


Herausforderungen des politischen Wandels in Burma/Myanmar



Entwicklungspolitisches Engagement
im Transformationsprozess
Rahmenbedingungen und Lösungsansätze

René Hingst

 HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Myanmar/Herausforderungen des politischen Wandels in Burma

Entwicklungspolitisches Engagement im Transformationsprozess

Rahmenbedingungen und Lösungsansätze

René Hingst

Veröffentlichung der Heinrich-Böll-Stiftung

Myanmar/Herausforderungen des politischen Wandels in Burma

Entwicklungspolitisches Engagement im Transformationsprozess
Rahmenbedingungen und Lösungsansätze

Veröffentlichung der Heinrich-Böll-Stiftung

Produziert und gedruckt in Thailand

Alle Rechte beim Herausgeber

© Heinrich-Böll-Stiftung, Regionalbüro Thailand und Südostasien, Mai 2003; Aktualisiert,
Regionalbüro Südostasien, Oktober 2007

Umschlaggestaltung: René Hingst

Lektoratsteam: Hilke Kögl und Carsten Klöpfer

Editorin: Heike Löschmann

Den Inhalt des vorliegenden Textes verantwortet der Autor, er gibt nicht zwangsläufig die
Sicht der Heinrich-Böll-Stiftung wieder. Ab dem Textabschnitt „Der Prozess entscheidet!“
gilt das nicht.

Bestelladresse in Deutschland:

Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin
Tel. 030-285340, Fax: 030-28534109, Email: info@boell.de, Webseite www.boell.de

Bestelladresse in Thailand :

Heinrich Böll Foundation, 91/9 Mu 14 Ban Mai Lang Mar Soi 1, Suthep Road, Chiang Mai 50200
Tel. 053-810430, Fax: 053- 810124, Webseite: www.boell-southeastasia.org, Email: sea@hbfasia.org

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
Zusammenfassung	1
Executive Summary	6
Einleitung	10
1. Zum Verständnis ethnischer und politischer Konflikte in Burma/Myanmar	12
<i>René Hingst</i>	
1.1 Überblick	12
1.2 Das Konfliktpotential ethnischer Vielfalt	15
1.3 Die Macht der Kultur / Die Kultur der Macht	17
1.4 Krise und Konsolidierung des Autoritarismus in Burma	19
2. Die aktuellen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in Burma/Myanmar	24
<i>René Hingst</i>	
2.1 Die wirtschaftliche Entwicklung	24
2.2 Die soziale Entwicklung	34
2.3 Die geopolitische Position Burmas/Myanmars	43
2.4 Die Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Akteuren	48
3. Wege aus der Krise	56
<i>Heike Löschmann, René Hingst</i>	
3.1 Das „Feilschen“ um die Macht	56
3.2 Der Prozess entscheidet!	61
3.3 Engagement gegen die humanitäre Katastrophe	65
3.4 Vorschläge zu einem „Code of Conduct“ für ein entwicklungspolitisches Engagement in Burma/Myanmar	68
Appendix A: Birma, Burma, Myanmar? - zur Klärung der Staatsbezeichnung	80
Appendix B: Ethnien und bewaffnete ethnische Gruppen in Burma/Myanmar	84
Appendix C: Open Letter/Joint Principles of INGOs operating in Myanmar	85
Literaturempfehlungen	90
Abkürzungsverzeichnis	91

Vorwort

Die Idee für das hier vorliegende Beratungspapier entstand vor etwa zwei Jahren. Die Heinrich-Böll-Stiftung organisiert ihre Regionalarbeit in Südostasien von Chiang Mai im Norden Thailands aus. Durch die Nähe zur burmesischen Grenze und mit Chiang Mai als einem Knotenpunkt exilburmesischer Aktivitäten in Thailand befindet sich das Büro auf idealem Beobachterposten. Das gilt sowohl für die politische Situation im Land, die burmesisch-thailändischen Beziehungen, als auch die seit Jahren emotional und polarisiert verlaufende Diskussion um humanitäre Hilfen und die Arbeit Internationaler Nicht-Regierungsorganisationen und der UN-Organisationen in Burma/Myanmar.

Die Stiftung hat in ihrer Burmaarbeit die Tradition entwickelt, Menschen und zivilgesellschaftliche Initiativen **im** Land zu unterstützen, die sich für eine demokratische Zukunft engagieren wollen. Diese Tradition geht auf die frühen 90er Jahre zurück und hat sich auch nach der Eröffnung des Regionalbüros der Stiftung in der „Hochburg der Burmaexil-Szene“ Nordthailands im Jahr 2000 nicht geändert. Die bisherigen Auflagen des BMZ haben dieser Arbeit enge Grenzen gesetzt. Es ist insofern im ureigenen Interesse der Heinrich-Böll-Stiftung, sich in den aktuellen deutschen Diskussionsprozess um Möglichkeiten und Handlungsleitlinien für humanitäre Hilfsleistungen an Burma einzubringen und zu einigen Antworten auf die damit verbundenen Fragestellungen und Kontroversen beizutragen.

Das Papier ist als Hintergrund- und Beratungspapier geplant, die beiden Hauptteile dienen damit unterschiedlichen, jedoch eng miteinander verbundenen Zielen.

Der erste Teil leistet als Lesematerial zu den Hintergründen des politischen Konflikts und zur geopolitischen Einordnung des Landes - mit wichtigen Daten, Fakten und Einordnungen zur sozialen und wirtschaftlichen Situation - einen Beitrag zum tieferen Verständnis der komplexen Problemlage und kontextualisiert die im Beratungsteil behandelten Fragen.

Der zweite Teil, „Wege aus der Krise“, verfolgt das Anliegen, in der aktuellen Entscheidungssituation Angebote für einen „Code of Conduct“ im Sinne eines Orientierungsrahmens für Verhandlungs- und Handlungsoptionen anzubieten. Diese sind angesichts der realen Machtverhältnisse in Burma/Myanmar auf der einen Seite und der Sympathien für die burmesische Demokratiebewegung - verbunden mit ihrer historischen Legitimation - auf der anderen Seite daran orientiert, aus der Sachgasse herauszukommen und handlungsfähig zu werden. Die Heinrich-Böll-Stiftung sucht mit den Lesern und Entscheidungsträgern den Austausch zum vorliegenden Problemaufriss und Lösungsvorschlag.

Für den „schnellen Leser“ bietet die Zusammenfassung die wesentlichen Ergebnisse des zweiten Teils. Wir haben uns entschieden, diesen Textteil auch in englischer Sprache einzufügen, um eine Verbreitung des Papieres über die Hauptzielgruppe (deutsche Entscheidungsträger und Mitarbeiter von Vorfeldorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit) hinaus zu ermöglichen, weil Fragen eines „Code of Conduct“ von generellem Interesse sind- zumal Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Union abgestimmt werden.

An dieser Stelle sei auf den Appendix A verwiesen, wo zur Staatsbezeichnung „Burma“ versus „Myanmar“ die Hintergründe dafür zu finden sind, dass es sich bei der Entscheidung für die Verwendung des einen oder des anderen Begriffs nicht um eine semantische Beliebigkeit handelt, sondern sich damit durchaus eine Positionierung verbindet: Was für die einen politischer Pragmatismus sein mag, wird von den anderen als einseitige Parteilichkeit verstanden. Das ist möglicherweise nicht immer die Absicht des jeweiligen Sprechers oder Schreibers. Im Sinne des vorliegenden Papieres wird deshalb die Verwendung von

Burma/Myanmar empfohlen, auch wenn sie aus sprachökonomischer Perspektive als umständlich erscheinen mag.

Die Heinrich-Böll-Stiftung dankt Dr. René Hingst, der seine speziellen Länderkenntnisse zu Burma/Myanmar in die Erarbeitung dieser Publikation eingebracht hat. Es war ein glücklicher Umstand, dass er nach Fertigstellung seiner Dissertationsschrift zur Transitionsproblematik in Burma/Myanmar für einen Arbeitsaufenthalt im Regionalbüro der Heinrich-Böll-Stiftung in Thailand zur Verfügung stand. Ansonsten wäre die Realisierung der Projektidee mit den umfänglichen beiden ersten Hintergrundkapiteln nicht möglich gewesen. Für die Vermittlung sei Frau Professor Wessel vom Fachbereich Südostasienstudien der Humboldt Universität gedankt.

Besonderer Dank gilt Herrn Dr. Andreas List, dem Verantwortlichen für Burma/Myanmar bei der Delegation der EU in Bangkok, der für Hintergrundgespräche bereit stand und wertvolle Hinweise in die Erarbeitung des Papieres einbrachte.

Nicht zuletzt möchte ich auch Hilke Kögl und Carsten Klöpfer für ihre Lektoratstätigkeit und die damit verbundene hohe Einsatzbereitschaft danken, die aufgrund entstandenen Zeitdrucks notwendig war. Beide sind als Berufseinsteiger derzeit als Praktikanten im Stiftungsbüro tätig.

Dr. Heike Löschmann
Büroleiterin
Regionalbüro Thailand und Südostasien
(heike@hbfasia.org)

Chiang Mai, 12. Mai 2003

Zusammenfassung

Seit der blutigen Niederschlagung der Demokratiebewegung durch das Militärregime vor rund 15 Jahren gilt Burma, welches 1989 in Myanmar umbenannt wurde (siehe dazu Appendix A), als „Paria-Staat“ der Region Südostasien. Das Regime geriet immer wieder durch schwere Menschenrechtsverletzungen in die Schlagzeilen. Dazu gehörte die Unterdrückung der Demokratiebewegung und ihrer Führerin, der Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi, der Vorwurf der systematischen Rekrutierung Minderjähriger als Soldaten und zuletzt der Bericht „Lizenz zur Vergewaltigung“ (siehe Literaturempfehlungen), der die systematischen Vergewaltigungen durch das burmesische Militär im Shan-Staat dokumentiert. Daneben gilt das Land neben Afghanistan als weltgrößter Opium- und Heroin-Produzent sowie als größter Produzent synthetischer Drogen (Mettamphetamine) in der Region.

Alle Versuche der internationalen Gemeinschaft, das herrschende Militärregime dazu zu bewegen, zumindest einen Teil der Macht an die Nationale Liga für Demokratie (NLD) zu übergeben, die durch ihren Sieg in freien Wahlen im Jahr 1990 dazu legitimiert ist, blieben bis heute erfolglos. Die herrschenden Generäle konnten weder durch „konstruktives Engagement“ der Nachbarstaaten noch durch sanktionsähnliche Maßnahmen wie ein von den USA verhängtes Verbot von Neuinvestitionen in Burma/Myanmar dazu bewegt werden, einen in Aussicht gestellten inhaltvollen Dialog mit der Opposition zu beginnen.

In der Konzentration auf den politischen Konflikt gerieten die großen sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Landes, das zu den ärmsten der Welt zählt, zeitweise aus dem Blickwinkel der internationalen Gemeinschaft. Nach den Ereignissen von 1988 wurde der größte Teil internationaler Hilfen, die sich zuletzt auf bis zu 400 Millionen US\$ im Jahr belaufen hatten, suspendiert. Das Militärregime vermochte es nicht, die drängenden Entwicklungsaufgaben allein zu bewältigen und hat nach Ansicht internationaler Beobachter wie der Weltbank die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes durch eine falsche Politik eher noch verschärft.

Heute steht das Land nach Einschätzung internationaler NRO sowie der UN am Rande einer humanitären Katastrophe. So lebten bereits Ende der 90er Jahre geschätzte 30 bis 40% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Nur rund ein Viertel aller Kinder besuchte eine Grundschule, knapp 60% aller Kinder galten als unterernährt und die Kindersterblichkeitsrate lag bei 105 von 1000. Besondere Aufmerksamkeit erregte die rasante Ausbreitung von HIV/AIDS, wovon schätzungsweise bereits 2% der Bevölkerung betroffen sind. **Die Notwendigkeit von Humanitärer Hilfe und einer Ausweitung des Engagements steht vor diesem Hintergrund außer Frage.** Jede Ausweitung /Wiederaufnahme eines Engagements birgt grundsätzlich das Risiko, dass sie dem Erhalt des Regimes dient und die Position der demokratischen Opposition schwächt. Ein wesentlicher Grund dafür, dass das Regime die burmesische Demokratiebewegung nicht vollständig ausgeschaltet hat, liegt am Interesse des Regimes, den bisher vorgetäuschten Dialog zur Aufhebung sanktionsähnlicher Maßnahmen und für die Erhöhung der Hilfsleistungen zu instrumentalisieren.

Ungeachtet der Lösung des Konflikts sollte aufgrund der vorgefundenen Notsituation im Land das Prinzip gelten, dass sich der Grad der Ausweitung der humanitären Hilfe am Bedarf misst. Ein für jegliches Engagement verbindlich geltender „Code of Conduct“ muss dabei nach innen als Orientierungsrahmen für Verhandlungen und Projektdurchführung dienen. Ein solcher Leitfaden muss sich daran orientieren, was zur jeweiligen Zielerreichung notwendig ist, ohne dass die Chancen auf eine Demokratisierung des Landes gemindert werden.

Diese Kompromissformel muss beachtet werden, denn mit jedem Tag Verzögerung verschlimmert sich die humanitäre Krisensituation. Es ist dennoch von zentraler Bedeutung,

dass die internationale Gemeinschaft angesichts der humanitären Notlage die Arbeit an der Lösung des politischen Konflikts nicht aus dem Blick verliert. Eine friedliche Transition ist nur unter Einbeziehung des burmesischen Militärs realistisch. Ein starker Machtverlust des Militärs könnte eine Zersplitterung der Streitkräfte und ein Wiederaufflammen zwischenethnischer Konflikte und den Ausbruch bürgerkriegsähnlicher Zustände zur Folge haben.

Für eine politische Lösung des Konflikts um eine Demokratisierung des Landes gibt es derzeit drei Varianten:

1. Vorlage eines offiziellen Verfassungsvorschlages durch das Militär, der dann durch die Demokratiebewegung akzeptiert werden müsste.

Derzeit liegt vom SPDC kein offizieller Vorschlag vor. Der positive Aspekt dieser Variante wäre, dass ein Bindeglied zwischen Regime und Demokratiebewegung hergestellt würde und das Militär Farbe bekennen, d.h. den Weg zu Neuwahlen beschreiten müsste (sofern die Akzeptanz von Wahlen *bona fide* erfolgt und nicht nur dem Zeitgewinn und der Beruhigung der Öffentlichkeit dient). Gleichzeitig müsste das Militär durch seine verfassungsmäßig garantierte starke Stellung nicht befürchten, unmittelbar nach den Wahlen die Kontrolle an die Demokratiebewegung abzugeben. Gemessen an einem längeren Zeitrahmen würde diese Variante dem indonesischen Beispiel folgen. Problematisch an diesem Szenario ist, dass man - zumindest in einer ersten Phase - nicht ausschließen kann, den Autoritarismus in Burma/Myanmar verfassungsrechtlich zu legitimieren. Mehr noch: statt der Demokratiebewegung den Aufstieg in die Schaltstellen der Macht zu ermöglichen, könnte man so möglicherweise ihre - dann legitime - Marginalisierung befördern.

2. Die Ergebnisse der Wahlen von 1990 werden als Grundlage für eine Verfassunggebende Versammlung vom Regime anerkannt.

Auch wenn diese Variante für die Demokratieaktivisten aufgrund ihrer „historischen Gerechtigkeit“ einige Attraktivität besitzt, aus heutiger Sicht ist die Aussicht auf eine Umsetzung dieser Variante nahezu null. Zum einen würde sich das Militär so selbst eines substantiellen Einflusses auf die Gestaltung der Verfassung berauben, schließlich konnte die vom Militär gestützte NUP 1990 nur 10 von 485 Sitzen gewinnen. Zum anderen ist es fraglich, ob ein mittlerweile 12 Jahre altes Wahlergebnis heute tatsächlich noch als legitime Grundlage herangezogen werden kann. Denkbar ist diese Variante vor allem dann, wenn ein Ende des Regimes, aus welchen Gründen auch immer, absehbar und unabwendbar ist, und sich die führenden Offiziere mit diesem Schritt Zeit für einen geordneten Rückzug erkaufen wollen.

3. Ausrufung von Neuwahlen zu einer Verfassunggebenden Versammlung

Eine solche Versammlung wäre berufen, über eine Verfassung zu beraten und diese anzunehmen. Folgt man dem Beispiel von Osttimor, würde sich die Versammlung mit der Annahme der Verfassung *ex lege* in ein Parlament umwandeln, was einen weiteren Wahlgang ersparen würde - dies wäre demokratiepolitisch unbedenklich und für die internationale Gemeinschaft aus finanziellen Gründen eine sinnvolle Option.

Würde zu dieser Wahl das burmesische Wahlrecht, das auf dem britischen einfachen Mehrheitswahlrecht basiert, zugunsten etwa des kontinentaleuropäischen Verhältniswahlrechtes geändert, hätte das Militär eine reelle Chance, sich auf legalem Weg einen ausreichenden Einfluss zu sichern.

Von den drei vorgestellten Varianten hätte diese die „am wenigsten schlechten“ Aussichten auf Realisierung. Voraussetzungen wären ein klares Bekenntnis zu der Wiederaufnahme eines Minimaldialoges zwischen dem Regime und der Demokratiebewegung in und außerhalb des Landes, eine unzweideutige Amnestiezusage und die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zur Mitarbeit sowie eine Einigung über das Wahlsystem (Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht). Da das Militär sich durch die USDA heute weit besser repräsentiert als 1990 mit der als sozialistische Nachfolgepartei diskreditierten NUP - und es zudem unwahrscheinlich ist, dass die NLD wieder die Mehrheit der Stimmen in den von Minderheiten bewohnten Wahlkreisen auf sich vereinigen kann - könnte sich das Militär durchaus von dieser Option überzeugen lassen.

„Code of Conduct“ für die Gewährung breit angelegter humanitärer Hilfe mit entwicklungspolitischer Verantwortung und Zukunftsorientierung

Es scheint sich abzuzeichnen, welcher Weg Burmas/Myanmars in die Demokratie der gangbarste ist. Zur Zeit ist aber noch keine politische Lösung für einen demokratischen Übergang zur Machtteilung in Sicht. Dennoch besteht Handlungsbedarf für Entscheidungsträger, auf die humanitäre Situation in Burma zu reagieren.

Grundsätzlich lassen sich drei Phasen für ein Engagement unterscheiden:

1. „Vorbereitendes Engagement“ - humanitäre Hilfe

Diese erste Phase betrifft die gegenwärtige Situation, in der sich noch keine politische Lösung des Konflikts abzeichnet, Bedarf an Hilfen für die notleidende Bevölkerung dennoch besteht.

2. „Demokratieförderndes Engagement“ - humanitäre Hilfe, zusätzlich Möglichkeit von Entwicklungshilfe

Die zweite Phase würde starten, sobald sich eine politische Lösung des Konflikts abzeichnet, beispielsweise Wahlen ausgerufen und dafür ein fester Zeitplan vereinbart wäre.

3. „Demokratiestärkendes Engagement“ - humanitäre und Entwicklungshilfe, in einem akkordierten Rahmen

Die dritte Phase begäbe mit den ersten Schritten in Richtung einer Machtteilung, etwa nach allgemeinen, freien Wahlen und verlässlichen Zeichen dafür, dass die Ergebnisse dieser Wahlen vom Regime anerkannt werden.

Diese drei Phasen für ein Engagement in Burma sind in ihren zeitlichen und inhaltlichen Grenzen fließend. Weitgefaste (dehnbar definierbare) „Humanitäre Hilfe“ und der mit ihr verbundene Aufbau von Strukturen für ihre erfolgreiche Umsetzung besitzt trotz der grundsätzlich anderen Qualität von Entwicklungszusammenarbeit bereits qualitative Elemente derselben, wenn auch nicht im dafür vorgesehenen Rahmen bilateraler Abkommen.

Die mangelnde Gesprächsbereitschaft des SPDC ist derzeit ein zentrales Problem für zum Handeln Entschlossene. Reagiert werden kann deshalb nur auf der Grundlage eines „Code of Conduct“, denn weder die dogmatische Verankerung von Konditionalitäten noch übergroße Nachgiebigkeit in den Verhandlungen sind zweckdienlich. Ein solcher Verhaltenskodex muss als verbindlicher Referenz- und Orientierungsrahmen nach innen verstanden werden, darf aber nicht mit nach außen verhandelten Konditionalitäten verwechselt werden.

Als ehemals zweitgrößter Geber wird die BRD als etablierter Partner in der Entwicklungszusammenarbeit mit Burma/Myanmar wahrgenommen. Ohne offensichtliche strategische Interessen, hat sie bessere Chancen an einem solchen „Code of Conduct“

orientiert, Rahmenbedingungen für humanitäre Hilfsmaßnahmen im weiteren Sinne auszuhandeln, ohne dabei den Argwohn des Regimes zu wecken.

Darüber hinaus wäre ein solcher Leitfaden in der aktuellen Diskussion um den Umgang mit sog. „Schurkenstaaten“ ein gutes Beispiel dafür, wie alternativ zu politischen und/oder militärischen Drohgebärden an friedlichen Ansätzen zur Demokratisierung und Entwicklung dieser Länder gearbeitet werden kann.

Die Elemente des vorgeschlagenen „Code of Conduct“ für ein deutsches Engagement (siehe ausführlicher in Kapitel 3.4.) sollen sein:

1. Die Ausweitung der humanitären Hilfen richtet sich nach dem Bedarf

Ihre Umsetzbarkeit orientiert sich unabhängig von der Höhe der Mittel oder dem Grad der Erhöhung am „Code of Conduct“.

2. Demokratisierung der Hilfen und Entscheidungstransparenz:

Um alle Akteure auf der politischen Bühne gleichberechtigt einzubinden, sollte auf die Installation eines Drei-Parteien-Komitees (Regime, NLD, Minderheitenvertreter, dem Model des sog. „Razali- Komitees“ folgend) hingearbeitet werden, das als beratendes Gremium zu allen größeren Hilfsprojekten konsultiert wird.

Sollte die Installation eines solchen Komitees nicht möglich sein, was aufgrund der gegenwärtigen Ablehnung eines Dialoges durch das Regime die Realität ist, könnte verankert werden, dass vor dem Start größerer Projekte alle drei Parteien wenigstens separat konsultiert werden müssen.

3. Förderung der Zivilgesellschaft:

Mit deutschen Mitteln sollten vorrangig solche Projekte gefördert werden, die sich entweder direkt an die betroffene Bevölkerung wenden (ohne Beteiligung staatlicher oder halbstaatlicher Stellen bzw. im Sinne von Dezentralisierungsförderung mit lokalen Regierungen) oder - wenn eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen aufgrund der jeweiligen Entwicklungsaufgabe angezeigt ist - die Einbindung zivilgesellschaftlicher Institutionen fördern. Es ist zu vermeiden, den oft bequemeren Weg der Kooperation mit ausschließlich staatlichen Stellen zu gehen und so die Bemühungen um eine Demokratisierung zu mindern. Dieses Potential ist nicht zu unterschätzen, da zivilgesellschaftliche Strukturen in Burma/Myanmar nicht, wie oft angenommen, zerstört wurden.

4. Ausgewogene Verteilung an UN und INGOs

Das UN-System ist aufgrund seiner Bürokratie prinzipiell anfälliger für Interventionen des Regimes und damit wesentlich unflexibler bei der Schaffung/Nutzung von Freiräumen, um sich in Programmen direkt an die Zivilbevölkerung zu richten bzw. die oben genannten Demokratisierungsaufgaben in ihre Programme zu integrieren. Das hängt nicht zuletzt auch mit den größeren Dimensionen der umzusetzenden Mittel zusammen, welche es nicht leicht machen, kleinteilige und in aller Regel arbeitsintensive Empowerment-Aufgaben für lokale Gemeinden und den mit ihnen verbundenen zivilgesellschaftlichen Potentialen wahrzunehmen. Es gilt allgemein für die Projektplanung: „Small is beautiful!“

5. Das Regime in die Verantwortung nehmen

Werden Mittel für Programme zugesagt, die in direkter Kooperation mit staatlichen Stellen durchgeführt werden, dann sollte sich das Regime mit mehr als nur symbolischen Beträgen an deren Finanzierung beteiligen. Damit kann vermieden werden, dass die Regierung seinen im Vergleich zum Militärhaushalt erheblich unterfinanzierten Sozialhaushalt weiterhin stiefmütterlich behandelt und die Verantwortung für

sozialstaatliche Aufgaben der internationalen Gemeinschaft und INGOs überlässt, was einer indirekten Unterstützung des Regimes gleich kommt.

6. Keine Umverteilung von Ressourcen

Ein Engagement in Burma/Myanmar sollte nicht auf Kosten eines Engagements in den Flüchtlingslagern vor allem an der thailändisch-burmesischen Grenze gehen. Solange die Rückkehr und Repatriierung der Flüchtlinge nach Burma/Myanmar nicht geklärt ist bzw. sich die Ursachen der wirtschaftlich motivierten massenhaften Migration nach Thailand anhält, ist ein Abziehen bzw. Umleiten von Mitteln sowohl politisch als auch humanitär falsch.

7. Konsequente Bemühungen um einen Ausschluss der Möglichkeit zur „Abzweigung“ überwiesener Projektmittel

Das bedeutet akkordierte Schritte gegen die Praxis der Wechselkursmanipulation und des „Zwangsumtausches“ in Anbindung an den FEC zu unternehmen.

8. Keine Entwicklung um jeden Preis

Orientierung an den Leitlinien nachhaltiger Entwicklung und der Geschlechterdemokratie als Querschnittsaufgaben jeden Handelns

9. Prioritäre Sektoren Humanitärer Hilfe

Gesundheit, Ernährungssicherung, Bildung und Umwelt

Executive Summary

Since the bloody repression of the democracy movement by the military regime about 15 years ago Burma, renamed in Myanmar in 1989 (see Appendix A), is regarded as the Pariah State of Southeast Asia. The regime is frequently in the headlines accused of severe human rights violations. Not only is it charged with oppressing the Democracy Movement and its leader, the Noble Peace prize-winner Aung San Suu Kyi, it is also reproached for recruiting minors as soldiers, and more recently, it was confronted with a report “Licence to Rape” (see references) documenting evidence that the Burmese armed forces carried out systematic rapes in Shan State. Burma is also regarded as the world's biggest opium and heroin producer, after Afghanistan and the leading producer of synthetic drugs (amphetamines) in the region.

All the efforts of the international community to convince the ruling military regime to at least share power with the National League for Democracy - legitimised by its victory in free elections held in the year 1990 - have proved unsuccessful to this day. The Generals in power could not be persuaded to start a dialogue with the opposition neither through a policy of “constructive engagement” by the neighbouring states nor by measures similar to sanctions (like a ban on new investments) imposed by the USA.

By concentrating on this political conflict, the many social and economic problems of the country, which is counted amongst the poorest in the world, have faded out of sight of the international community. After the events of 1988 most donors suspended their aid which had amounted to about US\$ 300 - 400 million annually during the 1980s. The military regime was not able to handle the pressing tasks of development alone. According to observers from the World Bank, the many wrong decisions and policies of the Government only helped to worsen the social and economic problems of the country.

Today international NGOs as well as the UN confirm that the country is at the edge of a humanitarian catastrophe. For example, at the end of the nineteen-nineties 30% to 40% of the population lived below the poverty line. Only about 25% of all children attended an elementary school. Almost 60% of the children were regarded as undernourished and the child mortality rate was at 105 out of 1000. Particular attention was focused on the alarmingly rapid spread of HIV/AIDS. About 2% of the population could already be affected. **Therefore there can be no doubt that humanitarian assistance and engagement is absolutely necessary.** It is true that any unconditional rise or resumption of assistance risks primarily to serve the interests of the regime and weaken the position of the democratic opposition. However it is only because of the regime's interest in having all sanction-like measures lifted and development assistance resumed that the Military Junta did not completely eliminate the Burmese Democracy Movement but engaged it in an alibi dialogue.

The current emergency situation in the country means the expansion of humanitarian assistance should be measured by the urgent human needs regardless of the solution of the conflicts. A **Code of Conduct** should be introduced to serve as a guideline for negotiations and project implementation. It should be a compulsory base for all activities but only as an internal reference. Such a guideline should focus on the objectives without reducing the chances for democracy.

It is an important and urgent task to formulate such guidelines as with each passing day the humanitarian crisis gets worse. Nevertheless it is crucial that the international community does not lose sight of the solution to the political conflict despite the humanitarian crisis. It must be taken into consideration that a peaceful transition to democracy may only be possible by including the Burmese armed forces. A sudden loss of power could lead to a fragmentation of the armed forces and a resumption of inter-ethnic conflicts that could eventually lead to an outbreak of civil war-like conditions.

Currently, at least three variants for a political solution to the conflict for a democratisation of the country can be identified:

1. A military regime's proposal for a constitution will be accepted by the democracy movement

At the present time the SPDC has not offered the existing draft as an official proposal. The positive aspect of this variant is that it would establish a connection between the regime and the Democracy Movement and oblige the military to hold elections (if acceptance of elections is real and not only an instrument to gain time and keep the public calm.). At the same time, the military regime would not have to fear losing control to the democracy movement after the elections because of its constitutionally guaranteed strong position. In the long run, this variant would follow the Indonesian example. The problem with this scenario is that it may - at least in the first phase - constitutionally legitimise authoritarianism in Burma/Myanmar instead of bringing the Democracy Movement to power it could result in its legal marginalisation.

2. The results of the elections of 1990 are accepted as a basis for convening a constitutional assembly

Even if this variant might seem attractive for the democracy activists as a kind of historical "justice", it is a highly improbable possibility. On the one hand, the regime would rob itself of substantial influence on the structure of the new Constitution, as the NUP which was supported by the armed forces, only won 10 of 485 seats in 1990. On the other hand, it is questionable whether a 12 year old election result can still be seen as a legitimate political basis. This variant is only conceivable if for some reason the end of the regime is in sight and the leading generals need some time for an ordered retreat.

3. New elections to a constituent meeting

A constituent meeting would have the task to debate and accept a new Constitution. Following the example of East Timor, this constituent meeting would later turn into a parliament *ex lege* with the acceptance of the new Constitution. This variant would save another ballot, and seen from a democratic point of view be inoffensive and it would be a meaningful option for the international community, as it would be less expensive

If the British-style "first-past-the-post" electoral system could be changed for these elections for the continental European "proportional representation" electoral system, the armed forces would have a real chance to secure significant influence in a legal way.

Of the three proposed variants this last one would have the "least worst" chances for a realisation. The prerequisites for this variant would be a clear commitment to the resumption of a minimal dialog between the regime and the Democracy Movement in and outside the country; an unambiguous agreement to political amnesty, an agreement about the electoral system (system of proportional representation or first-past-the-post-system) and last but not least the readiness of the international community to collaborate in the process. Since the armed forces control their own mass organisation (the USDA) and since it is improbable that the NLD would be able to unite the majority of the minorities, it is possible that the armed forces could be persuaded to accept this option.

"Code of conduct" for flexible extensive humanitarian assistance with the responsibility of executing development policies with a long term future perspective

It remains to be seen which of the three variants of democratisation in Burma/Myanmar will turn out to be the most probable. At the moment, there is no visible political solution for a

democratic transition. Nevertheless action is urgently needed to respond to the humanitarian situation in Burma/Myanmar.

There are or can be three distinct phases for an engagement of the international community in Myanmar/Burma:

1. “Preparing Engagement” - humanitarian assistance

This first phase refers to the actual situation, in which there is no visible political solution to the conflict, but assistance for the needy population is necessary.

2. “Democracy-promoting engagement” - humanitarian assistance, additionally the possibility of development cooperation

This second phase would start as soon as a political solution to the conflict begins to show, e.g. the announcement of elections with a fixed schedule

3. “Democracy-strengthening engagement” - humanitarian assistance and development cooperation, in a regulated framework

The third phase would start with the first steps towards a division of power, e.g. after free general elections and reliable signals that the results of these elections would be accepted by the regime.

The framework of these three phases are flexible in respect of content and time. Flexible humanitarian assistance and the construction of structures for its effective realisation possesses - in spite of the difference in quality - quantitative elements of development cooperation, even if this does not happen within the framework of bilateral agreements.

The lack of interest of the SPDC to start a political dialog is actually a central problem for those organisations disposed to act. Perhaps one can only react within the framework of a “Code of Conduct”. Neither the dogmatic establishment of conditions nor an exaggerated compliance in the negotiations are useful in this context. It is necessary to understand such a “Code of Conduct” as a binding policy guideline for internal reference of the respective organisation and not as conditions that should be negotiated with the government of Burma/Myanmar.

As the former second largest donor, the FRG is already perceived as an established partner in the field of development cooperation with Burma/Myanmar. Without any obvious strategic interests in the region, Germany has a good chance of being able to negotiate - based on such a “Code of Conduct” - the conditions for humanitarian assistance in a wide framework without arousing the suspicion of the regime.

Furthermore, in the current discussion about the “axis of evil” and pariah states it could be a good example of working in a peaceful way to encourage democratisation and development as an alternative to employing political and/or military threats.

The elements of the proposed “Code of Conduct” for a German engagement (see chapter 3.4. for more details) should be the following:

1. The extension of humanitarian assistance is to be dependent on assessed needs

However its execution is based on the possibility of applying the “Code of Conduct”, independent of the size of the resources.

2. Democratisation of assistance and transparency of decisions

It should involve all political parties equally. The installation of a “Three-Party-Committee” should be the aim: regime, NLD, representatives of the minorities (based on the so called “Razali-Committee”), which can be consulted for all bigger projects.

If it is impossible to form such a committee (which is probable given the current refusal of dialog by the regime), it could be decided that all three parties should (at least separately) be consulted before the start of bigger projects.

3. Support to civil society

Projects which either directly address the population concerned (without participation of either state or semi-governmental institutions) or promote the decentralisation of local governments or which support the integration of institutions of the civil society, should be supported by German assistance.

The often easier way of cooperation with exclusively governmental institutions should be avoided so as not to undermine the struggle for democratisation. This potential should not be underestimated, as the structures of civil society have not been destroyed in Burma/Myanmar (as often assumed).

4. Well-balanced distribution of UN and INGOs

The system of the UN is, due to its bureaucracy, more vulnerable to interventions of the regime. Therefore it is much more inflexible in the creation and utilisation of possible free *spaces* to assist civil society directly with their programmes or to integrate the above-mentioned challenges of democratisation into their programmes. This is particularly related to resources of larger dimensions, which do not facilitate the small scale and mostly labour intensive projects which can empower local communities and strengthen the potentials of civil society related to them. The motto “Small is beautiful!” is imperative for the planning of projects.

5. The regime has to take responsibility

Assistance should only be given under the condition that the regime participates in the projects with more than symbolic amounts. This is to prevent the regime from further investing its money in the armed forces and not in the social sector. As well as to ensure that it does not leave the responsibility for solving social problems to the international community and the INGOs which would amount to an indirect support of the regime.

6. No shifting of resources

Engagement of the international community in Burma/Myanmar shouldn't take place at the expense of their engagement in refugee camps, particularly at the Thai-Burmese border. As long as the repatriation of the refugees to Burma/Myanmar has not been negotiated or the, economically motivated, migration on a massive scale to Thailand has not stopped, reducing or diverting assistance from the refugee camps will politically and humanely give the wrong signal.

7. Consistent efforts to prevent the misuse of assigned project resources

This means steps must be integrated into the contracts to stop the practice of the manipulation of the exchange rate and the “forced exchange” of currency.

8. No development at any cost

The guidelines for sustainable development and gender equity must form the basis of every project.

9. Priority sectors of humanitarian assistance

Health, Food Security, Education and Environment

Einleitung

Seit der blutigen Niederschlagung der Demokratiebewegung im Jahr 1988 dominiert eine Frage die politische Agenda zu Burma/Myanmar: Was kann man tun, um ein Militärregime zum Abdanken zu bewegen, unter dessen Verantwortung schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen werden? Und mit dieser Frage direkt verwandt: Wie kann man die von Aung San Suu Kyi angeführte Nationale Liga für Demokratie (NLD), die seit ihrem eindeutigen Sieg in den freien Wahlen von 1990 hinreichend dazu legitimiert ist, dabei unterstützen, zumindest einen Teil der Regierungsverantwortung zu übernehmen? Kurzum: Was kann man tun, um Burma/Myanmar eine demokratische Zukunft zu sichern?

In den vergangenen Jahren wurde viel versucht, um dieses Problem zu lösen. Die ASEAN, der Burma/Myanmar seit 1997 angehört, bemühte sich auf dem Weg des „konstruktiven Engagements“ über die wirtschaftliche Einbindung Burmas/Myanmars in die Region um eine politische Liberalisierung; die USA und die EU übten mit oft fälschlicherweise als Sanktionen beschriebenen wirtschaftlichen und politischen Einschränkungen international den größten Druck auf das Regime aus; die UN, vor allem auf Initiative des Westens, verurteilte in zahlreichen Resolutionen die Politik des Regimes und bemühte sich, über Sondergesandte den Dialog zwischen dem Regime und der Demokratiebewegung zu befördern. So unterschiedlich diese und andere Versuche auf bi- und multilateraler Ebene waren, ihnen gemeinsam ist, dass sie bis heute ohne einen sicht- oder messbaren Erfolg blieben.

Im Gegenteil, das Militärregime konnte seine Herrschaft im Laufe der 90er Jahre so weit konsolidieren, dass es die politische Bühne des Landes heute so unbestritten dominiert wie nie zuvor. Zwar haben nach Vermittlung der UN im November 2000 Gespräche zwischen Aung San Suu Kyi und dem Regime begonnen, doch in den mehr als 2 Jahren, die seither vergangen sind, haben diese Gespräche noch immer zu keinem greifbaren Ergebnis geführt.

Angesichts der Dominanz der Frage, wie man Burma/Myanmar auf dem Weg in eine demokratische Zukunft unterstützen könnte, geriet eine andere wichtige Frage weitgehend aus dem Blickwinkel: Wie kann man Burma/Myanmar, das noch 1987 von der UN zu den 10 ärmsten Ländern der Welt gezählt wurde, bei seinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsaufgaben unterstützen? Während das Land in den 80er Jahren noch mit Beträgen zwischen 300 und 400 Millionen US\$ jährlich von verschiedenen Gebern - darunter die Bundesrepublik Deutschland als der zweitgrößte - unterstützt wurde, suspendierten die meisten von ihnen nach den Ereignissen von 1988 ihr Engagement. Der Grund für diesen Schritt war nachvollziehbar: jede direkte oder indirekte Unterstützung des Militärregimes sollte vermieden werden. Man wollte abwarten, bis die demokratische Opposition die Regierungsverantwortung übernehmen würde.

Doch während man in den folgenden 14 Jahren vergeblich um eine politische Lösung in Burma/Myanmar rang, verschärfen sich nicht nur die alten sozialen und ökonomischen Probleme, neue, wie die rasante Ausbreitung von HIV/AIDS, kamen hinzu. Angesichts Zehntausender Kinder im Jahr 2003, die wegen Unterernährung und unzureichender medizinischer Versorgung ihren ersten Geburtstag nicht erleben werden, und angesichts der rapiden und ungebremsten Ausweitung des HIV-Virus, der nach konservativen Schätzungen bereits 2 Prozent der Bevölkerung erfasst und damit per definitionem den Status einer Epidemie erreicht hat, darf sich heute nicht mehr ernsthaft die Frage stellen, ob man dem Land helfen soll, sondern wie man helfen kann, ohne die Chance auf eine demokratische Zukunft zu mindern.

Dieser Frage wird in den folgenden drei Kapiteln nachgegangen. Während das erste Kapitel eine Zusammenfassung zu den Hintergründen der politischen Konflikte in Burma/Myanmar liefert, konzentriert sich das zweite Kapitel insbesondere auf die wirtschaftliche und soziale

Entwicklung seit 1988. Im dritten Kapitel schließlich werden die aktuellen politischen und entwicklungspolitischen Probleme des Landes diskutiert sowie Handlungsoptionen für ein deutsches bzw. europäisches Engagement vorgeschlagen.

1. Zum Verständnis ethnischer und politischer Konflikte in Burma/Myanmar

1.1 Überblick

Seit 1962 wird Burma (Myanmar) vom Militär regiert. Nach mehr als 40 Jahren ununterbrochener Herrschaft ist es gegenwärtig das am längsten regierende Militärregime der Welt. Zudem ist es das letzte in der Region Südostasien, da hier alle anderen Länder mittlerweile wenigstens formell einer zivilen Regierung unterstehen.

Mehr als ein Vierteljahrhundert lang führte das Militär das Land auf dem ideologisch höchst eigenwilligen „Burmesischen Weg zum Sozialismus“¹ in die politische und wirtschaftliche Isolation, bis sich im Jahr 1988 überraschend das burmesische Volk mit der Forderung nach Demokratie gegen die Herrschaft der Generäle erhob. Daraufhin legten die Generäle kurzerhand den ideologischen Mantel des Sozialismus ab und schlugen als „Staatsrat zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung“ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) den landesweiten Protest mit massiver Waffengewalt nieder. Seither legitimiert sich das Militärregime als Übergangsregierung auf dem Weg zu einer „disziplinierten“ Demokratisierung.

Während dieses ereignisreichen Jahres 1988 besuchte Aung San Suu Kyi, die in England lebende Tochter des burmesischen Nationalhelden Aung San, das Land und setzte sich dort an die Spitze der Demokratiebewegung. Mit ihrer Partei, der Nationalen Liga für Demokratie (National League for Democracy; NLD), erreichte sie im Jahr 1990 in den ersten freien Wahlen seit 30 Jahren, die absolute Mehrheit der Stimmen.² Von dieser eindeutigen Demonstration des Volkswillens unbeeindruckt, hat die Führung des burmesischen Militärs die Übergabe der Regierungsverantwortung an die charismatische Symbolfigur der Demokratiebewegung, die 1991 für ihr Engagement mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde, bislang verweigert. Das im Jahr 1997 in „Staatsrat für Frieden und Entwicklung“ (State Peace and Development Council; SPDC) umbenannte Gremium der Generäle hat die unbequeme Opposition unter Einsatz massiver Repressalien zwischenzeitlich nahezu gänzlich von der politischen Bühne des Landes gedrängt.

Bereits seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1948 hat der multiethnische Staat mit der Forderung nach mehr politischer Autonomie seitens seiner zahlreichen ethnischen Minderheiten zu kämpfen, die 40 Prozent der Bevölkerung und rund 60 Prozent des Landes besiedeln. Dieser Konflikt wurde anfangs nur von zwei Minderheiten mit Waffengewalt ausgetragen. Ab dem Ende der 50er/ Anfang der 60er Jahre hat sich der bewaffnete Widerstand aber auf praktisch alle Minderheiten des Landes ausgeweitet, nachdem die von der Mehrheitsethnie der Burmesen dominierte (Militär-)Führung des Landes die Forderungen der Minderheiten nicht nur abgewiesen, sondern bereits vorhandene Rechte schrittweise beschnitten hat.

¹ Dieser Begriff, der sich in der Diskussion durchgesetzt hat, bezieht sich auf die bekannteste Publikation der kurz nach dem Putsch noch als „Revolutionsrat“ firmierenden Militärregierung: The Burmese Way to Socialism. In: (Burma Socialist Programme Party (ed.)): The System of Correlation of Man and his Environment. Rangoon 1964

² Bei einer ungewöhnlich hohen Wahlbeteiligung von geschätzt 70% entfielen nur etwa 25% der Stimmen und, weil die Wahlkreise nach dem in ganz Südostasien gängigen Prinzip der einfachen Mehrheit an die Partei mit den jeweils meisten Stimmen gingen, gerade einmal 10 der 485 Sitze in der Volksversammlung auf die regierungsnahe Partei. Die NLD dagegen konnte mit etwa 60% der Stimmen die einfache Mehrheit in den meisten Wahlkreisen und damit 392 Sitze in der Volksversammlung erobern. Exemplarisch dazu: Martin Smith: Burma. Insurgency and the Politics of Ethnicity. London 1999. S. 415

Erst ab dem Jahr 1989 bemühte sich das Militärregime ernsthaft darum, mit einem Großteil der ethnischen Rebellenarmeen Waffenstillstandsverträge abzuschließen. Weil aber darüber hinaus noch keine grundlegende Einigung zum politischen Status der ethnischen Minderheiten erzielt werden konnte, gelten diese Waffenstillstandsvereinbarungen als brüchig. Zudem sind einige der ethnischen Rebellenarmeen - unter ihnen ist die Nationale Union der Karen (Karen National Union; KNU) die bekannteste - noch immer in schwere Kämpfe mit dem burmesischen Militär verwickelt.

Besonders in abgelegenen, von verschiedenen Minderheiten bewohnten Gebieten im Shan-Staat, die als Grenzland zu Laos und Thailand den burmesischen Teil des berühmten „Goldenen Dreiecks“ bilden, wurde schon länger über den traditionellen Eigenbedarf hinaus Opium angebaut. Die (relative) Befriedung dieses Landesteils durch die mit dem Militär geschlossenen Waffenstillstandsverträge hat dazu beigetragen, dass in diesen Gebieten der Opiumanbau so rasant angestiegen ist, dass Burma mittlerweile als weltweit größter Produzent dieser Droge gilt.

In diesem Kontext wird vermutet, dass auch das Militär in die lukrativen Geschäfte mit dem Opium verwickelt ist. Immerhin kann man davon ausgehen, dass mit dem Opium, bzw. seinem Raffinat Heroin, mindestens ebensoviel Geld verdient wird, wie mit allen anderen legalen Exportgütern des Landes zusammen.³ Seit das Regime nicht nur zwei mit internationalem Haftbefehl gesuchten „Drogenbaronen“⁴ aus dem Shan-Staat ganz offiziell Zuflucht gewährt, sondern auch die Re-Investition ihrer offensichtlich illegal erwirtschafteten Gelder in Joint Ventures mit militäreigenen Gesellschaften ermöglicht hat⁵, lässt sich eine indirekte Verwicklung des Regimes in das Geschäft mit dem Opium nicht mehr leugnen.

Da geschätzte 60 Prozent des in den USA vertrieben Heroins aus dem Goldenen Dreieck stammen bereitet die unkontrollierte Produktion von Opium, Heroin und neuerdings auch synthetischen Drogen (Mettamphetamine)⁶ nicht mehr nur amerikanischen Drogenfahndern Kopfzerbrechen. Auch die unmittelbaren Nachbarländer China (Yünan) und Thailand haben mittlerweile mit einem Drogenproblem in ihrer Gesellschaft zu kämpfen, für das immer unumwundener die Drogenschwemme aus dem Nordosten Burmas/Myanmars verantwortlich gemacht wird.⁷

In Burma selbst scheint sich - ausgehend von den Opiumanbaugebieten, in denen bereits jeder vierte süchtig sein soll⁸ - vor allem der Missbrauch von Heroin zu einem landesweiten Problem zu entwickeln. Bislang hat die Militärregierung jedoch ebenso wenig geeignete Maßnahmen gegen das wachsende Drogenproblem in der burmesischen Gesellschaft ergriffen, wie gegen die von der UN bestätigte rasante Ausbreitung des HI-Virus in der Region⁹.

³ Vgl. Robert S. Gelbard: Burma. The Booming Drug Trade. In: Robert I. Rotberg (ed.): Burma. Prospects for a Democratic Future. Washington 1998. S. 185 ff.

⁴ Gemeint sind Khun Sa und Lo-hsing Han, dessen Sohn Steven Law ebenfalls mit einem Haftbefehl in den USA gesucht wird.

⁵ Vgl. Bertil Lintner: Drugs and Economic Growth. Ethnicity and Exports. In: Robert I. Rotberg (ed.): Burma. Prospects for a Democratic Future. Washington 1998. S. 165 ff.

⁶ Vgl. ebenda S.166; Gelbard (1998) S. 191

⁷ Vgl. Gelbard (1998) S. 193 f.; Zur Zeit gibt es besonders in Thailand eine breite Diskussion um die Drogenschwemme aus Burma.

⁸ Vgl. Lintner (1998) S. 168

⁹ Vgl. David A. Chandler: Health in Burma. An Interpretive Review. In: Robert I. Rotberg (ed.): Burma. Prospects for a Democratic Future. Washington 1998. S. 247 ff.

Ein Blick auf den burmesischen Haushalt macht deutlich, wo trotz brennender sozialer Probleme die Prioritäten des Regimes liegen. Offiziellen Angaben der burmesischen Regierung nach ist der Verteidigungshaushalt von 1989 bis 1995 von 4,1 Mrd. auf 14,1 Mrd. Kyat angestiegen, während der Sozialhaushalt im gleichen Zeitraum von 5 Mrd. auf nur 9,2 Mrd. Kyat angewachsen ist und damit weit unter dem Niveau des Verteidigungshaushaltes liegt.¹⁰

Die unverhältnismäßig hohen Verteidigungsausgaben erklären sich mit einer nach 1988 von dem Regime angestrebten Modernisierung des burmesischen Militärs. Im Rahmen dieser Modernisierungsmaßnahmen wurden nicht nur für mehrere Milliarden US\$ Waffen aus China angeschafft, auch die Personalstärke des burmesischen Militärs wurde beträchtlich erhöht.¹¹ Mit einer geschätzten halben Millionen Soldaten könnte Burma mittlerweile Vietnam als personalstärkste Armee in Südostasien überholt haben.

Mit der Kombination aus den drei genannten Faktoren - den Waffenstillstandsabkommen mit einem Großteil der ethnischen „Rebellenarmeen“, der massiven Unterdrückung der demokratisch gewählten Opposition und der ambitionierten Modernisierung der Streitkräfte - gelang es dem Regime, die nach den Protesten von 1988 und dem Wahlergebnis von 1990 ins Schwanken geratene Stellung des Militärs in der burmesischen Gesellschaft signifikant zu festigen. Heute dominiert das Militär die politische Bühne des Landes so unbestritten wie nie zuvor.

Dass die Herrschaft des Militärs dennoch nicht unangefochten ist, dafür ist vor allem die wirtschaftliche Entwicklung des Landes verantwortlich. So war den Protesten von 1988 eine stetige Abwärtsentwicklung der burmesischen Wirtschaft vorausgegangen, die Ende des Jahres 1987 ihren Höhepunkt gefunden hatte.¹² Die vom SLORC initiierte wirtschaftliche Öffnung, mit der das Land den Anschluss an den wirtschaftlichen Aufschwung in der Region finden sollte, brachte bis heute keine entscheidende Verbesserung der Lage. Für die Masse der Burmesen hat sich die wirtschaftliche Lage - ablesbar vor allem an den kontinuierlich steigenden Preisen für Grundnahrungsmittel - eher noch verschlechtert.

Eine in grundsätzlichen Fragen verfehlte Wirtschaftspolitik und fehlende Investitionen aus dem Ausland haben dazu geführt, dass offenbar alle positiven Effekte der wirtschaftlichen Öffnung von der teuren Modernisierung des Militärs absorbiert wurden. Die wirtschaftliche Lage des Landes genau einzuschätzen gestaltet sich schwierig, weil die von Seiten des Regimes veröffentlichten Zahlen nicht als verlässlich gelten. Eine Reihe von Indikatoren weist aber darauf hin, dass sich der burmesische Staat am Rande einer Pleite bewegt.¹³

Nun wird vermutet, dass das Regime deswegen den verschiedenen internationalen Akteuren und potentiellen Investoren zugestimmt hat. Dennoch ist eine Belebung der burmesischen Wirtschaft auch in nächster Zukunft nicht absehbar. Seitdem die USA sich zu einem Verbot von Neuinvestitionen und gemeinsam mit der EU und der UN zu einer signifikanten Begrenzung der Entwicklungshilfezahlungen entschlossen haben, hat sich nichts grundlegend

¹⁰ Vgl. Mya Maung: *The Burma Road to Capitalism. Economic Growth versus Democracy*. Westport 1998. S.103

¹¹ Vgl. Andrew Selth: *The Myanmar Army Since 1988: Aquisitions and Adjustments*. In: *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 17, No. 3, Dec. 1995. S. 245 ff.

¹² Als Ende des Jahres im Zuge einer Währungsreform geschätzt 75% aller Sparguthaben mit einem Schlag wertlos geworden waren, kam es spontan zu den ersten größeren Demonstrationen seit mehr als 10 Jahren.

¹³ Vgl. Mya Maung (1998) S.99. Nach offiziellen Angaben ist das Haushaltsdefizit in den Jahren von 1989 bis 1995 um 400% angestiegen.

an dieser restriktiven Haltung der internationalen Gemeinschaft geändert.¹⁴ Auch die Investitionen aus der ASEAN, in die das Land im Jahr 1997 aufgenommen wurde, sind während der Asienkrise dramatisch gefallen und trotz des neuerlichen Aufschwungs in der Region in keinem nennenswerten Ausmaß wieder angestiegen.¹⁵

Angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung ist die Zukunft des Landes nach allen Extremen hin offen. So bewegt sich die Diskussion seit dem Jahr 1988 zwischen der Hoffnung auf eine friedliche Liberalisierung/Demokratisierung und der Furcht vor erneuten gewaltsamen Zusammenstößen zwischen dem burmesischen Volk und dem Militär, ohne dass bis heute einer der beiden Fälle eingetreten wäre.

1.2 Das Konfliktpotential ethnischer Vielfalt

Mit 135 verschiedenen linguistischen Gruppen, die gewöhnlich den sieben ethnischen Obergruppen der Karen, Karenni, Shan, Kachin, Chin, Arakanesen und Mon zugeordnet werden, existiert eine Vielfalt ethnischer Minderheiten in Burma/Myanmar. Geschätzte 40% der Gesamtbevölkerung sind den Minderheiten zuzurechnen, die aber rund 60% der Fläche Burmas/Myanmars bewohnen.¹⁶

Eine der Besonderheiten der zwischenethnischen Beziehungen in Burma/Myanmar ist die geographische Verteilung von Mehrheitsethnie und Minderheiten. Während die Mehrheitsethnie in der zentralen Ebene siedelte, wo sie im Jahr 1044 das erste burmesische Reich von Pagan begründete, ließen sich die Minderheiten größtenteils in den Bergketten und Hochebenen nieder, die diese Ebene in Form eines Hufeisens umgeben. Somit ist die Beziehung zwischen Birmanen und Minderheiten bereits geografisch die zwischen Zentrum und Peripherie.

Vor der Ankunft der Kolonialmacht Großbritannien, die das Land in drei Kriegen zwischen 1824 und 1886 schrittweise besetzte und dem Indian Empire angliederte, waren die burmesischen Königreiche zwar die dominierende politische Kraft, ihre Herrschaft über die Minderheiten blieb aber beschränkt. Im Austausch für die Anerkennung der Herrschaft des burmesischen Königs, für Tributzahlungen und das zur Verfügung stellen von Soldaten lebten die Minderheiten relativ unabhängig von der burmesischen Monarchie. Sie hatten ihre eigenen Herrscher, ihre eigenen Gesetze, ihre eigenen Glaubensvorstellungen und ihre eigene Kultur, und sie sprachen ihre eigenen Sprachen.¹⁷

Zu keinem Zeitpunkt in der vorkolonialen Geschichte bemühten sich die burmesischen Monarchen darum, die Minderheiten unter Zwang zu assimilieren.¹⁸ Die zwischenethnischen

¹⁴ Die EU hat vor Jahren ihr Einreiseverbot für alle Mitglieder des Regimes und ihre Familienangehörigen erweitert. Zudem wurde der Beschluss gefasst, vorläufig das Vermögen der Betroffenen in der EU zu konfiszieren. Des Weiteren haben der britische und der französische Außenminister in ihren Ländern ansässige Ölfirmen, die vor den Sanktionen Förderverträge mit dem Regime in Rangoon abgeschlossen haben, offiziell zu einer Beendigung ihres Engagements aufgefordert.

¹⁵ Vgl.: AFP: ASEAN Funds in Burma drop 70%. In: BurmaNet News, May 28, 1999

¹⁶ Genaue Zahlen zu Bevölkerungszahl und ethnischer Zugehörigkeit liegen nicht vor. Die gegenwärtigen Schätzungen basieren im wesentlichen auf dem letzten offiziellen Zensus aus dem Jahr 1983. Aus politischen Gründen weichen die Angaben von Minderheitenorganisationen und burmesischer Regierung deutlich voneinander ab.

¹⁷ Eine kurze aber exzellente Zusammenfassung der Herrschaftsbeziehungen zwischen Burmesen und den „Hill-People“ in Peter Kunstadter „Introduction“. In: Peter Kunstadter (ed.): Southeast Asian Tribes, Minorities, and Nations. Vol. 1, Princeton 1967

¹⁸ Silverstein (1998): S. 16

Beziehungen in Burma waren verschiedensten Untersuchungen zufolge bis zur Ankunft der Briten nur geringfügig von proto-nationalistischen Sentiments geprägt.

Politisch relevant wurde die ethnische Zugehörigkeit erst unter der britischen Kolonialherrschaft, unter der das Land in das direkt verwaltete *Burma proper*, die zentrale, von den Birmanen bewohnte Ebene, und in die indirekt verwalteten *frontier areas*, dem hufeisenförmigen, von den Minderheiten bewohnten Gürtel um die Ebene, geteilt wurde. Unter der indirekten Verwaltung blieben die Minderheiten von der Kolonialherrschaft weitgehend unberührt, während die Birmanen im direkt verwalteten *Burma proper* signifikante Veränderungen der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ordnung erlebten. Nicht zufällig blieb der sich ab den 20er Jahren entwickelnde anti-koloniale Nationalismus weitgehend auf die Birmanen beschränkt.

Als die junge nationalistische Bewegung der Birmanen den Briten nach dem 2. Weltkrieg die Unabhängigkeit abtrotzte, hatten sich die ohnehin bestehenden Gräben zwischen der Mehrheitsethnie und den Minderheiten 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 Jahr 1947 die nationale Bewegung der Birmanen angeführt hatte und in Burma als Nationalheld verehrt wird, die meisten Minderheiten in dem sog. *Panglong-Agreement* von einer gemeinsamen Zukunft in einer föderal organisierten Union von Burma zu überzeugen.

Die einzige Minderheit, die sich zu diesem Zeitpunkt dem politischen Kompromiss des *Panglong-Agreement* verspernte, waren die Karen. Sie hatten sich aus einer Reihe von Gründen zu der bevorzugten autochthonen Minderheit der Briten entwickelt. Als solche besetzte sie überproportional viele wichtige Stellen im kolonialen Staatsapparat und war entscheidend an der wirtschaftlichen Entwicklung des Irrawaddy-Deltas beteiligt, durch die Burma in den 30er Jahren zum größten Reis-Exporteur der Welt aufstieg. Anders als unter den anderen Minderheiten entwickelte sich unter den Karen mit der *Karen National Union* (KNU) früh eine eigene, proto-nationalistische Bewegung. Insbesondere nachdem es während des Zweiten Weltkrieges zu blutigen Übergriffen von Birmanen gegen Karen gekommen war, weil sie von der Mehrheitsethnie als verlängerter Arm der Kolonialmacht wahrgenommen wurden, wollte die KNU einen eigenen Karen-Staat begründen bzw. für ihre Siedlungsgebiete den Status einer englischen Kolonie beibehalten.

Als das Land im Jahr 1948 wenige Wochen nach Ausrufung der Unabhängigkeit über einen innerbirmanischen Konflikt zwischen den herrschenden Sozialisten und den Kommunisten in einen Bürgerkrieg stürzte, griffen wenig später die Karen zu den Waffen und „befreiten“ einen Großteil der von ihnen beanspruchten Gebiete. Die „Karen-Problematik“ blieb bis zum Ende der Ära der parlamentarischen Demokratie von 1948 bis 1962 ungelöst. Zwar bemühte sich die Regierung des dreimalig gewählten Premierministers U Nu vor allem ab dem Ende der 50er Jahre um eine Lösung der Minderheitenproblematik, die auch andere Minderheiten einschließen sollte, die mit ihrem Status bzw. dem Grad ihrer politischen Autonomie unzufrieden waren. Doch als diese Bemühungen kurz vor einem Durchbruch standen, wurden sie jäh durch den Militärputsch beendet.

Als das Militär 1962 die Macht ergriff, begründete es diesen Schritt damit, dass es vor dem Hintergrund der steigenden Spannungen unter den Minderheiten ein Auseinanderbrechen der Union von Burma verhindern wollte. Doch erst die rigorose Zentralisierung der Regierungsverantwortung in den Händen des birmanisch dominierten Militärs - die föderale Verfassung wurde für obsolet erklärt und 1974 durch eine unitaristische ersetzt - führte dazu, dass sich in den folgenden Jahren praktisch alle Minderheiten des Landes gegen das Regime erhoben und mit Waffengewalt für ihre Unabhängigkeit kämpften. Damit hatte erst das

Militärregime einen Konflikt eskalieren lassen, den es nun zur Legitimation seiner dominanten Rolle im Staat nutzen konnte.

Doch auch bei der Konfliktlösung mit militärischen Mitteln war das burmesische Militär wenig erfolgreich. Noch 1988 kontrollierte das Regime effektiv nur knapp zwei Drittel des Landes.

1.3 Die Macht der Kultur/ Die Kultur der Macht

Lange wurde die These diskutiert, die Herrschaft des Militärs sei durch die Verankerung des Autoritarismus in der traditionellen Kultur der Burmesen legitimiert. In der wissenschaftlichen Diskussion zu Burma wurde immer wieder hervorgehoben, dass traditionelle Macht- und Autoritätsvorstellungen die Dominanz autoritärer Regime in Burma begünstigen würden.¹⁹

Tatsächlich offenbart ein Vergleich zwischen der vorkolonialen politischen Ordnung und der unter dem Militärregime bemerkenswerte Parallelen. Die Herrschaft der burmesischen Könige stand in der Tradition buddhistischer Gott-Könige und war prinzipiell absolut. Sie konnten nach Gutdünken über Leben und Tod ihrer Untertanen entscheiden. Theoretisch waren sie zwar dazu verpflichtet, den vom Buddhismus definierten moralischen Prinzipien „guter Regierungsführung“ zu folgen. In realiter gab es aber keine Macht oder Autorität, der sie Rechenschaft schuldig gewesen wären. Das politische System sah keine unabhängige oder halbautonome Bürokratie außerhalb der Kontrolle des Königs vor. Alle Vermögenswerte des Landes wurden prinzipiell als sein Eigentum wahrgenommen. Darüber hinaus standen die Klöster und Glaubensgemeinschaften des buddhistischen Mönchordens, der Sangha, unter der Aufsicht eines klerikalen Oberhauptes, das vom König ernannt und entlassen wurde. Über ihn konnte der König Kontrolle über den Glauben seiner Untertanen ausüben.

Vor der Ankunft der Kolonialmacht war Burma im wesentlichen eine agrarisch geprägte Zwei-Klassen Gesellschaft mit dem Hofstaat und seinen Stadthaltern als Sonderklasse. Die Welt der einfachen Bauern, deren Erträge weitestgehend der Selbstversorgung dienten, beschränkte sich auf das Dorf und seine nähere Umgebung. Die damit begrenzten weltlichen Angelegenheiten regelte im wesentlichen der Buddhismus. Während der vorkolonialen Ära beschäftigten sich die gläubigen Buddhisten nicht mit dem Staat oder der Gesellschaft, in der sie lebten. Sie spekulierten nicht darüber, wie man beides verändern oder verbessern könnte. Der gewöhnliche Burmese interessierte sich nicht für politische Entscheidungen am Hof. Er vermied gar den Kontakt mit der Regierung und ihren Vertretern. Das politische System und die absolute Herrschaft des Königs wurden als etwas Gegebenes hingenommen und nicht in Frage gestellt.²⁰

Das unter Führung General Ne Wins nach dem Putsch von 1962 eingeführte System des „*Burmesischen Sozialismus*“ griff den Anspruch der vorkolonialen Monarchen nach absoluter Herrschaft wieder auf. Bis zur Einführung einer Verfassung im Jahr 1974 führte Ne Win das Land als Kopf eines sog. Revolutionsrates mit so umfassenden Befugnissen wie sie zuletzt die burmesischen Könige inne gehabt hatten. Die Wirtschaft wurde verstaatlicht und unter die Kontrolle des Militärs gestellt, die Verwaltung neu strukturiert und mit Militärs besetzt oder von ihnen kontrolliert, und der Sangha, der infolge der Trennung von Staat und Religion seit

¹⁹ Neben Pye (1962, 1985) exemplarisch Taylor (1987); Aung-Thwin (1983, 1985, 1989); Wiant (1988); Wiant/Steinberg (1988)

²⁰ Josef Silverstein: The Evolution and Salience of Burma's National Political Culture. In: Robert I. Rotberg (ed.): Burma. Prospects for a Democratic Future. Washington 1998. S. 13

dem Anbruch der Kolonialherrschaft autonom über religiöse Angelegenheiten entschieden hatte, ebenfalls unter staatliche Kontrolle gestellt.

Somit ließ sich auch die Gesellschaft des Burmesischen Sozialismus als Zwei-Klassen Gesellschaft beschreiben, mit dem Militär als Sonderklasse auf der einen und dem einfachen Volk auf der anderen Seite. Das Regime verbaute alle alternativen sozialen Aufstiegswege außerhalb des Militärs - etwa eine Karriere in der freien Wirtschaft oder in der Bürokratie - und besetzte Posten in den staatlichen Unternehmen und in der Verwaltung generell nicht nach der fachlichen Qualifikation eines Bewerbers, sondern nach der Beurteilung seiner Loyalität gegenüber dem Militärregime. Dies erklärt zu einem großen Teil, warum das an fruchtbarem Land und Bodenschätzen reiche Burma unter dem Regime des Burmesischen Sozialismus nicht einmal wieder an den wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Kolonialzeit anknüpfen konnte.

Gegen die These, das Militär habe ein „kulturgerechtes“ Regime installiert und deshalb so deutlich die politische Bühne dominieren können, spricht eine Reihe von Fakten. So hatten sich die vorkolonialen Traditionen, zu denen das Militärregime immer wieder einen Bezug suchte, in den Jahren zwischen dem Ende der burmesischen Monarchie und dem Beginn der Militärherrschaft längst überlebt. Der politische Fatalismus der einfachen Bevölkerung der vorkolonialen Ära war längst passé. In der Auseinandersetzung mit der Kolonialmacht und den 14 Jahren der demokratischen Ära war das politische Bewusstsein der Burmesen deutlich gewachsen und hatte sich zu einem lebendigen politischen Pluralismus entwickelt. Trotz der deutlichen Defizite des demokratischen Systems in den Jahren zwischen der Unabhängigkeit und dem Putsch, die sich im wesentlichen auf die Auswirkungen des Bürgerkrieges zurückführen lassen, gab es deutliche Anzeichen für eine mögliche Konsolidierung der Demokratie in Burma.

Auf Grundlage dieser (jungen) Tradition des politischen Pluralismus regte sich bereits kurz nach dem Putsch deutlicher Widerstand gegen die gravierende Einschränkung politischer Freiheiten durch das Militär, vor allem unter Studenten. Dieser Widerstand flammte die gesamte Ära des Burmesischen Sozialismus hindurch immer wieder auf, insbesondere in der Folge wirtschaftlicher Krisen. Dieses Protestpotential konnte sich aber aufgrund der engmaschigen Kontrolle der burmesischen Gesellschaft durch das Militär nicht innerhalb der Landesgrenzen bzw. der vom Militär kontrollierten Gebiete politisch organisieren. Die Kommunisten, die den Bürgerkrieg auslösten und schrittweise vom Militär in Stellungen an der chinesischen Grenze im Nordosten zurückgedrängt werden konnten, und eine in den 70er Jahren von dem ehemaligen Premierminister U Nu von Thailand aus organisierte Widerstandsarmee, konnten nicht bis nach *Burma proper* durchdringen.

Der Erfolg des burmesischen Militärs, sich ein knappes Vierteljahrhundert lang an der Spitze der von ihm kreierte *Sozialistischen Republik der Union von Burma* zu halten, erklärt sich demnach weniger mit einer kulturell bedingten Vorliebe der Burmesen für autoritäre Regierungsformen, als vielmehr durch den kompromisslosen Einsatz von Gewalt, die kompromisslose Eliminierung sämtlicher politischer Freiheiten und die kompromisslose Sperrung alternativer sozialer Aufstiegswege.

Dass das burmesische Militär in die Position gelangen konnte, die vollständige Kontrolle über den burmesischen Staat zu übernehmen, erklärt sich damit, dass es sich im Laufe des Bürgerkrieges zur mächtigsten und am besten organisierten Institution des Landes entwickelt hatte. Dass es schließlich überhaupt den Willen entwickelt hatte, die Macht im Lande zu übernehmen, hat seine Ursache darin, dass es nie eine unpolitische Armee war. Die Wurzeln des burmesischen Militärs lagen in der anti-kolonialen Befreiungsbewegung und während des Kampfes um die Unabhängigkeit hatte sich militärische Macht als Ausdruck politischer Macht etabliert.

1.4 Krise und Konsolidierung des Autoritarismus in Burma

Durch eine sozialistisch motivierte, wenig pragmatische Wirtschaftspolitik und den Mangel an qualifizierten Experten in den entscheidenden Positionen war das Land während der Ära des Burmesischen Sozialismus immer tiefer in eine wirtschaftliche Krise gerutscht. Großzügige Hilfen aus dem Ausland - darunter die BRD als der zweitgrößte Geber nach Japan - konnten diesen Prozess zwar verzögern, stoppen konnten sie ihn aber nicht. Im Zusammenhang mit einer wirtschaftspolitisch kaum nachvollziehbaren Entwertung eines Großteils der burmesischen Währung im November 1987, die rund 75 Prozent der Ersparnisse der burmesischen Bevölkerung vernichtete, kam es spontan zu Massenprotesten.

Diese Proteste ebten auch nach dem Eingreifen des Militärs nicht ab, sondern gewannen im Laufe der ersten Hälfte des Jahres 1988 weiter an Zulauf. Als im Juli 1988 Ne Win seinen Rücktritt vom Vorsitz der vom Militär dominierten *Burmese Socialist Programme Party* (BSPP) bekannt gab, wurde dies von Beobachtern, wichtiger aber noch von den Burmesen selbst, als Signal für einen möglichen Systemwechsel gedeutet. Gleichzeitig wurde mit Sein Lwin ein neuer Regierungschef eingesetzt, der sich bereits während der blutigen Niederschlagung von Studentenprotesten kurz nach dem Putsch den Beinamen „Schlächter von Rangoon“ erworben hatte. Nach einem 18-tägigen Interregnum, in dem es zu zahlreichen blutigen Zusammenstößen zwischen Demonstranten und dem Militär kam, wurde Sein Lwin durch Dr. Maung Maung abgelöst, der als einziger Zivile der Parteilite der BSPP angehörte.

Unter seiner Ägide wurde das sonst allgegenwärtige Militär zurück in die Kasernen beordert, womit der sog „kurze Sommer der Demokratie“ begann. In diesem „Machtvakuum“, in dem die öffentliche Ordnung notdürftig von eilig organisierten Streikkomitees, Studentenvereinigungen, Gewerkschaften und buddhistischen Mönchen aufrecht erhalten wurde, avancierte die zufällig im Land weilende Aung San Suu Kyi als Tochter des verehrten Nationalhelden Aung San schnell zur Symbol- und Führungsfigur. Doch bevor sich die Demokratiebewegung in allgemein akzeptierten Parteien und ähnlichen Organisationen formieren konnte, beendete das burmesische Militär, dessen führende Vertreter sich im *State Law and Order Restoration Council* (SLORC) organisiert hatten, gewaltsam den kurzen Sommer der Demokratie. Konservativen Schätzungen zufolge verloren rund 10.000 Burmesen während der Ereignisse von 1988 ihr Leben.

Dass der erhoffte Systemwechsel im Jahr 1988 scheiterte, hat mehrere Ursachen. Die mangelnde Organisation der Demokratiebewegung und die generelle Unerfahrenheit ihrer Protagonisten - insbesondere die schnell zur Symbolfigur der Bewegung avancierende Aung San Suu Kyi konnte auf keine praktischen Erfahrungen aus der Politik zurückgreifen -, erklärt zu einem Gutteil das Scheitern des geforderten Systemwechsels. Zum anderen Teil erklärt es sich mit der unerwartet großen Geschlossenheit des Militärs, die nicht zuletzt dadurch befördert wurde, dass die Opposition aufgrund ihrer Zersplitterung keine überzeugenden Garantien zu dem Status des Tatmadaw (Bezeichnung für das Militär als die herrschende Klasse in Burma) im Transitionsprozess geben konnte. In diesem Zusammenhang scheint die Kasernierung der Soldaten während des kurzen Sommers der Demokratie dazu beigetragen zu haben, dass es nicht zu einer Solidarisierung zwischen den unteren Rängen des Tatmadaw und der Demokratiebewegung kam.

Als sich schließlich der SLORC formierte und zum Schlag gegen die Demokratiebewegung ausholte, besetzte das Regime geschickt die Themen, die als Ursachen für die Proteste galten. So adressierte das neue (alte) Militärregime mit der bedingungslosen Abschaffung des Burmesischen Sozialismus, der parallel in Aussicht gestellten wirtschaftlichen Öffnung des Landes und der Ankündigung, freie Wahlen auszurichten, genau die Probleme, die die Menschen auf die Straße geführt hatten. Gleichzeitig suchte die Militärführung mit der forcierten Berichterstattung über die militärischen Auseinandersetzungen mit den

Minderheiten ihre Bedeutsamkeit für das Überleben des Staates und die Sicherheit der burmesischen Gesellschaft hervorzuheben.

Durch eine Reihe ineinandergreifender politischer und militär-strategischer Maßnahmen gelang es dem SLORC nach der gewaltsamen Machtübernahme, seine Herrschaft zu re-etablieren. In Kombination mit der Sicherung der Geschlossenheit in den eigenen Reihen war die Sicherung der Zahlungsfähigkeit des Regimes das wichtigste Element auf dem Weg zur Wiederherstellung der autoritären Herrschaft in Burma. Dies gelang durch einen signifikanten Wechsel im wirtschaftspolitischen Kurs des Regimes.

Durch den Verkauf der Holzfäll- und Fischereirechte an thailändische Unternehmen sowie durch ein Handelsabkommen mit den Chinesen erschloss das Regime kurzfristig neue Kapitalströme, mit denen es die größten Lücken im Haushalt decken, die Löhne der Staatsangestellten und Soldaten verdoppeln und die personelle wie materielle Aufstockung der Streitkräfte finanzieren konnte. Insbesondere im Handelsabkommen mit den Chinesen zeichnete sich allerdings bereits ab, dass der neue wirtschaftspolitische Kurs mittel- bis langfristig keinen nachhaltigen Entwicklungsschub in der gesamten burmesischen Ökonomie würde auslösen können.

Von großer Bedeutung für die Re-Etablierung des Regimes war der überraschende Zusammenbruch des kommunistischen Widerstandes. Die birmanischen Kommunisten waren seit Ausbruch des Bürgerkrieges langsam in den Nordosten des Landes, an die Grenze zwischen Shan-Staat und China, gedrängt worden. Dort hatten sie mit direkter Unterstützung der Chinesen eine mehrere tausend Mann starke Armee aufgebaut, die sich unterhalb der birmanischen Führungsebene aus den ethnischen Minderheiten der Wa und der Kokang rekrutierte. Eben diese Minderheiten rebellierten Anfang des Jahres 1989 gegen die kommunistischen Kader, die nach China abgeschoben wurden.

Nicht daran interessiert, einen Kampf fortzusetzen, den sie unter dem Druck birmanischer und chinesischer Kommunisten begonnen hatten, vereinbarten die beiden Minderheiten einen Waffenstillstand mit dem Regime. Damit wurde nicht nur der allgemeine militärische Widerstand gegen das Regime signifikant abgeschwächt. Da nun ein wichtiger Teil der Grenze zu China von den Truppen des Tatmadaw kontrolliert wurde, konnte auch der durch das Abkommen legalisierte Handel vom Regime kontrolliert und damit zur Einkommensquelle der Zentralregierung werden. Kritisch an dem vereinbarten Waffenstillstandsabkommen war, dass die Opium- und Heroinproduktion, die sich insbesondere auf diesen Teil des Goldenen Dreiecks konzentrierte, nun weder durch militärische Auseinandersetzungen noch durch staatliche Kontrollen begrenzt wurde.

Im Vergleich zu der Minderheitenpolitik während der Ära des Burmesischen Sozialismus waren die Waffenstillstandsabkommen zwar ein Novum, einen genuinen Wandel in der Minderheitenpolitik des Regimes bedeutete dies jedoch noch nicht, da mit ihnen keine Ansätze zur politischen Lösung der Minderheitenproblematik verknüpft waren. Gemessen an den Auswirkungen auf den Widerstand der Minderheiten gegen die Zentralregierung lassen sich die Abkommen eher als militär-strategisch motivierte Maßnahme werten. So konnte das Tatmadaw einen Großteil seiner Truppen, die zuvor im Kampf gegen die Kommunisten im Norden gebunden waren, verlagern und gegen andere Minderheiten-Armeen einsetzen. Darüber hinaus hatten viele Minderheitenarmeen, die sich zu großen Teilen über den illegalen Import von Konsumgütern aus den Nachbarländern Thailand und China finanzierten, empfindliche Einbußen hinzunehmen, da der nun legale Handel in steigendem Maße vom Tatmadaw kontrolliert wurde.

Mit ähnlichem strategischen Geschick drängte das Regime die Demokratiebewegung von der politischen Bühne des Landes. Indem er an dem Versprechen, freie Wahlen abzuhalten, festhielt, entschärfte der SLORC das Konfliktpotential, das aus der Forderung der

Demokratiebewegung nach einem Systemwechsel resultierte. Gleichzeitig provozierte das Regime durch strenge Auflagen und durch die Inhaftierung bzw. die Verhängung des Hausarrests über Oppositionelle die Flucht zahlreicher Aktivisten in die Gebiete der Minderheiten. Dort zu den gegen den Staat operierenden Insurgenten gerechnet, wurden die Aktivisten nicht als Teil der legalen Opposition anerkannt. So konnte das Regime die politischen Aktivitäten der Opposition im Herzen des Landes kontrollieren und gleichzeitig mit militärischen Mitteln gegen die Aktivisten am Rande des Staates vorgehen.

Durch die Flucht von Studenten, Mönchen und anderen Aktivisten in die Gebiete der Minderheiten - insbesondere auf das von Karen kontrollierte Territorium - entstanden zum ersten Mal seit Jahrzehnten wieder intensive politische Kontakte zwischen Minderheiten und der Mehrheitsethnie. Anfangs noch ohne konkrete politische Ziele für die Zeit nach einem Systemwechsel zu formulieren, solidarisierten sich die burmesischen Aktivisten mit den Minderheiten im gemeinsamen Kampf gegen das Militärregime und formierten gemeinsame Dachorganisationen. Insbesondere nachdem deutlich geworden war, dass es trotz des eindeutigen Votums der Bevölkerung in den Wahlen von 1990 nicht zu dem erhofften, sofortigen Systemwechsel kommen würde, entwickelten sich diese Dachorganisationen in einem historisch einmaligen Prozess zu der ersten ethnienübergreifenden politischen Kraft Burmas/Myanmars. Problematisch dabei blieb, dass sich dieser Teil der burmesischen Opposition aufgrund seiner Kriminalisierung durch das Regime nicht (mit politischen Mitteln) im politischen Prozess im Herzen des Landes etablieren konnte.

Trotz des eindeutigen Votums der burmesischen Bevölkerung für eine Demokratisierung in den Wahlen von 1990 gelang dem Regime in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Konsolidierung seiner autoritären Herrschaft. Das Regime verdankte dies in erster Linie dem Erfolg seiner Waffenstillstandsinitiative. In einem Dominoeffekt schlossen sich immer mehr Minderheitenorganisationen Waffenstillstandsverträge mit dem Regime ab. Mit den frei werdenden Kräften, die zudem durch die massive personelle und materielle Aufstockung des Tatmadaw verstärkt wurden, konnte das Regime den militärischen Druck auf die verbleibenden Minderheitenorganisationen, insbesondere die KNU, erhöhen.

Unter der Kombination aus militärischem Druck und Waffenstillstandsangebot zerfiel schließlich die bis dahin größte Dachorganisation der Minderheiten, die *National Democratic Front* (NDF). Durch diesen Zerfall konnte das Regime verhindern, dass sich die in der Geschichte des Landes einmalige Front aus Minderheitenorganisationen und Demokratiebewegung als alternative, nicht mehr vom Regime kontrollierbare Kraft auf der politischen Bühne etablieren konnte. Nur kurz nachdem sich die gemeinsamen Dachorganisationen formiert hatten, waren sie gezwungen, das Land unter dem militärischen Druck des Tatmadaw in Richtung Thailand und später auch nach Übersee zu verlassen.

Mit der Kombination aus Waffenstillstandsofferte und militärischem Druck gelang es dem Regime nicht nur, die Minderheitenfront(en) zu spalten, sondern auch einzelne Minderheitenorganisationen. So zerfielen über Jahrzehnte stabile Minderheitenorganisationen wie die KNU in konkurrierende Fraktionen, von denen einige auf Seiten des Tatmadaw gegen die eigene Ethnie kämpften. Diese Grabenkämpfe innerhalb einzelner Minderheitenorganisationen belasteten den Anspruch der großen Organisationen, repräsentativ die Interessen ihrer Ethnie zu vertreten.

Im Umgang mit der demokratischen Opposition im Landesinneren setzte das Regime prinzipiell den Kurs fort, den es nach seiner Machtübernahme eingeschlagen hatte. Parallel zum Einsatz von Gewalt stellte das Regime immer wieder Reformen in Aussicht, um den Widerstandswillen der Bevölkerung und der Opposition zu begrenzen. Zuerst mit der Aussicht auf freie Wahlen, anschließend mit Aussicht auf eine Übergabe der Macht an den

eindeutigen Wahlsieger und schließlich mit der Aussicht auf eine äquivalente Stimmenmehrheit in der verfassunggebenden Versammlung.

Als deutlich wurde, dass sich das Regime seine dominante Stellung auf der politischen Bühne konstitutionell sichern wollte, und die angekündigten Reformschritte immer wieder verzögerte, um die Demokratiebewegung hinzuhalten und zu paralysieren, blieb der Opposition kaum eine andere Wahl, als die internationale Gemeinschaft zu Sanktionen aufzurufen. So verhärteten sich schrittweise die Fronten zwischen der Demokratiebewegung und dem Regime, bis zu dem Punkt, an dem nur noch Aung San Suu Kyi allein als „unantastbare“ Symbolfigur der Opposition auf internationaler Ebene an die Systemwechselforderung der Bevölkerung erinnerte.

Parallel zu der schrittweisen Zurückdrängung der Demokratiebewegung und der Isolierung Aung San Suu Kysis arbeitete das Regime daran, seine Herrschaft organisatorisch und politisch neu zu fundieren. So verschärfte 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. Weiterhin willens, seine Herrschaft durch den Bezug zu vorkolonialen Traditionen abzustützen, ersetzte es die alten Legitimationsmuster des Burmesischen Sozialismus in der Myanmarifizierungs-Kampagne durch neue, wobei es auch vor deutlichen Geschichtsfälschungen nicht zurückschreckte.

Trotz der erfolgreichen Konsolidierung der autoritären Herrschaft stand das Regime weiterhin vor dem Problem, neue Investitionen und andere Erlösströme zu erschließen, um die Expansion der Armee und den Staatshaushalt finanzieren zu können. Nachdem sich die USA in Reaktion auf die Repressionen gegen die Demokratiebewegung und Aung San Suu Kyi zu einem Verbot von Neuinvestitionen in Burma entschlossen hatten, geriet das Regime dabei zunehmend in eine einseitige Abhängigkeit von Investoren aus den Ländern der ASEAN und aus China. Im Umgang mit berüchtigten Drogenbaronen des Goldenen Dreiecks zeigte sich darüber hinaus, dass das Regime auch illegal erwirtschaftete Gelder als Investitionen zu akzeptieren bereit war.

Dies in Kombination mit den von Amnesty International und anderen Organisationen dokumentierten Menschenrechtsverletzungen beim Niederschlagen der Demokratiebewegung und im Krieg gegen die Minderheiten brachten dem Land den Status eines „Paria-Staates“ in der Region ein. Dass es dennoch in die ASEAN aufgenommen wurde, verdankte das Regime der Tatsache, dass dort die Furcht vor einer strategischen Expansion der Chinesen stärker wog als die Belastungen durch die internationale Ächtung.

Neben den Maßnahmen zur politischen Konsolidierung der autoritären Herrschaft war das Regime nach wie vor darauf angewiesen, neue Investitionen in das Land zu locken und weitere Erlösströme zu sichern, da die großen Investitionen in den ersten Jahren nach der Machtergreifung des SLORC in erster Linie extraktiver Art waren - hierunter fallen die Holzfall- und Fischereirechte der Thais ebenso wie die Ölförderabkommen mit westlichen Konzernen. Darüber hinaus erhöhte die Öffnung zum chinesischen Markt hin das Handelsdefizit und behinderte die Entwicklung der eigenen Industrie. Die Wirtschafts-politik nach 1988 hatte somit keine signifikanten positiven Folgewirkungen für eine breite wirtschaftliche Entwicklung des Landes.

Sowohl der Versuch, Burma für den (Massen-)Tourismus zu öffnen, als auch die offene Legalisierung offensichtlich aus dem Drogenhandel stammender Gelder zeigten, dass sich das Regime ständig um neue Einnahmequellen bemühte. Da die Konsolidierung der autoritären Herrschaft, insbesondere durch das sukzessive, an Härte gewinnende Zurückdrängen der Demokratiebewegung und ihrer Anführerin Aung San Suu Kyi, deutliche Kritik aus dem Westen und schließlich eingeschränkte Wirtschaftssanktionen der USA hervorrief, war das

Regime bereits von alternativen Investitionen aus dem Westen abgeschnitten, als die industrialisierten Länder der ASEAN als die letzten ernsthaften Investoren in Burma selbst in eine wirtschaftliche Krise gerieten.

Von der Härte der Asienkrise aufgrund der noch immer unterentwickelten Wirtschaft zwar nicht unmittelbar betroffen, waren die Auswirkungen dennoch signifikant. Selbst nachdem die sog. „Newly Industrialising Countries“ (NICs) der Region die Talsohle der Krise durchschritten hatten, stiegen die Investitionen in Burma nicht wieder an. Dass das Regime in dieser Situation im Jahr 1999 eine Offerte der Vereinten Nationen ablehnte, im Gegenzug für ernsthafte Gespräche mit der Opposition und erste Reformschritte dem Land eine Milliarde US\$ an Hilfsgelderzahlungen zu überweisen, kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass das Regime zu diesem Zeitpunkt noch an ein baldiges Wiederansteigen der Investitionstätigkeit aus anderen Ländern der Region glaubte.

Da diese Hoffnungen sich nicht erfüllten kann die Aufnahme von Gesprächen im Oktober 2000 zwischen dem Regime und der Demokratiebewegung bzw. ihrer Führerin Aung San Suu Kyi als Zeichen dafür gewertet werden, dass das Regime erkannt hatte, dass ohne einen Stimmungswechsel des Westens gegenüber dem Regime signifikante Investitionen und Hilfen auch in den nächsten Jahren nicht zu erwarten sind.

2. Die aktuellen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in Burma

Die Krise des autoritären Regimes im Jahr 1988 hat gezeigt, welche zentrale Bedeutung die wirtschaftliche Entwicklung für das Überleben des Autoritarismus in Burma hat. Ein Blick zurück zu den Protestwellen während der Ära des Burmesischen Sozialismus unterstreicht die Bedeutung dieses Punktes. Neben der Re-Etablierung und schließlich der Konsolidierung der autoritären Herrschaft war die Lösung der wirtschaftlichen Krise bzw. die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung die wichtigste Aufgabe des Regimes nach 1988.

Mehrere Faktoren haben die zentrale Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung in den 90er Jahren noch verstärkt. Hier ist in erster Linie das Ende des Sozialismus als politische Leitideologie zu nennen. Konnten die Erwartungen der Bevölkerung an den Staat, für wirtschaftliche Prosperität zu sorgen, noch durch die Idee einer sozial gerechten Gesellschaft abgedeckt werden, so fiel diese Argumentation mit dem Ende des Burmesischen Sozialismus aus. Von nun an gehörte spürbares wirtschaftliches Wachstum zu den wesentlichen Legitimationsmustern des Regimes.

Darüber hinaus wurde der enorme Entwicklungsunterschied zwischen dem Jahrzehnte isolierten Burma und seinen Nachbarn nach der wirtschaftlichen Öffnung des Landes deutlich sichtbar. So wurde etwa die Hauptstadt Rangoon, deren Verkehr jahrzehntenlang von Rikschas, Fahrrädern und selbst einfachen Büffelkarren geprägt war, innerhalb kürzester Zeit mit japanischen Gebrauchtwagen geradezu überschwemmt. Gleiches galt für einfache Konsumgüter, die nun ungehindert in das Land strömten.

Die Probleme, die das Regime bei der Sicherung wirtschaftlichen Wachstums vor und insbesondere nach dem Ausbruch der Asienkrise hatte, wurden bereits angedeutet. Um zu zeigen welche strukturellen Defizite der burmesischen Ökonomie anhaften, wird im folgenden die wirtschaftliche Entwicklung des Landes skizziert. Um die Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Krise nach 1988 auf die Bevölkerung deutlich zu machen, folgt eine Analyse der wichtigsten Eckpunkte der sozialen Entwicklung.

2.1 Die wirtschaftliche Entwicklung

Ähnlich der Entwicklung der politischen Verhältnisse lassen sich auch in der wirtschaftlichen Ordnung bemerkenswerte Parallelen zwischen der vor- und der postkolonialen Ära in Burma beobachten. Am auffälligsten ist dabei die Tradition einer dirigistischen Wirtschaftspolitik. So erstreckte sich der absolute Herrschaftsanspruch der burmesischen Könige prinzipiell auch auf die Wirtschaft; dieser Anspruch war zwar in realiter durch die schwachen administrativen Strukturen außerhalb einer Kernzone um den königlichen Palast begrenzt, sie wurden aber im königlichen Monopol auf Teak, Öl und alle anderen Exportgüter des Landes sichtbar.

Die rigorose Liberalisierung der burmesischen Wirtschaft unter der Kolonialherrschaft wurde von den zivilen Regierungen der parlamentarischen Ära, die sich auch wirtschaftspolitisch an sozialistischen Staaten orientierten, schrittweise aufgegeben. Das Militärregime verschärfte diesen Kurs durch die Verstaatlichung der größten Teile der burmesischen Wirtschaft in den 60er Jahren, lockerte ihn nach den schnell deutlich werdenden Misserfolgen des Systems in den 70er und 80er Jahren aber nur leicht.

Auch die vielzitierte Öffnung des burmesischen Marktes für private Investitionen aus dem Ausland nach 1988 brachte das SLORC-Regime nicht wesentlich von diesem Kurs ab. So wurde beispielsweise nur in dem kurzen Intervall zwischen 1988 und den Wahlen von 1990 die Wirtschaftspolitik des Staates flexibel im Jahrestakt geplant. Offensichtlich bereitete sich

der SLORC damit auf die Ablösung durch die vom Militär unterstützte, pseudo-zivile Regierung unter Führung der eigens geschaffenen „National Unity Party“ (NUP) vor. Nachdem diese die Wahlen mit großem Abstand zur NLD verloren hatte, wurde diese Praxis wieder aufgegeben.

Im Kanon mit dem Aufbau der USDA als Massenorganisation, in der sich die burmesische Zivilgesellschaft besser kontrollieren lassen sollte, und der Forderung nach der Formulierung einer neuen Verfassung, die die führende Stellung des burmesischen Militärs auf der politischen Bühne festschreiben sollte, entschloss sich das Regime wieder zu der Einführung mehrjähriger Wirtschaftspläne.

Das wirtschaftliche Erbe, das der SLORC antrat, war zweifelsohne ein schweres. Die Ziele des letzten 20-Jahre Plans der Ära des Burmesischen Sozialismus waren in allen Bereichen weit verfehlt worden. Das Außenhandelsdefizit lag bei 359 Millionen USD, die Auslandsschulden summierten sich zu rund 4 Milliarden USD und die Währungsreserven lagen bei nur noch 9,5 Millionen USD. Das Pro-Kopf Einkommen der Burmesen lag bei gerade einmal 200 USD im Jahr.²¹

Zu diesem Zeitpunkt schienen grundlegende Strukturreformen unausweichlich. Der Staat hätte zuerst das Vertrauen in die Währung wiederherstellen und Anreize zum Sparen schaffen müssen. Da die Inflationsrate über den staatlich festgelegten Zinssätzen lag, verlor man bereits seit Anfang der 80er Jahre effektiv sein Kapital, wenn man es bei einer der staatlichen Banken anlegte. Die burmesische Wirtschaft hätte gut ausgebildete und kompetente Experten im Bereich der Finanzplanung und des internationalen Handels gebraucht, die unabhängig von politischen Erwägungen nach den Maßstäben des ökonomisch Vernünftigen hätten entscheiden müssen. Der Staat hätte die Erneuerung und den Umbau der gesamten Infrastruktur in Angriff nehmen müssen. Und er hätte als essentielles Element für die Schaffung eines attraktiven Investitionsklimas sowohl für Investitionen aus dem Inland als auch Investitionen aus dem Ausland eine transparente und vor allem voraussehbare Wirtschaftspolitik formulieren müssen.²²

Doch die politische Lage kurz nach der Machtergreifung verbot dem SLORC eine genuine Liberalisierung der unterentwickelten, überregulierten burmesischen Wirtschaft. Ein Aufgeben des wirtschaftspolitischen Dirigismus barg das Risiko, gleichzeitig an politischer Macht zu verlieren. So verblieb die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin unter der engen Kontrolle des Militärs. Unabhängige Kräfte wurden in der burmesischen Wirtschaft so wenig zugelassen wie in der Politik.

Da ein solcher wirtschaftlicher Dirigismus in Phasen der Transition die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes auch durchaus befördern kann - Beispiele wie Südkorea, Japan oder Singapur belegen das -, war dies noch kein Grund, einen möglichen Aufschwung in Frage zu stellen. Die Grundvoraussetzung für den Erfolg einer solchen Strategie ist allerdings, dass der staatliche Dirigismus mit technokratischer Kompetenz in der Bürokratie gepaart ist. In den eben genannten Staaten konnten Experten im Auftrag des Staates und weitgehend unabhängig von der Politik den Kurs der Wirtschaftspolitik bestimmen.²³

²¹ Mya Than / Myat Thein: An Introductory Overview. In: Diess. (eds.): *Financial Resources for Development in Myanmar. Lessons from Asia*. Singapore 2000. S. 6 f.; ausführlich bei Steinberg (1990)

²² In dieser Aussage sind sich alle internationalen Organisationen von der ADB über die WB bis zum IMF einig. Dazu die Sicht eines Volkswirtschaftswissenschaftlers: Mitsuro Mizuno: *Preparations for a Capital Market in the Transitional Economies. Some Suggestions for Myanmar*. In: Mya Than / Myat Thein (eds.): *Financial Resources for Development in Myanmar. Lessons from Asia*. Singapore 2000. S. 259 ff.

²³ Vgl. dazu Andrew MacIntyre (ed.): *Business and Government in Industrialising Asia*. St Leonards 1994

Doch wie schon nach 1962 blieb das Regime auch nach 1988 gegenüber der eigenen Bürokratie misstrauisch. Zu einer Erweiterung der Befugnisse in- und ausländischer Wirtschaftsexperten bei der Formulierung der burmesischen Wirtschaftspolitik kam es nicht. Ob das Regime trotz zahlreicher Warnungen prominenter Geberländer wie Japan und internationaler Organisationen wie dem Internationalen Währungsfond, der Weltbank und der Asia Development Bank den Ernst der Lage nicht einschätzen konnte, oder ob es sich ganz bewusst gegen Strukturreformen entschieden hat, muss offen bleiben. Der zuerst von Khin Nyunt im Jahr 1991 über eine Radio-Ansprache verbreitete Vorwurf, der später immer wieder in den staatlichen Medien wiederholt wurde, die Profitgier vor allem der im freien Handel mit Reis tätigen Händler würde das Land in den Abgrund treiben, deutet darauf hin, dass sich der SLORC nicht von dem Erbe eines wirtschaftsfeindlichen Denkens lösen konnte.²⁴

Jedenfalls kam es unter der Herrschaft des Militärs nach 1988 ein weiteres Mal zu einem „Face-Lifting“ statt zu grundlegenden Reformen in der burmesischen Wirtschaft. Den kleinen wirtschaftlichen Aufschwung und die Liquidität des Staatshaushaltes zu Anfang der 90er Jahre sicherte sich das Regime mit Hilfe kurzfristiger, extraktiver Investitionen aus dem Ausland, wie der Vergabe von Holzfäll- und Fischereirechten an thailändische Unternehmen, Investitionen in arbeitsintensive, Export-orientierte Leichtindustrien (z.B. Textilindustrie), einer Verzögerung der Zinszahlungen auf einen Großteil der Auslandskredite²⁵ und mit bei der Vertragsunterzeichnung fällig werdenden sog. „signing boni“ bei der Vergabe von Bohrlizenzen an ausländische Ölgesellschaften.

Die doppelten Wechselkurse

Den Entwicklungsstand der burmesischen Wirtschaft korrekt einzuschätzen, gestaltet sich aus verschiedenen Gründen schwierig. In erster Linie ist hier die geringe Verlässlichkeit der offiziellen burmesischen Angaben zu nennen, in denen, was auch in anderen Entwicklungsländern nicht unüblich ist, nicht nur keine kompromittierenden Zahlen veröffentlicht, sondern selbst gute Ergebnisse noch beschönigt werden. So konnte zwar kein Zweifel daran bestehen, dass die frühen 90er Jahre der Summe der Investitionszusagen aus dem Ausland als wirtschaftlich erfolgreich gelten dürfen, aber den Statistiken des Regimes, nach denen sie die wirtschaftlich erfolgreichste Periode in Burma seit dem 2. Weltkrieg markierten, widersprechen eine Reihe (voneinander unabhängiger) Schätzungen des U.S. State Departments, des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der Asia Development Bank und der Asia Foundation.²⁶ Besondere Probleme bei der Analyse bereitet sowohl den burmesischen als auch den internationalen Wirtschaftsexperten neben den wenig verlässlichen Daten vor allem das in Südostasien einzigartige System der doppelten Wechselkurse.

Trotz des wohl realistischen Schwarzmarktkurses²⁷ von aktuell mehr als 1000 Kyat / 1 US\$²⁸ hält das Regime noch immer an einem offiziellen Kurs von 6 Kyat / 1 US\$ aus Zeiten des

²⁴ Vergleiche: The Burma Press Summary: June 1991 Vol. V. No. 6 bis July 1991 Vol. V. No. 7. jeweils unter der Kategorie Military, dazu auch FBIS, May 22, 1991

²⁵ Die rund 300 Millionen US\$, die das Regime jährlich für Zinsen und Tilgung von Auslandskrediten aufbringen muss, wurden die 90er Jahre hindurch jeweils nur zur Hälfte bzw. zu einem Drittel bedient. Die größten Außenstände hat das Regime bei seinen Verpflichtungen gegenüber Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland.

²⁶ Mya Maung (1998): S. 81 f.

²⁷ Hier muss angemerkt werden, dass der Begriff "Schwarzmarkt" übertrieben ist, weil der Währungstausch durch überdies lizenzpflichtige Händler zwar nicht offiziell anerkannt, aber doch geduldet wird.

²⁸ Stand November/Dezember 2002

burmesischen Sozialismus fest.²⁹ Die Politik der doppelten Wechselkurse diente nach der Öffnung der burmesischen Wirtschaft auch dazu, ausländischen Investoren überhöhte, weil nach dem offiziellen Kurs berechnete, Steuer- und Abgabenleistungen abzuverlangen. Diese Praxis wurde allerdings als Reaktion auf den Protest zahlreicher Investoren kurz vor dem Ausbruch der Asienkrise im Jahr 1996 teilweise suspendiert. Später legte das Regime bei der Berechnung von Steuern und Zöllen für ausländische Investoren einen - allerdings wiederum nicht offiziell abgesehenen - Wechselkurs von 100 Kyat / 1 USD zugrunde.³⁰

Dirigismus in neuem Gewand

Die Politik der doppelten Wechselkurse ist nur einer von zahlreichen Aspekten, die das Bild von der wirtschaftlichen Öffnung des Landes trüben und seriöse Anleger, insbesondere aus dem westlichen Ausland, auch jenseits aller politischen Bedenken vor Investitionen in Burma zurückschrecken lassen. Denn statt nach dem Ende des burmesischen Sozialismus alle oder wenigstens einen Großteil der staatlichen Unternehmen zu privatisieren und damit die burmesische Wirtschaft, wie es der Begriff „wirtschaftliche Öffnung“ nahe legt, den Kräften des freien Marktes zu überlassen, hat das Militärregime seine wirtschaftlichen Aktivitäten tendenziell ausgeweitet.

Im Jahr 1990 wurde zu diesem Zweck die „Union of Myanmar Economic Holdings Company“ (UMEHC) mit einem Startkapital von 10 Mrd. Kyat - das entsprach damals 10 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsproduktes - ins Leben gerufen.³¹ Mit diesem Schritt wiederbelebte das Regime eine aus der parlamentarischen Ära stammende Tradition privatwirtschaftlichen Engagements der burmesischen Streitkräfte. Nachdem das Militär in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit von Premierminister U Nu damit beauftragt worden war, sich wegen der angespannten Haushaltslage so weit wie möglich selbst zu finanzieren, hatte es eine eigene Holdinggesellschaft gegründet, die sich im Laufe der 50er Jahre sukzessive zum größten „privaten“ Unternehmen des Landes entwickelte. Der wirtschaftliche Erfolg dieses vom Militär geführten Unternehmens gilt als wichtiger Grund dafür, dass sich das Militär nach dem Putsch 1962 zutraute, die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik des Landes zu übernehmen.³²

Um der vom Militär kontrollierten UMEHC die Schlüsselstellung in der burmesischen Wirtschaft zu sichern, wurde im September 1990 per Dekret angeordnet, dass sich alle (in- und) ausländischen Anleger, die in Kernbereiche der burmesischen Wirtschaft investieren wollen, mit der UMEHC in einem Joint Venture (JV) zusammenschließen müssen.³³ Dies ist an sich kein unüblicher Schritt, um eine nationale Wirtschaft in Entwicklungsländern vor dem Ausverkauf an das Ausland zu schützen. Allerdings haben Erfahrungen aus anderen (autoritär regierten Entwicklungs- und Schwellen-) Ländern gezeigt - in der Region besonders herausstechend das Beispiel Indonesiens, wo sich unter der Herrschaft Präsident Suhartos die JVs in reine Patronageinstrumente des Regimes verwandelt hatten -, dass die einheimischen Partner oft weniger an dem langfristigen wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens als an den kurzfristig akquirierbaren Pfründen ihrer Position interessiert sind.

²⁹ Mya Maung (1998): S. 70

³⁰ Ebenda: S. 71; zur Problematik der Wechselkurse auch die sehr gute Zusammenfassung von Maung Maung Oo: One Country, Two Exchange Rates. In: "The Irrawaddy", Vol. 8. No. 10 October 2000

³¹ Mya Maung (1998): S. 66

³² Die Rede ist von dem nach 1958 in "Burma Economic Development Corporation" (BEDC) umbenannten "Defense Services Institute" (DSI).

³³ Mya Maung (1998): S. 69

Ebenfalls als „Schutzmaßnahme“ wurden kurz nach der Aufnahme offizieller Handelsbeziehungen mit China eingeführte Exportbeschränkungen deklariert, die allerdings mit der Zahlung von Korruptionsgeldern an die zuständigen Beamten leicht zu umgehen waren. Später wurde dieses System verfeinert, indem die generellen Beschränkungen zwar größtenteils aufgehoben, aber der Export von Gütern an nicht länger als ein Jahr gültige Lizenzen gebunden wurde, die zu erneuern es gute Beziehungen und großzügiger Schmiergeldzahlungen bedurfte. Und das, obwohl alleine die Zölle auf Exportgüter bis zu astronomisch hohen 500 Prozent reichten.³⁴

„People`s Shops“ und „Government Employee Cooperatives“

So stellte das Regime zwar sicher, dass alles aus dem Ausland in das Land fließende Kapital durch die Kanäle des Militärs geschleust wurde, doch dies reichte noch nicht aus, den wirtschaftlichen Aufschwung (wenigstens) an die für den Erhalt der Macht so wichtigen Staatsangestellten und die einfachen Ränge des Tatmadaw weiterzugeben. Selbst die generelle Einkommenserhöhung für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Jahren 1989 und 1993 konnte schon nach kurzer Zeit nicht mehr die mit der wirtschaftlichen Öffnung verbundenen Preissteigerungen kompensieren.

Deshalb wurden die in der Ära des burmesischen Sozialismus aufgebauten Geschäfte für Staatsangestellte, die sog. „People`s Shops“, weitergeführt, in denen viele Güter des täglichen Bedarfs zu subventionierten Preisen verkauft wurden. Parallel zu den People`s Shops wurden im April 1993 auch sog. „Government Employee Cooperatives“ (GEC) ins Leben gerufen. Gegen eine einmalige Zahlung von 1000 Kyat konnten sich Beamte und Soldaten in diese Kooperativen einkaufen und dann auf ein weitaus größeres Sortiment an Waren - beispielsweise auch Benzin - zurückgreifen als in den traditionellen „People`s Shops“. Beide sorgen sie heute für die Grundversorgung der Staatsangestellten und, weil die billig eingekauften Waren zu großen Teilen auf dem Schwarzmarkt teurer wieder weiterverkauft werden, für kleine und nicht selten überlebenswichtige Einkommensaufbesserungen.³⁵

Die Entwicklung der Landwirtschaft

Aus der Erfahrung, dass die Knappheit von Nahrungsmitteln soziale Unruhen auslösen kann, bemühte sich das Regime darum, die Preise für Grundnahrungsmittel, insbesondere für Reis, nach der wirtschaftlichen Öffnung nicht zu weit in die Höhe treiben zu lassen.³⁶ Nach 1988 wurde zu diesem Zweck das ebenfalls aus der Zeit des Burmesischen Sozialismus stammende System des staatlichen Reiseinkaufs weitergeführt, das allerdings heute, seitdem auch private Aufkäufer zugelassen sind, noch weniger zum Vorteil der Bauern funktioniert als vor 1988. So müssen die Bauern einen großen Teil ihrer Ernte zu sehr niedrigen Preisen, die angesichts der massiven Preissteigerungen für alle anderen Waren kaum mehr die Kosten für den Anbau decken, an die Regierung verkaufen.³⁷

³⁴ Ebenda: S. 68

³⁵ Ebenda: S. 107 ff.

³⁶ Reis ist das mit Abstand wichtigste Grundnahrungsmittel des Landes. In keinem anderen Land der Welt wird im Verhältnis zu anderen Nahrungsmitteln mehr Reis konsumiert als in Burma.

³⁷ Tatsächlich wird diese indirekte Besteuerung unabhängig von den tatsächlichen Erträgen der Ernte festgelegt. So müssen die Bauern einen nach der Fläche des bewirtschafteten Landes bestimmten Teil in Reis an die Behörden abgeben. Ausführlicher: Khin Maung Kyi et al. (eds.): *Economic Development of Burma. A Vision and a Strategy*. Stockholm 2000. S. 43

Sind sie nicht in der Lage diese Quote zu erfüllen, erlischt automatisch ihr Besitzrecht an dem bebauten Land, das - ebenfalls ein Relikt des burmesischen Sozialismus - Eigentum des Staates ist. Und das selbst dann, wenn die Bauern ohne eigenes Verschulden, etwa nach Naturkatastrophen, Missernten zu beklagen haben.³⁸ Besonders prekär ist an dieser unausgewogenen Lastenverteilung auf die Bauern, dass sie, würden sie allen Reis an private Händler verkaufen können, Gewinne erwirtschaften und in dem Land, dem die Weltbank mehrfach bestätigt hat, dass es noch immer über das weltweit größte Potential für eine Steigerung der Reisproduktion verfügt, ihre bebauten Flächen erweitern und ihre Erträge steigern könnten.³⁹ Doch statt ihre Ernte gewinnbringend an private Händler zu verkaufen, sind es nicht selten die Bauern selbst, die sich nach schlechten Ernten überschulden und Reis auf dem privaten Markt kaufen, um die von der Regierung vorgeschriebene Quote erfüllen und damit ihr Land behalten zu können.

Die fehlgeleitete Agrarpolitik zeigt sich auch in den nackten Zahlen. Die Landwirtschaft als der mit Abstand wichtigste Sektor der burmesischen Wirtschaft beschäftigt knapp 63 Prozent der arbeitenden Bevölkerung und erwirtschaftet dort knapp 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Trotz der enormen wirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors hat der burmesische Staat in den 90er Jahren durchschnittlich nur zwischen 10 und 15 Prozent des jährlichen Haushalts-Budgets in die Landwirtschaft investiert.⁴⁰ Ein bezeichnender Effekt dieser Agrarpolitik ist, dass das Regime bei der Steigerung der Reisproduktion dem Bevölkerungswachstum hinterherhinkt. Zwischen 1986 und 1993 stieg die Reisproduktion um 4 Prozent. Die Bevölkerung dagegen wuchs im gleichen Zeitraum um 13,1 Prozent. Das bedeutet, dass die burmesischen Reisbauern nur absolut, nicht aber relativ zum tatsächlichen Bedarf im Land mehr Reis als in den 80er Jahren produzieren.⁴¹

Eine der Folgen der verfehlten Agrarpolitik, die bei minimalen wirtschaftlichen Anreizen signifikante Risiken birgt, ist die steigende Zahl von Landlosen. Einem gemeinsam von Experten des burmesischen Landwirtschaftsministeriums und der UN erarbeiteten Bericht zufolge verfügten bereits im Jahr 1993 ca. 40 Prozent der Bevölkerung über gar kein Land mehr und weitere ca. 10 Prozent über weniger als selbst ein kleiner Haushalt zur Selbstversorgung benötigen würde.⁴² Immer mehr der landlosen Bauern drängen deshalb in die Städte, wo aber keine wesentlichen neuen Wirtschaftszweige entstanden sind, in denen sie eine dauerhafte Beschäftigung finden könnten. Im Stadtbild etwa der Hauptstadt Rangoon fallen die Massen von Landflüchtigen dem durchschnittlichen Besucher kaum auf, weil sie entweder in regelrechten Elendsquartieren an den Rändern der Stadt oder in eigens für die ärmeren Bevölkerungsschichten angelegten Satellitenstädten leben.

Die Entwicklung in den Städten

Denn wie schon während der „Caretaker“-Regierung nach 1958 und nach dem Coup von 1962, hat das Militärregime nach 1988 mit einer ungleich weitreichenderen „Säuberungsaktion“ die Innenstadt Rangoons von den Quartieren der Armen befreit und

³⁸ Ebenda: S. 118 ff.

³⁹ Khin Maung Kyi (2000): S. 52 f.; ausführlicher der erwähnte Weltbankbericht: World Bank: Myanmar. Policies for Sustaining Economic Reform. October 16, 1995

⁴⁰ Steinberg (2001): S. 139

⁴¹ Mya Than / Myat Thein: An Introductory Overview. In: Diess. (eds.): Financial Resources for Development in Myanmar. Lessons from Asia. Singapore 2000. S. 9; Peter G. Warr: The Failure of Myanmar's Agricultural Policies. In: Southeast Asian Affairs 2000. Singapore 2000. S. 219-233

⁴² Mya Maung (1998): S. 120

diese in bis zu 60km Entfernung neu angesiedelt; mit dem dramatischen Effekt, dass ihre zum größten Teil als Tagelöhner in der Stadt beschäftigte Bevölkerung nun mehrstündige und zudem kostenintensive Anfahrtswege zu bewältigen hat. Dabei ging es den Planern dieses Umsiedlungsprogramms offensichtlich nicht allein um die Verschönerung der Innenstädte, sondern um die Isolierung jener Stadtteile, in denen man im Jahr 1988 besonders heftig gegen die Militärherrschaft aufgebeht hatte.⁴³

Um auch die Studenten besser kontrollieren zu können, plant das Regime unter dem fadenscheinigen Vorwand, die Einrichtung modernisieren zu wollen, auch die Verlagerung der Rangooner Universität an den Rand der Stadt.⁴⁴ Doch nicht allein die Hauptstadt war von dem Umsiedlungsprogramm betroffen, das in seiner Konzeption an die im Kampf gegen die ethnischen Rebellen und Kommunisten errichteten „Strategischen Dörfer“ erinnert. Nach Schätzungen der UN wurden seit 1988 insgesamt 1 Millionen Menschen im ganzen Land dazu gezwungen, ihren Wohnsitz auf vom Militär ausgewiesene neue Standorte zu verlagern. Neben dem noch relativ bekannten Beispiel Pagans, wo die Menschen aus den zwischen den Hunderten von Pagoden liegenden Dörfern vertrieben wurden, um den Attraktionswert der alten Hauptstadt für Touristen zu steigern, hat es dabei vor allem Stadtteile und Dörfer getroffen, in denen entweder 1988 besonders heftig gegen das Regime protestiert worden war oder in denen die NLD in den Wahlen von 1990 besonders gute Ergebnisse erzielt hatte.⁴⁵

Nicht allein auf dem Land, sondern auch in den Städten hat sich die wirtschaftliche Lage nach dem zwischenzeitlichen Aufschwung zu Anfang der 90er Jahre dramatisch verschlechtert. Nachdem größere Bauprojekte, die zu Anfang der Dekade in Angriff genommen wurden, zur Mitte der 90er Jahre zum Abschluss oder zum Erliegen gekommen waren, und im Zuge der Asienkrise praktisch keinerlei signifikante neue Bautätigkeiten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre aufgenommen wurden, tendierte die Zahl der Beschäftigten in diesem arbeitsintensiven Sektor zur Jahrtausendwende gegen Null.⁴⁶

Die staatlichen Betriebe als das Rückgrat der Beschäftigung in den Städten bauten in den 90er Jahren ebenfalls massiv Arbeitsstellen ab. Von den 390.000 Arbeitern, die Ende der 80er Jahre in den staatlichen Betrieben beschäftigt waren, verloren 174.000 bis Anfang 2000 ihren Job. Die Effektivität in diesem Sektor wurde trotz der personellen Verschlankung nur wenig gesteigert. Während die staatlichen Betriebe Ende der 80er Jahre Defizite in der Höhe von 7,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes erwirtschafteten, lag das Defizit am Ende der 90er Jahre immerhin noch bei 4,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.⁴⁷

Da der burmesische Staat also Ende der 90er Jahre diesen Sektor also noch immer mit jährlich 4,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes subventionieren musste, blieb kaum Spielraum für Investitionen in den privaten Sektor. Auch die anvisierte Privatisierung der staatlichen Betriebe schlug fehl. Der Unternehmenswert der staatlichen Betriebe wurde viel zu hoch bewertet. Private Investoren, die sich dennoch interessierten, hatten Schwierigkeiten an Kredite zur Finanzierung eines Aufkaufs zu gelangen, da der Staat den Großteil seiner Kredite zur Deckung des Defizits der staatlichen Betriebe verwenden musste. So ging im

⁴³ Ebenda: S. 42

⁴⁴ Irrawaddy: Money for Grades. Vol. 7, No. 4 May, 1999

⁴⁵ Mya Maung (1998): S. 41 ff.

⁴⁶ International Monetary Fund (IMF) Staff Report, December 1999

⁴⁷ Ebenda; Die Subventionen für die Staatsbetriebe liegen damit noch immer deutlich über den kombinierten Ausgaben des Staates für Gesundheit und Bildung. Vgl. Dazu das folgende Kapitel zur sozialen Entwicklung.

Laufe der 90er Jahre nur ein halbes Dutzend kleinerer und mittlerer staatlicher Unternehmen über in private Hände.⁴⁸

Außenhandel und Haushaltsdefizit

Die große Hoffnung des Regimes, die Wirtschaft des Landes durch Investitionen aus dem Ausland anzukurbeln, hat sich mittlerweile zerschlagen. Zwar hat man das Investitionsklima mit einem im November 1988 eigens verabschiedeten Gesetz für Investitionen aus dem Ausland deutlich verbessert. Doch von dem kleinen Investitionsboom zu Anfang der 90er Jahre ist nicht mehr viel übrig geblieben. Zwischen 1988 und 1998 wurden Investitionen in Höhe von rund 7 Mrd. USD aus dem Ausland zugesagt. Mit 2,3 Mrd. USD wurde dabei der größte Betrag in den Bereich der Öl- und Gasförderung investiert. An zweiter Stelle rangiert die verarbeitende Industrie mit 1,4 Mrd. USD, an dritter die Tourismus-Industrie mit einem Investitionsvolumen von 1 Mrd. USD. In Immobilien wurden 900 Millionen USD und in den Bergbau 500 Millionen USD investiert.⁴⁹

Im Vergleich zu den Investitionen vor 1988 war das ein rasanter Anstieg. Dennoch blieb der Betrag hinter den Erwartungen zurück. Verglichen mit Vietnam etwa, das sich ungefähr zur gleichen Zeit für Investitionen aus dem Ausland geöffnet hat, wurde in diesem Zeitraum drei Mal weniger in Burma investiert. Zudem handelte es sich bei dem Großteil der Gelder um langfristige Investitionszusagen, die, obwohl über mehrere Jahre gesplittet, als Ganzes in die Rechnung eingingen. So geht das US State Department davon aus, dass nur 28 Prozent der zugesagten 7 Mrd. USD bislang auch tatsächlich getätigt wurden⁵⁰. Die angesichts der enormen natürlichen Ressourcen des Landes und des niedrigen Lohnniveaus noch immer geringe Investitionsbereitschaft aus dem Ausland hat im Anschluss an die Asienkrise noch einmal deutlich nachgelassen. So wurden im Jahr 1998/99 gerade noch 29,5 Millionen USD an Investitionen aus dem Ausland in Burma getätigt.⁵¹

Mit der offiziellen Öffnung des burmesischen Marktes ist das Handelsvolumen gewaltig angestiegen. Vor allem der Handel mit China entwickelte sich sprunghaft und erreichte innerhalb kürzester Zeit ein Volumen von über 1 Mrd. USD. China löste damit Thailand als wichtigsten Handelspartner Burmas/Myanmars ab. Das Außenhandelsdefizit von 75 Millionen USD im Jahr 1989/90 bei einem Importvolumen von 502 Mil. USD und einem Exportvolumen von 427 Mil. USD ist im Laufe der 90er Jahre kontinuierlich auf gewaltige 1,3 Milliarden USD im Jahr 1999 bei einem Importvolumen von 2,484 Mrd. USD und einem Exportvolumen 1,124 Mrd. USD angestiegen. Die Waffenimporte aus China im Wert von mindestens 1 Mrd. USD sind dabei nicht mit eingerechnet.⁵² Um die negative Handelsbilanz finanzieren zu können, hat sich der burmesische Staat im Laufe der 90er Jahre weiter verschuldet. Die Auslandsschulden Burmas/Myanmars sind von 4 Mrd. USD im Jahr 1988 noch einmal deutlich auf rund 5,9 Mrd. USD im Jahr 1998 angewachsen.

Einen weiteren Ausweg aus der Finanzkrise suchte man im Drucken neuen Geldes, wodurch die Geldmenge im Jahr 1990 auf 27,1 Milliarden Kyat anstieg. 8 Jahre später waren es bereits

⁴⁸ Steinberg (2001) S. 150

⁴⁹ Exemplarisch Mark Mason: Foreign Direct Investment in Burma: Trend, Determinants, and Prospects. In: Robert I. Rotberg (ed.): Burma. Prospects for a Democratic Future. Washington 1998 S. 209-215; dazu auch Khin Maung Kyi (2000): S. 101-116

⁵⁰ U.S. State Department: Investment Climate Statement: Burma. (Washington) July 1999

⁵¹ IMF Staff Report, December 1999

⁵² IMF Staff Report. Statistical Appendix. January 2001; dazu auch Khin Maung Kyi (2000): S. 101-116

mehr als zehn mal so viel, rund 283 Mrd. Kyat.⁵³ Die im Zusammenhang mit der Erhöhung der Geldmenge stehende Inflationsrate wird vom Regime mit 22 Prozent beziffert. Damit liegt sie doppelt so hoch wie der staatlich festgelegte Höchstzinssatz von 11 Prozent. Ein hochrangiger Vertreter des SLORC bestätigte bereits im Jahr 1991, dass die Inflationsrate über 22 Prozent liegt. Beobachter gehen davon aus, dass sie sich tatsächlich zwischen 50 und 100 Prozent bewegt. Der burmesische Finanzsektor bietet seinen Bürgern damit keinerlei Anreiz zur Bildung von Kapitalvermögen als Basis für die Finanzierung der privatwirtschaftlichen Entwicklung.⁵⁴

Parallel zur Inflationsrate stiegen im Laufe der 90er Jahre auch die Preise rasant an. Der offizielle Verbraucherpreisindex stieg von dem Basiswert 100 im Jahr 1986 auf den Wert 1,762 im Jahr 1998/99. Allein der Preis für Reis verteuerte sich zwischen 1987 und 1992 um den Faktor 6,8. Die Entwicklung der Löhne hielt mit dieser Entwicklung bei weitem nicht Schritt. Noch im März 1999 betrug das höchste, vom Staat gezahlte monatliche Gehalt (für das Amt eines Ministers) gerade 2500 Kyat. Das eines Lehrers lag bei 600 Kyat. Der Mindestlohn pro Tag lag bei 20 Kyat. Schon bei der Umrechnung nach dem offiziellen Wechselkurs verdiente ein Minister damit gerade etwas über 400 USD im Monat, ein Lehrer 100 USD im Monat und ein Tagelöhner 3 USD am Tag.⁵⁵ Gewechselt nach dem realistischeren Schwarzmarktkurs hätte ein Minister damit wenige USD im Monat verdient.

Da ein Überleben allein von diesen Gehältern ausgeschlossen ist, müssen mindestens die Staatsbediensteten ihre Einkommen auf dem Schwarzmarkt aufbessern. Das Regime hat im April 2000 auf die dramatische Entwicklung mit einer weiteren Erhöhung der Gehälter für Soldaten und Staatsangestellte reagiert. Doch selbst wenn die Gehälter, wie kommuniziert, tatsächlich fast verfünffacht wurden, liegen sie noch immer weit unter dem Niveau, das zur Existenzsicherung nötig wäre. Da man davon ausgehen kann, dass der burmesische Staat diese Gehaltserhöhung mit einer weiteren Vergrößerung der Geldmenge finanziert, dürfte der positive Effekt der Maßnahme bald von der steigenden Inflationsrate aufgehoben werden.

Fazit zur wirtschaftlichen Entwicklung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die wirtschaftliche Lage des Landes nach der Zäsur von 1988 nicht wesentlich verbessert hat. Das reine Wirtschaftswachstum, das sich in den 90er Jahren ergeben hat, ist nicht nachhaltig und es kommt der einfachen Bevölkerung nicht zugute. Von den neu erschlossenen Geldquellen profitiert in erster Linie das Militär, daneben noch Angehörige einer schmalen Oberschicht mit engen Verbindungen zum Militär.⁵⁶

Die zu Anfang der 90er Jahre geplante deutliche Stärkung des privatwirtschaftlichen Sektors konnte nicht umgesetzt werden. Die moderne makroökonomische Entwicklungstheorie bestätigt, dass sich nur mit dem Aufbau eines funktionierenden Finanzsystems nachhaltiges Wachstum in einem Land erreichen lässt. Ohne die Bildung von Kapitalvermögen und damit Investitionskraft im Inland verpufft die Wirkung von Investitionen aus dem Ausland, besonders wenn diese Investitionen extraktiv und kurzfristig sind. Die reine Ausbeutung von Bodenschätzen, in die das Ausland vor allem investiert, hat nur einen indirekten Effekt auf

⁵³ Steinberg (2001): S. 157

⁵⁴ Myint Myint Tin: Creating Domestic Investment via the Banking System in Myanmar. In: Mya Than / Myat Thein (eds.): Financial Resources for Development in Myanmar. Lessons from Asia. Singapore 2000. S. 84 f.

⁵⁵ IMF Staff Report, December 1999

⁵⁶ Ausführlich zu der Thematik der Income Distribution Khin Maung Kyi et al. (2000): S. 129-143

ein nachhaltiges Wachstum. Und diesen auch nur dann, wenn die Erlöse aus dem Abbau vernünftig in das Wirtschaftssystem des Landes re-investiert werden.⁵⁷

Das ist aber offensichtlich nicht der Fall. Mit seinen Einnahmen finanziert der Staat in erster Linie sein Militär und dessen ehrgeizige Modernisierung, seine Bürokratie und die hoch defizitären Staatsbetriebe. Die Investitionen in die Landwirtschaft dagegen bewegen sich wie bereits dargestellt auf einem der Bedeutung dieses Sektors völlig unangemessen niedrigen Niveau. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Investitionen des Staates in soziale Aufgaben. Den offiziellen Angaben des Regimes nach haben sich zwar die Ausgaben für Soziales (Bildung, Gesundheit, Kultur, etc.) zwischen 1989 und 1995 von 5 Mrd. Kyat auf 9,2 Mrd. Kyat knapp verdoppelt. Doch der Verteidigungshaushalt stieg im gleichen Zeitraum um den Faktor 3,5 von 4,1 Mrd. Kyat auf 14,1 Mrd. Kyat.⁵⁸ Das burmesische Militär allein verschlingt damit rund 60 Prozent mehr Geld als der gesamte soziale Bereich.

Der Vorwurf der NLD und ihrer Führerin Aung San Suu Kyi, Investitionen aus dem Ausland würden in erster Linie das weitere Überleben des Militärregimes, nicht aber den wirtschaftlichen Aufschwung des Landes sichern, scheint angesichts der noch immer nicht gelösten Strukturprobleme gerechtfertigt. Das Fazit, dass ein im Jahr 1999 veröffentlichter Bericht der Weltbank zieht, ist eindeutig: Das burmesische Militär habe seit 1962 auf Kosten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Staates eine Stabilisierung der politischen Verhältnisse versucht. Das Ergebnis dieser Politik sei die Erosion des sozialen Kapitals und ein minimaler Fortschritt im Aufbau moderner öffentlicher Institutionen. Doch damit könne das Regime auf lange Sicht weder die Stabilität noch die wirtschaftliche Entwicklung des Staates gewährleisten.⁵⁹

Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes seit 1988 steht in einem starken Kontrast zu den Entwicklungschancen. Alle Experten sind sich darüber einig, dass die natürlichen Ressourcen des Landes ein enormes Entwicklungspotential bieten.⁶⁰ So wird etwa nur 13 Prozent der Landfläche bewirtschaftet, und das Ertragspotential der bewirtschafteten Flächen wird offensichtlich bei weitem nicht voll ausgenutzt.⁶¹ Daneben sind rund 50 Prozent der Landfläche von Wäldern bedeckt; die reichen Holzreserven Burmas/Myanmars umfassen rund 75 Prozent der weltweiten Teak-Reserven. Trotz der massiven Abholzung von Teak und anderen Harthölzern seit 1988 insbesondere in den Grenzregionen und der Abhängigkeit des größten Teils der Bevölkerung von Holz als Energiequelle, ist auch das Entwicklungspotential der burmesischen Forstwirtschaft noch immer nur zu Teilen genutzt.

Mit seinen vier großen Flüssen bzw. Flusssystemen, dem Ayeyarwady, dem Chindwin, dem Thanlwin und Sittaung, die den größten Teil des Landes mit Wasser versorgen, verfügt Burma über große Wasserreserven, die aber nur zum Teil für die landwirtschaftliche Entwicklung genutzt werden. Ähnliches gilt für die halbe Millionen Hektar Sumpflandes an

⁵⁷ Exemplarisch zusammengefasst bei Collignon (2001): S. 90-104

⁵⁸ Mya Maung (1998): S. 103

⁵⁹ World Bank. World Bank Economic and Social Assessment Summary. Burma/Myanmar. (Washington) December 1999

⁶⁰ Vgl. IMF Staff Report (1999); World Bank (1999); Asia Development Bank: Economic Update. Manila, November 2001.

⁶¹ Die vergleichsweise geringe Produktivität des landwirtschaftlichen Sektors - die Reiserträge pro Hektar sind die niedrigsten in der Region Südostasien - lässt sich auf die geringe Investitionsbereitschaft des Staates in diesem Bereich zurückführen. Für den Import ertragsteigernder Düngemittel und Samen, eine verbesserte Ausbildung der Bauern und ähnliche Maßnahmen fehlen schlicht die Ressourcen.

der Küstenlinie, deren Potential etwa für die Produktion von Shrimps und Krabben schätzungsweise nur zu einem Drittel genutzt werden.⁶²

Die signifikanten Bodenschätze des Landes - dazu gehören neben größeren Gas- und Ölvorkommen Gold, Zinn, Zink und Edelsteine wie Saphire, Rubine und die weltweit größten Jadevorkommen - werden bereits in größerem Maßstab abgebaut. Verschiedene Untersuchungen konstatieren einen Anstieg der Produktion in diesem Bereich um rund 200 Prozent seit 1988. Da diese Bodenschätze teilweise mit vormodernen Methoden abgebaut werden bzw. noch nicht vollständig erschlossen wurden, wird zwar eine Steigerung der Produktion in vielen Fällen für möglich gehalten, problematischer erscheint aber - wie oben angedeutet - die Verteilung der Erträge aus diesem enorm profitablen Geschäft.

Abschließend lässt sich feststellen, dass in erster Linie die fehlgeleitete Wirtschaftspolitik des Regimes für die stockende Entwicklung der burmesischen Wirtschaft verantwortlich ist. Durch strukturelle Reformen des Systems ließen sich nach übereinstimmender Einschätzung von Experten leicht jährliche Wachstumsraten im zweistelligen Prozentbereich erreichen.⁶³

2.2 Die soziale Entwicklung

Wie sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung schließen lässt, hat sich auch die soziale Entwicklung des Landes zuerst durch den Einfluss des Zweiten Weltkrieges und des Bürgerkrieges, später unter dem Regime des Burmesischen Sozialismus und schließlich in der Ära nach 1988 stufenweise verschlechtert.

Dabei war die Ausgangsposition im Gegensatz zu anderen Ländern der Region außerordentlich gut. Mit einer im Verhältnis zu den Weiten frucht- und bestellbaren Landes relativ kleinen Bevölkerung blieb Burma anders als Indien oder China in der vorkolonialen Ära weitestgehend von Hungersnöten verschont. In den Dorfgemeinschaften war die Schere zwischen Arm und Reich aufgrund des allgemein niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstands kaum spürbar. Da die soziale Ordnung, zumindest unter den Burmesen, horizontal permeabel war, waren soziale Diskriminierungen wie unter dem indischen Kastensystem unbekannt. Darüber hinaus hatte vermutlich kein anderes Land Asiens im 19. Jahrhundert eine höhere Alphabetisierungsrate als Burma.⁶⁴

Nach heutigen Maßstäben fortschrittlich war auch die soziale Stellung der burmesischen Frauen. Sie hatten die gleichen Erbsprüche wie ihre männlichen Geschwister und blieben im Falle einer Scheidung im Besitz des von ihnen in die Ehe eingebrachten Vermögens. Sie kontrollierten nicht nur die finanziellen Angelegenheiten des Haushaltes, sondern nahmen auch im gesamten Binnenhandel der vorkolonialen Ära eine zentrale Stellung ein.⁶⁵

Die Burmesen der vorkolonialen und der kolonialen Ära lebten zwar in äußerst einfachen Verhältnissen, aber Armut in dem Sinne, dass signifikante Teile der Bevölkerung ihre überlebensnotwendige Grundversorgung nicht selbst sichern konnten, war unbekannt. Armut in dem Sinne dagegen, dass signifikante Teile der Bevölkerung kaum mehr als ihre Grundversorgung sicherten, blieb auch unter der kolonialen Herrschaft ein typisches

⁶² World Bank (1999)

⁶³ Exemplarisch: IMF Staff Report (1999)

⁶⁴ Zusammengefasst bei Teruko Saito / Lee Kin Kiong: Statistics on the Burmese Economy. The 19th and 20th Centuries. S. 246

⁶⁵ Noch immer die herausragendste Beschreibung der burmesischen Gesellschaft: Shwe Yoe (Pseudonym für Sir J. George Scott: The Burman, His Life and Notions. London 1882; Zur Stellung der Frauen: Spiro (1977): S. 257 f.

Merkmal der burmesischen Gesellschaft. Denn dass die Burmesen nur bedingt von den Segnungen des modernen kolonialen Staates profitierten, dass sie weder eine substantielle Rolle in den neu entstandenen Wirtschaftszweigen spielten noch die vor allem in den Städten entstehenden Krankenhäuser und Schulen nutzen konnten, wurde bereits erwähnt.⁶⁶

Dabei war diese von der Mehrheit der Burmesen geteilte „Armut“ (im Sinne von Einfachheit) kulturell verankert. Eine der populärsten Parteien der 30er Jahre war mit der „Sinyetha Party“ (Partei der Armen) eine Partei, die den Begriff Armut im Namen führte, ohne dass dies als Abwertung oder nur als Ausdruck der Sozialkritik verstanden worden wäre.

Armut

Erst mit dem Zweiten Weltkrieg bekam der Begriff Armut in der Folge der schweren Zerstörungen durch die Politik der verbrannten Erde der Briten und Japaner eine neue Bedeutung. Der mit der Unabhängigkeit ausbrechende Bürgerkrieg bremste die Erholung der burmesischen Wirtschaft genauso wie die Implementierung einer übergreifenden Sozialpolitik. Besonders in den ersten Jahren des unabhängigen Burma, unter der Herrschaft des sog. „Rangoon Government“ war an den gesteuerten Aufbau eines landesübergreifenden Gesundheits- und Bildungssystems nicht zu denken.

So erreichte das durchschnittliche Pro-Kopf Einkommen der Burmesen erst in den 70er Jahren wieder das Niveau der Vorkriegszeit. Im Vergleich zu der Entwicklung seiner Nachbarn und gemessen an der normalen wirtschaftlichen Entwicklung der neuen unabhängigen Staaten, war dies keine progressive, sondern eine regressive Entwicklung. Trotz aller Bemühungen um eine Modernisierung der Wirtschaft und der Institutionen des Landes wurde die Bevölkerung im Vergleich zur Außenwelt beständig ärmer. Den Höhepunkt dieser Entwicklung markierte im Jahr 1987 das Eingeständnis, zu den 10 ärmsten Ländern der Welt zu gehören.

Mit dem wirtschaftlichen Abschwung wurde die Armut in Burma immer mehr zu einem weite Teile der Bevölkerung betreffenden Problem. Am Ende der 90er Jahre ging der Internationale Währungsfond davon aus, dass 30 bis 40 Prozent der burmesischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebten.⁶⁷ Rund 70 Prozent davon leben auf dem Land, was sich vor allem auf das bereits angesprochene Problem der Landlosen zurückführen lässt. Vor dem Hintergrund der Relation zwischen der Land- und Stadtbevölkerung ist die Armut in den Städten noch drängender. Diese Problematik spiegelt die Effekte der fehlgeleiteten Modernisierungspolitik.

Dabei ist die Armut nicht gleich verteilt. In der zentralen Ebene rund um Magwe, wo die Bewässerungssysteme am wenigsten entwickelt sind, sowie natürlich in den Gebieten der Minderheiten ist sie vielfach höher als im Rest des Landes.⁶⁸ Verschärft wurde diese Problematik ungleicher Entwicklung durch die Zwangsumsiedlungen. Dass die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in den neu angelegten Satellitenstädten und strategischen Dörfern wesentlich schlechter sind, wurde bereits erwähnt. Mya Maung schätzt, dass 1-2 Millionen Burmesen und 3-4 Millionen Angehörige von Minderheiten seit dem Beginn der Militärherrschaft bis in die Mitte der 90er Jahre zwangsumgesiedelt wurden.⁶⁹

⁶⁶ Siehe dazu Kapitel 2.2. und 3.2. sowie in diesem Kapitel Punkt 5.1.2. und 5.1.3.

⁶⁷ IMF Staff Report, Mai 1998

⁶⁸ Khin Maung Kyi et al. (2000): S. 45 f. sowie S. 133 ff.

⁶⁹ Mya Maung (1998) 41 f.

Selbst wenn diese Zahl etwas zu hoch geschätzt sein sollte, macht sie das Ausmaß des Problems deutlich.

Die signifikante Zahl derer, die unterhalb der Armutsgrenze leben, ist dabei nur ein Ausdruck der steigenden Verarmung der burmesischen Bevölkerung, die sich in den 90er Jahren noch einmal verschärft hat. Während in den 70er Jahren nur ein relativ geringer Teil des durchschnittlichen Familieneinkommens auf die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln verwandt wurde, zeigten Berechnungen Mitte der 90er Jahre, dass ein Arzt mit seinem staatlichen festgelegten Gehalt von 1,500 Kyat nicht mehr in der Lage war, auch nur seinen Reiskonsum zu finanzieren. So kommen zu den geschätzten 30-40 Prozent der Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze leben noch einmal 30 Prozent, deren Haushaltseinkommen gerade 10 Prozent über den zur Grundversorgung notwendigen Kosten liegt.⁷⁰

Dabei hat sich die Schere zwischen Arm und Reich, die zu Zeiten des Burmesischen Sozialismus kaum spürbar war, nach 1988 stark vergrößert. Die burmesische Gesellschaft heute ist nicht nur sozial, sondern auch wirtschaftlich eine Zwei-Klassen Gesellschaft, in der das Militär, und dort vor allem die höheren Ränge, überproportional von dem wenigen Wachstum profitiert. Über die GECs und People's Shops haben Angehörige des Militärs (und Staatsbedienstete) einen vergünstigten Zugang zu Grundnahrungsmitteln und Konsumgütern. Daneben steht ihnen ein eigenes Gesundheits- und Bildungssystem offen, das weit besser ausgestattet ist als das für die gewöhnliche Bevölkerung. Unter diesen Bedingungen sind die 10 Prozent der einkommensstärksten Burmesen für rund 30 Prozent des Konsums im Lande verantwortlich. Die 10 Prozent der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen dagegen nur für rund 3 Prozent.⁷¹

Bildung

Die steigende Verarmung der burmesischen Bevölkerung und die verfehlte Bildungspolitik des Militärregimes haben zu einer gefährlichen Erosion des Bildungssektors geführt. In der burmesischen Kultur traditionell als einer der höchsten Werte verankert, kann sich ein großer Teil der burmesischen Bevölkerung die Ausbildung ihrer Kinder schlicht nicht mehr leisten. Zum einen werden die Kinder als Arbeitskraft beim täglichen Kampf um die Sicherung der Grundversorgung gebraucht, zum anderen können sich die Eltern die mit der Schulbildung verbundenen Zusatzkosten nicht aufbringen. Besonders nach 1988 hat sich in Burma eine regelrechte Nachhilfe-Industrie entwickelt, die im wesentlichen zwei Aufgaben erfüllt. Zum einen soll sie die schlechten Standards der Ausbildung an staatlichen Schulen ausgleichen helfen, zum anderen dient sie den Lehrern dazu, ihr staatliches Einkommen aufzubessern, von dem sie im Normalfall nicht überleben könnten.⁷²

Während der Ära des Burmesischen Sozialismus gehörte der Ausbau des Bildungssektors noch zu den wichtigsten Aufgaben des Staates. In der Verfassung von 1974 wurde verankert, dass jeder Bürger des Landes das Recht (und die Pflicht) hatte, zumindest die Grundschule zu absolvieren. Offensichtlich nicht ohne Erfolg. Die Zahl der Kinder im Grundschulalter, die eine Grundschule besuchten, stieg nach offiziellen Angaben von 58 Prozent im Jahr 1965 auf

⁷⁰ IMF Staff Report, Mai 1998

⁷¹ Steinberg (2001): S. 206

⁷² Eine eindrucksvolle Darstellung der Gepflogenheiten im Bildungssystem auf der Basis von Interviews mit nach Thailand geflüchteten Burmesen bei Christina Fink: Living Silence. Burma under Military Rule. London 2001. S. 178 f.

87 Prozent im Jahr 1977.⁷³ Ein Erfolg, der sich auch darauf zurückführen lässt, dass die Regierung immer mehr Gebiete der Minderheiten unter ihre Kontrolle bringen konnte. Doch seit 1988 ging die Zahl der Grundschüler dramatisch zurück. Im Jahr 1998 besuchten nur noch 25 Prozent aller Kinder im schulfähigen Alter eine Grundschule.⁷⁴

Diese dramatische Regression nach 1988 lässt sich durch alle Ausbildungsstufen bis hinauf zur Universitätsausbildung beobachten, wobei sich die rückläufige Zahl der Universitätsstudenten direkt auf politische Ereignisse zurückführen lässt. So fiel die Zahl der eingeschriebenen nach den Studentenprotesten im Dezember 1996 von rund 675.000 auf 375.000. Von diesen wurden rund 195.000 Studenten im Fernunterricht auf ihre Graduierung vorbereitet.⁷⁵ Dabei dient der Fernunterricht vor allem dazu, die Konzentration von Studenten an einem Ort und damit potentielle Proteste gegen das Regime zu unterbinden.

Mit einer ähnlichen Zielsetzung wurden bereits zu Zeiten des Burmesischen Sozialismus Fachhochschulen in allen Provinzen - also auch in den Gebieten der Minderheiten - in regionale Universitäten umgebaut. Besonders die Universitäten in den Provinzen der Minderheiten sollten dabei die Funktion der Etablierung einer burmesischen (später myanmarischen) Leitkultur übernehmen.

Am Ergebnis der hohen Arbeitslosenrate unter den Universitätsabsolventen lässt sich die Verfehlung dieser Bildungspolitik deutlich ablesen. Die Universitätsbildung in Burma hat zwei wesentliche Probleme. Zum einen ist die Qualität der vermittelten Inhalte unzureichend, zum anderen geht die Ausbildung an den tatsächlichen Bedürfnissen der burmesischen Wirtschaft weit vorbei.

Das letztere Problem ist eines der verfehlten Wirtschaftspolitik des Regimes. Die mangelhafte Qualität der Ausbildung resultiert aus einer Reihe von Faktoren. So lässt sich auch bei der Rekrutierung von Universitätslehrern das gleiche Szenario beobachten wie unter Staatsangestellten allgemein. Die politische Loyalität gegenüber dem Regime wird als Qualifikation für einen Posten weit höher bewertet als die fachliche Kompetenz. Darüber hinaus wurde, beginnend in der Ära des Burmesischen Sozialismus, ein Großteil der Studieninhalte politisiert. Statt allein der Forschung und Lehre waren die Universitätslehrer auch zur politischen Indoktrination ihrer Studenten verpflichtet.⁷⁶

Eine weitere Ursache für die mangelhafte Qualität der universitären Ausbildung sind die langen Zeiten, in denen die Bildungseinrichtungen zur Verhinderung von Protesten geschlossen wurden. Ein Problem, das bereits seit 1962 existierte und sich nach 1988 noch weiter verschärft hat. So waren seit der Machtergreifung des Militärs bis ins Jahr 1988 Schulen der Sekundärstufe und Hochschulen rund 20 Prozent der Zeit geschlossen. Von den 11 Jahren zwischen 1988 und 1999 waren die meisten Hochschulen des Landes über 8 Jahre geschlossen.⁷⁷

Da die Investitionen in den Bildungssektor nach 1988 weiter abgenommen haben - die Ausgaben für den sozialen Bereich insgesamt sanken zwischen 1989 und 1994 von 32 auf 23 Prozent des Staatshaushaltes - hat sich das Bildungsniveau der Gesamtbevölkerung weiter

⁷³ Die historische Entwicklung des Bildungssystems zusammengefasst bei Khin Maung Kyi et al. (2000): S. 149-154

⁷⁴ Ebenda: S. 146 f.

⁷⁵ (Ministry of National Planning and Economic Development (ed.)): Union of Myanmar, Review of Financial, Economic and Social Conditions for 1997/98. Rangoon 1998. S. 188 f.

⁷⁶ John J. Brandon: The State's Role in Education in Burma: An Overview. In: Robert I. Rotberg (ed.): Burma. Prospects for a Democratic Future. Washington 1998. S. 237

⁷⁷ Ebenda: S. 239

verschlechtert.⁷⁸ Rund 70 Prozent der heutigen Bevölkerung haben keine über die Grundschule hinausgehende Schulbildung erhalten. Und nur rund 15 Prozent haben die mittlere Reife oder eine hochschulzugangsberechtigung absolviert.⁷⁹

Gesundheit

Der Status der Gesundheit der burmesischen Bevölkerung war aufgrund des tropischen Klimas von jeher problematisch. Und da selbst unter der kolonialen Herrschaft nur eine unzureichende Infrastruktur zur Versorgung aller Landesteile bestand, hatten alle Administrationen in der Geschichte des modernen Burma Schwierigkeiten mit der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung. Dennoch zeigt sich auch im Gesundheitssektor ein ähnliches Bild wie bei der Entwicklung der Wirtschaft, der Armut und der Bildung.

Ähnlich wie die Bildung gehörte in der Ära des Burmesischen Sozialismus auch die gesundheitliche Versorgung der Bürger zu den wichtigsten Aufgaben des Staates. Anders als in der Wirtschaft oder der Bildung waren die leitenden Positionen im Gesundheitssektor durchaus kompetent besetzt. Die burmesischen Mediziner gehörten nach den damaligen Standards zu den am besten ausgebildeten Mediziner der Welt und durften im Gegensatz etwa zu ihren indischen Kollegen ohne zusätzliche Prüfungen auch in Großbritannien praktizieren. Trotz chronischer Unterfinanzierung konnte die Gesundheitspolitik in den ersten Jahren des Burmesischen Sozialismus einige Erfolge vorzeigen. So konnte etwa die Kindersterblichkeitsrate nach offiziellen Angaben von 258,8 von 1000 im Jahr 1951 auf 53,8 von 1000 im Jahr 1975 gesenkt werden. Die Rate der an Malaria infizierten Bevölkerung lag im Jahr 1985 bei nur noch 5 Prozent.⁸⁰

Doch auch im Gesundheitssektor zeigte die Entwicklung nach 1988 eine deutliche Regression. In der Mitte der 90er Jahre gemeinsam mit den offiziellen Stellen des Regimes durchgeführte Studien des Kinderhilfswerkes der Vereinten Nationen kamen zu dem erschreckenden Ergebnis, dass die Kindersterblichkeitsrate wieder auf 105 von 1000 angestiegen war. Geschätzte 59 Prozent aller Kinder unter 5 Jahren waren unterernährt, davon 16 Prozent schwer. Die Rate der an Malaria infizierten Bevölkerung lag im Jahr 1995 bei 22 Prozent.⁸¹

Nur 60 Prozent der Bevölkerung des Landes hatten in den 90er Jahren Zugang zur Gesundheitsversorgung. Neben Kambodscha hat Burma damit die schlechteste Infrastruktur im Gesundheitssektor in der ganzen Region Südostasien. Anders als in allen anderen Ländern der Region sind die Investitionen in den Gesundheitsbereich rückläufig. Obwohl der burmesische Staat nach eigenen Angaben im Jahr 1992 nur 0,83 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in den Gesundheitssektor investierte, fiel dieser Anteil im Laufe der 90er Jahre weiter auf 0,45 Prozent im Jahr 1995 und 0,18 Prozent im Jahr 1998/99.⁸²

Diese Entwicklung hat zur Folge, dass neben der steigenden Kindersterblichkeitsrate und der Malaria-Infektionsrate auch andere, bereits eingedämmte Krankheiten wie Tuberkulose,

⁷⁸ Mya Maung (1998): S. 236

⁷⁹ Brandon (1998): S. 240; dazu auch United Nation's Children Fund (UNICEF): Children and Women in Myanmar. Rangoon 2001; United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report. New York 1996

⁸⁰ Steinberg (2001): S. 211

⁸¹ Chandler (1998): S. 247 f.; dazu auch Asian Development Bank (ADB): Economic Report on Myanmar. (Manila) November 1995

⁸² Steinberg (2001): S. 212

Lepra und Cholera sich wieder ausbreiten. Verschärft wird die bedrohliche Schieflage der Gesundheitsversorgung durch die stark steigende Rate von HIV/AIDS-Infizierten unter der burmesischen Bevölkerung.

AIDS

Der Virus, der bis 1988 - damals wurde offiziell ein Fall registriert - praktisch unbekannt war, hat sich durch zwei ebenfalls erst nach 1988 mit großer Dynamik ausbreitende Phänomene verbreitet: der Prostitution und dem intravenösen Drogenkonsum. Sowohl die Ausbreitung der Prostitution als auch der steigende Drogenkonsum sind direkte Folgen der verfehlten Politik des Regimes. Junge Frauen, besonders aus den Gebieten der Minderheiten, prostituieren sich⁸³ aus purer sozialer Not sowohl in Bordellen in Thailand und anderen Ländern Asiens als auch in Burma selbst, wo Bordelle nicht nur in den Grenzregionen existieren, sondern auch in allen größeren Städten. In einer in sechs Dörfern entlang der chinesisch-burmesischen Grenze durchgeführten Untersuchung wurden 40 Prozent der dortigen Bevölkerung HIV-positiv getestet.⁸⁴

Der Drogenkonsum hat sich von den Drogenanbaugebieten im Nordosten ausgebreitet, nachdem die Waffenstillstandsvereinbarungen das Gebiet befriedet und den Transport der Drogen in alle Teile des Landes ermöglicht haben. Die offensichtliche Perspektivlosigkeit der burmesischen Jugend hat zu einer raschen Verbreitung des Drogenkonsums besonders in den Städten geführt. Da mit einem chronisch unterfinanzierten Gesundheitssektor nur eine unzureichende Zahl an sterilen Nadeln und Spritzen zur Verfügung steht, ist ein Großteil der Drogenkonsumenten (intravenös verabreichter Drogen) mit dem Virus infiziert. Bei Untersuchungen von Drogenkonsumenten in den größeren Städten im Norden des Landes wurden 85 Prozent der Konsumenten in Mandalay und knapp 95 Prozent der Konsumenten in Bhamo und Myitkyina positiv getestet.⁸⁵

Das Regime hat dabei weder gegen den Drogenkonsum, noch gegen die Prostitution oder zur Eindämmung des HI-Virus geeignete Programme aufgelegt. Die eng miteinander verwobenen Problemfelder werden vornehmlich aus kulturellen Gründen ignoriert. Prostitution und (nicht-medizinischer und nicht-kultischer) Drogenkonsum sind in der burmesischen Kultur verpönt. Eine Kampagne zur effektiven Bekämpfung des AIDS-Virus aber müsste die Existenz von Prostitution und Drogenkonsum offiziell eingestehen. Damit würde das Regime aber auch seine Mitschuld an den Ursachen für die beiden Probleme, die soziale Not und die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, eingestehen.

Wie drängend das Problem ist, wurde deutlich, als Mitte der 90er Jahre die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Zahl der Infizierten auf 400.000 bis 500.000 bzw. rund 2 Prozent der erwachsenen Bevölkerung schätzte. Burma hätte damit die zweithöchste Rate an Infizierten in ganz Asien. Mit betroffenen 2 Prozent der Bevölkerung wäre zudem per Definition der Status einer Epidemie erreicht. Dass die Annahme nicht unrealistisch ist, Burma sei eines der Zentren der Verbreitung des HI-Virus in der Region, zeigt sich vor allem

⁸³ Diese Aussage soll nicht implizieren, dass die Frauen sich freiwillig prostituieren. Die Wege, die in die Prostitution führen sind vielfältig und dürften in den wenigsten Fällen auf eine freiwillige Entscheidung der Frauen zurückgehen.

⁸⁴ Chris Beyrer: *War in the Blood. Sex, Politics and AIDS in Southeast Asia*. London 1998. S. 46 und S.133

⁸⁵ Ronald R. Renard: *The Burmese Connection. Illegal Drugs and the Making of the Golden Triangle*. London 1996. S. 76

daran, dass die Rate der Infizierten in den Nachbarländern Thailand, Indien und China gerade in den Grenzregionen zu Burma am höchsten ist.⁸⁶

Statt dem Problem mit der Unterstützung internationaler Organisationen konsequent zu begegnen, beschränkte sich das Regime bis vor kurzem darauf, die Zahl der AIDS-Infizierten herunterzuspielen. 1999 wurde die Zahl der Infizierten in Burma offiziell auf nur knapp 27.000 beziffert. Die Mittel, die das Regime im Kampf gegen den Virus zur Verfügung stellte, reflektieren diese grob fahrlässige Unterschätzung des Problems. Gerade 2 Millionen USD im Jahr wurden nach offiziellen Angaben im Jahr 2000 für die Aufklärung über das Virus und die medizinische Versorgung der Infizierten aufgebracht.⁸⁷ Zum Vergleich: In Thailand werden jährlich rund 200 Millionen USD dafür vom Staat zur Verfügung gestellt.

Drogen

Drogen spielen eine Schlüsselrolle in der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung des Landes. Wie bereits angemerkt erlebte der Anbau von Opium und der Handel mit Heroin aus dem burmesischen Teil des Goldenen Dreiecks in den 90er Jahren einen regelrechten Boom. Zwischen den späten 50er Jahren und 1998 stieg die Opiumproduktion von etwas über 100 Tonnen auf geschätzt 2500 Tonnen, also um mehr als zweitausend Prozent. Burma gilt damit als weltweit größter Produzent der Droge. Nach jüngsten Berichten soll sich die Produktion noch einmal signifikant erhöht haben, nachdem die USA nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in Afghanistan interveniert haben.⁸⁸ Die kriegerischen Auseinandersetzungen in dem Land, das als zweitgrößter Opium- und Heroinproduzent der Welt gilt, haben offenbar die Produktion behindert. Um der Nachfrage auf dem Weltmarkt gerecht zu werden, sollen die Warlords im Shan-Staat alles daran gesetzt haben, ihre Produktion zu erhöhen.

So bedauerlich das ist, der Export von Heroin und in den letzten Jahren auch Mettamphetaminen ist offensichtlich die einzige ökonomische „Erfolgsgeschichte“ des Landes. Zwar sind sich die Experten nicht ganz einig darüber, wie viel Geld im Land selbst mit den Drogen tatsächlich verdient wird. Ronald Renard beispielsweise hat darauf hingewiesen, dass ein Kilogramm Heroin aus Burma in den Vereinigten Staaten zwar zwischen 100.000 und 220.000 USD einbringt, in Burma selbst aber „nur“ rund 6.500 USD bzw. nach Schätzungen des U.S. State Department etwa 10.000 USD.⁸⁹ Das meiste Geld wird also von den Zwischenhändlern verdient, die das Heroin über Bangkok oder Hong Kong in die USA schmuggeln, und die nach einem Bericht der amerikanischen „Drug Enforcement Agency“ (DEA) vor allem aus China und aus Nigeria stammen.⁹⁰

Doch selbst wenn man die „niedrigeren“ Erträge innerhalb Burmas/Myanmars zugrundelegt, ergibt sich ein in Relation zu der sonstigen Wirtschaftsleistung des Landes enorm hoher Wert. Die vom US State Department im Jahr 1996 geschätzte Menge von 215 Tonnen Heroin, die

⁸⁶ Vgl. Southeast Asian Information Network: Out of Control. The HIV/AIDS Epidemic in Burma. SAIN. Chiang Mai 1995

⁸⁷ Interview mit Khin Nyunt. In: Asiaweek. January 21, 2000

⁸⁸ Vergleiche dazu Xinhua: Myanmar Seizes Large Amount of Stimulant Drugs. BurmanetNews December 19, 2001

⁸⁹ Renard (1996): S.103; Da die Preise je nach Angebot variieren, bieten diese Zahlen ohnehin nur einen Anhaltspunkt.

⁹⁰ Der U.S. Kongress wird in Halbjahresberichten über die Situation in Burma unterrichtet. Einen wesentlichen Teil nehmen dabei die Ergebnisse der ebenfalls regelmäßig zusammengefassten Untersuchungen des Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs ein.

in Burma produziert wurde, hätte im Land selbst einen Wert von rund 2 Milliarden USD. Das entspricht rund der Hälfte des (nach Schwarzmarktkursen umgerechneten) burmesischen Bruttoinlandsproduktes des gleichen Jahres. Da die Schätzungen des State Department sich auf das für den Export bestimmte Heroin beziehen, läge der Wert des illegalen Exportartikels Heroin rund doppelt so hoch wie der aller anderen (legalen) Exportgüter des Landes zusammen.⁹¹

Angesichts der lahmen wirtschaftlichen Entwicklung und der enormen Kosten, die der personelle und materielle Ausbau des Militärs in den 90er Jahren verschlungen hat, scheint eine Verstrickung des Tatmadaw in das hoch lukrative Geschäft mit den Drogen offensichtlich.⁹² Von den USA wird Burma deshalb neben Ländern wie Afghanistan, Kolumbien und Syrien bereits offiziell unter der Bezeichnung „Narco-Military Regime“ (Verquickung von Militär- und Drogenhandel) geführt.

Tatsächlich gehen schon heute eine Reihe von Geheimdienstexperten davon aus, allerdings ohne das bislang (in der Öffentlichkeit) stichhaltig nachgewiesen zu haben, dass bis hinauf zur Ebene des SPDC - besonders verdächtigt werden natürlich die zuständigen Regionalkommandeure - nicht nur der Anbau und Handel in den Gebieten der Minderheiten geduldet und die illegal erwirtschafteten Gelder als Investitionen willkommen geheißen werden, sondern dass auch ranghohe Offiziere führend an dem Geschäft beteiligt sind. Dies hat dazu geführt, dass die Vertreter vieler Länder - besonderes Aufsehen erregte der Verzicht fast aller EU-Staaten und der USA - einer zum Thema Drogenbekämpfung organisierten Konferenz der Interpol, die Ende Februar 1999 in Rangoon abgehalten wurde, ferngeblieben sind.⁹³

Dass das Regime den Drogenhandel zumindest indirekt befördert, zeigen nicht nur die Beispiele Khun Sa und Lo Hsing-han (zwei gesuchte Drogenbarone). Die Waffenstillstandsvereinbarungen mit den Minderheitenarmeen im Shan-Staat, die offensichtlich allesamt nicht mehr von politischen Zielen motiviert sind, sondern allein ihre Vormachtstellung im Drogenhandel sichern wollen, stoßen immer häufiger auf Kritik. Angesichts der personellen und materiellen Überlegenheit des Tatmadaw nach dem Rüstungsmarathon der 90er Jahre und der schwindenden Bedeutung des militärischen Widerstands anderer Minderheitenarmeen, wurde in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen, weshalb das ansonsten wenig zurückhaltende Regime die Massenproduktion von Opium, Heroin und Amphetaminen nicht gewaltsam unterbindet.⁹⁴

Die Aussichten für die soziale und politische Entwicklung in den Drogenanbaugebieten sind mehr als schlecht. Unter der Herrschaft der Warlords wird auf demokratische Prinzipien offensichtlich noch weniger Wert gelegt als unter der Herrschaft des Regimes in Rangoon. Streitigkeiten oder Rechtsansprüche regelt kein Gesetz. Institutionen, die für die geregelte Entwicklung dieser Gebiete sorgen würden, existieren nicht. Auch wenn einige der Zentren des Handels mit der Droge im Gegensatz zu anderen Städten des Landes wie Oasen der

⁹¹ Die Diskussion um den exakten Wert der exportierten Drogen soll hier nicht nachvollzogen werden. Denn in jedem Fall kann davon ausgegangen werden, dass er einen signifikanten Teil des BSP, bzw. des Exportvolumens des Landes ausmacht und damit eine tragende Rolle in der burmesischen Wirtschaft spielt. Selbst wenn die Erlöse um eine Milliarde USD niedriger liegen würden als berechnet, wären Opium und Heroin noch immer die mit Abstand bedeutendsten Exportgüter des Landes.

⁹² Vgl. U.S. Report to Congress, April 20, 2000

⁹³ AFP: Interpol to go ahead with Burma Meeting, BurmaNet News February 23, 1999; Reuters: Myanmar Meeting won't solve the Drug Problem, BurmaNet News February 23, 1999

⁹⁴ Vergleiche dazu die jährlich erscheinenden Berichte des US Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs/ Asia and the Pacific. Im Internet publiziert von 1996 bis 2001 unter der Adresse <http://www.state.gov/documents/organization/8699.pdf>.

modernen Entwicklung erscheinen - frisch verputzte und gestrichene Steinbauten, gepflasterte Bürgersteige und ordentlich asphaltierte Strassen mit Straßenlaternen haben schon einige Besucher in Erstaunen versetzt -, das Leben der Bauern in den eigentlichen Anbaugebieten unterscheidet sich kaum von dem der Vormoderne.⁹⁵

Die Erträge des lukrativen Handels werden auch hier von einigen wenigen an der Spitze abgeschöpft. Der große Rest der einfachen Bevölkerung dagegen lebt in ärmlichen Verhältnissen ohne Zugang zu moderner Bildung oder Gesundheitsversorgung. Den neuen sozialen Problemen, der Prostitution, dem Konsum harter und weicher Drogen und der Verbreitung des HI-Virus, die nirgendwo akuter und drängender sind als hier, stehen im burmesischen Teil des Goldenen Dreiecks also noch schlechtere Strukturen gegenüber als im Rest des Landes.

Zunehmend gereizt auf die Problematik reagieren die anderen Länder der Region. Nachdem es den Chinesen und den Thais gelungen ist, in den letzten Jahrzehnten den Anbau von Opium auf ihrem Territorium nahezu vollkommen zu unterbinden, stehen sie der unkontrollierten Drogenschwemme aus burmesischer Produktion machtlos gegenüber. In beiden Gesellschaften - allein in der Provinz Yünan geht die chinesische Regierung offiziell von 500.000 Konsumenten harter und weicher Drogen aus⁹⁶ - existiert ein massives Drogenproblem, das sie auch wegen dieses ungehinderten Zustroms nicht in den Griff bekommen. Die klassischerweise im Opiumhandel tätigen Organisationen haben ihre Produktion diversifiziert und stellen inzwischen auch massenhaft Metamfetamine (synthetische Drogen) her, die im westlichen Ausland und in den industrialisierten Ländern der Region, vor allem in Thailand, längst Opium und Heroin als meistkonsumierte Drogen abgelöst haben.⁹⁷

Fazit zur sozialen Entwicklung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich parallel zu den wirtschaftlichen auch die Rahmendaten der sozialen Entwicklung im Laufe der 90er Jahre und insbesondere im Anschluss an die Asienkrise weiter verschlechtert haben. Mit dem zunehmenden Drogenkonsum und der Ausbreitung von AIDS sind darüber hinaus neue Problemfelder entstanden, die die gegenwärtige soziale Schieflage des Landes noch verstärken und sich nur durch einschneidende, konzertierte Maßnahmen begrenzen lassen. So wäre allein eine intensive und breit angelegte Aufklärungskampagne über AIDS und Drogen ein zwar notwendiger, aber nicht ausreichender Schritt, da hiermit allenfalls die Symptome der Probleme adressiert würden. Schließlich sind es die soziale Not eines großen Teils der Bevölkerung und die Perspektivlosigkeit der Jugend - um hier nur zwei Gründe zu nennen - die man zu den Wurzeln dieser Problemfelder rechnen muss.

Da aber das Land zunehmend von Erlösströmen abgeschnitten ist, die zumindest die adäquate Adressierung einzelner sozialer Problemfelder erlauben würden, wächst kontinuierlich die Gefahr, dass das Regime soziale Spannungen nicht mehr kontrollieren oder begrenzen kann. Zwei Faktoren sorgen dabei verstärkend dafür, dass das Regime diese Entwicklung nicht über einen längeren Zeitraum ignorieren kann. Zum einen ist dies die Existenz einer politischen Alternative im Land. Ein Volksaufstand mit dem Ergebnis, dass Aung San Suu Kyi und ihre 1990 gewählte NLD die Regierungsverantwortung im Land übernehmen würden, hätte nicht nur die sofortige Aufhebung aller wirtschaftlichen

⁹⁵ Exemplarisch dazu der Bericht von Bertil Lintner (1990)

⁹⁶ Lintner (1998): S. 172

⁹⁷ Ebenda: S. 178

Sanktionen des Westens zur Folge, sondern auch eine massive Unterstützung in Form von Hilfgeldern. Die Ereignisse von 1988 haben deutlich gezeigt, dass man ein solches Szenario eines unvermittelten, breiten Volksaufstandes nicht ausschließen kann.

Zum anderen steigt der Druck von außen auf das Regime, sensible Problemfelder zu lösen. Dabei sieht sich das Regime längst nicht mehr allein mit den Forderungen des Westens konfrontiert. Auch aus dem Lager der befreundeten Staaten, also aus China und den Nachbarn der ASEAN, steigt der Druck. Insbesondere China und Thailand haben mit Problemen zu kämpfen, die ihren Ursprung in Burma haben. Die Drogenschwemme in beiden Staaten und die Flüchtlingsproblematik in Thailand, aber auch in Bangladesch - um hier nur zwei Punkte zu nennen - stellen Probleme dar, die die Nachbarstaaten nicht mehr allein innerhalb ihrer eigenen Grenzen lösen können.

Um zu verdeutlichen, von welchen Zwängen und Motivationen die Außenbeziehungen des Landes geprägt sind, wird im folgenden die geopolitische Position des Landes skizziert.

2.3 Die geopolitische Position Burmas/Myanmars

Die Beziehungen zu China

Bis ins Jahr 1988 waren die Beziehungen zwischen Burma und China nie besonders eng. Zwar verlief bereits zur Zeit der Han-Dynastie einer der wichtigsten Handelswege, der das Reich der Mitte mit dem Westen verband, durch Burma, doch die offiziellen Beziehungen zwischen den beiden Reichen waren von jeher angespannt. Nachdem die Großmacht China unter der Herrschaft Kublai Khans das erste burmesische Reich zu Fall gebracht hatte, wurde der Nachbar im Norden durchgängig als potentiell Risiko der burmesischen Monarchie wahrgenommen.

Zu Anfang des 19. Jahrhunderts erkannten die Briten die strategisch günstige Position des burmesischen Reiches auf dem Weg zur Eroberung des südchinesischen Marktes. Für die Briten, die sich zeitweilig unter dem Druck eines Wettlaufs mit den in Indochina aktiven Franzosen befanden, war dies eine wichtige Motivation zur Eroberung des burmesischen Reiches. Zwar erreichte der Handel mit Südchina über Burma nie die Dimension, die sich die britischen Strategen des frühen 19. Jahrhunderts erhofft hatten. Dennoch kam Burma als Bindeglied zwischen dem indischen Subkontinent, China und Südostasien bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts eine strategisch wichtige Rolle zu. Besonders während des Zweiten Weltkrieges nahm der Norden des Landes für die Alliierten eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung und Versorgung der nationalchinesischen Truppen ein.

Nach der Unabhängigkeit der Union von Burma sollte sich dies ändern. Mit dem Bürgerkrieg, dem Aufstand ethnischer Minderheiten in der Grenzregion - tatsächlich kontrollierte das Regime in Rangoon über Jahre keinen einzigen Grenzposten zu China - und den aus Furcht vor einem Eingreifen der Volksarmee angespannten Beziehungen zwischen dem kommunistischen China und dem sozialistischen Burma, wurden die offiziellen politischen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den beiden Staaten gekappt. Erst ab 1988 wurden die zwischenzeitlich reger Beziehungen unter umgekehrten Vorzeichen wieder hergestellt. Dennoch wird auch heute nicht von Burma aus der südchinesische Markt erobert und Einfluss im Südwesten des Reiches der Mitte gesucht, sondern es ist China, das den Weg über Burma zur wirtschaftlichen und politischen Einflussnahme im Land nutzt.

Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern entwickelten sich schlagartig. Entscheidender Antrieb war dabei zuerst die wirtschaftliche Entwicklung. Als nach der Geldentwertung im Jahr 1987 der Bedarf an Konsumgütern in Burma dramatisch zunahm, und nach Öffnung der Grenzen ein Jahr später der legale Handel möglich wurde, kam es zu einem regelrechten

Boom in den Handelsbeziehungen, auf den die Chinesen sehr gut vorbereitet waren. Das zu dieser Zeit bereits im Prozess der wirtschaftlichen Öffnung befindliche China hatte erkannt, dass es neben seinen Provinzen im Osten, in die der größte Teil der Investitionen aus dem In- und Ausland floss, auch die wirtschaftliche Entwicklung der Provinzen im Westen stärken musste. Burma, Thailand und Laos wurden dabei schon früh als attraktive Märkte für Waren aus diesen Provinzen wahrgenommen.

Zweiter Antrieb für die rasche Entwicklung der Beziehungen waren politische Gemeinsamkeiten. Nach den Ereignissen auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Jahr 1989 standen beide Staaten wegen ihrer offensichtlichen Menschenrechtsverletzungen im Fokus der internationalen Kritik. Der folgende politische Schulterschluss in der Abwehr internationaler Kritik wurde durch die kurze Zeit später vereinbarten, umfangreichen Waffenlieferungen abgestützt.

In diesem Zusammenhang und unter dem Eindruck der Regionalisierung der Machtblöcke nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten dürfte China dann auch die geostrategisch wichtige Position Burmas/Myanmars erkannt haben. Die Chinesen sehen Indien als entscheidenden, potentiellen Konkurrenten um die Hegemonie in der Region an. Die strategische Partnerschaft mit Burma garantiert den Chinesen neben der mit Pakistan eine effektive Begrenzung des Einflusses Indiens. Darüber hinaus bietet Burma ihnen die Möglichkeit, Handelsrouten und Energieressourcen zu kontrollieren, ohne dass sie dabei auf das regionale Gegengewicht, den der Rest von Südostasien darstellt, Rücksicht nehmen müssen.⁹⁸ So könnte China im Falle einer Krise bequem mögliche Beschränkungen auf dem Weg durch die Einflussphären Malaysias, Indonesiens, Singapurs und Vietnams umgehen, wenn es den Landweg über Burma nutzt.

Burma als strategischer „swing factor“

Für Indien, genauso wie für die ASEAN-Staaten, stellt die strategische Partnerschaft zwischen China und Burma deshalb eine Gefahr dar. Seit der Unabhängigkeit des Staates fokussieren sich die Sicherheitsinteressen Indiens auf Pakistan und China. Auch wenn Pakistan dabei als die unmittelbarere Gefahr erscheint, die eigentliche strategische Bedrohung sehen die Inder in China. Dass die indischen Befürchtungen, China könnte versuchen, seinen militärischen Einfluss bis in die Bucht von Bengalen hinein auszuweiten, nicht unbegründet sind, hat sich bereits gezeigt. Zuerst, als die indische Marine in ihren Gewässern ein chinesisches Patrouillenboot zusammen mit drei unter burmesischer Flagge fahrenden Fischerbooten (ohne Fische, dafür aber) mit ausschließlich chinesischer Besatzung aufgebracht hat.⁹⁹ Später, als US-amerikanische Sattelitenaufnahmen den Bau einer chinesischen Abhöranlage auf dem burmesischen Coco Island entdeckten, mit der China den gesamten Luft- und Seeverkehr in der Bucht von Bengalen zu überwachen in der Lage ist.¹⁰⁰

Nachdem Indien bereits vor 1988 die burmesische Demokratiebewegung U Nus offen unterstützt hat, gehörte die Regierung des Landes in den ersten Jahren nach 1988 auch zu den schärfsten Kritikern des SLORC. Offensichtlich um nicht jeden Zugang und jede

⁹⁸ Chi-Shad Liang: Burma's Relations with the People's Republic of China. From Delicate Friendship to Genuine Cooperation. In: Peter Carey (ed.): Burma: The Challenge of Change in a Divided Society. New York 1997. S. 71-96

⁹⁹ Ott (1998): S. 73; dazu auch Bertil Lintner: State in the Middle. In: Far Eastern Economic Review, 03.08.1995

¹⁰⁰ Desmond Ball: Burma's Military Secrets: Signal's Intelligence (SIGINT) from the Second World War to Civil War and Cyber Warfare. Bangkok 1998. S. 219

Einflussmöglichkeit zu dem Regime in Rangoon zu verlieren, hat sich diese Position in den letzten Jahren abgeschwächt.¹⁰¹

Für die Region Südostasien ist der Einfluss Chinas in Burma ähnlich bedenklich. Die Staaten der Region fürchten die ökonomische und militärische Übermacht Chinas. Sowohl die Gründung als auch der Erfolg der ASEAN lassen sich direkt auf die Bemühung zurückführen, ein regionales Gegengewicht zu dem übermächtigen Nachbarstaat aufzubauen. Nicht zuletzt um dem chinesischen Einfluss in Burma entgegen zu wirken, wurde die Aufnahme des Landes in die ASEAN gegen die Kritik der westlichen Welt durchgesetzt. Dabei spielen nicht nur strategische, sondern auch ökonomische Interessen eine Rolle.¹⁰²

Vor allem Thailand, das über Jahrzehnte den, wenn auch damals noch illegalen, Handel mit Burma dominierte, sah durch den Boom im burmesisch-chinesischen Handel seine ökonomische Vormachtstellung in Südostasien bedroht. In Thailand selbst sind in diesem Zusammenhang regelmäßig Auseinandersetzungen über den außenpolitischen Kurs zu beobachten. Im Land existiert eine starke Lobby von Demokratisierungsbefürwortern, darüber hinaus provoziert die Drogenschwemme aus dem Goldenen Dreieck immer stärkeren Unmut in der Bevölkerung. Dennoch hat sich bislang immer wieder der ökonomischen und strategischen Interessen folgende Versuch einer nicht-konfrontativen Außenpolitik durchgesetzt.¹⁰³

Damit nimmt Burma eine Stellung ein, die Militärstrategen als signifikanten „swing factor“ für das strategische Gleichgewicht in der Region bezeichnen. Am geografischen Schnittpunkt zwischen Südostasien, China und Indien hat das Land eine Bedeutung erlangt, die auch amerikanischen Militärstrategen Sorgen bereitet. Das Regime in Rangoon profitiert eindeutig von dieser Situation, in der es die unterschiedlichen Interessen regionaler und überregionaler Mächte und Bündnisse gegeneinander ausspielen kann. Wären die Chinesen nicht derart stark an Burma interessiert, wäre das Militärregime aller Wahrscheinlichkeit nach unter dem internationalen Druck zusammengebrochen und nicht mehr bzw. nicht mehr allein an der Macht. Die Chinesen fungieren damit in der gegenwärtigen Situation effektiv auch als Schutzmacht des Militärregimes.

Die Grenzen des chinesischen Einflusses

Das größte Gegengewicht gegen eine Ausweitung des chinesischen Einflusses in Burma liegt dabei nicht bei Indien, der ASEAN oder den USA, sondern im Land selbst. Seit der Öffnung der Grenzen zu China und dem Boom im Drogenhandel siedeln sich immer mehr ethnische Chinesen und ethnische Wa und Kokang, die von den Burmesen als Chinesen wahrgenommen werden, im Norden des Landes an. Da im Grenzverkehr zwischen China und Burma keine Visa-Pflicht besteht, können ethnische Chinesen unkontrolliert in das Land einreisen. Um sich niederlassen zu können, behaupten sie entweder ihre Zugehörigkeit zu den Wa und Kokang, oder aber sie bestechen schlicht die lokal zuständigen Beamten.

Genau lässt sich die Zahl der illegal nach Burma immigrierten Chinesen nicht beziffern, aber es ist offensichtlich eine signifikante Anzahl. Im Juli 1999 schätzte die renommierte Jane's Intelligence Review die Zahl der nach 1988 eingewanderten Chinesen allein in Mandalay auf

¹⁰¹ Ausführlich diskutiert von C. Uday Bhaskar: Myanmar: Advancing India's Interests through Engagement. In: Bramah Challeney: Securing India's Future in the New Millennium. New Delhi 1999. S. 415 ff.

¹⁰² Vgl. dazu Allan Collins: The Security Dilemmas of Southeast Asia. London 2000. S. 133-172

¹⁰³ Ebenda S. 89 ff.

zwischen 30 und 40 Prozent der 1,2 Millionen Einwohner.¹⁰⁴ Geschäftstüchtig wie die meisten Auslandschinesen dominieren sie mittlerweile nicht nur den Handel mit ihrem Heimatland, sondern drängen auch immer mehr in die zuvor von Burmesen kontrollierten Wirtschaftszweige - besonders beliebt ist etwa der Handel mit Edelsteinen - vor.¹⁰⁵

Sichtbarstes Ergebnis des Zuzugs der (jedenfalls im Vergleich zu den Burmesen) meist kapitalstarken Chinesen ist die schleichende Verwandlung der teils historischen Innenstadt Mandalays in eine chinesische Stadt. Auch wenn dieser Prozess bislang friedlich verlaufen ist, so birgt er doch einiges Spannungspotential, weil Mandalay im Gegensatz zu der von den Briten vom Fischerdorf zur kolonialen Metropole entwickelten „Frontiertown“ Rangoon als das Zentrum der burmesischen Kultur gilt und sich deshalb nicht nur die unmittelbar betroffenen burmesischen Einwohner Mandalays von der Sinisierung der „Wiege ihrer Kultur“ in ihren nationalen Gefühlen verletzt fühlen.

Gerade weil davon auszugehen ist, dass diese Migrationswelle aus der Provinz Yünan in den Norden Burmas/Myanmars noch nicht abgeschlossen ist - manche gehen sogar davon aus, dass aus den Hunderttausenden in jüngster Zeit eingewanderten Chinesen in nächster Zukunft Millionen werden könnten - wächst die Wahrscheinlichkeit, dass sich die aufgestauten Spannungen in blutigen antichinesischen Unruhen entladen könnten. In der gegenwärtigen schweren ökonomischen Krise wiegt dabei nicht nur das latent vorhandene antichinesische Sentiment in der burmesischen Gesellschaft schwer. In der Geschichte des modernen Burma hat sich mehr als einmal gezeigt, welches Konfliktpotential sich gerade in Krisenzeiten hinter einer entlang ethnischer Linien verlaufenden dualen Wirtschaft verbirgt.¹⁰⁶

Wie in einer solchen Situation das Regime in Rangoon reagieren würde und welche Auswirkungen sie auf die Beziehung zwischen den beiden Ländern haben könnte, lässt sich nur schwer einschätzen.¹⁰⁷ Bereits heute sind die offiziellen Beziehungen zwischen den beiden Staaten von Widersprüchen gekennzeichnet. So besteht zwar kein Zweifel daran, dass die Generäle in Rangoon sich der überlebenswichtigen Bedeutung ihres großen Nachbarn bewusst sind. Doch wie sich 1997 gezeigt hat, als Rangoon (gegen den Willen Pekings) seine Grenzen zu China schließen ließ, um die unter dem Eindruck der Asienkrise in die Höhe schnellende Inflationsrate unter Kontrolle halten zu können, hat der SLORC/SPDC durchaus realisiert, dass Burma von den Chinesen wirtschaftlich übervorteilt wird.¹⁰⁸

Wie weit das Regime in Rangoon wirklich bereit ist, seine Beziehungen zu dem großen Nachbarn zu entwickeln, wird sich wohl erst zeigen, wenn entweder der politische Druck auf den SPDC auch aus Reihen der ASEAN steigen oder die Investitionen der Bündnispartner weiterhin ausbleiben sollten. Denn erst dann wären die Generäle vor die Wahl gestellt, ob sie lieber die an Reformen gebundenen Hilfgelderzahlungen der UN annehmen oder sich in ein weitreichenderes Abhängigkeitsverhältnis zu China begeben wollen. Möglicherweise wird es nicht mehr lange dauern, bis das Regime sich zwischen dem vielpropagierten myanmarischen

¹⁰⁴ Jane's Intelligence Review: Burma Casts Wary Eye on China. BurmanetNews June 10, 1999

¹⁰⁵ Asiaweek: China's Shadow. BurmanetNews May 23 1999

¹⁰⁶ Auf diesen Punkt wird ausdrücklich hingewiesen bei Masahi Nishihara: Myanmar's Relations with the Big Powers. In: Research Institute for Peace and Security, Tokyo: Myanmar and Cambodia in an New ASEAN. Tokyo 2000

¹⁰⁷ In ihren offiziellen Statements sind sich die Burmesen ihrer strategischen Bedeutung durchaus bewusst und propagieren einen angeblich von der amerikanischen Linie erzwungenen pro-chinesischen Kurs: (Office of Strategic Studies, Ministry of Defense (ed.)): Lt. Col. Hla Min: Political Situation of Myanmar and its Role in the Region. Rangoon 1998. S. 21 ff.

¹⁰⁸ Asiaweek: China's Shadow. BurmanetNews May 23 1999

Nationalismus und dem Erhalt des absoluten Machtanspruchs entscheiden muss, wie man die Wahl zwischen Reformen und einer Annäherung an China auch beschreiben könnte.

Die Position der Amerikaner, der EU und der Japaner

Anders als China und die ASEAN befindet sich die US-amerikanische Regierung auf einem direkten Konfrontationskurs mit dem Militärregime in Rangoon. Dieser Kurs hat sich im Laufe der 90er Jahre verschärft. Nachdem die Amerikaner wie auch die EU-Staaten davon abgesehen haben, das SLORC-Regime offiziell anzuerkennen, reagierte das US State Department auf die Verweigerung der Übergabe der Macht an die NLD nach den Wahlen von 1990 mit der Abberufung ihres Botschafters aus Rangoon. Um ein politisches Zeichen zu setzen, wurde die Umbenennung des Staates in Myanmar offiziell ignoriert. Noch heute ist in allen Äußerungen und Publikationen von Burma die Rede. Auf weitere Maßnahmen wie ein Waffenembargo folgte im März 1997, wie bereits beschrieben, der Beschluss des amerikanischen Kongresses, jegliche Neuinvestitionen aus den USA zu unterbinden.

Dass die Amerikaner konsequent diesen harten Kurs verfolgt haben, ist einer Reihe von Faktoren geschuldet. In erster Linie liegt es an der geringen wirtschaftlichen Bedeutung des Landes. Der einzige Bereich, der hier für die Amerikaner bedeutsam erschien, war die Gas- und Ölförderung. Da aber etwa der amerikanische Energieriese „Unocal“ bereits seine Förderabkommen mit Myanmar unterzeichnet hatte, und die Sanktionen nur Neuinvestitionen betrafen, fiel dieser Bereich nicht mehr unmittelbar ins Gewicht. Anders als etwa im Falle Chinas konnten es sich die Amerikaner ökonomisch leisten, das Land mit Sanktionen zu belegen.¹⁰⁹

Daneben waren gerade in den USA Menschenrechtsaktivisten und Nicht-Regierungsorganisationen mit ihren Kampagnen gegen das Regime besonders erfolgreich. Burma gehörte zu den ersten Ländern, auf deren Situation extensiv über das sich gerade in ein Massen-Medium verwandelnde Internet aufmerksam gemacht wurde. Neben dem Erfolg auf nationaler Ebene fanden diese Kampagnen auch auf kommunaler Ebene eine bedeutende Anhängerschaft. Mehr als 15 lokale Körperschaften, darunter der Staat Massachusetts, verabschiedeten Gesetze, die amerikanische Firmen, die mit Burma handelten oder dort investierten, von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen ausschlossen. Diese Gesetze wurden zwar im Jahr 2000 vom Obersten Gerichtshof für illegal erklärt und wieder aufgehoben, doch für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung in den USA gegen das Militärregime hat sich diese Kampagne als äußerst erfolgreich erwiesen.

Gegenwärtig, so die einhellige Meinung von Beobachtern, könnte keine Administration die Sanktionen ohne weiteres wieder aufheben, ohne einen Sturm der Entrüstung in der Öffentlichkeit zu provozieren.¹¹⁰ Der Widerstand, auf den die Sanktionen sowohl in Kreisen der Wirtschaft, die gerne in Burma investieren wollten, als auch in Teilen der diplomatischen Kreise, die sich jeder Chance eines konstruktiven Dialogs mit dem Regime beraubt sehen, gestoßen sind, blieb weitgehend erfolglos. Dabei muss man hier anmerken, dass gerade Vertreter der Wirtschaft in den letzten Jahren ihr Engagement wegen der offensichtlich nicht vorteilhaften Investitionsbedingungen in Burma aufgegeben und viele Unternehmen sich freiwillig wieder aus Burma zurückgezogen haben.

Die EU ist dem Kurs der Amerikaner prinzipiell gefolgt, allerdings mit einem bedeutsamen Unterschied in ihrem Forderungskatalog an das Regime. Während die Amerikaner noch

¹⁰⁹ Steinberg (2001): S. 242

¹¹⁰ Ebenda: S. 244

immer die sofortige Anerkennung des Wahlergebnisses von 1990 und die Einsetzung von Daw Aung San Suu Kyi als Regierungschefin verlangen, fordern die Europäer die Ausrichtung von Neuwahlen. Sie geben dem Regime damit die Möglichkeit, sich über eine Mobilisierung der burmesischen Bevölkerung auf offiziellem Wege eine weitere Beteiligung an der Macht zu sichern. Nachdem die EU in Übereinstimmung mit der Regelung, keinem Angehörigen des Militärregimes die Einreise in die EU zu gestatten, Burma von der Teilnahme an einer Konferenz der ASEM (ASEAN-EU Meeting) in London 1998 ausgeschlossen hatte, wurde das Land auf dem gleichen Treffen zwei Jahre später in Portugal wieder zugelassen.

Stärker noch als die EU, wo in Teilen immer wieder auf einen konstruktiven Dialog mit dem Regime gedrängt wird, haben sich die Japaner für ein offenes Zugehen auf die Generäle in Rangoon entschieden. Nachdem Japan als erstes Land das SLORC-Regime offiziell als Regierung anerkannt hatte, versuchte der ostasiatische Staat immer wieder den Kurs des Regimes zu beeinflussen. Heute ist unbestritten, dass die wirtschaftliche Öffnung Burmas/Myanmars zu großen Teilen auf das Engagement der Japaner zurückzuführen ist. Gegenwärtig ist Japan, wenn auch auf niedrigem Niveau, der größte Geber von Hilfsgeldern in Burma und das japanische Wirtschaftsministerium unterhält zur Sicherung japanischer Interessen ein eigenes Büro in Rangoon.¹¹¹ Offensichtlich hat das ökonomische Interesse Japans aber in den letzten Jahren angesichts des ausgebliebenen ökonomischen Erfolgs in Burma und der andauernden Rezession in der eigenen Heimat deutlich nachgelassen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass dem Land als strategischer „swing factor“ zwischen den Großmächten der Region eine weitaus gewichtigere Rolle zukommt, als man gemeinhin annehmen würde. Insbesondere die Interessen Chinas schützen das Regime dabei vor Eingriffen aus dem Westen und anderen Ländern der ASEAN sowie aus Japan. Trotz der Bindung an die Großmacht sind die Außenbeziehungen des Regimes höchst instabil. Insbesondere innenpolitisch stellt der chinesische Einfluss, der in Form eines Ausverkaufs burmesischen Eigentums an chinesische oder chinesischstämmige Investoren vor allem im Norden Burmas/Myanmars sichtbar ist, ein Problem dar.

2.4 Die Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Akteuren

Nachdem gezeigt wurde, dass die wirtschaftliche und soziale Abwärtsentwicklung der Jahre seit 1988 potentiell eine abermalige Krise des Autoritarismus in Burma auslösen kann und damit die Möglichkeit zu einer Transition bietet, werden nun die Kräfteverhältnisse und Beziehungen der einzelnen Akteure auf der politischen Bühne dargestellt.

Traditionelle Macht- und Autoritätsvorstellungen und das Militär

Bevor auf die Kräfteverhältnisse der wichtigsten Akteure auf der politischen Bühne des heutigen Burma eingegangen wird, ist es hilfreich, noch einmal in aller Kürze die Diskussion um kultursoziologische Ansätze insbesondere der „political culture“-Schule in der Nachfolge Lucian Pyes aufzugreifen.

Wie bereits gezeigt waren die Macht- und Autoritätsvorstellungen der Burmesen im Laufe der historischen Entwicklung einigem Wandel unterworfen. Aus dem politischen Fatalismus, den man unter der Herrschaft der burmesischen Monarchie beobachten konnte, entwickelte sich unter dem Einfluss der kolonialen Herrschaft ein politischer Pluralismus, in dem, wenn auch

¹¹¹ Zu den Beziehungen zwischen Japan und Burma Donald M. Seekins: *Japan's Burma Lovers' and the Military Regime*. Tokio 1999

stets unter dem Einfluss von buddhistischem und sozialistischem Gedankengut, die unterschiedlichsten politischen Positionen vertreten wurden. Gerade in der Ära der parlamentarischen Demokratie wurde mit nicht zu unterschätzendem Erfolg versucht, gegen die Schwierigkeiten und Begrenzungen des Bürgerkrieges demokratische Institutionen aufzubauen. Dass die Konsolidierung der Demokratie in Burma nicht gelang und schließlich das Militär die Herrschaft in dem Land übernahm, wurde bereits damals auch kulturellen Dispositionen zugeschrieben.

Bei allen Problemen und Widersprüchen, die der Faktor Kultur bei der Analyse politischer Prozesse aufwirft, kann er doch zumindest in Teilen zur Aufklärung der Hintergründe politischer Prozesse beitragen. Während es analytisch große Schwierigkeiten bereitet, allgemeingültig und konsistent „die politische Kultur der Burmesen“ zu definieren, erscheint es durchaus plausibel, von einer konsistenten „politischen Kultur des burmesischen Militärs“ zu sprechen.

Als eigene Klasse jenseits der burmesischen Bevölkerung suchte das Militärregime ganz bewusst den Anschluss an vorkoloniale politische Traditionen. Dieser Rückbezug zur vorkolonialen Vergangenheit, der sich bereits unter dem Burmesischen Sozialismus zu einem der tragenden Legitimationsmuster des Regimes entwickelt hatte, wurde nach dem Jahr 1988 mit der „Myanmarifizierungs“-Kampagne modifiziert und intensiviert. Da ein Vergleich zwischen der traditionellen politischen Kultur der vorkolonialen Ära und der politischen Kultur des Militärs erstaunlich kongruent erscheint, wird er hier noch einmal in aller Kürze vorgestellt.

Zwei Faktoren spielen in der kulturkritischen Diskussion¹¹² zur politischen Entwicklung Burmas/Myanmars eine entscheidende Rolle. Zum einen die tragende Bedeutung von persönlichen (im Gegensatz zu ideologischen) Bindungen im Prozess der politischen Willensbildung und zum anderen das Konzept der Endlichkeit politischer Macht. Die Bedeutung persönlicher Bindungen zeigte sich deutlich in den Patron-Klient-Beziehungen als dem ordnenden Prinzip politischer Macht. Das herausstechendste Beispiel für die Bedeutung persönlicher Bindungen ist das Konzept der personalisierten Monarchie. So galt die Loyalität der burmesischen Bevölkerung nicht der Institution, sondern der Person des Königs.

Ihre erklärende Kraft finden kulturkritische Ansätze in der Kombination dieser personalisierten Herrschaft mit dem Konzept endlicher Macht. Anders als in modernen Gesellschaften des Westens, wo politische Macht als unendlich bzw. unbegrenzt wahrgenommen wird, und das Teilen, die Delegation oder die Übertragung politischer Macht eher zur Vergrößerung, nie aber zur Verringerung dieser Macht führt, wurde sie in allen (nachhaltig) von Indien beeinflussten Gesellschaften des vorkolonialen Südostasiens als endlich bzw. begrenzt begriffen. Jedes Teilen politischer Macht mit einer Institution oder einer dezentralen Administration und jede Delegation an sie führt diesem Denkansatz entsprechend unweigerlich zur Verringerung der politischen Macht.

Die Existenz und Anerkennung einer „loyalen Opposition“, die eine der Grundbedingungen für die erfolgreiche Implementierung demokratischer Institutionen ist, schließt dieses traditionelle Denken aus. Nur die bedingungslose Loyalität eines Klienten verhindert eine Erosion der (limitierten) Machtstellung seines Patrons. Jeder Dissens wird damit zur Gefahr für die Machtbasis des Patrons. Ein Klient ist entweder für oder gegen seinen Patron, ein Dazwischen existiert nicht.

Darüber hinaus war, auch dies wurde am Beispiel der burmesischen Monarchie bereits gezeigt, politische Macht kaum an moralische Grenzen gebunden. Abgesehen von der kaum

¹¹² kulturkritisch: hier gemeint im Sinne von Kultur als kritischer Faktor zur Definition politischer Prozesse

reglementierten und nicht kontrollierten Aufgabe, den Buddhismus zu schützen, mussten sich „Machthaber“ nicht mit Fragen der politischen Legitimität ihrer Herrschaft auseinandersetzen. In diesem Kontext blieb der soziale Raum zwischen dem Machthaber und Individuen oder ganzen Gruppen in der Gesellschaft unregelt. Wenn es seine Macht erlaubte, konnte der Machthaber jederzeit in die Privatsphäre des Einzelnen eindringen und über ihn - sei es als Zwangsarbeiter oder als Soldat - verfügen.

Der Vergleich zwischen diesem traditionellen Verständnis von politischer Macht und der politischen Performance des Militärs seit der Machtergreifung 1962 macht deutlich, wie stark das Tatmadaw offensichtlich von diesem überkommenen Konzept beeinflusst ist. Es erklärt sowohl die kompromisslose Haltung gegenüber allen politischen Kontrahenten als auch das Misstrauen gegenüber der eigenen Bürokratie. Mit der Überbetonung der Loyalität vor der fachlichen Qualifikation und dem bedenkenlosen, willkürlichen Eingriff in die Menschen- und Bürgerrechte ähnelt die Herrschaft des Militärs auf frappante Weise der der burmesischen Monarchen.

Dass dies nicht ohne Folge auf die Entwicklung der politischen Ordnungsvorstellungen der Bürger des burmesischen Staates geblieben ist, versteht sich angesichts der über 40 Jahre andauernden und alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchziehenden Herrschaft des Militärs von selbst. Sowohl um die Entwicklung der burmesischen Zivilgesellschaft besorgte Nicht-Regierungsorganisationen als auch die burmesische Opposition - allen voran Aung San Suu Kyi selbst - haben dieses Problem erkannt und adressiert. Da aber beide davon ausgehen, dass dies ein Problem ist, das in erster Linie auf die Herrschaft des Militärs selbst zurückzuführen ist, sehen beide Seiten darin kein Hindernis, das im Falle einer Transition nicht zu überwinden wäre.

Nach dieser Auffassung hat das Militärregime über Jahrzehnte ein Werteset konserviert, das in der Kombination aus Gewaltandrohung und Propaganda in der burmesischen Bevölkerung durchgesetzt wurde. In einem Klima aus Furcht und gegenseitigem Misstrauen konnte sich nur schwerlich eine sichtbare Opposition gegen den Korpsgeist des Militärs in der burmesischen Bevölkerung durchsetzen.

Dennoch wird bis heute immer wieder die These ins Feld geführt, die Wurzeln der fortgesetzten autoritären Herrschaft in Burma könnten bei den Burmesen selbst liegen. Dazu nur folgendes: Wären die Alliierten nach 1945 der populären These gefolgt, die politische Kultur der Deutschen sei von den Werten des Faschismus geprägt, hätte man hierzulande nie unter Beweis stellen können, dass man durchaus in der Lage war, eine stabile und weltweit respektierte Demokratie aufzubauen.

Wichtig für den Kontext der aktuellen Kräfteverhältnisse der politischen Akteure ist, dass man die traditionellen Macht- und Autoritätsvorstellungen durchaus mit dem „esprit des corps“ des Militärs bzw. der Militärführung gleichsetzen kann. Dies wiederum erklärt die großen Schwierigkeiten des Regimes, eine Kompromisslösung mit der demokratischen Opposition und den Minderheiten zu finden.

Die Kräfteverhältnisse auf der politischen Bühne

Um zumindest ansatzweise die Kräfteverhältnisse der Akteure auf der politischen Bühne definieren zu können, muss man klar zwischen ihrer gegenwärtigen und ihrer potentiellen Stärke unterscheiden. Der gegenwärtigen Stärke nach ist die Übermacht des burmesischen Militärs unangefochten. Es beherrscht heute die politische Bühne des Landes so dominant wie nie zuvor in der Geschichte seiner Herrschaft. Politisch kontrolliert es über die USDA, die nach letzten offiziellen Angaben aus dem Jahr 1999 mittlerweile 5,8 Millionen Mitglieder stark sein soll, die burmesische Zivilgesellschaft. Und militärisch ist das Tatmadaw mit der

Übermacht von knapp einer halben Millionen Soldaten und den permanenten Bemühungen um die Verbesserung des militärischen Materials weder von einzelnen noch von der Gesamtheit der Minderheitenarmeen zu bezwingen.

In diesem Zusammenhang präsentiert sich die burmesische Opposition nach der beschriebenen rigorosen Verdrängung von der politischen Bühne nur noch als marginale Kraft, die aus Frustration angesichts der wenigen Erfolge und aus Angst vor weiteren Repressalien nur noch auf einen Teil ihrer einstigen Mitglieder und offenen Sympathisanten zurückgreifen kann.

Die Kräfteverhältnisse unter den Minderheiten sind zweigeteilt. Auf der einen Seite stehen politisch motivierte Minderheitenorganisationen wie die KNU und die KIO (Katchin Independent Organisation), die entweder, von der militärischen Übermacht des Tatmadaw gespalten, um ihr (militärisches und politisches) Überleben kämpfen oder durch die Waffenstillstandsabkommen politisch beruhigt und marginalisiert wurden. Auf der anderen Seite stehen die nach ethnischer Zugehörigkeit organisierten Armeen der Warlords im Goldenen Dreieck, die aufgrund der Kontrolle über die enormen Profite aus dem Drogenanbau und -handel sowohl politisch als auch militärisch über einen wachsenden Einfluss verfügen.

Die potentiellen Kräfteverhältnisse im Falle einer erneuten Krise des Autoritarismus dagegen stellen sich gänzlich anders dar. Wie in den Kapiteln zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gezeigt wurde, erodiert die Machtbasis des Militärs. Mit ausbleibenden wirtschaftlichen Erfolgen stehen dem Regime immer weniger Ressourcen zur Verfügung, um die sich verschärfenden sozialen Probleme zu adressieren. Vor allem die für das Überleben des Regimes so wichtige Sicherung der Existenzgrundlage der Soldaten und der Staatsangestellten wird immer schwieriger zu finanzieren sein.

Von außen sind dabei keine signifikanten neuen Impulse zu erwarten. Die Position der Amerikaner und der EU hinsichtlich wirtschaftlicher Sanktionen sowie einer signifikanten Erhöhung bi- und multilateraler Entwicklungshilfe ist relativ eindeutig. Erst wenn das Regime einen Transitionsprozess beginnt, der zumindest eine Regierungsbeteiligung der Opposition einschließt, wird man sich hier zur Zahlung von (Entwicklungs-)Hilfsgeldern und der Aufhebung des Investitionsverbotes entscheiden. Aus den Ländern der ASEAN, vor allem aus den wirtschaftlich stärkeren, ehemals sog. „Tiger-Staaten“, sowie aus Japan sind ebenfalls keine signifikanten wirtschaftlichen Impulse zu erwarten. Die tiefgreifende Rezession, in der sich Japan befindet, sowie die schwierige wirtschaftliche Lage der industriell entwickelten ASEAN-Staaten erlauben mittelfristig keine Investitionen in dem Ausmaß, das Burma zur Sicherung eines wenigstens verhaltenen Aufschwungs benötigen würde.

Dagegen sind der Handel mit und die Investitionen aus China, das als einzige Quelle wirtschaftlicher Impulse von außen verbleibt, schon heute problematisch. Die Handelsbilanz ist bei einem die 90er Jahre hindurch kontinuierlich gestiegenen Handelsvolumen deutlich negativ. Die massiven Importe aus China unterminieren den Erfolg einer Importsubstituierenden Industrialisierung. Zum anderen steigt mit der massiven Immigration von Chinesen und deren wirtschaftlichem Erfolg die Gefahr, dass sich die bereits heute deutlich spürbaren sozialen Spannungen in gewaltsamen, antichinesischen Unruhen entladen. In diesem Fall hätte das Regime kaum eine andere Wahl, als den Einfluss der Chinesen wieder zurückzudrängen und damit die guten Beziehungen zu Peking zu gefährden. Eine Verteidigung des chinesischen Einflusses gegen die eigene Bevölkerung dürfte gerade aufgrund des viel propagierten „myanmarischen Nationalismus“ starke Widersprüche auslösen.

Weiterhin problematisch ist die Beziehung zwischen dem Regime und den Minderheitenorganisationen, mit denen Waffenstillstandsvereinbarungen getroffen wurden. Die Basis dieser

Vereinbarungen war das Versprechen des Regimes, die Infrastruktur in diesen Gebieten substantiell zu verbessern. Straßen, Schulen, Krankenhäuser und andere, für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete wichtige Infrastruktur, sollten in den von Jahrzehnten des Bürgerkrieges in ihrer Entwicklung zurückgeworfenen Gebieten aufgebaut werden. Aufgrund der angespannten Finanzsituation konnte das Regime allerdings erst einen geringen Teil der Versprechungen einlösen. Darüber hinaus war von den Minderheiten erwartet worden, dass mit der angekündigten Ausarbeitung einer neuen Verfassung die Forderung nach einer politischen Lösung der Minderheitenproblematik gefunden werden würde. Da aber noch immer keine für die Majorität der Minderheiten sowie für die birmanische Bevölkerung tragbare Einigung über die Inhalte einer neuen Verfassung in Sicht ist, wächst auch von dieser Seite der Druck auf die instabilen Waffenstillstandsvereinbarungen.

Die potentielle Stärke der burmesischen Opposition ist angesichts dieser Gefährdungen des Militärregimes entsprechend groß. Im Falle von Unruhen bietet sie die Strukturen, um den öffentlichen Protest zu bündeln. Anders als etwa in Indonesien, wo gleich drei bzw. vier starke Fraktionen mit ebenso vielen Symbolfiguren um eine führende Position im Transitionsprozess gekämpft haben und (zur Freude des indonesischen Militärs) noch immer kämpfen, würde der Protest dabei nicht in verschiedene Lager zersplittert. Die NLD kann auf einen umfassenden Bekanntheitsgrad zurückgreifen und wird von der Bevölkerung als progressive Kraft identifiziert. Mit Aung San Suu Kyi an ihrer Spitze verfügt sie über eine Symbolfigur, der in Erinnerung an ihren Vater auch eine Lösung der Minderheitenproblematik zugetraut wird. Darüber hinaus hält sie quasi den Schlüssel zur Aufhebung der wirtschaftlichen Sanktionen und zu umfangreichen Hilfsgelderzahlungen in der Hand.

Die potentielle Stärke der Minderheiten verhält sich ebenfalls umgekehrt zu ihrer gegenwärtigen. Gerade die politisch motivierten Minderheiten würden in einem Transitionsprozess eine entscheidende Rolle spielen. Da abgesehen vom Militär allen Akteuren innerhalb und außerhalb des Landes bewusst ist, dass sich eine dauerhafte Befriedung des Konfliktes nur über eine politische Lösung der Minderheitenforderungen sichern lässt, könnten sie mit weitgehenden Zugeständnissen in bezug auf ihre Autonomieforderungen rechnen.

Die Armeen der Warlords im Shan-Staat dagegen würden im Falle einer Transition wenig profitieren. Wenn die Position des Tatmadaw auf der politischen Bühne des Landes geschwächt würde, würden sie mit einem Schlag ihre wichtigste „Schutzmacht“ verlieren und müssten mit dem massiven Druck der Amerikaner und aus den Nachbarländern der Region rechnen. So wurde auf amerikanischer Seite inoffiziell bereits diskutiert, ob man auch die größten bekannten Drogenproduzenten und -händler in Burma als wichtiges Ziel im Kampf gegen den internationalen Terrorismus begreifen sollte.

Die politischen Zielstellungen und Verhältnisse zwischen den Akteuren

Entscheidend für eine Beurteilung der gegenwärtigen und möglichen zukünftigen Kräfteverhältnisse sind die Beziehungen zwischen den drei wichtigsten Akteuren auf der politischen Bühne. Hier muss man drei verschiedene Konstellationen unterscheiden:

a) Die Beziehungen zwischen dem Regime und der Opposition, hier gemeint die NLD mit Aung San Suu Kyi an der Spitze, sind von sich diametral entgegenstehenden politischen Positionen der beiden Akteure geprägt. Während das Regime seine dominante Stellung auf der politischen Bühne höchstens teilweise aufzugeben bereit ist, und damit für eine Fortsetzung der autoritären Herrschaft in Burma optiert, fordert die Opposition in

Übereinstimmung mit dem Anspruch der Gewaltenteilung in einer modernen Demokratie den vollkommenen Rückzug des Militärs aus der Regierungsverantwortung.

Beide Akteure unterscheiden sich auch fundamental in der Wahl der Mittel, die sie zur Erreichung politischer Ziele einzusetzen bereit sind. Während das Regime seine Ziele regelmäßig mit Gewalt durchsetzt, ist die NLD die erste bedeutende oppositionelle Kraft in der Geschichte des modernen Burma, die programmatisch auf jeden Einsatz von Gewalt verzichtet.

Der Bedeutung des Militärs in der burmesischen Gesellschaft durchaus bewusst und auch hier in Übereinstimmung mit den Werten einer modernen Demokratie, hat sich Aung San Suu Kyi nie gegen das burmesische Militär als Ganzes gestellt, sondern vor allem einzelne Personen als „Drahtzieher“ der autoritären Herrschaft identifiziert. An erster Stelle stand dabei stets das ehemalige Staatsoberhaupt Ne Win. Diese harsche Kritik hatte zur Folge, dass sich die Fronten zwischen der NLD und dem Regime deutlich verhärteten und Aung San Suu Kyi schließlich Anfang der 90er Jahre unter Hausarrest gestellt wurde.

Neben dem über Jahre verfügten Hausarrest, der massenhaften Inhaftierung von Mitgliedern und Sympathisanten der NLD und den über die USDA organisierten Anti-NLD-Protesten wurde die Führungsfigur der Demokratiebewegung die ganzen 90er Jahre hindurch in der staatlichen Presse diskreditiert. Dabei wurde sie regelmäßig nicht bei ihrem Namen, sondern nach ihrem britischen Ehemann als Mrs. Michael Harris bezeichnet. Mit diesem Kunstgriff versuchte das Regime, Aung San Suu Kyi in der burmesischen Öffentlichkeit als Ausländerin zu diskreditieren, die mit der ehemaligen Kolonialmacht paktieren würde. Darüber hinaus wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass sie als Ausländerin unmöglich die Regierungsverantwortung in Burma übernehmen könne.

Auffällig in der Propagandakampagne gegen Aung San Suu Kyi waren die Kommentare Khin Nyunts, der sie regelmäßig als Ma Suu Kyi, also als kleine Schwester Suu Kyi, bezeichnete. Was in westlichen Ohren durchaus freundlich klingen mag, bedeutet im burmesischen Kontext eine Degradierung. Bezeichnungen wie Herr (U), Frau (Daw), kleiner Bruder (Go) und kleine Schwester (Ma) werden als Präfix jedem Namen vorangestellt und ermöglichen eine Identifizierung von Alter und Status dieser Person. Indem Khin Nyunt die ansonsten als Frau (Daw) bezeichnete Aung San Suu Kyi als kleine Schwester (Ma) bezeichnete, machte er den aus seiner Perspektive bestehenden Statusunterschied deutlich. Dennoch hat sich der mächtige Geheimdienstchef, der sich nicht scheute, nationalen und internationalen Journalisten die absurdesten Verschwörungstheorien zu präsentieren, nie dazu hinreißen lassen, Aung San Suu Kyi so weit persönlich anzugreifen, dass damit jede Grundlage für Gespräche entzogen worden wäre.

Dass die im November 2000 begonnenen Geheimgespräche zwischen Aung San Suu Kyi und Khin Nyunt bislang zu keinem Ergebnis geführt haben, macht deutlich, wie weit trotz des steigenden Drucks von Innen und von außen die Positionen dieser beiden Akteure voneinander entfernt sind. Aung San Suu Kyi kann nicht weit hinter die Forderung zurück gehen, die Regierungsverantwortung entsprechend dem Auftrag der burmesischen Wähler aus dem Jahr 1990 zu übernehmen. Alle Veröffentlichungen der NLD und die Kommentare Aung San Suu Kyis lassen die ganzen 90er Jahre bis in die aktuelle Gegenwart hinein deutlich erkennen, dass man hier noch immer auf den alten Forderungen beharrt.

Die Position des Regimes ist ähnlich unbeweglich. Zwar spricht man hier immer wieder von einem Übergang zur Demokratie, jedoch nie ohne zu betonen, dass das Tatmadaw die dominante Stellung in diesem Prozess beibehalten müsse, und nie ohne das Szenario in die mittel- bis längerfristige Zukunft zu verlegen.

b) Die Beziehungen zwischen dem Regime und den Minderheiten haben sich mit den Waffenstillstandsvereinbarungen zwar leicht verbessert, sind aber noch immer von einem Klima des Misstrauens geprägt. Die Minderheitenorganisationen, die einen Waffenstillstand vereinbart haben, warten zum einen auf die versprochenen Entwicklungshilfemaßnahmen des Regimes und zum anderen auf die angekündigte politische Lösung des Konflikts. Gegen die Minderheiten, die noch keinen Waffenstillstand mit dem Regime vereinbart haben, geht das Tatmadaw nach wie vor mit der ganzen Härte der zur Verfügung stehenden militärischen Mittel vor.

Wie die anvisierte politische Lösung des Konflikts nach dem Wunsch des Regimes auszusehen hat, zeichnete sich bereits am Beispiel der im Shan-Staat lebenden Minderheiten ab. Den im Drogenhandel aktiven Armeen der Wa und der Kokang wurde die Einrichtung lokaler, autonomer Zonen zugestanden. Dieses Modell, in dem die politische Autonomie der Minderheiten nicht mehr regional, sondern lokal gesichert werden soll, wurde bereits als Vorschlag in der Verfassungsgebenden Versammlung eingebracht. Für das Regime hätte dies den Vorteil, dass es den Minderheiten die Forderung nach politischer Autonomie zugestehen könnte, ohne dabei die Macht in einer genuinen Föderation dezentralisieren und damit zu einem guten Teil aus den Händen geben zu müssen.

Anders als die Wa und die Kokang, die sich ohnehin nicht in erster Linie um die politische als vielmehr ihre „wirtschaftliche“ Autonomie im Drogenhandel sorgen, haben die großen Minderheitenorganisationen wie die KIO und die KNU dieses Modell zurückgewiesen, da es die Minderheiten in lokale Lager zersplittert und ihre politischen Mitspracherechte auf nationaler Ebene schmälert. Da die Minderheiten in dem Waffenstillstandsprozess aber immer weiter in Splittergruppen zerfallen, ist nicht abzusehen, ob das Regime mit dieser Lösung nicht wenigstens mittelfristig Erfolg haben wird.

Generell sind die Beziehungen zwischen dem Regime und den Minderheiten noch immer von massiven Spannungen geprägt. Die ganzen 90er Jahre hindurch kam es immer wieder zur Bildung von Splittergruppen unter den Minderheitenorganisationen, die bereits einen Waffenstillstandsvertrag mit dem Regime abgeschlossen hatten. Dies macht deutlich, dass die Beziehungen zwischen dem Regime und den Minderheiten so lange explosiv bleiben werden, bis die Forderung nach einer föderalen Lösung umgesetzt wird, in der den Minderheiten politische Autonomie und ein substantielles Mitspracherecht auf nationaler Ebene zugesprochen wird. Auf der anderen Seite zeigen die Splittergruppen, die wie die DKBA (Democratic Karen Buddhist Army) gegen ihre nicht zu Waffenstillstandsvereinbarungen bereiten Volksgenossen kämpfen, dass man innerhalb der Minderheiten weit von gemeinsamen politischen Positionen entfernt ist.

c) Die Beziehung zwischen der Opposition und den Minderheiten. Dass die burmesische Opposition und die Minderheiten nicht unmittelbar die gleichen Interessen verfolgen, hat sich gerade am Waffenstillstandsprozess gezeigt, der schließlich den Widerstand in der burmesischen Bevölkerung erfolgreich konterkarierte. Dennoch war das Bündnis zwischen den burmesischen Studenten, die sich nach den Ereignissen von 1988 auf den Weg in Richtung der Minderheitengebiete gemacht hatten, und den Organisationen der NDF ein historischer Schritt. Wenn diesem Bündnis auch kein nachhaltiger Erfolg beschert war, so haben sich hier doch zum ersten Mal in der Geschichte des modernen Burma ethnische Burmesen und ein großer Teil der Minderheiten des Landes in einem politischen Bündnis zusammengeschlossen.

Dass das Misstrauen zwischen Minderheiten und Burmesen tief sitzt, erkennt man auf beiden Seiten. So hat Aung San Suu Kyi lange gezögert, bis auch sie die Minderheitenproblematik adressiert und sich auf eine Föderation als anvisierte Lösung für ein demokratisches Burma festgelegt hat. Ebenso haben die politisch motivierten Minderheiten zwar begrüßt, dass

offensichtlich geheime Gespräche zwischen Aung San Suu Kyi und dem Militärregime stattfinden. Doch die offiziellen Kommentare dazu waren von der klaren Aufforderung geprägt, Vertreter der Minderheiten an den Gesprächen zu beteiligen. Schließlich, so die Position, könne Aung San Suu Kyi als ethnische Burmesin die Forderungen der Minderheiten nicht uneingeschränkt vertreten.

Insgesamt haben die Beziehungen zwischen den Minderheiten und der NLD keine solch breite Basis mehr wie noch zu Anfang der 90er Jahre. Zum einen wurden die Minderheitenorganisationen, die unter einem Dach mit der burmesischen Opposition organisiert sind, durch die zahlreichen Splits in ihrem eigenen Lager geschwächt. So ist heute schwer einzuschätzen, ob sie tatsächlich noch einen signifikanten Teil ihrer eigenen Bevölkerung vertreten. Zum anderen haben auch die Strukturen der NLD durch die gewaltsame Verdrängung von der politischen Bühne arg gelitten. Und ein Großteil der ethnisch burmesischen Studenten hat sich, nachdem offensichtlich wurde, dass sie hier einen militärisch aussichtslosen Kampf führen, wieder aus den Gebieten der Minderheiten zurückgezogen.

Die Beziehungen zwischen der burmesischen Opposition und den Organisationen der Warlords schließlich sind praktisch nicht existent. Während die NLD den Drogenanbau und -handel im Land scharf verurteilt, ist zu vermuten - und Ereignisse wie die freiwillige Fortführung von Verhandlungen über den in der Verfassung zu verankernden Status politischer Autonomie auf lokaler Ebene zeigen dies -, dass die Warlords nicht daran interessiert sind, mit dem burmesischen Militär ihre Schutzmacht auf nationaler Ebene zu verlieren.

3. Wege aus der Krise

3.1 Das „Feilschen“ um die Macht

Das Ausmaß und die Dringlichkeit der gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Krise in Burma bleibt den meisten Besuchern des Landes verborgen. Entlang der ausgetretenen Pfade für Touristen - im wesentlichen die Route Rangoon, Mandalay, Bagan (Pagan) - finden sich keine urbanen Elendsquartiere, die in Ländern wie den Philippinen, Indonesien oder Bangladesch nur allzu deutlich die sozialen und wirtschaftlichen Probleme veranschaulichen. Der Eindruck, den die meisten Besucher mit nach Hause nehmen, ist deshalb weniger der eines armen bzw. verarmten Volkes, das um sein tägliches Überleben kämpft, als vielmehr der eines „in sehr einfachen Verhältnissen“ lebenden Volkes, das den „Segnungen“ der westlichen Konsumgesellschaft entsagt. Selbst in Burma tätige Diplomaten, die sich allerdings nur innerhalb der Hauptstadt ohne besondere Genehmigung des Regimes frei bewegen können, bestätigen nicht selten diesen Eindruck - wenn natürlich differenzierter als durchschnittliche Touristen.

Dabei lassen sich die Auswirkungen der Krise leicht aufspüren. Man muss nicht zwangsweise die oben erwähnten Satellitenstädte Rangoons und die Suburbs Mandalays, die abseits gelegenen Dörfer in der trockenen, zentralen Ebene oder die von der Drogenproduktion dominierten Gebiete im Shan-Staat besuchen, um hier nur einige der sozialen Brennpunkte im Land zu erwähnen. Bereits die in jedes „harmlose Gespräch“ in einem Teashop in Rangoon integrierbare Frage nach der wirtschaftlichen Situation des Gesprächspartners ermöglicht aufschlussreiche Einblicke hinter die dünne Fassade der Normalität, die von der sprichwörtlichen Freundlichkeit der Burmesen und der schieren Angst vor Repressalien aufrecht erhalten wird.

Die massiven Spannungen, die bereits in solchen „informellen Interviews“ deutlich werden und sich quer durch alle Schichten ziehen - hochrangige Offiziere und Staatsangestellte ausgenommen - bestätigen die alarmierenden Signale, die sich aus den wenigen verfügbaren makroökonomischen Daten ablesen lassen. Dabei steht fest, dass die gegenwärtige Krise des Landes nur durch radikale Reformen überwunden werden kann. Sollten diese Reformen weiter aufgeschoben werden, dann wird das Land im besten Fall langsam hinter den Entwicklungsstand der beiden „Armenhäuser“ der Region, Laos und Kambodscha, zurückfallen. Im schlechtesten Fall wird es sehr schnell zu einer Versorgungskrise kommen, die weitreichende soziale Unruhen auslöst.

Dass das Regime vor den notwendigen Reformen zurückschreckt, ist nicht allein eine Folge seiner vielzitierten wirtschaftlichen Inkompetenz und der Ignoranz gegenüber den Problemen der einfachen Bevölkerung. Die Sorge des Regimes gilt zweifellos auch den zum Erhalt seiner Machtstellung wichtigen Staatsangestellten und dem Militär. Radikale Reformen würden die gesellschaftliche Sonderstellung dieser beiden Gruppen am schwersten erschüttern. Um die Entwicklung der Landwirtschaft - dem mit Abstand wichtigsten Wirtschaftszweig Burmas - sowie das Bildungs- und Gesundheitssystem finanzieren zu können, wäre ein Abbau der enormen Defizite der staatlichen Unternehmen und des überproportional hohen Militärhaushaltes unumgänglich. Wie schwierig diese Aufgabe ist, lässt sich an einem einfachen Beispiel ermesen. Würde das Regime über Nacht das System des staatlichen Reiseinkaufs aufgeben, das die freie Entfaltung der Landwirtschaft behindert, könnten

einfache Staatsangestellte von ihren mageren Gehältern kaum mehr ihren Reiskonsum finanzieren.¹¹³

Um die schwierigen Reformen des Wirtschaftssystems umsetzen zu können, ist das Regime auf Gelder und Expertise aus dem Ausland bzw. von internationalen Organisationen, insbesondere der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, angewiesen. Gleiches gilt für das Gesundheits- und Bildungssystem. Nur mit der Hilfe von außen kann verhindert werden, dass es zu einer weiteren Erosion des „humanen Kapitals“ in Burma kommt, die über kurz oder lang auch das strukturell weit besser versorgte Militär betrifft. Die weit verbreitete Annahme, es existierten keinerlei „Hebel“, um das Regime von außen mindestens zu einer Liberalisierung des Wirtschaftssystems zu bewegen, ist demnach nicht richtig. Richtig ist aber, dass man nur sehr schwer abschätzen kann, wie lange sich das Regime ein Fortsetzen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialpolitik noch leisten kann - sowohl politisch als auch finanziell.

So besteht kein Zweifel daran, dass das Regime über „stille Reserven“ verfügt. Das U.S. State Department schätzte Ende der 90er Jahre die jährlichen Ausgaben des Regimes, die nicht im offiziellen Haushalt aufgeführt sind, auf 400 bis 600 Millionen US\$. Diese im Vergleich zu den sonstigen Ausgaben des Staates enorme Summe stammt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit aus illegalen bzw. halblegalen Quellen, etwa dem illegalen Holzeinschlag, dem Abbau von Edelsteinen (Jade, Rubine, Saphire) und anderen Bodenschätzen (bspw. Gold) sowie natürlich dem Drogenhandel. Dabei sei dahin gestellt, ob das Militär direkt oder indirekt, also etwa durch die Besteuerung des Handels, von diesen Geschäften profitiert.

Die gewaltigen Summen, die mit illegalen Geschäften erzielt werden - dass Villen in Rangoons „besseren“ Vierteln für bis zu 800.000,- US\$ den Besitzer wechseln und aus Japan importierte Allrad-Jeeps in Burma bis zu 100.000,- US\$ kosten, sind sichtbare Belege für den verdeckten Reichtum einer dünnen Oberschicht¹¹⁴ - bewegen viele Analysten dazu, die Widerstandskraft des Regimes angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage sehr hoch einzuschätzen. So lange die große Mehrheit der Bevölkerung sich in der Landwirtschaft selbst versorgen kann und das Militär die Profite aus der Schattenwirtschaft an seine Klientel verteilen kann, so die verbreitete Meinung, so lange wird das Regime kaum eine größere Krise befürchten müssen.

Dass diese Annahme bereits angesichts der Entwicklungsprobleme in der Landwirtschaft zu kurz greift, wurde oben dargestellt. Auch zu der Frage, wie groß die „stillen Reserven“ des Regimes sind, also ob die Zentralregierung in Rangoon die hochprofitable Schattenwirtschaft tatsächlich vollständig kontrolliert und hier direkte Profite abschöpfen kann, ist Skepsis angebracht. Ein strukturiertes System, nach dem die Profite von den eigentlichen Händlern, die ganz überwiegend chinesischer Abstammung sind oder autochthonen Minderheiten angehören¹¹⁵, und von den lokalen und regionalen Militärführern, die am nächsten an der „Quelle“ der Profite sitzen, nach Rangoon zur Zentralregierung weitergeleitet werden,

¹¹³ Im Schnitt konsumiert eine vierköpfige Familie einen Pyi Reis (rund 2,2 kg) pro Tag. Im November 2002 kostete ein Pyi Reis auf dem freien Markt rund 400 Kyat. Ein Staatsangestellter mit einem Gehalt zwischen 5000 und 10.000 Kyat im Monat könnte von seinem Gehalt noch nicht einmal den monatlichen Reiskonsum seiner Familie finanzieren.

¹¹⁴ 800.000,- US\$ für ein Haus im Villenviertel mögen im Vergleich zu anderen Metropolen in der Region und darüber hinaus keine besonders hohe Summe sein. In Burma entspricht dies aber dem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 3 bis 4 Tausend Burmesen, die 100.000,- US\$ für einen Jeep immerhin noch dem von 400 bis 500.

¹¹⁵ Neben Khun Sa und Lo-hsing Han liest sich die Liste der wichtigsten Unternehmer in Burma/Myanmar wie eine Fahndungsliste der US-amerikanischen Drug Enforcement Agency (DEA)

existiert offensichtlich nicht. Nur solange das Regime in Rangoon unangefochten die höchste Autorität im Land darstellt, solange es der Schattenwirtschaft Schutz bietet und solange lokale Militärführer sich einen Aufstieg in die Zentrale der Macht wünschen, werden weiterhin Teile der dubios erwirtschafteten Profite dem Staatshaushalt zugute kommen. Jeder Reformschritt des Systems birgt demnach das Risiko, dass Geldströme versiegen.

Das Regime befindet sich in einem Dilemma. Wenn es eine Vertiefung der wirtschaftlichen Krise vermeiden will, ist es auf grundlegende Reformen angewiesen, die es ohne die Unterstützung von außen nicht umsetzen kann. Doch an Kredite und Aufbauprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds ist ohne politische Reformen derzeit nicht zu denken. Jeder größere Reformschritt aber könnte die Machtstellung des Regimes substantiell gefährden. Neben der Ignoranz gegenüber den wirtschaftlichen und sozialen Problemen der einfachen Bevölkerung und den über Jahrzehnte als Leitideologie des Militärs propagierten traditionellen Macht- und Autoritätsvorstellungen, die jedes Teilen der Macht als Machtverlust begreifen, stützen mindestens zwei weitere, konkretere fassbare Gründe die Furcht des Regimes vor politischen Reformen.

Zum einen sind es die Erfahrungen des Militärs mit den Ereignissen von 1988 und den Wahlen von 1990. Erst das sukzessive Zurückweichen des damaligen Regimes von der politischen Bühne hatte politischen Raum für die Protestbewegung geöffnet und diese in ihren Forderungen nach einer sofortigen Demokratisierung geeint. Die Wahlen von 1990 entsprechen dem gleichen Muster: Trotz der Beschränkungen, denen die Oppositionsparteien im Wahlkampf unterworfen waren, und trotz der logistischen und finanziellen Überlegenheit der vom Militär gestützten „National Unity Party“, gelang der oppositionellen NLD ein Erdrutsch-Sieg. Die Lehre aus diesen Ereignissen ist eindeutig: jedes Öffnen des politischen Raumes kann das Ende des Regimes bedeuten.

Zum anderen verhindert die Heterogenität des Regimes ein deutliches Bekenntnis zu den notwendigen Reformen. Innerhalb des SPDC ringen ständig verschiedene Fraktionen um Macht und Einfluss. In diesem Zusammenhang kann jeder Versuch eines moderaten Generals bzw. einer moderaten Fraktion, den Reformkurs zu beschleunigen, von konkurrierenden Fraktionen genutzt werden, ihn/sie von der politischen Bühne zu drängen. Solange die Verteidigung der eigenen Vormachtsstellung das Gremium der Generäle ideologisch eint, laufen Reformbefürworter Gefahr, von ihren Kameraden als potentiell Risiko identifiziert und isoliert zu werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint die gegenwärtige Politik des Regimes - am bezeichnendsten die Freilassung Aung San Suu Kyi's aus dem Hausarrest ohne den im Anschluss erwarteten Dialog - wie der Versuch, die Risiken der notwendigen Reformen zu minimieren. Im Ergebnis allerdings können diese „Risiko-minimierten Reformen“ nicht wirklich als Reformen bezeichnet werden. Dementsprechend halten auch die EU und die USA weiter an ihrer Forderung nach einem substantiellen Dialog zwischen dem Regime und der Opposition sowie nach substantiellen Reformen der burmesischen Wirtschafts- und Sozialpolitik fest.

Doch nicht allein das Regime, auch seine internationalen Kritiker - allen voran die EU und die USA - befinden sich in einem Dilemma. Die jüngeren Bewertungen der im Land tätigen UN-Organisationen und internationalen Nicht-Regierungsorganisationen zur humanitären Lage in Burma schwanken zwischen „äußerst angespannt“ und „katastrophal“. Vor diesem Hintergrund wird die Frage immer lauter diskutiert, ob es moralisch verantwortbar ist, die Not leidende Bevölkerung durch die Beschränkung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe dafür zu bestrafen, dass sie von einem Regime regiert wird, für das sie sich nicht freiwillig entschieden hat. Mehr noch, mit jedem Tag der wirtschaftlichen Krise wächst die Gefahr weitreichender sozialer Unruhen.

Die Ereignisse von 1988 und ähnliche Massenproteste vor 1988 haben deutlich gezeigt, dass die burmesische Bevölkerung das Militärregime nur bis zu dem Punkt zu erdulden bereit ist, bis zu dem ihre Grundversorgung gesichert ist und die mehr oder minder konkrete Aussicht auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage besteht. Wenn große Teile der Bevölkerung das Gefühl haben, dass es ganz wörtlich nichts mehr zu verlieren gibt, dann brechen auch gegen den massiven militärischen Widerstand Unruhen aus. Wenn sich also die wirtschaftliche Misere weiter verschärft - und alle Indikatoren deuten darauf hin, dass dies der Fall sein wird -, dann ist der Ausbruch weitreichender sozialer Unruhen mehr als nur wahrscheinlich, insbesondere da man davon ausgehen muss, dass heute mehr Menschen als vor 1988 nichts mehr zu verlieren haben.

Die Diskussion zu diesem durchaus realen Szenario bewegt sich in einer Grauzone. Kaum jemand möchte mit diesem „worst case“-Szenario in Verbindung gebracht werden, zum einen aus Furcht vor einer größeren Diskussion, zum anderen um nicht in den Verdacht zu geraten, insgeheim auf eine Wiederholung der Ereignisse von 1988 zu hoffen. Unter der Hand wird jedoch längst zwischen zwei Möglichkeiten abgewogen. Zum einen wird spekuliert, dass das Regime die Lage bei steigenden Spannungen durch die Öffnung der Reislager, also die Verteilung von Grundnahrungsmitteln wieder beruhigen kann, und zum anderen, dass die Proteste so lange mit militärischen Mitteln adressiert, sprich blutig niedergeschlagen werden, bis sie abebben.

Im ersten Fall würden erneute soziale Unruhen nur weiter nach hinten verschoben, außer das Regime entschlösse sich zu grundlegenden Reformen des Wirtschafts- und Sozialsystems. Im zweiten Fall ist offen, ob sich ein signifikanter Teil des burmesischen Militärs auf die Seite der Demonstranten schlüge und es zu einem Putsch innerhalb des Militärs käme. Bereits seit Jahren wird über einen Split innerhalb des führenden Gremiums der Generäle diskutiert, mit dem als moderat geltenden Chef des Geheimdienstes Khin Nyunt auf der einen, und dem als Hardliner geltenden Oberbefehlshaber der Armee Maung Aye auf der anderen Seite. Gemessen an dem Verhalten des Militärs in anderen Krisensituationen werden diese beiden Fraktionen im Falle einer Krise aber eher enger zusammenrücken, schließlich müssen beide im Falle einer *demokratischen Revolution* befürchten, auf einen Schlag alles zu verlieren.

Von größter Bedeutung ist dabei die Frage, wie das westliche Ausland auf blutig niedergeschlagene Unruhen reagieren würde, gesetzt den Fall, die Weltmedien würden - anders als 1988 - ohne Verzögerung mit Bildern dieser Unruhen versorgt. Welche Kriterien, so kann man sich fragen, würden dann Burma von Fällen wie dem Kosovo oder Ost-Timor unterscheiden, wo die Berichte von Gräueltaten an der Zivilbevölkerung zu einer militärischen Intervention geführt haben? Da sich der Westen, hier insbesondere die USA, bereits eindeutig auf der Seite der Demokratiebewegung positioniert und das Regime als Paria gebrandmarkt hat, ist es mehr als fragwürdig, dass man sich auf ein bloßes Zuschauen bei Massakern an der burmesischen Zivilbevölkerung beschränken (können) wird.

Ohne dieses „worst case“-Szenario mit seinen Unwägbarkeiten ausführlich diskutieren zu wollen, hier nur so viel: Unabhängig davon, dass der personelle und materielle Aufwand einer militärischen Intervention in Burma die Kapazitäten der VN bei weitem sprengen würde - rund 50 Millionen Menschen müssten nach dem Zusammenbruch des vom Militär kontrollierten Staatsapparates wenigstens übergangsweise verwaltet werden -, die Folgen eines solchen Einsatzes im Land und in der Region Südostasien sind so wenig abzusehen wie gegenwärtig im Irak, insbesondere da das Land als strategische Einflusszone Chinas gilt. Nicht zufällig weisen deshalb westliche Diplomaten jede Spekulation über militärische Interventionen als unrealistisch zurück.

Dabei birgt nicht allein das „worst case“-Szenario blutig niedergeschlagener Unruhen enorme Risiken, auch die Erfüllung der Idealforderung der sofortigen Übergabe der Macht an die im

Jahr 1990 demokratisch gewählte Partei Aung San Suu Kyi's, an der die USA noch immer festhalten, könnte schwerwiegende Konsequenzen haben. So besteht die große Gefahr, dass ein zu schneller und umfassender Transitionsprozess, kurz: eine *demokratische Revolution*, das Land in einen neuen Bürgerkrieg führt.

Allein die Tatsache, dass das Militär im Falle einer *demokratischen Revolution* ganz wörtlich *alles zu verlieren* hätte, macht eine friedliche Transition unwahrscheinlich. Mehr noch, das politische, wirtschaftliche und soziale Leben wird seit mehr als vier Jahrzehnten vom Militär kontrolliert. Es ist die einzige Institution, die auf nationaler Ebene gefällte Entscheidungen auch auf lokaler Ebene durchsetzen kann. Die Erfahrungen von UNTAC mit dem Wahlausgang der von der UN gesponserten Wahlen in Kambodscha dienen als lebendiges Beispiel für die Notwendigkeit der Anerkennung von Realitäten und Machtverhältnissen. Dass sich die NLD im Falle eines Machtwechsels nahtlos auf diese Autorität stützen kann, ist auch vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mehr als nur unwahrscheinlich. Die Partei verfügt zwar über das Potential, die Mehrheit der Bevölkerung gegen die autoritäre Herrschaft zu bündeln und die Agenda für eine Demokratisierung des Landes zu formulieren. Aber bis die Partei über landesweit tragfähige Strukturen verfügt, und bis sie auf eine mit den Spielregeln einer Demokratie vertrauten Zivilgesellschaft als Basis zurückgreifen kann, werden selbst im Idealfall Jahre vergehen.

Das gleiche gilt für die Bürokratie. Der gesamte Apparat, der von mangelnder Professionalität geprägt und nach dem Kriterium der Loyalität besetzt ist, wird sich nicht einfach über Nacht austauschen lassen. Auch die erhoffte Umkehrung des „Brain Drain“, die im Ausland ausgebildete Spezialisten im Falle einer Demokratisierung wieder nach Burma führen soll, wird sich nicht kurzfristig vollziehen, sondern Jahre in Anspruch nehmen.

Darüber hinaus ist der SPDC die einzige Kraft, die den enormen zentrifugalen Kräften innerhalb des Militärs entgegenwirken kann. So haben sich lokale und regionale Militärführer längst eine von der Zentralregierung unabhängige Machtbasis aufgebaut, die noch von der Führungsebene in Rangoon kontrolliert wird. Für den Fall aber, dass die Führung ihre Vormachstellung verliert, könnten sich diese regionalen und lokalen Militärführer als Staaten im Staat etablieren. Eine Zersplitterung des Landes in Dutzende von solchen lokalen Bossen und ihren bis an die Zähne bewaffneten Truppen regierten Kleinstaaten wäre nur mit einem entsprechend großen militärischen Gegengewicht zu vermeiden.

Ähnliches gilt für die Minderheitenproblematik. Selbst wenn sich die großen Minderheitenorganisationen der Idee einer demokratisch regierten, genuin föderalen Union von Burma verschreiben, radikale Splittergruppen unter den Minderheiten und die Warlords im Goldenen Dreieck, die von dem gegenwärtigen Regime profitieren, werden sich kaum dem Wort einer schwachen Regierung ohne militärische Durchsetzungskraft beugen. Die für die Stabilität und den Erfolg eines demokratischen Burma zentrale Aufgabe der Integration der Minderheiten würde damit von Beginn an substantiell erschwert. Mittelfristig bestünde die Gefahr, dass unter dem Eindruck eines vom Bürgerkrieg zerrissenen Landes der Ethno-Nationalismus wieder auflebt und auch die größeren Minderheitenorganisationen sich alter Sezessionsforderungen erinnern.

Die großen Gefahren, die sowohl mit einer schnellen Transition als auch mit einem Fortbestehen des gegenwärtigen Regimes verbunden sind, machen deutlich, dass im Westen über alternative Konzepte und Strategien für eine friedliche Lösung in Burma nachgedacht werden muss. Insbesondere das Paradigma, das für eine bedingungslose Übergabe der Regierungsverantwortung an die NLD plädiert, sollte überdacht werden. Ein solches Überdenken darf aber nicht dazu führen, dass die Position der NLD dauerhaft geschwächt wird. Diese Gefahr ist angesichts eines notwendigen und praktizierten politischen Pragmatismus aber gegeben. Wie oben ausgeführt ist die Partei mit ihrer Führerin Aung San

Suu Kyi derzeit die einzige sichtbare Kraft auf der politischen Bühne, die dem Land eine Demokratisierung sichern kann. Eine grundsätzliche Schwächung ihrer Position hat zwangsläufig zur Folge, dass man die Aussicht auf eine demokratische Zukunft in Burma deutlich mindert.

3.2 Der Prozess entscheidet!

Angesichts der genannten Schwierigkeiten geht man in der Diskussion unter Burma/Myanmar- und Politikexperten sowie realpolitischen Exilgruppen längst nicht mehr von einem schnellen Übergang aus, da dies die Konsolidierungschancen einer Demokratie eher mindern als erhöhen würde. Der Vergleich mit anderen demokratischen Transformationsprozessen weltweit zeigt, dass die Chancen für eine Konsolidierung der Demokratie dann am größten sind, wenn zumindest ein Teil der alten, autoritären Elite für das Projekt einer Demokratisierung gewonnen werden kann. Um diesen Teil gewinnen zu können, hat sich für die an einer Demokratisierung interessierten Kräfte die Faustregel *Reformen statt Revolution* bzw. das Anstreben einer „win win“-Situation etabliert.

Übersetzt in den burmesischen Kontext bedeutet das, dass man die Chancen für eine Machtteilung und für die Konsolidierung einer Demokratie in Burma/Myanmar erhöht, wenn man einen großen Teil des Militärs in diesen Prozess mit einbezieht. Die Logik hinter einer solchen Vorgehensweise ist einfach zu beschreiben: nur wenn dem Militär Alternativen zu einem vollständigen Machtverlust angeboten werden, wird es bereit sein, einen Teil seiner Macht friedlich abzugeben. So lange es aber riskiert, mit einem Schlag alles zu verlieren, wird es sich mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen eine Veränderung des politischen Status Quo zur Wehr setzen.

Die Idee, das Militär aktiv in das Projekt einer Demokratisierung einzubeziehen, wirft aber nicht nur grundsätzliche Probleme auf - man denke nur an die großen Teile der Bevölkerung, insbesondere die Minderheiten, die jahrzehntelang unter schweren und schwersten Menschenrechtsverletzungen des Militärs gelitten haben. Ein „Handschlag“ zwischen Demokratieaktivisten und Militärs zur Bildung einer gemeinsamen Regierung würde nicht zu Unrecht das Gerechtigkeitsempfinden vieler Burmesen empfindlich stören. Das könnte die Radikalisierung von Teilen der Demokratiebewegung nach sich ziehen und die Autorität/Integrität der zivilen Politiker, die gemeinsam mit den Militärs eine Regierung bilden, untergraben.

Daneben birgt die Idee eines „Power Sharing“, die gegenwärtig in diplomatischen Kreisen zur friedlichen Konfliktlösung in Burma/Myanmar favorisiert und angestrebt wird, die große Gefahr, dass das Regime in diesem Prozess neben der internationalen Anerkennung großzügige Hilfgelderzahlungen und Kredite zurückerlangt, aber keine über eine begrenzte und eher formale Demokratisierung hinausgehenden Schritte einleitet. Die Demokratiebewegung und mit ihr die internationale Gemeinschaft, könnte sich schnell in einer Position wiederfinden, in der sie, wenn auch unbeabsichtigt, die Fortsetzung des Autoritarismus der Tadmawds in Burma/Myanmar mit legitimieren würde.

Diese Gefahr hat Aung San Suu Kyi klar erkannt. So hätte die NLD dem Land aller Wahrscheinlichkeit nach bereits mindestens einen ersten Schritt in Richtung politischer Öffnung sichern können, wenn die Partei die Mitte der 90er Jahre vom Militär vorgeschlagene Verfassung akzeptiert hätte, die ein Festschreiben der Vormachtstellung des Militärs auf der politischen Bühne des Landes vorsieht. Dass sie das nicht getan hat und offenbar noch immer nicht zu tun bereit ist, hat auch in den eigenen Reihen starke Kritik hervorgerufen. Doch wenn dem Westen bzw. den Verhandlungsführern der internationalen Gemeinschaft an einer Demokratisierung gelegen ist und nicht vorrangig an einer schnellen

Lösung des „Burma/Myanmar-Problems“, dessen Eigendynamik man nicht unterschätzen sollte, dann sind die Befürchtungen der Opposition durchaus ernst zu nehmen.

Es gilt also, eine heikle Aufgabe zu lösen und das angesichts der kritischen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung möglichst schnell. Um das Militär zu politischen Reformen zu bewegen und eine Destabilisierung zu vermeiden, muss es wohl oder übel wenigstens für eine Übergangszeit an der Macht beteiligt werden. Das schließt ein, dass kurz- bis mittelfristig mindestens ein großer Teil des Offizierskorps von der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen ausgeschlossen bleibt, und dass die Privilegien, die das Militär genießt, nur zurückhaltend angetastet werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Demokratiebewegung nicht durch Kompromisse mit dem Militär kompromittiert wird, dass der eingeleitete Prozess in Richtung einer Demokratisierung möglichst unumkehrbar gestaltet wird und dass mittelfristig eine juristische Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen möglich bleibt.

Varianten einer politischen Lösung in Burma/Myanmar

Um diese Aufgabe zu lösen, bieten sich drei Varianten an.

1. Die Demokratiebewegung könnte den Verfassungsvorschlag des Militärs akzeptieren, sobald dieser vollständig vorliegt (was derzeit nicht der Fall ist). Der positive Aspekt dieser Variante wäre, dass ein Bindeglied zwischen Regime und Demokratiebewegung hergestellt würde, und das Militär Farbe bekennen müsste, d.h. den Weg zu Neuwahlen beschreiten (sofern diese Akzeptanz *bona fide* erfolgt und nicht nur dem Zeitgewinn und der Beruhigung der Öffentlichkeit dient). Gleichzeitig müsste das Militär durch seine verfassungsmäßig garantierte starke Stellung nicht befürchten, unmittelbar nach den Wahlen die Kontrolle an die Demokratiebewegung abzugeben. Gemessen an einem längeren Zeitrahmen würde diese Variante dem indonesischen Beispiel folgen, was in dem burmesischen Kontext seit ca. 1992 immer wieder diskutiert wird (Der dortige Verlauf: 1. Militär dominiert das Parlament bis 1998, 2. Militär ist im Parlament mit einer garantierten Minderheitenposition vertreten, 3. Militär zieht sich 2004 aus dem Parlament zurück; parallel dazu verliert auch die Staatspartei Golkar in Burma/Myanmar wäre dies die USDA an Einfluss). Problematisch an diesem Szenario ist, dass man - zumindest in einer ersten Phase - nicht ausschließen kann, den Autoritarismus in Burma/Myanmar verfassungsrechtlich zu legitimieren. Mehr noch: statt der Demokratiebewegung den Aufstieg in die Schaltstellen der Macht zu ermöglichen, könnte man so möglicherweise ihre - dann legitime - Marginalisierung befördern. Denn wenn die Bevölkerung davon ausgehen muss, dass weiterhin das Militär auf der politischen Bühne dominiert, könnte sich ein großer Teil der Wähler für vom Militär gestützte Parteien entscheiden (Bsp. Indonesien unter Soeharto: nur drei zugelassene Parteien. Das ist insbesondere dann nicht unwahrscheinlich, wenn das Militär die Millionen von Mitgliedern zählende USDA über die Wahlen hinaus weiterführen und in eine Art Patronage-Instrument verwandeln sollte. Insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Variante umgesetzt werden kann aufgrund des Fehlens eines kompletten Verfassungsentwurfes und des notwendigen Dialoges derzeit gering).
2. Eine zweite Variante wäre, dass das Regime das Ergebnis der Wahlen von 1990 akzeptiert und auf dieser Grundlage eine neue Verfassunggebende Versammlung einberuft. Doch auch wenn diese Variante für die Demokratieaktivisten als „historische Gerechtigkeit“ einige Attraktivität besitzt, so ist es doch höchst unwahrscheinlich, dass sie realpolitisch umsetzbar ist. Zum einen würde sich das Militär selbst eines substantiellen Einflusses auf die Gestaltung der Verfassung berauben - schließlich konnte die vom Militär gestützte NUP (National Unity Party) in den Wahlen 1990 nur 10 von 485 Sitzen gewinnen. Zum

anderen ist es fraglich, ob ein mittlerweile 12 Jahre altes Wahlergebnis tatsächlich heute noch als legitime Grundlage herangezogen werden kann. Aus heutiger Sicht ist die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung dieser Variante nahezu null. Denkbar ist diese Variante vor allem dann, wenn ein Ende des Regimes - aus welchen Gründen auch immer - absehbar und unabwendbar ist, und sich die führenden Offiziere mit diesem Schritt Zeit für einen geordneten Rückzug erkaufen wollen.

3. Eine dritte Variante wäre die Ausrufung von Neuwahlen zu einer (neuen) Verfassunggebenden Versammlung. Eine solche Versammlung wäre berufen, über eine Verfassung zu beraten und diese anzunehmen. Folgt man dem Beispiel von Osttimor, würde sich die Versammlung mit der Annahme der Verfassung *ex lege* in ein Parlament umwandeln, was einen weiteren Wahlgang ersparen würde - dies wäre demokratiepolitisch unbedenklich und für die internationale Gemeinschaft aus finanziellen Gründen sicherlich eine sinnvolle Option. Würde zu dieser Wahl das burmesische Wahlrecht, das auf dem britischen einfachen Mehrheitswahlrecht basiert (sich also allein daran orientiert, welche Partei in einem Wahlkreis die jeweils meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte), zugunsten etwa des kontinentaleuropäischen Verhältniswahlrechtes geändert, hätte das Militär eine reelle Chance, sich auf legalem Weg einen signifikanten Einfluss zu sichern. Zur Erinnerung: auf der Grundlage des 1990 geltenden einfachen Mehrheitswahlrechtes erhielt die NUP bei Wahlen von 1990 mit etwas über 21 Prozent der Stimmen 10 Sitze, was 2% der insgesamt 485 zur Verfügung stehenden Sitze im zu wählenden Parlament entsprach. Die knapp 60 % der Stimmen für die NLD wurden dagegen in 392 Sitze übersetzt, was 81% der Sitze ausmachte, während 69 Sitze (14%) an Vertreter der verschiedenen ethnischen Gruppen gingen. Die fehlenden 14 Sitze (2,9%) gingen an Sonstige.

Von allen drei vorgestellten Varianten hätte die letzte vermutlich die „am wenigsten schlechten“ Aussichten auf Realisierung. Voraussetzungen wären ein klares Bekenntnis zu der Wiederaufnahme eines Minimaldialoges zwischen Regime und Demokratiebewegung in- und außerhalb des Landes, eine unzweideutige Amnestiezusage, die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zur Mitarbeit und eine Einigung über das Wahlsystem (Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht). Da das Militär sich durch die USDA heute weit besser repräsentiert als 1990 mit der als sozialistische Nachfolgepartei diskreditierten NUP und es zudem unwahrscheinlich ist, dass die NLD wieder die Mehrheit der Stimmen in den von Minderheiten bewohnten Wahlkreisen auf sich vereinigen kann, könnte sich das Militär durchaus von dieser Option überzeugen lassen.

Die Vorteile von Neuwahlen

Neuwahlen hätten für alle beteiligten Parteien entscheidende Vorteile. Das Militär könnte sich, entsprechend den Wahlen von 1990 und unter Berücksichtigung der starken Basis in der USDA, Hoffnungen machen, 20-30% der Stimmen zu gewinnen. Als voraussichtlich zweitgrößte Fraktion in der Versammlung könnte es ganz legitim die Gestaltung der Verfassung und seiner künftigen Position im Land wesentlich beeinflussen. Vor allem aber würde kurzfristig der internationale und interne Reformdruck vom SPDC genommen. Von der entstehenden Bewegungsfreiheit könnten vor allem die moderaten Gruppen innerhalb des Militärs profitieren.

Die Demokratiebewegung wiederum, und hier vor allem die NLD, könnte in diesem Szenario eine zu enge Fühlungsnahme mit dem Regime vermeiden, die die Integrität der Bewegung gefährden würde. Die zentrale Frage der Immunität des Militärs vor strafrechtlicher Verfolgung müsste vorab unzweideutig „für den Tag danach“ geklärt werden. Wenn sich das Militär als starke Fraktion in der Versammlung etabliert, wäre jeder Kompromiss zwischen

ihm und der Demokratiebewegung in dieser wie in anderen Fragen nicht mehr kompromittierend, sondern ein Bestandteil demokratischer Entscheidungsfindung. Als wahrscheinlich stärkste Fraktion in der Versammlung hätte die NLD aber vor allem endlich die Möglichkeit, ihre Ideen in Politik umzusetzen. Die faktische Legalisierung der Partei böte ihr die Chance, ihre Strukturen zu festigen und zu erweitern. Dies könnte zudem eine dringend benötigte neue Generation von Aktivisten an die Spitze der Partei führen, die nicht nur neue Ideen einbringen würden, sondern - ohne dass bereits ihr Name Verpflichtungen auf der eigenen und Vorurteile auf der Gegenseite hervorruft - weitaus pragmatischer agieren könnten als die gegenwärtige Parteiführung.

Auch für die Minderheiten würde die Ausrufung von Neuwahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung ein attraktives Szenario darstellen. Als dritter großer Block in der Versammlung würden sie von den beiden anderen ethnisch birmanisch dominierten Fraktionen zur Mehrheitsbildung gebraucht und könnten so den föderalen Charakter des „neuen Burma/Myanmar“ - etwa die Frage nach einem symmetrischen oder asymmetrischen Föderalismus - entscheidend mitbestimmen. Da nach einer entsprechenden Mobilisierung ihrer Klientel sowohl die dem Regime als auch die der Demokratiebewegung nahe stehenden Minderheitenorganisationen im Parlament vertreten wären, bestünde die Chance, die Konflikte zwischen und innerhalb der Minderheiten von militärischen in politische zu verwandeln.

Für die internationale Gemeinschaft - und hier insbesondere für die USA und die EU - hätte die Ausrufung von Neuwahlen den unschätzbaren Vorteil, dass damit das nötige Signal zu einer dem Demokratisierungsfortschritt entsprechenden, schrittweisen Aufhebung der politischen und wirtschaftlichen „Sanktionen“ gegeben wäre. Der Demokratisierungsprozess in Burma/Myanmar könnte unter diesen Bedingungen von der internationalen Gemeinschaft direkter unterstützt werden. Allein die Ankündigung der Wahlen würde es erlauben - die zu kontrollierende Einhaltung eines zu vereinbarenden Zeitplanes vorausgesetzt - schrittweise eine Zusammenarbeit aufzunehmen. Vorstellbar für diesen Fall wäre etwa die Zusage der EU, die Wiedereinführung des „General Systems of Preferences“ (Freihandelsprivilegien für den Wareneinfuhr in die EG) zu prüfen, womit die Vorteile der EBA-Initiative (Everything But Arms) verbunden wären. Die USA könnten die Aufhebung des Importboykotts und die Lockerung des Verbots von neuen Investitionen in Betracht ziehen.

Unter all diesen optimistischen - heute leider nicht allzu realistischen - Annahmen wären die Voraussetzungen gegeben, um wirtschaftliche Reformen einzuleiten und in Kombination mit Entwicklungshilfemaßnahmen einen effektiven Beitrag zur Lösung der Entwicklungsprobleme des Landes zu leisten. Dabei wäre darauf zu achten, dass alle Maßnahmen zum einen an Auflagen gebunden werden, die eine Rückkehr zum Autoritarismus des Militärs verhindern und zum anderen mit Anreizen verbunden werden, die eine weitere Demokratisierung möglichst attraktiv erscheinen lassen. Von der möglichst stückweisen Vergabe von Krediten bis hin zu Angeboten zur Professionalisierung und verbunden damit einer De-Politisierung des burmesischen Militärs in Richtung einer der Bevölkerung und dem Schutz der Landesgrenzen verpflichteten Ordnungsmacht, sind hier eine Reihe Optionen denkbar, die in anderen Ländern bereits erfolgreich erprobt wurden.

Zeit ist ein wichtiger Faktor in einem solchen Prozess, um der Opposition die Möglichkeit zu geben, ihre Strukturen zu festigen und grundsätzliche Fragen mit den Aktivisten im Exil sowie mit Vertretern der Minderheiten abzustimmen. Aber auch das Militär könnte sich mit einem Zeitpolster zwischen der Ausrufung von Neuwahlen und dem tatsächlichen Wahltermin langsam und kontrolliert auf die neue Herausforderung einstellen. Den Minderheiten gäbe es die Möglichkeit, ihre Positionen zur Frage des Föderalismus abzustimmen und starke Fronten aufzubauen, damit sie nicht Gefahr laufen, in der Verfassungsgebenden Versammlung marginalisiert zu werden. Schließlich hätte eine

behutsame Schrittfolge den Vorteil, dass die Erwartungen der Bevölkerung an die Reformen zunächst begrenzt blieben.

Auch wenn die dritte Variante ein mögliches Szenario für eine friedliche Konfliktlösung darstellt, ist es fraglich, ob und vor allem wann das Regime dazu bewegt werden kann, sich dafür zu entscheiden. Damit bleibt die Frage, wie die internationale Gemeinschaft in der Zwischenzeit, die Politik gegenüber Burma/Myanmar gestaltet. Angesichts der drohenden humanitären Katastrophe in Burma/Myanmar ist sie, vor allem die EU und die USA, dazu gezwungen, erneut Stellung zur Frage der humanitären Hilfe zu beziehen.

3.3 Engagement gegen die humanitäre Katastrophe

Angesichts der angespannten wirtschaftlichen und sozialen Lage bzw. der gegenwärtig drohenden *humanitären Katastrophe* in Burma/Myanmar, und vor dem Hintergrund, dass eine friedliche Lösung der Problematik in jedem Fall noch viel Zeit in Anspruch nehmen wird, muss die internationale Gemeinschaft die Initiative ergreifen. Das Paradigma, das besagt, dass Hilfen nur dann in einem größeren Umfang bewilligt werden sollten, wenn eine Demokratisierung bereits durchgesetzt ist, muss ebenso überdacht werden, wie das Paradigma, der NLD müsse ohne jede Bedingung die Regierungsverantwortung übergeben werden.

Allerdings ist dabei Vorsicht geboten. Jedwede Erhöhung der humanitären Hilfen für Burma/Myanmar birgt grundsätzlich die Gefahr, das Überleben des gegenwärtigen Regimes sichern zu helfen und substanzielle politische Veränderungen zu verzögern. Der Diskurs um humanitäre Hilfen ist von politischen Diskussionen zwischen gemäßigten und „unerbittlichen“ Demokratieaktivisten sowie in dieser Frage oftmals apolitischen Internationalen NGOs (INGO) geprägt. Dabei sind die Argumente der „Hardliner“ ernst zu nehmen, die sich gegen unkonditionierte Hilfe aussprechen bzw. berechtigte Zweifel an der Kontrolle der Konditionen und somit Konditionierbarkeit haben. Aung San Su Kyi hegt diese Zweifel ebenso und äußert Bedenken, dass Geberländer zusagen, Hilfen mit der NLD abzustimmen, sich aber an diese Zusagen nicht halten.

„Verschwinden“ von Hilfsgeldern aufgrund der gängigen Wechselkurspolitik

Eines der größten Probleme besteht darin, dass Teile der Hilfsgelder schlicht vom Regime „entwendet“ werden, um die eigenen Währungsreserven aufzustocken. Diese einfache Tatsache wird durch das folgende Beispiel aus der Praxis anschaulich: Das Regime untersagtes bisher UN-Organisationen und INGO, Überweisungen ihrer Mittel zu einem realen Gegenwert in die Landeswährung zu tauschen. Nehmen wir an, die Heinrich-Böll-Stiftung überweist am Tage der Drucklegung dieses Berichtes (9.5.03) an eine Partnerorganisation in Burma/Myanmar einen Reisekostenerstattungsbetrag in Höhe von 1500,- USD auf das US-Konto dieser NGO¹¹⁶. Der Tageskurs des USD zum Kyat war an diesem Tag mit 1:970 ausgewiesen. Dieser Wechselkurs wird von der Regierung festgelegt und unterliegt extremen Schwankungen. Allerdings ist die Überweisung nicht in USD auszahlfar, sondern nur in der Ersatzwährung FEC (Foreign Economic Currency, „Papiergeld“, eine im Wert vom Regime manipulierbare Ersatzwährung die für ausländische Währungen gekauft werden kann bzw. wie im Falle von Touristen als eine Art

¹¹⁶ Die Tatsache, dass die Organisation seit 2002 ein Dollarkonto bei der Bank führen kann, ist an sich schon ein Fortschritt.

Zwangsumtausch oder im hier beschriebenen Beispiel gekauft werden muss). Der ebenfalls von der Regierung festgelegte offizielle Wechselkurs des USD zum FEC wurde an diesem Tag mit 1:450 ausgewiesen, wenn der Verkauf des FEC direkt in der Bank erfolgt wäre. Nun besteht die Möglichkeit der Auszahlung in FEC, was es den Empfängern ermöglicht zu legal zugelassenen Wechselstuben zu gehen, welche einen höheren Tauschkurs anbieten. Am 9. Mai waren das 905 Kyat für den FEC, also 65 Kyat pro USD weniger als nach dem offiziellen Tageskurs. Je weiter die jeweilige Wechselstube räumlich von der Leitwechselstube entfernt ist, desto weniger Kyat gibt es für einen USD. Die Durchschnittsdifferenz im Wert zwischen USD und FEC wurde mit 165 Kyat angegeben, was den Wert des FEC in Kyat auf durchschnittlich 810 pro 1 FEC verringert. Der überwiesene Betrag zur Kostenerstattung für das genannte Beispiel wird je nach Wechselkurs zu einem Gegenwert in Kyat von 1.455.000 (1:970) ; 1.357.500 (1:905) oder 1.215.000 (1: 870) auszahlbar. Der Realverlust der Erstattung gegenüber den tatsächlichen Ausgaben beläuft sich je nach zugrunde gelegter Rate zwischen 247 und 296 USD. Es bedarf nicht großer Rechenkünste zu überschlagen, wie hoch der Verlust für die Organisation bzw. der Gewinn für die Staatsbank ist, wenn der überwiesene Betrag, zum Beispiel für eine Quartalsüberweisung von Projektmitteln, entsprechend höher ist.

Korruptionskontrolle und Monitoring der Mittelausgaben

Die Entwendung von Material oder das Beharren auf Bestechungsgeldern zur reibungslosen Abwicklung von Projekten übersteige nach übereinstimmenden Aussagen von UN-oder INGO-Vertretern, die in Burma/Myanmar tätig sind, allerdings nicht den in anderen Ländern üblichen „Schwund“ von Mitteln.

Im Gegenteil, aufgrund der schwierigen politischen Situation, in der UN-Organisationen und INGOs operieren, fordern die meisten Geber genaueste Nachweise über den Verbleib ihrer Mittel - viele INGO-Vertreter weisen darauf hin, dass in Myanmar das strengste Monitoring weltweit herrsche. Für die vergleichsweise geringe Summe von 50 Millionen US\$, die im Jahr 2002 als Hilfgelder für die UN und INGOs nach Burma/Myanmar geflossen sind, ist nach Angaben verschiedener Agenturen ein weit über dem Durchschnitt liegender Betrag an zusätzlichen Verwaltungskosten für das Monitoring der Ausgaben aufgewendet worden. Bei einem Hilfsvolumen von 1 USD pro Kopf und Jahr ist es verständlich, dass es um jeden Cent schade ist, der nicht direkt den Projekten zugute kommt, sondern in mehrfache Buchprüfung und Evaluierung fließt. Dennoch macht dieses Monitoring Sinn, solange damit sichergestellt wird, dass auch tatsächlich der wesentliche Teil der Gelder direkt die Betroffenen erreicht. Um ihre Bereitschaft auszudrücken, dass sie diese Aufwendungen und Kontrollmechanismen grundsätzlich für richtig halten, hat eine Reihe in Burma/Myanmar operierender INGOs sog. „Joint Principles of Operation“ vereinbart, in denen dies neben vielen anderen Punkten verankert wurde (siehe dazu Appendix C).

Die Legitimität der Zusammenarbeit mit Regierungsinstitutionen oder „GONGOs“

Ein grundsätzliches Problem ist die Frage der Legitimität. Oft wird die Befürchtung geäußert, dass Hilfen, die über Regierungsstellen oder mit der Regierung verbundene NGOs (sog. Government Organised NGOs; GONGOs) verteilt werden, von der Bevölkerung als Hilfen des Regimes wahrgenommen werden und damit die Legitimität des Militärs erhöhen. Tatsächlich bemüht sich das Regime vor allem um eine Erhöhung des finanziellen Volumens für UN-Organisationen, die direkt mit der Regierung oder mit GONGOs zusammen arbeiten.

Mit dem Argument, die internationale Gemeinschaft und vor allem einzelne Geber wie die Briten und die Japaner seien zu einer Art Reparation für auf die Kolonialzeit zurückgehende „Schäden“ verpflichtet, werden die Hilfgeldzahlungen von der Militärregierung für eine Selbstverständlichkeit gehalten. Diesen Begründungszusammenhang kennt man sonst nur aus der globalisierungs- und WTO-kritischen linken NGO-Szene mit dem Hinweis auf die historischen und ökologischen Schulden des Nordens gegenüber dem Süden. Vor diesem Hintergrund hält das Regime die eigene Kontrolle und Verfügung über diese Gelder für legitim, unabhängig von der internationalen Gemeinschaft.

Dieser Problematik sind sich die Agenturen und INGOs vor Ort größtenteils bewusst. So bemühen sich insbesondere die INGOs nach einer „Lernphase“ zu Anfang der 90er Jahre heute erfolgreich darum, ohne direkte oder indirekte Regierungsbeteiligung direkt mit der Bevölkerung bzw. ihren Zielgruppen zu arbeiten. Die UN-Organisationen bemühen sich durch Öffentlichkeitsarbeit in ähnlicher Weise darum, nicht als „Regierungseinrichtung“ bzw. als „politischer Partner des Regimes“ identifiziert zu werden. Um jedoch Programme auf nationaler Ebene erfolgreich durchführen zu können, werden Counterparts auf Regierungsebene benötigt. Die großen Impfkampagnen verschiedener UN-Agenturen, mit deren Hilfe unter anderem Polio erfolgreich besiegt wurde, wären ohne eine Zusammenarbeit mit dem staatlichen Gesundheitssystem nicht möglich gewesen. Besonders wichtig und im Sinne eines „Capacity Buildings“ für den Übergangsprozess aus entwicklungspolitischer Sicht angezeigt, ist die Zusammenarbeit mit der lokalen, zivilen Verwaltung.

Das gilt aber auch allgemein für die Einrichtungen der Zentralregierung, wo in einer von Unprofessionalität geprägten Bürokratie ein solches „Capacity-Building“ gewissermaßen als Nebenprodukt bei der gemeinsamen Durchführung von Hilfsprojekten abfällt. Ein erster Schritt in Richtung der ohnehin nötigen, grundlegenden Reform und Professionalisierung der staatlichen Bürokratie.

Bei entsprechendem politischen Willen, realistischen Kontrollmechanismen für die Einhaltung verhandelter Hilfs-Bedingungen und einer diesen Prinzipien verpflichteten konsequenten Diplomatie ließe sich verhindern, dass die Ausweitung humanitärer Hilfe eine Stärkung des Regimes zuungunsten der Demokratiebewegung und der Minderheiten bedeutet. Für jedwede Ausweitung der Hilfen ist ein „Code of Conduct“ notwendig.

Die Möglichkeiten eines spezifisch deutschen Engagements

Die konfliktbeladenen Ausgangsbedingungen und die damit verbundene komplexe Entscheidungssituation für deutsche Außen- und Entwicklungspolitiker in Ministerien, dem Parlament, von NROs, wissenschaftlichen und Facheinrichtungen, die mit der Problematik befasst sind, wurde oben umrissen. Das Regime will sich nicht von außen in einen Dialog und schon gar nicht in eine Aufgabe der eigenen Vormachtstellung „zwingen“ lassen. Die vielzitierten „Sanktionen“ der USA und der EU, die korrekterweise nicht als solche bezeichnet werden sollten, da die Maßnahmen gegen das Regime nicht den Kriterien ökonomischer Sanktionen entsprechen, haben im Hinblick auf eine Demokratisierung bzw. einen Versöhnungsprozess kaum etwas bewirkt. Sie sind eher dazu geeignet, die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage für die Menschen in dem Land tendenziell zu verschärfen. Andererseits zeigte das großzügige Engagement etwa Japans und eingeschränkt auch Australiens ebenfalls keine greifbaren Erfolge. Insbesondere die Position Japans, dass sich weitgehend darauf beschränkt hat, wirtschaftliche Reformen in Burma/Myanmar anzumahnen, zeigt deutlich, wie wenig erfolgreich der Versuch eines „flexiblen Engagements“ gegenüber dem Regime geblieben ist. Das gilt auch für ähnlich motivierte Bemühungen der ASEAN-Staaten.

Doch zwischen der harten Haltung der USA und der EU und der eher moderaten Japans, Australiens und der ASEAN-Staaten liegt ein weiter Spielraum, der angesichts der Notlage der burmesischen Bevölkerung genutzt werden muss. Die signalisierte Bereitschaft, sich humanitär zu engagieren, macht dabei nicht nur angesichts der Notlage der Menschen Sinn, sie würde auch dem Regime zeigen, dass Interesse an einer kooperativen Lösung der Probleme besteht.

Um allerdings zu verhindern, dass sinnvolle Paradigmen der Entwicklungszusammenarbeit aufgegeben und Hilfen womöglich dem Erhalt des Regimes dienen, muss das Engagement an Bedingungen gebunden werden. Vor diesem Hintergrund ist es dringend anzuraten, einen „Handlungsleitfaden“ bzw. „Code of Conduct“ für humanitäre Hilfe und für eine künftig mögliche Entwicklungszusammenarbeit in/mit Burma/Myanmar zu entwerfen, der nach dem Prinzip „Zug um Zug“ orientiert an der innenpolitischen Entwicklung eine schrittweise Erweiterung humanitärer Hilfen und die Wiederaufnahme von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit vorsieht.

Für die Bundesrepublik Deutschland macht der Entwurf eines solchen Leitfadens in zweifacher Hinsicht Sinn. Zum einen wird die BRD nicht nur als ehemals zweitgrößter Geber und erfahrener, etablierter Partner in der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen. Sie hat auch ohne offensichtliche strategische Interessen sehr gute Chancen ein solches Bedingungsgefüge als Modell durchzusetzen, ohne den Argwohn des Regimes oder psychologisch bedingte „Abwehrreflexe“ zu wecken, was für GB und die USA wahrscheinlicher ist. Darüber hinaus wäre ein solcher Leitfaden in der aktuellen Diskussion um den Umgang mit sog. „Schurkenstaaten“ ein gutes Beispiel dafür zu zeigen, wie man alternativ zu politischen und/oder militärischen Drohgebärden an friedlichen Ansätzen zur Demokratisierung und Entwicklung dieser Länder arbeiten kann.

3.4 Vorschläge zu einem „Code of Conduct“ für ein entwicklungspolitisches Engagement in Burma/Myanmar

Grundsätzlich lassen sich drei Phasen für ein Engagement unterscheiden:

1. „Vorbereitendes Engagement“ - humanitäre Hilfe

Diese erste Phase betrifft die gegenwärtige Situation, in der sich noch keine politische Lösung des Konflikts abzeichnet, Bedarf an Hilfen für die notleidende Bevölkerung dennoch besteht.

2. „Demokratieförderndes Engagement“ - humanitäre Hilfe, zusätzlich Möglichkeit von Entwicklungshilfe

Die zweite Phase würde starten, sobald sich eine politische Lösung des Konflikts abzeichnet, beispielsweise Wahlen ausgerufen und dafür ein fester Zeitplan vereinbart wäre.

3. „Demokratiestärkendes Engagement“ - humanitäre und Entwicklungshilfe, in einem akkordierten Rahmen

Die dritte Phase begänne mit den ersten Schritten in Richtung einer Machtteilung, etwa nach allgemeinen, freien Wahlen und verlässlichen Zeichen dafür, dass die Ergebnisse dieser Wahlen vom Regime anerkannt werden.

Erste Phase: „Vorbereitendes Engagement“

Generelle Rahmenbedingungen

a) Die Ausweitung der humanitären Hilfen richtet sich nach dem Bedarf

Ungeachtet der Lösung des Konflikts sollte das **Prinzip** gelten, dass sich der **Grad der Ausweitung am Bedarf** misst. Ein für deutsche Entwicklungsorganisationen weitgehend verbindlicher (weil zum Beispiel vom BMZ als Zuwendungsgeber legitimerter) „Code of Conduct“ dient dabei nach innen als Orientierungsrahmen für Verhandlungen (zum Beispiel im Rahmen der Aushandlung eines MoU mit der Regierung) und die sich anschließende Projektimplementierung. Dessen ungeachtet existieren in Burma/Myanmar ohne tiefgreifende politische, wirtschaftliche und soziale Reformen nicht die Strukturen, um unbegrenzt Mittel zu absorbieren.

b) Demokratisierung der Hilfen und Entscheidungstransparenz

Um alle Akteure auf der politischen Bühne gleichberechtigt einzubinden, sollte auf die Installation eines Drei-Parteien-Komitees (Regime, NLD, Minderheitenvertreter, dem Modell des sog. „Razali-Komitees“ folgend) hingearbeitet werden, das als beratendes Gremium zu allen größeren Hilfsprojekten konsultiert wird. Die Installation eines solchen Komitees hätte den weiteren Vorteil, dass die Vertreter der drei Parteien jenseits der politischen Konfliktmediation in Vorbereitung auf künftige nationale Entwicklungsaufgaben die Chance zum Dialog bekämen und gemeinsam an einer künftigen nationalen Entwicklungsagenda für Burma/Myanmar zu arbeiten beginnen könnten. Vor ca. einem Jahr wurde vom UN-Beauftragten Razali ein ähnlich lautender Vorschlag eingebracht, der es vor allem der NLD ermöglichen sollte, in Entscheidungs- und Planungsprozesse um Hilfen eingebunden zu sein. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt, desgleichen ein ähnlicher, der speziell für das HIV/AIDS-Programm erstellt worden war.

Sollte die Installation eines solchen Komitees nicht möglich sein, was aufgrund der gegenwärtigen Ablehnung eines Dialoges durch das Regime die Realität ist, könnte als Bedingung verankert werden, dass vor dem Start größerer Projekte alle drei Parteien wenigstens separat konsultiert werden müssen. Ein zentrales Problem stellt derzeit die fehlende Gesprächsbereitschaft des SPDC dar. Reagiert werden kann insofern nur auf der Grundlage des eigenen „Code of Conduct“: weder dogmatische Verankerung von Konditionalitäten noch übergroße Nachgiebigkeit in den Verhandlungen.

Bei einer signifikanten Ausweitung der humanitären Hilfe wäre es sinnvoll, eine Verteilung der Mittel sicherzustellen, unter Berücksichtigung der verschiedenen Ethnien und der vielfältigen Entwicklungszonen des Landes, aufgeschlüsselt nach der jeweiligen Bevölkerungsstärke und dem ermittelten Bedarf bzw. nach festzulegenden Prioritäten. Gleiches gilt auch für eine spätere Planung von Entwicklungshilfe. Die Orientierung an diesem Prinzip ist wichtig, um unerwünschte Nebeneffekte im Sinne von Stadt-Land-Entwicklungsgefällen oder solchen zwischen Mehrheits- und Minderheitsethnie zu vermeiden, welche leicht zur Ursache neuer Konflikte werden oder alte verstärken können.

c) Förderung der Zivilgesellschaft

Mit deutschen Mitteln sollten vorrangig solche Projekte gefördert werden, die sich entweder direkt an die betroffene Bevölkerung wenden (ohne Beteiligung staatlicher oder halbstaatlicher Stellen bzw. im Sinne von Dezentralisierungsförderung mit lokalen Regierungen) oder wenn eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen aufgrund der

jeweiligen Entwicklungsaufgabe angezeigt ist, die Förderung der Einbindung zivilgesellschaftlicher Institutionen. Es ist zu vermeiden, den oft bequemeren Weg der Kooperation mit ausschließlich staatlichen Stellen zu gehen, und so die Bemühungen um eine Demokratisierung zu mindern. Es wird häufig übersehen, dass zivilgesellschaftliche Strukturen in Burma/Myanmar nicht zerstört wurden. Sie haben in den Krisenzeiten der letzten Dekade oft notwendige soziale Aufgaben und mehr oder weniger offen artikuliert politische Interessenvertretung wahrgenommen. Zu nennen sind Institutionen der traditionellen Zivilgesellschaft wie die des buddhistischen Sangha, der Kirchen, Eltern-Lehrer-Vertretungen in den Gemeinden, aber auch die vielfältige Landschaft der politischen Parteien und sozialen Interessengruppen der ethnischen Gruppen. Deren Einbindung kann wesentlich demokratie- und strukturbildend wirken.

d) Keine Umverteilung von Ressourcen

Ein Engagement in Burma/Myanmar sollte nicht auf Kosten eines Engagements in den Flüchtlingslagern vor allem an der thailändisch-burmesischen Grenze gehen. Solange die Rückkehr und Repatriierung der Flüchtlinge nach Burma/Myanmar nicht geklärt ist bzw. die Ursachen der wirtschaftlich motivierten massenhaften Migration nach Thailand anhalten, ist ein Abziehen bzw. Umleiten von Mitteln sowohl politisch als auch humanitär falsch.

e) Ausschluss der Möglichkeit zur „Abzweigung“ überwiesener Projektmittel durch Wechselkursmanipulation und über Zwangsumtausch in Anbindung an den FEC

Im Sinne der auf den Seiten 6 unten und 7 oben gemachten Ausführungen ist eine konzertierte Aktion der Gebergemeinschaft angezeigt, mit dem Ziel, möglichst konsequent und durchgehend auszuschließen, dass sich die Regierung in der beschriebenen Weise bereichern kann.

Orientierungsrahmen für Direkt-Engagement

a) Steigerung des Verantwortungsbewusstseins

Sollten Mittel für Programme zugesagt werden, die in direkter Kooperation mit staatlichen Stellen durchgeführt werden, dann sollte sich das Regime mit mehr als nur symbolischen Beträgen an deren Finanzierung beteiligen. Damit kann vermieden werden, dass das Regime seinen im Vergleich zum Militärhaushalt signifikant unterfinanzierten Sozialhaushalt weiterhin stiefmütterlich behandelt, und die Verantwortung für sozialstaatliche Aufgaben der internationalen Gemeinschaft und INGOs überlässt, was einer indirekten Unterstützung des Regimes gleich kommt.

b) Sonderfall UN-Programme

Auch bei Mittelzuwendungen an UN-Organisationen gelten die obenstehenden Verhaltensrichtlinien. Darüber hinaus ist aufgrund der offensichtlichen Verstrickung des Regimes in das Drogengeschäft die Vergabe von Mitteln für Projekte zur Bekämpfung der Drogenproduktion besonders kritisch zu prüfen. Die reichhaltigen Erfahrungen der GTZ in Projekten zur Drogenbekämpfung mit dem Ansatz einer weitreichenden ländlichen Regionalentwicklung - zum Beispiel in der unmittelbaren Grenzregion zwischen Burma/Myanmar und Thailand - besagen, dass eine nachhaltige Bekämpfung des Mohnanbaus durch landwirtschaftliche Ersatzprodukte für den lokalen Markt nur dann langfristig erfolgreich ist, wenn begleitende staatliche Unterstützung in den Bereichen Infrastrukturentwicklung, Kontrolle des Polizei- und Militärapparates und Rechtsbeugungskontrolle gegeben ist.

c) **Ausgewogene Verteilung an UN und INGOs**

Das UN-System ist aufgrund seiner Bürokratie prinzipiell anfälliger für Interventionen des Regimes und damit wesentlich unflexibler bei der Schaffung/Nutzung von Freiräumen, um sich in Programmen direkt an die Zivilbevölkerung zu richten bzw. die oben genannten Demokratisierungsaufgaben in ihre Programme zu integrieren. Das hängt nicht zuletzt auch mit den größeren Dimensionen der umzusetzenden Mittel zusammen, welche es in Verbindung mit Mittelabflussdruck nicht gerade leicht machen, kleinteilige und in aller Regel arbeitsintensive Empowerment-Aufgaben für lokale Gemeinden und den mit ihnen verbundenen zivilgesellschaftlichen Potentialen wahrzunehmen.

Es sei aber darauf verwiesen, dass UNDP zum Beispiel einen Code of Conduct vertritt, der die direkte Kooperation mit der Regierung ausschließt. Es wäre dennoch verfehlt zu glauben, dass die UNDP-Projekte deshalb durchgehend erfolgreicher und demokratiefördernder wären als von UNICEF finanzierte Kooperationen mit Regierungsbehörden (UNICEF in Burma/Myanmar kennt keine derartige Beschränkung). Entscheidender sind häufig nicht die konkreten Rahmenbedingungen der Kooperation, sondern konkrete Projektansätze, das dazugehörige Umfeld und ein Quäntchen Glück die Kooperationsbereitschaft und Qualifikation der Counterparts betreffend.

Bei der Weiterleitung von Mitteln an INGOs über UN-Agenturen wie zuletzt über die Zweigstelle von UNAIDS Burma/Myanmar kann es zu Problemen kommen, wenn Vertreter des Regimes bei den Verhandlungen zur Weiterverteilung der Mittel anwesend sind und eine kritische, problembewusste Diskussion Einschätzungen von Beteiligten zufolge „nur begrenzt möglich“ sei. In Anwesenheit von Regierungsvertretern fürchten sowohl INGOs als auch Mitarbeiter von UN-Organisationen konfliktreiche Diskussionen, in denen sie nicht als regimekritisch auffallen und damit ihre Arbeit gefährden wollen. Es gibt aber auch Berichte von Konsultationen, wo „absolut Tacheles geredet“ werden könne.

Es wird deshalb empfohlen, dass künftig anteilig mehr Mittel direkt an INGOs weitergeleitet bzw. zumindest ausgewogen an UN-Organisationen und INGOs verteilt werden, möglicherweise mittels einer Quotierung (70/30 oder 60/40 zugunsten der INGOs), die bereits vor der Finanzierungszusage festgesetzt und insofern nicht mehr Gegenstand oben genannter Konsultationen sein sollten.

Orientierungsrahmen für ein Engagement von INGOs und für ein Engagement nichtstaatlicher Träger

Joint Principles

Ein großer Teil der in Burma tätigen INGOS hat sogenannte „Joint Principles of Operation“ (siehe Appendix C) als Grundlage für die Arbeit in Burma/Myanmar entwickelt. Das geschah u.a. auch in Reaktion auf Kritik von internationalen Burmagruppen und von Exilkreisen, die der Auffassung waren, dass die Verwendung internationaler Hilfsgelder nicht ausreichend kontrollierbar sei. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Formulierung eines „Code of Conduct“ für deutsches Entwicklungsengagement wird die gründliche Auseinandersetzung mit diesem Text empfohlen.

Aus Furcht vor Repressionen durch die Regierung wurden die Unterzeichner der „Joint Principles“ allerdings nicht publik gemacht (siehe dazu Anmerkungen im Appendix C). Um diesen Druck von den INGOs zu nehmen und sie dabei zu unterstützen, ihre Arbeitsprinzipien offen legen zu können, wäre es ratsam, die Grundlinien der „Joint Principles“ in Verhandlungen deutscher Träger um ein „Memorandum of Understanding“

(MoU) mit der burmesischen Regierung **indirekt** als Referenzrahmen einfließen zu lassen und auf diese Weise **indirekt** zur Legitimation der formulierten Grundprinzipien bei der Implementierung von Projekten zur humanitären Hilfe beizutragen. Allgemein gilt, dass diese oder andere vereinbarte Grundsätze eines „Code of Conduct“ für die jeweilige Organisation als intern verbindliche Richtlinien zu akzeptieren sind.

Förderung lokaler NGOs

Aufgrund des Argwohns des Regimes gegenüber allen außerstaatlichen Aktivitäten ist es für lokale NGOs außerordentlich schwierig, offiziell registriert zu werden und sich damit als Partner für INGOs, UN-Organisationen oder Geber zu empfehlen. So existieren jenseits von Charity-Vereinigungen, denen häufig die Ehefrauen einflussreicher Militärs vorstehen, bislang nur wenige lokale NGOs, die offiziell registriert sind (z.B. Shalom- und Metta Foundation. Shalom operiert landesweit, Metta vorwiegend in Kachin State). Um die zahlreichen anderen nicht registrierten lokalen NGOs zu unterstützen und damit einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung der burmesischen Zivilgesellschaft zu leisten, sollte bei der Durchführung von Programmen staatlicher deutscher Träger (etwa GTZ), der Kirchen, der politischen Stiftungen und der NGOs Wert darauf gelegt werden, lokale NGOs oder lokale Verbände und Interessenvereine als Partner in ihr Programm zu integrieren und dadurch zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen beizutragen.

Die Gefahr des „overfunding“ der wenigen bereits operierenden lokalen NGOs ist groß und sollte bedacht werden. Die Unterstützung von Trägerstrukturentwicklung im Sinne der Schaffung eigener künftiger Projektpartnerstrukturen ist als vorrangige Aufgabe in das Pflichtenheft nicht nur deutscher Organisationen, sondern von INGOs allgemein aufzunehmen.

Prioritäre Sektoren Humanitärer Hilfe: Gesundheit, Ernährungssicherheit, Bildung und Umwelt

Von den vielen Bereichen, in denen humanitäre Hilfe dringend nötig ist, haben Gesundheit, Bildung und Umwelt besondere Priorität. Der Begriff, also das Ausmaß und die Tätigkeitsfelder der humanitären Hilfe, muss hier flexibel ausgelegt werden.

Gesundheit und Ernährungssicherung

Die größte Aufmerksamkeit internationaler Geber gilt zur Zeit der Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von AIDS in Burma/Myanmar. Nachdem es gelungen ist, das Regime von der Brisanz der Epidemie zu überzeugen, wurde mit Unterstützung von UNAIDS ein Programm für die kommenden drei Jahre mit einem Volumen von über 50 Millionen US\$ aufgestellt, dessen Finanzierung bereits zu großen Teilen gesichert ist.

Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass man die Ausbreitung von AIDS mit „klassischen Methoden“ höchstens bremsen kann. Die globale Seuche erfordert lokal angepasste Lösungen zur effektiven Bekämpfung. Die Wurzeln des Problems im Falle Burmas sind in erster Linie die stark eingeschränkte Informationsfreiheit, die soziale Not und mit mangelnden Perspektiven verbundener Drogenkonsum. Demnach können auch in der Bekämpfung von AIDS in Burma/Myanmar langfristig nur im Zusammenhang mit durchgreifenden Reformen echte Erfolge erzielt werden.

Bei der Vergabe von Mitteln zur AIDS-Bekämpfung ist zu berücksichtigen, dass die Minderheiten oder Angehörigen des Militärs besondere Risikogruppen sind, die zur Zeit nur schlecht oder gar nicht erreicht werden. Problematisch ist dabei allerdings, dass die Präventionsarbeit mit diesen Zielgruppen des Einverständnisses der jeweiligen

„Kommandostrukturen“ bedarf, mit denen Abkommen zur Projektimplementierung zu schließen sind.

Unter den in Burma tätigen INGOs hat die tendenziell einseitige Aufmerksamkeit gegenüber der AIDS-Problematik bereits zu Kritik geführt. Teilweise zu Recht, denn Malaria oder Tuberkulose bedrohen die Bevölkerung statistisch weitaus stärker als AIDS, ohne dass bislang Programme in ähnlicher Größenordnung aufgelegt wurden. Allerdings ist die Tuberkulosegefahr durch das AIDS-Risiko gewachsen, und insofern sind AIDS-Präventionsprogramme auch gleichzeitig als Beitrag zur Bekämpfung von Tuberkulose zu sehen.

Das Problem der Unterernährung ist ein weiterer Risikofaktor. Der schlechte Gesundheitszustand breiter Bevölkerungsteile macht die Menschen anfälliger für Epidemien wie Tuberkulose. Unter- und Mangelernährung ist die Hauptursache für die hohe Kindersterblichkeit. Ernährungssicherungsprogramme dienen insofern auch der Verbesserung der allgemeinen Gesundheit der Menschen und indirekt der Prävention von weit verbreiteten Krankheiten wie Tuberkulose und Malaria. Für die Bekämpfung von AIDS stehen derzeit 50 Millionen USD zur Verfügung, von denen 30 Millionen für 2003 erst zugesagt sind. Im Vergleich zu Thailand mit einer ähnlich hohen Rate von AIDS-Infizierten, wo pro Jahr ca. 100 Mill. USD für AIDS-Programme ausgegeben werden, ist das nur die Hälfte der Mittel. Ein stärkeres Engagement auch außerhalb von AIDS/HIV ist dringend nötig.

Bildung

Die großen Probleme im Bildungsbereich lassen sich prinzipiell drei Kategorien zuordnen: der Primär- und Sekundärbildung, der Hochschulbildung und der Weiterbildung, vor allem der sog. „lost generation“. Es sollte zumindest versucht werden, diese drei Bereiche gleichermaßen zu berücksichtigen.

Wie erfolgreich durchgeführte Kleinprojekte verschiedener INGOs zeigen, lässt sich das Problem der niedrigen Schülerzahlen in den Primär- und Sekundärschulen bereits mit einfachsten Mitteln, etwa durch die Bereitstellung kostenloser Schulspeisung, angehen.

Erwähnenswert ist auch das Programm „Girls Back To School“ des World Food Programme (WFP) im Northern Rakhine State (Familien erhalten Reis-Rationen, wenn ihre Mädchen die Schule regelmäßig besuchen). Auch UNICEF hat landesweit interessante Programme.

Sehr viel schwieriger wird es dagegen sein, die Qualität der Hochschulausbildung auf internationale bzw. zumindest gehobene regionale Standards anzuheben. Der Klarheit halber sei erwähnt, dass die Kooperation im Hochschulbereich nicht als „humanitäre Hilfe“ im engen Wortsinn verstanden werden kann. Dennoch ist sie mittel- und längerfristig von strategischer Wichtigkeit und sollte schon derzeit ausgebaut werden (siehe unten). Um einem möglichst breiten, auch außerhalb von Regierungsinstitutionen rekrutierten Teilnehmerkreis eine Chance einzuräumen, sollten Kooperationen mit deutschen und anderen europäischen Universitäten, die den Austausch von Studenten erleichtern, sowie der Ausbau von Stipendienprogrammen, bei denen die Gastländer mehr Einfluss bei der Auswahl der Studenten haben, angestrebt werden. Denkbar wäre auch die Finanzierung von Studienaufenthalten in Nachbarländern mit deutschen Mitteln, wie etwa am „Asian Institute for Technology“ und an thailändischen Universitäten, aber auch auf den Philippinen. Viele junge Exilanten haben in den zurückliegenden Jahren teilweise im Rahmen von Stipendienprogrammen durch die internationale Gebergemeinschaft eine Ausbildung in diesen Ländern genossen. Auf diese Erfahrungen und Bildungseinrichtungen kann zurückgegriffen werden. Notwendig sind sicher auch gezielte Vorbereitungskurse, da die Schulausbildung in Burma ebenso wie die Hochschulausbildung nicht ausreichend auf die

Zugangsvoraussetzungen für Ausbildungsgänge außerhalb Burmas vorbereitet. Berufliche Weiterbildungsprogramme oder „Anlernkurse“ für technische Fachkräfte nach dem Vorbild früherer DED-Programme finden bisher in der Diskussion kaum Erwähnung, obwohl gerade hier ein hoher Bedarf bei der sog. „lost generation“ arbeitsloser Holschulabsolventen, für ehemalige Soldaten oder ein großes Heer arbeitsloser Jugendlicher besteht.

Umwelt

Der Bereich Umwelt wird bisher nicht ausreichend berücksichtigt. Dabei wurde in der Vergangenheit vielfach auf die katastrophalen ökologischen Folgen der unkontrollierten Ausbeutung von Ressourcen, vor allem wertvoller Harthölzer aufmerksam gemacht. Berichten von Umweltbeobachtungs-Gruppen zufolge sind bereits ganze Regionen vor allem in den Minderheitengebieten im Norden und Nordosten kahlgeschlagen. Erosion und andere Folgen dieses Kahlschlags sind in vielen Gebieten bereits spürbar. Auch die Ausbeutung von Bodenressourcen, etwa das Goldwaschen im oberen Lauf des Irrawaddy mit Hilfe von Quecksilber und anderen hochgradig belastenden Chemikalien, wird erhebliche Umweltprobleme hinterlassen.

Ein weiteres Problemfeld sind geplante Großprojekte, wie beispielsweise der Bau eines Megastaudammes (4500 MW Kapazität; 6,15 Milliarden USD Baukosten) am Salween-Fluss, einem der wenigen verbleibenden nicht aufgestauten großen Ströme in der Welt. Aufgrund der fehlenden demokratischen Strukturen, wodurch Mitsprache der betroffenen Bevölkerung auszuschließen ist und der Erfahrungen mit dem Bau der Yadana-Gas-Pipeline, wo es zu Zwangsarbeit und -vertreibung kam, sind die Aussichten auf ein nicht nachhaltiges Wachstums- und Entwicklungsparadigma besonders besorgniserregend.

Keine Entwicklung um jeden Preis: Orientierung an den Leitlinien nachhaltiger Entwicklung und der Geschlechterdemokratie

Da diese Entwicklungsfragen grundsätzlich erst dann strukturell angegangen werden können, wenn eine demokratisch gewählte Regierung die Geschicke des Landes in die Hand nimmt, sollte als „grüner Leitfaden“ im „Code of Conduct“ für ein deutsches Engagement in Burma/Myanmar ein Entwicklungsimperativ gelten, der sich an den Rio-Prinzipien von nachhaltiger Entwicklung orientiert: Generationen- und soziale Gerechtigkeit, also Umwelt- und Ressourcenschutz mit dem Recht auf nachholende Entwicklung einer Nation möglichst auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit miteinander zu verbinden.

Ein solches qualitatives Element eines „Code of Conduct“ sollte ebenso wie die Förderung gleichberechtigten Wirkens von Männern und Frauen in Projektansätzen als Querschnittsaufgabe verankert sein.

Mögliches Engagement deutscher Institutionen

Bereits in der ersten Phase des „vorbereitenden Engagements“ wäre das Wirken verschiedener deutscher Institutionen an unterschiedlichen Stellen sinnvoll, insbesondere im Bereich des sogenannten „Human Resource Development“.

In Burma/Myanmar gibt es seit dem Ende der 80 Jahre keine Niederlassung des **Goethe-Instituts mehr**. Angesichts der starken und nicht nur im Hinblick auf den Sprachunterricht, sondern auch auf die Nutzung der dortigen Bibliotheken erfolgreichen Präsenz des „British Council“ und der „Alliance Francaise“ ist das unverständlich. Ein Engagement des Goethe-Instituts würde nicht nur symbolische Wirkung unter der bildungshungrigen Bevölkerung des Landes entfalten, sie könnte gerade in Kombination mit dem oben empfohlenen Engagement

im Hochschulbereich einen wichtigen Beitrag zur Vorbereitung burmesischer Studenten auf einen Studienaufenthalt in Deutschland leisten und ist natürlich auch im Interesse der Entwicklung der deutsch-burmesischen Wirtschafts- und Kulturbeziehungen sinnvoll

Im Zusammenhang mit Studienstipendien sei auch der **Deutsche Akademische Auslandsdienst** (DAAD) erwähnt. Zwar existiert bereits ein Programm zur Förderung burmesischer Studenten, dieses weist jedoch erhebliche Mängel auf. So müssen Studenten, um in den Genuss eines DAAD-Stipendiums zu gelangen, entweder an einer burmesischen Hochschule oder einer staatlichen Institution beschäftigt sein, die ihnen die Rückkehr an ihren Arbeitsplatz zusichert. Durch diese Einschränkung der Stipendiaten werden - sicherlich unbeabsichtigt - all jene Studenten und Postgraduierten benachteiligt, die entweder mangels Beziehungen oder Loyalitätsbekundungen gegenüber dem Regime keine Stelle im Staatsdienst vorweisen können. Es ist daher zu empfehlen, die Richtlinien für diese Stipendien zu überdenken und mindestens zur Hälfte Bewerber zuzulassen, die nicht von einer Hochschule oder einer anderen staatlichen Institution stammen. Des Weiteren wären leistungsorientierte Auswahlkriterien zu entwickeln, die von unabhängigen Gremien zum Beispiel in Form von Bewerbungsgesprächen umgesetzt werden.

Die Tätigkeit von DAAD-Fachlektoren in höheren Bildungseinrichtungen wäre bei entsprechender Nachfrage und im Falle der Wiedereröffnung des Universitätsbetriebes ebenfalls denkbar.

Auch ein Engagement der **Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit** wäre bereits in dieser ersten Phase denkbar. Zwar wäre die Durchführung von Großprojekten im Rahmen technischer Zusammenarbeit zu diesem Zeitpunkt das falsche Signal, doch gibt es Bedarf an fachlicher Beratung in der sektorbezogenen Entwicklungsplanung allgemein wie auch in der konkreten Projektdesignentwicklung. Bei Beratungsleistungen wäre auf deren Kompatibilität mit der Gemeinsamen Position der EU zu achten. Auch Vorstudien etwa für den Bereich dezentrale Energieversorgung auf der Basis nachhaltiger Energiequellen (Wind, Kleinwasserkraftwerke, Biodiesel oder Sonnenenergie) sind vorstellbar. Die GTZ verfügt aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen zum Beispiel in Nordthailand im Bereich der ländlichen Regionalentwicklung mit der Orientierung auf Drogenanbaukontrolle nicht nur über wertvolle Erfahrungen, sondern auch hervorragende Kontakte zu thailändischen Behörden, wie dem „Office of Narcotic Control Board“ (ONCB), über die sich auch Projekte der „trilateralen“ Hilfe künftig realisieren ließen, zumal Thailand großes Interesse an der Drogenbekämpfung im Nachbarland hat.

Engagement der deutschen politischen Stiftungen

Die deutschen politischen Stiftungen sind bereits seit längerem mit unterschiedlichen Ansätzen im Burma/Myanmar-Kontext engagiert. Infolge der restriktiven Politik der EU und somit auch des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), haben sich die Stiftungen dabei vor allem in Exil- und Flüchtlingskreisen bzw. nur indirekt im Land selbst mit Projekten engagieren können.

Selbstverständlich ist es ausschließlich Entscheidungsangelegenheit der politischen Stiftungen, über die Schwerpunkte und die Ausrichtung ihres Engagements zu entscheiden. Im Vergleich zu anderen Vorfeldorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es für sie zweifellos komplizierter, unter den derzeitigen gegebenen politischen Bedingungen in Burma/Myanmar ein Arbeitsfeld zu finden, welches dem Kernmandat der politischen Stiftungen entspricht. An dieser Stelle erfolgt keinesfalls ein Aufruf zum Wettlauf um den „Preis der ersten deutschen Stiftung in Rangoon“. Es bedarf Zeit, vor Ort die Verhältnisse, die spezifischen Problemlagen und potentiellen Partnerstrukturen abzuklären und schließlich

zu einem MoU mit der Regierung zu kommen, und vor allem für die kleineren Stiftungen auch zusätzlicher Finanzen.

Über die Organisation von Einzelveranstaltungen und Pilotprojekten zu Themen, die als deutsche „Exportschlager“ für die anstehenden Aufgaben in Burma/Myanmar bei allen drei Konfliktparteien von besonderem Interesse sind (das föderale System der BRD, verbunden mit Verfassungsrecht und den entsprechenden institutionellen Gliederungen zur Verzahnung von föderaler und bundesstaatlicher Ebene sowie das in Deutschland angewandte Verhältniswahlrecht), könnte schrittweise ein Zugang zur politischen und alltäglichen Realität, zu den Arbeitsbedingungen und der Entwicklungsdynamik des Landes entstehen.

Durch ein solches Engagement in Abhängigkeit von weiteren Reformschritten in Richtung Demokratie wären die Stiftungen darüber hinaus in der Lage, einen Grundstein für eine eventuelle spätere Präsenz im Land oder - im Falle der kleinen Stiftungen - für die Einbindung in die Regionalprogramme zu legen. Damit würde ein Beispiel für die Lebendigkeit und Stabilität einer funktionierenden deutschen Demokratie gegeben, von der (auch) zunächst geglaubt wurde, die Erfahrung von Krieg, Nationalsozialismus und Militarismus sei kaum zu überwinden.

Von Weiterbildungsprogrammen auch für Staatsangestellte bis hin zur Einrichtung einer Umweltbibliothek, das Spektrum der Möglichkeiten ist groß, und das Bemühen um ein „Memorandum of Understanding“ bei den burmesischen Behörden einen Versuch wert, wenn die Arbeitsbedingungen sich für ein relativ unabhängiges Engagement als gegeben erweisen.

Daneben wird empfohlen, dass gerade die politischen Stiftungen, wie bereits von einigen in der Vergangenheit praktiziert, die Interessenvertretung und -formulierung der Minderheiten des Landes im Transformationsprozess stärken helfen. Ihnen kommt eine zentrale Rolle für eine friedliche Lösung der Konflikte in Burma/Myanmar zu. Vor allem die Suche nach gemeinsamen politischen Positionen der Minderheiten, nach „common ground“, würde es dieser dritten, gleichberechtigt zu behandelnden Konfliktpartei ermöglichen, mit einer Stimme zu sprechen und damit ihre Verhandlungsmasse zu stärken.

Notwendigkeit besteht darüber hinaus für Seminare und Konferenzen zu qualitativen Kriterien von Entwicklung, zur Frage des Entwicklungsparadigmas. Veranstaltungen sollten mit der Perspektive der Einbeziehung aller drei Seiten geplant werden, zunächst auch getrennt voneinander, möglicherweise sogar in abgestimmter „Arbeitsteiligkeit“ unter den Stiftungen und schrittweise erweitert um jeweils eine Kraft. Mit solchen Veranstaltungen könnte der Grundstein für die Schaffung ausreichenden Know Hows zu Fragen von Entwicklungspolitik und -finanzierung gelegt werden, an dem es allen Akteuren auf der politischen Bühne des Landes mangelt. Schließlich muss es zu den Zielen sinnvoller Entwicklungspolitik gehören, dass Empfängerländer sich nicht nur durch politische Rahmenbedingungen für Hilfen qualifizieren, sondern dass sie eigenständig qualifiziert über die Notwendigkeit, über sektorale Prioritäten sowie die Verteilung von Hilfen entscheiden können.

Weiterhin würde es durchaus in das Profil von politischen Stiftungen passen, zu einem späteren Zeitpunkt im Land selbst das Thema „Die Zukunft der burmesischen Streitkräfte“ anzugehen, und damit die ohnehin hinter den Toren der Kasernen laufende Diskussion aufzugreifen.

Koordinierung von Hilfen und Geberabstimmung

Koordinierung und Geberabstimmung sind in der gegenwärtigen Situation eine politische Notwendigkeit. Sie könnten, wenn wirksame Gremien einmal geschaffen sind, aber auch eine Chance für den gesamten nachfolgenden Entwicklungsprozess in Burma/Myanmar bedeuten! Es gibt zahlreiche Beispiele für diese Notwendigkeit, auch aus Ländern in der Region: in das post-UN-Land Kambodscha beispielsweise fließen - ohne ausreichende Abstimmung der verschiedenen Geber untereinander - Riesensummen, die bei mehr Geschlossenheit und Abstimmung sowohl politisch als auch bezogen auf Qualität und Prioritäten von Entwicklung wirkungsvoller eingesetzt werden könnten.

Bereits von anderer Seite eingebracht wurde der Vorschlag, sowohl für das Engagement der INGOs als auch das der UN-Agenturen, unabhängige Koordinierungsstellen einzurichten. Diese könnten zum einen dazu dienen, im Land neu ankommende INGOs und UN-Agenturen bzw. deren Mitarbeiter mit Informationen und Erfahrungen aus erster Hand zu versorgen, sie also von den eigenen „Lerneffekten“ profitieren zu lassen. Darüber hinaus könnten hier die Grundlagen für den Umgang mit dem Regime und den anderen Akteuren verbindlich definiert werden, um so zu verhindern, dass „unwissende Neuankömmlinge“ einseitig von der einen oder anderen Partei instrumentalisiert werden. Zudem hätte die Installation solcher Koordinierungsstellen den großen Vorteil, dass auf diese Weise ein verbindlicher und sicherer Rahmen für Geber und Akteure bestehen würde, die sich in Burma engagieren wollen, aber aufgrund der politischen Rahmenbedingungen noch davor zurückschrecken.

Eine solche Koordinations- und Entwicklungsberatungsstelle mit aufzubauen, mit dem notwendigen fachlichen Know How und den Verbindungen zu Fachkräftepools sowie zu multilateralen Finanzinstitutionen zu versehen, könnte Aufgabe eines Trägers wie der GTZ sein, die über jahrzehntelange Erfahrungen nicht nur in den verschiedenen Sektoren, sondern auch mit den vielfältigsten politischen und sozialen Bedingungen von Entwicklung verfügt und dafür flexible Instrumentarien entwickelt hat, die in diesem Zusammenhang zum Einsatz kommen könnten.

Zweite Phase: „Demokratieförderndes Engagement“

Die eingangs benannten Phasen für ein Engagement in Burma sind in ihren zeitlichen und inhaltlichen Grenzen fließend. Humanitäre Hilfe und der mit ihr verbundene Aufbau von Strukturen für ihre erfolgreiche Umsetzung besitzt trotz der grundsätzlich anderen Qualität von Entwicklungszusammenarbeit bereits qualitative Elemente derselben, wenn auch noch nicht im dafür vorgesehenen Rahmen bilateraler Abkommen.

Generell sollte die BRD gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft schon heute großzügige Hilfen für den Fall in Aussicht stellen, dass ein Durchbruch auf politischer Ebene erzielt wird. Dies könnte entweder die Ankündigung von Wahlen verbunden mit verlässlichen Anzeichen für die Bereitschaft zur Anerkennung ihrer Ergebnisse sein oder ein anderweitig zustande kommender Regierungswechsel.

Generelle Bedingung

Wünschenswerte Voraussetzung für die Zusage/Freigabe solcher großzügigen Hilfen im Falle eines grundlegenden politischen Reformschrittes ist ein funktionsfähiges Gremium für die Beratung geplanter größerer Entwicklungsvorhaben durch alle drei Parteien nach dem Vorbild des bisher abgelehnten sogenannten „Razali-Gremiums“ (siehe oben). Ein solches Gremium

diente der Versicherung, dass letztlich alle drei politischen Akteure in Burma/Myanmar die Entscheidungshoheit über Hilfsmaßnahmen haben.

Prinzipiell sind in dieser Phase drei große Herausforderungen zu meistern. Neben einer grundlegenden Reform der Wirtschaft, welche die Unterstützung internationaler Finanzorganisationen wie der Weltbank, des IWF und der ADB erfordern wird, werden die folgenden Bereiche über den Erfolg der Demokratisierungsbemühungen entscheiden.

Demokratisierung und „Zivilisierung“ des Militärs bzw. „Entmilitarisierung“ des Staatsapparates

Bereits während der ersten Schritte auf dem Weg zur Demokratie muss dem burmesischen Militär eine neue Rolle zugewiesen werden - eine strikte Gewaltenteilung nach dem Muster westlicher Demokratien wird wahrscheinlich zunächst nicht durchsetzbar sein. Insbesondere die politischen Stiftungen sowie spezialisierte INGOs könnten hier bei Nachfrage beratend tätig werden bzw. entsprechende Angebote machen. Fest steht bereits heute, dass die Zahl der Soldaten mittelfristig deutlich reduziert werden und eine Wiedereingliederung aus dem Dienst entlassener Soldaten in das Zivilleben unterstützt werden muss. Dafür müssen breit angelegte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgelegt werden, um eine nachhaltige Integration entlassener Soldaten ohne unerwünschte Nebeneffekte wie bewaffnete Wegelagerkonsortien zu ermöglichen. Die andere große Herausforderung wird darin bestehen, den Staatsapparat zu reformieren, langfristig möglicherweise auch zu verschlanken, Staatsangestellte den entwicklungs-, wirtschafts- und sozialpolitischen Erfordernissen entsprechend aus- bzw. weiter zu bilden sowie qualifizierte Fachkräfte aus dem Exil in die neuen Strukturen einzubinden.

Demokratisierung der Minderheiten

Das Problem des Autoritarismus ist nicht allein auf die Mehrheitsethnie beschränkt, die unter der direkten Kontrolle des Regimes steht. Auch unter den Minderheiten haben sich unter den Bedingungen des jahrzehntelangen Bürgerkrieges traditionelle autoritäre, hierarchische und zumeist auch patriarchale Formen der Machtausübung eher noch verstärkt. Auch hier müssen demokratische Spielregeln erst erlernt werden. Darüber hinaus wird eine erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie in Burma/Myanmar entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, Brücken der Verständigung zwischen Minderheiten und Birmanen zu bauen.

Demokratisierung der Birmanen (ethnischen Burmesen) inklusive der NLD

Im Demokratisierungsprozess wird die Mehrheitsethnie unausweichlich mit der Frage konfrontiert sein, wie eine „burmesische“ Demokratie beschaffen sein soll. Die Erfahrungen aus anderen Transitionsprozessen zeigen, wie schwierig und langwierig dieser Übergang ist, in dem die unbekannteren Spielregeln einer Demokratie erst noch vermittelt und verinnerlicht werden müssen. Auch die NLD sowie andere Parteien müssen sich einem parteiinternen Demokratisierungsprozess stellen, verbunden mit einer Verjüngung und stärkeren Einbindung auch von Frauen in die Parteiführungen und in Entscheidungsprozesse. Dabei sollten sie von den deutschen politischen Stiftungen unterstützt werden. Der Bau von Brücken der Verständigung mit den Minderheiten des Landes sowie ihre gleichberechtigte Einbeziehung in Entscheidungen um die Formen des künftigen Staates werden von besonderer Bedeutung für die grundsätzliche Stabilität der Union und die Konsolidierungschancen einer Demokratie in Burma/Myanmar sein.

Neben diesen drei großen Bereichen soll die Aufmerksamkeit abschließend auf **vier weitere Problemfelder** gelenkt werden, die nach einem Ende bzw. einem Aufweichen des Autoritarismus eine große Rolle spielen werden:

1. Zum einen ist dies der Umgang mit den Kriegs-, Umwelt- (sogenannte Internally Displaced People, IDP) und Wirtschaftsflüchtlingen in Millionenhöhe, die bei einer erkennbaren Liberalisierung in das Land zurückkehren bzw. aus den Nachbarländern abgeschoben werden.
2. Zum anderen birgt die wirtschaftliche Dominanz der ethnischen Chinesen bzw. der von der Bevölkerung als Chinesen identifizierten Wa und Kokang ein enormes Konfliktpotential, das sich bei einem Rückzug des Militärs von der Macht gewaltsam entladen könnte.
3. Eine besonders große Herausforderung wird darin bestehen, unter demokratischen Spielregeln der Drogenproduktion und dem Drogenhandel in den Minderheitengebieten Einhalt zu gebieten bzw. den Produzenten alternative Einnahmequellen zu eröffnen.
4. Schließlich muss das Land im Zuge einer demokratischen Öffnung dabei unterstützt werden, das Problem des Menschenhandels anzugehen, insbesondere den Frauen- und Mädchenhandel, der oft in Verbindung mit Zwangsprostitution in den Nachbarländern vorkommt.

Dritte Phase: „Demokratieunterstützendes Engagement“

Welche konkreten Maßnahmen im Falle einer ersten Konsolidierung der Demokratie in Burma/Myanmar anzuraten sind, lässt sich ex ante realistischerweise nicht formulieren. Sicher ist jedoch, dass jedes Engagement in Burma/Myanmar langfristig auszurichten ist. Selbst wenn es zu schnellen Erfolgen in Richtung einer Demokratisierung kommen sollte - womit nicht zu rechnen ist -, so werden Jahrzehnte vergehen, bis die enormen Entwicklungsprobleme des Landes zumindest ansatzweise gelöst sind und Burma/Myanmar Anschluss an die entwickelten Länder der Region findet. Die Herausbildung einer selbstbewussten und sich politisch artikulierenden Zivilgesellschaft als ein wesentlicher Bestandteil von „Demokratie von unten“ braucht ausreichend Zeit.

Es müssen deshalb von Anfang an - selbst in der Phase des vorbereitenden Engagements - dynamische Strukturen entwickelt werden, die „Hilfe zur Selbsthilfe“ unterstützen und die Zivilgesellschaft so weit stärken, dass sie die künftige Entwicklung ihres Landes mitbestimmt und von Entwicklungsprojekten nicht nur profitiert, sondern auch daran beteiligt wird. Die Erfahrungen in anderen Ländern der Region, etwa in Kambodscha und Thailand, zeigen, wie schnell Entwicklung zum Projekt einer kleinen Elite werden kann, die sich allzu oft nicht an den Interessen derjenigen orientiert, denen die Entwicklung eigentlich zugute kommen soll. Das Beispiel der starken thailändischen Zivilgesellschaft zeigt, dass sie in der Lage ist, dieser Gefahr entgegenzutreten und nachhaltige Entwicklung für alle einzuklagen.

Burmas/Myanmars Weg in die Demokratie ist lang

Es bleibt zu wünschen, dass die Menschen des Landes mit „vitaler Unterstützung“ der BRD rechnen und von den vielfältigen deutschen Entwicklungsorganisationen und -instrumentarien werden profitieren können.

Appendix A

Birma, Burma, Myanmar? - zur Klärung der Staatsbezeichnung

(Aktualisiert in Oktober, 2007)

Begleitet man eine Delegation von Passinhabern aus der *Union of Myanmar* nach Deutschland, dann muss man bei der Einreise mit etwas Verzögerung rechnen, da die Beamten am Einreiseschalter zunächst einmal Länderlisten konsultieren müssen, um herauszufinden, ob der präsentierte Pass denn tatsächlich von einem existierenden Land ausgestellt wurde. Man kann den Vorgang in aller Regel mit dem Hinweis beschleunigen, dass unter „B“ wie Burma oder Birma der Hinweis „auch Myanmar“ zu finden ist.

In der deutschen Presse, im Bundestag und deutschsprachigen EU-Dokumenten wird durchgängig *Birma* verwandt. Es handelt sich dabei um eine „Eindeutschung“ einer Lautvariante von *Burmab*, wie es im 19. Jahrhundert geschrieben wurde. Das war wiederum eine lokale Adaption des Wortes Myanmar(r), eigentlich ohne R.

Birma wurde in Ostdeutschland nicht verwandt. In der modernen deutschsprachigen Fachliteratur hat sich wegen der größeren Lautnähe zum Original *Burma* durchgesetzt.

Myanma(r) ist der formale und in der Schriftsprache verwandte Ausdruck, während Burma(h) die Alltagssprache, in Form einer leichten Umlautung, mit eher lässigem, weniger starkem Lippeneinsatz repräsentiert. In allen schriftlichen Dokumenten, also auch Kopfbögen beispielsweise von Oppositionsorganisationen, die sich im Englischen als *Burmese* oder *of Burma* übersetzen lassen, findet sich aber der Schriftzug für Myanma(r) .

Das Auswärtige Amt und das BMZ benutzen „Myanmar“, die von der UN anerkannte offizielle Staatsbezeichnung.

Die Heinrich-Böll-Stiftung verfolgt in ihrer Arbeit einen Dialogansatz. Sie hat sich deshalb für eine Kombination beider Bezeichnungen entschieden, um beiden Seiten gerecht zu werden. Zunächst hatten wir uns in der Publikationsarbeit für Burma/Myanmar entschieden. Mit zunehmenden Engagement im Land und durch die Arbeit mit jungen Menschen im Rahmen unseres Stipendienprogrammes für junge Leute aus Myanmar/Burma, die den Begriff Burma nicht verwenden, sondern von ihrem Land und ihrer Sprache als „Myanmar“ reden, haben wir uns für *Myanmar/Burma* entschieden. Da im Land für den Durchschnittsbürger die Namensfrage lediglich eine Frage der Phonetik und des Sprachniveaus ist, sollte man nicht darauf schließen, dass mit der Verwendung von *Myanma* eine persönliche Identifikation mit dem politischen System und der Regierung verbunden ist.

Die Exilkräfte und die internationalen Burmagruppen, die weitgehend im thailändisch-burmesischen Grenzgebiet arbeiten, sind in aller Regel daran zu erkennen, dass sie in Abgrenzung vom SPDC die Bezeichnung „Burma“ verwenden. Die Militärregierung hingegen benutzt ausschließlich „Myanmar“. Die britische Presse verwendet die Staatsbezeichnung „Burma (Myanmar)“ oder „Burma/Myanmar“. In der amerikanischen wie auch der englischsprachigen Presse in Thailand oder Kambodscha findet sich nur der Begriff „Burma“. In Thai hat sich „*Phuma*“ , in Khmer (Kambodschanisch) eigenen Lautregeln folgend „*Phumea*“ eingebürgert, was dem englischen „*Burma*“ lautlich nahe ist.

Aus der sprachlichen Bezeichnung für das Land eine Glaubensfrage zu machen, ist wenig zielführend, so unser eigener Lernprozess. Als Stiftung haben wir vor dem Hintergrund unseres Dialoginteresses mit Rücksicht auf die Verhältnisse im Land, die eingebürgerte Gewohnheit unter den Menschen dort, die Umkehrung Myanmar/Burma zum Standard gemacht. Das geschah auch in der Absicht, dass unsere Publikationen im Land verbreitet

werden können und möglichst auch von Regierungsvertretern gelesen werden. Trotz der im Oktober 2007 erneut aufgegriffenen Diskussion um die Verwendung der „richtigen“, des politisch korrekten Staatsbezeichnung möchten wir nicht von dieser Entscheidung abweichen. Man kann sich flexibel auf die jeweilige Gesprächssituation einstellen und nur den einen oder den anderen Begriff verwenden, um seinem Gegenüber zu entsprechen.

Der nachfolgende Text soll zu einem besseren Verständnis der Begrifflichkeiten beitragen und die Hintergründe darstellen, die zu der Staatsbezeichnung „Myanmar“ durch das SPDC-Regime geführt haben.

Myanmar: „Die Erfindung der Tradition“

Während das Regime versuchte, auf der Suche nach politischen und wirtschaftlichen Partnern seine außenpolitische Position zu definieren und sich dabei auf einem schmalen Grad zwischen den strategischen Interessen der ASEAN und Chinas zum einen, und der kritischen Haltung des Westens und den Bemühungen um Investitionen und neue Hilfgeldzahlungen zum anderen bewegte, arbeitete es innenpolitisch an der Konsolidierung seiner Herrschaft. Ähnlich wie zu Beginn des „Burmesischen Sozialismus“ (unter dem 2002 verstorbenen langjährigen Herrscher Ne Win) versuchte die Militärführung, ihren Führungsanspruch mit Hilfe kultureller und historischer Legitimationsmuster ideologisch zu untermauern.

Nachdem mit dem Ende des „Burmesischen Sozialismus“ in den späten 80er Jahren und vor allem seit dem Erscheinen Aung San Suu Kyis, der Tochter des Nationalhelden Aung San auf der politischen Bühne des Landes, die alten Legitimationsmuster plötzlich ihre Wirksamkeit verloren hatten oder sich gar gegen die Herrschaft des Militär selbst zu richten drohten, benötigte der SLORC (die Militärregierung, heute als SPDC bezeichnet) neue Erklärungsmuster zur Rechtfertigung seines Führungsanspruches. Bereits kurz nach seiner Machtübernahme begann das Regime deshalb mit der erneuten Instrumentalisierung des Nationalhelden Aung San. Begleitet wurde dieser Prozess von Angriffen der staatlichen Medien auf die persönliche Integrität Aung San Suu Kyis, die ihr „Verwestlichung“ vorwarfen (sie benutze Lippenstift, trage BH's, lebe mit einem Briten und habe Kinder mit ihm etc.).

Parallel zur Dekonstruktion der alten Legitimationsmuster konstruierte das Regime neue und „myanmarifizierte“ die Geschichte des Landes und die Ortsbezeichnungen, was mit der offiziellen Umbenennung des Landes in Myanmar im Mai 1989 auch nach außen sichtbar wurde.

Mit Myanmar wollte das Regime dem Land einen Namen geben, der die Dominanz der Mehrheitsethnie nicht bereits im Ländernamen zum Ausdruck brachte, obwohl Myanma(r) von den ethnischen Burmesen wie oben erklärt bereits synonym zu Burma(h) verwendet wurde. War mit dem Wort „Burmesen“ (*bamah*) augenfällig nur eine Ethnie des Landes bezeichnet worden, so sollte der Begriff „Myanmaren“ nach dem Willen des SLORC nun alle Ethnien des Landes umfassen.

In einem Akt bewusster Geschichtsverfälschung wurden die vorkolonialen burmesischen Königreiche unter dem Namen Myanmar kurzerhand zu friedlichen multiethnischen Gesellschaften erklärt, die erst nach der kolonialen Intervention der Briten entlang der ethnischen Linien zerbrochen seien. Die Geschichte des heutigen Staatsterritoriums kennt aber auch immer wiederkehrende Unabhängigkeitskriege, zum Beispiel zwischen dem Königreich der Mon und den schließlich endgültig überlegenen Burmesen. Es entspricht durchaus den Tatsachen, dass durch die koloniale Herrschaft das zuvor im Fluss befindliche ethnische Gefüge in klar definierte Grenzen gedrängt und so die Grundlagen für die späteren Probleme zwischen den Ethnien gelegt wurden. Tatsache ist aber auch, dass es erst nach der

Unabhängigkeit und insbesondere nach dem Putsch des Militärs zum Ausbruch und zur Eskalation zwischen-ethnischer Konflikte kam.

Mit dieser verspäteten Wiederbelebung des antikolonialen Nationalismus wurde - auch mit Blick auf die als Britin geltende Aung San Suu Kyi - den ehemaligen britischen Kolonialherren die Schuld am konflikträchtigen Auseinanderfallen der angeblich einst einheitlichen myanmarischen Familie in die vielen verschiedenen Ethnien gegeben. Um „nominell“ die letzten Spuren der Kolonialmacht zu tilgen, wurden neben der offiziellen Umbenennung des Landesnamen auch alle anglisierten Städtenamen im Land - bekanntestes Beispiel ist die Umbenennung der Hauptstadt Rangoon (deutsch Rangun) in Yangon - gemäss der vorkolonialen Schreibweise „re-myanmarisiert“.

Vor dem Hintergrund dieser politisch motivierten Neuinterpretation von Geschichte, die von der Opposition als historischer Betrug bezeichnet und nicht akzeptiert wurde, entwickelte sich die Frage, ob man das Land Myanmar oder Burma nennen sollte, zu einer politischen Glaubensfrage.

Unterstützt von einer neu ins Leben gerufenen, zum Teil mit Propagandaexperten des Geheimdienstes besetzten historischen Kommission, des „Committee for the Compilation of Authentic Data of Myanmar History“, suchte das Regime noch expliziter als zu Zeiten des „Burmesischen Sozialismus“ den Bezug zur vorkolonialen Vergangenheit. Wie zuvor wurden dabei die Könige Anawrahata, Bayinnaung und Alaungpaya als die ersten drei und Aung San (Vater von Daw Suu Kyi) als der vierte große „Reichseiniger“ der burmesischen Geschichte portraitiert. Verschwiegen wurde dabei, dass die ersten drei Herrscher eine aggressive Eroberungspolitik verfolgt und versucht hatten, sich benachbarte Dynastien nicht-burmesischer Herkunft Untertan zu machen. Neu war, dass nach Auffassung des Regimes mit dem Putsch im Jahr 1988 eine fünfte Ära der „Reichseinigung“ begonnen hatte, obwohl mit dieser Phase noch keine konkrete politische Überschrift oder Persönlichkeit verbunden war. Ohne die Möglichkeit, den Nationalhelden Aung San einfach aus den Geschichtsbüchern und den Köpfen der Burmesen zu streichen, erklärte das Regime damit die Zeit seines (Nach-) Wirkens für beendet. Die staatlich angeordnete „Historisierung“ des politischen Lebens in Burma wurde dabei zum einen von einer Reihe wiederbelebter vorkolonialer Rituale, wie etwa Bootsrennen und Reiterfestspiele, und zum anderen von der „Musealisierung“ aller Zeugnisse der vorkolonialen Vergangenheit begleitet.

Dazu gehörten in erster Linie die unzähligen Pagoden des Landes, von denen der SLORC/SPDC die wichtigsten propagandaträchtig unter der Aufsicht eines weiteren „Committee for the Revitalization and Preservation of Myanmar Cultural Heritage“, dessen Leitung der 2004 abgesetzte Geheimdienstchef und Premierminister Khin Nyunt persönlich übernahm, wiederaufbauen oder renovieren ließ. Besonderes Aufsehen erregte dabei die Rekonstruktion der vielen tausend Pagoden Pagans, der Hauptstadt des ersten burmesischen Reiches. Weil sie als weitläufigster religiöser Komplex der Welt von der UN zum Weltkulturerbe erklärt worden war, wurde die Rekonstruktion finanziell von der internationalen Gemeinschaft unterstützt. Willkommener Nebeneffekt dieser Aktion war, dass sich die Generäle als gute Buddhisten profilieren konnten, weil der Bau oder die Pflege dieser Heiligtümer im Kontext des Theravada-Buddhismus als eines der größten religiösen Verdienste gilt. Zusammen mit dem Wiederaufbau alter Klöster und königlicher Paläste und dem Neubau von mehr als zwei Dutzend Museen, die den Besuchern neben dem vorkolonialen Erbe auch die Geschichte der Armee näher bringen sollen, hat das ehrgeizige Programm des SLORC/SPDC mittlerweile ein in Südostasien einzigartiges Ausmaß erreicht.

Vergleichbar mit dem in den 70er Jahren entstandenen „Indonesia Indah“ - Park („Schönes Indonesien“- Park), der entsprechend den Vorstellungen Suhartos als ein „Human Zoo“ en miniature das ganze Land mitsamt seinen vielen verschiedenen Ethnien repräsentieren sollte,

bemühte sich das Regime in Rangoon darum, mit Hilfe von „multiethnischen Festivals“, über die breit in den staatlichen Medien berichtet wurde, eine Repräsentation seiner Vorstellung von der Nation „Myanmar“ zu verbreiten.

Die „Myanmarifizierungs“-Kampagne ist also in erster Linie als ein kulturpolitischer Werbefeldzug zu verstehen, der die historische Rolle der Streitkräfte in der Geschichte des Landes glorifiziert und sich vor allem an das Tatmadaw (die Armee) und die Staatsangestellten als Zielgruppe richtete.

(Der Abschnitt „Myanmar: „Die Erfindung der Tradition“ basiert weitgehend auf Ausführungen von René Hingst in seiner Dissertationsschrift, „Burma im Wandel - Hindernisse und Chancen für eine Demokratisierung in Burma (Myanmar)“, eingereicht bei der Humboldt Universität Berlin im September 2002. In dem entsprechenden Abschnitt bezieht er sich vor allem auf

- Gustaaf Houtmann, *Mental Culture in Burmese Crisis Politics*, Tokyo, 1999
- Eric Hobsbawm/Terence Ranger, *The Invention of Tradition*, Cambridge 1983 und
- Martin Smith, *Burma. Insurgency and the Politics of Ethnicity*, London 1999.)

Appendix B

Ethnien und bewaffnete ethnische Gruppen in Burma/Myanmar

Waffenstillstand mit Regime
New Democratic Army (Kachin)

Kachin Defense Army

Kachin Independence Organisation

Palaung National Liberation Party

ohne Waffenstillstand/im Kampf

Chin National Front

Lahu National Democratic Front

National Socialist Council of Nagaland

Waffenstillstand mit dem Regime

Communist Party of Burma (Arakan)

ohne Waffenstillstand/im Kampf

Arakan Liberation Party

Arakan Rohingya National Organisation

National United Party of Arakan

Waffenstillstand mit dem Regime

New Mon State Party

ohne Waffenstillstand/im Kampf

Hongsawatoi Restoration Party (Mon)

Mergui-Tavoy United Front



Waffenstillstand mit dem Regime
Myanmar National Democratic Alliance

Mongko Peace Land Force

United Wa State Party/Army

National Democratic Alliance Army
Shan State Army

Shan State Nationalities Liberation Organisation

Shan State National Army

Mong Tai Army

Ohne Waffenstillstand/im Kampf

Shan State Army (South)

Wa National Organisation

Waffenstillstand mit dem Regime

Kayan National Guard

Kayan New Land Party

Karenni Nationalities People's Liberation Front

Karenni National Defence Army

Democratic Karen Buddhist Army

Karen Peace Force

KNU 2 Brigade Special Region Group

Pao National Organisation

Quellen:

Karte: Wikipedia

Dieses Bild steht unter der GNU-Lizenz für freie Dokumentationen:

http://en.wikipedia.org/wiki/GNU_Free_Documentation_License

Stand bewaffneter ethnischer Gruppen aus Smith (2002)

Appendix C

Open Letter to Parties interested in Humanitarian Assistance to Burma/Myanmar

June 2000

International Non-Government Organisations (INGOs) currently operating in Burma/Myanmar have developed a Joint Principles of Operation (JPO) for Humanitarian Assistance. These principles have been developed to clarify the role and ethical principles of INGOs working in Burma/Myanmar at this time. The intended audience of the JPO is the Government of Myanmar, foreign governments, current and potential donors, INGOs inside and outside of the country, UN agencies and other interested parties.

There is without question a need for humanitarian assistance to Burma/Myanmar. Some in the international community have raised doubts, however, about the ability of Organisations to undertake such assistance at this time due to the political situation in the country. While recognizing this debate, INGOs who adhere to these principles are confident that we have developed and maintain a high level of ethical and effective programming that the complex operating environment demands. INGOs have been operating in Burma/Myanmar for nearly a decade. Although initially our programs were small in number and scope, they are reaching larger numbers of individuals every year, and by 1999 INGO programming had reached millions of beneficiaries in all fourteen states and divisions.

As we have become more experienced, our strategies and interventions have improved, and we have become ever more convinced that we can and should be in the country. We also recognize the critical importance of maintaining high operational and ethical standards while minimizing the potential negative impact of our presence given the unique situation in the country. *Accordingly, over the last year a group of INGOs currently working in Burma/Myanmar has identified common principles under which we all operate.* Just as there are many successful development strategies that effectively achieve humanitarian assistance objectives, there are variations on how organizations operationalise these principles. However, all INGOs listed below adhere to these common fundamental principles that, while reflecting the unique situation of Burma/Myanmar, are based on principles and protocols widely recognised in the international relief and development field.

(die kursiven Passagen fehlen in der jeweils anderen Version des „Open Letter“, Anm. des Herausgebers).

The following organisations have participated in the development of the attached principles and agree to abide by these principles while underrating humanitarian assistance programs in Burma/Myanmar. Individual organisations may choose to produce supplementary documents to these principles to further explain their operations in Burma/Myanmar while other organisations may choose to let these principles speak for themselves.

(Anmerkung des Herausgebers: Das hier vorliegende Dokument ist der hbs im März 2001 in Burma/Myanmar übergeben worden, es enthielt aus Sicherheitsgründen (Sorge um Repressionen von Seiten der Regierung gegenüber diesen Organisationen) nicht die Liste der INGO's, die das Dokument entwickelt und unterzeichnet haben. Das ist ebenso der Fall für die Textversion vom Juli 2002, die dem Autor dieses Beratungspapieres im November 2002 übergeben worden ist.)

Open letter to Parties interested in Humanitarian Assistance to Myanmar

July 2002

A group of International Non-Governmental Organisations (INGOs) operating in Myanmar in 2000 developed a Joint Principles of Operation (JPO) for Humanitarian Assistance. These principles were developed to clarify the role and ethical principles of INGOs working in Myanmar in 2000. The intended audience of the JPO is foreign governments, current and political donors, INGOs inside and outside of the country, UN agencies, and other interested parties.

There is without question a need for humanitarian assistance to Myanmar. Some in the international community have raised doubts, however, about the ability of organisations to undertake such assistance at this time due to the political situation in the country. While recognising this debate, INGOs who adhere to these principles are confident that we have developed and maintain a high level of ethical and effective programming that the complex operating environment demands. INGOs have been operating in Myanmar for nearly a decade. Although initially our programs were small in number and scope, they are reaching larger numbers of individuals every year, and by 1999 INGOO programming had reached millions of beneficiaries in all fourteen states and divisions.

As we have become more experienced, our strategies and interventions have improved, and we have become ever more convinced that we can and should be in the country. We also recognise the critical importance of maintaining high operational and ethical standards while minimising the potential negative impact of our presence given the unique situation of the country. Just as there are many successful development strategies that effectively achieve humanitarian assistance objectives, there are variations in how organisations operationalise these principles.

A number of organisations participated in the development of the attached principles and agreed to abide by these principles while undertaking humanitarian assistance programs in Myanmar. Individual organisations may choose to produce supplementary documents to these principles to further explain their operations in Myanmar while other organisations may choose to let these principles speak for themselves.

Many organisations, including:

- ...

(keine verfügbare Auflistung, siehe dazu die Fußnote auf der nächsten Seite, Anm. des Herausgebers)

consider it to be an accurate representation of their principles of operating in Myanmar.

**JOINT PRINCIPLES OF OPERATION
OF INTERNATIONAL NON-GOVERNMENT ORGANISATIONS
(INGOs) PROVIDING HUMANITARIAN ASSISTANCE IN
BURMA/MYANMAR¹¹⁷**

June 2000

1. Humanitarian Imperative

INGOs recognize that the right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian principle that should be enjoyed by all citizens of all countries. When we give humanitarian assistance it is not a political or partisan act and should not be viewed as such. Our primary motivation for working in this country or in any other country in which we work is to improve the human condition and alleviate human suffering.

2. Non-discrimination

INGOs follow a policy of non-discrimination regarding ethnic origins, sex, nationality, religion, sexual orientation, political orientation, marital status or age in regard to the target population with whom we work.

3. Respect for Culture and Custom

INGOS respect the local culture, religion and traditions of the people of Burma/Myanmar.

4. Independence

INGOs are agencies that function independently from all governments, government controlled/organised bodies, and political parties.

- INGOs set independent policies, design our own programmes and use implementation strategies which we believe are in the best interests of the humanitarian needs of individuals, families, and communities of the target population and, ultimately, in the best long-term interests of the people.
- While INGOs operate in Burma/Myanmar with permission from the host government, we do not implement the policies of the host government nor are instruments of foreign

¹¹⁷ Diese Version der Joint Principles ist die Originalversion, die dem hier abgedruckten „Open Letter to Parties interested...“ vom Juni 2000 angefügt war. Der Wortlaut ist in den Versionen vom Juli 2002 und im Oktober 2002 unverändert. Der „Open Letter to Parties interested...“ vom Juli 2002, der mit den Joint Principles gemeinsam ausgehändigt wird, ist in seinem Wortlaut leicht verändert. Neben dem Fehlen einer Textpassage ist wesentlich, dass im Brief vom Juni 2000 noch von „Burma/Myanmar“ gesprochen wurde, während der Brief vom Juli 2002 nur noch „Myanmar“ verwendet. Eine weitere Version findet sich in den Unterlagen einer Konferenz die im Oktober 2002 in Thailand vom Burma Center Netherlands für im HIV-Aids-Bereich tätige INGO und NGO und ihre Geber organisiert wurde, die in Burma/Myanmar oder in den Grenzgebieten mit Thailand operieren. Hier werden sie als „Joint Principles of Operation of INGOs providing Humanitarian Assistance in „Burma““ aufgeführt, sind ansonsten aber im Wortlaut identisch.

policy of donor governments, except in so far as these policies coincide with the independently set policies of the INGOs.

- INGOs select where we work based on our organisational mandate, our independent assessment of need and organisational capacity.
- INGOs do not knowingly allow ourselves to be used to gather information of a political, military, or economically sensitive nature for governments or bodies that may serve purposes other than those purposes that are strictly humanitarian.
- INGOs provide funds and project materials directly to project beneficiaries. INGOs do not provide funds or materials directly or indirectly to government departments or parastatal organisations for project implementation.
- INGOs work with organisations that are determined to be independent non-governmental organisations for project implementation.
- INGOs recruit and hire independently of any outside influence.

5. Monitoring and Accountability

- INGOs are accountable to donors and beneficiaries and adopt and implement necessary monitoring mechanisms to ensure all assistance reaches the intended targeted beneficiaries.
- INGOs are prepared to discontinue assistance if we become unable to implement and/or monitor our programmes in an ethical and effective manner.

5.1 Financial Accountability

- INGOs consider themselves stewards of our donors' funds and accept that responsibility with the utmost seriousness.
- INGOs have monitoring and control systems in place to ensure that our financial resources and assets are used solely by and for our intended project beneficiaries and are not diverted by the government or any other party.
- INGOs seek to maximise the financial impact of our programmes. For example, INGOs seek to obtain the best rate on the exchange of foreign currency, as determined by each organization's financial policies and by market condition.
- INGOs have financial audit systems in place that verify all financial expenditures.

5.2 Accessibility

INGOs work directly with and have direct access to project beneficiaries and their communities to assess, evaluate and monitor projects.

6. Rights-Based Programming and Advocacy

- INGOs respect fundamental human rights as defined by the United Nations and our programmes take a constructive approach to advocate for rights of individuals as consistent with programme objectives in the communities where we work.

- INGOs seek to promote an environment in which fundamental human rights are respected through a variety of means. INGOs balance the importance of our advocacy activities with the importance of our operations.

7. Capacity Building

INGOs seek to operate in a way that supports civil society and builds the capacity of human resources in the country.

- INGOs are committed to enhancing the capacity of local community-based organisations.
- INGOs are committed to enhancing the capacity of individuals working within our individual organisations, across a wide variety of skills, including technical skills, critical thinking, problem solving and leadership skills.
- INGOs are committed to enhancing both the technical and organisational capacities of our beneficiaries.

INGOs foster understanding amongst our staff members and between staff members and our target population, recognizing the importance of reconciliation and understanding amongst Burma/Myanmar's diverse peoples.

8. Sustainability

INGOs employ a diverse set of strategies with a long-term goal of achieving sustainable impact in our programming. Sustainability can be defined in a number of different ways, including the long-term impact of a specific intervention following the closure of a project, continued financial viability of an institution, or capacity built within the community, within local community-based organisations or among staff members. Different INGOs may employ different definitions and different methods, but all of us consider sustainability of paramount importance and strive to achieve it.

9. INGO Co-operation

- INGOs exercise mutual respect for each agency's mandate methodology, independence and self-determination.
- INGOs practice transparency and confidentiality in engaging in a regular dialogue with another regarding these principles and encourage one another to maintain the highest possible level of ethical programming.
- INGOs encourage and support additional INGOs entering the country to develop and undertake responsible ethical programming and provide needed humanitarian assistance.
- INGOs encourage donor agencies to significantly increase funding for ethical and responsible humanitarian assistance activities within the country.

Literaturempfehlungen

Aung San Suu Kyi: Der Weg zur Freiheit. Gespräche mit Alan Clements. Bergisch Gladbach 1997

Beyrer, Chris: War in the Blood. Sex, Politics and AIDS in Southeast Asia. London 1998

Burma Center Netherland: BCN / Transnational Institute TNI (eds.): Strengthening Civil Society in Burma. Bangkok 1999

Burma Center Netherland: HIV/AIDS in Burma, Konferenzdokumentation, Bangkok/Amsterdam 2002

Carey, Peter (ed.): Burma: The Challenge of Change in a Divided Society. New York 1997

Hingst, René: Burma im Wandel. Hindernisse und Chancen einer Demokratisierung in Burma/Myanmar. Dissertationsschrift. Berlin 2003

Houtman, Gustaaf: Mental Culture in Burmese Crisis Politics. Tokyo 1999

International Crisis Group: Myanmar Backgrounder: Ethnic Minority Politics, Bangkok/Brüssel 2003 („*Who's Who*“ der ethnischen Gruppierungen)

Khin Maung Kyi et al. (eds.): Economic Development of Burma. A Vision and a Strategy. Stockholm 2000

Lintner, Bertil: Burma in Revolt. Opium and Insurgency since 1948. Bangkok 1994

Mya Maung: The Burma Road to Capitalism. Economic Growth versus Democracy. Westport 1998

Mya Than / Myat Thein (eds.): Financial Resources for Development in Myanmar. Lessons from Asia. Singapore 2000

Reynolds, Andrew; Stepan, Alfred; Oo, Zaw; Levine, Stephen: Possibilities for democratic change in Burma. Journal of Democracy, Vol. 12, No. 4, Washington 2001

Rotberg, Robert I. (ed.): Burma. Prospects for a Democratic Future. Washington 1998

Schmidt, Dorothee: Sollen internationale Nicht-Regierungsorganisationen in Burma/Myanmar tätig werden? Diplomarbeit 2001

Selth, Andrew: Burmas Intelligence Apparatus. Canberra 1997

Shan Human Rights Foundation, Shan Women's Action Network: Licence to rape, The Burmese military regime's use of sexual violence in the ongoing war in Shan State. Chiang Mai 2002

Silverstein, Josef (ed.): The Political Legacy of Aung San. Ithaca 1993

Smith, Martin: Burma. Insurgency and the Politics of Ethnicity. London 1999

Steinberg, David: Burma, the State of Myanmar. Washington 2001

Taylor, Robert (ed.): Burma. Political Economy under Military Rule. London 2001

Internetquellen

www.burmalibrary.org - Umfassende Sammlung von Links und Einzeldokumenten

www.burmanet.org - Täglich alle Agentur- und Zeitungsmeldungen zu Burma

www.crisisweb.org - Analysen der International Crisis Group zu Burma

Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BSPP	Burma Socialist Programme Party
DAB	Democratic Alliance of Burma
DKBA	Democratic Karen Buddhist Army
FEC	Foreign Economic Currency
EBA	Everything but arms
EU/EG	Europäische Union/ Europäische Gemeinschaft
GSP	General System of Preferences
INGO	International Non-Governmental Organisation
KIA	Kachin Independence Organisation
KIO	Kachin Independence Army
KKY	Ka Kwe Ye (Bürgerwehr im Shan-Staat)
KNU	Karen National Union
MIS	Military Intelligence Service
MTA	Möng Tai Army
NCGUB	National Coalition Government of the Union of Burma
NDF	National Democratic Front
NEC	North-East Command
NGO	Non-Governmental Organisation
NLD	National League for Democracy
NMSP	New Mon State Party
NULF	Nationalities United Liberation Front
ONCB	Office of Narcotic Control Board (Thailand)
SEATO	Southeast Asia Treaty Organisation
SLORC	State Law and Order Restoration Council
SPDC	State Peace and Development Council
SSA	Shan State Army
SSNA	Shan State National Army
SSNLO	Shan State Nationalities Liberation Organisation
SURA	Shan United Revolutionary Army
SSWC	Shan State War Council
TRC	Tailand Revolutionary Council
UMEH	Union of Myanmar Economic Holdings
USDA	Union Solidarity and Development Association
UWSA	United Wa State Army
WFP	World Food Programme
WNC	Wa National Council