

A stylized map of Myanmar composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific locations.

## Myanmar im Wandel

Leitet der Reformkurs von Präsident Thein Sein eine historische Zeitenwende ein?

**HENNING EFFNER UND BASTIAN SCHULZ**

Februar 2012

- Die neue Regierung Myanmars leitete in den vergangenen Monaten eine Reihe von Reformen ein, die einen Kurswechsel und eine Öffnung gegenüber dem Westen signalisieren. Die Freilassung politischer Gefangener, die Wiederaufnahme des Dialogs mit Aung San Suu Kyi und Fortschritte im Friedensprozess mit den ethnischen Minderheiten deuten darauf hin, dass das Land nach fast fünf Jahrzehnten Militärrherrschaft vor einer Zeitenwende steht.
- Die Partei von Aung San Suu Kyi, die National League for Democracy (NLD), wurde im Dezember 2011 wieder zugelassen und wird an den für den 1. April 2012 angesetzten Nachwahlen zum Parlament teilnehmen. Die Friedensnobelpreisträgerin wird bei den Wahlen selbst kandidieren. Dass sie ihren Wahlkreis gewinnen wird, gilt als sicher.
- Präsident Thein Sein scheint entschlossen, die Öffnung des Landes weiter voranzutreiben. Dennoch ist der Reformprozess noch nicht unumkehrbar. Der Präsident hat nach wie vor mächtige Gegner, die seinen Reformkurs zu blockieren versuchen.
- Die größte Herausforderung im Reformprozess stellt die Beilegung der seit Jahrzehnten andauernden ethnischen Konflikte dar. Die neue Friedensinitiative der Regierung zeigt zwar erste Erfolge, eine dauerhafte Befriedung der Konflikte wird jedoch Zeit brauchen.
- Ein weiteres Hindernis im Reformprozess sind mangelnde Kapazitäten. Zwar besteht der politische Wille für sozio-ökonomische Reformen, jedoch fehlt das notwendige Know-how, um diese Reformen auch umzusetzen. Myanmar ist daher dringend auf Hilfe von außen angewiesen.

Am 13. Januar 2012 entließ die Regierung Myanmars über 300 politische Gefangene aus der Haft – ein weiterer Meilenstein im Reformprozess. Die prominentesten Dissidenten des Landes sind damit wieder auf freiem Fuß, unter ihnen Min Ko Naing, der den demokratischen Aufstand im Jahr 1988 anführte, sowie viele seiner Mitstreiter aus der 88er-Studentenbewegung. Auch der Mönch Ashin Gambira, eine treibende Kraft des Mönchsaufstands im Jahr 2007, wurde aus der Haft entlassen. Beide Aufstände waren vom Militär blutig niedergeschlagen worden. Darüber hinaus gehören zu den Freigelassenen wichtige Vertreter der ethnischen Minderheiten, wie etwa der Shan-Führer Hkun Htun Oo. Auch der ehemalige Ministerpräsident und Ex-Geheimdienstchef Khin Nyunt kam frei. Er war im Jahr 2004 im Zuge eines internen Machtkampfes vom damaligen Chef der Militärjunta, General Than Shwe, unter Hausarrest gestellt worden.

### Präsident Thein Sein auf Reformkurs

Diese Amnestie war bereits der zweite große Reformschritt innerhalb kürzester Zeit. Nur einen Tag zuvor hatte die Regierung nach mehr als einem halben Jahrhundert einen historischen Waffenstillstand mit den Rebellen der Volksgruppe der Karen geschlossen. Durch die Freilassung der politischen Gefangenen und die Fortschritte im Friedensprozess mit den ethnischen Minderheiten hat Staatspräsident Thein Sein die Forderungen westlicher Regierungen für die Aufhebung der Sanktionen zu einem Großteil erfüllt. Die Bundesregierung stellte bereits eine schrittweise Aufhebung der Sanktionen in Aussicht, sofern der Reformkurs konsequent fortgesetzt werden sollte. Auch die US-Regierung kündigte als direkte Reaktion auf die jüngsten Reformfortschritte die Wiederaufnahme voller diplomatischer Beziehungen zu Myanmar an.

Die jüngsten Ereignisse sind ein weiteres Indiz dafür, dass Myanmar nach fast fünf Jahrzehnten Militärherrschaft vor einer Zeitenwende steht. Seit ihrem Amtsantritt im März 2011 überraschte die neue Regierung des Landes die internationale Gemeinschaft mit einer Reihe von Reformschritten, die vor einem Jahr noch kaum jemand für möglich gehalten hätte. Die Anzeichen des politischen Öffnungsprozesses sind vielfältig: Bereits im Oktober 2011 ließ die Regierung mehr als 200 poli-

tische Gefangene frei,<sup>1</sup> darunter den berühmten Satiriker Zarganar; die Pressezensur wurde gelockert sowie zuvor gesperrte Webseiten ausländischer Exil-Medien freigeschaltet. Seitdem finden sich Fotos der Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, ehemalige Staatsfeindin Nummer Eins, auf allen Titelseiten. Die Debatten im Parlament sind offener geworden – mittlerweile werden dort auch frühere Tabuthemen wie Menschenrechtsverletzungen oder Armutsbekämpfung thematisiert.

Im September 2011 verabschiedete das Parlament ein neues Gewerkschaftsgesetz, das die Vereinigungsfreiheit und das Streikrecht garantiert. Damit wird erstmals seit der Machtübernahme des Militärs im Jahr 1962 die Gründung von Gewerkschaften ermöglicht. Exil-Burmesen, die unter der Militärdiktatur aus ihrer Heimat geflohen waren, rief der Staatspräsident zur Rückkehr auf, um beim Aufbau des Landes mitzuarbeiten. Ein weiteres Indiz für den Reformprozess ist der Stopp des geplanten Myitsone-Staudamms im Norden des Landes. Das milliardenschwere Mammutprojekt war in der Bevölkerung aufgrund der notwendigen Umsiedlungen und der befürchteten Umweltschäden äußerst umstritten. Im September 2011 legte Präsident Thein Sein das Projekt überraschend auf Eis und begründete seine Entscheidung mit der offensichtlichen Besorgnis innerhalb der Bevölkerung.

Auch bei der Versöhnung zwischen Regierung und Opposition sind erstaunliche und unerwartete Fortschritte erzielt worden. So nahm der neue Präsident den Dialog mit Aung San Suu Kyi nach langer Zeit wieder auf. Sie war erst kurz nach den Parlamentswahlen im November 2010 freigelassen worden und verbrachte bis dahin 15 Jahre im Gefängnis oder unter Hausarrest. Den Urnengang im November 2010 hatte sie aufgrund der restriktiven Wahlgesetze noch boykottiert. Im August 2011 lud der Präsident die Friedensnobelpreisträgerin dann überraschend zu einem persönlichen Gespräch in den Präsidentenpalast ein. Mit dem Ergebnis des Treffens

1. Wie viele politische Gefangene nach der Amnestie im Januar 2012 noch inhaftiert sind, ist unklar. Die NLD führte vor der Amnestie eine Liste mit 604 Dissidenten. Innenminister U Ko Ko erklärte, dass von den 604 Personen auf dieser Liste nur 430 als Inhaftierte identifiziert werden konnten. Von diesen seien wiederum 302 im Rahmen der jüngsten Amnestie freigelassen worden, 128 befänden sich weiterhin in Haft und könnten aufgrund weiterer begangener Straftaten nicht freigelassen werden. Internationale Menschenrechtsorganisationen gehen von einer weitaus höheren Anzahl politischer Gefangener aus als die NLD. Die unterschiedlichen Schätzungen sind u.a. darauf zurückzuführen, dass einige Organisationen auch festgenommene Kämpfer der bewaffneten Widerstandsgruppen als politische Gefangene einstufen.

zeigten sich beide Seiten zufrieden. Aung San Suu Kyi scheint von der Aufrichtigkeit der Reformbemühungen mittlerweile überzeugt. Den Präsidenten beschreibt sie als »offenen, ehrlichen Menschen«, der sich für positive Veränderungen einsetzt.

Das Treffen mit Präsident Thein Sein ebnete den Weg für Aung San Suu Kyi, in den formalen politischen Prozess zurückzukehren. Nach der Änderung des Parteiengesetzes wurde ihre Partei, die National League for Democracy (NLD), im Dezember 2011 wieder offiziell zugelassen. Einer Teilnahme der NLD an den für den 1. April 2012 angesetzten Nachwahlen zum Parlament steht damit nichts mehr im Wege. Aung San Suu Kyi wird bei den Wahlen selbst für einen der 48 zu vergebenen Parlamentssitze<sup>2</sup> kandidieren. Dass Aung San Suu Kyi ihren Wahlkreis gewinnen wird, gilt als sicher. Der Einzug der Friedensnobelpreisträgerin ins Parlament wäre ein weiterer Meilenstein im Versöhnungsprozess zwischen Regierung und Opposition.

## Rückblick: Was hat den Wandel ermöglicht?

Der politische Umschwung wurde vor allem durch den Rücktritt des Junta-Chefs Than Shwe und die Wahl Thein Seins zum Staatspräsidenten ermöglicht. Die alte Militärjunta hatte sich nach den Parlamentswahlen im November 2010 offiziell aufgelöst und die Amtsgeschäfte im März 2011 an eine neue Regierung übergeben. Die beiden obersten Generäle der Junta, Senior General Than Shwe und sein Stellvertreter Maung Aye, traten in den Ruhestand.

Über die Besetzung der zukünftigen Posten entschied Than Shwe. Sein strategisches Ziel war es, die zukünftige Macht im Staat auf mehrere Schultern zu verteilen, um das Aufkommen eines neuen Alleinherrschers zu verhindern, der ihm nach seinem Rücktritt gefährlich werden könnte.<sup>3</sup> Daher entschied General Than Shwe vor seinem Rücktritt, dass General Thein Sein, der damalige Premierminister der

Militärregierung, aus dem Militär ausscheiden und Staatspräsident werden solle. Thein Sein galt in der damaligen Militärregierung als eher zurückhaltende Person ohne eigene Machtansprüche. Die ehemalige Nummer Drei der Junta, General Shwe Mann, musste sich hingegen mit dem Posten des Parlamentspräsidenten zufriedengeben. Der Ernennung der neuen Militärführung lag das gleiche Kalkül zu Grunde. Mit Min Aung Hlaing ernannte Than Shwe einen noch relativ jungen General zu seinem Nachfolger, der innerhalb der Streitkräfte nicht über genügend Rückhalt verfügt, um sich an die Macht zu putschen.

Than Shwes Plan scheint aufgegangen zu sein. Während zu Zeiten der Militärjunta alle Macht in seinen Händen lag, bildeten sich durch die Konstituierung des Parlaments, der Bildung einer neuen Regierung und dem Wechsel in der Militärführung verschiedene Machtzentren heraus, die miteinander konkurrieren. Mitte des Jahres 2011 kam es bereits zu einem Machtkampf zwischen den Reformern um Präsident Thein Sein und der Hardliner-Fraktion um Vizepräsident Tin Aung Myint Oo und Khin Aung Myint, dem Sprecher des Oberhauses. Diesen Machtkampf konnten die Reformer vorerst für sich entscheiden, da sowohl Parlamentspräsident Shwe Mann als auch Militärführer Min Aung Hlaing auf der Seite des Präsidenten standen. Jedoch ist nicht auszuschließen, dass die Hardliner doch noch die Oberhand gewinnen.

Die neue »zivile« Regierung unter Präsident Thein Sein besteht zu einem großen Teil aus pensionierten Militärs. Die Tatsache, dass diese Regierung nun einen Reformkurs einschlägt, verdeutlicht, dass bereits zu Zeiten der Militärjunta reformorientierte Kräfte vorhanden waren, die die Notwendigkeit von Veränderungen erkannt hatten. Unter General Than Shwe waren grundlegende politische Reformen und ein Dialog mit Aung San Suu Kyi jedoch schlichtweg unmöglich. Angeblich soll der Diktator die Friedensnobelpreisträgerin so sehr gehasst haben, dass in seiner Anwesenheit nicht einmal ihr Name genannt werden durfte.

## Außenpolitische Öffnung: Myanmar sucht neue Freunde

Für den Öffnungsprozess spielen allerdings auch außenpolitische Motive eine Rolle. Dem Militär, das traditionell großen Wert auf nationale Unabhängigkeit legt, ist die starke Abhängigkeit vom mächtigen Nachbarn China

2. Die Nachwahlen zum Parlament sind notwendig geworden, da im Zuge der Regierungsbildung 48 Abgeordnete ihr Mandat niederlegen mussten, um als Minister oder Vize-Minister in die Regierung zu wechseln. Laut Verfassung dürfen Abgeordnete nicht gleichzeitig ein Regierungsamt ausüben.

3. Dabei hatte Than Shwe vermutlich das Schicksal seines Vorgängers General Ne Win vor Augen. Than Shwe selbst hatte Ne Win im Jahr 2002 unter Hausarrest gestellt, in dem dieser auch verstarb. Offensichtlich befürchtete er nun, dass ihm das gleiche Schicksal drohen könnte.

schon seit langem ein Dorn im Auge. Wirtschaftlich hat China das Land mittlerweile so stark im Griff, dass die anti-chinesische Stimmung in Myanmar immer mehr zunimmt. Für Unmut sorgt vor allem, dass China das rohstoffreiche Land ausbeutet, ohne dass die heimische Bevölkerung davon profitieren würde. Eine Öffnung gegenüber dem Westen war in der Vergangenheit jedoch nicht möglich, da sich Junta-Chef Than Shwe weigerte, in einen Dialog mit Aung San Suu Kyi zu treten – eine zentrale Forderung des Westens. Die Sanktionspolitik der USA und der EU tat ihr Übriges, um Myanmar in die Hände Chinas zu treiben und der Volksrepublik einen konkurrenzlosen Einfluss in Myanmar zu ermöglichen. Erst mit dem Abgang Than Shwes hat sich diese festgefahrene Situation geändert.

Der von Präsident Thein Sein verhängte Stopp des Myit-sone-Staudammprojekts kann als ein erstes Zeichen dafür gewertet werden, dass Myanmar sich aus der Umklammerung Chinas zu befreien versucht. Das geplante Staudammkraftwerk sollte von einer chinesischen Firma gebaut und betrieben werden. Anschließend hätten 90 Prozent der Energieerzeugung nach China exportiert werden sollen. Auch die Signale aus der Militärführung sind bemerkenswert: Als Min Aung Hlain, der neue Oberbefehlshaber der Streitkräfte, im November 2011 seine erste Auslandsreise antrat, führte ihn diese nicht nach China, sondern nach Vietnam, einem Land, das gegenüber China ähnliche Vorbehalte hegt wie Myanmar.

Die neue Regierung möchte die Außenbeziehungen ausgewogener gestalten, sowohl durch eine engere Anbindung an die ASEAN als auch durch mehr Kontakte zu Europa und den USA. Erste Erfolge kann Thein Sein bereits für sich verbuchen. Auf ihrem Gipfeltreffen in Bali im November 2011 würdigten die Staats- und Regierungschefs der ASEAN-Staaten die Reformfortschritte Myanmars und beschlossen, den Vorsitz der ASEAN-Gruppe im Jahr 2014 erstmals an Myanmar zu vergeben. Im Jahr 2005 hatte die Militärjunta die Bewerbung um den ASEAN-Vorsitz noch schmachvoll zurückziehen müssen.

Eine weitere Aufwertung erfuhr Myanmar durch den Besuch der US-Außenministerin Hillary Clinton Anfang Dezember 2011. Der Besuch Clintons hatte historische Bedeutung, war er doch die erste Visite eines US-Außenministers in Myanmar seit mehr als 50 Jahren. Clinton würdigte die Reformbemühungen der Regierung, ver-

deutlichte aber zugleich, dass sie für eine Normalisierung der Beziehungen zu Myanmar weitere Schritte erwarte. Dabei dürften auch die Beziehungen Myanmars zu Nordkorea eine Rolle spielen, die Clinton während ihres Besuchs ansprach. Die USA vermuten, dass Myanmar an einem Atomprogramm arbeite und dabei Unterstützung aus Nordkorea erhalten habe. Clinton forderte Myanmar auf, jegliche militärische Zusammenarbeit mit Nordkorea einzustellen und die UN-Resolutionen zu respektieren, die den Export von Waffen aus Nordkorea verbieten.

Das gesteigerte Interesse der USA an Myanmar ist vor allem im Kontext der neuen Asien-Strategie zu sehen, die US-Präsident Obama im November 2011 verkündete. Darin erklärt die US-Regierung die Asien-Pazifik-Region zum neuen strategischen Schwerpunkt ihrer Außenpolitik und kündigt an, sich in Zukunft stärker in der Region zu engagieren. Mit der Hinwendung zum asiatisch-pazifischen Raum wollen die USA vor allem ein stärkeres Gegengewicht zu China bilden, um einer regionalen Vorherrschaft der aufsteigenden Großmacht entgegenzuwirken. Im Ringen der USA und China um Einflusszonen ist Myanmar von besonderer geostrategischer Bedeutung – so kommt dem Land zwischen den aufstrebenden Mächten China und Indien eine einzigartige Brückenfunktion zu. Darüber hinaus verfügt das Land über einen enormen Reichtum an Bodenschätzen, den China für seinen wirtschaftlichen Aufstieg benötigt.

China dürfte die außenpolitische Öffnung Myanmars hingegen mit Unbehagen verfolgen. Für das Reich der Mitte ist Myanmar in den vergangenen Jahren immer wichtiger geworden. China investierte Milliardensummen in Myanmar und beteiligte sich am Bau zahlreicher Energie- und Infrastrukturprojekte. Vor allem bei der Sicherung der Energieversorgung spielt Myanmar in den Plänen Beijings eine zentrale Rolle, und zwar nicht nur als direkter Rohstofflieferant, sondern auch als Durchgangsland für eine geplante Erdölpipeline, welche die chinesische Provinz Yunnan mit dem Golf von Bengalen verbinden soll. Durch den Bau der Pipeline will China in seiner Energieversorgung unabhängiger werden. Derzeit gehen etwa 80 Prozent der Ölimporte Chinas durch die Straße von Malakka, der Meerenge zwischen Indonesien und Malaysia, die an einigen Stellen nur wenige Kilometer breit ist. Im Fall einer Blockade der Meerenge wäre China von seiner Energieversorgung abgeschnitten. Mit der geplanten Ölpipeline durch Myanmar würde sich China eine alternative Route verschaffen, über die

nach der geplanten Fertigstellung im Jahr 2013 Öl aus dem Persischen Golf direkt von den Häfen Myanmars nach China befördert werden könnte.

## Welche Rolle spielt Aung San Suu Kyi?

Die hoch angesehene Friedensnobelpreisträgerin kann dem Reformprozess der Regierung Glaubwürdigkeit und Legitimität verleihen. Westliche Regierungen stimmen ihre Politik gegenüber Myanmar eng mit der Oppositionspolitikerin ab. Präsident Thein Sein weiß, dass die angestrebte Öffnung gegenüber dem Westen und die Befreiung aus der internationalen Isolation ohne die Unterstützung von Aung San Suu Kyi nur schwer zu erreichen sein wird.

Daher setzt die Regierung auf eine »Umarmungsstrategie«, die mittlerweile so weit geht, dass ein Berater des Präsidenten im Januar 2012 ankündigte, dass Aung San Suu Kyi nach den Nachwahlen im April in die Regierung berufen werden könnte. Ob die Friedensnobelpreisträgerin ein derartiges Angebot annehmen würde, ist jedoch ungewiss, da die Übernahme eines Regierungsamtes kaum mit ihrer Rolle als Oppositionsführerin vereinbar wäre. Schon jetzt existieren kritische Stimmen aus den eigenen Reihen, die angesichts ihrer Bereitschaft, sich wieder am politischen Prozess zu beteiligen, zur Vorsicht mahnen. Sie befürchten, dass Aung San Suu Kyi Gefahr laufe, von der Regierung für ihre Zwecke eingespannt zu werden. Denn selbst wenn die NLD bei den Nachwahlen erfolgreich sein sollte, würde sie im Parlament nur über relativ wenige Abgeordnete verfügen und die Politik der Regierung kaum beeinflussen können.<sup>4</sup> Aung San Suu Kyi muss somit eine schwierige Gratwanderung bewältigen: den Reformprozess unterstützen, ohne sich dabei von der Regierung instrumentalisieren zu lassen.

Zudem steht sie noch vor einer weiteren schwierigen Aufgabe: Wenn sie im April ins Parlament einzieht, wird sie dort auf eine Reihe anderer Oppositionsparteien treffen, die – im Gegensatz zur NLD – die Wahlen im November 2010 nicht boykottiert hatten. Die NLD ist mittlerweile nicht mehr die einzige Stimme der demo-

kratischen Opposition. Andere Parteien haben die politische Arena betreten, darunter mehrere ethnisch basierte Parteien sowie die National Democratic Force (NDF), eine Abspaltung der NLD. Diese Parteien stimmen nicht in allen Fragen mit der NLD überein. Vor allem bei den ethnischen Parteien bestehen Vorbehalte gegenüber der birmanisch geprägten NLD. Ob es der Nobelpreisträgerin gelingen wird, die Oppositionsparteien unter ihrer Führung zu einen, bleibt abzuwarten.

## Neue Friedensinitiative der Regierung zeigt erste Erfolge

Die größte Herausforderung im Reformprozess stellt die Beilegung der seit Jahrzehnten andauernden Konflikte zwischen der Zentralregierung und den ethnischen Minderheiten dar. Durch die neue Friedensinitiative der Regierung ist man diesem Ziel in den vergangenen Monaten ein Stück näher gekommen. Das im Januar erzielte Abkommen mit der Karen National Union (KNU), einer der größten Rebellenorganisationen des Landes, kann als historisch bezeichnet werden: Nach sechs Jahrzehnten einigten sich beide Parteien auf einen Waffenstillstand. Auch mit den anderen Widerstandsgruppen kommen die Verhandlungen voran – mittlerweile konnten mit fast allen Gruppen Waffenstillstände vereinbart werden. Eine Ausnahme bildet die Kachin Independence Organization (KIO). Die KIO und die Regierung hatten im Jahr 1994 einen Waffenstillstand geschlossen. Dieser wurde jedoch Ende 2010 von der Regierung aufgekündigt, da sich die KIO weigerte, ihre Verbände in die von der Regierung kontrollierten Grenzschutztruppen zu integrieren. Im Juni 2011 brachen im Kachin-Staat erneut Kämpfe aus; mehrere zehntausend Menschen flohen seitdem aus den Kampfgebieten. Zwar haben Regierung und KIO den Dialog mittlerweile wieder aufgenommen; angesichts des enormen Vertrauensverlustes dürfte sich die Aushandlung eines neuen Waffenstillstands jedoch schwierig gestalten.

Trotz der schwierigen Situation im Kachin-Staat besteht für die neue Friedensinitiative eine Aussicht auf Erfolg, da sie sich grundlegend von der Art und Weise unterscheidet, wie die ehemalige Militärjunta mit den ethnischen Konflikten umging. Die Junta sah in den ethnischen Widerstandsgruppen ausschließlich ein Sicherheitsproblem. Auch sie hatte in der Vergangenheit eine Reihe von Waffenstillstandsabkommen mit den

4. Das Parlament Myanmars wird auch nach den Nachwahlen im April von der USDP (Union Solidarity and Development Party) dominiert werden, der Proxy-Partei der ehemaligen Militärregierung, die bei den umstrittenen Parlamentswahlen im November 2010 insgesamt 884 von 1.154 Sitzen gewann.

ethnischen Widerstandsgruppen geschlossen, die sich jedoch nicht als nachhaltig erwiesen. Zwar konnten sie die Kampfhandlungen eine Zeit lang stoppen, schafften aber keinen dauerhaften Frieden, da die Junta nicht bereit war, die tiefer liegenden Ursachen der Konflikte anzugehen. Die neue Regierung scheint hingegen gewillt, die Konflikte politisch zu lösen. Sie hat den ethnischen Minderheiten wirtschaftliche Unterstützung in Aussicht gestellt und scheint bereit, über größere regionale Autonomie für die Volksgruppen zu verhandeln. Die neue Friedensinitiative unterscheidet sich darüber hinaus durch die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen, denen bei den jüngsten Waffenstillstandsverhandlungen eine wichtige Rolle zukam. Bis zu einem umfassenden Friedensabkommen ist es allerdings noch ein langer Weg. Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Streitkräfte in den Gebieten der ethnischen Minderheiten dauern an. Zudem ist keineswegs sicher, dass die neue Friedensinitiative tatsächlich zum Erfolg führen wird. Allerdings hat der von Thein Sein eingeleitete Reformprozess die Glaubwürdigkeit der Regierung in den Augen der ethnischen Minderheiten beträchtlich erhöht. Die Chancen für eine politische Lösung der Konflikte sind daher so groß wie seit Jahrzehnten nicht mehr.

#### **Regierung verabschiedet neues Gewerkschaftsgesetz**

Seit Jahrzehnten hat die Regierung Myanmars die freie Betätigung von Gewerkschaften verhindert. Tarifverhandlungen finden nicht statt, Arbeitnehmerrechtsverletzungen sind weit verbreitet. Das im Oktober 2011 verabschiedete neue Gewerkschaftsgesetz weckt nun Hoffnungen auf eine Verbesserung der Lage. Das Gesetz ermöglicht die Gründung unabhängiger Gewerkschaften und garantiert das Streikrecht. Obwohl das Gesetz bereits vom Parlament verabschiedet worden ist, können Gewerkschaften bisher noch keine Registrierung beantragen, da die Ausführungsbestimmungen des Gesetzes noch nicht vorliegen. Diese sollen in den kommenden Monaten fertiggestellt werden.

Die entscheidende Frage ist, wie das Gesetz in der Praxis implementiert werden wird. Kritiker befürchten zum Beispiel, dass die Regierung die Registrierung bestimmter Gewerkschaften durch bürokratische Hürden verhindern könnte. Über welchen Spielraum Gewerkschaften in Zukunft verfügen werden, wird vermutlich vor allem von der politischen Großwetterlage abhängen. Sollte sich der politische Öffnungsprozess Myanmars fortsetzen und werden grundlegende wirtschaftliche und soziale Reformen auf den Weg gebracht, könnte auch das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen stärker zur Geltung kommen. Die größten Auswirkungen könnte das neue Gesetz in den sich entwickelnden Industriegebieten haben, wo sich Informationen über das neue Gewerkschaftsgesetz vermutlich am schnellsten verbreiten werden.

## Perspektiven des Reformprozesses: Vorsichtiger Optimismus ist angebracht

Trotz der enormen Herausforderungen besteht Grund für einen vorsichtigen Optimismus. Derzeit deutet alles darauf hin, dass Thein Sein die Reformen weiter vorantreiben will. Vom Militär scheint momentan keine Gefahr auszugehen. Die Militärführung unter General Min Aung Hlaing trägt Thein Seins Reformkurs mit, ebenso wie der einflussreiche Parlamentspräsident Shwe Mann, der weiterhin großen Rückhalt in den Streitkräften genießt. Der Oberbefehlshaber, General Min Aung Hlaing, würde wohl kaum gegen den Willen von Thein Sein und Shwe Mann in den politischen Prozess intervenieren. Vermutlich würde das Militär nur dann eingreifen, wenn es zu Massendemonstrationen kommen und der Reformprozess außer Kontrolle geraten sollte. Dies erscheint momentan allerdings sehr unwahrscheinlich. Parlamentspräsident Shwe Mann unterstützt den Reformkurs des Präsidenten vermutlich auch deswegen, weil er sich Hoffnungen macht, im Jahr 2015 selbst die Nachfolge von Thein Sein als Staatsoberhaupt anzutreten. Da der Präsident unter einer Herzkrankheit leidet, gilt es als äußerst unwahrscheinlich, dass er 2015 nochmals kandidieren wird.

Inwieweit der zurückgetretene Junta-Chef Than Shwe eine Gefahr für den Reformprozess darstellt, ist äußerst schwer einzuschätzen. Vieles deutet darauf hin, dass sich Than Shwe weitgehend aus dem politischen Geschäft zurückgezogen hat. Versuche der Hardlinerfraktion, Than Shwe zurück ins Spiel zu bringen, blieben erfolglos. Auch die neue Militärführung zeigt an seiner Rückkehr kein Interesse. Daher erscheint es sehr unwahrscheinlich, dass Than Shwe erneut die Macht übernimmt. Vermutlich käme es seinerseits nur dann zu einer Intervention, wenn für ihn die Gefahr bestünde, vor einem internationalen Kriegsverbrechertribunal zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Für weiter reichende Fortschritte im Demokratisierungsprozess ist vor allem die Beilegung der ethnischen Konflikte notwendig. Die dominierende Rolle des Militärs im politischen System hängt eng mit diesen ethnischen Konflikten zusammen, unter denen das Land seit der Unabhängigkeit leidet. Das Militär sieht es traditionell als seine Hauptaufgabe an, ein Auseinanderbrechen des Vielvölkerstaates zu verhindern. Solange die ethnischen Konflikte nicht gelöst sind, wird das Militär also



kaum bereit sein, seine Vormachtstellung aufzugeben. Selbst wenn die neue Friedensinitiative der Regierung erfolgreich sein sollte, wird es viel Zeit brauchen, um das verlorene Vertrauen wieder aufzubauen und nachhaltig stabile Lösungen für die teilweise seit über 60 Jahren andauernden Konflikte zu etablieren. Daher rät die International Crisis Group (ICG) in einem kürzlich erschienenen Bericht davon ab, die Lösung der Konflikte zu einer Bedingung für die Aufhebung der Sanktionen zu machen.<sup>5</sup> Eine dauerhafte Befriedung der Konflikte wird Zeit brauchen. Die Regierung geht davon aus, dass der gesamte Friedensprozess etwa drei Jahre dauern wird. Politische Beobachter halten selbst diese Einschätzung für optimistisch.

Für eine Konsolidierung der Reformen müssen die Veränderungen vor allem für die Bevölkerung spürbar werden. In den Orten außerhalb der großen Städte hat sich für die Menschen bisher wenig geändert. Gesundheitsversorgung und Bildungseinrichtungen sind nach wie vor in einem trostlosen Zustand. Daher ist die Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer Reformen von größter Bedeutung, um die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern. Dabei kann und muss auch die internationale Gemeinschaft eine wesentliche Rolle einnehmen.

## Was kann die Internationale Gemeinschaft tun?


Eines der größten Hindernisse im Reformprozess ist der Mangel an Kapazitäten. Der politische Wille für sozio-ökonomische Reformen ist zwar vorhanden; angesichts der jahrzehntelangen Isolation und des maroden Bildungssystems fehlt es jedoch am notwendigen Know-how, um diese Reformen auch umzusetzen. Der Verwaltungsapparat ist bürokratisch und ineffizient, sodass die Reformen derzeit nur von einer kleinen Hand voll Experten vorangetrieben wird, die angesichts der enormen Herausforderungen hoffnungslos überfordert sind. Sie müssen gleichzeitig das Bildungs- und Gesundheitssystem modernisieren, ein neues Investitionsgesetz sowie ein neues Mediengesetz erarbeiten, eine Reform des Landrechts durchführen, den Bankensektor umstrukturieren sowie die Währungspolitik der Zentralbank auf eine neue Grundlage stellen. Die hohe Erwartungshal-

tung – sowohl in der Bevölkerung als auch im Ausland – hat einen enormen Druck erzeugt, möglichst schnell Ergebnisse vorzuweisen. Da bei der Ausarbeitung und Implementierung von Reformen bisher jedoch kaum internationale Unterstützung gewährt wird, besteht die Gefahr, dass Reformen nur mangelhaft oder überhaupt nicht umgesetzt werden können.

So muss beispielsweise das Wechselkursregime des Landes dringend reformiert werden, da es den Außenhandel verzerrt und die wirtschaftliche Entwicklung hemmt. Der offizielle Wechselkurs beträgt etwa sechs Kyat für einen US-Dollar, während der inoffizielle »Schwarzmarkt-Kurs«, der den Wert des Kyat realistischer widerspiegelt, bei über 800 Kyat für einen US-Dollar liegt. Von dem niedrigen offiziellen Wechselkurs profitieren nicht zuletzt die Staatsunternehmen, die Importgüter zu diesem Kurs einführen können. Allerdings ist eine Vereinheitlichung des Wechselkursregimes angesichts der damit verbundenen Privilegien schwer durchzusetzen. Dennoch ist die Regierung gewillt, das Problem anzugehen. Sie verfügt jedoch nicht über das notwendige Wissen, um die technisch äußerst komplexe Reform des Wechselkursregimes umzusetzen. Daher bleibt zu hoffen, dass die Regierung bei ihren Reformbemühungen bald auf die dringend benötigte Unterstützung des Internationalen Währungsfonds (IWF) zurückgreifen kann. US-Außenministerin Clinton hatte während ihres Besuchs in Myanmar angekündigt, dass die USA eine technische Zusammenarbeit des IWF mit Myanmar nicht länger blockieren würden.

Die internationale Gemeinschaft sollte sich darüber im Klaren sein, dass der politische Reformprozess größere Aussichten auf Erfolg hat, wenn er von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt begleitet wird. Dafür sind Handel, Investitionen und Entwicklungshilfe notwendig. Die EU wird voraussichtlich im April 2012 erneut über die Sanktionen entscheiden. Angesichts der jüngsten Fortschritte im Reformprozess dürfte der Druck, die Sanktionen aufzuheben oder zumindest substanziell zu lockern, weiter zunehmen. Sollte es dazu kommen, könnten die EU-Staaten dringend benötigte Unterstützung leisten, z. B. bei der Modernisierung des Bildungssystems, bei der Armutsbekämpfung, beim Aufbau eines funktionierenden Gesundheitswesens und bei der Förderung der ländlichen Entwicklung. All dies würde dazu beitragen, die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern. Auch beim Aufbau demokratischer Institutionen ist My-

5. Siehe: International Crisis Group (ICG): Myanmar: A New Peace Initiative, November 2011.



anmar auf Hilfe von außen angewiesen. Die internationale Gemeinschaft sollte nicht warten, bis sich Myanmar von allein demokratisiert, sondern den Übergang von einer Militärdiktatur zu einer zivilen Regierungsform aktiv unterstützen, z. B. durch die Förderung guter Regierungsführung und die Stärkung der Zivilgesellschaft.

Zudem würde eine derartige Unterstützung Präsident Thein Sein gegenüber der Hardliner-Fraktion den Rücken stärken. Dies wäre ein wichtiges Signal, denn noch ist der Reformprozess nicht unumkehrbar. Der Präsident hat nach wie vor mächtige Gegner, die seinen Reformkurs zu blockieren versuchen. In der Vergangenheit hat das bisherige Herrschaftssystem einer Vielzahl von Personen in Militär, Regierung, Verwaltung und Wirtschaft

enorme Privilegien verschafft, die durch den Reformprozess nun infrage gestellt werden. Die Profiteure des einstigen Systems werden einem Verlust ihrer Privilegien nicht tatenlos zusehen, sondern vermutlich nur auf eine günstige Gelegenheit warten, um den Reformprozess zu torpedieren. Daher müssen die Reformer unbedingt Erfolge vorweisen, ansonsten könnten die Hardliner wieder die Oberhand gewinnen.

Myanmar steht zweifellos erst am Anfang eines langen und schwierigen Weges. Die Herausforderungen, die vor dem Land liegen, sind enorm. Der derzeitige Reformprozess ist jedoch Myanmars hoffnungsvollste Chance seit der Machtübernahme des Militärs im Jahr 1962. Diese Chance gilt es zu nutzen!





## Über die Autoren

**Henning Effner** ist seit 2009 Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Malaysia und koordiniert von dort aus die Arbeit der FES in Myanmar.

**Bastian Schulz** ist zuständiger Referent für Myanmar im Referat Asien und Pazifik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: ++49-30-269-35-7503 | Fax: ++49-30-269-35-9211  
<http://www.fes.de/asien>

Bestellungen/Kontakt:  
[Karin.Benzing@fes.de](mailto:Karin.Benzing@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-048-0