

SWP-Aktuell

NR. 41 MAI 2021

Bürgerkrieg in Myanmar

Eine weitere Eskalation der Gewalt zeichnet sich ab

Felix Heiduk

In verschiedenen Städten im Landesinnern Myanmars ist es während der vergangenen Tage zu Angriffen auf Militäreinrichtungen gekommen. Dabei wurden unter anderem Flugfelder des Militärs beschossen, die die Luftwaffe genutzt hatte, um Rebellenstützpunkte der ethnischen Minderheiten im Osten und Norden des Landes zu attackieren. Bislang hat sich niemand zu den Angriffen bekannt, doch ist davon auszugehen, dass sie in Zusammenhang mit dem neu formierten Bündnis zwischen demokratischer Opposition und ethnischen Minderheiten stehen. Angesichts dieser Entwicklung drohen die Gewaltkonflikte in Myanmar von den Grenzregionen auf das gesamte Territorium des Landes überzugreifen, einschließlich der großen urbanen Zentren. Zu befürchten ist daher, dass Myanmar politisch, ökonomisch und sozial noch weiter destabilisiert werden wird.

Seit seiner Unabhängigkeit 1948 hat Myanmar (das bis vor drei Jahrzehnten Burma hieß) eine Reihe blutiger Bürgerkriege in seinen Grenzregionen erlebt. Kontrahenten waren dabei die Zentralregierung, dominiert von der größten ethnischen Gruppe der Bamar, und verschiedene bewaffnete Gruppen, die sich primär aus den ethnischen Minderheiten rekrutierten. Mehr als zwei Dutzend »Ethnic Armed Organisations« (EAOs) sind im Laufe der Zeit entstanden, die teils nur mehrere Hundert, teils Zehntausende Mitglieder umfassen und Guerillakriege gegen die Zentralregierung und das Militär, die Tatmadaw, führten. In dem unzugänglichen, gebirgigen Terrain der Grenzregionen leben überwiegend ethnische Minderheiten. Sie sahen sich politisch, sozial und wirtschaftlich immer

stärker marginalisiert und einem brutalen Vorgehen der Sicherheitskräfte ausgesetzt, das sich auch gegen die Zivilbevölkerung richtete. Vor diesem Hintergrund haben sich die Bürgerkriege und die damit verbundenen Bürgerkriegsökonomien über Jahrzehnte hinweg verstetigt.

Einigen EAOs gelang es, quasistaatliche Strukturen aufzubauen und die von ihnen kontrollierten Territorien über Jahre weitgehend autonom von der Zentralregierung zu verwalten. 2015 hatten Regierung und zehn überwiegend kleinere EAOs einen Waffenstillstand unterzeichnet (NCA – National Ceasefire Agreement). Im selben Jahr ging Aung San Suu Kyi als Siegerin aus den ersten freien Wahlen des Landes seit 1990 hervor. Während ihrer ersten Amtszeit als faktische Regierungschefin versuch-



te sie mehrmals, im Rahmen der »Union Peace Conference – 21st Century Pang-long« und anknüpfend an das NCA einen nationalen Friedens- und Versöhnungsprozess in Gang zu bringen, doch ohne Erfolg. Die Tatmadaw, die sich als Prätorianer und Hüter der Einheit der Nation sehen, führten den Kampf gegen vermeintliche »Separatisten« mit aller Härte weiter. Seit 1962 ist das Militär de facto zentraler politischer und wirtschaftlicher Akteur im Land. Die Generäle leiteten 2010 zwar einen Liberalisierungsprozess ein, der freie Wahlen, Pressefreiheit und die Bildung einer zivilen Regierung mit sich brachte. Doch rissen sie die Macht am 1. Februar 2021 wieder an sich, nachdem die von Aung San Suu Kyi geführte National League of Democracy (NLD) die Wahlen im November des Vorjahres haushoch gewonnen hatte.

Mit dem Putsch wurde verhindert, dass sich eine NLD-geführte Regierung bildete, die sich auf eine absolute Mehrheit der Partei im Parlament hätte stützen können. Als Folge des Umsturzes zeichnet sich nun eine weitere Eskalation der bewaffneten Gewaltkonflikte ab. Aus der NLD ist mit dem Committee Representing the Pyidaungsu Hluttaw (CRPH) eine faktische Gegenregierung hervorgegangen. Sie hat nicht nur zum bewaffneten Widerstand gegen das Militär aufgerufen, sondern auch den Schulterschluss mit den Parteien der ethnischen Minderheiten vollzogen. Zu diesem Zweck wurde eine nationale Einheitsregierung (National Unity Government, NUG) gegründet. Darüber hinaus haben einige der EAOs bereits ihre Unterstützung für die Gegen- bzw. die Einheitsregierung signalisiert. Führende Oppositionspolitiker riefen aus dem Untergrund bzw. dem Exil dazu auf, in die von EAOs kontrollierten Gebiete Myanmars zu gehen, sich dort als Guerillas ausbilden zu lassen und dann zusammen mit den Organisationen den bewaffneten Kampf gegen die Militärregierung zu führen. Die in den Städten Zentralmyanmars verbleibenden Oppositionellen sollen parallel dazu Demonstrationen und Aktionen zivilen Ungehorsams fortsetzen.

Von der Militärjunta wird die Einheitsregierung nicht anerkannt, und Sicherheitskräfte gehen mit unverminderter Härte gegen die anhaltenden Massenproteste vor. Erst kürzlich ließ Junta-Chef Min Aung Hlaing erneut verkünden, die demokratische Opposition trage die alleinige Schuld an der Eskalation der Gewalt. Laut Presseberichten wurden in den vergangenen Wochen über 750 Menschen von Polizei und Militär getötet, in vielen Fällen durch gezielte Kopfschüsse. Tausende befinden sich in Haft oder unter Hausarrest, darunter fast die gesamte Führungsriege der NLD.

Geringe Chancen für Verhandlungen

Vor diesem Hintergrund erscheint es derzeit höchst unrealistisch, dass zwischen Militärregierung und Opposition konstruktive Verhandlungen aufgenommen werden könnten. Beide Seiten operieren gemäß einer Nullsummenlogik und verstehen den Konflikt als existentielle Auseinandersetzung um die Zukunft des Landes. Dies lässt wenig Raum für Verständigung oder Kompromisse. Auch mangelt es hier wie dort an politischen Anreizen dafür. Die Generäle können nach dem Putsch, der monatelange Unruhen und Hunderte Todesopfer mit sich brachte, nicht zu einem wie auch immer gearteten Status quo ante zurückkehren. Dies gilt auch für die einfachen Soldaten und Polizisten, die umfassende Vergeltungsaktionen fürchten müssten, sollte die zivile Herrschaft wiederhergestellt werden. Zudem sind viele ihrer Familien in Militärstützpunkten untergebracht; die Generäle nutzen sie als Faustpfand, um potentielle Deserteure abzuschrecken. Die Junta kann sich so der Gefolgschaft ihrer Einheiten relativ sicher sein. Dass sich die Streitkräfte in Hardliner und Reformer aufspalten, wäre allenfalls denkbar, wenn die Herrschaft der Generäle um Min Aung Hlaing zu bröckeln begänne. Ein solches Szenario ist derzeit aber nicht absehbar.

Auf der anderen Seite hat auch die CRPH-Führung angesichts Hunderter Toter in ihrer Anhängerschaft keinerlei Anreize für eine Kompromisslösung. Die Mehrheit der Opposition, die anders als bei früheren Protesten breit in der Gesellschaft verankert ist und Studierende und Mönche ebenso umfasst wie Verwaltungsmitarbeiter, Ärzte oder Gewerkschafter, akzeptiert weder den Putsch noch eine Regierung, an der das Militär beteiligt ist. Mitglieder der Gegenregierung haben öffentlich wiederholt bekundet, Verhandlungen mit der Militärführung derzeit auszuschließen. Mehr noch, der Schulterschluss mit den ethnischen Minderheiten im Rahmen der Einheitsregierung erhöht den Druck auf die CRPH, sich gegenüber den Tatmadaw hart zu zeigen. Denn genau das hatte die National League of Democracy, die den Kern der CRPH stellt, aus Sicht vieler Minderheitenvertreter während Aung San Suu Kyis erster Amtszeit unterlassen, um einen fragilen Burgfrieden mit dem Militär zu ermöglichen. Die Rechte der Minderheiten, so der Vorwurf, wurden dabei zugunsten einer Machtbeteiligung übergegangen. Doch kamen Friedensprozess, Ausbau von Autonomie-rechten und Föderalisierung zwischen 2015 und 2020 kaum voran. Die Vertreter der ethnischen Minderheiten in der Einheitsregierung würden es als erneuten Ausverkauf ihrer Rechte interpretieren, sollte sich die CRPH auf irgendeinen Kompromiss mit den Tatmadaw einlassen.

Eskalation der Gewalt

Das anfängliche Kalkül der Putschisten war, die Macht mit minimaler Gewaltanwendung zu übernehmen, indem man lediglich die NLD-Führung verhaften, Proteste untersagen, die Medien zensieren und das Internet abschalten würde. Anschließend sollte der Übergang zu einer »disziplinierten Demokratie« eingeleitet werden, der 2022 in einem Wahlsieg der vom Militär unterstützten Parteien, allen voran der Union Solidarity and Development Party (USDP), kulminiert hätte. Dieser Plan ist nicht auf-

gegangen. Es gab Massenproteste in vielen Städten, die von den Sicherheitskräften mit Gewalt niedergeschlagen wurden. In der Folge setzten sich Oppositionelle mit selbstgebaute Waffen zur Wehr. So kam es in Yangon, der größten Stadt des Landes, aber auch an anderen Orten zu Bombenattentaten auf Polizeistationen und Verwaltungsgebäude, bei denen laut staatlichen Medien 21 Angehörige der Sicherheitskräfte getötet wurden. Mehr noch, durch den Putsch wurde der zuvor schon fragile Friedensprozess vollständig zunichtegemacht. Bereits im Februar erfolgten Angriffe des Militärs auf Posten des Restoration Council of Shan State (RCSS), eine der zehn EAOs, die 2015 das Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet hatten. Die RCSS erklärte daraufhin, die Tatmadaw hätten die Vereinbarung gebrochen. Auch die Karen National Union (KNU), die als eine der größten ethnischen Rebellengruppen ebenfalls Teil des Abkommens war, hat dieses infolge des Putsches für nichtig erklärt. In den letzten Wochen kam es dann wiederholt zu Angriffen der Karen National Liberation Army (KNLA), des bewaffneten Arms der KNU, wie auch der Kachin Independence Army (KIA) auf Militärposten, wobei etwa 30 Soldaten getötet wurden. Vor einigen Tagen schossen Kämpfer der KIA nach eigenen Angaben sogar einen Kampfhubschrauber der Luftwaffe ab. Die KIA war nicht Teil des Waffenstillstandsabkommens.

Das Militär reagierte auf die Angriffe, indem es mehrere Dörfer in von EAOs kontrollierten Gebieten bombardierte. Tausende Zivilisten flohen. Auch mehreren Berichten, dass neue bewaffnete Gruppen entstehen. Als Reaktion auf den Putsch wurde etwa die Chinland Defence Force (CDF) gegründet, die nach eigenen Angaben in den letzten Wochen Dutzende Militärs getötet hat. Zudem haben etablierte EAOs angekündigt, im Kampf gegen das Militär mit der Einheitsregierung und anderen ethnischen Militärverbänden zu kooperieren. Dies gilt etwa für die militärisch zuletzt erstarkte Brotherhood Alliance, die aus Arakan Army (AA), Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA) and

Ta'ang National Liberation Army (TNLA) besteht. Berichtet wird sogar von verstärkten Bestrebungen, aus ethnischen Milizen eine Koalition gegen die Junta zu schmieden und diese gemeinsam gegen die Armee ins Feld zu führen.

Es wäre in der Tat ein Schreckensszenario für das Militär, sollte sich die politische Allianz aus CRPH und den Parteien der ethnischen Minderheiten, wie sie im Rahmen der Einheitsregierung besteht, mit einer militärischen Allianz der EAOs verbinden. Ein solches politisches und militärisches Bündnis, das ethnische Grenzen überwinden und die gestürzte Regierung miteinschließen würde, wäre ein Novum in der jüngeren Geschichte Myanmars. Allerdings ist vor allem eine militärische Allianz der diversen EAOs derzeit noch Zukunftsmusik. Zum einen liegt dies daran, dass einige der Organisationen untereinander im Konflikt stehen und sich in der Vergangenheit sogar Gefechte lieferten. Zum anderen haben es die Tatmadaw gemäß einer »Teile und herrsche«-Strategie bisher noch stets vermocht, mit einzelnen EAOs bilaterale Pakte zu schließen, durch die sich ein umfassendes Bündnis der ethnischen Rebellengruppen verhindern ließ. So hat das Militär die größte dieser Gruppen, die United Wa State Army (UWSA), durch weitgehende Autonomierechte und einen bilateralen Waffenstillstand an sich gebunden. Dementsprechend hat sich die Führung der Organisation – die extern von China unterstützt wird – bisher auch nicht kritisch zu dem Putsch geäußert.

Es ist daher unwahrscheinlich, dass die ohnehin überlegenen Tatmadaw eine militärische Niederlage erleiden könnten. Doch werden die Verbindungen zwischen demokratischer Opposition und zumindest einigen militärisch starken EAOs wohl nicht ohne Folgen bleiben. Die Annahme scheint plausibel, dass die Gewaltkonflikte nicht nur in den Grenzregionen zunehmen, sondern vermehrt auch die zentralen Gebiete Myanmars erfassen werden. Ausmaß und Dauer der Zusammenstöße dürften stark davon abhängen, wie beständig die Allianz zwischen der gestürzten NLD-

Regierung und den ethnischen Minderheiten sein wird.

Durch eine weitere Eskalation der Gewalt wird sich der politische und wirtschaftliche Abwärtstrend in Myanmar wohl noch verschärfen. Bereits jetzt steht das Land am Rand des ökonomischen Zusammenbruchs. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen wird 2022 mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Armut leben. Und politisch ist das Land für die Junta derzeit weitgehend unregierbar. Durch Demonstrationen, Streiks und zivilen Ungehorsam sind Bildungswesen, Gesundheitssektor und Teile der Industrie dysfunktional, so dass die Militärführung immer weniger in der Lage ist, zentrale öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen.

ASEAN in der Vermittlerrolle

Während die Situation im Land verfahren bleibt, nehmen Russland und China im VN-Sicherheitsrat eine Blockadehaltung ein. Daher mehren sich seit Wochen die Stimmen im In- und Ausland, die ASEAN sei in der Pflicht, eine Vermittlerrolle zu übernehmen. Einige Mitgliedstaaten der Organisation hatten den Putsch in ungewöhnlich direkter Weise kritisiert. Viele der ASEAN-Staaten befürchten angesichts der Krise in Myanmar umfassende Negativfolgen für die regionale Stabilität.

Ein erstes ASEAN-Treffen zur Lage in Myanmar, das Ende April in Jakarta stattfand, wurde von den politischen Eliten der Region als erfolgreich bewertet. Ergebnis des Gipfels war ein »Fünf-Punkte-Konsens«, dem gemäß ASEAN-Einstimmigkeitsprinzip auch Junta-Chef Min Aung Hlaing zugestimmt hatte. Vereinbart wurden ein Ende der Gewalt, ein Dialog zwischen allen Konfliktparteien, dessen Umsetzung durch einen ASEAN-Sonderbeauftragten, humanitäre Hilfe durch die Organisation und ein Besuch Myanmars durch eine ASEAN-Delegation inklusive eines Sonderbotschafters. Zu einer Verurteilung des Putsches oder gar Sanktionen konnte man sich aber nicht durchringen. CRPH und Menschen-

rechtsorganisationen kritisierten, die Junta sei durch Einladung zu dem Treffen – Vertreter der Gegenregierung waren nicht eingeladen – von der ASEAN quasi auf internationalem Parkett legitimiert worden. Bereits wenige Tage nach dem Gipfel erklärte die Junta öffentlich, bevor der Fünf-Punkte-Konsens umgesetzt werden könne, müsse das Militär »Stabilität« in Myanmar herstellen. Die Generäle zeigten so, wie wenig sie an Vermittlungsversuchen interessiert sind, selbst wenn diese durch Nachbarstaaten erfolgen.

Es ist daher unwahrscheinlich, dass externe Akteure die Handlungslogiken und -kalküle der Tatmadaw signifikant beeinflussen können. Daran dürfte sich auch nichts ändern, wenn bestehende Sanktionen etwa durch die USA und die EU verschärft würden. Zum einen werden die Strafmaßnahmen nicht von allen Nachbarstaaten Myanmars mitgetragen. Zum anderen haben die Militärs seit den 1980er Jahren gelernt, trotz internationaler Sanktionen an der Macht zu bleiben. Die Führung um General Min Aung Hlaing scheint 2021 fest entschlossen, das Land mit äußerster Härte wieder in eine Militärdiktatur zu verwandeln. Eine weitere Eskalation der Gewalt scheint unvermeidlich. Umfassende Fluchtbewegungen und eine humanitäre Krise wären nur einige der direkten Folgen. Deutschland wie die EU sind daher gut beraten, sich schon jetzt auf entsprechende Szenarien einzustellen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2021A41

Dr. Felix Heiduk ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien.

SWP-Aktuell 41
Mai 2021