

Burma und China

Bilaterale Beziehungen am Scheideweg?

Bernt Berger

Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen dem burmesischen Militär und ethnischen Milizen haben die diplomatischen Beziehungen zwischen Beijing und Naypyidaw stark beeinträchtigt. China sieht sein Interesse an der Stabilität der Grenzregion von der burmesischen Militärregierung nur ungenügend berücksichtigt. Für Naypyidaw stellt das Verhältnis zu China einmal mehr ein außenpolitisches Dilemma dar. Zwar gilt China als bislang notwendiger Rückhalt des Regimes, doch kann sich der State Peace and Development Council (SPDC), so die Bezeichnung der amtierenden Militärregierung, der uneingeschränkten Unterstützung Beijings nicht länger gewiss sein. Die politischen Beziehungen beider Staaten stehen am Scheideweg. Beijing sieht sich bei der Durchsetzung seiner regionalen Sicherheitsinteressen nicht an die SPDC gebunden. Die SPDC versucht erneut, die Außenbeziehungen Burmas zu diversifizieren, um sich dem Einfluss und Druck externer Akteure zu entziehen. Vor diesem Hintergrund kommen den Militärs die aktuellen Dialogbemühungen der US-Regierung gelegen.

Auslöser für das gegenwärtige diplomatische Zerwürfnis zwischen Beijing und dem SPDC sind die bewaffneten Ausschreitungen in dem an die chinesische Provinz Yunnan grenzenden Shan-Staat. Konfrontationen des Militärs mit Milizen der Kokang-Minderheit hatten bis zu 30 000 Flüchtlinge zur Folge. Die burmesische Regierung hatte Beijing von den geplanten Militäraktionen nicht in Kenntnis gesetzt. Nach deren Beginn ermahnte Beijing die burmesische Regierung, Frieden und Stabilität in der Grenzregion wiederherzustellen. Konflikte mit ethnischen Minderheiten seien friedlich im Dialog zu lösen.

Beijings Vorstoß kam nicht überraschend. Zwei Jahre zuvor hatte China der UNO bereits zugesagt, sie bei Ihren Vermittlungsbemühungen in Burma zu unterstützen. Anschließend besuchte der UN-Sondergesandte Gambari Rangoon. Chinas Außenminister Yang Jiechi stellte 2008 ungeachtet des Nichteinmischungsgebots fest, dass politische Entwicklung die Grundlage für Stabilität und Wohlstand in Burma sei.

Die Spannungen zwischen Beijing und Naypyidaw sind jedoch nicht allein auf Chinas Einmischungen zurückzuführen. Zwischen den Regierungen beider Länder besteht nicht zum ersten Mal ein Interessenkonflikt.

Der aktuelle Stein des Anstoßes

Die wieder aufgeflammete Gewalt zwischen Regierungstruppen und ethnischen Minderheiten in der Grenzregion ist unter anderem auf das Bestreben der SPDC zurückzuführen, ihre spezifische Variante demokratischer Entwicklung durchzusetzen. In der im August 2003 von der SPDC vorgestellten »Roadmap to Democracy« sind Wahlen für 2010 geplant. Im Zuge der Wahlvorbereitungen ist vorgesehen, die ethnischen Milizen zu entwaffnen und in die Grenztruppen zu integrieren, die der Oberhoheit des Militärs unterstehen. Dieses Vorhaben stieß 2009 unter den 31 in der Nationalversammlung vertretenen ethnischen Gruppen auf Widerstand. Der militärische Vorstoß kann als Beleg dafür interpretiert werden, dass die Regierung gewillt ist, ihren Fahrplan einzuhalten.

Aufgrund eines weitverbreiteten anti-chinesischen Sentiments können sich die Militärs auf den Zuspruch der burmesischen Bevölkerung zu den Militäraktionen verlassen. Unter den Personen, die nach China geflüchtet sind, befand sich daher eine große Anzahl chinesischer Geschäftsleute. Angesichts dessen sieht Beijing sein Interesse an Stabilität und Schutz seiner Bürger in der Grenzregion nicht gewahrt. In dem von ethnischen Chinesen besiedelten Gebiet wird traditionell Schlafmohn zur Opiumgewinnung angebaut. Der Anstieg des grenzüberschreitenden Handels und der Investitionen chinesischer Unternehmer ging allerdings einher mit Prostitution, Drogenhandel und Glücksspiel.

Historische zwischenstaatliche Ambivalenzen

Chinas historische Verwicklungen in Burmas innere Konflikte spielen bis heute eine wichtige Rolle. In der Vergangenheit unterhielt Beijing enge Verbindungen zu den ethnischen Minderheiten in der Grenzregion. Spätestens seit dem Wettbewerb um Einflusssphären während des Kalten Krieges waren diese Verbindungen auch poli-

tischer Natur. Die Kommunistische Partei Burmas war mit der Kommunistischen Partei Chinas verbündet, kontrollierte die Kokang- und Wa-Regionen im Norden Burmas und wurde von Beijing mit Trainingsmaßnahmen und finanziellen Zuwendungen unterstützt.

Sowohl Beijing als auch die Provinz Yunnan unterstützen bis heute ethnische Gruppen jenseits der Grenze. Wirtschaftliche Fördermaßnahmen und die Öffnung der Grenzen haben dem Handel Zuwächse beschert. Städte in der Grenzregion profitieren von chinesischen Strom- und Telekommunikationsnetzen. China hat schon mehrfach zwischen der Militärregierung und ethnischen Milizen vermittelt. Die letzte Militäraktion der SPDC wurde von Beijing als Affront wahrgenommen. Aufgrund der Vielzahl gegenseitiger Interessen – China ist Burmas größter Importpartner, drittgrößter Exportpartner und nach Thailand, Großbritannien und Singapur der viertgrößte Investor – bemühen sich beide Seiten um Schadensbegrenzung. Allerdings sind die politischen Beziehungen beschädigt, es mangelt an Vertrauen und Interessenwahrung. Naypyidaw befürchtet zu Recht weitere Einmischungen Chinas.

Interessenlagen und strategische Ansätze Chinas

China verfolgt neben seinem fundamentalen und unmittelbaren sicherheitspolitischen Ziel, die Stabilität in seiner Nachbarschaft zu wahren, eine Reihe anderer Interessen in Burma, die ökonomischer und geostrategischer Natur sind.

Ökonomisch ist China aus drei Gründen an stabilen Beziehungen zu Burma interessiert. Erstens: China geht es um die Anbindung seiner Binnenprovinzen an angrenzende internationale Märkte. Da die westlichen Provinzen im Hinterland nicht im gleichen Maße vom chinesischen Wirtschaftswachstum profitieren wie jene an der Ostküste, will die Volksrepublik das Marktpotential der Nachbarschaft nutzen. Burma ist Teil der sogenannten Greater

Mekong Subregion (GMS), in der China sich neben der Asian Development Bank (ADB) mit Infrastrukturmaßnahmen an der ökonomischen Erschließung der Mekong-Anrainerstaaten beteiligt. Der Nachbarschaftspolitik, die unter der Bezeichnung »Greater Periphery« (dà zhōubiān) firmiert, kommt außerdem die sicherheitspolitische Rolle zu, angrenzende Staaten durch wirtschaftliche Anbindung zu stabilisieren und nach außen zu öffnen.

Zweitens: Burma hat zentrale Bedeutung für Chinas Ressourcensicherheit. Chinesische Firmen haben in den burmesischen Bergbau, die Gewinnung von Wasserenergie und die Gas- und Ölförderung investiert. Die großen staatlichen Mineralölkonzerne haben mit der Erkundung von Ölfeldern begonnen. Eine Gaspipeline von Burmas Südwestküste nach Kunming ist im Bau.

Drittens: China hat ein (geo-)strategisches Interesse an Burma, das wie Kambodscha und Laos zu den Least Developed Countries innerhalb der ASEAN-Ländergruppe zählt. Diesen drei Ländern wird eine wachsende Abhängigkeit von China nachgesagt, das folglich zunehmend Einfluss auf sie nimmt. Der burmesische Tiefseehafen in Sittwe ist Teil der sogenannten »Perlenschnur« oder des »harmomonischen Ozeans« (hèxié hǎiyáng), wie China selbst seine maritime Strategie im indischen Ozean tituliert. Im Zuge dessen hat die Volksrepublik entlang der Seewege in den Nahen Osten diplomatische Beziehungen intensiviert, Hafenanlagen beispielsweise in Bangladesch, Sri Lanka, Pakistan und den Malediven befinden sich im Aufbau. Diese Bemühungen dienen vorrangig dem Ziel, die Energiesicherheit auf den Transportwegen zu gewährleisten.

Da Beijing seinen Interessen in Burma nicht nachhaltig schaden will, wird es an seiner Diplomatie des »beiderseitigen Nutzens« (shuāngyíng) festhalten. Dabei ist es angesichts der beträchtlichen Summe, die es in Burma investiert hat, an einer stabilen und verlässlichen Regierung interessiert, die für die innere Stabilität des Landes garantieren kann. Insofern wird sich Bei-

jing – wie bereits in der Vergangenheit nach der Wahl der National League for Democracy (NLD) im Jahr 1990 – gegenüber künftigen politischen Führungen Burmas stets opportunistisch verhalten.

Die Überlebenstaktik der burmesischen Militärregierung

Seit der Befreiung Burmas von britischer Kolonialherrschaft 1948 und insbesondere während des Kalten Krieges haben burmesische Regierungen versucht, ihre Außenbeziehungen auszubalancieren um den Einfluss der Großmächte in engen Grenzen zu halten. Angesichts des historisch gewachsenen Misstrauens gegenüber Beijing und der gegenwärtigen Uneinigkeit unter den ASEAN-Staaten über den angemessenen Umgang mit Burma bemüht sich die Regierung derzeit erneut darum, die Außenbeziehungen des Landes zu diversifizieren. Durch erfolgreiche Erhaltung der Souveränität und die Abwehr externen Drucks war es der Regierung bislang auch möglich, ihr eigenes Überleben zu sichern.

Die SPDC versteht sich seit Machtübernahme des Militärs 1962 als Übergangsregierung, die für die innere Sicherheit und Stabilität des Landes zu sorgen hat. Im Falle der gewaltsamen Auseinandersetzungen in der Grenzregion stand die Wahrnehmung dieser Aufgabe im Sinne des Selbstverständnisses der Militärs in deutlichem Konflikt mit den Interessen Beijings. Die Annahme, dass Beijing die Militärregierung nicht länger als Garant für Stabilität in der Region betrachten könnte, mag das Misstrauen Naypyidaws zusätzlich geschürt haben.

Die SPDC hat begonnen, außer zu Indien und den USA – Chinas geopolitischen Gegenspielern – Beziehungen mit Staaten wie Sri Lanka und Nordkorea aufzubauen. Während die Militärs ihr hartes Vorgehen im Innern durch die gewaltsame Lösung des Konflikts auf Sri Lanka legitimiert sehen, sind die Beziehungen zu Nordkorea insofern eine Trumpfkarte in den anstehenden Dialogen mit den USA, weil der Ver-

dacht auf eine Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Militärtechnologie besteht. Eine Richtungsänderung der SPDC ist nur insoweit zu erwarten, als sie sich erneut von der Abhängigkeit Chinas lösen will. Eine faktische Öffnung gegenüber dem Westen oder substantielle Änderungen in der Innenpolitik bleiben unwahrscheinlich.

Einbeziehung Chinas in die internationale Burmapolitik?

Bislang war eine effektive internationale Burmapolitik aufgrund von Unterschieden in den Ansätzen und Zielen der wichtigsten Akteure (China, USA, Indien, ASEAN und EU) nicht möglich. Dass sich dies ändern könnte, ist nicht abzusehen. Angesichts der Verschlechterung der diplomatischen Beziehungen zu Beijing und des neuen außenpolitischen Engagements Washingtons steht der SPDC einmal mehr die Möglichkeit offen, ihre externen Beziehungen auszubalancieren, ohne innenpolitisch einen Richtungswechsel einleiten zu müssen. Burmas außenpolitischer Handlungsspielraum lässt sich nur einschränken, wenn Beijing in die zukünftige Auseinandersetzung mit der SPDC einbezogen wird.

In den USA besteht derzeit die Absicht, die bisherige Burmapolitik zu überprüfen. Zu diesem Zweck wurden Dialoge in Burma geführt und Untersuchungsmissionen eingesetzt. Die USA hatten lange Zeit eine rigorose Sanktionspolitik verfolgt. Die erneuten Gespräche mit Burma sollen die Sanktionen zunächst auch nur ergänzen und nicht ersetzen. Veränderungen sind lediglich bei der humanitären Hilfe geplant.

Für die EU ergeben sich aus dem neuen Engagement der USA keine gravierenden Konsequenzen, zumal sich Washington dem pragmatischen europäischen Ansatz annähert. Die EU pflegt Dialogbeziehungen auf ministerialer Ebene und hat die humanitäre Hilfe aufrechterhalten. Ziel der EU ist es, auf lange Sicht Fortschritte bei den Millennium-Entwicklungszielen zu erwirken und die Herausbildung von Zivilgesell-

schaft und Demokratie zu fördern. Kooperationen und Sektordialoge bestehen bereits in Bildung, Landwirtschaft (vor allem in ehemaligen Opiumanbaugebieten) und Gesundheitswesen (HIV/AIDS-Bekämpfung).

Eine Verschlechterung der chinesisch-burmesischen Beziehungen ist nicht unbedingt wünschenswert. Entgegen einer weit verbreiteten Vermutung internationaler Kommentatoren treiben die von der EU und den USA verhängten Sanktionen Burma nicht in die Abhängigkeit Chinas. China war in der Vergangenheit nicht gewillt, über eine Vermittlerrolle hinauszugehen oder von seiner bilateralen Burmapolitik abzuweichen. Immerhin konnte Beijing bislang als »Türöffner« fungieren und die Natur der beiderseitigen Beziehungen erlegte dem Regime auch Einschränkungen in der Innen- und Außenpolitik auf. Mit dem Wiedereinstieg der USA in den aktiven Dialog bietet sich der SPDC nicht nur eine außenpolitische Alternative zu Beijing, es eröffnet sich auch Raum zum Taktieren. China und die USA sind potentielle Konkurrenten um regionalen Einfluss, aber auch um Ressourcen.

Soll eine effektive Burmapolitik ausgestaltet und ein diplomatisches Nullsummenspiel vermieden werden, muss auf politischer Ebene eine Abstimmung mit Beijing erfolgen.

Die Maßnahmen, die die USA bei der Umgestaltung ihrer Burmapolitik ergreifen, haben kaum Konsequenzen für die EU. Eine Herausforderung bedeutet aber die Verschlechterung der chinesisch-burmesischen Beziehungen. Die EU muss sich über existierende Gesprächskanäle mit Beijing konsultieren, wenn sie nicht zur Spielfigur in den taktischen Manövern der burmesischen Außenpolitik werden will.

Zusätzlich kann die Berücksichtigung der chinesischen Strategie der wirtschaftlichen Öffnung Burmas und eine komplementäre Abstimmung der europäischen mit den chinesischen Ansätzen die Effektivität der Burmapolitik steigern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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 1611-6364