

SWP-Aktuell

NR. 67 NOVEMBER 2018

Myanmar, die Rohingya-Krise und mögliche EU-Sanktionen

Felix Heiduk

Die Gewalt gegenüber den Rohingya, die in der Folge zu Hunderttausenden in das Nachbarland Bangladesch flohen, hat das internationale Image Myanmars stark beschädigt. Als Reaktion auf die Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Myanmar drohte die EU im Oktober 2018 mit der Rücknahme der Handelspräferenzen, die dem Land zollfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt garantieren. Es ist jedoch anzunehmen, dass derartige Maßnahmen die Handlungskalküle der burmesischen Regierung und des Militärs nicht verändern. Sie trafen in erster Linie die Beschäftigten in der Textilindustrie des Landes. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten daher stattdessen auf eine Kombination aus gezielten Wirtschaftssanktionen gegen Militärunternehmen und verschärften Einreiseverboten und Sperrungen von Konten führender Militärs setzen. Flankiert werden sollte diese Politik von einem intensiveren diplomatischen Engagement gegenüber zivilen Akteuren im Land.

Aus den ersten formell freien Parlamentswahlen in Myanmar am 8. November 2015 ist die oppositionelle NLD (National League for Democracy) unter der Führung Aung San Suu Kyis als Siegerin hervorgegangen. Der Wahlsieg der Opposition wurde in der westlichen Öffentlichkeit als Indiz für einen erfolgreichen Übergang zur Demokratie gewertet – eine Fehleinschätzung, wie nicht erst seit der Rohingya-Krise offenbar geworden ist. Denn Myanmars Übergang zur Demokratie erfolgte seit 2010 unter der Leitung ebenjener Militärs, die das Land zuvor über Dekaden hinweg mit eiserner Faust regiert hatten. Dieses spezifische Charakteristikum der Demokratisierung wird bereits mit Blick auf die geltende

Verfassung deutlich, die dem Militär 25 Prozent der Sitze in der Legislative garantiert. Für Verfassungsänderungen ist eine Mehrheit von über 75 Prozent erforderlich, was dem Militär auch im »demokratischen« Myanmar de facto eine Sperrminorität verleiht. Mächtige Ministerien, wie zum Beispiel das der Verteidigung, des Innern oder des Grenzschutzes, werden von Militärs geleitet. Auch kann das Militär qua Verfassung jederzeit den Notstand ausrufen.

Derzeit erscheint Myanmars politisches System als Hybrid aus Elementen ziviler und militärischer Herrschaft. Sowohl die NLD als auch das Militär haben sich augenscheinlich mit dem konstitutionellen Status quo arrangiert. Die NLD hat das Vor-



haben einer Verfassungsänderung auf die nächste Legislaturperiode verschoben. Im Gegenzug beschneidet das Militär die legislativen Aktivitäten der NLD nicht und räumt Aung San Suu Kyi eine Führungsrolle im Friedensprozess mit den bewaffneten ethnischen Gruppen und in der Außenpolitik ein. Die roten Linien, von denen Myanmar Demokratisierungsprozess vor diesem Hintergrund begrenzt wird, treten insbesondere mit Blick auf die Rohingya-Krise hervor. Seitdem die NLD die Regierung stellt, ist die Kritik der Partei an den Menschenrechtsverletzungen des Militärs ebenso verstummt wie ihre Forderung nach einer umfassenden Reform des Sicherheitssektors. Unter dem Banner der Verteidigung nationaler Interessen wie der Sicherung der territorialen Integrität und der Bekämpfung des Terrorismus hat sich die NLD vielfach die Positionen konservativer Militärs zu eigen gemacht. In der Folge konnten die Sicherheitskräfte mit Unterstützung großer Teile der Bevölkerung und mit Rückendeckung durch die Regierung unter dem Deckmantel der »Terrorismusbekämpfung« zum Beispiel die Vertreibung der Rohingya durchführen.

Zwei Narrative der Rohingya-Krise

In Myanmar und im Westen haben sich zwei völlig unterschiedliche Diskurse zur Rohingya-Krise herausgebildet. Als Auslöser für den Konflikt in dem Teilstaat Rakhine werden in Myanmar selbst bis in weite Teile der NLD hinein der unkontrollierte Zustrom »illegaler Einwanderer« aus Bangladesch und die Attacken der Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) auf Polizeistationen im August 2017 betrachtet. Die koordinierten Angriffe der ARSA, bei denen zwölf Polizisten ums Leben kamen, wurden in Myanmar als ernste terroristische Bedrohung gewertet. Die ARSA, so die offizielle Lesart, habe das Ziel, einen islamischen Staat auf dem Territorium Myanmar zu errichten und die Buddhisten zu vertreiben. Sie habe Verbindungen zum IS, sei mit ausländischer Unterstützung finanziert und aufgebaut worden und verfüge über mehr als

1000 Kämpfer. Als Reaktion auf die »terroristische Bedrohung« wendeten die Sicherheitskräfte ihre bereits zuvor gegen andere Rebellengruppen angewendete »four cuts«-Strategie an: Diese zielt darauf, die Aufständischen von Nahrung, finanziellen Mitteln, Informationen und Rückhalt in der Zivilbevölkerung abzuschneiden. Letztere wurde im Rahmen der »four cuts«-Strategie somit zum legitimen Ziel der Aufstandsbekämpfung erklärt, mit den erwähnten Folgen für viele Rohingya. Von der Regierung wie auch von der Mehrheit der Bevölkerung werden die Gewaltakte gegen die Volksgruppe zumeist als »muslimische Propaganda« abgetan oder bestenfalls als nicht vermeidbare Kollateralschäden. Nach wie vor wird damit die Rohingya-Krise in erster Linie als »Terrorismusproblem« im Land gedeutet und das Vorgehen des Militärs weitgehend unterstützt. Der Westen ist in dieser Lesart einer gut orchestrierten internationalen islamistischen Propagandakampagne auf den Leim gegangen und verweigert sich mit seiner einseitigen Kritik an der Regierung und am Militär Myanmar den Realitäten vor Ort.

Ganz anders der Diskurs in großen Teilen der westlichen Staatengemeinschaft und in den Nachbarstaaten Myanmar. Dort werden die Hauptursachen des Konflikts in der jahrzehntelangen systematischen Behandlung der Rohingya als Bürger zweiter Klasse und in der brutalen Gewaltanwendung der Sicherheitskräfte gesehen. Deren Vorgehen hat nach Auffassung externer Beobachter mittlerweile die Züge eines Völkermords angenommen. Erschwert werde eine Überwindung des Konflikts dadurch, dass sich die NLD-Regierung durch ihr Schweigen zu den Exzessen mitschuldig gemacht habe. Nur noch über massiven internationalen Druck sei ein Genozid an den Rohingya zu verhindern. Die Krise könne nur gelöst werden, wenn der Maßnahmenkatalog umgesetzt werde, der unter der Ägide der VN erarbeitet wurde und unter anderem volle Bürgerrechte für die Rohingya, Freizügigkeit, eine Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen und die Repatriierung der Vertriebenen vorsieht.

Beide Narrative könnten in Bezug auf ihre Beschreibung der Vorgänge, ihre Ursachenanalyse und ihre Handlungsempfehlungen unterschiedlicher nicht sein. Doch beiden gemein ist die fehlende Bezugnahme auf die Interpretation der Geschehnisse durch die andere Seite.

Die Reaktion Brüssels

Als Reaktion auf die Rohingya-Krise wird derzeit in der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission erwogen, Myanmar die 2013 gewährten EU-Handelspräferenzen wieder zu entziehen. Im Rahmen ihrer »Everything but Arms«-Initiative garantiert die EU wirtschaftlich unterentwickelten Staaten, die bestimmte arbeits- und menschenrechtliche Standards einhalten, zollfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt für alle Güter mit Ausnahme von Waffen. Myanmar wurde diese Berechtigung bereits einmal während der Militärdiktatur aberkannt und bekam das Recht auf derartige Handelserleichterungen erst 2013 wieder zugesprochen, als es einen innenpolitischen Reformprozess gestartet hatte.

Hauptprofiteur der Öffnung des EU-Markts war seitdem die burmesische Textilindustrie. Diese war 2003 von den Sanktionen, die die USA damals gegen die regierende Militärjunta erlassen hatte, schwer getroffen worden. Bis 2003 hatten die USA fast die Hälfte der burmesischen Textilexporte abgenommen. Nach der Verhängung der Sanktionen musste ein Großteil der Textilfabriken innerhalb weniger Monate schließen, und zwischen 100 000 und 200 000 – meistens weibliche – Angestellte verloren ihre Arbeit. Mittlerweile hat sich die Textilindustrie wieder erholt und beschäftigt weit über eine halbe Million Arbeitnehmer. Grund für diesen Aufschwung war die seit 2013 stetig ansteigende Nachfrage in den USA und vor allem in der EU. Knapp die Hälfte der Textilexporte Myanmars geht mittlerweile in die Europäische Union. Eine Aberkennung der Handelspräferenzen hätte denn auch nach Angaben burmesischer Gewerkschaften

und Unternehmerverbände gravierende Auswirkungen auf den Textilsektor. Nicht nur drohten massive Auftragseinbußen und damit abermals Fabrikschließungen und Massenentlassungen; viele der entlassenen Arbeiterinnen und Arbeiter würden zudem in den informellen Sektor gedrängt oder in Nachbarländer migrieren.

Die derzeit im Raum stehende Drohung der EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström fußt auf der Annahme, dass die erwartbaren sozioökonomischen Folgen einer Aberkennung der Handelspräferenzen die burmesische Regierung zu einem Politikwechsel gegenüber den Rohingya zwingen würden. Die bisherigen, 2018 als Reaktion auf die Eskalation der Gewalt in Rakhine verhängten Sanktionen der EU hatten diesbezüglich keinerlei Wirkung gezeigt. Sie umfassen neben einem Verbot militärischer Kooperation mit den Streit- und Sicherheitskräften und einer Verschärfung des Waffenembargos auch Einreiseverbote in die EU und das Einfrieren der Vermögen von sieben Angehörigen der burmesischen Sicherheitskräfte, die nachweislich in Menschenrechtsverletzungen an Rohingya involviert waren.

Wenngleich es vor diesem Hintergrund sinnvoll und notwendig erscheint, dass Europa seinen Druck auf Myanmar erhöht, so ist die Aberkennung der Handelspräferenzen doch ein eher stumpfes Schwert im Arsenal der EU. Zwar würde eine solche Maßnahme die Werteorientierung und Handlungsfähigkeit der EU-Außenpolitik signalisieren, aber das primäre Ziel, die Regierung und das Militär Myanmars zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, dürfte damit kaum erreicht werden. Vielmehr ist es eingedenk der Erfahrungen mit früheren Sanktionen gegen Myanmar plausibel anzunehmen, dass vor allem Beschäftigte in der Textilindustrie und deren Familien unverhältnismäßig hart von derartigen Maßnahmen betroffen sein dürften. Mehr noch, in der burmesischen Öffentlichkeit hat der wachsende internationale Druck bereits zu einer partiellen Solidarisierung mit dem Militär geführt. Der »Westen«, in dem die NLD-Führung zu Zeiten der Militärdiktatur noch einen bedingungslosen Ver-

bündeten sah, wird inzwischen vielerorts als »falscher Freund« betrachtet, weshalb sich die Führung und die Öffentlichkeit Myanmars zunehmend gegen China umorientieren.

Alternative Sanktionsmöglichkeiten der EU

Zwar hat die Regierung Myanmars im November 2017 bekundet, eine Repatriierung der Rohingya zu unterstützen, und im Sommer 2018 Flüchtlingscamps und Rückkehrzentren für 30 000 Personen in zwei Bezirken an der Grenze zu Bangladesch errichten lassen; ein bilaterales Rückführungsabkommen zwischen Myanmar und Bangladesch konnte bislang nicht implementiert werden, weil sich die Rohingya weigerten, nach Myanmar zurückzukehren. Grund dafür ist nach wie vor die Weigerung der burmesischen Regierung, den Rohingya volle Bürgerrechte und Freizügigkeit zu garantieren. Auch hat sich die angespannte Sicherheitslage in Rakhine für die Rohingya bislang nicht signifikant verbessert. Bisher sind im Jahr 2018 nach VN-Angaben mehr als 15 000 weitere Rohingya nach Bangladesch geflohen.

Vor diesem Hintergrund sollte die EU zunächst den Druck auf das Militär erhöhen. Dafür sind gezielte Sanktionen nötig, die in erster Linie die Sicherheitskräfte und deren Handlanger treffen. Eine Option wäre die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen die beiden großen Militärkonglomerate, The Union of Myanmar Economic Holdings Ltd. und Myanmar Economic Corp. Über diese Dachunternehmen ist das Militär in einer ganzen Reihe von Wirtschaftszweigen engagiert, unter anderem im Geschäft mit Edelsteinen, im Tourismussektor, im Transport- und Bankenwesen und in der Immobilienwirtschaft. Anteilseigner sind aktive Militärs sowie Militärs im Ruhestand. Ein Großteil der ausländischen Direktinvestitionen nach Myanmar fließt derzeit in Firmen, die entweder direkt den

Militärkonglomeraten gehören oder aber mit diesen zumindest affiliert sind.

Viele der darüber hinausgehenden wirtschaftlichen Aktivitäten des Militärs sind jedoch bislang kaum bekannt. Ein präzises Mapping der unternehmerischen Tätigkeiten des Militärs in Myanmar, erarbeitet in Kooperation mit Forschungsinstituten und Nichtregierungsorganisationen, könnte die Grundlage bieten für zukünftige Strafmaßnahmen, die sich direkt gegen die Sicherheitsorgane richten. Eine weitere Möglichkeit für Sanktionen, die entweder alternativ oder in Kombination mit Wirtschaftssanktionen ergriffen werden könnten, bestünde in der Ausweitung der Einreiseverbote und dem Einfrieren von Konten jener Militärs, die an die Vertreibung der Rohingya beteiligt waren und sind. Bislang sind führende Militärs, wie zum Beispiel der Oberbefehlshaber der Streitkräfte General Min Aung Hlaing oder auch dessen Stellvertreter General Soe Win, von solchen Maßnahmen nicht betroffen. Auch wenn mit Blick auf die Einstellungs- und Denkmuster der dominanten Akteure im Land nicht davon auszugehen ist, dass Sanktionen zu unmittelbaren Verhaltensänderungen führen werden, so ist es trotzdem ob der Symbolkraft und Demonstration von Prinzipientreue wichtig, derartige Zwangsmaßnahmen anzuwenden.

Darüber hinaus erscheint es ratsam, den internationalen Druck auf das Militär mit einem starken diplomatischen Engagement zu flankieren. Die Gesprächskanäle sollten auf allen zivilen Ebenen offengehalten werden. Der Dialog sollte sich von europäischer Seite nicht darin erschöpfen, eine tiefe Besorgnis über die Krise in Rakhine zum Ausdruck zu bringen, sondern dazu dienen, zusammen mit Partnern vor Ort praktische Möglichkeiten einer Transformation der Konflikte in Rakhine wie auch in den anderen Krisengebieten des Landes, die derzeit von der internationalen Öffentlichkeit nahezu unbeachtet sind, zu erarbeiten.

Dr. Felix Heiduk ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
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 1611-6364

SWP-Aktuell 67
November 2018