

Reformen von oben in einem schwachen Staat

Gerhard Will

In keinem anderen Land der Welt hatten Militärs so lange und uneingeschränkt das Sagen wie in Myanmar. Die Junta unter Führung von General Ne Win, die 1962 die Regierungsgewalt übernommen hatte, wurde zwar Anfang der 90iger Jahre durch eine neue Junta unter Führung von General Than Shwe ersetzt, doch dies änderte nichts an den grundlegenden Herrschaftsstrukturen eines Staates, der seine Ressourcen in den Auf- und Ausbau des militärischen Machtapparates steckt und jegliche Opposition mit Hilfe eines wohl organisierten Polizei- und Geheimdienstapparates unterdrückt. Zentrale Aufgaben eines modernen Staates wie die Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen für eine florierende Wirtschaftsentwicklung, Gesundheitsfürsorge, Schul- und Weiterbildung etc. wurden dagegen vernachlässigt. Von der Gewährung oder gar dem Schutz elementarer Menschen- und Bürgerrechte konnte keine Rede sein.

Als der damalige Geheimdienstchef General Khin Nyunt im August 2003 eine „Roadmap to a Discipline-Flourishing Democracy“¹ verkündete, die die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, landesweite Wahlen eines neuen Parlamentes und schließlich die Bildung einer neuen „zivilen“ Regierung vorsah, wurde dies im In- wie im Ausland als ziemlich durchsichtiges Täuschungsmanöver angesehen. Viele Bestimmungen der neuen Verfassung, die die Vorherrschaft des Militärs verankerten, ihre Bestätigung durch ein Plebiszit, das diesen Namen nicht verdient sowie die im November 2010 abgehaltenen Parlamentswahlen, die mit den Kriterien von „freien und fairen Wahlen“ schwerlich zu vereinbaren waren, bestätigten all die negativen Erwartungen, die der „Roadmap-Prozess“ geweckt hatte.

Als der neue Staatspräsident Thein Sein, ein führendes Mitglied der alten Militärjunta, im März 2011 seine erste Regierungserklärung abgab und dort weitreichende Reformschritte ankündigte, wurde dies daher kaum zur Kenntnis genommen. Selbst als hunderte von politischen Gefangenen freigelassen, die Internet-Zensur weitgehend aufgehoben und die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi im August 2011 zu einem eingehenden Meinungsaustausch empfangen wurde, überwog noch das Misstrauen. Hatte es nicht auch in der

Vergangenheit immer wieder solche Tauwetterphasen gegeben, in denen die Militärs den Hausarrest von Aung San Suu Kyi aufgehoben und ihrer Partei, der National League for Democracy (NLD), gewisse politische Aktivitäten zugestanden hatten, nur um dies alles wenige Monate später wieder außer Kraft zu setzen?

Aus heutiger Perspektive treten indes die Unterschiede zu früheren Tauwetterphasen sehr viel klarer zu Tage. Aung San Suu Kyi wurde nicht nur aus dem Hausarrest entlassen, sondern ihr wurde auch freie politische Betätigung gestattet. Obwohl sie an ihrer Kritik der neuen wie der alten Regierung kaum Abstriche vornahm, konnte sich ihre Partei, die NLD, wieder offiziell registrieren lassen. NLD-Mitglieder, die aufgrund ihrer Haftstrafe ihr passives Wahlrecht verloren hatten, bekamen es wieder zurück. Die Anerkennung der NLD als rechtmäßige Opposition, die ihren legitimen Platz im politischen System des Landes hat, erfolgte schließlich in den Nachwahlen² am 1. April 2012, bei der die NLD 43 der zur Wahl stehenden Sitze erringen konnte.

Die politische Öffnung war aber nicht auf Aung San Suu Kyi und die NLD beschränkt. Neue Gesetze wie z. B. das Gewerkschafts- und Demonstrationsgesetz wurden verabschiedet, die weitgehende Versammlungs- und Assoziationsfreiheit garantieren. Birmanen, die im Ausland Zuflucht gesucht hatten, sicherte die Regierung Straffreiheit zu und ermunterte sie, in die Heimat zurückzukehren und aktiv den Aufbau des Landes zu unterstützen. Regierungskritische Medien, die man bislang nur über gefährliche Umwege beziehen konnte, waren nun ebenso zugänglich wie das Internet. Frühere Tabuthemen wie mangelhafte Gesundheitsfürsorge, unzureichendes Bildungswesen, Armut etc. fanden Eingang in den politischen Diskurs. Internationale Hilfsorganisationen veranstalteten – unterstützt von der Regierung – Konferenzen und Workshops, auf denen erstmals das Ausmaß dieser vielfältigen Formen von Unterentwicklung untersucht und diskutiert werden konnte.

² Bei den Nachwahlen zu den Parlamentswahlen vom 7. November 2011 wurden 45 der insgesamt 1160 Parlamentssitze neu vergeben, die durch den Aufstieg von Abgeordneten der Union Solidarity and Development Party (USDP) in Regierungsämter vakant geworden sind.

¹ Fahrplan zu einer disziplinierten florierenden Demokratie.

Die dabei gewonnenen Erkenntnisse versuchte man in eine neue Wirtschaftspolitik umzusetzen, die nicht nur auf höhere Dynamik sondern auch auf stärkere Nachhaltigkeit setzt. Ein erster notwendiger wenn auch äußerst schwieriger Schritt ist die Reform des Wechselkurssystems. Bislang existierte neben dem offiziellen Wechselkurs (1 US\$ entspricht etwa 8 Kyat³) eine inoffizielle Umtauschrate von 1 US\$ zu etwa 800 Kyat. Alle Import-Export-Geschäfte verliefen damit sehr intransparent und verschafften all denjenigen, die sich dieser Währungsmanipulationen bedienen konnten, immense Gewinne. Eine Reform dieses Systems muss daher zunächst den Widerstand derjenigen brechen, die bislang davon profitiert haben. Zum anderen geht es aber auch um die Bewältigung einer Reihe höchst komplizierter finanztechnischer Detailfragen. Für diese Aufgabe hat man internationale Beratung in Anspruch genommen und hofft bis zum Jahresende zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen.

Ein zweiter wichtiger Schritt war der Erlass eines neuen Investitionsgesetzes, das ausländischen Investoren klare und attraktive Rahmenbedingungen vorgibt. Besonders bemerkenswert ist die Bestimmung, die feste Quoten für die Beschäftigung birmanischer Arbeitskräfte festlegt. Stießen doch etliche chinesische Mega-Investitionsprojekte auf heftige Kritik, da für ihre Realisierung abertausende chinesische Arbeitskräfte ins Land geholt worden waren, so dass sich für die einheimische Bevölkerung kaum nennenswerte Beschäftigungsmöglichkeiten ergaben.

Ausländische Investitionen setzen auch eine neue Politik auf regionaler wie internationaler Ebene voraus. In weniger als einem Jahr hat Myanmars Regierung, die Jahrzehnte hindurch international isoliert und in immer stärkere Abhängigkeit von China geraten war, ihr außenpolitisches Profil stark verändert. Ein gigantisches Staudammprojekt, das im Norden des Landes von der VR China betrieben worden war, wurde im September 2011 kurzer Hand ausgesetzt. Hinter dieser Entscheidung standen nicht nur ökonomische und ökologische Erwägungen, sondern auch das Bestreben, eine gewisse Distanz gegenüber dem früheren Bundesgenossen China zu dokumentieren und die lange Zeit vernachlässigten Beziehungen zum Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), den asiatischen Großmächten Indien und Japan sowie zu den USA und den europäischen Ländern zu verbessern. Mit erstaunlich schnellem Erfolg: die Außen- und Premierminister vieler Staaten, die das Land zwanzig

Jahre lang gemieden hatten, reisten nun in rascher Folge nach Yangon und in die Hauptstadt Naypyidaw. Die EU und Japan setzten die Sanktionen aus, mit denen sie Myanmar seit Anfang der 90iger Jahre belegt hatten und vereinbarten umfangreiche Programme für die Entwicklungszusammenarbeit.

Die meisten ausländischen Besucher kamen von ihrem Besuch mit der Überzeugung zurück, dass es sich bei diesen Reformmaßnahmen nicht um ein taktisches Zugeständnis, das jederzeit wieder zurückgenommen werden kann, sondern um eine strategische Neuausrichtung handelt. Staatspräsident Thein Sein und seine Anhänger haben offenkundig die roten Linien überschritten und ihr politisches Schicksal mit einer Politik verbunden, die radikal all das in Frage stellt, was nahezu fünfzig Jahre lang als unverrückbar gegolten hatte. Auch Aung San Suu Kyi, einst die entschiedenste Kritikerin der Militärregierung, hat die Aufrichtigkeit Thein Seins nicht in Frage gestellt, auch wenn die von ihm anvisierten Ziele weit hinter den ihren zurückbleiben.

Die Entschlossenheit und Konsequenz, mit der man die Reformen auf den Weg gebracht hat, sind eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für deren Erfolg. Sieht man auf das regionale wie internationale Umfeld, ergeben sich relativ günstige Bedingungen für die angestrebte Transformation, die von der internationalen Gemeinschaft begrüßt und unterstützt wird. Auch in Peking gibt es Zustimmung zu diesem Prozess. Dies ist nicht nur ein Lippenbekenntnis, sondern der Einsicht geschuldet, dass ein stabiles und zukunftsfähiges Nachbarland, den langfristigen sicherheitspolitischen wie ökonomischen Interessen Chinas sehr viel dienlicher ist, als ein Land, in dem zwar kurzfristig hohe Gewinne zu erzielen sind, dessen ungelöste Konflikte aber ein nicht unerhebliches Bedrohungspotenzial für Chinas Südwesten darstellen.

Die größten Hindernisse, die einer Reform im Wege stehen, liegen indes in Myanmar selbst. Da dieser Prozess von oben initiiert wurde, ist sein Verlauf im hohen Maße von Personen an der Spitze bzw. deren politischen Fähigkeiten und letztlich auch von deren gesundheitlichen Konstitution abhängig. Dies gilt für die Regierung wie für die Opposition. Thein Sein und Aung San Suu Kyi haben ihre Einsicht in die Notwendigkeit einer Kooperation unter Beweis gestellt. Da keine Partei über einen detaillierten Masterplan verfügt, um die anstehenden Herausforderungen zu meistern, ist ein Dialog auf Augenhöhe unerlässlich. Denn nur in einem konstruktiven Dialog werden sich Auswege aus den bestehenden

³ Währung von Myanmar

Dilemmata finden lassen. Dieser Dialog beruht jedoch noch auf einem sehr fragilen Fundament und fordert von beiden Führungspersonlichkeiten, neben einer robusten physischen wie psychischen Konstitution, die Fähigkeit, notwendige Kompromisse zu finden und sie auch gegenüber den eigenen Anhängern zu vermitteln. Gerade weil deren Erwartungen so hoch gesteckt sind, ist die Gefahr einer Enttäuschung umso größer.

Für jede birmanische Regierung stellt die Frage der ethnischen Minderheiten, genauer gesagt des Zusammenlebens der ethnischen Minderheiten und der Mehrheitsethnie der Birmanen in einem gemeinsamen Staatsverband, die bei weitem schwierigste Aufgabe dar. Kein anderes Land Südostasiens weist eine solche Vielzahl unterschiedlicher Ethnien auf. Die Mehrheitsethnie der Birmanen macht nur etwa zwei Drittel der Gesamtbevölkerung Myanmars aus. Es war ein wesentlicher Erfolg der 1990 an die Macht gekommenen Militärjunta, dass sie mit den meisten Führern der verschiedenen ethnischen Gruppierungen Waffenstillstandsvereinbarungen geschlossen und dadurch viele blutige Auseinandersetzungen beendet hatte, die in den vorangegangenen Jahrzehnten mit äußerster Brutalität geführt worden waren.

Diese Vereinbarungen sicherten zwar in weiten Teilen des Landes Frieden, stärkten aber auch Strukturen, die einer demokratischen Legitimation und Kontrolle entbehrten. Vielmehr konnten sich in den Gebieten der Minderheiten Führungsgruppen etablieren, die die in den Waffenstillstandsvereinbarungen zugesicherte „wirtschaftliche Autonomie“ nutzen, um sich einen privilegierten Zugang zu ökonomischen Ressourcen der jeweiligen Region zu sichern; nicht wenige bedienen sich dabei auch krimineller Machenschaften wie z. B. Drogenproduktion und Drogenhandel. Da sie über eigene bewaffnete Verbände verfügen, können sie ihre Vormachtstellung auch mit Waffengewalt verteidigen bzw. ihrer Verhandlungsposition gegenüber der Zentralregierung größeren Nachdruck verleihen. Der 2009/2010 unternommene Versuch der Zentralregierung, die Truppen der ethnischen Minderheiten in sogenannte „Border Guard Forces“⁴ unter dem Kommando der Zentralregierung zu integrieren, war daher kein attraktives Angebot und es kam zu neuen bewaffneten Auseinandersetzungen.

Der Regierung Thein Sein ist es inzwischen jedoch gelungen, mit den meisten ethnischen Gruppierungen neue Waffenstillstandsvereinbarungen zu schließen, nicht aber mit den Kachin.

Verschiedene Gespräche der Regierung und den Kachin blieben ergebnislos; nicht zuletzt auch deshalb, weil Befehle Thein Seins, die Kampfhandlungen einzustellen, von den Regierungstruppen nicht befolgt wurden, so dass derzeit mehr als 70.000 Kachin von ihren Dörfern vertrieben in Lagern weit entfernt von ihren ursprünglichen Siedlungsgebieten Zuflucht suchen müssen.

Selbst die mit anderen Minderheiten getroffenen Waffenstillstandsvereinbarungen können allenfalls als erste Schritte zu einer langfristigen Regelung gesehen werden. Für das Militär, das sich als Bewahrer der Einheit der Nation sieht, ist Föderalismus immer noch ein Unwort. Auf der Gegenseite sind sich die Vertreter der Minderheiten sehr wohl ihrer politischen wie materiellen Privilegien bewusst, die sie nur gegen entsprechende Gegenleistungen preisgeben werden. Aung San Suu Kyi und ihre Partei haben zwar immer betont, dass die Konflikte mit den Ethnien ohne Waffengewalt auf dem Verhandlungswege gelöst werden müssten, aber genauere Vorstellungen, wie denn mögliche Kompromisse aussehen könnten, haben auch sie nicht entwickelt. Als es in jüngster Zeit im Südwesten des Landes zu Auseinandersetzungen zwischen den muslimischen Rohingya, die in Myanmar nicht als nationale Minderheit anerkannt sind, und der birmanischen Bevölkerung gekommen ist, schloss sich die NLD der in Myanmar weit verbreiteten Auffassung an, dass es sich hier nicht um einen ethnischen, sondern sozialen Konflikt handle, der allein durch die Errichtung rechtsstaatlicher Verhältnisse gelöst werden könne.

Die Errichtung rechtsstaatlicher Verhältnisse setzt funktionierende zivile staatliche Strukturen voraus, die in Myanmar nicht gegeben sind. Vielmehr erweist sich dessen schwache Staatlichkeit als das größte Reformhindernis. Nach dem Willen der Regierung sollen die wesentlichen Voraussetzungen für eine grundlegende Erneuerung des Landes von oben geschaffen werden. Aber es mangelt an qualifizierten Fach- und Führungskräften. Strategische Entscheidungen werden derzeit von einem sehr kleinen Personenkreis um den Ministerpräsidenten getroffen, die eine enorme Arbeitslast zu bewältigen haben. Politikformulierung geschieht daher oft ad hoc und entsprechend mangelhaft. Noch entscheidender ist, dass auf den mittleren und lokalen Ebenen Verwaltungsfachleute, Manager und technische Experten fehlen, die in der Lage sind, Entscheidungen der Zentrale umzusetzen oder selbst initiativ zu werden. Inwieweit es sich dabei um bewusste Obstruktion oder um mangelnde Qualifikation handelt, ist oft

⁴ militärische Grenztruppen

schwer zu unterscheiden, im Ergebnis läuft es jedoch aufs Gleiche hinaus.

Den schwachen zivilen Institutionen steht ein militärischer Apparat gegenüber, der seine Strukturen gerade auch auf regionaler und lokaler Ebene seit Jahrzehnten ausbauen und mit Einkünften aus legalen wie illegalen Unternehmen festigen konnte. Auf diese Weise haben sich unterschiedliche Patronage-Netzwerke herausgebildet, die häufig eine sehr viel stärkere Kohärenz und Abhängigkeit aufweisen als die formalen Befehlsketten. Einige dieser Netzwerke, die sich auf mehr oder weniger marktwirtschaftliche Aktivitäten wie Fertigungsbetriebe oder

Tourismus verlegt haben, profitieren von der Reformpolitik und sympathisieren mit der neuen Regierung. Andere, die Schutz oder Bestechungsgelder erpressen oder selbst an illegalen Geschäften beteiligt sind, kommen die alten Machtverhältnisse zugute, die sie beharrlich verteidigen werden. Es ist daher nicht zu erwarten, dass Entscheidungen, die an der Spitze getroffen werden, das ganze Land erreichen. Vielmehr wird es regional und lokal höchst unterschiedliche Entwicklungen und Verhältnisse geben, die zu verstehen eine sorgfältige Analyse der jeweiligen Gegebenheiten verlangt.

Der Artikel wurde im Juli 2012 verfasst.



Foto: Tim Schröder

Quelle: Gerhard Will

Reformen von oben in einem schwachen Staat

in: Christina Grein/ Ute Köster (Hg.),

Myanmar – Möglichkeiten und Grenzen der Armutsbekämpfung,

Focus Asien, Schriftenreihe des Asienhauses, Nr. 35,

Köln: Asienstiftung, Dezember 2012, S. 5-8