

# Wandel in Myanmar – Alles gut?

## Vorschläge für Deutschland und die Vereinten Nationen

Was nach den friedlichen Protesten der Zivilbevölkerung in Myanmar 1988 und 2007 und der blutigen Niederschlagung durch das Militärregime in weite Ferne gerückt zu sein schien, wird nun mehr und mehr Wirklichkeit. Reformprozesse wurden angestoßen, politische Gefangene freigelassen, im Friedensprozess mit den verschiedenen bewaffneten ethnischen Gruppen im Land lassen sich Fortschritte verzeichnen und 2010 fanden sodann erstmals Wahlen in Myanmar statt. Zweifelsohne hat das Land nach mehr als 50 Jahren unter repressiver militärischer Führung und der daraus folgenden fast gänzlichen Isolation eine beeindruckende Entwicklung erfahren.

*„Myanmar is transitioning to a democratic government, a market economy, and to peacebuilding in the border areas. These transitions are to improve the quality of life for the people of Myanmar.“* (Dr. Aye Mya, Bildungsminister in Myanmar)

Mit anderen Worten: gute Nachrichten aus dem sogenannten Land der 1000 Pagoden! An dieser Stelle lohnt sich allerdings ein genauerer und kritischer Blick auf die derzeitige Situation. Wie sind die aktuellen Verbesserungen zu bewerten? Welche Defizite sind noch vorhanden und welche Herausforderungen gilt es in diesem Zusammenhang zu meistern? Es muss daher auch erörtert werden, in welchen Bereichen sich die Vereinten Nationen und Deutschland im Rahmen des Transitionsprozesses einbringen sollten.

### Die Verfassung als Grundlage für mehr Demokratie

Der allgemein vorherrschende Optimismus bezüglich der jüngeren politischen Entwicklungen in Myanmar ist keinesfalls unbegründet und lässt sich auf zahlreiche positive Veränderungen zurückführen. Ein zentraler Wendepunkt ist die 2008 durch ein Referendum angenommene und 2011 in Kraft getretene Verfassung.<sup>1</sup> Sie beinhaltet zahlreiche Neuerungen, wobei die Stärkung des Einflusses des Parlaments, bestehend aus dem Oberhaus (sog. Amyotha Hluttaw) mit 224 und dem Unterhaus (sog. Pyithu Hluttaw) mit 440 Sitzen, im Mittelpunkt steht. 75 % der Vertreter im Ober- und Unterhaus werden gewählt, wohingegen die restlichen 25 % der Mandate noch immer durch den Oberbefehlshaber an Mitglieder des Militärs vergeben werden.<sup>2</sup> Hierin liegt allerdings ein wesentlicher Kritikpunkt. Einige Beobachter in Myanmar sprechen deshalb davon, dass die Reformprozesse lediglich dazu dienen, die Bevölkerung ruhig zu stellen, die Macht des Militärs aber langfristig zu sichern. Sie sehen darin die begründete Gefahr, dass eine Rückkehr zu einer Militärdiktatur möglich ist, sollten die politischen Veränderungen zu weitreichend sein und der Einfluss des Militärs gänzlich zu schwinden droht.

### Der Friedensprozess als zentrale Herausforderung

Dennoch Grund für Optimismus bieten die durch den Friedensprozess bereits erreichten Waffenstillstandsvereinbarungen mit bewaffneten ethnischen Gruppen (United Wa State Army, Karan National Union, Karenni National People's Party, New Mon State Party). Aufgrund des stark ausgeprägten, historisch gewachsenen Misstrauens zwischen den Minderheiten (bspw. Shan, Karen, Rohingya, Mon) und gegenüber der Regierung bedarf es eines umsichtigen Vorgehens.<sup>3</sup> Um einen langfristigen und nachhaltigen Frieden zu schaffen, muss daran anknüpfend ein Aussöhnungsprozess im Fokus der Bemühungen stehen. Insofern ist die Gründung des *Myanmar Peace Centers* in Yangon

---

<sup>1</sup> Die Verfassung (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar) ist abrufbar unter [http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar\\_Constitution-2008-en.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf).

<sup>2</sup> Vgl. Art. 109 (b) der Verfassung für das Unterhaus, Art. 141 (b) der Verfassung für das Oberhaus; ausführlicher dazu Crouch, Melissa, *The Layers of Legal Development in Myanmar*, in: Crouch/Lindsey, Law, society and transition in Myanmar, S. 33–56.

<sup>3</sup> Das Misstrauen im Friedensprozess wird u.a. dargestellt von Kowalewski, Sina, *Österreichische Zeitschrift für Südostasienwissenschaft (ASEAS)* 2014, S. 41–60.

und dessen Umwandlung in das *National Reconciliation and Peace Center* unter der Leitung der Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi zu begrüßen.<sup>4</sup> Gerade in diesem Bereich könnten sich die Vereinten Nationen mit ihren Unterorganisationen noch stärker engagieren indem sie eine Vermittlerrolle in den Verhandlungen einnehmen und ihre Erfahrungen aus vergangenen Aussöhnungsbemühungen teilen und vor Ort umsetzen. Wünschenswert wäre außerdem eine Aufstockung der finanziellen Mittel des *United Nations Peacebuilding Fund* für Myanmar, der seit 2012 sechs Projekte mit insgesamt 7,7 Mio. US-Dollar unterstützt hat.<sup>5</sup>

### **Bildung als Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung**

Sowohl für den Friedens- und Demokratisierungsprozess als auch für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes spielt der Faktor Bildung eine wichtige Rolle. Wie die Zahlen des Statistischen Instituts der UNESCO von 2010 und 2014 zeigen, konnten hierbei bereits Verbesserungen verzeichnet werden. Im Vergleich zu 2010 haben sich beispielsweise die Netto-Einschulungsquoten für Vorschul- und Primärschulbildung erhöht.<sup>6</sup> Gleiches gilt auch für die Sekundarschulbildung und den universitären Bereich, wenngleich der Zuwachs dort geringer ausfällt. Allerdings schließen noch immer 25,2 % der SchülerInnen den primären Bildungsweg nicht ab, wofür unter anderem die fehlende Infrastruktur, die fehlende personelle Ausstattung und die mit nur 0,8 % des BIP<sup>7</sup> zu beziffernden sehr geringen Ausgaben für den Bildungsbereich verantwortlich sind. Leider gab es bisher zudem keine Verbesserungen im Bereich der arbeitsmarktorientierten Berufsbildung, was auch die OECD in ihrem multidimensionalen Bericht von 2014 zu Myanmar hervorhebt.<sup>8</sup> Daraus lässt sich die dringende Notwendigkeit ableiten, in diesem Bereich stärker aktiv zu werden und berufsbildende Qualifikationsmöglichkeiten zu schaffen, gerade um auch der modernisierten Wirtschaft Rechnung zu tragen und den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften zu decken. Dies setzt aber auch voraus, dass die dafür notwendige Bildungsinfrastruktur geschaffen wird. In diesem Bereich könnte die UNESCO als Sonderorganisation der Vereinten Nationen eng mit den nationalen Behörden und der Regierung zusammenarbeiten, Bildungsprojekte fördern und den Bau von Schulen unterstützen. Auch deutsche Bildungsinstitute sollten hierbei aktiv werden bzw. ihr Engagement ausweiten. Das Goetheinstitut ist bereits vor Ort vertreten, bietet Deutschkurse an und setzt sich für interkulturelle Zusammenarbeit ein. Die Institute sollten darüber hinaus möglichst eng mit den nationalen Bildungsträgern kooperieren, Bildungsangebote im Bereich Menschenrechtsschutz, Demokratie und interkulturelle Kompetenzen schaffen und dafür auch alternative Ansätze nutzen. Beispielsweise könnten Studierende als Mentoren in Schulen aktiv werden und damit einen Generationen übergreifenden Bildungsprozess fördern. Außerdem besteht im Bereich der universitären Bildung ebenfalls Potential für das Engagement Deutschlands: Kooperationen mit den Universitäten in Myanmar sollten angestrebt, Forschungseinrichtungen aufgebaut und Austauschmöglichkeiten geschaffen werden. In gemeinsamen Forschungsvorhaben könnten sich die Wissenschaftler Problemstellungen vor Ort widmen und zu deren Lösung beitragen. Beispielsweise hat die Universität Kassel bereits Umweltforschungsprojekte (bspw. Bodenfruchtbarkeitsmanagement für den Reisanbau, Risiken der Bodenerosion durch die

---

<sup>4</sup> Myanmar Peace Monitor, Myanmar Peace Center, <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/myanmar-peace-center> (besucht am 01. August 2016); The Republic of the Union of Myanmar, Ministry of Information, National Reconciliation and Peace Center formed, <http://www.moi.gov.mm/moi:eng/?q=announcement/12/07/2016/id-7666> (besucht am 01. August 2016).

<sup>5</sup> United Nations Peacebuilding Fund, Myanmar, <http://www.unpbf.org/countries/myanmar/> (besucht am 23. Juli 2016).

<sup>6</sup> UNESCO Institute for Statistics, Country Profiles: Myanmar, <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=MMR> (besucht am 27. Juli 2016).

<sup>7</sup> Der Wert bezieht sich auf das Jahr 2011, vgl. United Nations Development Programme, Human Development Reports, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MMR> (besucht am 30. Juli 2016).

<sup>8</sup> OECD, Multi-dimensional Review of Myanmar, Volume 2: In-Depth Analysis and Recommendations, 2014, S. 114 ff.

Landnutzung um den Inle-See) durchgeführt.<sup>9</sup> Finden derartige Projekte in enger Zusammenarbeit mit den Wissenschaftlern vor Ort statt, können diese Maßnahmen langfristig zur Kapazitätsbildung und damit zur besseren Entwicklung des Landes beitragen.

### **Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen**

Der aktuellste Bericht der Sonderberichterstatterin des UN-Menschenrechtsrats vom März 2016 zeigt, dass systematische Menschenrechtsverletzungen insbesondere gegen die Minderheiten in Myanmar leider noch immer gegenwärtig sind.<sup>10</sup> Um diese und andere besser aufdecken zu können, schaffte das Parlament die *National Human Rights Commission*, die bereits mehrere Fälle untersuchte. Ein Beispiel ist die Tötung des Journalisten Aung Kyaw Naing, der zuvor über die bewaffneten Auseinandersetzungen im Mon Staat berichtet hatte. Die Kommission stellte fest, dass dieser durch das Militär festgenommen, gefoltert und erschossen wurde.<sup>11</sup> Lediglich ein Militärgericht beschäftigte sich im Anschluss mit den Geschehnissen, welches die beiden mutmaßlichen Täter freisprach.<sup>12</sup> Als Reaktion auf die darauffolgende Forderung der nationalen Menschenrechtskommission wurde der Fall auch vor einem zivilen Gericht verhandelt. Zwar sahen es die Richter für erwiesen an, dass die beiden Beschuldigten für den Tod des Journalisten verantwortlich waren, eine Verurteilung von Angehörigen des Militärs durch ein ziviles Gericht allerdings nicht möglich sei, sodass eine Bestrafung ausblieb.<sup>13</sup> Dieses Ergebnis zeigt zweierlei: einerseits wird deutlich, dass die Kommission in der Lage ist, unabhängige Untersuchungen durchzuführen und dadurch Missstände aufzudecken. Andererseits kann diese Entwicklung nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn die so gewonnenen Erkenntnisse auch zu einer Verfolgung und Verurteilung der Täter und zu einer Entschädigung der Opfer führen. Geschieht dies nicht, so wird die Autorität und der Einfluss der Kommission in Frage gestellt, sodass sie langfristig an Bedeutung zu verlieren droht. Auch wegen des vom UN-Menschenrechtsrat bereits kritisierten Umgangs mit der muslimischen Minderheit (Rohingya)<sup>14</sup> im Land bedarf es gerade einer starken nationalen Menschenrechtskommission. Außerdem gibt es noch immer eine Reihe von Gesetzen, die mit internationalen Menschenrechtsstandards in Teilen nicht vereinbar sind (Strafgesetzbuch, Gesetz über friedliche Versammlungen und Prozessionen, Gesetz über rechtswidrige Vereinigungen, Gesetz über die Konvertierung zu einer anderen Religion u.a.).<sup>15</sup> In diesem Zusammenhang ist die Arbeit des UN-Menschenrechtsrats und seiner Sonderberichterstatterin bedeutend und sollte vertieft werden. Die aktuelle Lage muss kontinuierlich überwacht und Ergebnisse inklusive notwendiger Handlungsempfehlungen veröffentlicht werden. Damit einher geht auch, dass

---

<sup>9</sup> Universität Kassel, Ökologische Agrarwissenschaften, Landuse changes around Lake Inle (Myanmar), <https://www.uni-kassel.de/fb11/agrar/fachgebiete-einrichtungen/opats/forschung/laufende-projekte/landuse-at-lake-inle.html> (besucht am 19. Juli 2016); Veröffentlichungen dazu: Htwe T.N., Brinkmann, K., Buerkert, A., Spatio-temporal assessment of soil erosion risk in different agricultural zones of the Inle Lake region, southern Shan State, Myanmar. *Environmental Monitoring and Assessment* 187 (2015), 617; Naing, T.; Kingsbury, A.; Bürkert, A.; Finckh, M., A Survey of Myanmar Rice Production and Constraints, *Journal of Agricultural Research in the Tropics and Subtropics* 109 (2008), 151-168.

<sup>10</sup> UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Yanghee Lee, UN Doc. A/HRC/31/71, 8. März 2016.

<sup>11</sup> Republic of the Union of Myanmar, Myanmar National Human Rights Commission, The inquiry report of the Myanmar National Human Rights Commission into the death of Ko Aung Naing (a) Ko Aung Kyaw Naing (a) Ko Par Gyi, <http://www.mnhrc.org.mm/en/2014/12/the-inquiry-report-of-the-myanmar-national-human-rights-commission-into-the-death-of-ko-aung-naing-a-ko-aung-kyaw-naing-a-ko-par-gyi/> (besucht am 30. Juli 2016).

<sup>12</sup> Radio Free Asia, Myanmar Journalist's Widow Will Appeal Murder Case to Higher Authorities, 5. November 2015, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/journalists-widow-will-appeal-murder-case-to-higher-authorities-05112015173415.html> (besucht am 30. Juli 2016).

<sup>13</sup> Radio Free Asia, Myanmar Journalist's Widow Will Appeal Murder Case to Higher Authorities, 5. November 2015, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/journalists-widow-will-appeal-murder-case-to-higher-authorities-05112015173415.html> (besucht am 30. Juli 2016).

<sup>14</sup> UN Human Rights Council, Situation of human rights of Rohingya Muslims and other minorities in Myanmar, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/32/18, 28. Juni 2016.

<sup>15</sup> UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Yanghee Lee, UN Doc. A/HRC/31/71, 8. März 2016, Rn. 8 – 17.

sich die relevanten Gremien für einen Beitritt Myanmars zu den bestehenden UN-Menschenrechtsverträgen (bspw. die Anti-Folterkonvention und den UN-Zivilpakt) einsetzen.

### **Demokratisierung erfordert Meinungsfreiheit**

Eine ebenfalls weitreichende und für die Stärkung der Zivilgesellschaft im Rahmen des Demokratisierungsprozesses bedeutende Verbesserung erfuhr die Meinungs- und Medienfreiheit. Die Zensur durch die Regierung wurde weitgehend aufgehoben und ermöglicht nunmehr eine nahezu freie Berichterstattung. Als positiven Effekt der neu gewonnenen Meinungsfreiheit lassen sich die, inzwischen auch öffentlich stattfindenden, Diskussionen über politische und gesellschaftliche Themen und Prozesse identifizieren. Sie leisten einen wichtigen Beitrag im politischen Willensbildungsprozess und sind für das Funktionieren einer Demokratie von herausragender Bedeutung. Allerdings ist auch in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass verschiedene Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass Journalisten noch immer mit Argwohn betrachtet, festgenommen und sogar verurteilt werden (bspw. die Verurteilungen wegen einer Reportage über eine Fabrik zur Herstellung chemischer Waffen).<sup>16</sup> Daran wird sichtbar, dass sich die neu gewonnene Freiheit noch nicht manifestiert hat und auf unsicheren Beinen steht.

### **Fazit**

Ohne dass die bisherige Darstellung Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, kann abschließend festgehalten werden, dass die bisher erreichten Veränderungen zu begrüßen sind und Myanmar auf bemerkenswerte Weise einen guten Weg in die Zukunft eingeschlagen hat. Gleichzeitig ist es nun aber umso wichtiger, dass weitere Reformen nicht aufgeschoben werden, da ansonsten ein Vertrauensverlust der Bevölkerung riskiert wird. Sowohl der Friedens- und Aussöhnungsprozess als auch der Schutz der Menschenrechte müssen an erster Stelle stehen und dürfen nicht hinter wirtschaftlichen Belangen zurücktreten. Hierbei ist ein verantwortungsvolles Engagement der internationalen Gemeinschaft gefragt. Die Demokratie muss sich aus der Bevölkerung selbst heraus entwickeln und aus dieser erwachsen. Deshalb sollten Maßnahmen insbesondere darauf gerichtet sein, die Zivilgesellschaft zu stärken, damit zukünftige politische Entwicklungen auf dem Willen der Bevölkerung unter Berücksichtigung der Belange der Minderheiten in Myanmar fußen.

---

<sup>16</sup> Reuters, Myanmar journalists on trial for reporting alleged chemical weapons factory, 16. Februar 2014, <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-journalists-idUSBREA1F03D20140216> (besucht am 29. Juli 2016).