

# Myanmar in der Transition

## Zur Perspektive einer Drogen-Gesetzreform

*Die Autorin ist  
Zeithistorikerin  
mit dem Schwer-  
punkt Politikstra-  
tegien im asia-  
tisch-pazifischen  
Raum nach  
1945: Myanmar/  
Burma. Sie ist in  
der Politikbera-  
tung tätig.*

**Auf Myanmars Agenda stehen komplexe Fragen, die das eigene Rechtssystem betreffen. Hierzu gehören auch diejenigen einer neuen Drogen-gesetzgebung und ihrer Implementierung.**

Zurzeit besitzt das Land eine im allgemeinen Konsens als überkommen erachtete Drogengesetzgebung. Sie beruht hauptsächlich auf dem Narcotics Drugs and Psychotropic Substance Law (1993) und auf dem Burma Excise Act (1917), der »den Nadelgebrauch durch nicht-medizinisches Personal« unter Strafe stellt. Beide Gesetze begründen Repression und Kriminalisierung Drogenabhängiger in Myanmar. Resignatives Verhalten der Betroffenen und eine epidemische Ausbreitung drogenbezogener Erkrankungen wie HIV-Infektionen sind die Folge. Laut einer Schätzung von United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) bedeutet dies in Zahlen 220.000 bis 260.000 HIV-Erkrankter im Jahr 2015.

Inwieweit spiegelt sich der derzeitige Transitionsprozess in der Drogenpolitik des Landes wieder, gemessen an den Parametern der »Good Governance« Transparenz, Effizienz und Sicherheit? Um diese Frage zu klären, ist der sozio-ökonomische Hintergrund zu betrachten, um die Möglichkeiten einer liberalen Gesetzgebung darzustellen und die jüngst ergriffenen Regierungsmaßnahmen im Bereich der Drogenpolitik skizzieren zu können.

### Myanmar als Drogenproduzent

Myanmar mit einem Opiumanbau, der aktuell weltweit der zweitgrößte nach Afghanistan ist, produziert sowohl das halbsynthetische Heroin als auch vollsynthetische Amphetamine Type Stimulants (ATS). Darunter fallen Amphetamine wie die Aufputschdroge Speed und euphorisierende, appetitzügelnde Metamphetamine wie Crystal Meth, in Myanmar als Yaba (früher: Yama) bezeichnet. Bei der Yaba-Produktion ist Myanmar weltweiter Spitzenproduzent. Angaben zu den Produktionsmengen sind bezüglich aller genannten Drogen ungenau und basieren beispielsweise im Falle von Heroin auf Beschlagnahmen und Hochrechnungen bezüglich des Opiumanbaues.

Die Hauptproduktionsstätten für Heroin und ATS in Myanmar befinden sich im nördlichen Shan-Staat. Kramer betont, dass in Myanmar »cease-fire groups«, lokale Milizen und auch Einheiten der myanmarischen Armee (Tatmadaw) in das Drogengeschäft involviert sind. Die hohe ATS-Produktion gilt als eine Folge des Opiumbannes, der Ende der 1990er Jahre

bis 2005 in Kraft war, und diese ist in Myanmar mittlerweile aus praktischen Gründen (mobile Laboratorien) attraktiver als diejenige von Heroin.

### Myanmar als Drogenmarkt

Drogen aus Myanmar werden im Land selbst und im asiatischen Ausland – insbesondere in der Volksrepublik China von einer urbanisierten, »hochgestressten« Konsumentenschicht – nachgefragt. Der Drogenweltreport 2016 konstatiert dabei, dass es nicht unbedingt nur die Nachfrage ist, die den Drogenkonsum steigen lässt, sondern auch das reiche Drogenangebot aus Afghanistan und der Mekong-Region, zu der auch Myanmar und die Volksrepublik Laos gehören.

In Myanmar gibt es derzeit, laut Gesundheitsministerium Myanmars, schätzungsweise 83.000 männliche injizierende Drogenabhängige, die in der Regel in struktureller Armut leben. Durch die eingangs dargestellte Rechtslage werden diese kriminalisiert. Das staatliche Methadonprogramm greift ausschließlich, wenn sich die Erkrankten als »abhängig« registrieren lassen. Das jedoch kommt einem sozialen Stigma gleich, denn die Sucht ist dann »offiziell«. Es ist deshalb problematisch, weil mitunter Kommunen, und innerhalb dieser auch religiöse Gruppierungen, die Schuld für die Konflikte zwischen den ethnischen Armeen und dem myanmarischen Militär den Drogenabhängigen zuweisen und somit diese für die schwierigen Lebensumstände verantwortlich machen.

### Verflechtungen der Schattenzweige

Die unkontrollierte Ausbreitung von HIV steht auch mit den Gefängnisaufenthalten in Zusammenhang, die oftmals die Folge kleinster drogenbezogener Vergehen sind.<sup>1</sup> Eine Reform der Drogenpolitik bedeutete, dass diese drakonische Rechtsprechung durch eine humanitär geleitete Perspektive ersetzt würde. Der aktuelle Standard globaler Drogenpolitik ergibt sich aus der Perspektive von Querschnittspolitik. Diese betrifft nicht nur das (Straf-)Rechtssystem, sondern in besonderem Maße das Gesundheits- und Bildungswesen. Prävention und Schadensbegrenzung gelten hierbei als Leitlinien. Suchtkranke werden nicht strafrechtlich verfolgt, sondern medizinisch versorgt. Armutsbekämpfung, gekoppelt an Bildungspolitik, soll einen Weg aus der staatlichen Repression zeigen. Im Falle Myanmars ist zudem die Rolle der politischen Ökonomie zu nennen. Kein

anderes ökonomisches Segment in Myanmar ist so intransparent wie das derjenigen Gelder, die aus der Schattenwirtschaft der ›Drogengelder‹ erwirtschaftet werden.<sup>2</sup> ›Good Governance‹ hingegen macht Transparenz im Finanzwesen zur Bedingung.

Strafverfolgung als ›Durchsetzung geltender Gesetze‹ (*law enforcement*) im Sinne eines staatlichen Gewaltmonopols bedeutet in Myanmar seit spätestens 1948 eine fragile Situation. Seitdem wird in diesem Land um den Begriff der Staatlichkeit gerungen. Insbesondere das Thema Drogen ist seit den 1950er Jahren an Gebiete mit Grenzregionen gebunden, in denen das Rechtssystem des Staates Myanmar nicht anerkannt wird. Zu nennen sind im nördlichen Shan-Staat die Kokang-Enklave als Special Region No. 1 oder der Wa-Staat als Special Region No. 2. Es ist prägend für Myanmar, dass diejenigen Ethnien, die am stärksten um Autonomie kämpfen – wie die Kachin – sich dem hoheitsrechtlichen Akt des *law enforcement* nicht beugen. Aus diesem Grund ist in den genannten Gebieten – aus Perspektive der myanmarischen Regierung – von Räumen begrenzter Staatlichkeit zu sprechen.

Die Myanmar Police Force (MPF) und das Militär als die operativen Kräfte der Exekutive verfolgen Drogendelikte. Das Militär ist aber, wie oben dargestellt, teilweise selbst in das Drogengeschäft involviert. Dies ist bekannt, jedoch ab einem bestimmten Rang nicht nachweisbar. Perspektivisch wird, wie Selth ausführt, mit einer fortschreitenden Demokratisierung eine Schwächung des Militärs und eine Stärkung der Polizeikräfte verbunden sein; noch fehlt es jedoch an einem klaren Mandat, das polizeiliche Befugnisse gegenüber dem Militär regelte.<sup>3</sup> Die myanmarische Polizei ist seit Kolonialzeiten mit schlechter Reputation versehen und, unzureichend bezahlt, gilt sie als brutal und korruptionsanfällig. Es fehlt zudem an Ausrüstung wie Drogenspürhunden und Scannern. Bezogen jedoch auf ›Good Governance‹ geht es hier um effizientes Handeln in bestem Sinne.

## Erste Ansätze

Die myanmarische Regierung hat im Herbst 2016 mittels des staatlichen Central Committee for Drug Abuse Control (CCDAC) erstmalig sowohl mit Regierungsorganisationen wie United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) und UNAIDS als auch mit (I)NGOs wie der Myanmar Anti Narcotic Association (MANA), dem National Drug User Network (NDNM) und dem Transnational Institute, Amsterdam (TNI), einen Gesetzentwurf diskutiert, der die Weichen in Richtung liberale Drogenpolitik in Myanmar stellen könnte. Dies geschah im Nachgang der United Nations General Assembly Special Ses-



sion on Drugs (UNGASS) im April 2016. Das Ergebnis ist laut Kramer völlig offen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Regierung den Argumenten von INGOs wie dem TNI, den Stimmen der beteiligten Kommunen und dem UNODC folgt, die sämtlich gegen Kriminalisierung und für die Perspektive von Gesundheitsmanagement, Prävention und ›Schadensbegrenzung‹ eintreten. Im Sinne von ›Good Governance‹ wäre die Schaffung sozialer Sicherheit ein Ziel. Bisher ausgeschlossene Gruppen der Bevölkerung könnten an der aufkeimenden Prosperität des Landes teilhaben. ■

*Schlafmohnfelder im Shan Staat, Myanmar. Foto: Kyle David James – lizenziert unter der Creative Commons Lizenz CC-BY-SA 4.0, Wikimedia*

## Literatur

- › J. Downing (2016): A Fix Drug Policy?, in: Frontier Myanmar: 28.11.2016. <http://frontiermyanmar.net/en/a-fix-for-drug-policy>
- › T. Kramer (2016): The Current State of Counternarcotics Policy and Drug Reform Debates in Myanmar. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Kramer-Burma-final.pdf>
- › Report from Third Myanmar Opium Farmer's Forum. Pyn Oo Lwin, 11.–12.9.2015. Hrsg. TNI, Amsterdam. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/report\\_from\\_third\\_myanmar\\_opium\\_farmers\\_forum.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/report_from_third_myanmar_opium_farmers_forum.pdf)
- › UNODC. 2016. World Drug Report 2016. u. a. Wien.

## Anmerkungen

- 1 E. Jensema/Nang Pann Ei Kham (2016): ›Found in the Dark‹. The Impact of Drug Law Enforcement Practises in Myanmar. Drug Policy Briefing Nr. 47, September 2016. TNI/National Drug User Network. (Hrsg.). [https://www.tni.org/files/publication-downloads/drug\\_policy\\_briefing\\_47\\_found\\_in\\_the\\_dark.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/drug_policy_briefing_47_found_in_the_dark.pdf).
- 2 V. Lemma (2016): The Shadow Banking System: Creating Transparency in the Financial Markets; u. a. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- 3 A. Selth (2014): Police Reform and the ›Civilisation‹ of Security in Myanmar, in: M. Crouch/T. Lindsey. (Hrsg.): Law, Society and Transition in Myanmar. u. a. Oxford, U. K.: Hart Publisher: 211–288.