

# Mingalabar Demokratie!

## EU und die ersten Schritte der Demokratie in Burma

von  
Marina  
Kramer

Als Thein Sein, Burmas Präsident, bei seinem Amtsantritt am 30.3.2011 sagte: »Wir garantieren, dass alle Bürger gleich sein werden vor dem Gesetz [...]. Wo es nötig ist, werden wir unsere bestehenden Gesetze verbessern, aufheben beziehungsweise neue einführen mit dem Ziel, die Grundrechte der Bürger zu implementieren«, waren nicht nur viele Bürger Burmas, sondern auch die meisten Politiker und Analysten in der Europäischen Union (EU) skeptisch. Zum Zeitpunkt der Rede war Burma ein isoliertes, autoritäres und abgewirtschaftetes Land mit einer der schlechtesten Menschenrechtsbilanzen in der Welt. Das erste Mal seit dem Militärcoup im Jahr 1962 bekam Burma eine Zivilregierung, allerdings unter der Führung eines ehemaligen Premierministers in der Militärregierung (2007–2011) und ehemaligen Kommandanten der Armee.

### Demokratie auf der Überholspur

Seit dieser Rede hat sich Burma rasch verändert und reformiert. Dabei scheint es, dass die langjährigen Sanktionen seitens des Auslandes nicht der Auslöser dieser Veränderungen waren. Und obwohl der Reformprozess unvollendet bleibt, ist die Transformation so tiefgreifend, dass sie nunmehr als irreversibel gilt: politische Gefangene wurden entlassen, Versammlungsfreiheit umgesetzt, die Medienszensur gelockert und der Kyat Wechselkurs freigegeben. Vor allem wurde auch die Kooperation mit den vielen ethnischen Gruppen, der Opposition und der internationalen Gesellschaft, d. h. in erster Linie mit dem lange skeptischen Westen, aufgenommen. Der Weg der Demokratisierung bleibt schwierig. Vor allem die ethnisch und religiös motivierte Gewalt unter anderem im Rakhine Staat und ein flüchtig bleibendes Friedensabkommen im Kachin Staat sind schädlich für den Reformprozess.

### Annäherungsschritte seitens der EU: Hohe Erwartungen

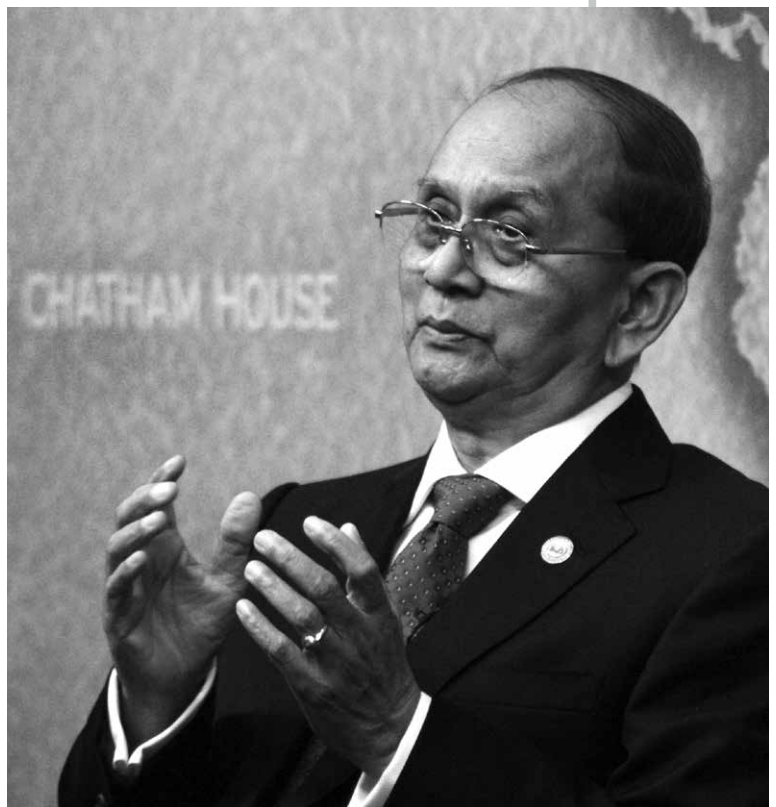
Auf die positiven Entwicklungen reagierte die EU mit konkreten positiven Schritten. Sie hob die Sanktionen gegen Burma im April 2013 auf. Das Land genießt seit 2011 eine kontinuierliche Verbesserung der Beziehungen mit dem Westen. Zuerst kamen aber die Politiker. Schon Anfang 2011 wollten hochrangige Gäste aus dem Ausland die neue politische Situation aus erster Hand einschätzen. Die Regierung Burmas empfing sie offen und ließ Tref-

fen mit der Opposition zu. Die Repräsentanten der EU hatten den Eindruck gewonnen, dass die von der Hauptstadt Naypyidaw gesteuerten Reformen ernst gemeint sind und weitere Reformen folgen werden. Unter anderem unter den Besuchern: EU-Kommissarin Kristalina Georgieva (September 2011), EU-Außenvertreterin Catherine Ashton (April 2012) und der Präsident der Europäischen Kommission (EK) José Manuel Barroso (November 2012).

Auch die einzelnen EU-Staaten intensivieren ihre Beziehungen zu Burma seitdem. So besuchte zum Beispiel der deutsche Staatsminister des Außenministeriums Werner Hoyer Burma schon im Jahr 2011, gefolgt von Außenminister Westerwelle direkt nach den Nachwahlen 2012. Diese Besuche dienen zwei Hauptzwecken: 1) mehr über das südostasiatische Land zu lernen und den Reformprozess auch durch politische Präsenz zu unterstützen, und 2) Angesichts der wirtschaftlichen Öffnung dem jeweiligen Land ein besseres Profil in Burma zu verschaffen. Um diesen Austausch zu fördern, wird noch für 2013 die Eröffnung einer EU-Delegation erwartet, die von Roland Kobia geleitet werden wird. Bis heute unterhalten neben dem EU-Verbindungsbüro, das im April 2012 von Catherine Ashton eröffnet wurde, allerdings nur vier EU-Länder Botschaften in Rangun: Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien.

*Die Autorin ist selbständige Beraterin, Projektmanagerin und Forscherin. Ihre Arbeit umfasst Projekte in der Friedensforschung und Demokratisierung.*

*Burmas President Thein Sein  
Foto: Chatham House/Flickr*



## Sanktionen gegen Burma wurden aufgehoben

Das Resultat des Reformprozesses und zahlreicher hochrangiger Treffen sind konkrete Veränderungen der Beziehungen der EU zu Burma:

Am 22.4.2013 beschlossen die Außenminister der EU-Staaten, alle Sanktionen gegen Burma aufzuheben, nachdem sie schon im Vorjahr vorerst ausgesetzt worden waren. Einreiseverbote, Vermögenssperren und Handelsbeschränkungen wurden aufgehoben, lediglich das Waffenembargo bleibt bestehen. Laut Diplomaten profitieren von der Aussetzung mehr als 800 Firmen, die Handelsbeschränkungen und einem Investitionsverbot unterlagen. Zudem wurden Einfuhrverbote für Edelhölzer, Edelsteine und Edelmetalle gestoppt.

## EU-Entwicklungs- und Humanitäre Hilfe angehoben

Die Entwicklungshilfe der EU basiert auf einem Strategie-Dokument und wird durch das *Indikative Mehrjahresplanungsdokument* (MIPD) implementiert, deren aktualisierte Version *Bewertung der Halbzeitstrategie 2007–2013 und des Mehrjahresplanungsdokumentes 2011–2013* heißt. Das aktuelle Portfolio (2011–2013) beträgt 30 Millionen Euro, besonders für Programme im Gesundheits- und Bildungssektor und für den Kapazitätsaufbau im Bereich Administration.

Die Europäische Kommission stellte im Jahr 2012 über eine ihrer spezialisierten Behörden, das *Europäische Amt für Humanitäre Hilfe* (ECHO), 24 Millionen Euro als Hilfe für über eine Million Menschen in Konfliktgebieten beziehungsweise in von Naturkatastrophen betroffenen Gebieten Burmas bereit, insbesondere an der Grenze zu Thailand, im Kachin-, im Chin- und im Rakhine-Staat.

Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi in Oslo  
Foto: Utenriksdepartementet UD/Flickr



Die Friedensprozesse in Burma werden ausgiebig unterstützt, vor allem durch das *Myanmar Friedenszentrum*. Während eines Treffens mit Präsident Thein Sein im Juni 2012 bot die *Peace Donor Support Group* (PDSG) fast 450 Millionen Euro zur Unterstützung des Friedensprozesses und anderer Projekte an. Davon werden von Großbritannien 300 Millionen Euro bereitgestellt und seitens der EU 150 Millionen Euro für 2012 und 2013. Wichtig erscheint vor allem die Gründung und Unterstützung des angesprochenen *Myanmar Friedenszentrum* (eröffnet im November 2012), dessen Gründungsdokument von Kommissionspräsident Barroso und Aung Min, dem ehemaligen Eisenbahnminister, der heute einer der erfolgreichsten Friedensunterhändler ist, unterzeichnet wurde. Die Kommission stellte im ersten Schritt 700.000 Euro bereit und versprach für 2013 weitere 30 Millionen Euro.

## Friedenszentrum von Myanmar

Der nachhaltige Frieden in Europa wurde vor allem durch die Versöhnung und politische Integration im Rahmen der EU erreicht (wofür die EU 2012 auch mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde). Die EU-Außenpolitik legt deshalb besonderen Wert auf solche Projekte. Es wird nicht mehr daran gezweifelt, dass die Regierung Burmas ernsthaft versucht, die Konflikte zu beenden. Seit Ende 2011 wurden 13 Friedensabkommen unterschrieben, von welchen viele eine formalisierte Version informeller *Gentlemen's agreements* sind. Das durch einen Präsidentenerlass errichtete Friedenszentrum »soll als Dialogplattform für alle dienen, die sich am Friedensprozess von Myanmar beteiligen.« Das Friedenszentrum soll der Koordinator aller Friedensaktivitäten werden und Ein-Stopp-Dienstleistungszentrum für Geber und Nichtregierungsorganisationen sein.

Die burmesische Regierung und die EU haben die Sichtweise, »dass derzeit eine historische Chance besteht, dauerhaft den Frieden in Myanmar zu sichern, und den ethnischen Gebieten nach Jahrzehnten von Konflikten nunmehr zu Wohlstand zu verhelfen. Das zu diesem Zweck gegründete Friedenszentrum setzt auf Vertrauensbildung und Achtung der politischen und der Menschenrechte.« Das Zentrum bietet politischen und strategischen Rat und koordiniert die Arbeit der Regierung auf fünf Hauptgebieten: Waffenstillstandsverhandlungen und Implementierung, Friedensverhandlungen und politischer Dialog, Koordination der Entwicklungs- und Humanitären Hilfe in Konfliktgebieten, Public Diplomacy und Minenräumung. Da das Zentrum erst seit kurzem geöffnet ist, muss mit einer Einschätzung der Effektivität allerdings noch gewartet werden.

## Die Aufnahme Burmas in die Alles-außer-Waffen-Initiative

Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, die *Alles-außer-Waffen-Initiative* der EU, ein allgemeines Präferenzsystem, das einseitige Vergünstigungen zugunsten der Entwicklungsländer bietet, für Burma einzuführen. Dieses wurde 1997 aufgrund schwerer und systematischer Verletzungen der Prinzipien der Konventionen der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) zurückgezogen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Artikels (Juni 2013), berieten das Europäische Parlament und der Europäische Rat den Vorschlag.

## Deutschlands Beitrag zu Burmas Demokratisierung

Deutschland unterstützt die Demokratisierung Burmas nicht nur durch die EU, sondern auch mithilfe eines selbständigen Beitrags. So zum Beispiel plant der DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) noch im Jahr 2013 ein Büro vor Ort zu eröffnen. Deutschland stellt zudem 12,5 Millionen Euro im Rahmen des Schwerpunktes *Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung* zur Verfügung. Über Nichtregierungsorganisationen und die Vereinten Nationen unterstützt Deutschland »Projekte in den Bereichen humanitäre Hilfe, Armutsbekämpfung, Substitution von Drogenanbau, Gesundheit und Bildung mit jährlich etwa neun Millionen Euro«. Zahlreiche Deutsche Stiftungen und Entwicklungszusammenarbeitorganisationen wie die *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES) und die *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) sind vor Ort mit Projekten erfolgreich. Auch im Bereich Kultur und Bildungskooperation gibt es viele Beispiele: Kooperationsabkommen zwischen deutschen und burmesischen Hochschulen, Forschungsaufenthalte von 15–25 Wissenschaftlern aus Burma in Deutschland und seit Oktober 2012 ist eine DAAD-Langzeit-Dozentin an der *University of Yangon* tätig. Es gibt Pläne für eine Wiedereröffnung des 1965 geschlossenen Goethe-Instituts. Aktuell wird Deutsch an den Fremdsprachenuniversitäten in Rangun und Mandalay gelehrt und von circa 1.600 Burmesen gesprochen.

## Durch Bildung und Frieden in eine bessere Zukunft

Die hohen lokalen und internationalen Erwartungen, kombiniert mit den vielen Entwicklungsorganisationen und Firmen, die in Burma investieren möchten, treffen auf mangelnde Kapazitäten bei Regierung und Exekutive, die einfach alles neu lernen muss. Gleichzeitig sind das Rechtssystem und der öffent-



Junge buddhistische Mönche  
Foto: Marina Kramer

liche Dienst noch sehr schwach, und rechtsstaatliche Prinzipien sind nicht in allen Fällen durchsetzbar. Während Fortschritte bei den Menschenrechten bemerkbar sind, bleiben große Herausforderungen, vor allem in Bezug zu Minderheiten, Religion und Frieden.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass die EU eine realistische Haltung in Bezug auf die Umsetzung der gemeinsamen Kooperationsprogramme einnimmt. Im Fokus der Programme sollten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau bei den wichtigsten Akteuren wie Politikern, Behördenmitarbeitern und Angestellten von Nichtregierungsorganisationen stehen. Dies muss durch Förderung der allgemeinen Bevölkerung (zum Beispiel durch politische Bildung) ergänzt werden, da dies zur Stärkung der Zivilgesellschaft beiträgt. Der größte Stolperstein für tiefgreifende Reformen im Lande bleiben die akuten und schwelenden Konflikte. Es wird entscheidend sein, dass entsprechende Maßnahmen zur Lösung der Konflikte intensiv und kontinuierlich unterstützt werden. Die Gründung des Friedenszentrums ist sicher ein wichtiger Schritt hierzu.

## Literatur

- › Kramer, Marina (2013): »Vom Paria zum Publikumsliebbling? Aktuelle Entwicklungen der EU & USA – Myanmar Beziehungen«, in Handbuch Myanmar, Asienstiftung.
- › Euro-Burma Office (2011): President Thein Sein's Inaugural Speech. EBO Analysis Paper, Nr 2.
- › Council of the European Union, Burma/Myanmar: EU sanctions suspended, Brussels, 14 May 2012, 9626/12, PRESSE 195.