

Mut zur Lücke

Zivilgesellschaft in Burmas Minderheitengebieten

NGOs als Sprachrohr für gesellschaftliche Interessen und als Mittler zwischen Staat und Familie gehen auch am autoritär geführten Burma nicht vorbei.

Kerstin Schiele

In diesem Sinne füllt die burmesische Zivilgesellschaft die soziale und kulturelle Lücke, die der Staat nicht schließen kann. Wie dies geschieht und welche Möglichkeiten die zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Minderheitengebieten nutzen, steht nachfolgend im Vordergrund. Nach Dorning konstituieren ganz allgemein vier verschiedene Typen von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Burma die so genannte Zivilgesellschaft. Zum einen sind hier internationale Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs) zu nennen, dann von der Regierung gesponserte NGOs (government organized non-governmental organizations – GONGO, so zum Beispiel die 1993 gegründete *Union Solidarity and Development Association* – USDA), sowie lokale NGOs und kleinere Gruppen innerhalb der Gemeinschaft. Diese Einordnung der zivilgesellschaftlichen Akteure wirft jedoch Probleme auf, vor allen die Zuordnung der GONGOs zur Zivilgesellschaft ist fraglich. Zivilgesellschaftliche Organisationen, deren Führung durch die Regierung bestellt wird und dieser verantwortlich sind, lassen sich nicht mehr als Zivilgesellschaft im herkömmlichen Sinne bezeichnen, denn allgemein kennzeichnen vier wesentliche Charakteristika die Zivilgesellschaft: Eine zivilgesellschaftliche Organisation muss sich auf freiwilliger Basis gründen, gewaltlos agieren, autonom und pluralistisch sein. Das kann für die GONGOs nicht mehr angenommen werden. Nach diesen Kriterien müssen für Burma ebenfalls politische Parteien und der Wirtschaftssektor vom Begriff der Zivilgesellschaft ausgenommen werden – Erstere aufgrund der strikten Regulierung und Letztere wegen seiner Schwäche und Manipulation durch das autoritäre burmesische Regime.

NGOs gründen sich, wo der Staat sich nicht kümmert

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Burma bilden sich vor allem dort, wo der Staat wenige oder keine Güter oder Dienstleistungen für die Bevölkerung zur Verfügung stellt. Dies trifft überwiegend für die Gebiete der ethnischen Minderheiten in Burma zu. Die sieben ethnischen Hauptminderheitengruppen des Landes (Karen, Karenni, Kachin, Chin, Arakanesen, Shan, Mon) unterscheiden sich durch verschieden starke zivilgesellschaftliche Organisation und Struktur. Sie tragen dazu bei, der ethnischen Identität Ausdruck zu verleihen, lokal Legitimität zu gewährleisten und gleichzeitig die Lücke im Sozial- und Kulturbereich, die der Staat nur unzureichend oder gar nicht ausfüllt, zu besetzen. Wie diese umgesetzt wird, ob interethnische Kooperationen zu verzeichnen sind und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, darum soll es im Folgenden gehen.

Betrachtet man die zivilgesellschaftliche Genese in Burma allgemein für das gesamte Land, lassen sich während der Parlamentarischen Demokratie (1948–62) zivilgesellschaftliche Organisationen, wie die *Young Men's Buddhist Association*, finden. Allerdings wird in den 1960er Jahren die schwach ausgeprägte Zivilgesellschaft, genauso wie die Opposition, durch das Regime eliminiert. Erst mit dem Aufstieg der demokratischen Bewegung und den studentischen Protesten von 1988 konnte auch bei den Gründungen landesweiter zivilgesellschaftlicher Organisationen ein Anstieg verzeichnet werden. Durch die Zivilgesellschaft konnten konkrete Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung in Burma und dann nach und nach in den Gebieten der ethnischen Minderheiten, wie zum Beispiel im Bildungswesen, artikuliert werden.

Bei der Analyse von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Burma ist die Rolle der INGOs von besonderer Bedeutung in der internen und externen Unterstützung von lokalen Interessengruppen, da diese effektiver vor Ort und somit bürgernäher tätig sind als militärnahe Organisationen oder staatliche Abteilun-

Die Autorin hat in Marburg Politikwissenschaft studiert. Ihre Diplomarbeit hat sie zur Minderheitenpolitik in Burma verfasst.

gen. Das Vorhandensein von internationalen NGOs vor allem in Gebieten der ethnischen Minderheiten schafft ein fruchtbares Umfeld, durch das auch die Bildung von lokalen NGOs vorangetrieben werden kann. Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass der Staat sowohl INGOs als auch lokale NGOs restriktiv behandelt.

Von den zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich verstärkt in den 1990er Jahren in den Minderheitengebieten bilden konnten, sollen exemplarisch drei vorgestellt werden. Zum einen die ethnische Minderheit der Kachin und der Mon, die beide jeweils ein Waffenstillstandsabkommen mit dem Militärregime geschlossen haben, und zum anderen die Karen, die sich bisher in keiner Waffenruhe befinden, aber Gespräche mit dem Regime aufgenommen haben. Letztere entwickelten bereits 1994 das *Karen*

(KPC) ist ein Beispiel für intraethnisches zivilgesellschaftliches Engagement, da es ebenfalls aus buddhistischen und christlichen Karen besteht. Ziel dieser Organisation ist neben dem Voranbringen von Frieden schaffenden Maßnahmen, die Zusammenarbeit zwischen den anderen zivilgesellschaftlichen Karen-Organisationen zu ermöglichen. Diese Organisationen verdeutlichen die Janusköpfigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure innerhalb der ethnischen Minderheit der Karen, denn die Zivilgesellschaft entwickelte sich in einer in sich zersplitterten Gruppe. Andererseits ist es beachtlich, dass die gesellschaftlich-orientierten Aktivitäten der zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteure der Karen anstiegen, trotz der Fortsetzung der bewaffneten Kämpfe der Karen mit dem Regime und der dadurch bedingten verstärkten Militärpräsenz im Karen-Gebiet.



Quelle: Defiant Humor. The best of Harn Lay's political cartoons from *The Irrawaddy*, o.O., 2006, S. 45

Development Committee (KDC), wodurch sie die prekäre Lage im Karen Gebiet – durch kriegerische Auseinandersetzung mit dem Militärregime geprägt – für die Karen-Bevölkerung zu verbessern beabsichtigten. Ziel des KDC war es, den Aufbau der zerstörten Gebiete voranzutreiben und die Karen zur Partizipation am sozialen Fortschritt und zur Selbstentfaltung anzuregen. Dabei sollte vor allem in den Bereichen Literatur, Kultur, Bildung, Wirtschaft, Gesundheit und Soziales investiert werden. Allerdings waren in den ersten Jahren des Bestehens des KDC fast nur im Gesundheitssektor Verbesserungen zu verzeichnen. Anstrengungen für Veränderungen im Karen-Gebiet wurden immer wieder seitens der KDC gemacht. Herauszuheben ist die Initiierung eines *Karen Forum on Development* durch Komitees des KDC, einem Forum bei dem 2002 christliche und buddhistische Karen beteiligt waren, was aufgrund der inneren Zersplitterung der Karen von besonderer Bedeutung ist. Seit 2004 wurde die Rolle des KDC als humanitäre und Entwicklungshilfeorganisation bekräftigt. Auch das *Karen State Peace Committee*

Die Kachin hingegen haben mit dem Regime ein Waffenstillstandsabkommen geschlossen und können somit in einem relativ friedlichen Gebiet durch Duldung seitens des Staates zivilgesellschaftliche Tätigkeiten aufnehmen. Alle diese Tätigkeiten müssen sich auf eine rein soziale Sphäre beziehen. Versuchen zivilgesellschaftliche Akteure auch politisch zu agieren, drohen ihnen Verbote seitens des autoritären Regimes. Eine zivilgesellschaftliche Organisation der Kachin ist beispielsweise die *Shalom Foundation*, eine lokale NGO, die für die Verwirklichung von Frieden und Entwicklung im Kachin-Gebiet konzipiert wurde. Die Tätigkeiten blieben aber nicht nur darauf beschränkt, vielmehr wurden sie erheblich erweitert, sodass die *Shalom Foundation* als ein wichtiger Vermittler zwischen dem Militär und der *Kachin Independent Organization* (KIO) wirkte. Die *Shalom Foundation* bestärkte gleichzeitig die KIO auch an der Verfassungsgebenden Versammlung, die von 1993 bis 2007 dauerte, zu partizipieren. Darüber hinaus engagiert sich die *Shalom Foundation* für den friedensstiftenden Dialog zwischen den verschiede-

nen ethnischen Minderheitengruppen und blieb somit nicht auf eine Minderheitengruppe beschränkt, sondern agiert ethnien- und religionsübergreifend. Zu den Aufgabenbereichen, die sich mit der Zeit ausdehnten, gehören Verbesserungen in Sektoren wie Bildung und Entwicklung, hier unter anderen Ausbildungen in Konfliktlösung, Friedensstiftung und Traumabewältigung, Anwendung von Instrumenten wie Mediation, Foren, Konsultationen und Networking. Eine weitere von den Kachin gegründete zivilgesellschaftliche Organisation ist die *Metta Development Foundation*, die ähnliche Tätigkeitsfelder auf lokaler Ebene abdeckt. Da das Militärregime im zivilgesellschaftlichen Bereich nicht in der Lage ist, Verbesserungen für die lokale Bevölkerung zu erreichen, müssen die ethnischen Minderheitengruppen selbst für Entwicklung sorgen. Die ethnienübergreifende Tätigkeit der *Metta Development Foundation* zeigt sich in vielen Minderheitengebieten. Beispielsweise betreiben die *Metta Development Foundation* und die *Shalom Foundation* gemeinsame Aktivitäten im Karen-Gebiet. Ebenso unterhält die *Metta Development Foundation*, die als legal registrierte lokale NGO gilt, Projekte im Shan-, Karenni- und Mon-Gebiet. Gleichzeitig weist dieser zivilgesellschaftliche Akteur auch strategische Partnerschaften mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf. Hier ist die *Mon Women's Organization* (MWO) zu nennen, die Entwicklungen auf Gemeindeebene voranbringt wie zum Beispiel im Bereich Erwachsenenbildung.

Die Motivation der Zivilgesellschaft

Obwohl das Militärregime die Bedingungen für legal und autonom agierende nicht-politische zivilgesellschaftliche Organisationen vorgibt und somit eine restriktive Rolle übernimmt, schaffen es die Akteure der Zivilgesellschaft der verschiedenen ethnischen Minderheitengruppen Raum für ihre gesellschaftlichen Aktivitäten zu finden. Die Motivationen aller zivilgesellschaftlichen Akteure sind die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zunächst der eigenen Region und, falls erfolgreich, auch landesweit – in diesem Fall Ethnien übergreifend zu wirken. Dabei schaffen es die Organisationen vom autoritären Regime zumindest geduldet zu werden und somit ihre Tätigkeiten in Gebiete anderer Minderheiten auszudehnen. Die vorgestellten ethnischen zivilgesellschaftli-

chen Akteure handeln in Kooperation mit anderen lokalen NGOs im gesellschaftlichen Aktionsfeld. Hier kann lediglich der vom Regime gesetzte Rahmen ausgenutzt werden, um zu agieren und die Entwicklung voranzubringen. Das Militärregime versucht auch diesen gesellschaftlichen Raum zu kontrollieren, indem es pseudo-zivilgesellschaftliche Organisationen wie die *Union Solidarity and Development Association* (USDA) gründete. Allerdings sollte die Regierung mit den Waffenstillstandsabkommen, die sie bisher mit Minderheitengruppen geschlossen hat, für die Bedürfnisse der Bevölkerung aufkommen. Da dies misslang, versucht die lokale Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit internationalen NGOs diese Lücke zu füllen. Dies liegt sowohl im Interesse der Bevölkerung als auch des Regimes. Denn so konnte das Militär auch die zivilgesellschaftlichen Akteure für die Erfüllung der von ihnen nicht eingehaltenen Versprechen ausnutzen. Die Rolle der Zivilgesellschaft in Burma weist somit einen ambivalenten Charakter auf, denn die beginnenden Verbesserungen stärken auch die Position des Militärregimes und können es stabilisieren, weshalb es der Zivilgesellschaft erlaubt, sich sozial in den Minderheitengebieten zu engagieren. Tendenziell ist die Hilfe der Selbsthilfe der hier vorgestellten ethnischen Minderheiten der Kachin, Karen und Mon zu begrüßen, da das Vorhandensein von Zivilgesellschaft ein bedeutsames Element für politischen Pluralismus und Demokratie ist. Damit können zivilgesellschaftliche Akteure in Burma Antriebsmotor für eine Transition sein und folglich positive Auswirkungen für die künftige Entwicklung des Landes haben. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn sich die Zivilgesellschaft von ihrem ursprünglichen sozialen auf einen politischen Bereich ausdehnen würde, indem sie sich konkret als Mittler zwischen diesen beiden Sphären einsetzt. Ansätze hierzu sind bereits – wie bei der *Shalom Foundation* erläutert – zu verzeichnen. Damit füllen die zivilgesellschaftlichen Akteure der Minderheiten die Lücke, die der Staat nicht besetzt.

Literatur

- Dorning, K. (2006): Creating an Environment for Participation: International NGOs and the Growth of Civil Society in Burma /Myanmar. In: Wilson, T. (Hrsg.) (2006): Myanmar's Long Road to National Reconciliation. Singapur, ISEAS Publications.
- Ja Nan Lahtaw (2007): Peace Initiatives among Ethnic Nationalities: The Kachin Case. In: Ganesan, N./ Hlaing, K.Y. (Hrsg.) (2007): Myanmar: State, Society and Ethnicity. Singapur..
- South, A. (2007): Ceasefires and Civil Society: The Case of the Mon. In: Gravers, M. (Hrsg.) (2007): Exploring Ethnic Diversity in Burma. Kopenhagen, NIAS – Nordic Institute of Asian Studies..
- Steinberg, D.I. (2006): Civil Society and Legitimacy: The Basis for National Reconciliation in Burma/Myanmar. In: Wilson, T. (Hrsg.) (2006): Myanmar's Long Road to National Reconciliation. Singapur, ISEAS Publications.



Quelle: Defiant Humor. The best of Harn Lay's political cartoons from *The Irrawaddy*, o.O. 2006. S. 67