

Viel Sanktion, wenig Wirkung?

Die Burmapolitik der Europäischen Union

Seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung in Burma im Jahre 1988 stellt sich für die EU zunehmend die Frage, wie man am effektivsten mit der Militärdiktatur umgehen soll. Oftmals wird gerade die relativ kohärente Position der EU gegenüber der Militärdiktatur in Burma als Beweis für die Ernsthaftigkeit der europäischen Versuche angeführt, Werte wie Demokratie und Menschenrechte zu exportieren.

33

Markus Reger

Nach über 40 Jahren Militärdiktatur hat sich die politische Lage in Burma jedoch nicht wesentlich geändert und vor allem das Schicksal der Oppositionsführerin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi, die seit Juli 1989 mit einigen Unterbrechungen entweder inhaftiert oder unter Hausarrest steht, ist mittlerweile geradezu zum Sinnbild der vergeblichen Versuche des Westens geworden, einen Wandel in Burma herbeizuführen. Dazu soll im Folgenden, nach einer kurzen Skizzierung der politischen Lage und der Mittel der EU Politik auf den Einfluss externer Akteure und den Erfolg der EU Politik, eingegangen werden.

Die politische Situation Burmas ist von dem Versuch der Militärjunta geprägt, jegliche Opposition im Lande zu unterdrücken. Die systematische Verletzung von Menschenrechten und die Vertreibungspolitik der Regierung gegen die ethnischen Minderheiten führten immer wieder auch zu bewaffneten Konflikten. Als Folge der Kämpfe zwischen der Regierung und Gruppierungen der ethnischen Minderheiten sind mittlerweile rund 150.000 Menschen ins Grenzgebiet zwischen Burma und Thailand geflohen. Insgesamt wird die Zahl der Binnenflüchtlinge auf etwa 500.000 geschätzt. Zwar gelang es dem früheren Premierminister General Khin Nyunt, seit Mitte der 1990er Waffenstillstandsabkommen mit den meisten ethnischen Minderheiten abzuschließen, dennoch dauert vor allem der Konflikt mit den Karen immer noch an. Zaghafte Hoffnungen auf eine langsame Öffnung des Regimes, die vor allem im Jahre 2003

aufkamen, wurden mit der Absetzung Khin Nyunt als Ministerpräsident im Oktober 2004 durch den Oberbefehlshaber der Streitkräfte General Than Shwe, der als Vorsitzender des mittlerweile in State Peace and Devolvement Concil umbenannten SLORC seit nunmehr 15 Jahren Burma mit eiserner Hand regiert, zunichte gemacht.

Doppelstrategie der EU

Neben der politischen wird auch die humanitäre Situation von der EU kritisch beobachtet. Besonders prekär ist die Gesundheitslage, mit einer Kindersterblichkeitsrate von über zehn Prozent liegt Burma weit über der seines Nachbarn Thailand. Ursächlich dafür sind neben den schlechten hygienischen Zuständen vor allem Krankheiten und Seuchen wie Malaria und AIDS. Gerade die Flüchtlinge sind besonders hart davon getroffen. Um dem entgegenzuwirken, hat die Europäische Kommission seit 1992 insgesamt 106 Millionen Euro humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge im Grenzgebiet zur Verfügung gestellt. Die jährlichen humanitären Hilfeleistungen wurden von 2001 bis 2004 auf 19,4 Millionen Euro verdreifacht.¹

Als Reaktion auf die politische Entwicklung in Burma verfolgt die EU eine Doppelstrategie. Durch Sanktionen und Isolation auf internationaler Ebene soll politischer Druck auf die Militärjunta ausgeübt werden. Gleichzeitig soll durch Unterstützung beim Aufbau der Zivilgesellschaft die Demokratisierung vorangetrieben werden. Die Sanktionen wurden seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1988 kontinuierlich verschärft, erste Schritte waren die Einstellung der Waffenlieferungen und der nichthumanitären Entwicklungshilfe. Nach der Annullierung der Wahlen 1990 wurden von den meisten EU-

Der Autor ist wissenschaftl. Mitarbeiter am Arnold-Bergstraesser Institut Freiburg und Lehrbeauftragter für wissenschaftliche Politik an der Uni Freiburg.

Staaten Fördermaßnahmen für Exporte nach Burma eingestellt und Zollbestimmungen für Importe erschwert. 1996 wurde die Palette der EU-Sanktionen in einem »Gemeinsamen Standpunkt« zu Burma zusammengefasst, der seither alle sechs Monate unter Berücksichtigung der aktuellen Lage im Land überprüft und sukzessive ausgebaut wurde. Damit einher gingen auch die Einfrierung der Auslandskonten und Einreiseverbote für die führenden Mitglieder der Militärjunta und deren Familienangehörige, die über die Jahre kontinuierlich auf immer weitere Kreise des Staatsapparates ausgeweitet wurden. Zusätzlich ist europäischen Unternehmen jegliche Kooperation mit den burmesischen Staatsbetrieben untersagt. Als Folge der zunehmenden Zwangsarbeit wird seit 1997 Burma auch der den anderen Entwicklungsländern gewährte privilegierte Zugang zum Europäischen Binnenmarkt verwehrt.²

Die Hauptforderung der EU an das Regime in Naypyidaw bezieht sich aktuell, neben der allgemeinen Achtung der Menschenrechte und Demokratie, auf die Aufnahme von Gesprächen zwischen der Militärjunta und der Demokratiebewegung zur nationalen Aussöhnung, der Wiederaufnahme des Nationalkonvents, der Freilassung der inhaftierten Mitglieder der NLD sowie auf die Beendigung der staatlichen Zwangsarbeit.

Burma der Zankapfel zwischen ASEAN und EU

Spätestens seit der Aufnahme in die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) im Jahre 1997, ist die Frage des Umganges mit Burma auch zu einem der Hauptstreitpunkte in den Beziehungen zwischen der Regionalorganisation und der EU geworden. Hierbei stehen sich zwei konträre Kooperationskulturen gegenüber. Der von europäischer Seite seit dem Vertrag von Maastricht als ausdrückliches Ziel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik definierten Förderung von Demokratisierung und Achtung von Menschenrechten steht auf Seite der ASEAN vor allem die im Treaty for Amity and Cooperation (TAC) begründete Norm der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, als eine der zentralen ASEAN Kooperationsnormen, entgegen. Bereits im Vorfeld der Aufnahme versuchten die Europäer die ASEAN für eine Unterstützung der Sanktions- und Isolationspolitik zu gewinnen, was jedoch von asiatischer Seite kategorisch ausgeschlossen wurde. Die ASEAN plädierte stattdessen für eine Politik des constructive engagement, um so durch Einbindung und informelles Einwirken auf die Militärjunta langsam eine Veränderung zu erreichen; externer Druck, vor allem von westlichen Staaten, wurde als inakzeptabel zurückgewiesen. Die unvereinbaren Positionen beider Seiten führten schließlich nach der Aufnahme Burmas in die ASEAN zur de facto Blockade

der ASEAN-EU Dialogbeziehungen, da von europäischer Seite Verhandlungen mit Vertretern der Militärjunta in internationalen Foren ausgeschlossen wurden. Dies änderte sich erst, als die EU im Jahre 2000 ihre harte Haltung aufgab, da man von europäischer Seite die guten Beziehungen zur ASEAN nicht weiter gefährden wollte. Gleichzeitig zeigte sich aber auch auf Seiten der ASEAN eine langsame Abkehr von dem Nichteinmischungsprinzip. Hintergrund war die wachsende Unzufriedenheit mit den schleppenden Entwicklungen in Burma und der damit verbundene Ansehensverlust der ASEAN auf internationaler Ebene. Dennoch vermied man es bis 2005, die Menschenrechtslage in den Abschlusserklärungen der ASEAN-Gipfel auch explizit anzusprechen.³

Auch im Rahmen des seit 1996 alle zwei Jahre stattfindenden, in stärkerem Maße informellen Asia Europe Meeting (ASEM), dem nicht nur die deutsche Bundesregierung zunehmend die Schlüsselrolle für die Beziehungen zu Asien zuschreibt, war die Frage des Umganges mit Burma Anlass zu massiven Auseinandersetzungen zwischen der EU und der ASEAN. Vor allem Großbritannien und die Niederlande versuchten eine Aufnahme Burmas zu verhindern. Da man von asiatischer Seite das ASEM-Konsensprinzip nicht gefährden wollte, konnte so bis 2004 eine Aufnahme Burmas verhindert werden. Erst mit der durch die EU Erweiterung 2004 verbundenen Aufnahme der zehn neuen EU Mitglieder konnte sich die EU mit ihrer rigorosen Position nicht mehr durchsetzen. Zwar konnte durch die Androhung, den Gipfel 2004 in Hanoi notfalls zu boykottieren, zumindest noch erreicht werden, dass Burma zukünftig nur auf unterer politischer Ebene





Quelle: Archiv

ne bei den Meetings vertreten sein sollte, dennoch ist dieses Einknicken insofern von Bedeutung, als für den ASEM Gipfel 2006 in Helsinki die EU ihre im gemeinsamen Standpunkt beschlossenen Visaverbote für Mitglieder der Militärjunta brechen musste.

Das Prinzip der Nichteinmischung wird gekippt

Ein wichtiger Wendepunkt in den Beziehungen könnte rückblickend das Jahr 2005 gewesen sein. Zuerst gelang es im Juli, auch aufgrund des massiven diplomatischen Drucks der EU und der USA, von Seiten der ASEAN Burma zu einem Verzicht auf die turnusmäßige ASEAN-Präsidentschaft für 2006 zu überreden. Dies geschah mit der Begründung, dass sich die Regierung so auf das bevorstehende »Demokratisierungsjahr« 2006 konzentrieren könne. Anschließend wurde dann auf dem ASEAN-Gipfel im Dezember erstmals in einer für ASEAN Verhältnisse ungewöhnlich offenen Form die politische Entwicklung in Burma kritisiert sowie die Freilassung von Aung San Suu Kyi gefordert und damit praktisch auch das Nichteinmischungsprinzip über Bord geworfen.⁴

China und Indien pflegen gute Beziehungen

Trotz der eher positiven Entwicklung auf ASEAN-Ebene sind es vor allem China und zunehmend auch Indien, die die EU Sanktions- und Isolationspolitik ins Leere laufen lassen. Ähnlich wie in vielen Teilen Afrikas unterläuft China, das traditionell gute Beziehungen zum Regime in Naypyidaw pflegte, auch in Burma die europäische Konditionalitätenpolitik. Angesichts der westlichen Sanktionen wird der Handel mit China immer wichtiger für Burma. Von besonderem Interesse sind für Peking die großen Erdgasvorkommen, aber auch Burmas geostrategische Position im Indischen Ozean. Dieses Werben Chinas wird von Indien als direkte Bedrohung wahrgenommen, beide Staaten sehen in Burma einen wichtigen strategi-

schen Partner in einem möglichen sino-indischen Konflikt. In New Delhi verdächtigt man Peking schon länger, dass Burma als Zugang in den indischen Ozean für die chinesische Marine genutzt werden soll. Um dies zu verhindern, bemüht man sich seinerseits um gute Beziehungen zur Militärjunta. Die Kooperation ist dabei mittlerweile weit über reine Freundschaftsbekundungen hinausgegangen. Schon länger arbeitet man auch auf militärischem Gebiet zusammen, unter anderem zur Bekämpfung von Rebellenbewegungen im gemeinsamen Grenzgebiet.⁵ Von europäischer Seite wird diese Entwicklung sehr skeptisch beobachtet, so führte die Lieferung eines indischen Überwachungsflugzeuges aus britischer Fertigung zu erheblicher Kritik aus Großbritannien.

Betrachtet man den Erfolg der europäischen Burmapolitik muss man feststellen, dass letztlich wenig bewirkt wurde. Burmas »Demokratisierungsjahr« 2006 ist vorbei, ohne dass sich die politische Lage wesentlich geändert hat. Zwar haben die »Erfolge« des Jahres 2005 den Druck von Seiten der ASEAN etwas erhöht, dennoch wurde auf dem nachgeholt ASEAN-Gipfel 2007 die Menschenrechtsproblematik in Burma nicht mehr explizit thematisiert. Solange die ASEAN nicht weiter Druck auf Burma ausübt und die unmittelbaren Nachbarn Burmas die Sanktions- und Isolationspolitik der EU unterlaufen, scheinen die Aussichten auf einen Erfolg der EU Politik eher schlecht bestellt. Selbst die EU Kommission bewertet in einer Anfang November 2003 veröffentlichten Studie unter den derzeitigen Bedingungen die Erfolgchancen der Sanktionen als eher gering. Ursächlich sei die geringe Bedeutung der wirtschaftlichen Beziehungen zur EU für Burma sowie das anhaltende wirtschaftliche Engagement der Nachbarstaaten.

Um den politischen Druck zu erhöhen, scheint es deshalb unabdingbar, China, Indien und Thailand in das Sanktionsregime effektiv einzubinden, da ansonsten die Sanktionen weiterhin wirkungslos verpuffen. Aufgrund der geostrategischen Situation ist dies jedoch eher fraglich. Da die EU aber ihrerseits auch nicht immer genügend Kohärenz in der Burmapolitik aufweist, wie etwa am Beispiel der ASEM Politik zu sehen war, muss der Blick in die Zukunft wohl pessimistisch ausfallen.

Anmerkungen

- 1) http://ec.europa.eu/echo/field/myanmar/index_en.htm
- 2) http://ec.europa.eu/comm/external_relations/myanmar/intro/index.htm
- 3) Loewen, Howard (2005): Demokratie und Menschenrechte im Europa-Asien Dialog – Zusammenprall von Kooperationskulturen, in: Asien Nr. 95, April 2005, S. 53-77.
- 4) Loewen, Howard (2006): Die ASEAN als Impulsgeber Ostasiatischer Integration, GIGA Focus Nr. 2.
- 5) Bert, Wayne (2004): Burma, China and the U.S.A., in: Pacific Affairs, Vol 77, No 2, Summer 2004.