

# Ein Schritt in die richtige Richtung?

## Das Nationale Versöhnungsprogramm

von Ulrike Bey

*Die Initiative ethnischer Oppositionspolitiker von 1999 zielt auf die verstärkte Zusammenarbeit von bewaffneten und politischen Minderheitenorganisationen in Burma ab. Die Autorin fragt, ob sie die Chance hat, dem Versöhnungsprozess eine neue Qualität zu geben.*

Die Verfassungsgebende Nationalversammlung in Burma tagt ab Mitte Februar 2005 erneut.

Auch diesmal sind Repräsentanten verschiedener Waffenstillstandsgruppen der ethnischen Minderheiten aufgefordert, daran teilzunehmen. Als im Mai 2004 die Nationalversammlung nach acht Jahren wieder einberufen wurde, nahmen mehr als 20 Waffenstillstandsgruppen teil. Sie wurden jedoch unter Druck gesetzt, den vorgefertigten Entwurf des regierenden *State Peace and Development Council* (SPDC), der eine verfassungsmäßig garantierte Sonderrolle für das Militär innerhalb Burmas vorsieht, zu verabschieden. 13 Waffenstillstandsgruppen, darunter die *Kachin Independence Organisation*, *New Democratic Army-Kachin*, *New Mon State Party*, *Shan State National Army*, wollten kollektiv ihre Forderungen präsentieren, worin sie größere ethnische Autonomie forderten, direkte Wahlen der (föderalen) Staatsminister und mehr lokale Kontrolle über die natürlichen Ressourcen in ihren Gebieten. Der SPDC verhinderte nicht nur, dass dieser Vorschlag in der Plenarsitzung überhaupt erst eingereicht werden konnte, sondern suspendierte die ganze Nationalversammlung auf unbestimmte Zeit. Obwohl der SPDC solche Vorschläge ignorierte, sandten die Vertreter der ethnischen Gruppen ein deutliches Signal durch ihr geschlossenes Auftreten und die Vorlage eines gemeinsam abgestimmten Forderungskatalogs.

Die letzte Verfassung Burmas von 1974 war infolge der Revolte von 1988 und dem damals verhängten Kriegsrecht außer Kraft gesetzt worden. Die Ausarbeitung einer neuen Verfassung wurde nach den Wahlen von 1990, bei denen die oppositionelle *National League for Democracy* (NLD) 80 Prozent der Sitze im Parlament gewann, von der Militärführung als Bedingung an die Übergabe der Regierungsgeschäfte geknüpft. Seit 1993 tagte ein Nationalkonvent zur Ausarbeitung der Verfassung. Die NLD verließ den Konvent 1995 aus Protest gegen die Verfahrensweise und die Auflagen des Militärs für die Verfassung. Waffenstillstandsgruppen waren zu diesem Zeitpunkt nur als Beobachter zugegen.

### Burma — ein Vielvölkerstaat

Burma ist einer der ethnisch vielfältigsten Staaten der Welt. Ethnische Minderheiten — im Vergleich zur burmesischen Mehrheitsethnie — stellen etwa ein Drittel der 50 Millionen-Bevölkerung dar und bewohnen mehr als die Hälfte des Staatsgebietes. Administrativ ist das Land in sieben überwiegend von der burmesischen Mehrheit (Birmanen beziehungsweise Bamar) bewohnte Divisionen und sieben ethnisch bezeichnete Teilstaaten (Arakan, Chin, Kachin, Shan, Karen, Karenni, Mon) eingeteilt. Allerdings lebt in diesen Teilstaaten eine Vielzahl von Ethnien,

so dass sich der Gebietsname auf die jeweils größte ethnische Gruppe bezieht, die sich »ethnische Nationalitäten« und nicht Minderheit nennen (beide Formulierungen werden hier synonym gebraucht).

Über Jahrhunderte gab es Auseinandersetzungen und Kämpfe zwischen ethnischen Burmesen und nicht-burmesischen Bevölkerungsgruppen. Nach der Unabhängigkeit Burmas bestand erstmals die Möglichkeit zur Beendigung des Konfliktes, da sich Führer der an Zentralburma angrenzenden Staaten mit Ausnahme der Karen, Mon und Rakhine, entschlossen, sich als gleichberechtigte Partner in einem föderal strukturierten Staat, der »Union von Burma«, in dem so genannten Panglong-Abkommen von 1947 anzuschließen. Ermöglicht wurde diese Absichtserklärung maßgeblich durch das Wirken des Unabhängigkeitsführers Aung San. Jedoch wurde in der 1948 verabschiedeten Verfassung zwar die Existenz der ethnischen Staaten anerkannt, diese aber der Zentralregierung in Rangun unterstellt und den einzelnen ethnischen Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Rechte eingeräumt. So wurden beispielsweise nur vier ethnische Staaten für die Kachin, Karen, Karenni und Shan geschaffen. Darüber hinaus wurde den Karenni und Shan ein Sezessionsrecht nach zehn Jahren gewährt, wohingegen für die Chin lediglich eine »Spezialregion« und für andere Minderheitengruppen wie

*Die Rezensentin arbeitet für die Burma-Initiative des Asienhauses.*



Mon, Pao und Rakhine erst gar keine territoriale Regelung festgelegt wurde.

## Ein jahrzehntelanges Konflikterbe

Dieses konstitutionell verankerte Ungleichgewicht gab den Ausschlag für den beginnenden Bürgerkrieg einiger nicht-burmesischer Gruppen gegen die Zentralregierung. Die Probleme verstärkten sich 1958, als der Shan-Staat sein verfassungsmäßiges Recht zur Abspaltung auszuüben strebte. Als Kompromiss versuchte eine »föderale Bewegung« unter dem Shan-Führer und ersten Präsidenten der Union von Burma, Sao Shwe Thaik, die Verfassung zu modifizieren. In dieser Verfassung wurde vorgesehen, einen Staat für die burmesische Bevölkerungsmehrheit und entsprechende Staaten für die ethnischen Minderheiten zu schaffen, um eine Machtmonopolisierung und -zentralisierung in der Hauptstadt Rangun zu verhindern.

Ein solcher Schritt wurde durch General Ne Win, der die Kontrolle über das Militär und zwischen 1958 und 1960 die so genannte »Caretaker-Regierung« geführt hatte, vereitelt, da er der Ansicht war, dass eine solche Föderation zum Auseinanderbrechen der Union führen könnte. Er putschte sich an die Macht und setzte die Verfassung außer Kraft. Infolgedessen betrachteten sich weitere (ethnische) Staaten nicht mehr legal an die Union gebunden und begannen selbst Befreiungskämpfe.

Entsprechend beschreiben Analysten und Burma-Aktivisten den ethnischen Konflikt als vertikal gegen die Zentralregierung gerichtet. Die Ursache des Konflikts liege in der Nichteinhaltung verfassungsmäßiger Vereinbarungen. Demnach sei eine politische Lösung in Form einer neuen, für alle Seiten akzeptablen Verfassung möglich.\*

## Konfliktende durch Waffenstillstand oder Verfassung?

Seit 1989 hat die Militärregierung nach mehr als vierzig Jah-

ren Bürgerkrieg eine Reihe von Waffenstillstandsvereinbarungen getroffen. Im Rahmen dieser Friedensabkommen wurde den Waffenstillstandsgruppen erlaubt, ihre Waffen zu behalten und ihr Territorium relativ autonom zu verwalten und wirtschaftliche Aktivitäten zu entwickeln. In der Realität sind diese Entwicklungen aber sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Die ansässige Bevölkerung in den »befriedeten Gebieten« profitierte in der Regel wenig von den lukrativen Geschäften mit Holz, natürlichen Ressourcen oder von neuen Wirtschaftsvorhaben wie Öl- und Gasförderung. Vielmehr sind in einige dieser mitunter illegalen Geschäfte ehemalige *Warlords* zusammen mit der Militärregierung verstrickt oder sie finden unter Billigung der Regierung von Rangun statt. Inzwischen gibt es mehr als zwanzig Waffenstillstandsgruppen. Die Friedensvereinbarungen stellen allerdings kein politisches Abkommen dar. Einige der noch verbliebenen kämpfenden Armeen, so die *Karen National Union*, fordern jedoch eine politische Lösung, bevor sie ihre Waffen niederlegen, da sie sich nicht mit »Entwicklung kaufen« lassen wollen.

Abgesehen davon ist es aber zu einer gewissen politischen Trendwende gekommen: Während viele bewaffnete Minderheitenarmeen ursprünglich für ihre Unabhängigkeit kämpften, akzeptieren heute die meisten die Union von Burma und suchen lediglich stärkere lokale und administrative Autorität und Gleichheit innerhalb des Staatengebildes, das heißt ein größeres Ausmaß an Autonomie und Föderalismus. Sie streben nach stärkerer wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung ihrer Region sowie dem Recht auf Ausübung und Pflege der eigenen Sprache, Kultur und Religion.

Für die Vereinten Nationen wurde der ethnische Konflikt Burmas lange Zeit durch den Demokratisierungskonflikt zwischen der bei den Wahlen von 1990 siegreichen NLD unter der Führung von Aung San Suu Kyi und dem regierenden SPDC marginalisiert und war kaum Gegenstand von Resolutionen. Erst 1994 forderten die Vereinten Nationen einen »Dreiseiten-Dialog«, in welchem Militärregime, Opposition (NLD) und ethnische Minderheiten



Foto: J. Heyl

Frauen im Shan-Staat

einen Übergang zu einem demokratischen System miteinander verhandeln.

## Nationales Versöhnungsprogramm der ethnischen Gruppen

Eine der größten Herausforderungen für die ethnischen Minderheitenorganisationen ist es demnach, politische und organisatorische Kapazitäten zu bilden, um sicherzustellen, dass sie an einem Prozess der Demokratisierung partizipieren und ihre Interessen in einem zukünftigen Burma verwirklichen können. Während das Militärregime nach wie vor aus einer Position der Stärke agiert, die Opposition mit Aung San Suu Kyi eine anerkannte und legitimierte politische Führerin hat, gelten die ethnischen Minderheiten als gespalten. Mehr als vierzig geografisch und legal gespaltenen Armeen, Waffenstillstandsgruppen und politische Parteien sollen als eine einheitliche Kraft auftreten und miteinander verhandeln.

Eine entsprechende Initiative ist das *National Reconciliation Programme (NRP)*, das Nationale Versöhnungsprogramm, welches 1999 von Minderheiten- und Oppositionsgruppen im Exil ins Leben gerufen wurde. Ziel ist es, die interethnische Kooperation zu fördern, um als gemeinsame »dritte« Kraft



aufzutreten. Die dahinter liegende Idee ist durchaus im »Geist von Panglong« oder in der »föderalen Initiative« von 1960 zu suchen. Das Programm basiert auf drei Grundsätzen. Im Vordergrund steht erstens der Erhalt der Souveränität und territorialen Integrität der Union von Burma. Gesucht wird zweitens nach einer politischen Lösung, die für alle konstituierenden Staaten akzeptabel ist, und drittens sollen die ethnischen Minderheiten schließlich auf den von den Vereinten Nationen geforderten »Dreiseiten-Dialog« vorbereitet werden.

In dem Versöhnungsprogramm werden Repräsentanten aus jedem Staat — legale politische Parteien, lokale Führer (*community leaders*), Armeen mit Waffenstillstandsvereinbarungen, noch im Kampf befindliche Armeen sowie politische Führer im Exil — zur Zusammenarbeit ermutigt. Sie sollen ihre eigene Vision für ihren Staat entwickeln. Werkzeuge hierzu sind Workshops und Seminare zur Konfliktlösung, um zu verdeutlichen, wie ähnliche Probleme in anderen Konfliktsituationen gelöst wurden. Das Programm ist sehr prozessorientiert: Die Repräsentanten jedes ethnischen Staates werden aufgefordert, eine eigene Verfassung zu entwerfen. In diesem Prozess müssen sie sich damit auseinandersetzen, wie Formen der Selbstverwaltung, der Minderheitenbehandlung und -integration und Formen der Anbindung an die Zentralregierung gestaltet werden können und sollen. Dabei soll nicht primär eine fertige Verfassung als Ergebnis vorgelegt werden, sondern vor allem der Prozess einer inter-ethnischen Zusammenarbeit und das kollektive Durchdenken sensibler Fragen staatlicher Organisation erfahren werden.

Als ein Ergebnis dieser inter-ethnischen Zusammenarbeit in jedem Staat haben die Repräsentanten ethnischer Organisationen im Jahr 2001 einen Ethnischen Nationalrat, *Ethnic Nationalities Council* beziehungsweise *Ethnic Nationalities Solidarity and Cooperation Committee*, gebildet. Ein solcher Rat könnte die sieben ethnischen Staaten in einem späteren von den Vereinten Nationen geleiteten Dreiparteien-Dialog repräsentieren.

## Der Ethnische Nationalrat und Zukunft der Konfliktregelung

Bisher ist der Rat mit politischen Optionen und Forderungen für die ethnischen Minderheiten an die Öffentlichkeit getreten. Als der SPDC im August 2003 seine *Roadmap* zur Demokratisierung vorstellte, brachten die Vertreter der ethnischen Nationalitäten einen eigenen Vorschlag vor, der unter anderem durch die Einbeziehung aller politischen Lager inklusiver und repräsentativer gestaltet war. Obwohl der Vorschlag von der Zentralregierung ignoriert wurde, gelang es den ethnischen Nationalitäten erstmals, nach außen sichtbar zu kooperieren und einen gemeinsamen Vorschlag einzubringen. Auch die anfangs erwähnte Initiative der Waffenstillstandsgruppen in der Nationalversammlung geht auf diese Initiative zurück. Wichtig ist aber, dass der Zusammenhalt zwischen den ethnischen Nationalitäten gestärkt wurde, und dass sie erstmals begonnen haben, selbst über eine eigene Regierungsform nachzudenken und zu diskutieren. Bisher hatte es in der Geschichte des Widerstandes gegen die Zentralregierung zudem inter-ethnische Auseinandersetzungen und unterschiedliche Interessenlagen gegeben. Zahlreiche Koalitionen wurden gebildet und zerbrochen. Vor allem besteht Sorge und Misstrauen bei den ethnischen Akteuren von den anderen politischen Gruppen — Opposition (NLD) und SPDC — für deren Zwecke vereinnahmt zu werden. Ein möglicher Lösungsprozess wird daher noch lange andauern und ist äußerst fragil, zumal sich nicht alle ethnischen Gruppierungen beteiligen. Dennoch wird der Fortschritt der von außen als unlösbar wahr genommenen Spannungen zwischen legalen politischen Parteien, Waffenstillstandsgruppen oder Nicht-Waffenstillstandsgruppen bemerkt. Diese Entwicklung darf tatsächlich nicht zu gering eingeschätzt werden.

Hingegen ignorieren die Machthaber des SPDC die Initiative weitgehend, obwohl eine mögliche Konfliktlösung derzeit allein vom Regime abzuhängen scheint. Ein Beginn wäre ein landesweiter Waf-

fenstillstand durch den SPDC. Doch zurzeit finden wieder Kämpfe in verschiedenen Gebieten im Karen und Karenni-Staat statt und die zunehmende militärische Präsenz des Zentralregimes in Waffenstillstandsgebieten, zum Beispiel in der *Wa Special Region*, bereitet vielen Minderheitengruppen zunehmende Sorge. Darüber hinaus lässt die Absetzung von Premierminister und Geheimdienstchef General Khin Nyunt und vieler seiner Getreuen, dem früheren Hauptverhandlungsführer bei den Waffenstillstandsabkommen, viele Minderheitenführer an dem politischen Willen des SPDC zur Konfliktlösung zweifeln.

Seitens der Opposition beziehungsweise mit ihr sympathisierenden Kräften kam es teilweise zu Kritik an der interethnischen Initiative und am eigenständigen *Roadmap*-Vorschlag. Man befürchtet eine Marginalisierung und weitere Schwächung von Aung San Suu Kyi und der NLD. Andere Beobachter hingegen sehen eine reale Chance für die Minderheiten, die Rolle der Verhandlungsführer im Demokratisierungsprozess zu spielen, falls das Regime es ablehnt, mit der Opposition (NLD) zu verhandeln. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da die NLD zur Teilnahme am gegenwärtigen Nationalkonvent nicht eingeladen ist.

Dabei kann die Einigung über eine Verfassung nur als erster Schritt für die Lösung des Jahrzehnte dauernden Konfliktes gelten. Zur Konsolidierung eines friedlichen Miteinanders müssen alle beteiligten politischen Parteien Willens sein, die Verfassung zu akzeptieren. Der Grundstein auf Seiten der ethnischen Minderheitengruppen ist jedoch gelegt.

## Quellen

- \* Harn Yawgnhwe, *Workshop-Paper präsentiert auf der Konferenz ASEM People's Forum in Hanoi, September 2004*  
[www.asienhaus.de/eurasien/Inroasem/dokument/ExperienceofMyanmarBurma.pdf](http://www.asienhaus.de/eurasien/Inroasem/dokument/ExperienceofMyanmarBurma.pdf)
- Smith, Martin Burma (Myanmar): *The Time for Change. Minority Rights Group International, May 2002*
- ICG-Report: *Ethnic Minority Politics ICG Asia Report Nr.52, Bangkok/Brussels, 7 May 2003*, <http://crisisweb.org/home/index.cfm?id=152&l=1>