

# Ein Dialog in vermintem Gelände

## Zu den Gesprächen zwischen der Militärjunta und der Opposition

von Hans-Bernd Zöllner

*Analytische Aspekte zu den im Oktober 2000 begonnenen Gesprächen zwischen der Militärjunta und der Opposition in Myanmar<sup>1</sup> und den Reaktionen darauf*

### Nachrichten, Reaktionen ...

Am Dienstag, dem 9. Januar 2001 ließ der UN-Sonderbeauftragte für Myanmar, der malaysische Diplomat Razali Ismail der Öffentlichkeit mitteilen, dass es seit Oktober 2000 geheime Gespräche zwischen dem regierenden SPDC<sup>2</sup>, vertreten durch ihren ersten Sekretär Generalleutnant Khin Nyunt, und der Generalsekretärin der NLD<sup>3</sup> und Führerin der Opposition im Lande, Aung San Suu Kyi gegeben habe. Beide Seiten seien »zufrieden mit den bisher auf dem Gebiet der Vertrauensbildung erreichten Ergebnissen«. Über den Inhalt der Gespräche, soweit bekannt die ersten zwischen beiden Seiten seit 1994, an denen Aung San Suu Kyi direkt beteiligt war, teilten weder der UN-Beauftragte noch die beteiligten Gesprächspartner bislang Einzelheiten mit.

Die Mitteilung über die Gespräche hatte sehr positive Reaktionen zur Folge, es gab aber auch skeptische Kommentare und Forderungen nach einer Bekanntgabe der Gesprächsinhalte und einer Beteiligung weiterer Partner an dem Dialog. Die Organisation der Studenten, die 1988 an den Grenzen Birmas den Kampf gegen das Militärregime begonnen hatte, sprach von einem »Durch-

bruch«. Andere sprachen von der Möglichkeit eines Propagandacoups der Regierung. Die vorgetragenen Forderungen lassen sich als eine indirekte Ablehnung des begonnenen Dialogs interpretieren.

### ... und eine Black Box unter Hochspannung

Die kargen Nachrichten von dem Dialog und die vielfältigen Reaktionen darauf lassen sich mit Hilfe des Modells der Black Box erklären und einander zuordnen. Dies ist auch deshalb angebracht, weil Birmas Politik für den außenstehenden Beobachter schwer einsichtig gewesen ist. Die Vorgänge von 1988, die zum Putsch vom 18. September führten, kamen auch für die »Birma-Kenner« völlig überraschend.

Die Nachricht des UN-Sonderbeauftragten vom 9. Januar 2001 enthüllte die Existenz eines von außen uneinsichtigen Raums, in dem Vertreter zweier Parteien Gespräche über Myanmars politische Zukunft führten. Die Gespräche, so wurde mitgeteilt, wurden von den beiden Parteien im Ansatz positiv beurteilt, da sie gegenseitiges Vertrauen gefördert hätten. Konkrete Einzelheiten über den Inhalt der Gespräche wurden nicht preisgegeben.

Die damit verbundene Ungewissheit hat für diejenigen der Außenstehenden eine existentielle Bedeutung, die sich selbst als Mitbetroffene der gegenwärtigen Situation Myanmars und auch als Mitgestalter

der Zukunft des Landes sehen. Sie sind von einem möglichen Ergebnis der Gespräche selbst betroffen. Als von den Gesprächen Ausgeschlossene scheinen sie hilflos dem ausgeliefert, was da passiert.

Dieser Schein trägt. Die Außenstehenden sind durchaus nicht hilflos dem ausgeliefert, was irgendwann als Output aus der Black Box heraus kommen könnte. Sie können als Mitspieler eigene Inputs geben, die das Handeln der Akteure im »schwarzen Kasten« beeinflussen. Dieser Kasten existiert ja nicht im luftleeren Raum, sondern in einem historisch-politischen Spannungsfeld unter den Augen der interessierten und beteiligten Weltöffentlichkeit.

Die Akteure des Dialogs wissen das und stehen unter Erfolgsdruck und Hochspannung. Dieser Druck, der die Beteiligten unterschiedlich betrifft, und unter dem notfalls auch ein Scheitern als »Erfolg« deklariert werden kann, wird mit vorrückender Zeit zunehmen und auf eine Entscheidung drängen. Die äußeren Mitspieler sind mit ihren Interessen dabei zumindest virtuell in der Black Box präsent. Umgekehrt versuchen die Akteure drinnen ihre Verbündeten draußen dazu zu bewegen, den Erfolg des Unternehmens nicht zu gefährden.

### Dynasty — Ein Schlüssel zum Verständnis der Vorgänge in der Box

Die Akteure im »Schwarzen Kasten« sind Generalleutnant Khin

*Der Autor arbeitete als Pfarrer in Südostasien, ist Mitbegründer der Europäische-Burmesischen Gesellschaft Hamburg e.V. Z.Z. hat er einen Lehrauftrag für burmesische Geschichte an der Universität Hamburg.*



Sind sie Aung San Suu Kyis Brüder?

Nyunt für den SPDC und Aung San Suu Kyi für die NLD. Beide haben eins gemeinsam: Sie führen ihren Anspruch auf die Führung Myanmars auf denselben Mann zurück, auf Aung San, den Begründer der Armee Birmas und den Vater der Generalsekretärin der von ihr mitbegründeten Liga für Demokratie. Zwar hat die Militärjunta in den vergangenen Jahren ihre Berufung auf Aung San stark zurückgenommen, da sie damit gleichzeitig immer auf seine Tochter und die eigene politische Rivalin hinwies, doch änderte dies aber nichts daran, dass das Militär die Legitimität ihres politischen Handelns auf den Nationalhelden zurückführt.

Aung San Suu Kyi und Khin Nyunt repräsentieren einzelne in der Person des Nationalhelden vereinigten Aspekte, das einheitsstiftende, religiös fundierte Charisma (Aung San Suu Kyi) und die ebenfalls einigende militärische Stärke (die Junta). Beiden fehlt die Möglichkeit zur alleinigen Gestaltung einer erfolgversprechenden Politik, ohne den Anspruch auf die Nachfolge Aung Sans hohl bleiben muss.

Die Gespräche zwischen den aktuellen Kontrahenten um Birmas Führung lassen sich somit als ein Versuch interpretieren, die Frage der legitimen Nachfolge in der von Aung San begründeten Dynastie einer »neuen birmanischen Demokratie« durch einen politischen Kompromiss zu regeln, um die lange Phase der Konfrontation, die für keine der beiden Seiten einen Sieg brachte, zu beenden.

## Die Chance

Dynastische Nachfolgefragen beziehungsweise Macht- und Regierungswechsel sind in Birma

bisher immer autoritär, etwa durch die von einem Herrscher getroffenen Regelungen, oder gewaltsam entschieden worden. Es gibt in der Nachkriegsgeschichte Birmas/Myanmars kein Beispiel für einen Machtwechsel, der auf einem Konsens zwischen verschiedenen politischen Kräften des Landes beziehungsweise ihrer Vertreter beruht hätte. Die große Chance des

begonnenen Dialogs liegt also darin, dass hier über den Umweg eines Kompromisses nach dem Muster einer dynastischen Nachfolge-Regelung die Grundlage für konstitutionelle Regelungen der zentralen Fragen birmanischer Politik gelegt wird.

Der begonnene Dialog, der etwas Neues anstrebt, knüpft an die alten Traditionen der burmesischen politischen Kultur an, die die Politik des Landes seit der Königszeit dominiert haben. Die Konfrontation des vergangenen Jahrzehnts ist auch auf die Ähnlichkeiten zwischen SLORC/SPDC und NLD zurückzuführen.

Beide verstehen sich primär als Vertreter für das ganze Land, nicht als Teile dieses Ganzen. Die birmanische Armee war immer eine »politische Armee«. Sie war unter Führung Aung Sans das erste Gründungsmitglied der AFPFL<sup>4</sup>, der ersten politischen Sammlungsbewegung des Landes, die die Geschicke Birmas in der so genannten »demokratischen« Periode nach 1948 allein bestimmte. Ohne deren Spaltung (1958) hätte das Militär 1958 und 1962 nicht die Macht übernehmen können. Umgekehrt besteht die NLD-Führung weitgehend aus ehemaligen Militärs<sup>5</sup> und auch Aung San Suu Kyi knüpft immer wieder an die militärische Funktion ihres Vaters an. Die Partei ist — in der Nachfolge der AFPFL — primär eine Sammlungsbewegung und keine Partei unter anderen. Das Wahlergebnis von 1990, das ihr ein so eindeutiges Mandat gab, unterstrich diesen Anspruch und war daher ironischerweise ebenso eher ein Votum gegen ein Mehrparteiensystem in Myanmar wie fast alle Wahlen davor. Schließlich — und entscheidend wichtig — setzt sich die Füh-

rung von Militär und NLD aus ethnischen Burmesen zusammen.

In der Chance eines »historischen Kompromisses«, die mit dem begonnenen Dialog gegeben ist, liegen aber zugleich die Gefahren für ein Scheitern. Zahlreichen anderen Beteiligten am politischen Leben des Landes ist die potentielle Teilung der Macht zwischen zwei im burmesischen Nationalismus verwurzelten Gruppen höchst verdächtig und muss es in gewissem Sinne auch sein.

## Minenfelder

Es ist natürlich überhaupt nicht gesagt, dass die Gespräche auch ohne den Druck, der auf sie von außen ausgeübt wird, zum Erfolg führen können. Die bisherige Konfrontation macht etwa die Einsetzung einer Übergangsregierung aus beiden Lagern schwierig. Die Opposition hatte 1988 auf einer solchen Regierung ohne Beteiligung von Mitgliedern der »alten Garde« bestanden. Dazu kommt, dass das Militär und die NLD keineswegs homogene Größen sind und die beiden Vertreter, die die Verhandlungen führen, jeweils Außenseiter in ihren Organisationen sind. Khin Nyunt hat nie einen Kommandoposten innegehabt und verfügt ebenso wenig über eine Hausmacht wie Aung San Suu Kyi, die ja vor 1988 im Lande nie politisch aktiv sein konnte. Beide sind zudem auf unterschiedliche Art und Weise politische Puritaner.

Damit sind schon zwei der zahlreichen Minenfelder angedeutet, in denen der Dialog stattfindet, die hier an erster und zweiter Stelle angedeutet werden sollen.

## Die ethnischen Nationalitäten

Die nicht ethnisch burmesischen Bewohner Myanmars haben Grund, sich von dem begonnenen Dialog schon deshalb bedroht zu fühlen, weil sie an ihm direkt nicht beteiligt sind. Diese Bedrohung gilt gleichermaßen für die Führer der Gruppen, die mit SLORC/SPDC Abkommen geschlossen haben, wie für die Sympathisanten von Aung San Suu Kyi. SLORC/SPDC hat mit den meisten der gegen das Regime 1988 kämpfenden Gruppen Abkommen

geschlossen, die auf einen Waffenstillstand hinauslaufen und die mit verschiedenen Gegenleistungen — etwa im Hinblick auf weitere Autonomie im Drogenhandel — belohnt beziehungsweise erkaufte wurden. Die Führer dieser Gruppen müssen befürchten, durch eine Einigung der beiden Gruppen ihre Pfründe zu verlieren. Dasselbe gilt für die Sympathisanten und Anhänger der NLD unter den ethnischen Nationalitäten, die befürchten müssen, die ihnen vorschwebenden Autonomien in einem »föderalen Myanmar« zu verlieren,



General Khin Nyunt

aus: Burma Debate Vol. 4, No. 4 (Sep./Okt. 1997), S. 5

wenn auch eine zukünftige Verfassung eine »Union« vorsehen sollte.

Es ist aber damit zu rechnen, dass sich die Interessen der in Myanmar operierenden ethnischen Nationalitäten an guten Kontakten zu beiden Seiten durchaus überschneiden, und dass es auch Kontakte zu beiden Seiten gibt.

Für die zahlreichen im Ausland im Exil lebenden Birmanen der nicht-burmesischen Gruppen, die sich gegen das Regime gestellt haben, ist diese Bedrohung besonders heftig, da sie befürchten müssen, dass ihnen die Grundlage für ihr bisheriges Engagement ganz und gar entzogen wird.

Alle Vertreter der ethnischen Nationalitäten stecken grundsätzlich in einem Dilemma. Sie müssen auf der einen Seite den begonnenen Dialog begrüßen, schon weil sie überwiegend Aung San Suu Kyi als legitime Vertreterin der Opposition anerkannt haben. Diese Unterstützung geschieht auf dem Hintergrund der Erwartung, dass Aung San Suu

Kyi die Politik ihres Vaters fortführen wird, die sich in dem berühmten Abkommen von Panglong vom 12. Februar 1947 niedergeschlagen hat. Das Problem besteht darin, dass dieses Abkommen, in dem die Vertreter der verschiedenen Volksgruppen ihre Bereitschaft erklärten, eine gemeinsame Unabhängigkeit Birmas anzustreben, zum einen nur von symbolischer Bedeutung war und von den Karen und Karenni gar nicht unterzeichnet wurde, und dass es zum anderen vor allem auf der moralischen Autorität Aung Sans begründet war. Ob ein »zweites Panglong« unter der Vermittlung von Aung San Suu Kyi eine beständigere Grundlage für ein multi-ethnisches Birma sein könnte, ist eine offene Frage.

So müssen die ethnischen Nationalitäten befürchten, dass ihre Gebiete auf Dauer unter eine Hegemonie der Burmesen geraten. Daher fordern sie, an diesen Gesprächen als »Dritte Partei« beteiligt zu werden. Diese Forderung als Vorbedingung für weitere Schritte kann aber leicht ein Scheitern des Dialogs implizieren. Auf einer jüngst in Bangkok abgehaltenen Konferenz waren Vertreter von 53 Organisationen anwesend. Die »dritte Partei« besteht aus einer Vielfalt von Gruppen, deren Gemeinsamkeit bisher fast ausschließlich in der Gegnerschaft zum gegenwärtig regierenden Militär unter burmesischer Führung zu finden ist. Es ist daher nicht verwunderlich, dass von dieser Seite eine Änderung der eigenen Haltung gegenüber Myanmars politischer Problematik nicht in Erwägung gezogen wurde.

Eine Grundvoraussetzung auf Seiten der ethnischen Nationalitäten für eine Beteiligung am Dialog wäre daher die Anerkennung einer zumindest teilweise auch gelungenen politischen Geschichte im gemeinsamen »birmanischen Haus«.

## Der »demokratische Westen«

»Demokratie« war der Slogan, der im Zusammenhang mit den Demonstrationen von 1988 am weitesten verbreitet wurde. Eine genauere und einigermaßen unparteiische Auswertung der zahlreichen Dokumente über die Ereignisse von 1988 fehlt. Seitdem wird die Opposition gegen SLORC/SPDC durchgängig mit dem Epithet

»demokratisch« belegt. Die Länder der westlichen Demokratien haben die Ansprüche dieser »demokratischen« Opposition seitdem auf Grund unterschiedlicher Motivation und mit unterschiedlicher Konsequenz unterstützt. Dabei gab es direkte Kontakte mit Aung San Suu Kyi, aber auch mit oppositionellen im Ausland lebenden Birmanen, die zu einem großen Teil, wenn nicht überwiegend, aus Angehörigen der ethnischen Nationalitäten bestehen. Beteiligt sind bei diesen Kontakten eine Anzahl von Nicht-Regierungs-Organisationen, die sich der Achtung von Demokratie und Menschenrechten in Myanmar verschrieben haben und die einen oft sehr aggressiven Druck ausüben.

Die verschiedenen westlichen Unterstützer der »Demokratiebewegung« in Myanmar stehen vor einem ähnlichen Ja-Aber-Problem wie die Gruppen der ethnischen Nationalitäten: Sie können die begonnenen Gespräche nicht frontal kritisieren, sie aber auch nicht eigentlich gutheißen. Ganz offenbar wird in ihnen ein »asiatischer« beziehungsweise



Friedensnobelpreisträgerin  
Aung San Suu Kyi

se »birmanischer« Weg zur Demokratie eingeschlagen, der es möglich machen könnte, dass die seit einem Jahrzehnt angeprangerten Verletzungen der Menschenwürde ungesühnt bleiben. Ihre in den letzten Jahren vorgebrachten Forderungen könnten — weitgehend — Makulatur werden.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass das bisherige Engagement westlicher Regierungen und Gruppen für ein »demokratisches Birma« den Dialog in hohem Maße beeinflusst. Die staatlichen birmanischen Medien haben Aung San Suu Kyi bisher als eine Agentin des westlichen Neokolonialismus, der sich demokratisch tarnt, interpretiert. Wenn diese Angriffe — als eine »vertrauensbildende Maßnahme« — nun erst einmal eingestellt worden sind, heißt das nicht nur, dass die Junta das von Aung San Suu Kyi repräsentierte westlich beeinflusste Demokratieverständnis zumindest als Grundlage für weitere Gespräche zur Kenntnis zu nehmen bereit ist. Es bedeutet auch, dass Aung San Suu Kyi bereit ist, das aus westlicher Sicht negative »Demokratieverständnis« der Junta und der ihr vorangegangenen Regierung ernst zu nehmen. Das ist eine heftige Herausforderung für alle Birma-Aktivisten, die bisher die Regierung Myanmars verteufelt haben. Die möglichen Reaktionen auf diese Herausforderung durch die »Burma-Lobby« und die von ihnen beeinflussten Politiker sind ein schwer kalkulierbares Risiko für die weiteren Gespräche.

## Fazit

Es gibt mittlerweile mehrere Beispiele für die faktische Beeinflussung des Dialogs durch die Außenstehenden. Es gibt Gerüchte über ein mögliches Scheitern der Gespräche angesichts der Tatsache, dass keine schnellen Ergebnisse zu erzielen sind<sup>6</sup>. Auf deutscher Seite gab es Verzicht auf einen Besuch Myanmars durch eine Delegation von Mitgliedern des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Grund: Die Regierung hatte keinen Gesprächstermin mit Aung San Suu Kyi erlaubt. In beiden Fällen zeigt sich das Dilemma des Dialogs. Wenn er wirklich auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit hinauslaufen soll, braucht er Zeit. In dieser Zeit aber wächst das Misstrauen derjenigen unter den Außenstehenden, die vom Ausgang des Dialogs in der Box besonders viel zu befürchten haben<sup>7</sup>.

Trotzdem: Eine Alternative zu dem im Oktober eingeschlagenen Weg ist nicht zu erkennen.

## NGO-Konsultation in Deutschland stellt fest: »Gespräche in Burma noch kein wahrer Dialog«

Am 21. März 2001 trafen sich in Bonn auf Initiative des Euro-Burma Office in Brüssel Vertreter von deutschen Gruppen mit Interesse an Burma zur Einschätzung der Gespräche zwischen Daw Aung San Suu Kyi und der Militärführung in Burma. Unter Berücksichtigung der Einschätzungen a) der burmesisch-demokratischen und nicht-burmesischen ethnischen Führer in Burma vom 6. und 7. März 2001, b) des Treffens der europäischen Burma-bezogenen Nicht-Regierungs-Organisationen in Brüssel vom 24. Februar 2001 und c) des Treffens von internationalen Nicht-Regierungs-Organisationen in Bangkok vom 17.-19. März 2000, wird übereinstimmend festgestellt:

- Die laufenden Gespräche zwischen dem Staatsrat für Frieden und Entwicklung (SPDC) und Daw Aung San Suu Kyi sind eine willkommene Entwicklung, aber müssen noch zu einem wahren »Dialog« weiterentwickelt werden.
- Nicht-burmesische Beteiligung am »Dialog«-Prozess zum frühest möglichen Zeitpunkt ist von entscheidender Wichtigkeit, wenn eine dauerhafte politische Lösung gefunden werden soll.
- Um Vertrauen in die laufenden Gespräche herzustellen, sollte die SPDC in den nicht-burmesischen Gebieten alle Feindseligkeiten und Menschenrechtsverletzungen einschließlich gewaltsamer Umsiedlungen und Zwangsarbeit einstellen.
- Solange es in Burma Zwangsarbeit gibt, sollten die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und alle ihre Mitglieder diese Praxis bekämpfen.

- Solange die Menschenrechte in Burma verletzt werden, sollten alle Burma-Gruppen diese Verletzungen gegenüber der Weltöffentlichkeit bloßstellen.
- Um den Prozess des Dialogs zu unterstützen, sollte die internationale Gemeinschaft, und besonders Deutschland und die EU, zumindest ihre bisherige Haltung beibehalten bis substantielle politische Vereinbarungen erreicht sind.
- Die internationale Gemeinschaft, Nicht-Regierungs-Organisationen eingeschlossen, sollten ohne vorherige und geeignete Konsultation keine vorzeitigen einseitigen Aktionen, etwa Hilfsmaßnahmen und das Lancieren von Kampagnen, unternehmen, die den Prozess des Dialogs gefährden könnten.

Die deutschen burmabezogenen Gruppen haben auf dem Treffen ein kleines Komitee gebildet, um ihre Anliegen in den Gesprächen besser zu gewichten.

Teilnehmer des Treffens:

Amnesty International, Bad Kreuznach; Asienhaus, Essen; Burma Büro, Köln; Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; Deutsch-Burmesische Gesellschaft, Bruchsal; Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin; Karen National Union (Germany); Misereor, Aachen

Beobachter:

BMZ, Bonn; DED, Bonn; Förderverein Myanmar, Saarbrücken; Ressource-Personen des Euro-Burma Office, Brüssel, des Burma-Zentrums der Niederlande und des Netzwerks politischer Führer für Demokratie (PD), Oslo.

## Anmerkungen

- 1) Die regierenden Machthaber verfügten 1989, ein Jahr nach dem Putsch vom September 1988, dass das Land auch international in Zukunft »Myanmar« heißen sollte. In der birmanischen Sprache hieß es schon vorher so. Ähnliche Änderungen wurden für Landesteile, Städte (etwa Yangon für Rangun) und Flüsse vorgenommen. Viele Gruppen, die die Legitimität der Regierung seit 1988 bezweifeln, lehnen es ab, den Namen »Myanmar« zu verwenden. Sie benutzen weiter den vorher im englischen Sprachraum international üblichen Namen »Burma«. Im korrekten Diplomatendeutsch hieß das Land vor 1989 allerdings »Birma«. Der Autor verwendet »Myanmar« für die Zeit nach 1989 und »Birma«, »Birmanen«, »birmanisch« für die Zeit davor. Die größte ethnische Gruppe im Lande wird als »Burmesen« (Adjektiv: »burmesisch«) bezeichnet.
- 2) State Peace and Development Council; vom Tag der Machtübernahme am 18.9.1988 bis zum 15.11.1997 nannte sich die Militärjunta SLORC (State Law and Order Restoration Council).
- 3) National League for Democracy; 1988 gegründete Partei, die die Wahlen von 1990 gewann (sie erhielt über 60 % der Stimmen und gewann über 80 % der Mandate).

- 4) Anti Fascist Peoples' Freedom League, 1944 als Zusammenschluss der Burma National Army sowie der im Entstehen begriffenen kommunistischen und sozialistischen Parteien des Landes gegründet.
- 5) U Tin U, Stellvertreter Vorsitzender der NLD, nicht zu verwechseln mit dem im Februar bei einem Hubschrauberabsturz ums Leben gekommenen ehemaligen 2. Sekretärs des SPDC, Generalleutnant Tin U, war unter Ne Win Verteidigungsminister und galt als dessen möglicher Nachfolger.
- 6) FEER, 10.5.2001
- 7) Co-Autor des Artikels in der FEER ist Bertil Lintner, einer der prominentesten Journalisten, der die Sache der birmanischen Opposition im allgemeinen und der ethnischen Nationalität im besonderen auf seine Fahnen geschrieben hat. Im Unterschied zu ihm unterstützt der Ministerpräsident der Exilregierung, Dr. Sein Win, ein Vetter Aung San Suu Kyis, die Gespräche weiterhin (DVB, 30.4.2001). Und der philippinische Vizepräsident akzeptierte, dass ihm die Militärjunta keine Erlaubnis zum Besuch der Oppositionsführerin gab (AP, 3.5.2001).