

Myanmar und die Vereinten Nationen

Cordula Meyer Mahnkopf

Myanmar und die Vereinten Nationen haben eine erprobte Beziehung. Seit den fünfziger Jahren sind UN-Organisationen in dem politisch zerrissenen Land engagiert, das außenpolitisch immer neutral war. Während der Militärdiktatur waren die UN nur eingeschränkt tätig, in der gegenwärtigen Öffnungsphase sind sie zu einem maßgeblichen Akteur geworden. Sie bilden in Kooperation mit der Regierung Myanmars den Knotenpunkt kommunikativer Vernetzung angesichts des weltweit gestiegenen ökonomischen Interesses an dem vormals isolierten Land.

Mantra der Neutralität

Wie wichtig die Vereinten Nationen für Myanmar sind, kann man auch daran erkennen, dass sie in der Verfassung aus dem Jahr 2008 enthalten sind. Der Punkt ›United Nations‹ steht offiziell auf der Agenda eines Landes, das am 19. April 1948, drei Monate nach seiner Staatsgründung, UN-Mitglied wurde. Wie viele postkoloniale Länder versprach sich die ehemalige britische Kolonie (1886–1948) viel von der internationalen Staatengemeinschaft. Das junge Myanmar, damals Republik der Union Burma, hatte »Respekt«¹ vor den UN und glaubte an eine bessere Zukunft mit ihnen. Diese außenpolitische Zuwendung zu den UN ist im Falle Myanmars nicht hoch genug einzuschätzen, denn das im Zweiten Weltkrieg besetzte, zerstörte und danach vollkommen verarmte Land ging mit einer fest verankerten neutralen Haltung in die Nachkriegsära, nahezu unerreichbar für beide Blöcke des Systemkonflikts. Diese Außenpolitik ist als Sicherheitspolitik zu lesen und gipfelte im Jahr 1977 im Austritt aus der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM). Burma/Myanmar unter Premierminister U Nu übertraf mit dieser strikten Neutralität noch Indien, von dem es heißt, Nehru sei im Herzen immer ein Stück näher an der Sowjetunion gewesen.

Myanmar mit seinen heute rund 54 Millionen Einwohnern verhielt sich typisch für ein postkoloniales Land des asiatisch-pazifischen Raumes, wenn es sich jegliche Einmischung in seine inneren Angelegenheiten verbat. Die innenpolitischen Verhältnisse sind seit der Staatengründung von ethnischen Konflikten geprägt. Diese bürgerkriegsähnlichen Konflikte der Ethnien in Myanmar, insbesondere der Kachin, Shan und Kayen (zuvor Karen) mit den Myanma (Burmanen) um die Kontrolle der Ressourcen und um Autonomie sind vorkolonialer Natur². Sie sind

ungelöst. Wie zu zeigen ist, lässt Myanmar mit der Ausnahme des weiter unten behandelten Rohingya-Konflikts eine Unterstützung durch die UN zu. Myanmar ist in der Vertretung seiner nationalen Interessen grundsätzlich kompromisslos und dabei auch gewillt, die Volksrepublik China, die sich als »guten Freund«³ Myanmars bezeichnet, zu verstimmen.⁴ Chinas kritische Haltung gegenüber Myanmar zeigte sich zwar in den fünfziger Jahren im Ermahnen derer heillos zerstrittenen kommunistischen Partei, zu allem Handeln der Militärdiktatur (1962–2011) jedoch schwieg es. Anders als der Westen, anders auch als die Vereinten Nationen reagierte China nicht auf Myanmars innenpolitische Repressalien. Im Gegenteil, insbesondere während der Zeit der westlichen Sanktionen (1989 bis heute) hat sich zwischen beiden Ländern eine stabile Beziehung herausgebildet. Die geostrategische Lage Myanmars, scharnierartig zwischen Indien und China gelegen und mit dem kürzesten Landweg für China zum Golf von Bengalen, ist dem Westen seit der Konferenz von Teheran 1943 und besonders auch Indien⁵ bewusst.

Vor diesem historisch-politischen Hintergrund ist die besondere Beziehung zwischen Myanmar und den Vereinten Nationen näher darzustellen. Sie ist von einer engen Verflechtung verschiedener Politikfelder geprägt und über die Zeit von fast 70 Jahren als erprobt und geprüft zu bezeichnen. Hieraus ist Potenzial für neue und zukunftssträchtige Kooperationen erwachsen. Im Spannungsfeld zwischen einer respektvollen, aber auch selbstbewussten Grundhaltung Myanmars gegenüber den Vereinten Natio-



Dr. Cordula Meyer Mahnkopf, geb. 1962, ist Zeithistorikerin mit dem Schwerpunkt Politikstrategien im asiatisch-pazifischen Raum nach 1945. Zurzeit lehrt sie im Rahmen einer Gastprofessur am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

1 David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, Oxford 2013, S. 177.

2 David C. Williams, *What's So Bad about Burma's 2008 Constitution? A Guide for the Perplexed*, in: Melissa Crouch/Tim Lindsey (Eds.), *Law, Society and Transition in Myanmar*, Oxford 2014, S. 117–139, hier S. 118.

3 Vgl. Sonderberichterstatter zu Myanmar, 25. Tagung des Menschenrechtsrats in Genf, 17.3.2014, <http://webtv.un.org/watch/id-special-rapporteur-on-myanmar-32nd-meeting-25th-regular-session-of-human-rights-council/3355256060001>, hier: 1:17:31.

4 Vgl. die Vorgänge um den Myitsone-Staudamm. Hierzu auch Wolfram Schaffar, *Die Rolle der EU in Myanmar. Eine vielbeschworene Freundschaft, die sich noch beweisen muss*, Stiftung Asienhaus, Burma-Initiative, Briefing Paper Nr. 7, 2015, S. 3.

5 Mohan Malik, *Burma's Role in Regional Security*, in: Morten B. Pedersen et al. (Eds.), *Burma Myanmar. Strong Regime Weak State*, Adelaide 2000, S. 241–277.

Burma, Birma oder Myanmar?

Die angloamerikanische Machtsphäre, repräsentiert durch die USA, Großbritannien und die Nationale Liga für Demokratie (NLD), gebraucht den Namen Burma bis heute. Offiziell fand die Umbenennung im Jahr 1989 statt. ›Birma‹ ist die deutsche Form des englischen Wortes Burma. Beide Bezeichnungen rühren aus der Kolonialzeit und sind dem indischen Wort ›Brahma‹ entlehnt. Es sind Fremdzuschreibungen. Die zahlenmäßig größte Ethnie (heute knapp 70 Prozent der Gesamtbevölkerung) hat sich selbst immer ›Myanma‹ genannt. Die Wortbedeutung ist unklar, am wahrscheinlichsten jedoch meint es ›stark‹. Myanmar ist die internationale Form der Bezeichnung ›Myanma ain‹, Land der Myanma, wie es seit 1988 heißt.

nen bei wechselnden Einflussmöglichkeiten seitens der UN, gibt es eine Konstante: Die Vereinten Nationen blieben und bleiben Myanmar immer zugewandt. Myanmar wiederum hat sich den UN auch nicht in Zeiten verschlossen, als es zum unzugänglichsten Land der Welt geworden war, weit unzugänglicher als Nordkorea und Iran. Im Folgenden werden Situationen dargestellt, welche die Schwierigkeiten dieses Verhältnisses widerspiegeln, Erfolge und Niederlagen zeigen und gleichzeitig zeithistorische Ausschnitte globaler Politik sind. Anschließend folgt die Darstellung der aktuellen Rolle der Vereinten Nationen beim derzeitigen Übergang Myanmars zu einer demokratischen Staatsform und der damit verbundenen Rückkehr auf die internationale Bühne. Ein Ausblick auf die regionale Integration und die diesbezüglichen Aktivitäten der Vereinten Nationen schließen mit einem Fazit den Beitrag ab.

Myanmar hat sich den UN auch nicht in Zeiten verschlossen, als es zum unzugänglichsten Land der Welt geworden war, weit unzugänglicher als Nordkorea und Iran.

Politische Zerreißen und die Haltung der UN

Im Februar 1953 wandte sich Myanmar an die Vereinten Nationen und bat um Hilfe gegen die Republik von China (Taiwan), die von den USA unterstützt wurde. Anlass waren die aus dem 1949 kommunistisch gewordenen China geflüchteten nationalchinesischen Truppen, die in den Shan-Staaten an der Grenze zu Yunnan die Bevölkerung terrorisierten. Dies schwächte die ohnehin instabile Zentralregierung in Rangun (heute: Yangon), die keine Sicherheit zu bieten wusste, trotz eines kontinuierlichen Aufbaus des burmesischen Militärs (Tatmadaw)⁶. Die Generalversammlung reagierte mit einer Resolution⁷, die Myanmars Hauptanliegen, die Souveränität und territoriale Integrität zu schützen, zwar stärkte, doch wenig bewirkte. Im Juli 1953 erließ sie eine weitere Resolution bezüglich des Mohnanbaus.⁸ Bis heute sind beide Situationen, die der Konflikte in den Shan-Staaten und die des Drogenhandels, weitgehend ungelöst geblieben. Bis heute sind die Vereinten Nationen in die Bewältigung dieser Konfliktlagen einbezogen. Der Weltrogenbericht 2015 dokumentiert die

Schlüsselrolle Myanmars unter anderem beim Mohnanbau⁹ und der Produktion synthetischer Drogen. Das (partielle) landesweite Waffenstillstandsabkommen vom 15. Oktober 2015 wurde auch von den UN als neutralem Beobachter begleitet¹⁰. In den Konfliktgebieten leistet der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) humanitäre Hilfe. In Myanmar leben schätzungsweise 1,1 Millionen Menschen, die aus ihren Dörfern umgesiedelt wurden und in Lagern leben.¹¹ Sie wurden zu Binnenvertriebenen (Internally Displaced Persons – IDPs). Die IDP-Lager sind besonders im Kachin-Gebiet nahe den Shan-Staaten für die UN nicht immer zugänglich. Der Grund sind militärische Sperrzonen. Im Februar 2014 schickte erstmalig auch das chinesische Rote Kreuz Hilfspakete¹² in diese Lager, die teilweise dem kontrollierten Drogenentzug dienen.

Die Bekämpfung der Drogensituation im sogenannten Goldenen Dreieck (Myanmar, Thailand, Laos) sowohl auf sozioökonomischer als auch rechtlicher Seite (Organisierte Kriminalität) gehört durchgängig zum Aufgabenfeld der UN in Myanmar. Stark beteiligt sind hier die USA mittels des UN-Büros zur Bekämpfung von Drogenkriminalität (United Nations Office of Drug and Crimes – UNODC). Mittlerweile sind die Allianzbildungen kämpfender Milizen und Armeen wie zum Beispiel der machtvollen Wa jedoch nahezu undurchschaubar geworden.¹³ Die nie beendete Bürgerkriegssituation in den Gebieten der Peripherie hängt mit dem Panglong-Abkommen (1947) zusammen. Bo [General] Aung San hatte in diesem Vertrag den ethnischen Gruppen einen künftigen Autonomiestatus zugesichert. Dies hätte nach Ablauf einer Zehnjahresfrist die Bildung

6 Vgl. Maung Aung Myoe, *Building the Tatmadaw. Myanmar Armed Forces Since 1948*, Singapur 2009.

7 Vgl. *Complaint by the Union of Burma Regarding Aggression Against the Government of the Republic of China*, UN Doc. A/RES/707(VII) v. 23.4.1953, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/707%28VII%29

8 UN Doc. A/Res/774 (VIII), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/o86/39/IMG/NRoo8639.pdf?OpenElement>

9 Vgl. UNODC, *World Drug Report 2015*, S. 39; UNODC, *Southeast Asia Opium Survey 2014 – Lao PDR, Myanmar*, 10.12.2014; jüngst: UN Press Release GA/SHC/4131, 8.10.2015.

10 Vgl. *Secretary-General's Remarks at Meeting of Partnership Group on Myanmar*, 25.4.2014, www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7623

11 Vgl. Aileen Thomson, *Opening Up Remedies in Myanmar*, ICTJ Briefing on Myanmar, Dezember 2015, S. 6.

12 Vgl. *China's Red Cross Sends First Aid to Kachin Refugees*, Radio Free Asia, 21.2.2014, www.rfa.org/english/news/myanmar/kachin-02212014180205.html

13 Vgl. Tom Kramer, *The United Wa State Party: Narco-Army or Ethnic Nationalist Party?*, Washington, D.C. 2007.

einer föderalen Republik bedeutet und gerade für die Shan-Staaten die Unabhängigkeit. Die Verfassungsfrage bleibt bis heute bestehen, im Jahr 2008 wurde die ›Unauflöslichkeit der Union‹ erneut festgeschrieben und die Zentralregierung in der Hauptstadt Naypyitaw gestärkt.

Das Verhältnis der hierarchisch übergeordneten Zentralregierung zu den nach Autonomie strebenden Regionen bedeutet einen Dauerkonflikt, welcher der Hauptgrund für den geringen Wohlstand des Landes ist. Seit 1987 besitzt Myanmar auf eigenen Antrag¹⁴ den Status eines am wenigsten entwickelten Landes (Least Developed Country – LDC). Dieser Status gilt bis heute, doch läuft mit UN-Unterstützung ein Antrag auf eine Neubewertung.¹⁵ Myanmar ist reich an Bodenschätzen (Öl, Gas, Edelsteine, Erze, Metalle) und dennoch von struktureller Armut tief geprägt. Diese ist auch bedingt durch ethnien- und genderspezifische Ungleichheit, die aufgrund fehlender Zugänge zum Bildungs- und Gesundheitssystem wie auch zum Arbeitsmarkt sozioökonomische Folgen hat. Im jüngsten Bericht über die menschliche Entwicklung (2015) nimmt das Land Rang 148 (von 188) ein.¹⁶

Historische Einordnung, Sanktionen und die Rolle der ILO

Zu Beginn der sechziger Jahre putschte die Armee gegen U Nu und Myanmar wandelte sich im Jahr 1962 unter General Ne Win in eine Diktatur mit anschließender Isolation, die bis ins Jahr 2011 andauerte. Zu beobachten ist, dass Ende 1961 der burmesische Politiker U Thant die Nachfolge des tödlich verunglückten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld antrat. U Thant amtierte bis 1971; im Jahr 1973 wurde ihm der Menschenrechtspreis der Vereinten Nationen verliehen. Inwieweit die ›Freie Welt‹ hier vor aller Welt einen Weg zu einem demokratischen Myanmar aufzeigen wollte, ist eine bisher ungestellte Frage.

Der diplomatische Kontakt zwischen den Vereinten Nationen und Myanmar blieb in diesen 50 Jahren bestehen und ging nicht verloren, auch nicht nach 1988, dem Schlüsseljahr massiver Bürgerproteste – zum Teil waren es Hungerrevolten – und deren gewaltsamer Unterdrückung. In dieser Zeit kehrte Daw Aung San Suu Kyi (siehe Kasten, S. 28) aus dem Exil nach Myanmar zurück und wurde Mitbegründerin der NLD, der demokratischen Partei Myanmars. Die repressive Politik der Militärregierung gegenüber einer Bevölkerung, die weitestgehend ohne bürgerliche Rechte war, ›ahndete‹ der Westen mit harten Sanktionen¹⁷. Diese wurden im Jahr 2013 zu großen Teilen, jedoch nicht völlig aufgehoben. Im April 2012 hielt UN-Generalsekretär Ban Ki-moon als erster ausländischer Diplomat in 50 Jahren vor dem myanmarischen Parlament eine Rede. Hierbei forderte er

den Westen auf, die Sanktionen aufzuheben und in das vollkommen verarmte Myanmar zu investieren, denn ›dies‹ sei ›ein neues Myanmar‹¹⁸. Dieser offiziellen Aufforderung waren von 1997 an Verhandlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) mit Myanmar über die Beseitigung der Zwangsarbeit vorausgegangen. Erstmals seit 1919 hatte die ILO hierbei Artikel 33 angewandt und unter massiven diplomatischen Bedenken Myanmar mit einer Klage vor dem Internationalen Gerichtshof gedroht. Im Jahr 2012 erließ das Land im Sinne der ILO-Konvention 29 ein Gesetz, das Zwangsarbeit unter Strafe stellt. Ferner wurde auf der Grundlage von ILO-Standards ›in seltener Schnelligkeit‹¹⁹ ein Gesetz zur Versammlungsfreiheit erlassen.

Wendepunkt: Wahlen 2010 und Öffnungsprozess

Die Wahlen des Jahres 2010 waren der politische Wendepunkt – sowohl in der Beziehung zwischen Myanmar und der Weltgemeinschaft als auch zwischen der Militärregierung und der Bevölkerung Myanmars. Die Zivilgesellschaft war zu diesem Zeitpunkt durch die Katastrophe des Zyklons Nargis am 2. Mai 2008 gestärkt worden, Selbsthilfe und eine ohnmächtige Regierung ließen Netzwerke entstehen, die seitdem weiter gewachsen sind.²⁰ Der Antrag Frankreichs, die seitens Myanmars zunächst verweigerten Hilfslieferungen militärisch zu erzwingen, wurde im UN-Sicherheitsrat kontrovers debattiert und schließlich aufgrund eines russisch-chinesischen Doppelvetos abschlägig beschieden.²¹ Die Regierung von Myanmar, der Verband Südostasia-

Inwieweit die ›Freie Welt‹ im Jahr 1973 mit der Verleihung des Menschenrechtspreises der Vereinten Nationen an U Thant einen Weg zu einem demokratischen Myanmar aufzeigen wollte, ist eine bisher ungestellte Frage.

¹⁴ Vgl. UN Doc A/DEC/42/428 v. 11.12.1987, www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/gadec42_428.pdf

¹⁵ Vgl. <http://unohrlls.org/news/12-dec-2014-un-to-support-myanmars-graduation-from-ldc-status/>

¹⁶ Vgl. Bericht über die menschliche Entwicklung 2015, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2015, S. 248.

¹⁷ Vgl. Morten B. Pedersen, *Promoting Human Rights in Burma. A Critique of Western Sanction Policy*, u.a. Lanham/MD, 2008, S. 24.

¹⁸ Vgl. Thomas Fuller, U.N. Chief Will Ask West to Lift Myanmar Sanctions, *The New York Times*, 29.4.2012.

¹⁹ Vgl. Richard Horsey, *The ILO and Forced Labour in Myanmar*, in: Morten B. Pedersen/David Kinley (Eds.), *Principled Engagement. Negotiating Human Rights in Repressive States*, Farnham 2013, S. 101–127.

²⁰ Vgl. Tamas Wells/Kyaw Thu Aung, *Village Networks, Land Law, and Myanmar's Democratization*, in: Nick Cheesman/Nicholas Farrelly/Trevor Wilson (Eds.), *Debating Democratization in Myanmar*, Singapur 2014, S. 75–91.

²¹ Vgl. Update Report No. 4: Myanmar, Security Council Report, 14.5.2008, www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-cgIKWLeMTIsG-b-4130257.php?print=true



UN-Foto: Violaine Martin

›The Lady‹ Daw Aung San Suu Kyi

Aung San Suu Kyi, geb. 1945, gilt als Wegbereiterin der demokratischen Bewegung in Myanmar. Besonders nach 1988 ruhte auf ihr die Hoffnung, das politisch zerrissene, unter einer Militärregierung stehende Land (1962–2011) in die Demokratie führen zu können. Diese Hoffnung und der quasi-religiöse Glaube an ihre Person waren ein politisches Erbe. Als Tochter des bis heute verehrten, 1947 ermordeten Bo Aung San wurden die Hoffnungen auf eine faire Behandlung aller Ethnien auf sie übertragen. Aung San Suu Kyi, die einen großen Teil ihres Lebens in Indien und Großbritannien zugebracht hat, kehrte 1988 in ihre Heimat zurück und gründete unter anderem gemeinsam mit Aung Gyi die Partei ›National League for Democracy‹ (NLD). Im Wissen um ihre politische Strahlkraft stellte die Militärregierung Aung San Suu Kyi in den folgenden 20 Jahren wiederholt jahrelang unter Hausarrest; im Jahr 2002 wurde sie für einige Zeit inhaftiert. Den Wahlsieg der NLD im Jahr 1990 ignorierte die Militärregierung. 1991 erhielt Aung San Suu Kyi den Friedensnobelpreis. In den Jahren bis zur Wende (2011) scheiterten verschiedene Treffen zwischen ihr und UN-Gesandten, einige waren jedoch möglich. Die Wahl im November 2015 brachte der NLD und Aung San Suu Kyi als Oppositionsführerin über 80 Prozent der Stimmen. Die regierende ›Union Solidarity and Development Party‹ (USDP) erkannte, anders als 25 Jahre zuvor, diesen Wahlsieg sofort an. Trotz des Wahlsiegs kann Aung San Suu Kyi aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht selbst Präsidentin werden. Mittlerweile wird sie in Myanmar ›The Lady‹ genannt. Im Wahljahr 2015 stand sie wiederholt in der Kritik, weil sie sich weder zu den Vorfällen in der Letpadaung-Kupfermine im Gebiet Sagaing noch zur Rohingya-Frage klar geäußert hatte. Bei der Unterzeichnung des partiellen Waffenstillstandsabkommens am 15. Oktober 2015 in der Hauptstadt Naypyitaw war sie nicht anwesend. Anzunehmen ist, dass ›The Lady‹ über einen präsidentialen Stellvertreter die durch den Sieg der NLD errungene Staatsmacht ausüben wird.

tischer Nationen (Association of South East Asian Nations – ASEAN) und das UN-Landesteam Myanmar bildeten kurz darauf eine Kerngruppe zur Katastrophenhilfe.

Seit dem Jahr 2011 befindet sich Myanmar im Übergang zur Demokratie (transition). Nach Ansicht von Vijay Nambiar, des Sonderberaters des UN-Ge-

neralsekretärs für Myanmar, bewegt sich dieser Übergang noch in einem frühen Stadium²². Ein Gradmesser der Entwicklung könnte die Reaktion der militärgestützten Regierungspartei ›Union (der) Solidaritäts- und Entwicklungs-Partei‹ (Union Solidarity and Development Party – USDP) nach den Wahlen vom 7. November 2015 sein. Umgehend erkannte sie den Erfolg der von Daw Aung San Suu Kyi geführten NLD an, die mit über 80 Prozent der Stimmen gewann. Diese Wahlen, die weltweit aufmerksam verfolgt wurden, hatten die Vereinten Nationen mittels einer Volkszählung²³ mit vorbereitet. Kritisiert wurde, dass die Kayin, Kachin sowie die Einwohner des Staates Arakan (Rakhine) lediglich geschätzt und nicht gezählt wurden.

Starke UN-Präsenz vor Ort

In der gegenwärtigen Phase des Übergangs nehmen die Vereinten Nationen eine Schlüsselposition ein. Sie sind in Kooperation mit der Regierung von Myanmar eine wesentliche Anlaufstelle für die Öffnung des Landes. Federführend ist das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP). Die international finanzierte Dienstleistungsgesellschaft ›Myanmar Information Management Unit‹ (MIMU) bereitet Daten vor allem für das UN-Landesteam auf, ist inzwischen jedoch ein Instrument für den Gesamtdialog aller Interessengruppen (stakeholder dialogue) geworden. Heute sind landesweit 23 UN-Organisationen im Land aktiv, ebenso wie Hunderte internationale und nationale nichtstaatlicher Organisationen (NGOs). Mit der Lockerung der Sanktionen sind auch die mit den UN assoziierten Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds nach Myanmar zurückgekehrt. Sie hatten das Land 1988 verlassen. Die Weltbank hat Myanmar im August 2015 einen Kredit von 400 Millionen US-Dollar für ein Elektrifizierungsprogramm gewährt.²⁴ Der gewährte UN-Schuldenerlass für Myanmar im Jahr 2013 hatte Nachteile für andere Länder²⁵.

Die hier beispielhaft aufgeführten Maßnahmen zeigen, wie hoch das Land auf der UN-Agenda steht. Es wird in seiner Öffnungsphase und nach Verabschiedung eines neuen Gesetzes für ausländische Direktinvestitionen im Jahr 2012 von aller Welt be-

²² Vgl. Myanmar: Statement on behalf of Special Adviser Vijay Nambiar, 31.3.2015, <http://reliefweb.int/report/myanmar/statement-behalf-special-adviser-vijay-nambiar-o>

²³ Vgl. The 2014 Myanmar Population and Housing Census, The Union Report, Volume 2, The Republic of the Union of Myanmar, Mai 2015.

²⁴ Vgl. World Bank Report No: PAD 1410, 25.8.2015, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/09/24977068/myanmar-national-electrification-project>

²⁵ Vgl. Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, S. 63.

stürmt. Auf supranationaler Basis kooperieren die UN mit ausgewählten Ländern in der UN-initiierten ›Freundesgruppe Myanmar‹ (Group of Friends of Myanmar), um den Öffnungsprozess zusammen mit der Regierung zu steuern.

Kindersoldaten und Armut

Eines der Kernanliegen der UN allgemein ist die Situation der Kindersoldaten, so auch derjenigen in Myanmar. Im Jahr 2002 stellte ›Human Rights Watch‹ fest, »Burma hat die meisten Kindersoldaten der Welt«²⁶. Genannt wurde die Zahl 70 000. Die Vereinten Nationen verhandelten in der Folge mit Myanmar, gestützt auf Beschlüsse vor allem aus dem Jahr 2005²⁷. Wie beim Thema Zwangsarbeit sind diese Verhandlungen als erfolgreich zu bezeichnen. Aufgrund einer ausgesprochenen Kooperationsbereitschaft der Regierung²⁸ wurde mittlerweile die Zahl der Kindersoldaten in den Streitkräften drastisch gesenkt. Hebel sind die Rekrutierungs- und Führungsmechanismen; auch hier hat die Internationale Arbeitsorganisation eine entscheidende Rolle gespielt.²⁹

Die Situation bei den ethnisch geprägten Rebellenarmeen wie beispielsweise denen der Kachin ist hingegen schwieriger oder gar nicht zu verhandeln. Die Ursachen des Kindersoldatentums sind mit Armut verknüpft und somit auf einer strukturellen Ebene anzugehen. Kurz vor den Wahlen 2015 betonte das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF), dass 60 Prozent der Kinder Myanmars in Armut leben und ein Drittel der Kinder keine Schulbildung erhielt. Diese Kinder seien gefährdet, als Kindersoldaten rekrutiert zu werden.³⁰ UNICEF und das UNDP sind seit Jahrzehnten in Myanmar tätig, wobei das UNDP von 1993 bis 2012 mit eingeschränktem Mandat gearbeitet hat. Heute begleitet es für die Vereinten Nationen den Übergang zur Demokratie auf der Grundlage von Good Governance. Im Fokus stehen folgende drei Ebenen: Erstens die Nationenbildung im Dialog mit den verschiedenen Ethnien, wozu beispielsweise die Begleitung der Waffenstillstandsabkommen zählt, zweitens Marktliberalisierung und drittens die Demokratisierung staatlicher Institutionen.³¹

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Langfristiges Ziel ist die Errichtung eines demokratischen Rechtsstaats in einem Land, das unter anderem wegen seiner Kolonialvergangenheit in Rechtsfragen noch vor großen Herausforderungen steht. So gilt das Korruptionsproblem als direkte Folge dieser Zeit³². Koloniale Gesetzgebung ist schrittweise durch eine zeitgemäße zu ersetzen, wie das etwa bei dem im Jahr 2015 verabschiedeten Gesetz für kleine und mittlere Unternehmen der Fall ist.³³

Myanmar hat zudem viele wichtige UN-Menschenrechtskonventionen nicht unterzeichnet oder ratifiziert, vor allem nicht die UN-Konvention gegen Folter und das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention über Kinder in bewaffneten Konflikten, aber auch nicht die Antirassismus-Konvention, den Zivilpakt oder den Sozialpakt.³⁴ Der UN-Menschenrechtsrat in Genf ist das Forum, auf dem regelmäßig und offen zu Tage tritt³⁵, welche Lücken zwischen den beginnenden demokratischen Strukturen in Myanmar und seinem instabilen Rechtssystem herrschen. Vor allem zwei Dinge erachten die UN als schwierig: zum einen das Fehlen einer unabhängigen Justiz und zum zweiten die Weigerung Myanmars, ein dauerhaftes Feldbüro des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) einzurichten, obwohl dies auch einer positiven Außenwahrnehmung diene. Der Posten des UN-Sonderberichterstatters über die Menschenrechtssituation in Myanmar, aktuell bekleidet von Yanghee Lee, gilt protokollarisch als zweitbeste Lösung. Lee wurde im August 2015 der Zugang zu Rohingya-Lagern im Rakhine-Staat verwehrt, ein Affront gegenüber den UN. Als Ende Mai 2015 der Hohe Kommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein den Sicherheitsrat über die Menschenrechtssituation in Rakhine unterrichtete, war es laut der amerikanischen UN-Botschafterin Samantha Power eine »historische Premiere«³⁶, dass das Gremium zum ersten Mal wegen der Menschenrechtssituation in Myanmar hinter verschlossenen Türen tagte. Die Verei-

Myanmar hat viele wichtige UN-Menschenrechtskonventionen nicht unterzeichnet oder ratifiziert.

Das Fehlen einer unabhängigen Justiz und die Weigerung Myanmars, ein dauerhaftes Feldbüro des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) einzurichten, erachten die UN als schwierig.

²⁶ Vgl. Burma: World's Highest Number of Child Soldiers, Human Rights Watch, 16.10.2002, www.hrw.org/news/2002/10/16/burma-worlds-highest-number-child-soldiers

²⁷ Vgl. UN-Dok. S/RES/1612 v. 26.7.2015 und A/RES/60/233 v. 23.12.2005.

²⁸ Vgl. Interview with Ashok Nigam, UN Resident and Humanitarian Coordinator in Myanmar, 30.7.2012, www.un.org/apps/news/news_makers.asp?NewsID=63

²⁹ Vgl. Under the Radar. Ongoing Recruitment and Use of Children by the Myanmar Army, Child Soldiers International, London 2015, S. 9.

³⁰ Vgl. UNICEF Urges Future Leaders to Commit to Children Ahead of Historic Elections in Myanmar, UN News, 4.11.2015.

³¹ Vgl. UNDP in Myanmar, www.mm.undp.org

³² Vgl. Melissa Crouch, Rediscovering Law in Myanmar. A Review of Scholarship on the Legal System of Myanmar, Pacific Rim Law & Policy Journal, 23. Jg., 3/2014, S. 543–577, hier S. 560.

³³ Das bis dahin geltende Gesetz stammte aus dem Jahr 1914.

³⁴ Siehe: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=119&Lang=EN

³⁵ Vgl. die Diskussion zum Tagungsordnungspunkt Myanmar, a.a.O. (Anm. 3).

³⁶ Vgl. UN Council Has First-Ever Briefing on Rights in Myanmar, Reuters, 28.5.2015, www.reuters.com/article/2015/05/28/us-myanmar-un-idUSKBN0OD2K320150528

Der Menschenrechtsrat hat Myanmar im Juli 2015 aufgefordert, den Rohingya die seit 1982 vorenthaltene myanmarische Staatsbürgerschaft und Religionsfreiheit zu gewähren.

nigung der Internationalen Juristen kritisierte Myanmar vor dem Menschenrechtsrat in Genf, dass es ökonomische Hilfe begeistert annehme, in Rechtsstaatsfragen jedoch weit entfernt von der gleichen ›Begeisterung‹ sei.³⁷ Das Spannungsfeld zwischen Menschenrechten und Wirtschaft betrifft nicht nur Myanmar. Es wird im UN-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechte (Forum on Business and Human Rights) thematisiert³⁸, zuletzt im November 2015 in Genf.

Im Oktober 2015 reagierte Myanmar auf die andauernde Kritik an seiner Menschenrechtslage. Diese Kritik zielt vor allem auf ethnische Diskriminierungen, Meinungsfreiheit und politische Gefangene ab. Der Außenminister Myanmar griff in der Generaldebatte der Generalversammlung die UN selbst an.³⁹ Auslöser war die wiederholte Kritik an der Politik Myanmar gegenüber der muslimischen Gruppe der Rohingya.

Die im Sommer 2015 in Myanmar wirksam gewordenen Gesetze zum ›Schutz von Rasse und Religion‹ gelten als unverhohlen rassistisch (selbstdefinierte Überlegenheit aufgrund der Hautfarbe; die Myanma haben die hellste, die Rohingya die dunkelste Hautfarbe). Myanmar Haltung gegenüber den Rohingya gibt sogar Anlass, die UN-Völkermordkonvention von 1948 auf den Plan zu rufen. Dennoch ist der Handlungsspielraum der UN in diesem Konflikt seit 1994 nicht größer geworden, eher hat er sich verkleinert. Allerdings könnte die Anwaltsrolle der UN energischer wahrgenommen werden.⁴⁰ Zuletzt hat der Menschenrechtsrat im Juli 2015 Myanmar aufgefordert, diskriminierende Praktiken zu beenden und den Rohingya die seit 1982 vorenthaltene myanmarische Staatsbürgerschaft und Religionsfreiheit zu gewähren.⁴¹ Myanmar bleibt in diesem Punkt jedoch vollkommen unzugänglich und beruft sich auf das in der UN-Charta verbriefte Prinzip der Nichteinmischung.

UN-Aktivitäten Myanmar: Schwerpunkt Entkolonisierung

In den Gremien der Vereinten Nationen ist Myanmar aufgrund seiner Menschenrechtslage öfter Gegenstand der Diskussion als selbst handelndes Subjekt. Bezüglich des Abstimmungsverhaltens ist es nicht überraschend, dass es zu sämtlichen Myanmar-Resolutionen von 2006 bis 2011 in einem Block von insgesamt acht Staaten einschließlich Russland und China mit Nein gestimmt hat.⁴² Aktiv ist Myanmar im vierten Ausschuss der Generalversammlung (Ausschuss für besondere politische Fragen und Entkolonisierung). Hier hat es beispielsweise im Jahr 1999 eine Resolution zur Unabhängigkeit kolonialer Länder mitvorbereitet.⁴³ Von den eindeutigen Voten während der Zeiten der harten Sanktionen abgesehen, besitzt Myanmar also ein unauffälliges Pro-

fil in den Vereinten Nationen und bemüht sich auch hier um eine neutrale Linie. Es orientiert sich zwar außenpolitisch eindeutig nicht am Westen, verschließt sich ihm aber im Bereich Wirtschaft nicht. So baut es beispielsweise die Wirtschaftsbeziehungen zur Europäischen Union stark aus. Dennoch spielt die immer stabiler werdende Einbindung Myanmar in ASEAN und in die ›Größere Untere Mekong-Region‹ (Greater Submekong Region) im Sinne des Süd-Süd-Dialogs eine wesentliche Rolle bei Myanmar Rückkehr in die Weltgemeinschaft. Im Mekong-Gebiet entstehen zurzeit transnationale Strukturen, die auch die Vereinten Nationen besonders im Bereich nachhaltigen Wirtschaftens mit aufbauen.

Fazit

Abschließend sei festzuhalten: Myanmar bricht in eine vielversprechende Zukunft auf, ohne die Konflikte der Vergangenheit gelöst zu haben. Der Öffnungsprozess wird von den UN auf der Grundlage einer stabilen Beziehung zu Myanmar strategisch und logistisch begleitet. Das Land lässt internationale Hilfe und Unterstützung ausschließlich dort zu, wo die höchst eigenen Einschätzungen der Zentralregierung unberührt bleiben. In der Rohingya-Frage verhält sich Myanmar der Weltgemeinschaft gegenüber so unzugänglich und isoliert, wie es aus der Zeit der Militärdiktatur bekannt ist. Das Land beruft sich auf das Prinzip der Nichteinmischung. Myanmar's neutrale außenpolitische Position ist jedoch nicht länger in Stein gemeißelt, wie unter anderem das veränderte Abstimmungsverhalten in den Vereinten Nationen zeigt. Im Sinne eines gelingenden Übergangs zur Demokratie befürworten die Vereinten Nationen auch aus Gründen einer besseren Berechenbarkeit Myanmar dringend die Eröffnung eines OHCHR-Büros in Myanmar.

Myanmar bricht in eine vielversprechende Zukunft auf, ohne die Konflikte der Vergangenheit gelöst zu haben.

³⁷ Daniel Aguirre, Vorsitzender der Vereinigung Internationaler Juristen, während der 25. Tagung des Menschenrechtsrats, Genf, 17.3.2014, a.a.O. (Anm. 3), hier: 1:49:53–1:50:10.

³⁸ Auf der Grundlage von UN Doc. A/HRC/RES/17/4 v. 6.7.2011.

³⁹ Vgl. Laignee Barron, Foreign Minister Fires Back at UN from Gen Assembly Podium, Myanmar Times, 5.10.2015; vgl. auch den Abschnitt zu Myanmar aus dem Jahresbericht 2015 von Amnesty International, www.amnesty.de/jahresbericht/2015/myanmar

⁴⁰ Maung Zarni/Alice Cowley, The Slow-Burning Genocide of Myanmar's Rohingya, Pacific Rim Law & Policy Journal, 23. Jg., 3/2014, S. 683–754, hier S. 752.

⁴¹ Vgl. UN Doc. A/HRC/RES/29/21 v. 22.7.2015.

⁴² Vgl. <http://www.altsean.org/Research/UN%20Dossier/UNGAvotengrecord.php>

⁴³ Vgl. UN-Dok. A/RES/54/91 v. 6.12.1999.