



Staatlichkeit - Zwischen Fragilität und Konsolidierung

# Symptome und Folgen eines fragilen Staats

Myanmar vor und nach dem Putsch

Annabelle Heugas

Als die myanmarische Armee – die Tatmadaw – in einem erneuten Staatsstreich am 1. Februar 2021 die Macht übernahm, kam dieses Ereignis für einige Beobachter überraschend. Dennoch kam der Putsch nicht aus heiterem Himmel – war er doch das Ergebnis staatlicher Fragilität, die nur oberflächlich durch wirtschaftliches Wachstum und eine von oben herbeigeführte politische Liberalisierung verdeckt wurde. Gleichzeitig untergrub die Machtübernahme durch das Militär das, was von der Stabilität der staatlichen Institutionen Myanmars noch übrig geblieben war.

---

Am 1. Februar 2021 übernahm die Tatmadaw unter der Führung des Oberbefehlshabers Min Aung Hlaing die Macht und verhaftete Mitglieder der demokratisch gewählten Regierung, darunter auch die Staatsrätin Aung San Suu Kyi. Heute sieht sich das Militärregime mit zivilem und bewaffnetem Widerstand, wirtschaftlichem Niedergang und fehlender nationaler und internationaler Anerkennung konfrontiert. Der Staat Myanmar ist mehr denn je durch Fragilität gekennzeichnet. Nachdem das Land laut dem Fragile States Index des Fund for Peace von 2018 bis 2020 Rang 22 von 179 Ländern belegte (wobei die Liste von den fragilsten Staaten angeführt wird), fand es sich nach dem Putsch auf Platz 10 wieder und schnitt damit schlechter ab als Mitte der 2000er-Jahre.<sup>1</sup> Gab es in Myanmar Formen von Fragilität, die den Militärputsch begünstigten? Und welche Faktoren verschärften diese Fragilität nach der Machtübernahme des Militärs? Wie ist die aktuelle Situation im Land, nachdem die Tür zur Demokratie (vorübergehend) verschlossen ist, und wie reagiert die internationale Gemeinschaft darauf? Was können Entwicklungsprojekte tun, um auf die demokratischen und föderalistischen Bestrebungen der Bevölkerung Myanmars zu reagieren?

### **Fragilitätsfaktoren, die zum Staatsstreich führten**

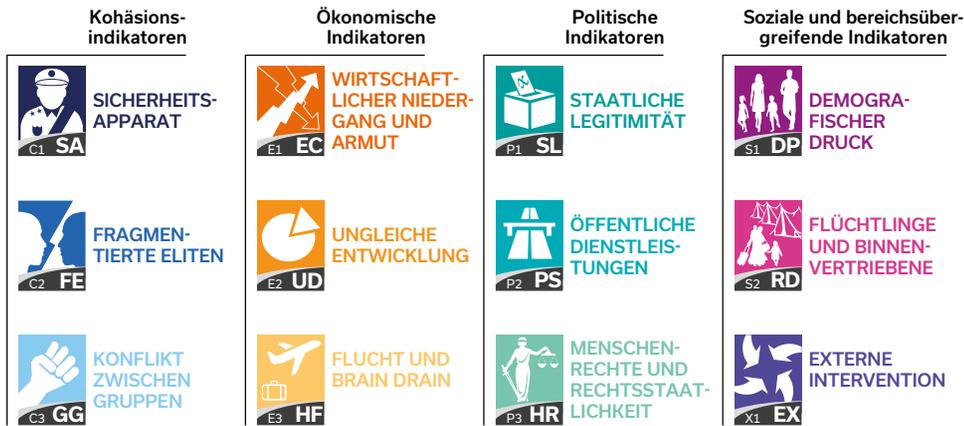
Verschiedene Organisationen verwenden unterschiedliche Kriterien, nach denen sie einen Staat als fragil einstufen. In diesem Artikel dient der Fragile States Index der Denkfabrik Fund for

Peace als Referenz, der anhand von zwölf Indikatoren ein umfassendes Bild von der Fragilität eines Landes vermittelt. Zu Beginn werden einige der wichtigsten Indikatoren im Kontext Myanmars analysiert, um zu untersuchen, wie diese den Staatsstreich befördert haben könnten.

Der Indikator Sicherheitsapparat (*Security Apparatus*) bewertet unter anderem, ob Militär und Polizei ihre Macht missbrauchen und ob es im Land bewaffneten Widerstand gibt. Im Fall von Myanmar hat dieser Aspekt eine wichtige Rolle beim Staatsstreich gespielt. Ein besonders gravierender Fall von Gewaltmissbrauch durch das Militär, der die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft erregte, waren die Ausschreitungen der Tatmadaw gegen die Rohingyas, eine muslimische Minderheit in Myanmar, durch die sich 2017 etwa 700.000 von ihnen zur Flucht aus dem Land gezwungen sahen.<sup>2</sup>

Für die Mehrheit der Bevölkerung Myanmars ist die Notlage der Rohingyas aber nur einer von vielen ethnischen Konflikten im Land, die in den Medien weniger präsent sind. Myanmar besteht aus 135 offiziell anerkannten ethnischen Gruppen, von denen die Bamar mit 68 Prozent die Mehrheit stellen. Seit der Unabhängigkeit Myanmars vor 74 Jahren schwelt ein langanhaltender bewaffneter Konflikt zwischen dem überwiegend aus Bamar bestehenden Militär und den nach Selbstbestimmung strebenden bewaffneten ethnischen Organisationen (Ethnic Armed Organisations,

**Abb. 1: Indikatoren des Fragile States Index**



Quelle: eigene Darstellung nach The Fund for Peace: Indicators, in: <https://fragilestatesindex.org/indicators> [06.08.2022].

EAO). Auch wenn es 2021 in den Monaten nach dem Staatsstreich noch einmal einen Anstieg der Gewalt gab, der dann auch den Vereinten Nationen Anlass zu der Sorge gab, Myanmar steuere auf einen Bürgerkrieg zu, waren entsprechende Tendenzen im Land eigentlich schon länger feststellbar. So haben die Aufstandsbewegungen Myanmar den Ruf eingebracht, der Staat mit dem „am längsten andauernden Bürgerkrieg der Welt“ zu sein.<sup>3</sup> Auch hatte das Militär vor 2021 bereits zwei andere Staatsstrieche unternommen – 1962 und 1988 – und die anschließenden friedlichen Proteste gewaltsam niedergeschlagen. Angesichts der von Gewalt gekennzeichneten Geschichte der Tatmadaw bestand eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass sich derartige Umstände wiederholen würden.

Mit dem Indikator Fragmentierte Eliten (*Factionalized Elites*) wird unter anderem bewertet, ob Macht von einer sozialen Schicht ausgeübt wird, die sich durch ethnische oder religiöse Zugehörigkeit vom Rest der Bevölkerung unterscheidet, ob im Land eine nationalistische Rhetorik vorherrscht und ob der Wohlstand des Landes gleichmäßig verteilt ist. Der in diesem Zusammenhang fragile Charakter Myanmars erklärt weitgehend den Staatsstreich.

## Durch den Staatsstreich können hochrangige amtierende und pensionierte Generäle weiterhin vom Diebstahl des öffentlichen Vermögens profitieren.

Bei der Tatmadaw handelt es sich um eine vom Rest der Bevölkerung abgekapselte Institution, die sich im Wesentlichen aus der ethnischen Mehrheitsgruppe des Landes zusammensetzt. Sie sieht sich als Hüterin der Union von Myanmar, die es vor „Zerfall“ oder Aufspaltung nach ethnischen oder politischen Gesichtspunkten zu bewahren gilt. Diese seit der Unabhängigkeit von der Armee propagierte nationalistische Überzeugung diente auch zur Rechtfertigung des Staatsstreichs von 2021, als sich die Tatmadaw auf Artikel 417 der Verfassung aus dem Jahre 2008 berief. Darin heißt es, dass der Präsident die Befugnis hat, einen einjährigen Ausnahmezustand zu verhängen, wenn ein „Auseinanderfallen des Landes oder der nationalen Solidarität“ droht aufgrund von „Taten und Versuchen, die Staatsgewalt durch Aufruhr, Gewalt und illegitime Zwangsmittel zu übernehmen“. Allerdings gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das hier beschriebene Szenario irgendeine

Ähnlichkeit mit den tatsächlichen Ereignissen in Myanmar hatte. Dennoch haben die Militärs und der neu ernannte geschäftsführende Präsident einen Ausnahmezustand verhängt, der es der Tatmadaw ermöglichte, von ihren in der Verfassung verankerten weitreichenden Befugnissen Gebrauch zu machen.

Das Anliegen der Generäle war es, ihre privilegierte Stellung zu erhalten, um das Land weiter politisch und wirtschaftlich beherrschen zu können. Als selbst ernannter Premierminister von Myanmar war Min Aung Hlaing nach dem Putsch nicht mehr verpflichtet – wie im Defence Services Act festgelegt – an seinem 65. Geburtstag 2021 von seinem Posten als Oberbefehlshaber zurückzutreten.

Dabei ist die Armee nicht nur die mächtigste Institution des Landes, sie kontrolliert auch die Einnahmen aus verschiedenen Sektoren, insbesondere was die nationalen Ressourcen betrifft (wie Bergbau, Öl- und Gasindustrie). Durch den Staatsstreich können hochrangige amtierende und pensionierte Generäle weiterhin vom Diebstahl öffentlichen Vermögens profitieren, indem sie die Kontrolle über zwei vom Militär dominierte Konglomerate – die Myanmar Economic Corporation (MEC) und die Myanmar Economic Holdings Limited (MEHL) – behalten. Beide sind alleinige oder Miteigentümer von mindestens 133 Unternehmen.

Mit Hilfe des Indikators Konflikt zwischen Gruppen (*Group Grievance*) wird unter anderem bewertet, ob bestimmte Gruppen im Land historisch unterdrückt wurden oder werden, ob diese Gruppen im Rahmen eines Versöhnungsprozesses entschädigt wurden und inwieweit Kriegsverbrecher strafrechtlich belangt wurden oder aber eine Amnestie gewährt wurde. Diese Aspekte spielten im Vorfeld des Staatsstreichs eine wichtige Rolle. Für das unter der fast fünf Jahrzehnte währenden Herrschaft des Militärs (1962 bis 2010) erlittene Leid erhielten die Menschen in Myanmar keine Entschädigung. Auch wurden die Generäle, die das Land mit eiserner Faust regiert hatten, nie strafrechtlich verfolgt. Um die Gründe hierfür zu verstehen, muss man sich die Hintergründe des demokratischen Übergangs in Myanmar anschauen.

Die 1962 in Myanmar errichtete Militärdiktatur schien ihr Ablaufdatum erreicht zu haben, als die Generäle 2003 einen Fahrplan für den Übergang zur Demokratie aufstellten, der freie Wahlen im Jahr 2010 vorsah. Für das Regime gab es verschiedene Gründe, sich auf einen solchen Prozess einzulassen: Die Generäle wollten die Aufhebung von Sanktionen erreichen, die infolge der brutalen Niederschlagung der von Studenten angeführten Proteste im Jahr 1988 gegen sie erlassen worden waren. Sie wollten Myanmar's Pariastatus loswerden und sich wieder in die Weltwirtschaft integrieren. Zudem schürte die internationale Kritik an der Junta, allen voran durch die USA, bei den Generälen in Myanmar die Angst vor einer ausländischen Invasion. Diese Befürchtung erreichte ihren Höhepunkt nach der US-Invasion im Irak im Jahr 2003 und der offenen Verurteilung der Junta durch die Bush-Regierung. Vor diesem Hintergrund gelangte das Militärregime zu der Ansicht, dass es in seinem ureigenen Interesse sei, Zugeständnisse gegenüber der internationalen Gemeinschaft zu machen. Zudem hatten die Sanktionen zu einer Stärkung der Beziehungen zwischen Myanmar und China geführt, sodass das Militär seine Beziehungen zu den westlichen Staaten wieder ins Gleichgewicht bringen wollte. Allerdings knüpfte es die Öffnung des Landes an die stillschweigende Bedingung, von der Bevölkerung, die es jahrzehntelang unterdrückt hatte, nicht strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen zu werden.

**Mit der Kultur der Straffreiheit, die das Militär zum eigenen Vorteil geschaffen hatte, wurde der Grundstein für einen möglichen Staatsstreich gelegt.**

---

Genau zu diesem Zweck schuf das Militär den Nationalkonvent, nachdem es noch 1990 den Sieg der Nationalen Liga für Demokratie (National League for Democracy, NLD), der prodemokratischen Partei von Aung San Suu



Kyi, bei den ersten allgemeinen Mehrparteienparlamentswahlen seit 30 Jahren schlichtweg ignoriert hatte. Aufgabe des Gremiums war die Ausarbeitung einer Verfassung, die die Macht des Militärs über alle Institutionen dauerhaft sichern und seine Straffreiheit im Falle eines demokratischen Übergangs im Land garantieren sollte. Der Fahrplan für den Übergang zur Demokratie aus dem Jahr 2003 und die Verfassung von 2008 beruhen auf der Arbeit des Nationalkonvents. Mit der Kultur der Straffreiheit, die das Militär zu seinem eigenen Vorteil geschaffen hatte, wurde

der Grundstein für einen möglichen Staatsstreich gelegt. Gleichzeitig veranlassten die von einem großen Teil der Bevölkerung als nach wie vor akut empfundenen Missstände die Menschen dazu, eine Änderung der Verfassungsartikel zu fordern, die der Tatmadaw eine vorherrschende Rolle in der Politik Myanmars einräumen. So wurde die Änderung der Verfassung bei den Parlamentswahlen 2015 zu einem Wahlversprechen der NLD. Nachdem diese die Wahlen 2020 ebenfalls gewonnen hatte (und zwar mit einem noch besseren Ergebnis als 2015), lancierte das



Unantastbar: Trotz jahrzehntelanger Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen ist das myanmarische Militär stets straffrei geblieben. [Quelle: © Reuters.](#)

Der Indikator Wirtschaftlicher Niedergang und Armut (*Economic Decline and Poverty*) berücksichtigt unter anderem das BIP, die Arbeitslosenquote und das Geschäftsklima im Land. Im Fall von Myanmar gab es von 2010 bis zum Staatsstreich Anfang 2021 einen kontinuierlichen Aufschwung mit einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 7,1 Prozent im vergangenen Jahrzehnt.<sup>4</sup> Trotz verschiedener lokaler wirtschaftlicher Probleme lag das Niveau der ausländischen Direktinvestitionen in den Jahren vor dem Staatsstreich konstant bei durchschnittlich sechs Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>5</sup> Damit spielte dieser Faktor keine entscheidende Rolle bei der Machtübernahme. Es lässt sich sogar davon ausgehen, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mithilfe ausländischer Direktinvestitionen dazu führte, dass die Regierung Aung San Suu Kyi ein gewisses (Übermaß an) Vertrauen in die Stabilität des politischen und demokratischen Übergangs in Myanmar setzte.

### **Die Verfassung räumt dem Militär ein Vetorecht bei allen denkbaren Verfassungsänderungen ein.**

---

Militär den Staatsstreich aus Angst, die Drohung mit der Verfassungsänderung könnte in Zukunft Realität werden.

Der demokratische Übergang Myanmars war also von oben in die Wege geleitet worden, geknüpft an die Zusicherung von Straffreiheit für die Generäle. Dadurch war die Demokratie in dem Land stets dem Risiko ausgesetzt, von genau der Institution, die sie ins Leben gerufen hatte, wieder abgeschafft zu werden, sofern deren Privilegien in Frage gestellt würden.

Der Indikator Staatliche Legitimität (*State Legitimacy*) betrachtet zahlreiche Faktoren wie das Vertrauen der Menschen in staatliche Institutionen, den Aufbau der Regierung, die Integrität der Wahlen und politische Attentate. Die Schwäche Myanmars in diesem Bereich war eine der Hauptursachen für den Staatsstreich. Obwohl es hier während der Regierungszeit der NLD (2015 bis 2020) Verbesserungen gab, blieb die staatliche Legitimität doch fragil, was teilweise auf das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der in der Verfassung von 2008 verbrieften Rolle des Militärs zurückzuführen ist. Die Verfassung erlaubt

es dem Militär, auf undemokratische Weise weiter Macht auszuüben, indem sie 25 Prozent der Parlamentssitze für aktive Militärvertreter reserviert, was dem Militär ein Vetorecht bei allen denkbaren Verfassungsänderungen einräumt, da für die Annahme eines Antrags 75 Prozent der Stimmen der Parlamentarier erforderlich sind. Ferner ist in der Verfassung festgelegt, dass der Oberbefehlshaber der Armee die Leiter dreier Schlüsselministerien ernennt: Verteidigung, Inneres und Grenzangelegenheiten. Das verfassungsmäßig verbrieft dauerhafte Festhalten des Militärs an der Macht blieb ein Hindernis für die junge Demokratie in Myanmar und ein entscheidender Grund für die Fragilität des Landes. Daher versprach die NLD die von der Mehrheit der Bevölkerung des Landes herbeigesehnte Verfassungsänderung. Allerdings verdeutlichte 2017 die Ermordung des muslimischen Anwalts Ko Ni, der sich für eine Verfassungsreform stark gemacht hatte, die Gefahren eines solchen Projekts und die politische Fragilität Myanmars.

Bei den jüngsten Parlamentswahlen im November 2020 errang die NLD einen erdrutschartigen Sieg mit 82 Prozent aller Wahlkreise bzw. 396 der 498 verfügbaren Sitze.<sup>6</sup> Demgegenüber erhielt die von der Armee unterstützte Union Solidarity and Development Party (USDP) lediglich 33 Sitze. Das derart gedemütigte Militär beschuldigte die NLD des Wahlbetrugs und forderte eine Neuauszählung der Stimmen. Mit dem Hinweis darauf, ihr lägen keinerlei Beweise für Wahlbetrug vor, lehnte die Wahlkommission (Union Election Commission, UEC) am 27. Januar 2021 den Antrag ab. Angesichts der ungebrochenen Popularität Aung San Suu Kyis befürchtete die Armee, endgültig ins Abseits zu geraten. Am 1. Februar 2021, vor der ersten Parlamentssitzung mit der neu gewählten Regierung, inszenierte sie ihren Staatsstreich. Dazu rief sie den Ausnahmezustand aus und konnte so ihre in der Verfassung verankerten Befugnisse nutzen. Damit endete das zehnjährige demokratische Experiment im Land.

Für viele Beobachter kam der Putsch überraschend, da sie die von den Wahlergebnissen ausgehende existenzielle Bedrohung für die Generäle unterschätzt hatten. Doch für die

Armee war es ein Leichtes, eine auf wackligen Füßen stehende Demokratie zu stürzen – in einem Land, in dem die staatliche Legitimität ohnehin stark angeschlagen war. Bereits vor dem Staatsstreich deutete der Indikator Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (*Human Rights and Rule of Law*) in Myanmar auf Probleme hin (2018 bis 2020 schnitten hier jeweils nur 21 von 179 Ländern noch schlechter ab). Die Rechtsstaatlichkeit war schwach entwickelt und das Militär agierte in der Praxis bereits außerhalb der Gerichtsbarkeit. Häufig kam es seitens der Machthaber zu Verstößen gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung, die dann mit der Verfassung gerechtfertigt wurden. Das von den Militärs seit 1962 geschaffene Umfeld der Straffreiheit und die Missachtung der Rechtsstaatlichkeit hatten den Boden für einen möglichen dritten Staatsstreich bereitet.

## Hunderttausende nahmen an landesweiten Protesten teil, die das Land praktisch lahmlegten.

---

Im Hinblick auf den Indikator Externe Intervention (*External Intervention*) gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass er bei der Machtübernahme durch das Militär eine Rolle gespielt hat. Allerdings vertraute die Tatmadaw darauf, dass China und Russland einen Staatsstreich im UN-Sicherheitsrat nicht verurteilen würden. Tatsächlich unterhielten die Streitkräfte Myanmars und Russlands seit Jahren bilaterale Beziehungen. Min Aung Hlaing hatte Russland vor dem Staatsstreich mehr als fünf Mal besucht, während der russische Verteidigungsminister Schoigu die Tatmadaw noch wenige Tage vor dem 1. Februar 2021 mit Überwachungsdrohnen, Raketensystemen und Radargeräten versorgt hatte. Was China anbelangt, so verfolgten die Behörden in Peking geostrategische und wirtschaftliche Interessen in Myanmar, wie etwa den China-Myanmar-Wirtschaftskorridor (China-Myanmar Economic Corridor, CMEC).<sup>7</sup>

## Innenpolitische und internationale Lage nach dem Putsch

Nach dem Militärputsch haben sich alle zwölf Fragilitätsindikatoren Myanmars verschlechtert, wodurch das Land in der Rangliste der fragilen Staaten von Platz 23 im Jahr 2021 auf Platz 10 im Jahr 2022 gerückt ist. Es lohnt ein Blick auf die am stärksten betroffenen Indikatoren.

Besonders augenfällig war die Verschlechterung der Indikatoren Staatliche Legitimität (*State Legitimacy*) und Öffentliche Dienstleistungen (*Public Services*). Mit der Machtübernahme durch die Armee verlor der Staat in Myanmar nicht nur seine politische Autorität. Auch die Bemühungen der Militärregierung, weiterhin öffentliche Dienstleistungen anzubieten, stießen auf heftigen Widerstand. Unmittelbar nach dem Staatsstreich proklamierte das Militär eine eigene Regierung, den Staatsverwaltungsrat (State Administration Council, SAC). Noch am selben Tag riefen Beschäftigte des Gesundheitswesens eine Bewegung des zivilen Ungehorsams (Civil Disobedience Movement) ins Leben und weigerten sich, unter dem Regime zu arbeiten. Schnell schlossen sich ihnen Lehrer und andere Beamte an, gefolgt von Menschen aller Bereiche und Altersgruppen. In den Wochen danach kam es zu landesweiten Protesten mit Hunderttausenden von Teilnehmern, die das Land praktisch lahmlegten.

Während die SAC-Regierung weiterhin nach Legitimität strebt, indem sie versucht, die Aufgaben des Staats zu erfüllen, boykottieren die Bürger aus Protest die staatlichen Dienste, da in ihren Augen das Versagen des Staats durch die Machtübernahme des Militärs bedingt ist. Nach dem Staatsstreich weigerten sich Bürger und eine Reihe von Unternehmen, staatliche Steuern zu zahlen, um so die Einnahmen der Junta zu schmälern. Auch stellten die Menschen die Bezahlung ihrer Stromrechnungen ein, wodurch dem Regime in sieben Monaten rund eine Milliarde US-Dollar an Einnahmen entgangen sind. Millionen von Studenten und Eltern von Kindern im schulpflichtigen Alter haben sich entschieden, nicht zur Universität zu gehen oder ihre Kinder nicht in die Schule zu schicken, um

die „Erziehung zu militärischen Sklaven“ zu boykottieren.<sup>8</sup> Um ihre Missbilligung des Regimes zum Ausdruck zu bringen, verweigerten in den ersten Monaten nach dem Staatsstreich zahlreiche Menschen sogar die Impfung gegen COVID-19, da die Junta das Impfprogramm der früheren Regierung übernommen hatte.<sup>9</sup>

## Auf friedliche Proteste reagiert das Militär mit Brutalität.

Die Legitimität des Staatsverwaltungsrates wird von der Bevölkerung angezweifelt, wobei dieser Zweifel durch das Entstehen einer Schattenbehörde, in der ehemalige Abgeordnete, Parteivertreter der NLD sowie verschiedene ethnische Gruppen vertreten sind, noch zusätzlich genährt wird. In dieser Schattenstruktur agiert das Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw (CRPH)<sup>10</sup> als Legislative, während die Regierung der Nationalen Einheit (National Unity Government, NUG) als Exekutive fungiert und die People's Defense Force (PDF) die Aufgaben der Streitkräfte wahrnimmt. Ehemalige NLD-Mitglieder haben Angehörige ethnischer Minderheiten in Ministerämter berufen, um zu verdeutlichen, dass sie das innenpolitisch ungelöste und strittige Thema des Föderalismus als eine ihrer Schwerpunktaufgaben sehen. In diesem Zusammenhang hat das CRPH eine eigene Charta der föderalen Demokratie veröffentlicht, in der die Grundsätze und allgemeinen politischen Leitlinien einer geplanten demokratischen und föderalen Union von Myanmar dargelegt sind. Zudem hoffen die Vertreter des Schattenstaats auf die Unterstützung der ethnischen bewaffneten Organisationen, die sich bereits mit der Junta im Konflikt befinden.

Seit dem Putsch werden Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit immer wieder verletzt. Auf die friedlichen Proteste reagiert das Militär mit Brutalität. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (Office of the High Commissioner on Human Rights) meldete im Jahr nach dem Putsch mehr als 1.600 Tote und mehr als

12.500 willkürliche Verhaftungen durch Sicherheitskräfte und deren Verbündete.<sup>11</sup> Folter und Brandanschläge gegen Zivilisten sind an der Tagesordnung. Im Juli 2022 vollstreckte die Junta zum ersten Mal seit 30 Jahren die Todesstrafe, als sie vier Demokratieaktivisten hinrichten ließ.

Augenfällig ist auch die Verschlechterung des Indikators Sicherheitsapparat (*Security Appa-*

*ratus*). Im September 2021 rief die Schattenregierung einen „Volksverteidigungskrieg“ gegen das Militär aus. Immer mehr Menschen aus allen Gesellschaftsschichten haben sich der PDF angeschlossen, die die Regierungstruppen überall im Lande zumeist in Guerillamanier bekämpft, oder unterstützen sie finanziell. Obwohl die NUG nominell eine Kommandostruktur eingerichtet hat, stellen sich nicht alle bewaffneten Gruppen



Der Ruf nach Demokratie kann nicht unterdrückt werden: Eine Straße in Yangon einige Wochen nach dem Militärputsch vom Februar 2021. Quelle: © Reuters.

unter deren Kommando oder sehen sich als Teil der PDF, auch wenn sie deren Anliegen teilen.

Während die Armee ihre Waffen hauptsächlich aus Russland und China bezieht,<sup>12</sup> beklagen die Oppositionellen die fehlende Unterstützung durch andere Länder. Um die Revolution zum Sieg führen zu können, hofft der Widerstand auf weitere Desertionen von Mitgliedern der Tatmadaw und

der Polizeikräfte. Nach Aussagen der NUG sind bisher mehr als 10.000 Personen desertiert, wobei diese Zahl schwer zu überprüfen ist.<sup>13</sup> In städtischen Gebieten kam es auch zu sporadischen Bombenanschlägen oder Attentaten auf Militär-angehörige oder deren Anhänger. Nur selten bekennen sich aus dem Untergrund operierende Widerstandsgruppen zu diesen Attacken, was auf einen dezentralisierten Widerstand hindeutet.



Die politischen Unruhen, die Sicherheitsbedrohungen der Bevölkerung und der Abzug ausländischer Direktinvestitionen haben den wirtschaftlichen Niedergang beschleunigt, der das Land an den Rand des Zusammenbruchs geführt hat. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation lebten im Jahr 2022 etwa 25 Millionen Menschen in Myanmar in Armut, 1,6 Millionen Arbeitsplätze waren im Jahr davor verloren gegangen.<sup>14</sup> Die Weltbank prognostizierte für das Fiskaljahr 2021 einen wirtschaftlichen Rückgang von 18 Prozent.<sup>15</sup> Besonders betroffen sind der Tourismus, der Industriesektor und das Baugewerbe. Für den Durchschnittsbürger ist das tägliche Leben aufgrund steigender Lebensmittelpreise sowie regelmäßiger Strom- und Wasserknappheit immer schwieriger geworden. Auch der Bankensektor hatte zu kämpfen, da die Junta zu verzweifelten Maßnahmen griff, um die Devisenreserven der Zentralbank zu retten. Unternehmen und Privatpersonen waren gezwungen, ihre US-Dollar in Landeswährung umzutauschen, wobei Bankgeschäfte und Bargeldabhebungen auch weiterhin nur eingeschränkt möglich sind.

Im Gegensatz zu den Protesten von 1988, nach deren Niederschlagung breit angelegte Wirtschaftssanktionen unter Führung der USA verhängt wurden, die auch die allgemeine Bevölkerung trafen, zielen die 2021 verhängten Sanktionen – einschließlich Visaverboten und Einfrieren von Vermögenswerten – auf hochrangige Militäroffiziere und mit der Tatmadaw verbundene Unternehmen ab. Wenngleich es bei diesen Maßnahmen darum geht, das Regime zu bestrafen, kann das Hauptziel – die Verhinderung von Gräueltaten – nicht erreicht werden, solange die Armee Unterstützung aus anderen Ländern bekommt, die teilweise starke Eigeninteressen in Myanmar verfolgen.

Auch wenn China und Russland die Blockade von Resolutionen im UN-Sicherheitsrat und ihre scheinbare Unterstützung der SAC-Regierung vorgeworfen wird, hat dennoch kein Land die NUG bisher formal anerkannt. Alle Regierungen haben eine abwartende Haltung eingenommen, um die Brücken zu keiner der beiden Parteien

abzubrechen und in Myanmar weiterhin einen Fuß in der Tür zu haben. Anerkannt wurde die Nationale Einheitsregierung jedoch vom Europäischen Parlament und vom französischen Senat. Seitens der ASEAN wurde die Teilnahme eines politischen Vertreters aus Myanmar auf dem letzten Gipfeltreffen im Oktober 2021 abgelehnt – eine bisher noch nie dagewesene, wenngleich kaum wirksame Aktion der Organisation.

## Die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen ist auf rund 890.000 gestiegen.

---

Angesichts anhaltender politischer Gewalt, bröckelnder Institutionen und zunehmender Armut als direkte Folge des wirtschaftlichen Niedergangs ist humanitäre Hilfe für die gebeutelte Bevölkerung Myanmars vonnöten. Nach Schätzungen des Büros der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) vom Dezember 2021 waren zu dem Zeitpunkt 6,2 Millionen Menschen dringend auf humanitäre Hilfe angewiesen, 5,2 Millionen mehr als noch im Vorjahr.<sup>16</sup> Es fehlt an so wesentlichen Dingen wie Grundnahrungsmitteln, Wasser, Strom, Unterkunft und Kleidung. Auch haben die innenpolitischen Konflikte seit dem Putsch nach OCHA-Angaben bis März 2022 zur Vertreibung von rund 520.000 Menschen geführt.<sup>17</sup> Damit ist die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen auf rund 890.000 gestiegen.<sup>18</sup>

Die EU-Länder könnten einen Beitrag zum humanitären Hilfsplan der Vereinten Nationen für Myanmar 2022 leisten, da derzeit lediglich sechs Prozent des ausgewiesenen Betrags in Höhe von 826 Millionen US-Dollar bereit stehen.<sup>19</sup> Von den gegen die Junta agierenden Oppositionskräften wurde die internationale Gemeinschaft ersucht, die humanitäre Hilfe nicht durch das Militärregime, sondern durch legitime Institutionen verteilen zu lassen, wie etwa lokale humanitäre Netzwerke, in

den Gemeinden verankerte Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Agenturen.

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Bereits vor dem Staatsstreich stand Myanmar weit oben auf dem Fragile States Index. Die Besorgnis über die Fragilität des Landes wurde jedoch von der Begeisterung der nationalen und internationalen Akteure über den demokratischen Übergang nach einem halben Jahrhundert Militärherrschaft überlagert.

### Das Bildungswesen gehört zu den vom Staatsstreich am stärksten betroffenen Bereichen.

Wenngleich der Staatsstreich viele überrascht hat, so hatte die bestehende Instabilität Myanmars den Weg für eine Machtübernahme des Militärs bereits geebnet. Die verschiedenen Fragilitätsfaktoren haben sich nach dem Staatsstreich noch weiter verstärkt, da die Bevölkerung Myanmars weiterhin Widerstand gegen die Tatmadaw leistet, dessen Dauer und Stärke von der Armee eindeutig unterschätzt wurde.

Inmitten einer Revolution gegen das Militärregime werden von den staatlichen Institutionen keine angemessenen öffentlichen Dienstleistungen zur Verfügung gestellt, da es dem Regime entweder an Kapazitäten oder am Vertrauen der Bevölkerung mangelt. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, die Initiativen lokaler Organisationen und demokratischer Bewegungen in Myanmar zu unterstützen, die die bestehenden Lücken zu schließen versuchen.

Während die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen vom Militär überwacht werden und die Botschaften an das diplomatische Protokoll gebunden sind, gibt es für andere Organisationen, wie etwa politische Stiftungen, gegebenenfalls mehr Freiraum für die Durchführung von Projekten, die den Alltag der

Menschen erleichtern. Aufgrund der Schließung von Universitäten gehört das Bildungswesen zu den vom Staatsstreich am stärksten betroffenen Bereichen. Daher sollten Bildungsinitiativen wie Online-Berufsbildungskurse gefördert werden. Digitale und unternehmerische Fähigkeiten können ein effektiver Weg sein, den Wissensstand der Menschen zu verbessern. Durch diese Form der Unterstützung erhalten Menschen, die keine Aussichten auf einen guten Job haben, eine berufliche Perspektive.

Des Weiteren können Organisationen auch Projekte unterstützen, die sich der wirtschaftlichen Entwicklung der verschiedenen Regionen Myanmars widmen, beispielsweise durch:

- die Durchführung von Workshops mit Experten zur Identifizierung der konkreten Herausforderungen in bestimmten Unternehmensbereichen;
- die Konzentration auf die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Jungunternehmern, indem sie ihnen das Handwerkszeug zur Erarbeitung von Geschäftsplänen vermitteln und ihre Aktivitäten entlang der Wertschöpfungskette bewerten;
- die Unterstützung von Start-ups und deren Stärkung in Gründerzentren, die die neu gegründeten Unternehmen operativ in den Bereichen Marktstrategie, Personalwesen und Personalbeschaffung, Buchhaltung und Finanzen, Vertrieb und Partnerschaft unterstützen.

Zu den politischen Perspektiven Myanmars hat die Nationale Einheitsregierung einen Entwurf ihrer Vision für die Zukunft des Landes vorgelegt. Darin verpflichtet sie sich zu einem föderalen Staat auf der Grundlage einer föderalen Demokratiecharta mit dem Ziel, die Unterstützung der bewaffneten ethnischen Gruppen zu gewinnen. Auch wenn es sich um eine wichtige Initiative handelt, fehlt es dem Entwurf an genauen Angaben und Regeln, wie der Prozess dahin verlaufen soll. Angesichts der Föderalismuserfahrungen verschiedener Länder kann die internationale Gemeinschaft gemäß den Bedürfnissen und Bitten der Demokratiebewegung Myanmars

Unterstützung bei der Erarbeitung und Umsetzung einer weitgreifenden Verfassung leisten. Wichtige Themen, bei denen demokratische Bewegungen langfristigen Beratungs- und Unterstützungsbedarf haben, sind harmonische Beziehungen zu regionalen Behörden, Steuern und Haushalt, Bildung, Polizei und Sicherheit sowie Gesundheitswesen. Auch heute noch ist der Föderalismus in Myanmar eine Hürde, an der bisher alle Administrationen gescheitert sind. Um eine nationale Aussöhnung zu erreichen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Not der ethnischen Gruppen wirklich zu begreifen. Zu diesem Zweck müssen gegebenenfalls im Vorfeld Workshops, Seminare und Onlinekurse mit allen Interessengruppen abgehalten werden, um so Verständnis und Vertrauen als Grundpfeiler für ein geeintes Myanmar zu schaffen.

*- übersetzt aus dem Englischen -*

---

**Annabelle Heugas** ist Programmkoordinatorin in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 The Fund for Peace (FFP) 2022: Fragile States Index: Country Dashboard, in: <https://bit.ly/2yoOXb7> [05.07.2022].
- 2 van der Made, Jan 2018: One year on, 700,000 Rohingya still in Bangladesh, Radio France Internationale, 24.08.2018, in: <https://rfi.my/32Q7> [06.08.2022].
- 3 Miliband, David 2016: How to Bring Peace to the World's Longest Civil War, Time, 12.12.2016, in: <https://time.com/4597920> [06.08.2022].
- 4 Weltbank 2022: GDP growth (annual %) - Myanmar, in: <https://bit.ly/3BliKmJ> [03.09.2022].
- 5 Reuters 2016: Myanmar FDI hits record high of \$9.4 bln in 2015/16, 11.04.2016, in: <https://reut.rs/3SpA40a> [07.07.2022].
- 6 Rasheed, Zaheena 2021: Why Myanmar's military seized power in a coup, Aljazeera, 01.02.2021, in: <https://bit.ly/3bAlN03> [05.07.2022].
- 7 Beim CMEC handelt es sich um eine Reihe großer Infrastrukturprojekte, die die chinesische Provinz Yunnan mit Myanmar verbinden.
- 8 Frontier Myanmar 2022: Education vs. revolution: school reopenings bring hard choices, 17.01.2022, in: <https://bit.ly/3ddx86U> [05.07.2022].
- 9 Andere lehnten den chinesischen Impfstoff ab aufgrund ihres Misstrauens China gegenüber.
- 10 „Pyidaungsu Hluttaw“ ist der Name des Parlaments in Myanmar.
- 11 UN News 2022: Myanmar: ‚Appalling‘ violations demand ‚unified and resolute international response‘, 15.03.2022, in: <https://bit.ly/3QJ2FBV> [06.07.2022].
- 12 Seit der russischen Invasion der Ukraine im Februar 2022 ist kein Waffengeschäft zwischen Russland und der Tatmadaw mehr öffentlich geworden. Manche Beobachter nehmen an, dass es auch tatsächlich keines gegeben hat, da Russland seine Waffenproduktion vollständig für den Kampf gegen die Ukraine einsetzt, was China ermöglichen könnte, diese Lücke zu füllen.
- 13 Mizzima 2022: Early signs of cracks in the Myanmar junta?, 08.05.2022, in: <https://bit.ly/3daSlhK> [07.07.2022].
- 14 Bo, Maung 2022: Myanmar on brink of economic collapse one year after military coup, Deutsche Welle, 01.02.2022, in: <https://p.dw.com/p/46MQM> [07.07.2022].
- 15 Weltbank 2021: Myanmar Economy Expected to Contract by 18 Percent in FY2021: Report, 23.07.2021, in: <https://bit.ly/3oUjWpV> [09.07.2022].
- 16 Solidarités International 2022: Myanmar: Humanitarian Needs Explode, 01.02.2022, in: <https://bit.ly/3bviffs> [08.07.2022].
- 17 Radio Free Asia 2022: Conflict since coup pushes Myanmar's displaced to nearly 900,000, 25.03.2022, in: <https://bit.ly/3jxePFC> [09.07.2022].
- 18 Ebd.
- 19 Xinhua 2022: Myanmar's humanitarian needs increase as conflict continues: UN, 19.03.2022, in: <https://bit.ly/3PVusZX> [05.07.2022].