

Birma: Intervention oder Konsultation?

Die Antwort der internationalen Gemeinschaft auf die humanitäre Katastrophe

Jasmin Lorch / Gerhard Will

Am 2./3. Mai 2008 wurde der Süden Birmas von dem Wirbelsturm »Nargis« verwüstet, mehr als 133 000 Menschen fanden dabei den Tod. Trotz der dramatischen Not der Überlebenden verweigerte die Militärregierung den internationalen Helfern drei Wochen lang die Einreise ins Land. Birmesische Lobbygruppen im Exil wie auch politische Entscheidungsträger in Europa forderten daher unter Berufung auf das Konzept der »Responsibility to Protect« ein humanitäres Eingreifen auch gegen den Willen der Regierung. Mit einer von den Vereinten Nationen (VN) und der ASEAN getragenen Geberkonferenz wurde hingegen am 25. Mai ein konsultativer Prozess angestoßen, der auf die Einbindung der birmesischen Regierung setzt. Diese Strategie scheint im Fall Birma gegenwärtig die zukunftsreichere Alternative zu sein.

Fast 2,5 Millionen Menschen verloren durch den Wirbelsturm ihr Heim. Ein Großteil der Anbauflächen im Irrawaddy-Delta, der »Reiskammer« des Landes, wurde verwüstet. Die VN und zahlreiche Regierungen mobilisierten umgehend humanitäre Nothilfe. Die birmesische Regierung behinderte jedoch drei Wochen lang den Zufluss von Hilfsgütern und verwehrte vor allem den westlichen Helfern den Zugang in die am schwersten betroffenen Gebiete. Ungeachtet der Katastrophe hielt sie im Mai an der Abstimmung über eine neue Verfassung fest, die ihre Macht auch in Zukunft absichern soll.

Öffentliche Debatte um Intervention

Angesichts dieser menschenverachtenden Blockadehaltung forderte der französische

Außenminister Bernard Kouchner als erster politischer Entscheidungsträger die internationale Gemeinschaft auf, die humanitären Hilfsleistungen auch gegen den Willen des Regimes durchzusetzen. Er berief sich dabei auf das 2005 vom VN-Weltgipfel vereinbarte Konzept der »Responsibility to Protect«. Auch Politiker in Großbritannien und Deutschland nahmen öffentlich Bezug auf diese Schutzverantwortung und appellierten an den VN-Sicherheitsrat, sich mit Birma zu befassen.

Die »Responsibility to Protect« ist als Gesamtkonzept jedoch nicht völkerrechtlich bindend (zur völkerrechtlichen Debatte siehe SWP-Aktuell 46/08). Allerdings kann der Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der VN-Charta einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines VN-Mitgliedstaats auto-

risieren, wenn dieser den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit gefährdet. Im Rahmen von Kapitel VII kann der Rat auch eine humanitäre Intervention mit militärischen Mitteln beschließen, vor allem, wenn Menschenrechtsverletzungen grenzüberschreitende Auswirkungen haben.

Im Laufe des Mai zeichnete sich jedoch bald ab, dass vor allem die Vetomacht China nicht bereit sein würde, eine Resolution gegen Birma mitzutragen. Auch die USA, Großbritannien und Frankreich, deren Marineschiffe, beladen mit Versorgungsmaterial und Helikoptern, vor der Küste Birmas ankerten, kündigten schließlich an, ihre Hilfsgüter nur mit Genehmigung der Regierung ins Land bringen zu wollen.

Teile der birmesischen Opposition im Exil plädierten dagegen für eine humanitäre Intervention und starteten Kampagnen für einen entsprechenden Alleingang, insbesondere der USA und Großbritanniens. Auch in den Medien wurde die Debatte um eine humanitäre Intervention und die »Responsibility to Protect« intensiv weitergeführt. Zwar forderte kaum jemand ein militärisches Eingreifen mit großem Truppenaufgebot, doch das Abwerfen von Hilfsgütern aus der Luft wurde von verschiedener Seite als realistische Option bezeichnet.

Diese zum Teil sehr aufgeheizte Medien Diskussion unterschied sich jedoch klar von offiziellen Regierungsverlautbarungen, die durchgängig darauf verzichteten, ein humanitäres Eingreifen gegen den Willen der Militärregierung und ohne Sicherheitsratsmandat explizit in Erwägung zu ziehen.

Dennoch ist eine Intervention gegen den Willen der birmesischen Regierung langfristig nicht gänzlich auszuschließen. Eine weitere Verschlimmerung der humanitären Lage in Birma könnte zu grenzüberschreitenden Epidemien und zu Flüchtlingsströmen in die Nachbarländer China, Thailand und Bangladesch führen. Wenn dadurch eine Destabilisierung der Region drohte, wäre es durchaus denkbar, dass China sich seiner Stimme im Sicherheitsrat enthält und damit den Weg für eine Resolution freimacht, die ein Eingreifen des

Sicherheitsrats nach Kapitel VII ermöglicht. Unabhängig davon, ob es zu einer Mandatierung durch den Sicherheitsrat kommt, hätte eine Intervention gegen den Willen der Regierung aber zahlreiche Konsequenzen und zöge Probleme nach sich.

Erfolgsaussichten einer Intervention

Die Chancen, das humanitäre Leid in Birma nachhaltig zu lindern, hängen sowohl von der Schnelligkeit ab, mit der die Nothilfe die Betroffenen erreicht, als auch davon, inwieweit diese Hilfe verstetigt werden kann. Dazu wäre es zum Beispiel erforderlich, dass sich an die Nothilfe Rehabilitationsmaßnahmen für die landwirtschaftliche Infrastruktur anschließen. Die hierfür notwendige Eingriffstiefe und Kontinuität der humanitären Programme dürfte ohne die Kooperation der Regierung nur dann zu erreichen sein, wenn die internationalen Hilfsmaßnahmen tatsächlich durch einen Militäreinsatz auf der Grundlage eines robusten Mandats flankiert würden.

Die Nothilfe kann nur dann effektiv geleistet werden, wenn vor Ort ein funktionierendes Verteilungsnetz besteht. Das heißt, die internationalen Experten und Hilfsorganisationen müssen mit ihren Transportmitteln und Koordinierungseinrichtungen im Versorgungsgebiet präsent sein.

Eine Verletzung des birmesischen Luftraums zum Abwurf von Hilfsgütern ist bei näherer Betrachtung wenig erfolgversprechend. Medikamente über Gebieten abzuwerfen, in denen es kaum medizinisches Personal gibt, das deren sachgemäße Anwendung garantiert, kann sogar gefährlich sein. Auch die Lieferung von Wasseraufbereitungsanlagen, ohne dass die notwendige Fachkenntnis zur Verfügung steht, kann nicht zum Erfolg führen. Zudem ist zu befürchten, dass es bei einer Vergabe von Hilfsgütern ohne System zu Verteilungskämpfen kommt, bei denen sich eher die Stärksten, speziell die Armeeangehörigen, und nicht die Bedürftigsten durchsetzen

werden. Auch dass das Militär Betroffene mit Waffengewalt daran hindern würde, sich Hilfsgüter anzueignen, ist denkbar.

Die Austragung von Konflikten mit Waffengewalt hat in Birma Tradition. Seit der Unabhängigkeit 1945 prägen Bürgerkriege zwischen der Militärregierung und ethnischen Minderheiten das Land. Gerade in dem von »Nargis« am schwersten verwüsteten Irrawaddy-Delta gab es bis in die 1990er Jahre bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Regierungstruppen und Angehörigen der Karen. Auch die Minderheitsgebiete Karen-Staat und Mon-Staat sollen teilweise von »Nargis« getroffen worden sein, jedoch gibt es bis heute kaum Informationen über die dortigen Schäden. Mon-Staat sowie Teile von Karen-Staat sind Waffenstillstandsgebiete, die eine gewisse Autonomie genießen. In anderen Teilen von Karen-Staat wird sogar noch gekämpft. In einem solchen Kontext setzt eine Nothilfe, die ohne die Kooperation der Regierung (wie auch gegebenenfalls der ethnischen Waffenstillstandsparteien) geleistet werden soll, voraus, dass der humanitäre Einsatz von einer Truppe militärisch abgesichert wird. Gleichzeitig steigt mit einer internationalen Militärpräsenz aber auch das Risiko, dass alte Konflikte wieder aufflammen bzw. eskalieren.

Letztlich würde jede Form von Nothilfe, die gegen den Willen des Regimes erbracht wird, dessen ohnehin geringe Kooperationsbereitschaft bei anderen Hilfsprogrammen zunichte machen. Dies beträfe auch die Projekte von VN-Organisationen und internationalen NGOs in anderen Teilen des Landes, wie etwa die landwirtschaftlichen Substitutionsprogramme in ehemaligen Drogenanbaugebieten.

Erfolgschancen des konsultativen Ansatzes

Am 25. Mai tagte in Rangun eine internationale Geberkonferenz, die einen konsultativen Prozess eingeleitet hat. Diese Geberkonferenz war nur durch das persönliche Engagement des VN-Generalsekretärs Ban

Ki Moon und des ASEAN-Generalsekretärs Surin Pitsuwan zustande gekommen, die wenige Tage vorher der birmesischen Regierung die Zusage hatten abringen können, dass allen ausländischen Helfern der Zugang in die Krisengebiete gewährt würde. Im Rahmen dieses konsultativen Prozesses versucht man nun, die Militärregierung zu einer weiteren Kooperation zu bewegen.

Die langfristigen Erfolgsperspektiven eines konsultativen Prozesses müssen vor dem Hintergrund der nahezu 20-jährigen »Nicht-Kommunikation« und des politischen und diplomatischen Stillstands zwischen Birma und der internationalen Gemeinschaft gesehen werden. Die von den westlichen Regierungen verfolgte Politik der Sanktionen und die Selbstisolierung der Militärregierung haben sich wechselseitig verfestigt. Auch die Missionen von verschiedenen VN-Sonderbeauftragten, die einen Dialog zwischen der Regierung und der Opposition zu initiieren versuchten, beschränkten sich größtenteils auf die Grundsatzforderung, dass die Opposition an der politischen Macht teilhaben müsse.

Konkrete Fragen wie etwa, welche politischen und ökonomischen Programme mit dieser Macht umgesetzt werden sollten, traten hierbei vielfach in den Hintergrund. Gespräche über geeignete Hilfsmaßnahmen haben dagegen den Vorteil, dass es um sehr spezifische Sachverhalte geht. Es können auf bestimmte Problemlagen zugeschnittene Programme angeboten werden, um fest umrissene Ziele zu erreichen.

In den vergangenen drei Wochen ist deutlich geworden, dass Birmas Militär auf derartige Angebote uneinheitlich reagiert. Die erratischen Entscheidungen in Bezug auf die Landeerlaubnis für Flugzeuge mit Hilfsgütern oder die unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten für ausländische Helfer deuten darauf hin, dass sich die Militärführung keineswegs einig ist. Auch wenn diese sich bemüht, nach außen hin Geschlossenheit zu demonstrieren, so ist doch davon auszugehen, dass die Katastrophe den Herrschaftsapparat erschüttert und latent vorhandene Fraktionierungen verstärkt hat.

Akteuren, die für die menschenverachtende Brutalität und schlichte Unfähigkeit eines Apparats verantwortlich sind, der den jetzigen Herausforderungen in keiner Weise gewachsen ist, dürften Offiziere gegenüberstehen, die bestrebt sind, sich als Retter zu profilieren, nicht zuletzt um sich dadurch Positionen aufzubauen, die vielleicht schon bald in den Machtkämpfen nach dem Tod des Vorsitzenden des Militärrats Than Shwe von Vorteil sein könnten.

Eine längerfristige Zusammenarbeit mit dem Regime in klar definierten Angelegenheiten humanitärer Hilfe böte die Chance, diese kooperationsbereiteren Kräfte innerhalb des Staatsapparats zu identifizieren und zu stärken. Dabei kann möglicherweise auch Vertrauen aufgebaut werden, das in Zukunft auch für ein breiteres Engagement in Birma von Nutzen sein würde.

Notwendige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

Ob der durch die Geberkonferenz angestoßene Dialog in einen breiten und zukunfts-trächtigen Kooperationsprozess überführt werden kann, wird von einigen wichtigen Weichenstellungen abhängen:

Birmas Außenpolitik hat es immer wieder geschickt verstanden, einzelne Länder gegeneinander auszuspielen. Umso mehr wird es bei den kommenden Verhandlungen darauf ankommen, dass die westlichen Länder sich nicht auseinanderdividieren lassen und zudem ihr weiteres Vorgehen möglichst eng mit der ASEAN und Indien abstimmen. Auch die öffentlichen Forderungen, China solle mehr Druck auf sein Nachbarland ausüben, sind derzeit wenig hilfreich. Wichtiger ist es, auf diplomatischer Ebene ein Einverständnis darüber zu erzielen, dass eine weitere Verschärfung der humanitären Katastrophe in Birma die gesamte Region destabilisieren würde, was weder im westlichen noch im Interesse der ASEAN und auch nicht Chinas liegt. Dieses übergreifende Interesse an der Sicherheit der Region stellt auch eine wichtige Voraussetzung für ein gemeinsames Handeln dar.

Die Geberländer und die Regierung Birmas müssen sich bewusst machen, dass humanitäre Hilfe oberste Priorität hat und es daher von beiden Seiten keine politischen Vorbedingungen geben darf. Alleiniges Kriterium für den Zugang ausländischer Hilfstteams in die Notstandsgebiete muss allein ihre Qualifikation und kann nicht ihre Staatsangehörigkeit sein. Umgekehrt muss diese Katastrophenhilfe auch unabhängig von der politischen Entwicklung Birmas bereitgestellt werden.

Das heißt nicht, dass Hilfe voraussetzungslos gewährt wird. Die Festlegung einer Prioritätenliste und klar definierte Zeitrahmen stellen ebenso wie die Etablierung effektiver Verteilungs- und Koordinationsmechanismen eine unabdingbare Geschäftsgrundlage dar. Dabei sind vor allem jene Hilfsorganisationen zu stärken, die als Selbsthilfegruppen, auf Initiative der buddhistischen Gemeinden oder auch als lokale Vertretungen internationaler Hilfsorganisationen bereits im Land verankert sind. Auch staatliche Stellen sollten, je nach Leistungsfähigkeit und -bereitschaft, in dieses Verteilungsnetz mit einbezogen werden. Gespräche über Hilfsprogramme dürfen sich daher nicht auf die zentralstaatliche Ebene beschränken, sondern müssen auch die regionale und lokale Ebene und nicht zuletzt jene Gebiete und Dörfer berücksichtigen, die vorwiegend von Mon und Karen bewohnt werden.

Um diese humanitären Prioritäten gegenüber den birmesischen Behörden durchzusetzen, dürfte es neben Anreizen zur Kooperation auch notwendig sein, dem Regime klarzumachen, dass jede Restriktion von Hilfsmaßnahmen die internationale Unterstützungsbereitschaft beeinträchtigen wird. Darüber hinaus müsste der Militärführung zu verstehen gegeben werden, dass ein Scheitern des kooperativen Ansatzes zwangsläufig die Position derjenigen stärken würde, die von vornherein für eine humanitäre Intervention plädiert haben und diese Forderung dann mit größerer Überzeugungskraft vorbringen könnten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364