

# Der Rückzug des UN Global Fund aus Burma

## Chancen und Risiken humanitärer Hilfe im autoritären System

Von Jasmin Lorch

*"It is very clear and obvious, that political reform is required. ... But this should not be done at the cost of human lives and an unchecked AIDS epidemic will not only increase suffering within the country, but also across the borders" (Jean-Luc Lemahieu, Chairman UN Theme Group on HIV/AIDS in Myanmar, zit. nach Corben 2005).*

### 1. Einleitung

Am 19. August 2005 gab der UN Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria den Abzug seiner Gelder aus Burma bekannt. Das Programm hatte einen Finanzrahmen von insgesamt 98 Millionen Dollar und belief sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren. Seine Beendigung stellt einen schweren Einschnitt in die Gesundheitsversorgung des Landes dar, in dem ein staatliches Gesundheitssystem kaum existiert. Der Abzug betrifft vor allem die 35,7 Millionen Dollar, die seit 2002 bereits fest für die Implementierung von Projekten zugesagt worden waren. Alle daraus finanzierten Projekte sollen nun bis zum 1. Dezember 2005 abgewickelt werden (UN News Service 19.8.05). Der UN Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria wurde 2001 von UN General Sekretär Kofi Annan ins Leben gerufen. Er ist eine *Public Private Partnership Initiative* unter dem Dach der UN, das heißt sowohl Regierungen als auch zivilgesellschaftliche Organisationen und privatwirtschaftliche Unter-

nehmen zahlen in ihn ein. Der Global Fund ist ein Finanzinstrument und damit keine Organisation, die in den Empfängerländern selbst Programme implementiert. Im Falle Burmas wurden die Programme vor allem vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) durchgeführt.

Die Rahmenbedingungen für eine effektive und den Zeitrahmen der Mittelzusagen berücksichtigende Implementierung der Programme seien aufgrund zunehmender Restriktionen des Regimes nicht mehr gegeben, so die öffentliche Begründung des Global Fund. Nach Absprache mit dem Hauptempfänger der Mittel, UNDP, habe man sich daher für einen Abzug der Gelder entschieden. Genannt werden vor allem die verschärften Reisebestimmungen, welche es zunehmend erschwert hätten, hilfsbedürftige Bevölkerungsgruppen zu erreichen, sowie neue Einfuhrbedingungen für medizinische und andere Güter (Global Fund 2005). Jean-Luc Lemahieu, der Vorsitzende der UN- Theme Group on HIV/AIDS, sowie andere UN Mitarbeiter und internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) in Burma haben dagegen bereits vor dem Abzug der Gelder Kritik an den USA - dem größte Beitragszahler zum Global Fund - und an in den USA ansässigen Menschenrechtsgruppen geübt. Diese hätten den Global Fund unter massiven politischen Druck

gesetzt, um ihn zum Rückzug aus Burma zu bewegen (Corben 2005; Yeni, in: The Irrawaddy, 19.08.05). Im Gegensatz zum Rückzug des Global Fund stehen die derzeitigen Bemühungen von UNICEF, mehr finanzielle Mittel für die eigene Arbeit in Burma einzuwerben. Am 8. September 2005 gab UNICEF-Repräsentantin Elke Wisch bekannt, ihre Organisation benötige zusätzliche Gelder, um der chronischen Mangelernährung von Frauen und Kindern wirksam begegnen zu können (WSJ, 9.8.05).

Diese beiden konträren Positionen hochrangiger internationaler Akteure im humanitären Bereich verdeutlichen, dass noch immer keinerlei Einigkeit darüber besteht, *ob* in Burma humanitäre Hilfe geleistet werden soll und - wenn ja - *in welcher Form*. Der Rückzug des Global Fund aus Burma steht exemplarisch für die zahlreichen Einwände, die gegen humanitäre Hilfe in einem solch repressiven Kontext vorgebracht werden. Die Debatte, ob INGOs und UN-Organisationen in Burma tätig werden sollten, ist in Anbetracht der enormen humanitären Notlage noch immer von großer internationaler Aktualität. Dies verdeutlichen nicht zuletzt auch die negativen Folgen, die aufgrund des Rückzugs des Global Fund erwartet werden. Im Folgenden sollen daher die Chancen und Risiken humanitärer Hilfe in einem autoritären System wie Burma diskutiert werden. Diese kurze Einführung macht indes deutlich, dass dabei

auch beleuchtet werden muss, welche Akteure welche Positionen und Argumente in die Debatte einbringen. Hierbei vertrete ich die These, dass die Frage, *ob* humanitäre Hilfe in Burma geleistet werden sollte, nicht kategorisch auf der Grundlage politischer Argumente verneint werden darf. Vielmehr ist eine differenzierte Sicht auf die Chancen, Risiken und Rahmenbedingungen einer solchen Hilfeleistung vonnöten, sowie eine sorgfältige Sondierung der Möglichkeiten, *wie* humanitäre Hilfe derart geleistet werden kann, dass sie der notleidenden Bevölkerung zugute kommt, ohne die Chancen auf eine politische Lösung zu vermindern.

## 2. Die humanitäre Situation

Erst vor dem Hintergrund der humanitären Notlage im Ernährungs- sowie vor allem im Gesundheitsbereich lässt sich die Bedeutung des Rückzugs des Global Fund im Speziellen sowie die Bedeutung der Debatte um humanitäre Hilfe im Allgemeinen verstehen. Aus der gegenwärtigen humanitären Situation und der Frage, welche Optionen der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung stehen, um ihr zu begegnen, leiten sich die Hauptpositionen der Debatte um humanitäre Hilfe für Burma direkt ab.

Nach Klassifikation der Weltbank hat Burma den Status eines Least Developed Country (LDC) (World Bank 2005). Auf der Basis von Daten der World Health Organisation (WHO) rangiert es im Hinblick auf das Gesundheitswesen an letzter Stelle (WHO 2005: 149-212). Ein besonders dringliches humanitäres Problem stellt die Ausbreitung von HIV/AIDS dar. Nach den höchsten Schätzwerten von UNAIDS könnte

die Zahl der Infizierten bereits 610.000 und damit einen Anteil von 2,2 % der Gesamtbevölkerung erreicht haben. Der durchschnittliche Schätzwert der Organisation liegt bei 330.000 Infizierten, was einem Anteil vom 1,2 % der Bevölkerung entspräche (UNAIDS 2004: 2). Dabei ist neben Risikogruppen zunehmend auch die gesamte restliche Bevölkerung betroffen. Nach Angaben von UNDP vom Januar 2005 ist das Land am Rande des *tipping point*, das heißt die Krankheit hat annähernd ein solches Ausmaß erreicht, dass sie in der Gesamtbevölkerung selbst dann konstant bliebe, wenn das Risikoverhalten bei besonders anfälligen Gruppen wie Drogenabhängigen oder SexarbeiterInnen extrem verringert werden könnte (UNDP 2005). Aufgrund der grenzüberschreitenden Wirkungen der HIV/AIDS Epidemie bedroht Burma zunehmend auch die Sicherheit der gesamten Region (Will 2004: 2ff.). Eine Erfassung der gesamten Summe, die in Burma zur Bekämpfung von HIV/AIDS zur Verfügung steht, gestaltet sich aufgrund der Überschneidungen von Kompetenzen und Finanztopfen der zahlreichen UN-Organisationen und INGOs als schwierig. UNAIDS verfügte für den Zeitraum von 2003-2005 über Mittelzusagen von 17,3 Millionen (UNAIDS 2003: 25). Die vom Global Fund für einen Zeitraum von fünf Jahren zugesagten Mittel zur HIV/AIDS Bekämpfung hätten sich auf insgesamt 54 Millionen Dollar belaufen (Global Fund 2005). Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung seines Rückzuges besonders deutlich.

Zusätzlich weisen Statistiken, auf die sich der Global Fund beruft, Burma als eines der Länder mit den weltweit höchsten Infektionsraten bei Tuberkulose aus. Jährlich wer-

den 97.000 neue Fälle festgestellt. HIV/AIDS fördert die Verbreitung der TB-Epidemie, da 60-80% aller HIV/AIDS Kranken gleichzeitig Tuberkulose haben. Malaria gilt in Burma als häufigste Krankheits- und Todesursache, und 71% der Bevölkerung gelten als gefährdet, vor allem Arme und Kranke. Malaria fordert etwa 3.000 Tote jährlich (Global Fund 2005).

Die Notlage im Gesundheitsbereich wird auch durch die sich zunehmend verschlechternde Ernährungssituation verschärft. Nach Ende seines Aufenthaltes in Burma Anfang August 2005 erklärte der Vorsitzende des World Food Programme, James Morris, ein Drittel der Kinder leide an Mangelernährung, acht Prozent davon akut. An manchen Orten seien sogar bis zu 70% aller Kinder mangelernährt. Ihr schlechter Ernährungs- und Gesundheitszustand, so Morris, stelle ein ernstzunehmendes Risiko für die Zukunft des Landes dar (STI, 8.8.05). Eine weitere negative Rahmenbedingung für Gesundheit und Zukunft der burmesischen Bevölkerung ist die schlechte Situation im Bildungsbereich. Nach Angaben der Asian Development Bank (ADB) und UNDP verlässt mehr als ein Drittel aller Kinder die Schule vor Abschluss des fünften Schuljahres (Parker, in: The Irrawaddy, 7.9.05).

## 3. Chancen und Risiken humanitärer Hilfe im autoritären System

Die Gesundheits- und Ernährungssituation in Burma stellt den Ausgangspunkt der Debatte um humanitäre Hilfe dar. Sämtliche Argumente gehen letztlich aus der übergeordneten Frage hervor, wie die humanitäre Notlage gelindert werden kann. Gegnern und Befürwortern humanitärer Hilfe

lassen sich dabei, überspitzt formuliert, zwei Grundpositionen zuordnen.

Grundposition 1) Eine Aufstockung der humanitären Hilfe ist nötig, um eine humanitäre Katastrophe abzuwenden. Da humanitäre Hilfe zum Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen beiträgt und gegenüber dem Regime als Verhandlungsmasse eingesetzt werden kann, dürfte sie langfristig eine Demokratisierung begünstigen. Diese Position vertreten unter anderem die deutsche Regierung, deutsche Politische Stiftungen sowie zahlreiche INGOs (Hingst & Löschmann 2003: 67-79; INGO JOP 2000).

Grundposition 2) Die tieferliegenden Ursachen (*root causes*) der humanitären Krise sind politisch. Daher kann letztlich nur ein politischer Wandel zur Verbesserung der humanitären Situation führen. Humanitäre Hilfe erreicht die Menschen nicht. Stattdessen läuft sie Gefahr, zum Fortbestand des Militärregimes beizutragen. Diese Position wird noch immer mit Daw Aung San Suu Kyis Oppositionspartei National League for Democracy (NLD) sowie mit der demokratischen Exilopposition in Verbindung gebracht. Äußerst skeptisch gegenüber humanitärer Hilfeleistung für Burma ist auch die US-Regierung, die umfassende Sanktionen gegen das Regime verhängt hat (ALTSEAN Burma 2002).

In Anbetracht der Tatsache, dass die demokratische Opposition die Verhängung umfassender Sanktionen fordert, ist die internationale Gemeinschaft mit einem politischen Dilemma konfrontiert (Purcell 1999: 81f.). Da zahlreiche Mitglieder der Opposition schwere persönliche Schicksale erlitten haben, verläuft die Debatte in hohem Maße politisiert und

emotionalisiert. Gerade auch deshalb ist eine differenzierte und sachliche Abwägung der Chancen und Risiken humanitärer Hilfe vonnöten. Nur so könnte sich eventuell auch eine Dialogbasis mit der Opposition finden lassen, die ihre Position mittlerweile auch teilweise modifiziert zu haben scheint. Einer sachlichen und entpolitisierten Erörterung sozialer Problemlagen scheinen außerdem auch Teile der burmesischen Verwaltung zugänglich zu sein. Anhand von fünf ausgewählten, die Debatte prägenden Fragen werden im Folgenden pro- und contra Argumente humanitärer Hilfe für Burma diskutiert. Chancen und Risiken sind dabei nicht selten eng miteinander verbunden.

### 3.1. Humanitäre Hilfe als Baustein sozialen Wandels?

Das bedeutendste Argument für humanitäre Hilfe für Burma bleibt der humanitäre Imperativ. Auch ohne indirekte politische Wirkungen kann humanitäre Hilfe unverzichtbare Grundlagen für sozialen Wandel schaffen, indem sie die Lebenschancen der notleidenden Menschen verbessert. Krankheit und Mangelernährung sind in Burma für eine enorme Erosion an Humankapital verantwortlich. Insbesondere die Mangelernährung von Kindern verringert die Entwicklungschancen der Gesellschaft. Auch humanitäre Hilfe im engeren Sinne – als Nothilfe ohne direkte strukturbildende Maßnahmen – kann daher eine *conditio sine qua non* für sozialen Wandel darstellen.

Die möglichen positiven Auswirkungen auf die burmesische Gesellschaft würden dann verstärkt, wenn die humanitäre Hilfe bereits qualitative Elemente von Entwicklungshilfe - wie Bildungsmaßnahmen, *capacity building*,

*empowerment* und den Aufbau einer zivilgesellschaftlichen Trägerstruktur – integrieren würde. Dies könnte langfristig eine Demokratisierung begünstigen. Ein solches Potential wird gemeinhin eher kleineren Projekten von internationalen NGOs zugesprochen. Jedoch tragen auch UN-Programme wesentlich zum Aufbau lokaler Kompetenzen bei, wenn lokales Personal für die Implementierung von Projekten eingestellt und geschult wird. Auch bei den gestoppten Projekten des Global Fund waren beispielsweise kirchliche Träger an der Durchführung beteiligt (Hingst & Löschmann 2003: 4, 71; ICG 2002: 12f.). Demgegenüber wenden Kritiker humanitärer Hilfe ein, dass diese die Bevölkerung häufig nicht erreiche. Die Begünstigten der Hilfeleistungen seien nicht selten Angehörige des Regimes oder von diesem ins Leben gerufene und kontrollierte Governmentally Organised NGOs (GONGOs). In diesem Fall bestünde in der Tat das Risiko, dass humanitäre Hilfe das Regime stärkt und die Zentralisierung von Wirtschafts-, Macht- und Bildungsressourcen befördert, anstatt ihr entgegenzuwirken (ALTSEAN Burma 2002: 31ff., 38f.). Auch der Global Fund begründete den Rückzug seiner Gelder damit, dass UNDP die eigentlichen Begünstigten seiner Programme nicht mehr erreicht habe. Dies zeigt, dass das Risiko, die einfache Bevölkerung nicht zu erreichen, ernst genommen werden muss. Aus der Sicht der Praxis lässt sich jedoch einwenden, dass im burmesischen Kontext unterschiedliche Programme und Organisationen für unterschiedliche Aufgaben auch in unterschiedlichem Maße geeignet zu sein scheinen. So haben die Heinrich Böll Stiftung und die International Crisis Group (ICG)

darauf hingewiesen, dass es kleineren INGOs oft leichter fällt, Bevölkerungsgruppen in solchen Gebieten zu erreichen, zu denen das Regime den Zugang erschwert sowie kleine Programme im Bereich des *empowerment* und *capacity building* durchzuführen (ICG 2002: 23; Hingst & Löschmann 2003: 67).

### 3.2. Koordination und Kooperation mit dem Regime: Chance oder Risiko?

Als Prämisse jeglichen humanitären Engagements in Burma scheint realistischer Weise betrachtet werden zu müssen, dass eine gewisse Koordination - oder in manchen Fällen sogar Kooperation - mit dem Regime sich nicht vollständig vermeiden lässt. Dies zeigt bereits das Memorandum of Understanding (MOU), welches jede internationale Hilfsorganisation mit der Regierung unterzeichnen muss und welches sie unter anderem zur Nichteinmischung in die politischen und religiösen Angelegenheiten Burmas verpflichtet, wodurch ihr politisches Potential automatisch begrenzt wird (Purcell 1999: 81f).

Die Zusammenarbeit mit Regierungsstellen und GONGOs ist kritisch zu bewerten. In jedem Falle sollte darauf verzichtet werden, dem Regime finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Gegnern humanitärer Hilfe könnte dann entgegengehalten werden, dass die Hilfe in Form von Gütern und Dienstleistungen direkt für die bedürftige Bevölkerung erbracht wird, und nicht in Form von Budgethilfen in die Taschen des Regimes fließt. Jedoch haben INGOs und UN-Organisationen ebenfalls darauf hingewiesen, dass einzelne Mitglieder von GONGOs oft gut qualifiziert seien. Internationale Fachkräfte haben Schulungen abgehalten, um einen

Wandel in deren politischer und organisatorischer Kultur hin zu größerer Unabhängigkeit zu begünstigen (Purcell 1999: 86ff.). Die ICG geht sogar soweit, dafür zu plädieren, auch mit Regierungsstellen zusammenzuarbeiten. Einzelne Personen innerhalb der Verwaltung seien ernsthaft an einer Verbesserung der humanitären Lage interessiert. Eine Zusammenarbeit könne deren technische Fähigkeiten verbessern. Nach Einschätzung der ICG lässt sich eine solche Kooperation mit dem Regime allein aufgrund der großen Reichweite ihrer Programme vor allem für UN Organisationen kaum umgehen (ICG 2002: 22ff.). UNDP wird dagegen auf einer Vertragsbasis tätig, welche es ihm verbietet, direkt mit Regierungen zusammenzuarbeiten (BBC 11.8.2005). Es lässt sich folglich fragen, ob UNDP als Durchführungsorganisation für die Gesundheitsprogramme des Global Fund in Burma überhaupt geeignet war, denn in Anbetracht des Umfangs dieser Programme war ein gewisses Maß an Kooperation mit dem Regime wahrscheinlich unvermeidlich. Sein Mandat erlaubte es jedoch Kritikern, UNDP Versagen im Hinblick auf seine eigenen Standards vorzuwerfen. Die ICG hatte bereits 2002 empfohlen, das UNDP-Mandat so zu erweitern, dass ihm eine Zusammenarbeit mit Regierungsstellen ermöglicht würde (ICG 2002: 28).

Dennoch ist der Einwand ernst zu nehmen, dass die Zusammenarbeit mit Regierungsstellen oder GONGOs dazu beitragen könnte, das Regime in den Augen der Bevölkerung zu legitimieren (ICG 2002: 15). Dieses Problem stellt sich im Übrigen bereits, wenn Regimeangehörige sich auf Eröffnungsveranstaltungen von Projekten inszenieren, die aus

ausländischen Mitteln finanziert wurden. Gemäß den Einschätzungen von INGO-Mitgliedern im Land weiß die Bevölkerung solche Manöver jedoch meist richtig zu beurteilen.

Negativ fällt auf, dass es INGOs und UN Organisationen in Burma bislang kaum möglich scheint, ihren Beitrag zum Gesundheits- und Ernährungswesen als Verhandlungsmasse in die Waagschale zu werfen, um das Regime zu sozialen und politischen Zugeständnissen, beziehungsweise zu Reformen zu bewegen. Um die eigenen Projekte nicht zu gefährden, scheinen einige INGOs anstelle von Kritik am Regime eher taktische Zurückhaltung zu üben. Aus demselben Grund scheint es teilweise auch an Solidarität zwischen den in Burma ansässigen INGOs zu mangeln, was wiederum deren Verhandlungsspielraum einschränkt (Purcell 1999: 82ff.). Auch stellt die Xenophobie des Regimes eine große Blockade für eine solche Einflussnahme dar.

### 3.3. Die Frage der Menschenrechte

Die generelle Verpflichtung von UN Organisationen und INGOs, die universellen Menschenrechte zu achten, ist von vielschichtiger Bedeutung für die Debatte um humanitäre Hilfe in Burma. Das Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte impliziert, dass die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte der burmesischen Bevölkerung nicht zugunsten internationalen Drucks, um deren politische und bürgerliche Freiheiten durchzusetzen, vernachlässigt werden dürfen. Insofern hat humanitäres Engagement in Burma eine starke moralische Berechtigung. Moralische Konflikte und Probleme ergeben sich jedoch, wenn Hilfsorganisationen zu Mit-

wissem schwerer Menschenrechtsverletzungen werden, diese jedoch nicht international bekannt machen, um ihre Arbeit im Land nicht zu gefährden. UN Organisationen und INGOs in Burma könnten potentiell aufgrund ihrer Präsenz im Land eine wichtige Rolle dabei spielen, die Kenntnisse der internationalen Gemeinschaft über Burma zu verbessern (und dies nicht nur im Bereich von Menschenrechtsverletzungen). Jedoch dringen weit weniger Informationen nach außen, als dies zu Beginn des Engagements von Hilfsorganisationen in Burma erhofft worden war. Hier sollte die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsgruppen außerhalb Burmas verbessert werden, was allerdings auch voraussetzen würde, den Informanten absolute Anonymität zu garantieren, um weder deren Programme, noch deren Arbeit und Sicherheit zu gefährden (Purcell 1999: 98ff.; ALTSEAN Burma 2002: 46ff.).

Ein weiteres Problem eher praktischer Natur könnte sich ergeben, wenn der Staatshaushalt der Militärregierung durch die Hilfsprogramme in dem Maße entlastet würde, dass zusätzliche Gelder für den Erwerb von Militärtechnologien frei würden (ICG 2002: 15f.). In diesem Fall trüge humanitäre Hilfe indirekt zu Menschenrechtsverletzungen bei. Vor diesem Hintergrund erscheinen Konzepte der Ko-Finanzierung humanitärer Projekte durch das Regime sinnvoll (Hingst & Löschmann 2003: 70).

### 3.4. Verschärfung oder Mediation politischer und ethnischer Konflikte?

Es gilt als weithin akzeptiert, dass humanitäre Hilfe sowohl dazu beitragen kann, Konflikte zu verschärfen als auch zu vermindern. Diese Einsicht ist in einem Land wie Burma, das durch zahlreiche

politische und ethnische Konfliktlinien geprägt ist, besonders wichtig und sollte in sämtlichen Projektkonzeptionen und in allen Projektphasen berücksichtigt werden.

Die ICG hat bereits 2002 die Ansicht vertreten, dass in Burma die Abwendung einer humanitären Katastrophe unerlässlich sei, um ein Mindestmaß sozialen Friedens zu bewahren (ICG 2002: 26). Dies ist eine ernstzunehmende Empfehlung, da das Regime soziale Unruhen, wie die Erfahrung von 1988 gezeigt hat, vermutlich mit Gewalt niederschlagen würde (Hingst & Löschmann 2003: 59).

Dennoch muss in Anbetracht der ethnischen Heterogenität des Landes unbedingt darauf geachtet werden, dass Hilfsgüter und humanitäre Dienstleistungen wie auch Ermöglichungsbedingungen des *empowerment* und *capacity building* allen Bevölkerungsgruppen in gleichem Maße zugute kommen. Im besten Falle könnte sogar ein Mediationseffekt entstehen, wenn verschiedene ethnische Gruppen bei der Implementierung oder Planung von Projekten zusammenarbeiten müssten. Dieser Chance steht jedoch das Risiko entgegen, durch eine ungleiche Verteilung der Hilfeleistung, Konflikte zu befördern (ALTSEAN Burma 2002: 37f.).

Das Mediationspotential humanitärer Hilfe ist auch für die Suche nach einer Lösung des politischen Konflikts zwischen dem Regime, der NLD und den Minderheiten relevant. So wäre nach der Argumentation von Ashley South die Strategie erprobenswert, den *common issues dialogue* über humanitäre Belange als Ausgangspunkt für den von den UN geforderten Drei-Parteien-Dialog zu nutzen (South 2003:11). In Anbetracht der Tatsache, dass sich das Regime einem Dialog mit der

NLD noch immer vehement verweigert und zwischen den beiden Kontrahenten ein enormes Machtungleichgewicht besteht, ist dies zweifellos ein schwieriges Unterfangen. 2002 scheiterte ein Vorschlag des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, Razali Ismail, eine tripartistische Institution für Entwicklungsfragen zu schaffen (Hingst & Löschmann 2003: 69). Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass die Chancen auf einen Dialog über humanitäre Belange vermutlich dennoch ungleich größer sind als die Chancen auf einen primär politischen Dialog, das heißt über Fragen der Umverteilung politischer Kompetenzen und Macht. Geber sollten sich daher weiterhin im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten um gemeinsame Konsultationen mit allen beteiligten Parteien bemühen.

### 3.5. Anzeichen eines Wandels in der Position der Opposition?

Die Erfolgsaussichten eines möglichen *common issues dialogue* hängen zweifellos auch von der Haltung der Opposition ab. Das Gleiche gilt für die Optionen der internationalen Gemeinschaft, wenn sie Prestigeverluste sowohl internationaler Hilfsorganisationen als auch der demokratischen Opposition vermeiden will. Im Hinblick auf besonders dringende Bedarfslagen wie die HIV/AIDS-Epidemie scheint sich hier mittlerweile Kompromissbereitschaft abzuzeichnen. Sowohl die NLD als auch die Exilregierung National Coalition Government of the Union of Burma (NCGUB) scheinen mittlerweile den Bedarf an humanitärer Hilfeleistung prinzipiell eingestanden zu haben (ICG 2002: 5; ICG 2004). Aung San Suu Kyi hat seit Ende der 90er Jahre bekannt gegeben, dass die NLD hu-

manitäre Hilfe nicht grundsätzlich ablehne. Jedoch solle Hilfe auf die richtige Art und Weise erbracht werden (*the right way*) und die folgenden drei Kriterien erfüllen: Rechenschaftspflicht der Hilfsorganisationen, Transparenz und unabhängiges Monitoring (ALTSEAN Burma 2002: 53-58). Im Grunde sind dies genau diejenigen Kriterien, welchen differenzierte Konzeptionen von humanitärer Hilfeleistung gerecht zu werden versuchen. Dennoch bleibt die Haltung der NLD und ihrer Unterstützer im Exil oft ambivalent. Auch deshalb empfiehlt es sich, dass Hilfsorganisationen die Opposition, wo möglich, konsultieren (Purcell 1999: 95f.) – und zwar auf der Basis einer sachlichen Abwägung von Chancen und Risiken humanitärer Hilfe.

Des Weiteren scheinen Teile der nationalen Opposition ihre Position zu humanitärer Hilfe derzeit zu überdenken. Studenten der sogenannten '88 Generation', darunter ein Führer der studentischen Proteste von 1988, Min Ko Naing, haben eine Woche nach Abzug der Gelder des Global Funds aus Burma die internationale Gemeinschaft dazu aufgerufen, ihre humanitäre Hilfe für das Land aufzustocken. Der Burma-Experte David Steinberg bewertete den Aufruf als ernstzunehmendes und positives Signal (WSJ, 8.9.05; BBC Burmese 7.9.05).

#### 4. Fazit

Die Position der Gegner humanitärer Hilfe für Burma wie auch der Opposition bleibt dahingehend unverändert, das politische System und die zahlreichen ungelösten politischen und ethnischen Konflikte als Hauptursachen der humanitären Krise zu deuten. Dies ist sicherlich richtig und die Dringlichkeit, an einer politischen Lö-

sung zu arbeiten, sowie das langfristige Ziel eines Regimewechsels bestehen unvermindert weiter. Kurz- und mittelfristig stellt die Krise im Gesundheits- sowie zunehmend auch im Ernährungsbereich jedoch einen humanitären Imperativ dar, der zum Handeln zwingt. Die internationale Gemeinschaft sollte sich verdeutlichen, dass sie nicht zwischen einer politischen Lösung und humanitärer Hilfe entscheiden muss (ICG 2002). Vielmehr habe ich zu zeigen versucht, dass Ansätze existieren, humanitäre Hilfe so zu gestalten, dass die Chancen auf eine politische Lösung nicht vermindert sondern bestenfalls sogar gesteigert werden. Von entscheidender Bedeutung ist, dass humanitäre Hilfe die notleidende Bevölkerung tatsächlich erreicht. Um dies zu gewährleisten, müssen UN-Organisationen und INGOs über sinnvolle und realistisch formulierte Mandate verfügen. Zudem ist eine gute Aufgabenteilung zwischen UN-Organisationen und INGOs notwendig (Hingst & Löschmann 2003: 71). Die Kooperation wie auch die Solidarität zwischen internationalen Hilfsorganisationen in Burma scheint noch verbesserungswürdig. Dies ist auch hinsichtlich des Ziels wichtig, die Verhandlungsposition der Hilfsorganisationen gegenüber dem Regime zu stärken. Wenngleich ihnen bislang noch kein Erfolg beschieden war, sollten die Bemühungen um einen *common issues dialogue* zwischen NLD, Regime und Minderheiten in humanitären Angelegenheiten fortgesetzt werden. Dazu ist es auch unerlässlich, die demokratische Opposition auf der Basis einer sachlichen Abwägung der Chancen und Risiken humanitärer Hilfe von der Notwendigkeit solch alternativer Konzepte zu über-

zeugen. Ihre Positionen scheinen mittlerweile weniger starr zu sein. Beim Dialog mit der Opposition wie auch bei der konkreten Ausgestaltung von Projekten müssen die Einwände gegen humanitäre Hilfe im autoritären System ernst genommen werden. Dies zeigt auch der Rückzug eines solch prominenten Akteurs wie des Global Fund aus Burma.

Des Weiteren sollte eine Aufstockung der humanitären Hilfe in einem solchen Tempo vorstatten gehen, dass die derzeit noch begrenzte Aufnahmefähigkeit der Trägerstrukturen nicht überstrapaziert wird. Zudem sollte eine solche Aufstockung nicht zulasten der Hilfeleistungen für die Flüchtlinge im thailändisch-burmesischen Grenzgebiet gehen (Hingst & Löschmann 2003: 69f.).

Die Xenophobie des Regimes schränkt die Arbeit internationaler Hilfsorganisationen im Land stark ein. Die Debatte um humanitäre Hilfe erhält eine neue Dimension, wenn sich lokale zivilgesellschaftliche Akteure als Träger humanitärer Hilfeleistung in Burma identifizieren lassen. Die diesbezügliche Forschung und Debatte steckt noch in den Anfängen, jedoch gibt es mittlerweile zahlreiche Hinweise dafür, dass zivilgesellschaftliche Strukturen in Burma nicht vollständig zerstört wurden.

#### 5. Literatur

- ALTSEAN Burma (2002), *A Piece of Pie? Burma's Humanitarian Aid Debate*, Bangkok.
- BBC Burmese (7.9.05), *Students say they act to stop crisis*, 07 September, 2005. Online: <[http://www.bbc.co.uk/burmese/highlights/story/2005/09/printable/050907\\_mkn\\_update.shtml](http://www.bbc.co.uk/burmese/highlights/story/2005/09/printable/050907_mkn_update.shtml)> , Stand 19.8.05.

- Corben, Ron (2005), Global Fund Halts \$ 98 Contribution to Fight AIDS in Burma, VOA News 19.9.05.
- Global Fund (2005), Fact Sheet: Termination of Grants to Myanmar, 18 August 2005.
- Hingst, René & Löschmann, Heike (2003), Herausforderungen des politischen Wandels in Burma/Myanmar. Entwicklungspolitisches Engagement im Transformationsprozess, Veröffentlichung der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS), Chiang Mai.
- ICG (2002), Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid, ICG Asia Report N° 32, Bangkok/Brussels.
- ICG (2004), Myanmar: Update HIV/AIDS Policy, Asia Briefing.
- INGO JOP (2000) (Joint Principles of Operation of International Non-Government Organisations) providing Humanitarian Assistance in Burma/Myanmar, Juni 2000, in Hingst, René & Löschmann, Heike (2003), s. o., S. 86 – 88.
- Purcell, Marc (1999), "Acehandles or Willing Minions?" International NGOs in Burma, in: BNC u. TNI (Hrsg.): Strengthening Civil Society in Burma. Possibilities and Dilemmas for International NGOs, Silkworm Books, Chiang Mai.
- South, Ashley (2003), Roadmaps and Political Transition in Burma: the Need for Two-Way Traffic, Vortrag des Autors beim "Burma Day 2003: Political and humanitarian options for the international community" in Brüssel, 08.10.03.
- UNAIDS (2003), Joint Programme for HIV/AIDS: Myanmar 2003-2005, revised April 2004.
- UNAIDS (2004), Epidemiological Fact Sheets on HIV/AIDS and sexually transmitted infections: Myanmar, 2004 Update.
- UNDP (2005), Youandaids: The HIV/AIDS Portal for Asia Pacific: Myanmar. Online:<<http://www.youandaids.org/Asia%20Pacific%20at%20a%20Glance/Myanmar/index.asp#scenario>> , Stand 20.01.05.
- WHO (2005), The World Health Report.
- Will, Gerhard (2004), Case Study Burma, Discussion Paper for Third Europe-Southeast Asia Forum. Southeast Asian Security: Challenges and Structures. A Conference Jointly Organized by SWP Berlin, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, Federal Ministry of Defence, Berlin, 13-15 December 2004.
- World Bank (2005), Country Classification. Online:<[http://www.worldbank.org/data/countryclass/classgroups.htm#Severely\\_indebted](http://www.worldbank.org/data/countryclass/classgroups.htm#Severely_indebted)> , Stand 10.01.05.

*Dies ist eine leicht geänderte und aktualisierte Version eines Beitrages in Südostasien aktuell 5/2005.*

*Jasmin Lorch ist Diplompolitologin und hat von 2000 bis 2005 Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin studiert. Für ihre Diplomarbeit „Zur Bedeutung des Handlungsspielraums zivilgesellschaftlicher Gruppen am Beispiel Burmas“ hat sie von August bis Oktober 2004 in Thailand und Burma recherchiert.*