

(Keine) Perspektiven der Zusammenarbeit?

von Oliver Wagener

Am 22. September 2004 lud die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) nach Berlin, um über »Perspektiven der Zusammenarbeit« in Myanmar (Burma) zu diskutieren. Die anwesenden Gäste repräsentierten das breite Spektrum von Institutionen und Organisationen in Deutschland, die sich in und zu Burma engagieren.

Alle Anwesenden einte große Sympathie für ein in Deutschland nahezu unbekanntes Land unter der brutalen Herrschaft der Generäle in Rangun und die Sorge um die Menschen in Burma angesichts weit verbreiteter extremer Armut, eines maroden staatlichen Gesundheits- und Bildungssystems, eines jahrzehntelangen Bürgerkrieges und einer völlig am Boden liegenden Wirtschaft. Auch wenn BMZ-Staatssekretär Erich Statler und der Asienbeauftragte des Auswärtigen Amtes, Christian Hauswedell, die Veranstaltung als überfällig bezeichneten und auf die große Resonanz auch seitens der Bundespolitik hinwiesen, überwog am Ende eine eher pessimistische Sichtweise der aktuellen politischen Lage in Burma und der Einflussmöglichkeiten von Politik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Es lohnt sich vor dem Hintergrund einer derartigen Veranstaltung, die das breite Spektrum der (deutschen) Debatte um die (entwicklungs-)politische Einflussnahme auf Burma und die Positionen der verschiedenen Akteure aufzeigte, auf die Rahmenbedingungen für die Optionen und Grenzen einer Zusammenarbeit Deutschlands im Rahmen der Außen- und Entwicklungspolitik der Europäischen Union (EU) mit Burma näher einzugehen.

Gerade Akteure der deutschen und internationalen EZ stehen

Der Autor hat in Frankfurt Südostasienswissenschaften und Politologie studiert und seine Magisterarbeit zu den ASEAN-Burma-Beziehungen geschrieben.

im Fall von Burma vor einem Dilemma: Einerseits zeichnet sich das als *State Peace and Development Council* (SPDC) herrschende Militärregime in Rangun durch systematische und massive Menschenrechtsverletzungen aus, die vielfach bezeugt und dokumentiert sind: ca. 1.150 politische Häftlinge, Folter, willkürliche Verhaftungen, politische Rechte nahezu ausgesetzt, Ermordungen durch Polizei und Militär, Zwangsarbeit, Verschleppungen, systematische Unterdrückung von Minderheiten, Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten. Seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1988 und der Nichtanerkennung des Wahlsiegs der oppositionellen *National League for Democracy* (NLD) 1990 gilt das Militärregime als international geächteter Paria. Der Fokus internationaler Politik liegt dabei vor allem auf der Auseinandersetzung zwischen Opposition und Junta sowie auf dem sicherlich prominentesten Haftopfer, Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi.

Zwischen humanitärer Katastrophe und westlicher Sanktionspolitik

Andererseits leugnet niemand (abgesehen vielleicht von der Junta selbst) die enorme Bedürftigkeit und humanitäre Katastrophe in einem der ärmsten Länder Asiens: Ende der 90er Jahre wurde geschätzt, dass mehr als ein Viertel der Bevölkerung (51.5 Millionen) unterhalb der Armutsgrenze lebt, neuere Schätzungen gehen sogar von der

Hälfte aus; Säuglings- und Kindersterblichkeit sind im asiatischen Vergleich sehr hoch, ebenso Mangelernährung, die Lebenserwartung sinkt kontinuierlich, im Jahr 2000 hatten 28 Prozent der Burmesen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Malaria ist weit verbreitet, die Zahl der Tuberkulose-Fälle verdoppelt sich jährlich und mit 620.000 HIV-Infizierten (zwei Prozent der Bevölkerung) hat Burma die höchste HIV/AIDS-Rate Asiens. Die UN spricht in diesem Fall von einer besorgniserregenden »Epidemie«. Auch Bildung gehört zu den »Mangelwaren« in Burma. Die Liste der Entwicklungsprobleme Burmas wird unter anderem ergänzt durch ein immenses »Drogenproblem« des weltweit zweitgrößten Produzenten illegaler Drogen, vor allem Opium bzw. Heroin und Metamfetamine.

Im Spannungsfeld zwischen humanitärer Katastrophe und westlicher Sanktionspolitik bewegt sich die internationale EZ. Als Folge des Verbotes bilateraler Entwicklungsprogramme der EU und der USA fließen inzwischen fast 70 Prozent der öffentlichen Entwicklungsgelder über UN-Organisationen nach Burma. Die EU unterstützt durch ihre Beiträge vor allem das UNAIDS-Programm, Nicht-Regierungs (NGO)-Projekte in Gebieten ethnischer Minderheiten, burmesische Flüchtlinge in Thailand und die Reintegration von Rohingya-Flüchtlingen durch den UNHCR.

Die Bundesregierung beendete bereits 1988 die bilaterale EZ mit Burma. Sie richtet seitdem ihre Politik an der EU-Position aus und trägt somit die Sanktionsmaßnahmen mit. Bis 1988 war Deutschland mit insge-

samt 1,5 Milliarden DM seit Mitte der 1950er Jahre der zweitgrößte Geber nach Japan. Deutschland gehört heute eher zu den Vertretern eines konstruktiven Dialogs mit dem SPDC innerhalb der EU, zum Beispiel als Teil der EU-Troika-Delegation 1999 und 2000 nach Rangun, um den Dialog zwischen NLD und SPDC voranzutreiben. Für multilaterale Vorhaben der humanitären Hilfe, vor allem im Gesundheits- und Bildungsbe- reich (UNODC, WHO, ICRC, WFO, UNICEF), stellte das BMZ 2002 bis 2004 3,7 Millionen Euro zur Verfügung, drei deutsche NGOs erhielten 2003/2004 678.000 Euro und die politischen Stiftungen und kirchlichen Entwicklungsorganisationen erhielten 2003 1,36 Millionen Euro für Burma-bezogene Projekte.

Als Reaktion auf die Entwicklungen seit 1988 verhängte die EU parallel zu den Mitgliedsstaaten und anderen westlichen Ländern Sanktionen gegen Burma, die die eindeutige Position der EU zum Schutz der Menschenrechte und ihr Bekenntnis zur Demokratie verdeutlichen sollten: 1990 verhängte die EU ein Waffenembargo, 1991 wurde die Kooperation im Bereich Verteidigungspolitik gestoppt, Projekte der bilateralen EZ außer humanitärer Hilfe im strikten Sinne ausgesetzt, ein Einreiseverbot für Angehörige der Junta und umgekehrt für hochrangige Regierungsbesuche nach Burma erlassen. 1997 wurden dann alle Handelspräferenzen entzogen, 2000 ein Exportverbot für Güter erlassen, die für repressive Zwecke missbraucht werden könnten, und 2002 wurden die Auslandskonten des SPDC eingefroren. Diese Maßnahmen sind seit 1996 Teil des gemeinsamen Standpunktes der EU und für die Mitgliedsstaaten bindend. Bestehende Sanktionen wurden dadurch bestätigt und zum Teil weiter verschärft.

Der politische und symbolische Charakter der Sanktionen

Die Maßnahmen der EU gehen allerdings nicht so weit wie die US-Sanktionen, es existiert kein Handels- oder Investitionsverbot, vor stärkeren wirtschaftlichen Sanktionen scheut sich die EU weiterhin (neben Italien und Frankreich spricht sich

auch Deutschland gegen eine Verschärfung wirtschaftlicher Sanktionen aus). Die Sanktionen sollen daher vor allem politischen und symbolischen Charakter haben: Sie drücken vor allem die Missbilligung des Regimes seitens der internationalen Gemeinschaft aus und boten Aung San Suu Kyi bisher einen gewissen Schutz und Legitimation. Das Ziel der »smart sanctions« soll das Regime sein, und nicht die Zivilbevölkerung. Gleichzeitig hat die EU immer wieder ihre Dialogbereitschaft deutlich gemacht: Die Sanktionen werden alle sechs Monate überprüft und ihre Aufhebung kann durch positive Schritte eines politischen Wandels in Richtung Demokratisierung erreicht werden. Die Kriterien dafür sind die Freilassung von Aung San Suu Kyi und aller politischen Gefangenen, Wiederaufnahme eines konstruktiven Dialogs um eine neue Verfassung im Nationalkonvent, Umsetzung der Wahlergebnisse von 1990 bzw. demokratische Neuwahlen sowie Einhaltung der Menschenrechte.

Insgesamt sind Sanktionen jedoch mehr als nur umstritten, die Kritiker sind inzwischen in der Mehrheit und innerhalb der EU hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Sanktionspolitik der vergangenen 14 Jahre die gewünschten Ziele bisher nicht erreicht hat. Die Auswirkungen der Sanktionen auf das Regime bleiben marginal, denn der gewünschte politische Wandel hat sich beim Regime nicht eingestellt und Aung San Suu Kyi blieb die meiste Zeit seit 1988 Geißel des Regimes. Wirtschaftliche Sanktionen wie Handels- und Investitionshindernisse mögen kurzfristig negative Auswirkungen auf die wenigen international ausgerichteten Wirtschaftssektoren haben, das Überleben der maroden burmesischen

Wirtschaft sichert jedoch der Handel mit China, Thailand und Indien – alle Gegner westlicher Sanktionen. Übrigens lassen sich auch westliche Firmen trotz Sanktionen und Boykottaufrufen nicht vom unternehmerischen Engagement in Burma abbringen: 2004 waren von 368 ausländischen Unternehmen 94 aus Europa, darunter 29 aus Deutschland.

Betroffen ist jedoch die arme Bevölkerung auf dem Land, ganz besonders in den Bürgerkriegsgebieten der ethnischen Minderheiten, deren katastrophale Situation sich durch das Verbot bilateraler EZ sicherlich nicht verbessert hat. Betroffen sind auch die Armen in den Städten, vor allem junge Frauen im Textilsektor, der überdurchschnittlich hart von wirtschaftlichen Sanktionen getroffen wurde. Ein deutlicher Anstieg der Prostitution und urbaner Arbeitslosigkeit sind die Folge.

Inzwischen lässt sich bei vielen internationalen Akteuren beobachten, dass die Überzeugung über die Notwendigkeit eines strikten Sanktionskurses des Westens angesichts der immensen Entwicklungsprobleme Burmas und der Enttäuschung über 16 Jahre nahezu ergebnisloser Sanktionen schwindet. Über neue Formen der Zusammenarbeit wird nachgedacht, über Möglichkeiten, wie humanitäre Hilfe und EZ die besonders Bedürftigen und Armen trotz Sanktionen, Bürgerkrieg und politischer Sackgasse, in der sich der SPDC und Aung San Suu Kyis NLD befinden, erreichen können.

Die *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) zum Beispiel empfiehlt der EU die Aufnahme eines konstruktiven Dialogs mit der Militärregierung. An die Beseitigung des Machtfaktors Militär ist auf längere Sicht nicht zu denken; wichtiger wäre daher ihre Reform oder Transformation. Dem Aufbau und der Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure kommt entscheidende Bedeutung zu. Geschehen kann dies beispielsweise durch Stärkung der kulturellen Kooperation (zum Beispiel durch ein Goethe-Institut, DAAD, politische Stiftungen), stärkere Unterstützung internationaler NGOs oder von Lobbygruppen in den asiatischen Nachbarstaaten. Einflussreiche buddhistische Gemeinden wären ein Ansatzpunkt, mangels geeigneter Partnerorganisationen sollte

Richtigstellung

In unserer letzten Ausgabe wurde das Buch von Oliver Wagener: Herausforderungen für den ASEAN Way: Myanmars ASEAN-Mitgliedschaft, ibidem-Verlag, Stuttgart 2004; ISBN 3-89821-348-X, Paperback, 158 Seiten, 24,90 Euro besprochen. Wir möchten an dieser Stelle einen Fehler, der sich eingeschlichen hatte, korrigieren und darauf hinweisen, dass der Autor Oliver Wagener, nicht Oliver Wagner heißt.

auch über die Zusammenarbeit mit burmesischen Regierungsorganisationen nachgedacht werden. Eine wichtige Voraussetzung für die Ausweitung der humanitären- und Entwicklungsprojekte ist die Zusammenarbeit mit der NLD, die ihre strikte Ablehnung gegen Hilfe inzwischen teilweise aufgegeben hat. Besonders dringend wären Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, besonders im Kampf gegen HIV/AIDS (hier zeigen die Behörden bereits größeres Entgegenkommen), der Armutsbekämpfung durch Ernährungssicherung, Infrastrukturaufbau und Mikrokredite sowie dem Bildungssektor, vor allem der Grundbildung.

EZ mit Militärregime nicht mehr völlig ausgeschlossen

Auch die einflussreiche *International Crisis Group* (ICG) fordert inzwischen, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit dem Militärregime nicht mehr kategorisch auszuschließen, um den Armen und Bedürftigen helfen zu können. Durch eine Kooperation zumindest mit den »technischen« Behörden könnten internationale Menschenrechts- und Entwicklungsstandards Grundlage der Zusammenarbeit werden. Die humanitäre Katastrophe ist in den ehemaligen Bürgerkriegsgebieten der ethnischen Minderheiten besonders akut. Kurzfristig müssen Ernährung und Gesundheitsversorgung gesichert werden, Minen geräumt, Flüchtlinge und ehemalige Kombattanten reintegriert und rehabilitiert werden. Gleichzeitig herrschen durch die in den 1990er Jahren zwischen zahlreichen Rebellengruppen und der Militärregierung geschlossenen Waffenstillstände gute Voraussetzungen, die humanitäre Hilfe auf diese Gebiete auszudehnen oder entgegen dem gemeinsamen Standpunkt der EU bilaterale Programme der Entwicklungszusammenarbeit wieder aufzunehmen, jedoch nur komplementär zum politischen Dialog mit den Generälen.

Die Perspektiven eines stärkeren Engagements von Akteuren der internationalen und deutschen EZ erscheinen jedoch eng begrenzt und wenig ermutigend. Die politischen Rahmenbedingungen in Burma



Quelle: www.shanland.org

8-9 October 2004: Asia-Europe Summit Meeting in Hanoi

selbst stimmen derzeit nicht optimistisch. Es zeichnet sich deutlich ab, dass die Hardliner um Senior General Than Shwe endgültig die Oberhand gewonnen haben. Zuerst wurde Außenminister Win Aung im September 2004 durch den politisch unerfahrenen Generalmajor Nyan Win ersetzt, im Oktober wurde Premierminister Khin Nyunt seines Postens enthoben und durch Soe Win ausgetauscht, ein enger Vertrauter Than Shwes. Ein schlechtes Zeichen ist auch der unklare Abbruch der Waffenstillstandsgespräche zwischen dem SPDC und *Karen National Union* (KNU), die größte von nur noch wenigen aktiven Widerstandsgruppen in Burma.

Dabei hatte es vor dem ASEM (*Asia Europe Meeting*)-Gipfel am 7. bis 8. Oktober in Hanoi intensive diplomatische Anstrengungen der EU gegeben, um die Junta dazu zu bewegen, Aung San Suu Kyi bis zum Gipfelbeginn freizulassen, die Repression der NLD einzustellen und den Dialog im verfassungsgebenden Nationalkonvent wieder aufzunehmen. Wegen der Teilnahme Burmas wäre es beinahe zum Eklat zwischen EU und ASEAN gekommen, die EU drohte mit Sanktionen und verhängte ein Ultimatum. Letztendlich nahm als Kompromiss »nur« der neue Außenminister teil, Aung San Suu Kyi jedoch befindet sich nach wie vor in Hausarrest. Bundeskanzler Gerhard Schröder verlangte wie viele seiner Amtskollegen die Respektierung der Menschenrechte von Burmas Junta und befürwortete auch neue EU-

Sanktionen, welche am 10. Oktober auch beschlossen wurden: Keine Beteiligungen europäischer Firmen an burmesischen Staatsbetrieben (allerdings setzte Frankreich Ausnahmen für seine Ölindustrie durch) und eine weitere Verschärfung der Visumssperre für Angehörige des Regimes.

Diese neuen Sanktionen und der gemeinsame Standpunkt der EU lassen EZ-Organisationen, die den Armen und Bedürftigen in Burma helfen wollen, nur wenige Möglichkeiten zur Hilfe. Programme der bilateralen EZ bleiben verboten, aber es gibt ein wenig mehr Spielraum für Projekte der humanitären Hilfe (zum Beispiel durch das EU-Flüchtlingsprogramm *Aid to Uprooted People*) und Entwicklungsprojekte in den Bereichen *Good Governance*, Menschenrechte, Gesundheitsfürsorge und Grundbildung, Armutsbekämpfung (auch zusammen mit lokalen Selbsthilfegruppen und Behörden), sowie Maßnahmen der Konfliktbearbeitung und Friedenssicherung. Und europäische wie deutsche NGOs und Hilfsorganisationen sollten diese Ausnahmeregelungen auch nutzen, wo immer es geht. ●