

Bomben auf Rangun?

Myanmar und die „Responsibility to Protect“

Nr.3/Juni 2008

Die Weigerung der Militärregierung von Myanmar, angesichts der durch den Wirbelsturm Nargis ausgelösten humanitären Katastrophe ausländische Hilfskräfte im Land arbeiten zu lassen, hat zu einer Diskussion über die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für den Schutz von jenen Bevölkerungen, die von ihren eigenen Regierungen im Stich gelassen werden, geführt. Zahlreiche Politiker forderten unter Bezug auf die so genannte „responsibility to protect“ eine Durchsetzung von humanitärer Hilfe notfalls unter Einsatz von militärischem Zwang. Doch nicht nur für Myanmar gilt, dass ein solches Vorgehen meist mehr Probleme mit sich bringt als es löst.

Am 27. April erreichte der Zyklon Nargis den Golf von Bengalen. Sechs Tage wütete der Wirbelsturm in Myanmar und Thailand und richtete unendliches Leid an. In Myanmar war die Verwüstung besonders verheerend. Fünf Regionen wurden zum Katastrophengebiet erklärt, darunter die ehemalige Hauptstadt Rangun mit rund sechs Millionen Einwohnern und das dicht besiedelte Irrawaddy-Delta, ein Flussgebiet, das mit nur drei Metern über dem Meeresspiegel zu den flachsten Regionen Myanmars zählt. Mit bis zu 190 km/h hatte der Wirbelsturm hier Flutwellen von der Küste ins Land gedrückt, die zu massiven Überschwemmungen führten. Unzählige Dörfer wurden zerstört, Millionen Menschen stehen vor dem Nichts. Der Sturm hat ihre Häuser zu Ruinen gemacht, ihre Felder und die Ernte vernichtet. Die Zahl der Todesopfer wird auf 77.000 geschätzt, 55.900 Menschen werden noch immer vermisst.

Sehr schnell wurde deutlich, dass das von einem Militärregime regierte Myanmar die für das Überleben der betroffenen Menschen dringend notwendige Soforthilfe kaum alleine bewältigen konnte. Doch die Junta erklärte das 15.000 Quadratkilometer große Irrawaddy-Delta zur „restricted area“ für die Mitarbeiter internationaler Hilfsorganisationen und Journalisten und erschwerte damit die Versorgung der Opfer erheblich.

Militärregierung fürchtet um ihre Macht.

Seit fast 20 Jahren regiert die Junta das Land. Nur direkt nach der Unabhängigkeit im Jahr 1948 erlebte Myanmar eine kurze Phase der Demokratie, seit 1962 wird das Land von verschiedenen Militärregimes kontrolliert. Im Jahr 1988 führte die Wirtschaftspolitik des damaligen Regimes unter General *Ne Win* zu massi-

ven Protesten, deren gewaltsame Niederschlagung tausende Tote forderte. In der Folge etablierte sich das heutige Regime als *Staatsrat für die Wiederherstellung von Recht und Ordnung*. Im Jahr 1990 ließ das Regime die seit Jahrzehnten ersten freien Wahlen zu. Doch den erdrutschartigen Sieg der nach den Aufständen von 1988 gegründeten Partei *Nationale Liga für Demokratie* erkannte die Militärjunta nicht an. In den kommenden Jahren kam es immer häufiger zu Verhaftungen von Oppositionellen. Die Oppositionsführerin Aung Sang Suu Kyi, die 1991 den Friedensnobelpreis für ihre Bemühungen um Demokratie erhielt, steht seitdem – mit Ausnahme weniger Jahre – unter Hausarrest. Schätzungen von Amnesty International zu Folge sind derzeit weit über tausend gewaltlose politische Gefangene inhaftiert.

Blutige Proteste

Immer wieder kam es in den vergangenen Jahren zu politischen Protesten. Im September 2007 gingen zehntausende Menschen in Rangun auf die Straße. Anlass waren zunächst die immensen Preissteigerungen für Treibstoff, doch bald richtete sich der Protest auch gegen das Regime. Am 25. September begann die Regierung gegen die Protestierenden vorzugehen. Nach offiziellen Angaben kamen dabei zehn Menschen ums Leben.

Nur wenige Monate nach der blutigen Niederschlagung der von Mönchen angeführten Proteste war die politische Lage angespannt. Das Regime befürchtete angesichts des Zyklon Nargis, dass der ungehinderte Zugang von internationalen Nothilfeorganisationen und Medienberichterstatern die Opposition stärken könnte. Trotz der prekären humanitären Lage, die der Zyklon Nargis ausgelöst hatte, bestand

die Militärregierung daher auf der Durchführung eines Referendums zu der über lange Jahre vorbereiteten Verfassungsreform. Diese wird die Macht des Regimes nach Meinung von Kritikern weiter festigen. Dem neuen Verfassungsentwurf zufolge wird dem Militär ein Viertel der Parlamentssitze und mehrere Kabinettsposten vorbehalten bleiben.



Wachsende Empörung

Angesichts der steigenden Opferzahlen und der nur außerordentlich begrenzten Möglichkeiten, der betroffenen Bevölkerung in Myanmar von außen Hilfe zukommen zu lassen, wuchs die Empörung über das Verhalten des Militärregimes. Immer häufiger begannen sich westliche Politiker und Journalisten dafür auszusprechen, die Hilfe für die Betroffenen notfalls auch zu erzwingen. Spekulierte wurde über die Möglichkeit einer von den USA geführten Intervention in das Irrawaddy-Delta. Der neokonservative Robert Kaplan malte in der Herald Tribune das passende Szenario aus: Amerikanische Kriegsschiffe, die anlässlich einer Militärübung im Golf von Thailand lägen, könn-

ten über den Golf von Bengalen in das Irrawaddy-Delta eindringen. Mit Hilfe von kleinen Stoßtrupps könnten Truppen und Hilfsgüter in das Land transportiert werden. Das Besteckende der Idee sei, so Kaplan, dass eine enorme Menge an Hilfe geleistet werden könnte, ohne tiefe Spuren an der Küste zu hinterlassen. Dadurch würde die Gefahr eines Zusammenpralls mit den Streitkräften Myanmars verringert, wobei der Regierung gleichzeitig ein harter politischer Schlag zugefügt werden könnte.

Auch in Deutschland sprachen sich Angehörige fast aller Parteien für die Möglichkeit einer militärischen Durchsetzung der Hilfe aus. So betrachtete beispielsweise der CDU-Außenpolitiker Ruprecht Polenz es in einem Interview im Deutschlandfunk (13. Mai) als durchaus legitim, den Luftraum Myanmars zu verletzen, um Hilfslieferungen abzuwerfen. Der SPD-Außenexperte Gert Weisskirchen antwortete im Tagesspiegel (13. Mai) auf die Frage, ob es in Myanmar wie im Kosovo 1999 zu einer militärischen Intervention kommen könnte: "Wenn diese Angst und Sorge und Nöte der Menschen, die man jetzt erkennen kann, anhalten würde, müsste man, denke ich, zu solchen Überlegungen kommen." Er räumte allerdings ein, dass dies "völkerrechtlich umstritten wäre". Wolfgang Neskovic, Fraktionsvize der Linken und ehemaliger Bundesverfassungsrichter, sagte dem Tagesspiegel: „Es gibt einen übergesetzlichen Notstand, der militärisches Einschreiten rechtfertigen würde. Zur Not auch ohne Sicherheitsratsbeschluss“.

Responsibility to Protect

Gemeinsamer Bezugspunkt dieser Äußerungen ist das Konzept der „Schutzverantwortung“, der „responsibility to protect“, zu dem sich auf dem UN Reformgipfel von 2005 188 Staaten bekannten – bis heute jedoch nicht in Form einer völkerrechtlich verbindlichen Norm. Schon kurz nach dem Wirbelsturm in Myanmar hatte sich der französische Außenminister und Mitbegründer der Organisation „Ärzte ohne Grenzen“, Bernard Kouchner, explizit für die Anwendung dieser Norm in Myanmar ausgesprochen. Unterstützung erhielt er dabei unter anderem von der deutschen Entwicklungsmministerin, Heidemarie Wiecek-Zeul, die in einem Interview forderte, dass die UNO ihrer Schutzverantwortung im Fall von Myanmar nachkommen müsse, um die Katastrophe nach der Katastrophe zu verhindern.

Das von der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) unter dem Eindruck der Völkermorde in Ruanda und Srebrenica entwickelte Konzept der „responsibility to protect“ besagt, dass Staaten nicht nur dafür verantwortlich sind, ihre eigene Bevölkerung zu schützen, sondern dass sie auch jene

Bevölkerungen schützen müssen, deren Regierungen ihnen selbst keinen Schutz gewähren können oder wollen. Dieser Schutz soll vorwiegend präventiv erfolgen, er kann in bestimmten Fällen aber auch unter Anwendung von militärischem Zwang durchgesetzt werden.

Eindeutige Bedingungen

Ob die Weigerung des Militärregimes von Myanmar, internationale Hilfskräfte in die vom Zyklon zerstörten Gebiete einreisen zu lassen, allerdings ein Fall ist, der ein solches militärisches Eingreifen zu humanitären Zwecken im Sinne der „responsibility to protect“ rechtfertigt, ist äußerst fraglich. Denn die ICISS formuliert eindeutige Bedingungen, unter denen militärischer Zwang ausgeübt werden darf, nämlich im Fall von Völkermord und ethnischen Säuberungen. Davon kann jedoch in Myanmar kaum die Rede sein, denn die Junta bemüht sich sichtbar – wenn auch nicht mit allen Mitteln – das Leid der Bevölkerung zu lindern.

Selbst wenn sich im Fall von Myanmar - unter der Gefahr einer erheblichen Verwässerung der Kriterien - eine der genannten Bedingungen für ein militärisches Eingreifen konstruieren ließe, sprechen im Sinne der „responsibility to protect“ noch weitere Gründe gegen eine zwangsweise Durchsetzung der humanitären Hilfe. Denn als weitere Voraussetzungen für eine militärische Intervention benennt das Dokument der ICISS die Anwendung von Gewalt als letzte Möglichkeit, die Verhältnismäßigkeit der Mittel, die Redlichkeit der Motive und die Aussicht auf Erfolg. Keine dieser Voraussetzungen kann im Fall von Myanmar als erfüllt gelten. So formuliert der Bericht beispielsweise mit Blick auf die Redlichkeit der Motive, dass das erste und vordringliche Ziel einer militärischen Intervention im Sinne der „responsibility to protect“ sein müsse, menschliches Leid abzuwenden oder zu vermeiden. Inwieweit humanitäre Beweggründe in Myanmar aber tatsächlich im Vordergrund der Überlegungen für eine militärische Intervention stehen ist schwer zu beurteilen. Fest steht, dass es durchaus auch andere Motive gibt, die ein Eingreifen für einige Staaten attraktiv machen. Zum einen liegt Myanmar in der Nähe der „Strait of Malacca“, einer der am stärksten befahrenen Wasserstraßen der Welt. Täglich durchqueren 2000 Schiffe die Meeresenge. Durch seine Nähe zur Wasserstraße hat Myanmar erheblichen geostrategischen Wert. Weit wichtiger ist aber noch Myanmars unmittelbare Nachbarschaft zu China. Nicht nur die USA beobachten den Aufstieg Chinas mit Besorgnis. Nach Berechnungen der OECD wird China im Jahr 2015 im Bruttoinlandsprodukt, gemessen an Kaufkraftparitäten, mit den USA gleichziehen. Schon seit geraumer Zeit richtet man sich auf neue Großmachtkonflikte ein. Der

Sturz der Regierung in Myanmar und der gezielte Aufbau der demokratischen Opposition könnte ein wichtiger Baustein in der gezielten Vorbereitung auf die globale ökonomische und politische Herausforderung mit China sein. Eine Politik, die vordringlich auf Regimewechsel abstellt, widerspricht aber nicht nur den Kriterien der „responsibility to protect“: Was sich anlässlich der Diskussion um die militärische Durchsetzung von Hilfe in Myanmar beobachten lässt, ist eine äußerst gefährliche Instrumentalisierung der humanitären Hilfe für politische Zwecke, die die humanitären Prinzipien ad absurdum führt.

Folgen kaum abzuschätzen

Auch die Frage der Aussicht auf Erfolg stellt die Anwendung der „responsibility to protect“ auf Myanmar in Frage. Zugleich spricht sie einen fundamentalen Schwachpunkt der gesamten Doktrin an. Denn so verführerisch und gut gemeint der Gedanke sein mag, mit Hilfe von militärischen Interventionen Menschenleben retten zu wollen, so wenig hat er sich in der Praxis bisher bewährt. Die humanitäre Intervention in Somalia 1992 beispielsweise endete in einem Desaster. Die von US-Truppen unter UN Mandat durchgeführte Operation „Restore Hope“ konnte die Situation in Somalia nicht einmal ansatzweise in den Griff bekommen. Nachdem am 3. Oktober Anhänger des Warlords Aidid getötete US-Soldaten durch Mogadishu geschleift hatten, beorderte der damalige US-Präsident Bill Clinton den Abzug der Eingreiftruppe. Zurück blieb ein Land, dessen Spaltungen tiefer waren als jemals zuvor. Auch die Kriege in Irak und Afghanistan verdeutlichen nur zu genau, wie schwierig es ist, nach einer Intervention von außen wieder einen funktionierenden Staat aufzubauen. Denn das Wissen über die Länder, in die eingegriffen wird, ist oft gering; die Folgen, die ein solch massiver Eingriff hat, sind nur selten absehbar. Statistisch gesehen gelingt es nur einer von zwei UN Peacebuilding Missionen, Rechtsstaatlichkeit herzustellen, und nur in einem von drei Fällen sind eine Verbesserung der demokratischen Strukturen, ein höheres Wirtschaftswachstum oder bessere Governance-Leistungen festzustellen. Trotz der verheerenden humanitären Situation in Darfur warnen Experten daher auch vor einer militärischen Intervention in den Sudan. Ähnlich wie in Somalia ist im Sudan die politische Lage inzwischen kaum noch zu überblicken und eine militärische Intervention stünde in der Gefahr, die bestehenden Konflikte noch zu verschärfen.

Auch für Myanmar gilt: Die Folgen eines Eingreifens von außen sind kaum abzuschätzen. Denn Myanmar blickt auf eine lange Geschichte von internen Konflikten und Auseinander-

setzungen zurück. Etwa ein Drittel der Einwohner Myanmars gehört verschiedenen ethnischen Minderheiten an. Zahlreiche Gruppen - darunter die Chins, Shans, Karennis, Kachins und Karens – haben seit der Unabhängigkeit gegen die Regierung Myanmars gekämpft, die von der größten Bevölkerungsgruppe, den Burmanen, gestellt wird. Ein Sturz der Regierung könnte den Zerfall des Landes in seine einzelnen Bergregionen bedeuten. Denn es kann als äußerst unwahrscheinlich gelten, dass die demokratische Opposition in Myanmar, deren Führerin Aung San Suu Kyi ebenfalls der ethnischen Mehrheit der Burmanen angehört, stark genug ist, die vorhandenen Spannungen zu überwinden. Die Folgen eines solchen Staatszerfalls könnten für die Bevölkerung Myanmars langfristig weit schlimmer sein als die Auswirkungen des Wirbelsturms Nargis.

Keine Intervention ohne Sicherheitsratsbeschluss

Als letztes Kriterium für eine militärische Intervention nennt die ICISS die Frage der Autorisierung. Nach bestehendem Völkerrecht ist der Einsatz von Gewalt an ein Mandat des UN Sicherheitsrates gebunden. Doch in vielen Fällen werden Entscheidungen im Sicherheitsrat durch die Vetos einzelner Staaten blockiert, oder es werden schlichtweg nicht die erforderlichen Ressourcen für eine Intervention bereitgestellt. Auch in Myanmar wäre nicht mit einer UN Sicherheitsratsresolution zu rechnen gewesen. Mindestens China hätte sich gegen einen solchen Beschluss gestellt.

Myanmar ist also kein Fall, der gemäß der „responsibility to protect“ eine militärische Intervention ratsam erscheinen lassen würde. Doch welche Schlüsse lassen sich aus diesem Fall für die zukünftige Interventionspraxis ziehen? Was, wenn das von der ICISS benannte Kriterium des Völkermordes bzw. weitreichender ethnischer Säuberungen tatsächlich eintritt wie in Ruanda, wie im Kosovo, wie im Sudan? Wenn präventive Maßnahmen keinen Erfolg gezeigt haben und alle friedlichen Mittel ausgeschöpft wurden? Wäre eine Intervention im Sinne der Kriterien der ICISS dann gerechtfertigt? Vielleicht. Doch ohne eine tiefgreifende Reform der UN, ohne die entsprechende finanzielle Ausstattung ist ein langfristiger Erfolg solcher Eingriffe kaum denkbar.

Zivile Konfliktlösungsmechanismen stärken

Aus entwicklungspolitischer Perspektive bleibt vor allem eins zu fordern: Regierungen wie zivilgesellschaftliche Akteure müssen ihre Anstrengungen, Krisen mit zivilen Mitteln zu lösen, oder diese sogar zu verhindern, verstärken. Sie müssen Mechanismen entwickeln, die ein frühzeitiges Erkennen von Krisensituationen ermöglichen und ihre effektive Bearbeitung durch die betroffenen Länder unterstüt-

zen. Das Beispiel Myanmar zeigt, dass im Fall einer Krise diplomatischer Druck und die gezielte Arbeit mit lokalen Organisationen viel erreichen können, um das Leid der Bevölkerung zu lindern. Die Regierung hat sich unter dem Druck der Öffentlichkeit immer weiter geöffnet. Inzwischen wird die ausländische Hilfe über die im Land arbeitenden ASEAN Staaten koordiniert. NGOs, die wie die Welthungerhilfe schon seit langem in Myanmar arbeiten, können die Hilfe über lokale Partnerorganisationen in die betroffenen Regionen bringen. Auch bei der jüngsten Krise nach den Wahlen in Kenia hat der Einsatz von diplomatischen Mitteln Erfolg gebracht. Durch Vermittlung von Kofi Annan und die Unterstützung der kenianischen Regierung bei der Lösung der Krise konnte schlimmstes verhindert werden. In anderen Fällen, etwa der gegenwärtigen Krise in Simbabwe, hat man bereits wichtige Chancen der friedlichen Beilegung des Konfliktes verpasst. Erst nach der „Wahl“, die Robert Mugabe mit 85 Prozent klar als Präsidenten bestätigt hat, beginnen Diplomaten der UNO und der Afrikanischen Union, Ideen für einen friedlichen Wechsel in Simbabwe vorzulegen. Vielleicht zu spät?

Immer wieder fehlt es am politischen Willen, frühzeitig und mit zivilen Mitteln einzugreifen. Doch auch wenn es manchmal beschwerlich erscheint und die Erfolge sich nur langsam einstellen, ist dieses Vorgehen das Richtige, denn ein militärisches Eingreifen bringt meist mehr Probleme mit sich als es löst.

*Katrin Radtke
(katrin.radtke@welthungerhilfe.de)*