

5 DIE ROLLE DER USA AUF DER INTERNATIONALEN BÜHNE

Seit den 1960er Jahren spielen die USA eine führende Rolle in der internationalen Bevölkerungspolitik. Sie haben wesentlich dazu beigetragen, dass Familienplanungsprogramme in Entwicklungsländern zustande kamen und finanzielle Unterstützung erhielten. Inzwischen aber schlägt die US-Regierung eine Richtung ein, die im Widerspruch zu den Beschlüssen von Kairo steht. Sie hält dringend benötigte und vom Kongress bereits bewilligte Gelder für Familienplanungsprogramme zurück. Und sie exportiert das Konzept der Enthaltsamkeitserziehung in die Entwicklungsländer, obwohl die Wirksamkeit dieser Programme schon im eigenen Land wissenschaftlich nicht belegbar ist.

5.1 Christliche Grundwerte in der US-Entwicklungspolitik

Eine der ersten Amtshandlungen des neu eingesetzten US-Präsidenten George W. Bush galt internationalen Familienplanungsprogrammen. Am 22. Januar 2001, seinem ersten Arbeitstag im Weißen Haus, setzte Bush eine Regelung in Kraft, nach der staatliche Zuschüsse an Familienplanungs- und Entwicklungsorganisationen verboten sind, die in irgendeiner Form mit Schwangerschaftsabbrüchen zu tun haben.

Diese Regelung, als „Mexico City Policy“ (MCP) bekannt, hatte Präsident Ronald Reagan anlässlich der Internationalen Bevölkerungskonferenz von Mexiko-Stadt im Jahre 1984 erstmals eingeführt. Sie galt unter Reagan und seinem Nachfolger Bush senior. Anfang 1993 hob Bill Clinton die MCP wieder auf, ebenfalls kurz nach Amtsantritt. Bush junior erneuerte sie.¹

Die MCP schließt alle international tätigen Nichtregierungsorganisationen von US-Finanzhilfen aus, wenn sie Schwangerschaftsabbrüche durchführen, wenn sie Beratung zu Abtreibungsfragen anbieten oder sich für die Legalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen einsetzen. Zunächst galt die neu-alte Regelung nur für die Entwicklungshilfbehörde USAID (US Agency for International Development), die dem Außenministerium unterstellt ist und als wichtigster Geldgeber

für solche Organisationen fungiert. Im August 2003 wurde die MCP auch auf Mittel des Außenministeriums und anderer US-Behörden ausgeweitet.²

Die MCP soll verhindern, dass mit dem Geld amerikanischer Steuerzahler Abtreibungen im Ausland finanziert werden. Diese Begründung klingt zunächst plausibel. Allerdings ist die MCP eigentlich überflüssig: Schon seit 1973 legt das sogenannte „Helms Amendment“ gesetzlich fest, dass US-Steuer Gelder grundsätzlich nicht für Abtreibungen in anderen Ländern eingesetzt werden dürfen.³

Durch die MCP möchte die US-Regierung Organisationen, die in Entwicklungs- oder Schwellenländern Familienplanungsprogramme betreiben, dazu bewegen, sich von Schwangerschaftsabbrüchen zu distanzieren. In der Praxis haben jedoch viele renommierte Organisationen, die in diesem Bereich arbeiten, eine liberale Einstellung zum Thema Schwangerschaftsabbruch: Wird dieser kriminalisiert, so argumentieren sie, führt dies nicht zu weniger, sondern zu mehr illegalen, also risikobehafteten Eingriffen – besonders, wenn es gleichzeitig am Zugang zu Verhütungsmitteln mangelt.

Da die meisten Nichtregierungsorganisationen, die Familienplanungsprogramme betreiben, nur über beschränkte eigene finanzielle Ressourcen verfügen, verlieren sie wichtige Mittel für die Familienplanung, wenn sie nicht bereit sind, auf die durch die MCP geforderten Einschränkungen ihrer Arbeit einzugehen – selbst wenn sie im Bereich Schwangerschaftsabbruch ausschließlich eigene Mittel einsetzen. Die MCP, von Kritikern ironisch als „Global Gag Rule“ (weltweites Knebelungsgesetz) bezeichnet⁴, erreicht also unter anderem, dass es vielen Menschen in den Entwicklungsländern weiterhin an Verhütungsmitteln fehlt. Womöglich treibt sie deshalb sogar die Zahl unsicherer Schwangerschaftsabbrüche in die Höhe. Und behindert eine breit angelegte Aids-Prävention, wenn aus Geldmangel keine Kondome mehr zur Verfügung gestellt werden (zu den Auswirkungen siehe Kapitel 6).⁵

5.2 Die US-Regierung im Widerspruch zu den Beschlüssen von Kairo

Dass die „Mexico City Policy“ kein Einzelfall ist, sondern Teil einer umfassenderen politischen Ausrichtung der jetzigen US-Regierung, zeigt ein Blick in die Chronik der internationalen Konferenzen seit Bushs Amtsantritt: Immer wieder bringen die Vertreter der Vereinigten Staaten dort eindeutig zum Ausdruck, dass sie die Ziele ablehnen, die sich die internationale Staatengemeinschaft 1994 – unter tatkräftiger Mithilfe der Clinton-Regierung – im Kairoer Aktionsprogramm gesetzt hat.

Die Position der USA lässt sich dabei auf drei Punkte kondensieren: Erstens böten allein sexuelle Enthaltsamkeit und Treue hundertprozentig sicheren und moralisch vertretbaren Schutz vor ungewollter Schwangerschaft und sexuell übertragbaren Krankheiten. Zweitens sollten Jugendliche nicht umfassend aufgeklärt werden, da dies die Promiskuität fördere. Und drittens sollten die Eltern und nicht etwa Schulen entscheiden können, welche Art von Sexuaufklärung ihren Kindern zuteil werde. Wenn man Jugendlichen reproduktive Rechte zugestehe, unterminiere dies die Autorität der Eltern.

Bei der Rio-Folgekonferenz in Johannesburg (Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung) im Jahre 2002 erreichten die USA, dass das Thema Bevölkerungsentwicklung von der offiziellen Tagesordnung ferngehalten wurde. So lautete zumindest der Vorwurf vieler beteiligter Nichtregierungsorganisationen.⁶ Ein Mitglied der deutschen Delegation bestätigte, es habe massiven Druck seitens der USA und des Vatikans gegeben, das Wort Bevölkerungswachstum überhaupt nicht zu erwähnen.⁷ Tatsache ist, dass Johannesburg die erste Konferenz der Vereinten Nationen seit Kairo war, die das Thema Familienplanung nicht aufgegriffen und weiter entwickelt

hat. In der Abschlusserklärung wird Familienplanung mit keinem Wort erwähnt, während in der „Agenda 21“ von Rio dem Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung noch ein ganzes Kapitel gewidmet war. Denn, so das Fazit von Rio, eine nachhaltige Entwicklung sei nur möglich, wenn hohes Bevölkerungswachstum die Fortschritte auf anderen Gebieten nicht zunichte mache. Eine globale Umweltpolitik ohne Angebote zur Familienplanung sei nicht sinnvoll.

Nach der Konferenz von Johannesburg verhärtete sich die Position der USA zunehmend. Bei der Vorbereitung der regionalen Bevölkerungskonferenz für Asien (Fifth Asian and Pacific Population Conference), die im Dezember 2002 in Bangkok stattfand, teilte Arthur E. Dewey, der Leiter der US-Delegation, den Konferenzteilnehmern mit, die USA könnten das Kairoer Aktionsprogramm nicht länger unterstützen. Begründung: Es leiste dem Schwangerschaftsabbruch Vorschub und fördere die Enthaltsamkeitserziehung nur unzureichend. Die US-Delegation sprach sich auch dagegen aus, die „konsequente Benutzung von Kondomen“ als zentrale Strategie im Kampf gegen Aids bei Jugendlichen ins Schlussdokument aufzunehmen. In beiden Fragen waren die USA vollkommen isoliert. Am Ende schlossen sie sich dem Konsens der Konferenz an, legten jedoch zahlreiche schriftliche Vorbehalte nieder. Ähnlich verhielten sich die USA auch auf dem Treffen des regionalen „Ad Hoc Committee on Population and Development“ für Latein- und Mittelamerika in Santiago de Chile im März 2004. Die lateinamerikanischen Staaten hingegen, von denen einige 1994 noch Vorbehalte gegen das Aktionsprogramm angemeldet hatten, akzeptierten dieses jetzt ohne Einschränkungen.^{8, 9, 10}

Bei der Vorbereitung einer Sondersitzung der UN-Generalversammlung zu den Rechten der Kinder im Mai 2002 unterstützte die US-Delegation einen Vorschlag des Sudans, Jugendliche eher zu sexueller Abstinenz anzuhalten als ihnen den Zugang zu umfassender Sexuaufklärung zu erleichtern.¹¹

Die USA sind neben Somalia das einzige Land, das die UN-Konvention über die Rechte des Kindes noch nicht unterzeichnet hat.^{12,13} In der Delegation der USA waren neben John Klink, dem ehemaligen Vatikan-Sprecher, auch verschiedene Institutionen der Christlichen Rechten vertreten: Das fundamentalistische „Patrick Henry College“, dessen Zöglinge dereinst „die Nation führen und unsere Kultur mit zeitlosen biblischen Werten gestalten“ sollen, der „World Congress of Families“^{14,15} sowie die Frauenorganisation „Concerned Women for America“, die sich der Förderung „biblischer Werte“ in der Gesellschaft verschrieben hat. Janice Shaw Crouse von der Organisation „Concerned Women for America“ nennt die „Lügen“ des Feminismus in einem Atemzug mit dem Kommunismus und der Nazi-Ideologie und ruft zu einem Kulturkampf zur Rettung der Familie auf.¹⁶

Auch die 15. Internationale Aids-Konferenz vom Juli 2004 in Bangkok nutzten die Vertreter der USA, um für den „Abstinence only“-Ansatz zu werben. Unterstützung fanden sie dabei von Seiten des ugandischen Staatschefs Yoweri Museveni. Mit seinem Votum, sexuelle Enthaltsamkeit und Treue böten besseren Schutz vor Aids als Kondome, stieß Museveni allerdings bei der Mehrheit der anwesenden Wissenschaftler und Aktivisten auf Widerspruch.¹⁷ Uganda gilt unter Experten als Musterbeispiel einer erfolgreichen Aids-Bekämpfungsstrategie. Diese beruht jedoch sowohl auf der Verbreitung von Kondomen als auch auf Sexuaufklärung und der Werbung für Enthaltsamkeit (siehe Kapitel 5.5).

5.3 Wie die US-Regierung Familienplanungsprogramme finanziell austrocknet

Im Herbst 2001 beantragte die US-Regierung beim Kongress 25 Millionen Dollar, die im Haushaltsjahr 2002 an den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), gehen sollten (siehe Kasten „Was macht UNFPA?“). In der Begründung bezeichnete Außenminister Colin Powell die Arbeit dieser Organisation als „von unschätzbarem Wert“. Angesichts der humanitären Krise in Afghanistan nach dem Sturz des Taliban-Regimes bewilligte der Kongress sogar mehr Geld, nämlich 34 Millionen Dollar.¹⁸ Die parlamentarische Debatte kreiste nicht um die Frage, ob die Gelder für UNFPA bewilligt, sondern nur darum, um wie viel diese gegenüber dem Haushaltjahr 2001 aufgestockt werden sollten. Die einzige Bedingung war, wie schon in den Jahren zuvor, dass diese Gelder nicht nach China fließen durften.¹⁹

Die Entscheidung des Kongresses vom Dezember 2001 löste eine Kampagne von UNFPA-Gegnern aus. Diese zielte darauf ab, den UN-Bevölkerungsfonds mit der Behauptung zu diskreditieren, er finanziere Zwangsabtreibungen in China. Den Anstoß dazu gab ein offener Brief des republikanischen Abgeordneten Chris Smith an den Präsidenten. Smith wirft UNFPA vor, die Zwangspraktiken in China nicht nur seit 1979 wesentlich zu unterstützen und zu verteidigen, sondern bei deren Verheimlichung zu helfen. Smith folgert daraus, UNFPA stelle sich „mit Worten und Taten auf die Seite derer, die Frauen unterdrücken“.^{20,21}

Obwohl sich kein Beleg für Smith' Vorwürfe fand, zeigte die Kampagne Erfolg: Im Juli 2002 beschloss die Regierung, die vom Kongress bereits bewilligten 34 Millionen Dollar zurückzuhalten. Das gesamte Verfahren wiederholte sich für die Haushaltsjahre 2003 und 2004. Dadurch sind UNFPA bisher insgesamt 93 Millionen Dollar entgangen.²²

Juristisch stützt sich die US-Regierung auf das „Kemp-Kasten-Amendment“ aus dem Jahre 1985. Nach diesem Gesetz²³ dürfen die Vereinigten Staaten keine internationalen Organisationen finanzieren, die Zwangsabtreibungen oder Zwangssterilisationen unterstützen oder sich daran beteiligen.

Im Jahre 2001, nachdem der Kongress die Mittel für UNFPA bewilligt hatte, ließ die Regierung dessen Aktivitäten überprüfen. Sie wurden für gesetzeskonform befunden.²⁴ Als Reaktion auf die Kampagne der UNFPA-Gegner wurden dann mehrere Delegationen nach China entsandt, die den Vorwürfen auf den Grund gehen sollten. Die offizielle Delegation des US-Außenministeriums kehrte mit der Empfehlung zurück, die Mittel freizugeben.²⁵ Dennoch entschied die Regierung dagegen. Auch Außenminister Powell schloss sich an – eine Kehrtwende gegenüber seiner früheren Position.

Die Begründung: Zwar treffe die Anschuldigung nicht zu, der Bevölkerungsfonds sei direkt in die Zwangsmaßnahmen verstrickt. Er sei es jedoch indirekt, durch die Zusammenarbeit mit der chinesischen Regierung. UNFPA gebe Gelder an chinesische Organe, so dass diese ihre Zwangsmaßnahmen effektiver durchführend könnten. Powell erklärte, UNFPA habe staatliche chinesische Organisationen mit Computern und Fahrzeugen versorgt und damit das Kemp-Kasten-Amendment verletzt.²⁶ Allerdings setzt UNFPA schon seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes 1985 keine US-Mittel mehr in China ein.²⁷ Mit dem Entzug der Beiträge an UNFPA blockiert die Bush-Regierung somit unumstrittene UNFPA-Projekte in anderen Ländern, beispielsweise den Kampf gegen die hohe Müttersterblichkeit in Afrika.

Was macht UNFPA?

Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) besteht seit 1969. Er unterstützt weltweit in 141 Entwicklungs- und Schwellenländern Programme für Familienplanung und reproduktive Gesundheit, in Zusammenarbeit mit Regierungen wie auch mit Nichtregierungsorganisationen.

Als Leitlinie für die Tätigkeit von UNFPA dient das Aktionsprogramm der Kairoer Bevölkerungskonferenz von 1994. Diese Tätigkeit umfasst neben der Aufklärung Jugendlicher und Erwachsener auch die Beschaffung von Verhütungsmitteln, Vor- und Nachsorge rund um die Geburt, Prävention und Behandlung sexuell übertragbarer Krankheiten einschließlich Aids. UNFPA setzt sich auch für die Gleichberechtigung der Geschlechter ein, fordert ein Ende der Gewalt gegen Frauen und schafft bessere Ausbildungsmöglichkeiten für Frauen.

UNFPA verwaltet nach eigenen Angaben ein Viertel des weltweiten Aufkommens für Entwicklungszusammenarbeit in Sachen Bevölkerung. Um effektiv zu arbeiten, ist er allerdings auf „eine planbare und sichere“ Finanzierung angewiesen. Diese besteht ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen von Regierungen und von internationalen Organisationen, von Stiftungen und anderen Organisationen des privaten Sektors sowie von einzelnen Spendern.²⁸ Im Jahr 2001 hat UNFPA insgesamt 258,3 Millionen Dollar von Regierungen erhalten, davon stammten 21,5 Millionen Dollar von den USA, die damals auf Rang sechs der Geberstaaten standen.²⁹

Seit der Gründung 1969 hat UNFPA rund sechs Milliarden Dollar eingesetzt. Seine Bilanz: Mehr Menschen in Entwicklungsländern haben Zugang zu freiwilligen Familienplanungsprogrammen. Die Fertilität ist um die Hälfte gefallen, von durchschnittlich sechs bis sieben Kinder pro Frau auf drei bis vier. 51 Prozent der verheirateten Frauen in Entwicklungsländern können heute Empfängnisverhütung praktizieren – gegenüber zehn bis 15 Prozent in der Anfangszeit der Organisation. In vielen Ländern weisen die Statistiken auf deutliche Verbesserungen des Familienplanungs-Angebotes hin, so dass Experten von einer „reproduktiven Revolution“ sprechen. Beispielsweise stieg der Anteil verheirateter Frauen, die moderne Verhütungsmittel benutzen, in Kolumbien von neun Prozent im Jahre 1969 auf 64 Prozent im Jahr 2000. In

Bangladesch wuchs dieser Anteil binnen 24 Jahren von fünf auf 43 Prozent, in Kenia binnen 20 Jahren von vier auf immerhin 32 Prozent.^{30, 31, 32}

In China hat UNFPA von 1980 an unter anderem bei den Erhebungen von demografischen Daten mitgeholfen und dazu beigetragen, den Bedarf an Verhütungsmitteln, die internationalen Qualitätsstandards genügen, vollständig aus landeseigener Produktion zu decken. Chinesische Wissenschaftler konnten sich an Universitäten in Europa und den USA sozial- und bevölkerungswissenschaftlich fortbilden. An 22 chinesischen Universitäten wurden daraufhin Forschungszentren eingerichtet. Außerdem half UNFPA, die Gesundheitsversorgung von Schwangeren, Müttern und Kindern in armen Regionen zu verbessern.

Von 1995 bis 1998 hat der Bevölkerungsfonds seine Tätigkeit in China unterbrochen, vor allem, um mit der chinesischen Regierung über die Einhaltung der Kairoer Verpflichtungen zu verhandeln. UNFPA habe sich immer klar gegen die chinesische Ein-Kind-Politik ausgesprochen, sagt Thoraya Obaid, die Direktorin des Bevölkerungsfonds. Dessen Tätigkeit in China seit 1998 sei „das am aufmerksamsten überwachte Entwicklungsprojekt der Welt“.³³

In 32 ausgewählten, besonders armen chinesischen Landkreisen, in denen seit 1998 UNFPA-Programme laufen, wird Familienplanung nicht mehr wie früher als zentraler Planungsakt betrieben. Inzwischen wurden in diesen Landkreisen sogar alle Zielwerte und Geburtenquoten ausgesetzt. Stattdessen erhielten alle Haushalte Informationsmaterial über ein breites Angebot zur Familienplanung, und staatliche Kliniken bieten jetzt umfassende reproduktive Gesundheitsdienste an, die auf die individuellen Bedürfnisse eingehen.³⁴ Mit Erfolg: Durch die Kooperation mit UNFPA, schreibt die chinesische Nachrichtenagentur Xinhua, habe sich „die reproduktive Gesundheit von Frauen in den Projektgebieten verbessert, und die Fälle von (...) Schwangerschaftsabbrüchen haben sich reduziert“.³⁵

Zur Zeit setzt UNFPA in China jährlich etwa 3,5 Millionen Dollar ein, indes keine amerikanischen Gelder. UNFPA-Mittel aus den USA sind überhaupt nur von 1980 bis 1985 nach China geflossen.³⁶

Denn die Finanzierungslücke ist deutlich zu spüren. Immerhin machten die 34 Millionen Dollar jährlich nach Angaben der UNFPA-Direktorin Thoraya Obaid im Jahr 2001 ein Achtel des Kernbudgets aus, das aus den Beiträgen der Regierungen besteht.³⁷ Mit dem fehlenden Geld hätten in einem Jahr nach Schätzung des Bevölkerungsfonds weltweit zwei Millionen ungewollte Schwangerschaften verhindert werden können, 800.000 Schwangerschaftsabbrüche, 4.700 Todesfälle von Müttern und 77.000 Todesfälle von Säuglingen und Kindern.³⁸

Die Gründung von UNFPA geht ursprünglich auf amerikanische Initiative zurück.³⁹ In den 1960er Jahren, unter dem Eindruck einer stark wachsenden Erdbevölkerung, hatten die USA eine führende Rolle in der internationalen Bevölkerungspolitik übernommen. Sie etablierten sich als wichtigster Geldgeber und trugen maßgeblich dazu bei, dass sich Organisationen wie die WHO und die Weltbank des Themas annahmen.⁴⁰

Lange trugen die USA fast die Hälfte des Budgets und waren damit der wichtigste Geldgeber von UNFPA. 1985 strich Präsident Reagan jedoch diese Gelder ersatzlos. Die Begründung lieferte schon damals die angebliche Zusammenarbeit mit der chinesischen Regierung bei Zwangsmaßnahmen, die allein durch die Präsenz von UNFPA in China gegeben sei und die gegen das kurz zuvor von UNFPA-Gegnern durchgesetzte Kemp-Kasten-Amendment verstoße.⁴¹

Ohnehin waren in den 1980er Jahren Familienplanungsprogramme auf der amerikanischen Prioritätenliste weit nach hinten gerückt. Die republikanischen Regierungen unter Reagan und Bush senior sahen in der Bevölkerungsentwicklung der armen Länder kein ernsthaftes Problem mehr.⁴²

Unter Bush senior gab es im Kongress mehrere parteiübergreifende Initiativen, die Zahlungen an den UNFPA wieder aufzunehmen. Ohne Erfolg. Erst der Demokrat Clinton setzte 1993 durch, dass die USA wieder

zahlten.⁴³ Der republikanische Abgeordnete Chris Smith wandte sich gegen diese Unterstützung – auch als UNFPA zwischen 1995 und 1998 die Tätigkeit in China aussetzte.⁴⁴ Kaum hatte der Bevölkerungsfonds die Arbeit dort wieder aufgenommen, erreichte ein Vorstoß aus dem Kongress – unterstützt von Vertretern der Christlichen Rechten⁴⁵ –, dass die Gelder aus Protest gegen diese Wiederaufnahme vorübergehend eingefroren wurden. Im Jahr 2000 wurden dann wieder Gelder bewilligt, allerdings mit der Auflage, dass sie jeweils um den Betrag gekürzt werden, den UNFPA in China ausgibt (etwa 3,5 Millionen Dollar).⁴⁶ 2001 nahm der Kongress diese Regelung wieder zurück – kurz bevor George W. Bush an die Tradition seiner republikanischen Vorgänger anknüpfte und den UNFPA-Beitrag erneut ganz strich.

Der UN-Bevölkerungsfonds ist nicht die einzige internationale Institution, deren Unterstützung durch die Bush-Regierung gefährdet ist. Zeitungsberichten zufolge droht die Regierung auch dem UN-Kinderhilfswerk UNICEF mit Mittelentzug, falls die Organisation ihre Zusammenarbeit mit UNFPA nicht einstellt.⁴⁷

Allerdings erfährt Bush auch Widerstand – sogar aus den eigenen Kreisen. Aus den Reihen der Kongressabgeordneten kamen verschiedene, wenn auch erfolglose Vorstöße, gegen den UNFPA-Finanzierungsstopp vorzugehen. Anfang 2004 haben beide Kammern des Kongresses die Zahlung der ausgesetzten 34 Millionen Dollar an UNFPA für das laufende Haushaltsjahr erneut bewilligt.⁴⁸ Mitte Juli 2004 lehnte die Regierung die Freigabe der Gelder erneut ab.⁴⁹

5.4 Der globale Aids-Hilfe-Plan der US-Regierung

In seiner Rede zur Lage der Nation Anfang 2003 kündigte Präsident George W. Bush einen „Notplan für Aids-Hilfe“ (The President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR) an. Dieses „Werk der Gnade“, so Bush, übertreffe alles, was derzeit rund um den Globus an Anstrengungen unternommen werde, um den Menschen in Afrika zu helfen.⁵⁰ 15 Milliarden Dollar sollen über fünf Jahre, von 2004 bis 2008, aus der Staatskasse in die weltweite Bekämpfung der Epidemie fließen, und zwar in die 15 am stärksten betroffenen afrikanischen, mittelamerikanischen und asiatischen Länder.⁵¹ Das entspricht nach Regierungsangaben einer Aufstockung um 200 Prozent gegenüber den bis dahin üblichen Aufwendungen der US-Regierung für die internationale Aidshilfe.^{52,53} Nie zuvor war für diesen Zweck so viel Geld bereit gestellt worden. Für die Freigabe der Mittel schuf die Regierung eigens die neue Position eines globalen Aids-Koordinators im Außenministerium.

Als Teil des „mitfühlenden Konservatismus“ (Compassionate Conservatism) hatte der Präsident Aids auf die politische Tagesordnung gesetzt. Auch immer mehr christlich-rechte Organisationen machten die Fürsorge für HIV-Infizierte zu ihrer Sache. Im Februar 2002 organisierte beispielsweise Franklin Graham, Sohn und Nachfolger von Billy Graham, dem bekanntesten aller Erweckungsprediger, unter dem Titel „Prescriptions for Hope“ (Medikamente für Hoffnung) einen Kongress mit mehr als 800 Teilnehmern, der die Behandlung Aidskranker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken sollte.⁵⁴ Die Fürsorge konnte sich auch auf den medizinischen Fortschritt stützen, der relativ kostengünstige Medikamente zur Aids-Therapie verfügbar gemacht hat.

Der globale Aids-Notplan PEPFAR ist allerdings teilweise von der Moralvorstellung der amerikanischen Christlichen Rechten geprägt. So ist die Verwendung der Gelder an Richtlinien gebunden. Die wichtigste Einschränkung besteht darin, dass mindestens ein Drittel der für Prävention vorgesehenen Summe ausschließlich für Enthaltensamkeitsprogramme ausgegeben werden darf. Bis 2005 ist dies nur als „Empfehlung“ zu verstehen, von 2006 bis 2008 jedoch rechtlich bindende Vorschrift.⁵⁵ Außerdem erhalten religiöse Organisationen, die in der HIV-Bekämpfung tätig sind, die ausdrückliche Erlaubnis, Informationen über Kondome zurückzuhalten.⁵⁶

Organisationen, die Fördermittel erhalten wollen, müssen nachweisen, dass sie gegen die Legalisierung von Prostitution sind. Dies behindert allerdings eine umfassende Präventionsstrategie bei Prostituierten, einer Gruppe, die eine zentrale Rolle sowohl bei der Ausbreitung wie auch bei der Eindämmung der Aids-Epidemie spielt. Der globale Aids-Fonds und alle UN-Organisationen sind von dieser Auflage befreit.⁵⁷

Der Schwerpunkt des präsidentiellen Notplans liegt allerdings weniger in der Prävention, als in der Behandlung und Pflege: 80 Prozent der PEPFAR-Mittel sind dafür vorgesehen.⁵⁸ Laut UNAIDS, dem Aids-Programm der Vereinten Nationen (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS), sei die Versorgung mit Medikamenten zwar angesichts von etwa 38 Millionen Infizierten absolut notwendig, doch dürfe darüber die umfassende Prävention nicht in den Hintergrund gedrängt werden. In seinem jüngsten Jahresbericht warnt

UNAIDS, wenn man die Vorbeugung vernachlässige, vergrößere sich die Zahl der Infizierten so weit, dass künftig auch deren Versorgung mit Medikamenten scheitern müsse.⁵⁹

Vertreter der amerikanischen Christlichen Rechten bemängelten in der parlamentarischen Debatte dennoch einen zu geringen Anteil an Enthaltensamkeitsprogrammen in Bushs Anti-Aids-Offensive. Der Aids-Notplan, fürchtete etwa der „Family Research Council“, könnte sich zu einer „Luftbrücke für Kondome“ entwickeln.⁶⁰

5.5 Das „Enthaltensamkeit allein“-Konzept und die Entwicklungsländer

„ABC“ heißt seit einigen Jahren die Formel für die Aidsbekämpfung, die von den meisten Entwicklungsorganisationen als bester Weg angesehen wird: A steht für Abstinenz, B für „Be Faithful“, also für Treue, und C für „Condoms“. Die Kombination dieser drei Maßnahmen hat Vorbildcharakter angenommen durch den Erfolg, der in Uganda mit ABC-Programmen erreicht wurde: In den am schwersten betroffenen städtischen Gebieten sank der Anteil HIV-Infizierter in Stichproben (Prävalenzrate) von 30 Prozent zu Beginn der 1990er Jahre auf mittlerweile zehn Prozent; in ländlichen Regionen hatte er Mitte der 1990er Jahre ein Maximum von zehn Prozent erreicht und ist seither auf heute 4,2 Prozent zurückgegangen.

Die Daten, auf denen sich die Erfolgsmeldung gründet, sind zwar mit Vorsicht zu genießen, da in Uganda keine Meldepflicht für HIV-Infektionen besteht und keine flächendeckenden Daten vorliegen. Niemand bestreitet jedoch, dass in dem afrikanischen Land unter schwierigen Bedingungen Fortschritte erreicht wurden. Nach Angaben des ugandischen Gesundheitsministeriums sind die

verminderten Infektionsraten darauf zurückzuführen, dass spontane sexuelle Begegnungen mit wechselnden Partnern („casual sex“) seltener geworden seien und vermehrt Kondome benützt würden. Zudem habe sich das Alter, in dem Jugendliche das erste Mal Geschlechtsverkehr haben, von 14 auf 16 Jahre erhöht. Verheiratete begingen seltener Seitensprünge, und der überlieferte Brauch, verwitwete Frauen an den Bruder des verstorbenen Ehemannes oder an einen beliebigen, von den Dorfältesten ausgewählten Mann weiter zu „vererben“, sei praktisch verschwunden.⁶¹ Beide Praktiken gelten als mit verantwortlich für die Ausbreitung des HI-Virus, wie auch die Prostitution von Teenagern aus Geldnot.⁶²

Dass ein integrierter ABC-Ansatz unter den in Uganda herrschenden Bedingungen richtig ist, darauf deuten auch die Ergebnisse einer Befragung des Alan-Gutmacher-Instituts hin: In allen drei Bereichen hat sich das Verhalten der Menschen verändert.⁶³ Edward C. Green vom Zentrum für Bevölkerungs- und Entwicklungsstudien an der Harvard-Universität ist bei seinen Untersuchungen zu dem Befund gekommen, eine Balance zwischen Abstinenz, Treue und Kondombenutzung sei für Uganda die richtige Strategie. Denn dort habe sich HIV innerhalb der gesamten Bevölkerung verbreitet; auch hätten Befragungen in ganz Afrika ergeben, dass Aids in Uganda weniger tabuisiert werde als anderswo, und dass es ugandischen Frauen leichter falle als in anderen afrikanischen Ländern, ungewollten Geschlechtsverkehr abzulehnen. Die „100 Prozent Kondom“-Strategie sei hingegen in Ländern wie Thailand erfolgreicher, wo die Übertragung hauptsächlich durch Prostitution stattfindet.⁶⁴