

## MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN  
TAMARA GÖTH

Juli 2018

## Myanmar zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit

[www.kas.de/myanmar](http://www.kas.de/myanmar)

<https://www.facebook.com/kas.myanmar/>

DIE ROHINGYA-KRISE VERDECKT GRÖßERE PROBLEME DES LANDES

**In der Rubrik „Myanmar“ internationaler Nachrichtenanbieter dominiert die Thematik der Rohingya, der verfolgten muslimischen Minderheit im Westen des mehrheitlich buddhistischen Landes. Auch das Europäische Parlament und der Deutsche Bundestag haben sich in den letzten Monaten damit befasst. Doch während sich die internationale Gemeinschaft an diesem Thema festbeißt, ist das Land von schwerwiegenden Entwicklungsproblemen geplagt, die über die humanitäre Lage einer Minderheit von einer Million hinausgehen.**

Im September 2016 war auf Aufforderung von de-facto Premierministerin Aung San Suu Kyi eine Beratungskommission von der Kofi-Annan-Stiftung gegründet worden, um Vorschläge zur Lösung des Konfliktes und Verbesserung der Lebensumstände im Staat Rakhine zu erarbeiten<sup>1</sup>. Bereits vor der Massenflucht der Rohingya nach Bangladesch war die wirtschaftliche Lage in Rakhine schlecht<sup>2</sup> und der Zugang zu Bildung und gesundheitlichen Dienstleistungen begrenzt – nicht nur für muslimische Gemeinden<sup>3</sup>. In ihrem Abschlussbericht von August 2017 geht die Beratungskommission daher nicht nur auf Menschenrechtsverletzungen und die Frage der Staatsbürgerschaft der Rohingya ein, sondern formuliert Empfehlungen zur ganzheitlichen Entwicklung des Rakhine-Staats<sup>4</sup>. Viele der in diesem Bericht

angesprochenen Probleme finden sich auch in anderen Regionen Myanmars wieder. Was sind diese durch die Rohingya-Krise in den Hintergrund gerückten, grundlegenden Herausforderungen des Landes? Und setzen gerade die westlichen Kritiker bei ihren entwicklungspolitischen Maßnahmen in Myanmar die richtigen Schwerpunkte?

### Armut und Hunger

In Myanmar liegt die nationale Armutsgrenze bei 1.303 Kyats pro Tag<sup>5</sup> (Landeswährung/MMK), das entspricht ca. 1 USD. Obwohl Myanmar mit der Halbierung des Hungers das Millennium-Entwicklungsziel erreicht hat<sup>6</sup> und die Armut seit Anfang des Jahrtausends stark gesunken ist (2004/2005: 48,2%<sup>7</sup>), lebt nach wie vor fast die Hälfte der Bevölkerung entweder unter (2015: 32,1%<sup>8</sup>) oder nur knapp oberhalb dieser Armutsgrenze (2015: 14%<sup>9</sup>). Dabei gibt es starke Unterschiede zwischen Stadt und Land: nur 14,5% der städtischen Bevölkerung gelten als arm, aber auf dem Land, wo viele von geringen Einkommen aus der landwirtschaftlichen Produktion leben<sup>10</sup>, sind es noch 38,8%<sup>11</sup>. Zwar ist Ungleichheit in Myanmar vergleichsweise gering<sup>12</sup>, dennoch bestehen vor allem in den Städten, wo die wohlhabendere Bevölke-

<sup>1</sup> Vgl. Advisory Commission on Rakhine State 2017: Towards a peaceful, fair and prosperous future for the people of Rakhine – Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State, S.9-10, 12, in: [http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport\\_Eng.pdf](http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf) [20.06.2018].

<sup>2</sup> Vgl. Ebd., S. 20.

<sup>3</sup> Vgl. Ebd., S. 40.

<sup>4</sup> Vgl. Ebd., S. 25, 34, 40-43.

<sup>5</sup> Vgl. World Bank 2017: An analysis of poverty in Myanmar (English) (part two), Washington D.C., S. 10, in: <http://documents.worldbank.org/curated/en/829581512375610375/An-analysis-of-poverty-in-Myanmar> [13.07.2018].

<sup>6</sup> Vgl. World Food Programme 2018: Myanmar, in: <http://www1.wfp.org/countries/myanmar> [13.07.2018].

<sup>7</sup> Vgl. World Bank 2017, S. 4, 25.

<sup>8</sup> Vgl. Ebd.

<sup>9</sup> Vgl. Ebd., S. 10.

<sup>10</sup> Vgl. Ebd., S. 7.

<sup>11</sup> Vgl. Ebd., S. 4, 25.

<sup>12</sup> Vgl. Ebd., S. 28.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN  
TAMARA GÖTH

Juli 2018

[www.kas.de/myanmar](http://www.kas.de/myanmar)

<https://www.facebook.com/kas.myanmar/>

zung zumeist lebt<sup>13</sup>, Einkommensunterschiede. Außerhalb der Städte haben viele Menschen zudem nur begrenzt Zugang zu gesundheitlichen Leistungen<sup>14</sup> oder sauberes Trinkwasser<sup>15</sup>. Seit Beginn des demokratischen Wandels 2011, als der Hungerwert in Myanmar bei einer Skala von 0 (kein Hunger) bis 100 (maximaler Hunger) bei 16,3 lag<sup>16</sup>, hat sich die Situation wieder etwas verschlechtert (Wert 2017: 22,6<sup>17</sup>). Zwischen 2014 und 2016 waren laut Statistiken der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) 16,9% der Bevölkerung unterernährt<sup>18</sup>, und ca. 29% der Kinder erreichten nicht die ihrem Alter entsprechende Körpergröße<sup>19</sup>. Vor allem in ländlichen Regionen leben Menschen, deren finanzielle Mittel keine ausreichende und ausgewogene Ernährung ermöglichen<sup>20</sup>. Die andauernde Problematik und erneute Verschlechterung der Situation ist wahrscheinlich unter anderem auf die andauernden bzw. wieder ausgebrochenen Konflikte und Krisen in mehreren Teilen Myanmars zurückzuführen, denn Hunger und Konflikt sind oft eng miteinander verknüpft<sup>21</sup>. Dies zeigt deutlich, welche Wichtigkeit der Friedensprozess in Myanmar sowohl für die Entwicklung des Landes als auch für das Wohlergehen der Bevölkerung hat. Dabei geht es nicht nur um die Situation im Rakhine-Staat, sondern auch um Konfliktbetroffene und Flüchtlinge im Kachin- und im Shan-Staat<sup>22</sup>.

<sup>13</sup> Vgl. Ebd.

<sup>14</sup> Vgl. Ebd., S. 8.

<sup>15</sup> Vgl. Ebd., S. 8-9.

<sup>16</sup> Vgl. World Health Organization 2017: World hunger again on the rise, driven by conflict and climate change, new UN report says, in: <http://www.who.int/news-room/detail/15-09-2017-world-hunger-again-on-the-rise-driven-by-conflict-and-climate-change-new-un-report-says> [13.07.2018].

<sup>17</sup> Vgl. Knoema 2017: Global Hunger Index, in: <https://knoema.de/GHI2017/global-hunger-index?country=1000990-myanmar> [13.07.2018].

<sup>18</sup> Vgl. ADB 2018: Basic 2018 Statistics, Economic Research and Regional Cooperation Department, in: <https://www.adb.org/mobile/basic-statistics-2018/> [13.07.2018].

<sup>19</sup> Vgl. Ebd.; World Bank 2017, S. 53; World Food Programme 2018; World Health Organization 2018: World Health Statistics 2018 – Monitoring health for the SDGs, S. 48, in: [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2018/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2018/en/) [13.07.2018].

<sup>20</sup> Vgl. World Bank 2017, S. 23-24.

<sup>21</sup> Vgl. World Health Organization 2017; FAO, IFAD, UNICEF, WFP und WHO 2017: The state of food security and nutrition in the world 2017 – Building resilience for peace and security, Rome, S. 36, in: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000022419/download/?\\_ga=2.24629882.1712544240.1527568183-1093759076.1527568183](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000022419/download/?_ga=2.24629882.1712544240.1527568183-1093759076.1527568183) [13.07.2018].

<sup>22</sup> Vgl. World Food Programme 2018.

## Wirtschaft

Obwohl die Wirtschaft des Landes vor der Machtübernahme durch das Militär 1962 eine der vielversprechendsten in Asien war<sup>23</sup>, haben „fast 50 Jahre Misswirtschaft und unzureichende Investitionen“<sup>24</sup> ihre Spuren im Land hinterlassen. Es gibt allerdings noch weitere Faktoren, die das Potential der wirtschaftlichen Entwicklung in der Vergangenheit eingeschränkt haben: „Wenige Investitionen, begrenzte Integration in globale Märkte, Dominanz staatlicher Unternehmen in wirtschaftlichen Kernbereichen und häufige Phasen makroökonomischer Instabilität sind Schlüsselfaktoren, die Myanmars Wachstumsrate in den letzten Jahrzehnten hemmten.“<sup>25</sup>

Ohne Kollektivgüter wie Straßen oder Krankenhäuser ist die Entwicklung eines Landes schwer möglich<sup>26</sup>. Da diese durch Steuern finanziert werden<sup>27</sup>, braucht der Staat ein effektives Finanzsystem. Innerhalb der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) ist Myanmar allerdings eines der Länder, das am wenigsten Einnahmen durch Steuern generiert<sup>28</sup>. Grund dafür ist einerseits, dass mehr als die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus nur geringen Einkommen aus der Landwirtschaft erarbeitet wird<sup>29</sup>. Andererseits mangelt es den Finanzbehörden an Effizienz<sup>30</sup> mit der Folge, dass viele Bürger ihre Steuern gar nicht bezahlen<sup>31</sup>. Ein starkes und stabiles Steuersystem wird von Experten als Voraussetzung für eine effiziente Wirtschaft verstanden<sup>32</sup>. Der deutsche Ökonom Stefan Collignon fordert beispielsweise für Myanmar, die Steuerlast

<sup>23</sup> Vgl. Khan, Muhammad Ehsan/Park, Cyn-Young Park/Vandenberg, Paul 2012: Myanmar in Transition – Opportunities and Challenges, ADB, Manila, S. 3, in: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29942/myanmar-transition.pdf> [13.07.2018].

<sup>24</sup> Brandon Aung Moe 2017: Why Education Reform is so Important for Myanmar, The Irrawaddy, 04.05.2017, in: <https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/education-reform-important-myanmar.html> [13.07.2018] [eigene Übersetzung aus dem Englischen].

<sup>25</sup> Khan et. al. 2012, S. 3-4 [eigene Übersetzung aus dem Englischen].

<sup>26</sup> Vgl. Collignon, Stefan 2018: Public Finance For A Genuine Federal Democratic Union – An Introduction into Public Spending and Taxation Issues for Myanmar, Yangon, S. 11.

<sup>27</sup> Vgl. Ebd., S. 9.

<sup>28</sup> Vgl. Ebd., S. 51.

<sup>29</sup> Vgl. Ebd., S. 45, 55.

<sup>30</sup> Vgl. Ebd., S. 15; Khan et. al. 2012, S. 19.

<sup>31</sup> Vgl. Collignon 2018, S. 12.

<sup>32</sup> Vgl. Khan et. al. 2012, S. 19.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**MYANMAR**

DR. NORBERT ESCHBORN  
TAMARA GÖTH

**Juli 2018**

[www.kas.de/myanmar](http://www.kas.de/myanmar)

<https://www.facebook.com/kas.myanmar/>

dem Vermögen anzupassen, so dass reichere Bürger die finanzielle Schwäche Ärmere ausgleichen können<sup>33</sup> und das Steuersystem die wirtschaftliche Produktivität und Effizienz dennoch nicht einschränkt<sup>34</sup>. Darüber hinaus sollte die wirtschaftliche Leistung verbessert werden, damit mehr Finanzvolumen entsteht und Steuereinnahmen generiert werden können<sup>35</sup>. Dezentralisierung mit mehr Befugnissen und größerer finanzieller Verantwortung für regionale statt nationale Entscheidungsträger wäre für ein effizienteres Wachstum des Wirtschaftssektors von Vorteil<sup>36</sup>. Darüber hinaus sollte der infrastrukturelle Zugang der ländlichen Bevölkerung zu finanziellen und anderen Dienstleistungen und Märkten, verbessert werden<sup>37</sup>. Laut Weltbank sind 6,5% der arbeitsfähigen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Bevölkerung in Myanmar arbeitslos<sup>38</sup>. Darüber hinaus haben viele der beschäftigten Familien nicht genügend Arbeit<sup>39</sup> und daher ein zu geringes Einkommen. Folglich leihen sich viele Haushalte Geld – vor allem in finanziellen Krisen, wie etwa Krankheit<sup>40</sup>. Aufgrund eines Mangels an regulären Kreditinstitutionen vor allem in den ländlichen Gegenden, wendet man sich oft an informelle Dienstleister, die hohe Zinsen verlangen<sup>41</sup>.

**Bildung**

Laut World Food Programme schließen immerhin etwa drei Viertel der Menschen in Myanmar die Grundschule ab, aber mehr als die Hälfte der Schüler brechen ihre Ausbildung vor dem Ende der Mittelschule (neunte Klasse) ab<sup>42</sup>. Dies lässt sich auch den Statistiken der Weltbank entnehmen, die sich an Daten aus den Jahren 2014/2015 orientieren: nur etwa 30% aller 20- bis 24-jährigen (in 2015) haben das Bildungsniveau der neunten Klasse oder höher erreicht – für ältere Jahrgänge sind die Werte noch

schlechter<sup>43</sup>. Etwa ein Drittel der Kinder werden in Myanmar noch als Arbeitskräfte eingesetzt<sup>44</sup>: in vielen Restaurants in Myanmar, sogar in Yangon, wird man von Kindern bedient; selbst im Straßenbau sind sie zu sehen. So unterstützen Kinder den Haushalt finanziell; gehen sie dagegen zur Schule, werden sie zur finanziellen Belastung ihrer Eltern, da – zusätzlich zu dem Wegfall des Lohnes einer Arbeitskraft – Kosten für Lehr- und Lernmaterialien sowie Transport entstehen<sup>45</sup>. Vor allem Kinder aus armen Familien und ländlichen Gegenden brechen die Schule häufig aus finanziellen Gründen ab<sup>46</sup>. Ein weiteres weitreichendes Problem in Myanmar ist die mangelnde Qualität des staatlichen Bildungssystems<sup>47</sup>. Das in den Schulen und Universitäten angewandte Lernsystem in Myanmar ist nicht effizient, denn der Unterricht konzentriert sich auf das Bestehen der Prüfung, anstatt auf den Aufbau von Kenntnissen und themenübergreifendem Verständnis<sup>48</sup>. Zudem entsprechen viele der Unterrichtsmaterialien nicht dem aktuellen Stand<sup>49</sup>. Wie der Journalist Ross argumentiert, kann sich Myanmar nicht weiterentwickeln, wenn die Bevölkerung nicht entsprechend ausgebildet wird: „Wenn der Unterricht nicht verbessert wird, werden auch die Kompetenzen nicht besser.“<sup>50</sup> An der steigenden Anzahl internationaler Schulen in Yangon zeigt sich, dass alternative Bildungsmöglichkeiten zum staatlichen Schulsystem sehr gefragt sind, zumal diese Schulen nicht länger hauptsächlich von Kindern aus wohlhabenden oder ausländischen Familien besucht werden, sondern von einheimischen Kindern, die trotz hoher Schulgebühren mehr und mehr aus mittelständischen Familien stammen und die Mehrheit der Schüler bilden<sup>51</sup>. Auch höhere Bildung entspricht in Myanmar nicht

<sup>43</sup> Vgl. World Bank 2017, S. 59.

<sup>44</sup> Vgl. Brandon Aung Moe 2017; Ross, David 2014: Education Reform – Lessons for the Future, Myanmar Business Today, 19.07.2014, in: <https://www.mmbiztoday.com/articles/education-reform-lessons-future> [13.07.2018].

<sup>45</sup> Vgl. Ross 2014; World Bank 2017, S. 67.

<sup>46</sup> Vgl. World Bank 2017, S. 9, 72.

<sup>47</sup> Vgl. World Food Programme 2018.

<sup>48</sup> Vgl. Brandon Aung Moe 2017; Myint Oo 2012: Degrees 'not worth the paper they're written on', University World News, 19.08.2012, in: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120815153301285> [13.07.2018];

<sup>49</sup> Vgl. Brandon Aung Moe 2017.

<sup>50</sup> Ross 2014 [eigene Übersetzung aus dem Englischen].

<sup>51</sup> Vgl. Ebd.

<sup>33</sup> Vgl. Collignon 2018, S.15, 52.

<sup>34</sup> Vgl. Ebd., S. 52.

<sup>35</sup> Vgl. Ebd., S. 16.

<sup>36</sup> Vgl. Ebd., S. 31.

<sup>37</sup> Vgl. Collignon 2018, S. 67; Khan et. al. 2012, S. 19, 23, 39; World Bank 2017, S. 8-9.

<sup>38</sup> Vgl. World Bank 2017, S. 117.

<sup>39</sup> Vgl. Ebd., S. 110, 118.

<sup>40</sup> Vgl. Ebd., S. 76, 107.

<sup>41</sup> Vgl. Ebd., S. 107; Khan et. al. 2012, S. 19-20.

<sup>42</sup> Vgl. World Food Programme 2018.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN

TAMARA GÖTH

Juli 2018

[www.kas.de/myanmar](http://www.kas.de/myanmar)

<https://www.facebook.com/kas.myanmar/>

internationalen Qualitätsstandards. Assistenzprofessor Myint Oo schreibt: „Absolventen haben nicht die Kompetenzen, um in den Fachgebieten zu arbeiten, die sie an der Universität studiert haben.“<sup>52</sup> Häufig sind Absolventen deshalb nach dem Abschluss in nicht-akademischen Arbeitsfeldern tätig<sup>53</sup>, die nicht ihren Studiengängen entsprechen<sup>54</sup>. Die heutige Lehrqualität<sup>55</sup> und Infrastruktur<sup>56</sup> etwa der Yangon Universität, eine ehemalige Prestige-Hochschule, sind Folge jahrelanger Schließung der Universitäten durch das Militär. Bildung und Entwicklung sind direkt miteinander verknüpft: Je höher das Bildungsniveau der arbeitenden Familienmitglieder, desto höher ist auch der Wohlstand eines Haushaltes<sup>57</sup>. Es würde daher zur Entwicklung des Landes und der Steigerung des Bildungsniveaus beitragen, Bildungsinstitute in ländlichen Gegenden besonders zu fördern<sup>58</sup>, um auch der Mehrheit der Bevölkerung, die auf dem Land lebt, Zugang zu hochwertiger Bildung und besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

### Entwicklungszusammenarbeit mit Myanmar in Zahlen

Laut Statistik der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit) hat Myanmar von allen bilateralen und multilateralen Gebern zwischen 2008 und 2012 nur wenig schwankende Beträge von jährlich bis zu 500 Mio. USD an Netto-Zahlungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Englisch: Official Development Assistance, ODA) erhalten. 2011, im Jahr des Regimewechsels, waren es 380 Mio. USD. Seitdem sind die Zahlen deutlich gestiegen: 505 Mio. USD in 2012; 3,9 Mrd. USD in 2013<sup>59</sup>; 1,4 Mrd. USD in 2014; 1,2 Mrd. USD in 2015;

1,5 Mrd. USD in 2016<sup>60</sup>. Der größte Anteil der Gelder wurde für den sozialen und wirtschaftlichen Sektor verwendet<sup>61</sup>. Laut Statistik<sup>62</sup> des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) belief sich die ODA Deutschlands für Myanmar insgesamt (d.h. bilaterale Leistungen sowie Beteiligungen an multilateralen Leistungen) auf gerundete 20 Mio. Euro (ca. 23 Mio. USD) in 2012; 55 Mio. Euro (ca. 64 Mio. USD) in 2013; 295 Mio. Euro (ca. 345 Mio. USD) in 2014; 41 Mio. Euro (ca. 48 Mio. USD) in 2015; 72 Mio. Euro (ca. 84 Mio. USD) in 2016<sup>63</sup>.

Bei einem Vergleich der gesamten ODA in Netto-Auszahlungen aller in OECD-Statistiken aufgeführten bilateralen Geber (ohne Berücksichtigung der Leistungen unter multilateralen Schirmen) an Myanmar zwischen 2011 und 2016 fällt Japan als bei weitem größter Geber auf: das Land investierte rund 3,6 Mrd. USD, gemessen in konstanten Preisen, in die Entwicklungszusammenarbeit mit Myanmar<sup>64</sup>. Laut OECD ist Myanmar einer der größten Empfänger japanischer Entwicklungshilfe: gemessen an Brutto-ODA aus dem Fiskaljahr 2015-2016 liegt das Land auf Platz sechs der zehn von Japan am meisten geförderten Länder<sup>65</sup>. Die nächstgrößten Geber für den Zeitraum 2011-2016 waren Großbritannien (643 Mio. USD), Frankreich (511 Mio. USD), USA (485 Mio. USD), Deutschland (388 Mio. USD), Australien (305 Mio. USD), Schweiz (151 Mio. USD), Norwegen (137 Mio. USD), Schweden (134 Mio. USD) und Südkorea

<sup>60</sup> Vgl. OECD 2018a: Development at a Glance – Statistics by Region, Asia, S. 7, in:

<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Asia-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf> [13.07.2018]; World Bank 2018.

<sup>61</sup> Vgl. OECD 2018a, S. 13.

<sup>62</sup> In Statistiken über ODA wird zwischen Auszahlungen und Zusage unterschieden. Auszahlungen sind die Leistungen (finanziell oder in Form von Gütern oder Serviceleistungen), die bereits vom Geber an das Empfängerland weitergeleitet wurden. Zusagen hingegen sind Gelder, die dem Empfänger schriftlich bereits zugesprochen, aber noch nicht (vollständig) ausgezahlt wurden. Die in diesem Bericht genannten Summen beziehen sich auf ODA-Auszahlungen. Vgl.: OECD 2018b: DAC Glossary of Key Terms and Concepts, in: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm> [13.07.2018].

<sup>63</sup> Vgl. BMZ 2018: Bi- und multilaterale Netto-ODA an Least Developed Countries (LDC) 2012-2016, in: [https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/oda/leistungen/bi\\_netto\\_oda\\_ldc\\_2012\\_2016/index.html](https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/bi_netto_oda_ldc_2012_2016/index.html) [13.07.2018].

<sup>64</sup> Vgl. OECD: OECD.Stat, in: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A#> [13.07.2018].

<sup>65</sup> Vgl. OECD 2017: Development at a Glance – Interactive summary charts for total DAC, DAC and non-DAC members, in: [https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers%3Aembed=y&%3Adisplay\\_count=no%3F&%3AshowVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers%3Aembed=y&%3Adisplay_count=no%3F&%3AshowVizHome=no#1) [13.07.2018].

<sup>52</sup> Myint Oo 2012 [eigene Übersetzung aus dem Englischen].

<sup>53</sup> Vgl. Myint Oo 2012.

<sup>54</sup> Vgl. Myint Oo 2012; May Thinzar Naing 2015: University application process to be reformed, Myanmar Times, 18.05.2015, in: <https://www.mmtimes.com/special-features/207-education-2015/14534-university-application-process-to-be-reformed.html> [13.07.2018].

<sup>55</sup> Vgl. University of Oxford 2018: The University of Yangon – Much of Oxford's Aid to Burma focuses on our relationship with the University of Yangon, in: <https://www.ox.ac.uk/about/international-oxford/oxford-and-burma/university-yangon?wssl=1> [13.07.2018].

<sup>56</sup> Vgl. Myint Oo 2012.

<sup>57</sup> Vgl. World Bank 2017, S. 37-38.

<sup>58</sup> Vgl. Brandon Aung Moe 2017; Ross 2014.

<sup>59</sup> Vgl. World Bank 2018: DataBank World Development Indicators, in: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=DT.ODA.ODAT.CD&country=MMR> [13.07.2018].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN  
TAMARA GÖTH

Juli 2018

[www.kas.de/myanmar](http://www.kas.de/myanmar)

<https://www.facebook.com/kas.myanmar/>

(105 Mio. USD). Die Institutionen der Europäischen Union (EU) haben in diesen Jahren etwa 451 Mio. USD zur Verfügung gestellt und waren damit einer der größten multilateralen Geber – laut OECD-Statistik übertraf die EU sogar die Organisationen der Vereinten Nationen mit deren Gesamt-Etat von 225 Mio. USD<sup>66</sup>. Es fällt auf, dass die Zahlen in anderen Statistiken teilweise variieren, die genauen Beträge und Reihenfolge sind deshalb mit Vorsicht zu betrachten. Es ist außerdem anzumerken, dass die Statistiken zwar über die DAC-Länder (Development Assistance Committee der OECD) hinausgehen, China – der größte Investor in Myanmar – aber nicht aufgeführt wird.

### Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit der EU in Myanmar

Den Statistiken nach zu urteilen, ist die EU ein bedeutender Geber in Myanmar. Wie sich einem Evaluierungsbericht des Europäischen Rechnungshofes entnehmen lässt, weist das Entwicklungsprogramm der EU in Myanmar allerdings noch zahlreiche Schwachstellen auf, so etwa bei der Bedarfsermittlung<sup>67</sup>, der Wirksamkeit und der Sichtbarkeit der Maßnahmen<sup>68</sup> sowie der mangelnden Transparenz<sup>69</sup>. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass es bei der Umsetzung zu Verzögerungen kam, beispielsweise wurden die Mittel aus gemeinsamen Treuhandfonds mit anderen Gebern zu langsam ausgezahlt und dadurch die Umsetzung und Ergebnisse negativ beeinträchtigt<sup>70</sup>. Dies betrifft unter anderem das Programm LIFT (Treuhandfonds für Existenzsicherung und Ernährungssicherheit)<sup>71</sup>. Eines der größten Probleme ist zudem, dass Geberinstitutionen sich nicht ausreichend untereinander koordinieren. Zum einen mangelt es innerhalb der EU an einer einheitlichen Strategie und Programmkooperation zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedsstaaten<sup>72</sup>, die

ihre eigenen Interessen verfolgen<sup>73</sup> und ihre Relevanz in Myanmar nicht schmälern möchten, in dem sie unter einem Schirm der EU verschwinden<sup>74</sup>. Zum anderen mangelt es auch an Koordinierung der verschiedenen EU-Institutionen untereinander, wie etwa zwischen den Generaldirektionen der Europäischen Kommission, ECHO (Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz) und DEVCO (Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung)<sup>75</sup>. Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit werden durch die Generaldirektionen noch nicht ausreichend miteinander verknüpft. Der Mangel an Koordinierung zwischen den vielen Gebern und Akteuren trägt zur Fragmentierung der Entwicklungshilfe bei<sup>76</sup>. Dies hat zur Folge, dass Transaktionskosten für die Beteiligten höher sind als sie sein müssten, ohne dass die Entwicklungszusammenarbeit dabei effektiver ist<sup>77</sup>. Es besteht zudem die Gefahr, dass Projekte sich überschneiden<sup>78</sup>. Aufgrund des Mangels an Koordinierung von EU-Institutionen wird die EU zudem weniger als Einheit wahrgenommen<sup>79</sup>, zumal die Mitgliedsstaaten eigene Projekte implementieren<sup>80</sup>. Eine gemeinsame Handlungsstrategie könnte aber positiv auf die Sichtbarkeit und Relevanz der EU in Myanmar wirken, die Transaktionskosten senken und die Entwicklungszusammenarbeit effektiver gestalten<sup>81</sup>.

Entgegen der ursprünglichen Agenda der EU hat man sich zudem auf vier statt auf höchstens drei Schwerpunkte festgelegt<sup>82</sup>, wobei „bei der Entscheidung nicht berücksichtigt [wurde], inwieweit die EU-Delegation über Kapazitäten zur Bewältigung eines solch großen Entwicklungsportfolios in einem komplexen Arbeitsumfeld verfügte.“<sup>83</sup> Viele der Maßnahmen erbringen laut des Evaluationsberichtes außerdem nicht die erwünschten Ergebnisse<sup>84</sup>. Dabei stimmt die Schwerpunktsetzung der EU mit einigen der grundlegenden Probleme überein: fast die Hälfte des zugesagten 700 Millionen-Euro-Budgets (USD 820 Millionen) für Myanmar zwischen 2014 und 2020 wur-

<sup>66</sup> Vgl. OECD.Stat.

<sup>67</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof 2018: EU-Hilfe für Myanmar/Birma, Sonderbericht, Nr. 04, S. 6, in: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_04/SR\\_MYANMAR\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_04/SR_MYANMAR_DE.pdf) [13.07.2018].

<sup>68</sup> Vgl. Ebd.

<sup>69</sup> Vgl. Ebd., S. 23-24.

<sup>70</sup> Vgl. Ebd., S.7, 28, 33-34.

<sup>71</sup> Vgl. Ebd., S. 20.

<sup>72</sup> Vgl. Dosch, Jörn/Sidhu, Jatswan S. 2015: The European Union's Myanmar Policy – Focussed or Directionless?, in: Journal of Current Southeast Asian affairs, 34: 2, S. 85-112, hier: S. 89, 105; Klingenberg, Stephan/Negre, Mario/Morazan/Pedro 2017: Costs, Benefits and the Political Economy of Aid coordination – The Case of the European Union, in: European Journal of Development Research 29, S. 144-159, hier: S.144-145.

<sup>73</sup> Vgl. Klingenberg et. al. 2017, S. 149, 154, 156.

<sup>74</sup> Vgl. Ebd., S. 149, 150, 154.

<sup>75</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof 2018, S. 18.

<sup>76</sup> Vgl. Klingenberg et. al. 2017, S. 145, 153.

<sup>77</sup> Vgl. Ebd., S. 148.

<sup>78</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof 2018, S. 24, 26.

<sup>79</sup> Vgl. Dosch/Sidhu 2015, S. 104; Klingenberg et. al. 2017, S. 154.

<sup>80</sup> Vgl. Dosch/Sidhu 2015, S. 104.

<sup>81</sup> Vgl. Klingenberg et. al. 2017, S. 147, 150.

<sup>82</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof 2018, S. 17.

<sup>83</sup> Europäischer Rechnungshof 2018, S. 17.

<sup>84</sup> Vgl. Ebd., S. 7.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN  
TAMARA GÖTH

Juli 2018

[www.kas.de/myanmar](http://www.kas.de/myanmar)

<https://www.facebook.com/kas.myanmar/>

den für die Entwicklung des ländlichen Raumes und Bildung eingeplant<sup>85</sup>, der Rest soll für die Unterstützung des politischen Reformprozesses und Frieden verwendet werden. Es wird jedoch kritisiert, dass die finanziellen Mittel nicht unbedingt effizient in Projekte investiert werden<sup>86</sup>.

### Myanmars Herausforderung: Was und wie in der Entwicklungspolitik?

Zum Zeitpunkt der Evaluierung des EU-Rechnungshofes war noch kein explizites entwicklungspolitisches Leitbild der Regierung Myanmars verfügbar. Seit Anfang 2018 liegen jedoch Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit vor<sup>87</sup>, in denen – außer den wichtigsten Zielen und Methoden der Kooperation – die Bedeutung der Koordinierung zwischen Akteuren des Entwicklungssektors und den zuständigen Ministerien betont wird<sup>88</sup>. Diesem Ziel dient die 2016 von der Regierung geschaffene Development Assistance Coordination Unit (DACU). Dabei wird staatlicherseits sehr klar beansprucht, „dass Myanmar als Empfängerland die Verantwortlichkeit, Führungsrolle und Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen sollte.“<sup>89</sup> Projekte sollten an die Bedürfnisse des Landes<sup>90</sup> sowie den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen<sup>91</sup> angepasst sein. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte positiv zum Friedensprozess des Landes beitragen<sup>92</sup>. Neben Frieden gehören politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung zu den Hauptprioritäten der Regierung Myanmars<sup>93</sup>. Außerdem sollte die Zusammenarbeit transparent und ergebnisorientiert gestaltet werden<sup>94</sup>. Vorrangige Entwicklungsziele sind der Ausbau von Infrastruktur und Stromversorgung<sup>95</sup>, der Ausgleich von Ungleichheit zwischen Stadt und Land – vor allem in Bezug auf Bildung, Infrastruktur,

Zugang zu Dienstleistungen und Märkten<sup>96</sup> – sowie Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit<sup>97</sup>. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte darüber hinaus den politischen Wandlungsprozess unterstützen und die Demokratie fördern, denn wie aus dem den Leitlinien hervorgeht: „Demokratie und die Konzentration auf individuelle Rechte und Rechtsstaatlichkeit [...] sind die treibenden Kräfte, durch die Myanmar der Armut entkommen könnte.“<sup>98</sup>

### Die Sicht des Westens: Myanmar aus dem Blickwinkel der deutschen und europäischen Politik

Das Europäische Parlament beschloss im Dezember 2017, die Regierung Myanmars aufzufordern, jegliche Gewalt gegenüber den Rohingya zu beenden<sup>99</sup> und die Menschenrechtsverletzungen juristisch aufzuarbeiten<sup>100</sup>, mit Hilfsorganisationen und unabhängigen Beobachtern zu kooperieren<sup>101</sup> sowie Berichterstattern den Zugang zum Rakhine-Staat zu erlauben<sup>102</sup>. Zudem rief das Europäische Parlament die Regierung in Myanmar dazu auf, den Rohingya Zugang zu gesundheitlichen Diensten, Bildung, Nahrungsmitteln und Arbeit zu ermöglichen<sup>103</sup>. Die Mitgliedsstaaten wurden zu finanzieller Unterstützung für die Rohingya-Flüchtlinge<sup>104</sup> und einer Ausweitung des seit 1996 bestehenden Waffenembargos gegen Myanmar aufgefordert<sup>105</sup>. In Deutschland legten im April 2018 die Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag im Bundestag vor, der die Bundesregierung dazu aufforderte, sich gegenüber der Regierung Myanmars und bei den Vereinten Nationen für die Rohingya, deren Rechte und Staatsbürgerschaft<sup>106</sup> so-

<sup>85</sup> Vgl. Dosch/Sidhu 2015, S. 104.

<sup>86</sup> Vgl. Ebd.

<sup>87</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof 2018, S. 16

<sup>88</sup> Vgl. Union Government of Myanmar 2018a: Myanmar Development Assistance Policy, S. 11; Union Government of Myanmar 2018b: Myanmar Sustainable Development Plan, Working Draft, 12.02.2018, S. 83, 88.

<sup>89</sup> The Global New Light of Myanmar 2016: Development Assistance Coordination Unit holds first meeting with Cooperation Partners Group, 13.12.2016, in: <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/development-assistance-coordination-unit-holds-first-meeting-with-cooperation-partners-group/> [18.07.2018] [eigene Übersetzung aus dem Englischen].

<sup>90</sup> Vgl. Union Government of Myanmar 2018a, S. 9.

<sup>91</sup> Vgl. Ebd., S. 14.

<sup>92</sup> Vgl. Ebd., S. 12.

<sup>93</sup> Vgl. Union Government of Myanmar 2018b, S. 8, 88.

<sup>94</sup> Vgl. Union Government of Myanmar 2018a, S. 11.

<sup>95</sup> Vgl. Ebd., S. 9.

<sup>96</sup> Vgl. Union Government of Myanmar 2018b, S. 8.

<sup>97</sup> Vgl. Ebd.

<sup>98</sup> Ebd., S. 9 [eigene Übersetzung aus dem Englischen].

<sup>99</sup> Vgl. Europäisches Parlament 2017: Lage der Rohingya – Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2017 zur Lage der Rohingya (2017/2973 (RSP)), P8\_TA (2017)0500, Angenommene Texte, S. 4, in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0500+0+DOC+PDF+V0//DE> [13.07.2018].

<sup>100</sup> Vgl. Ebd., S. 4, 6.

<sup>101</sup> Vgl. Ebd., S. 4.

<sup>102</sup> Vgl. Ebd., S. 4-5.

<sup>103</sup> Vgl. Ebd., S. 6.

<sup>104</sup> Vgl. Ebd., S. 7.

<sup>105</sup> Vgl. Ebd.

<sup>106</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2018a: 27. Sitzung, Plenarprotokoll, 20.04.2018, S. 4, 8, 10, 12-13, in: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19027.pdf#P.2483> [13.07.2018]; Deutscher Bundestag 2018b: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1708 – „Die Gewaltexzesse gegen Rohingya stoppen – Für die vollständige Anerkennung“

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN  
TAMARA GÖTH

Juli 2018

[www.kas.de/myanmar](http://www.kas.de/myanmar)

<https://www.facebook.com/kas.myanmar/>

wie für eine juristische Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen einzusetzen<sup>107</sup>. Außerdem forderten die Parteien den Zugang humanitärer Hilfsorganisationen zu den Konfliktgebieten im Rakhine-Staat und finanzielle Mittel der Bundesregierung zur Unterstützung der Flüchtlinge<sup>108</sup>. Am 20. April 2018 wurde der Antrag im Bundestag diskutiert und anschließend dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, sowie zwei weiteren Ausschüssen zur Beratung übergeben<sup>109</sup>. Bei Gegenstimmen der AfD, die vor einer „einseitigen Sichtweise“<sup>110</sup> warnte und den gemeinsamen Antrag der vier anderen Fraktionen mit dem Hinweis auf islamische Terrorattacken aus den Reihen der Rohingya ablehnte<sup>111</sup>, wurde der Antrag mehrheitlich angenommen<sup>112</sup>. Der Bundestag beschäftigt sich derzeit also vor allem mit Menschenrechtsverletzungen an den Rohingya und der Frage der Staatsbürgerschaft. Einige Parteien weisen darauf hin, dass über humanitäre Hilfe hinaus weitere Maßnahmen zur Lösung des Konfliktes und der Entwicklung des Landes Myanmar nötig sind. Dennoch gibt es dazu kaum konkrete Forderungen an die Bundesregierung. CDU/CSU und SPD bestehen darauf, dass sich die Bundesregierung für die Umsetzung der Empfehlungen der Kofi-Annan-Kommission einsetzt<sup>113</sup>. Das hatte auch das Europäische Parlament im Dezember 2017 verlangt<sup>114</sup>.

### Ausblick

Die Berichterstattung über die humanitäre Krise der Rohingya wirft seit längerem einen Schatten auf die Situation der restlichen Bevölkerung des Landes, deren Probleme in den Hintergrund treten und bei der Beurteilung der Zusammenarbeit – ob bilateral oder multilateral – möglicherweise nicht angemessen gewichtet werden. In ih-

rem Abschlussbericht betont die Kofi-Annan-Beratungskommission, dass die Konfliktsituation im Staat Rakhine nicht nur eine menschenrechtliche und sicherheitstechnische Krise ist<sup>115</sup>, sondern ebenfalls eine Entwicklungskrise<sup>116</sup>. Diese Feststellung und die vorherrschenden Problematiken spiegeln sich in anderen Staaten Myanmars wider: viele generelle Voraussetzungen für eine umfassende Entwicklung sind noch nicht gegeben. Der Bundestag und andere westliche Geber sollten baldmöglichst begreifen, dass humanitäre Hilfe und Waffenembargos nicht ausreichen werden, um den Frieden im Land zu sichern und die Entwicklung grundlegend zu fördern. Hilfreich könnte sein, auch das Feedback aus Myanmar selbst in die Definition eigener Kooperationsstrategien einfließen zu lassen. Geschähe dies erst einmal, würde beißende Kritik aus Myanmar an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vielleicht gemildert oder ganz vermieden werden können<sup>117</sup>. Erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit bemisst sich nicht nur – wenn auch in Myanmar im besonderen Maße – an Indikatoren, für die das Empfängerland verantwortlich ist (etwa politische Rahmenbedingungen und die Qualität lokaler Partner), sondern ebenso sehr an der Stimmigkeit der Strategien von nationalen und internationalen Gebern. „One size fits all“-Konzeptionen sind dabei ebenso fehl am Platz wie Pawlowsche Reaktionsmuster des Westens auf innenpolitische Entwicklungen in Myanmar. Es gilt, was die Kofi-Annan-Kommission zutreffend formuliert hat: „Erforderlich ist ein ausgewogener Ansatz, der politische, entwicklungsbezogene, sicherheitstechnische und menschenrechtliche Aspekte miteinander kombiniert.“<sup>118</sup> In Myanmar könnte sich zeigen, ob die westliche Welt dazu überhaupt imstande ist.

nung als gleichberechtigte Volksgruppe in Myanmar“, Drucksache 19/2115, S. 5, in: [13.07.2018].

<sup>107</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2018a, S. 4, 10-11; Deutscher Bundestag 2018b, S. 5; Deutscher Bundestag 2018c: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Die Gewaltexzesse gegen Rohingya stoppen – Für die vollständige Anerkennung als gleichberechtigte Volksgruppe in Myanmar“, Drucksache 19/1708, 18.04.2018, S. 3, in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/017/1901708.pdf> [13.07.2018].

<sup>108</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2018a, S. 3-4, 6, 8, 10-12; Deutscher Bundestag 2018b, S. 5-6; Deutscher Bundestag 2018c, S. 3.

<sup>109</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2018a, S. 13.

<sup>110</sup> Ebd., S. 5.

<sup>111</sup> Vgl. Ebd.; Deutscher Bundestag 2018b, S. 4.

<sup>112</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2018b, S. 4.

<sup>113</sup> Vgl. Ebd., S. 5; Deutscher Bundestag 2018a, S. 6.

<sup>114</sup> Vgl. Europäisches Parlament 2017, S. 5.

<sup>115</sup> Vgl. Advisory Commission on Rakhine State 2017, S. 9-10.

<sup>116</sup> Vgl. Ebd., S. 9.

<sup>117</sup> Vgl. Nick Baker 2016: Development orgs not faring well on assessment front, Myanmar Times, 14.03.2016, in: <https://www.mmtimes.com/national-news/19448-development-orgs-not-faring-well-on-assessment-front.html> [18.07.2018].

<sup>118</sup> Ebd., S. 10 [eigene Übersetzung aus dem Englischen].