

MYANMAR UND DIE POST-2015 ENTWICKLUNGSAGENDA

ACHIM MUNZ ||

Die derzeitige Diskussion um ein Nachfolgeabkommen der Millenniumsentwicklungsziele (engl. *Millennium Development Goals* – MDGs) zeigt ein neues, erstarktes Selbstbewusstsein der Entwicklungsländer. Die zentrale Herausforderung bei der Gestaltung der Post-2015 Entwicklungsziele besteht darin, eine umfassende und gleichzeitig widerspruchsfreie Agenda zu entwickeln, die Armut nachhaltig und systematisch bekämpft. Myanmar hat hinsichtlich der Erreichung der gesetzten Entwicklungsziele einiges nachzuholen. Die Post-2015 Entwicklungsagenda wird daher für die weitere entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung in Myanmar eine entscheidende Rolle spielen.

1. Die zwei internationalen Entwicklungsagenden

Die internationale Entwicklungsagenda wird seit über zwei Dekaden von zwei unterschiedlichen Agenden geprägt, deren Prämissen, Philosophie und Schwerpunktsetzung unterschieden werden müssen. Zum einen handelt es sich um die 1992 entworfene, eher holistische Rio-Agenda, deren Fokus auf Nachhaltigkeit und Ökologie liegt. Die Staatengemeinschaft entwickelte diese Agenda 2002 in Südafrika und 2012 erneut in Rio de Janeiro weiter, mit dem Ziel der so genannten *Sustainable De-*

velopment Goals (SDGs) im Jahr 2014. Dabei stehen verschiedene Aspekte von Nachhaltigkeit als elementare Bestandteile jeder Art von Armutsbekämpfung im Fokus.

Parallel zu den SDGs etablierte sich Anfang des Jahrtausends die Millenniumsagenda mit acht konkreten MDGs, die schwerpunktmäßig die ökonomische und humanitäre Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern bis 2015 propagieren. Die Agenda wurde 2005 und 2010 in New York teilweise modifiziert.

Momentan arbeiten zwei Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen (VN) mehrgleisig und unabhängig voneinander an einer Fortsetzung der MDGs nach 2015, sowie an der Formulierung der SDGs. Die eigentliche Herausforderung stellt jedoch die Realisierung eines einheitlichen Zielsystems der internationalen Post-2015 Entwicklungsagenda dar, in dem Armuts- und Nachhaltigkeitsagenda miteinander verwoben sind. Diese Vorgehensweise soll Ressourcen bündeln und eliminiert Widersprüche, ohne dabei Effektivität und Messbarkeit einzubüßen.

Schon heute stimmen die beiden Agenden in wesentlichen Punkten überein. Grundsätzlich herrscht Konsens bezüglich der generellen Zielsetzung: der Bekämpfung von Armut und Ungerechtigkeit. Der Unterschied der beiden Agenden liegt je-

doch in ihrem jeweiligen Verständnis von Armut.

In den MDGs wird Armut vor allem als rein ökonomisches und humanitäres Phänomen gesehen. Dagegen neigen die SDGs dazu, mit unterschiedlichen Aspekten von Nachhaltigkeit geradezu überladen und damit wenig schlagkräftig zu sein. Da es sich bei Armut um ein multidimensionales und daher sehr komplexes Phänomen handelt, scheint eine Erweiterung der Prämissen der MDGs jedoch unumgänglich.¹

In Myanmar steht die internationale Entwicklungszusammenarbeit seit der schrittweisen Aufhebung der Sanktionen am Anfang. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, aus vergangenen Fehlern und Erfolgen in der Entwicklungszusammenarbeit Konsequenzen zu ziehen, um die Entwicklungsagenda in Myanmar erfolgreich und nachhaltig zu gestalten. In diesem Zusammenhang evaluiert der vorliegende Beitrag die bisherigen Anstrengungen zur Erreichung der MDGs in Myanmar. Darauf aufbauend wird das Konzept, welches den MDGs zugrunde liegt, diskutiert und Ansatzpunkte identifiziert, wie klassische Armutsbekämpfung und Nachhaltigkeit in einer Post-2015 Entwicklungsagenda speziell im myanmarischen Kontext erfolgreich verbunden werden können.

2. Die MDGs in Myanmar

MDG 1: Einkommensarmut und Hunger bekämpfen

Im Kampf gegen Armut und Hunger erzielt Myanmar seit 2005 Erfolge: der Anteil der von extremer Armut Betroffenen ging seit 2005 von 32 Prozent auf heute circa 26 Prozent zurück. Allerdings sind Hunger und Armut vor allem in der Peripherie und den Siedlungsgebieten der ethnischen Minderheiten oft wesentlich höher als im Landesdurchschnitt. Im nordwestlich gelegenen Chin-Staat zum Beispiel liegt die Armutsquote bei über 70 Prozent, die der Unterernährten bei 40 Prozent.²

Der Anteil der Erwerbstätigen stieg von 54,3 Prozent auf 57,1 Prozent. Die Verbesserung der Ernährungssituation von Kindern

gestaltet sich hingegen langsam und noch immer sind 23 Prozent der Kinder unter fünf Jahren untergewichtig.³

Die Erfolge Myanmars sind zumeist auf die ab 2010 veranlassten Wirtschaftsreformen zurückzuführen, welche die Inflation reduzierten und das Handelsvolumen konstant steigerten. Daher gestaltet sich die Entwicklung in Myanmar derzeit dynamischer als beispielsweise im Vergleich zum Nachbarn Bangladesch und ASEAN-Mitglied Kambodscha. Auf nationaler Ebene liegt keine umfassende und kohärente Strategie zur Armutsbekämpfung vor, wodurch die fragmentierten Bemühungen nur sporadisch wirken. Gleichzeitig nimmt die Schere zwischen reich und arm zu, da vor allem die etablierten Eliten von den 2010 eingeleiteten Reformen und dem damit verbundenen Wachstum profitieren.⁴

Um das MDG 1 in Myanmar bis 2015 zu erreichen, sind verstärkte und koordinierte Maßnahmen nötig, die integratives und dezentrales Wachstum, abseits der Ballungszentren, anregen. Vor allem die Senkung der Armutsrate von ca. 25 Prozent auf die angestrebten 16 Prozent darf als ambitioniert bezeichnet werden.⁵

MDG 2: Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten

Myanmar wird den angestrebten Alphabetisierungsgrad der 15- bis 24-Jährigen von 98 Prozent voraussichtlich rechtzeitig erreichen. Seit 2005 stieg die Alphabetisierungsquote der Jugendlichen von 92 Prozent auf aktuell ca. 96 Prozent, wobei diese Zahlen zunächst nur den quantitativen Aspekt betrachten. So brechen circa 23 Prozent der Schüler die Grundschule vor allem aus Kostengründen ab.⁶

Aktuell teilen sich 13 Ministerien die Verantwortlichkeit für Bildung in Myanmar. Die fragmentierten Zuständigkeiten belasten die ohnehin begrenzten finanziellen Ressourcen für Bildung und wirken sich auch negativ auf die Qualität der wenigen Bildungsangebote aus. Schulabsolventen erfüllen selten die Anforderungen und Profile der Pri-

vatwirtschaft. Außerdem unterrichten die Schulen nicht die Sprachen der Minderheiten. Gebühren und notwendige Auslagen für Bildung sind die Hauptursache für die zahlreichen Schulabbrüche und Nichteinschulungen.⁷

MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter fördern und die Rolle der Frauen stärken

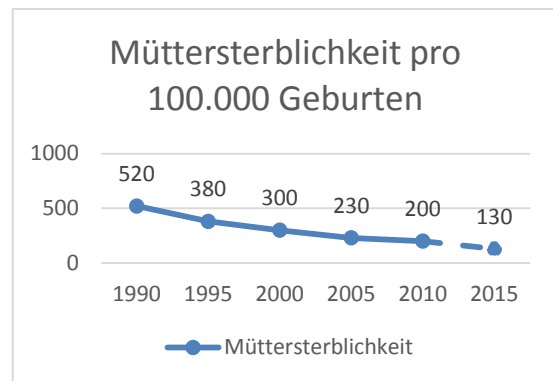
Im Bildungswesen sind Frauen und Männer gleichgestellt. Bestehende Benachteiligungen sind weniger geschlechterbedingt, sondern vielmehr auf Faktoren wie ethnische Zugehörigkeit, Armut und Standort zurückzuführen.⁸ Allerdings sind Frauen durchaus strukturell benachteiligt, was die Vergabe von Führungspositionen in Politik und Wirtschaft angeht. Zwar beschäftigen Verwaltung und Ministerien in Myanmar circa 50 Prozent weibliche Angestellte und Beamtinnen, allerdings äußerst selten in Führungspositionen.⁹ Die Gleichstellung in der politischen Sphäre gestaltet sich als sehr problematisch. Seit der Unabhängigkeit 1947 wurde bis 2011 keine Frau als Ministerin oder stellvertretende Ministerin ernannt. In der 2010 gewählten Nationalversammlung liegt der Anteil der weiblichen Abgeordneten bei lediglich 4,3 Prozent.¹⁰ 50 Jahre Militärdiktatur haben ihre Spuren hinterlassen. Die Streitkräfte und die Mönchsorden stellen Kerninstitutionen in der myanmarischen Gesellschaft dar, werden aber von Männern dominiert. Zudem ist die Sensibilisierung bezüglich häuslicher und sexueller Gewalt sehr gering. Diese Phänomene erfasst das MDG 3 nicht.

MDG 4 & 5: Kindersterblichkeit senken und Gesundheit der Mütter verbessern

Die Kindersterblichkeit in Myanmar ist rückläufig. Seit 1988 halbierte sich die Sterblichkeitsrate der unter 5-Jährigen von 13 Prozent auf 6,2 Prozent. Das 2015 angestrebte Ziel von 38,5 Todesfällen auf 1000 Geburten scheint aber außer Reichweite. Inzwischen erhalten jedoch 83,6 Prozent der Kinder die empfohlenen Impfungen.

Die angestrebten 90 Prozent könnte Myanmar nach Einschätzung der UNO bis 2015 durchaus erreichen.¹¹

Da 88 Prozent der Geburten in Myanmar zu Hause stattfinden, sind Mütter nur unzureichend vor, während und nach der Geburt betreut. Vor allem arme Bewohner der ländlich geprägten Regionen besitzen keinen ausreichenden Zugang zu medizinischen Einrichtungen. Risikoschwangerschaften im Jugendalter werden auf Grund sozialer Tabuisierung ebenfalls nur notdürftig betreut. 25 Prozent der schwangeren Frauen in Myanmar besuchen weder Arzt, Krankenschwester, noch Hebamme. Primitive Abtreibungsmethoden und Hämorrhagien sind die Hauptursachen für die Müttersterblichkeit. Nur 38 Prozent der verheirateten Frauen benutzen Verhütungsmittel, 18 Prozent haben Zugang zu Familienplanungsdiensten.¹² Es gibt zwar eine kontinuierliche Verbesserung der Gesundheitsversorgung für Mütter (zu Müttersterblichkeit siehe Grafik 1), jedoch kommt diese nur langsam voran.



Grafik 1: Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Republic of the Union of Myanmar (2013)¹³

MDG 6: HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen

Bei der Bekämpfung von Malaria und Tuberkulose kann Myanmar Erfolge vorweisen. Schon 2007 wurde die Malariasterblichkeit im Vergleich zu 1990 um 50 Prozent gesenkt.¹⁴ Ein Jahr später wurde Tuberkulose im gleichen Maße zurückgedrängt. Die Bekämpfung von HIV verhindert seit 2000 eine Ausbreitung der Immunschwäche-

krankheit. Auch wenn breite Bevölkerungsgruppen von HIV kaum bedroht sind, sind Risikogruppen, wie Prostituierte und Drogenabhängige sehr gefährdet. Gruppenspezifische Präventionsmaßnahmen und die medizinische Versorgung Infizierter sind hier unzulänglich.¹⁵

Die Gesundheitspolitik in Myanmar leidet unter mangelhafter Koordination und dramatischer Unterfinanzierung. Oft finanzieren nur internationale Geber oder private Sponser die bestehenden Angebote. Personal und Technologie entsprechen nicht den internationalen Standards und sind oft überholt. Armut, ethnische Zugehörigkeit und periphere Wohnlage verschlimmern die ohnehin angespannte medizinische Versorgung. Die breite Bevölkerung verfügt zudem nicht über ausreichende Kenntnisse bezüglich Hygiene, Verhütung und Infektionsrisiken.¹⁶

MDG 7: Ökologische Nachhaltigkeit gewährleisten

Die Indikatoren für die Erreichung des siebten MDGs umfassen Trinkwasser, Lebensbedingungen in Slums und Artenvielfalt. Nach offiziellen Angaben wurden diese Vorgaben vorzeitig erfüllt. Die Trinkwasserversorgung ist dank der enormen natürlichen Wasservorkommen für einen Großteil der Bevölkerung nachhaltig gewährleistet. Der Zugang zu sanitären Einrichtungen stieg zwischen 1995 bis 2008 in den ländlichen Regionen von 39 Prozent auf 79 Prozent. Hauptursache für diesen bemerkenswerten Fortschritt ist eine 1998 von der Regierung ins Leben gerufene Kampagne, die grundlegende und alltägliche Hygienemaßnahmen vermittelt.¹⁷ Obwohl strenge Armut in Myanmar vor allem ein ländliches Phänomen ist, leben mit sinkender Tendenz 27,5 Prozent der städtischen Bevölkerung in slumähnlichen Wohnvierteln.¹⁸

Myanmar zeichnet sich durch einen besonders hohen Grad an Biodiversität und Ressourcenreichtum aus. Große Waldflächen und enorme Vorkommen an natürlichen Ressourcen stellen Chancen, sowie

Herausforderungen dar. Myanmar hat bereits in den 1970er Jahren weitläufige Naturschutzgebiete eingerichtet, um neben der Tierwelt auch die großen Teakwälder zu erhalten. Dennoch schreitet die meist illegale Abholzung der Regenwälder in besorgniserregendem Tempo voran. Myanmar exportiert 75 Prozent des weltweiten Bedarfs an Teakholz.¹⁹ Die Schätzungen wie viel Waldfläche seit 1990 verloren ging, schwanken zwischen elf²⁰ und 18 Prozent²¹. Viele der offiziell eingerichteten Arten- und Naturschutzgebiete existieren nur auf dem Papier und werden oft rücksichtslos geplündert. Die Zerstörung von natürlichen Lebensräumen, Wilderei, Rohstoffausbeutung und eine unzulängliche Implementierung der in Schutzgebieten geltenden Gesetze bedrohen die einzigartige Biodiversität in Myanmar essentiell.²²

MDG 8: Eine globale Entwicklungspartnerschaft aufbauen

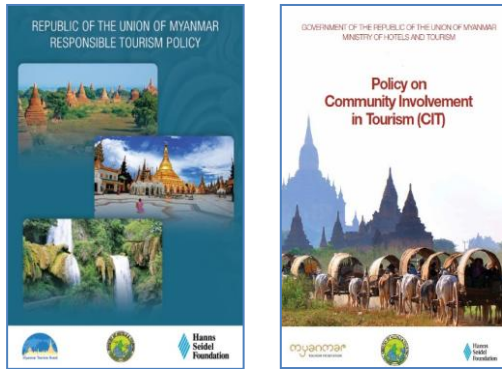
Seit 2011 lockerten die Europäische Union und die Vereinigten Staaten schrittweise die Sanktionen gegenüber Myanmar. Dadurch nahm die Entwicklungshilfe für Myanmar rasant zu und der lange isolierte Markt zieht ausländische Direktinvestitionen an.²³ Mit der Unterstützung internationaler Experten ist ein modernes Banken- und Finanzsystem im Aufbau. Auch die notwendige Kommunikationsinfrastruktur, wie beispielsweise der Ausbau des unterentwickelten Telefon- und Internetnetzes, wird in Kooperation mit ausländischen Investoren vorangetrieben.

Myanmar leidet jedoch unter einer chronischen Exportabhängigkeit von Rohstoffen. Direkte Investitionen aus dem Ausland finden meist nur im Rohstoffsektor statt.²⁴ Angesichts der sehr begrenzten Kapazitäten Myanmars die steigenden Entwicklungsgelder zu verwalten, muss zunächst darauf geachtet werden, die Allokation der Gelder angemessen zu koordinieren. Hier sind langsame Fortschritte erkennbar. Beispielsweise wurde im Februar 2013 mit dem so genannten „*Nay Pyi Taw Accord for*

Effective Development Cooperation“ ein Rahmenwerk zur Koordination, Durchführung und Evaluation verschiedener entwicklungspolitischer Projekte durch verschiedene „Sector Working Groups“ geschaffen.²⁵

Projekte der HSS

Die HSS berät das Tourismusministerium und den Tourismusverband bei der Ausarbeitung von Richtlinien zur Umsetzung einer verantwortlichen und nachhaltigen Tourismusentwicklung. Im Zentrum der Maßnahmen steht die Umsetzung der „Responsible Tourism Policy“ und der „Policy on Community Involvement in Tourism“. Beide Politikempfehlungen wurden vom Tourismusministerium in Kooperation mit der HSS entwickelt und bilden ein Rahmenwerk für eine nachhaltige und sozialverträgliche Tourismusentwicklung in Myanmar. Eine Entwicklung, die sowohl langfristige Arbeitsplätze garantiert, als auch den Schutz zur Umwelt zum Ziel hat und so direkt auf die MDGs 1 und 7 wirkt.



Mehr zu unser Arbeit unter www.hss.de/myanmar

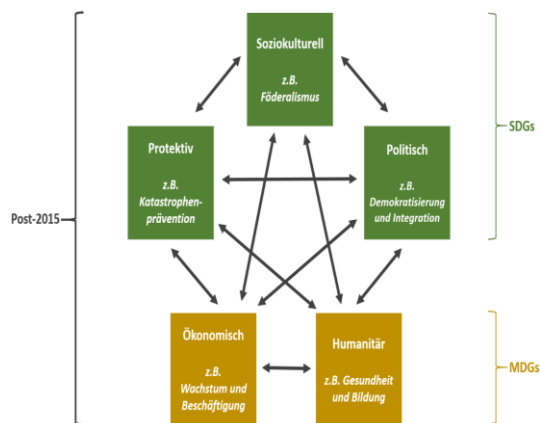
Zusammenfassend ist festzustellen, dass Myanmar für die Erreichung der MDGs großen Nachholbedarf hat. Allerdings sollte nicht vergessen werden, dass viele Fortschritte mehr oder weniger direkt auf die angestoßenen Reformen seit 2010 zurückzuführen sind. Des Weiteren muss angemerkt werden, dass die Datenlage im Land äußerst schwierig ist. Die letzte systemati-

sche Datenerhebung hat im Jahr 1983 stattgefunden und die meisten Daten basieren auf Schätzungen internationaler Organisationen. Der offizielle Bericht der Regierung Myanmars zum Status der MDGs im Land verzeichnet zwei Indikatoren der MDGs als vorzeitig erreicht und sieben weitere als sehr wahrscheinlich bis 2015 erreichbar.²⁶ Auch wenn Myanmar keineswegs alle Ziele und Unterziele der MDGs bis 2015 erreicht, kann eine kohärente und nachhaltig gestaltete Post-2015 Entwicklungsagenda Myanmar dabei helfen, zukünftige Entwicklungsschwerpunkte zu setzen und angestrebte Ziele zu erreichen.

3. Allgemeine Kritik an den MDGs

Damit eine Post-2015 Entwicklungsagenda erfolgreich erarbeitet und umgesetzt werden kann, gilt es zunächst die Millenniumsagenda kritisch zu betrachten. Einige allgemeine Kritikpunkte an der Millenniumsagenda sind im Falle von Myanmar besonders zutreffend. Beispielsweise berücksichtigen die MDGs keine Verteilungsfragen. Eine prozentual sinkende Kindersterblichkeit, sagt nicht aus, ob die Kinder benachteiligter Bevölkerungsgruppen wirklich besser versorgt und geschützt werden oder ob sich lediglich die Gesundheitsversorgung der privilegierten Gruppen verbessert hat und sich positiv auf die Statistik auswirkt. Gerade die etablierte Oberschicht in Myanmar profitiert enorm von den seit 2011 angestoßenen Reformen, während sich die positiven Auswirkungen für Mittel- und Unterschicht in Grenzen halten. Außerdem messen die MDGs nur quantitative Fortschritte. Ein Kind, welches eine Grundschule besucht und abschließt, wird als Erfolg verbucht. Die Qualität des Bildungsangebots bleibt dabei völlig unberücksichtigt. Gerade die Schulen in den von Minderheiten besiedelten Gebieten in Myanmar leiden unter mangelhafter Ausstattung. Nur 21 Prozent der Schüler beherrschen gerade einmal 50 Prozent des vermittelten Lernstoffs in Mathematik, was sich jedoch keineswegs negativ auf die Evaluierung der MDGs aus-

wirkt.²⁷ Die Berufsqualifikation der Schüler wird auf diese Weise aber erheblich limitiert und letztendlich Armut dadurch mit verursacht. Schul- und Universitätsabsolventen entsprechen zumeist nicht den Anforderungen der Wirtschaft, was ihnen einen sozialen Aufstieg unmöglich macht. Arbeitgeber bedauern insbesondere das Fehlen von Selbstständigkeit und analytischem Denken.



Grakik 2: Dimensionen von Armut nach der Definition der OECD, Quelle: HSS Myanmar

Neben fehlender Verteilungssensitivität und mangelnder qualitativer Evaluierung leidet die Aussagekraft der MDGs vor allem unter der reduktionistischen Auffassung von Armut. Während das MDG 1 lediglich ökonomische Möglichkeiten skizziert und die MDGs 2-7 humanitäre Verwirklichungschancen reflektieren, bleiben andere Dimensionen von Armut außen vor.²⁸ Die Armutsdefinition der OECD dagegen, die sich auf ein Konzept von Nobelpreisträger Amartya Sen stützt, beschreibt Armut als Mangel an Möglichkeiten oder Verwirklichungschancen (*capabilities*) in mehreren Kategorien (siehe Grafik 2).²⁹ Zu diesen Kategorien gehören neben ökonomischen und humanitären Verwirklichungschancen auch politische, sozio-kulturelle und protektive. Die Einbeziehung dieser Armutskategorien fügt sich nahtlos in die Diskussion um die Post-2015 Entwicklungsagenda ein, da genau hier der Unterschied zwischen den MDGs und den in der Diskussion befindlichen SDGs liegt. Abbildung 2 veranschaulicht die verschiedenen Dimensionen

von Armut und zeigt welche Dimensionen den MDGs und welche den SDGs zugeordnet werden können.

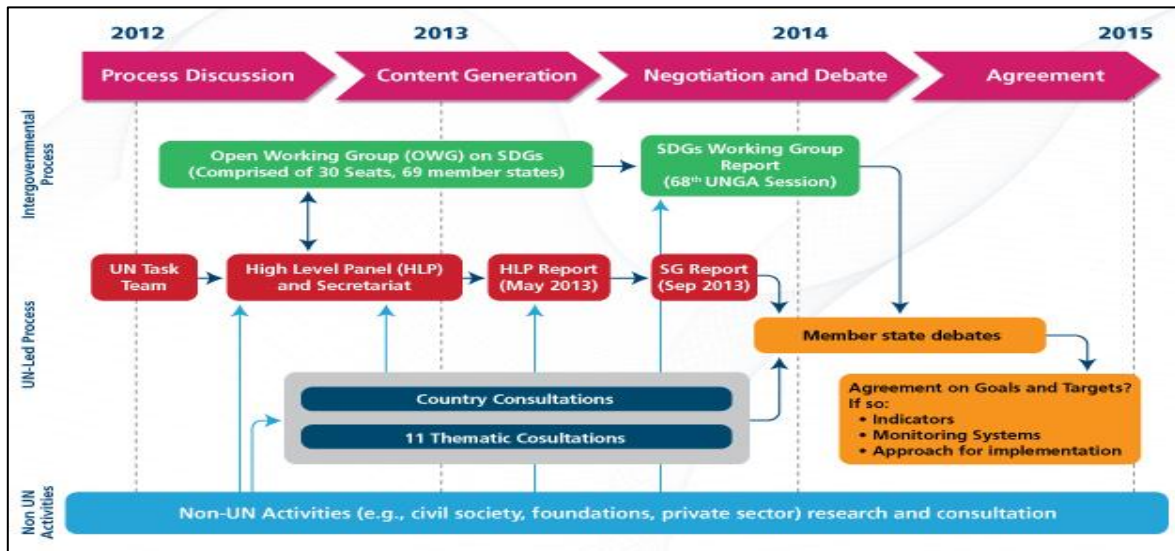
Im Folgenden soll zunächst der Prozess zur Erarbeitung der SDGs erläutert werden. Darauf aufbauend wird diskutiert, inwieweit die in Abbildung 2 genannten SDG-Schwerpunkte im myanmarischen Kontext die Millenniumsagenda sinnvoll ergänzen und sich auf dieser Basis eine kohärente Post-2015 Entwicklungsagenda entwickeln kann.

Projekte der HSS

Im Bereich Umweltschutz und umweltfreundlichem Wirtschaftswachstum unterstützt die HSS die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Myanmar und Vietnam. Beispielsweise organisierte die HSS eine Delegationsreise des myanmarischen Umweltministeriums im Oktober 2013 nach Vietnam, um mit vietnamesischen Kollegen Erfahrungen auszutauschen und Chancen sowie Probleme zu erörtern. Beide Staaten werden maßgeblich von Flusslandschaften und Deltaregionen geprägt und ringen daher mit ähnlichen Umweltveränderungen, wie ein steigender Meeresspiegel und Versalzung. Die Etablierung von regelmäßiger umweltpolitischer Kooperation bietet sich deshalb besonders an, um gemeinsam effektive umweltpolitische Lösungen zu entwickeln und die Umsetzung des MDG 7 voranzutreiben.

4. Die SDGs in Myanmar: Ansatzpunkte für eine Post-2015 Entwicklungsagenda

Der Fahrplan zur Entwicklung der Post-2015 Entwicklungsagenda ist ambitioniert. Ende 2014 soll demnach ein ausgereiftes und beschlussfähiges Konzept erarbeitet sein. Die maßgeblichen Institutionen dabei sind das *UN Task Team* und das *High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 UN Development Agenda*. Der finale Bericht der *Open Working Group (OWG) on Sustainable Development Goals* wird im Herbst 2014 erwartet (siehe Grafik 3).³⁰



Grafik 3: Der Prozess zur Erarbeitung der Post-2015, Quelle: UN Water ³²

Protektive Verwirklichungschancen

Soziale Sicherung und ökologische Protektion schützen Menschen vor plötzlicher Verelendung durch externe Faktoren, wie Wirtschaftskrisen, Kriminalität und Naturkatastrophen.³¹ Während die MDGs 2-6 sozialen Schutz und soziale Chancen zumindest teilweise abdecken, muss das MDG 7 als unzulänglich charakterisiert werden.

Wie bereits erwähnt, hat Myanmar die unter MDG 7 genannten Millenniumsvorgaben nach offiziellen Angaben vorzeitig erfüllt.³² Allerdings schrumpft gleichzeitig die Waldfläche und die Emission von Treibhausgasen nimmt zu. Zyklon Nargis demonstrierte 2008 Myanmars Vulnerabilität gegenüber Klimawandel und Naturkatastrophen auf tragische Weise. Zwischen 100.000-130.000 Menschen fielen dem Zyklon zum Opfer, Millionen verloren ihr Hab und Gut.³³ Der Tropensturm offenbarte Myanmars naturgegebene Anfälligkeit gegenüber derartigen Naturkatastrophen, die durch den Klimawandel an Häufigkeit und Intensität zunehmen dürften. Die Infrastruktur und das Katastrophenmanagement sind solchen Ereignissen in keiner Weise gewachsen. Derartige Phänomene bedrohen die entwicklungspolitischen Fortschritte der letzten Jahre essentiell, werden aber vom MDG 7 nicht erfasst.³⁴ Das *High Level Panel of Eminent Persons* fordert deshalb einerseits die Integration von klaren Umwelt-

und Klimazielen in die Post-2015 Entwicklungsagenda und andererseits den Ausbau von Katastrophenschutz in besonders gefährdeten Gebieten.³⁵ Ein konkreter Vorschlag, der gerade für den myanmarischen Kontext sehr interessant ist, bezieht sich auf die Bewahrung und Wiederaufforstung von Mangrovenwäldern in Küstenregionen. Dies könnte zukünftigen Stürmen, Überschwemmungen und Flutwellen bis zu zwei Drittel ihrer Kraft nehmen.³⁶ Gleichzeitig fördern Mangrovenwälder Artenvielfalt und bieten die Möglichkeit nachhaltige Fischereimethoden in den Küstengebieten zu etablieren.³⁷

Soziokulturelle Verwirklichungschancen

Soziokulturelle Verwirklichungschancen ermöglichen Individuen die würdige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Soziale Ausgrenzung, kulturell bedingte Diskriminierung und geographische Isolation sind Hauptursachen für Armut und Unterentwicklung in Myanmar. Vor allem in den von ethnischen Minderheiten besiedelten Provinzen herrscht überdurchschnittlich viel Armut und Hunger.³⁸

Myanmar bleibt trotz des anhaltenden Reformprozesses ein äußerst zentralistisch geführtes Land. Da der multiethnischen Soziokultur des Landes politisch nicht Rechnung getragen wird, kommt es in Myanmar seit der Unabhängigkeit 1947 immer wieder zu zahlreichen blutigen und langwie-

rigen Auseinandersetzungen zwischen den nationalen Streitkräften (*Tatmadaw*) und den über 30 Rebellengruppen.³⁹ Der Mangel an föderalen Strukturen verursacht sehr begrenzte Möglichkeiten zur autonomen Selbstverwaltung der ethnischen Minderheiten. Die daraus resultierende Frustration, gepaart mit Diskriminierung und Perspektivlosigkeit ganzer Volksgruppen, schlägt nicht selten in Gewalt um. Aktuellstes Beispiel ist der Konflikt im Kachin Staat im äußersten Norden Myanmars. Hier kämpft die Kachin Independence Organisation (KIO) gegen die myanmarische Armee für mehr Selbstbestimmung. Nach Schätzungen mussten durch die anhaltenden Kämpfe im Jahr 2013 100.000 Zivilisten aus der Region fliehen.⁴⁰ In den Flüchtlingslagern herrscht extreme Armut und Hilfsorganisationen haben nur sehr begrenzt Zugang zu den Betroffenen. Dies wiederum schließt Entwicklung in den betroffenen Regionen praktisch aus und die Stigmatisierung der Minderheiten nimmt weiter zu.



Foto 1: Die myanmarische Delegation besuchte im Rahmen der 2. Wildbad Kreuther Föderalismustage den Bundesrat in Berlin, Quelle: HSS Myanmar.

Das *High Level Panel of Eminent Persons* fordert die Aufnahme von guter Regierungsführung und effektiven Institutionen in die Post-2015 Entwicklungsagenda.⁴¹ Für den myanmarischen Kontext ist in diesem Zusammenhang die Etablierung von föderalen und dezentralisierten Institutionen besonders vielversprechend, da diese in Myanmar langfristig inklusive Entwicklung und gute Regierungsführung fördern könnten. Eine föderal strukturierte Allokationspolitik könnte sich zudem positiv auf entwicklungs-

politische Themen, wie Gesundheit, Transport und Bildung auswirken.⁴² Nicht umsonst bezeichnete Parlamentssprecher Thura U Shwe Mann Föderalismus als „*the very issue of the country*“.⁴³

Projekte der HSS

Im Bereich Demokratieförderung, mögliche neue Indikatoren in einem Post-2015 Prozess, stehen Themen wie Föderalismus und Kooperationsmechanismen zwischen subnationaler und nationaler Ebene im Fokus der HSS-Projektarbeit. Beispielsweise organisierte die HSS im November 2013 eine Delegationsreise zu den zweiten Wildbad Kreuther Föderalismustagen. Die myanmarische Delegation bestand aus Abgeordneten der regionalen Parlamente und des nationalen Parlaments, die mit Teilnehmern aus Europa und Asien Gestaltungsmöglichkeiten nationaler und subnationaler Kooperation bezüglich Finanzmanagement, Konfliktlösung und Kompetenzverteilung diskutierten. Gerade in einem heterogenen Flächenstaat wie Myanmar bieten föderale Strukturen bei der Etablierung von Frieden, Rechtsstaat und Demokratie eine aussichtsreiche Alternative.

Politische Verwirklichungschancen

Politische Verwirklichungschancen ermöglichen gesellschaftliche Partizipation an politischen Prozessen. Nur durch möglichst uneingeschränkte freie Meinungsäußerung, Informationsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und faire und freie Wahlen können die Bürger ihre Vertreter auswählen und kontrollieren. Myanmars Fortschritte im Demokratisierungsprozess sind evident, verlaufen jedoch besonders im sicherheitspolitischen Bereich zögerlich.⁴⁴ Die ersten landesweiten freien und allgemeinen Wahlen stehen 2015 erst noch bevor. Nach über 50 Jahren Militärrherrschaft verfügt Myanmar über eine unterentwickelte Zivilgesellschaft und eine verkümmerte, vom Militär dominierte politische Kultur. Im Bericht des *High-Level Panel of Eminent Persons* wird die Steigerung

von öffentlicher Teilhabe und zivilem Engagement als elementarer Teil für eine Post-2015 Entwicklungsagenda genannt.⁴⁵ Hier besteht viel Nachholbedarf. 28 Prozent der Kinder in Myanmar werden bei der Geburt nicht registriert und sind somit von staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten ausgeschlossen.⁴⁶ Korruption grassiert immer noch in Myanmar und lähmt die politische und wirtschaftliche Entwicklung, da Nepotismus die etablierten Machtstrukturen stärkt. Die internationale Gemeinschaft kann auf der zwischenstaatlichen Ebene externe Anreize setzen, um Myanmars Anstrengungen und Reformen zu honorieren und zu forcieren. Die regionale Integration Myanmars in den ASEAN-Staatenbund, die besonders durch den erstmaligen ASEAN-Vorsitz Myanmars 2014 deutlich wird, ist nur ein Beispiel dafür.

Projekte der HSS

Die HSS unterstützt das myanmarische Außenministerium seit Mitte der 1990er Jahre bei der regionalen Integration in den ASEAN-Staatenbund vor allem mit der Aus- und Fortbildung von Diplomaten. Im Jahr 2013 organisierte die HSS in Kooperation mit dem myanmarischen Außenministerium zwei öffentliche Talkshows, welche die erstmalige ASEAN-Präsidentschaft Myanmars 2014 thematisierten und für die breite Öffentlichkeit verständlich aufbereiteten.

werden können. Eine Post-2015 Agenda, welche neben den MDG-Schwerpunkten auch protektive, soziokulturelle und politische Aspekte integriert, kann einen enormen Beitrag leisten, Armut und Unterentwicklung nachhaltig zu beseitigen. Da die Entwicklungszusammenarbeit in Myanmar noch vergleichsweise in den Kinderschuhen steckt, wird die Post-2015 Entwicklungsagenda zukünftig eine entscheidende Rolle spielen. Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph E. Stiglitz betont das enorme Wachstumspotential Myanmars. Wegen seiner strategisch günstigen Lage als Bindeglied zwischen Indien, China und Südostasien, könnte Myanmars Wirtschaft innerhalb des nächsten Jahrzehnts geradezu explodieren.⁴⁷ Ob diese Entwicklung jedoch inklusiv und nachhaltig stattfindet, hängt nicht zuletzt auch von den Schwerpunkten der zukünftigen internationalen Entwicklungsagenda ab.

|| ACHIM MUNZ

Projektassistent Myanmar

Unter Mitarbeit von Michael Siegner und Lorenz Fischer

5. Zusammenfassung und Fazit

Der Artikel legt dar, dass den MDGs und den SDG verschiedene Armutskonzeptionen zugrunde liegen. Eine Integration rein ökonomisch-humanitärer Armutsbekämpfung nach bekanntem MDG-Muster und Nachhaltigkeitselementen, wie sie von den SDGs propagiert werden, stellt die große Herausforderung für eine kohärente internationale Post-2015 Entwicklungsagenda dar.

Das Beispiel Myanmar zeigt, dass Umweltschutz, gute Regierungsführung und gesellschaftliche Partizipation nicht von nachhaltiger Entwicklungspolitik getrennt

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Loewe, Markus (2012): Nach 2015: wie lassen sich die Millennium Development Goals mit den in Rio beschlossenen Sustainable Development Goals verbinden?, URL http://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_14.2012.pdf [01.12.2013].
- 2 Vgl. Ebd., S. 13-14.
- 3 Vgl. Republic of the Union of Myanmar - Millennium Development Goals Report 2013, S. 5, URL <http://www.se.undp.org/content/dam/sweden/Rapporter/MDG%20report%20Myanmar.pdf> [05.12.2013].
Vgl. United Nations Country Team Thematic Analysis 2011, S. 13-15, URL <http://www.undg.org/docs/12434/Thematic-Analysis-2011-for-Myanmar.pdf> [05.12.2013].
- 4 Vgl. Ebd., S. 14-15.
- 5 Vgl. Ebd., S. 13-14.
- 6 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 19; Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 5.
- 7 Vgl. Ebd., S. 19-21.
- 8 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 5-6.
- 9 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 23.
- 10 Vgl. Ebd., S. 23.
- 11 Vgl. Ebd., S. 27.
- 12 Vgl. Ebd., S. 28.
- 13 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 7.
- 14 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 28.
- 15 Vgl. Ebd., S. 27-28.
- 16 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 28-29.
- 17 Vgl. Ebd., S. 32-33.
- 18 Vgl. Ebd., S. 33.
- 19 Vgl. Science News (22.08.2012), Myanmar in deforestation crisis. URL http://www.upi.com/Science_News/2012/08/22/Myanmar-in-deforestation-crisis/UPI-50031345670650/ [09.01.2014].
- 20 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 8.
- 21 Vgl. The United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries, URL http://www.un-redd.org/AsiaPacific_Myanmar/tabid/104264/Default.aspx [30.12.2013].
- 22 Vgl. Rao, Madhu, Htun, Saw, Platt, Steven G., Tizard, Robert, Poole, Colin, Myint, Than und Watson, James E. M. (2013): Biodiversity Conservation in a Changing Climate: A Review of Threats and Implications for Conservation Planning in Myanmar, Springer, S. 5 ff.
- 23 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 9.
- 24 Vgl. Ministry of National Planning and Economic Development - Directorate of Investment and Company Administration (DICA): FOREIGN INVESTMENT OF PERMITTED ENTERPRISES AS OF (30/11/2013) (BY SECTOR), URL <http://www.dica.gov.mm/dicagraph.htm> [12.12.2013].
- 25 Vgl. Nay Pyi Taw Accord for Effective Development Cooperation, URL <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/announcements/2013/01/29/id-1493> [09.01.2014].
- 26 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 128-134.
- 27 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 20-21.
- 28 Vgl. The UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2012), S. 8 ff, URL http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf [05.12.2013].
- 29 Vgl. Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen - Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München, S. 52 ff.
- 30 Vgl. UN Water (2013): Water in the post-2015 process – An overview, URL <http://www.unwater.org/post2015.html> [18.12.2013].
- 31 Vgl. Development Co-operation Directorate (2001), S. 38.
- 32 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 30.
- 33 Vgl. Musch-Borowska, Bernd (2012): „Nargis“ – Das Trauma bleibt, URL <http://www.tagesschau.de/ausland/nargis100.html> [12.12.2013].
- 34 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 30-34 und Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 8-9.
- 35 Vgl. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013), S. 38, URL <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf> [05.12.2013].
- 36 Vgl. Kulke, Ulli (2008): Mangroven zwischen Mensch und Naturgewalt, URL <http://www.welt.de/wissenschaft/article1978016/Mangroven-zwischen-Mensch-und-Naturgewalt.html> [13.12.2013].
- 37 Vgl. Elster, Carola (2001): Mangroven - Ihr Stellenwert Ursachen ihrer Schädigungen Möglichkeit ihrer Rehabilitation, S. 9-32, URL <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/02-0088.pdf> [12.12.2013].
- 38 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 15; Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2013), S. 20 ff.
- 39 Vgl. Keenan, Paul (2012): By Force of Arms – Armed Ethnic Groups in Burma, Chiang Mai, S. 5-6.
- 40 Vgl. The Irrawaddy, Januar 2014, S. 12.
- 41 Vgl. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013), S. 50.
- 42 Vgl. Munz, Achim und Siegner, Michael (2012): Federalism in Myanmar: Status Quo, Positions and Outlook, in Federalism in Asia and beyond - The Wildbad Kreuth Federalism Days 2012, hrsg. von Christian J. Hegemer und Hanns Bühler, München, S. 312.
- 43 Vgl. Asia Inquirer (2013): Without federal system Myanmar's peace agenda will be difficult, in: Asia Inquirer, 04.09.2013.
- 44 Vgl. Selth, Andrew (2013): Burma's Security Forces: Performing, Reforming or Transforming?, S. 12 ff, URL http://www.griffith.edu.au/_data/assets/pdf_file/0011/559127/Regional-Outlook-Paper-45-Selth.pdf [13.12.2013].
- 45 Vgl. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013), S. 50.
- 46 Vgl. Unicef Statistics (2011): Myanmar, Republic of the Union of, URL http://www.unicef.org/infobycountry/myanmar_statistics.html [19.12.2013].
- 47 Vgl. United Nations Country Team (2011), S. 10.