

# Eine neue Spielwiese?

## Was ein Blick auf die Geberpolitik in Kambodscha über Myanmar verrät

von  
Christine  
Schuster

Neben der Aussetzung von Sanktionen durch die westlichen Industriestaaten hatte die Einleitung des Reformkurses durch Präsident Thein Sein einen drastischen Anstieg der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit der einstigen Militärdiktatur zur Folge. Welche Fallstricke der jähe Zustrom an Gebern birgt, verdeutlicht ein Blick in die Nachbarschaft. Kambodscha entwickelte sich im Verlauf der 1990er zu einer »Spielwiese« für westliche Geber. Steuert Myanmar auf eine ähnliche Zukunft zu?

### Erfahrungen aus der Nachbarschaft

Westliche Geber landeten nach dem Abschluss des Pariser Friedensabkommens Anfang der 1990er mit vorgefertigten Rezepten im Gepäck in Kambodscha. Diese gründeten auf ihren praktischen Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit und entwicklungspolitischen Diskursen, vernachlässigten allerdings die politischen, soziologischen und andere Gegebenheiten vor Ort und erzielten aus diesem Grund nicht die erhofften Resultate. Das vom Bürgerkrieg gebeutelte Land verwandelte sich keines-

wegs in eine vorbildliche Demokratie mit hohem Wohlstandsniveau. Dennoch speist sich heute immer noch die Hälfte des nationalen Budgets aus internationalen Zuweisungen.

Das Engagement der Geber für das nationale Landreformprogramm ging beispielsweise einher mit zunehmenden Konflikten um Land. Auch wenn die involvierten Akteure einen direkten Zusammenhang von der Hand weisen, so ist doch augenscheinlich, dass sie sich von Anfang an dem lokalen Patronage-Netzwerk anpassten, um den Erfolg ihrer Maßnahmen zu garantieren. Hierin wird deutlich, dass Fachkräfte der Entwicklungszusammenarbeit ähnlich wie privatwirtschaftliche Akteure einer gewissen Realpolitik unterliegen. Mit anderen Worten: Sie stehen in Konkurrenz zueinander. Alle möchten etwas bewegen. Fachkräfte vor Ort stehen unter dem Druck, möglichst schnell Ergebnisse zu liefern und sind dabei nicht zuletzt den Zielen ihrer Entsendeorganisationen verpflichtet. Das bleibt nicht ohne Folgen für die jeweiligen Gastländer. In Kambodscha schaden sie auf diese Weise vor allem den Interessen weniger einflussreicher Bevölkerungsgruppen. Zu einer Eindämmung von Landkonflikten trugen sie

*Die Autorin ist Politikwissenschaftlerin, war als Praktikantin bei der Heinrich-Böll Stiftung in Kambodscha tätig und ist Mitglied der Arbeitsgruppe Burma im Asienhaus.*



*In Phnom Penh siedeln sich von Landkonflikten Betroffene auf Booten entlang des Mekong an  
Foto: Christine Schuster*

kaum bei. Eher ebneten sie mit ihren Programmen neue Wege für korrupte Machenschaften.

Eines der eindrücklichsten Beispiele hierfür ist der 2010 eskalierte Konflikt um den Boeung-Kak-See in Pnomh Penh. Die kambodschanische Regierung hatte den See inklusive 133 Hektar des angrenzenden Landes zuvor an *Shukaku Inc.* verpachtet, eine Immobiliengesellschaft mit engen Verbindungen zu ranghohen Beamten. Diese ließ den See wenig später zuschütten, um dort hochwertige Eigentumswohnungen zu errichten. Infolgedessen sollten 4.200 Familien umgesiedelt werden. Viele von ihnen verloren dadurch nicht nur ihr Haus, sondern zusätzlich ihre Geschäfte oder Restaurants. Stattdessen sollten sie in einen Teil der Stadt umgesiedelt werden, der ihnen kaum Einkommensmöglichkeiten bot. Als die AnwohnerInnen sich weigerten, kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei. Die kambodschanische Regierung legitimierte die Verpachtung mit dem nationalen Landreformprogramm, das ursprünglich die Verringerung von Armut zum Ziel hatte und unter anderem von der *Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* und der *Weltbank* unterstützt wurde.

## Von Kambodscha zu Myanmar

Auch in Myanmar könnten Konflikte um Land Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in die Bredouille bringen. Obwohl bereits neue Landgesetze, die die Rechte von Landwirten schützen sollen, in Kraft getreten sind, wachsen derzeit schon die Befürchtungen, dass damit eine Grundlage für den legalisierten Landraub geschaffen wurde. Der von der burmesischen Regierung anvisierte Ausbau der Agrarindustrie und Ressourcennutzung sowie die Rückkehr von während der Militärdiktatur vertriebenen (Binnen-)Flüchtlingen bergen zusätzlichen Sprengstoff für die kommenden Jahre.

Der Leiter des *Institute for War & Peace Reporting*, Alan Davis, sieht das Land bereits auf eine ähnliche Zukunft zusteuern wie Kambodscha. Myanmar befindet sich derzeit in einer Phase des politischen Umbruchs, in der jedoch die alten Eliten das Heft in der Hand halten – ähnlich wie in Kambodscha zu Beginn der 1990er. Die Rolle der Clique um Ministerpräsident Hun Sen nehmen in Myanmar Angehörige der ehemaligen Militärjunta und deren Günstlinge ein. Es ist daher anzunehmen, dass auch dort das weiterhin existierende Patronage-Netzwerk Fallstricke für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit birgt, die aktuell zuhauf ins Land strömen: Allein die Europäische Union (EU) verdreifachte ihre Hilfszusagen innerhalb eines Jahres – von 47 Millionen Euro (2010/2011) auf insgesamt 150 Millionen Euro (2012/2013). Zum jetzigen Zeitpunkt sind weit mehr als 100 Entwicklungsorganisationen und internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) in Myanmar, das in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den Nachbarstaaten nur wenige Zuwendungen erhielt.


## Vermeintliche Fortschritte

Diesen Befürchtungen könnten VertreterInnen der internationalen Gebergemeinschaft entgegenhalten, dass sich die Welt inzwischen weiter gedreht hat. Im Rahmen der *Pariser Erklärung* (2005) und deren Folgeabkommen hat man sich auf grundlegende Prinzipien zur Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit geeinigt, die nun in Myanmar Anwendung finden sollen.

Tatsächlich hat die burmesische Regierung vergleichsweise früh die Zügel in die Hand genommen: Im Mai 2012 gab der burmesische Präsident die Ausarbeitung einer *Rahmenvereinbarung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung* in Auftrag, die wenig später der internationalen Gebergemeinschaft zugesandt wurde. Das Ziel einer stärker nationalen Entwicklungsplanung (*ownership*) scheint sich somit in Myanmar zu erfüllen.

# express

ZEITUNG FÜR SOZIALISTISCHE  
BETRIEBS- & GEWERKSCHAFTSARBEIT



- **Abgetreten?**  
Texte zu und aus Theorie & Praxis der internationalen ArbeiterInnenbewegung
- **Absurd?**  
Perspektiven jenseits betrieblicher & nationaler Standortpolitik
- **Alternativlos?**  
Elemente & Strategien einer gewerkschaftlichen Anti-Konzessionspolitik
- **Anachronistisch?**  
Berichte über nationale & internationale Arbeitskämpfe
- **Antizyklisch?**  
Debatten und Kommentare zur Politik der Ökonomie

**Probelesen?! 4 aktuelle Ausgaben zum Preis von 10 Euro (gg. Vk.)**

Niddastraße 64 60329 FRANKFURT  
**express-afp@online.de**  
www.express-afp.info Tel. (069) 67 99 84

Im Hinblick auf weitere Prinzipien der *Pariser Erklärung* fällt die Bilanz allerdings durchwachsen aus. Die Aktivitäten einzelner Geber sind keineswegs durchweg an den nationalen Zielen Myanmars orientiert oder mit denen anderer Geber vereinbar. Zwar schreiben sich die beteiligten Akteure – darunter auch das *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) – »Geber-Koordination« auf die Fahnen und tatsächlich ist eine zunehmende sektorale Arbeitsteilung erkennbar (beispielsweise engagieren sich die *Australian Agency for International Development* (AusAID) mit dem *Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen* (UNICEF) im Bildungssektor und die EU mit der *Weltgesundheitsorganisation* (WHO) im Gesundheitssektor). Doch weiterhin berichten ExpertInnen von Unstimmigkeiten zwischen *Internationalem Währungsfonds* (IWF) und *Weltbank*, verschiedenen UN-Agenturen und bilateralen Gebern.

### Fallstricke abseits hehrer Prinzipien

Da viele der Organisationen bislang nicht vor Ort tätig waren, begeben sie sich erst einmal auf die Suche nach lokalem Personal. Keine leichte Aufgabe in einem Land, in dem der Bildungssektor über Jahrzehnte hinweg sträflich vernachlässigt wurde. Die Gefahr eines *brain drain* liegt nahe – gut ausgebildete Arbeitskräfte werden von internationalen Geberagenturen oder INGOs abgeworben, die ihnen attraktivere Einstellungsbedingungen bieten als nationale Verwaltungen oder Organisationen, die aber gerade in der derzeitigen Umbruchphase und dem daraus entstehenden Reformdruck dringend auf erfahrenes Personal angewiesen wären. Eine derartige Schwächung lokaler Behörden und Organisationen könnte das Ziel einer national gelenkten Entwicklungsplanung gefährden.

Angeichts des Mangels an gut ausgebildetem lokalem Personal, des hohen Erfolgsdrucks und womöglich auch aufgrund versteckter ideologischer, politischer und wirtschaftlicher Interessen kommen in Myanmar – ähnlich wie seiner Zeit in Kambodscha – schnell vorgefertigte Rezepte zum Einsatz. So konzentrieren sich Programme namhafter Geber beispielsweise auf den Ausbau institutioneller Kapazitäten. Demgegenüber erhalten zivilgesellschaftliche Organisationen entsprechend des globalen Trends nur finanzielle Unterstützung für konkrete Projekte. Was auf den ersten Blick sinnvoll erscheint, könnte sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus Kambodscha als fatal erweisen. Während PolitikerInnen und BeamtenInnen in den Genuss von Fortbildungen kommen, sind zivilgesellschaftliche Organisationen kaum in der Lage, personelle Kapazitäten aufzubauen. Auf diese Weise geraten die Interessen der breiten Bevölkerung ins Hintertreffen, die im der-



zeitigen Transformationsprozess eher von zivilgesellschaftlichen Organisationen als von staatlichen Akteuren vertreten werden. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass sich auch abseits der Prinzipien der *Pariser Erklärung* und ihrer Folgeabkommen Fallstricke auftun können, die es zu umschiffen gilt, um am Ende nicht mehr zu schaden als zu helfen.

*Bäuerliche Familien werden durch Bodenspekulation vertrieben*  
Foto: Uwe Hoering

### Literatur

- > Davis, Alan (2013): Supporting democracy in Myanmar: Are donors doing enough? Institute for War & Peace Reporting. <http://iwpr.net/report-news/supporting-democracy-myanmar-are-donors-doing-enough>
- > Pforde, Adam/Seidel, Katrin (2010): Donor Playground Cambodia? What aid and development in Cambodia confirms and what it may imply. Heinrich-Böll Stiftung. [https://www.boell.de/sites/default/files/Donor\\_Playground\\_Cambodia\\_Study.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/Donor_Playground_Cambodia_Study.pdf)
- > Rieffel, Lex/Fox, James (2013): Too Much, Too Soon? The Dilemma of Foreign Aid to Myanmar/Burma. <http://www.brookings.edu/>