STRATEGIEPAPIER DER EG FÜR BIRMA/MYANMAR

(2007-2013)

ZUSAMMENFASSUNG	3
1. BIRMAS/MYANMAR: DIE POLITISCHE AGENDA	4
2. LÄNDERANALYSE	6
2.1. DIE POLITISCHE LAGE.....	6
2.2. ANALYSE DER LAGE IN DEN BEREICHEN WIRTSCHAFT UND HANDEL	8
2.3. ÖKOLOGISCHE SITUATION.....	11
2.4. DIE SOZIALE ENTWICKLUNG	11
2.5. BEWERTUNG DES REFORMPROZESSES	14
2.6. QUERSCHNITTSTHEMEN	14
3. ÜBERBLICK ÜBER DIE VERGANGENE UND DIE LAUFENDE ZUSAMMENARBEIT MIT DER EG	15
3.1. ÜBERBLICK ÜBER DIE BISHERIGE UND DIE LAUFENDE ZUSAMMENARBEIT MIT DER EG.....	15
3.2. PROGRAMME DER EU-MITGLIEDSTAATEN UND WEITERER GEBER	18
3.3. WIRKSAMKEIT DER HILFE, KOORDINIERUNG UND HARMONISIERUNG	19
4. DIE HANDLUNGSSTRATEGIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT	20
4.1. BEGRÜNDUNG DER STRATEGIE UND WAHL DER SCHWERPUNKTBEREICHE	20
4.2. SCHWERPUNKTSEKTOREN	22
4.2.1. <i>Schwerpunktsektor 1: Bildung</i>	22
4.2.2. <i>Schwerpunktsektor 2: Gesundheit</i>	24
4.3. ABSTIMMUNG MIT ANDEREN REGIONALEN UND THEMATISCHEN PROGRAMMEN.....	25

Zusammenfassung

Birma/Myanmar, eines der am wenigsten entwickelten Länder der Welt, mit einer Bevölkerung von rund 50 Millionen, grenzt an Thailand, Laos, China, Indien und Bangladesch. Seitdem das Land 1948 die Unabhängigkeit erlangt hat, wurden dort fast ununterbrochen Bürgerkriege geführt, in denen die Regierungstruppen gegen kommunistische Aufständische, Rebellen aus ethnischen Minderheitengruppen und Milizen der Drogenbosse kämpften. Birma/Myanmar hat heute nach der Beendigung des Konflikts - wie andere Länder in Nachkriegszeiten - komplexe Probleme zu bewältigen. Verletzungen der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sind an der Tagesordnung. Die Arbeit der politischen Parteien, einschließlich der National League for Democracy (NLD), die 1990 als Gewinnerin aus den Wahlen hervorgegangen ist, wird behindert. Die Parteivorsitzende der NLD, Daw Aung San Suu Kyi, steht unter Hausarrest.

Die EU hat ihre Einschätzung der Situation in Birma/Myanmar in einem Gemeinsamen Standpunkt festgehalten, dessen erste Fassung im Oktober 1996 angenommen wurde. Angesichts der Tatsache, dass die Militärregierung in verschiedenen Bereichen, die die der EU Anlass zu Sorge geben, nicht in der Lage gewesen ist, Fortschritte zu erzielen, wurde der Gemeinsame Standpunkt unter Beibehaltung der bereits bestehenden Sanktionen bekräftigt wurden, im Laufe der Zeit weiter gestärkt und mehrfach erweitert. Bis 2004 hat sich die Gemeinschaftshilfe für Birma/Myanmar auf humanitäre Hilfe beschränkt. Mit der aktuellen Fassung des Gemeinsamen Standpunkts wird die Möglichkeit eröffnet, einen systematischeren Ansatz für die Gemeinschaftshilfe zu entwickeln, wobei gleichzeitig ausdrücklich auf die Verantwortung der Regierung hinsichtlich der Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele hingewiesen wird.

Das vorliegende Länderstrategiepapier steht uneingeschränkt im Einklang mit dem Gemeinsamen Standpunkt und bietet den Bezugsrahmen für die EG-Hilfe im Zeitraum 2007-2013. In dem Strategiepapier werden die Ziele, die politischen Strategien und die prioritären Bereiche für die EG-Hilfe sowohl unter Berücksichtigung der politischen als auch der sozialen und wirtschaftlichen Lage festgelegt. Das Strategiepapier steht in Einklang mit dem Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik, der am 20. Dezember 2005 von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union verabschiedet wurde und in dem die Armutsminderung als die wichtigste Priorität der EG-Entwicklungshilfe genannt und gleichzeitig die Notwendigkeit unterstrichen wird, die Wirksamkeit der Hilfe zu verbessern.

Viele der dringlichsten armutsbedingten Probleme in Birma/Myanmar, unter anderem mangelnde Ernährungssicherheit, die zunehmende Verschuldung, die schlechte Gesundheit und der niedrige Bildungsstand, sind auf mangelndes Einkommen und unzureichende wirtschaftliche Ressourcen der Privathaushalte zurückzuführen. Obwohl die humanitäre Lage im gesamten Land angespannt ist, ist die Bevölkerung in den von ethnischen Minderheiten bewohnten Grenzgebieten Birmas/Myanmars besonders gefährdet.

Bisher erfolgten die EG-Hilfsmaßnahmen in diesem Land auf der Grundlage von Ad hoc-Beurteilungen und wurden aus verschiedenen Haushaltslinien finanziert. Damit

künftig ein strategischer und zielgerichteter Ansatz verfolgt und die Wirksamkeit der Hilfe für die Bevölkerung verbessert werden kann, wird die Kommission die Maßnahmen in Zukunft auf der Grundlage dieses ersten EG-Länderstrategiepapiers für Birma/Myanmar durchführen. Auf Basis einer eingehenden Bedarfsanalyse wird sich die Hilfe im Zeitraum 2007-2013 auf die folgenden beiden Kernbereiche konzentrieren: 1) Bildung und 2) Gesundheit. Begleitmaßnahmen zur Förderung tragfähiger Lebensgrundlagen und zur Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen werden im Rahmen der einschlägigen thematischen Programme finanziert.

Im Einklang mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU werden EG-Programme und –Projekte über UN-Agenturen, Nichtregierungsorganisationen und im Wege der dezentralisierten Zusammenarbeit mit örtlichen Zivilbehörden durchgeführt. Angesichts des schwierigen politischen Umfelds wird der Aspekt der verantwortlichen Staatsführung als ein Querschnittsthema zu berücksichtigen sein, außerdem wird die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte systematisch in alle Hilfsprogramme der Kommission integriert. Im Rahmen aller Maßnahmen sollte grundsätzlich die Gelegenheit gesucht werden, die Kapazitäten der örtlichen Beteiligten, der örtlichen Gemeinschaften und Organisationen auszubauen. In allen Hilfsprogrammen sollten die Aspekte Geschlechtergleichstellung und Umwelt durchgehend berücksichtigt werden.

Als Mittelausstattung für die im Zeitraum 2007-2013 für Birma/Myanmar geplante EG-Hilfe wird ein Richtbetrag von 65 Mio. EUR angesetzt.

1. Birmas/Myanmar: die politische Agenda

Die Regierung wird vom „State Peace and Development Council“ (SPDC – Staatsrat für Frieden und Entwicklung) kontrolliert. Sie hat bekräftigt, dass sie sich zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG) verpflichtet. Die Regierung hat eine Strategie mit dem Titel „National Vision“ für den Zeitraum 2001-2010 vorgelegt, mit der angestrebt wird, Birma/Myanmar zu einem modernen, entwickelten, selbstbewussten Land aufzubauen, das in der Lage ist, sich selbst zu versorgen und über eine ausgewogene Wirtschaft verfügt. Dies sollte über eine angemessene Weiterentwicklung des marktorientierten Wirtschaftssystems unter Mitwirkung von in- und ausländischen Quellen, die sich mit technischem Know-how und Investitionen an der Entwicklung beteiligen, umgesetzt werden. In wirtschaftlicher Hinsicht besteht das Hauptziel darin, das BIP innerhalb dieser zehn Jahre zu verdoppeln, wofür eine jährliche Wachstumsrate von 5,1 % erforderlich wäre. Da verlässliche Daten fehlen und obwohl die Wachstumsraten den amtlichen Angaben zufolge deutlich über der Schwelle von 5,1 % liegen, ist es unwahrscheinlich, dass dieses Ziel erreicht wird. Stromknappheit und Mangel an Importgütern behindern die Wirtschaftstätigkeit, Investoren halten sich aus Furcht vor internationalen Sanktionen, Verbraucherboykotts und der insgesamt schlechten Wirtschaftsführung zurück.

Die inländische politische Tagesordnung ist vor allem von dem Vorhaben des SPDC bestimmt, seine Vision der nationalen Einheit zu verwirklichen. Angebliche Bedrohungen der nationalen Einheit werden häufig als Rechtfertigung für das

diktatorische Festhalten des Militärs an der Macht angeführt. Die öffentliche Verwaltung wurde unter enge Überwachung und Kontrolle gestellt, was in allen Aspekten des öffentlichen Lebens zu Mängeln geführt hat. Schlechte Regierungsführung und staatliche Misswirtschaft werden noch durch einen offensichtlichen Mangel an wirtschaftspolitischer Kompetenz in den führenden Kreisen des Militärregimes verstärkt.

Es gibt wenige verlässliche Basisdaten und keinen Dialog internationaler Beratungsgremien mit der Regierung im Sinne einer „Consultative Group“¹ über die allgemeinen Entwicklungsprioritäten für das Land. Obwohl einzelne Gesprächspartner in einigen Ministerien ihr Interesse daran bekunden, mit Gebern in Verbindung zu treten, ist dieser Dialog nur in dem begrenzten Rahmen möglich, der von dem SPDC zugestanden wird.

Die Regierung von Myanmar hat in verschiedenen Bereichen – unter anderem Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft, Verkehr und Forstwirtschaft - Entwicklungsprioritäten festgelegt; die meisten Pläne sind jedoch nicht detailliert ausformuliert und beschränken sich im Wesentlichen auf Indikatoren für die zu erreichenden Ergebnisse.

Detailliertere Sektorstrategien wurden für den Bildungsbereich und das Gesundheitswesen erarbeitet.

Die Regierung hat sich zur Teilnahme an der globalen Initiative „Bildung für alle“ verpflichtet und es wurde ein nationaler Aktionsplan mit einem Rahmenplan für die Verwirklichung dieser Ziele erstellt. Myanmar hat sich im Rahmen der EFA-Initiative die folgenden Ziele gesetzt: 1) Sicherstellen, dass bis 2015 deutliche Fortschritte erzielt werden, damit Kinder im Schulalter Zugang zu einer hochwertigen obligatorischen und kostenfreien Primarschulbildung haben und diese vollständig abschließen können, 2) Verbesserung aller Aspekte der hochwertigen Primarschulbildung: Lehrer, pädagogische Fachkräfte und Lehrpläne, 3) deutliche Anhebung des Niveaus der funktionalen Alphabetisierung und der Weiterbildung für alle bis 2015, 4) Absicherung der Lernbedürfnisse von Jugendlichen und Erwachsenen durch Angebote der informellen Bildung, die Vermittlung von Basisqualifikationen (life skills) und durch präventive Bildungsprogramme, 5) Ausbau und Verbesserung der frühkindlichen Förderung und Erziehung und 6) Stärkung des Bildungsmanagements und des EMIS².

Die in dem nationalen Aktionsplan ausgewiesenen Strategien werden nur in sehr begrenztem Maße umgesetzt, da es an finanziellen Ressourcen und ausgebildetem Personal für die Verwaltung des Bildungswesens mangelt. Bislang wurden öffentliche Investitionen vor allem für den Bau von neuen Primarschulen eingesetzt, während andere Schlüsselbereiche wie Ausbildung, Lehrbücher, Lehrergehälter und Förderung der vorschulischen Erziehung noch nicht angegangen wurden.

Im nationalen Plan für das Gesundheitswesen werden die folgenden Hauptbereiche abgedeckt: 1) gemeindegestützte Gesundheitsversorgung, 2) Krankheitsbekämpfung, 3) medizinische Versorgung in Krankenhäusern, 4) Umwelthygiene, 5) Entwicklung

¹ Beratende Gruppe

² Education Management Information System (Informationssystem zum Bildungsmanagement)

des Gesundheitswesens und 6) Organisation und Management. Im nationalen Plan für das Gesundheitswesen werden Malaria, Tuberkulose und HIV/AIDS als die wichtigsten Krankheiten prioritär behandelt. Zur Mobilisierung und Aufteilung der Ressourcen für das Gesundheitswesen plant die Regierung, alternative Finanzierungssysteme zu erproben und zu entwickeln und die Rolle der kooperativen Joint Ventures, des Privatsektors und der Nichtregierungsorganisationen zu stärken.

Es gibt staatliche Fünfjahrespläne zur Bekämpfung der wichtigsten Herausforderungen im Gesundheitsbereich, die ein hohes Niveau an technischen Fachkenntnissen im Gesundheitssektor widerspiegeln. Wegen chronischer Unterfinanzierung ist die Umsetzung dieser Pläne ist jedoch ihrem Umfang nach beschränkt und geht nicht in die Tiefe, so dass die Dienste der öffentlichen Gesundheitsfürsorge sowohl hinsichtlich des Volumens als auch der Qualität der Leistungen unzureichend sind.

2. Länderanalyse

2.1. Die politische Lage

Birma/Myanmar, das seit 1948 unabhängig ist, wird seit 1962 von einer Militärdiktatur regiert, mit Ausnahme des Zeitraums 1974–1988, in dem es ein Einparteiensystem gegeben hat. Das höchste Legislativ- und Exekutivorgan ist derzeit der State Peace and Development Council (SPDC - Staatsrat für Frieden und Entwicklung), eine Gruppe hochrangiger Offiziere. Den Regionalen Befehlshabern auf der Ebene der einzelnen Landesteile (Staaten und Divisionen) hat das Regime eine begrenzte Autonomie gewährt. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden gibt es örtliche Räte für Frieden und Entwicklung (Peace and Development Councils). In den Gebieten, in denen ein Waffenstillstand geschlossen wurde, werden die politischen Strategien – je nach dem Grad der Autonomie, die sie gegenüber den Regionalen Befehlshabern und dem SPDC genießen - von Führungskräften aus ethnischen Gruppen bestimmt und umgesetzt.

Von außen gesehen scheint das Regierungssystem zentralistisch zu sein. Tatsächlich ist es jedoch stark zersplittert und die Entscheidungsprozesse und Wege des staatlichen Handelns sind undurchsichtig.

Die Militärregierung hatte - damals unter der Bezeichnung State Law and Order Restoration Council (SLORC - Staatsrat zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung) – 1988 die Macht ergriffen und im Mai 1990 Wahlen abgehalten. Die National League for Democracy (NLD) gewann als wichtigste politische Bewegung unter der Führung von Frau Aung San Suu Kyi (die 1991 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde) 82% der Sitze in der Nationalversammlung. Die Militärregierung hat diese Wahlergebnisse jedoch nie anerkannt und die Macht nicht abgegeben.

Seitdem haben nur die Militärführung und die Streitkräfte Nutzen aus der selbstaufgelegten Abschottung und der von außen bewirkten Isolation gezogen. Das Leben der Bevölkerung war von der fortlaufenden politischen Unterdrückung geprägt, was durch die wirtschaftliche Abwärtsentwicklung noch verschlimmert wurde.

Derzeit hat Birma/Myanmar weder eine Verfassung noch ein Parlament. 2003 hat Militärregierung eine 'roadmap' mit sieben Etappen für die Verfassungsreform und die politischen Reformen vorgelegt. Die erste Etappe wurde 2004 mit der Wiedereinberufung der Nationalversammlung eingeleitet, die über eine neue Verfassung entscheiden sollte. Diese Nationalversammlung ist nicht repräsentativ und vertritt auch nicht alle Bevölkerungsgruppen; ihre Debatten sind eng abgesteckt.

Die verschiedenen ethnischen Bevölkerungsgruppen Birmas fordern vor allem die Gewährung einer tatsächlichen Autonomie für ihre Heimatgebiete und ein klares Mitspracherecht in Angelegenheiten, die das ganze Land betreffen. Seit dem Staatsstreich von 1988 haben die Militärführer 17 Waffenstillstandsabkommen mit bewaffneten Gruppen ethnischer Minderheiten geschlossen, in denen ihnen in unterschiedlichem Maße Autonomie zugestanden wurde sowie in manchen Fällen das Recht, ihre eigenen Streitkräfte zu behalten. In vielen Gebieten, für die ein Waffenstillstand geschlossen wurde, herrscht nur eine instabile Waffenruhe. Vor allem die KNU (Karen National Union) und die SSA (Shan State Army) leisten weiterhin bewaffneten Widerstand gegen das Militär, verlieren aber beide zunehmend Einfluss über vormals „befreite“ Gebiete.

Da es kein funktionierendes Justizwesen gibt, ist die Rechtsstaatlichkeit in keiner Weise gesichert. Es werden zwar weiterhin Todesstrafen verhängt, allerdings wird seit einigen Jahren ein Moratorium angewandt. Alle Medien werden streng von der Militärregierung kontrolliert, was auch die Entwicklung der Zivilgesellschaft beschränkt. Seit vielen Jahren weist Birma/Myanmar bei den Menschenrechten weltweit eine der schlechtesten Bilanzen auf. Zur Bekämpfung politischer Gegner und bestimmter ethnischer Gruppen setzt die Militärregierung weiterhin Folter und außergerichtliche Hinrichtungen ein und das Militär greift auf Zwangsarbeit zurück. Wegen der Zwangsumsiedlungen von Dörfern und des bewaffneten Widerstands insbesondere der Bevölkerungsgruppen der Karen und der Shan gibt es weiterhin Binnenvertriebene und Flüchtlingsströme nach Thailand.

Birma/Myanmar ist nicht Vertragspartei des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Birma/Myanmar ist auch nicht Vertragsstaat des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und des Protokolls von 1967.

Obwohl Birma/Myanmar 1955 das ILO-Übereinkommen über Zwangsarbeit ratifiziert hat, wird in Gegenden mit militärischer Präsenz weiterhin Zwangsarbeit praktiziert, insbesondere in Grenzgebieten, in denen in manchen Fällen noch gekämpft wird. Im Juni 2000 hat die ILO die bislang beispiellose Entscheidung getroffen, ihren Mitgliedern (Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften) zu empfehlen, ihre Wirtschaftsbeziehungen mit Birma/Myanmar³ zu überprüfen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass durch diese Beziehungen dem weit verbreiteten und systematischen Einsatz von Zwangsarbeit nicht Vorschub geleistet wird. Im November 2006 hat die ILO erste Schritte eingeleitet, um gegen die birmanische Regierung eine Klage vor dem Internationalen

³ Maßnahmen gemäß Artikel 33 der ILO-Charta.

Gerichtshof in Den Haag einzuleisten, weil sie die Abschaffung der Zwangsarbeit unterlassen hat.

In 1997 ist Birma/Myanmar der ASEAN beigetreten. Damit hat die Militärregierung, so schien es, neue Wege für eine Annäherung an seine Nachbarn in der Region eingeschlagen. Die Beziehungen von Birma/Myanmar mit den ASEAN-Mitgliedern entwickeln sich jedoch nicht reibungslos. Dabei werden sich die ASEAN-Mitglieder, obwohl von ihnen zunehmend Bedenken und Kritik geäußert wird, wahrscheinlich jeglichen Eingreifens in die inneren Angelegenheiten von Birma/Myanmar enthalten solange die ASEAN-Mitgliedschaft des Landes nicht dem internationalen Ruf des Bündnisses schadet. Die Regierung hat von der Übernahme des Vorsitzes der ASEAN im Jahr 2006 Abstand genommen. Seit 2004 nimmt Birma/Myanmar an dem Asien-Europa-Treffen (ASEM) teil.

Die unmittelbaren Nachbarn üben gegenüber Birma/Myanmar eine gewisse politische Zurückhaltung. China bietet unverzichtbare Unterstützung für das Regime und ist der wichtigste Verbündete für die Verteidigung Birmas/Myanmars; es stellt einen Teil des militärischen Materials und der militärischen Ausbildung bereit. Insbesondere im Norden und Osten des Landes übt China einen erheblichen wirtschaftlichen Einfluss aus. Neben China verfolgen auch Indien und Bangladesch eine Strategie, mit der sie die Stabilität in der Region zu stärken und sich wirtschaftliche Vorteile zu sichern suchen, z. B. den Zugang zu Birmas/Myanmars reichen natürlichen Ressourcen; sie enthalten sich dabei öffentlicher Kritik am innenpolitischen Kurs des Landes. Waffen werden unter anderem von Russland geliefert. Japan verfolgt einen Ansatz des konstruktiven Engagements durch Entwicklungszusammenarbeit.

2.2. Analyse der Lage in den Bereichen Wirtschaft und Handel

Angeht des Mangels an verlässlichen Daten ist es schwierig, die Wirtschaftsentwicklung in Birma/Myanmar objektiv zu beurteilen. Zahlreiche Indikatoren beruhen auf der Anwendung veralteter statistischer Standards. Angesichts des allgemeinen Rückzugs der Internationalen Finanzinstitutionen und Regionaler Entwicklungsbanken gibt es keine verlässlichen Übersichten aus inländischen oder externen Quellen. Die amtlichen Angaben und Statistiken der Regierung zur wirtschaftlichen, finanz- und geldpolitischen Situation werden als nicht glaubwürdig eingeschätzt.

Es ist folglich unwahrscheinlich, dass die amtlich bekannt gegebenen zweistelligen Wachstumsraten für 2000/2001 und 2001/2002 die wirtschaftliche Realität widerspiegeln. Die Wachstumsrate des Landes lag offiziellen Angaben zufolge 2003 bei 5,1%. Externen Schätzungen zufolge ist hingegen zu vermuten, dass die Wirtschaftslage infolge mehrerer schwere Erschütterungen im Jahr 2003 – Krise des privaten Banksektors (Februar 2003), weitere US-Sanktionen (Juli 2003) und eine von der Regierung verhängte Exportsperr für sechs wichtige landwirtschaftliche Anbauprodukte, unter anderem für Reis (Dezember 2003) – in den Jahren 2003 und 2004 rückläufig gewesen ist. Die finanz- und geldpolitische Situation bleibt weiterhin kritisch. Die Praxis, Haushaltsdefizite durch geldpolitische Maßnahmen auszugleichen, ist die Hauptursache für die makroökonomischen Schwierigkeiten von Birma/Myanmar und führt zu einer hohen Inflation und negativen realen Zinssätzen.

Birma/Myanmar ist trotz seiner reichen natürlichen Ressourcen⁴ ein armes Land. Korruption, mangelndes Wissen über die wirtschaftlichen Wechselwirkungen sowie die internationale Isolation haben trotz kurzlebiger Bemühungen zur Liberalisierung der Wirtschaft Ende der 80er Jahre zu einer wirtschaftlichen Stagnation geführt. Das Pro-Kopf-BIP belief sich 2003 auf rund 179 USD. Die Industrialisierung steckt noch in den Kinderschuhen und die Landwirtschaft, mit der fast 60 % des BIP des Landes erwirtschaftet werden, spielt weiterhin eine zentrale Rolle. Infolge der Politik der Regierung, die zwischen 1989 und 1999 auf eine Wiederbelebung der Wirtschaft nach drei Jahrzehnten zentraler Planwirtschaft ausgerichtet war, verfügt Birma/Myanmar heute über eine Mischwirtschaft. Die Wirtschaftstätigkeit im Privatsektor hat zugenommen und konzentriert sich vor allem auf die Landwirtschaft, die Leichtindustrie und den Verkehr. Der Privatsektor wird allerdings von einer kleinen Zahl von Unternehmern dominiert, die das Vertrauen der Militärregierung genießen und vielfach Verwandte von Mitgliedern des SPDC beschäftigen. In der Energiewirtschaft und die Schwerindustrie dominieren staatliche Unternehmen, die sehr ineffizient und von staatlichen Subventionen abhängig sind. Investitionen aus dem Ausland werden zwar angeregt, sind aber zum Stillstand gekommen, und angesichts des ungünstigen Wirtschaftsklimas, weltweiter Verbraucherboykotts und der US-Sanktionen es gibt es kaum Aussichten auf eine Wiederbelebung⁵. Die Investitionsfreudigkeit von Ländern, die Birma/Myanmar nicht mit Sanktionen belegt haben, wie China, Thailand, Indien und Südkorea, wird vor allem durch das ungünstige Wirtschaftsklima gedämpft. Infolgedessen wird vor allem in den Abbau von Bodenschätzen investiert, insbesondere in die Förderung von Erdöl und Erdgas.

Daneben gibt es eine umfangreiche illegale Wirtschaftstätigkeit, in deren Mittelpunkt der Schmuggel von Drogen⁶, Diamanten und Tropenholz steht. Von den Erträgen dieses illegalen Handels profitieren bewaffnete Gruppen - darunter sowohl ethnische Minderheiten, die Waffenstillstandsabkommen geschlossen haben, als auch solche, bei denen dies nicht der Fall ist – aber auch das birmanische/myanmarische Militär, wodurch es schwierig ist, dieses Problem in den Griff zu bekommen, das sowohl den Konflikt nährt als auch zu einer auf Dauer nicht tragfähigen Ausbeutung der Ressourcen führt. Darüber hinaus „sichern“ die Gewinne aus diesem illegalen Handel nicht zur Bevölkerung „durch“ und tragen nicht zur Beseitigung der Armut oder zur Verbesserung der Lebensgrundlage bei.

Die Korruption ist in der Politik und in der Wirtschaft Teil des Systems. Die Militärregierung verfolgt bewusst eine Politik der Vetternwirtschaft und gewährt Privilegien, wie Lizenzen für Automobileinfuhren oder Telefonbetreiber, begünstigten Unternehmen und Familienmitgliedern. Die unsicheren rechtlichen Rahmenbedingungen führen auf allen Ebenen des wirtschaftlichen Lebens zu reinem Gewinnstreben. In geringerem Umfang ist ferner Korruption Teil einer

⁴ Zu den wichtigsten Ressourcen Birmas/Myanmars zählen seine dichten tropischen Teakwälder. Mit Erdöl und Erdgas wird der Hauptteil der offiziellen Exporterlöse erzielt. Myanmar verfügt über große mineralische Ressourcen an Edelsteinen und Halbedelsteinen wie Jade, Rubin und Saphir. Daneben gibt es bedeutende Vorkommen von Antimon, Baryt, Kohle, Kupfer, Gold, Eisen, Blei, Monazit, Erdgas, Nickel, Erdöl, Silber, Zinn, Wolfram und Zink.

⁵ 2003 haben die USA alle Importe aus Myanmar eingestellt.

⁶ Burma/Myanmar ist weltweit der zweitgrößte Opiumproduzent und einer der größten Erzeuger von Amphetaminen.

Bewältigungsstrategie der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die keine angemessenen Gehälter erhalten.

Das Ausgabenniveau der öffentlichen Hand in Birma/Myanmar weist weltweit einen der niedrigsten Werte auf (rund 4 % des BIP). Dennoch übersteigen die Ausgaben die Einnahmen und verursachen damit ein Haushaltsdefizit. Durch die Sparzwänge der Regierung werden öffentliche Investitionen in grundlegende humanitäre und soziale Infrastrukturen trotz des außerordentlich großen Bedarfs noch weiter erschwert. Die Inflationsquote liegt derzeit bei rund 30 %.

Der Außenhandel Birmas/Myanmars ist stark reguliert und von staatlicher Seite werden umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die Devisen im Land zu halten. Der Staat behält sich bei mehreren wichtigen Ausfuhrsgütern das Monopol vor. Die Außenhandelsstatistiken weisen nach allgemein verbreiteter Auffassung zu geringe Werte auf, da in diesen Daten weder der Schwarzmarkt noch der inoffizielle Grenzhandel erfasst sind. Außerdem bleibt in diese Daten der illegale Handel mit Holz, Drogen und Edelsteinen bzw. Halbedelsteinen unberücksichtigt; mit diesem werden jedoch erhebliche Einnahmen erwirtschaftet.

Handel treibt Birma/Myanmar insbesondere mit seinen Nachbarländern, insbesondere mit Thailand, das mit rund 30 % der Exporte Birmas/Myanmars als Exportziel an erster Stelle steht. Weitere wichtige Exportziele sind Indien, die EU, China und Japan. Exportiert wird zunehmend in die Nachbarländer in der Region, die Anteile der Ausfuhren in die USA und die EU sind seit 2001 stetig zurückgegangen. Importiert wird vor allem aus China, Singapur und Südkorea. Der größte Anteil entfällt auf die chinesischen Einfuhren, deren Quote innerhalb kurzer Zeit von 21 % auf 29 % (2005) angestiegen ist.

Ausgeführt werden vor allem natürliche Ressourcen und Agrarerzeugnisse wie Erdgas, Hartholz einschließlich Teak, Hülsenfrüchte und Fischereiprodukte; an verarbeiteten Gütern werden allein Textilien und Kleidung in größerem Umfang exportiert. Mit den Erdgasausfuhren wurden 2001/2002 die größten Einnahmen erzielt, wobei in diesem Jahr nach dem Abschluss von zwei großen Projekten zur Erschließung von Offshore-Gasvorkommen ein Anstieg um das Vierfache verzeichnet wurde. Thailand ist der wichtigste Abnehmer für das aus diesen Vorkommen geförderte Erdgas. Auch die Hartholzausfuhren, einschließlich Teak, haben sich 2001/2002 infolge einer Zunahme der an Privatunternehmen vergebenen Einschlagsgenehmigungen verdoppelt.

Eingeführt werden vor allem Investitionsgüter wie Maschinen und Fahrzeuge sowie Rohstoffe für das verarbeitende Gewerbe wie Stoffe, unedle Metalle und raffiniertes Erdöl. Die Einfuhren sind im Steuerjahr 2003/2004 um 10 % zurückgegangen, eine Folge der Einfuhrbeschränkungen, der Kreditrestriktionen und der rückläufigen Investitionen im Jahr 2003 wie auch des Devisenmangels.

Die EU hat 1997 die Präferenzen im Rahmen des APS gegenüber Birma/Myanmar wegen der dort praktizierten Zwangsarbeit ausgesetzt und hat Birma/Myanmar von der 2001 zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder eingeleiteten „Everything-But-Arms“-Initiative ausgenommen. Dennoch war die EU 2005 mit einem Anteil von

9 % eines der wichtigsten Exportziele. Birma/Myanmar hat im bilateralen Handel mit der EU durchgehend Handelsüberschüsse erzielt.

Die EU importiert vor allem Textilien und Kleidung aus Birma/Myanmar, auf die 72 % der EU-Importe im Jahr 2005 entfielen. Darüber hinaus wurden vor allem auch Holz und Holzserzeugnisse, Fischereiprodukte und Gemüserzeugnisse importiert. Exportiert wurden nach Birma/Myanmar ganz überwiegend Industrieerzeugnisse wie Maschinen, Fahrzeuge und Chemieerzeugnisse – auf die zusammengenommen ein Anteil von 64 % der exportierten Güter entfiel.

2.3 Ökologische Situation

Birma/Myanmar ist reich an natürlichen Ressourcen (Land und Wasser, biologische Vielfalt, Bodenschätze und Waldressourcen darunter rund 60 % der weltweiten natürlichen Reserven an Teakbäumen). Jedoch stellt die nicht nachhaltige Nutzung der Ressourcen eine zusätzliche Herausforderung für die Entwicklung des Landes dar und führt zu schweren **Umweltschäden**. Diese sind vor allem auf die Schädigung der Bodenqualität durch die übermäßige und unangemessene Landnutzung zurückzuführen, die durch die verbreitete Entwaldung noch verstärkt wird. Birma/Myanmar hat eine der höchsten Entwaldungsraten in Südostasien (1,4 % pro Jahr). In erster Linie werden die Hartholzwälder des Landes abgeholzt, weil sich das Militär wie auch die ethnischen Minderheitengruppen sich damit Fremdwährung beschaffen, wobei der langfristigen Bewahrung dieser wertvollen Ressourcen oder den Auswirkungen auf das Ökosystem kaum Beachtung geschenkt wird.

In breitem Umfang werden auch im Bergbau, in der Landwirtschaft und in der Fischerei nicht nachhaltige Methoden eingesetzt, die zu Bodenerosion, Landverödung, Wasserverschmutzung und zur Verarmung der Biodiversität und der Meeresfauna führen. Bevölkerungsgruppen, deren Lebensunterhalt fast ausschließlich von natürlichen Ressourcen abhängt, haben zunehmend begrenzten Zugang zu diesen Ressourcen und ihre Umwelt verschlechtert sich immer mehr. Darüber hinaus hat die Ausbreitung der Garnelenzucht in Birma zur Abholzung von Mangroven und zur Schädigung der Korallenbänke geführt. In städtischen Gebieten ergeben sich Umweltprobleme aus der Abwasser- und Müllbeseitigung.

Auf höchster Regierungsebene wurde bisher kaum Einsatz für die Gewährleistung eines naturgerechten Holzeinschlags oder die Bewältigung anderer Umweltprobleme gezeigt, obgleich einzelne Ministerien bzw. Abteilungen Interesse an einer Zusammenarbeit mit Gebern bekundet haben. Dabei könnte eine ausgewogene Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen potenziell zur Armutsbeseitigung und zur Konfliktprävention beitragen. Obwohl von der Militärregierung in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen verschiedene Umweltschutzprogramme und -aktivitäten auf die Beine gestellt wurden, werden alle Fortschritte bei der Bewältigung der vielfältigen Umweltprobleme in Birma/Myanmar durch den schwachen institutionellen Rahmen und die mangelnde finanzielle Ausstattung behindert.

2.4 Die soziale Entwicklung

Nach Jahrzehnten bewaffneter Konflikte und relativer Abschottung von der internationalen Gemeinschaft und der Isolierung durch diese weist Birma/Myanmar

heute bei den meisten sozioökonomischen Indikatoren für die Bereiche Armut, Gesundheit und Bildung gegenüber seinen Nachbarn erhebliche Rückstände auf und beim Index der menschlichen Entwicklung (HDI) rangiert Birma/Myanmar unter den 177 betrachteten Staaten an der 129. Stelle. Dieses Erbe, eine hierarchisch strukturierte Gesellschaft und die interne Repression haben sowohl auf zwischenmenschlicher Ebene als auch unter Gruppen mit unterschiedlicher Identität ein Misstrauensklima geschaffen und damit den Aufbau sozialen Kapitals und die Entwicklung einer Zivilgesellschaft verhindert. Ethnische Minderheitengruppen in Grenzgebieten leben unter äußerst elenden Bedingungen. Infolge dieser vielfältigen und vielschichtigen Ursachen ist die Gesellschaft Birmas/Myanmars heute stark zersplittert. Die internationale Isolation hat dazu beigetragen, große Teile der Bevölkerung von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auszuschließen.

Selbst wenn die politisch verfahrenere Lage Birmas/Myanmars in absehbarer Zeit gelöst werden sollte, ist die sozioökonomische Lage des Landes sehr bedenklich. Das Land ist zwar derzeit noch nicht von einer allgemeinen „humanitären Krise“ betroffen, jedoch herrscht nach der Einschätzung der UN-Agenturen in der Hauptstadt Rangun (Yangon) eine tief verwurzelte strukturelle Armut. Mangels verlässlicher Daten kann zwar keine präzise Beurteilung der Fortschritte Birmas/Myanmars bei der Verwirklichung der MDG angestellt werden, allem Anschein nach ist es jedoch weit davon entfernt, die MDG bis 2015 zu erreichen, sofern die Außenhilfe nicht erheblich aufgestockt wird .

Eine angemessene Nahrungsmittelversorgung der ärmsten und bedürftigsten Bevölkerungsgruppen Birmas/Myanmars ist nicht gewährleistet. 1997 war den amtlichen Daten zu entnehmen, dass lediglich 37 % der Familien mindestens über die empfohlene tägliche Kalorienzufuhr verfügten und nur 56 % genug Proteine zu sich nahmen. Außerdem sind Jod-, Vitamin-A- und Eisenmangel weit verbreitet und 75% der unter 5-Jährigen leidet an Anämie. Fast ein Viertel aller Säuglinge sind bei der Geburt untergewichtig und jedes dritte Kind unter 5 Jahren leidet unter mittlerer bis schwerer Mangelernährung.

Die mangelnde Ernährungssicherheit auf der Ebene der Haushalte ist weitgehend auf sozioökonomische Benachteiligungen zurückzuführen (d. h. auf den beschränkten Zugang zu Geldmitteln und alternativen nicht-landwirtschaftlichen Einnahmequellen). Darüber leiden die ethnischen Minderheitengruppen unter den Auswirkungen der politischen Lage in Birma/Myanmar. Arme Haushalte in ländlichen Gegenden sehen sich somit zahlreichen Gefährdungen ausgesetzt, durch die ihre Einkommensmöglichkeiten begrenzt werden, was dazu führt, dass überwiegend Subsistenzwirtschaft betrieben wird. Ihr Lebensumfeld ist erheblich von den Auswirkungen der Erschütterungen und Krisen geprägt (Überschwemmungen und Dürreperioden, Ernte-/Viehverluste aufgrund von Krankheiten und unangemessenen Techniken, Gesundheitsgefährdungen der Familienmitglieder, Beschlagnehmung von Land durch mächtige Gruppen, staatliche Verwaltungspraxis). Zahlreiche Haushalte in ländlichen Gebieten haben nur begrenzt Zugang zu Grund und Boden, ein hoher Prozentsatz von ihnen besitzt nur kleine Parzellen, eine weitere große Gruppe ist landlos. In den von der Volksgruppe der Wa bewohnten Gebieten und in anderen Gegenden des Staats Shan hat die Bevölkerung traditionell auf den Mohnanbau und die Opiumerzeugung gesetzt, um zusätzliches Einkommen zur Überbrückung von Engpässen bei der Lebensmittelversorgung zu erwirtschaften. Durch die Zusage, die

Opiumerzeugung bis 2005 einzustellen, wird zahlreichen armen Haushalten eine wichtige Einkommensquelle verschlossen, ohne dass alternative Lebensgrundlagen geschaffen werden.

Eine der dringlichsten Sorgen im Entwicklungsbereich ist in Birma/Myanmar heute die HIV/AIDS-Epidemie. Jüngsten Schätzungen zufolge sind insgesamt möglicherweise 620 000 Menschen infiziert. Birma/Myanmar hat die drittgrößte Prävalenzrate in Asien – und während diese Rate in Kambodscha und Thailand rückläufig ist, steigt sie in Birma/Myanmar weiterhin an.

Auch die Verbreitung von Malaria und Tuberkulose gibt Anlass zur Sorge, obwohl beide Krankheiten verhütet und geheilt werden können. Die hohe malariabedingte Morbidität und Mortalität sind auf die Behandlung mit ungeeigneten Arzneimitteln bzw. mit Arzneimitteln, die nicht den Standards genügen, zurückzuführen; hinzu kommen beschränkte Vorsorgemaßnahmen sowie die Ausbreitung von medikamentenresistenten Erregerstämmen. Außerdem ist ein erheblicher Teil der Bevölkerung an Tuberkulose erkrankt und die Zahlen steigen – nicht zuletzt wegen der HIV/AIDS-Epidemie – weiter an. Die Säuglings- und Kleinkindersterblichkeit ist mit 76 bzw. 107 Fällen pro 1 000 Lebendgeburten sehr hoch. Es wird geschätzt, dass in Birma/Myanmar jährlich rund 130 000 Kinder vor Vollendung des 5. Lebensjahrs sterben. In allen diesen Bereichen hat die Entwicklung in Birma/Myanmar in den letzten 15 Jahren stagniert oder sich sogar verschlechtert.

Die Qualität der öffentlichen Gesundheitsdienste ist sehr gering, zudem haben die Gebühren, die *de facto* für die Nutzer eingeführt wurden, für viele Teile der Bevölkerung, für die eine angemessene medizinische Versorgung nicht mehr erschwinglich ist, zu einer Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen geführt. Es gibt zwar staatliche Fünfjahrespläne für den Gesundheitssektor, ihre Umsetzung dümpelt aber wegen der äußerst mangelnden Mittelausstattung weiter vor sich hin. Einige Fortschritte sind bei der Bekämpfung von Polio, Jodmangelkrankheiten und Lepra zu verzeichnen.

Das Bildungssystem ist chronisch unterfinanziert und schlecht verwaltet. Der UNICEF zufolge sind die staatlichen Investitionen in das Bildungswesen von 1% des BIP im Schuljahr 1994/95 auf 0,3% im Schuljahr 1999/2000 zurückgegangen, womit sie weltweit zu den niedrigsten Werten gehören⁷. Einer Generation nach der anderen wird die Chance vorenthalten, sich die Kompetenzen und Fähigkeiten anzueignen, die sie benötigen, damit das Land seine Probleme im Bereich der Entwicklung bewältigen kann.

Eine der größten Herausforderungen im Bildungsbereich sind die niedrigen Verbleibs- und Abschlussquoten, wobei die meisten Abgänge innerhalb des ersten Jahres zu verzeichnen sind (vor allem in den ersten drei Monaten nach Schulbeginn). Die Anzahl der Analphabeten und Semianalphabeten ist deshalb in den vergangenen Jahren stetig angestiegen. In manchen ländlichen Grenzgebieten haben die Kinder aus ethnischen Minderheitengruppen aus verschiedenen Gründen keinen Zugang zur Schulbildung: geografische Isolierung, Binnenvertriebenenstatus, Armut oder anhaltende ethnische Konflikte. Wenn diese Kinder eine Schule besuchen, haben sie Verständigungsschwierigkeiten, weil sie des Myanmarischen nicht mächtig sind. Da

⁷ UNICEF: „Child-friendly Schools in Area-Focused Townships in Myanmar“ (März 2003).

der Staat so wenig in die Bildung investiert, müssen die Eltern und die örtlichen Gemeinschaften ihre mageren Ressourcen zusammentun und für die Bildungsdienstleistungen aufbringen.

2.5 Bewertung des Reformprozesses

In den letzten Jahren hat die Regierung vorsichtig versucht, einige der dringenden Fragen, insbesondere im Gesundheits- und im Bildungsbereich, anzugehen. Einige dieser Initiativen wurden durch verschiedene UN-Agenturen und andere Geber unterstützt. Da das Niveau der ausländischen Hilfe jedoch weiterhin gering bleibt und die Regierung Einschnitte bei den Sozialausgaben vornimmt, scheinen die weiteren Aussichten auf deutliche Verbesserungen im sozialen Bereich recht beschränkt. Ohne Hilfe aus dem Ausland ist die Zukunft für die sozioökonomische Entwicklung des Landes insgesamt eher düster – mit gravierenden Folgen für die Bevölkerung Birmas/Myanmars.

Die Aussichten auf einen wirtschaftlichen Aufschwung und für einen wirklichen An Schub für die soziale Entwicklung sind beschränkt, wenn das Land weiterhin abgeschottet und weitgehend von internationaler Hilfe abgeschnitten bleibt. Die wichtigste Herausforderung für die politische Zukunft Birmas/Myanmars ist der verfassungsmäßige Aufbau eines demokratischen Landes – mit den entsprechenden Übergangsmaßnahmen – und die nationale Aussöhnung, einschließlich eines sicheren Rechtsstatus für die ethnischen Minderheitengruppen. Soll die politische Stabilität Birmas/Myanmars langfristig gesichert werden, wird zudem eine Verbesserung der Menschenrechtslage und eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Streitkräfte in der Regierung erforderlich sein.

Da es keine angemessene makroökonomischen Steuerung gibt, ist eine Verbesserung der Wirtschaftslage mittelfristig nicht zu erwarten. Darüber hinaus wird das reale Wachstum des BIP durch internationale Sanktionen, die schwache inländische Nachfrage, erhebliche Engpässe bei der Stromversorgung und zweistellige Inflationsraten behindert werden.

2.6 Querschnittsthemen

Obwohl die Regierung ihre Verpflichtung zu den Millennium-Entwicklungszielen, zu denen auch die Förderung der **Geschlechtergleichstellung** und die Ermächtigung der Frauen zählt, bekräftigt hat, wurden bisher kaum Bemühungen unternommen, um dieses Ziel zu erreichen. In höheren Entscheidungsgremien sind Frauen nicht vertreten und vor allem in den Grenzgebieten, in denen ethnische Minderheitengruppen leben, gibt die geschlechterspezifische Gewalt Anlass zur Sorge.

Das politische Klima in Birma/Myanmar ist dem Schutz der Menschenrechte und einer verantwortungsvollen Regierungsführung nicht förderlich. Besonders beunruhigend ist die Situation in den von ethnischen Minderheiten bewohnten Grenzgebieten, in denen kein Waffenstillstand geschlossen wurde, und im Staat Rakhin. Mit der Wiederaufnahme der Arbeit der Nationalversammlung im Jahr 2004 ist die Frage der **ethnischen Minderheiten** wieder in den Vordergrund der politischen Arbeit gerückt; die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte der ethnischen Minderheiten werden erörtert werden müssen, damit eine Einigung über

die Verfassung erzielt und die nationalen Aussöhnung vorangebracht werden kann. Sobald eine Einigung erreicht wurde, sollte dies Möglichkeiten eröffnen, in den Grenzregionen, in denen der Friede trotz der schon seit langem bestehenden Waffenstillstandsvereinbarungen weiterhin sehr instabil ist, mehr Unterstützung zu leisten.

Die örtlichen Gemeinschaften müssen wieder belebt und ermächtigt werden, indem der Aufbau der **Zivilgesellschaft** - einschließlich NRO, gemeindegetragene Organisationen, Frauengruppen und andere Selbsthilfegruppen - gefördert wird; dies ist eine unverzichtbare Komponente für die Bereitstellung von Hilfe in Birma/Myanmar. Von einigen Teilen der Regierung wird zunehmend anerkannt, dass solche Gruppen nicht nur den Wirkungsbereich, die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit internationaler Hilfsprogramme erweitern und stärken, sondern auch die staatlichen Leistungen ergänzen, indem sie für zusätzliche soziale Dienstleistungen sorgen und örtliche Ressourcen für die Entwicklung mobilisieren.

Angesichts der tief in den birmanischen/myanmarischen Kontext eingebetteten Problematik im Bereich der **Konfliktbewältigung** müssen im Programmierungsansatz die konfliktbezogenen Aspekte berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen sich nicht negativ auf die Konfliktdynamik auswirken und den Aussöhnungsprozess und den besseren Schutz der Menschenrechte begünstigen.

Die **HIV/AIDS**-Bekämpfung wurde als Querschnittsthema in den gesamten Programmierungsprozess eingebunden, indem die politische Agenda der Regierung zum Thema HIV/AIDS und insbesondere sexuelle und reproduktive Gesundheit, wie auch die Bedeutung des Themas in Birma/Myanmar analysiert wurde.

3. ÜBERBLICK ÜBER DIE VERGANGENE UND DIE LAUFENDE ZUSAMMENARBEIT MIT DER EG

3.1. Überblick über die bisherige und die laufende Zusammenarbeit mit der EG

Gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt durfte vor der Annahme der überarbeiteten Fassung dieses Standpunkts im Oktober 2004 allein humanitäre Hilfe gewährt werden. Bis dahin wurden in Birma/Myanmar nur in sehr begrenztem Umfang EG-Hilfsmaßnahmen geleistet. Diese wurden im Wesentlichen im Rahmen des Budgets der GD ECHO, über das Instrument zur Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen und über die NRO-Haushaltlinie durchgeführt. In jüngster Zeit wurde erkundet, in welchem Maße eine Finanzierung über andere horizontale Instrumente für Antiminenaktionen, dezentralisierte Zusammenarbeit und die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) geleistet werden kann, allerdings bisher mit beschränktem Erfolg. Von der Europäischen Investitionsbank (EIB) wird keine finanzielle Unterstützung für Birma/Myanmar zur Verfügung gestellt.

Ein bilaterales Programm mit einer Mittelausstattung von 5 Mio. EUR zur Unterstützung der HIV/AIDS-Bekämpfung wurde 2003 in Zusammenarbeit mit anderen Gebern im Rahmen des Gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen

zur HIV/AIDS-Bekämpfung aufgenommen. Das EG-Programm wird durch zwei UN-Agenturen und vier NRO durchgeführt und kann bereits Erfolge vorweisen. Mit der Unterstützung von MSF–Holland werden antiretrovirale Arzneimittel in ausgewählten Zielgebieten zur Verfügung gestellt und es werden gezielte Präventionsmaßnahmen und Behandlungsangebote für Sexarbeiterinnen, Sexkunden und Drogen injizierende Personen (IDU) bereitgestellt. Die UNICEF leistet Unterstützung für die unteren Ebenen des Gesundheitssystems, damit diese in ausgewählten Krankenhäusern und Gemeinschaften HIV-positiven Schwangeren zur Vermeidung der Übertragung an ihr Kind Nivirapine verabreichen können. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) hat erfolgreich mit dem Zentralausschuss für die Überwachung des Drogenmissbrauchs zusammengearbeitet, um die Rechte von Drogen injizierenden Personen (IDU) zu fördern, was dazu geführt hat, dass die Rahmenbedingungen für diese Arbeit mit der Errichtung von Drop-in-Zentren und von durch CARE und Médecins du Monde initiierten Pilotprogrammen für den Nadelaustausch deutlich verbessert wurden. Dank der Informationsbemühungen und der sozialen Vermarktungsnetze des öffentlichen Sektors wird sichergestellt, dass Kondome praktisch landesweit zur Verfügung gestellt werden, und aktive Kommunikationsstrategien zur Veränderung des Verhaltens richten sich gezielt an die am stärksten gefährdeten Gruppen, insbesondere Sexarbeiterinnen, Wanderarbeitnehmer, IDU und Männer, die Geschlechtsverkehr mit Männern haben. Infolge der Informationsbemühungen des öffentlichen Sektors ist es heute ferner möglich, in einem breiten Medienspektrum für Kondome zu werben – so konnte unter anderem 2005 auch im Fernsehen für Kondome geworben werden, was 2003, als das Programm angelaufen ist, noch undenkbar war. Diese Projekte haben gezeigt dass – trotz der schwierigen Umstände, unter denen gearbeitet wird – Ergebnisse erzielt werden können. Deutlich wurde in diesem Zusammenhang auch, dass zunehmend Bedarf an Präventions-, Behandlungs- und Unterstützungsmaßnahmen und Pflegeangeboten für Menschen besteht, die von HIV/AIDS betroffen bzw. HIV/AIDS-gefährdet sind.

Derzeit stehen EG-Mittel in Höhe von insgesamt etwa 30 Mio. EUR für ein breites Spektrum an Projekten zur Verfügung, die sich vor allem auf den Gesundheitsbereich beziehen. Neben dem Programm zur HIV/AIDS-Bekämpfung gibt es ferner Maßnahmen zur Verbesserung der Malariabekämpfung und der medizinischen Grundversorgung. EG-geförderte Projekte werden von UN-Agenturen oder internationalen NRO durchgeführt, dabei werden wo immer dies möglich ist, Gelegenheiten zum Ausbau der Kapazitäten der örtlichen NRO genutzt. Einige UN-Agenturen sind in der Lage, direkt mit staatlichen Partnern zusammenzuarbeiten, was bei der Bereitstellung von Maßnahmen auf städtischer und Gemeindeebene mehrfach zu einer guten Zusammenarbeit geführt hat; außerdem wurde so das Verständnis der Zielsetzungen der humanitären Hilfe und der Fragen im Zusammenhang mit den Rechten gestärkt. Eine Reihe örtlicher NRO und privater Organisationen haben als Durchführungspartner ein bedeutendes Potenzial, müssen aber im Hinblick auf das Management und die finanzielle Rechenschaftspflicht noch gestärkt werden. Partnerschaften zwischen internationalen und örtlichen NRO haben sich sowohl für die Weitergabe des Fachwissens und der Managementkompetenzen der internationalen NRO als auch für die Nutzung der Netzwerke und der basisgestützten Kenntnisse der örtlichen Partner als erfolgreich erwiesen.

Die von GD ECHO in Birma/Myanmar bereitgestellten Finanzmittel sind in den letzten drei Jahren stetig angestiegen und beliefen sich 2005 auf 6,84 Mio. EUR. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf die Bereiche Malaria-Bekämpfung, medizinische Grundversorgung und Ernährung, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Schutzmaßnahmen. Dank der von der GD ECHO bereitgestellte Hilfe können eine Reihe humanitärer Organisationen auch weit abgelegene Gebiete des Landes erreichen und damit sicherstellen, dass die Hilfe die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen erreicht, die in vielen Fällen bisher keinerlei internationale Hilfe erhalten haben.

Seit 2000 hat die EG als wichtigster Geber Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen in Birma/Myanmar bereitgestellt, die sich ursprünglich auf die Rückkehr und Wiedereingliederung von Rohingya-Flüchtlingen im Norden des Staats Rakhin konzentrierte und später auch an Binnenvertriebene in anderen Landesteilen gerichtet war. Zwischen 2004 und 2005 wurden insgesamt 11,5 Mio. EUR für entwurzelte Bevölkerungsgruppen bereitgestellt, mit denen vor allem Projekte für die Rückkehr- und Wiedereingliederungsförderung unterstützt wurden. Umfangreiche Hilfe wurde auch für birmanische/myanmarische Flüchtlinge in Thailand und Bangladesch geleistet. Mit dem Programm sollen Fragen im Zusammenhang mit der Schaffung einer tragfähigen Lebensgrundlage für Vertriebene, Flüchtlinge und Rückkehrer angegangen werden, die sich in einer äußerst instabilen sozioökonomischen Lage befinden und gesundheitlich gefährdet sind, um dazu beizutragen, ihre Fähigkeit, für sich selbst zu sorgen, langfristig zu verbessern.

Im Einklang mit dem Gemeinsamen Standpunkt waren die Maßnahmen der EG in Birma/Myanmar bisher auf bestimmte Bereiche beschränkt und die Hilfsmaßnahmen der EG wurden über das System der Vereinten Nationen oder über internationale NRO – in manchen Fällen in Zusammenarbeit mit örtlichen Akteuren- bereitgestellt. Dieser Ansatz hat zu Verbesserungen in ausgewählten Bereichen beigetragen, insgesamt ist die EG-Hilfe jedoch bisher eher reaktiv als proaktiv gewesen. Die begrenzten Beträge, die von den Gebern für Hilfsmaßnahmen zur Verfügung gestellt wurden, sind überwiegend in Kleinprojekte in zahlreichen Sektoren geflossen, die häufig nicht in einen strategischen Entwicklungsrahmen eingebunden waren. Diese Projekte haben zwar sicherlich positive Auswirkungen für die unmittelbaren Nutzer gehabt, eine langfristige Nachhaltigkeit oder Auswirkungen auf die Gesamtentwicklung des Landes sind aber nur schwer nachzuweisen.

Bislang bleibt der Umfang der humanitären Hilfe gemessen am Bedarf sehr gering. Viele Geber haben gezögert, die Hilfsmaßnahmen für die Bevölkerung auszubauen, da sie befürchteten, dass die internationale Hilfe das Militärregime in Birma/Myanmar indirekt bestärkt. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass es dringend notwendig ist, einen systematischeren Ansatz zu verfolgen und die Armutsbekämpfung im Rahmen von Entwicklungsprogrammen strukturell anzugehen.

Eine wichtige Lehre, die aus der Beteiligung der EG und anderer Geber im Bereich HIV/AIDS gezogen wurde, ist dass in spezifischen Maßnahmenbereichen ein politischer Dialog mit den zuständigen Behörden erforderlich und möglich ist und zu positiven Ergebnissen führen kann. Man wird künftig nicht darauf verzichten können, sich proaktiv um einen sektoralen politischen Dialog mit den Behörden wie auch um

Konsultationen mit anderen Akteuren zu bemühen. Im Zusammenarbeit mit dieser Erfahrung steht auch die Anerkennung der Tatsache, dass bei allen Ansätzen der Aufbau von Beziehungen und die Ausrichtung auf einen längerfristigen Wandel erforderlich ist. Es besteht ein außerordentlich großer Bedarf am Aufbau von sozialem Kapital und zivilgesellschaftlicher Strukturen, da die meisten örtlichen Organisationen noch in den Kinderschuhen stecken und über mangelndes Wissen und unzureichende Vernetzungskapazitäten und Ressourcen verfügen.

Aus dem bisherigen Engagement der Gebergemeinschaft in Birma/Myanmar können für die Zukunft die folgenden Lehren gezogen werden:

1) Da in Birma/Myanmar keine wirksamen staatlichen Maßnahmen zur Armutsminderung ergriffen werden, müssen die Geber einen realistischen Ansatz verfolgen, indem sie sich erreichbare Ziele setzen und gezielt abgestimmte Bemühungen zugunsten der ärmsten und bedürftigsten Bevölkerungsgruppen unternehmen. Restriktive Maßnahmen gegenüber der Militärregierung dürfen sich nicht negativ auf die Bevölkerung auswirken, die bereits unter den Folgen der Isolation leidet.

2) Die Geber müssen einen langfristigen Ansatz für die Arbeit in Birma/Myanmar wählen. In der Vergangenheit gab es offensichtlich eine mangelnde Abstimmung zwischen den kurzfristigen Ad-hoc-Maßnahmen und dem langfristigen Ziel der Armutsminderung. Die Geber könnten die Arbeit und die Planung der Durchführungspartner deutlich verbessern, wenn sie wo immer dies möglich ist, mehrjährige Partnerschaften aufbauen. Vor allem aber können politische Veränderungen – wie kürzlich im Zusammenhang mit der Durchführung freiwilliger HIV/AIDS-Tests deutlich geworden ist – nur durch fortlaufende und geduldige Advocacy-Arbeit von NRO und der Vereinten Nationen erreicht werden, wofür es mittel- bis langfristiger Planungsperspektiven bedarf.

3.2. Programme der EU-Mitgliedstaaten und weiterer Geber

Das **Vereinigte Königreich** hat einen Länderplan 2004-2006 aufgestellt, in dessen Rahmen jährlich 5 Mio. GBP für vier prioritäre Bereiche zur Verfügung gestellt werden: Gesundheit, Bildung, zukunftsfähige Lebensweisen und Maßnahmen zum Aufbau der Demokratie/der Zivilgesellschaft. **Deutschland** hat ein begrenztes Entwicklungshilfeprogramm eingerichtet, in dessen Rahmen Unterstützung für das UNODC und die UNICEF, Stipendien, den Gesundheitsbereich und die Primarbildung bereitgestellt wird. **Frankreich** hat bilaterale Hilfe für NRO im Gesundheitsbereich bereitgestellt und daneben gezielt Maßnahmen im Bereich Bildung und Kultur über das französische Kulturzentrum durchgeführt. **Schweden** konzentriert sich in seiner Strategie für 2005-2009 (bereitgestellt werden durchschnittlich 4 bis 5 Mio. EUR pro Jahr) auf die Bekämpfung von HIV/AIDS und anderen übertragbaren Krankheiten (über die Programme FHAM/3DF), zukunftsfähige Lebensweisen, Demokratie und Bürgerrechte. Das Budget für humanitäre Hilfe (rund 4 Mio. EUR pro Jahr) wird für Flüchtlingsfragen und Schutzmaßnahmen eingesetzt. **Dänemark** stellt Mittel für die Unterstützung von Flüchtlingen in der Grenzregion zwischen Thailand und Birma bereit (2006 insgesamt 16 Mio. DKK), unterstützt die Förderung der Demokratie/Menschenrechte (mit insgesamt 15,2 Mio. DKK) sowie den Bildungsbereich (über das UNICEF-Programm, 2006-2010: 11,6 Mio. DKK)

China stellt umfangreiche Unterstützung für Birma/Myanmar durch partiellen Schuldenerlass, zinsgünstige Darlehen und technische Unterstützung bereit, mit einem deutlichen Schwerpunkt auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Infrastrukturentwicklung. Im Laufe der letzten Jahre hat China seine Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Verkehr, Stromversorgung, Bildung, Gesundheit und Entwicklung der Humanressourcen ausgebaut.

Japan war bis 2003 der wichtigste Geber in Birma/Myanmar, hat seine wirtschaftliche Hilfe jedoch seitdem ausgesetzt. Es wird jedoch humanitäre Hilfe in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Demokratisierung und Drogenbekämpfung geleistet, unter besonderer Berücksichtigung ethnischer Minderheitengruppen und von Flüchtlingen.

Thailands Entwicklungshilfe für Birma/Myanmar wird in Form von vergünstigten Darlehen und über Zuschüsse für Infrastrukturprojekte bereitgestellt, z. B. für den Bau von Straßen und Brücken, sowie in Form von technischer Hilfe z. B. durch den Einsatz von Freiwilligen, die Bereitstellung von thailändischen Fachleuten, von Ausrüstung und Schulungsmaßnahmen.

Die **Vereinten Nationen** sind in Birma/Myanmar aktiv präsent und betreiben eine Reihe von UN-Agenturen in dem Land, die von dem UNDP koordiniert werden. Alle UN-Agenturen arbeiten im Rahmen befristeter Aufträge, ein Teil von ihnen ist angesichts der politischen Situation im Rahmen eines beschränkten Mandats von ihrem Hauptsitz aus tätig. Darüber hinaus wird ihr geographischer Wirkungsbereich von der Militärregierung beschränkt. Die **Weltbank** hat seit 1987 keine neuen Kredite für Birma/Myanmar bewilligt und ist nicht vor Ort präsent. Der **IMF** führt jährlich Besuche zur Berteilung der Wirtschaftslage des Landes durch, seine Arbeit wird jedoch durch das Fehlen verlässlicher offizieller Wirtschaftsdaten erheblich behindert. Die **ADB** hat seit 1986/1987 keine Darlehen oder technische Hilfe für Birma/Myanmar zur Verfügung gestellt.

3.3. Wirksamkeit der Hilfe, Koordinierung und Harmonisierung

Aus den jüngsten Erfahrungen der Geberkoordinierung im Bereich HIV/AIDS-Bekämpfung ist deutlich geworden, dass die Regierung durch Finanzierungsmechanismen, in denen Koordinierung und Erfahrungsaustausch gefördert werden, besser eingebunden werden kann und dass solche Mechanismen die kollektiven Bemühungen der Geber erheblich verstärken können. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der HIV/AIDS-Epidemie sind bisher allerdings eher vereinzelt und von recht beschränkter Tragweite gewesen, da es schwierig ist, die am stärksten gefährdeten Gruppen zu erreichen und nur begrenzte Finanzmittel zur Verfügung standen. Da die Epidemie weit reichende Konsequenzen hat - und dies nicht nur auf nationaler Ebene sondern auch innerhalb der Region -, ist ein äußerst gezielter Ansatz erforderlich, um möglichst große Auswirkungen zu sichern. Die Geber sind sich der Notwendigkeit einer stärker programmorientierten und koordinierten Vorgehensweise bewusst.

Aus verschiedenen Gründen ist die Koordinierung unter den Gebern in einem so kritischen Kontext wie in Birma/Myanmar besonders schwierig. Abgesehen von den Vorteilen, die sich aus einer Abstimmung der Maßnahmen durch die gesteigerte

Effizienz und Wirksamkeit der Hilfe ergeben, ist eine Koordinierung insbesondere angesichts der politischen Umstände unverzichtbar. Da praktisch keine verlässlichen Daten vorliegen und der politische Dialog entweder schwierig ist oder gar nicht zustande kommt, können die vielschichtigen strukturellen Probleme, die der Armut in Birma/Myanmar zugrunde liegen, nur durch einen strategischen und langfristig angelegten Ansatz bewältigt werden, der unter den Gebern koordiniert wird.

Angesichts der beschränkten Mittel, die bisher im Rahmen der internationalen Hilfe für Birma/Myanmar zur Verfügung gestellt wurden⁸, und der beschränkten Zahl der Entwicklungshilfepartner im Land bietet sich eine außerordentliche Gelegenheit, ein wirksames System für die Geberkoordinierung zu schaffen. Die Europäische Kommission kann gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten und verschiedenen UN-Agenturen einen bedeutenden Beitrag zu diesem Prozess leisten. Das im Oktober 2005 eröffnete Büro der GD ECHO in Rangun wird ebenfalls zur Koordinierung beitragen.

4. DIE HANDLUNGSSTRATEGIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

4.1. Begründung der Strategie und Wahl der Schwerpunktbereiche

Birma/Myanmar hat enorme Probleme im Entwicklungsbereich zu bewältigen und ist weit davon entfernt, die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen. Obgleich in einigen Sektoren grundlegende sektorspezifische Strategien entwickelt wurden, verfügt die Regierung weder über die finanziellen noch über die fachlichen Kapazitäten, diese Strategien auch umzusetzen.

Dank der Entscheidung, einen Strategierahmen für die EG-Hilfe für Birma/Myanmar zu entwickeln und parallel dazu die Hilfe deutlich anzuheben, wird es der EG möglich sein, von einer überwiegend reaktiven Handlungsstrategie zu einem proaktiven Ansatz im Umgang mit den Entwicklungsbedürfnissen des Landes überzugehen.

Angesichts der Tatsache, dass bisher relativ geringfügige Beträge als Außenhilfe nach Birma/Myanmar geflossen sind, und dass die (zentralen wie die lokalen) Kapazitäten vor Ort in fast allen Bereichen begrenzt sind, wird das EG-Hilfsprogramm mit geeigneten personellen Ressourcen ausgestattet werden müssen. Angesichts der Tatsache, dass es für Birma/Myanmar weder Länderprogramme der Weltbank noch der ADB gibt und das UNDP dort mit einem beschränkten Mandat tätig ist, werden die Europäische Kommission und die in diesem Land aktiven EU-Mitgliedstaaten eine einzigartige Chance haben, einen wichtigen Beitrag zur Geberkoordinierung und zum sektoralen Dialog mit den Behörden zu leisten. In diesem Zusammenhang wird die EG eng mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten und dabei helfen, deren Position als neutraler Fürsprecher für die Entwicklung und die Armutsminderung in Birma zu festigen. In Einklang mit dem Gemeinsamen Standpunkt wird die EG im Rahmen der Programmdurchführung und des sektoralen politischen Dialogs mit den

⁸ 2004 lag die Hilfe im Durchschnitt bei 2,50 USD pro Kopf der Bevölkerung, während die entsprechenden Beträge in Kambodscha bei 35,30 USD und in Laos bei 50,30 USD lagen.

Behörden die Gelegenheit nutzen, für die Förderung der Menschenrechte, der verantwortungsvollen Staatsführung und der Demokratie einzutreten.

Indem sie die Maßnahmen gezielt auf einige ausgewählte Bereiche konzentriert, wird die Gemeinschaft in der Lage sein, bedeutend zum sektoralen politischen Dialog mit den betreffenden Ministerien sowie mit anderen Gebern beizutragen, auch wenn die EG-Hilfe im Einklang mit dem Gemeinsamen Standpunkt von internationalen Organisationen, NRO und über eine dezentralisierte Zusammenarbeit mit örtlichen Zivilbehörden durchgeführt wird.

Obwohl die humanitäre Lage im gesamten Land angespannt ist, ist die Bevölkerung in den von ethnischen Minderheiten bewohnten Grenzgebieten Birmas/Myanmars und im Trockengebiet besonders gefährdet. Viele der dringlichsten armutsbedingten Probleme in Birma/Myanmar, wie die mangelnde Ernährungssicherheit, die zunehmende Verschuldung, die schlechte Gesundheit und der niedrige Bildungsstand, sind auf mangelndes Einkommen und unzureichende wirtschaftliche Ressourcen der Privathaushalte zurückzuführen. Diese Faktoren tragen auch zu sozialen Problemen bei, zum Beispiel dem Opiumanbau und dem Drogenkonsum.

Der Bildungssektor ist in einem sehr schlechten Zustand, was zu hohen Abbruchquoten und sinkenden Alphabetisierungsquoten führt. Dieser beunruhigende Trend muss umgekehrt werden, wenn das Land die Kompetenzen und Fähigkeiten erwerben soll, die es braucht, um seine Entwicklungsprobleme zu bewältigen.

Darüber hinaus ist die Gesundheitslage Birmas/Myanmars angesichts der Verbreitung der Krankheiten HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria alarmierend. Der Globale Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) hatte für den Zeitraum bis April 2007 drei Zuschüsse mit einem Gesamtbetrag von 98,5 Mio. USD bewilligt; er hat seine Tätigkeit in Birma/Myanmar jedoch Ende 2005 eingestellt. Durch den Verlust an Finanzmitteln, den dies zur Folge hatte, wurde die Fortsetzung wichtiger Programme, die in Birma/Myanmar im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens bis dahin mit positiven Ergebnissen durchgeführt worden waren, gefährdet. Daraufhin haben mehrere Geber großes Interesse daran bekundet, ihre Beiträge für den Gesundheitsbereich neu festzusetzen, um den Wegfall der GFATM-Mittel teilweise auszugleichen.

Da Bildung und Gesundheit als treibende Kräfte ein großes Potenzial für die Armutsminderung bieten und angesichts der umfangreichen Erfahrungen der Europäischen Kommission in diesen Bereichen **wird sich die EG-Strategie für Birma/Myanmar für den Zeitraum 2007-2013 auf die Schwerpunktbereiche Bildung und Gesundheit konzentrieren.**

In diesen beiden Bereichen gibt es ein gutes Potenzial für die Koordinierung mit anderen Gebern, die hier bereits Hilfe leisten oder entsprechende Maßnahmen beabsichtigen und für die Aufnahme eines sektorpolitischen Dialogs mit der Regierung auf der Grundlage der bestehenden Nationalen Pläne für den Gesundheits- und den Bildungsbereich. Die Vorteile, die sich aus dieser Hilfe ergeben, werden unmittelbar der bedürftigen birmanischen Bevölkerung zugute kommen und zur Verbesserung der Schlüsselindikatoren für die soziale Entwicklung führen.

Angesichts der politischen Lage stellt das Thema verantwortliche Staatsführung im Hinblick auf die Umsetzung des Entwicklungsprogramms ein zentrales Anliegen dar. Verantwortungsvolle Staatsführung sollte als Querschnittsthema behandelt werden und die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte muss systematisch in die Hilfsprogramme der Kommission einbezogen werden. Im Rahmen aller Maßnahmen sollte grundsätzlich die Gelegenheit gesucht werden, die Kapazitäten der örtlichen Beteiligten, der örtlichen Gemeinschaften und Organisationen auszubauen. Obwohl es zu vielen Bereichen keine verlässlichen Daten gibt, wird das Ziel verfolgt, in allen von EG-geförderten Programmen systematisch geschlechterspezifische und nach ethnischen Bevölkerungsgruppen aufgeschlüsselte Daten zu berücksichtigen. Daneben werden Umweltschutzaspekte einen festen Bestandteil der Maßnahmen zur Förderung zukunftsfähiger Lebensweisen, aber gegebenenfalls auch der Maßnahmen in anderen Programmbereichen bilden.

Folgende Risiken könnten sich negativ auf die Verwirklichung der Ziele und die Ergebnisse der EG-Unterstützung im Rahmen der Programme für Birma/Myanmar auswirken:

- Es ist nicht auszuschließen, dass die Gebiete, in denen die Maßnahmen durchgeführt werden, aufgrund von gewaltsamen Konflikten insgesamt oder teilweise als unsicher eingestuft werden und das internationale Personal daher zurückgezogen wird.
- Der Zugang für die Durchführung des Projektmonitoring ist möglicherweise nicht immer gewährleistet.
- Die Regierung könnte eine feindlichere Haltung gegenüber ausländischen Gebern und/oder der Präsenz von NRO im Land annehmen.
- Die Regierung könnte aus der Umsetzung der EG-Hilfeprogramme und deren Wirkung in Birma/Myanmar Nutzen ziehen und/oder Legitimität zu erlangen.
- Die inländische Absorptionskapazität könnte sich angesichts der begrenzten Zahl an verfügbaren Durchführungspartnern und von Schwierigkeiten bei der Durchführung als unzureichend erweisen.

Daher ist bei der Programmgestaltung ein besonderes Risikomanagementsystem und ein rigoroses Monitoring vor Ort vorzusehen, um das Risiko einer Beeinträchtigung der EG-Hilfemaßnahmen zu mindern.

4.2 Schwerpunktsektoren

4.2.1 Schwerpunktsektor 1: Bildung

Bildung ist ein Schlüsselsektor für die nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung und legt damit die Grundlage für die Fähigkeit des Landes, die Armut zu bekämpfen und die Millennium-Entwicklungsziele (MDG) zu verwirklichen. Bildung ist auch ein wichtiger Faktor bei der Sensibilisierung für den Umweltschutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Birma/Myanmar unverzichtbar sind.

Wie bereits erwähnt, ist das Land von der Verwirklichung des Zugangs zur allgemeinen Grundschulbildung trotz der offiziellen Zahlen⁹ noch weit entfernt. Es ist zwar schwer, an spezifische Daten zu gelangen¹⁰, es gibt aber umfangreiche empirische Nachweise für das Ausmaß der Problematik. Vor allem die Verwaltung des Systems der Grundschulbildung ist mangelhaft, das System ist deutlich unterfinanziert, was noch durch Mittelverschwendung und schlechte Planung verschlimmert wird. Diese schweren Mängel führen zu viel zu niedrigen Verbleibsquoten: Über die Hälfte der Kinder brechen die Schule ab, bevor sie die Primarstufe abgeschlossen haben. Sozioökonomisch hat dies zur Folge, dass Schulabbrecher gibt, die nur geringe oder überhaupt keine Kompetenzen erworben haben, besonders gefährdet und von Kinderarbeit, sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch wie von Menschenhandel bedroht sind. In von ethnischen Minderheitengruppen bewohnten Gebieten stellt sich ferner die wichtige Herausforderung, insgesamt akzeptable Wege für den Umgang mit der sprachlichen Vielfalt zu finden.

Soll diese Tendenz umgekehrt werden und verhindert werden, dass eine weitere Generation um ihre Ausbildung gebracht wird, besteht unmittelbarer Handlungsbedarf. Der Nationale Aktionsplan der Regierung könnte als Bezugsrahmen für die Reform des Bildungswesens dienen, sofern er mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet wird. Auch wenn im gesamten Bildungsbereich weiterhin Handlungsbedarf besteht, sollte der grundlegenden Bildung eine Priorität eingeräumt werden: einschließlich der frühkindlichen Förderung und Erziehung, der Primarschulbildung sowie der informellen Bildung und der Entwicklung des menschlichen Potenzials von Schulabbrechern.

Angesichts der genannten Erwägungen sollte sich die EG-Hilfe darauf konzentrieren, den Zugang zur Primarbildung und die Verbleibsquoten im Primarbereich zu verbessern, und Bildungsdienste auf lokaler Ebene zu unterstützen. Damit wird das Ziel verfolgt, die Grundbildung für alle Kinder in Birma/Myanmar zu ermöglichen und ihr Recht auf hochwertige Bildung zu fördern.

Mit den Maßnahmen der EG werden im Wesentlichen die folgenden Ziele verfolgt:

- Verbesserung des Bildungszugangs, wobei der Schwerpunkt auf die Verbesserung der Lehr- und Lernmethoden gelegt wird (schülerzentrierter Unterricht), Bereitstellung hochwertiger Lehr-/Lernmaterialien und grundlegender Infrastrukturen für bedürftige Schulen und Kinder in gefährdeten Gebieten;
- Die Maßnahmen sollen Kinder, die keine Schule mehr besuchen, erreichen; damit soll dem Schulabbruch durch den Ausbau nicht-formeller Bildungsangebote und die Förderung der Entwicklung des menschlichen Potenzials (z. B. durch geeignete Angebote im Bereich der beruflichen und

⁹ Die offiziellen Zahlen sind der UNICEF-Veröffentlichung „Childhood Under Threat – The State of The World’s Children 2005“ (2004) zu entnehmen: Alphabetisierungsquote der Erwachsenen (2000): Männer 89 %, Frauen 81 %; Nettoeinschulungsquote im Primarbereich (2002): Jungen 82 %, Mädchen 82 %; Bruttoeinschulungsquote im Sekundarbereich (2002): Jungen 41 %, Mädchen 38 %.

¹⁰ Die von der Regierung vorgelegten offiziellen Zahlen sind in dieser Hinsicht ganz offensichtlich nicht verlässlich: Den Angaben des SPDC zufolge gab es 2003 landesweit über 40 000 Grundschulen und die Einschulungsquote für Kinder im Schulbesuchsalter ist diesen Angaben zufolge im Schuljahr 2002/03 auf knapp über 93 % angestiegen.

allgemeinen Bildung) für Jugendliche, die keine Schule besuchen, vorgebeugt werden;

- Verbesserung des Zugangs zu hochwertigen Programmen für die frühkindliche Förderung und Erziehung; und
- Ausbau der Bildungsplanung und des Monitoring im Bildungsbereich durch verbesserte Planungs- und Monitoring-Instrumente.

4.2.2. Schwerpunktsektor 2: Gesundheit

Die staatlichen Gesundheitsausgaben pro Kopf der Bevölkerung sind sehr gering. Das öffentliche Gesundheitswesen ist daher in äußerst schlechtem Zustand. In den medizinischen Einrichtungen mangelt es an qualifiziertem Personal und an grundlegender Ausrüstung und medizinischem Sachbedarf, die zur Versorgung der birmanischen Bevölkerung benötigt werden. Darüber hinaus hat die Bevölkerung in ländlichen oder abgelegenen Gegenden und in Grenzregionen häufig keinen Zugang zu medizinischer Grundversorgung. Es wird umfassende Unterstützung benötigt werden, um das öffentliche Gesundheitswesen zu stärken, die Qualität der privaten Gesundheitsdienste zu verbessern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft im Gesundheitssektor zu unterstützen, um die Bevölkerung in diesen abgeschiedenen Gegenden besser erreichen zu können.

Es gibt staatliche Fünfjahrespläne zur Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Gesundheitsfürsorge. Malaria, Tuberkulose und HIV/AIDS werden als die wichtigsten Krankheiten im Nationalen Plan für das Gesundheitswesen prioritär behandelt. Wegen chronischer Unterfinanzierung ist die Umsetzung dieser Pläne jedoch durch den akuten Mangel an personellen, technischen und finanziellen Ressourcen beschränkt, so dass die öffentlichen Gesundheitsdienste sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch auf die Qualität der Leistungen unzureichend sind.

Daher werden sich die EG-Maßnahmen im Gesundheitsbereich auf die Bekämpfung der drei wichtigsten übertragbaren Krankheiten konzentrieren. Daneben könnte künftig auch die Unterstützung von Maßnahmen erwogen werden, die speziell auf den Bereich reproduktive Gesundheit, EPI¹¹ und Umwelthygiene ausgerichtet sind. Die EG sollte die Priorität auf den Ausbau der grundlegenden Gesundheitsdienste zur Versorgung der enormen Bedürfnisse der mittellosen und unterversorgten Bevölkerungsgruppen in abgelegenen Gegenden legen.

Im Bereich HIV/AIDS sollten Präventionsmaßnahmen sich gezielt an stark gefährdete Gruppen - Drogen injizierende Personen, Sexarbeiterinnen und Männer, die Geschlechtsverkehr mit Männern haben – an bekannten „Brennpunkten“ richten, um zu vermeiden, dass die Epidemie sich weiter in der Bevölkerung verbreitet. Es sollte auch weiterhin Unterstützung für die Pflege und Betreuung von HIV/AIDS-Kranken und ihre Familien bereitgestellt werden, indem der Zugang zu freiwilligen Beratungsangeboten und Tests verbessert wird, sowie durch die Bereitstellung

¹¹ Expanded Programme of Immunisation (Erweitertes Immunisierungsprogramm).

antiretroviraler Medikamente und Behandlungsangebote für opportunistische Infektionen, insbesondere TBC. Auch Menschenrechtsaspekte sollten behandelt werden, mit einem besonderen Augenmerk auf der Advocacy-Arbeit. Die Bemühungen zur Senkung der malariabedingten Morbidität und Mortalität sollten sich auf einen breiteren Zugang zu insektizidbehandelten Moskitonetzen sowie auf hochwertige Malariadiagnose und -behandlung stützen.

Alle Maßnahmen sollten umfassende Komponenten für den Kapazitätenaufbau bei den örtlichen Durchführungspartnern beinhalten. Eine enge Koordinierung und gegebenenfalls mit anderen Akteuren (Geber und Durchführungsagenturen) abgestimmte Maßnahmen werden ein Schlüsselement darstellen, durch das die Kohärenz der Maßnahmen gesichert und eine bessere Hebelwirkung im Rahmen des politischen Dialogs mit der Regierung erreicht werden kann.

4.3. Abstimmung mit anderen regionalen und thematischen Programmen

Thematische Aktivitäten stehen in Einklang mit den strategischen Zielen, welche die Kommission im Rahmen dieses Strategiepapiers verfolgt, und sie sind Bestandteil des sektoralen politischen Dialogs mit Birma/Myanmar. Diese thematischen Aktivitäten sollten durch Akteure der Zivilgesellschaft über Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen durchgeführt werden und parallel zu den im Rahmen dieses Strategiepapiers vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden.

Zusätzlich zu den im Rahmen des Mehrjährigen Richtprogramms (MIP) verfügbaren Mitteln wird Förderung im Rahmen der folgenden thematischen Programme bereitgestellt:

Demokratie und Menschenrechte: In diesem Rahmen sollen die Entwicklung und der Ausbau zivilgesellschaftlicher Strukturen unterstützt werden, um den nationalen Versöhnungsprozess und den friedlichen Übergang zur Demokratie in Birma/Myanmar zu unterstützen. Ferner wird die Stärkung der Rechte von marginalisierten oder besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen, einschließlich ethnischer Minderheitengruppen, die Achtung der Menschenrechte in Birma/Myanmar fördern. Demokratische Standards für die Integration und die Partizipation von Frauen sowie von ethnischen und religiösen Minderheiten sollen gefördert werden.

Immigration und Asyl: In diesem Rahmen wird das Ziel verfolgt, die Rechte und Lebensgrundlagen von Vertriebenen in Birma/Myanmar, insbesondere von Binnenvertriebenen aus von ethnischen Minderheiten bewohnten Gebieten, zu schützen. Darüber hinaus wird Unterstützung bereitgestellt, um die Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen und von Flüchtlingen, die aus Nachbarländern nach Birma/Myanmar zurückkehren, zu fördern.

Menschliche und soziale Entwicklung: In diesem Rahmen sollen Maßnahmen zur Verwirklichung der MDG in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Gleichstellung der Geschlechter unterstützt werden, unter besonderer Beachtung von Bevölkerungsgruppen, die in abgelegenen und unterversorgten Gegenden leben. Im Gesundheitsbereich wird Unterstützung für Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit von Müttern, zur Senkung der Kindersterblichkeit, zur Verbesserung der

sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte bei jungen Menschen und zur Verbesserung der Umwelthygiene bereitgestellt. Im Bildungsbereich werden unter anderem Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Grundschulbildung für Kinder, die in abgelegenen und schlecht erreichbaren Gegenden leben, gefördert – diese richten sich insbesondere an Mädchen und Kinder aus ethnischen Minderheitengruppen. Es werden Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu nicht formellen Angeboten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung erwogen, durch die – insbesondere für Frauen - bessere Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden. Es wird Unterstützung für Waisen und von HIV/AIDS betroffene besonders gefährdete Kinder bereitgestellt; ferner werden sollten Maßnahmen erwogen werden, mit denen der Menschenhandel, insbesondere der Handel mit jungen Mädchen und Frauen zum Zwecke einer ausbeuterischen Beschäftigung und der gewerblichen Sexarbeit verhindert wird.

Förderung der nichtstaatlichen Akteure: In diesem Rahmen wird die Stärkung der Zivilgesellschaft und eine gesteigerte Mitwirkung der Gemeinschaft angestrebt, um den Beitrag der örtlichen nichtstaatlichen Akteure zum Entwicklungsprozess auszubauen. Im schwierigen Umfeld in Birma/Myanmar ist es sehr wichtig, die Kapazitäten der örtlichen Akteure auf der Ebene der einzelnen Dorfgemeinschaften auszubauen, um die Bereitstellung der Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen zu verbessern und arme Bevölkerungsgruppen in abgelegenen Gegenden besser erreichen zu können.

Ernährungssicherheit: In diesem Rahmen sollen die Ernährungssicherheit verbessert und die Schaffung tragfähiger Lebensgrundlagen für die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen, insbesondere in gefährdeten Gebieten, gefördert werden. Darüber hinaus wird Unterstützung bereitgestellt, um Forschungsvorhaben zur Verbesserung der Verfügbarkeit von verlässlichen Daten zur Ernährungslage in Birma/Myanmar zu unterstützen. Ferner werden innovative Ansätze zur Förderung der Widerstandsfähigkeit und von Strategien zur Bewältigung von Gefährdungen gefördert. Besondere Bedürfnisse gibt es in den Gegenden Birmas/Myanmars, in denen mit dem Opiumanbau ein wesentlicher Teil des Einkommens der Privathaushalte erwirtschaftet wird. Es ist zu befürchten, dass die Risikogruppe der Landwirte aus ethnischen Minderheiten infolge der Entscheidung der Behörden, den Opiumanbau ab Juni 2005 zu verbieten, Einkommenseinbußen erleiden wird. Um eine humanitäre Krise zu verhindern, wird es notwendig sein, diese Auswirkungen durch Programme zur Förderung alternativer Anbaukulturen, durch die tragfähige Alternativen für den Einkommenserwerb geschaffen werden, aufzufangen. Gleichzeitig müssen Anreize geboten werden, um Opiumbauern einen Anreiz zu bieten, umzusteigen und ihren Lebensunterhalt auf anderem Wege zu erwerben, damit sie sich aus die Abhängigkeit vom Opiumanbau als einziger Einnahmequelle lösen können.

Unterstützung für die Erschließung zukunftsfähiger Lebensgrundlagen für bedürftige Bevölkerungsgruppen gilt auch in anderen Gegenden, die nicht vom Verbot des Opiumanbaus betroffen sind – ein wesentliches Element für die Förderung der menschlichen Entwicklung.

Die EG-Hilfe sollte sich auf die Verbesserung der Ernährungssicherheit, die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen und die Erschließung alternativer Einkommensquellen durch gemeindegetragene Maßnahmen konzentrieren und dabei

die Kapazitäten auf der Ebene der Dorfgemeinschaften ausbauen und deren selbstbestimmtes Handeln zu stärken.

Birma/Myanmar wird auch in den Genuss einiger asienweiter Programme kommen und Unterstützung über das Instrument zur Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen der GD ECHO erhalten können.

Die Kommission wird sich darum bemühen, eine optimale Kohärenz dieser Maßnahmen mit bilateralen Initiativen zu erreichen, um die Wirksamkeit und die Effizienz der Hilfe zu stärken.

Maßnahmen im Hochschulbereich werden im Rahmen der regionalen Programmierung für Asien finanziert. Die Unterstützung für den Hochschulbereich in Asien ist vor allem darauf ausgerichtet, die Kapazitäten der Hochschulen in Drittstaaten, die auf internationaler Ebene zusammenzuarbeiten, auszubauen. Dies wird insbesondere durch den Austausch von Fachwissen und bewährten Verfahren im Bereich der Studierenden- und Dozentenmobilität angestrebt. Die Europäische Kommission wird zur Finanzierung eines Mobilitätsprogramms beitragen, an dem Hochschulen in der EU, die eine Erasmus-Charta unterzeichnet haben, und Hochschulen in Drittstaaten teilnehmen. Dieses Programm ergänzt die bestehenden Programme im Bereich der Hochschulbildung. Finanziert werden sollen folgende Mobilitätsmaßnahmen:

- Mobilitätsmaßnahmen für Studierende (Studierende im Master-Studium, Doktoranden und Postdoktoranden) und
- Mobilitätsmaßnahmen für Dozenten: Austauschmaßnahmen für Lehraufträge, praktische Ausbildung und Forschungsvorhaben. Kooperationsmaßnahmen im Hochschulbereich werden im Rahmen der regionalen Programmierung für Asien und Lateinamerika finanziert.