Burma-Initiative

Arbeitsgruppe Burma

Aufbruch in Myanmar

Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden?

Stiftung Asienhaus

Impressum

Titel: Aufbruch in Myanmar –
Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden?
Herausgegeben von:
Burma-Initiative der Stiftung Asienhaus
Hohenzollernring 52
50672 Köln

Mitarbeit: Julia Bühler, Christina Grein, Michael Hackmann, Theresa Hanske, Uwe Hoering, Benjamin Merci, Christine Schuster.

Mit finanzieller Unterstützung durch ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Der Herausgeber ist für den Inhalt allein verantwortlich.

Alle Rechte vorbehalten. © Köln 2013
Titelfoto: © The Irrawaddy
Karten: © Regine Spohner; Transnational Institute
Konzeption und Gestaltung: Chanika Ronczka
Realisation und Druck: Klartext Medienwerkstatt GmbH, Essen

Preis: 5,00 Euro
Bezug: Stiftung Asienhaus, Vertrieb, Hohenzollernring 52, 50672 Köln
E-Mail: vertrieb@asienhaus.de | Tel: 0221-7116121-13 | Fax: 0221-716121-10

© Stiftung Asienhaus, Köln 2013
Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht.
Sie sind jedoch nur unter Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

ISBN 978-3-933341-62-4

Arbeitsgruppe Burma

Aufbruch in Myanmar

Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden?

Stiftung Asienhaus

Das Standardwerk für alle Myanmar-Interessierte

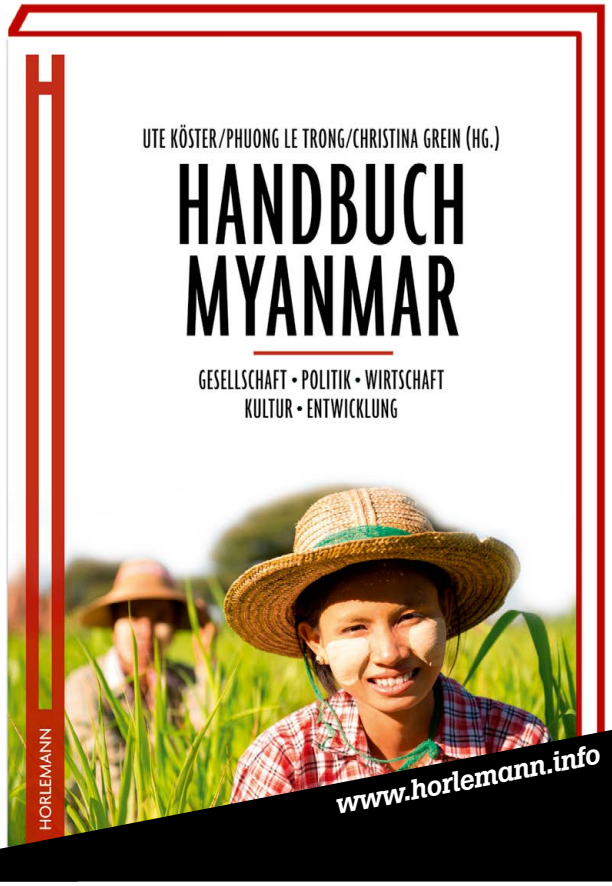
Myanmar, einst als »das Goldene Land« gerühmt, öffnet sich nach jahrelanger Isolation und rückt gegenwärtig in den globalen Blickpunkt. Vor dem Hintergrund des spannungsvollen und vielschichtigen Wandels bietet das **»Handbuch Myanmar«** fundierte Informationen, die sowohl zum tieferen Verständnis als auch zur besseren Orientierung bei der Beschäftigung mit der Komplexität des Landes beitragen.

Mit einem breiten Spektrum an Interpretationen der aktuellen Entwicklungen bauen kompetente Autoren und Autorinnen dem Leser Brücken zu eigenen Einblicken und neuen Erkenntnissen.

Ute Köster, Phuong Le Trong,
Christina Grein (Hg.):
Handbuch Myanmar
Gesellschaft. Politik. Wirtschaft. Kultur. Entwicklung
400 Seiten, Klappenbroschur, 19,90 (D)
ISBN: 978-3-89502-361-3

Ebenfalls lieferbar:
Niklas Reese, Rainer Werning (Hg.):
Handbuch Philippinen
500 Seiten, Broschur, zahlreiche s/w-Fotos, 19,90 (D)
ISBN: 978-3-89502-339-2

Bereits in 4. Auflage lieferbar



HORLEMANN

www.horlemann.info

Vorwort

Über 100 Vertreter europäischer Unternehmen und Wirtschaftsverbände haben die EU-Delegationsreise nach Yangon und Nay Pyi Taw im November 2013 begleitet. Europäische Firmen eröffnen vorsorglich schon mal Büros in den großen Städten. Sogar die Industrie- und Handelskammer NRW organisiert extra eine Informationsreise nach Myanmar. Kurzum, die europäische Wirtschaft hat handfeste Interessen in Myanmar, deren Durchsetzung sie jetzt nach Aufhebung der Sanktionen und den ersten Demokratisierungsschritten vorantreiben kann. Denn es verspricht profitabel zu werden: Riesige Infrastrukturprojekte in Planung, reiche Rohstoffvorkommen, Aufbau einer exportorientierten Agrarindustrie, der politische Wille zum massiven Ausbau des Tourismussektors und – nicht zu vergessen: Investorenfreundliche Gesetze!

In Myanmar ist also viel Gelegenheit und Anreiz für europäische Investoren und das – so das Mantra – zum Nutzen beider Seiten. Myanmar soll nämlich auch etwas davon haben: Wachstum, eine nachhaltige und inklusive Entwicklung und Unterstützung beim politischen Transformationsprozess. Schlagworte wie *foreign direct investment*, *capacity building*, *corporate social responsibility* und der Ruf nach *rule of law* machen auch hier wieder die Runde. Die Erfahrungen in Ländern wie Kambodscha und in anderen Regionen der Welt sollten uns aber misstrauisch machen. Wenn das Kapital in erster Linie unreguliert fließen soll, die unbedingte Wettbewerbsfähigkeit ausgerufen wird, Liberalisierung, Privatisierung und Marktöffnung gefeiert werden, dann kann es nicht nur Gewinner geben. Auch dann nicht, wenn wir noch so viel von einer *Win-win-Situation* und von einer Partnerschaft auf Augenhöhe hören.

„Wer wollt auf Erden nicht das Paradies? Doch die Verhältnisse, gestatten sie's?"

Bertolt Brecht

Mit dieser Publikation legt eine im Mai 2013 gebildete Arbeitsgruppe der *Burma-Initiative* der *Stiftung Asienhaus* ein erstes Ergebnis ihrer Arbeit vor. Sie will damit einen Beitrag zur Diskussion der Rolle der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik gegenüber Myanmar leisten und darüber, unter welchen Bedingungen europäische Investitionen eventuell eine Entwicklung unterstützen können, die an den Interessen der Bevölkerung orientiert ist. Denn die wirtschaftspolitische Euphorie angesichts der politischen Liberalisierungs- und Demokratisierungsansätze in Myanmar unterstellt allzu häufig, dass Investitionen *per se* gut sind – und Investitionen europäischer Unternehmen besonders.

Es sei darauf hingewiesen, dass in dieser Broschüre beide Länderbezeichnungen, also Myanmar und Burma, gleichermaßen verwendet werden, ohne dass damit eine politische und/oder ideologische Zuordnung impliziert wird. Auch das Zustandekommen dieser Broschüre verlangt noch einen besonderen Hinweis: Sie ist das Ergebnis der ehrenamtlichen Initiative der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe, für die wir hiermit unseren besonderen Dank aussprechen. Wir sind zuversichtlich, dass diese Arbeitsgruppe auch 2014 ihre Arbeit fortsetzen wird. Interessierte sind herzlich eingeladen, mitzumachen.

Unser Dank geht aber auch an Klaus Fritsche, Achim Munz, Michael Reckordt, Wolfram Schaffar und Andrea Valentin, deren Erfahrungen und Rat uns sehr geholfen haben.

Christina Grein
Koordinatorin der *Burma-Initiative*

Inhalt

Vorwort
Christina Grein 5

Auf Wachstums-Mission
Europäische Investitionen suchen Anschluss
Uwe Hoering 9

Kapitalinteressen bedienen, politische Teilhabe kleinhalten
Das Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und Myanmar
Theresa Hanske 14

Wie viel Friede braucht das Geschäft?
Investitionen in den ethnischen Grenzregionen
Michael Hackmann 19

Schwarzes Gold und weiße Westen
Europäische Investitionen in den burmesischen Rohstoffsektor
Christine Schuster 24

Landraub per Gesetz
Burmas Landreformen – Marginalisierung einer Mehrheit?
Benjamin Merci 29

Von der No-Go-Area zum Place-To-Be
Tourismusentwicklung zwischen Nachhaltigkeit und Tourismusboom
Julia Bühler 33

Neue Freiheiten, neue Proteste
Zivilgesellschaftliche Stimmen und Aktion
Christina Grein 39

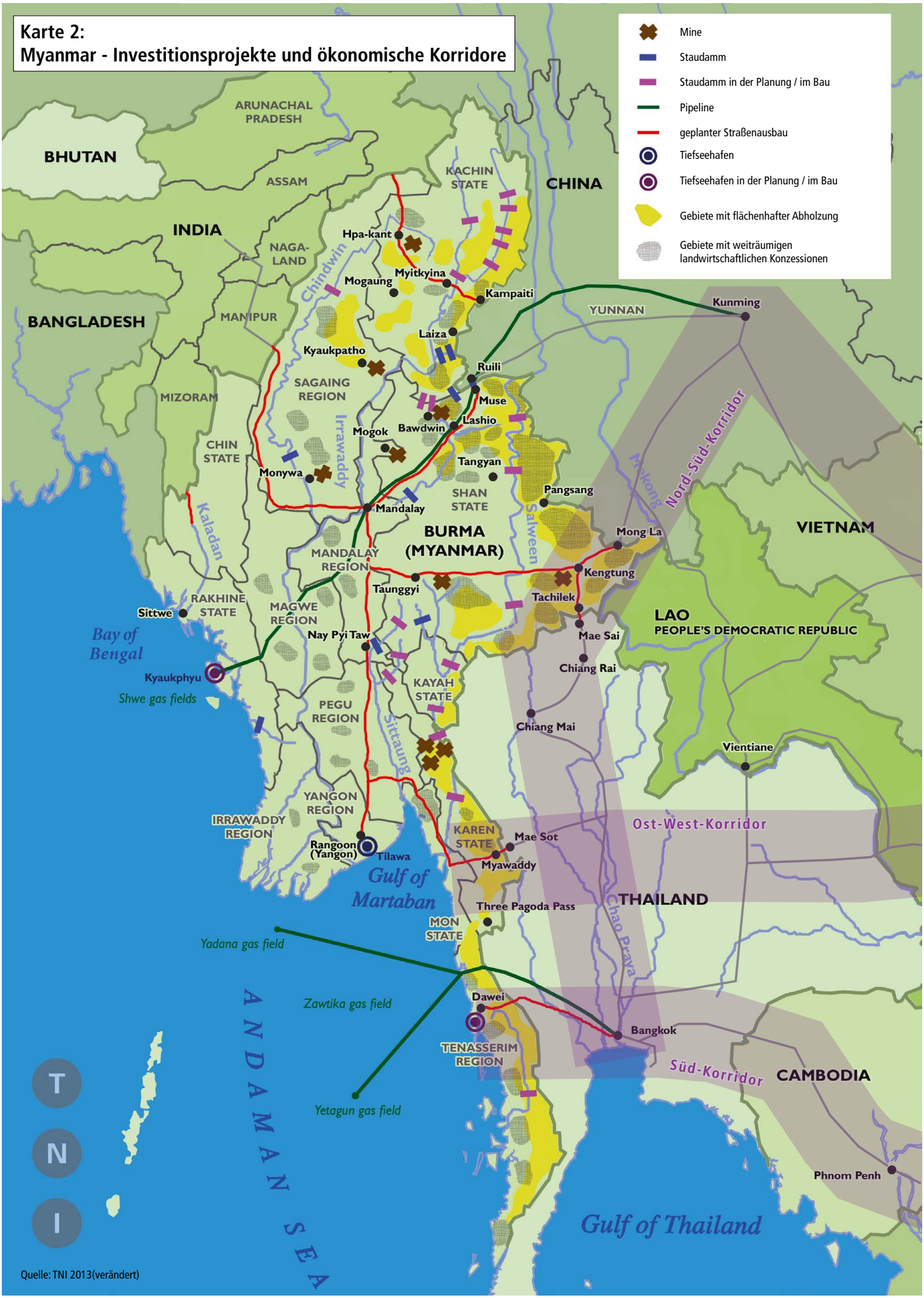
Aufbruch in Myanmar – aber für wen?
Weichensteller ohne demokratische Legitimation
Uwe Hoering 44

Autorinnen und Autoren 46

Abkürzungsverzeichnis 47

Karte 1:
Myanmar - Administrative Gliederung

Karte 2:
Myanmar - Investitionsprojekte und ökonomische Korridore



Quelle: TNI 2013(verändert)

Auf Wachstums-Mission

Europäische Investitionen suchen Anschluss

Uwe Hoering

Nach der Aussetzung der Sanktionen ist Myanmar nun bemüht, durch äußerst günstige Investitionsbedingungen auch Unternehmen aus Europa und den USA verstärkt anzuziehen. Das Land lockt mit seinem Rohstoffreichtum, einem großen Binnenmarkt, niedrigen Löhnen und der zentralen Lage in der dynamischen Wachstumsregion zwischen Indien, China und Südostasien. Die EU verspricht Partnerschaft und Nachhaltigkeit, um den Rückstand europäischer Unternehmen auf Investoren aus der Region aufzuholen.

Mitte November 2013 reiste eine offizielle EU-Delegation von hochrangigen Kommissionsmitgliedern, einigen Parlamentsabgeordneten[1] und über 100 Wirtschaftsvertretern zum Treffen der *EU-Myanmar Task Force* nach Myanmar. Diese „*Mission for Growth*" war nach den Worten der EU-Kommission „ein starkes Signal für das neue Engagement Europas, das von großem wechselseitigem Nutzen sein wird". Die Reise war zudem ein Baustein einer angestrebten engeren Zusammenarbeit mit der ASEAN-Region, weshalb die Delegation auch Thailand und Vietnam besuchte.

Standortvorteile[2]

Die politische Situation in Myanmar hat sich seit dem Amtsantritt des derzeitigen Präsidenten Thein Sein im Frühjahr 2011 deutlich verbessert, auch wenn der Einfluss von Militär und Ex-Militärs noch sehr groß ist. Die meisten politischen Gefangenen wurden freigelassen, Restriktionen für die Medien weitgehend außer Kraft gesetzt, Wahlen zum Parlament abgehalten und der Dialog mit der Opposition aufgenommen. Ein Novum war auch, dass im Parlament eine offene Diskussion über den Haushalt stattfinden konnte. Seither sind westliche Industrieländer bemüht, den durch ihre 1996 verhängten Sanktionen verursachten Rückstand gegenüber Investoren aus asiatischen Ländern, besonders aus China, wett zu machen.

Die politische Öffnung in Myanmar bietet Investoren in der Tat eine Reihe vielversprechender wirtschaftlicher Bedingungen. Geostrategisch liegt das flächenmäßig größte Land Südostasiens günstig zwischen Indien und Bangladesh im Nordwesten, der aufstrebenden chinesischen Provinz Yunnan im Nordosten und südostasiatischen Ländern wie Thailand und Laos. Myanmar selbst verfügt über zahlreiche natürliche Ressourcen wie Erdgas und Erdöl, Holz, Kupfer und Edelsteine, es hat fruchtbares Ackerland und Wasser, das sowohl für Bewässerung als auch für die Energieerzeugung genutzt werden kann. Das reiche kulturelle Erbe und die landschaftliche Vielfalt bieten gute Voraussetzungen für die Entwicklung der Tourismusindustrie.

Im Sommer 2013 setzten die EU und die USA ihre Sanktionen[3] aus. Aufgrund des Drucks von Menschenrechtsorganisationen verbanden die USA diesen Schritt allerdings mit einer Reihe von Auflagen: Dazu gehört das *Responsible Investment Reporting Requirement*, das Personen und Unternehmen, die in Myanmar investieren, verpflichtet, für das US-Außenministerium Berichte über Aspekte zu erstellen, die Menschenrechte, Umweltfragen und „*Public integrity*", also unter anderem Korruption, betreffen könnten. Investoren müssen auch Zahlungen an die Regierung, deren Unterabteilungen und an bewaffnete Gruppen offenlegen.[4] Europa dagegen verabschiedete lediglich eine Resolution des Parlaments (Mai 2013), in der europäische Investoren aufgefordert werden, über ihre Politik zur Einhaltung von Menschenrechten, Arbeiterrechten und Umweltschutz zu berichten. Diese Entschließung ist allerdings nicht bindend.[5]

Erblasten des Militärregimes

Beeinträchtigt werden die Investitionsbedingungen durch die Auswirkungen der Militärherrschaft und der zahlreichen bewaffneten Konflikte der vergangenen Jahrzehnte. Durch Missmanagement, die Isolation durch die Sanktionsmaßnahmen, Korruption und Bereicherung durch das Militär, das wesentliche Bereiche der Wirtschaft kontrolliert, gehört Myanmar zu den ärmsten, am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. 2010 hatte es mit rund 1.300 US-Dollar (Kaufkraftparität) das niedrigste Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt in Südostasien.[6]

- Nach Einschätzung des *Internationalen Währungsfonds* liegt Myanmar auf der Armutsskala von 180 Ländern auf Platz 161, der *Human Development Index* stufte es 2013 auf Platz 149 von 187 Ländern ein. Mangel- und Unterernährung sind verbreitet, vor allem in den Regionen mit einem hohen Anteil ethnischer Minderheiten. Millionen Menschen, die durch die bewaffneten Konflikte vertrieben wurden, leben in Lagern, viele in Nachbarländern wie Thailand. Aufgrund geringer staatlicher Mittelzuweisungen sind das Bildungs- und das Gesundheitswesen unterentwickelt.

- Ähnlich marode ist die Infrastruktur. Straßen- und Eisenbahnverbindungen, Häfen und Telekommunikation, der Banken- und Finanzsektor sind vorgestrig. Das Steuerwesen ist trotz erster Reformen kompliziert und veraltet und bringt nur wenig Geld in die Staatskassen, das chronische Haushaltsdefizit wird durch die Zentralbank finanziert. Die mangelhafte Infrastruktur, Energieengpässe, schwache Rechtsstaatlichkeit und undurchsichtige Gesetze und Regulierungen schaffen ein wirtschaftliches Umfeld, das Investoren eher noch abschreckt.

- Die Landwirtschaft hatte 2011 mit 38,2 Prozent einen vergleichsweise hohen Anteil am Bruttoinlandsprodukt, während die Industrie lediglich 18,2 Prozent beisteuerte. Mit rund 70 Prozent lag der Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung noch erheblich höher, während in der Industrie rund 7 Prozent, im Dienstleistungsbereich etwa 23 Prozent der Beschäftigten tätig waren.[7]

- Zudem ist vielfach dokumentiert, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten, besonders im Bergbau, im Erdöl- und Erdgasbereich und in der Plantagenlandwirtschaft, häufig mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und großflächigen, nur schwer zu behebenden Umweltschäden einhergingen und konfliktverschärfend wirkten. Das gilt besonders für die ethnischen Minderheitengebiete mit den reichsten Ressourcen, von denen die Einheimischen jedoch kaum profitiert haben.

Wirtschaftsreformen

Wirtschaftspolitisch hat die Regierung von Myanmar in den vergangenen drei Jahren einiges unternommen, um die Investitionsbedingungen zu verbessern. Vor den Wahlen wurden Infrastruktureinrichtungen, der Treibstoffhandel und die Fluggesellschaft privatisiert. Das starre Wechselkursregime wurde gelockert, mit dem ‚Pariser Club' wichtiger westlicher Gläubiger eine Umschuldung ausgehandelt.

> *„Wir sehen hier die Entstehung eines zweiten Vietnam."*
>
> *Harish Manwani, Manager bei Unilever*

Im November 2012 wurde ein neues Investitionsgesetz verabschiedet, das von ausländischen Beobachtern überwiegend begrüßt wurde.[8] Harish Manwani, Manager bei *Unilever*, sagte, „wir sehen hier die Entstehung eines zweiten Vietnam".[9] Der niederländisch-britische Nahrungsmittelkonzern hat angekündigt, in den kommenden zehn Jahren in Myanmar 500 Millionen Euro zu investieren.

Im Unterschied zu manchen anderen Ländern, in denen für Auslandsinvestitionen nur Minderheitsbeteiligungen erlaubt sind, können nach dem neuen Gesetz ausländische Unternehmen nahezu ohne Einschränkungen investieren. Ausnahmen sind unter anderem die Rüstungsindustrie und der Betrieb des Stromnetzes. In Branchen wie dem Bergbau, der Nahrungsmittelindustrie, der Pharma- und Chemieindustrie, Bauindustrie und Transportwesen müssen Gemeinschaftsunternehmen mit einheimischen Unternehmen gegründet werden, an denen die ausländischen Partner jedoch Mehrheitsbeteiligungen halten dürfen.[10] Bei einigen Produkten wie Getränken, Zigaretten oder Kosmetik ist ein einheimischer Produktanteil vorgeschrieben, die Beschäftigung einheimischer Mitarbeiter in ausländi-

schen Unternehmen soll in sechs Jahren bei 75 Prozent liegen.

Landwirtschaftliche Nutzflächen dürfen zwar von ausländischen Unternehmen nicht gekauft, aber für einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren gepachtet werden, entweder direkt von der Regierung oder von lokalen Eigentümern oder Pächtern. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft für große Teile der Bevölkerung kommt der Ausgestaltung der Landnutzungsrechte durch die inzwischen verabschiedeten neuen Gesetze große Bedeutung zu.[11]

Die Reform des Arbeitsgesetzes nach den Kriterien der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) der *Vereinten Nationen*, die auch an seiner Ausarbeitung beteiligt war, bildete eine zentrale Voraussetzung für die Aussetzung der EU-Sanktionen. Darin sind unter anderem Streikrecht und Arbeitnehmerrechte geregelt.

Es überrascht kaum, dass diese investitionsfreundlichen Reformen bei Unternehmen und unternehmensnahen Institutionen überwiegend auf positive Resonanz gestoßen sind. In einem Bericht von *Germany Trade & Invest* beispielsweise, der rechtzeitig zur Delegationsreise erschien, werden die „sukzessiven Weichenstellungen für eine schnellere Entwicklung" und die Wirtschaftsreformen gelobt, auch wenn „die Rahmenbedingungen für Investoren noch einiges zu wünschen übrig lassen".[12] Die Investitionsförderung verspreche höhere Kapitalzuflüsse, Myanmar „bemüht sich um die Schaffung eines attraktiven Investitionsklimas" und „besticht durch seinen Reformgeist". Als Investitionshindernisse beklagt werden unter anderem die schlechte Infrastruktur, Energieengpässe und undurchsichtige institutionelle Abläufe, Gesetze und Regulierungen.

Wachstumsmarkt

Die Delegationsreise im November 2013 sollte nach dem Willen der EU-Kommission Unternehmen das „Tor für den Zugang zu dynamischen Wachstumsmärkten, politisch gefördert auf europäischer Ebene öffnen".[13] In der mitreisenden Wirtschaftsdelegation befanden sich neben vielen mittelgroßen Firmen eine Reihe europäischer Konzerne wie *British American Tobacco*, *Volvo*, *Ericcson*, *Heineken* und *Carlsberg*, Unternehmensverbände und die *European Investment Bank* als potenzieller Finanzier. Aus Deutschland nutzten *BASF*, *Deutsche Post*, *Siemens*, die *ICS Travel Group* und sechs weitere Unternehmen die Gelegenheit, sich über die „vielfältigen Geschäftsmöglichkeiten" zu informieren. Flankiert wurden die Wirtschaftsgespräche durch das Angebot der EU, bis 2020 jährlich 90 Millionen Euro an Entwicklungsgeldern für ländliche Entwicklung, Bildung und Friedensprozesse zu geben.

Myanmar ist ein „Tor für den Zugang zu dynamischen Wachstumsmärkten, politisch gefördert auf europäischer Ebene".

EU-Kommission

Aufgrund der Sanktionen dominierten bislang Investoren aus den Nachbarländern Thailand, Südkorea, Hongkong und Singapur, vor allem aber aus China, das zu einer bedeutenden wirtschaftlichen und politischen Stütze des Regimes aufstieg. Aus Europa stehen britische Investoren gegenwärtig an fünfter Stelle der Herkunftsländer, Frankreich an achter Stelle, Deutschland mit gerade einmal 18 Millionen Euro weit abgehängt auf Platz 23.

Die akkumulierten ausländischen Direktinvestitionen seit der wirtschaftlichen Öffnung 1988 betrugen nach offiziellen Angaben bis August 2013 knapp 44 Milliarden US-Dollar. Für 2012 wurden 1,4 Milliarden US-Dollar an neuen Auslandsinvestitionen registriert, in den ersten acht Monaten 2013 bereits 1,8 Milliarden. China allerdings scheint seine Investitionen gegenwärtig eher zurückzufahren.[14]

Drei Viertel aller bisherigen Investitionen flossen in den Bau von Staudämmen und die Erschließung von Bodenschätzen wie Erdöl und Erdgas. Diese Bereiche bilden auch nach der Öffnung weiterhin den Schwerpunkt für Investoren. Erschließung und Ausbeutung der Erdöl- und Erdgasvorkommen sollen vorangetrieben werden. Gegenwärtig sind 48 Onshore- und Offshore-Blöcke ausgeschrieben, wobei ausländische Unternehmen aufgrund ihrer technischen Expertise und finanzieller Mittel die besten Karten haben.[15] Spezielle Anreize werden Investoren zudem in den drei geplanten Sonderwirtschaftszonen Dawei, Thilawa und Kyaukpyu in Aussicht gestellt (siehe Karte 2, S. 8).

Ein wachsender Teil der neuen Investitionen fließt aber auch in die Verarbeitungsindustrie, bei der Myanmar mit niedrigen Löhnen lockt. Ein Schwerpunkt ist die Bekleidungsindustrie (*Cutting*, *Making*, *Packing*, also CMP).[16] Auch die Nahrungsmittelverarbeitung gilt als einer der neuen, vielversprechenden Schwerpunkte. Neben US-amerikanischen Konzernen wie *Coca-Cola* und *PepsiCo* haben europäische Multis wie *Unilever*, *Heineken*, *Carlsberg* und inzwischen auch *Nestlé* ihre Fühler ausgestreckt und Investitionen angekündigt. Zudem boomt die Tourismus-Industrie: 2012 wurden über eine Million ausländische Besucher gezählt, 25 Prozent mehr als zwei Jahre zuvor.[17] Damit wird das Land zunehmend für internationale Hotelketten interessant, beispielsweise aus Singapur.[18]

Weißer Ritter Europa

Bereits im Vorfeld hatte sich die *EU-Myanmar Task Force* nach Beratungen mit der Wirtschaft auf fünf Schwerpunktbereiche verständigt: Agrobusiness, Tourismus, Verarbeitungsindustrie, Energie und natürliche Ressourcen und Infrastruktur, einschließlich Bergbau, Wasser und Abfallmanagement. Außerdem besteht Interesse am Einstieg in Finanzdienstleistungen, Versicherungen, Groß- und Einzelhandel.

Der Versuch, begünstigt durch die neuen Verhältnisse in Myanmar in Südostasien stärker Fuß zu fassen, passt sich ein in die Außenwirtschaftsstrategie der EU, die auf die Erschließung neuer Märkte, eine Sicherung der Versorgung mit wichtigen Rohstoffen und bilaterale Investitionsabkommen setzt. Mit der Aufnahme in das *General System of Preferences* (GSP) im Juli 2013 erlaubt die EU Myanmar die zollfreie Einfuhr aller Produkte außer Waffen. Außerdem sollen möglichst schnell Verhandlungen über ein Investitionsabkommen aufgenommen werden. Dadurch würden Unternehmen unter anderem weitreichende Klagemöglichkeiten gegen die Regierung eingeräumt werden, wenn sie ihre Gewinnerwartungen durch Maßnahmen beispielsweise im Umweltbereich beeinträchtigt sehen. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass damit die Entscheidungsfreiheit von Staaten eingeschränkt wird.[19]

Bei ihrem Auftritt setzten sich EU-Kommission und europäische Industrie als dialogbereite Partner in Szene, die die soziale und ökologische Verantwortung der Investoren betonen, beispielsweise im Textilbereich (siehe die Versprechungen des EU-Entwicklungsprogramms *SwitchAsia*, Infobox). „Das Wort, das ich für unser Engagement vor allem benutzen würde, ist Partnerschaft – wir sind Partner, wir kommen nicht, um etwas aufzuzwingen“, erklärte die EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton in ihrer Rede bei der Eröffnung der Sitzung der Task Force.

Mit hohen sozialen und Umweltstandards sollen europäische Investitionen zum Vorbild werden: Die EU will dabei helfen, „höchste Standards von Integrität und Unternehmensverantwortung zu fördern“.[21] Die Reden, Absichtserklärungen und Selbstverpflichtungen von europäischer Seite klingen denn auch voll verantwortungsbewusst: Im *Letter of Intent for a Policy Dialogue on Raw Materials*[22] beispielsweise, der neben ähnlichen Erklärungen zu Tourismus und der Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen vereinbart wurde, wird ein Dialog über den Rohstoffbereich angekündigt. Dabei sollen Umweltaspekte, die sozialen Auswirkungen von Bergbau und Holzeinschlag und die Akzeptanz durch die Bevölkerung behandelt und Transparenz-Initiativen im Bereich extraktiver Industrien unterstützt werden. An diesem Dialog sollen – „sofern angebracht“ – andere Akteure einschließlich privater Unternehmen beteiligt werden – zivilgesellschaftliche Organisationen werden in diesem Zusammenhang nicht genannt.

> *„Das Wort, das ich für unser Engagement vor allem benutzen würde, ist Partnerschaft – wir sind Partner, wir kommen nicht, um etwas aufzuzwingen.“*
>
> *EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton*

Ausblick

An diesen Ansprüchen und Standards wird die EU-Wirtschaftspolitik in Myanmar und der Region zu messen sein: Gelingt es, die Investoren zu deren Einhaltung zu bringen? Die staatlichen Regulierungskapazitäten hinken weit hinter der raschen wirtschaftlichen Liberalisierung und den zahlreichen Investitionsvorhaben hinterher. Kann das durch freiwillige Verhaltensricht-

Infobox

SwitchAsia

„As US and EU lift economic sanctions against Myanmar, the export annual volume including textiles is expected to grow. SMART Myanmar actively promotes and supports the sustainable production of garments ‚made in Myanmar' striving to increase the international competitiveness of SMEs in this sector. Working closely with companies and business support organizations located in Myanmar, the project aims to build capacity and increase skills and knowledge in local partner organizations, facilitating the development of marketing and export strategies for the garment sector. The project will make an important contribution to shaping Myanmar's sustainable economic development."[20]

linien kompensiert werden? Der Blick auf die durch Jahrzehnte von Militärdiktatur und bewaffneten Konflikten geprägte Situation in Myanmar zeigt, dass sich Investoren und EU-Politik in ein Minenfeld von ethnischen, politischen und sozialen Konflikten, Macht- und Wirtschaftsinteressen, schwachem Rechtsstaat und unzureichenden Regulierungsmöglichkeiten, schwerwiegenden Umweltrisiken, einer Geschichte von Menschenrechtsverletzungen und gewaltförmigen gesellschaftlichen Verhältnissen begeben.

So kontrollieren nach wie vor Militärs und einheimische Unternehmen, die von der Privatisierung unter dem Militärregime und guten Beziehungen profitiert haben (die sogenannten *Cronies*), wesentliche Bereiche der Wirtschaft – darunter auch Sektoren wie Bergbau, Landwirtschaft, Tourismus und Infrastruktur, an denen europäische Investoren Interesse zeigen. An einer Zusammenarbeit mit ihnen führt vielfach kein Weg vorbei. Myanmar „bleibt ein hoch-riskantes Terrain für ausländische Investitionen", warnt die Menschenrechtsorganisation *EarthRights International*, „und Unternehmen und deren Heimatländer müssen wirksame Maßnahmen ergreifen, um die Risiken zu verringern, dass ihre Aktivitäten zu internen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörungen und Korruption beitragen".[23]

Anmerkungen

1. Antonio Tajani (DG Unternehmen und Industrie und Vizepräsident der EU-Kommission), Andris Piebalgs (DG Entwicklungszusammenarbeit), Dacian Ciolos (DG Landwirtschaft) und Catherine Ashton (EU-Außenbeauftragte). Als Vertreterin des EU-Parlaments nahm unter anderem die Belgierin Isabelle Durant von der *Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz* und Vizepräsidentin des Parlaments teil.

2. Die folgenden Ausführungen basieren auf Recherchen von Christine Schuster.

3. Durchaus nicht alle westlichen Konzerne hatten sich an diese Sanktionen gehalten. Beispielsweise ist das französische Mineralölunternehmen *Total* mit einem Anteil von 31,2 Prozent an der im Jahr 2000 begonnenen Ausbeutung der Yadana-Gasvorkommen beteiligt.

4. EarthRights International (2013): *U. S., European Economic Policy on Myanmar Pulled Between Two Extremes*. http://www.earthrights.org/campaigns/us-european-economic-policy-myanmar-pulled-between-two-extremes

5. ebda.

6. Wall Street Journal, August 20, 2012: http://blogs.wsj.com/searealtime/2012/08/20/myanmars-growing-but-has-a-long-way-to-go/

7. PricewaterhouseCoopers (2012): *Myanmar. Business Guide*. August 2012. http://www.pwc.com/en_SG/sg/assets/document/myanmar_business_guide.pdf

8. Clifford Change/VDB/Loi (2013): *Myanmar: Foreign investment rules in practice*. Briefing note. http://conceptbank.com/wp-content/uploads/2013/04/Myanmar_Foreign_Investment_Rules.pdf

9. *Coke and Unilever Invest $1 Billion in Myanmar*. Wall Street Journal, June 5, 2013

10. Clifford Change/VDB/Loi (2013): a. a. O.

11. Siehe dazu den Beitrag von Benjamin Merci, S. 29

12. Germany Trade & Invest, (Oktober 2013): *Myanmar. Investitionsklima und -risiken*. www.gtai.de. Gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, versorgt der Informationsdienst Unternehmen mit Analysen.

13. http://een.ec.europa.eu/events/mission-vietnam-myanmar-thailand-12-16-november-2013-exploit-vast-business-opportunities-dyna

14. https://www.wsjeuropesubs.com/12weeksoffer_test/?tagsrc=/000HNicons&rnd=52c936c06ad80

15. Clifford Change/VDB/Loi (2013): a. a. O.

16. www.gtai.de

17. http://www.tigermine.com/2013/01/20/myanmar-tourism-statistics/

18. Siehe dazu den Beitrag von Julia Bühler, S. 33

19. Siehe den Beitrag von Theresa Hanske, S. 14

20. http://www.switch-asia.eu/switch-asia-info/basic-information-on-switch.html

21. Council of the European Union (2013): *Council conclusions on the Comprehensive Framework for The European Union's policy and support to Myanmar/Burma*. Brussels, 22 July 2013

22. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/dialogues-myanmar_en.pdf

23. www.earthrights.org

Kapitalinteressen bedienen, politische Teilhabe kleinhalten

Das Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und Myanmar

Theresa Hanske

Investitionsabkommen werden von der Europäischen Union (EU) als notwendiger Investorenschutz propagiert. So wie die EU und Konzerne sich das vorstellen, fällt darunter vor allem die Absicherung von Kapitalinteressen gegenüber staatlicher Regulierung. Damit stellen solche Abkommen einen Angriff auf die politischen Handlungsspielräume von Staaten dar. Doch die erfolgreiche Bewältigung des politischen Transformationsprozesses in Myanmar verlangt eine umfassende staatliche Steuerungsfähigkeit, die sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert. Eine Priorisierung ausländischer Investoreninteressen könnte destabilisierend und demokratiefeindlich wirken und den Reformprozess unterlaufen.

Sonderklagerecht für Konzerne

Mit der Etablierung einer Handels- und Investitionspartnerschaft will die EU zur „politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklung" in Myanmar beitragen, so der Beschluss des Rates zur EU-Politik mit Hinblick auf Myanmar vom 22.7.2013.[1] Konkret kündigt die EU im selben Rahmenpapier auch an, mit Myanmar Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen aufzunehmen. Die Verhandlungen selbst sollen im ersten Halbjahr 2014 beginnen.[2] Im April 2012 hatte die EU die Sanktionen gegen Myanmar ausgesetzt, wenige Tage vor besagtem Beschluss des Rates war das Land wieder für die *Everything-but-Arms*-Regelung[3] zugelassen worden. Das Investitionsabkommen wird geradezu als der nächste logische Schritt für Myanmars Reintegration in die internationale Gemeinschaft präsentiert. Ganz nach dem Motto ‚Wandel durch Handel' versteht das Rahmenpapier ein Investitionsabkommen auch als Unterstützung Myanmars bei seinem Demokratisierungs- und Entwicklungsprozess.

Dass internationale Investitionsabkommen ein geeignetes oder gar unerlässliches Instrument sind, um politische Transformation, Wachstum und Entwicklung voranzubringen, ist umstritten. Investitionsabkommen locken nicht zwangsläufig ausländische Direktinvestitionen an und ausländische Direktinvestitionen führen nicht automatisch zu Demokratisierung und Entwicklung. Wir haben es hier aber nicht einfach nur mit einem Instrument von beschränkter Wirksamkeit angesichts großer Herausforderungen zu tun. Im Gegenteil, internationale Investitionsabkommen liefern den rechtlichen Rahmen, mit dem die Konzerne ihre Interessen gegen Regulierung und gegen staatliche Interventionsmöglichkeiten durchsetzen. Mit ihnen hat das transnationale Kapital ein wirkungsvolles Instrument in der Hand, um die Gestaltungsräume von Staaten einzuschränken.[4]

Das Kernstück internationaler Investitionsabkommen ist der Streitschlichtungsmechanismus. Er beinhaltet, zumindest in den von der EU ausgehandelten Abkommen, die Investor-Staat-Klagemöglichkeit. Dadurch wird dem ausländischen Investor gestattet, den Gaststaat, in dem er seine Investition getätigt hat, direkt vor einem internationalen Schiedsgericht auf Kompensationszahlungen zu verklagen.[5] Der Investor kann eine

„Internationale Investitionsabkommen liefern den rechtlichen Rahmen, mit dem die Konzerne ihre Interessen gegen Regulierung und gegen staatliche Interventionsmöglichkeiten durchsetzen."

solche finanzielle Entschädigung fordern, indem er geltend macht, dass bestimmte Maßnahmen des Staates als direkte oder indirekte Enteignung zu bewerten sind. Was zunächst einmal tatsächlich wie eine Schutzregelung für eine klar begrenzte Situation aussieht (Verstaatlichung von Unternehmenseigentum), entpuppt sich bei näherem Hinsehen jedoch als Festschreibung umfangreicher Privilegien für ausländische Konzerne im Gastland. Die Investor-Staat-Klagemöglichkeit garantiert einem Investor nicht nur das Recht, die Entschädigung tatsächlich getätigter Investitionen im Falle der Enteignung einzuklagen. Vielmehr enthalten die Investitionsabkommen auch Klauseln, auf die sich die Konzerne berufen können, um für Gewinne Kompensation zu fordern, die sie berechtigterweise erwarten, aber durch die staatliche Maßnahme nicht realisieren konnten. Entsprechend hoch sind in der Regel die Schadensersatzforderungen, um die es bei diesen Prozessen geht.

Es gibt verschiedene Schiedsgerichte, vor die ein Investor einen Staat bringen kann. Die wichtigsten, das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) und die *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL), sind bei der *Weltbank* respektive bei den *Vereinten Nationen* angesiedelt und erhalten durch entsprechende Konventionen ihre völkerrechtliche Legitimation. Dies bedeutet aber nicht, dass es sich dabei um Gerichte im herkömmlichen Sinne mit unabhängig bezahlten VollzeitrichterInnen und/oder einem festen Sitz handeln würde. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Parallel-Justiz: Die Verfahren sind nicht öffentlich und von keiner höheren Instanz revidierbar. Die dreiköpfigen Schlichtungsgremien werden von Fall zu Fall zusammengesetzt, wobei jede Partei eine Person als Schlichter benennt und diese beiden sich wiederum auf den Vorsitzenden des Gremiums einigen. Da die Schlichter in anderen Schiedsprozessen selbst als Anwälte von Investoren oder Staaten auftreten, liegen Interessenskonflikte auf der Hand.

Solche Schiedsgerichte haben in den letzten Jahrzehnten über eine rasant steigende Zahl von Fällen entschieden. In 31 Prozent der bekannten Fälle sprachen sie ihr Urteil zugunsten des klagenden Investors aus, in weiteren 27 Prozent der Fälle kam es zu einer Einigung, gemäß derer häufig ebenfalls Zahlungen oder andere Zugeständnisse an den Investor gemacht werden mussten.[6] Die Klagemöglichkeit beschert den Unternehmen so in Form von Entschädigungszahlungen einen Zufluss an Steuergeldern in Millionenhöhe. Berufung kann nicht eingelegt werden; das Urteil ist bindend. Weigert sich ein zur Kompensation verurteilter Staat zu zahlen, kann der Schiedsspruch etwa durch Einzug seines Auslandsvermögens vollstreckt werden.[7]

Wenn Investoren klagen

In der Rechtsprechung solcher Schiedsgerichte erhält der Investorenschutz meist eine weit gefasste Auslegung: Investitionsabkommen verpflichten die Unterzeichnerstaaten üblicherweise auf eine ‚gerechte und billige Behandlung' gegenüber dem Investor. Der in dieser Generalklausel enthaltene Vertrauensschutz wird dann so interpretiert, dass jede nach der getätigten Investition vorgenommene Änderung einer staatlichen Regelung sanktioniert werden kann.[8] Indirekte Enteignung wird so interpretiert, dass jede staatliche Maßnahme darunter fällt, die sich negativ auf den Wert einer Investition auswirken kann. Mittels solcher Schiedsverfahren wurden bereits eine breite Palette staatlicher Regelungen seitens der Konzerne als ‚investorenfeindlich' angegriffen, wie etwa der Atomausstieg (*Vattenfall* gegen Bundesrepublik Deutschland, siehe Infobox 1), Warnhinweise auf Zigarettenpackungen (*Philip Morris* gegen Uruguay) oder die Nichtverlängerung einer Lizenz zum Betrieb einer Giftmülldeponie (*Tecmed* gegen Mexiko, siehe Infobox 2).

Infobox 1

Vattenfall vs. Bundesrepublik Deutschland

Nach der Nuklearkatastrophe in Fukushima hat Deutschland den stufenweisen Atomausstieg beschlossen. Gegen diese Entscheidung hat der schwedische Energiekonzern *Vattenfall* im Jahr 2012 bei einem internationalen Schiedsgericht Klage eingereicht. Hiermit verbindet der Konzern eine Forderung über 3,7 Milliarden Euro als Kompensation für entgangene Gewinne, die er sich aus zwei seiner Atomkraftwerke für die Zukunft erwartet hatte. Zur Klage berechtigt ihn eine entsprechende Regelung im Energiecharta-Vertrag, die ähnlich ausgestaltet ist wie in Investitionsabkommen.[9]

Infobox 2

Tecmed vs. Mexiko

Die mexikanischen Behörden hatten eine unbefristete Lizenz zum Betrieb einer Giftmülldeponie erst in eine jährlich zu erneuernde Lizenz umgewandelt und dann als Reaktion auf politische Proteste gegen die Deponie gar nicht mehr verlängert. Der spanische Investor *Tecmed* argumentierte vor einem internationalen Schiedsgericht, dass die aus seiner Sicht willkürliche Verweigerung der Lizenzverlängerung die ökonomische Basis der Investition zunichte gemacht habe. Auf Grundlage der Enteignungsklausel und der Klausel über gerechte und billige Behandlung forderte er Kompensation für die materiellen Verluste, seine entgangenen Profite und seinen Imageverlust. Der Konzern rechnete sich dafür die stattliche Summe von mehr als 52 Millionen US-Dollar zusammen.[10]

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die gemeinhin als Handelshemmnisse von der EU und ‚ihren' Investoren gebrandmarkt werden, können für die Gastländer ein angemessenes Mittel sein, um die eigene Entwicklung voranzubringen: Ausfuhrquoten für Rohstoffe, wie jüngst von Indonesien eingeführt, wirken einer rein extraktiven Industrie ohne einheimische Wertschöpfung und mit geringem Gewinn für den Staatshaushalt entgegen. Indonesien sah sich prompt von dem britischen Minenbetreiber *Charchill* auf 2 Milliarden US-Dollar Schadensersatz verklagt.[11]

Die Investor-Staat-Klagemöglichkeit schafft vorgeblich Rechtssicherheit in Ländern ohne verlässliches Rechtssystem. Was auch immer die ursprüngliche Idee gewesen sein mag, als Instrument zur Durchsetzung von Konzerninteressen hat sie sich von solchen Erwägungen längst gelöst. Zunehmend geraten auch Staaten mit ausgebauter Rechtsstaatlichkeit ins Visier und ihre Verankerung in Investitions- und Freihandelsabkommen wird unabhängig vom Rechtssystem der Vertragspartner betrieben.

Ein Investitionsabkommen ist ein geeignetes und aufgrund seiner Laufzeit konstantes Druckmittel, mit dem sich Investoren einen gesetzlichen Status quo im Gastland festzuschreiben versuchen. Gerade das Streitschlichtungsverfahren, verbunden mit hohen Kosten, hat sich dabei als besonders effektiv erwiesen. Dies gilt ganz besonders für Entwicklungsländer, weil ein solches Verfahren ein immenses Loch in den Staatshaushalt reißt. Allein die Gerichtskosten belaufen sich für den Staat auf durchschnittlich mehr als 8 Millionen US-Dollar, häufig unabhängig vom Ausgang des Verfahrens.[12] Aber auch für Industrieländer sind die potentiellen Kosten oft genug überaus abschreckend. Maßnahmen im Sinne des Allgemeinwohls werden zurückgenommen oder gar nicht erst eingebracht. Die kanadische Regierung beispielsweise hat deswegen das Verbot eines giftigen Benzinzusatzstoffs zurückgenommen. Dabei handelt es sich mitnichten um einen Einzelfall.[13] Dass dieser sogenannte *chill effect* real ist, zeigt die wachsende Kritik am gegenwärtigen Streitbeilegungsmechanismus auch von Seiten der Staaten selbst.[14] Der umfassende Investitionsschutz, den die EU nach wie vor in ihren Abkommen durchzusetzen versucht, ist daher in Hinblick auf sein entwicklungshemmendes und demokratiefeindliches Potenzial besonders brisant.

„Ein Investitionsabkommen ist ein geeignetes und aufgrund seiner Laufzeit konstantes Druckmittel, mit dem sich Investoren einen gesetzlichen Status quo im Gastland festzuschreiben versuchen."

Konzerninteresse contra Partizipation

Alle Länder, die ein entsprechendes Investitionsabkommen unterzeichnen, laufen Gefahr, vor einem Schiedsgericht auf enorme Schadensersatzzahlungen verklagt zu werden. Für Myanmar ist das Risiko besonders groß, da es sich in einer politischen und wirtschaftlichen Umbruchphase befindet. Die EU hat es sich auf die Fahnen geschrieben, den Demokratisierungsprozess in Myanmar zu unterstützen.[15] Die dazu notwendigen Gestaltungsspielräume werden jedoch von vornherein massiv eingeschränkt, wenn Klagemöglichkeiten der oben beschriebenen Art in dem Investitionsabkommen verankert werden.

Die burmesische Regierung versucht, Wachstum und Entwicklung des Landes anzukurbeln, indem sie ausländische Direktinvestitionen ins Land holt. Dieses

Anliegen bestimmt auch eine Reihe neuer Gesetze, die unmittelbar relevant für ausländische Investoren sind: so etwa das Gesetz zu ausländischen Investitionen, der *Workers' Association Act*, die beiden Landgesetze sowie das Gesetz über die sogenannten *Special Economic Zones*. Sie zielen dezidiert auf die Schaffung eines investorenfreundlichen Klimas, meist jedoch ohne die Bevölkerung wirkungsvoll gegen die negativen Folgen einer solchen wirtschaftsliberalen Öffnung abzusichern.

So ist es nicht gelungen, in die Gesetze einen ausreichenden Schutz vor Landnahme für die mehrheitlich kleinbäuerliche Bevölkerung einzubauen. Manche Kritiker sprechen sogar davon, dass hierdurch eine systematische und legitimierte Umverteilung von Landnutzungsrechten zugunsten von inländischen und ausländischen Investoren vorbereitet wird.[16] Die Möglichkeit gewerkschaftlicher Organisation ist nun zwar im *Workers' Association Act* festgeschrieben, aber – wie der Name des Gesetzes bereits suggeriert – fallen nicht alle Berufszweige darunter. Außerdem ist das Streikrecht so formuliert, dass es den ArbeiterInnen keine gleichberechtigte Stellung im Arbeitskampf mit den ArbeitgeberInnen zubilligt.[17]

Die Gesetzgebung orientiert sich in ihrer Ausrichtung nicht nur daran, ausländischem, sondern auch inländischem Kapital günstige Investitionsbedingungen zu schaffen. In Myanmar steht eine kleine, aber durchaus finanzstarke Elite bereit, die lange von Korruption und Günstlingswirtschaft profitiert hat. Durch ihre guten Beziehungen zum Militär und den undurchsichtigen militäreigenen Unternehmenskonglomeraten wird sie versuchen, ihren Einfluss auch in Zukunft gewinnbringend zu nutzen. Gesetze, die Investoren gegenüber Kleinbäuerinnen und Kleinbauern beim Zugang zu Land begünstigen oder nur schwache Arbeitnehmerrechte festschreiben, sind auch in ihrem Interesse.

Gegen die derzeit geltenden Gesetze und ihre absehbaren Auswirkungen formiert sich vor Ort Widerstand. Bei Protestaktionen fordern Bäuerinnen und Bauern einen Gesetzeszusatz zu den Landgesetzen. Partizipation im Entscheidungsprozess und Entschädigungen bei Enteignung im Zuge von Großprojekten werden von der lokalen Bevölkerung und ihren UnterstützerInnen aus der Zivilgesellschaft angemahnt. ArbeiterInnen machen auf ihre Situation aufmerksam. Sie alle sind mit meistenteils repressiven Maßnahmen der Staatsgewalt konfrontiert, gewaltsame Niederschlagung der Proteste und Verhaftung friedlicher DemonstrantInnen sind nach wie vor an der Tagesordnung.[18] Sie alle machen aber auch deutlich, dass die Bevölkerung für sich einen angemessenen Anteil an dem im Westen viel beschworenen Wandel beansprucht. Es geht bei diesen Protesten auch um Transparenz und soziale Verträglichkeit von Investitionen, aber vor allem geht es der Bevölkerung um politische Teilhabe und darum, ihre Rechte und soziale Gerechtigkeit gesetzlich zu verankern. Für die bereits verabschiedeten Gesetze ist absehbar, dass weiterhin um Änderungen und Zusätze gerungen werden wird und zwar gerade auch um solche, durch die ausländische Investoren ihre Interessen gefährdet sehen. Mit dem Investitionsabkommen zielt die EU darauf, europäische Investoren auch für diesen Fall zu rüsten. Wenn dort die Investor-Staat-Klagemöglichkeit verankert wird – und darauf wird die EU drängen – dann ist es für Konzerne ein Leichtes, jede unerwünschte staatliche Maßnahme auszuhebeln.

„Wenn die Investor-Staat-Klagemöglichkeit verankert wird – und darauf wird die EU drängen – dann ist es für Konzerne ein Leichtes, jede unerwünschte staatliche Maßnahme auszuhebeln."

Anmerkungen

1. Council of the European Union (2013): *Council conclusions on the Comprehensive Framework for the European Union's policy and support to Myanmar/Burma*. Brussels. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf

2. Joint Statement by the co-Chairs EU High Representative Catherine Ashton and U Soe Thane, Union Minister form the Ministry of the President's Office, on the EU-Myanmar Task Force. www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131115_02_en.pdf

3. Damit darf Myanmar alle Waren zollfrei in die EU exportieren – „außer Waffen".

4. Bellak, Christian; Küblböck, Karin (2004): *Bilaterale Investitionsschutzabkommen. Direkt-Investitionen und die Interessen der Entwicklungsländer*. In: ÖFSE (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik 2003. ¿Entwicklung + Wirtschaft. Wirtschaft + Entwicklung? Berichte, Analysen, Informationen. Wien. 17–29. www.oefse.at/Downloads/publikationen/oeepol/oepol2004.pdf; Staritz, Cornelia (2013): *Foreign direct investment and local spillovers in the apparel sector in*

Sub-Saharan Africa. ÖFSE policy note 05/2013. http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/policynotes/PN5_FDI.pdf; Eberhardt, Pia (2013): *Eine transatlantische Verfassung der Konzerne*. In: Forum Umwelt & Entwicklung – Rundbrief 03/2013. 13–14. www.forumue.de/publikationen/rundbriefe/rundbrief/rundbrief-iii2013-globalisierung-und-freihandel-pokerspiel-mit-ungewissem-ausgang/

5. Inländischen Investoren steht diese Möglichkeit nicht offen. Unternehmen können also nicht ihren „Heimatstaat" bei einem internationalen Schiedsgericht verklagen. Sie müssen den Rechtsweg über die nationalen Gerichte gehen.

6. Während bis 1996 die Anzahl der Investor-Staat-Klagen mit 38 Fällen noch relativ überschaubar war, ist die Zahl bis 2012 auf 514 bekannte Fälle gestiegen, wovon 58 allein auf das Jahr 2012 entfallen. Die Dunkelziffer dürfte allerdings weit höher liegen, da keine allgemeine Registrierungspflicht der Klagen besteht (das ICSID veröffentlicht anhängige Verfahren, bei anderen Gerichten ist dies nicht der Fall). Vgl. Eberhardt, Pia; Olivet, Cecilia (2012): *Profiting from injustice*. CEO/TNI: Brüssel/Amsterdam. 7. http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/profiting-from-injustice.pdf; Seattle to Brussels Network/CEO/TNI (2013): *A transatlantic corporate bill of rights*. October 2013 updated Version. http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/transatlantic-corporate-bill-of-rights-oct13.pdf

7. Eberhardt/Olivet 2012: 14.

8. Das Prinzip der gerechten und billigen Behandlung verlangt den Gaststaaten Transparenz, Vorhersagbarkeit und Verlässlichkeit ab. Als Standard für die Abwägung, ob der Staat dieses Prinzip gegenüber dem Investor verletzt hat, gelten u. a. seine „legitimate and reasonable expectations at the time of investment" (Mortimore/Stanley (2009: 39), zitiert nach Kozak/Küblböck (2011: 7)). Vgl. Kozak, Kamila; Küblböck, Karin (2011): *Die Europäische Investitionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon und ihr Einfluss auf nachhaltige Entwicklung*. ÖFSE Working Paper 27. www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP27_EU-Investitionspolitik.pdf

9. Bernasconi-Osterwalder, Nathalie; Rhea Tamara Hoffmann (2012): *Der deutsche Atomausstieg auf dem Prüfstand eines internationalen Investitionsschiedsgerichts*? http://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/Bernasconi-Hoffmann-Vattenfall-ICSID-Briefing-PowerShift-Sept2012.pdf

10. Vgl. das Urteil in diesem Fall: https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC602_En&caseId=C186

11. TNI (2013): *Experts warn Myanmar about risks with investment treaties*. www.tni.org/inthemedia/experts-warn-myanmar-about-risks-investment-treaties

12. Seattle to Brussels Network/CEO/TNI 2013: 4.

13. William Greider zitiert in seinem Artikel in *The Nation* einen ehemaligen Regierungsbeamten aus Kanada: „Ich habe die Briefe von New Yorker und Washingtoner Anwaltsfirmen gesehen, die bei nahezu jeder neuen Umweltauflage oder Vorschlägen dazu in den letzten fünf Jahren an die kanadische Regierung gingen. Sie bezogen sich auf chemische Reinigung, Arzneimittel, Pestizide, Patentrecht. Praktisch jede neue Initiative wurde da zur Zielscheibe und die meisten haben nie das Licht der Welt erblickt." [Übersetzung der Autorin] Vgl. Greider, William (2001): *The Right and US Trade Law: Invalidating the 20th Century*. The Nation. 17.11.2001.

14. Einige wenige Staaten – Bolivien, Ecuador, Südafrika, Australien – haben sich deswegen sogar für einen Austritt, Neuverhandlung oder Auslaufen ihrer Investitionsabkommen entschieden. In der EU ist der Streitbeilegungsmechanismus zuletzt vor allem als Bestandteil des Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP) heftig kritisiert worden. Angesichts des breiten Widerstands gegen das Klagerecht für Investoren hat die EU-Kommission eine Verhandlungspause und öffentliche Konsultation zu diesem Punkt des Abkommens angekündigt. Die von der EU-Kommission in diesem Zusammenhang vorgebrachten Reformvorschläge sind bei näherem Hinsehen allerdings eher kosmetischer Natur (z. B. Missbrauch des Klagerechts eindämmen, Kautschukparagraphen präzisieren). Das grundsätzliche Bekenntnis zum Investitionsschutz und damit dem Klagerecht für Investoren wird von der EU-Kommission weiter aufrechterhalten. Zusätzlich ist zu beachten, dass sich die Ankündigungen der Kommission zunächst einmal auf dieses eine Freihandelsabkommen beziehen. Damit ist noch keine prinzipielle Neuausrichtung bei Verhandlungen über Handels- und Investitionsabkommen, wie z. B. dem mit Myanmar, impliziert (vgl. PowerShift/Bündnis TTIP-Unfairhandelbar. TTIP-*Kritiker vor Etappensieg – EU unterbricht Verhandlungen über Konzern-Klagen*. www.power-shift.de/p=2333; Hagelüken, Alexander. *Brüssel will dreiste Milliardenklagen verhindern*. Süddeutsche Zeitung. 21.1.2014.

15. Vgl. etwa die in Anmerkung 1 angeführten Dokumente.

16. Vgl. den Beitrag von Benjamin Merci in dieser Broschüre. Siehe auch: Oberndorf, Robert B. (2012): *Legal Review of Recently Enacted Farmland Law and Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law*. Forest Trends Association. www.forest-trends.org/documents/files/doc_3274.pdf; Woods, Kevin (2013): *Is the West's embrace of Burma about liberation or exploitation*. www.tni.org/mulimedia/wests-embrace-burma-about-liberation-or-exploitation

17. Vgl. Aung San Suu Kyis Statement auf der 101st International Labour Conference vom 14.7.2012. www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/statements-and-speeches/WCMS_183369/lang--en/index.htm

18. Zu den Bauernprotesten siehe Radio Free Asia, *Myanmar Farmers call for Amendments to Land Law* (20.8.2013); zu den Arbeiterstreiks, vgl. PRI, *Labor Laws Strengthened in Myanmar, But Workers Still Struggle* (16.9.2013); zum Widerstand gegen Großprojekte und Niederschlagung der Proteste, vgl. den Beitrag von Christina Grein in dieser Broschüre. Siehe auch: Business & Human Rights Resource Centre (2013): *Briefing Myanmar. Business & human rights in Myanmar: A round-up of recent developments*. August 2013. www.business-humanrights.org/media/documents/myanmar-briefing-aug-2013.pdf; Nwet Kay Khine (2013): *Auslandsinvestitionen und Konflikte in Myanmars Bergbausektor*. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.). *Perspectives Asien* 01/2013. www.boell.de/sites/default/files/130607_perspectives_asien_1.pdf

Wie viel Friede braucht das Geschäft?

Investitionen in den ethnischen Grenzregionen

Michael Hackmann

Die Gebiete der ethnischen Minderheiten sind seit Jahrzehnten Schauplatz gewalttätiger Auseinandersetzungen. Gleichzeitig sind diese Regionen traditionell besonders interessant für Investoren, denn hier befinden sich die reichsten Rohstoffvorkommen. Die Politik der Waffenstillstände und Militarisierung führte zur Entwicklung einer bürgerkriegsähnlichen Ökonomie, deren entscheidendes Kennzeichen die wirtschaftliche Ausbeutung durch Machteliten darstellte. Wirtschaftliche Interessen untergruben Friedensverhandlungen, und nun ist es an Thein Sein den Beweis anzutreten, dass es ihm und seiner Regierung ernst ist mit dem Frieden.

Investitionen ausländischer Unternehmen in Myanmar stellen kein rezentes Phänomen dar. Beginnend mit der Liberalisierung wichtiger Handelsgesetze und der Verabschiedung des Gesetzes für ausländische Investitionen[1] kennzeichnet das Jahr 1988 die Abkehr von sozialistischen Wirtschaftsleitlinien und den Eintritt asiatischer Staaten als Wirtschaftspartner Myanmars.[2] In den Folgejahren traten asiatische Unternehmen in kontinuierlich wachsende Geschäftsbeziehungen mit der militärgeführten Regierung. Der Ressourcenreichtum Myanmars, die geringen Auflagen bezüglich Umwelt- und Menschenrechtsstandards und eine auf ausländische Einnahmen angewiesene Militärregierung boten den Investoren der rohstoff- und energiehungrigen asiatischen Ökonomien optimale Geschäftsaussichten. Faktoren wie die politisch und ökologisch sensible Situation in den von ethnischen Minderheiten bewohnten ressourcenreichen Grenzregionen waren dabei von marginalem Interesse.

Parallel zu der Liberalisierungsphase schloss der *State Law and Order Restoration Council* (SLORC)[3] sowie der 1997 nachfolgende *State Peace and Development Council* (SPDC)[4] Waffenstillstandsabkommen mit vielen der seit Jahrzehnten für politische Autonomie und wirtschaftliche Partizipation kämpfenden bewaffneten ethnischen Gruppierungen. Obwohl die Waffenstillstandsvereinbarungen in keinem schriftlichen Vertragswerk festgehalten wurden und demnach keine rechtliche Grundlage darstellten, stimmten Vertreter ethnischer Parteien den Waffenstillständen zu.[5] Fortan führte die Staatsmacht eine verstärkte Militarisierung durch, die ihr die Kontrolle über wichtige Grenzübergänge und den Zugang zu ressourcenreichen Gebieten sicherte. Die neuen Machtverhältnisse legten den Grundstein zur Übertragung von Investitionslizenzen an Investoren aus dem benachbarten China, Thailand und anderen Staaten aus der Region.

Das Fehlen adäquater administrativer Mechanismen, die eine geregelte Vergabe von Aufträgen an Investoren und eine Rückführung der Einnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Minderheitengebiete hätten sichern können, charakterisieren eine inhärente Schwäche des Staates. Gepaart mit der nur kurzfristig vorhersehbaren politischen Situation in den Grenzregionen fördert dies die Korruptionsbereitschaft. Regierungsbeamte, Militärfunktionäre und auch Kommandeure bewaffneter Gruppierungen traten aus profitgeleiteten Motiven und mangels effektiver staatlicher Aufsichtsmechanismen in direkte Verhandlungen mit ausländischen Investoren, die Ressourcen ausbeuteten und große Gewinne erzielten.

Profitable Waffenstillstände

Das Militärregime zeigte im Anschluss getroffener Waffenstillstände wenig Bereitschaft, bei der Erschließung der wirtschaftlichen Ressourcen mit ethnischen Organisationen zu kooperieren. Mit Hilfe der Militarisierung gewann es die Oberhand über wichtige wirtschaft-

liche Gebiete. Die in ihrer Heimat marginalisierten politischen Gruppierungen begannen in entlegeneren Gebieten Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Investoren einzugehen, um ihre Armeen zu finanzieren und die Grundbedürfnisse der Zivilbevölkerung zu stillen – doch verfolgten einige höherrangige PolitikerInnen und Militärs auch eigene wirtschaftliche Bestrebungen, was die Autorität mancher ethnischer Organisationen in der Bevölkerung als wahre volksrepräsentative Organe schwächte. Waffenstillstände in Myanmar resultierten nicht in stabilen politischen Verhältnissen. Es flammten immer wieder Kämpfe zwischen den diversen Konfliktparteien auf. Analog dazu entwickelte sich eine bürgerkriegsähnliche Ökonomie, deren entscheidendes Kennzeichen die militärische Kontrolle einzelner ressourcenreicher Regionen durch Machteliten darstellte und die mit schwerwiegenden Folgen für die Umwelt und Lebenssituation der Zivilbevölkerung einhergingen.[6]

Die verschiedenen in den Grenzregionen lebenden Gruppen, deren gängige Bezeichnung als *non-burmese people* die kulturelle und politische Stigmatisierung als BürgerInnen zweiter Klasse symbolisiert, sahen sich auch während der offiziellen Waffenruhen heftigen Repressalien der zum Teil aus eigenen Motiven handelnden *Tatmadaw*, der nationalen Armee, ausgesetzt. Die Truppen setzten ohne Rücksichtnahme gegenüber der Bevölkerung geplante Großprojekte mit Waffengewalt durch. Landkonfiszierungen, Flutungen und erzwungene Umsiedlungen gingen mit schweren Menschenrechtsverletzungen einher. Trotz der reichhaltigen Ressourcen wurden die Minderheiten weiterhin größtenteils von der wirtschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen. Exemplarisch hierfür belegen die Grenzregionen im landesweiten Vergleich die letzten Plätze in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Einkommen.

Obwohl Waffenstillstände zu einem signifikanten Rückgang an Menschenrechtsverletzungen und Vertreibungen führten, erweiterte die Ankunft ausländischer Investoren den Konflikt zwischen der Regierung und den ethnischen Minderheiten um eine weitere Ebene. Die Diskrepanzen der Forderungen und der mangelhafte Wille der Regierungen, ethnischen Minderheiten Zugeständnisse zu machen, die ihnen eine politisch bedeutsame Rolle in einem föderalen System sowie Mitspracherecht bei der Ressourcenverteilung verleihen, verhinderten zielführende Verhandlungen über einen Friedensprozess.

Infobox

Border Guard Forces

Border Guard Forces (BGF) sind aus vormaligen bewaffneten Einheiten ethnischer Organisationen bestehende Truppen, die der Befehlsgewalt der *Tatmadaw* unterstehen. Der Großteil der Widerstandsgruppen widersetzte sich der Integration in das BGF-Programm. Eine Zustimmung bedeutete die Zerschlagung ihrer Armee, den Verlust militärischer Druckmittel und die Möglichkeit, im Kampf gegen Einheiten ihrer eigenen Ethnie eingesetzt zu werden. Obgleich die Regierung Thein Sein die Forderung nach der Integration in die BGF als Bedingung für Waffenstillstandsabkommen revidierte, ist sie weiterhin in einer späteren Phase des aktuellen Friedensplans verankert und stellt ein entscheidendes Hindernis für einen progressiven Friedensprozess dar.

Der Anspruch des SPDC auf die vollständige wirtschaftliche und politische Kontrolle manifestierte sich in den Jahren 2009 und 2010. Basierend auf der 2008 verabschiedeten Verfassung[7] implementierte die Regierung im Folgejahr das *Border Guard Force* (BGF)-Programm, das die Neutralisierung aller Widerstandsgruppen anstrebte. Im August 2009 brach sie einen zwanzigjährigen Waffenstillstand mit der *Myanmar National Democratic Alliance Army* (MNDAA) und besetzte die wirtschaftlich und geopolitisch bedeutsame Grenzregion zur chinesischen Provinz Yunnan. Ferner machte die Regierung ihre Drohung wahr und erklärte, nach Ablauf einer einjährigen Zustimmungsfrist, alle bestehenden Waffenstillstände mit sich dem BGF-Programm widersetzenden Gruppen einseitig für beendet. In der direkten Folge flammten Kämpfe in den Karen- und Shan-Gebieten auf.

Der Verdacht, dass die geschlossenen Abkommen eher als eine politische Strategie zu verstehen sind, um Zugang zu ressourcenreichen Gebieten zu bekommen, erscheint keineswegs abwegig. Parallel dazu scheint der Fortbestand der Waffenstillstände von der Übereinstimmung mit wirtschaftlichen Präferenzen abhängig zu sein. Obgleich Investitionen in den ethnischen Grenzregionen nicht als Ursache des seit Jahrzehnten andauernden politischen Konflikts zu identifizieren sind, verfügen sie zweifelsohne über das Potenzial, ethnische Marginalisierung zu forcieren und konflikt-

verschärfende Wirkungen zu generieren. Die Entwicklungen im Kachin-Staat veranschaulichen die beschriebenen Wirkungsketten eindrucksvoll.

Der Fall Kachin

Die 1994 getroffene Waffenstillstandsvereinbarung mit der *Kachin Independence Organisation* (KIO) beziehungsweise der *Kachin Independence Army* (KIA)[8] weckte nach jahrzehntelangem Blutvergießen, Zerstörung und Vertreibung große Hoffnungen bei der Lokalbevölkerung, einen politischen und wirtschaftlichen Aufschwung zu erleben. Zudem schien die Regierung durch die Unterzeichnung des ersten und einzigen schriftlich fixierten Waffenstillstandsabkommens der Militärdiktatur, in dem sie der KIO die militärische und administrative Kontrolle in festgelegten Regionen garantierte, ernsthafte Friedensabsichten zu hegen.[9] Doch die darauf einsetzenden Entwicklungen unterschieden sich nicht von denen in den anderen Grenzregionen.

In Folge der erhöhten Militärpräsenz übernahm die Regierung das zuvor von der KIO kontrollierte Jadegeschäft und vergab Minenkonzessionen an Unternehmen, die mit ihr kollaborierten. Als Reaktion auf den Verlust des Jadehandels und des Zugangs zu anderen wertwollen Ressourcen stieg die KIO in den Holzhandel mit chinesischen Firmen ein. Lokale Militärkommandeure taten es ihr gleich und die Bewaldung reduzierte sich dramatisch.[10] Darüber hinaus besitzt der Kachin-Staat wertvolle Mineralien wie Gold und beträchtliche Vorkommen Seltener Erden. Regierungsbeamte vergaben Aufträge an chinesische Firmen, die mit großangelegen hydraulischen Operationen die Rohstoffextraktion vorantrieben, während die Gewinne an den Einheimischen vorbei in die Kassen der Militärregierung flossen. Die in den Folgejahren kontinuierlich wachsende Zahl von Minen resultierte in großflächigen Umweltschäden und erschwerte es den Menschen, die in unmittelbarer Nähe lebten, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

Weitere Großprojekte zu Lasten der Bevölkerung folgten: Chinesisch finanzierte Staudämme[11] und von der Regierung eröffnete Naturschutzgebiete, die nahezu den gesamten nordwestlichen Kachin-Staat umfassen, stellten schwere Eingriffe in den Lebensraum der einheimischen Bewohner dar. Der lokalen Bevölkerung wurde jedwede Form des Jagens – eine wichtige Nahrungsquelle – und der Waldnutzung untersagt. Es regte sich umso mehr Widerstand, als die Regierung 81.000 Hektar Land an das burmesische *Yuznah*-Unternehmen für monokulturelle Großplantagen vergab, welches Teile eines Tigerschutzgebietes und Ackerland lokaler Bäuerinnen und Bauern umfasste.[12] Nepotismus, Korruption und Profitgier kennzeichnen auch die weiteren großen Landkonfiszierungen der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts. Während Kleinbäuerinnen und -bauern von Enteignungen, Vertreibungen und Repressalien der *Tatmadaw* berichten, erzielten das Militär, protegierte burmesische Unternehmen und chinesische Agrarinvestoren satte Gewinne. Viele Menschen erfuhren seit der offiziellen Beendigung der Kampfhandlungen und der wirtschaftlichen Öffnung eine fortschreitende Marginalisierung, die oftmals mit dem Verlust ihrer Lebensgrundlage einherging.

Neues politisches System, alte Muster?

Der Fall Kachin zeigt die Verflechtung von Waffenstillständen, Militarisierung und Ressourcenausbeutung in einem für die Bevölkerung besonders tragischen Maße auf. Als Thein Sein die Amtsgeschäfte übernahm und politische und ökonomische Partizipation versprach, keimte erneut Hoffnung auf, von dem Ressourcenreichtum wirtschaftlich profitieren zu können und stabileren politischen Verhältnissen entgegenzusteuern. Die Regierung erzielte mit dem Abschluss von Waffenstillständen und der Einleitung eines relativ transparenten Friedensprozess mit ethnischen Organisationen im Jahr 2011 erste rasche Erfolge auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden.[13]

Trotz demokratischer Reformen und der Aufnahme von Friedensverhandlungen mit dem Großteil der bewaffneten ethnischen Gruppen deutet der im Juni 2011 begonnene Militärschlag gegen die KIO auf eine auch unter der aktuellen Staatsmacht andauernde Voranstellung wirtschaftlicher Interessen gegenüber Friedensbemühungen hin. Als die KIO der Forderung der Regierung nicht nachkam, ihre Truppen von einem Außenposten nahe des Taping-Damms abzuziehen, startete die Regierung die größte Militäraktion der jüngeren Vergangenheit. Die Kämpfe führten zur Vertreibung Zehntausender Menschen, die *Tatmadaw* besetzte erneut wichtige Territorien im Kachin-Staat.[14]

Bis in die Gegenwart konnte keine Einigung über einen Waffenstillstand erreicht werden.

Die Lösung des Kachin-Konflikts kann in seiner Bedeutung nicht isoliert betrachtet werden. Sein Fortbestand birgt die Gefahr, den gesamten Friedensprozess und den demokratischen Reformkurs Myanmars zu gefährden. Laut Verfassung ist das Militär im Falle eines Ausnahmezustands befugt, die politische Macht zu übernehmen. Die Rolle des Militärs im Friedensprozess erscheint aufgrund nicht autorisierter Kampfhandlungen undurchsichtig und lässt Zweifel an dessen vollständiger Kontrolle durch die Regierung von Thein Sein aufkommen. Vor diesem Hintergrund und der Bedrohung eines Rückfalls in einen Militärstaat forderten die im ethnischen Verbund *United Nationalities Federal Council* (UNFC) organisierten Organisationen[15] die Regierung bereits mehrfach auf, alle militärischen Offensiven in den Kachin- und Shan-Gebieten unverzüglich zu stoppen. Synchron zu dem Andauern der Kämpfe wächst das Misstrauen der Waffenstillstandsgruppen und der Zivilbevölkerung, dass der Regierungsantrieb für Friedensverhandlungen allein der internationalen Legitimation und kommerziellen Wirtschaftsinteressen dient[16] – eine Entwicklung, die sich negativ auf die Einigung bestehender konträrer Positionen in den Friedensverhandlungen auswirken könnte.[17]

Die zeitnahe Bewältigung des Kachin-Konflikts bleibt ein großer Prüfstein für die Regierung Thein Sein, ihren Willen und ihre Befähigung zu beweisen, den jahrzehntelangen Bürgerkrieg in Myanmar dauerhaft zu beenden. Doch die Verhandlungen im Oktober 2013 scheiterten, trotz weiterer Annäherung. General Gwan Maw, stellvertretender Generalstabschef der KIA, erklärte, die KIO könne aufgrund der Erfahrungen und Lehren der Vergangenheit kein neues Abkommen unterzeichnen bis sich ein größeres Vertrauensverhältnis mit der Regierung entwickelt habe.[18] Die politische Führung der KIO und die BewohnerInnen des Kachin-Staats fürchten weiterhin eine Wiederholung der letzten Waffenstillstandsperiode, die – trotz der Verbesserung der Infrastruktur, des Aufstiegs einer kleinen Klasse wirtschaftlicher Profiteure und des Rückgangs an Vertreibungen und Menschenrechtsverletzungen – primär von politischer und wirtschaftlicher Exklusion des Großteils der Kachin-Bevölkerung gekennzeichnet war. Sie fordern, wie auch weitere ethnische Organisationen und burmesische *Nichtregierungsorganisationen* (NGOs), eine Aussetzung von Investitionsprojekten, bis die Friedensverhandlungen mit einem für sie zufriedenstellenden Ergebnis abgeschlossen werden.[19] Die Forderung untermauert erneut die zentrale Bedeutung einer partizipativen Investitionspolitik für die dauerhafte Beendigung der militärischen Konflikte in Myanmar.

Risikokapital

Das bestehende Interesse europäischer Unternehmen an Myanmar zeigte sich im November 2013, als eine EU-Delegation, begleitet von 100 europäischen Geschäftsleuten, nach Myanmar reiste und die Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beschloss.[20] Europäische Investoren sollten sich der Gefahr bewusst werden, dass Investitionen in die Grenzgebiete die ethnische Exklusion hinsichtlich ökonomischer und politischer Teilhabe forcieren können und konfliktverschärfendes Potenzial besitzen. Es bedarf detaillierter Voranalysen des Zusammenhangs von friedenspolitischen Entwicklungen und Investitionen, um diesen Risiken vorzubeugen. Erst dann lässt sich eine unternehmensverantwortliche Investitionspolitik entwickeln, die den berechtigten Bedürfnissen aller Interessensgruppen Rechnung trägt.

Anmerkungen

1. Vgl. *The Union of Myanmar Foreign Investment Law* (1988). http://www.burmalibrary.org/docs11/Foreign-Investment-Law-of-Myanmar-1988.pdf

2. Am 18.9.1988 putschte General Saw Maung, löste die seit 1962 unter der Führung von General Ne Win herrschende *Burma Socialist Programme Party* (BSPP) auf und setzte die sozialistische Verfassung außer Kraft.

3. *State Law and Order Restoration Council* (SLORC) war der offizielle Name des Militärregimes, das 1988 unter Führung von Saw Maung die Macht ergriff.

4. 1997 wurde der SLORC in *State Peace and Development Council* (SPDC) umbenannt. Das von General Than Shwe unterzeichnete Dekret zur Auflösung des SPDC kennzeichnet gemeinsam mit der sich wenige Tage später anschließenden Amtsvereidigung Thein Seins am 30.3.2011 das Ende der seit 1962 etablierten direkten Militärherrschaft.

5. Die Waffenstillstände wurden zumeist mit Kommandeuren der bewaffneten Armeen ethnischer Organisationen ausgehandelt. Neben dem Fehlen schriftlicher Verträge waren die Abkommen darüber hinaus eher als militärische Übereinkünfte zu verstehen. Verhandlungen über politische Inhalte wie Autonomie und Ressourcenverteilung wurden kaum geführt. Vgl: Lorch, Jasmin; Roepstorff, Kristina (2013): *Myanmars Friedensprozess, Die Bedeutung föderaler Reformen und eines inklusiven Nationalen Dialogs*. Berlin. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A41_lrc_rps.pdf

6. Neben dem offiziellen Militär, den *Border Guard Forces* (BGF) (siehe Box) und den Armeen ethnischer Organisationen stellen die *People Militia Forces* (PMA) einen weiteren bewaffneten Akteur in den Minderheitengebieten dar. Diese paramilitärischen Einheiten wurden seit den 1950er Jahren auf Anweisung der Regierung aufgebaut. Sie bestehen aus rekrutierten Angehörigen ethnischer Minderheiten und dienen primär dem Kampf gegen ethnische Widerstandsgruppen, der Kontrolle der Lokalbevölkerung und der Sicherung der Grenzregionen. Unter Duldung und dem Mitverdienst lokaler Kommandeuren sind sie im Drogenhandel, der Besteuerung der Lokalbevölkerung und weitere illegale Geschäften involviert, die mit zahlreichen Menschenrechtsverletzungen einhergehen. Vgl. Keenan, Paul (2013): *People's Militia Forces, Time to re-assess the strategy*. Burma Centre for Ethnic Studies. http://www.burmaethnicstudies.net/pdf/BCES-BP-No.4.pdf

7. In der Verfassung heißt es: „All the armed forces in the Union shall be under the command of the Defence Services." *Constitution of the Republic of Myanmar* (2008). http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf

8. Die KIA ist der bewaffnete Arm der KIO. Im weiteren Text wird zumeist von der KIO gesprochen. Dies schließt die KIA mit ein.

9. Kachin National Organization (2013): *Political History. A Brief Political Account of the Kachin*. http://kachinland.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=75

10. Für weitere Informationen über die Akteure des Holzhandels im nördlichen Kachin-Staat und deren Motive vgl. Bonn International Center for Conversion (2007): *Tabellarische Übersicht ausgewählter Fälle aus den Bereichen extraktive Industrien, Wald- und Wasserwirtschaft*. Bonn. http://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/tabellarische_uebersicht.pdf

11. Bekanntestes Beispiel ist der von der *China Power Investment Corporation* (CPI) finanzierte Myitsone-Damm. Nach der Vertreibung von 10.000 Menschen und großen Protesten, darunter ein Brief der KIO an die chinesische Regierung, in dem die Organisation vor der Gefahr eines Bürgerkriegs warnte, stoppte Thein Sein am 30.9.2011 den Bau. Doch das Großprojekt scheint nur ausgesetzt zu sein. China verlangt eine Fortsetzung des Projekts und chinesische Arbeiter der CPI leben weiterhin in der Nähe des Damms. Vgl. Martov, Seamus (2013): *Myitsone Dam Project on Hold, but Far From Dead*. The Irrawaddy. November 6, 2013. http://www.irrawaddy.org/z_kachin/myitsone-dam-project-hold-far-dead.html.

12. Vgl. Buchanan, John; Kramer, Tom; Woods, Kevin (2013): *Developing Disparity, Regional Investment in Burma's Borderlands. Transnational Institute* und *Burma Centre Netherlands*. http://www.burmalibrary.org/docs14/Burmasborderlands-red.pdf

13. Das von der *Burma News International* initiierte Projekt *Myanmar Peace Monitor* stellt ausführliche Informationen und Analysen über den 2011 eingeleiteten Friedensprozess und aktuelle Entwicklungen online: http://www.mmpeacemonitor.org/index.php

14. Buchanan, John; Kramer, Tom; Woods, Kevin (2013)

15. Der UNFC setzt sich aus elf Organisationen zusammen und wurde am 16.2.2011 in Chang Mai, Thailand gegründet. Für Hintergrundinformationen und Forderungen des UNFC: http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/unfc

16. South, Ashley (2013): *Governance and Legitimacy in the Myanmar Peace Process*. In: Panorama. *Insights into Asian and Euopean Affairs. Myanmar in Transition. Polity, People & Processes*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Singapore. http://www.kas.de/wf/doc/kas_36387-1522-2-30.pdf?131213110405

17. Der UNFC lehnt weiterhin entschieden vier Punkte des Friedensplans der Regierung ab: Akzeptieren der Verfassung von 2008; Gründung politischer Parteien, um parlamentarisches Mitspracherecht zu erhalten; Politische Änderungen sind nur durch Mehrheitsbeschlüsse im Parlament möglich; Integration der Kampftruppen in die BGF. Weitere Details unter: Burma International Online (2013): *Deciphering Myanmar's Peace Process, A Reference Guide* 2013. http://bnionline.net/images/2013/pdf/Deciphering-Myanmar%E2%80%99s-Peace-Process-For-Web.pdf

18. http://www.irrawaddy.org/burma/kio-signs-new-peace-deal-still-ceasefire.html

19. Für weitere Informationen bezüglich der Stimmen und der Positionen der unterschiedlichen Akteure aus der Zivilgesellschaft siehe den Artikel von Christina Grein in dieser Broschüre und Nationalities Youth Forum/Students Youth Congress of Burma (2013): *Excluded – Burma's Ethnic Nationalities on the Margins of Development & Democracy*: http://www.burmalibrary.org/docs15/Excluded-en-red.pdf

20. Siehe den Beitrag von Uwe Hoering, S. 9

Schwarzes Gold und weiße Westen

Europäische Investitionen in den burmesischen Rohstoffsektor

Christine Schuster

Nach der Aufhebung der Sanktionen seitens der EU ist nun auch Deutschlands Interesse am burmesischen Rohstoffsektor geweckt. Einerseits werden Investitionen in diesen Sektor als Entwicklungsmotor für Myanmars Wirtschaft bewertet. Andererseits verdeutlicht die gegenwärtige Situation, dass solche Projekte häufig verheerende Folgen für Mensch und Umwelt nach sich ziehen. Deutsche bzw. europäische Politiker haben jetzt noch die Chance, Einfluss auf die Ausgestaltung europäischer Investitionen in den burmesischen Rohstoffsektor zu nehmen.

Große Hoffnungen verbinden sich derzeit mit dem von der Militärjunta eingeleiteten Transformationsprozess. In diesem Zusammenhang wird unter anderem die Chance angeführt, das negative Entwicklungspotenzial umzukehren, das die Abschöpfung von Rohstoffen derzeit für die burmesische Bevölkerung mit sich bringt. Aktuelle Entwicklungen deuten aber darauf hin, dass die Rolle Myanmars als Rohstofflieferant ohne Wertschöpfung im eigenen Land zementiert wird, sodass ein Großteil der Bevölkerung letztlich nicht davon profitiert, die Lasten allerdings weiterhin zu schultern hat.

Europäische Investoren bringen sich in Stellung

Die herausragende Rolle des burmesischen Rohstoffsektors ist augenscheinlich: Bis Ende Mai 2013 beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen akkumuliert auf 42,5 Milliarden US-Dollar, davon entfielen 33 Milliarden US-Dollar auf die Erdöl- und Erdgasindustrie.[2] Ein großes Potenzial sehen ExpertInnen außerdem mittel- bis langfristig im Ausbau von Wasserkraft sowie im Bergbau. Denn Myanmar verfügt neben Grund- und Edelmetallvorkommen auch über industrielle Metalle, Edelsteine und wertvolle Mineralien. Bislang dominieren in diesen Sektoren asiatische Investoren aus China, Thailand, Südkorea und Singapur.

Der französische Erdölkonzern *Total* war lange Zeit der einzige europäische Akteur im burmesischen Rohstoffsektor. Doch seit der Aufhebung der Sanktionen bringen sich immer mehr europäische Unternehmen auf dem burmesischen Markt in Stellung. Die Verantwortliche für Myanmar bei der *Handelskammer Schweiz-Asien*, Barbara Möckli-Schneider, forderte Schweizer Unternehmen kürzlich offen dazu auf, nicht länger mit Investitionen in den burmesischen Rohstoffsektor zu zögern.[3] Dieser Aufruf ist vor allem deshalb bedenklich, weil die Schweiz Hauptsitz der weltweit größten im Rohstoffhandel tätigen Unternehmensgruppe *Glencore*

Infobox 1

Der Ressourcenfluch

In vielen ressourcenreichen Ländern zeigt sich das Phänomen, dass das Wohlstandsniveau trotz massiver Rohstoffexporte geringer ausfällt als in zahlreichen ressourcenarmen Ländern. Dies trifft auch auf Myanmar zu: Die Erträge aus dem Verkauf von Rohstoffen wurden über Jahre hinweg zum Ausbau der zahlenstärksten Armee Südostasiens genutzt oder wanderten direkt auf die Konten von Machthabern und Günstlingen, anstatt die sozioökonomische Entwicklung des Landes anzukurbeln. Außerdem wurde auf diese Weise Instabilität in den ressourcenreichen ethnischen Grenzregionen geschürt.[1] Zusätzlich kennzeichnet eine extraktive Form des Wirtschaftens bis heute den Sektor, das heißt, Rohstoffe werden ohne Weiterverarbeitung im Herkunftsland exportiert – eine Industrialisierung hat bisher kaum stattgefunden.

Xstrata plc ist, die sich seit Jahren Vorwürfen von Steuermanipulation, Korruption, Umweltverschmutzung und Menschenrechtsverletzungen in Entwicklungsländern ausgesetzt sieht.[4]

Als Anzeichen für ein Interesse Deutschlands an der Erschließung burmesischer Rohstoffe können die sich jüngst häufenden Studien von *Germany Trade & Invest*, der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland für Außenwirtschaft und Standortmarketing, gedeutet werden. Ihre Aufgabe besteht unter anderem darin, deutsche Unternehmen über Auslandsmärkte zu informieren. Auch die Teilnahme von Vertretern deutscher Unternehmen an der *„Mission for Growth"*, die im November 2013 Myanmar besuchte, lässt auf ein deutsches Interesse am burmesischen Rohstoffsektor schließen.[5] Die traditionell stark von Rohstoffimporten abhängigen deutschen Chemieriesen *Bayer, BASF* und *Henkel* haben bereits Verkaufsrepräsentanzen in der Hauptstadt Yangon eröffnet. *BASF* beteuert in seiner Asien-Pazifik-Strategie einen nachhaltigen Ansatz zu verfolgen, der Ressourcenschonung, Ernährungssicherheit und eine höhere Lebensqualität in den Mittelpunkt stellt.[6] Dies erscheint fast zynisch angesichts der Tatsache, dass sowohl *BASF* als auch *Bayer* aufgrund der Herstellung hochgiftiger Pestizide 2014 für den *Public Eye Award* nominiert sind, der unverantwortliche Geschäftspraktiken ins Scheinwerferlicht rückt.[7]

Infobox 2

Reformen zum Umweltschutz

Das 2012 verabschiedete Auslandsinvestitionsgesetz enthält vereinzelt umweltpolitische Vorgaben. Darüber hinaus wurden im selben Jahr eigens Gesetze zum Umweltschutz verabschiedet. Kürzlich hat die Regierung überdies angekündigt, weitere Umweltgesetze mit verpflichtenden Umweltverträglichkeitsprüfungen auf den Weg bringen zu wollen. Außerdem wurde im Parlament der Vorschlag eingebracht, eine Kommission zur nachhaltigen Entwicklung des Flusses Irrawaddy einzurichten. Viele der bereits vorhandenen Gesetzesvorgaben sind bisher allerdings kaum spezifiziert worden. So ist beispielsweise weiterhin unklar, welche Standards Umweltverträglichkeitsprüfungen zu Grunde liegen sollen.

Auch ging *BASF* im September 2011 ein *Joint Venture* mit *Lynas* ein, einem australischen Produzenten von Seltenen Erden, der in der Kritik steht, weil seine Produktionsstätten nicht einmal ökologischen Mindeststandards entsprechen.[8]

Welchen Weg könnten deutsche beziehungsweise europäische Investoren in Myanmar einschlagen? Zwei Szenarien sind denkbar: Im besten Fall nehmen sie sich ihre eigenen Beteuerungen zu Herzen und tragen zu einer ökologisch und sozial nachhaltigeren Entwicklung des Landes bei. Im ungünstigsten Fall allerdings passen sie sich schlichtweg den derzeitigen Gegebenheiten im burmesischen Rohstoffsektor an. Dann allerdings hätten europäische Investoren nicht nur einen Anteil am Fortbestehen des negativen Entwicklungspotenzials burmesischer Rohstoffe, sondern sie hätten zudem gravierende Umweltverschmutzungen und Menschenrechtsverletzungen mit zu verantworten.

Verheerende Auswirkungen

Eine Reihe von Studien und Berichten machen deutlich, dass der Abbau von Rohstoffen in Myanmar derzeit weder in ökologischer, noch in sozialer Hinsicht als nachhaltig gelten kann. Viele Großprojekte ziehen beträchtliche Umweltzerstörungen nach sich, welche die Lebensgrundlage der in diesem Gebiet angesiedelten Bevölkerung bedrohen. Beim Bau eines großangelegten Staudamms beispielsweise werden Siedlungsgebiete, religiöse und kulturelle Stätten sowie fruchtbares Ackerland, auf das viele Bäuerinnen und Bauern angewiesen sind, überflutet und damit zerstört. Um die ökologischen Schäden solcher Projekte einzudämmen, hat die burmesische Regierung jüngst erste Schritte eingeleitet.[9]

Zu den gravierendsten negativen Auswirkungen von Großprojekten zählen allerdings nicht nur Umweltzerstörungen, sondern ebenso die Verletzung elementarer Menschenrechte und die Missachtung indigener Rechte durch Landnahme[10], fehlende Konsultation und Information der Bevölkerung sowie unzureichende Entschädigungen. Deutlich wird dies zum Beispiel im Fall der *Yadana*-Gaspipeline, die unter anderem betrieben wird vom französischen Erdölkonzern *Total* (siehe Karte 2, S. 8). Es gibt zahlreiche Berichte über Zwangsumsiedlungen, Folter, Vergewaltigungen und Mord im Zusammenhang mit dem Projekt.[11]

Ermutigt durch den Transformationsprozess, spricht sich die burmesische Bevölkerung, die solche Menschenrechtsverletzungen über Jahre hinweg stillschweigend hinnehmen musste, mittlerweile zunehmend vehement gegen Großprojekte aus.[12] Aktuelle Beispiele hierfür finden sich in verschiedenen Sektoren, sind allerdings nicht immer von Erfolg gekrönt: Während der Bau zweier indischer Staudammprojekte abgesagt wurde, wurde die Errichtung des chinesischen *Myitsone*-Staudamms lediglich ausgesetzt und im Falle der Kupfermine von *Monywa* kam es sogar zu einer gewaltsamen Niederschlagung der Proteste. Hierin zeigt sich, dass es bisher keine wirksamen Mechanismen zur Schlichtung von widerstreitenden Flächennutzungsinteressen gibt. Zusätzlich bedingt das vorherrschende Klima von mangelnder Rechtsstaatlichkeit, dass Bestimmungen nur unzureichend oder gar nicht umgesetzt werden. Infolgedessen kommt es immer wieder zu verheerenden Menschenrechtsverletzungen.

Angesichts dieser Ausgangslage ist somit zu befürchten, dass auch von europäischen Investoren unterstützte Großprojekte zum Abbau von Rohstoffen künftig ähnlich gravierende Auswirkungen nach sich ziehen werden – es sei denn, gewisse Standards werden befolgt. Neben der burmesischen Regierung kommt dabei vor allem den europäischen Investoren selbst, aber auch der deutschen Bundesregierung und der *Europäischen Union* (EU) eine große Verantwortung zu.

Verhängnisvolle Freiwilligkeit

Die Grundvoraussetzung für den nachhaltigen Abbau von Rohstoffen bildet das *Do-no-harm*-Prinzip, welches der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs, John Ruggie, in seinem 2008 vorgestellten Referenzrahmen zur Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte darlegte, und dessen Erarbeitung aktiv von der deutschen Bundesregierung unterstützt wurde. Seinen Ausdruck findet es außerdem in OECD-Richtlinien und den UN-*Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*. Unternehmen sind demnach nicht nur verpflichtet, nationale Gesetze zu achten, sondern ihnen kommt darüber hinaus eine Sorgfaltspflicht für die gesamte Lieferkette zu.[13]

Das heißt im Falle Myanmars, dass Unternehmen entsprechende Vorkehrungen treffen müssen, damit es im Zuge von Großprojekten nicht mehr zu gravierenden Umweltzerstörungen und Menschenrechtsverletzungen durch die burmesische Armee oder andere Gewaltakteure kommt wie im Fall der *Yadana*-Gaspipeline. Außerdem müssen Unternehmen das Gleiche für ihre Zulieferer garantieren. Dies ist vor allem für den Bergbau relevant, denn es gibt kaum international agierende deutsche Bergbaukonzerne, die in Myanmar tätig werden könnten, wohl aber Chemieriesen wie *Bayer, Henkel* oder *BASF,* die auf die Zulieferung von Rohstoffen angewiesen sind. Neben Unternehmen müssen auch Banken, Versicherer und andere Dienstleister prüfen, inwiefern ihre Partner beziehungsweise Kunden in Umweltzerstörungen und Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind und gegebenenfalls Entschädigungen bereitstellen. Dies zu gewährleisten könnte sich als schwierig herausstellen in einem Land wie Myanmar, in dem die Effektivität des Justizwesens bis heute angezweifelt wird, ist aber nichtsdestotrotz unverzichtbar.

Neben dem Grundsatz der Sorgfaltspflicht muss ein in sozialem Sinne nachhaltiger Abbau von Rohstoffen außerdem die Einhaltung von Mechanismen zur lokalen Mitbestimmung beinhalten. Dies schließt den Grundsatz der freien Einwilligung nach vorhergehender umfassender Information (*Free Prior Informed Consent*) ein. Ein aktueller Bericht burmesischer NGOs zeigt, dass insbesondere ethnischen Minderheiten diese Rechte systematisch versagt werden. Das zeigt sich im Falle der *Shwe*-Gaspipeline im Rakhine-Staat ebenso wie im Falle des *Kadaik*-Staudammprojekts im Mon-Staat und in vielen weiteren Projekten.[14] Über Informationen hinaus müssen zudem angemessene Entschädigungen für die betroffene Bevölkerung bereitgestellt werden.

Eine Chance, der lokalen Bevölkerung über die rein finanzielle Entschädigung hinaus Perspektiven aufzuzeigen, könnte im Aufbau verarbeitender Industrien liegen. In diesem Fall müsste allerdings dafür Sorge getragen werden, dass dort nicht nur ausländische, sondern vor allem burmesische ArbeiterInnen beschäftigt sind, die angemessen entlohnt werden. Zunächst müssten sie allerdings sukzessiv für eine Tätigkeit in der verarbeitenden Industrie qualifiziert werden. Unter anderem könnte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beim Aufbau eines dualen Ausbildungssystems Unterstützung leisten. Eine Entwicklungsperspektive, die auf eine Anhebung des Wohlstandsniveaus, Ernährungssicherheit und ähnliche Aspekte abzielt, scheint allerdings nicht im Interesse der derzeitigen europäischen

Rohstoff- beziehungsweise Investitionspolitik zu liegen. Dass alternative Entwicklungspfade durchaus möglich sind, zeigt beispielweise der staatliche Pensionsfonds Norwegens, der die Einnahmen aus dem Verkauf von Öl investiert, um für die Zeit vorzusorgen, in der die Ölreserven der Nordsee zur Neige gehen.

Um die Erträge aus Rohstoffverkäufen wie im Fall Norwegens im Sinne der gesamten Bevölkerung zu nutzen, ist jedoch die Transparenz von Zahlungsströmen eine wichtige Voraussetzung. Derzeit wird Myanmar in den einschlägigen Rankings noch als hochgradig intransparent eingestuft und Korruption bleibt ein weit verbreitetes Problem. Das bedeutet, dass die Bevölkerung kaum Informationen über die Verwendung öffentlicher Gelder erhält. Das Parlament muss mittlerweile zwar dem Budget zustimmen und 2012 wurde ihm erstmals ein Haushaltsentwurf vorgelegt. Darin war allerdings nicht die Herkunft der Einkünfte aufgeführt, sodass nicht sichergestellt werden konnte, dass tatsächlich alle Einkünfte aus dem Verkauf von Rohstoffen in den Staatshaushalt fließen.

Außerdem bleibt weiterhin unklar, wer für die Überwachung der Zahlungsströme zuständig ist und welche Rolle Staats- und/oder Militärunternehmen wie *Myanmar Oil and Gas Enterprise* (MOGE), *Union of Myanmar Economic Holding Limited* (UMEHL) oder *Myanmar Economic Cooperation* (MEC) dabei spielen. Neben der burmesischen Regierung glänzten auch die am Rohstoffabbau beteiligten Unternehmen bislang nicht durch Transparenz: Von den zehn wichtigsten Öl- und Gasunternehmen unterstützen nur *Chevron* und *Total* die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), der auch die burmesische Regierung in Kürze beitreten möchte. De facto aber hat lediglich der Konzern *Total* auf massiven zivilgesellschaftlichen Druck und Boykotte hin einmalig veröffentlicht, wie viel er 2008 an die burmesische Regierung zahlte, und selbst in diesem Fall wurde nur ein geringer Teil der tatsächlich erfolgten Zahlungen offen gelegt.[15]

Nach der Einschätzung von David Allen, Mitbegründer der zivilgesellschaftlichen Organisation *Spectrum*, könnten europäische Investoren jedoch zukünftig eine entscheidende Rolle bei der Einführung von Geschäftsintegrität spielen.[16] Angesichts ihrer kommerziellen Eigeninteressen erscheint es allerdings unwahrscheinlich, dass sie dies ohne externe Anreize oder regulatorischen Druck tun. Dies geht unter anderem aus einer aktuellen Studie des niederländischen *Centre for Research on Multinatinal Corporations* (SOMO) hervor, in der untersucht wird, inwiefern europäische Unternehmen ihre Sorgfaltspflicht im Hinblick auf Konfliktrohstoffe einhalten, und dabei zu Besorgnis erregenden Ergebnissen kommt.[17] Gefragt ist an dieser Stelle vor allem die EU, die im Rahmen des Besuchs der *EU-Myanmar Task Force* im November 2013 in Yangon ankündigte, mit der burmesischen Regierung in einen Dialog über den Abbau von Rohstoffen treten zu wollen und in dessen Rahmen ökologische und soziale Auswirkungen extraktiver Industrien zu thematisieren. Darüber hinaus wurde explizit auf die Notwendigkeit der Verbesserung von Transparenz in diesem Bereich verwiesen.[18] Dem müssen nun weitere Schritte folgen.

Infobox 3

Myanmar in internationalen Transparenz-Rankings

Myanmar belegt unter 100 Ländern den vorletzten Platz im *Open Budget Survey* 2012, in dem die Transparenz von Staatshaushalten gemessen wird. Im *Resource Governance Index* 2013, der insbesondere die Steuerung des Öl-, Gas- und Minensektors bewertet, nimmt das Land gar den letzten von 58 Plätzen ein. Im Korruptionsindex von *Transparency International* hingegen verbesserte sich Myanmar von Rang 172 im Vorjahr auf Rang 157 von 177 Ländern im Jahr 2013.

Handlungsspielraum der EU

Wenn die europäische Politik nicht bereit ist, im Falle Myanmars auf einen alternativen Entwicklungspfad hinzuwirken, der das Wohl der gesamten Bevölkerung einschließt, so sollte sie wenigstens die Einhaltung der oben genannten Leitlinien zu Transparenz, lokaler Mitbestimmung und unternehmerischer Sorgfaltspflicht gewährleisten. Dazu muss die EU Investoren in Form von rechtlich bindenden Vorgaben in die Pflicht nehmen. Entsprechend zivilgesellschaftlicher Forderungen sollten Gesetzesvorgaben im Sinne einer langfristigen Stabilisierung und Entwicklung des Landes in eine umfassende Strategie eingebettet sein, die weitere außenpolitische und/oder finanzielle Instrumente beinhaltet. Außerdem sollten sich die spezi-

fischen Gesetzesvorgaben auf einen Ansatz stützen, der die oben angeführten Risiken in den Mittelpunkt rückt. Dahingehend sollten Investoren einerseits dazu verpflichtet werden, Strategien für Risikomanagement zu entwerfen und zu implementieren. Andererseits sollten sie sich regelmäßig unabhängigen Prüfungen unterziehen und ihre Anstrengungen zur Einhaltung der Standards offenlegen.[19] Denn nur wenn europäische Investoren gesetzlich zu solchen Schritten verpflichtet werden und ihnen bei Nichteinhaltung Sanktionen drohen, kann letztlich verhindert werden, dass sie sich aus der Verantwortung stehlen, wenn es in den kommenden Jahren weiter zu gravierenden Umweltverschmutzungen oder Menschenrechtsverletzungen im burmesischen Rohstoffsektor kommt.

Anmerkungen

1. Siehe den Beitrag von Michael Hackmann, S. 19

2. Vgl. Duscha, Waldemar (2013): *Großkonzerne bereiten den Weg nach Myanmar*. In: Germany Trade & Invest. http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=856794.html

3. Dies geht aus dem Bericht eines Schweizer Nachrichtenportals hervor: o. A. (2013): *Investitionen in Myanmar?* In: Wirtschaft.com. http://www.wirtschaft.com/20131016-investitionen-in-myanmar-142648

4. Weiterführende Informationen zu *Glencore Xstrata plc* finden sich bei Breininger, Lilli; Reckordt, Michael (2011): *Rohstoffrausch. Die Auswirkungen von Bergbau in den Philippinen*.

5. Siehe den Beitrag von Uwe Hoering, S. 9

6. Vgl. BASF (2013): Pressemitteilung unter http://www.basf.com/group/pressemitteilungen/P-13-286

7. Ausführliche Informationen sind zu finden unter http://publiceye.ch/de/case/syngenta-bayer-basf/

8. Vgl. Lee, Jade (2012): *Seltene Erden – Fluch oder Segen für Malaysia?* http://www.asienhaus.de/public/archiv/bergbau-nr3_malaysia.pdf

9. Eine detaillierte Studie der *Burma Environmental Working Group* gewährt einen Einblick in das ökologische Gefahrenpotenzial von Großprojekten und die burmesische Umweltpolitik vergangener Jahre: The Burma Environmental Working Group (2011): *Burma's Environment. People, Problems, Policies*. http://www.bewg.org/pubs/finish/4/34

10. Siehe dazu den Beitrag von Benjamin Merci, S. 29

11. Die NGO *EarthRights International* berichtet seit Jahren über Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der *Yadana*-Gaspipeline. http://www.earthrights.org/campaigns/yadana-pipeline

12. Siehe dazu den Beitrag von Christina Grein, S. 39

13. Vgl. OECD *Due Diligence Guidance For Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* (2011): http://www.nam.org/~/media/7F661DDEF0BA4720B3C002A3D96B14EB/OECD_Guidelines.pdf und UN *Guiding Principles on Business and Human Rights* (2011): http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

14. Nationalities Youth Forum/Students Youth Congress of Burma (2013): *Excluded – Burma's Ethnic Nationalities on the Margins of Development & Democracy*: http://www.burmalibrary.org/docs15/Excluded-en-red.pdf

15. Arakan Oil Watch (2013): *Burma's Resource Curse. The case for revenue transparency in the oil and gas sector*. http://www.burmalibrary.org/docs13/Burmas_Resource_Curse%28en%29-red.pdf

16. Bruce, Victoria (2013): *Myanmar's Budget Blues ... Report highlights need for greater budgetary transparency*. M-Zine+ Trends & Tech. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Myanmar-Budget-Transparency_short_Mzine-Issue-20-Vol-2_20130516.pdf

17. Steinweg, T.; ten Kate, G. (2013): *Conflict Due Diligence by European Companies*. http://www.somo.nl/publications-en/Publication_4003

18. Siehe den Beitrag von Uwe Hoering, S. 9

19. Global Witness (2013): *Breaking the links between natural resources and conflict: The case for EU regulation*. http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/BreakingtheLinks_ENG.pdf und AK Rohstoffe (2013): *Für eine demokratische und global gerechte Rohstoffpolitik*. http://alternative-rohstoffwoche.de/wp-content/uploads/2013/11/forderungspapier_web-1110-2013.pdf

Landraub per Gesetz

Burmas Landreformen – Marginalisierung einer Mehrheit?

Benjamin Merci

Land Grabbing stellt in Myanmar keinen Einzelfall dar. Davon betroffen sind insbesondere die ethnischen Minderheiten. Mit der wirtschaftlichen Öffnung des Landes und dem begonnenen Wettstreit um Myanmars Ressourcen sind neue Landgesetze in Kraft getreten, welche die Rechte der Bauern schützen sollen. Befürchtungen wachsen aber, dass damit eine Grundlage für den legalisierten Landraub geschaffen wurde.

Burma gilt als Asiens *Final Frontier* und hat sich mit seiner wirtschaftlichen Öffnung für internationales Kapital interessant gemacht. Im Zuge des globalen Wettlaufs um Land wecken seine Landressourcen seit einigen Jahren nationales und internationales Interesse. Vergleichende Studien zu Zahlen landwirtschaftlicher Erträge aus Nachbarländern lassen auf eine Steigerung burmesischer Erträge, die zurzeit noch unter ihrem Potential liegen, hoffen.[1]

Nicht umsonst liegt der Fokus einer strategischen Ausrichtung in dem 20-Jahres-Plan für nationale Entwicklungs- und Wachstumsstrategien (*Myanmar Comprehensive Development Vision*)[2] auf dem Ausbau von Landwirtschaft und Agrarindustrie. Der Ausbau der landwirtschaftlichen Industrie soll nicht nur Importe ersetzen, sondern besonders auch die Exportkapazitäten von Burma erhöhen. Burmas Position zwischen Indien, China und den ASEAN-Staaten – Regionen mit einer hohen Nachfrage an Produkten aus der Landwirtschaft – kommt dabei eine bedeutende Rolle zu.

Auch die *Europäische Union* (EU) möchte von diesen Potenzialen profitieren. So hat die EU-*Myanmar Task Force*[3] ihre Bereitschaft erklärt, eigene Erfahrungen für den politischen Bildungsprozess bezüglich der Entwicklung von Landwirtschaft weiterzugeben. Gemeinsam entwickelte und von der EU finanzierte Projekte, beispielsweise im Bereich der Landrechte, sollen Burmas akute Bedürfnisse im Bereich der landwirtschaftlichen Entwicklung unterstützen.[4]

Genau das jedoch könnte weitreichende Folgen für einen Großteil der burmesischen Gesellschaft haben, in der mindestens 70 Prozent der Bevölkerung auf Land angewiesen sind, um zu überleben. Denn dieses Potential birgt Chancen, wenn die ländliche Bevölkerung in den Prozess der landwirtschaftlichen Transformation einbezogen wird, aber vor allem auch Risiken, wenn man vergleichende Beispiele aus der ganzen Welt heranzieht.

Auf wie viel Land es Spekulanten und Investoren aktuell tatsächlich abgesehen haben, ist schwer zu sagen. Das *Environmental Law Institute* aus Washington schätzt, dass in den letzten 20 Jahren mehrere hunderttausend Hektar Land an Unternehmen der Agrarindustrie gegangen sind. Zwischen 2001 und 2011 sollen 204 Unternehmen mit Privatkonzessionen von über 810.000 Hektar ausgestattet worden sein. Weiterhin hat eine Studie der *Food Security Working Group*[5] von 2011 knapp 6,5 Millionen Hektar Land ausgemacht, die für Land- und Viehwirtschaft geeignet wären und derzeit, zumindest offiziell, nicht genutzt werden. Das *Ministerium für Landwirtschaft und Bewässerung* hat in seinem Agrar-Entwicklungsplan (*Masterplan for the Agriculture Sector*) das Ziel ausgegeben, knapp vier Millionen Hektar davon für die industrielle Landwirtschaft bereitzustellen.

Trotz der hohen medialen Aufmerksamkeit, die das Thema in den letzten Jahren erhalten hat, ist auch in Burma die Datenlage weiterhin sehr eingeschränkt oder unvollständig. Vermehrt berichten Medien von landwirtschaftlichen, infrastrukturellen und ressourcenextraktiven Projekten. Intransparente Vertragsverhandlungen erschweren jedoch eine Übersicht über

angestrebte Projekte und deren Größe. Dazu kommt, dass eine Erhebung von Zahlen erschwert wird, weil vor allem Burmas Grenzregionen von der burmesischen Regierung statistisch gar nicht erfasst werden können. Genau in den Grenzregionen werden jedoch die meisten Investitionen und Menschenrechtsverstöße im Zusammenhang mit Land vermutet.

Burma – Asiens neues Rohstoffdepot

Seine Lage zwischen Indien, China und Südostasien macht Burma strategisch zu einer wichtigen Drehscheibe für die Versorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen. Während vor allem Malaysia, Singapur und Vietnam in großflächige Projekte investieren, die der Errichtung von Palmöl- oder Kautschukplantagen dienen sollen, haben Indien und China die Wasserreserven von Burma zum Ziel ihrer Investitionen gemacht. Eine weitere Kapitalanlage bilden der Ausbau von Häfen und andere infrastrukturelle Projekte, zu denen zum Beispiel Minen und *Sonderwirtschaftszonen* (SEZs) oder aber auch der Tourismussektor zu zählen sind (siehe Karte 2, S. 8 und 3, S. 34).

Bei vielen Projekten ist zu befürchten, dass bei ihrer Planung und Realisation eine Vertreibung von Menschen einkalkuliert wird. Spricht man bei der *Monywa*-Mine von ‚nur' 500 Umsiedlungen, könnten beim Wasserkraftprojekt *Myitsone* im Kachin-Staat rund 20.000 Menschen und eine Fläche von 766 Quadratkilometern betroffen sein. Ähnliche Flächenausmaße erreicht auch die SEZ *Dawei*, laut der *Dawei Development Association*. Man geht davon aus, dass für die Errichtung dieses Projekts bis zu 50.000 Menschen umgesiedelt werden müssten. Und sie ist nur eine von zehn SEZs, die geplant sind.

Landrechte – Reformen für wen?

Von den aktuellen Schätzungen abgesehen, wie groß das Ausmaß von *Land Grabbing* ist, beziehungsweise welche potenziellen Flächen bedroht sind: Fakt ist, dass die Rahmenbedingungen für den Prozess derzeit bestehen und Landnahmen stattfinden, was auch die vielen Studien und Dokumentationen burmesischer und anderer internationaler *Nichtregierungsorganisationen* (NGOs) belegen. Burma zeichnet sich durch einen schwachen und korrupten Staatsapparat mit fehlender Rechtsstaatlichkeit aus, der immer noch von einer kleinen Elite kontrolliert wird. In der multiethnischen Nation mit ethnischen Differenzen und Konflikten herrscht eine ungleiche Behandlung verschiedener Gesellschaftsgruppen. Sowohl die politische Partizipation, als auch der Zugang zu Rechtssystemen variiert zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen.

Konflikte um Burmas Landflächen ergeben sich aktuell nicht zuletzt auch deswegen, weil Land rechtlich einen neuen Status erhalten hat. Zum ersten Mal in Burmas Geschichte ist Land zu einer Ware kommerzialisiert worden. Bis 1988 war die Bodenpolitik noch nach der sozialistischen Idee ausgerichtet, in der es als Produktionsfaktor zentralisiert vom Staat verwaltet wurde. Mit der Verfassung von 2008 ermöglicht der Staat Besitz und den Schutz privater Besitzrechte, auch wenn der Staat seine Monopolherrschaft über Land de facto schon seit 1988 sukzessiv gelockert hat.[6] Nichtsdestotrotz verteilt der Staat nur Besitzrechte. Land als Eigentum bleibt dem Staat vorbehalten, was ihn letztendlich zum ultimativen Eigentümer von Land macht! 2012 verabschiedete das burmesische Parlament drei Gesetze, die direkt oder indirekt den Status von Land mitbestimmen: Den *Farmland Act*, das *Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law* (VFV) und das *Foreign Investment Law* (FIL).

Der *Farmland Act* erlaubt es, Land zu registrieren und mithilfe eines Landtitels (*Land Use Certificate*) Ansprüche auf Land offiziell geltend zu machen. Das beinhaltet jedoch nicht die Berücksichtigung von ‚traditionellen' Landrechten, die oft kollektive Besitzrechte einer Gemeinschaft darstellen und nicht wie die westlichen individuellen Exklusivrechte funktionieren, bei denen meistens ein Individuum Besitzer oder Eigentümer einer Landfläche ist. Das VFV ermöglicht es, freies, brachliegendes oder unberührtes Land aufzukaufen und umzuverteilen. Bis zu 20.000 Hektar unregistrierten Landes mit einer Pachtdauer von bis zu 30 Jahren können erworben werden. Das gilt gleichermaßen für ausländische wie inländische Investoren.[7]

Die drei neuen Gesetze zusammen erlauben den BesitzerInnen von Landtiteln dauerhafte Landnutzungsrechte mit der Option, diese zu verkaufen, zu verpachten, zu tauschen oder zu verpfänden. Dem

Staat, der sich das Recht von Landenteignungen vorbehält, obliegt es, sogenanntes Brachland an potentielle Investoren zu verteilen, wenn dies im langfristigen öffentlichen Interesse ist. Nach internationalem Recht sind Landenteignungen und -umverteilungen durch Staaten durchaus legitimiert, wenn sie einem öffentlichen Interesse dienen und unter der Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit und Entschädigungszahlungen geschehen. Was genau im Interesse des burmesischen Staates und der Öffentlichkeit liegt, wird jedoch nicht konkretisiert. Zudem liegt Burma laut *Transparency International* auf dem 157. von 177 Plätzen des Korruptionsindex. Es ist daher zu befürchten, dass dem öffentlichen Interesse bei vielen Projekten mit Bezug zu Landverteilungen wohl eher eine untergeordnete Rolle zugeschrieben wird, da Verstrickungen von Wirtschaft und Politik in Burma keine Seltenheit sind.

„Traditionelle Landrechte sind nicht weniger legitim, auf dem Papier sind sie jedoch weniger legal."

Institutionelle Benachteiligung für Kleinbauern

Die ohnehin schon schwachen Landrechte von KleinbäuerInnen werden durch das 2012 verabschiedete FIL weiter geschwächt. Mit seiner Einführung wird es ausländischen Investoren ermöglicht, Pachtverträge mit Landnutzungsrechten von einer Dauer bis zu 50 Jahren abzuschließen. Oft werden diese Verträge unter geringen sozial- und umweltverträglichen Auflagen und hoher rechtlicher Absicherung der Investoren verhandelt.[8]

Die Kombination der drei Gesetze führt laut KritikerInnen dazu, dass Ansprüche seitens KleinbäuerInnen, die sich de facto sowieso schon außerhalb des nationalstaatlichen Gesetzes befinden, zusätzlich kompromittiert werden. Ihre Ansprüche sind weder rechtlich festgehalten, geschweige denn im Rechtssystem verankert. Die Ignoranz gegenüber traditionellen Rechten seitens des Staates in der Kombination mit Unwissenheit auf der Seite von KleinbäuerInnen im Umgang mit modernen (westlichen) Landrechten führt dazu, dass auf ein Stück Land mehrere rechtliche Ansprüche bestehen, von denen allerdings einige stärker sind als andere. Dabei sind traditionelle Landrechte nicht weniger legitim, auf dem Papier sind sie jedoch weniger legal. In Bezug auf Landrechte würde eine gleiche Behandlung aller bedeuten, speziell ärmeren Bevölkerungsgruppen Rechtsschutz zuzusichern und zum Beispiel indigenes Bodenrecht anzuerkennen. Der aktuelle Fokus auf Privateigentum und die fehlende Berücksichtigung anderer Eigentumssysteme führen stattdessen zu einer asymmetrischen Rechtssicherheit, die besonders schwache Gesellschaftsgruppen in ihrem Anspruch auf Land benachteiligt. Unter diesen Gesichtspunkten kritisieren NGOs die neuen Gesetze als zu schwach, um eine echte Sicherheit für KleinbäuerInnen darzustellen. Mehr noch, sie werden sogar als Grundlage für legalisiertes *Land Grabbing* gesehen.

Infobox

Kambodscha – Europäische Handelspolitik fördert Land Grabbing

Wie entwicklungspolitische Maßnahmen unter bestimmten Umständen ihr Ziel verfehlen können, kann man seit 2009 in Kambodscha beobachten. In diesem Jahr startete die EU auch dort ihre Initiative *Everything but arms*, die ins Leben gerufen wurde, um die wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungsländern zu fördern und Armut zu bekämpfen. Seitdem gewährt Brüssel Kambodscha das Recht, unter anderem Zucker zollfrei in die EU zu exportieren. Dieser ökonomische Anreiz hat einen regelrechten Zuckerboom ausgelöst, in dessen Folge internationale Konzerne und nationale Eliten geschätzte 75.000 Hektar Land aufgekauft haben, um von dem Angebot der EU zu profitieren. Laut lokalen NGOs wurden die Aneignungen von Land im Zuge gewaltsamer Vertreibungen, Raub und Zerstörung von Ackerland und anderen Menschenrechtsverletzungen durchgeführt. Rund 10.000 Menschen sind von diesen Landnahmen negativ betroffen und verloren mit ihrem Land auch ihre Existenzgrundlage.[10]

Europa in Burma – Erste Annäherungsversuche

Aufgrund der Tatsache, dass die europäischen Sanktionen gegen Burma erst 2011 ausgesetzt wurden, sind europäische Investitionen bisher gering. Die laufenden bilateralen Verhandlungen für eine langjährige Partnerschaft zwischen der EU und Burma lassen jedoch darauf schließen, dass beim angestrebten wirtschaftlichen Engagement von Europa und hier ansässigen Unternehmen die Landwirtschaft und der Bergbau und damit verbunden natürlich Landfragen eine besondere Rolle spielen werden.

Die Frage ist, ob sich europäische Investoren beim Landerwerb in Burma über die bestehenden Gesetze und Bestimmungen hinaus an internationale Standards und Verpflichtungen halten werden, die unter anderem einen besonders Schutz von betroffenen Bevölkerungsgruppen wie ihre informierte Zustimmung (*Free Prior Informed Consent*) verlangen. Auch die EU unterstützt in ihren Leitlinien für Landpolitik (*Land Policy Guidelines von* 2004 der *EU Task Force on Land Tenure*[9]) formal Landrechte und deren Einhaltung, sowie auch andere Maßnahmen zur Stärkung von rechtlichen Regelungen in Bezug auf Landrechte und *Good Governance*. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und in welchem Rahmen diese Richtlinien bei wirtschaftlicher Kooperation ernsthaft zum Tragen kommen und welche Auswirkungen sie auf die Landverteilung haben werden (siehe Infobox).

Anmerkungen

1. Buchanan, J.; Kramer, T.; Woods, K. (2013): *Developing Disparity. Regional Investment in Burma's Borderlands*. Den Haag: Transnational Institute, Burma Center Netherlands. http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/tni-2013-burmasborderlands-def-klein-def.pdf

2. Kudo, T. (2012): *Industrialization Strategy in Myanmar and MCDV*. In: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, (2012): Globalization and Development Strategy in Myanmar toward ASEAN Economic Integration. Summary Report of ERIA Capacity Building Program Nay Pyi Taw Seminar and Workshop 2012 at Myanmar International Convention Center.

3. Siehe dazu den Beitrag von Uwe Hoering, S. 9

4. Myanmar – EU Taskforce (2013): *Agricultural Aspects*. Brüssel: Commission Européenne – MEMO/13/975 11/11/2013.

5. Food Security Working Group (2011): *Upland Land Tenure Security in Myanmar: An Overview*. Yangon. http://ww.burmalibrary.org/docs16/FSWG-Upland_Land_Tenure_Security-2011-02-ocr-en-red.pdf

6. Centre on Housing Rights and Evictions (2007): *Displacement and Dispossession: Forced Migration and Land Rights in Burma*. Geneva: COHRE Country Report. http://www.cohre.org/sites/default/files/burma_-_displacement_and_dispossession_-_forced_migration_and_land_rights_nov_2007.pdf

7. Food Security Working Group (2013): *Legal Review of Recently Enacted Farmland Law and Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law. Improving the Legal & Policy Frameworks Relating to Land Management in Myanmar*. Yangon. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3274.pdf

8. HURFOM (2013): *Disputed Territory. MON Farmers' Fight Against Unjust Land Acquisition and Barriers to their Progress*. A Report by The Human Rights Foundation of Monland-Burma. Kanchanaburi, Thailand. http://www.rehmonnya.org/reports/DisputedTerritory.pdf

9. EU Task Force on Land Tenure (2004): EU *Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries*. Brüssel. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_Land_Guidelines_Final_12_2004_en.pdf

10. Food Initiative and Action Network (2013): *Wie die EU Land Grabbing in Kambodscha anheizt*. Köln. http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/bilder_allgemein/Themen/Landwirtschaft/13_08_FIAN_Kamboscha_Landgrabbing.pdf

Von der No-Go-Area zum Place-To-Be

Tourismusentwicklung zwischen Nachhaltigkeit und Tourismusboom

Julia Bühler

Auf dem Weg in ein neues wirtschaftliches Zeitalter kommt auch dem Tourismus in Myanmar neue Bedeutung zu. Die Hoffnung auf große Gewinne lassen neue Hotelkomplexe aus dem Boden schießen. Sind die derzeitigen Entwicklungen eine Chance für das ‚Land der goldenen Pagoden' oder bergen sie vor allem das Risiko seines kulturellen, ökologischen und sozialen Ausverkaufs?

Myanmar – das ‚Land der goldenen Pagoden' – hat sich den Tourismus als nationale Priorität auf die Agenda geschrieben. Durch den Tourismus erhofft sich die Regierung einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Armutsreduzierung des Landes. Der Tourismus kann zum Abbau sozialer und räumlicher Disparitäten beitragen, da er als arbeitsintensiver Sektor einer breiten Bevölkerungsschicht, darunter vor allem ungelernten Arbeitskräften, neue Einkommensalternativen im formellen sowie informellen Tourismussektor und entlang der Wertschöpfungskette bietet. Zudem können auch die ländlichen Gebiete vom Tourismus profitieren.

Gleichzeitig birgt der Hoffnungsträger Tourismus eine Reihe von Gefahren für Umwelt und Bevölkerung. Zum einen kommt es durch den Tourismus nicht selten zur Verdrängung anderer Wirtschaftsformen und zu einer zunehmenden Abhängigkeit von saisonalen und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen. Diese Abhängigkeit kann die Existenzgrundlage vieler Menschen in Zeiten von Krisen und Konflikten gefährden, insbesondere in einem Land wie Myanmar, in dem noch immer instabile politische Verhältnisse und zahlreiche bewaffnete Konflikte herrschen. Zum anderen hat sich schon vielerorts gezeigt, welche verheerenden ökologischen, sozialen sowie soziokulturellen Folgen der Tourismus in Entwicklungsländern haben kann, insbesondere dort, wo der Massentourismus seinen Lauf nahm beziehungsweise nimmt.

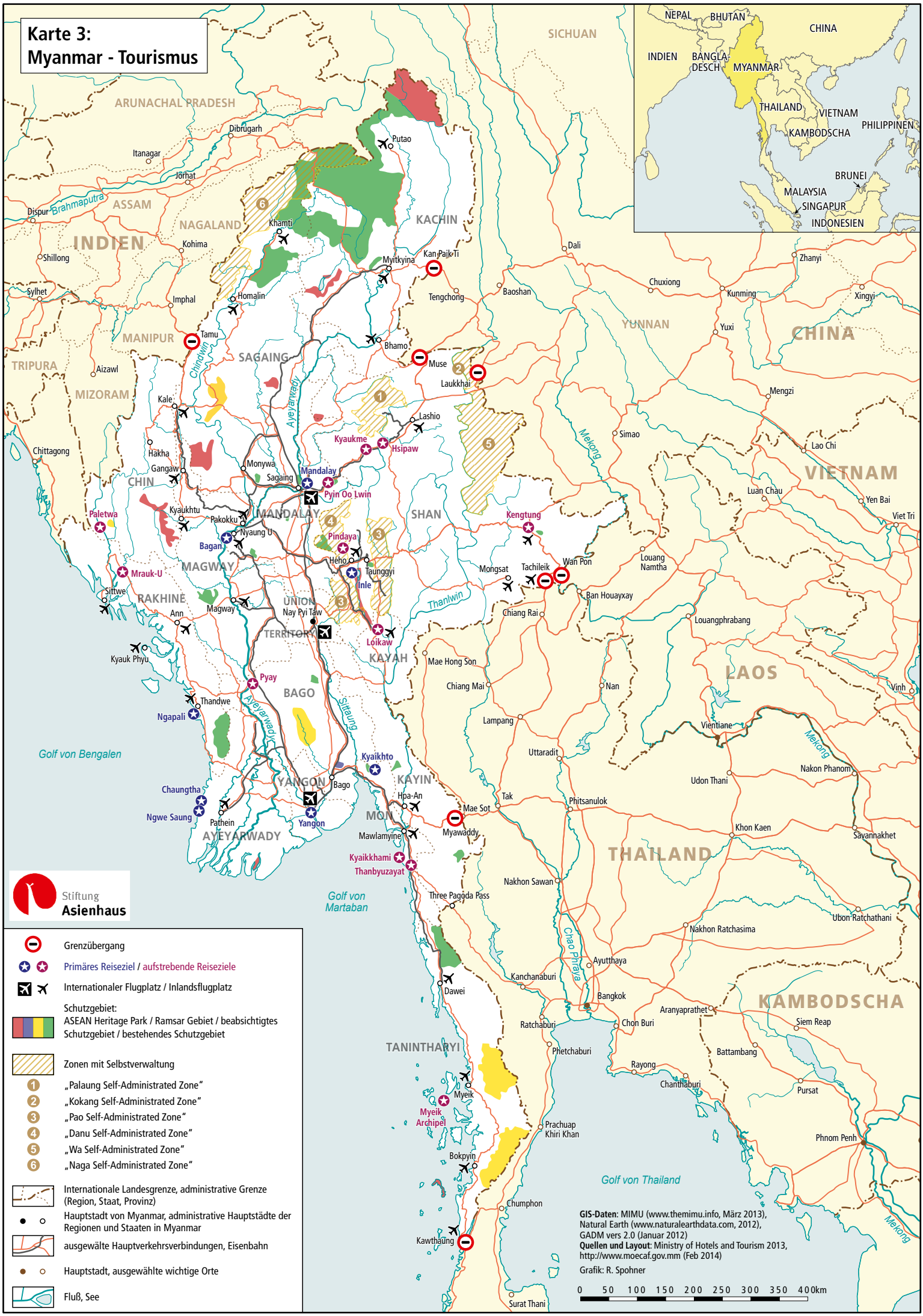
Bekenntnis zur Nachhaltigkeit

Das noch wenig touristisch entwickelte Myanmar bietet die Chance, aus den Erfahrungen anderer Reiseländer zu lernen und den Tourismus als Instrument für eine nachhaltige Entwicklung des Landes und zu Gunsten der lokalen Bevölkerung einzusetzen. Genau diesen Herausforderungen beabsichtigen sich die Regierung und der Privatsektor, repräsentiert durch das *Ministry of Hotels & Tourism* (MOHT) und die *Myanmar Tourism Federation* (MTF), zu stellen.

Erste Schritte wurden durch die Verabschiedung einer *Responsible Tourism Policy* (RTP)[1] im September 2012 eingeleitet, die als Basis für den im Juni 2013 in Kooperation mit der *Asian Development Bank* (ADB) und der norwegischen Regierung veröffentlichten Tourismus-Masterplan 2012–2020 diente. Auf die allgemeinen Richtlinien für einen sozial- und umweltverträglichen Tourismus folgte im Mai 2013 eine *Policy on Community Involvement in Tourism* (CIT), die wie auch die vorangegangene Politikempfehlung mit der Unterstützung der *Hanns-Seidel-Stiftung* in Myanmar entwickelt wurde. Neben der systematischen Einbindung der lokalen Bevölkerung in die regionale Tourismusplanung fordert die CIT auch die Förderung neuer Geschäftsmodelle für Kleinst- und Kleinbetriebe sowie die verstärkte Integration der Gemeinden in die Tourismusindustrie durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze und neuer Tourismusprodukte in Form von *Community-Based Tourism* (CBT) auf lokaler Ebene.[2]

Nachhaltige Tourismusentwicklung erfordert Zeit. Für das sich im wirtschaftlichen Aufbruch befindende Myanmar stellt sich jedoch die Frage, ob der Umset-

Karte 3: Myanmar - Tourismus



zung eines sozial- und umweltverträglichen Tourismus diese benötigte Zeit gegeben wird. Denn der Druck, die touristische Infrastruktur an den Bedarf und die Ansprüche der zunehmenden Touristenankünfte anzupassen, steigt. Wurde bis 2010 aufgrund massiver Vorwürfe zu Menschenrechtsverletzungen noch von einer Reise nach Myanmar abgeraten (siehe Infobox 1), so erfährt Myanmar seit der Öffnung des Landes einen regelrechten Touristenansturm.

Rechnete man im Jahr 2011 noch mit der Überschreitung der Millionengrenze von Touristenankünften im Jahr 2015, so erreichte man dieses Ziel bereits in 2012.[4] Die Tendenz ist steigend, bedenkt man, dass das von Myanmar 2012 unterzeichnete Abkommen über eine Kooperation im Tourismus zwischen Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam für das Jahr 2015 plant, 25 Millionen Besucher in der Region zu begrüßen und über vier Millionen „Austauschtouristen" in jedem dieser Länder zu gewährleisten.[5]

Aber insbesondere andere stark anwachsende asiatische Quellmärkte wie China oder Indien werden einen großen Einfluss auf die touristische Entwicklung des Landes nehmen.

Infobox 1

Der internationale Tourismusboykott

Das von der Regierung 1996 ausgerufene Tourismusjahr sollte Myanmar wieder in den Mittelpunkt des internationalen Tourismus stellen, um die Staatskasse aufzustocken und das internationale Ansehen des Landes zu verbessern. Es folgte ein Aufruf der demokratischen Oppositionspartei des Landes, der *National League for Democracy* (NLD) unter Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi, das Land nicht zu bereisen, solange keine Demokratie herrscht. Dem Reiseboykott lag das Argument zugrunde, dass es infolge des Auf- und Ausbaus der touristischen Infrastruktur zu massiven Menschenrechtsverletzungen kommt. Um die Umwandlung der Kolonialbauten Yangons in Hotels voranzubringen, mussten Einwohner weichen und auch die touristische Entwicklung der historischen Königsstadt Bagan war geprägt von Zwangsumsiedlungen. Der Ausbau der touristischen Infrastruktur erfolgte maßgeblich über Zwangsarbeit, darunter auch von Frauen und Kindern. Der Boykottaufruf richtete sich auch an ausländische Unternehmen, im Land nicht zu investieren. Im November 2010 wurde mit Blick auf die veränderte politische Situation der Aufruf zum Reiseboykott durch die NLD wieder aufgehoben.[3]

Neue Destinationen – Neue Herausforderungen

Die Tourismusentwicklung in Myanmar schreitet sichtlich voran. In den Ballungszentren entstehen in einer enormen Geschwindigkeit neue Hotelkomplexe, allem voran in Yangon und in der Hauptstadt Nay Pyi Taw. Dort hat man sich vor allem auf die Südostasienspiele (SEA Games) im Dezember 2013 vorbereitet. Dennoch kommt es insbesondere in der Hochsaison zu Kapazitätsengpässen in der Hotelbranche, die nicht zuletzt für den enormen Anstieg der Übernachtungspreise in Myanmar verantwortlich sind.[6]

Bisher konzentriert sich der Tourismus sehr stark auf die im Kernland liegenden Touristenzentren des Landes, darunter Yangon, Mandalay und Bagan, der Inle-See im Shan-Staat, der Goldene Felsen in Kyaikto im Mon-Staat und Ngapali im Rakhine-Staat, Myanmars bekannteste Stranddestination. Die Regierung plant in den nächsten Jahren neben dem Ausbau der bereits bestehenden Touristenzentren auch die Erschließung weiterer dezentraler Regionen, der sogenannten ‚Emerging Destinations' (siehe Karte 3, S. 34). Dabei soll der Fokus vor allem auf naturnahen und kulturellen Attraktionen liegen (siehe Infobox 2).[7]

Im Zuge der Tourismusentwicklung Myanmars wird eine hohe Priorität auf den Auf- und Ausbau der noch unzureichenden Infrastruktur gelegt. Vom Ausbau der Flughäfen und des Straßennetzes über die Etablierung eines Telekommunikationsnetzes und einer Energieversorgung bis hin zum Aufbau von neuen Hotelzonen ist viel zu tun, um die grundlegenden Voraussetzungen einer touristischen Entwicklung zu schaffen. In Bezug auf eine nachhaltige und sozialverträgliche Entwicklung werfen die Umsetzungen der touristischen Infrastrukturmaßnahmen bereits jetzt eine Reihe von Fragen auf, vom Landerwerb über die Durchführung bis hin zum Nutzen der Investitionen.

Zunehmende Landnutzungskonflikte

Im Zuge der touristischen Entwicklung werden zwangsläufig Landnutzungskonflikte zunehmen. Ein grundlegendes Problem dabei stellt weiterhin die Frage nach dem Landbesitz dar.[8] Der enorme Landbedarf für Investoren setzt die Regierung unter Druck, lukratives Land in meist kurzer Zeit zu beschaffen. In diesem Prozess spielen Konsultationsgespräche mit der einheimischen Bevölkerung bisher nur eine nachrangige Rolle.

Während eines Hotelprojektes am Inle-See weigerten sich im Juni 2013 lokale Bauern, ihr Land wegen unzureichender Kompensationsmaßnahmen herzugeben. Nachdem sie das beschlagnahmte Land weiterhin bewirtschafteten, drohte man ihnen mit Verhaftungen.[9] In der Stranddestination Ngapali ergeben sich immer mehr Probleme zwischen der örtlichen Bevölkerung und den Strandresorts, die sich weiter ausdehnen und immer mehr in die Ortskerne vordringen.[10] Auch im Mon-Staat breitet sich bereits die Angst vor Landraub und unzureichenden Kompensationsmaßnahmen im Zuge der touristischen Entwicklung aus.[11] Nach jahrelanger Unterdrückung macht sich jedoch zunehmend ein lokaler Aktivismus bemerkbar, sich für die Rechte und Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung einzusetzen.[12] Im Oktober 2012 kam es in Bagan zu der ersten lokalen Protestwelle gegen touristische Infrastrukturprojekte, die es in dieser Form bis dahin nicht gegeben hatte. Die Regierung wurde aufgefordert, das Kulturerbe Bagan zu respektieren und keine weiteren Hotel- und Restaurantbauten auf dem Gelände zuzulassen.[13] Bislang blieben diese Bemühungen jedoch ohne Erfolg. Im November 2013 wurde lediglich entschieden, unbefugtes Bauen in den 46 Kulturerbstätten Myanmars unter Strafe zu stellen.[14]

Eine weitere Herausforderung ergibt sich bei der Durchführung von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen. Vor dem Hintergrund des dringenden Bedarfs an touristischer Infrastruktur und ihrer rasanten Umsetzung werden gegenwärtig kaum Umwelt- oder gar Sozialverträglichkeitsprüfungen durchgeführt. Für das Jahr 2014 plant die Regierung, die bereits bestehenden Hotelzonen auf die in der RTP formulierten Forderungen nach sozial- und umweltverträglichen Kriterien zu überprüfen.[15] Die bisherigen Auswirkungen der Vernachlässigung werden jedoch nur schwer zu beheben sein. In Bagan, am Inle-See und am Goldenen Felsen lassen sich schon heute verheerende Auswirkungen durch den Tourismus beobachten, vor allem was die Müllentsorgung und das Wassermanagement betrifft.[16] Der Erfolg der Regierung, ihre Absichten in Bezug auf soziale und ökologische Mindestanforderungen für Tourismusunternehmen zu etablieren und die nationalen Anforderungen zu Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen bei tourismusrelevanten Projekten zu verbessern, werden im Wesentlichen von der Effektivität einzuführender Kontrollmechanismen abhängig sein.

Die Tatsache, dass die touristischen Investitionen hauptsächlich durch die wirtschaftliche Elite Myanmars,

Infobox 2

Emerging Destinations

Nach Aussagen des Tourismus-Masterplans sollen insbesondere naturnahe Regionen wie Mount Victoria im Chin-Staat und Putao im Kachin-Staat für Trekkingabenteuer sowie das unberührte Myeik-Archipel im Süden des Landes als Tauchparadies gefördert werden. Für den Erhalt der natürlichen Ressourcen und den Schutz menschlicher Lebensgrundlagen ist eine umwelt- und sozialverträgliche Tourismusentwicklung in diesen Regionen unerlässlich. Es gilt, die touristische Attraktivität im Sinne einer intakten Natur aufrechtzuerhalten, um eine zukunftsfähige Tourismusentwicklung in der Region zu gewährleisten.
Im Bereich kultureller Attraktionen soll besonders Loikaw im Kayah-Staat weiter erschlossen werden, das vor allem wegen des Bergvolkes der Padaung und ihrem traditionellen Halsschmuck bei Frauen bekannt ist. Aber auch das Neujahrsfest der Naga im Chin-Staat, an der Grenze zu Indien, steht auf der Prioritätenliste des MOHT. Hier nehmen die in der CIT geplanten *Capacity Building*-Programme für lokale Gemeinschaften eine wichtige Rolle ein, die die lokale Bevölkerung in die touristische Entwicklung einbinden und ihren Interessen und Bedürfnissen Gehör verschaffen sollen. Denn welche Folgen die Vermarktung von Bräuchen und Traditionen ohne Mitbestimmung und falsche Versprechungen haben kann, hat sich im Fall der Padaung gezeigt. Die sogenannten ‚Giraffenfrauen' sind eine beliebte Fotoattraktion und werden ohne Rücksicht auf Verluste als einträgliche Touristenattraktion vermarktet.

den unter der Militärjunta reich gewordenen *Cronies*, getragen werden, nähren die Befürchtungen, dass auch in Zukunft die persönliche Bereicherung dieser Elite über den Interessen der Allgemeinheit stehen wird. Denn die Interessen der Investoren an Golfplätzen oder Luxusresorts decken sich keineswegs mit den Nöten der lokalen Bevölkerung.[17]

Undurchsichtige Geschäftspartner

In Vorbereitung auf das *Visit Myanmar Year* 1996 wurden eine Reihe von touristischen Infrastrukturmaßnahmen durch die damalige Militärjunta veranlasst, deren Umsetzung in die Hände der *Cronies* gegeben wurde und auf Kosten der lokalen Bevölkerung erfolgte. Vereinzelt traten auch ausländische, vor allem Investoren aus Singapur, in den Markt ein. Auch heute ist die Investorenlandschaft im Tourismus durch die ehemaligen Günstlinge der Militärjunta und asiatische Investoren geprägt.[18] Mit der Aussetzung der Sanktionen seitens der USA und der *Europäischen Union* (EU) steigt aber zunehmend das Interesse westlicher Unternehmen, in Myanmar zu investieren.

Diesen Interessen stehen jedoch eine Reihe von Investitionshindernissen gegenüber, nicht zuletzt die mangelnde institutionelle Transparenz, die noch in vielen Wirtschaftssektoren dominierende Staatswirtschaft sowie die unzureichende Infrastruktursituation. Somit werden auch heute noch die Investitionen im Tourismus hauptsächlich durch einheimisches Kapital getragen. Viele der aktuell entstehenden Hotels, die unter dem Markennamen eines transnationalen Unternehmens geführt werden, laufen über Franchise- oder Management-Verträge. Die Immobilien selber gehören heimischen Investoren, vor allem den *Cronies*.

In einem Bericht des *Institute for Human Rights and Business* (IHRB) wird ausländischen Unternehmen und Investoren nahegelegt, ihre potentielle Partnerwahl auf das Genaueste zu überprüfen und Geschäftspartner zu vermeiden, bei denen glaubwürdige Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen bestehen. Vor dem Hintergrund zunehmender Landnutzungskonflikte wird an ausländische Unternehmen appelliert, sich bei ihrem Landerwerb verstärkt dafür einzusetzen, dass dies im Zuge eines angemessenen Konsultationsprozesses erfolgt.[19] Denn solange das für den touristischen Aufbau des Landes benötigte Kapital in den Händen der Wirtschaftselite liegt, werden ausländische Unternehmen und Investoren nicht daran vorbei kommen, mit einem *Crony* zu kooperieren. So wundert es auch nicht, dass der französische Konzern *Accor* mit der *Max Myanmar Group* kooperiert, einem Unternehmen unter Zaw Zaw, der zu den reichsten Unternehmern in Myanmar zählt und auch weiterhin auf der US-amerikanischen Liste sanktionierter Unternehmer steht.[20]

Hinsichtlich einer nachhaltigen Tourismusentwicklung in Myanmar kommt ausländischen Tourismusunternehmen eine große Verantwortung zu, über die Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen hinaus einen freiwilligen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Dies setzt jedoch voraus, dass sich die soziale Unternehmensverantwortung (*Corporate Social Responsibility*, CSR) auf das Kerngeschäft des Unternehmens und nicht nur auf gemeinnützige Nebenprojekte konzentriert. Denn gerade Letztere können als Werbemaßnahme oder Imageaufbesserungen missbraucht werden.[21]

Ausblick

Es scheint, als wären die ersten Weichen für eine nachhaltige Tourismusentwicklung in Myanmar gestellt. Vieles steht bislang jedoch nur auf dem Papier oder in Absichtserklärungen im Rahmen einer zentralpolitisch ausgerichteten Tourismusplanung, die eine regionsspezifische Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsstrategie im Tourismus außer Acht lässt. Das Versprechen, die lokale Bevölkerung an der Tourismusplanung teilhaben zu lassen, stößt in zivilgesellschaftlichen Kreisen auf große Skepsis. Die Befürchtungen bleiben, dass der Tourismus in Myanmar ohne ausreichende Konsultation und damit wieder an den Interessen der betroffenen Bevölkerung vorbei vorangetrieben wird.[22] Aber auch mit Blick auf die deutlichen Wachstumstendenzen im Tourismus in Myanmar nehmen die Bedenken an eine zeitgerechte Umsetzung eines sozial- und umweltverträglichen Tourismus zu. Denn während Luxushotels mit tatkräftiger Unterstützung der Regierung in den Himmel wachsen und auch die ‚Emerging Destinations' zunehmend ins Visier von Investoren rücken, stecken Ansätze einer alternativen Tourismusentwicklung noch in den Kinderschuhen.

Anmerkungen

1. Häusler, Nicole et al. (2012): *Myanmar Responsible Tourism Policy*. Hanns-Seidel-Stiftung. Yangon. http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/121015_Myanmar_Tourism_English.pdf

2. Häusler, Nicole et al. (2013): *Policy on Community Involvement in Tourism (CIT)*. Hanns-Seidel-Stiftung. Yangon. http://www.myanmartourism.org/journals/Community%20Involvement%20Tourism%20in%20Myanmar.pdf

3. Nähere Informationen zu den Hintergründen und der Boykottdebatte finden sich bei Info Birmanie (2011): *Report on Tourism in Burma*. Paris. www.burma.no/noop/file.php?id=4917

4. Hier muss auch auf die beachtliche Zahl von Geschäftsreisen hingewiesen werden, die in 2012 rund 20 Prozent aller Touristenankünfte ausmachten. Vgl. Ministry of Hotels and Tourism (2012): *Myanmar Tourism Statistics*. Nay Pyi Taw. http://www.myanmartourism.org/journals/Myanmar%20Tourism%20Statistics%202012(1).pdf

5. Ko Ko Thett (2012): *Responsible Tourism in Myanmar: Current Situation and Challenges*. Burma Center Prague. Prag. http://www.burmalibrary.org/docs14/Responsible-Tourism-in-Myanmar-Current-Situation-and-Challenges-red.pdf

6. Innerhalb eines Jahres sind die Preise von Nobelhotels um das Dreifache auf durchschnittlich 300 US-Dollar gestiegen. Vgl. Duscha, Waldemar (2012): *Hotelboom in Myanmar*. Germany Trade & Invest (GTAI) http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=787768.html

7. Ministry of Hotels & Tourism (2013): *Myanmar Tourism Master Plan 2013–2020. Final Draft Report*. June 2013. Nay Pyi Taw. http://www.harrison-institute.org/Myanmar%20Tourism%20Master%20Plan%202013-2020.pdf

8. Siehe dazu den Beitrag von Benjamin Merci, S. 29.

9. Democratic Voice of Burma: *Farmers in hiding near Inle Lake as officials crack down on ‚plough protests.*' (12.6.2013).

10. Persönliches Gespräch mit Achim Munz, Repräsentant der Hanns-Seidel-Stiftung in Myanmar.

11. Burma News International: *Tourism raises fears of land grabs*. (18.10.2013).

12. Siehe dazu den Beitrag von Christina Grein, S. 39.

13. Ko Ko Thett (2012).

14. Democratic Voice of Burma: *Ministry bans building within Bagan, other heritage sites*. (28.11.2013).

15. Ministry of Hotels & Tourism (2013).

16. Häusler, Nicole (2014): *Nachhaltiger Tourismus in Myanmar: Erste wichtige Schritte?* In: Köster, Ute; Grein, Christina; Le Trong, Phuong (2014): Handbuch Myanmar. Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Kultur, Entwicklung. Berlin: Horlemann Verlag.

17. Palz, Manuel (2013): *Steiniger Weg in Myanmar. Herausforderungen und Chancen einer sozialen und gerechten Zukunft in dem südostasiatischen Land*. In: Standpunkte International. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin. http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Standpunkte/Standpunkte_international/Standpunkte_int_09-2013.pdf

18. Ministry of Hotels and Tourism (2012).

19. Weitere Informationen zu Forderungen von nachhaltigen Investitionen in Myanmar finden sich bei Institute for Human Rights and Business (2012): *Responsible Investment in Myanmar. The Human Rights Dimension*. London. http://www.ihrb.org/pdf/Occasional-Paper-1-Burma-Myanmar-FINAL.pdf

20. South China Morning Post: *Tycoon Zaw Zaw sees his fortunes rise as ties to old guard bear fruit*. (3.6.2013).

21. Weitere Informationen zur CSR-Debatte im Tourismus finden sich im Positionspapier des EED: Monshausen, Antje; Fuchs, Heinz (2010): *Zauberformel CSR? Unternehmensverantwortung zwischen Freiwilligkeit und Verpflichtung. Ein Beitrag zur Debatte um die Qualität freiwilliger CSR-Maßnahmen im Tourismus*. Bonn. https://www.brot-fuer-die-welt.de/static/shop-eed/100225_eed_profil_10_zauberformel_csr_de_web.pdf

22. Tourism Watch (2013): *Informationsdienst Tourismus und Entwicklung (Nr. 73)*. Brot für die Welt. Berlin. http://tourism-watch.de/files/tw_73_internet.pdf

Neue Freiheiten, neue Proteste

Zivilgesellschaftliche Stimmen und Aktion

Christina Grein

Aus Sicht zivilgesellschaftlicher AkteurInnen ist der gegenwärtige Öffnungsprozess ein zweischneidiges Schwert: Wie das Fallbeispiel der Sonderwirtschaftszone Dawei zeigt, werden die Folgen solcher Großprojekte mittlerweile als Bedrohung für Bevölkerung und Umwelt eingestuft. Andererseits eröffnen sich Räume zur sozialen und politische Organisierung, die zivilgesellschaftliche AktivistInnen auf vielfältige Weise nutzen.

In den letzten drei Jahren kamen mit der Öffnung und dem darauf folgenden Reformprozess in Myanmar viele Entwicklungen ins Rollen. Doch viele dieser Entwicklungen könnten sich als ein zweischneidiges Schwert offenbaren: Die Öffnung und der Reformprozess haben Investitionsinteressen von Regierungen und Privatsektor angekurbelt. Durch die Aussetzung der Sanktionen seitens der westlichen Industriestaaten erhofft sich Myanmars Regierung Wirtschaftswachstum und Wohlstand, viele Menschen erhoffen sich die Verbesserung des Arbeitsmarkts und der unzureichenden Infrastruktur.[1]

Vom 13. bis zum 15. November 2013 fand ein Treffen zwischen der *Europäischen Union* (EU) und Myanmars Regierung, die sogenannte *EU-Myanmar Taskforce*, unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher[2] AkteurInnen und des Privatsektors statt, um über die Fortschritte, Herausforderungen und wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes zu diskutieren und die Rolle der EU in diesem Prozess zu identifizieren. Europäische Investitionsinteressen in Myanmar sind schon seit geraumer Zeit vorhanden, tatsächliche Investitionen sind bis zum jetzigen Zeitpunkt jedoch relativ gering im Vergleich mit Thailand oder China. Die gegenwärtigen Verhandlungen zwischen EU und Myanmar und die Diskussion bezüglich eines Investitionsabkommens sprechen jedoch stark für eine Steigerung der Investitionen auf Seiten Europas in naher Zukunft.

Zunehmend werden Investitionen in den Ressourcenreichtum des Landes getätigt und neue „Entwicklungsprojekte", zumeist in den von Konflikt gezeichneten Grenzregionen des Landes, angesiedelt. In vielen Fällen standen am Anfang dieser Projekte Waffenstillstandsabkommen zwischen Regierung und nicht-bamarischen Nationalitäten.[3] Doch mit der Einsetzung einer zivilen Regierung und neuen Spielräumen für Meinungs- und Versammlungsfreiheit stellt sich eine Bandbreite an Medien, politischen und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen gegen Großprojekte und die Einführung von liberal-wirtschaftlichen Reformen. Viele Infrastrukturprojekte werden inzwischen von einer Vielzahl an zivilgesellschaftlichen AkteurInnen im Land als eine Bedrohung für Bevölkerung und Umwelt eingestuft.

Zivilgesellschaftliche Organisierung im Land

In Myanmar ist eine inzwischen sehr sichtbare Diversität an zivilgesellschaftlichen AkteurInnen aktiv – insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Umweltschutz, *Community Development* und Gender. Die ethnische und kulturelle Vielfalt des Landes spiegelt sich in der Diversität der zivilgesellschaftlichen AkteurInnen im Land wider, von denen viele einen ethnischen beziehungsweise konfessionellen Hintergrund haben.

Die verbreitetsten Formen zivilgesellschaftlicher Organisation sind *Local Non-Governmental Organisations* (LNGOs), *Community-Based Organisations* (CBOs) sowie konfessionelle, studentische, gewerkschaftliche und Jugend-Vereinigungen. Das jährlich vom *Local*

Resource Center (LRC) herausgegebene Verzeichnis von LNGOs in Myanmar führt im Jahr 2012 allein 118 lokale *Nichtregierungsorganisationen* (NGOs) auf, deren Zahl in den kommenden Jahren erwartungsgemäß zunehmen wird.

Glaubensorientierte Organisationen und Vereinigungen (insbesondere buddhistische, islamische, christliche und hinduistische) sind nicht nur historisch, sondern auch aktuell betrachtet, charakteristisch für das Land und stellen eine wichtige Basis für das Leben der Menschen dar. Ein Schwerpunkt vieler lokaler Organisationen ist der Wohltätigkeitssektor mit dem Fokus auf sozialer Fürsorge von Gemeinden und betroffenen Bevölkerungsgruppen. Neben *Capacity Building* von Gemeinden spielt zunehmend auch die *Advocacy*-Arbeit auf lokaler wie auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle. Nach mehreren Jahrzehnten Bürgerkrieg, Militarisierung und staatlicher Unterdrückung haben sich erneut Räume zur sozialen und politischen Organisierung aufgetan. Auch wenn der Grad der globalen Vernetzung bisher noch überschaubar bleibt, sind regionale Netzwerke zu einer treibenden Kraft für zivilgesellschaftliche Aktion herangewachsen.

Spielräume und Barrieren

Einigen LNGOs ist es nun in begrenzten Maßen möglich geworden, zusammen mit der Regierung an wichtigen politischen Anliegen bezüglich ausländischer Investitionen, Umwelt und Landrechten zu arbeiten und Analysen sowie Politikempfehlungen einzubringen. Weiterhin bestehende Einschränkungen sind das gegenwärtige Registrierungsgesetz (siehe Infobox) und die Dominanz wichtiger staatlicher Institutionen.

Einer der wichtigsten Akteure im Bereich Investitionen bleibt auch weiterhin staatsgesteuert, die *Myanmar Investment Commission* (MIC), angesiedelt unter dem Dach des *Ministry of National Planning and Economic Development* und zuständig für die Antragsprüfung von Inlandsinvestitionen. Reformentwürfe für das Investitionsgesetz im Jahr 2012 beinhalten den Vorschlag, die Kommission in ein unabhängiges Gremium zu transformieren und so die Transparenz des Vergabeprozesses von Investitionslizenzen zu erhöhen. Doch die Schlüsselpositionen werden weiterhin von hochrangigen Staatsvertretern besetzt. Zivilgesellschaftliche Gruppen fordern den Einbezug in politische/wirtschaftliche Entscheidungsprozesse, nicht nur in Bereichen wie Demokratisierung und Menschenrechte, sondern insbesondere auch in Wirtschaft und Entwicklung.

Mit Unterzeichnung eines Gesetzes Ende 2011, das friedliche Demonstrationen erlaubt, wenn sie fünf Tage im Voraus angemeldet werden, nutzen auch BürgerInnen die Möglichkeit, gegen ausländische Investitionsprojekte, deren Art und Weise der Durchführung und negativen Auswirkungen im Land zu mobilisieren.

Infobox

Entwurf des Vereinsrechtes zielt auf vereinfachten Registrierungsprozess

Am 5. November 2013 wurde der neue Entwurf des Vereinsrechts (*Association Bill*) im Parlament vorgestellt. Aufgrund massiver Kritik an der früheren Version des Gesetzesentwurfs, verfasst durch das Innenministerium, wurde der Entwurf nochmals überarbeitet. Die neue Version beinhaltet jetzt eine Vielzahl von Empfehlungen, die von Seiten zivilgesellschaftlicher AkteurInnen in Gesprächen mit Parlamentsmitgliedern gegeben wurden.[4] Zentrale Forderungen zivilgesellschaftlicher Gruppen und Organisationen sind die Lockerung der Einschränkungen bei Mitgliedschaft und Aktivitäten sowie die Dezentralisierung der Registrierung. Bevor über den neuen Entwurf abgestimmt wird, wollen sich mehrere Organisationen nochmals mit dem *Public Affairs Management Committee*, das den Text erarbeitet, und Parlamentsmitgliedern zusammensetzen.
Das gegenwärtige Vereinsrecht wurde 1998 beschlossen und stellt viele Gruppen und Organisationen, insbesondere kleinere mit geringem Budget, vor eine Vielzahl von Hindernissen. Der Registrierungsprozess unter dem Innenministerium erfordert neben Zeit auch viel Geld und schränkt die Operationsfreiheiten der Vereinigungen ein. Ferner wird Geistlichen, Mitgliedern politischer Parteien sowie ehemaligen politischen Gefangenen die Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Organisationen untersagt. Angesichts der Schwierigkeiten verzichteten bisher viele Einrichtungen auf eine offizielle Registrierung oder ließen sich wie zum Beispiel die Organisation *Myanmar Egress* als Wirtschaftsunternehmen registrieren.

Auslöser lokaler Proteste sind vor allem Landnahmen, Vertreibung und Umweltverschmutzung. Auf internationaler Ebene sind insbesondere Proteste und *Advocacy*-Arbeit gegen die landesweit größten Projekte bekannt geworden: das *Shwe*-Gaspipeline-Projekt, Hydroenergie-Talsperren an den Flüssen Thanlwin und Ayeyarwaddy, die Kupfermine in Letpadaung/Monywa und die drei *Sonderwirtschaftszonen* (SEZ) in Dawei, Thilawa und Kyaukpyu (siehe Karte 2, S. 8).

Fallbeispiel Sonderwirtschaftszone Dawei

Im Jahr 2008 unterzeichneten die Regierungen Thailands und Myanmars eine Absichtserklärung zur Errichtung einer SEZ in Dawei in der Tanintharyi-Region. Ende 2010 wurde vereinbart, dem Unternehmen *Italian-Thai Development* (ITD)[5] die Lizenz zur Entwicklung des Projekts auszustellen.[6] Das Projekt ist als Südostasiens größter industrieller Komplex geplant – mit Tiefseehafen, Gaspipeline, Schienen- und Straßenverbindungen nach Vietnam, Kambodscha und Thailand. Angesiedelt werden sollen Schwerindustrie, Petrochemie, Raffinerien, aber auch Gewerbebetriebe und Wohnprojekte. Die Tanintharyi-Region gilt als strategisch günstiger Wirtschaftsstandort zwischen wirtschaftlich starken Ländern wie Malaysia und Singapur im Süden und Ländern wie Thailand, Laos und Kambodscha im Osten beziehungsweise Norden. Thailands Interessen sind besonders offensichtlich: Für die Hauptstadt Bangkok ist Dawei der nächstgelegene Zugang zur Andamanenküste und damit auch zu Indien und dem Mittleren Osten. Ferner ist das Projekt ein Baustein im größeren regionalen Entwicklungsplan der *Asiatischen Entwicklungsbank* (ADB), dem *East-West Economic Corridor*, ein Handels- und Transportnetzwerk, das Myanmar, Thailand, Laos und Vietnam mit Kambodscha (*Southern Economic Corridor*) und Kunming in China (*North-South Economic Corridor*) verbindet (siehe 2, S. 8).

Myanmars Regierung und ITD hatten sich öffentlich dazu verpflichtet, einen inklusiven Entscheidungsprozess durchzuführen und sich für den Schutz der lokalen Ökosysteme einzusetzen. Darüber hinaus sollten die Lebensbedingungen der Bevölkerung, zu großen Teilen Mitglieder nicht-bamarischer Nationalitäten, verbessert werden, insbesondere der Karen, da große Teile der Region von der *Karen National Union* (KNU) kontrolliert werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen klagen allerdings, dass mit dem Projekt ohne vorherige Konsultationen oder Untersuchung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen begonnen wurde.[7] Im Dezember 2011 behinderte die KNU die Straßenkonstruktion durch eine Blockade und appellierte an das Unternehmen, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und damit der Forderung der AnwohnerInnen nachzukommen.

Im Februar und März 2012 wurde schließlich eine erste Folgenabschätzung durch das thailändische *Chulalongkorn Environmental Research Institute* durchgeführt. Darin wurden jedoch lediglich die Vorteile des Projekts betont, mögliche Gefahren blieben unerwähnt. Die AnwohnerInnen beklagten den Mangel an Transparenz bezüglich des Projekts, da sie weder seitens ITD noch seitens der lokalen Autoritäten über die möglichen negativen Auswirkungen der einzelnen Projektmaßnahmen informiert wurden.

Laut Berichterstattung von *Dawei Project Watch* (DPW) sind rund 83.237 Hektar Reisfelder, 4.047 Hektar Gummiplantagen, bis zu 5.666 Hektar Cashew-Plantagen und über 60.703 Hektar Orchideenplantagen von einer Konfiszierung bedroht. Vermutlich werden 21 Gemeinden all ihr Hab und Gut verlieren, viele Häuser in den Gemeinden sollen für den Straßenbau umgesiedelt werden. Die Zahl der von der Umsiedlung Betroffenen könnte bis auf 50.000 steigen.

Letztendlich ist aber damit zu rechnen, dass sehr viel mehr Menschen ihr Land durch direkte und indirekte Landnahme seitens der nationalen oder auch ausländischen Eliten, die in den wirtschaftlichen Wachstum der Region investieren möchten, verlieren. Inoffiziellen Schätzungen zufolge sind möglicherweise bis zu 500.000 Menschen aus der Dawei-Region sowohl direkt als auch indirekt von der SEZ betroffen.[8] Viele AnwohnerInnen werden schließlich mehr oder minder gezwungen sein, ihr Land, das ihr Einkommen und Überleben sichert, zu extrem niedrigen Preisen zu verkaufen. Auch Entschädigungszahlungen stellen für die lokale Bevölkerung nur eine kurzfristige Lösung dar, da das Geld schnell aufgebraucht wäre.

Viele Gruppen, Organisationen und AnwohnerInnen beteiligen sich seit Jahren am Protest gegen die SEZ in Dawei. DPW ist eine Gruppe lokaler AktivistInnen und MenschenrechtlerInnen, darunter größtenteils junge

Dawei Kampagnenmaterial von DDA

ethnische Karen, Mon und Tavoyan. Dazu kommt neben der *Tavoyan Women's Union* und dem *Southern Society Development Network* die *Dawei Development Association* (DDA), ein Netzwerk aus Individuen und mehreren Organisationen. Die Akteure beobachten die Implementierung des Dawei-Projekts kritisch, verbreiten Informationen über ihre Websites und Facebook und unterstützen die lokale Bevölkerung durch *Advocacy*-Arbeit im Kampf gegen die SEZ.

Einige dieser Akteure kooperieren mit thailändischen NGOs und AktivistInnen. Laut der *Civil Society Strengthening Initiative* waren es maßgeblich thailändische NGOs, die über die negativen Implikationen der SEZ Dawei aufgeklärt und ihre Unterstützung angeboten hätten. Hintergrund dieser Kooperation sind die Auswirkungen des Industriekomplexes in Map Ta Phut in der thailändischen Provinz Rayong, der in gewisser Hinsicht mit dem Dawei-Projekt vergleichbar ist.

Der größte Industriekomplex Thailands und das weltweit achtgrößte petrochemische Versorgungsdrehkreuz, in das auch der deutsche Chemiekonzern *Bayer* investiert hat, geriet aufgrund der außergewöhnlich hohen Sterberate durch Krebs in den umliegenden Gebieten, die auf die Umweltverschmutzung durch die petrochemischen Anlagen zurückgeführt wird, in die Kritik. Die lokale Bevölkerung machte mit Unterstützung von Umweltorganisationen, angeführt von der *Stop Global Warming Association Thailand*, gegen den Industriekomplex mobil. 2009 wurde vom obersten thailändischen Verwaltungsgericht die Aussetzung von 65 Projekten in Map Ta Phut zu Gunsten einer Untersuchung verkündet.[9] Einige zivilgesellschaftliche Akteure sehen die SEZ Dawei als eine Fortführung der aufgrund ihrer bedenklichen Auswirkungen auf die Umwelt ausgesetzten Map Ta Phut-Projekte – die Auslagerung der industriellen Entwicklung Thailands mitsamt ihrer Mensch und Umwelt gefährdenden Nebenwirkungen nach Myanmar.

Ausblick

Laut einer Studie der Organisation *SHIFT* gibt es bis jetzt kaum Organisationen oder AktivistInnen im Land, die Erfahrungen in der Arbeit mit Unternehmen haben.[11] Durch die steigende Zahl der *Capacity Building*-Angebote seitens lokaler und internationaler Entwicklungsorganisationen könnten die AkteurInnen vor Ort jedoch zukünftig unterstützt werden. Die Organisation *EarthRights International* fördert beispielsweise lokale Gruppen beim Aufbau ihrer Fähigkeiten, um sie so auf die direkte Interaktion mit Investoren und Unternehmen vorzubereiten. Denn die „Achtsamkeit" seitens internationaler Investoren bei der Vorbereitung von Projekten ist zwar wünschenswert, aber lange nicht ausreichend. Und auch internationale Richtlinien greifen meist zu kurz: Erstens erfolgt ihre Umsetzung durch Unternehmen nur freiwillig, Verstöße können kaum geahndet werden, zweitens sind sie losgelöst vom kulturellen beziehungsweise lokalen Kontext.

> *„We do not want any foreign companies to take advantage of this weak government. This holds for companies from all countries, including the USA, the EU and China."*[10]

Das europäische Interesse an der Unterstützung der wirtschaftlichen und politischen Reformen wird überwiegend begrüßt. Doch inzwischen sind auch laute Stimmen gegen einen übereilten Einzug ausländischer Wirtschaftsakteure in Myanmar zu hören. So betont die Initiative *Paung Ku*, dass der Demokratisierungsprozess im Land noch in den Kinderschuhen stecke und daher vorschnelle Entscheidungen und Handlungen der EU

vermieden werden sollten. Vor weiteren Verhandlungen zwischen Myanmars Regierung und der EU müsse Zeit und Raum für einen informierten Entscheidungsfindungsprozess unter Beteiligung aller wichtigen Akteure gegeben sein. Zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Land müssten sich vor allem auch Parlamentsmitglieder, NGOs und die Medien mit den möglichen Auswirkungen eines Investitionsabkommens auseinandersetzen und darüber debattieren können.[12] Das Beispiel Ecuador, dessen Regierung gegenwärtig die bilateralen Investitionsschutzabkommen, die größtenteils in den Neunzigern unterzeichnet wurden und von denen mehrere gegen die Verfassung von 2008 verstoßen, überprüft und neu aushandelt, zeigt, das übereilte Maßnahmen später bereut werden könnten, aber nur noch schwer zu korrigieren sind.

Die internationale Anerkennung des politischen Wandels drängt die Auseinandersetzung mit möglichen negativen Auswirkungen wirtschaftlicher Reformen und internationaler Investitionen insbesondere in die Grenzgebiete in den Hintergrund. Doch gerade hier begibt man sich angesichts der stockenden Friedensverhandlungen auf gefährliches Terrain mit unkontrollierbaren Folgen für das Land selbst sowie die Region: zum Beispiel die Verschärfung der ethnischen Konflikte, Menschenrechtsverletzungen, Landkonflikte und Umweltzerstörung. Die ökonomische Situation im Land wird darüber hinaus einen maßgebenden Einfluss auf die zukünftige Gestalt von Myanmars Politik haben. Unzureichende Rechtsstaatlichkeit, mangelhafte Regierungsführung, ‚Cronyism' und anhaltende Konflikte machen ein nachhaltiges und inklusives wirtschaftliches Engagement im Land äußerst schwierig. Angesichts der Schattenseiten des herrschenden Investitionsregimes könnte ein allseitiges Umdenken womöglich höchst interessante Alternativen zu Tage fördern, um statt der ausgetrampelten Pfade neue Wege zu beschreiten.

Anmerkungen

1. vgl. SHIFT (2013): *Conducting Meaningful Stakeholder Consultation in Myanmar*; http://shiftproject.org/sites/default/files/Conducting%20Meaningful%20Stakeholder%20Consultation%20in%20Myanmar_1.pdf

2. In Myanmar gibt es kein Äquivalent zum westlich geprägten Terminus „Zivilgesellschaft". Dessen Verwendung wurde in den 1990er Jahren im Zuge des Zulaufs internationaler Organisationen und Agenturen in Myanmar übernommen (vgl. Kramer, Tom (2011): *Civil Society Gaining Ground – Opportunities for Change and Development in Burma*. Amsterdam: Transnational Institute, Burma Center Netherlands; http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/tni-2011-civilsocietygainingground-web2.pdf).

3. Siehe dazu den Beitrag von Michael Hackmann, S. 19

4. ALTSEAN (Nov. 2013): *Burma Bulletin*. Issue 83; http://www.altsean.org/Docs/PDF%20Format/Burma%20Bulletin/November%202013%20Burma%20Bulletin.pdf

5. Das Unternehmen *Italian-Thai Development Public Company Limited* wurde 1954 von einem thailändischen und italienischen Unternehmer gegründet und ist inzwischen ausschließlich in thailändischer Hand. Es ist das größte thailändische Bauunternehmen für Infrastruktur mit Firmensitz in Bangkok und beteiligt sich an mehreren Projekten in Myanmar und in der Region.

6. Inzwischen wurde IDT von Myanmars Regierung angehalten, sich vorläufig aus dem Projekt zurückzuziehen. Auslöser hierfür war unter anderem IDT's Unvermögen, weitere Investoren für die SEZ Dawei anzuwerben. Myanmars Regierung versucht nun durch Unterstützung der Regierungen Japans und Thailands, Unternehmen zur Durchführung eines überarbeiteten Entwurfs für die SEZ zu identifizieren (Reuters, *Myanmar turns to Japan, Thailand to kick-start stalled Dawei*, 19.11.2013).

7. Nationalities Youth Forum (NY-Forum); Students Youth Congress of Burma (SYCB) (2012): *Excluded: Burma's Ethnic Nationalities on the Margins of Development & Democracy*. Mae Sot.

8. Loewen, Elizabeth (2012): *Land Grabbing in Dawei (Myanmar/Burma): A (Inter)National Human Rights Concern*. Paung Ku & Transnational Institute.

9. Reuters, *Thai court halts many new plants in big industrial zone*, 2.12.2009.

10. Zitat aus Interviews zu Investitionen Chinas in Myanmar im August 2012 in Yangon, Mandalay und Naypyidaw; in Transnational Institute; Burma Center Netherlands (2013): *Developing Disparity: Regional Investment in Burma's Borderlands*. Amsterdam: Transnational Institute.

11. vgl. SHIFT (2013): *Conducting Meaningful Stakeholder Consultation in Myanmar.*

12. Die Ergebnisse der Fragebogenstudie „Public consultation on the future investment relationship between the EU and Myanmar" der Europäischen Kommission 2013 wurde auf folgender Seite veröffentlicht: http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=InvestmentMyanmar

Aufbruch in Myanmar – aber für wen?

Weichensteller ohne demokratische Legitimation

Uwe Hoering

Der Aufbruch in Myanmar mit der Einsetzung der zivilen Regierung 2011 weckte Hoffnungen, dass mit der politischen Liberalisierung auch Wohlstand und Frieden möglich werden. Doch das Entwicklungsmodell, das sie verfolgt, weckt Zweifel, ob das so gelingt. Gleichzeitig nimmt sie Weichenstellungen vor, die zukünftigen demokratischen Regierungen weitgehend die Hände binden, um grundlegende Kurskorrekturen vorzunehmen. Damit wird auch die weitere demokratische Entwicklung gefährdet.

Die Regierung in Myanmar wirbt intensiv um ausländische Investoren. Nach der politischen Entscheidung der westlichen Regierungen, die Sanktionen auszusetzen, wollen jetzt auch verstärkt Unternehmen aus Europa die Chancen nutzen. Regierungen, Investoren und westliche Entwicklungsberater versprechen unisono, ausländische Investitionen würden wirtschaftliches Wachstum, Arbeitsplätze, Armutsminderung und Umweltschutz, kurzum: eine umfassend nachhaltige Entwicklung bringen.

Doch die Verhältnisse, ...

Die Beiträge dieser Broschüre zeigen an verschiedenen Wirtschaftsbereichen und Beispielen, dass die Bedingungen (noch) kaum gegeben sind, diese Ankündigungen auch einzulösen. Zwar sind Regierung, internationale Beratungs- und Finanzinstitutionen bemüht, die Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen beziehungsweise zu verbessern. Hierunter fallen der Ausbau der Infrastruktur, eine Lockerung der Währungskontrollen, neue Gesetze, eine Verringerung der Korruption und funktionsfähigere Institutionen. Einiges ist hier schon geschehen wie die Verabschiedung des Gesetzes über Auslandsinvestitionen, das weitgehend auf die Bedürfnisse und Forderungen der Unternehmen zugeschnitten ist. Trotzdem werden weitere Verbesserungen des Investitionsklimas wie beispielsweise ein Investitionsabkommen gefordert.

Allerdings hat die jüngste Geschichte des Landes Verhältnisse geschaffen, die enorme Hindernisse und Risiken bergen. Investoren aus den Nachbarländern und die unter der Militärregierung entstandene Wirtschaftselite haben längst ihre *Claims* abgesteckt. Große Teile des Landes und der Wirtschaft sind bereits aufgeteilt, beispielsweise in den Regionen, in denen es bewaffnete Konflikte gab und gibt - als Pfründen, durch Privatisierung oder schlicht als militärisches Beutegut. Zudem besteht ein Geflecht von sozialen, politischen und ethnischen Konfliktfeldern, die selbst bei einer Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen virulent bleiben. Ausländische Investoren sind - trotz ihrer Bekenntnisse zu „verantwortlichem" Verhalten - kaum die geeigneten Akteure, um diese etablierten Strukturen und die mit ihnen einhergehenden Missstände zu ändern.

Die neuen wirtschaftspolitischen Ansätze, die sich beispielsweise in der Ressourcenpolitik, in der Landfrage oder im Tourismusbereich zeigen, deuten zudem darauf hin, dass nach wie vor die Interessen der alten und neuen Investoren im Vordergrund stehen, nicht die Bedürfnisse der Bevölkerung oder die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung. Es zeichnet sich ein Entwicklungsmodell ab, das Myanmar als Lieferanten von Ressourcen festschreibt, von deren Ausbeutung in der Vergangenheit nur wenige profitiert haben. Als neuer Standort von Billigindustrien, beispielsweise im Textilbereich, würde das Land gleichzeitig den Wettbewerb mit südostasiatischen Nachbarländern verstärken. Weder wird die Frage gestellt, ob ausländische Investitionen wirklich das geeignetste Mittel sind, um das Land wirtschaftlich voranzubringen. Noch werden Alternativen in der Nutzung der reichen Ressourcen,

die beispielsweise in lateinamerikanischen Ländern versucht werden, in Erwägung gezogen oder sie bleiben, etwa im Tourismusbereich, Absichtserklärungen, die durch die aktuellen Entscheidungen und Entwicklungen überrollt werden.

… sie sind nicht so

Während in- und ausländischen Investoren der rote Teppich ausgerollt wird und die Wirtschaft wächst, bleiben die Instrumente, die Geschäfte in nachhaltigen Bahnen zu halten, hinter der raschen Entwicklung zurück. Die Fähigkeiten des Staates, wirtschaftliche Macht zu kontrollieren und zu regulieren, sind begrenzt, wenn sie denn überhaupt erwünscht sind. Viele Gesetze und Maßnahmen sind so formuliert, dass sie einseitig die Investoren und Bereiche wie die riesigen Sonderwirtschaftszonen bevorzugen.

Ein Beispiel dafür sind die neuen Gesetze zu Landnutzungsrechten, die Probleme wie *Land Grabbing* und Vertreibungen kaum verhindern. Ein anderes sind zwischenstaatliche Vereinbarungen wie das Investitionsschutzabkommen, auf das die EU drängt, die dazu führen, dass die Handlungsmöglichkeiten des Staates eingeschränkt werden. Zudem ist das Justizsystem überfordert und korrumpiert, wodurch vor allem Betroffene von Investitionsmaßnahmen aus ärmeren Bevölkerungsgruppen kaum Möglichkeiten haben, bei Problemen oder Konflikten den Rechtsweg zu nutzen.

Immerhin bestehen mit der inzwischen geschaffenen Medien- und Informationsfreiheit, mit Organisierungs- und Arbeitsrechten und der Zulassung von Gewerkschaften neue Möglichkeiten, sich gegen staatliche und unternehmerische Willkür zu wehren, Rechte zu verteidigen oder durchzusetzen. Dabei kommt den vielfältigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und sozialen Protestmanifestationen, etwa gegen Bergbau- und Staudammprojekte, eine besondere Rolle zu.

Weichenstellungen

Hinter der Fassade der zivilen Regierung und des nach wie vor von Militärs beherrschten Parlaments werden jetzt in Kooperation mit Entwicklungsinstitutionen und Lobbyorganisationen der Wirtschaft Weichenstellungen vorgenommen, auf die die parlamentarische Opposition und die zivilgesellschaftlichen Kräfte wenig Einfluss haben. Dennoch wird eine demokratisch gewählten Regierung nach den Wahlen 2015 daran gebunden sein. Ihre Handlungsmöglichkeiten, Änderungen im Interesse einer nachhaltigeren, sozial gerechten und souveränen Entwicklung vorzunehmen, werden eingeschränkt.

Damit wird auch die politische Zukunft und Stabilität Myanmars weitgehend davon abhängen, ob der eingeleitete investitionsfreundliche Wirtschaftskurs tatsächlich die umfassende nachhaltige Entwicklung bringen wird, die versprochen wird. Ein Schlüsselbereich dafür sind die Friedensprozesse, die mit einem breiten wirtschaftlichen Aufschwung und einer gerechten Verteilung stehen und fallen: Wird es nicht nur für Investoren, sondern auch für die Menschen eine Friedensdividende geben? Umgekehrt ist politische Stabilität eine Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung. Falls sie nicht demokratisch gesichert werden kann, so warnt die *International Crisis Group*, besteht durchaus die Gefahr eines Rückfalls in autoritäre Regierungsformen und repressive Staatsmacht.[1]

Alan Davis, Direktor des *Citizen Action Network for Accountability*, vergleicht denn auch die gegenwärtige Situation in Myanmar mit der Entwicklung in Kambodscha.[2] Auch dort herrschte nach dem Ende der Diktatur der *Khmer Rouge* Entwicklungseuphorie. Auch dort gab es seit den 1990er Jahren ein erhebliches Engagement von Gebern und ausländischen Investoren. Auch dort wurde eine nachhaltige, gerechte Entwicklung versprochen. Das Ergebnis ist allerdings, dass heute die selbe kleine Elite, die damals die politische und ökonomische Macht hatte, die Wirtschaft kontrolliert und die politischen Verhältnisse weit von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit entfernt sind. Auch wenn die Ausgangssituation und die Verhältnisse nur teilweise vergleichbar sind: Könnte sich eine solche Entwicklung in Myanmar wiederholen?

Anmerkungen

1. International Crisis Group (2012): *Myanmar: The Politics of Economic Reform*. Asia Report No 231–27 July 2012. http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2012/asia/myanmar-the-politics-of-economic-reform.aspx

2. Alan Davis (2013): *Supporting democracy in Myanmar: Are donors doing enough?* Blog-Beitrag vom 2. Dezember 2013. https://www.devex.com/en/news/supporting-democracy-in-myanmar-are-donors-doing/82422

Autorinnen und Autoren

Julia Bühler

studierte Geographie und Politikwissenschaften an der WWU Münster. Mit ihrem Studium und mehreren praktischen Erfahrungen spezialisierte sie sich auf Tourismus in Entwicklungsländern, insbesondere im süd- und südostasiatischen Raum. julia_buehler@hotmail.com

Christina Grein

ist Ethnologin und Projektleiterin der *Burma-Initiative* der *Stiftung Asienhaus*. Ihre Schwerpunkte: ethnopolitische Konflikte, Identitätspolitik, Gender und Myanmar. Sie ist Mitherausgeberin des *Handbuch Myanmar* (2014).

Michael Hackmann

studierte Ethnologie, Politikwissenschaften und Geschichte an der Universität zu Köln. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Identitäts- und Konfliktforschung und Minderheitenpolitik in Süd- und Südostasien. Zuletzt war er in diesen Themenfeldern für zwei NGOs in Indien tätig. micha.hackmann@gmail.com

Theresa Hanske

hat unter anderem Ethnologie in Köln studiert. In letzter Zeit beschäftigt sie sich mit der Handels- und Investitionspolitik der EU.

Uwe Hoering

ist Politikwissenschaftler und freiberuflicher Publizist und betreibt unter anderem den Weblog *Globe-spotting.de*. Er ist Mitglied im Vorstand der *Stiftung Asienhaus*.

Benjamin Merci

studierte Geographie an den Universität zu Köln. In seiner Diplomarbeit befasste er sich mit dem Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen und *Land Grabbing* in Guatemala. Durch ein Praktikum im *philippinenbüro* Köln wurde er Teil der Arbeitsgruppe zu Burma. benjamin.merci@posteo.de

Christine Schuster

studierte Politikwissenschaften und Französische Philologie an der Universität Trier. Im Rahmen ihres Studiums und verschiedener Praktika spezialisierte sie sich auf Wasser- und Rohstoffpolitik in Südostasien. christineschuster3@gmx.de

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank, Asiatische Entwicklungsbank
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen, Association of Southeast Asian Nations
BGF	Border Guard Forces
CBO	Community-Based Organisation
CBT	Community-Based Tourism
CIT	Community Involvement in Tourism
CSR	Corporate Social Responsibility
DDA	Dawei Development Association
DPW	Dawei Project Watch
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EU	European Union, Europäische Union
FIL	Foreign Investment Law
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GSP	General System of Preferences
HDI	Human Development Index
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IHRB	Institute for Human Rights and Business
ILO	International Labour Organisation, Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
JICA	Japan International Cooperation Agency
KIA	Kachin Independence Army
KIO	Kachin Independence Organization
KNU	Karen National Union
LNGO	Local Non-Governmental Organisation
LRC	Local Resource Center
MEC	Myanmar Economic Cooperation
MIC	Myanmar Investment Commission
MNDAA	Myanmar National Democratic Alliance Army
MOGE	Myanmar Oil and Gas Enterprise
MOHT	Ministry of Hotels & Tourism
MTF	Myanmar Tourism Federation
NGO	Non-Governmental Organisation
NLD	National League for Democracy
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RTP	Responsible Tourism Policy
SEZ	Special Economic Zone, Sonderwirtschaftszone
SLORC	State Law and Order Restoration Council
SPCD	State Peace and Development Council
UMEHL	Union of Myanmar Economic Holding Limited
UN	United Nations, Vereinte Nationen
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
UNFC	United Nationalities Federal Council
VFV	Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law

Über diese Publikation

Nach der Aussetzung der Sanktionen ist Myanmar nun bemüht, durch äußerst günstige Investitionsbedingungen auch Unternehmen aus Europa und den USA verstärkt anzuziehen. Das Land lockt mit seinem Rohstoffreichtum, einem großen Binnenmarkt, niedrigen Löhnen und der zentralen Lage in der dynamischen Wachstumsregion zwischen Indien, China und Südostasien. Die EU verspricht Partnerschaft und Nachhaltigkeit, um den Rückstand europäischer Unternehmen auf Investoren aus der Region aufzuholen.

Mit dieser Publikation legt eine im Mai 2013 gebildete Arbeitsgruppe der Burma-Initiative der Stiftung Asienhaus ein erstes Ergebnis ihrer Arbeit vor. Sie will damit einen Beitrag zur Diskussion der Rolle der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik gegenüber Myanmar leisten und darüber, ob europäische Investitionen eine Entwicklung unterstützen können, die an den Interessen der Bevölkerung orientiert ist.

Menschengerecht

Sozialgerecht

Umweltgerecht

Stiftung Asienhaus

Über die Stiftung Asienhaus

Die Stiftung Asienhaus setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte, für die Stärkung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe, sowie für soziale Gerechtigkeit und den Schutz der Umwelt ein. Sie fordert von Politik und Wirtschaft die Verwirklichung sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Standards. Sie arbeitet zur Verwirklichung dieser Ziele mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Europa und Asien zusammen.

ISBN 978-3-933341-62-4

mehr unter www.asienhaus.de