

Walther Lichem

DIE BEDEUTUNG DER „PARTIZIPATORISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT“ IN ÖSTERREICH

Allgemeines

Die Frage der Mitwirkung des einzelnen Staatsbürgers am Problembereich Entwicklungszusammenarbeit reicht in die grundsätzliche Problematik der „Demokratisierung“ staatlicher Aufgabenstellungen im allgemeinen und der Gestaltung der Außenbeziehungen bzw. der Außenpolitik im besonderen. „Partizipatorische Entwicklungszusammenarbeit“ schließt alle Formen mittelbarer und unmittelbarer Partizipation an der Planung und Durchführung von Programmen und Projekten der humanitären, technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Partnern in Länder der sogenannten „Dritten Welt“ mit ein. Sie ist an sich kein neuartiges Ereignis, gelten doch auch für die Entwicklungspolitik die allgemeinen Grundsätze der repräsentativen Demokratie und die ihr eigenen Partizipationsformen. Kennzeichnend für die Entwicklungszusammenarbeit in Österreich ist allerdings, daß die Aktivitäten privater Institutionen am Anfang der Entwicklungshilfeaktivitäten in unserem Lande stehen und seither ihr bestimmendes Element geblieben sind. Geographische und sachliche Schwerpunkte der österreichischen Entwicklungshilfe wurden von privaten Entwicklungshilfeorganisationen vorbestimmt, die von den Schwerpunktkonzepten staatlicher Förderung zumeist nachvollzogen wurden. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bereichen demokratischer Partizipation an der Außenpolitik, nimmt der Entwicklungshelfer und Entwicklungsexperte unmittelbar an der Gestaltung der österreichischen Außenbeziehungen teil. Die erfolgreiche Partnerschaft zwischen öffentlicher Entwicklungshilfeverwaltung einerseits und privaten Trägerorganisationen andererseits hat bewirkt, daß es in Österreich bisher keine staatliche Durchführungsstruktur auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit gibt. Alle Projekte der technischen Hilfe werden über nicht-staatliche Trägerorganisationen oder private Konsulentenfirmen abgewickelt.

Darüber hinaus kommt den privaten Entwicklungshilfeorganisationen aber auch Bedeutung als Erfahrungs- und Informationsträger auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu. Damit stellen sie einen bedeutenden Faktor für die politische Kultur in unserem Lande dar.

Im Gegensatz zur zentralen Rolle direkter Partizipation durch die privaten Institutionen als Trägerorganisationen der österreichischen Entwicklungshilfe erscheinen die Mechanismen der mittelbaren Partizipation (parlamentarische Kontrolle der Grundzüge der österreichischen Entwicklungspolitik; Teilnahme der Volksvertreter an den Beratungen des Außenpolitischen Rates) bisher erst am Beginn einer aktiveren Befassung mit dem Fragenkreis Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit zu stehen. Es gibt in Österreich keinen Ausschuß oder

Unterausschuß für Entwicklungszusammenarbeit bzw. Entwicklungsprojekte, der diesen Fragenkreis mit entsprechender Regelmäßigkeit behandeln würde und damit auch für die notwendige Berichterstattung in den österreichischen Medien sorgen würde.

Von Interesse ist die mit Beginn 1987 verfügte Ausweitung der Mitgliedschaft in dem mit Entwicklungshilfegesetz 1974 eingerichteten Beirat für Entwicklungshilfe. Unter den nunmehr 41 (früher 27) Mitgliedern befinden sich Fachleute aus allen wesentlichen privaten Entwicklungsorganisationen, ebenso wie Abgeordnete zum Nationalrat bzw. Bundesräte aller im Parlament vertretenen politischen Parteien.

Die mittelbare Partizipation an der Entwicklungspolitik dürfte auch durch die für April 1988 erstmals vorgesehene parlamentarische Enquete über Nord/Süd-Beziehungen und Entwicklungspolitik neue Impulse erhalten.

Wesentliches Problem für eine bessere Verankerung entwicklungspolitischer Fragen in der österreichischen politischen Szene scheint der mangelnde Informationsstand und das fehlende Interesse der Österreicher zu sein. Meinungsbefragungen bestätigen, daß sich österreichische Wähler in weit geringerem Maße für Entwicklungsfragen interessieren, als dies bei vergleichbaren europäischen Staaten der Fall ist.

Bei 1981 durchgeführten Meinungserhebungen wurde die Frage, ob die Industrieländer einen Teil der Verantwortung für die Entwicklung der Dritten Welt übernehmen sollen, in Irland von 82 %, in der Schweiz von 74 %, in Österreich aber nur von 52 % der Bevölkerung bejaht. 37 % der Österreicher meinten, die unterentwickelten Länder sollten sich selber um ihre Probleme kümmern. Nach Umfragen des Meinungsforschungsinstituts Gallup hat in der österreichischen Bevölkerung die Akzeptanz der Entwicklungshilfe sogar noch abgenommen. Nur 21 % der Österreicher glaubten 1981 bzw. 1983, daß die Hilfe für die Dritte Welt erhöht werden sollte. 1981 waren 63 %, 1983 sogar 77 % dagegen. An diesem Bild dürfte sich wenig geändert haben. Eine Repräsentativerhebung des Fessel + GfK-Institutes im Jahr 1981 ergab, daß sich überhaupt nur 8 % der Österreicher von außenpolitischen Belangen betroffen fühlen. Zwei Drittel der Befragten waren nicht in der Lage, aus den vorgegebenen Möglichkeiten eine zutreffende Definition zu geben, was unter dem Nord/Süd-Dialog am ehesten zu verstehen ist.

Dieses Wissens- und Verständnisdefizit der Österreicher über Fragen der Dritten Welt wird oft mit dem Fehlen eines historisch gewachsenen Konnexes Österreichs zur außenpolitischen Welt, wie er ohne Zweifel bei seefahrenden oder ehemaligen Kolonialmächten gegeben ist, in Verbindung gebracht. Österreichs historische Blickrichtung galt dem Südosten Europas. Die Struktur der österreichischen Außenwirtschaft spiegelt noch heute diesen historisch gewachsenen Mangel an überseeischer Internationalität wider: Eine vergleichsweise geringe Präsenz österreichischer Unternehmungen im Ausland, Konzentration auf den regionalen europäischen Markt, in den letzten Jahren sogar ein starker Rückgang der Außenwirtschaftsbeziehungen zur Dritten Welt.

In dieser Situation kommt den verschiedenen Formen der Mitwirkung des einzelnen Staatsbürgers an der Bewältigung von Entwicklungsproblemen in den Län-

dern Afrikas, Asiens oder Lateinamerikas besondere Bedeutung zu. Sie ist mehr als Privatinitiative auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe. Partizipatorische Entwicklungszusammenarbeit vermittelt Verständnis für und Fähigkeit zum Umgang mit Andersartigkeit, letztlich Erziehung zur Toleranz, zum Respekt für kulturelle Vielfalt (und deren Erhaltung), sie fördert die erforderliche kulturelle Öffnung und verschafft jene realistische Selbsteinschätzung in der Beziehung zur Außenwelt, der insbesondere ein neutraler Kleinstaat bedarf.

Dadurch, daß die Zusammenarbeitsprojekte der nicht-staatlichen Organisationen und der Initiativgruppen personalintensiv sind, ist der Rückfluß der Erfahrungen entsprechend groß. Die für eine realistische Einschätzung der Wirklichkeit erforderliche Betroffenheit über das Drama der Unterentwicklung gelangt in Form menschlicher Bereicherungen in unsere postindustrielle Gesellschaft, die trotz Wohlstand und relativem Reichtum unter progressiver menschlicher Verarmung leidet.

So gesehen gereicht die partizipatorische Entwicklungszusammenarbeit unserer eigenen Gesellschaft zur Hilfe. Sie vermittelt die nötige Bewußtseinsbildung und Willensbildung. Menschen mit konkreter Erfahrung der Zusammenarbeit mit der Dritten Welt wirken oft als Multiplikatoren. Sie stehen meist am Anfang und im Mittelpunkt privater Nord/Süd-Aktionen. Partizipatorische Entwicklungszusammenarbeit ist daher auch hinsichtlich ihres Beitrages zur Entwicklung unserer gesellschaftlichen Kultur im weiteren Sinne von Interesse.

Ansätze partizipatorischer Entwicklungszusammenarbeit

- Die nichtstaatlichen Entwicklungshilfeorganisationen, wie der Österreichische Entwicklungsdienst, das Institut für Internationale Zusammenarbeit und die Volkshilfe sind die eigentlichen Trägerorganisationen der österreichischen Entwicklungshilfe. Der ÖED allein hat seit seinem Bestehen mehr als 1.200 Entwicklungshelfer und Entwicklungsexperten in Entwicklungsländer entsandt. Wenn auch der Großteil der Aufwendungen dieser Organisationen durch Förderungen des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten finanziert werden, werden doch zum Teil beträchtliche Eigenfinanzierungen geleistet.
- Zu den traditionellen Hilfswerken Caritas und Volkshilfe sind in den letzten Jahren neue auf Privatinitiative und privater Finanzierung fußende Organisationen hinzugekommen: „Menschen für Menschen“ finanziert aus privaten Spenden Nothilfeprojekte und Entwicklungsprojekte im Zusammenhang mit den Umsiedlungsbemühungen in Äthiopien. „World Vision“ und „CARE“ vermitteln Partnerschaften in der Dritten Welt bzw. suchen eine finanzielle Beteiligung österreichischer Bürger an zumeist international durchgeführten Hilfsprojekten in der Dritten Welt.
- Die Selbstbeststeuerungsgruppen, wie die „Erklärung von Graz“ (EvG) oder die „Erklärung von Salzburg“ verdienen besonderes Interesse. In zehn Jahren ihres Bestehens hat die EvG, eine kleine Gruppe von ca. 40 Spendern, eine halbe Million Schilling ohne staatliche Subventionen, ohne steuerliche Begünstigung

und ohne großangelegte Öffentlichkeitsarbeit für Entwicklungsarbeit mit einem tanzanischen Entwicklungsfonds aufgebracht.

Der „Entwicklungshilfeclub“ in Wien hat 1985 18 Kleinprojekte in 13 verschiedenen Staaten im Wert von über 5 Millionen Shilling unterstützen können. Großprojekte werden in Teilprojekte unterteilt, wobei sich jedes der Teilprojekte mit einem Wert von öS 3.000,— bis öS 12.000,— auf einen bestimmten abgegrenzten Teil des Gesamtvorhabens bezieht. Diese Projekte werden dann einzelnen Spendern zur Mitfinanzierung angeboten. Ähnliche Kleinprojekte finanziert die kirchennahe Organisation „Hilfe für Alle“.

- Verschiedene Vereine versuchen, meist motiviert durch persönliche Betroffenheit von Erfahrungen in der Dritten Welt, private Initiativen zu setzen, wie z.B. das Projekt des Tibor Zlocha, die Kindersterblichkeit der peruanischen Urbevölkerung am Oberlauf des Amazonas durch ein Medikamentenschiff zu senken. Weitere Beispiele sind die Vereine „Projektgruppe Entwicklungspartnerschaft“, „Latina“ und ähnliche mehr.
- Schulpartnerschaften (z.B. zwischen Thomasroith und Matobo in Kenya) vermitteln Kontakte, Erfahrungen und Verständnis unter Schülern, Lehrern und Eltern.
- Länder, Städte und Gemeinden haben in Österreich erst allmählich begonnen, gemeinsam mit nichtstaatlichen Organisationen Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren und über Partnerschaften darüber hinausgehende kulturelle und menschliche Erfahrungen der Begegnung mit der Dritten Welt zu ermöglichen. Salzburgs Partnerschaften mit Sindiga in Tanzania und mit Leon in Nicaragua, Müzzuschlags Partnerschaften mit Arusha in Tanzania, die Zusammenarbeit von Leibnitz mit Pedro Padeja in Kap Verde haben einen reichen Erfahrungsschatz vermittelt, der eine breitere Einbindung anderer österreichischer Städte und Gemeinden in solche Programme partizipatorischer Begegnung von Österreichern mit der Dritten Welt, ermöglichen sollte. Hier soll beispielsweise erwähnt werden, daß das 1987 angenommene mittelfristige Entwicklungshilfeprogramm der kanadischen Bundesregierung eine gezielte Einbindung lokaler Behörden und Institutionen als wesentlichen Programmbestandteil vorsieht.
- Besonderes Interesse verdienen in diesem Zusammenhang die partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit zwischen technischen Dienstleistungsorganisationen der öffentlichen Hand auf regionaler und lokaler Basis.
- Von Bedeutung für die außenpolitische Diskussion in Österreich waren die verschiedenen länderbezogenen Solidaritätskomitees, die sich außer mit Öffentlichkeits- und Informationsarbeit meist auch mit konkreten Hilfsaktionen befaßten.
- Die Arbeit der privaten, sich vor allem auf Informationsarbeit konzentrierenden Organisationen und Bildungseinrichtungen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird meist unterschätzt. Die seit 1985 feststellbare Stagnation der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen in zahlreichen OECD-Staaten hat jedoch die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für die Entwicklungshilfepolitik erkennen lassen. Die Unterstützung, die die europäische Öffentlichkeitskampagne über Nord/Süd-Interdependenz und -Solidarität bei den

Regierungen der europäischen Staaten erfährt, ist auf den Bedarf an einer informierten Öffentlichkeit nicht zuletzt auch wenn es um die Zuteilung von Budgetmitteln für Entwicklungszusammenarbeit geht, zurückzuführen.

In ihrem oben erwähnten Zehnpunkteprogramm hat die kanadische Regierung übrigens für die nächsten Jahre beschlossen, 1,1 % ihrer Entwicklungshilfemittel für Öffentlichkeitsarbeit aufzuwenden.

Erfolg der partizipatorischen Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Entwicklungshilfediskussion der letzten Jahre hat den entwicklungspolitischen Wert der partizipatorischen Entwicklungszusammenarbeit nichtstaatlicher Organisationen herausgestellt. Während die ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Folgen vieler im Norden entworfenen und im Süden ausgeführter Großprojekte gelegentlich sogar zur Infragestellung der Entwicklungshilfe geführt haben, bieten die kleinen von privaten, oft kirchlichen Organisationen durchgeführten lokalen Kleinprojekte Anlaß zur Hoffnung auf echte Entwicklung. Die Gründe für den Erfolg der partizipatorischen Entwicklungszusammenarbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Sie werden getragen von einem Geist der Gleichheit und der Partnerschaft. Falsch verstandener Paternalismus greift nicht Platz;
- die menschliche Dimension des Entwicklungsprozesses steht im Vordergrund: Human Resources Development, angepaßte Technologie etc.;
- Zielgruppe solcher Projekte sind zumeist die ärmsten und bedürftigsten Bevölkerungsgruppen; sie eignen auch sich für Frauenprojekte;
- Kleinprojekte privater Organisationen sind überschaubar, was ihre Anpassung an neue Erfordernisse im Projektablauf und entsprechende Kontrolle ermöglicht;
- partizipatorische Entwicklungszusammenarbeit ist unbürokratisch und kostengünstig;
- partizipatorische Entwicklungszusammenarbeit ergänzt die staatliche Mittelaufbringung. In Österreich haben private Organisationen seit 1970 mehr als 3 Mrd. Schilling für Entwicklungsförderung und Katastrophenhilfe aufgewendet. Die jährliche Steigerungsrate der privaten Entwicklungshilfe lag in den 70er Jahren bei 11,2 % und damit beträchtlich über der Inflationsrate.

In Österreich wurden schon seit Jahren solche Kleinprojekte privater Durchführungsorganisationen von staatlicher Seite begrüßt und gefördert. Dies hat zu der oben dargestellten Sonderstellung dieser privaten Entwicklungshilfeorganisationen geführt.

Einige Überlegungen für die Zukunft

Die aufgezeigten Beispiele „partizipatorischer Entwicklungszusammenarbeit“ in Österreich unterstreichen die grundsätzliche Bereitschaft des Österreichers an

der Bewältigung der Problemstellungen in den Entwicklungsländern bzw. im Nord/Süd-Verhältnis aktiv mitzuwirken. Demoskopische Untersuchungen einer US-Hilfsorganisation in Österreich haben sogar eine unverhältnismäßig hohe Sensibilität der Österreicher für humanitäre Anliegen aufgezeigt. Die privaten Hilfsinitiativen, Organisationen und Städtepartnerschaften sind derzeit aber zumeist auf persönliche Zufälligkeiten zurückzuführen. Es gibt keine gezielte Förderung solcher Aktivitäten durch die österreichische Entwicklungshilfeverwaltung, wie dies z.B. im kanadischen Entwicklungshilfeprogramm, in den Förderungsprogrammen der Europäischen Gemeinschaften oder durch die französische Entwicklungshilfeverwaltung der Fall ist.

Überall dort ist man sich der Bedeutung einer möglichst breiten Einbindung der Bevölkerung in die Entwicklungszusammenarbeit bewußt, sowohl für politische Absicherung von Milliardenausgaben „d'outre mer“, wie auch als Förderung von Verständnis und Sachkenntnis, welche auch anderen gesellschaftlichen Belangen, von Außenwirtschaft bis zur Auslandskultur und internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit, dient. Und internationale partizipatorische Entwicklungszusammenarbeit ist einfach erfolgreich und kostengünstig.

Verstärkte Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit dürfte auch in Österreich positive Folgen haben, vor allem hinsichtlich eines größeren Verständnisses der Bevölkerung für die Anliegen der sogenannten „Dritten Welt“ und für eine verstärkte österreichische Zusammenarbeit im Entwicklungsbereich. Darüber hinaus kann auch die Wirtschaft und das Kulturleben davon profitieren. Die Einbindung einer größeren Zahl von Österreichern in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit wird dazu beitragen, jene Struktur in der politischen Kultur der Österreicher zu schaffen, die über verstärkten Druck auf die gewählten politischen Vertreter adäquate Beiträge Österreichs zur Entwicklungshilfe leisten.

Als konkrete Förderungsmaßnahmen der öffentlichen Hand zugunsten einer solchen verstärkten partizipatorischen Entwicklungszusammenarbeit in Österreich könnte man sich beispielsweise vorstellen:

- Einrichtung einer Projektbörse zur Prüfung und Betreuung von Kleinprojekten für private Initiativgruppen und Organisationen;
- Betreuung und Beratung österreichischer Städte und Gemeinden beim Aufbau von Entwicklungspartnerschaften mit Städten der Dritten Welt;
- verstärkte Öffentlichkeitsarbeit über Leistungen der bereits bestehenden Initiativ-, Selbstbesteuierungs- und Solidaritätsgruppen bzw. der privaten Entwicklungshilfeorganisationen;
- Kofinanzierungs-(Verdoppelungs-)aktionen, (geprüfter) privater Projektvorhaben;
- verbesserte Einbindung privater Kleinprojekte in die regionalen und sachlichen Schwerpunkte der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit;
- Einbindung der Infrastruktur österreichischer Vertretungsbehörden (Botschaften, Konsulate, Handelsvertretungen) in die Betreuung von Projekten der partizipatorischen Entwicklungszusammenarbeit.

In der entwicklungspolitischen Diskussion in Österreich wird wiederholt darauf hingewiesen, daß das geringe Niveau der öffentlichen Mittelzuweisung für Ent-

wicklungshilfe letztlich auf das geringe Interesse der Österreicher für die Belange der Dritten Welt und die Entwicklungsproblematik zurückzuführen sei. Gleichzeitig wird aber auch behauptet, daß die Marginalisierung, in der sich die Entwicklungshilfediskussion und die Förderungen nach vermehrten und verbesserten Hilfsleistungen befinden, in erster Linie das Ergebnis der knappen Budgetzuwendungen sei. Gäbe der Staat mehr Geld dafür aus, käme der Entwicklungszusammenarbeit auch ein höherer Stellenwert zu. Ein Ausbruch aus diesem Zirkelschluß könnte angesichts der realen budgetären Engpässe unter anderem über eine verstärkte Sichtbarkeit, aber auch gezielte Förderung der partizipatorischen Entwicklungszusammenarbeit in Österreich erzielt werden. Ihr sollte daher in den entwicklungspolitischen Überlegungen der unmittelbaren Zukunft, in der sich das Schicksal der österreichischen Dritten Welt-Engagements langfristig entscheiden dürfte, verstärkte Aufmerksamkeit zuteil werden.

*Walter Lichem, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten,
A-1010 Wien, Ballhausplatz 2*