

Auf einen konkreten Punkt werden diese grundsätzlichen Analysen und Perspektiven durch den Artikel von Martin Jäggle gebracht, der die Analyse von zehn Jahren ÖVP/SPÖ-Koalitionsregierung durch qualitative und quantitative Anmerkungen veranschaulicht. In diesem Sinn untersucht er Trends in der Programm- und Projekthilfe und in der regionalen und inhaltlichen Schwerpunktsetzung.

Eines der innerhalb der Neuorientierungen der EZA im Vordergrund stehenden Themen ist das der Berücksichtigung von Genderaspekten. Dieser Blickwinkel hat seit Beginn der siebziger Jahre große Veränderungen durchgemacht. Seit einigen Jahren prägt er auch – in unterschiedlicher Schärfe – die Rhetorik von EZA-Verwaltungen. Ilse Hanak zeigt auf, wie sich Genderanliegen in der Realität der österreichischen EZA niederschlagen und wo Verbesserungen und Änderungen ansetzen müßten. In diesem Zusammenhang bildet die „Aktionsplattform“ der 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen, die von Österreich nachdrücklich begrüßt wurde, eine klare Zielvorgabe. Ein nationaler Aktionsplan zur Umsetzung steht aber – trotz nachdrücklichen und anhaltenden Drängens von entwicklungspolitischen NGOs – nach wie vor aus. Als besondere Herausforderung für die nächste Zeit ergibt sich das schon lange anstehende Anliegen der Novellierung des Entwicklungshilfegesetzes aus dem Jahre 1974 (nicht nur) aus der Genderperspektive, sondern auch die Neuordnung der österreichischen Außenwirtschaftsbeziehungen unter dem Gesichtspunkt der Überwindung der Armut von Frauen in Ländern des Südens. Ein Bereich, in dem in den letzten Jahren, nicht zuletzt aufgrund des Einsatzes von Frauen in den entwicklungspolitischen nicht-staatlichen Organisationen, Fortschritte erzielt wurden, ist der der Richtlinien für die Integration einer Genderperspektive in die praktische Projekt- und Programmarbeit. Trotzdem sind vielfach erst Ansätze vorhanden. Das hängt auch mit einer vergleichsweise sehr geringen Anzahl von Studien und Analysen zur Verwirklichung von Genderzielen in der Praxis der österreichischen EZA zusammen, was sich auch als Erschweris für die Erstellung dieses Artikels erwies.

Ein erstaunlich unumstrittenes Prinzip innerhalb der internationalen und österreichischen EZA stellt das Streben nach ökologischer Tragfähigkeit und Umweltverträglichkeit dar. Elisabeth Samec beleuchtet die Strategie der „Sustainability“ aus verschiedenen Perspektiven, wobei sie den oft sehr schwammig eingesetzten Begriff einer ausführlichen Klärung unterzieht, und detaillierte Kriterien für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. In diesem Zusammenhang untersucht sie drei österreichische EZA-Projekte – eines davon in Guatemala und zwei in Brasilien – im Lichte dieser Erfordernisse. Abschließend setzt sie sich mit einer neuen Initiative der österreichischen EZA-Administration zur Verankerung und Überprüfung der Umweltverträglichkeit auseinander.

Der EU-Beitritt Österreichs stellt, wie schon betont, auch für die Entwicklungszusammenarbeit einen Wendepunkt dar. Michael Obrovsky untersucht, wie weit diese Tatsache bereits zu konkreten, faßbaren Veränderungen geführt hat.

Brita Neuhold

Journal für Entwicklungspolitik XIV/1, 1998, S. 7–22

Georg Lennkh

Neue Tendenzen und Überlegungen in der Entwicklungszusammenarbeit – ihre Bedeutung für Österreich

Nach nun bald 40 Jahren Entwicklungszusammenarbeit ist es nicht leicht, ein gelangweiltes „délà vu“ zu unterdrücken, wirklich Neues auszumachen.

Gleichgeblieben ist der idealistische Anspruch auf die Suche nach einer gerechteren Welt, in der alle gleiche Chancen haben, und gleichgeblieben ist die Unzulänglichkeit der Menschen und ihrer Institutionen. Auch die Motivation für Entwicklungshilfe, eine Mischung aus Solidarität und Eigeninteresse, ist im wesentlichen durch die Jahre hindurch die gleiche geblieben. Das Einkommensdifferential hingegen ist sogar noch gewachsen.

Daher mögen, wenigstens auf den ersten Blick, viele der heutigen Ausformungen der Entwicklungszusammenarbeit, ob es nun um Einzelprojekte oder ganze Programme geht, unverändert erscheinen. Dennoch spüren wir, daß wir in einer Welt der raschen Veränderungen leben, deren Richtung uns unklar ist. Unser Weltbild ist unsicher geworden, daher versuchen wir, uns an noch Vertrautes anzuklammern.

Eine Standortbestimmung ist notwendig, und sei es nur deswegen, weil wir eben 40 Jahre Entwicklungszusammenarbeit hinter uns und viele der gegebenen Versprechen bis heute nicht eingelöst haben.

Im folgenden möchte ich das Thema von vier verschiedenen Seiten her beleuchten, die sich naturgemäß immer wieder überschneiden werden. Zunächst soll auf das wirtschaftliche und politische Umfeld eingegangen werden, in dem Entwicklungspolitik heute stattfindet. Sodann ist von einigen spezifischen Themen die Rede, die als Folge eines geänderten Umfelds für die Entwicklungspolitik Bedeutung erlangt haben. Der dritte Teil soll untersuchen, wie sich das alles speziell auf Österreich auswirkt und zuletzt sollen einige konkrete Orientierungen für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit vorgeschlagen werden.

1. Politische und wirtschaftliche Veränderungen in der Welt

1.1 Neue Akteure

Über das Jahr 1989 sprechen wir zu Recht von einem weltpolitischen Umbruch. Nun hat sich der Staub allmählich gelegt und es lassen sich die Konturen einer immer noch in Bewegung befindlichen Welt besser ausmachen; aber es wird dringend notwendig, auch einen Blick in die Zukunft zu werfen, sich zu orientieren.

Die bipolare Welt von Jalta wurde durch eine unipolare abgelöst, politisch und wirtschaftlich dominieren die USA. Dahinter aber zeichnet sich bereits eine multipolare Welt ab, in der neben den USA Europa, China, Japan und Rußland eine Rolle spielen könnten. Die Fähigkeit, die Entschlossenheit, konventionelle militärische Gewalt rasch und effizient einzusetzen, wird weiterhin zählen. Im Unterschied zu früher aber dürfte weniger das nukleare Gleichgewicht die zentrale Rolle in der Machtgleichung spielen, als vielmehr die Beherrschung der Wirtschaftsfaktoren und die Fähigkeit, diese effizient zu kombinieren, ohne dabei dysfunktionale Sozialspannungen entstehen zu lassen.

Diese Feststellungen sind wichtig, weil sie eben auch für die Staaten der Dritten Welt gelten: Wenn das Spiel „Wirtschaft“ heißt, so wird die führende Wirtschaftsmacht das Spiel dominieren – und die Kleinen haben sich danach zu richten. Symptomatisch dafür ist, das die OECD begonnen hat, sich mit der Gruppe der sogenannten „Major Developing Economies“ zu befassen.

1.2 Neue Bedingungen

Globalisierung ist die Summe jener Phänomene, die bei einer zunehmend grenzüberschreitenden Wirtschaft in allen Bereichen entstehen. Industrie- und Entwicklungsländer können in gleicher Weise Akteure der Globalisierung und (erduldende) Objekte sein. Für Entwicklungsländer stellt sich in erster Linie die Frage, in welcher Weise und mit welchen Übergangsfristen sie am besten aus der Globalisierung Nutzen ziehen können. Nur einige wenige werden sich in zweiter Linie fragen können, wie sie die internationalen Rahmenbedingungen (Regelsetzung, Institutionen etc.) in einer für sie günstigen Weise beeinflussen können¹.

1.3 Zunehmende Unterschiede

Wir sprechen zwar immer noch von der „Dritten Welt“, müssen aber doch die zunehmende Differenzierung der Entwicklungsländer nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern auch in unseren politischen Diskurs und in unsere Handlungsanleitungen einfließen lassen.

Heute verstehen wir als mögliche Zielländer der Entwicklungszusammenarbeit eben doch vor allem Afrika südlich der Sahara sowie einige wenige Länder in Lateinamerika, der Karibik und in Südasien, und nicht etwa Länder wie China, Indonesien, Iran oder Chile, die formal ebenfalls als Entwicklungsländer gelten (Liste I des DAC).

Daher ist bei jeder Analyse statistischer Aggregate Vorsicht geboten: Wenn 1996 rund sechsmal soviel Privatinvestitionen – 300 Mrd. \$ – in die Entwicklungsländer geflossen sind wie offizielle Entwicklungshilfe – 50 Mrd. \$ –, so ist eben von zwei verschiedenen Ländergruppen die Rede.

1.4 Wichtige Trends

Zu keiner Zeit in der Geschichte der Menschheit hat die Bevölkerung ein so starkes Wachstum verzeichnet wie in den letzten hundert Jahren, und ebenso hat zu keiner Zeit eine Ländergruppe ein so starkes Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens verzeichnet wie die westlichen Industriestaaten in den letzten 50 Jahren. So ist etwa das Pro-Kopf-Einkommen in Österreich von 1945 bis 1995 um das 15fache gestiegen.

Beide Trends lassen sich nicht extrapolieren. Der Knick in den Geburtenraten ist bereits eingetreten, aber es wird noch lange dauern, bis das auf das Bevölkerungswachstum durchschlägt. Ebenso kann sich niemand eine weitere Vervielfachung des Pro-Kopf-Einkommens in den Industrieländern vorstellen, aber dieses wird auch nicht allzu radikal absinken.

Es sind im wesentlichen diese beiden Trends, die für das immer noch wachsende Einkommensdifferential zwischen armen und reichen Ländern ausschlaggebend waren, umso mehr als das Bevölkerungswachstum vor allem in den Entwicklungsländern stattfand.

Auch, wenn sich sowohl das Einkommenswachstum in den reichen und das Bevölkerungswachstum in den armen Ländern verringern, wird das Differential noch einige Jahrzehnte steigen. Ein kleines Beispiel kann das drastisch verdeutlichen: wenn das Pro-Kopf-Einkommen in einem Industrieland derzeit 20.000 \$ beträgt und jährlich um nur ein Prozent wächst, so würde es über 80 Jahre dauern, bevor der Abstand zu einem Entwicklungsland mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 200 \$ und einem Wachstum von 5 Prozent kleiner zu werden beginnt.

Das heißt aber auch: es erfolgen noch gewaltige Verschiebungen in den Bevölkerungszahlen – 1950 hatte Afrika etwa halb so viele Einwohner wie Europa, 1985 waren es gleichviel und im Jahr 2025 werden es dreimal soviel sein; noch lange wird die Armut in bestimmten Regionen und Schichten relativ ansteigen; das Ergebnis wird eine Summe aus wachsender Umweltbelastung, Wanderungsbewegungen und Migrationsdruck auf die Industrieländer sein.

1.5 Weltwirtschaftliche Regelsetzung

Eine Neuordnung in der Welt – politisch wie wirtschaftlich – ist im Gange, ohne daß wir jetzt schon sagen könnten, wer welchen Platz einnehmen wird. Ein wesentlicher Faktor ist völlig offen, nämlich, nach welchen Regeln in der neuen Ordnung gespielt werden soll. Wenn sich heute die meisten einig darüber sind, daß die Globalisierung bzw. die Weltwirtschaft Regeln und Institutionen braucht, die die Einhaltung der Regeln gewährleisten, so meinen doch die einen, daß das gegenwärtig zwischen der G7 (die sieben größten Industrieländer), den Bretton Woods-Institutionen (Währungsfonds und Weltbank) und der WTO (Welthandelsorganisation) gespannte System im wesentlichen ausreiche, während andere,

darunter die meisten Entwicklungsländer, dieses für völlig ungenügend und vor allem für ungerecht halten.

Kann es also bei einer einfachen Weiterentwicklung des gegenwärtigen Systems bleiben, oder sind nicht wesentliche Kursänderungen notwendig, um den weiter oben genannten Entwicklungen entgegen zu steuern? Wie können Umwelt, sozialer Ausgleich, kulturelle Identität, gesellschaftliche Wertvorstellungen in einer Welt der kompetitiven Globalisierung gewahrt bleiben, ja den ihnen eigentlich zukommenden übergeordneten Charakter wieder erlangen?

1.6 Regionalansätze

Eine Antwort auf die Globalisierung, auf den Mangel an internationaler Regelsetzung oder das Unbehagen darüber, ist die stärkere regionale Integration.

Die Europäische Union, der Österreich seit drei Jahren angehört, ist das beliebteste Beispiel für die tiefen Veränderungen, die ein solcher regionaler Integrationsprozeß nach innen und nach außen hervorrufen kann.

Aber auch andere regionale Zusammenschlüsse der verschiedensten Art beginnen sich zu festigen, als für uns interessante Beispiele seien hier afrikanische Regionalgruppierungen etwa in der SADC, der IGAD oder ECOWAS genannt.

Inwieweit solche Initiativen eine schlüssige Antwort bei der Erstellung geeigneter globaler Rahmenbedingungen sein können, ist noch unklar; umgekehrt aber beginnen diese Regionalgebilde eigene Realitäten herzustellen, die ihrerseits imstande sind, die globalen Spielregeln zu verändern.

Österreich – ähnlich übrigens wie viele Entwicklungsländer – sieht sich also einem radikal veränderten Umfeld gegenüber. Zwar bedeutet die EU-Mitgliedschaft für Österreich eine Art Versicherung, gleichzeitig ist aber auch die Europäische Union eine Herausforderung für Österreich, die erst zu meistern ist. Die erste österreichische Präsidentschaft wird ein Prüfstein dafür werden. Für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit sind alle diese Veränderungen ebenso relevant und erfordern Antworten.

2. Zielsetzungen und Bedingungen der Entwicklungspolitik

Im außenpolitischen Teil von Präsident Trumans Antrittsrede vom 20.09.1949 heißt es zum Entwicklungsbegriff und zum Umgang mit den früheren Kolonien:

„Wir müssen ein neues kühnes Programm aufstellen, um die Segnungen unserer Wissenschaften und Technik für die Erschließung der unterentwickelten Weltgegenden zu verwenden (...) Der alte Imperialismus – das heißt die Ausbeutung zugunsten ausländischer Geldgeber – hat mit diesem Konzept eines fairen Handelns auf demokratischer Basis nichts zu tun.“

Schon hier sollten wir festhalten, wie umstritten dieser Begriff selbst und sein Inhalt ist. Mit Trumans Rede wurde das an und für sich neutrale Wort Entwicklung

politisch gefärbt, mit einem Federstrich waren nun 2 Mio. Menschen „unterentwickelt“, d.h. eigentlich zu Mindermenschen degradiert.

Davon sind wir bis heute nicht losgekommen, auch nicht durch Sprachtricks wie „less developed“ oder „developing countries“ und auch nicht durch die Begriffsschöpfung der „Dritten Welt“ ...

Von diesem nun zwar politisch beladenen, aber im Inhalt wenig definierten Entwicklungsbegriff ausgehend, hat das entwicklungspolitische Denken die verschiedensten Phasen durchgemacht: von Rostows „Stages of economic growth“ und anderen klassischen Ansätzen der Theorie der Industrie- und Agrarentwicklung über die strukturalistische Schule und die sogenannte Dependencia-Theorie, über die Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung und ihr entsprechenden globalen Verhandlungen bis hin zum marktorientierten Liberalismus der 80er Jahre (trade, not aid).

In jüngster Zeit sind auch fundamentalistischere Kritiken laut geworden, wie sie etwa in dem Sammelband von Wolfgang Sachs „Wie im Westen so auf Erden“ zu Wort kommen. Hier wird der Verdacht ausgesprochen, daß

„die Entwicklungspolitik grundsätzlich fragwürdig ist, daß man nicht auf den Erfolg dieses Konzepts hoffen sollte, sondern auf sein Scheitern.“

Eine ähnliche Skepsis zeigt ein Zitat aus einer vor wenigen Jahren erschienenen Schrift „Weil das Land sich ändern muß“, gezeichnet von so prominenten Persönlichkeiten wie Marion Gräfin Dönhoff, Ezad Reuter und Helmut Schmidt:

„Typisch dafür ist, wie im Bereich der Entwicklungshilfe die Fakten einfach nicht zur Kenntnis genommen werden. In diesem Jahr wächst die Weltbevölkerung um fast 100 Millionen. Das sind etwa so viele Menschen, wie in ganz Deutschland, Belgien und den Niederlanden zusammengekommen leben. Die Wirtschaftsplaner aber gehen, wenn sie über Entwicklungshilfe nachdenken, heute wie vor vierzig Jahren noch immer von der Vorstellung aus, die Dritte Welt müsse mit der Zeit dem Niveau der Industriegesellschaften angeglichen werden. Ungeachtet aller ökologischen Einsichten unterstellen sie eine stetig zusammenwachsende, ständig expandierende, allmählich sich angleichende Weltwirtschaft. Dies ist ganz und gar unrealistisch. Darum ist ein neues Konzept notwendig. Ein Konzept, in dem der Begriff Verzicht die Hauptrolle spielen muß.“

Ähnlich auch Prof. Kurt Biegenkopf, der von einer „Begrenzungskrise“ unserer Gesellschaft schreibt:

„Ob dem Wachstum der Wirtschaft im Sinne der Vermehrung der Verteilungsmasse diese aus der Regierbarkeit moderner Industriedemokratien abgeleitete Priorität zukommt: Diese Frage ist für die Zukunft der Industriegesellschaft entscheidend. Müssen wir sie bejahen, so hat Wirtschaftswachstum im Zielkonflikt mit den weiteren Zielen der Wirtschaftspolitik, einschließlich der ökologischen Zielsetzung, nicht nur Vorrang. Seine Bedeutung rechtfertigt auch die Folgen exponentiellen Wachstums, insbesondere den wachsenden Ressourcenverzehr.“

Dieser Ressourcenverbrauch geht nicht nur zu Lasten der Umwelt, sondern auch zu Lasten der Dritten Welt. Also müssen wir uns überlegen, auf welche

Weise man die Spannungen abbauen kann, die sich aus unserer Privilegien ergeben werden. Und auf diesem Weg müssen wir bei uns selbst beginnen.“

Wir stellen also eine Art Paradigmenverlust fest, wir könnten es auch Ratlosigkeit nennen, die uns direkt hinführt zu einem neuen Pragmatismus: Jeder Ansatz ist willkommen, wichtig aber sind Resultate.

In diesem Abschnitt möchte ich auch auf einige andere Dimensionen hinweisen, die mehr oder weniger direkt mit der Entwicklungspolitik in Bezug gebracht werden. Es geht hier um die Bereiche Umwelt, Menschenrechte, Demokratie, Gleichstellung von Mann und Frau, Good Governance, Konfliktverhütung und humanitäre Hilfe. Schließlich sei auch die Schuldenproblematik als ein neuer Begrenzungsfaktor erwähnt.

2.1 Umwelt und nachhaltige Entwicklung

Eigentlich schon seit dem ersten Bericht des „Club of Rome“ und sodann auf vielen weiteren Stationen (Brandt-Bericht, Brundtland-Bericht, Gipfel von Rio und zuletzt die Konferenz von Kyoto) ist der globale Charakter der Umweltfrage, die Vernetztheit aller Lösungsvorschläge, bewußt geworden. Hier stehen die Entwicklungsländer den Industrieländern tatsächlich gleichberechtigt gegenüber, aber deswegen noch nicht gleich, denn die Industrieländer haben sich via facti eine Position gesichert, aus der sie nicht leicht herausgedrängt werden können.

Sowohl hinsichtlich Ressourcenverbrauch als auch bei der Umweltbelastung ist uns klar, daß sich das von Europa oder den USA erreichte Niveau nicht auf die Entwicklungsländer übertragen, geschweige denn auf eine erwartete Weltbevölkerung von 10 bis 12 Mrd. Personen extrapolieren ließe. Wenn wir daher in diesem Bereich dem ethischen Anspruch der Gleichheit (des gleichen Zugangs) für alle gerecht werden wollten, bliebe nur der oben zitierte Verzicht, was jedenfalls eine wesentliche Änderung unserer Lebensführung zur Folge hätte (nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit geringerer Lebensqualität).

Wenn wir parallel dazu den Entwicklungsländern plausibel machen wollen, daß gewisse Ausformungen der Industrialisierung und der damit verbundenen Umwelt- und Ressourcenbelastung vermieden werden müssen, so wird das nur dann glaubhaft sein, wenn auch uns jene oben beschriebene Einschränkung gelingt. Daraus folgt auch, daß Entwicklungspolitik eine nationale Dimension hat.

2.2 Demokratie, Menschenrechte, Gender, Good Governance

Lange Zeit wurden Menschenrechte im Bereich der Entwicklungspolitik als eurozentrische Fleißaufgabe abgetan, Menschenrechtskonditionalität als Ausrede für Minderleistung in der Entwicklungszusammenarbeit oder aber auch als wirtschaftsfeindlicher Mangel an Realitätssinn. Sie galt und gilt als Einmischung in innere Angelegenheiten, die sich die Industrieländer beispielsweise nie gefallen lassen würden.

PM Mahathir (Malaysia) hat westliche „Demokratieapostel“ als „noch schlimmer als die Kommunisten“ bezeichnet.

Später wurden Menschenrechte auf die Entwicklung hin funktionalisiert.

Mehr Menschenrechte, so wurde argumentiert, bedeuten vermehrte und bessere Möglichkeiten der Entwicklung. So wurde aufgezeigt, daß etwa mehr Rechte für Frauen zur direkten Verbesserung des Stands und des Fortgangs von Entwicklung führten.

Heute ist der Ansatz umfassend: wir sprechen nicht mehr nur von den klassischen Menschenrechten im engeren Sinn (Verbot der Folter, der Kinderarbeit etc.). Von einer eigenständigen zivilen Gesellschaft bis hin zu rechtsstaatlichen Einrichtungen, von der „guten Regierungsführung“ (good governance) bis hin zur Frage nach der (sich wandelnden Rolle des Staates) wird alles in einen direkten und ursächlichen Bezug zur Entwicklung gesetzt. Oft handelt es sich auch um komplexe Wechselwirkungen oder Rückkoppelungseffekte.

Damit aber wird die Forderung der Menschen- und der Frauenrechte, die Durchsetzung der Demokratie, die Verbreitung der guten Regierungsführung auf allen Ebenen zu einer wichtigen direkten Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, vielleicht sogar zur wichtigsten. Wenn es sich hier um Voraussetzungen für eine breite Entwicklung handelt, so sind Demokratie und Förderung der Menschenrechte nicht mehr nur ein überflüssiger Zuckerguß auf der Entwicklungstorte – allenfalls eben eine lästige Konditionalität –, sondern sie mutieren zu primären EZA-Zielsetzungen im Rahmen einer längerfristigen Strategie. In der jüngsten Zeit stellen wir daher eine wachsende Anzahl von eigenen Projekten und Programmen in diesem Bereich fest.

Gerade weil es sich hier um ein hochpolitisches Feld handelt, ist auch die Frage des Entwurfs und der Umsetzung solcher Programme von elementar-politischer Bedeutung. Schon die Entscheidung, mit einer Partnerregierung oder ohne sie zu arbeiten, oder sich sogar gegen diese zu stellen, weil sie die Menschenrechte mißachtet, ist Thema der politischen Kanzleien, der Völkerrechtsbüros, aber eben auch der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der Europäischen Union (GASP).

Das hier entstandene Spannungsfeld zwischen Politik und Entwicklungszusammenarbeit läßt sich nur durch sorgfältige Koordination und durch Herstellung der notwendigen Kohärenz der Entscheidungen auflösen.

2.3 Konflikte, Soforthilfe, Wiederaufbau, langfristige Entwicklung

Eine der Begleiterscheinungen der Auflösung der Ordnung von Jalta (und des Fehlens einer neuen Ordnung) ist die dramatische Zunahme von bürgerkriegsähnlichen Konflikten in weiten Teilen des Südens. Das wieder führt zu einer hohen Zahl ziviler Opfer, zur Zerstörung öffentlicher Infrastruktur und privater Wirtschaftsgüter, zu massenhaften Flüchtlingsbewegungen, zu Not, Elend und Krankheit und zu einem weit verbreiteten Zustand der physischen Unsicherheit.

Somalia und Ruanda haben gezeigt, daß der Westen weder gewillt, noch wirklich in der Lage ist, in derartige Konflikte so früh einzugreifen, daß ihr gewalt-samer Ausbruch vermieden werden kann.

Die technischen Möglichkeiten und die kommerziellen Zwänge der heutigen Medien bringen es mit sich, daß alle diese Katastrophen direkt in die europäischen Haushalte geliefert werden. Auf den nur allzu verständlichen Ruf, man müsse etwas tun, folgen humanitäre Interventionen, die Betreuung von Flüchtlingen, die Lieferung von Nahrungsmittelhilfe und Aktionen des Wiederaufbaus.

In den letzten Jahren haben sich die Ausgaben für internationale humanitäre Hilfe vervielfacht – da aber der Finanzrahmen für den staatlichen Ressourcetransfer an Entwicklungsländer insgesamt sogar eingeschränkt wurde, gingen (und gehen) diese Mehrausgaben zu Lasten der eigentlichen Entwicklungshilfe. Damit nicht genug: es wird heute vielfach argumentiert, daß die humanitäre Hilfe eine langfristige Entwicklung behindere, weil sie keine Elemente der Konditionalität, der Hilfe zur Selbsthilfe, in sich trage. Hingegen enthalte sie aber ein Element der Selbstverweigerung, sowohl seitens der Geber, die zweckgewidmete Mittel ausgeben müßten, als auch seitens der Empfänger, die in eine Art entmündigte Apathie verfielen.

Der Ruf nach rascher Beendigung jeder humanitären Hilfsaktion und nach ihrer Überführung in eine langfristig konzipierte Entwicklungszusammenarbeit wird zwar lauter, ist aber im ansteigenden Lärm des Kampfes um private Spenden kaum zu hören. Eine weitere perverse Konsequenz ergibt sich daraus, daß nun klassische Entwicklungsorganisationen beginnen, wegen der in diesen Bereich reichlicher fließenden Mittel neue humanitäre „Schienen“ aufzubauen, während humanitäre Organisationen die Kritik an ihrem „nur humanitären“ Ansatz abfangen wollen und daher auch längerfristige Entwicklungsprojekte anbieten. Insgesamt verdoppelt sich die Kapazität der NROs, die Qualität aber sinkt.

Die EZA-Verwaltungen haben daher begonnen, sich verstärkt mit den verschiedenen Dimensionen dieser Problematik zu befassen und Richtlinien zu entwickeln. Der Einsatz humanitärer Hilfe ist zu begrenzen und von Anfang an einer Logik der längerfristigen Entwicklung unterzuordnen.

Im diplomatischen Bereich werden immer häufiger eigene Vermittlungsmissionen ausgesandt, Sonderemissäre ernannt, geheime Treffen oder offene Konferenzen für alle Konfliktparteien organisiert. Friedenserhaltende Operationen sind ebenso ein Bestandteil dieser Szenarien wie eigene Ausbildungsseminare für Friedens-, Vermittlungs- und Versöhnungsaktionen.

Aber auch an die Entwicklungszusammenarbeit ergeht immer mehr der Ruf, an der langfristigen Verhütung von Krisen zu arbeiten und Spannungen abzubauen.

2.4 Schulden und Entschuldung

Das reichlich zur Verfügung stehende Kapital der 70er und 80er Jahre (Petrodollars) führte zu Fehlinvestitionen jeder Art und in der Folge zu einer massiven Überschuldung der Entwicklungsländer, die aus wenig rentablen Großprojekten nicht einmal das Geld für den steigenden Zinsendienst aufbringen konnten. Neben den immer häufiger werdenden Umschuldungen im sogenannten „Pariser Klub“ hat sich in jüngster Zeit nun auch die Erkenntnis durchgesetzt, daß sogar die gering verzinnten multilateralen Schulden gegenüber den Entwicklungsbanken eine zu hohe Belastung darstellen. Da eine derartige Entschuldung fast eine Vorbedingung für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ist, sind nun auch die EZA-Verwaltungen gefordert, sich nach besten Kräften an solchen Aktionen zu beteiligen.

3. Rahmenbedingungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

3.1 Rückblick

Der Werdegang der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sei als bekannt vorausgesetzt.²

Da Österreich im Jahre 1960, als die Dekolonisierung und damit die internationale Entwicklungshilfe massiv einsetzte, seinen Wiederaufbau noch längst nicht abgeschlossen hatte – zu dieser Zeit waren noch Reparationen aus dem Staatsvertrag zu zahlen –, wurde die Frage nach dem Sinn und Ziel von Entwicklungshilfe zunächst nur sehr zurückhaltend beantwortet. Ein Bruno Kreisky fand zwar schon damals zu einer idealistischeren Linie der Solidarität und wies auf den ähnlich inspirierten kirchlichen Ansatz hin, war aber politisch klug genug, immer auch das österreichische Eigeninteresse hervorzuheben. Schon damals wurde das Argument der Exporterschließung und der Arbeitsplatzsicherung verwendet.

Auch in den folgenden drei Jahrzehnten hielten sich Solidarität und Eigeninteresse im Argumentationsfeld der Entwicklungspolitik in etwa die Waage, nicht aber so, daß sie sich zu einer höheren finanziellen Leistung addiert hätten. Beide Motive waren zu schwach, um sich gegen die viel tiefer sitzende Überzeugung durchzusetzen, daß Entwicklungshilfe im Grunde „nichts bringe“. Auch hier war es erst zu Ende der 80er Jahre, daß uns über die Vereinten Nationen und das Development Assistance Committee (DAC) der OECD auch die Notwendigkeit einer Solidarität mit den anderen Geberländern als Motivation zur Anhebung des EZA-Budgets näher gebracht wurde.

Über lange Jahre war die österreichische Außenpolitik vom Ost-West-Konflikt und unseren spezifischen Sicherheitsbedürfnissen geprägt, die über eine immerwährende Neutralität, eine aktive UN-Mitgliedschaft und die möglichst voll-

ständige Wiedereingliederung in die europäische und internationale Staatengemeinschaft befriedigt werden sollten.

Das von den beiden Großmächten eingebrachte Lagerdenken war für Österreich immer nur eine Negativkategorie gewesen. Österreich war unter den ersten westlichen Staaten mit aktiven Beziehungen zu den Blockfreien. Das Ziel einer politischen Unterstützung von Anliegen im Rahmen der Vereinten Nationen, vor allem durch entsprechende Stimmabgabe, war auch Österreich nicht fremd.

Entwicklungspolitik war daher über lange Strecken ein Feld vor allem des politischen Diskurses. Daß Entwicklungshilfe für uns, die wir bis in die 80er Jahre selber noch als Bittsteller um Sonderbehandlung auftraten, auch etwas kosten sollte, stieß weitgehend auf Unverständnis. Das Feld der Entwicklungszusammenarbeit wurde privaten (meist kirchlich orientierten) Organisationen überlassen.

Die skizzierten außenpolitischen Notwendigkeiten brachten es auch mit sich, daß Entwicklungshilfe ohne besonderes eigenes Konzept, vielmehr in Entsprechung politischer Notwendigkeiten, gewährt wurde. Das so entstandene Gießkannenprinzip hatte durchaus Sinn, war aber mit dem Jahr 1989 überholt. Erst gegen Ende der 80er Jahre, als uns am Beispiel Waldheim bewußt gemacht wurde, wie seicht die so oft gepriesene Beliebtheit Österreichs war, wurde erstmals der budgetfinanzierte Teil der bilateralen österreichischen Entwicklungszusammenarbeit spürbar angehoben und bis 1993 mehr als verdreifacht.

Erst jetzt war sozusagen die materielle Basis dafür geschaffen – in zwar immer noch bescheidenen Rahmen aber doch – Entwicklungspolitik zu machen.

3.2 Österreich in der EU

Mit dem EU-Beitritt hat sich der Rahmen für die Entwicklungspolitik Österreichs wesentlich verändert.

Die Kommission ist einer der bedeutendsten Geber weltweit; rechnet man die Leistungen der 15 Mitglieder hinzu, so bringt Europa über 50% der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe (ODA).

Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen erscheint aber das Wirtschaftsinstrumentarium der Union wesentlich wichtiger, sei es nun in den Bereichen Handel, Landwirtschaft oder auch der Dienstleistungen. Der Vertrag von Lomé trägt allen diesen Aspekten Rechnung, muß aber ebenso an geänderte Bedingungen angepaßt werden. So kommt es, daß die EU-Partner in den AKP-Ländern die EU drängen, mit ihnen gemeinsam Positionen gegenüber den Bretton Woods Institutionen oder der WTO zu vertreten.

In der EU ist Österreich auch Teil eines Koordinationsmechanismus, der allmählich zu greifen beginnt. Seit Maastricht ist Entwicklungszusammenarbeit Gegenstand der Union, wobei ausdrücklich festgehalten wird, daß die Entwicklungsleistungen der Kommission komplementär zu jenen der Mitglieder zu erfolgen haben. Schwierig zu handhaben sind Fragen der Kohärenz, d.h. also der Durchgängigkeit

entwicklungspolitischer Anliegen quer über verschiedenste Sachbereiche hinweg, wie etwa Umwelt, Landwirtschaft, Handel etc. Besonders komplex ist die Schnittfläche zur sogenannten zweiten Säule, der politischen Zusammenarbeit der EU, die auch für die Entwicklungszusammenarbeit von zentraler Bedeutung ist.

Österreich kann nun Einfluß auf die Politik der Union bzw. der Kommission nehmen, indem es eigene Positionen einzubringen versucht. Österreich muß aber auch auf die Positionen anderer einschließlich der Kommission Rücksicht nehmen und schließlich muß Österreich – dies kommt besonders während der Präsidentschaft zum Tragen – Positionen sozusagen für die Union entwickeln, weil es ja deren Sprachrohr ist. Die EU-Mitgliedschaft bedeutet daher eine Summe von neuen Möglichkeiten, aber auch von einengenden Bedingungen. Es geht hier um eine neue Form des Interessenausgleichs, der immer dann am schwierigsten wird, wenn es um finanzielle Mittel geht. Wir alle erinnern uns an den mühsamen Kompromiß für die letzte Lomé-Finanzierung. Bei einer notwendigen Gesamtbegrenzung der EU-Ausgaben ist die Dotierung einzelner Programme (für Osteuropa, die russischen Nachfolgestaaten, den Mittelmeerraum, Lateinamerika, Südostasien und letztlich Lomé) das Ergebnis der sehr divergierenden politischen Ausrichtungen der Mitglieder.

Ein Grunddilemma der europäischen Konstruktion besteht darin, daß nicht klar ist, nach welchen politischen Vorgaben die demokratisch ungenügend legitimierte EU-Kommission agiert. Das Mißtrauen der Mitglieder ist daher vorprogrammiert. Die EZA der EU ist dafür ebenso ein Beispielsfall wie PHARE und TACIS.

3.3 Osteuropa

Mit der Ostöffnung ist besonders für Österreich die politische und materielle Verpflichtung entstanden, unseren engeren und weiteren Nachbarn im Osten den Übergang zu einem neuen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zu erleichtern. Die sogenannte Osthilfe wurde zunächst als Konkurrenz, ja sogar als Bedrohung für die „klassische“ Südhilfe empfunden. Heute ist wieder weitgehend Ruhe eingekehrt. Unsere Nachbarländer im Osten können kaum noch als Hilfeempfänger qualifiziert werden; die Hilfe an die weiter entfernten kaukasischen und zentralasiatischen Republiken ist finanziell unbedeutend; der statistisch gewichtige Posten der Polenkredite wird bald auslaufen. Es bleiben Bosnien und Albanien.

3.4 Der internationale Kontext

Die Arbeitsweise der entwicklungsrelevanten internationalen Organisationen im UN-Bereich – zu UNCTAD, UNIDO, UNDP sowie den Entwicklungsbanken sind nur einige kleinere Neugründungen gekommen – hat sich in den letzten Jahren

verändert. Für Österreich stellt sich daher die Frage des Stellenwerts, den diese Organisationen im Rahmen der eigenen EZA einnehmen sollen. Zwischen dem traditionellen österreichischen Internationalismus, der vor allem auf die UN ausgerichtet war, und der Einsicht, daß viele Organisationen ihrem ursprünglichen Anspruch nicht mehr gerecht werden, muß auch Österreich bei knapper werdenden Mitteln zu einem selektiveren Vorgehen finden.

3.5 Die Nichtregierungsorganisationen

Da die österreichische Entwicklungszusammenarbeit in den Nichtregierungsorganisationen ihren Ausgang nahm, ist es nicht weiter verwunderlich, daß diese noch heute eine wesentliche Rolle spielen – sowohl in der Durchführung von Projekten als auch als Vermittler in den Beziehungen zu Entwicklungsländern und zu interessierten Gruppen in Österreich.

Während aber in der Projektdurchführung sowohl in Österreich als auch auf der internationalen Ebene ein Trend zur Professionalisierung und zum Wettbewerb zwischen NROs und Firmen zu verzeichnen ist, wird das Feld der Vermittler vielfältiger und bunter. Der Bogen spannt sich hier von Selbstbesteuerungsgruppen über die großen klassischen Organisationen bis hin zu immer neuen, oft auch kurzlebigen, eindimensionalen Vereinen.

Neu ist auch der immer häufigere Brückenschlag zu NROs im Süden, die dort als unverzichtbare Keimzellen für eine breitere, pluralistische Zivilgesellschaft, als Voraussetzung für die Demokratisierung gesehen werden.

4. Die österreichische EZA heute und morgen

Erst mit der massiven Anhebung der Mittel für die bilaterale Zusammenarbeit zwischen 1988 und 1993 hat sich Österreich die Grundlage für eine eigene Entwicklungspolitik geschaffen. Eine solche konnte aber nur an der Basis der bisherigen Zusammenarbeit ansetzen, das heißt, sie mußte bestehende Verbindungen und Erwartungen, gewachsene Leistungen, vor allem aber auch gültige Abkommen, berücksichtigen, sich gleichzeitig aber auf das neue Umfeld ausrichten. Dies ist, so möchte ich hier behaupten, weitgehend gelungen.

Die Umsetzung der Schwerpunktpolitik auf insgesamt nicht mehr als 22 Länder, davon nur acht Schwerpunktländer, brachte auch eine viel stärkere Dezentralisierung mit sich, so wie sie heute in fast allen europäischen EZA-Verwaltungen stattfindet. Die Hauptsektoren werden weniger – es erfolgt eine Konzentration auf die Bereiche Wasser, Landwirtschaft, Bildung, Gewerbe – sogenannte Querschnittsthemen werden besser berücksichtigt. Die internationale Einbindung in EU, Weltbank, UNDP und DAC erhält einen höheren Stellenwert.

Trotzdem müssen wir, mehr denn je, die Frage stellen: Was können und wollen wir damit erreichen, wohin gehen wir, wie sehen unsere Leitbilder aus? Nach

dem Paradigmenverlust zu Beginn dieses Jahrzehnts ließ das DAC der OECD aufhören, als es 1995 erklärte, daß „Erfolgsstrategien heute verfügbar seien“, und dabei folgende Faktoren nannte:

- Vernünftige politische Rahmenbedingungen zur Förderung stabiler, wachstumsorientierter Wirtschaften mit ausreichendem Spielraum für einen gesunden Privatsektor und eine adäquate Finanzbasis.
 - Investitionen in soziale Entwicklung, vor allem in den Bereichen Ausbildung, medizinische Primärversorgung und bevölkerungsrelevante Maßnahmen.
 - Die verstärkte Einbeziehung aller Menschen, insbesondere der Frauen, in das wirtschaftliche und politische Leben und die Beseitigung sozialer Ungerechtigkeiten.
 - Eine effiziente Regierung und öffentliche Verwaltung, demokratische Transparenz, den Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit.
 - Eine auf lange Sicht tragfähige Umweltpolitik.
 - Die Beseitigung der Kernursachen für potentielle Konflikte, die Begrenzung der Rüstungsausgaben und die Ausrichtung der Maßnahmen für Friedensschaffung und Wiederaufbau auf langfristige Versöhnung und Entwicklung.
- Damit wird zwar den früheren, zu simplistischen Ansätzen eine Absage erteilt, es muß aber auch klar sein, daß heute kaum ein Staat in der Lage wäre, ein so anspruchsvolles Programm problemlos umzusetzen und daß es sich bei diesen Zielen kaum um ein neues Paradigma handeln kann.

Dennoch lassen sich auch für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit einige wichtige Prinzipien formulieren:

- Entwicklung kann nur bei einem, von jedem Entwicklungsland selbst erarbeiteten, mittelfristigen Entwicklungsplan ansetzen. Es gilt hier der Begriff des *ownership*, d.h. daß die von uns in ein Partnerland hineingetragenen Programme und Projekte erst von diesem übernommen, angeeignet werden müssen.
- Partnerschaft kann nur heißen, daß solche vom Entwicklungsland erarbeiteten Programme vom Geber mitgetragen werden – funktionale Konditionalität.
- Die komplexen Zusammenhänge zwischen politischer Demokratie, Partizipation, rechtsstaatlichen Institutionen und Zivilgesellschaft auf der einen und marktwirtschaftlicher Entfaltung, staatlicher Gesetzgebung und sozialer Gerechtigkeit auf der anderen Seite müssen ständig präsent und transparent genug sein, um Fehlentwicklungen entgegen steuern zu können. Gegenstand der EZA ist sohin alles: von der Armutsbekämpfung bis zur Wahrung der Menschenrechte, vom Infrastrukturaufbau bis zur Einrichtung staatlicher Institutionen.
- Die Bereiche Politik, Wirtschaft und Entwicklung lassen sich nicht mehr trennen. Weder sind die Berichte der diplomatischen Beobachter überflüssiges Beiwerk, noch können die Analysen der Ökonomen vernachlässigt werden, noch ginge es schließlich an, die eigentliche EZA, in der sich Analysen und Programmlinien zu konkreter Aktion verdichten müssen, zu einer Hilfsfunktion zu degradieren.

- Bei einem solchen Ansatz wird auch klar, daß die in der EZA eingesetzten Ressourcen immer nur ein (kleiner) Teil eines Gesamtentwicklungsplans sein können, ja dürfen. Daraus folgt die zentrale Bedeutung der Mittelaufbringung (Steuern und andere Einnahmen) im Partnerland selbst, die bisher weitgehend vernachlässigt wurde. Hilfsabhängigkeit (aid dependency) war und ist eine der allzu häufigen Folgen.
- Auch die absolute und relative Höhe des Mitteleinsatzes ist, so gesehen, von geringerer Bedeutung: in einem von der globalen Wirtschaft vorgegebenen kompetitiven Umfeld ist es zunehmend schwierig, Geld oder Geldäquivalente einfach herzuschenken. In diesem Dilemma befinden sich heute alle Geber; daraus resultiert auch die Fehlbewertung von Mitteln, die als Geschenk gegeben werden, da die Partner auf beiden Seiten sich nicht an die Regeln der Prioritätensetzung gebunden fühlen.
- Das Instrument der Sektorbudgetfinanzierung (oder auch: Programmfinanzierung) erhält hier eine zunehmende Bedeutung. Es wird von vielen Gebern, auch von Österreich, bereits vorsichtig eingesetzt. Dabei ergibt sich ein Problem der Kontrolle und daraus die Forderung, den Partnerländern selbst die notwendigen Kontrollinstrumente – etwa Rechnungs- und Buchprüfer – in die Hand zu geben.
- Die Vielfalt der Aufgaben der EZA erfordert ganz neue Formen der Aufgabenverteilung. Weder die klassischen NROs noch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit können einen Ausschließlichkeitsanspruch erheben. In Österreich zeichnen sich neue Partnerschaften der staatlichen Verwaltung ab, der etwa die Gewerkschaften, Gemeinden, die Universitäten, die Bundesländer, das Klimabündnis, die Kammern, das Parlament etc. gegenüberstehen. Oft entsteht auch eine Art variabler Geometrie, aus der heraus Verbindungen zu Entwicklungsländern in Projektaufträgen oder eben wieder Partnerschaften münden
- Gemeinde-, Schul-, Universität- oder andere Partnerschaften stellen sich als eines der besten Instrumente für eine lebendige Wechselbeziehung zu einem anderen Land heraus. Aus ihnen entstehen nicht nur neue Ansätze in der technischen Zusammenarbeit, sondern auch kultureller Austausch, der heute bereits als wesentlicher Bestandteil der EZA gilt. Hier geht es aber nicht nur um die Weitergabe von Informationen an eine breitere österreichische Öffentlichkeit, sondern ebenso auch um einen Beitrag zur Identitätsfindung im Partnerland. Die staatliche Rolle in diesen Bereichen sollte nach Möglichkeit immer nur die eines Katalysators sein.
- Die Mitarbeit in internationalen Organisationen, vor allem auch in der EU, wird in Zukunft noch viel stärker darauf ausgerichtet sein müssen, eine nahtlose Verbindung zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit herzustellen. Die Diskussion um und die Beeinflussung von internationalen Rahmenbedingungen wird ebenfalls in diesen Gremien stattfinden müssen, umgekehrt müssen aber von dort her die Impulse für die spezifische Bedingtheit jedes bilateralen Handelns kommen.

- Wenn Eignerschaft (des Partnerlandes) in der Planungsphase unabdingbar ist, so gilt dies wohl auch für die Durchführung, die, wo immer möglich national erfolgen sollte. Wir müssen daher auch die Rolle der nördlichen NROs überdenken. Bei nationaler Durchführung würden NROs zu einer Art Kontrolleur mutieren, eine Rolle die weder sehr zweckmäßig erscheint, noch von den NROs angestrebt wird. Noch sind wir nur in wenigen Fällen so weit, andererseits aber zeichnen sich neue Funktionen ab, die für die NROs eine zentrale Bedeutung haben könnten. Ich denke hier an den gesamten Bereich der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Partnerland.

5. Zusammenfassung

Wir finden uns also in einer Welt, die sich rasch verändert. Die Bedingungen für viele Entwicklungsländer jedoch haben sich nicht verbessert. Bevölkerungswachstum, Migration, Armut, Konflikte und Umweltzerstörung verdichten sich zu wesentlich erschwerten Rahmenbedingungen für eine rasche und nachhaltige Entwicklung.

Die Möglichkeiten der globalen Kommunikation haben das Bewußtsein um unsere Welt derart gesteigert, das es bereits zu massiven Ausblendreaktionen kommt. Massaker in Timor werden als Aufmacher, die Armut im eigenen Land im Lokalteil abgehandelt. Oder umgekehrt.

Die Welt ist vielfältiger, differenzierter geworden. Dies zeigt schon der Anstieg der UN Mitglieder von 50 im Gründungsjahr auf knapp 200. Diese Welt ist auch weniger regierbar. Multinationale Akteure, ob Firmen oder Organisationen, entziehen sich der nationalen Kontrolle. Immer häufigere Monsterkonferenzen erzielen immer weniger greifbare Ergebnisse.

In diesem Umfeld stellt sich das Bild der heutigen Entwicklungspolitik und der von ihr zu leistenden Aufgaben als äußerst komplex dar. Ein solches Bild lähmt uns eher, als daß es uns Leitlinien vermittelt. Wenn ich aber nun einfacheren Ansätzen das Wort rede, so nicht um in frühere Simplizismen zu verfallen. Die komplexen Zusammenhänge müssen weiter sichtbar bleiben, die Entwicklungszusammenarbeit aber muß sich immer wieder auf jene wesentlichen Aufgaben konzentrieren, die sie besser als andere zu leisten imstande ist.

Für Österreich sollte das bedeuten:

1. Geographische und sektorielle Schwerpunktbildung sollte derart erfolgen, daß der österreichische Einsatz an Personen und Geldmitteln einen spürbaren Unterschied macht. Nicht die Höhe der Mittel, sondern die Qualität der Programme und ihrer Umsetzung sind ausschlaggebend.
2. Qualitätssicherung kann an erprobten Strategien ansetzen:
 - Die Kenntnis der gegebenen Verhältnisse in Lateinamerika, Afrika und Asien, das Eingehen auf die Partner, die Analyse der Bedürfnisse kann von Mitarbeitern der EZA meist wesentlich besser eingebracht werden als von Seite der Diplomaten oder der Wirtschaft.

- Das Anbieten und gemeinsame Umsetzen von unmittelbar und vordringlich benötigten Leistungen im Elementarbereich, wie Erziehung, Gesundheit, Produktion zur Versorgung – kurz: Armutsbekämpfung – erfolgt mit inzwischen lange erprobten und angepaßten Techniken.
 - Die Hilfestellung beim Aufbau von Strukturen eines Gemeinwesens auf allen Ebenen, so daß das Partnerland in die Lage versetzt wird, sowohl die Bedürfnisse seiner eigenen Bevölkerung zu befriedigen als auch seine Interessen im internationalen Bereich zu wahren, ist ein neuer Aufgabenbereich, für den Österreich besonders gute Voraussetzungen mitbringt.
3. Die neuen Themen, von Konfliktverhütung bis zur Kinderarbeit, von Aidsbekämpfung bis zur Landminenräumung, müssen wir kompetenten Organisationen überlassen, ihnen aber ihren Platz in der Entwicklungszusammenarbeit einräumen. Dazu braucht es Offenheit und die Bereitschaft zu Allianzen.
 4. Die „3 K“, Koordination international und multilateral – das heißt nicht, daß wir überall dabei sein müssen –, Komplementarität der Leistungen, und Kohärenz zu anderen Politikbereichen sind unerlässlich.

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert kann die österreichische Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr im Ghetto bleiben. Sie muß Teil einer österreichischen und einer internationalen Entwicklungspolitik sein, diese aber auch wesentlich mitbestimmen. Der Anfang dazu ist bereits gemacht.

Anmerkungen

- 1 Auf die Bedeutung der Globalisierung im Kommunikationsbereich und ihre Rückwirkungen auf die kulturelle Identität kann hier nicht eingegangen werden.
- 2 Es wäre reizvoll, eine spezifische Ideengeschichte der österreichischen Erfahrung mit Dekolonisierung, Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit aufzubereiten; einige heutige Absonderlichkeiten ließen sich damit sicher leichter erklären.

Georg Lennkh, Sektion Entwicklungszusammenarbeit, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, A-1010 Wien, Minoritenplatz 9

Journal für Entwicklungspolitik XIV/1, 1998, S. 23–40

Helmuth Hartmeyer

Einmal Hochschaubahn und zurück

Wandlungen innerhalb der österreichischen EZA unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen und Perspektiven der österreichischen Nichtregierungsorganisationen

1. Licht und Schatten von Entwicklungsdekaden

Die Ups und Downs der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit können nicht losgelöst von den internationalen Entwicklungen gesehen werden. Es haben sich seit Beginn der 80er Jahre und noch einmal durch das Ende des Ost-West-Konfliktes die Beziehungen zwischen den Industriestaaten im Norden und der Dritten Welt im Süden grundlegend verändert (Höll 1997: 772–778). Hatten in den 70er Jahren im Zuge der zweiten Entwicklungsdekade Verteilungskonzepte, Grundbedürfnisstrategien und Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung die Diskussion beherrscht, ohne jedoch maßgebliche materielle Transferleistungen in den Süden auszulösen, so bewirkte die Weltwirtschaftskrise zu Ende des siebten Jahrzehnts eine deutliche Wende in der entwicklungspolitischen Praxis. Die westlichen Industriestaaten verabschiedeten sich von den finanziellen und strukturverändernden Zusagen der 70er Jahre. Der Nord-Süd-Dialog wurde abgelöst von der Verordnung marktwirtschaftlicher und industriepolitischer Konzepte für jene Staaten im Süden, denen der Norden eine Rolle als Mitspieler im globalen Konzert der Mächtigen zutraute und zuteilte (Das neue Stichwort hieß Konditionalität). Für viele andere Staaten, vor allem in Afrika und Lateinamerika, wurden die 80er Jahre zum „verlorenen Jahrzehnt“. Es stiegen zwar die nominellen EZA-Leistungen der Industrieländer an, gemessen am Bruttonationalprodukt stagnierten sie jedoch. Im Verhältnis zum Schuldendienst betrugen sie 1994 gar nur noch ein Drittel des Schuldendienstes aller Entwicklungsländer, während sie in den 70er Jahren noch mehr als das Doppelte des Schuldendienstes ausmachten (Höll 1997: 774).

In den 90er Jahren sind die Nord-Süd-Beziehungen zu einem weltpolitischen Nebenschauplatz geworden. Es wurden zwar bei den verschiedenen UNO-Großkonferenzen (Umwelt und Entwicklung, Menschenrechte, Weltsozialgipfel, Weltfrauenkonferenz) die Probleme großteils beim Namen genannt, wofür vor allem auch die beteiligte internationale NRO-Gemeinde sorgte, doch hat dies bis dato zu keiner Steigerung der EZA-Leistungen geführt. Im Gegenteil: Es sanken die Beiträge der internationalen Gebergemeinschaft von 58,9 Mrd. Dollar 1995 auf 55,1 Mrd. Dollar 1996 (OECD 1997). Den anspruchsvollen Zielvorstellungen von einer sozial- und umweltverträglichen Entwicklung, von Demokratisierung