

- 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

und Gleichberechtigung der Frauen als Voraussetzung für Entwicklung, von Beseitigung der Armut durch eine angepaßte wirtschaftliche Entwicklung stehen eine Intensivierung gewaltsamer nationaler, ethnischer und religiöser Konflikte und eine Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in weiten Teilen der Dritten Welt gegenüber.

Auch in Österreich ist die Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren zunehmend von der politischen Bühne abgetreten und damit aus den Schlagzeilen verschwunden. Der Vorstoß des damaligen Bundeskanzlers Bruno Kreisky gemeinsam mit dem mexikanischen Präsidenten Lopez Portillo zur Einberufung eines Nord-Süd Gipfels im mexikanischen Seebad Cancun zu Beginn der 80er Jahre, bei dem die Idee eines Marshall-Planes für die Dritte Welt propagiert werden sollte, war wohl der letzte relevante Vorstoß Österreichs von internationalem Format in dieser Hinsicht. Angesichts des Scheiterns der Cancun-Konferenz, und vor allem im Lichte des wirtschaftlichen Niedergangs der Dritten Welt in den 80er Jahren, erfuhr die österreichische Außen- und damit auch Entwicklungspolitik nach dem Rücktritt Kreiskys eine deutliche Änderung. Das Engagement Österreichs in globalen Fragen, das manchmal auch in kritischen Tönen gegenüber den Supermächten mündete und z.B. seine Belohnung darin fand, daß die OPEC ihr Hauptquartier in Wien aufschlug, der Sitz der UNIDO nach Wien vergeben wurde und ein Österreicher (Kurt Waldheim) UNO-Generalsekretär werden konnte, wurde von außenwirtschaftspolitischen Konzepten abgelöst, die sich an „Reaganomics“ und „Thatcherism“ orientierten und sich entwicklungspolitisch den Strategien der Weltbank verschrieben.

Als 1987 Außenminister Alois Mock und der damalige außen- und entwicklungspolitische Sprecher der ÖVP, Andreas Khol, eine Neuorientierung der österreichischen Entwicklungshilfe-Politik verkündeten, herrschte große Aufregung in der entwicklungspolitisch engagierten Szene. Diese fürchtete, daß dem von Bundeskanzler Kreisky vorgegebenen und eingeschlagenen Kurs einer strategischen Solidarität mit den Entwicklungsländern ein Ende bereitet und nur noch den Interessen des Marktes und der österreichischen Exportwirtschaft entsprochen werden sollte. Mehr noch: eine auch gesellschaftspolitische Reideologisierung der Entwicklungspolitik war geplant: „Mit Entwicklungshilfe muß eine abendländische Weltsicht und ein positives Bild Europas vermittelt werden. Das Versagen des kommunistischen Systems ist als abschreckendes Beispiel zu entwickeln“, konnte man damals in einem Strategiepapier einer der ÖVP nahestehenden Personengruppe lesen.

Unter Alois Mock wurde die Europa- und Nachbarschaftspolitik in den zentralen Mittelpunkt gerückt. Österreich folgte damit im wesentlichen der sich verändernden internationalen entwicklungspolitischen Diskussion und Praxis. Die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union rückte in den Kern des außenpolitischen Interesses. Die Hinwendung zu markt- und privatwirtschaftlich orientierten Entwicklungskonzepten im Rahmen der EZA entsprach nicht nur den vorherrschenden internationalen Ideologien, sondern sollte auch Übereinstimmung mit den politisch und wirtschaftlich Mächtigen unter den westlichen In-

dustriestaaten signalisieren. Das Ziel der EU-Mitgliedschaft sollte nicht durch außenpolitische Provokationen gefährdet werden (Obrovsky 1993a: 79–95).

## 2. Innenpolitisches Kleingeld

Unter Außenminister Mock und ihm ergebenden Mitarbeitern wurde der entwicklungspolitische Dialog mit den aktiven Kräften in der Dritte-Welt-Bewegung und den Kirchen eingestellt. Dem Entwicklungshilfe-Beirat, einem Gremium, das an sich zu kritischen Ratschlägen eingeladen war, wurde eine Geschäftsordnung verpaßt, die jede Mitsprache verhinderte. Er verkam in Folge endgültig zu einem wirkungslosen Get-Together, das der spätere entwicklungspolitische Sprecher der ÖVP, Heribert Steinbauer, mit einem „Palaver unter dem Affenbrotbaum“ verglich. Es kam in späteren Jahren sogar soweit, daß der Beirat nicht einmal mehr zu den gesetzlich vorgeschriebenen drei Sitzungen jährlich einberufen wurde. 1996 wurde das Gremium schließlich drastisch verkleinert und harrt derzeit einer mehrfach angekündigten Umstrukturierung.

Den Organisationen der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit wurden 1988 und 1989 massiv die Subventionsmittel gestrichen. Der „Österreichische Informationsdienst für Entwicklungspolitik – ÖIE“ sah sich Ende Juni 1988 sogar gezwungen, alle seine MitarbeiterInnen zu kündigen und zu einer Kundgebung vor dem Außenministerium aufzurufen. Die Förderung der entwicklungsländerbezogenen Nachrichtenagentur Inter Presse Service-IPS wurde überhaupt eingestellt.

Die zahlreichen Proteste und Diskussionen, die der damalige Entwicklungshilfe-Kurs der ÖVP auslöste, führten nach den Nationalratswahlen 1990 auf Verlangen entsprechend motivierter Personen in der SPÖ zu einer Rückführung der Entwicklungshilfe-Sektion in das Bundeskanzleramt und wurde einem Staatssekretariat unter Führung des früheren Außenministers Peter Jankowitsch unterstellt. Er suchte den Kontakt zu den vergrämen Entwicklungsorganisationen und lud sie zur ersten gesamtösterreichischen „Entwicklungskonferenz“ ein. Dies und eine einsetzende Steigerung der EZA-Leistungen, insbesondere im Bereich der bilateralen Programm- und Projekthilfe, trugen zu einer Beruhigung in der Szene bei. Daß jedoch die europäischen Integrationsfragen zur Hauptaufgabe des Staatssekretariats gehörten, zeigte sich spätestens bei der Ablöse von Jankowitsch im März 1992. Seine Nachfolgerin Brigitte Ederer wurde aufgrund ihrer EG-Erfahrungen in die Regierung geholt, die Entwicklungspolitik als ihr zweiter Aufgabenbereich blieb bei der Übernahme der Agenden medial unerwähnt (Obrovsky 1993a: 84).

Es wurde sogar so still um den Bereich, daß er bei den Koalitionsverhandlungen nach den Nationalratswahlen 1994 schlichtweg vergessen und tatsächlich erst an dem Morgen nach Abschluß der Kompetenzaufteilung wiederum dem Außenministerium zugeschlagen wurde. Er wird seitdem dort von der ehemaligen Protokollchefin bei den Vereinten Nationen, Staatssekretärin Benita Ferre-

ro-Waldner, verantwortet Die SPÖ behielt sich ihrerseits die politisch weniger widerspenstige und wirtschaftlich interessantere Osthilfe, die nunmehr getrennt von der Entwicklungszusammenarbeit verwaltet wird. Es ist dies ein in Westeuropa einzigartiger Zustand.

### 3. Parteipolitisches Schattendasein

Innerhalb der Parteien führt die Entwicklungspolitik ein wechselhaftes, aber im großen und ganzen sehr bescheidenes Leben. Im Rahmen der SPÖ, die auf die Tradition der internationalen Solidarität zurückblicken kann, gibt es die Arbeitsgemeinschaft SPÖ – Dritte Welt, deren Einrichtung auf Bundeskanzler Kreisky zurückgeht, die aber zunehmend an Gewicht verliert. Die Themen Chile und Nicaragua bildeten in den 70er und 80er Jahren einen ideologischen Höhepunkt für die entwicklungspolitisch Aktiven in der SPÖ. Inzwischen ist es stiller geworden und auch das einschlägige Referat im Renner-Institut wurde personell zusammengestrichen.

In der ÖVP beherrschen Europa-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik die Außenpolitik. Den bemühten Versuchen einzelner Funktionäre, im Rahmen der Politischen Akademie das Interesse der Parteiverantwortlichen für EZA-Fragen zu finden, blieben bislang der Durchbruch versagt; es wurde jedoch die Institutionalisierung des Themenbereichs in der Parteiprogrammatik etwas verstärkt.

In der FPÖ fristen entwicklungspolitische Fragen ein unbemerktes Schattendasein, im Liberalen Forum nehmen sich Einzelpersonen ihrer an, während die Grünen – vor allem auch in einzelnen Bundesländern – am intensivsten an einem Austausch mit der entwicklungspolitisch aktiven Szene interessiert sind.

Von der Öffentlichkeit unbeachtet, wenngleich von politisch beträchtlicher Bedeutung, ist der Stellenwert, den die Entwicklungszusammenarbeit im Parlament gewonnen hat. Ein wichtiger Ausgangspunkt dafür war die Parlamentarische Enquete vom 28. Juni 1988. Sie war zwar noch geprägt von massiven inhaltlichen und demagogischen Konfrontationen, es wurde jedoch zugleich auch der Keim für ein überparteiliches Miteinander in entwicklungspolitischen Grundsatzen gesät. In den Folgejahren trugen insbesondere die damaligen entwicklungspolitischen Sprecher Günter Dietrich (SPÖ), Heribert Steinbauer (ÖVP) und Marijana Grandits (Grüne) zu einer Entspannung der Diskussion bei und blieben auch bei unterschiedlichen Standpunkten im Detail loyal zum gemeinsamen Anliegen einer quantitativ und qualitativ verbesserten österreichischen EZA. Sie konnten sich damit keine innerparteiliche oder parlamentarische Karriere aufbauen, ihre Arbeit trug jedoch institutionelle Früchte. Es wurde erstmals in Österreich ein entwicklungspolitischer Unterausschuß eingerichtet, der auch nach den jüngsten Nationalratswahlen nicht in Frage gestellt und damit quasi institutionalisiert wurde. Alle derzeitigen entwicklungspolitischen Sprecher im Parlament, Alfred Gusenbauer (SPÖ), Werner Amon (ÖVP), Harald Ofner (FPÖ), Helmut Moser (Liberales Forum) und Doris Pollet-Kammerlander (Grü-

ne) haben ein dezidiertes Interesse am entwicklungspolitischen Dialog und unterstützen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, Initiativen, die an sie von außen herangetragen werden. So ist es am 2.7.1997 gelungen, beim Finanzausschuß ein Bundesgesetz betreffend den Verzicht auf Darlehensforderungen aus der bilateralen Entwicklungshilfegebarung des Bundes gegenüber Entwicklungsländern in der Höhe von öS 1,7 Mrd. durchzusetzen. Weiters wurde im Außenpolitischen Ausschuß ein einstimmiger Beschluß zur Ratifikation des internationalen Übereinkommens ILO Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker gefaßt (AGEZ 1997). Eine Studienreise von Parlamentariern nach Uganda löste eine konstruktive Diskussion über die österreichische Schwerpunktpolitik aus und kann dazu beitragen, die Debatte um die Erstellung von EZA-Länderprogrammen zu entkräften.

Alles in allem kann diese Entwicklung Anlaß zur Hoffnung geben, daß doch noch eines Tages die legislativen und damit auch administrativen Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit geschaffen werden.

### 4. Österreichische Entwicklungszusammenarbeit am Prüfstand

Die intensive innenpolitische Diskussion zu Ende der 80er und Beginn der 90er Jahre um die Ausrichtung der österreichischen Entwicklungspolitik hat Unterschiedliches bewirkt:

Sie hat bis heute nichts an der Praxis geändert, die Bestimmungen des Development Assistance Committee – DAC, des Entwicklungshilfe-Ausschusses der OECD, in exzessiver Weise auszunutzen, um die eigenen mangelnden Leistungen statistisch zu schönen. (Bartsch 1997: 351–360). So werden trotz regelmäßiger Kritik aus Paris unverändert hohe Anteile für die Studienplatzkosten ausländischer Studierender in Österreich als EZA-Leistungen ausgewiesen. (Diese machen ca. 10% der österreichischen ODA aus – 1996 stiegen sie, wenn auch nicht in absoluten Zahlen, wieder auf rekordverdächtige statistische 11,5% –, während sie bei den anderen Ländern, die diese Kosten einschließen, weniger als 1–5% der notifizierten Entwicklungshilfe betragen). Dazu kommt, daß die Studierenden nicht von der EZA-Verwaltung ausgesucht werden und großteils aus Europa, dem Iran, Korea und Taiwan, jedenfalls nicht aus den Schwerpunktländern der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, kommen. Sie tragen damit kaum zur erklärten Priorität der Armutsbekämpfung bei. Von der eingegangenen Verpflichtung, 0,15% des BIP für EZA mit den ärmsten Entwicklungsländern auszugeben, war Österreich 1995 mit 0,06% weit entfernt (Höll 1997: 782). Auch im Bereich der Exportkredite – später euphemistisch als gebundene öffentliche Kreditfinanzierungen bezeichnet, die zweifellos vor allem den eigenen Wirtschaftsinteressen dienen, ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit im Partnerland jedoch kaum im Auge haben – zählte Österreich immer schon zu den internationalen Statistik-Spitzenreitern, wobei überhaupt nur noch Spanien und Österreich solche Kredite in ihre Statistik einschließen. Dabei wäre es Öster-

reich auch nach Meinung der Sozialpartner „schon in den siebziger Jahren zumutbar gewesen, seine entwicklungspolitischen Leistungen auf ein Niveau anzuheben, das zumindest dem Durchschnitt der OECD-Staaten entsprochen hätte“ (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1988: 20). Österreich hat sich zwar international mehrmals verpflichtet, 0,7% seines Bruttonationalprodukts für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen, hat allerdings den deklamatorischen Worten und einstimmigen (auch parlamentarischen) Beschlüssen nie die entsprechenden Taten folgen lassen.

In den letzten Jahren kam der Republik Österreich im Ringen um internationale Reputation mittels eines besseren Platzes in der Rangliste westlicher Industriestaaten der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien gelegen. 1994 wurden knapp öS 1,4 Mrd. an Hilfe für Flüchtlinge und Asylwerbende als Entwicklungshilfe ausgewiesen. Auch in diesem Zusammenhang kritisierte die OECD aus Anlaß der jüngsten Österreich-Prüfung den fehlenden entwicklungspolitischen Bezug und die Nichtgestaltbarkeit dieser Aufwendungen. Die (erfreulicherweise) wenn auch nicht durchwegs sich ändernde Situation in Bosnien wird schließlich zu einem beträchtlichen Rückgang der österreichischen EZA-Leistungen führen. So betrugen die diesbezüglich ausgewiesenen Leistungen 1996 nur noch öS 780 Mio.

Dies und drastische Rückgänge bei den Exportkrediten und den Zahlungen an die internationalen Finanzinstitutionen bewirkten ein Absinken der österreichischen EZA-Leistungen 1996 auf einen neuerlichen Tiefstand von 0,24% (gemessen am BIP) gegenüber noch 0,33% in den beiden Jahren davor (BMaA 1997).

Allgemein läßt sich im Kern festhalten, daß die entwicklungspolitisch gestaltbaren Elemente der in der österreichischen EZA-Statistik angeführten Leistungen viel zu gering sind und daß sich aus den gemeldeten Leistungen keinerlei kontinuierliche Entwicklungen, Trends oder gar entwicklungspolitische Intentionen ableiten lassen. „Behält man die derzeitige Meldepraxis bei, dann ist es in Zukunft tatsächlich belanglos, ob die österreichische EZA-Statistik 0,15% oder 0,40% beträgt, weil diese Kennzahl immer mehr den Bezug zur Realität der österreichischen Entwicklungspolitik verliert“ (Obrovsky 1993b: 98–100).

Trotz Koordinationskompetenz in einem Ministerium (Bundeskanzleramt, später Außenministerium) blieb die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit aufgesplittet auf mehrere Ressorts und die dadurch begründete fehlende Kohärenz gehört zu den großen Schwächen der österreichischen EZA-Politik. Nicht zu unrecht wird das Finanzministerium, das seinerseits selbst umfangreiche Programme (rund öS 1,8 Mrd. 1996 incl. der Beiträge zum EU-Budget) administriert und ein Mitspracherecht bei allen anderen Ressorts hat, als das eigentliche Entwicklungshilfeministerium bezeichnet. Die Rolle des Finanzministeriums wurde noch verstärkt, als Österreich 1985 in die Weltbank-Kofinanzierung einstieg und zunächst 1 Milliarde Schilling dafür bereitstellte. 1988 wurde das Abkommen verlängert und ein weiterer Beitrag in gleicher Höhe dafür reserviert. Er gelangte bis heute nicht zur Auszahlung, da es offensichtlich an Interesse und

Implementationskapazität der österreichischen Wirtschaft fehlt und sich nicht genügend Projekte realisieren ließen. Die in diesem Zusammenhang fehlende Transparenz und die generelle Politik der Weltbank sind ein konstanter Kritik- und Streitpunkt zwischen den Nichtregierungsorganisationen und den jeweiligen öffentlichen Stellen. In jüngster Zeit waren jedoch einige Vorstöße von Parlamentariern und auch der AGEZ erfolgreicher, und es kann mehr Transparenz im Dialog erwartet werden.

Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium verantwortete 1996 rund öS 1,5 Mrd. und damit etwas über 25% der gesamten österreichischen ODA. Mit der Zuständigkeit für die bilaterale Programm- und Projekthilfe verwaltet die Sektion jedoch den politisch gestaltbaren Teil der EZA und stand schon alleine deshalb in all den Jahren im Mittelpunkt des auf Entwicklungszusammenarbeit bezogenen Interesses. Die Entwicklungszusammenarbeit ist unverändert die vorrangige Beziehungsdimension, die in der politischen Diskussion mit Nord-Süd-Fragen assoziiert wird.

Die Neuorientierung der österreichischen Entwicklungspolitik am Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre löste auch tatsächliche Veränderungen aus. Bis zum Ende der 80er Jahre hatte Österreich trotz aller rhetorischen Bekenntnisse, das international vereinbarte 0,7%-Ziel zu erreichen, stets einen der letzten Rangplätze in der internationalen EZA-Statistik eingenommen. 1994 lag Österreich erstmals – nicht zuletzt auch aufgrund der bereits erwähnten Meldepraxis und weil seit 1991 die Durchschnittsleistungen generell gesunken waren – über dem Mittelwert der westlichen Industrieländer. Es wurde das Budget für die Programm- und Projekthilfe (ohne ERP-Mittel) von öS 221 Mio. 1985 (das waren 0,05% des Bundesrechnungsabschlusses) auf öS 876 Mio. 1995 (0,11% des Bundesrechnungsabschlusses) innerhalb von zehn Jahren vervierfacht. 1996 betrug dieser Anteil sogar öS 1,05 Mrd. (BMaA 1997). Es handelt sich hierbei um Mittel für Entwicklungsprojekte, die hauptsächlich von österreichischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder Firmen und in geringerem Ausmaß von internationalen NGOs, Universitätsinstituten und südlichen NGOs durchgeführt werden (ÖFSE 1997: 5).

Es wurde von staatlicher Seite vom oft kritisierten Gießkannenprinzip in der österreichischen Entwicklungshilfepolitik abgegangen, indem 1992 acht Schwerpunktländer (Nicaragua in Zentralamerika; Kap Verde, Burkina Faso, Uganda, Äthiopien, Ruanda, Mosambik in Afrika; Bhutan in Asien) und elf Kooperationsländer (El Salvador, Guatemala und Costa Rica in Zentralamerika; Senegal, Kenia, Burundi, Tansania, Zimbabwe und Namibi in Afrika; Pakistan und Nepal in Asien) definiert und die Politik schrittweise daraufhin ausgerichtet wurde. Diese an sich erfreuliche Tatsache soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß zu den Hauptempfängerländern österreichischer EZA-Mittel unverändert Staaten wie die VR China, Indonesien, Ägypten, Thailand oder Algerien zählen. Nur Uganda und Nicaragua haben auch quantitativ den Sprung unter die ersten Zehn geschafft. Warum in den Entscheidungsprozeß über die Auswahl der Länder weder der Entwicklungshilfe-Beirat noch die Nichtregierungsorgani-

sationen trotz ihrer langjährigen Projekterfahrungen in vielen dieser Länder einbezogen wurden, muß wohl den verhärteten Fronten nach den innenpolitischen Disputen 1987/88 bis 1990/91 zugeschrieben werden. Sie verstellten den Blick dafür, daß längst ein Klima der Entideologisierung und der Kooperation unter den entwicklungspolitisch Aktiven einzukehren begann, in welchem man auch so wichtige Fragen wie die Auswahl von Schwerpunktländern hätte konsensual diskutieren können. Ein allfälliger Kompromiß bei umstrittenen Entscheidungen wie Äthiopien, Ruanda oder Bhutan hätte schließlich der Sache selbst nicht geschadet, da die Einsicht in eine stärkere Schwerpunktsetzung bei allen wichtigen Kräften gegeben war.

Ebenso hätte zu dieser Zeit eine offene und auf den pragmatischen Endzweck hin ausgerichtete Diskussion um die Einrichtung einer Bundesagentur ein wohl besseres Ergebnis gezeitigt als die nunmehr zu beobachtende Tendenz, mittels vielfältigster und oft wenig transparenter Auslagerungen das Dilemma der konstanten personellen Unterbesetzung in der Sektion Entwicklungszusammenarbeit in den Griff zu bekommen. Besonders umstritten sind im Kreis der NRO in diesem Zusammenhang der Auf- und vor allem Ausbau der staatlichen Koordinationsbüros in den Schwerpunktländern, durch deren wachsende Kompetenzen die österreichischen NRO ihre Rolle als Mittler zwischen den Partnern im Süden und ihrer eigenen Klientel in Österreich zunehmend in Frage gestellt sehen. Die EZA-Verwaltung ihrerseits verweist auf die Kritik der OECD, die eine Überkoordination der NRO in einzelnen ihrer Partnerländer konstatiert hatte.

Es soll jedoch an dieser Stelle auch erwähnt werden, daß in den vergangenen Jahren die Diskussion um die Qualität der österreichischen Programm- und Projekthilfe zugenommen hat. Es wurde die sektorale Konzentration und Programmentwicklung vorangetrieben, es wird unter Mitwirkung von KonsulentInnen und Nichtregierungsorganisationen an Sektor- und Länderprogrammen gearbeitet und auch die Bemühungen um die Erstellung und Umsetzung von Konzepten im Bereich Frauen, Demokratie, Menschenrechts- oder Umweltpolitik sowie zur Stipendienvergabe zeigen Wirkung und finden Anerkennung. Die Beteiligung an internationalen Diskussionen im Vorfeld der verschiedenen UNO-Konferenzen unter Einbezug der Nichtregierungsorganisationen und die – wenn auch noch zu zaghafte – Auseinandersetzung mit internationalen Dokumenten des UNDP (Jahresberichte), der OECD (Shaping the 21st Century) oder der EU (Grünbuch der Kommission) haben in Ansätzen zu einer Belebung der entwicklungspolitischen Debatte geführt.

Letztere Entwicklung ist vor allem seit dem Beitritt zur EU notwendig.

## 5. Die EU – das unbekannte Wesen

Die österreichische Entwicklungshilfepolitik orientierte sich in der ersten Hälfte der 90er Jahre zunehmend am geplanten Beitritt zur Europäischen Union, der dann auch am 1.1.1995 erfolgte. Österreich wurde damit Mitglied in einer Ge-

meinschaft, in der eine Reihe von Staaten, vor allem die großen, bereits als Kolonialmächte enge Beziehungen zu Entwicklungsländern unterhalten haben und über intensive politische, wirtschaftliche und kulturelle Verflechtungen verfügen. Die Entwicklungszusammenarbeit ist seit dem Vertrag von Maastricht in der EU verfassungsmäßig verankert und die Mitgliedstaaten sind herausgefordert, ihre nationalen Entwicklungspolitiken gegenüber Brüssel zu definieren und mit Brüssel zu koordinieren. Fragen der Kohärenz spielen innerhalb der EU (Koordination zwischen den verschiedenen Generaldirektionen) wie zwischen der EU und ihren Mitgliedern eine immer wichtigere Rolle. Österreich steht erst am Beginn seiner Positionierung in den verschiedenen programmatischen und organisatorischen Fragen und schwankt noch zwischen aktivem Mittun, Ausrede auf die EU und der Verklärung getroffener EU-Entscheidungen. Die notwendigen personellen und strukturellen Bedingungen für eine echte Integration sind bis dato noch nicht geschaffen worden.

Österreichs Beitritt hatte und hat auch finanzielle Konsequenzen. So wurden rund öS 995 Mio. des österreichischen Beitrages 1996 für Maßnahmen im Rahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet. Österreichische Beiträge zum Europäischen Entwicklungsfonds – EEF, mit dem die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern im Rahmen der Lomé-Verträge finanziert wird, sind frühestens im Jahr 1998 zu erwarten.

Bei den Budgetverhandlungen über die Entwicklungszusammenarbeit vertrat das Finanzministerium die Auffassung, daß der für die EU-Entwicklungszusammenarbeit anfallende Budgetanteil nicht zusätzlich aufgebracht werden könne, sondern zumindest teilweise aus dem Budgetansatz für die bilaterale Programm- und Projekthilfe kommen sollte. Dies wurde mit der Erwartung verbunden, daß sich österreichische Projektträger ihre Projekte gleichwohl aus EU-Mitteln finanzieren könnten. Das Außenministerium seinerseits erwiderte – von den NRO unterstützt –, daß zu geringe eigene EZA-Leistungen die aktive Mitarbeit Österreichs im Rahmen der EU eher erschweren würden.

Bei den NRO hat der EU-Beitritt deshalb Unsicherheit hinsichtlich der Finanzierung ihrer Projekte aus dem Budget des BMaA und hinsichtlich der Fortführung einer eigenständigen österreichischen Entwicklungszusammenarbeit bewirkt. Die Blockierung von öS 300 Mio. Überschreitungsermächtigung durch das Finanzministerium im Jahr 1995 hat einigen NRO dramatische Finanzprobleme bereitet, die mit dem Verweis auf Brüsseler Töpfe nicht gelöst werden konnten (ÖFSE 1996/97: 65–67).

Nach dem Beitritt Österreichs zur EU lud die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit – AGEZ, über die noch im Detail berichtet wird, zur Gründung einer „EU-Plattform der Nichtregierungsorganisationen“ ein, um eine Basis für eine demokratisch legitimierte Vertretung der österreichischen NRO beim Verbindungsausschuß der NRO in Brüssel zu haben.

Derzeit hat die Plattform 35 Mitglieder (Stand 5.3.1997), deren Hauptmotiv für eine Mitgliedschaft wohl in der Hoffnung auf EU-Finanzquellen für Entwicklungszusammenarbeit war und ist. Diese Erwartung kann der Verbindungsaus-

schuß („Liaison Committee“), der Dachverband aller Plattformen, nur im Bereich der Information erfüllen, da er sich in erster Linie als Lobbyinginstrument versteht. In diesem Lichte muß er sich jedoch den Vorwurf von Bürokratisierung, Inflexibilität und fehlendem Durchsetzungsvermögen gefallen lassen. Der Verbindungsausschuß erwartet sich seinerseits von den nationalen Plattformen eine entsprechende Mitarbeit auf programmatrischer Ebene, um die jeweiligen NRO-Positionen gegenüber den EU-Gremien vorbereiten zu können.

Die österreichischen NRO können diese Aufgabe – ebenso wie der Staat – nur sehr eingeschränkt wahrnehmen, weil dafür die personellen wie finanziellen Voraussetzungen fehlen. Die AGEZ versucht, dieses Manko über einen eigenen Arbeitskreis teilweise wettzumachen. Es wurden darin auch schon erste Überlegungen zu österreichischen NRO-Aktivitäten im Rahmen der EU-Präsidentschaft Österreichs im 2. Halbjahr 1998 angestellt.

Bereits zu Beginn 1995 haben die ersten österreichischen NRO Anträge zur Finanzierung von EZA-Projekten in Brüssel eingereicht. Im Rahmen einer eigenen Budgetlinie können Projekte in Entwicklungsländern und Bildungsprojekte im eigenen Land kofinanziert werden. Die erste Hürde war für einige NRO die Organisationsprüfung durch die EU-Kommission, da der Nachweis der Verankerung der NRO in der zivilen Gesellschaft aufgrund geringer Eigenmittel und einer hohen Abhängigkeit vom Staat erst argumentiert werden mußte. Die Durchführung eines Projektes mit der EU erfordert ein Minimum an professioneller Struktur und das Einbringen von zumindest 15% Eigenmittel. Da die EU nur bis zu 50% der Projektkosten übernimmt, erwarten sich die meisten NRO eine Finanzierung der restlichen 35% durch das Außenministerium.

1995 wurden österreichischen NRO rund öS 30 Mio. von der EU zugesagt, 1996 konnten die Zusagen etwa verdoppelt werden. Die österreichischen NRO waren damit aktiver als die schwedischen oder finnischen NRO; die zugesagten Mittel kommen jedoch nicht annähernd den Beträgen nahe, die diese NRO bisher aus Mitteln der Österreichischen EZA lukrieren. Die Kofinanzierungsstelle – KFS konnte bisher die meisten Projektgenehmigungen erreichen und wurde inzwischen, wie auch die ÖFSE, eingeladen, einen Pool für Mikroprojekte zu verwalten, wozu nach drei Jahren Mitgliedschaft bei der EU die Möglichkeit besteht. Hinsichtlich der Bildungsprojekte im Inland hat die Kommission mit der „Gesellschaft für Kommunikation und Entwicklung – KommEnt“ einen Kooperationsvertrag abgeschlossen, der das Projekt-Screening und die Projektbetreuung durch KommEnt vorsieht. Für die Auslandsprojekte wird eine eigene ausgelagerte Stelle in Brüssel geschaffen.

Es wird noch einige Zeit dauern, bis die Zusammenarbeit mit der EU zur Routine wird, aber der Beitritt hat zu einer weiteren Internationalisierung der österreichischen EZA-Politik beigetragen und wird in Zukunft noch eine verstärkte Herausforderung darstellen, eigene Konzepte und Positionen zu überdenken und im Sinne eines koordinierteren Vorgehens allenfalls neuzuformulieren.

## 6. Macht oder Ohnmacht der NRO

Die bereits erwähnte „Neubewertung der österreichischen Entwicklungspolitik“ in den Jahren 1987 und 1988 bedeutete unter anderem verschärfte Bedingungen für jene Nichtregierungsorganisationen, die in ihrer Finanzierung stark vom Staat abhängig sind, dessen Politik zugleich jedoch oft kritisch gegenüberstehen.

Eine aggressive Vorgehensweise der Entwicklungshilfeverwaltung zu Ende der 80er Jahre hat die NRO zunächst in die Defensive getrieben. Sie haben sich erstmals in der Geschichte über weltanschauliche und konfessionelle Grenzen hinweg zusammengefunden und 1989 als quasi Notgemeinschaft die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit – AGEZ gegründet. Sie war anfangs ein Zusammenschluß von zehn Organisationen und Plattformen, wobei den vielen Gruppen und Komitees, die noch bis Mitte der 80er Jahre im wesentlichen die „Dritte-Welt-Bewegung“ ausmachten, eine gemeinsame Mitgliedschaft zugestanden wurde. Die Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar, als erfolgreiche Spendenorganisation finanziell vom Staat unabhängig, leistete entscheidende inhaltliche und vor allem monetäre Starthilfe.

Das Einander-Kennenlernen und der Aufbau von Vertrauen dauerte einige Jahre, doch bereits 1992 wurde die AGEZ als eigener Verein gegründet und von ihren Mitgliedern mit einem kleinen Büro ausgestattet. Die AGEZ umfaßt inzwischen 28 ordentliche und außerordentliche Mitglieder und ist aus der entwicklungspolitischen Szene nicht mehr wegzudenken. Sie ist in erster Linie eine Interessenvertretung der NRO gegenüber dem Staat und hat wesentlich zum Branchenimage (Professionalisierung der Außendarstellung der entwicklungspolitischen Szene in Österreich) und zu einem Branchenkonsens (Plädoyer für eine gute Nutzung der komparativen Stärken aller Partner in der EZA) beigetragen. Sie ist jedoch noch kein wirklicher Motor für entwicklungspolitischen Diskurs in der österreichischen Gesellschaft und es ist ihr vor allem bis dato nicht gelungen, wirksame Bündnisse mit anderen sozialen Bewegungen einzugehen. Auch werden die Erfahrungen aus Entwicklungsländern politisch zu wenig eingebracht, was teils durch die personellen Engpässe vieler NRO zu erklären ist. Es gibt kaum eine NRO in Österreich, die größere Kapazitäten für Grundsatzpolitik und entwicklungspolitische Reflexion hat. Allmonatliche Diskussionsabende im Rahmen der AGEZ sollen dies etwas ausgleichen. Es werden dabei Gäste aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen eingeladen, um den Dialog über gemeinsame Zukunftsfragen zu vertiefen.

Die Debatte um das Selbstverständnis von Nichtregierungsorganisationen wurde in den letzten Jahren verstärkt geführt. International wurde ihre Rolle in der Agenda 21 festgeschrieben, die NRO werden von Weltbank, OECD und EU als Partner gefördert und sie zeichnen in Österreich auf Basis des Entwicklungshilfegesetzes von 1974 subsidiär für rund die Hälfte der bilateralen Programm- und Projekthilfe verantwortlich.

Die deutliche Steigerung der Budgetmittel für die Programm- und Projekthilfe in den letzten zehn Jahren hat die Budgetanteile der NRO aus öffentlichen Mit-

teln beträchtlich wachsen und neue Akteure am Markt öffentlicher Subventionen auftreten lassen. Es war zugleich eine Phase der zunehmenden Versachlichung der Diskussion über die Ziele und Wege der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei ging etwas zusehr der Blick dafür verloren, daß NRO ebenso an ihrer Entwicklungspolitik wie an ihrer Projektdurchführung zu messen seien. Der Hauptzweck von NRO ist die Erfüllung eines vorgegebenen Sinns, nicht Gewinn! Ihre demokratische Struktur, die Mitwirkung von Ehrenamtlichen, ihre Kreativität und Experimentierfreudigkeit, ihre Fähigkeit, öffentliche Meinung zu sensibilisieren, sind Stärken, die von der öffentlichen Hand zu wenig erkannt werden. Zugleich sind sie selbst oft zu innenorientiert, zu elitär und erreichen wichtige Zielgruppen nicht. Sie setzen manche Aktivitäten zu kurzfristig und punktuell und finden zu geringe öffentliche Anerkennung. Sie bleiben teils einem vordergründigen anti-staatlichen Verständnis verhaftet und sehen sich als die alleinseigmachenden Retter der Welt. Ihre finanziellen Limits beschränken andererseits vielfach ihren Handlungsspielraum und machen sie von öffentlicher Unterstützung abhängig. Ohne BürgerInnenbeteiligung und entsprechende Eigenmittel sind sie jedoch keine selbstbestimmten NRO, sondern allenfalls Firmen gleichzustellen, die ihr Geld fernab von Zielen wie Solidarität, soziale Veränderung und gesellschaftliche Erneuerung verdienen müssen (Post/Preuss 1997).

Durch die Budgetsteigerung, die allerdings 1995 nur aufgrund intensiver Interventionen der Nichtregierungsorganisationen, die in einem gemeinsamen Aktionstag „Weltsicht entwickeln“ im Juni 1996 mündeten, gehalten werden konnte, wurde vieles möglich, was in den 60er und 70er Jahren vor allem durch katholische Organisationen nahezu monopolisiert war. So wurde einerseits im Umfeld der Bundeswirtschaftskammer eine NRO gegründet (adc), die vorwiegend mit der Durchführung von Kleingewerbeprojekten, Infrastrukturvorhaben und Kreditprogrammen beauftragt wurde, andererseits entstand im Nahbereich der SPÖ das Österreichische Nord-Süd-Institut, das in erster Linie Demokratie-, Menschenrechts- und Frauenprogramme betreut. Zu seinem Geschäftsführer wurde später der frühere entwicklungspolitische Sprecher der SPÖ, Günter Dietrich, bestellt. Mit CARE, Menschen für Menschen oder Humana, um nur einige nicht-konfessionelle NRO zu nennen, traten neue Akteure unterschiedlichster Prägung auf den Plan. In den 90er Jahren wurden mit TransFair (Fairer Handel) und dem Klimabündnis (Umwelt und Entwicklung) erfolgreiche Initiativen gestartet, die themenorientiert die Anliegen von Projektarbeit im Süden und Öffentlichkeitsarbeit im Norden verbinden. Mit der Kofinanzierungsstelle – KFS wurde ein strategisch wichtiges Instrument katholischer Organisationen für Kofinanzierungsprojekte mit dem Staat wie mit der EU geschaffen.

Doch auch unabhängig von staatlicher Förderung hat sich die NRO-Szene in den 80er Jahren enorm weiterentwickelt. Es entstanden zahlreiche neue Gruppen und Initiativen, (ihre Zahl betrug Ende der 80er Jahre rund 800), katholische Organisationen verstärkten angesichts des Bedenkjahres 1492–1992 ihre personellen Kapazitäten. Die Weltladenbewegung gab sich ein neues und modernes Image, Kulturinitiativen traten als neue Akteure auf.

Es waren diese letzten zehn Jahre auch geprägt von einer wachsenden Dominanz von Begrifflichkeiten wie Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Im Verhältnis zwischen Staat und Drittem Sektor wurde ein System der Grundfinanzierung von Einzelprojektförderungen abgelöst, für deren Durchführung die öffentliche Hand bereit ist, einen bestimmten Verwaltungsaufwand mitabzurechnen. Dies beschleunigte bei einer Reihe von Organisationen den Prozeß, kostenbewußter zu agieren und den Dienstleistungscharakter, dem sie sich eigentlich verpflichtet fühlen, noch stärker zu betonen. Die Umstellung auf Marktorientierung hat einzelne NRO veranlaßt, GmbHs zu gründen und ihre Rechts- und Finanzbasis auf neue Beine zu stellen. Das damit verbundene wirtschaftliche Risiko wurde jedoch in Einzelfällen unterschätzt. Professionalisierung und Ökonomisierung gelten als Zauberwörter, Ergebnisorientiertheit wurde zum neuen Fetisch. So war es in sich logisch, daß der Staat in den letzten Jahren seine Beziehungen mit Betrieben wie z.B. Austroprojekt GesmbH oder Ecotec, die erfahrende EZA-Experten zu ihren Mitarbeitern zählen, ausbaute und die Konkurrenz mit anderen NRO anheizte.

Es wäre wünschenswert, daß der Staat vor allem seine Rolle der politischen Verantwortlichkeit für die Rahmenbedingungen wahrnimmt. Dazu braucht es eine gute Kommunikationsstruktur mit allen Partnern, unter anderem den NRO, vereinfachte vertragliche Beziehungen und ein auf beiden Seiten flexibles Management. Situationen wie 1995, als aufgrund budgetären Mißmanagements vertraglich zugesicherte Gelder monatelang nicht ausbezahlt und die NRO als Vertragspartner zu waghalsigen finanziellen Maßnahmen und in die Verschuldung gezwungen wurden, sollten unbedingt vermieden werden. Das gewachsene partnerschaftliche Modell zwischen Staat und Drittem Sektor sollte erhalten und konsensual weiterentwickelt werden. Ein ausformuliertes Rahmenkonzept wäre dafür eine Voraussetzung, durch welches die Rollen aller Partner festgelegt werden. Es braucht dazu einen gemeinsamen politischen Willen bei den Entscheidungsträgern der öffentlichen wie privaten EZA.

Gewaltige Einbrüche für EZA-Organisationen sind auf dem Spendenmarkt zu beobachten. Zum einen gibt es mehr Organisationen, die für ihre Arbeit private Gelder benötigen, und zum anderen sind die SpenderInnen kritischer geworden. Die Einnahmen der österreichweiten August-Sammlung der Caritas sind zwischen 1993 und 1996 von öS 90 Mio. auf öS 45 Mio. gesunken. Die Rekordergebnisse der Aktion „Nachbar in Not“ werden kaum mehr zu überbieten sein (Kurier 28.5.1997). Ihr Erfolg unterstreicht die Bedeutung, die die Medien in diesem Zusammenhang spielen. Die globale Berichterstattung wurde stark ausgeweitet und es hat eine Konzentration der Instrumente stattgefunden. Die NRO können als solche keine Gegenmacht gegenüber den Medien sein. Die Organisationen sind trotzdem herausgefordert, neue Strategien zu entwickeln und z.B. Entwicklungszusammenarbeit themenübergreifend darzustellen. Das Auseinanderdividieren von Umwelt und Entwicklung ist ausgesprochen kontraproduktiv. Weiters sollte vor allem die Katastrophenhilfe in eine Gesamtsicht der Entwicklungspolitik einbezogen werden.

Die NRO selbst sind ebenfalls gefordert: sie müssen klare Eigenprofile entwickeln und sich im Konzert der Akteure positionieren. Ihr Umgang mit Politik, Verwaltung und den Medien muß professionalisiert und vor allem auf die Personalpolitik müßte mehr Wert gelegt werden. Es wäre wichtig, junge Menschen längerfristig einzubinden und die Bedeutung der Ehrenamtlichkeit nicht ganz aus den Augen zu verlieren. Die Entwicklung von Berufsbildern steht an: Aus- und Weiterbildung sollten an Bedeutung gewinnen.

## 7. Lobbying versus Public Relations

In den letzten Jahren haben der Umfang wie vor allem die Bedeutung der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit deutlich zugenommen. Die aus Budgetansätzen der Österreichischen EZA dafür bereitgestellten Mittel haben sich auf nunmehr rund öS 65 Mio. eingependelt, von denen rund öS 50 Mio. für die Förderung von Projekten der Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellt werden. Der Einsatz dieser Gelder wird seit 1995 im Auftrag der EZA-Verwaltung von der neugegründeten intermediären Organisation „Gesellschaft für Kommunikation und Entwicklung – KommEnt“ koordiniert. Dazu kommen noch jene Mittel, die als Eigenmittel oder Drittmittel in die Projekte eingebracht bzw. unabhängig von jeder öffentlichen Förderung von Organisationen aufgebracht und ausgegeben werden. Schließlich tragen auch andere Bundesstellen wie auch Länder und Gemeinden, in allerdings zu bescheidenem Ausmaß, zu den Aktivitäten in diesem Bereich bei.

Spätestens seit der UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung ist die Einsicht bei vielen gegeben, daß es einerseits der (verstärkten und dringenden) Unterstützung der Menschen und Organisationen in den Entwicklungsländern bedarf, daß aber auch maßgebliche wirtschafts- und gesellschaftspolitische Reformen in den Industrieländern nötig und in vielen Bereichen überfällig sind, wenn alle Menschen weltweit eine Chance auf selbstbestimmte Entfaltung ihrer Lebensmöglichkeiten haben sollten. Solchermaßen einschneidende Veränderungen im Wirtschaftsleben des Nordens sowie im alltäglichen Verhalten der Menschen in Österreich sind nur über einen Wandel des Bewußtseins und durch klar formulierte Einsichten demokratisch herbeiführbar, was die Notwendigkeit einer umfangreichen und bei den Interessen der Menschen ansetzenden Bildungs- und Informationsarbeit unterstreicht. Andere sehen in Zeiten neoliberaler Wirtschaftspolitik und damit verbundener Sparprogramme im Sozialbereich die Unterstützung von Entwicklungszusammenarbeit prinzipiell gefährdet – die weltweiten Rückgänge bei den Transferzahlungen in den Süden belegen dies – und plädieren dafür, mittels Öffentlichkeitsarbeit bei der Bevölkerung für eine ungebrochene Befürwortung von entsprechenden EZA-Ausgaben zu werben. Ein Auseinanderdividieren von Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinn (Projekte im Süden) und Entwicklungspolitik im weiteren Sinn (die Gestaltung der Gesamtbeziehungen zu den Entwicklungsländern) wäre jedenfalls nicht wün-

schenswert. Es braucht eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Entwicklungstheorien und Wegen der Entwicklung – und diese wird in Österreich viel zu wenig geführt – ebenso wie eine gute Kenntnis der konkreten Beispiele und Erfahrungen, aus denen gelernt und das erforderliche Maß an Konsequenzen für die Zukunft gezogen werden können.

Ein von der „Gesellschaft für Kommunikation und Entwicklung – KommEnt“ in Zusammenarbeit mit der AGEZ entwickeltes mehrjähriges Förderprogramm soll zu einer besseren Bündelung der Kräfte und zu einer besseren Abstimmung der einzelnen Ansätze und Schwerpunkte führen. Kampagnen wurden bislang zu kurzfristig durchgeführt und katholische und nicht-katholische Organisationen agierten zu häufig an einander vorbei. Das Kooperationsklima verbesserte sich jedoch von Jahr zu Jahr. Es wurde mit dem Standort Berggasse in Wien ein entwicklungspolitisches Informationszentrum geschaffen, das auch für die bundesweite EDV-Vernetzung aller Dokumentationsstellen verantwortlich zeichnet. Die Regionalisierung wurde verstärkt und vor allem im Bereich der entwicklungspolitischen Frauen- und Kulturpolitik wurden wahrnehmbare Initiativen gesetzt und gefördert. Das Südwind-Magazin wurde zu einem europaweit anerkannten Periodikum.

Es müßten im Wissenschafts- und Unterrichtsministerium, die sich in den letzten Jahren zunehmend der Mitverantwortung entzogen haben, neue Anläufe genommen werden. Vor allem den Sozialwissenschaften fehlt nahezu jede solide Basis, um den von ihnen geforderten und wünschenswerten Beitrag zur EZA-Politik leisten zu können. Auch die Sozialpartner sollten stärker in die Pflicht genommen werden. Die Schaffung einer eigenen Stelle im ÖGB und wertvolle Initiativen in Einzel- und Landesgewerkschaften ersetzen nicht eine fehlende Schwerpunktsetzung in der Gesamtpolitik.

In der katholischen Kirche hat der Tod von Weihbischof Kuntner eine bis heute offene Lücke hinterlassen, aber immerhin verrät das Grundsatzpapier für den Wiener Katholikentag 1998, daß Entwicklungspolitik von der guten Tat zur festen Größe mutierte. In der evangelischen Kirche halten seit Jahren einige höchst engagierte Personen die Fahne der EZA gegenüber dogmatischen Hierarchien hoch.

## 8. Ceterum censeo

Es fehlt weiterhin ein österreichisches Gesamtkonzept gegenüber vier Fünftel der Menschheit. In unserer Industriegesellschaft ist Entwicklungszusammenarbeit noch weithin eine Subkultur, die darüber nachdenkt, „wohin wir andere entwickeln wollen“. Dies deckt die globale Verantwortung zu, die uns herausfordert, uns an der Schaffung anderer Rahmenbedingungen für die Gesamtbeziehungen zwischen Nord und Süd zu beteiligen. Es braucht dringend einen österreichischen Konsens über die Ziele und Prioritäten österreichischer Entwicklungspolitik. Die Entwicklung eines Leitbildes auf einer solchen Basis könnte der österreichischen Entwicklungspolitik jenes Profil verleihen, das sie in der öffentlichen Meinung so dringend benötigt.

Vier Entwicklungsdekaden haben für die Ärmsten wenig geändert. Dies kann jedoch nicht auf ein Versagen der Entwicklungszusammenarbeit reduziert werden, wenn gleichzeitig der Süden an den Norden jährlich durch Preisverfall seiner Produkte, Kapitalflucht oder Schuldendienste etwa zehn Mal so viel bezahlt wie er an Entwicklungshilfe erhält. Entwicklungszusammenarbeit verkommt zum humanitären Feigenblatt, während in der harten politischen Diskussion der Süden zum wirtschaftlichen Konkurrenten des Nordens hochstilisiert wird. Entwicklungszusammenarbeit muß in den Zusammenhang eines weltweiten sozialen Ausgleichs und globaler Problemlösungsstrategien gestellt werden. „Die Entwicklungszusammenarbeit kann (daher) nur dann sinnvoll sein, wenn sie als Teil eines entwicklungspolitischen Ganzen gesehen wird. Sollte die Entwicklungshilfe jedoch nur als Vorzeigekaktion gegenüber Entwicklungsländern gebraucht werden, denen gegenüber auf der anderen Seite eine aggressive, von eigenwirtschaftlichen Interessen gesteuerte Handels- und Wirtschaftspolitik an den Tag gelegt würde, so kann sie nicht einmal die Funktion eines Feigenblattes haben, da sie unter diesen Umständen jeder Sinnhaftigkeit entbehrt.“ (Liebmann 1990: 253)

Ein neues EZA-Gesetz müßte solche inhaltlichen Grundziele definieren und einen innerstaatlich abgestimmten Mindestaufwand an finanziellen Verpflichtungen festlegen. Das bisherige Gesetz vom Juli 1974 hat die erforderliche längerfristige Planung und Koordination nicht sichergestellt.

Die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit – AGEZ hat im Juli 1996 dem Parlament einen Forderungskatalog überreicht, der ebenfalls von der Absicht getragen ist, die österreichische Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern, die vorhandenen Mittel effizienter einzusetzen und die positiven Effekte für die betroffene Bevölkerung im Süden zu erhöhen (AGEZ 1996: 1–3). Es wird darin eine gesetzliche Absicherung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit – ohne Einrechnung der Weltbankprojekte – in der Höhe von zumindest öS 1 Mrd. und jährlichen Steigerungsraten mit dem Ziel, den Realwert in zehn Jahren zu verdoppeln, gefordert. Als eine wesentliche Begründung wird genannt, daß dieser Bereich der EZA jener Kernbereich ist, mit dem sich große Teile der Bevölkerung identifizieren und über den die politische Legitimation von Entwicklungszusammenarbeit am besten gewährleistet werden kann. Wenn multilaterale Verpflichtungen der EZA gesetzlich abgesichert sind, dann sollte dies auch für die bilaterale EZA möglich sein.

Die AGEZ tritt in ihrem Katalog weiters unter anderem für eine verbindliche Strukturierung des bilateralen Budgets ein und weiß sich damit in groben Zügen mit der Sektion Entwicklungszusammenarbeit eins, die in der jüngsten Zeit ihre Planungs- und Monitoringinstrumente gezielt verbessert hat. Für die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit möchte die AGEZ zumindest 10% des bilateralen EZA-Budgets veranschlagt sehen.

Hinsichtlich der österreichischen Beiträge an multilaterale Organisationen (wie z.B. Weltbank, Internationaler Währungsfonds etc.) fordert die AGEZ ein Mitspracherecht des Parlaments bei der Erarbeitung der österreichischen Posi-

tionen in internationalen Gremien. Während zu den Programmen und Projekten der bilateralen Entwicklungshilfe eine öffentliche Diskussion stattfindet, entziehen sich die multilateralen Leistungen, die zwischen 1989 und 1993 immerhin rund öS 6,5 Mrd. betrugen, noch einer entsprechenden Meinungsbildung in der Öffentlichkeit und im Parlament. Ebenso fordert die AGEZ, daß die Regierung (Finanz- und Außenminister) jährlich detailliert über die österreichische Entwicklungspolitik, die österreichische Mitgetaltung in den internationalen Gremien und über den jeweiligen Einsatz der Mittel Bericht legt.

Kleinstaatliche Entwicklungspolitik allein kann und wird den Nord-Süd-Konflikt nicht lösen können, selbst wenn sie im größeren europäischen Kontext erfolgt. Aber sie kann mit entsprechendem politischen Willen zur Überwindung struktureller Hemmnisse beitragen und menschenwürdige Prozesse in den Entwicklungsländern fördern. Sie kann vor allem auch in der österreichischen Bevölkerung die Einsicht in internationale Verflechtungen und Mechanismen erhöhen und die Befürwortung verantwortungsbewußten internationalen Handelns verstärken. Eine konstruktive und kritische Analyse der vergangenen zehn Jahre kann uns helfen zu verstehen, daß es dazu auch Visionen und Mut braucht und nicht nur den Glauben an das Machbare und das Festhalten an vertrauten Strukturen.

## Abstracts

*Changes within the concepts of Austrian development cooperation must be seen in context of international developments. Austria reacted with some time-lag to paradigmatical changes in the international discussion. The most decisive event of this decade was when Austria became a member of the European Union, although a full integration in the development of the EU policy has not yet taken place. Non-governmental organisations profited by a substantial rise of the bilateral programme- and project-aid. At the same time their identity has been put in question. There are more and more professional actors and it becomes harder to raise funds. The demands on development cooperation have grown. Pragmatism sometimes took place of the necessary discussion about long-term perspectives.*

*Die Veränderungen in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in den letzten zehn Jahren sind im Lichte internationaler Veränderungen zu sehen. Österreich hat mit jeweils etwas zeitlichem Abstand auf die Paradigmenwechsel in der internationalen Diskussion reagiert und sie nachvollzogen. Das nachdrückliche Ereignis in dieser Dekade war der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, wenngleich die entwicklungspolitische Integration noch nicht wirklich erfolgt ist.*

*Die Nichtregierungsorganisationen profitierten von einer maßgeblichen Erhöhung der bilateralen Programm- und Projekthilfe, erfuhren jedoch zugleich, daß ihr Selbstverständnis auf den Prüfstand geriet. Die Akteure wurden mehr und*

professioneller, die Wege der Eigenmittelaufbringung wurden steiniger. Die Ansprüche an die EZA haben sich deutlich erhöht, das pragmatisch Machbare deckte manchmal die notwendige Diskussion über langfristige Ziele zu.

## Literatur

- AGEZ. 1996. *Für eine effiziente Entwicklungszusammenarbeit*. Wien.  
 AGEZ Hg. 1997. *AGEZ-Informationen* 42/1997.  
 Bartsch, Jürgen. 1997. „Die österreichische EZA am Prüfstand der OECD“. In: Amon, Werner, Andreas Liebmann Hg. 1997. *Dimensionen 2000. Umwelt, Friede und Entwicklung*. Wien.  
 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen Hg. 1988. *Entwicklungspolitik*. Wien.  
 BMaA. 1997: *Dreijahresprogramm der Österreichischen EZA 1998–2000 (Fortschreibung)*. Wien (Entwurf).  
 Höll, Otmar. 1997. „Entwicklungspolitik“. In: Dachs, Herbert, Peter Gerlich u.a. Hg. 1997. *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik*. 3. Auflage. Wien.  
 Liebmann, Andreas. 1990. *Handbuch der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien.  
 Obrovsky, Michael. 1993a. „Struktur Anpassung“. In: AGEZ Hg. *Zusammenarbeit. Konturen der Österreichischen Entwicklungspolitik* 2. Wien.  
 Obrovsky, Michael. 1993b. „Zur Präsentation der österreichischen Entwicklungshilfestatistik“. *Zeitschrift für Afrikastudien*, Nr. 19/20. Wien.  
 OECD. 1997. *Press Release*, 18.6.1997.  
 ÖFSE Hg. 1996/97. *Österreichische Entwicklungspolitik 1996*. Wien.  
 ÖFSE Hg. 1997. *Österreichische Entwicklungspolitik 1997*. Wien.  
 Post, Uli, Hans-Joachim Preuss. 1997. „Wer zu spät kommt ...“. In: AGEZ Hg. *AGEZ-Informationen* 44/1997.

Helmuth Hartmeyer, KommEnt, Sigmund-Haffner-Gasse 18/1,  
 A-5020 Salzburg

Journal für Entwicklungspolitik XIV/1, 1998, S. 41–51

Martin Jäggle

## Kritische Anmerkungen zu zehn Jahren Entwicklungszusammenarbeit der SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung

Mit dem Drei-Jahres-Bericht 1994–1996 des Außenministers über die Österreichische EZA liegen nun die Daten über zehn Jahre EZA-Politik der SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung (1987–1996) vor. Der Versuch einer kritischen Bilanz bietet sich daher an.<sup>2</sup>

### 1. Grundsätzliches

Was auffällt, ist ein Mangel an durchgehenden Verpflichtungen: Die jährlich fortgeschriebenen Dreijahresprogramme meiden klare Zielvorgaben, und die alle drei Jahre dem Nationalrat vorzulegenden Entwicklungshilfeberichte können nicht nur keine inhaltlich relevanten Aussagen (Soll-Ist-Vergleich) treffen, sondern werden meist auch von rasch wechselnden Politikern vorgelegt, die für den Berichtszeitraum keine volle politische Verantwortung tragen.<sup>1</sup>

Aus verschiedenen Gründen haben die Dreijahresprogramme noch nie einen verbindlichen Finanzplan für die drei Programmjahre enthalten, auch wenn das EH-Gesetz ausdrücklich verlangt, die „voraussichtlichen Kosten und mögliche Finanzierung“ (§ 8) anzuführen. Ebenso werden diese Dreijahresprogramme in den letzten Jahren nicht mehr streng gesetzeskonform vom Ministerrat beschlossen. Die Fortschreibung ist laut § 8 nach Anhörung des Beirates jeweils bis zum 31.5. dem Ministerrat vorzulegen. Mit diesem Termin war jahrelang seit Inkrafttreten des Gesetzes auch eine entsprechende Beschlußfassung verbunden. Entwicklungspolitik war und ist auf der politischen Agenda nachrangig ge-  
 reiht.

| Österreichs ODA   | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bilaterale EZA    | 1.983 | 2.017 | 2.658 | 3.405 | 5.076 | 4.620 | 4.776 | 6.118 | 5.643 | 4.360 |
| Zuschüsse         | 973   | 1.108 | 1.390 | 1.833 | 2.868 | 3.867 | 3.881 | 4.045 | 3.800 | 3.733 |
| Kredite           | 1.011 | 908   | 1.268 | 1.571 | 2.208 | 753   | 896   | 2.073 | 1.843 | 627   |
| Multilaterale EZA | 559   | 1.717 | 1.079 | 1.073 | 1.327 | 1.489 | 1.550 | 1.365 | 2.088 | 1.533 |
| EU-Budget         |       |       |       |       |       |       |       |       | 850   | 995   |
| Gesamt            | 2.542 | 3.733 | 3.737 | 4.478 | 6.403 | 6.110 | 6.326 | 7.483 | 7.731 | 5.893 |
| In % des BNP      | 0,17  | 0,24  | 0,23  | 0,25  | 0,34  | 0,30  | 0,30  | 0,33  | 0,33  | 0,24  |

Quelle: ÖFSE

Österreichs ODA 1987–1996