

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.²

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.¹

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

Nach einem zwischenzeitlichen Hoch in den Jahren 1991 bis 1995, das der Steigerung der bilateralen Zuschüsse zu verdanken war – sie überschritten 1994 sogar die 4-Milliarden-Grenze –, ist Österreichs ODA 1996 anteilmäßig zum BNP (0,24% BNP) wiederum auf jenem Niveau, auf dem sie sich zu Beginn der SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung befand. Eine strukturelle Änderung, die einen dauerhaften Anstieg gewährleisten könnte, ist nicht in Sicht. Seit 1996 sind die bilateralen Zuschüsse rückläufig. Ein stärkeres Absinken der Gesamtleistungen wurde nur durch jene Beiträge zum EU-Budget verhindert, die als EZA verrechenbar sind. Sie steuern 1996 immerhin 17,5% zur Gesamt-ODA Österreichs bei.

Eine sachliche Analyse der gesamten staatlichen EZA ist aufgrund der Meldepraxis Österreichs an das DAC schwierig. Einerseits ist die Legitimität einzelner Posten (z.B. Studienplatzkosten für Studierenden aus EL in Österreich) strittig, andererseits ist der Anteil der „Statistik“-Posten, also jener Kosten, die errechnet werden und nicht primär Ergebnis entwicklungspolitischen Handelns sind, so hoch, daß für die (staatlichen und privaten) entwicklungspolitischen Akteure das jeweilige Jahresergebnis (ODA-Anteil am BNP) stets von neuem überraschend ist.

Österreich verrechnete 1987 1.983 Mio. ATS als bilaterale EZA, davon waren 973 Mio. Zuschüsse und 1.011 Mio. Kredite (904 Mio. entfielen auf die in den achtziger Jahren besonders umstrittenen Exportkredite).

1996 beträgt die bilaterale EZA 4.360 Mio., mehr als das Doppelte gegenüber 1987. Die Kredite sind auf 627 Mio. zurückgegangen (davon 514 Mio. Exportkredite), die Zuschüsse auf mehr als das Vierfache gestiegen (3.733 Mio.).

Eine Analyse der Zusammensetzung bilateralen Zuschüsse legt die Hintergründe dieser Veränderungen offen:

	1987	1994	1995	1996
Programm-/Projekthilfe (BMA/ERP)	307	1.054	977	1.094
Indirekte Studienplatzkosten	383	723	715	678
Flüchtlingshilfe gesamt	n.a.	1.395	1.102	902
Katastrophenhilfe	75	42	4	55
Nahrungsmittelhilfe	21	35	40	16
Verwaltungskosten	68	76	132	138
Andere Ressorts	90	648	784	807
davon Zinssatzreduktionen	–	282	389	392
Länder, Gemeinden etc.	28	70	46	44

Quelle: ÖFSE, 3-Jahres-Programm 1997–1999

Bilaterale Zuschüsse

Waren noch 1987 die Indirekten Studienplatzkosten an der Spitze, so traf dies 1996 auf die Programm- und Projekthilfe des BMA mit 1.094 Mio. (+256%) zu. Die Flüchtlingshilfe, 1987 noch gar nicht eigens ausgewiesen, steht 1996 an

zweiter Stelle (901 Mio.), dicht gefolgt von „anderen Ressorts“ mit 807 Mio. (ca. die Hälfte davon Zinssatzreduktionen).

Mit einem deutlichen Absinken der bilateralen Zuschüsse ist in den nächsten Jahren zu rechnen, da allein die Flüchtlingshilfe mit dem Auslaufen der Bosnienflüchtlingsaktion und den Folgen des Schengenabkommens auf eine geringe Restgröße zurückgehen wird. Weiters hat Österreich begonnen, mit der OECD wegen der Indirekten Studienplatzkosten über eine neue Meldepraxis zu verhandeln. Gescheitert ist aber die geänderte Meldepraxis bisher am Finanzministerium, das daran interessiert ist, mit möglichst geringen Mitteln einen möglichst hohen Statistikwert zu erzielen.

2. Programm- und Projekthilfe

Als Indikator für das reale staatliche Engagement Österreichs bietet sich die Programm- und Projekthilfe (vormals Technische Hilfe genannt), finanziert zu 90–95% aus dem Bundesbudget und zu 5–10% aus dem ERP-Fonds, an.

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
314	334	377	481	605	792	1.092	1.054	977	1.094*)
21,4%	9,0%	10,1%	26,3%	23,8%	13,0%	17,3%	14,1%	12,6%	18,6%
+ bilaterale „weiche“ Staatskredite (in Mio. ATS, 100% finanziert aus dem Bundesbudget)									
107	226	226	154	228	20	–	–	–	–

*) 104,4 Mio. Weltbankkooperation Ghana, die bereits 1995 an die ÖKB überwiesen, aber von der ÖKB erst 1996 zur Auszahlung gekommen sind und daher in der EH-Statistik 1996 aufzunehmen waren. Somit betrugen die budgetwirksamen Zahlen (inkl. ERP-Fonds) 1995 eigentlich 1.081,6 Mio., 1996 990,0 Mio.

Quelle: ÖFSE

Programm- und Projekthilfe BMA/(BKA) (in Mio. ATS/% der Gesamt-ODA)

Die Mittel für die Programm- und Projekthilfe des BMA wurden von 1987 bis 1996 mehr als verdreifacht. Der schwankende Anteil der Programm- und Projekthilfe an der Gesamt-ODA in diesem Zeitraum ist ein wichtiger Indikator dafür, daß die Gesamt-ODA weniger Ergebnis politischen Handelns, sondern eher statistischer Bilanz ist. 1987 hatte die Programm- und Projekthilfe mit 313,7 Mio. ATS einen Anteil von 21,4% an der Gesamt-ODA, 1996 mit 1.094,4 Mio. ATS nur einen Anteil von 18,6%. Der ODA-Anteil variierte in diesen zehn Jahren zwischen 9,0% (1988) und 26,3% (1990). Der Steigerung der Mittel für Programm- und Projekthilfe in den ersten Jahren der SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung (1987–1993) folgt seitdem eine Stagnation bzw. ein Rückgang.

Von 1987 bis 1993 ist der Anteil der Programm- und Projekthilfe am gesamten Budget des Bundes von 0,06% auf 0,16% gestiegen. 1996 betrug dieser Anteil nur mehr 0,14% und wird in den kommenden Jahren weiter sinken.

Die Analyse der zunächst deutlichen Steigerung der Programm- und Projekthilfemittel verweist als Ursache u.a. auf die noch vor dem Beobachtungszeitraum vereinbarte Kofinanzierung von Weltbankprojekten, die ab 1992 wirksame Streichung der bilateralen EH-Kredite aus Budgetmitteln zugunsten der Programm- und Projektförderung, aber auch auf außenpolitisch bedingte Sonderprogramme. Zu letzterem zählen Mittel für den Nahen Osten sowie ein Regenwaldprogramm im Gefolge des UN-Umweltgipfels von Rio. Wo das Eigeninteresse der staatlichen Finanzverwaltung gegeben ist (siehe Weltbank-Milliarden), ist die Genehmigung entsprechender Mittel offensichtlich leichter.

Jedenfalls hat die SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung die Programm- und Projekthilfe auf einem finanziell (und organisatorisch) äußerst niedrigen Niveau übernommen und auf einen deutlich höheren Level als vorher gebracht. Allerdings sank dieser, wie gesagt, aufgrund der von den beiden Sparpaketen verordneten Kürzungen wieder ab und wird laut Programmvorschau des Dreijahresprogramms 1997–1999 auf einem im internationalen Vergleich niedrigen Stand eingefroren. Daher wird Österreich mit seiner ODA weiterhin hinter dem Durchschnitt der EU-Staaten bleiben.

3. Regionale Verteilung

Regionale Konzentration der – ohnedies geringen – Mittel für die Programm- und Projekthilfe ist eine alte politische Forderung an die staatliche Verwaltung, wiederholt als Bemühen der Bundesregierung im Rahmen der Dreijahresprogramme formuliert, und seit jeher eine entwicklungspolitische Priorität der SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung. Maßnahmen zur Veränderung der regionalen Verteilung von Mittel für Programm- und Projekthilfe können jedoch nur mittelfristig wirksam werden. Jahrelang zurückliegende Projektentscheidungen können noch lange gravierende Auswirkungen haben.

Die Formel regionaler Schwerpunktbildung, die in der ersten Hälfte der 80er Jahre im Rahmen der Dreijahresprogramme entwickelte wurde, lautete: grundsätzliche Konzentration auf die „am wenigsten entwickelten Länder“ – primär am afrikanischen Kontinent.

Im letzten nicht von der SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung formulierten Dreijahresprogramm (1987–1989) werden folgende Regionen ausdrücklich angeführt:

- a) westliche Sahelzone (insbesondere Kap Verde, Burkina Faso)
- b) östliche Sahelzone (insbesondere Äthiopien, Djibouti)
- c) die Länder der Kagera River Basin Organization (insbesondere Rwanda und Burundi)
- d) Die Länder der South African Development Cooperation Conference (insbesondere Tanzania und Mosambik).

Es heißt dazu:

„Österreich strebt den Abschluß von Rahmenabkommen mit weiteren Ländern an.“

Das seit längerem bestehende Engagement Österreich mit einigen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern werde fortgesetzt,

„solange – wie z.B. in Nikaragua – Maßnahmen und Leistungen vorzugsweise den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommen“ (S. 63).

Es dauerte schließlich ein halbes Jahrzehnt, bis die Frage der regionalen Schwerpunktbildung entschieden war. 1992 wurden

„unter Berücksichtigung gewachsener Beziehungen und des Erfordernisses einer geographischen Ausgewogenheit“ (S. 48)

Schwerpunktländer der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit festgelegt. Ein Jahr später erfolgte mit der Unterscheidung zwischen fünf Schlüsselregionen, acht Schwerpunkt- und elf Kooperationsländern eine weitere Konkretisierung. So waren im Dreijahresprogramm 1994–1996 folgende Festlegungen getroffen:

- a) Zentralamerika: Nicaragua; Costa Rica, El Salvador, Guatemala.
- b) Sahelraum Westafrikas: Burkina Faso, Kap Verde; Senegal.
- c) Länder der großen Seen, Ostafrika: Äthiopien, Rwanda, Uganda, Burundi, Kenia, Tansania.
- d) Südliches Afrika: Mosambik; Namibia, Simbabwe.
- e) Himalaya-Hindukusch: Bhutan; Nepal, Pakistan.

Das Programm mit Rwanda wurde 1994–1996 wegen des Bürgerkriegs suspendiert, das Programm mit Burundi ist seit 1995/96 abgebrochen.

Zu den oben genannten Regionen und Ländern werden im Programm 1997–1999 (ohne als Schlüsselregion oder Schwerpunktländ ausgewiesen zu sein) noch angeführt:

- f) Region Mittelmeer, Nahost
- g) Region Südostasien

Die Definition der Region „Mittelmeer, Nahost“ gibt der Fortsetzung der Palästina-Projekte einen Rahmen und ermöglicht auch Fördermaßnahmen in Ägypten, Tunesien und Marokko, entsprechend

„der politischen Zielsetzung der Europäischen Union, Staaten dieses Raumes als zukünftig gleichberechtigte Partner zu stärken“ (S. 25).

Im Vergleich zur Ausgangssituation 1987 wurde Zentralamerika als Schlüsselregion für Lateinamerika definiert und das in den 80er Jahren entstandene Schwerpunktland Nikaragua fortgeschrieben. In Asien zählte die Schlüsselregion Himalaya-Hindukusch schon lange zum österreichischen EZA-Gebiet, mit Bhutan wurde aber ein völlig neues Schwerpunktland gewählt. In jedem Schwerpunktland wurde ein Regionalbüro der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet, um durch Vor-Ort-Strukturen eine Dezentralisierung der EZA-Verwaltung zu ermöglichen.

Die von der staatlichen Schwerpunktbildung abweichenden regionalen Interessen der NGOs werden auf zwei Weisen berücksichtigt: Einerseits über die Schiene der EU-Kofinanzierung (mindestens 15% NGO, bis zu 35% BMaA, bis zu 50% EU) und andererseits über eine Kofinanzierung NGO-BMaA (35% BMaA Zuschuß, in Schwerpunkt- und Kooperationsländern bis zu 75%), wobei die Vorhaben „sich di-

rekt an die Ärmsten wenden und auf Nachhaltigkeit ausgerichtet“ sein müssen. Es gilt allerdings die Einschränkung „nach Maßgabe verfügbarer Mittel“.

Ein Blick auf die Entwicklung der Mittel für Schwerpunkt- und Kooperationsländer 1993 bis 1996 ergibt folgendes Bild:

Jahr	Schwerpunkt-länder	% der Programm- u. Projekthilfe	Kooperations-länder	% der Programm- u. Projekthilfe	% gesamt
1993	291,4	26,9	350,1	32,3	59,2
1994	420,2	40,2	214,1	20,5	60,7
1995	346,9	35,5	225,6	23,1	58,6
1996	404,0	36,9	251,7	23,0	59,9

Quelle: ÖFSE

Entwicklung der regionalen Schwerpunktbildung (in Mio. ATS)

1996 stehen für die Schwerpunktländer 50% mehr Mittel zur Verfügung als 1993. Ihr Anteil an der gesamten Programm- und Projekthilfe ist deutlich von 26,9% auf 36,9% gestiegen, allerdings zu Lasten der Kooperationsländer, deren Anteil von 32,3% (1993) auf 23,0% (1996) gesunken ist. Der Anteil der Mittel für Schwerpunkt- und Kooperationsländern zusammen ist mit 59,9% im Jahre 1996 fast gleich jenem von 1993 (59,2%).

Die politische Entscheidung für bestimmte Schlüsselregionen hat bisher den Anteil der Mittel der Programm- und Projekthilfe für diese Regionen nicht erhöht, sondern nur innerhalb dieser Regionen eine Umverteilung zugunsten der Schwerpunktländer bewirkt. Bis Ende 1999 sollen jedoch laut Dreijahresprogramm 1997–1999 ca. 70% aller Programm- und Projekthilfemittel in die Schlüsselregionen fließen und jedes Schwerpunktländ mindestens 4% und höchstens 8% dieser Mittel erhalten. Da eine wesentliche Steigerung der Gesamtmittel nicht zu erwarten ist, wäre jenes Land, das derzeit über diesem Limit liegt, Uganda (1996: 12,6%), mit einer deutlichen Reduktion konfrontiert, während Kap Verde (2,7%), Mosambik (2,2%), Äthiopien (1,7%) und Rwanda (1,6%) mit einer entsprechenden Steigerung rechnen könnten.

Wird allein die regionale Verteilung der Programm- und Projekthilfe ausgewertet, dann sind Uganda (137,4 Mio.), Ghana (104,4 Mio.), Nicaragua (91,1 Mio.) und Tanzania (83,9) mit deutlichem Abstand die Hauptempfängerländer, gefolgt von Burkina Faso (43,1 Mio.), Bhutan (41,6 Mio.) und Kap Verde (30,1 Mio.). Die Finanzierung eines Weltbank-Kooperationsprojektes aufgrund einer länger zurückliegenden Projektentscheidung brachte Ghana 1996 in die Spitze der Empfängerländer.

Wird aber die regionale Verteilung der gesamten bilateralen ODA-Zuschüsse ausgewertet, ergibt dies ein anderes Bild:

	Programm-/Projekthilfe	Flüchtlingshilfe i.Ö.	Ind. Studienplatzkosten	Schuldennachlaß	Sonstige	Summe Zuschüsse
Ägypten	4,74	0,05	18,86	236,57	2,00	262,22
Iran	7,32	15,21	84,95	0,00	0,12	107,60
Uganda	137,42	0,00	1,77	0,00	0,25	139,45
Ghana	104,45	0,32	2,12	0,00	0,00	106,88
Tanzania	83,94	0,00	0,95	10,93	1,71	97,53
Nicaragua	91,14	0,00	0,17	1,05	1,69	94,06
Rep. Korea	0,31	0,00	58,25	0,00	0,00	58,56
Guatemala	17,05	0,00	2,45	0,00	*) 38,11	57,61
Burkina Faso	43,08	0,00	0,49	1,04	0,46	45,07
Bolivien	5,64	0,00	0,78	35,16	1,22	42,79

*) 35,8 Mio. ATS Kosten für österreichische LehrerInnen an der österreichischen Schule

Bilaterale Zuschüsse – Hauptempfängerländer 1996 (außereuropäische EL)

Unter den europäischen Entwicklungsländern wird u.a. für Bosnien-Herzegowina 1996 ein Zuschuß von 1.024,4 Mio. ATS errechnet (davon 789 Mio. Flüchtlingshilfe in Österreich), für die Türkei ein solcher von 145,8 Mio. (83 Mio. Indirekte Studienplatzkosten und 53 Mio. für die österreichische Schule), für Ex-Jugoslawien von 96,3 Mio. (davon 67,7 Mio. Indirekte Studienplatzkosten) und für Kroatien 64,9 Mio. (davon 61,0 Indirekte Studienplatzkosten).

Der Ägypten im Gefolge des Golfkrieges zugesagte 50%ige Schuldennachlaß katapultiert dieses Land an die Spitze der Tabelle, die Indirekten Studienplatzkosten verschaffen Iran und der Republik Korea einen Zugang unter die Top Ten, die Kosten für die österreichischen Lehrer/innen an der österreichischen Schule weisen auch Guatemala als Spitzenland österreichischer EZA-Zuschüsse aus.

4. Zur Qualität der Programm- und Projekthilfe

Neben einer formalen Betrachtungsweise (wieviel Geld in wieviele Projekte, in welchen Sachgebieten und welche Länder fließt) muß auch die Frage nach der Qualität gestellt werden. Als besondere Qualitätskriterien gelten die ärmsten Länder (LDC) als Zielland, „Gender equality“ und „Umwelt“. Während die LDC im Bereich der Programm- und Projekthilfe bereits in den achtziger Jahren Priorität hatten, war die Etablierung der beiden anderen Kriterien mühevoller und noch wenig erfolgreich.

1996 flossen mit 492,1 Mio. ATS 45% der Programm- und Projekthilfemittel des BMaA in LDC. 1987 war der Anteil etwa gleich groß (48%, ohne regional nicht zuzuordnenden Entwicklungshelfer- und Experteneinsatz).

Die Bedeutung inhaltlicher Kriterien soll am Beispiel „Frauen und Entwicklung“ gezeigt werden (vgl. auch Artikel Hanak in diesem Heft): Die von einer Arbeitsgruppe des Beirates für Entwicklungshilfe 1979/80 erarbeiteten Projektkriterien enthalten bereits damals die Forderung, besonders die Frage nach dem „Einfluß des Projektes auf die Rolle der Frau in Wirtschaft und Gesellschaft“ zu

untersuchen. Dies wird über zehn Jahre lang zum Stehsatz der Dreijahresprogramme. Mit dem Programm 1992–1994 beginnt eine wechselhafte Geschichte der Konkretisierung. Erstmals werden in einem eigenen Abschnitt „Frauen und Entwicklung“ nach grundsätzlichen Überlegungen die Ausarbeitung „von auf die praktische Projektarbeit abgestellten Instrumenten (Kriterienkatalog, check list)“, die „Unterstützung geeigneter, spezifisch frauenbezogener Projekte“ sowie die Erhöhung des Anteils weiblicher Stipendiaten in Aussicht gestellt (S. 53f).

Der Platz für „Frauen und Entwicklung“ steigt in der folgenden Fortschreibung (1993–1995) zwar, konkrete geplante Maßnahmen werden aber nicht mehr genannt (S. 58f).

In der nächsten Fortschreibung (1994–1996) wird die Qualität der Entwicklungshilfeleistungen auch an der Förderung der Frauen gemessen, einer Aufgabe, „die in allen Bereichen der EZA berücksichtigt werden muß. Die Interessen und Belange der Frauen sind in die Planung und Durchführung aller Projekte und Maßnahmen einzubeziehen. Mehr noch: Alle Maßnahmen der EZA müssen dahingehend überprüft werden, welche Auswirkungen sie auf die spezifische Lebenssituation der betroffenen Frauen und Männer haben“ (S. 23).

Im nächsten Programm (1995–1997) reduziert sich dies alles auf den folgenden Satz: „Praktische und strategische Interessen von Frauen sind dabei prioritär zu berücksichtigen.“ (S. 13)

Die Fortschreibung 1996 bis 1998 enthält wieder einen eigenen Abschnitt „Frauen und Entwicklung – Gender and Development“, in dem als wichtiges Anliegen die Förderung von Maßnahmen gilt, „die eine verstärkte gleichberechtigte und aktive Beteiligung von Frauen in allen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen ermöglichen“ (S. 12).

Diese Absichtserklärung wiederholt das jüngste Programm (1997–1999) und stellt gleichzeitig eine verstärkte Prüfung der Programm- und Projektvorschläge in Aussicht, „wie sie sich auf die Rolle von Frauen und Männern im Entwicklungsprozeß auswirken. Entsprechende Instrumentarien dafür sind in Vorbereitung.“ (S. 12) War dies nicht schon einmal fünf Jahre davor festgeschrieben?

Nunmehr werden Projekte, die gender-spezifischen Kriterien entsprechen, in der Statistik mit dem sogenannten „WID (Women in Development)-Marker“ gekennzeichnet. Wenn die Förderung der geschlechtlichen Gleichbehandlung definierter Hauptfokus eines Projektes ist, gilt es als genderspezifisch, wenn dies ein signifikantes zusätzliches Projektziel ist, als genderintegriert.

1996 wurden 1,8% der Programm- und Projekthilfemittel des BMaA für genderspezifische und 12,1% für genderintegrierte Projekte ausgegeben. Der Stellenwert des Genderziels wird wohl an diesen Zahlen deutlich!

Ein ähnliches Vorgehen wird seit einiger Zeit im Hinblick auf die Verankerung des Umweltschutzes angewendet: Wenn der Umweltschutz das definierte Hauptziel ist, gilt ein Projekt als umweltspezifisch, wenn der Umweltschutz ein signifikantes zusätzliches Projektziel ist, gilt es als umweltintegriert. 1996 wurden 3,7% der Programm- und Projekthilfemittel des BMaA für umweltspezifische und 11,5% für um-

weltintegrierte Projekte ausgegeben. Auch hier ist also der Anteil der Projekte, die einem angeblichen inhaltlichen Schwerpunkt entsprechen, niedrig. Für die Zukunft werden verbesserte Methoden zur Sicherstellung der Umweltverträglichkeit in allen Projekten ins Auge gefaßt (vgl. Artikel Samec in diesem Heft).

5. Verstaatlichung der EZA?

Die NGOs hatten nie eine Monopolstellung, lange Zeit aber doch jene eines „Marktführers“ inne – auch für die staatliche EZA. Die Karten wurden in den letzten Jahren neu gemischt. Die Angst vor der Verstaatlichung der EZA geht um. Der Bund baut seine Strukturen aus, während NGO-Strukturen unausgelastet sind. Der Staat gibt „seinen“ Projekten Priorität vor jenen der NGOs. Die nun schon jahrelange Finanzkrise der EZA wird auf dem Rücken der NGOs getragen. Erhielten die NGOs Österreichs 1994 noch 600 Mio. ATS aus der Programm- und Projektförderung und somit 57,4% aller Mittel, stieg dieser Betrag zwar 1995 auf 640 Mio. ATS und 65,5%, so sank er im Jahre 1996 auf 558 Mio. ATS und 51,0% ab.

Mehrfach hat die OECD-DAC den hohen NGO-Anteil an der Programm- und Projekthilfe des Bundes kritisiert (1992/93; 1995/96). Der Verzicht auf eine staatliche Durchführungsorganisation hat die in Österreich geschichtlich bedingte Priorität der NGO aufrecht erhalten.

Ende der 80er Jahre brach ein ideologischer Konflikt um die NGOs aus, indem der Staat die Gründung ihm naher NGOs förderte. Damals legten die Vertreter des Slogans „weniger Staat, mehr privat“ die Schienen für eine von den NGOs unabhängige staatliche EZA. So blieb die Entscheidung um die Schwerpunktländer eine interne Entscheidung der staatlichen Verwaltung. Mittlerweile wurden einige, vertrauensbildende Maßnahmen zur Wahrung der NGO-Interessen gesetzt:

- Regionale Sonderinteressen der NGOs und Projektsonderinteressen in den Schlüsselregionen sollen – allerdings nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel – gewahrt bleiben.
- Für die Förderung von Klein- und Kleinstprojekten wurden spezielle Fonds errichtet wie z.B.: Publikationsfonds (ÖFSE); Kleinprojektepool (Südwindagentur); Genderpool (VIDC) u.a.
- 11 von 25 Mitgliedern des EH-Beirates kommen aus dem Kreis der NGOs. Und doch wird das Gewicht der staatlichen EH-Verwaltung deutlich zunehmen. Folgende Entwicklungen zeichnen sich ab:
- Die staatlichen Vor-Ort-Strukturen in den Schwerpunktländern erleichtern einen Verzicht auf die Einbindung von NGOs.
- Der EZA-Diskurs in Österreich ist ins Stocken geraten, wie letztlich auch der Umgang mit dem EH-Beirat zeigt.

Was die NGOs brauchen, ist eine gesicherte und ausreichende Finanzierung ihrer Arbeit, einen Abbau der Bürokratie und die Einsicht, daß staatliche EZA ohne

(österreichische) NGOs eine Legitimität hat. Und sie brauchen eine am öffentlichen Diskurs interessierte Verwaltung.

Was die Verwaltung braucht, sind unabhängige, kritische, vitale, unbürokratische NGOs, die sich einmischen und imstande sind, öffentlichen Druck zu machen, einen Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und staatlicher Verwaltung zu bilden.

Und letztlich brauchen beide eine konsequente Entwicklungspolitik, innerhalb der EZA verantwortlich ist. Oder soll die Welt an Projekten genesen?

Abstracts

The results of ten years of ODA carried out by the Austrian SPÖ/ÖVP coalition government are the following: on one hand a remarkable increase of technical assistance flows and decisions concerning a binding regional focus (key regions, focal countries, cooperation countries) on the other hand a growing restriction of the role of Austrian development NGOs. Improvements concerning the quality of aid (LDCs, gender, environment) are very slowly implemented. As a conclusion, efforts are insufficient: The financial crisis of programme- and project-aid will continue, also at the expense of Austrian development NGOs, sustainable increases are out of sight – the relations with the NGOs deserve to be improved.

Zehn Jahre EZA der SPÖ/ÖVP Koalitionsregierung brachten eine starke Ausweitung der Programm- und Projekthilfe, eine Entscheidung über eine verbindliche regionale Schwerpunktbildung (Schlüsselregionen, Schwerpunkt- und Kooperationsländer) und eine von den NGOs unabhängige staatliche EZA. Fortschritte bei der Qualität (LDC, Gender, Umwelt) erfolgen nur zäh. Der aktuelle Status zeigt, daß die Anstrengungen unzureichend waren. Die Finanzkrise der Programm- und Projekthilfe wird – nicht zuletzt auf Kosten der NGOs – prolongiert, eine nachhaltige Erhöhung der österreichischen ODA ist nicht in Sicht; die Beziehung zu den NGOs ist verbesserungswürdig.

Anmerkungen

- 1 Die Dreijahresberichte des genannten Zeitraums wurden von folgenden PolitikerInnen herausgegeben: Mock 1987–90 (Dreijahresbericht 1988), Jankowitsch 1991 (Dreijahresbericht 1991), Ederer 1992–1994 (Dreijahresbericht 1994), Ferrero-Waldner 1995– (Dreijahresbericht 1997). Zwar wechselten die ministeriellen Zuständigkeiten (–1990 BMAA, 1991–1994 BKA, 1995– BMAA), die Kontinuität der Verwaltungseinheit (Sektion) und ihrer Leitung blieb erhalten (1988–1992 Hochleitner, 1993– Lennkh).
- 2 Das Datenmaterial über die staatliche Entwicklungszusammenarbeit ist in den ÖFSE-Publikationen hervorragend dokumentiert (vgl. Literatur), besonders seit die ÖFSE ab 1996 auch mit der statistischen Auswertung für die OECD-Meldung beauftragt ist und unmittelbar auf die Daten zurückgreifen kann. Der Dreijahresbericht 1994–1996 bietet eine nach Ländern gegliederte vollständige Projektübersicht. Detaillierte Projektangaben zu Maßnahmen in Österreich fehlen dort allerdings. Bei den Exportkrediten (öffentlich gebundene Kreditfinanzierung) gibt es mit dem Hinweis auf den Datenschutz keine Detailübersicht.

Literatur

- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 1988 und 1998. *Bericht des Außenministers über die österreichische Entwicklungshilfe*. Wien.
- Bundeskanzleramt. 1991 und 1994. *Bericht des Bundeskanzlers über die österreichische Entwicklungshilfe*. Wien.
- Bundeskanzleramt. 1982–1984 und 1991–1994. *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe. Fortschreibungen*. Wien.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 1985–1990 und 1995–. *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe. Fortschreibungen*. Wien.
- Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (ÖFSE). 1985ff. *Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte, Analysen, Informationen*. Wien.

Martin Jäggli, A-1200 Wien, Vorgartenstraße 107/1