

Heart of Darkness

The heart of darkness awaits. It's the unknown place that exists in the wilderness, among the people, inside your mind. As a researcher, you've chosen to venture into this shadowy world to extract its truths. How deep are you willing to go?

The expedition is difficult. You need the best tools.

Sociological Abstracts (SA) and Social Planning/Policy & Development Abstracts (SOPODA) outfit you for this important journey.

Drawing from more than 2,400 journals published in 35 countries, SA and SOPODA present abstracts of articles, books and conference papers. Bibliographic entries will guide you to relevant dissertations and important book and other media reviews. All are expertly classified and indexed for easy access.

SA and SOPODA are available in a variety of media: print, online, the sociofile CD-ROM, and magnetic tape.

Explore the unknown with confidence by using the most timely information directly related to your areas of interest and expertise.

SAI's Web site, located at www.socabs.org, contains searchable subsets, hot topics, the *Note Us* newsletter, and links to other relevant sites and resources.

For more information about our products and services, visit our Web site, or contact us at:



sociological abstracts, inc.

P. O. Box 22206, San Diego, CA 92192-0206

619.695.8803, Fax 619.695.0416

Internet: socio@cerfnet.com

Web site <http://www.socabs.org>

SAI products are available in print; online from Knight-Ridder, DIMDI, OCLC and Ovid; on CD-ROM from SilverPlatter, EBSCO, Ovid and NISC; and on magnetic tape directly from SAI. For document delivery contact SOCIOLOGY*Express. Phone: 619.695.8803 Fax: 310.208.2982

Karin Küblböck

**NGOs, Interessenvertreter für die
Entwicklungszusammenarbeit – Österreichteil**

1. Einleitung

Der vorliegende Artikel ist die Kurzfassung des Österreich-Teils der OECD-Studie „Trends and Issues in the Evolving Relationships between Donor Agencies and Development NGOs“. Die Langfassung ist in der ÖFSE-Edition 4 „Der Dritte Sektor in der Entwicklungspolitik“ 1996 in Wien erschienen. Die Edition enthält auch die Schlußfolgerungen der Herausgeber der OECD-Studie sowie die Beiträge der TeilnehmerInnen der ÖFSE-Studientagung, die im April 1996 zu dem genannten Thema stattgefunden hat.

2. Die Österreichische NGO-Gemeinschaft

Die ersten österreichischen Entwicklungs-NGOs entstanden in den 50er Jahren und waren kirchlicher Herkunft. Der österreichische Staat begann in den 60er Jahren, entwicklungspolitische Aktivitäten zu setzen. Mittlerweile gibt es mehr als 700 Organisationen unterschiedlicher Herkunft und Größe, die entwicklungspolitisch aktiv sind.¹ Grundsätzlich können die österreichischen NGOs in 3 Gruppen eingeteilt werden:

- NGOs, die den Großteil ihrer Mittel aus öffentlichen Geldern erhalten und auch teilweise als Auftragnehmerinnen des Staates agieren
- kirchliche NGOs
- eine große und vielfältige Anzahl von mittleren und kleineren Organisationen, die den Großteil ihrer Aktivitäten aus Eigenmitteln finanzieren. Zu dieser Gruppe gehören Solidaritäts- und Selbstbestierungsgruppen, Städtepartnerschaften u.v.a.

¹ Für eine detailliertere Information über Österreichische Entwicklungsorganisationen siehe ÖFSE 1996.

2.1 NGOs mit Beziehungen zur Regierung²

2.1.1 Allgemeines

Im Jahre 1994 erhielten ungefähr 50 österreichische Entwicklungsorganisationen Mittel aus dem Bundesbudget. Die Hauptquelle stellt das sogenannte Budget der Programm- und Projekthilfe aus Mitteln des BMaA und des ERP-Fonds dar.³ (s.u.). Insgesamt erhielten die NGOs 57,4% (ca. 600 Millionen Schilling) dieses Budgets, wobei auf nur 10 Organisationen allein 70% dieser Mittel (40% des Gesamtbudgets) entfielen.

Durch einige grundsätzliche Merkmale unterscheidet sich die österreichische NGO-Gemeinschaft von jenen der meisten anderen europäischen Staaten:

- Eines ist der geringe Eigenmittelanteil, der von den nicht-kirchlichen Organisationen aufgebracht wird.
- Das zweite ist die fast vollständige Trennung zwischen Organisationen, die Auslandsprojekte durchführen, und jenen, die im Inland aktiv sind.

Ein weiteres Charakteristikum ist, daß es keine offizielle Unterscheidung zwischen den Projekten gibt, bei denen NGOs als Durchführungsorganisationen für staatliche Entwicklungsprojekte agieren, und jenen, bei denen der Staat NGO-Initiativprojekte fördert

2.1.2 Nicht-kirchliche NGOs

Die aus öffentlichen Mitteln geförderten NGOs können wiederum in drei Gruppen unterteilt werden

1. NGOs mit Schwerpunktsetzung auf Auslandsprojekten (sog. Auslandsprojekträgerorganisationen): an diese gingen 1994 ungefähr 75% der Mittel, die NGOs aus dem Programm- und Projekthilfebudget erhielten. Die größten NGOs dieser Kategorie sind, laut ihrem Budget von 1994, adc (Austrian Association for Development & Co-operation), ÖNSI (Österreichisches Nord/Süd Institut), GÖAB (Gesellschaft für Österreichisch-Arabische Beziehungen), EWA (Entwicklungswerkstatt Austria), und CARE Austria.

² Dieses Kapitel behandelt NGOs, die aus dem Bundesbudget gefördert werden. In diesem Zusammenhang bezieht sich hier der Begriff „NGO-Gemeinschaft“ nur auf diese NGOs. Eine Ausnahme wird für die NGOs der evangelischen Entwicklungszusammenarbeit gemacht: diese NGOs erhalten im allgemeinen keine Mittel aus dem Bundesbudget. Sie werden jedoch in die Beschreibung miteingeschlossen, um den gesamten kirchlichen Sektor darzustellen.

³ Dieses wird in der Folge Programm- und Projekthilfebudget genannt; der Teil, den NGO daraus erhalten, wird NGO-Budget genannt.

2. Organisationen, die hauptsächlich im Bereich der Bildungs- Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit tätig sind: 1994 erhielten diese Organisationen ungefähr 9% des gesamten NGO-Budgets; Die größten Organisationen dieser Kategorie sind: ÖIE (Österreichischer Informationsdienst für Entwicklungspolitik), ÖFSE (Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe) und VIDC (Vienna Institute for Development and Co-operation).
3. Organisationen, deren Hauptaufgabe in der Verwaltung von Stipendienprogrammen für ausländische Studierende und AkademikerInnen in Österreich liegt. Zusätzliche Aktivitäten liegen im Bereich der Kultur- und Bildungsarbeit sowie im Bereich der Dokumentation. 1994 erhielten sie etwa 16% des gesamten NGO-Budgets. Die größte dieser Organisationen ist der ÖAD (Österreichischer Akademikerdienst)⁴. Öffentliche Mittel für Stipendienprogramme gehen außerdem an die AAls⁵ (Afro-Asiatische Institute), die ÖOGHP (Österreichische Orientgesellschaft Hammer Purgstall) und das ÖLAI (Österreichisches Lateinamerikainstitut).

2.1.3 Kirchliche NGOs

Die kirchlichen Organisationen können wiederum in katholische und evangelische Organisationen unterteilt werden. Da 80% der ÖsterreicherInnen katholisch und nur 5% evangelisch sind, übersteigen die aufgebrachten Mittel für Entwicklungszusammenarbeit der katholischen Organisationen jene der evangelischen um ein Vielfaches.

2.1.3.1 Katholische NGOs

Die organisatorische und finanzielle Struktur innerhalb der katholischen Organisationen ist relativ komplex, einige der offiziell spendensammelnden Organisationen stellen finanzielle Mittel für andere katholische Organisationen zu Verfügung. Die meisten der Organisationen sind formell der regionalen oder nationalen Kirchenstruktur unterstellt.

⁴ Der ÖAD ist neben den Programmen für Studierende aus Entwicklungsländern auch für andere Stipendienprogramme zuständig.

⁵ Die AAls unterstehen der katholischen Kirche.

Die Koordinierungsstelle der Bischofskonferenz

KOO (Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für Internationale Entwicklung und Mission) ist die Dachorganisation für 34 katholische NGOs. Sie wurde 1963 gegründet und von der Österreichischen Bischofskonferenz anerkannt. Geschätzte 75% jener Mittel, die insgesamt von kirchlichen Organisationen in Österreich für Entwicklungshilfe aufgewendet werden, werden von KOO-Mitgliedsorganisationen aufgebracht.

Kofinanzierungsstelle für Entwicklungszusammenarbeit – KFS

Diese Stelle wurde 1992 auf Initiative der KOO und einiger ihrer Mitgliedsorganisationen als Verein gegründet und hat mittlerweile 7 Mitgliedsorganisationen⁶. Ihre Mitglieder müssen auch Mitglieder der KOO sein. KFS bemühen sich als Serviceagentur für ihre Mitglieder um staatliche Kofinanzierung für deren Projekte. Die Mitgliedsorganisationen stellen ihre Projektanträge ausschließlich über KFS, welche dann für deren Abwicklung verantwortlich ist. 1994 kamen 77% der Ausgaben von KFS Mitgliedern aus öffentlichen Mitteln.

1994 erhielten projektdurchführende katholische NGOs *öffentliche Mittel* in der Höhe von ungefähr 230 Millionen Schilling aus dem Programm- und Projekthilfebudget, das sind ca. 43% der gesamten öffentlichen Mittel für NGOs, die Projekte in Entwicklungsländern durchführen, und 19% des gesamten Programm- und Projekthilfebudgets von 1994.

Von diesen Mitteln gingen 154 Millionen Schilling an den ÖED (Österreichischer Entwicklungsdienst) und das IIZ (Institut für Internationale Zusammenarbeit), zwei Organisationen, die auch in der Entsendung von EntwicklungshelferInnen aktiv sind. 70% des Entsendeprogramms des ÖED wird aus öffentlichen Mitteln finanziert. KFS-Mitgliedsorganisationen (außer dem ÖED) erhielten 1994 37 Millionen Schilling aus dem Programm- und Projekthilfebudget.

An *Eigenmitteln* wurden 1994 von KOO Mitgliedsorganisationen 316 Millionen Schilling für Entwicklungszusammenarbeit, 61 Millionen Schilling für Katastrophenhilfe und 261 Millionen Schilling für Pastoralprojekte ausgegeben.

⁶ DKA; KFBÖ; KMBÖ; DK Graz, DK Feldkirch, ÖED, Caritas.

2.1.3.2 Evangelische Entwicklungszusammenarbeit

Die offiziellen Einrichtungen der evangelischen Kirche in der Entwicklungszusammenarbeit sind die Organisationen Brot für Hungernde, der Evangelische Arbeitskreis für Weltmission und das Diakonische Werk für Österreich. Letzteres ist hauptsächlich in der Katastrophenhilfe engagiert.

Zusätzlich gibt es etwa 15 Initiativen und Organisationen, einige davon gehören zu internationalen evangelischen Gemeinschaften. Die finanziellen Mittel, die von diesen Organisationen umgesetzt werden, können nicht geschätzt werden, da nationale Daten nicht verfügbar sind.

EAEZ

Die Dachorganisation der offiziellen evangelischen NGOs ist die Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungszusammenarbeit (EAEZ), die vor allem als Diskussions- und Informationsforum für ihre Mitgliedsorganisationen sowie für eine gewisse Koordination ihrer Aktivitäten dient.

Die gesamten Mittel der 3 Mitgliedsorganisationen von EAEZ betragen etwa 6,5 Millionen Schilling/Jahr, der Großteil davon wird durch kirchliche Spendensammlungen und sonstige private Spenden aufgebracht. Nur in Ausnahmefällen erhalten Projekte Kofinanzierung aus dem nationalen Entwicklungshilfebudget, einige Kofinanzierungsprojekte existieren jedoch auf regionaler Ebene, z.B. mit Gemeinden.

2.2 Katastrophenhilfe

Es kann relativ klar zwischen jenen Organisationen unterschieden werden, die Projekte der Katastrophenhilfe durchführen, und jenen, die in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind.

Die Zuständigkeit für Katastrophenhilfe liegt bei der Sektion I des Bundeskanzleramtes. Die Aktivitäten werden im allgemeinen getrennt von jenen der Sektion VII Entwicklungszusammenarbeit des Außenministeriums geplant und durchgeführt.

Mit Ausnahme von CARE, welche seine Aktivitäten etwa zu gleichen Teilen zwischen EZA und Katastrophenhilfe aufteilt, führen österreichische Entwicklungsorganisationen üblicherweise keine Katastrophenhilfeprojekte durch.

Die größten Organisationen, die in Österreich in der Katastrophenhilfe für das Ausland aktiv sind, sind die Caritas und das Österreichische Rote Kreuz. Caritas führt auch EZA Projekte durch. 1994 betrugen die Mittel, die von Caritas für ihre Auslandsaktivitäten ausgegeben wurden, 297 Millionen

Schilling, wovon etwa 15% für EZA Projekte verwendet wurden. Im Juni 1995 wurde die Caritas Mitglied der KFS.

2.3 Personalentsendung

Etwa 10 Organisationen sind in der Entsendung von Personal in Entwicklungsländer aktiv. Wie auch in den anderen Geberländern ist jedoch die Anzahl der entsandten Personen in den letzten Jahren stark rückläufig, auch aufgrund der steigenden Anzahl und Effektivität von südlichen NGOs und dem verstärkten Einsatz von ExpertInnen aus Entwicklungsländern. Zudem wandelt sich das Anforderungsprofil für das Entsendepersonal: Die Nachfrage der südlichen Partner nach ExpertInnen für spezielle Bereiche steigt. NGOs geben an, daß es immer schwieriger wird, geeignete KandidatInnen mit den geforderten Ausbildungsniveaus und Erfahrungen zu finden. Der ÖED organisiert regelmäßig Treffen und Seminare für RückkehrerInnen und ermuntert sie zur Mitarbeit bei seinen entwicklungspolitischen Aktivitäten.

2.4 Alternativer Handel

Die ersten Alternativen Handelsorganisationen wurden in Österreich in den 70er Jahren gegründet. In der Zwischenzeit gibt es ca. 80 Weltläden sowie einige Handelsorganisationen und Importgesellschaften, die im Gebiet des Alternativhandels tätig sind. TransFair und die Arge Weltläden erhalten öffentliche Mittel für ihre Öffentlichkeits- und Informationsarbeit. Die Anzahl der KonsumentInnen von alternativ gehandelten Produkten ist im Steigen. Schätzungsweise 1% des in Österreich gehandelten Kaffees kommt aus Alternativem Handel.

2.5 Dachorganisationen

1. Die einzige Dachorganisation, die die verschiedenen Arten der Entwicklungs-NGOs vereint, ist die 1988 von 10 NGOs gegründete Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit AGEZ. Sie stellt die Vertretung der NGOs gegenüber der Regierung dar und ist gleichzeitig entwicklungspolitisches Diskussionsforum zwischen den VertreterInnen der NGOs sowie der Regierung. Praktisch alle großen NGOs sind Mitglied der AGEZ, die Gesamtmitgliederanzahl (6/96) beläuft sich auf 27.⁷ In Tirol, Vorarlberg und in der Steiermark hat sich jeweils eine regionale AGEZ konstituiert.
2. KOO, EAEZ: Die Dachorganisationen für den katholischen und evangelischen Sektor wurden bereits weiter oben beschrieben.

3. WIDE/Österreich (Women in Development Europe) ist ein Netzwerk, das gegenwärtig 20 Vertreterinnen von verschiedenen NGOs umfaßt. Das Ziel von WIDE/Österreich ist einerseits die Intensivierung des Diskussionsprozesses über Frauen und Gender-Fragen innerhalb der Organisationen selbst sowie in der interessierten Öffentlichkeit in Österreich, und andererseits die Verankerung des Gender-Aspekts in der offiziellen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. WIDE organisiert unter anderem Gender-Training-Seminare für Mitglieder der NGOs sowie der EZA-Verwaltung. WIDE/Österreich ist Teil des Europäischen Netzwerkes WIDE.
4. Im Zuge des EU Beitritts wurde eine EU-Plattform gegründet, die im Moment (6/96) 37 Mitglieder umfaßt. Sie soll eine demokratisch legitimierte Teilnahme der österreichischen NGOs am EU-NGO-Verbindungsausschuß ermöglichen und dient als Forum für den Austausch von EU-relevanten Informationen.
5. KKS (Kontaktkomitee für Studienförderung) ist eine Plattform und ein Vertretungskörper für Organisationen, die in der Förderung von Studierenden und AkademikerInnen aus Entwicklungsländern in Österreich tätig sind. Gegenwärtig hat KKS 24 Mitglieder.

3. Entwicklungshilfeverwaltung

3.1 Allgemeines

Die Kompetenzen für die Verwaltung der Leistungen, die als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Aid – ODA) an die OECD gemeldet werden, sind in Österreich auf zahlreiche Ministerien aufgesplittet. Eine Reihung der Ministerien nach der Höhe der von ihnen verwalteten ODA-Mittel führt zu folgendem Ergebnis:

	BMF	BKA	BMAA	BMI	BMWF
1991*	45,5% bilaterale Kredite: 43%	21%	5%	1,6%	
1994**	44,6% bilaterale Kredite: 27,7%	15,3%	4,1%	13,34%	10,1%

BMF: Bundesministerium für Finanzen; BKA: Bundeskanzleramt (die Sektion EZA war in diesen Jahren Teil dieses Ministeriums); BMAA: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten; BMWF: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

* Liebmann 1994, S. 75.

** Berechnung: Michael Obrovsky, ÖFSE.

Tabelle 1: Von Ministerien verwaltete ODA

⁷ Siehe auch Kapitel über Entwicklungspolitischen Dialog.

Neben Kritik an der geringen Quantität der österreichischen EZA hat sich die OECD auch immer wieder kritisch zur Qualität der deklarierten Leistungen geäußert, namentlich zum Vorherrschen von Komponenten in der ausgewiesenen ODA, für welche Entwicklungsüberlegungen nicht das Hauptmotiv darstellen.⁸

Solche Komponenten sind z.B.

- geförderte Exportkredite (die z.B. dazu führen, daß China zu einem der Hauptempfänger der österreichischen EZA wird);
- die anteiligen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern in Österreich und
- Ausgaben für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern in Österreich.

3.2 Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit

Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit nimmt die Koordinationsfunktion der Entwicklungspolitik der Regierung für das zuständige Ministerium (derzeit BMAA) wahr. Die Einrichtung dieser Sektion erfolgte im Jahre 1984. Vor diesem Zeitpunkt wurden ihre Funktionen von der „Gruppe Entwicklungshilfe“ der Sektion IV „verstaatlichte Betriebe“ des Bundeskanzleramtes und von der Abteilung „Entwicklungshilfe“ des Außenministeriums (Sektion III, Abteilung 4) wahrgenommen.⁹

Von 1984 bis 1990 war die Sektion Teil des Außenministeriums (seit 1986 unter ÖVP Führung), 1990 wurde sie ins Bundeskanzleramt (SPÖ) verlegt. Nach den Nationalratswahlen im Oktober 1994 wurde die Sektion vom Bundeskanzleramt, wo sie Teil des Staatssekretariates für Europäische Integration und Entwicklungszusammenarbeit gewesen war, wieder zurück ins Außenministerium verlegt, wo sie zu Beginn des Jahres 1995 einem neu gegründeten Staatssekretariat unterstellt wurde. Neben ihrer Koordinationsfunktion ist die Sektion Entwicklungszusammenarbeit auch für die Verwaltung des Budgets des bereits erwähnten Projekt- und Programmhilfebudgets zuständig.

Wie wir oben sahen, kann nur ein geringer Teil der von Österreich als öffentliche Entwicklungshilfe deklarierten Leistungen von der Sektion Entwicklungszusammenarbeit gesteuert werden (1994: 14%), was die Durchführung einer kohärenten Entwicklungspolitik erheblich erschwert, wenn nicht unmöglich macht. Es muß jedoch in diesem Zusammenhang angeführt werden, daß der gestaltbare Teil, nämlich das Budget der Programm- und Projekthilfe (inkl. ERP-Fonds), von 212 Millionen Schilling 1984 auf 1045 Millionen Schilling 1994 gestiegen ist¹⁰.

⁸ OECD 1993, S.9; S. 18.

⁹ Liebmann 1994, S. 59 f.

3.3 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die EZA finden sich im Entwicklungshilfegesetz vom Jahre 1974¹¹ sowie in einigen anderen Gesetzen, wie z.B. im Entwicklungshelfergesetz vom Jahre 1983¹². Das erstgenannte Gesetz legt auch verpflichtend die jährliche Erstellung eines Dreijahresprogramms „zur längerfristigen Planung“ (§ 8) fest. Das Dreijahresprogramm wird jedoch von vielen Seiten eher als allgemeine Absichtserklärung denn als verpflichtendes Dokument angesehen.

3.4 Durchführung staatlicher Entwicklungszusammenarbeit

Es ist wichtig festzuhalten, daß es in Österreich keine eigene Durchführungsagentur für die Entwicklungsprojekte des Staates gibt. Entsprechend dem österreichischen Prinzip der Subsidiarität erfolgt die Durchführung der Projekte der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit im wesentlichen durch NGOs, durch Firmen, durch direkte Kooperation mit den jeweiligen Regierungen im Süden und in geringem Ausmaß durch südliche NGOs. Laut der offiziellen Statistik ist der NGO-Anteil am Programm- und Projekthilfebudget fast 60% – wobei hier allerdings die Aktivitäten der NGOs sowohl in ihrer Funktion als Durchführungsorganisationen (Auftragnehmerinnen) der Regierung als auch als Förderungsnehmerinnen für Eigeninitiativen enthalten sind.

3.5 Budgetrechtliche Bestimmungen

Komplexe budgetrechtliche Bestimmungen stellen wiederholt eine Erschwernis für die Beamten der Entwicklungshilfeverwaltung dar und haben auch direkte Konsequenzen für die vom Staat geförderten NGOs:

1. Einjährigkeit des Budgets

Für das Budget der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gibt es keine Ausnahme aus der allgemein geltenden Einjährigkeit des Budgets. Das bedeutet, daß das Budget jedes Jahr neu verhandelt werden muß und damit die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel des Folgejahres erst wenige Monate vorher bekannt wird. Die Folge ist eine extreme Planungsunsicherheit, da Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im Regelfall eine Laufzeit von mehreren Jahren aufweisen, die Finanzierung derselben jedoch nicht vorhersehbar ist¹³.

¹⁰ Prozentueller Anstieg: nominell: 493%, real: 374%.

¹¹ Bundesgesetz Nr. 474, 10. Juli 1974.

¹² Bundesgesetz Nr. 574, 10. November 1983.

2. Vorbelastungsgrenze

Im Budgetrecht gilt allgemein eine Vorbelastungsgrenze von 10% des Budgetvoranschlags¹⁴. Eine höhere Vorbelastung bedarf einer bundesgesetzlichen Ermächtigung. Die Vorbelastungen der Entwicklungshilfeverwaltung sind üblicherweise höher, wodurch der Abschluß verbindlicher Mehrjahresverträge ermöglicht wird. Dies ist jedoch mit der Gefahr verbunden, daß bei einer Budgetkürzung in Folgejahren ein Großteil der Budgetmittel bereits gebunden sind und dadurch die Flexibilität der Verwaltung eingeschränkt wird.

3. Überschreitungsermächtigung

Die Überschreitungsermächtigung stellt eine Möglichkeit dar, zusätzliche Mittel für Ausgaben zu erhalten, die nicht im Budgetvoranschlag enthalten waren bzw. diesen übersteigen. Dafür ist eine bundesfinanzgesetzliche Bewilligung erforderlich. Die EZA-Verwaltung erhielt in den letzten Jahren durch diesen Mechanismus regelmäßig zusätzliche Mittel.¹⁵ Die Ermächtigung erfolgt im allgemeinen jedoch erst sehr spät, was die Planung erschwert.

3.6 Länderprogrammierung der Entwicklungszusammenarbeitsverwaltung

Bis vor wenigen Jahren gab es keine festgelegte geographische Schwerpunktsetzung der österreichischen Programm- und Projekthilfe. Die geographische Aufteilung der Projekte hing hauptsächlich von den Interessen und Schwerpunktländern der NGOs und Firmen ab. Das führte zu einer hohen Streuung der Mittel.

Den Empfehlungen des DAC folgend, beschloß die EZA-Verwaltung 1992, Schwerpunktländer und -regionen für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu bestimmen. 19 Ländern in 5 Regionen wurden als prioritäre Empfänger der österreichischen Programm- und Projekthilfe ausgewählt, davon 8 Länder als „Schwerpunktländer“ (Priorität 1: Nicaragua, Kap Verde, Burkina Faso, Uganda, Ruanda, Äthiopien, Mosambik und Bhutan) und 11 Länder als „Kooperationsländer“ (Priorität 2: Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Senegal, Burundi, Kenia, Simbabwe, Tansania, Namibia, Pakistan, Nepal). In diesem Rahmen werden spezielle Länder und Sektorprogramme für die ausgewählten Länder von der Sektion Entwicklungszusammenarbeit erstellt.

Die Effekte der neuen Konzentrationspolitik der Sektion Entwicklungszusammenarbeit waren bis 1994 klar ersichtlich: 1991, vor der Auswahl der

¹³ außer für die Vorbelastung (s.u.).

¹⁴ Bundeshaushaltsgesetz 1994, § 45.

¹⁵ 1993: 300 Millionen Schilling, 1994: 100 Millionen Schilling, 1995: 300 Millionen Schilling.

Schwerpunktregionen, gingen 24% der Mittel aus dem Programm- und Projekthilfebudget an diese Regionen, 1994 waren es bereits 61% (1992: 38%, 1993: 59%). 1995 wurde diese Tendenz wieder rückläufig, was auf die erwähnten Budgetschwierigkeiten zurückzuführen ist.

	1984		1993		1994		1995	
	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %	in Mio. öS	in %
Schwerpunktländer	20.94	9,9	291.41	26,9	420.25	40,2	346.91	32,1
Kooperationsländer	24.50	11,6	350.08	32,3	214.06	20,5	225.58	20,9
Schwerpunktregion	45.44	21,5	641.48	59,1	634.31	60,7	572.49	53,0
Staubereich	43.72	20,7	253.36	23,4	175.34	16,9	235.72	21,8
nicht geogr. zuordenbar oder Projekte in Österreich	122.53	57,9	190.02	17,5	235.33	22,5	273.01	25,3
Gesamt	211.69	100,0	1084.86	100,0	1044.98	100,0	1081,22	100,0

Tabelle 2: Verteilung der Programm- und Projektförderung nach Schwerpunkt und Kooperationsländern (Quelle: ÖFSE)

Im Großteil der Schwerpunktländer sind österreichische NGOs die Hauptakteurinnen der österreichischen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, nur in wenigen Ländern werden die staatlichen Projekte hauptsächlich von Firmen durchgeführt.

3.7 Das österreichische EU-Kofinanzierungsbudget

Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit plant, einen bestimmten Teil des Programm- und Projekthilfebudgets für Projekte zu reservieren, die von der Europäischen Union Kofinanzierung erhalten. Das bedeutet, daß es für jene NGOs, deren Projekte im Rahmen der Kofinanzierungsschiene von der EU Mittel erhalten (bis zu 50 Prozent der Gesamtsumme), die Garantie geben wird, daß die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMaA die Summe, die über den Eigenmittelanteil der NGO (mind. 15 Prozent) hinausgeht, bereitstellt (d.h. bis zu 35 Prozent).

3.8 Konsequenzen des EU-Beitritts

Nach der Zustimmung der ÖsterreicherInnen zum EU-Beitritt beim Referendum im Juni 1994, erfolgte dieser am 1. Jänner 1995. Auch wenn die konkreten Folgen noch nicht vollständig abgeschätzt werden können, gibt

es doch einen allgemeinen Konsens darüber, daß die EU starke Auswirkungen auf die österreichische Entwicklungszusammenarbeit haben wird: Die Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien wird von der Regierung als ein Hauptgrund für die Budgetsparprogramme angegeben, die seit 1994 durchgeführt werden, was zu den bereits erwähnten Schwierigkeiten mit dem Programm- und Projekthilfebudget im Jahre 1995 geführt hat.

Schätzungen zufolge werden Österreichs Gesamtbeitragsleistungen für die Europäische Entwicklungszusammenarbeit wie folgt ausfallen:

850 Millionen Schilling/Jahr für das laufende EU-Budget

900 Millionen Schilling/Jahr für den Europäischen Entwicklungsfonds (EDF)¹⁶

NGOs befürchten, daß die Beitragszahlungen als Argument benützt werden, um zukünftige Reduktionen des Programm- und Projekthilfebudgets mit der Erklärung zu rechtfertigen, daß diese Mittel dem gleichen Zweck dienen, und sie statt dessen aufgefordert werden, ihre Projektanträge doch an die relevanten EU-Institutionen zu stellen. Die EU-Kofinanzierungsschiene wird im allgemeinen als Hauptquelle für die NGOs angesehen, die sich in Brüssel um Förderungen bemühen. Aufgrund der speziellen Situation eines Großteils der nichtkirchlichen NGOs in Österreich ist es, zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt, sehr schwierig bis unmöglich für sie, den von dieser Budgetschiene verlangten Eigenanteil von 15% aufzubringen. Es können unterschiedliche Reaktionen von NGOs beobachtet werden. Einige beginnen, eigene Fundraisingaktivitäten zu entwerfen, einige sehen es als unmöglich an, genügend eigene Mittel aufzubringen.

4. Mechanismen der Projektabwicklung und -finanzierung

4.1 Unterschied zwischen Auftragsprojekten und Förderungsprojekten

Es erfolgt keine klare Unterscheidung zwischen Auftrags- und Förderungsprojekten. Geht die Initiative für ein Projekt von staatlicher Seite aus, wird die betreffende NGO direkt kontaktiert und gebeten, einen Projektantrag für ein bestimmtes Projekt zu stellen. Wenn im umgekehrten Fall die Initiative von der NGO ausgeht, wird die zuständige Person in der Verwaltung vor der Antragstellung „informell“ kontaktiert und gefragt, ob das Projekt Chance auf Förderung hat. Das führt dazu, daß fast alle „formell“ eingereichten Projektanträge genehmigt werden. Zwischen der Antragstellung und der end-

¹⁶ Beiträge zum EDF müssen ab 1998 bezahlt werden (ein kleinerer Teil für Stabex bereits 1997), der Gesamtbeitrag beträgt 4,5 Milliarden Schilling. Zum Vergleich: das gesamte Programm- und Projekthilfebudget 1994 betrug 1,044 Milliarden Schilling.

gültigen Genehmigung eines Projektes durch die EZA-Verwaltung kann es jedoch beträchtliche Wartezeiten (bis zu 2 Jahren) geben.

Als Folge der Länderprogrammierung und der Einrichtung von ständigen Vertretungen der Entwicklungshilfeverwaltung in den Schwerpunktländern (sogenannten Regionalbüros) kommt es zu bedeutenden Änderungen bei der Projektauswahl. Es ist anzunehmen, daß in den kommenden Jahren der Anteil der Auftragsprojekte am Programm- und Projekthilfebudget steigen wird, es sei denn, NGOs schlagen Projekte vor, die genau in die staatliche Länder- und Sektorprogrammierung passen.

4.2 Vertragsformen

Die einzige Form der Finanzierung für NGOs aus öffentlichen Mitteln ist jene der Förderung von Einzelprojekten. Den legalen Rahmen für Verträge zwischen NGOs und der Verwaltung bildet der sogenannte Förderungsvertrag. Eine Förderung ist eine nicht-rückzahlbare Unterstützung (Subvention), bei Nichtgewährung hat der Antragsteller weder Recht auf Berufung noch auf Information über die Gründe der Ablehnung. Die antragstellenden Organisationen befinden sich dadurch in einer extrem schwachen Position.

Staatliche Kofinanzierung der NGOs, die im österreichischen Inland tätig sind, erfolgt auf jährlicher Einzelprojektbasis. 1995 wurde auch die Vertragsdauer für Projekte, die in Entwicklungsländern durchgeführt werden, auf ein Jahr reduziert. Bis zu diesem Zeitpunkt entsprach die Vertragsdauer der vorgesehenen Laufzeit des jeweiligen Projektes. Seit 1995 wird zwar die vorgesehene Projektdauer im Vertrag erwähnt, ist jedoch nicht die legale Vertragsdauer.

Bis zum Jahr 1993 erhielten die größten auslandspjektdurchführenden NGOs eine Grundfinanzierung zur Deckung ihrer Verwaltungskosten. Gegenwärtig erfolgt die Förderung aller Organisationen ausschließlich über Einzelprojektverträge, die Verwaltungskosten werden in die Projekte anteilig eingerechnet (s.u.).

Auch für die entwicklungspolitischen Aktivitäten im Inland ist die Hauptquelle des Bundesbudgets das Programm- und Projekthilfebudget des Außenministeriums.

Mit Beginn des Jahres 1995 wurde ein Teil der Aufgaben für Öffentlichkeitsarbeit der EZA-Verwaltung an die KommEnt (Gesellschaft für Kommunikation und Entwicklung) übertragen. Im Auftrag des Staates berät und prüft die KommEnt die Förderanträge für Öffentlichkeitsarbeit, entwicklungspolitische Bildung, Dokumentation, Publikation, Film und andere Kulturaktivitäten. Die endgültige Entscheidung über die Förderung von Projekten liegt bei der EZA-Verwaltung.

Zusätzlich wurden drei Beiräte eingerichtet, die Projektanträge bewerten und gegenüber der KommEnt und der EZA-Verwaltung Empfehlungen aussprechen. Die Beiräte bestehen aus Fachleuten für die jeweiligen Bereiche (Bildung/Information, Publikation/Dokumentation und Kultur/Film).

Kooperationsprojekte

Nur eine geringe Anzahl von im Inland tätigen Organisationen erhält direkte Förderungen aus dem Programm- und Projekthilfebudget. Wegen der beschränkten administrativen Kapazitäten wurden ÖIE, ÖFSE und VIDC von der EZA-Verwaltung mit der Betreuung von Projekten beauftragt, die von anderen Organisationen beantragt wurden.

Kleinprojektpools

1994 wurden sogenannte Kleinprojektpools in der Höhe zwischen 200.000 Schilling und 400.000 Schilling eingerichtet, womit Projekte von lokalen Gruppen und Initiativen mit maximal 50.000 Schilling unterstützt werden können. Die Fonds werden von ÖIE, ÖFSE und VIDC verwaltet, welche auch über die Vergabe entscheiden.

4.3 Verwaltungskosten

Bis zum Jahre 1993 bekamen die 4 größten auslandsprojektdurchführenden Organisationen (IIZ, ÖNSI, adc, EWA) eine Grundfinanzierung für die Deckung ihrer Verwaltungs- und Personalkosten. Zusätzlich erhielten sie jeweils Mittel für ihre einzelnen Projekte. Die übrigen NGOs erhielten nur projektbezogene Mittel.

Nach einer zweijährigen Diskussion der Sektion mit MitarbeiterInnen der vormals grundfinanzierten NGOs erfuhr die Finanzierung eine grundlegende Änderung – es kam zur Einführung des sogenannten Projektdurchführungsentgeltes (PDE).

Bei dieser Methode werden die anfallenden Administrationskosten verschiedenen Projekten zugeordnet. Die Abrechnung des Projektdurchführungsentgeltes erfolgt durch die Verrechnung von geleisteten Arbeitstagen pro Projekt.

Das Ziel dieser Regelung ist die Erreichung einer größeren Transparenz in der Kostenrechnung der Organisationen. Die EZA-Verwaltung erwartet als Folge der Einführung des PDE eine höhere Effizienz und Professionalisie-

rung der Arbeit der NGOs. Die PDE Regelung soll auch eine adäquate Abgeltung von Administrationskosten für kleinere Projekt erlauben. Inlandsarbeit

Bis zum Jahr 1992 erhielten drei der hauptsächlich im Inland tätigen NGOs eine Grundfinanzierung für ihre Verwaltungs- und Personalkosten. Heute werden die jeweiligen Kosten für Verwaltungsaufwand und Personal den einzelnen Projektbereichen zugeordnet. Es gibt keinen fixen Prozentsatz für diese Kosten.

4.4 Evaluierung

Die Abteilung 6 (Evaluierung und Kontrolle) der Sektion für Entwicklungszusammenarbeit ist zuständig für die Evaluierung von Entwicklungsprojekten, die aus dem Programm- und Projekthilfebudget (ko)finanziert werden. Evaluierungen können sowohl von der Verwaltung selbst als auch von von ihr beauftragten externen Institutionen durchgeführt werden. Letzteres geschieht jedoch nur in sehr geringem Ausmaß. Evaluierungsberichte sind geheim und werden nicht veröffentlicht.

Kritik wird bezüglich der fehlenden institutionellen Trennung der Zuständigkeiten für Planung und Evaluierung geäußert sowie zu der Tatsache, daß die Öffentlichkeit nicht über Erfolg oder Mißerfolg der Projekte, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, informiert wird.¹⁷

5. Entwicklungspolitischer Dialog und Beratungsmechanismen

5.1 Allgemeines

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es in Österreich von staatlicher Seite noch kein klar festgelegtes, integratives Konzept für die Durchführung der Entwicklungspolitik, das die Prinzipien Armutsbekämpfung, Menschenrechte, Schwerpunktregionen und historische Beziehungen berücksichtigt.¹⁸ Dies mag u.a. darauf zurückzuführen sein, daß durch den geringen Stellenwert, den Entwicklungspolitik in Österreich einnimmt, ein substantieller entwicklungspolitischer Dialog innerhalb der Regierung und zwischen den politischen Parteien praktisch nicht existiert. In der Folge kommt es zu einer mangelnden Koordination zwischen den verschiedenen Stellen, die Teile der deklarierten Entwicklungshilfeleistungen verwalten. Ein anderer Grund könnte in dem beträchtlichen Einfluß liegen, den verschiedene Interessensgruppen auf die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit ausüben.

¹⁷ Siehe z.B. Liebmann 1994, S. 130.

¹⁸ Reality of Aid 1994, S. 40 und AGEZ 1992, S. 44.

5.2 Mechanismen des entwicklungspolitischen Dialogs

Zwischen Regierung und NGOs können fünf Mechanismen des entwicklungspolitischen Dialogs angeführt werden:

1. Entwicklungshilfebeirat
2. AGEZ
3. Beratung durch NGOs bei der Erstellung der Länderprogramme
4. Parlamentarischer Entwicklungshilfe-Unterausschuß
5. Fachbeiräte bei KommEnt

1. Entwicklungshilfebeirat

Der Entwicklungshilfebeirat wurde im Anschluß an das bereits erwähnte Entwicklungshilfegesetz von 1974 gegründet. Dieses Gesetz schreibt die Einrichtung desselben „zum Zweck eines koordinierten Vorgehens auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe und zur Beratung des Bundeskanzlers¹⁹ in allen ihm obliegenden Aufgaben auf diesem Gebiet“²⁰ vor. Dem Gesetz nach muß der Beirat mindestens dreimal pro Jahr vom Minister, der für Entwicklungszusammenarbeit zuständig ist, einberufen werden. Dieser Minister bestimmt auch die Nominierung der Beiratsmitglieder für eine Periode von drei Jahren und hat den Vorsitz bei den Sitzungen.

Bis zum Sommer 1996 bestand der Beirat aus mehr als 50 VertreterInnen der Regierung, NGOs, Universitäten, Interessensvertretungen etc. Da durch die hohe Mitgliederanzahl substantielle Arbeit nur schwer möglich war, wurde diese danach auf 26 reduziert; davon sind rund 40% NGO-VertreterInnen.

Der Entwicklungshilfebeirat kann derzeit nicht als wirkungsvolles Beratungsinstrument angesehen werden, schon gar nicht von Seiten der NGOs. Es gibt keine Regelung, die festlegt, ob Ratschläge des Beirates von der Regierung beachtet werden müssen²¹. Die Anwesenheit des Ministers während der Sitzungen gilt als Ausnahmefall, er wird bei Abwesenheit von der zuständigen Staatssekretärin vertreten. Seit September 1996 ist eine Neugestaltung des Beirates in Diskussion.

¹⁹ heute: Außenminister.

²⁰ Entwicklungshilfegesetz § 7.

²¹ Es muß jedoch gesagt werden, daß laut der österreichischen Rechtsordnung die Bindung eines obersten Verwaltungsorgans des Bundes an Beiratsbeschlüsse verfassungswidrig wäre, jedoch muß die Verwaltungsbehörde im Normalfall ein Abgehen von einer sachverständigen Beiratsäußerung begründen (Liebmann 1994, S. 78).

2. AGEZ²²

VertreterInnen der Sektion Entwicklungszusammenarbeit führen üblicherweise AGEZ als ihre Partnerin bei der Diskussion über Entwicklungspolitik an. Im allgemeinen berichten auch beide Seiten von einer guten Atmosphäre zwischen Sektion und AGEZ bei formellen und informellen Treffen. Viele NGOs sind jedoch der Meinung, daß die Diskussionen keine Auswirkungen auf die Durchführung der staatlichen Entwicklungspolitik haben. Dennoch hat AGEZ eine wichtige Funktion beim Lobbying von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern zu entwicklungspolitischen Themen.

3. Beratung durch NGOs bei der Erstellung der Länderprogramme

Wie bereits erwähnt ist die Sektion Entwicklungszusammenarbeit dabei, Länderprogramme für den Großteil der Schwerpunkt- und Kooperationsländer zu erstellen. Laut Dreijahresprogramm sollen die NGOs bei der Definition der Länderprogramme mitarbeiten.²³ Beim Planungsablauf werden NGOs zur Teilnahme an Arbeitsgruppen und Besprechungen eingeladen. Es gibt jedoch keine festgelegten Mechanismen, die auch eine Teilnahme der NGOs an der Entscheidungsfindung gewährleisten, auch wenn sie in den meisten dieser Länder die Hauptakteurinnen der österreichischen offiziellen EZA-Projekte darstellen.

4. Parlamentarischer Entwicklungshilfe-Unterausschuß

Ein Mittel für NGOs, die offizielle Entwicklungspolitik zu beeinflussen, könnte das Lobbying der Mitglieder dieses Unterausschusses sein. Es scheinen jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur sehr wenige Parlamentsmitglieder an Entwicklungszusammenarbeit interessiert zu sein. Dennoch hat es schon öfters parlamentarische Anfragen an den/die zuständigen Minister zu entwicklungspolitischen Sachverhalten oder bzgl. der geringen Höhe der österreichischen ODA gegeben.

5. Fachbeiräte bei der KommEnt

Die Bedeutung der Fachbeiräte für Kultur/Film, Publikation/Dokumentation und Bildung/Information, die bei der KommEnt eingerichtet wurden, die Projekte bewerten und Empfehlungen gegenüber der Sektion für Entwicklungszusammenarbeit aussprechen, kann erst in den kommenden Jahren besser eingeschätzt werden. Es ist zu erwarten, daß diese die jeweiligen

²² Siehe Kapitel zu Dachorganisationen.

²³ Dreijahresprogramm 1996 – 1998, S. 17.

Empfehlungen berücksichtigt. Die Endentscheidung liegt allerdings alleine bei der Sektion.

6. Die Präsenz der NGOs in der Öffentlichkeit

6.1 Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising

In Österreich betrieb die EZA-Verwaltung bis vor kurzem keine eigene Öffentlichkeitsarbeit, um über ihre Aktivitäten zu informieren oder sie zu propagieren. 1994 wurde die Entscheidung getroffen, eine eigene offizielle entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit einzuführen. In der Sektion Entwicklungszusammenarbeit gibt es eine klare Trennung zwischen den Agenden der Programm- und Projekthilfe und der Öffentlichkeitsarbeit.

Auch unter den NGOs gibt es, mit einigen Ausnahmen, eine klare Arbeitsteilung zwischen Organisationen, die Auslandsprojekte durchführen, einerseits und NGOs, die in Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation und entwicklungspolitischer Bildung aktiv sind, andererseits.

Durch die im letzten Jahrzehnt ständig steigenden Mittel aus dem Programm- und Projekthilfebudget wurden die Aktivitäten einiger Organisationen fast zur Gänze vom Staat finanziert, und es war für diese nur wenig Anreiz gegeben, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, um private Mittel aufzubringen.

In den letzten Jahren sehen sich einige NGOs jedoch verstärkt mit der Anforderung nach mehr Eigenmitteln konfrontiert. Das stößt jedoch auf mehrere Schwierigkeiten: Einerseits sind einige Organisationen noch relativ jung (ÖNSI, adc, EWA) und/oder weisen nicht genügend Verankerung in der Gesellschaft auf, um beträchtliche Spendenmittel zu erhalten. Andererseits haben Erfahrungen gezeigt, daß der Spendenmarkt in Österreich begrenzt ist: Es ist alles andere als leicht, neben den eingesessenen, bekannten (teils kirchlichen) Spendenorganisationen (DKA, Caritas, Rotes Kreuz, CARE etc.) Spendenmittel zu erhalten. Ein zusätzlicher Faktor, der die Fundraisingaktivitäten für österreichische NGOs erschwert, ist die Tatsache, daß in Österreich Spenden an gemeinnützig-humanitäre Hilfsorganisationen nicht steuerlich absetzbar sind (im Gegensatz zu Spenden an Universitäten, öffentliche Forschungseinrichtungen etc.).

6.2 Die Einstellung der ÖsterreicherInnen

Eine Meinungsumfrage über die Einstellung der ÖsterreicherInnen zur Entwicklungshilfe, die 1993 im Rahmen des VIDC durchgeführt wurde, kam zu folgenden Ergebnissen.²⁴

1. *Die grundsätzliche Einstellung hinsichtlich Entwicklungshilfe ist positiv:*
 - 60% der Befragten befürworten die Tatsache, daß Österreich Entwicklungshilfe leistet.
2. *Es gibt ein beträchtliches Informationsdefizit:*
 - 65% der Befragten glauben, daß Österreich (viel) mehr Entwicklungshilfe als andere Industriestaaten leistet, nur 27% denken, daß es weniger als andere Industriestaaten leistet.²⁵
 - 46% denken, daß Entwicklungsländer keinerlei Auswirkung auf ihr persönliches Leben haben.
 - 42% denken, daß die österreichische Wirtschaft die Länder in Afrika, Lateinamerika und Asien nicht benötigt.
3. *... und einen ausgesprochenen Informationsbedarf über Fakten:*
Zwischen 80% und 65% möchten mehr wissen über:
 - die Ursachen von Unterentwicklung,
 - die wirtschaftliche und/oder politische Situation von Entwicklungsländern,
 - Kultur und Bräuche von Menschen aus Entwicklungsländern und
 - 69% möchten mehr über konkrete Hilfsmöglichkeiten wissen.

Die Ergebnisse dieser Studie können als große Herausforderung für die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der österreichischen NGOs interpretiert werden. Zudem kann daraus geschlossen werden, daß es noch ein beträchtliches Potential für privates Fundraising gibt.

7. Verhältnis zwischen NGOs und Regierung

7.1 Nahverhältnis

Informelle Beziehungen, die Absenz von klaren Kriterien und eine Tendenz, Konflikte zu vermeiden und sich bei allem zu „arrangieren“, sind generell Charakteristiken der österreichischen politischen Kultur. Erst in den letzten Jahren ist eine Veränderung des politischen Klimas zu beobachten, was sich in einer höheren Anzahl von offenen Konfrontationen zwischen der Regierung und verschiedenen Interessensgruppen äußert.

Die Beziehungen zwischen der Regierung, und hier vor allem der Sektion Entwicklungszusammenarbeit als Hauptpartnerin für NGOs, und den NGOs, die öffentliche Förderungen erhalten, sind alles andere als eine Ausnahme dieser Regel. Bis zum Beginn des Jahres 1995 waren die Beziehungen durch

24 VIDC: „Die Einstellungen der ÖsterreicherInnen zur Entwicklungshilfe“. Wien 1993.

25 1994 gab Österreich 0,33% des BIP für ODA aus und befand sich damit an 12. Stelle der 21 DAC Geberstaaten (OECD 1996, S. A21 – 22).

ein relativ friedliches „Zusammenleben“ gekennzeichnet, vor allem aufgrund der Tatsache, daß das Programm- und Projekthilfebudget und somit auch der Teil, der an die NGOs ging, bis 1994 eine steigende Tendenz aufwies.

Zwischen einigen NGO-VertreterInnen und Angestellten der Sektion Entwicklungszusammenarbeit existieren enge persönliche Kontakte und informelle Beziehungen. Das muß auch in dem Zusammenhang gesehen werden, daß Personen, die heute Schlüsselstellungen in der Sektion innehaben, zuvor in NGOs tätig waren.

Konsequenzen, die sich aus dieser Situation ergeben sind:

- NGOs kontaktieren üblicherweise die zuständige Person in der Entwicklungshilfeverwaltung informell vor dem endgültigen Verfassen des Projektantrags. Aus diesem Grunde wurden bis jetzt Projektanträge, die von NGOs bei der Sektion eingereicht wurden, kaum abgelehnt, da sie informell bereits gutgeheißen worden waren.
- NGOs werden für die Ausführung eines Auftragsprojekt direkt kontaktiert, die NGO-Projekte werden üblicherweise nicht ausgeschrieben. Die Zuteilung von Projekten an bestimmte NGOs ist oft logisch aufgrund ihrer Spezialisierungen, die Auswahl von Ausführungsorganisationen (oder Firmen) kann jedoch auch Folge politischer Interventionen sein.
- NGOs klagen oft über eine gewisse Verhaltensweise von Entwicklungshilfebeamten, in ihre Arbeit zu intervenieren und Projektförderung mit deren Durchführung zu verwechseln. Dies ruft bei den NGOs Besorgnis über einen Verlust ihrer Autonomie hervor.

In den letzten 2 Jahren haben mehrere Faktoren zu einer erheblichen Veränderung in den Beziehungen zwischen NGOs und Regierung geführt, und es scheint, daß sie der friedlichen Ko-existenz ein Ende gesetzt haben:

- die Auswahl von Schwerpunktländern und
- die Errichtung von Regionalbüros durch die Entwicklungshilfeverwaltung,
- die Budgetschwierigkeiten des Jahres 1995 und die striktere Auslegung von Budgetregeln,
- der Beitritt zur Europäischen Union, der eine lebhaft Diskussion über das Wesen und die Legitimität der österreichischen NGOs ausgelöst hat,
- die Änderung von Zuständigkeiten: nach den Parlamentswahlen im Oktober 1994 wurde die Sektion Entwicklungszusammenarbeit wieder ins Außenministerium zurückverlegt. Zudem wurde die Mehrzahl der Minister ausgetauscht.

7.2 Konzepte von Entwicklungszusammenarbeit

Makroebene – Nationale Entwicklungszusammenarbeit

Bei vielen Gelegenheiten kritisieren NGOs die offizielle Entwicklungszusammenarbeit der Österreichischen Regierung, aufgrund ihrer Strukturen, Qualität, Quantität und Organisation. Es gab immer wieder Vorstöße von AGEZ, die verlangte, eine konkrete und kohärente Entwicklungspolitik zu formulieren, die Mittel speziell für bilaterale Zusammenarbeit zu erhöhen, mindestens 10% des Programm- und Projekthilfebudgets für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden etc.

Mikroebene – Programm- und Projekthilfe

Grundsätzlich ist bei den Vorstellungen von Projektarbeit (z.B. die Auswahl und Durchführung von Projekten) zwischen der EZA-Administration und den NGOs überwiegend eine Übereinstimmung festzustellen. Viele der offiziellen Schwerpunktssektoren haben ihren Ursprung in der Spezialisierung von verschiedenen NGOs (z.B. Ländliche Entwicklung, Gesundheit, Bildung, Infrastruktur).

Zudem wurde durch die fehlenden Konzepte und die fehlende Länderprogrammierung die Prioritätensetzung zum Großteil den NGOs überlassen, was zur oft kritisierten hohen Streuung der Mittel unter vielen Empfängerländern führte. Als Folge konnten Schwerpunktländer und -sektoren erst am Ende anhand der offiziellen Statistiken identifiziert werden.

Die Entscheidung der Sektion Entwicklungszusammenarbeit, ihr Budget auf wenige Schwerpunktländer zu konzentrieren und konkrete Länder- und Sektorprogramme zu erstellen sowie permanente Regionalbüros zu gründen, führten zu einiger Unzufriedenheit unter den NGOs. Es muß jedoch festgehalten werden, daß die NGOs im allgemeinen nicht gegen die Auswahl von Schwerpunktländern an sich sind.

Kritik bezieht sich hauptsächlich auf:

- Die Art, wie die Entscheidungen getroffen wurden: Es gibt Klagen von NGOs, daß die Auswahl einiger Länder ohne die Berücksichtigung der Kriterien geschehen ist, die von der Entwicklungshilfeverwaltung angegeben worden waren.
- Die noch nicht gegebene Garantie für einen Budgetrahmen für den sog. Streubereich, also für Länder außerhalb der Schwerpunktsetzung: Als Folge wären einige NGOs aufgrund von fehlenden Eigenmitteln gezwungen, sich von ihren eigenen Prioritätsländern zurückzuziehen und ihre Aktivitäten der offiziellen Schwerpunktsetzung unterzuordnen.

- Es gibt ernsthafte Einwände der NGOs gegen die ausgesprochenen Absichten von Entwicklungshilfebeamten, direkt mit südlichen NGOs über die Regionalbüros zu kooperieren. NGOs betonen die Bedeutung ihrer Funktion bei der Auswahl von verlässlichen Partnern sowie der Unterhaltung von partnerschaftlichen Beziehungen und führen den negativen Einfluß an, den erhöhte, ungleiche Machtbeziehungen auf südliche NGOs haben könnten. Es wird zudem in Frage gestellt, ob die Regierung fähig ist, die nördlichen NGOs in ihrer Rolle der Weitergabe ihrer Erfahrungen und der Vermittlung von „südlichen“ Gesichtspunkten in Österreich zu ersetzen.

7.3 Konsultation

Dies führt zu der Frage, ob die Ansichten von NGOs bei Konzipierung der offiziellen Politik beachtet werden: Wie bereits erwähnt wurde, gibt es häufig Treffen und Beratungen zwischen Entwicklungshilfebeamtinnen und NGO-VertreterInnen.

Die Sektion erkennt die Bedeutung des Wissens und der Erfahrungen der NGOs an. Daher werden sie oft zur Teilnahme an Treffen, Diskussionen etc. eingeladen. Es gibt jedoch keine formellen Mechanismen, die NGOs in die Entscheidungsfindung einschließen. Das Fehlen solcher Mechanismen führt zu einer allgemeinen Unzufriedenheit unter den NGOs. Sie klagen oft, daß die Art, wie Entscheidungen getroffen werden, nicht transparent ist, daß sie zu Rate gezogen und angehört werden (z.B. bei der Länderprogrammierung), ihre Ansichten danach aber ignoriert werden können und nicht in endgültige Entscheidungen einfließen.

7.4 Arbeitsteilung

Die ausschließliche Einzelprojektfinanzierung, bürokratische Berichtserfordernisse und die Einjahresverträge erhöhen den Verwaltungsaufwand sowohl für NGOs als auch für die Entwicklungshilfeverwaltung.

Die gegenwärtige Anzahl der Entwicklungshilfebeamten in der Sektion reicht nicht aus für die Menge der Arbeit, die diese Arbeitsmethode erzeugt. Die zum Teil beträchtlichen Verzögerungen bei der Projektgenehmigung oder bei Zahlungen könnten auch einen Grund in dieser Situation finden.

Da es gegenwärtig nicht möglich ist, das Personal der Sektion zu erhöhen²⁶, werden viele ihrer Funktionen von NGOs durchgeführt, wie z.B. die Dokumentation ihrer Projekte, die Erstellung von Statistiken und die Verwal-

tung von Kleinprojekten. In den vergangenen Jahren sind auch KonsulentInnen der Entwicklungshilfeverwaltung bei NGOs beschäftigt worden. NGOs kritisieren im allgemeinen, daß ihre Verantwortlichkeiten und Kompetenzen nicht klar definiert sind.

Auf der anderen Seite führen die Absenz einer eigenen Durchführungsagentur und die informellen Beziehungen zwischen der Verwaltung und den NGOs zu der Situation, daß letztere dazu tendieren, bei der Konzeption und Durchführung von Projekten, die von NGOs vorgeschlagen werden, zu intervenieren und ihre eigenen Ideen einzubringen.

Bei Betrachtung der oben erwähnten Punkte kann man beobachten, daß in vielen Fällen eine Übertragung von Aufgaben von der Entwicklungshilfeverwaltung zu den NGOs, und in einigen Fällen auch umgekehrt, stattgefunden hat. Ein beträchtlicher Teil der Arbeit vieler NGOs besteht in Verwaltungs- und anderen Tätigkeiten, die sie im Auftrag der Entwicklungshilfeverwaltung durchführen. Ein Teil der Tätigkeit einiger EntwicklungshilfebeamtInnen besteht in der Ausarbeitung von Projektanträgen, mit denen danach NGOs betraut werden.

7.5 Abhängigkeit

Es besteht eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem Staat und den von ihm geförderten NGOs.

In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, daß NGOs per definitionem von externen Mitteln abhängig sind.

Die Existenz vieler NGOs hängt vom Staat als Monopolgeldgeber ab, und die negativen Konsequenzen der eingangs beschriebenen budgetären Mechanismen der Programm- und Projekthilfe (Einjährigkeit der Verträge, späte Auszahlungen, Unsicherheit bei der Planung) werden direkt auf sie übertragen.

Die Durchführung der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit hängt in Ermangelung einer Durchführungsagentur von der Bereitschaft der österreichischen NGOs ab, mit der Entwicklungshilfeverwaltung zu kooperieren und sich ihren Vorstellungen anzupassen.

In der ersten Hälfte der 90er Jahre wäre eine Realisierung der Projekte, die aus dem binnen kurzer Zeit stark gestiegenen Programm- und Projekthilfebudget gefördert wurden, ohne die Bereitschaft der NGOs, ihre Strukturen anzupassen und ihre Projektvolumen zu vergrößern, nicht möglich gewesen. Zu Beginn der 90er Jahre erhöhte sich das Projektvolumen mancher NGOs in sehr kurzer Zeit um bis zu 100%.

Andererseits unterließen es viele NGOs, sich um Finanzierungsalternativen zu kümmern, in dem Glauben, daß diese Tendenz andauern würde, und ihr offensichtlicher Mangel an Autonomie schien keine große Besorgnis zu erregen.

²⁶ Im Zuge der Budgetkonsolidierungsprogramme wird die Zahl der BeamtInnen reduziert.

Gegenwärtig sind NGOs zweifellos in der schwächeren Position. Der Rückgang öffentlicher Mittel kann, zumindest kurzfristig, nicht durch private Mittel ersetzt werden. Die EU-Kofinanzierungsschiene stellt vielfach, ebenfalls aufgrund der fehlenden Eigenmittel, keine Alternative dar. Zudem ist es einfach zu berechnen, daß die EU-Mittel nicht den Rückgang des Programm- und Projekthilfebudgets ausgleichen können. Im Gegenteil, es gibt die Befürchtung, daß die Beitragszahlungen zum EU-Budget für Entwicklungszusammenarbeit und zum EDF das Programm- und Projekthilfebudget in Zukunft sogar noch weiter reduzieren könnten.

Abstracts

In Austria, an estimated 700 NGOs are active in development co-operation. In 1994, about 50 organisations received direct funding from the government. The Department of Development Co-operation is responsible for the overall co-ordination of Austrian ODA and the administration of the bilateral technical aid budget (for development projects and programmes). This budget is the main source of public funding for NGOs. In 1994, it accounted for 14% of total ODA.

Austria does not have an executing agency for its bilateral projects. NGOs and private firms are the main actors in Austrian bilateral technical aid: In 1994, 60% of this budget was allocated to projects implemented by NGOs. No official distinction is made between government supported NGO initiatives and bilateral projects implemented by NGOs.

Complex budget-rules are one of the main problems for the execution of bilateral projects: no exception is made to the one-year commitment of the national budget, which makes planning and consistency extremely difficult for the Department of Development Co-operation. The consequences of this situation are directly transferred to NGOs.

At present, major changes can be observed in NGO-government relations. The main reasons include:

- *The large reduction in the bilateral technical aid budget in 1995, and the fear that it will be reduced even further;*
- *Austrian entry into the European Union: Austrian contributions for the EU aid budget and the EDF are used by politicians to justify a reduction in the bilateral aid budget. However, it is very difficult for secular NGOs to fulfil the criteria required for obtaining EU-co-financing;*
- *The selection of priority countries by the aid administration and its intention to take a more active role in the selection of projects;*
- *The intention of aid officials to increase direct co-operation with Southern NGOs.*

In Österreich sind heute mehr als 700 Organisationen entwicklungspolitisch aktiv. 1994 erhielten rund 50 österreichische Entwicklungsorganisationen Mittel aus dem Bundesbudget.

Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit ist für die Koordination der österreichischen Entwicklungspolitik und für die Verwaltung des Budgets der Projekt und Programmhilfe zuständig. Dieses Budget stellt für NGOs die Hauptquelle der für sie verfügbaren öffentlichen Mittel dar. 1994 betrug dieses Budget 14% der gesamten ODA.

In Österreich gibt es keine Durchführungsagentur für bilaterale Projekte. NGOs und Privatunternehmen sind die Hauptakteure der österreichischen Programm- und Projekthilfe. 1994 gingen 60% dieses Budgets an von österreichischen NGOs durchgeführte Projekte. Es gibt keine offizielle Unterscheidung zwischen Projekten, bei denen die Regierung NGO-Projekte fördert und jenen, bei denen NGOs staatliche Auftragsprojekte durchführen. Komplexe Budgetregeln sind eines der Hauptprobleme für die Durchführung von bilateralen Projekten. Es gibt keine Ausnahme für die Entwicklungshilfeverwaltung aus der Einjährigkeit des Bundesbudgets, was die Planung und eine kontinuierliche Arbeit für die Sektion Entwicklungszusammenarbeit erheblich erschwert. Die Folgen aus dieser Situation werden direkt an die NGOs weitergegeben.

Gegenwärtig können beträchtliche Veränderungen in den Beziehungen zwischen NGOs und Regierung beobachtet werden. Hauptgründe sind:

- *Die Reduktion des Programm- und Projekthilfebudgets 1995 und die Angst, daß es sogar noch zu einer weiteren Verringerung kommen könnte.*
- *Der Beitritt zur europäischen Union: Die österreichischen Beiträge zum EU Entwicklungshilfebudget und zum EDF werden von Politikern zum Teil als Rechtfertigung für die Reduktion des bilateralen Budgets benutzt. Es ist jedoch sehr schwierig für nicht kirchliche NGOs, die Kriterien für den Erhalt von Kofinanzierungsmitteln aus dem EU-Budget zu erfüllen.*
- *Die Auswahl von Schwerpunktländern durch die EZA-Verwaltung und ihre Intention, eine aktivere Rolle bei der Auswahl von Projekten einzunehmen.*
- *Die geäußerten Intentionen von Entwicklungshilfebeamten, die direkte Kooperation mit südlichen NGOs zu erhöhen.*

Literatur

- AGEZ: Soll und Haben – Konturen der österreichischen Entwicklungspolitik 1. Wien 1992.
- AGEZ: Zusammenarbeit; Konturen der österreichischen Entwicklungspolitik 2. Wien 1993.

- BKA: Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1996 bis 1998. Wien 1995.
- Dr. Karl Renner Institut: Österreichische Entwicklungshilfe – wohin? Wien 1990.
- Franz, Margit, Dagmar, Strobel und Helmut Konrad: Entwicklungspolitische Bildungsarbeit an Österreichs Universitäten. Graz 1995.
- Hartmeyer, Helmuth, ÖFSE: Die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der österreichischen Nichtregierungsorganisationen. Wien 1995.
- Höll, Otmar: Österreichische Entwicklungshilfe 1970 – 1983. Wien 1986.
- Höll, Otmar: Entwicklungspolitik. In: Gerlich u.a. (Hrsg.): Handbuch des österreichischen politischen Systems. Wien 1993.
- ICVA, Eurostep, Development Initiatives: Reality of Aid 1993. Summerset 1993.
- ICVA, Eurostep, Development Initiatives: Reality of Aid 1994. Summerset 1994.
- ICVA, Eurostep, Development Initiatives: Reality of Aid 1995. London 1995.
- Institut für Kommunikationsplanung (IKP): Kommunikationskonzept Entwicklungszusammenarbeit. Salzburg 1994.
- Liebmann, Andreas: Handbuch der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Wien 1994.
- ÖFSE: Österreichische Entwicklungspolitik. Wien 1994.
- OECD: Efforts and Policies of the DAC-Members Development Co-operation. Paris 1996.
- OECD-Development Centre: Non-Governmental Organisations and Governments. Paris 1993.
- OECD-DAC: Aid Review of Austria 1992/93. Paris 1993.
- OECD-DAC: Aid Review of Austria 1995/96 (Draft). Paris 1996.
- ÖFSE: Österreichische Entwicklungspolitik. Wien 1994.
- ÖFSE: Handbuch: Struktur, Organisation und Institutionen der öffentlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit in Österreich. Wien 1996.
- VIDC: Die Einstellungen der ÖsterreicherInnen zur Entwicklungshilfe. Wien 1993.

Sonstiges

- Bundeshaushaltsgesetz 1994, § 45.
- BKA: Diskussionspapier über Einrichtung einer Bundesagentur für EZA.
- EU-Kofinanzierung 1995, Kurzinformation über Budgetlinie B7 5010.
- PDE-Regelung.
- KOO: Entwicklungspolitik der katholischen Kirche in Österreich. Wien 1980.

Karin Küblböck, ÖFSE – Österreichische Forschungsförderung für
Entwicklungshilfe, Berggasse 7, A-1090 Wien

Journal für Entwicklungspolitik XII/4, 1996, S. 397 – 423

Ursula Pietsch

Revision von Lomé IV – Versuch einer Wertung

1. Das „neue“ AKP-EG-Abkommen – eine Bestandsaufnahme

1.1. Gründe für die Überprüfung des Abkommens

Die Gründe für die Evaluierung eines Vertragswerkes zwischen insgesamt 86 Vertragspartnern können vielfältig sein. Sie sind es insbesondere für das IV. Abkommen von Lomé, dem Versuch eines umfassenden Nord-Süd-Dialoges Afrika-Pazifik-Karibik-Europa, der bislang in der Literatur als die „vollkommenste aller entwicklungspolitischen Maßnahmen“ und als Paradigma für ein „unwiderrufliches Versagen aller entwicklungspolitischen Konzepte“ zitiert wurde. Kann das, was sich als besseres Modell für die fehlgeschlagene Neue Internationale Wirtschaftsordnung verstanden wissen wollte, eine globale Ausnahmeklausel für AKP-Staaten in der WTO bleiben? Streben die AKP-Staaten als „Gruppe“ eine harmonische Integration in die Weltwirtschaft (Art. 130u EG-V) an, oder weisen andere regionale Märkte oder Staatengruppierungen attraktivere strukturelle und politische Ähnlichkeiten auf? Wieweit spielt Post-Kolonialismus eine Rolle, inwieweit die strategische Neuorientierung der Staatenwelt nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts?

Sollen im Abkommen marktwirtschaftliche oder entwicklungspolitische Komponenten und Anreize überwiegen? Welche neuen Impulse können durch Demokratisierung und Partizipation in Afrika für die Euro-afrikanische Partnerschaft gewonnen werden? Wie stabil ist diese Entwicklung? Wie können die „Erfolge“ von Lomé in einem größeren Politikrahmen, etwa dem der Weltbankgruppe, gemessen werden? Ist Lomé seit 20 Jahren nur der Mechanismus für einen schleichenden Kompetenztransfer von den EU-Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission, um in deren Namen mit einem immensen Verwaltungsapparat EU-Entwicklungspolitik zu monopolisieren? Hat schließlich das AKP- oder das EU-Management versagt, wenn es um eine langfristig tragfähige Entwicklung besonders am afrikanischen Kontinent geht – oder beide?

Mit diesen oder ähnlichen Fragen sahen sich die Unterhändler der Revision von Lomé IV konfrontiert. Trotz mancher Lösung in der Tasche, für die die Zeit noch nicht reif schien, ließ der Abschluß der Verhandlungen mehr als nur eine Antwort auf die vorangeführten Fragen offen.