

Kaiser-Mühlecker, Roman

Research Report

Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der Programmatik der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1981-2000

ÖFSE-Forum, No. 60

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Kaiser-Mühlecker, Roman (2015) : Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der Programmatik der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1981-2000, ÖFSE-Forum, No. 60, ISBN 978-3-902906-15-1, Südwind-Verlag, Wien, <https://www.oefse.at/publikationen/oefse-forum/detail-oefse-forum/publication/show/Publication/Handlungsspielraeume-der-Regierungen-der-Entwicklungslaender-in-der-Programmatik-der-oesterreichischen-EZA-1981-2000/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268142>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

60 FORUM



Handlungsspielräume der Regierungen
der Entwicklungsländer in der
Programmatik der österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit 1981-2000

Roman Kaiser-Mühlecker

OFSE^{***}

Österreichische Forschungsstiftung
für Internationale Entwicklung

60 FORUM



Handlungsspielräume der Regierungen
der Entwicklungsländer in der
Programmatik der österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit 1981-2000

Roman Kaiser-Mühlecker

Mai 2015

OFSE 
Österreichische Forschungsstiftung
für Internationale Entwicklung

1. Auflage 2015

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)

im C3 – Centrum für Internationale Entwicklung

A-1090 Wien, Sensengasse 3, Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 10 – 150

e-mail: office@oefse.at, Internet: <http://www.oefse.at>, <http://www.eza.at>, <http://www.centrum3.at>

Für den Inhalt verantwortlich: Roman Kaiser-Mühlecker

Druck: druck.at

Südwind-Verlag

ISBN: 978-3-902906-15-1

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Vorwort

Die vorliegende Masterarbeit beschäftigt sich mit Veränderungen der Programmatik der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) im Zeitraum von 1980-2000.

Dies ist meines Erachtens aus mehreren Gründen bemerkenswert: i) Die österreichische Entwicklungspolitik ist in den letzten Jahren nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Analyse gewesen, zumal das Politikfeld sowohl realpolitisch als auch im wissenschaftlichen Kontext kaum Relevanz besitzt. ii) Die Geschichte der österreichischen Entwicklungspolitik wird meist verklärt dargestellt und scheint 1983 mit dem Ende der Regierung Kreisky abgeschlossen zu sein. iii) Die 1980er-Jahre werden als Umbruch wahrgenommen, während die 1990er-Jahre sowohl durch die Veränderungen in Osteuropa sowie durch den österreichischen EU-Beitritt charakterisiert werden. iv) Sowohl die Geschichte der Außen- als auch der Entwicklungspolitik wurden meist im Vergleich mit den Politiken der 1970er-Jahre bewertet. v) Als Maßstab für die Bewertung der Entwicklungspolitik diente vor allem die international vereinbarte ODA-Quote von 0,7% des BNE. Da Österreich hier seit den 1980er-Jahren kaum signifikante Fortschritte erreichte, ist der Erkenntnisgewinn aus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der österreichischen Entwicklungspolitik auch sehr bescheiden.

Roman Kaiser-Mühlecker wählt für seine Arbeit einen anderen Ansatz, der nicht auf die Bewertung der Rolle des Geberlandes fokussiert ist, sondern der danach fragt, wie sich „die Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer im Beobachtungszeitraum vor dem Hintergrund der geopolitischen, entwicklungstheoretischen und österreich-spezifischen Umwälzungen veränderten“.

Dazu untersuchte er mit Hilfe der Textanalyse die programmatischen Dokumente (Dreijahresprogramme, Berichte) und untermauerte die Ergebnisse einerseits mit Beiträgen aus den Entwicklungspolitischen Nachrichten und dem Südwind Magazin und andererseits mit Experten-Interviews. Kaiser-Mühlecker resümiert, dass die Programmatik der österreichischen EZA zwar den internationalen Linien folgte, erstaunliche Kontinuitäten und Brüche aber sehr stark mit nationalen politischen und personellen Veränderungen korrespondierten.

Univ.Prof. Dr. Walter Sauer stellt bei der Beurteilung der Arbeit fest: „Die Verbindung von übergeordneten Theorien, politisch-programmatischen Veränderungen und personellen Verschiebungen in Regierung und Beamtenapparat liest sich zugleich als Fallstudie österreichischer Regierungspraxis in einer innen- und außenpolitisch spannenden Periode und ist somit auch unter dem Aspekt der Zeitgeschichtsschreibung von Bedeutung.“ Die Arbeit ist sowohl in der Fragestellung als auch in der Methode innovativ. Sie schließt eine Lücke in der spärlichen Literatur zur österreichischen Entwicklungspolitik und trägt damit zu einem besseren Verständnis der Komplexität und der Kontroversen in der österreichischen Entwicklungspolitik bei.

Roman Kaiser-Mühlecker hat hiermit eine interessante Arbeit zur österreichischen Entwicklungspolitik vorgelegt, die wir mit der Publikation in der Reihe ÖFSE-Forum einem breiteren Publikum zugänglich machen wollen.

Dr. Michael Obrovsky

Leitung des Bereichs Wissenschaft & Forschung der ÖFSE



MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der
Programmatik der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1981-
2000“

verfasst von

Roman Kaiser-Mühlecker (BA)

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2015

Studienkennzahl lt.
Studienblatt:

A 066 688

Studienrichtung lt.
Studienblatt:

Masterstudium „Wirtschafts- und Sozialgeschichte“

Betreut von:

Univ.-Prof. Dr. Walter Sauer

Einleitung	3
<i>Forschungsstand</i>	5
<i>Quellen und Methoden</i>	6
Zeithistorischer Kontext	11
<i>Der geopolitische Kontext: Nord-Süd-Beziehungen zwischen 1981 und 2000</i>	11
<i>Der nationale Kontext: Die Rolle Österreichs im internationalen System (1981-2000)</i>	15
Entwicklungstheorien und Entwicklungsstrategien	18
<i>Die Krise der Modernisierungstheorien und der Aufstieg der Dependencia-Schule</i>	18
<i>Die „neoliberale Konterrevolution“</i>	24
<i>Neoliberalismus mit menschlichem Antlitz</i>	28
Erster Untersuchungsschritt: Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der Programmatik der ÖEZA. Ein Vergleich zwischen 1981/82 und 2000	33
<i>Vorfrage 1: An welchen Indikatoren machen die Autoren „Unterentwicklung“ fest?</i>	33
<i>Vorfrage 2: Was verursacht „Unterentwicklung“?</i>	34
<i>Vorfrage 3: Wie sehen die Lösungskonzepte aus?</i>	36
<i>Forschungsfrage: Welcher Handlungsspielraum wird den Regierungen der Entwicklungsländer in der Zusammenarbeit eingeräumt?</i>	41
1981/82	41
2000	47
<i>Schematische Darstellung der Ergebnisse</i>	55
<i>Zwischenresümee und Interpretation</i>	56
Zweiter Untersuchungsschritt: Zäsuren	58
<i>1982-1986: Kurs wird beibehalten</i>	58
<i>1987-1990: Wendezeiten</i>	62
<i>1991-1992: Inkohärenzen</i>	66
<i>1993-1999: Neue Kohärenz</i>	70
<i>Zusammenfassung der Ergebnisse</i>	75
Erklärung der Ergebnisse: Die Rolle von österreichischen Entscheidungsträgern im nationalen und internationalen Kontext	77
<i>1981-1986: Unveränderte Standpunkte trotz wachsenden Gegenwindes</i>	77
<i>1987-1990: Die „Wende“ unter ÖVP-Ägide</i>	84
<i>1991-1992: Widersprüche – Jankowitsch und Ederer treffen auf Sektionschef Hochleitner</i>	92
<i>1993-2000: Kurs auf ruhigere Gewässer mit Sektionschef Lennkh</i>	95
<i>Zwischenresümee</i>	103
Kritik an der Einengung der Handlungsspielräume	105
Resümee	111
Quellenverzeichnis	114
Literaturverzeichnis	122
ANHANG	I
<i>Interviewprotokolle</i>	II
<i>Stellungnahme von Botschafter i.R. Dr. Georg Lennkh</i>	XXI
<i>Abstract</i>	XXIII
<i>Danksagungen</i>	XXV
<i>Lebenslauf</i>	XXVI

Einleitung

Im Jahr 2007 stellte der damals gerade neu gewählte ecuadorianische Präsident Raffael Correa der Weltöffentlichkeit ein Projekt vor, das zunächst etwas ungewöhnlich klang.¹ Die internationale Staatengemeinschaft sollte während eines Zeitraums von dreizehn Jahren jährlich 350 Millionen Dollar in einen für Entwicklungsprojekte in Ecuador bestimmten UN-Fonds zahlen, damit in einer bestimmten Zone des Nationalparks Yasuní im Osten des Landes kein Öl gefördert werden würde. Zahlen dafür, dass etwas *nicht* getan wird? Ein Vorschlag, der viele in Staunen versetzte. Kurz etwas zum Hintergrund: Der Nationalpark Yasuní gilt als einer der Orte mit der größten Biodiversität weltweit.² Man schätzt zum Beispiel, dass dort auf einem Quadratkilometer Fläche mehr Baumarten stehen als in ganz Nordamerika. Der Reichtum des Parks beschränkt sich aber nicht nur auf die Tier- und Pflanzenwelt. Auch unter der Erde befinden sich Kostbarkeiten. Im östlichsten Teil des Parks liegen 20 Prozent der Ölreserven Ecuadors, das sind ca. 900 Millionen Barrel Rohöl.³ Die Förderung dieses Öls ließe sich ohne Gefährdung der Artenvielfalt kaum durchführen. Steigendes ökologisches Bewusstsein, schlechte Erfahrungen mit Ölförderungen in anderen Teilen des Nationalparks und ein größerer Einfluss indigener Gruppen haben mit dem Regierungswechsel 2007 zum Vorschlag des Ölfördermoratoriums geführt⁴: Ecuador würde das Öl in der Erde belassen und auf geschätzte Einnahmen von 700 Millionen Dollar jährlich (Stand: 2007) verzichten. Die Hälfte des entgangenen Geldes sollte die internationale Gebergemeinschaft aufbringen, um Ecuador für seinen Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen und zum Schutz des Naturreservats zu entschädigen. Die internationalen Reaktionen auf den Vorschlag fielen gemischt aus. Während einige wenige (geopolitisch nicht allzu wichtige) Staaten ihre Sympathien bekundeten und kleine, eher symbolische Beiträge leisteten, standen andere, mächtigere Staaten, z.B. die USA und Deutschland, der Initiative ablehnend gegenüber.⁵ (Neben internen Gründen war es auch diese internationale Ablehnung, die dem Projekt den Wind aus den Segeln nahm und 2013 zur Entscheidung der ecuadorianischen Regierung

¹ Vgl.: Pamela L. *Martin*, "Global Governance from the Amazon: Leaving Oil Underground in Yasuní National Park, Ecuador". In: *Global Environmental Politics* 11 (2011), S. 22 ff.

² Vgl.: Leah *Temper*, Joan *Martinez Alier*, "Das Öl soll in der Erde bleiben". In: *Le Monde Diplomatique* (DE), Nr. 8575 (9.5.2008), S. 6.

³ Vgl.: Cristina *Espinosa*, "The riddle of leaving the oil in the soil. Ecuador's Yasuni-ITT Project from a discourse perspective. In: *Forest Policy and Economics* (2012), S. 27.

⁴ Vgl.: *Martin*, "Global Governance from the Amazon: Leaving Oil Underground in Yasuní National Park, Ecuador", S. 33.

⁵ Die deutsche Bundesregierung zog ihre anfängliche Unterstützung für das Projekt 2010 zurück. Vgl.: Aurélien *Bernier*, "Öko-Poker um Ecuador". In: *Le Monde diplomatique* (DE), Nr. 9821 (8.6.2012), S. 1.

beitrag, ab 2016 doch Erdöl zu fördern.)⁶ Einer der prominentesten Gegner des Vorhabens war der ehemalige deutsche Entwicklungsminister Dirk Niebel von der FDP. Über seine Vorbehalte gab Niebel bereitwillig Auskunft. Bei einer Podiumsdiskussion meinte er 2011 zum Beispiel:

„Wir werden aus vielen Gründen nicht in diesen Fonds einzahlen. Erstens, weil wir nicht zahlen für Unterlassen. Genauso gut kann ich zahlen in Somalia, dass keine Schiffe entführt werden. Genauso gut kann ich Ihnen Geld geben, damit Sie den Stadtwald nicht anzünden. Zahlen für Unterlassen bringt keine positive Entwicklung. Was wir machen wollen, und das haben wir auch angeboten, (...) [ist,] dass wir die Programme, die wir jetzt schon haben, im Bereich Biodiversität, Schutz indigener Völker, Waldschutz, dass wir die ausweiten auf das Territorium Yasuni, mit unseren Instrumenten; dass wir sie weiterhin verstärken finanziell, aber in unseren Instrumenten weiterarbeiten.“⁷

Niebels Stellungnahme und das Im-Sand-Verlaufen der Yasuni-Initiative zeigen beispielhaft zweierlei: Erstens, dass Entwicklungskonzepte global nicht unumstritten sind. Und zweitens, dass es die Geber sind, die letzten Endes entscheiden, was zu einer „positiven Entwicklung“ führt und was nicht. Sie sind es, die die Instrumente gestalten. Den Ländern des „Südens“ kommt in dieser Entwicklungszusammenarbeit (EZA) nur eine Nebenrolle zu. Bedauerlich zwar, aber eigentlich logisch, könnte man meinen. Wer zahlt, schafft anscheinend an, dachte ich mir, als ich mich im Frühjahr 2013 im Rahmen einer Seminararbeit bei Univ.-Prof. Martina Kaller-Dietrich mit dieser Initiative beschäftigte.

Deswegen war mein Erstaunen groß, als ich ein Jahr später im Rahmen eines Seminars bei Univ.-Prof. Walter Sauer ein Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe aus 1981 in Händen hielt. Dort war von Entwicklungszielen die Rede, die die Entwicklungsländer⁸ selbst definieren würden.⁹ Außerdem erfuhr ich von eigenen

⁶ Vgl.: Adam *Chimienti*, Sebastian *Matthes*, Verrat am Regenwald. In: *Le Monde diplomatique* (DE), Nr. 10231 (11.10.2013), S. 1.

⁷ BMZ, „Warum keine Unterstützung von Yasuni-ITT?“. In: [www.youtube.com](http://www.youtube.com/watch?v=pKw3C5k6r1Q) (13.12.2011), (<http://www.youtube.com/watch?v=pKw3C5k6r1Q>, 1:12-1:35, abgerufen am 22.5.2013). Weitere Kritikpunkte betrafen mangelnde Kontrollmöglichkeiten und schlechte Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung des Moratoriums.

⁸ Der Autor ist sich der Problematik des Begriffs bewusst (Definition über „Mängel“). Um diese Arbeit aber kohärent und lesbar gestalten zu können, werden jene Länder als Entwicklungsländer bezeichnet, die auf der OECD-DAC-Liste zum jeweiligen Zeitpunkt als solche geführt werden.

⁹ Vgl.: *Bundeskanzleramt (Sektion für wirtschaftliche Koordination und verstaatlichte Unternehmungen, Gruppe Entwicklungshilfe)*, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1982-1984 (Fortschreibung) (Wien 1981), S. V.

Entwicklungsstrategien und -plänen der Länder der „Dritten Welt“, an denen sich Österreich orientieren würde.¹⁰ Auch die internationale Verhandlungsposition der Regierungen der Entwicklungsländer erschien stark. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten auf dem Weg internationaler Verhandlungen zugunsten der Entwicklungsländer verändert werden.¹¹ Obwohl das Dokument „nur“ knapp über dreißig Jahre alt war, erschien es mir sehr fremd und nicht mit den Vorstellungen vereinbar, die ich bis dahin von Entwicklungszusammenarbeit gehabt hatte. Wie war es erklärbar, dass den Regierungen der Entwicklungsländer 1981 vonseiten Österreichs (zumindest rhetorisch) so viel Freiraum eingeräumt worden war? Und warum war dieser große Handlungsspielraum, wie ich nach Lesen eines aktuellen Dreijahresprogramms (aus dem Jahr 2012) feststellte, in der Gegenwart nicht mehr vorhanden? Ich verglich das Dokument aus 1981 mit mehreren späteren Dreijahresprogrammen und kam zu dem Schluss, dass die entscheidenden Veränderungen zwischen 1981 und 2000 stattgefunden haben mussten. Was war in diesen knapp zwanzig Jahren geschehen? Worin genau bestanden die Unterschiede zwischen den Dokumenten aus den frühen 80er-Jahren und jenen aus 2000? Und wie konnte man sich diese Veränderungen in Bezug auf die Handlungsspielräume der Regierungen erklären? Welche internationalen, welche spezifisch österreichischen Faktoren spielten beim programmatischen Kurswechsel eine Rolle? Diese Arbeit versucht, Antworten auf diese Fragen zu finden.

Forschungsstand

Historische Arbeiten, die sich mit der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im relevanten Zeitraum beschäftigen, sind überaus spärlich gesät.¹² Die offiziellen Dokumente der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (ÖEZA) sind bisher noch nicht systematisch untersucht worden. Zentral für diese Arbeit ist mit Sicherheit Gerald Hödl's „Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995“ (Wien 2004). Hödl wertet in dieser seiner Dissertation systematisch stenographische Protokolle der Parlamentsitzungen und öffentliche Äußerungen von Minister und Abgeordneten aus. Er zeichnet die groben Linien der außen- und entwicklungspolitischen Debatte in Bezug auf die „Dritte Welt“ nach und ordnet sie in den

¹⁰ Vgl.: Ebenda, S. 58 f.

¹¹ Vgl.: Ebenda, S. IV.

¹² Zwar hat die Implementierung des Diplomstudiums Internationale Entwicklung an der Universität Wien 2002 zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der Diplomarbeiten geführt, die verschiedene Aspekte der ÖEZA beleuchten, die allermeisten davon sind aber stark gegenwartsbezogen und befassen sich meistens mit der Mikroebene der EZA, also mit konkreten Projekten.

globalen und den österreichischen Kontext ein, wobei er sich der Weltsystemanalyse von Immanuel Wallerstein bedient. 2006 folgte ein kurzes „Update“ in Aufsatzform, das die Entwicklungen seit dem EU-Beitritt behandelt.¹³ Ohne das Buch (und dem Update) wäre der Vergleich, der hier angestellt wird, kaum zu bewältigen gewesen. Es diente dem Autor als wichtigste Orientierungshilfe. Um die Struktur der ÖEZA und die institutionellen Rahmenbedingungen zu begreifen, wurden eine Diplomarbeit von Andreas Josef Geiser¹⁴ und das etwas in die Jahre gekommene „Handbuch der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“ von Andreas Liebmann (Wien 1994) verwendet. Was für den österreichischen Kontext gilt, trifft für den internationalen Rahmen ganz und gar nicht zu: Die Literatur zur globalen Entwicklungspolitik ist unüberschaubar. Für diese Arbeit wurden vorwiegend neuere deutsch- und englischsprachige Publikationen herangezogen, wobei Werke mit einem diskursanalytischen Schwerpunkt bevorzugt Verwendung fanden. Besonders hervorzuheben ist Rita Abrahamsens „Disciplining Democracy – Development Discourse and Good Governance in Afrika“ (London 2000). Ihre kritische Sichtweise auf die widersprüchlichen Forderungen innerhalb des (2000) hegemonialen entwicklungspolitischen Diskurses war eine wichtige Inspiration für diese Arbeit. Vor allem das abschließende Kapitel „Kritik an der Einengung der Handlungsspielräume“ stützt sich auf die Argumentation Abrahamsens. Aber auch konservativere Stimmen haben wesentliche Mitarbeit geleistet: Das theoretische Kapitel, zum Beispiel, wäre in dieser Form ohne den kenntnisreichen und detaillierten Beitrag von Ulrich Menzel¹⁵ unvorstellbar.

Quellen und Methoden

Die zentralen Quellen für diese Arbeit sind die programmatischen Dokumente der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In einem ersten Schritt wurden Dokumente aus den beiden Enden des Beobachtungszeitraums (1981/82 und 2000) miteinander verglichen. Folgende Frage stand dabei im Zentrum:

¹³ Gerald Hödl, In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In: Bea de Abreu Fialho-Gomes, Irmi Hanak, Walter Schicho (Hg.), Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen (Wien 2006), S. 23-41.

¹⁴ Andreas Josef Geiser, Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in Österreich. Historische Entwicklung und Struktur der österreichischen ODA, mit besonderer Berücksichtigung der 90er Jahre und der Einbindung in den internationalen Kontext (ungedr. geisteswiss. Diplomarbeit Wien 2001)

¹⁵ Ulrich Menzel, Entwicklungstheorie. In: Ulrich Menzel/Franz Nuscheler/Reinhard Stockmann, Entwicklungspolitik. Theorien, Probleme, Strategien (Oldenburg 2010), S. 11-160.

- Welcher Handlungsspielraum wird den Regierungen der Entwicklungsländer in der Zusammenarbeit eingeräumt und welche sind die wesentlichen Unterschiede zwischen 1981 und 2000?

Für eine sinnvolle Beantwortung dieser Frage mussten zuvor aber auch noch einige andere Punkte geklärt werden:

- Was verstehen die Autorinnen und Autoren zum jeweiligen Zeitpunkt unter „Entwicklung“ bzw. „Unterentwicklung“?
- Was verursacht (laut den Autoren) „Unterentwicklung“?
- Wie sehen die Lösungskonzepte aus?

Diese Vorfragen sollten eher cursorisch abgehandelt werden. Sie dienten der Beantwortung der Forschungsfrage.

Bei den für diesen ersten Untersuchungsschritt ausgewählten Dokumenten handelt es sich um zwei Dreijahresprogramme (im Folgenden: 3JP) (1981 und 2000) und um zwei Berichte des Bundeskanzlers (bzw. der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten) an den Nationalrat über die österreichische EZA (im Folgenden: „Bericht(e)“) (1982 und 2000). Sowohl 3JP als auch Bericht wurden im Entwicklungsgesetz von 1974¹⁶ festgeschrieben und geregelt. Sie erfüllen verschiedene Funktionen¹⁷:

Das 3JP dient als Instrument der Planung. Es wird jährlich von der Sektion (bzw. Gruppe bis einschließlich 1984) im zuständigen Ressort im Einvernehmen mit dem Finanzminister und dem Außenministerium (falls es nicht zuständig ist) ausgearbeitet. Nach Anhörung des Beirats für Entwicklungszusammenarbeit¹⁸ wird es der Bundesregierung vorgelegt. Das 3JP dient als Richtlinie für die vollziehenden Stellen in den verschiedenen Ministerien. Es zeichnet die groben Linien der von Österreich verfolgten Entwicklungspolitik¹⁹ nach und

¹⁶ Da das Entwicklungshilfegesetz von 1974 erst 2002 reformiert wurde, besitzt es für den gesamten Beobachtungszeitraum Gültigkeit (Vgl.: Hödl, In der Endlosschleife, S. 38.).

¹⁷ Vgl. Andreas Liebmann, Handbuch der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (Wien 1994), S. 82 ff.

¹⁸ Mit der Schaffung des Beirats sollte der Informationsaustausch zwischen staatlichem und nicht-staatlichem Sektor in der Entwicklungshilfe institutionalisiert werden. (Vgl. Gerald Hödl, Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995 (Wien 2004), S. 220.) Von 1975 bis 1995 saßen 50 Vertreter von Parteien, der Wirtschaft, der Wissenschaft und von NGOs im Beirat, danach wurde er auf 26 Personen reduziert. (Vgl.: Geiser, Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in Österreich, S. 29.)

¹⁹ Ein strukturelles Merkmal der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit bis heute ist, dass ein großer Teil der Projekte (bilaterale technische Hilfe) und der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im

richtet sich vor allem an die Beamtenschaft des mit den Entwicklungsagenden betrauten Ministeriums. Nur für diese hat das 3JP rechtlich bindenden Charakter. Das in dieser Arbeit analysierte 3JP von 1981 ist das erste, das publiziert und somit auch einer entwicklungspolitisch interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurde. Trotz inhaltlich großer Überschneidungen sollen die Berichte eine gänzlich andere Funktion als die 3JP übernehmen. Im Dreijahres-Takt von der Sektion (bzw. Gruppe) im zuständigen Ministerium verfasst, sollen sie über die Leistungen der österreichischen öffentlichen EZA informieren und somit für Transparenz sorgen und Kontrollmöglichkeiten garantieren. Der in dieser Arbeit analysierte Bericht von 1982 ist wieder der erste, der seinen Weg in die Öffentlichkeit gefunden hat (Der Berichtszeitraum umfasst allerdings, anders als im Gesetz vorgesehen, sechs Jahre [1975-1981]).

Wer die Autoren der jeweiligen Dokumente waren, lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht beantworten. Es ist zwar nicht völlig ausgeschlossen, dass Bundeskanzler Kreisky an der Entstehung des Berichts von 1982 beteiligt war, es scheint allerdings sehr unwahrscheinlich, dass er als Verfasser tätig war. Dasselbe gilt für Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, die als Urheberin des Berichts von 2000 angeführt wird. Was die 3JP angeht, so ist der Entstehungsprozess noch schwieriger nachzuvollziehen, weil hier auch der Beirat mit seiner überaus heterogenen Struktur Veränderungen herbeiführen konnte. Beide Dokumente geben nur teilweise Aufschluss über die tatsächliche Praxis der österreichischen Entwicklungspolitik. Die 3JP sind sehr vage und allgemein formuliert (eine Tatsache, die 1987 auch der Rechnungshof kritisierte)²⁰. Manchmal widersprechen sie sich selbst, was möglicherweise in der Natur des Entstehungsprozesses begründet liegt. Die Berichte aus 1982 und 2000 sind zwar etwas konkreter, aber auch sie geben nur sehr selektiv und beschränkt Auskunft über Projekte. Transparenz und Kontrolle waren durch sie im Beobachtungszeitraum sicherlich nicht gegeben. Für die Fragen, die diese Arbeit beantworten sollen, sind die beiden Dokumente aber dennoch wertvoll. Sie geben Aufschluss darüber, wie die Autoren über die EZA dachten, welche Theorien und Konzepte ihr Schreiben anleiteten und in welchem internationalen Rahmen sie agierten.

Aufgrund des relativ umfangreichen Materials konnte sich die Textanalyse nur auf ausgewählte Untersuchungsschritte beschränken. Ein Hauptaugenmerk lag auf dem jeweiligen historischen und institutionellen Kontext, also auf den Entstehungsbedingungen des Textes. (Der situative Kontext [persönlicher Hintergrund der Autoren] musste aus den

Inland von NGOs durchgeführt werden. Der Staat tritt oftmals lediglich als Koordinator und Finanzier in Erscheinung. (Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 218)

²⁰ Vgl.: Liebmann, Handbuch der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, S. 85.

oben genannten Gründen weitgehend ausgeklammert werden; im erklärenden Kapitel wird das Thema gestreift, die Quellenlage ist allerdings dünn.) Auf der Textebene spielten neben den Forschungsfragen auch noch andere Fragen eine Rolle: Auf welche Diskursfragmente wird Bezug genommen? Welche Theorien spielen explizit oder implizit eine Rolle? Welche politische Ideologie steckt hinter den Texten? Welche Sprache wird verwendet? (Eine genaue Analyse der sprachlichen Realisierung, der Gliederung und Struktur der Texte konnte allerdings nicht durchgeführt werden. Ebenso unberücksichtigt blieb das äußere Erscheinungsbild.)

Im einem zweiten Untersuchungsschritt sollte der Frage nachgegangen werden, in welchen Etappen und auf welche Weise die Veränderungen in den Dokumenten zwischen 1981 und 2000 vorstatten gingen. Dafür wurden alle 3JP und Berichte, die zwischen 1982 und 1999 erschienen sind, zu Rate gezogen. Aufgrund der großen Textmenge wurde beim Lesen keine spezielle Analyse-Methode angewendet. Ich beschränkte mich auf fünf Leitfragen, die aus den Ergebnissen des ersten Untersuchungsschrittes abgeleitet wurden.

Für die Kontextualisierung und Erklärung der Ergebnisse der beiden Untersuchungsschritte wurden zwanzig Jahrgänge (1981-2000) der Entwicklungspolitischen Nachrichten (EPN) [1981-1990] bzw. des SÜDWIND-Magazins [1991-2000] durchsucht, und dabei rund 150 thematisch relevante Artikel zusammengetragen. Sie bilden das Grundgerüst des erklärenden Kapitels. Außerdem führte ich im Sommer 2014 drei qualitative Experteninterviews. Neben zwei ausgewiesenen Kennern und scharfen Beobachtern der entwicklungspolitischen Entwicklungen in Österreich (Martin Jäggle²¹ und Helmuth Hartmeyer²²) wurde auch ein ranghoher ehemaliger Beamter der Sektion Entwicklungshilfe (bzw. EZA) interviewt

²¹ Prof. Dr. Martin Jäggle, emeritierter Universitäts-Professor für Religionspädagogik, zuletzt Dekan der Katholisch-Theologischen Fakultät, ist einer der Pioniere der universitären entwicklungspolitischen Bildung in Österreich und Mitbegründer des Österreichischen Informationsdienstes für Entwicklungspolitik (ÖIE). Er war lange Jahre ein leitender Mitarbeiter der EPN, bzw. des SÜDWIND-Magazins. Auch heute noch ist er Vorsitzender des SÜDWIND-Forschungsinstituts und Mitglied des ÖFSE-Kuratoriums. (Vgl.: *Institut für Praktische Theologie (Universität Wien)*, Univ.-Prof. i.R. Dr. Martin Jäggle (online unter: <http://pt-ktf.univie.ac.at/institut/team/jaeggle/>, abgerufen am 29.10.2014). Vgl. auch: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

²² Dr. Helmuth Hartmeyer, heute Leiter der ADA-Abteilung „Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung in Österreich“, war von 1983 bis 1993 in leitender Funktion für den ÖIE tätig (Direktor von 1986 bis 1993). Er blieb auch danach der bildungspolitischen Arbeit treu: Ab 1994 leitete er die KommEnt, die „Gesellschaft für Kommunikation und Entwicklung“ in Salzburg, bevor deren Aufgaben 2004 in die ADA (Austrian Development Agency) integriert wurden. (Vgl.: Helmuth Hartmeyer, Curriculum Vitae (online unter: <http://paed1.ewf.uni-erlangen.de/download/projekte/global-learning/cv/Hartmeyer.pdf>, abgerufen am: 29.10.2014)

(Günther Stachel²³). Diese Interviews erlaubten, wichtige Lücken zu füllen, die die Artikel in den EPN und im SÜDWIND-Magazin unergründet lassen. Die Gesprächsprotokolle befinden sich im Anhang.²⁴ Was die theoretischen und strategischen Veränderungen in den für die ÖEZA relevanten internationalen Organisationen (Weltbank, DAC [Development Assistance Committee der OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]], Vereinte Nationen [UNO] und Europäische Union [EU])²⁵ betrifft, so stützte ich mich hauptsächlich auf Sekundärliteratur. Dort, wo die Literatur zu ungenau ist, beziehungsweise Fragen unbeantwortet lässt, griff ich auf Primärquellen zurück.

Die größte Schwäche des Quellenkorpus für das erklärende Kapitel ist, dass tendenziell nur die höchste Ebene der ÖEZA berücksichtigt wird. Es sind die politisch Verantwortlichen und die obersten Beamten der EZA-Verwaltung, die sowohl bei den Interviews als auch in den EPN- und SÜDWIND-Artikeln im Vordergrund stehen. Das Kompilieren der Dreijahresprogramme war aber nicht Aufgabe der höchsten Ebene, sondern jene der Abteilung „Allgemeine Angelegenheiten“ in der Sektion (bzw. Gruppe).²⁶ Die mir verfügbaren spärlichen Informationen über die Mitarbeiter dieser Abteilung reichten leider nicht aus, um sie zu einem Kernstück der Analyse zu machen. Wir werden aber sehen, dass alle Zäsuren in den Dokumenten mit personellen Veränderungen auf hoher Ebene korrespondierten. Das Vorgehen scheint deshalb berechtigt.

²³ Dipl.Ing. Günther Stachel, ehemaliger Entwicklungshelfer in Kamerun, war von Anfang der 80er-Jahre bis 2003 im operativen Bereich der Sektion tätig. Zuletzt war er stellvertretender Sektionschef. (Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.)

²⁴ Die Tonaufnahmen befinden sich in meinem Besitz und können bei Bedarf gerne zur Verfügung gestellt werden.

²⁵ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang; Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

²⁶ Vgl.: *Republik Österreich*, Österreichischer Amtskalender 1981/82 (Wien 1981), S. 24.

Zeithistorischer Kontext

Der geopolitische Kontext: Nord-Süd-Beziehungen zwischen 1981 und 2000

Die beiden Dokumente aus 1981 und 1982 stammen aus der allerletzten Phase des sogenannten „Nord-Süd-Dialogs“. Es ist dies ein Sammelbegriff für eine Reihe von Konferenzen und Verhandlungen (vor allem in den 70ern), in denen die zur Gruppe der 77 (G77) zusammengeschlossenen Entwicklungsländer versuchten, die Stellung ihrer Ökonomien auf dem Weltmarkt zu verbessern.²⁷ Zentrales Forum dieser Konferenzen waren die Vereinten Nationen (und speziell die UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development]), in denen die Regierungen der Entwicklungsländer nach der Dekolonisierung günstige Stimmverhältnisse vorfanden. Zwar wurden den Regierungen der Industrieländer auch bereits in den 60ern manche Zugeständnisse abgerungen, die dynamischste Phase des Nord-Süd-Dialogs setzte aber mit dem Ölchock von 1973 ein.²⁸ Dieser traf die Länder der sogenannten „Dritten Welt“ besonders hart. Die Leistungsbilanzen der nicht-erdöl-exportierenden Länder brachen ein. Das Modell der nachholenden Entwicklung, das bereits in den 60ern in die Krise geschlittert war, stand aufgrund der Knappheit an Devisen vor dem Scheitern. Thomas W. Zeiler beschreibt die 70er im Hinblick auf die Entwicklungsländer als eine Dekade der „Verzweiflung und Verschuldung“²⁹, womit schon eine der Möglichkeiten angesprochen ist, wie die Industrialisierung trotzdem weiter vorangetrieben werden konnte. Eine andere Lösung als die Verschuldung sahen die Länder des „Südens“ in einer verbesserten und für sie günstigeren Weltmarktintegration.³⁰ Denn dass die Entwicklung der Terms of Trade unter Umständen auch den Rohstoffproduzenten in die Hände spielen konnte, hatte man gerade bei den OPEC[Organization of the Petroleum Exporting Countries]-Ländern gesehen. Auf den Weltmarkt setzten auch die Industrieländer, denen eine Überproduktionskrise zusetzte.³¹ Über die Modalitäten der Weltmarktintegration wurde nun im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs verhandelt. Die weitreichenden, heute fast schon radikal anmutenden Forderungen der Entwicklungsländer gipfelten in der 1974 von der UN-Vollversammlung verabschiedeten „Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung“.³² In ihr forderten die Entwicklungsländer unter anderem verstärkte

²⁷ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 23.

²⁸ Vgl.: Thomas W. Zeiler, Offene Türen in der Weltwirtschaft. In: Akira Iriye (Hg.), Geschichte der Welt. 1945 bis heute. Die globalisierte Welt (München 2013), S. 282

²⁹ Ebenda, S. 284

³⁰ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 27.

³¹ Vgl.: Ebenda.

³² Vgl.: Zeiler, Offene Türen in der Weltwirtschaft, S. 285

Entwicklungshilfe und Technologietransfer ohne Bedingungen, die Gewährung permanenter Handelspräferenzen für ihre Exporte, die Möglichkeit der Reglementierung und Kontrolle multinationaler Konzerne, das Recht, ausländische Beteiligungen zu enteignen und zu verstaatlichen sowie eine Verbesserung der Terms of Trade von Rohstoffen durch politische Maßnahmen.

Dass diese Erklärung überhaupt verabschiedet werden konnte und dass in der Folge auch manche der Punkte teilweise umgesetzt wurden, lag nicht nur an den günstigen Stimmverhältnissen für Entwicklungsländer in den UN-Foren. Die Vorschläge stießen auch bei vielen Industrieländern auf teilweises Verständnis.³³ Diese waren nach dem Ölschock 1973 vor allem an Stabilität bei den Rohstoffpreisen und an zukünftigen Absatzmärkten für ihre Industrieprodukte interessiert. Ein Interessensausgleich schien möglich und weitere Fortschritte, zum Beispiel 1976 die Einigung über die Errichtung eines Rohstoffprogramms im Rahmen der UNCTAD, das Preisschwankungen auf dem Weltmarkt ausgleichen sollte, ließen den Optimismus durchaus berechtigt erscheinen.³⁴

In der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre begann das Pendel allerdings langsam zurückzuschwingen. Die anhaltende weltweite Rezession verengte die Handlungsspielräume der Entwicklungsländer.³⁵ Zur steigenden Verschuldung gesellten sich Interessenskonflikte innerhalb der Gruppe der 77, deren Mitglieder sich in der Krise wirtschaftlich stark unterschiedlich voneinander entwickelt hatten.³⁶ Das Ende der 70er-Jahre markierte außerdem auch das Ende der Entspannungspolitik, die manchen Industriestaaten eine konziliante Haltung und ein Abweichen vom Kurs der USA möglich gemacht hatten.³⁷ Der Beginn des zweiten Kalten Krieges 1979 und die Schuldenkrise, die 1982 mit der Zahlungsfähigkeit Mexikos eskalierte, brachten den Nord-Süd-Dialog an sein Ende. Anfang der 80er war der Dialog zwar rhetorisch noch am Leben, realpolitisch hatte er allerdings kaum mehr wirkliche Bedeutung.³⁸

Die Schuldenkrise hatte ganz grob verkürzt folgende Ursachen³⁹: Die nicht-erdöl-exportierenden Entwicklungsländer glichen in den 70ern ihre steigenden Handelsbilanzdefizite mit Krediten aus. Diese Kredite standen reichlich und billig zur

³³ Drei der wichtigsten Industrieländer standen dem Projekt der neuen internationalen Wirtschaftsordnung schon Mitte der 70er-Jahre überaus misstrauisch gegenüber: Die USA, Japan und die BRD (Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 30.).

³⁴ Vgl.: Ebenda.

³⁵ Vgl.: Zeiler, Offene Türen in der Weltwirtschaft, S. 287.

³⁶ Vgl.: Ebenda.

³⁷ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 32.

³⁸ Vgl.: Ebenda, S. 30.

³⁹ Vgl.: Zeiler, Offene Türen in der Weltwirtschaft, S. 292.

Verfügung. Sie wurden zum Großteil von nordamerikanischen Geschäftsbanken angeboten, die nach dem Ölschock in Petrodollars schwammen. 1979 verschlechterten sich mit dem zweiten Ölpreisschock die Terms of Trade der nicht-erdöl-exportierenden Länder noch einmal deutlich. Die Finanzierungslücke wurde größer, noch mehr Kredite wurden aufgenommen. In dieser Situation erhöhte die US-amerikanische Zentralbank 1982 die Leitzinsen drastisch, um die Inflation in den USA zu bekämpfen (monetaristische Geldpolitik).⁴⁰ Dies verteuerte auch die Kredite, die die US-amerikanischen Geschäftsbanken vergeben hatten. Dutzende Länder – das erste davon war Mexiko – wurden dadurch zahlungsunfähig.

Zur Bewältigung der Schuldenkrise wurden Strategien angewandt, in denen die internationalen Finanzinstitute (IFIs: Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank) eine tragende Rolle spielten.⁴¹ Die Schulden sollten durch neue, billigere Kredite getilgt werden. Diese neuen, von den beiden Bretton-Woods-Organisationen vergebenen Kredite waren allerdings mit Auflagen verbunden. Bedingung waren nun neoliberal inspirierte Strukturanpassungsprogramme (SAPs), die die Schuldner durchführen mussten. Die Reformen sollten die Haushaltsdefizite bekämpfen und die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit ermöglichen – nicht zuletzt, um die Gläubiger in den Industriestaaten zu schützen.⁴² Während der IWF die Durchsetzung einer rigiden Fiskalpolitik ins Auge fasste und die Inlandsnachfrage nach Importen zu dämpfen versuchte, ging es der Weltbank um die Restrukturierung der Angebotsseite, um Devisen ins Land zu spülen.⁴³ Nicht profitable Wirtschaftszweige sollten gekappt werden, dafür sollten exportfähigen Sektoren mehr Ressourcen zukommen (in der Praxis bedeutete dies oft eine Deindustrialisierung). Beide Institutionen einte ein fester Glaube an die heilende Kräfte von freien Märkten und ein großes Misstrauen gegenüber staatlichen Eingriffen in Marktprozesse. Sie forderten Liberalisierung, Deregulierung und eine deutliche Reduktion des Staatsapparats, die mittels Kündigungen im öffentlichen Sektor, Privatisierungen von Staatsbetrieben und Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen erreicht werden sollte.⁴⁴ Die Staaten des „Südens“ wurden durch die SAPs deutlich geschwächt. Während die ökonomischen Erfolge der Anpassungen ausblieben, waren

⁴⁰ Vgl.: Karin Fischer, Gerald Hödl, Christoph Parnreiter, Entwicklung – eine Karotte, viele Esel? In: Karin Fischer, Irmi Maral-Hanak, Gerald Hödl, Christoph Parnreiter (Hg.), Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien (Wien 2003), S. 48.

⁴¹ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 39.

⁴² Vgl.: Jürgen Winter, 50 Jahre Entwicklungspolitik. Rückblick auf ein halbes Jahrhundert Entwicklungshilfe und wirtschaftlicher Zusammenarbeit (Saarbrücken 2010), S. 68.

⁴³ Vgl.: Rita Abrahamsen, Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa (London 2000), S. 37.

⁴⁴ Vgl.: Kunibert Raffer, Hans W. Singer, The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development (Cheltenham/Northampton 2001), S. 47

die sozialen Kosten enorm.⁴⁵ In vielen Entwicklungsländern waren zum Beispiel Nahrungsmittel subventioniert worden. Die SAPs sahen eine Streichung dieser Subventionen vor, weil sie Marktprozesse verzerren würden. Die Lebensmittelpreise in den Städten stiegen dadurch, während dort aufgrund der Kündigungen im öffentlichen Sektor und der Industrie gleichzeitig die Arbeitslosigkeit stieg. Die internationalen Finanzinstitute (mit ihren für die Entwicklungsländer äußerst ungünstigen Stimmverhältnissen) gaben zwar bald zu, dass die Anpassungsmaßnahmen ganz besonders die ökonomisch Schwachen der „behandelten“ Länder trafen und legten deshalb Armutsbekämpfungsprogramme auf, die schmerzhaften Strukturreformen erachteten sie aber dennoch als alternativlos.⁴⁶ Dass die SAPs zu keiner ökonomischen Gesundung geführt hatten, schrieb die Weltbank 1989 in einem einflussreichen Papier endogenen Faktoren zu.⁴⁷ Die Entwicklungsländer würden nicht über jene politische Strukturen verfügen, die für eine erfolgreiche Strukturanpassung erforderlich wären. Misswirtschaft und Korruption würden Entwicklungsanstrengungen behindern. Mit dem Zerfall der UdSSR und dem Ende der bipolaren Ordnung wurde es in den Jahren nach 1989 legitim, politische Reformen von den Entwicklungsländern zu fordern, wollten sie weiter in den Genuss von Geldern kommen. Der Good-Governance-Diskurs der Gebergemeinschaft machte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte zur Grundbedingung von Krediten und Entwicklungsprojekten.⁴⁸ Außerdem wurde weiterhin ein wirtschaftsliberaler Kurs eingefordert (näheres dazu im Kapitel „Entwicklungstheorien und Entwicklungsstrategien“).⁴⁹ Die politische Notwendigkeit, die Entwicklungsländer ans westliche Lager zu binden – eine der wesentlichen Gründe für die Existenz der EZA – entfiel vollkommen.⁵⁰ Das Volumen der globalen EZA war deswegen in den 90er-Jahren im Sinken begriffen.⁵¹ Zudem wandten sich viele Geber (u.a. auch Österreich) vermehrt den neuen Staaten im Osten zu, was die Konkurrenz um Entwicklungsgelder verschärfte und die Verhandlungsmacht der Geber zusätzlich stärkte.⁵²

Am Ende der 90er-Jahre, also am anderen Ende des Untersuchungszeitraums, war der Handlungsspielraum der Entwicklungsländer, die auf Hilfgelder angewiesen waren, auf ein Minimum geschrumpft. Von einem Dialog zwischen gleichberechtigten Partnern konnte in

⁴⁵ Vgl.: *Zeiler*, Offene Türen in der Weltwirtschaft, S. 297.

⁴⁶ Vgl.: *Winter*, 50 Jahre Entwicklungspolitik, S. 69.

⁴⁷ Vgl.: *Abrahamsen*, Disciplining Democracy, S. 41.

⁴⁸ Vgl.: *Abrahamsen*, Ebenda.

⁴⁹ Vgl.: *Hödl*, Österreich und die Dritte Welt, S. 60.

⁵⁰ Vgl.: *Ulrike Keßler*, 40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick. In: *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Siegmar Schmidt/Corina Schukraft/Ulrike Keßler/Philipp Gieg*, Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven (Leverkusen 2007) S. 59.

⁵¹ Vgl.: Ebenda.

⁵² Vgl.: Ebenda.

Nord-Süd-Fragen keine Rede sein. Das internationale System nach 1989 war von einer Hegemonie des US-geführten „Westens“ auf allen Ebenen geprägt.⁵³ Die Globalisierung mit ihren Gewinnern und Verlieren beschleunigte sich. Dies war kein „natürlicher“ Prozess, sondern wurde mittels Verhandlungen und Verträgen vorangetrieben (z.B. im Rahmen der 1994 gegründeten World Trade Organisation [WTO]), die Kapital-Interessen widerspiegeln.⁵⁴ Die ökonomisch schwachen Staaten der Erde, von denen viele auch zunehmend mit innerstaatlichen nationalen und ethnokulturellen Konflikten geplagt waren⁵⁵, hatten bei diesen Verhandlungen wenig mitzureden.

Der nationale Kontext: Die Rolle Österreichs im internationalen System (1981-2000)

Österreich nahm im Nord-Süd-Dialog eine wichtige Vermittlerrolle ein. Dies ist auch noch ganz deutlich im 3JP von 1981 zu sehen, in dem Bundeskanzler Bruno Kreisky als Mitinitiator der letzten Konferenz innerhalb des Nord-Süd-Dialogs (Cancún 1981) genannt wird.⁵⁶ Die besondere Rolle Österreich, die es gemeinsam mit anderen „like-minded-countries“⁵⁷ einnahm, erklärt sich aus mehreren Gründen. Die Entspannungsphase im Kalten Krieg hatte den „Handlungs- und Vermittlungsspielraum für kleine und neutrale Staaten“⁵⁸ deutlich erhöht. In Erwartung eines zukünftigen Konflikts mit dem „Süden“ setzten die „like-minded-countries“ auf konfliktdämpfende Maßnahmen.⁵⁹ Die österreichische Sozialdemokratie erachtete die Forderungen der G77 nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung als gerechtfertigt – Außenminister Bielka zog bei einer Gelegenheit eine Parallele zur Geschichte der Arbeiterbewegung⁶⁰ –, sie versuchte deswegen einen Interessensausgleich zwischen Nord und Süd herbeizuführen. Ziel war es, potenziell revolutionäre Bewegungen in anderen Weltgegenden zu kooptieren und sie in das „kapitalistische Weltsystem“ einzubinden.⁶¹ Der Dritte Weg der Sozialdemokratie erschien als ein gangbarer Weg zwischen den beiden Polen. Die Sozialistische Internationale sollte

⁵³ Vgl.: Olav *Stokke*, *The UN and development. From aid to cooperation* (Bloomington [u.a.] 2007), S. 321f.

⁵⁴ Vgl.: *Raffer/Singer*, *The Economic North-South-Divide*, S. 60.

⁵⁵ Vgl.: *Stokke*, *The UN and development*, S. 322.

⁵⁶ Vgl.: *BKA*, *Dreijahresprogramm 1982-1984*, S. I.

⁵⁷ Zu den „like-minded-countries“ zählten die skandinavischen Länder, die Niederlande, Belgien, Kanada, Irland, Österreich und – bis zum Amtsantritt von Margaret Thatcher 1979 – Großbritannien. Auch Australien, Neuseeland und Frankreich nahmen eine konziliante Haltung ein. (Vgl.: *Hödl*, *Österreich und die Dritte Welt*, S. 30)

⁵⁸ *Hödl*, *Österreich und die Dritte Welt*, S. 85.

⁵⁹ Vgl.: *Ebenda*, S. 91.

⁶⁰ Vgl.: *Ebenda*, S. 168.

⁶¹ Vgl.: *Ebenda*, S. 91.

dabei als „Transmissionsriemen“⁶² fungieren. Neben diesen politischen Gründen gab es aber auch handfeste wirtschaftliche Interessen, die die österreichische Regierung zur Konzilianz bewogen. Zum einen war es die stabile Rohstoffversorgung, um die man sich Sorgen machte. Ihretwegen wurde die Idee eines Rohstofffonds zur Garantierung stabiler Weltmarktpreise befürwortet.⁶³ Zum anderen gab die Wirtschaftskrise in den Industrieländern ab 1973, die das Ende des „Goldenen Zeitalters“⁶⁴ bedeutete, der Idee eines globalen Keynesianismus Auftrieb. Von 1975 bis 1983 propagierte Kreisky auf internationaler Ebene seinen „Marshall-Plan für die Dritte Welt“.⁶⁵ Der Plan sah die günstige, oder sogar kostenlose Lieferung von Industriegütern aus den OECD-Staaten in die Entwicklungsländer vor. Diese Güter sollten auf den jeweiligen Märkten verkauft werden. Die Erlöse sollten einen Fonds speisen, aus dem Infrastrukturprojekte und andere Investitionen finanziert werden würden. Ziel sollte es sein, die Überproduktionskrise in den Industriestaaten zu überwinden, eine bessere Rohstoffversorgung sicherzustellen und durch Anhebung der Wirtschaftsleistung der Entwicklungsländer zukünftige Absatzmärkte für Exporte aus den Industriestaaten zu erschließen.

Spätestens Mitte der 80er-Jahre wurde es in Österreich allerdings still um die großen Pläne der 70er. Der zweite Kalte Krieg und das Wiedererstarken der USA reduzierten nicht nur den Handlungsspielraum der Entwicklungsländer, sondern auch jenen der kleinen und neutralen Staaten im „Norden“.⁶⁶ Die von den USA geführte Kampagne gegen die Vereinten Nationen und die Verlagerung wichtiger Debatten in exklusive Kreise untergrub österreichische Bemühungen um eine aktive Außen- und Entwicklungspolitik, die es auch nach Kreiskys Ausscheiden 1983 noch gab.⁶⁷ Seit Mitte der 70er wehte aber auch innenpolitischer Gegenwind: Die ÖVP, die bis dahin hinter einer aktiven Rolle Österreichs in äußeren Angelegenheiten gestanden war, plädierte nun für einen Rückzug.⁶⁸ In den Achtzigern führte dies zu heftigen Kontroversen, in denen die Rhetorik des Kalten Krieges wieder aufflammte. Die ÖVP entzündete sich vor allem an der Entwicklungshilfe für Nicaragua, einem „Regime“, das gezielte Menschenrechtsverbrechen⁶⁹ gegen „Indianer“ begehen würde.⁷⁰ In der Logik der

⁶² Ebenda, S. 102.

⁶³ Vgl.: Ebenda, S. 166.

⁶⁴ Vgl.: Eric J. Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhundert* (München 112012), S. 503 ff.

⁶⁵ Vgl.: Hödl, *Österreich und die Dritte Welt*, S. 170.

⁶⁶ Vgl.: *Ebenda*, S. 114 f.

⁶⁷ Vgl.: *Ebenda*.

⁶⁸ Vgl.: *Ebenda*, S. 96.

⁶⁹ Bis 1989 diente der Menschenrechtsdiskurs auf der Ebene der internationalen Politik im Westen vor allem als Instrument zur Delegitimierung des realsozialistischen Blocks. Menschenrechtsverletzungen

konservativen Kreise sollten revolutionäre Bewegungen nicht kooptiert, sondern bekämpft werden. Diese wenig kompromissbereite Haltung zog mit Alois Mock 1987 ins Außenministerium ein. Aber auch schon zuvor war es unter Außenminister Gratz von der SPÖ zu Veränderungen gekommen.⁷¹ Im steigenden Bewusstsein der begrenzten nationalen Spielräume hatte sich die SPÖ-FPÖ-Koalition ab Mitte der 80er-Jahre an die Europäische Gemeinschaft angenähert. Dies war der Beginn eines Prozesses, der durch „Mister Europa“ Alois Mock nur noch stärker vorangetrieben wurde (und 1995 im EU-Beitritt kulminierte). Das Ziel der westeuropäischen Integration hob die außenpolitischen Gegensätze zwischen ÖVP und SPÖ in der zweiten Hälfte der 80er wieder weitgehend auf.⁷² Die Beziehungen zu den Entwicklungsländern gerieten dabei aus dem Blick.⁷³ Auch der Zusammenbruch der UdSSR und das Entstehen zahlreicher neuer Staaten direkt vor der „Haustür“, taten ihr übriges, um die „Dritte Welt“ an den Rand des politischen Bewusstseins zu drängen.⁷⁴ Mit der westeuropäischen Integration und dem pro-US-amerikanischen Kurs seit Gratz und vor allem seit Mock war die Aufgabe einer etwas eigenständigeren Außen- und Entwicklungspolitik Österreichs in Bezug auf die Entwicklungsländer verbunden. Positionen der Gebergemeinschaft bestimmten nun fast ausschließlich das österreichische Handeln in den Armutregionen der Erde. In den von Hödl analysierten parlamentarischen Reden aus den 90er-Jahren zeigt sich quer über die Parteigrenzen hinweg, dass das von der Gebergemeinschaft gutgeheißene Programm aus makroökonomischen und politischen Reformen (Strukturanpassung und Good Governance) auch in Österreich großen Anklang fand.⁷⁵ Diese Anpassung an die Positionen der Gebergemeinschaft (ebenso in Fragen von Ursachen und Lösungskonzepten) wird auch diese Untersuchung zeigen. Mehr noch als bei Hödl wird allerdings auf das aktive Mittragen dieser Positionen im Rahmen der Programmatik der ÖEZA eingegangen werden.

prowestlicher Staaten wurden kaum angeprangert. (Vgl.: Petra Gödde, Globale Kulturen. In: Akira Iriye (Hg.), Geschichte der Welt. 1945 bis heute. Die globalisierte Welt (München 2013), S. 651.

⁷⁰ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 110.

⁷¹ Vgl.: Ebenda, S. 124.

⁷² Vgl.: Ebenda, S. 125.

⁷³ Vgl.: Ebenda, S. 132.

⁷⁴ Vgl.: Ebenda, S. 232.

⁷⁵ Vgl.: Ebenda, S. 183 ff.

Entwicklungstheorien und Entwicklungsstrategien

Da Österreich „als mitteleuropäischer Kleinstaat“⁷⁶ an den weltweiten entwicklungstheoretischen und entwicklungsstrategischen Debatten eher „rezipierend und repetierend“⁷⁷ teilhatte (und teilhat), macht es Sinn, einen Überblick über diese Debatten zu geben, um das Feld der Ideen kennenzulernen, in dem sich die Autoren der österreichischen Dokumente im Berichtszeitraum bewegten. Als Entwicklungstheorien werden hier nach Franz Nuscheler jene Denkansätze bezeichnet, die dem „Wesensgehalt“ von Entwicklung nachspüren und nach den Ursachen von Entwicklung bzw. Unterentwicklung fragen.⁷⁸ Entwicklungsstrategien liefern Handlungsorientierungen, die mehr oder weniger auf diesen Theorien aufgebaut sind.⁷⁹ Theorien und Strategien bedienen immer bestimmte Interessen. Sie werden in einem „politökonomischen Kontext [verortet], wo sie ihre Nützlichkeit zu erweisen haben.“⁸⁰

Die theoretischen und strategischen Ansätze, die uns in den Dokumenten Anfang der 80er-Jahre begegnen werden, sind Produkte von Umwälzungen, die in der 70er-Jahren stattfanden. Deswegen ist es notwendig, etwas auszuholen.

Die Krise der Modernisierungstheorien und der Aufstieg der Dependencia-Schule

Ende der 60er-Jahre schlitterten die Industrialisierungsstrategien der Entwicklungsländer in eine tiefe Krise. Der Misserfolg stellte das Modell der nachholenden Entwicklung in Frage, das davon ausging, dass das westliche Entwicklungsmodell prinzipiell auf „unterentwickelte“ Weltregionen übertragbar wäre. Mit dieser Infragestellung ging ein Ende der Modernisierungstheorie als entwicklungspolitischer Leittheorie einher.⁸¹ Die Modernisierungstheoretiker hatten einen rein wachstumsorientierten Entwicklungspfad

⁷⁶ Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 45.

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ Vgl.: Franz Nuscheler, Entwicklungstheorien im Widerspruch. In: Klaus Zapotoczky / Petra Gruber (Hg.), Entwicklungstheorien im Widerspruch (Frankfurt/Main 1997), S. 20.

⁷⁹ Vgl.: Ebenda.

⁸⁰ Johannes Jäger/Andreas Novy, Wissenschaft und Entwicklungspolitik. Politische Konsequenzen von Entwicklungstheorien. In: Karin Fischer, Irmi Maral-Hanak, Gerald Hödl, Christoph Parnreiter (Hg.), Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien (Wien 2003), S. 162.

⁸¹ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 53.

angestrebt. Nachholende Entwicklung wäre mittels Kapitalzufuhr zu erreichen, wobei der Schwerpunkt auf Infrastruktur und Schwerindustrie zu legen wäre.⁸² Aufgrund der hohen Grenzerträge von Kapital in kapitalarmen Region würde der Kapitalzufuhr (gemäß dem neoklassischen Gesetz der abnehmenden Grenzerträge von Kapital) rasch zu einem „Take-off“ der Ökonomien führen.⁸³ Das allgemeine Wohlfahrtsniveau würde sich später automatisch durch den „Trickle-down-Effekt“ heben: Das Wachstum würde auch zu den weniger Privilegierten „durchsickern“.⁸⁴ Entwicklungsstrategisch bedeutete dies bei den Planern im Westen eine Bevorzugung von Großprojekten (z.B. Flughäfen und Großkraftwerke).⁸⁵

Ende der 60er-Jahre wurde allerdings offensichtlich, dass das Durchsickern ausblieb. Der diskursmächtige Pearson-Bericht von 1969 hielt fest, dass lediglich ein *Versickern* der Entwicklungsgelder zu konstatieren sei.⁸⁶ Wachstum sei trotz Kapitalspritzen oft ausgeblieben, und dort, wo es Wachstum gegeben habe, sei es meist ungleich verteilt gewesen.⁸⁷ „It’s not easy to cast back our minds twenty years“⁸⁸, meinte der Studienautor Lester B. Pearson 1970 bei einem Vortrag vor der Weltbank und dem IWF: „It reminds us of too many of our mistakea (sic).“⁸⁹ Nach der enthusiastischen ersten Entwicklungsdekade machte sich ein gewisser „Entwicklungspessimismus“ breit. Das Schwinden der Erklärungskraft der Modernisierungstheorien öffnete im Verbund mit den bereits beschriebenen geopolitischen Veränderungen⁹⁰ Raum für alternative Ansätze. Besondere Prominenz erlangten dabei die sogenannten Dependenztheorien, deren Vertreter den Modernisierungstheoretikern vorwarfen, die historisch gewachsenen Strukturen, die dem

⁸² Vgl.: John *Degnbol-Martinussen* / Poul *Engberg-Pedersen*, Aid. Understanding International Development Cooperation (London 2003), S. 44.

⁸³ Vgl.: Ebenda.

⁸⁴ Vgl. Ebenda.

⁸⁵ Vgl.: Ebenda, S. 45.

⁸⁶ Vgl.: Hubertus *Büschel*, Geschichte der Entwicklungspolitik. In: Docupedia-Zeitgeschichte (11.2.2010) (online: http://docupedia.de/zg/Geschichte_der_Entwicklungspolitik?oldid=84614, abgerufen am 19.10.2014)

⁸⁷ Vgl.: Ebenda. „*Geber- und Empfängerländer sahen beide die Modernisierung und Entwicklung der Länder mit niedrigem Volkseinkommen als einen Versuch an, die industrielle Revolution gleichsam im Zeitraffer zu wiederholen. Sie konzentrierten ihre Aufmerksamkeit zu sehr auf einzelne Investitionsprojekte und kümmerten sich verhältnismäßig wenig um die Ursachen und Folgen wirtschaftlicher Stagnation.*“ (Kommission für Internationale Entwicklung, Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik (Wien/München/Zürich 1969), S. 24.)

⁸⁸ Lester B. *Pearson*, A New Strategy for Global Development. In: The UNESCO Courier Jg. 23, Nr. 2 (1970), S. 9. (Online unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743eo.pdf>, abgerufen am 9.12.2014.)

⁸⁹ Ebenda.

⁹⁰ Siehe Kapitel „Der geopolitische Kontext“ (Machtverschiebungen innerhalb der UNO nach Dekolonisierung, Ölshock und relativ starke Verhandlungsposition der rohstoffexportierenden Länder.)

Phänomen der „Unterentwicklung“ zugrunde lagen, nicht zu berücksichtigen. Unterentwicklung sei kein Vorstadium von Entwicklung: Entwicklung und Unterentwicklung seien zwei Seiten ein und desselben Prozesses.⁹¹ Während die Modernisierungstheoretiker die Ursachen für die schlechte wirtschaftliche und soziale Lage der Entwicklungsländer in endogenen Faktoren sahen – und dabei nicht selten überaus rassistisch argumentierten –, suchten die Dependenztheoretiker die Gründe „in jenen soziökonomischen Rahmenbedingungen, die von der subalternen Einbindung in das kapitalistische Weltsystem herrührten“⁹². Sie stützten sich dabei auf die Ende der 40er-Jahre entwickelte Prebisch-Singer-These, die besagt, dass sich die Austauschverhältnisse (Terms of Trade) zwischen Industriegüterproduzenten und Primärgüterproduzenten langfristig („säkular“) zuungunsten der letzteren entwickeln würden.⁹³ Die Ursachen dafür sind nach dieser These mannigfaltig⁹⁴: Erstens sei die Einkommenselastizität bei der Nachfrage von Primärgütern gering, während sie bei Industriegütern hoch seien – steigt das Einkommen, wird die Nachfrage nach Industriegütern höher als jene nach Primärgütern. Zweitens unterlägen Entwicklungsländer dem Zwang, wichtige Kapitalgüter zu importieren, die nicht einfach substituierbar seien. Drittens würden die Entwicklungsländer kulturell vom Norden abhängen (Luxusimporte). Viertens besitze der Süden keine Marktmacht. Und fünftens: Die Abwesenheit von gewerkschaftlicher Organisation und das reichhaltige Arbeitskräfteangebot in rohstoffproduzierenden Ländern würde Produktivitätssteigerungen in Preissenkungen übertragen, während in Industrieländern Gewerkschaften dafür sorgen würden, dass sich die Produktivitätssteigerungen positiv auf die Löhne auswirkten (weniger auf die Preise).⁹⁵ Um die für die Entwicklungsländer negativen Entwicklungen abzufedern, empfahl der argentinische Ökonom Raúl Prebisch importsubstituierende Maßnahmen, eine keynesianische

⁹¹ Vgl.: *Menzel*, Entwicklungstheorie, S. 106.

⁹² *Hödl*, Österreich und die Dritte Welt, S. 54.

⁹³ Vgl.: *Menzel*, Entwicklungstheorie, S. 97.

⁹⁴ Vgl.: Ebenda, S. 98; siehe auch: Kunibert *Raffer*, Handel und Unterentwicklung. Kritische Anmerkungen zur Freihandelsideologie. In: Karin *Fischer*, Irmi *Maral-Hanak*, Gerald *Hödl*, Christoph *Parnreiter* (Hg.), Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien (Wien 2003), S. 119.

⁹⁵ In den 60ern wurden die statistischen Daten Prebischs, die die langfristige Verschlechterung der Terms of Trade zeigten, anhand der Theorie des Ungleichen Tausches neu bewertet. Diese neomarxistische Theorie geht davon aus, dass homogene Leistungen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Produktivitätsniveaus ungleich entlohnt werden. Der Weltmarkt wird so zu einem Mechanismus der Wertübertragung von Süd nach Nord. Terms of Trade verschlechtern sich, weil es neben zahlreichen Substitutionsmöglichkeiten (Produktsubstitution, Ländersubstitution) auch noch weitere Möglichkeiten gibt, die Marktmacht der Rohstoffexporteure klein zu halten (z.B. Lagerbildung, technischer Fortschritt, Protektionismus). (Vgl.: *Raffer*, Handel und Unterentwicklung, S. 120 ff.)

Wirtschaftspolitik und regionale Integration.⁹⁶ Zudem forderte der in Deutschland geborene Ökonom Hans Singer schon 1947 eine Regulierung der internationalen Rohstoffmärkte.⁹⁷ Die CEPAL, die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik mit Sitz in Santiago de Chile, deren Direktor Prebisch von 1949-1963 war, entwickelte sich in den folgenden Jahren zu einem überaus einflussreichen think-tank für diese strukturalistischen wirtschaftspolitischen Anliegen.⁹⁸

Zeitpunkt und Ort der Revision der neoklassischen Außenhandelstheorie waren nicht zufällig: Es handelte sich um eine „Theoretisierung der praktischen Erfahrungen seit 1929“⁹⁹. Die Krise des seit ca. 1870 in Lateinamerika verfolgten Agrarexportmodells, das in der Weltwirtschaftskrise praktisch kollabiert war¹⁰⁰, hatte die „liberalen Wirtschafts- und Entwicklungstheorien, die dieses Modell gerechtfertigt hatte, delegitimiert.“¹⁰¹

Importsubstituierende Maßnahmen waren zum Beispiel in Argentinien keine utopische Forderung, sondern gängige Praxis, die der Not der 30er-Jahre (Protektionismus allenthalben, verheerende Entwicklung der Zahlungsbilanzen) entsprungen war.¹⁰² Das Ende des Wirtschaftsliberalismus öffnete den Raum für theoretische Neuorientierungen. Erstmals in der neueren Debatte wurde das ricardianische Modell der komparativen Kostenvorteile frontal attackiert.¹⁰³ In Lateinamerika konnte rasch ein Konsens über die Ideen des Cepalismo hergestellt werden, ein Umstand, der nicht nur dem erschütterten Vertrauen in die liberale Theorie geschuldet war, sondern auch der Tatsache, dass die Eliten der Entwicklungsländer im Cepalismo von Kritik gänzlich verschont blieben.¹⁰⁴ Dies war bei den Dependenztheoretikern nicht immer der Fall.

⁹⁶ Vgl.: *Jäger/Novy*, Wissenschaft und Entwicklungspolitik, S. 164.

⁹⁷ Vgl.: *Menzel*, ebenda.

⁹⁸ Vgl.: *Jäger/Novy*, Wissenschaft und Entwicklungspolitik, S. 163.

⁹⁹ Ebenda, S. 164.

¹⁰⁰ Der Gesamtwert der lateinamerikanischen Exporte sank zwischen 1929 und 1933 um 64 Prozent. (Vgl.: Adam *Anderle*, *El populismo (1929-1948)*. In: Manuel *Lucena Salmoral* (Hg.), *Historia de Iberoamérica (tomo III)* (Madrid 1998), S. 561.)

¹⁰¹ *Jäger/Novy*, ebenda.

¹⁰² Vgl.: Victor *Bulmer-Thomas*, *Las economías latinoamericanas, 1929-1939*. In: Leslie *Bethell* (Hg.), *Historia de América Latina (tomo 10)* (Barcelona 1997), S. 8.

¹⁰³ Die Theoretiker des Cepalismo waren dabei aber nicht ganz auf sich alleine gestellt. Sie konnten auf die Schriften Friedrich Lists zurückgreifen, der in der Mitte des 19. Jahrhundert theoretische Anstrengungen unternommen hatte, um aufzuzeigen, dass Freihandel stets dem Stärkeren nützen würde (in Lists Fall: England). Der Schwächere (die deutschen Staaten) müsse sich dagegen mit Zöllen, regionaler Integration (deutscher Zollverein) und aktiver Wirtschaftspolitik schützen. Die Übertragung der Ideen Lists in den argentinischen Kontext erfolgte durch die Arbeiten des Ökonomen Alejandro Bunge (Hauptwerk: „Una nueva Argentina“ [1940]), der auch Lehrer von Raúl Prebisch war. (Vgl.: Mario *Rapoport*/Eudardo *Madrid*/Andrés *Musachio*/Ricardo *Vicente*, *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003)* (Buenos Aires 2006), S. 154 ff.)

¹⁰⁴ Vgl.: *Jäger/Novy*, Wissenschaft und Entwicklungspolitik, S. 165.

Diese Mitte der 60er-Jahre in Lateinamerika entstandene Gruppe nahm zwar die Prebisch-Singer-These als Ausgangsbasis, bezog sich aber auch auf andere Theorien, die herrschaftssoziologische Elemente berücksichtigten (etwa die Neoimperialismustheorie).¹⁰⁵ Die dem linken Strukturalismus zuordenbare Dependenztheorie war für zehn bis fünfzehn Jahre das „Alternativparadigma“ zu den Modernisierungstheorien, was in engem Zusammenhang mit der kurzfristigen Stärke der Entwicklungsländer auf dem internationalen Parkett gesehen werden muss (siehe Kapitel „Der geopolitische Kontext“). Ulrich Menzel identifiziert vier gemeinsame Annahmen aller Autoren, die dieser Schule zuzuordnen sind.¹⁰⁶ Erstens: Unterentwicklung sei primär auf externe Faktoren zurückzuführen. Zweitens (wie bereits oben erwähnt): Unterentwicklung sei kein Vorstadium von Entwicklung, sondern die zweite Seite eines Prozesses. Drittens: Unterentwicklung sei zwar extern begründet, die Auswirkungen seien aber interner Art. Viertens: Unterentwicklung könne nur durch die Beseitigung externer Faktoren überwunden werden. Trotz dieser gemeinsamen Basis gab es beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Vertretern der Dependenztheorie, wie Ulrich Menzel betont.¹⁰⁷ Radikale Varianten standen reformerischen gegenüber. Während zum Beispiel André Gunder Frank gar keine Lösung für das Problem der Unterentwicklung anbot, plädierte Dieter Senghaas für eine zeitweise Dissoziation vom Weltmarkt. Gemäßigtere Dependenztheoretiker, wie Fernando Cardoso und Enzo Faletto, drängten auf schrittweise Reformen, wie regionale Integration und Regulierung der Rohstoffmärkte. Anders als bei der Prebisch-Singer-These wurden bei einigen Autoren der Dependencia auch interne Faktoren für Unterentwicklung hervorgehoben. Die Kollaboration der Eliten in den Entwicklungsländern mit dem Auslandskapital wurde etwa bei Cardoso/Faletto und Samir Amin thematisiert. Die Dependenztheorien wurden als originärer intellektueller Beitrag aus der Dritten Welt bei vielen Linken im Norden mit Begeisterung aufgenommen. Interessant die Begründung dafür von Ulrich Menzel, der den meisten Strömungen der Dependenztheorie ablehnend gegenübersteht: Diese hätten sich als „Pendant zur Kritik der eigenen Gesellschaft“¹⁰⁸ geeignet und „dem entwicklungspolitischen Internationalismus eine theoretische Legitimierung“¹⁰⁹ geliefert. Bei den herrschenden Eliten in den Entwicklungsländern wiederum seien sie ebenso populär gewesen, weil durch die Betonung der externen Faktoren interne Versäumnisse aus dem Blick geraten seien (z.B. ungleiche

¹⁰⁵ Vgl.: Menzel, Entwicklungstheorie, S. 105.

¹⁰⁶ Vgl.: Ebenda, S. 106.

¹⁰⁷ Vgl.: Ebenda, S. 107 ff.

¹⁰⁸ Ebenda, S. 110.

¹⁰⁹ Ebenda.

Verteilung innerhalb der Länder, ausbleibende Bodenreformen, etc.).¹¹⁰ (Dieser Einschätzung widersprechen Jäger und Novy, für die die Dependenztheorien zu radikal und zu kritisch gewesen seien, als dass sie bei den lateinamerikanischen Eliten wirklich auf breite Resonanz stoßen hätte können. Stattdessen habe man den altbekannten Cepalismo bevorzugt.)¹¹¹ Obwohl die Autoren der Dependencia in absoluter Gegnerschaft zu den Modernisierungstheoretikern standen, hatten sie doch dieselbe Zielvorstellung: Auch die Dependenztheoretiker hatten das Modell der nachholenden Industrialisierung vor Augen.¹¹² Entwicklungsstrategisch waren die 70er-Jahre eine Zeit großer Veränderungen. Die verschiedenen Theorien, die seit Ende der Vierziger-Jahre externe Faktoren für Unterentwicklung in den Vordergrund stellten, sowie der keynesianische Nachkriegskonsens, in dem die Wirtschaftsplanung eine prominente Rolle einnahm, schufen den intellektuellen Nährboden für die Verhandlungen über eine Umgestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, von denen bereits die Rede war (siehe Kapitel „Der geopolitische Kontext“). Aber auch bei der konkreten Entwicklungszusammenarbeit änderte sich so einiges. Das Scheitern des rein wachstumsorientierten Entwicklungsmodells führte Anfang der 70er zu einem entwicklungsstrategischen Umdenken bei den westlichen Planern.¹¹³ Die Devise hieß nun: „Redistribution with growth“ (so der Titel einer 1973 vom neuen Weltbank-Präsident Robert McNamara gehaltenen Rede).¹¹⁴ Von da an sollten die menschlichen Grundbedürfnisse im Zentrum stehen. Wachstum, das auch mit Umverteilung möglich sei, müsse als Mittel zum Zweck gesehen werden. Man nahm von Großprojekten Abstand und konzentrierte sich auf angepasste Technologien, ländliche Entwicklung und die Förderung des informellen Sektors.¹¹⁵ Die Regierungen der Entwicklungsländer sahen diese Veränderungen mit Misstrauen: Die Grundbedürfnisstrategie betrachteten sie als Versuch, die nachholende Industrialisierung und Modernisierung zu verhindern.¹¹⁶ (Auch von der ökologischen Seite geriet das klassische Entwicklungsversprechen in den 70ern unter Beschuss. Der 1972 veröffentlichte Bericht des Club of Rome [„Die Grenzen des Wachstums“] legte den Grundstein für die Debatte über die „Nachhaltigkeit“, die ab 1987 [Brundtland-Bericht] zu einem neuen entwicklungspolitischen Leitbild wurde.¹¹⁷)

¹¹⁰ Vgl.: Ebenda.

¹¹¹ Vgl.: Jäger/Novy, ebenda.

¹¹² Vgl.: Küblböck, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion, S. 26.

¹¹³ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 38.

¹¹⁴ Vgl.: Degenbol-Martinussen/Engberg-Pedersen, Aid, S. 45 f.

¹¹⁵ Vgl.: Ebenda.

¹¹⁶ Vgl.: Theo Rauch, Entwicklungspolitik. Theorien, Strategien, Instrumente (Braunschweig 2009), S. 71.

¹¹⁷ Vgl.: Ebenda, S. 75.

Die „neoliberale Konterrevolution“

Die reformerischen Ansätze fanden mit der „neoliberalen Konterrevolution“ (© John Toye)¹¹⁸ ab Ende der 70er-Jahre ihr Ende. Die neoklassische Theorie, die in den ersten drei Nachkriegsjahrzenten ein Schattendasein geführt hatte, erlebte ein fulminantes Comeback. Die Stoßrichtung war anti-interventionistisch und anti-keynesianisch.¹¹⁹ Der neue Leitspruch hieß: „Weniger Staat, mehr Markt“. Staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Abläufe seien aus mehreren Gründen abzulehnen: Erstens würden dadurch Preise verzerrt, wodurch die Selbstregulierung der Märkte durch die „unsichtbare Hand“ gestört würde.¹²⁰ Zweitens sei Planung grundsätzlich irrational, weil ein Staat nie über vollständige Informationen verfügen könne.¹²¹ Der Markt sei der wirksamste Mechanismus zur Nutzung verstreuter Informationen.¹²² Drittens sind gemäß der neoklassischen Theorie alle Individuen Eigennutzenmaximierer, folglich auch Politiker. Ein Zurückdrängen des Staates minimiere deswegen auch Korruption und „rent seeking“.¹²³ In Rückgriff auf die ricardianische Freihandelstheorie – aktualisiert durch das Neofaktorproportionentheorem des Ungarn Bela Balassa – plädierten die neoliberalen Theoretiker außerdem auf eine vollständige Öffnung der nationalen Ökonomien.¹²⁴ „Export-led growth“ statt Binnenentwicklung sollte von nun an vorangetrieben werden. Wenn sich alle Länder auf jene Güter spezialisierten, in denen sie komparative Kostenvorteile aufwiesen, würde das weltweite Wirtschaftswachstum gehoben. Anders als die Keynesianer vor ihnen verfolgten die Neoliberalen eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, um die Nachfrage kümmerten sie sich wenig: Anstatt wie Keynes den

¹¹⁸ Zit.in: *Küblböck*, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion, S. 27.

¹¹⁹ Vgl.: *Raffer/Singer*, The Economic North-South Divide, S. 47.

¹²⁰ Vgl.: *Thomas Fuster*, Die "Good Governance" Diskussion der Jahre 1989 bis 1994. Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC (Bern/Wien [u.a.] 1998), S. 30 ff.

¹²¹ *Enrique Dussel Peters*, Neoliberalismus und exportorientierte Industrialisierung. In: *Karin Fischer*, *Irmir Maral-Hanak*, *Gerald Hödl*, *Christoph Parnreiter* (Hg.), *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien* (Wien 2003), S. 129.

¹²² Vgl.: *Ebenda*, S. 130.

¹²³ Vgl.: *Fuster*, *Ebenda*.

¹²⁴ Vgl.: *Menzel*, *Entwicklungstheorie*, S. 140.

Konsumenten in den Blick zu nehmen, richteten sie ihr Augenmerk auf optimale Bedingungen für Investoren.¹²⁵

Als intellektuelle Strömung war der Neoliberalismus bei seinem weltweiten Siegeszug ab Ende der 70er-Jahre nicht neu. Seine geistigen Wurzeln ragen in die zweite Hälfte der 40er-Jahre zurück, als Friedrich Hayek und andere Wirtschaftsliberale (u.a. Ludwig von Mises und Milton Friedman) die Mont-Pelerin-Gesellschaft gründeten, den ersten neoliberalen think-tank.¹²⁶ Die Take-off-Phase des Neoliberalismus (Dominanz an US-amerikanischen Universitäten [v.a. University of Chicago], 1974 „Wirtschaftsnobelpreis“ für Hayek, 1976 für Friedman) ließ aber bis in die 70er-Jahre auf sich warten.¹²⁷ Der Zeitpunkt des Aufschwungs ist auch beim Neoliberalismus nicht zufällig: Die globale Wirtschaftskrise ab 1973 und die damit einhergehende steigende Arbeitslosigkeit erschütterten das Vertrauen in keynesianische Wirtschaftspolitiken.¹²⁸ Gleichzeitig waren die 70er-Jahre aufgrund der nachfrageorientierten Geldpolitik von hohen Inflationsraten geprägt, was zu einer Erosion von Geldvermögen führte und dominante Klassen zunehmend beunruhigte.¹²⁹ Der öffentliche Linksruck in vielen Ländern im Gefolge der „Weltrevolution“ 1968 sorgte für zusätzlichen Unmut unter den politischen und ökonomischen Eliten.¹³⁰ Der Neoliberalismus mit seiner attraktiven Rhetorik, die Freiheit und die Würde des Einzelnen mit Wirtschaftsliberalismus assoziierte, erschien einflussreichen Gruppen laut David Harvey als interessante Möglichkeit zur Wiederherstellung ihrer „class power“.¹³¹ Der Umschwung erfolgte zunächst in den internationalen Finanzinstitutionen, in denen ab Mitte der 70er-Jahre keynesianische Einflüsse durch Entlassungen systematisch zurückgedrängt wurden.¹³² (Der Höhepunkt der Entlassungswelle wurde beim Ausbruch der Schuldenkrise 1982 erreicht. Der spätere Weltbank-Chefökonom Joseph Stiglitz sprach davon als „purgas“.)¹³³ Mit der Bestellung des Monetaristen Paul Volcker zum FED-Vorsitzenden (1979) und den Amtsantritten von Margaret Thatcher (1979) in Großbritannien und Ronald Reagan (1980) in den USA wurde die neoliberale Zeitenwende besiegelt.¹³⁴

¹²⁵ Vgl.: Reinhard *Stockmann*, Entwicklungsstrategien und Entwicklungszusammenarbeit. In: Ulrich *Menzel*/Franz *Nuscheler*/Reinhard *Stockmann*, Entwicklungspolitik. Theorien, Probleme, Strategien (Oldenburg 2010), S. 367.

¹²⁶ Vgl.: David *Harvey*, A Brief History of Neoliberalism (Oxford [u.a.] 2005), S. 19 f.

¹²⁷ Vgl.: Ebenda, S. 22.

¹²⁸ Vgl.: Ebenda, S. 10.

¹²⁹ Vgl.: Ebenda, S. 15.

¹³⁰ Vgl.: Ebenda.

¹³¹ Vgl.: Ebenda, S. 19.

¹³² Vgl.: *Küblböck*, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion, S. 28.

¹³³ Vgl.: *Harvey*, A Brief History of Neoliberalism, S. 29.

¹³⁴ Vgl.: *Ziai*, Globale Strukturpolitik?, S. 77.

Die neoliberale „Theorie“ verstand sich als global.¹³⁵ Der Nutzen einer eigenen Entwicklungstheorie wurde von ihren Vertretern in Abrede gestellt. Wachstum und Stabilität seien überall durch dieselben neoliberalen Politiken zu erreichen. Entwicklungstheoretisch bedeutete dies einen Rückschritt in die Zeit der Modernisierungstheorien, in denen weder die Verteilungsfrage, noch historische Faktoren berücksichtigt worden waren.

Die neoliberal ausgerichteten internationalen Finanzinstitutionen wurden in den frühen 80ern zum wichtigsten Forum für entwicklungspolitische Debatten.¹³⁶ Die Haupt- und Nebenorgane der Vereinten Nationen mit ihrem bedeutenden Anteil an post-keynesianischen und neomarxistischen Theoretikern verloren an Bedeutung.¹³⁷ Außerdem wurden diverse UN-Organisationen schrittweise „umgepolt“.¹³⁸ Dennoch ist der siegreiche Vormarsch der Neoliberalen nicht nur auf „Verlagerung und Verdrängung“ zurückzuführen. Es ist auch eine Geschichte der Kooptation. Franz Nuscheler schrieb 1997:

„Viele der Autoren aus Lateinamerika, die in den von Dieter Senghaas herausgegebenen Suhrkamp-Sammelbänden ihre dependencia-Botschaft verkündeten, arbeiten heute in neoliberalen Denkfabriken (...).“¹³⁹

Die neoliberalen Ansätze in Entwicklungsfragen waren zum Zeitpunkt ihres Durchbruchs auch teilweise durchaus plausibel. Sie knüpften an berechtigte Kritik am Entwicklungsstaat an, die während der 70er-Jahre von verschiedenen Seiten geäußert wurde – auch von Nicht-Neoliberalen. Sie betraf aufgeblähte Beamtenapparate, ineffiziente Staatsunternehmen, wenig solide Wirtschaftspolitiken, fragwürdige Großprojekte und das „rent-seeking“ von Eliten.¹⁴⁰ Außerdem wurde die „urban-bias“ der nationalen Entwicklungspolitiken kritisiert, die die ländliche Bevölkerung benachteiligen würde.¹⁴¹ Ende der 70er-Jahre war zudem die Ansicht weit verbreitet, dass die binnenmarktorientierte Industrialisierungsstrategie, die auf staatliche Planung setzte, in eine Sackgasse geraten sei.¹⁴² Zur selben Zeit begann der wirtschaftliche

¹³⁵ Vgl.: Ebenda, S. 75 f.

¹³⁶ Vgl.: Küblböck, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion, S. 28 f.

¹³⁷ Vgl.: Ebenda.

¹³⁸ So zum Beispiel die Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (UNIDO): „Im Zuge der neoliberalen Wende nahm die Kritik an der UNIDO rasant zu und erzwang Reformen sowohl in der Programmatik als auch der Organisation.“ (Dieter Nohlen, UNIDO. In: Dieter Nohlen (Hg.), Lexikon Dritte Welt (Reinbek bei Hamburg 2002), S. 836).

¹³⁹ Franz Nuscheler, Entwicklungstheorien im Widerspruch, S. 22.

¹⁴⁰ Vgl.: Ziai, Globale Strukturpolitik?, S. 76 f.

¹⁴¹ Vgl.: Ebenda.

¹⁴² Vgl.: Ebenda, S. 78.

Aufstieg in Südost- und Ostasien, wo Weltmarktorientierung im Mittelpunkt stand.¹⁴³ Eine Neuorientierung schien vielen erforderlich. Dass aber dann ausgerechnet die neoliberalen Ansätze, die vieles ausblendeten (z.B. die Rolle der staatlichen Planung bei den „Tigerstaaten“)¹⁴⁴ eine solche Durchschlagskraft entwickelten, hatte vor allem außerwissenschaftliche Gründe. Die konservative politische Wende in wichtigen Industrieländern (USA, GB und BRD) Ende der 70er, Anfang der 80er schuf ein ideales Klima für ihr Gedeihen. Neoliberale think-tanks (etwa das American Enterprise Institute) wurden von multinationalen Konzernen, die in der Kapitalakkumulationskrise der 70er-Jahre nach neuen Märkten suchten und auf eine weltweite Liberalisierungswelle drängten, großzügig unterstützt.¹⁴⁵ Banken im Norden forderten die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit ihrer Schuldner im Süden – der neoliberale Weg schien ihnen ein probates Mittel dafür.¹⁴⁶ Mächtige Interessen verbanden sich mit der akademischen Welt:

„Akteure des Konsenses waren die vielen an US-amerikanischen Universitäten im neoliberalen Geist ausgebildeten Ökonomen, die sich aus der ganzen Welt rekrutierten und die Schlüsselstellen in nationalen und internationalen Entwicklungsagenturen besetzten. Das neoliberale Denken war hegemonial und dadurch handlungsmächtig geworden.“¹⁴⁷

Für die Entwicklungsstrategien ergaben sich aus der theoretischen Wende schwerwiegende Konsequenzen. Sie führte (gemeinsam mit den geopolitischen Veränderungen) zum Ende der Verhandlungen über eine Umgestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zugunsten der Rohstoffproduzenten. Nicht globale („irrationale“) Planung, sondern die Magie des freien Weltmarktes sollte den Wohlstand in den Entwicklungsländern fördern.¹⁴⁸ Die theoretische Wende bedeutete auch eine teilweise Abkehr von der klassischen Projekthilfe. Das neue entwicklungspolitische Leitbild hieß „Strukturanpassung“.¹⁴⁹ Um Kredite zur Bewältigung der Schuldenkrise zu erhalten, mussten die Entwicklungsländer wirtschaftspolitische Reformen durchführen, die den Vorstellungen der Ökonomen der internationalen Finanzinstitutionen entsprachen (1989 fasste man diese Vorstellungen unter

¹⁴³ Vgl.: Ebenda.

¹⁴⁴ Vgl.: Ebenda.

¹⁴⁵ Vgl.: Ebenda, S. 77.

¹⁴⁶ Vgl.: Ebenda.

¹⁴⁷ Menzel, Entwicklungstheorie, S. 141.

¹⁴⁸ Vgl.: Stockmann, Entwicklungsstrategien und Entwicklungszusammenarbeit, S. 367.

¹⁴⁹ Vgl.: Degnbol-Martinussen/Engberg-Pedersen, Aid, S. 47.

dem Sammelbegriff „Washington Consensus“ zusammen).¹⁵⁰ Die primären Ziele waren finanzpolitische Stabilität und Wachstum. Die Verteilungsfrage rückte in den Hintergrund.¹⁵¹ Das betraf auch die Projekthilfe, wo dem Wachstum wieder Vorrang eingeräumt wurde. In der Praxis wurden die reformerischen Ansätze der 70er-Jahre (z.B. Grundbedürfnisstrategie und ländliche Entwicklung) aber bei vielen Gebern, vor allem im UN-System und bei den „like-minded-countries“, beibehalten.¹⁵² Aufgrund der schlechten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung großer Teile der Dritten Welt (v.a. Afrikas) werden die 80er-Jahre in der Geschichte der Entwicklungspolitik häufig als „verlorenes Jahrzehnt“ bezeichnet.¹⁵³

Neoliberalismus mit menschlichem Antlitz

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem daraus resultierenden Machtverlust der Entwicklungsländer (siehe Kapitel „Der geopolitische Kontext“) etablierte sich ein neues theoretisches Paradigma im Entwicklungsdiskurs: Die Weltbank gab mit einem 1989 veröffentlichten Bericht den Startschuss für die Good-Governance-Debatte, die bis heute anhält.¹⁵⁴ Der ausbleibende Erfolg der Strukturanpassungsprogramme und die Proteste gegen ihre sozialen Folgekosten (z.B. 1989 in Venezuela)¹⁵⁵ verlangten nach einer Erklärung. Warum funktionierten die Rezepte nicht, die die neoliberalen Theorien bereitstellten? Für die Weltbank war ein Mangel an „Good Governance“ in den Entwicklungsländern Schuld daran. Das Konzept stammt aus der „Neuen Institutionenökonomik“ (NIÖ), ein Zweig der neoklassischen Mikroökonomie, der in den 60er-Jahren in den USA (u.a. von Douglass North) begründet wurde.¹⁵⁶ In ihr werden die Auswirkungen außerökonomischer Variablen auf das wirtschaftliche Geschehen untersucht (Normen, Konventionen, Verträge,

¹⁵⁰ Vgl.: *Menzel*, Ebenda.

¹⁵¹ Vgl.: *Olav Stokke*, The UN and development, S. 316.

¹⁵² Vgl.: *Degnbol-Martinussen/Engberg-Pedersen*, Aid, S. 48.

¹⁵³ Vgl.: *Hödl*, Österreich und die Dritte Welt, S. 62.

¹⁵⁴ Vgl.: *Ziai*, Globale Strukturpolitik?, S. 78.; Für eine besonders eingehende und kritische Auseinandersetzung mit der Good-Governance-Debatte siehe auch: *Abrahamsen*, Disciplining Democracy.

¹⁵⁵ Harte Auflagen des IWF für neue Kredite führten Anfang des Jahres 1989 zu schlagartigen Preissteigerungen im heruntergewirtschafteten südamerikanischen Land. Es kam zu Protesten und Plünderungen. Militär und Nationalgarde schlugen die Aufstände nieder. Schätzungen zufolge kamen dabei in zwei Tagen zwischen 3000 und 4000 Menschen ums Leben. (Vgl.: *Michael Zeuske*, Kleine Geschichte Venezuelas (München 2007), S. 173f.)

¹⁵⁶ Vgl.: *Fuster*, Die „Good Governance“ Diskussion, S. 33.

Verfügungsrechte, etc.).¹⁵⁷ Seit den 80ern beschäftigte sich diese Schule auch mit Entwicklungsländern.¹⁵⁸ Die auf die Schuldenkrise folgenden Anpassungspolitiken der internationalen Finanzinstitutionen seien in vielen Entwicklungsländern auf darauf nicht vorbereitete institutionelle Arrangements gestoßen – in vielen Ländern hatte laut Douglass North die formale Ordnung gefehlt, auf der effiziente Märkte beruhen.¹⁵⁹ Die Vertreter der NIÖ forderten einen in seinen „Kernfunktionen“ starken Staat, der effiziente Institutionen für das Funktionieren der Marktwirtschaft garantieren könnte.¹⁶⁰ Der Staat solle vor allem dort eine wichtige Rolle spielen, wo er die Transaktionskosten senken könne, also zum Beispiel durch die Bereitstellung eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, oder durch die Schaffung eines stabilen rechtlichen Rahmens für ökonomische Geschäfte.¹⁶¹ Für ein positives Geschäftsklima seien außerdem Transparenz, Rechenschaftspflicht („accountability“) und „predictability“ vonseiten der staatlichen Akteure gefordert.¹⁶² Eigentumsrechte, Rechtssicherheit und ein wirksames Justizsystem seien ebenfalls unerlässlich.¹⁶³ Das beste politische System für effiziente Institutionen sei die Demokratie wegen der ihr innewohnenden Kontroll- und- Sanktionsmechanismen.¹⁶⁴ Nachdem ab Ende der 70er-Jahre also ein Jahrzehnt lang der Rückzug des Staates auf allen Ebenen gefordert wurde, griff nun eine etwas differenziertere Herangehensweise Platz. Dennoch kann nicht von einer ausgeglichenen Synthese zwischen dem strukturalistischen, staatsfreundlichen Zugang der 70er-Jahre und der staatsfeindlichen, antistrukturalistischen Haltung der 80er-Jahre gesprochen werden. Die NIÖ bediente sich des Werkzeugkastens der Neoklassik und teilte mit ihr viele Grundannahmen (z.B. Individuen als Eigennutzenmaximierer, denen jetzt

¹⁵⁷ Vgl.: *Menzel*, Entwicklungstheorie, S. 148.

¹⁵⁸ Vgl.: *Fuster*, Ebenda.

¹⁵⁹ Vgl.: Ebenda, S. 35.

¹⁶⁰ Vgl.: Ebenda, S. 39.

¹⁶¹ Vgl.: Ebenda, S. 35.

¹⁶² Vgl.: Ebenda, S. 35 f.

¹⁶³ Vgl.: Ebenda, S. 37.

¹⁶⁴ Vgl.: Ebenda. Diese Hinwendung zur Demokratie war eine entwicklungstheoretische Neuerung. Bis dahin war man mit den Modernisierungstheoretikern davon ausgegangen, dass Demokratie eine Folge von Entwicklung sei, nicht eine Vorbedingung. Demokratie in „unterentwickelten“ Gesellschaften wurde sogar als gefährlich, dem „Chaos“ Vorschub leistend, eingestuft, Entwicklungsdiktaturen galten bis weit in die 80er-Jahre hinein vielen westlichen Experten als vernünftiger. (Vgl.: *Abrahamsen*, *Disciplining Democracy*, S. 25 ff.) Diese Kehrtwendung ist eng mit dem Ende der Sowjetunion und dem Triumph der kapitalistischen liberalen Demokratien verknüpft. Mit dem Ende der Logik des Kalten Krieges wurde es möglich, Kritik von z.B. Menschenrechtsorganisationen in den Entwicklungsdiskurs zu integrieren und in der Außenpolitik höhere moralische Standards anzulegen. Eine andere Begründung könnte auch sein, dass die politische Konditionalisierung eine gute Rechtfertigung für das Sinken der globalen EZA nach 1989 lieferte. (Vgl.: *Ziai*, *Globale Strukturpolitik?*, S. 79.)

institutionelle Schranken auferlegt werden mussten).¹⁶⁵ Sie war mit dem Washington Consensus durchaus vereinbar. Die NIÖ forderte einen schlanken Staat, der für ein ideales Geschäftsklima sorgte, keinen keynesianischen Interventionsstaat, der delegitimiert blieb.¹⁶⁶ Abgesehen von der Renaissance der NIÖ wurden in den 90ern kaum mehr Entwicklungstheorien mit globaler Reichweite entwickelt.¹⁶⁷ Stattdessen kam es zu einer Hinwendung zur „theoretisch-praktischen Partikularität“¹⁶⁸ und zu „Theorien mittlerer Reichweite“¹⁶⁹. Es wurde versucht, eine Vielzahl neuer Themen in die theoretische Reflexion miteinzubeziehen (z.B.: Umwelt, Gender, oder Kultur). Ulrich Menzel sieht dies kritisch:

„Auch wenn es sich bei den genannten Ansätzen fraglos um wichtige Aspekte einer Theorie der Entwicklung handelt, so führte dies alles doch zu einer theoretischen Überfrachtung und damit Überforderung der Entwicklungstheorie, sollten doch gleich alle Probleme dieser Welt ‚in einem Aufwasch‘ gelöst werden, gerade auch solche, die in den Industrieländern noch gar nicht gelöst sind und dort im Zentrum der politischen Debatte stehen.“¹⁷⁰

Die Erfolglosigkeit der bisherigen Entwicklungspolitiken sowie die immer dringlicher werdende ökologische Frage führte in den 80er-Jahren auch zum Entstehen der Post-Development-Schule in den Kultur- und Sozialwissenschaften, die radikale Kritik am westlichen Entwicklungsmodell übte.¹⁷¹ Für entwicklungsstrategische Überlegungen war diese Fundamentalkritik aber verständlicherweise nur am Rande relevant.

Eine wesentlich zentralere Rolle spielte der Good-Governance-Ansatz, der, von der Weltbank ausgehend, rasch von allen Geberstaaten übernommen wurde. Während die Weltbank die eher technische Seite der NIÖ betonte (z.B. Transparenz, „accountability“ und „predictability“), legten die DAC-Mitgliedsstaaten einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die politischen Aspekte (Demokratie, Menschenrechte und Abrüstung).¹⁷² Die politische Konditionalität, die von den Regierungen der Entwicklungsländer als Einmischung in innere Angelegenheiten und deshalb mit Missfallen betrachtet wurde¹⁷³, hielt Einzug in die globale Entwicklungszusammenarbeit. Ihre Formen waren sehr unterschiedlich. Sie beinhaltete sowohl konkrete Maßnahmen zur

¹⁶⁵ Vgl.: Fuster, Die „Good Governance“ Diskussion, S. 39.

¹⁶⁶ Vgl.: Ebenda, S. 106 ff.

¹⁶⁷ Vgl.: Menzel, Entwicklungstheorie, S. 147.

¹⁶⁸ Ziai, Globale Strukturpolitik, S. 90.

¹⁶⁹ Ebenda.

¹⁷⁰ Menzel, Ebenda.

¹⁷¹ Vgl.: Ziai, Globale Strukturpolitik?, S. 83.

¹⁷² Vgl.: Stokke, The UN and development, S. 325.

¹⁷³ Vgl.: Gödde, Globale Kulturen, S. 658 f.

Förderung von Good Governance (z.B. Hilfe zur Durchführung von Wahlen, Schulung von Beamten, etc.) als auch Drohungen, den Geldhahn bei Verletzung der Good-Governance-Prinzipien abzdrehen.¹⁷⁴ Grundsätzlich richtete sich die EZA verstärkt an private Initiativen (Fokus auf „Zivilgesellschaft“), Regierungen verloren in der Zusammenarbeit an Relevanz.¹⁷⁵ Trotz wachsender Proteste beharrten Weltbank und DAC auf dem wirtschaftsliberalen Modell, was die gleichzeitige Forderung nach Demokratisierung etwas hohl erscheinen ließ. (Claude Aké bezeichnete dies 1994 als die „Demokratisierung der Machtlosigkeit.“)¹⁷⁶ Strukturanpassungsprogramme blieben auch in den Neunzigern en vogue, jedoch sollten die sozialen Härten nun mit eigens dafür aufgelegten Hilfsprogrammen etwas abgefedert werden.¹⁷⁷ Um der Kritik an ihrer Politik entgegenzuwirken, näherte sich die Weltbank in den 90er-Jahren den Positionen der Vereinten Nationen an, die das Soziale in den Mittelpunkt stellten.¹⁷⁸ Was in den 80ern aus dem Blick geraten war, rückte wieder in den Vordergrund. „Menschliche Entwicklung“, ein Konzept des UNDPs (United Nations Development Programme), wurde zum neuen entwicklungspolitischen Leitbild. Der 1990 erstmals veröffentlichte Human Development Index gab den Kritikern der „Tyrannei“¹⁷⁹ des Bruttosozialprodukts erstmals ein alternatives Messinstrument für Entwicklung an die Hand, das neben der Kaufkraft auch Durchschnittswerte für Lebenserwartung und Bildung in die Bemessung miteinbezog. Die wesentlichen Grundannahmen des Washington Consensus blieben in der Agenda des sozialliberalen Post-Washington-Consensus allerdings weiterhin enthalten.¹⁸⁰ Das galt auch für die Wiederentdeckung der Armut Ende der 90er-Jahre, deren vorläufiger Höhepunkt die Erklärung der Millennium-Entwicklungsziele im Jahr 2000 war.¹⁸¹ Die Lösungsstrategien für das Problem (z.B.: verstärkte Förderung von Mikrokrediten) verließen den vorgegebenen neoliberalen Rahmen nicht.¹⁸² Kritik, die während des Kalten Krieges von NGOs an der Entwicklungspolitik geübt worden war, wurde Anfang der 90er-Jahre in den Entwicklungsdiskurs der Geber integriert. Partizipation, Ownership, Empowerment, Nachhaltige Entwicklung, Gender Mainstreaming

¹⁷⁴ Vgl.: *Stokke*, The UN and development, S. 328.

¹⁷⁵ Vgl.: *Chris Hann*, Zivilgesellschaft. In: Ferdinand *Kreff*/Eva Maria *Knoll*/Andre *Gingrich* (Hg.), *Lexikon der Globalisierung* (Bielefeld 2011), S. 448.

¹⁷⁶ Vgl.: *Ziai*, Globale Strukturpolitik?, S. 80.

¹⁷⁷ Vgl.: *Stockmann*, Entwicklungsstrategien und Entwicklungszusammenarbeit, S. 369.

¹⁷⁸ Vgl.: *Stokke*, The UN and development, S. 344.

¹⁷⁹ *Fischer/Hödl/Parnreiter*, Entwicklung, S. 31.

¹⁸⁰ Vgl.: *Küblböck*, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion, S. 29.

¹⁸¹ Vgl.: *Rauch*, Entwicklungspolitik, S. 78.

¹⁸² Vgl.: *Akhil Gupta*, Nationale Armut, globale Armut und Neoliberalismus: Eine anthropologische Kritik. In: *Hubertus Büschel*, *Daniel Speich* (Hg.), *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, S. 136.

und andere Schlagwörter beherrschten von nun an die internationalen Konferenzen, wobei sich so manches dieser Schlagwörter für die Betroffenen als trojanisches Pferd entpuppte. (Mit „Empowerment“ und „Partizipation“ wurde z.B. häufig der Rückzug des Staates bei öffentlichen Dienstleistungen legitimiert.)¹⁸³

Eine wesentliche Neuerung der 90er-Jahre war die verstärkte Geberkoordination. Man versuchte, von der „Projektitis“ abzurücken und stattdessen multilateral geplante Länder- und Sektorprogramme zu entwerfen, um die Effizienz und Kohärenz der Maßnahmen zu erhöhen.¹⁸⁴ Den Regierungen der Entwicklungsländer wurde dabei lediglich ein Mitspracherecht eingeräumt, obwohl vonseiten der Geber immer wieder betont wurde, dass man sich zum Prinzip der nationalen „Ownership“ bekennen würde. Die Regierungen durften das „eigenverantwortlich“ ausführen, was zuvor „partnerschaftlich“ ausgearbeitet worden war.¹⁸⁵

¹⁸³ Vgl.: *Abrahamsen, Disciplining Democracy*, S. 58 f.

¹⁸⁴ Vgl.: *Degnbol-Martinussen/Engberg-Pedersen, Aid*, S. 49.

¹⁸⁵ Vgl.: *Abrahamsen, Disciplining Democracy*, S. 134 f. Grundsätzlich ist das Ziel, die Effizienz und Kohärenz der EZA in einem Land zu erhöhen, überaus begrüßenswert. Die Geberkoordination scheint ein taugliches Mittel dafür zu sein. Allerdings ist die Gefahr neokolonialer Bevormundung bei einem koordinierten Vorgehen der Geber tendenziell größer als bei der klassischen bilateralen Zusammenarbeit. Als Beispiel dafür kann die Geberkoordination in Mosambik dienen. Joseph Hanlon zitiert einen unabhängigen Bericht des mosambikanischen Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) aus dem Jahr 2009 über die Geberperformance im Land: ““Some programme aid partners mentioned that there is a real risk of transforming some of the organisations of the PAPs [Programmhilfe, Anm.] into a shadow or parallel government, because of the way they are tending to become too heavily involved in management and decision-making and in the development of policies at the micro level.”” (Joseph *Hanlon*, „Disappointing’ performance means no extra budget support. In: Mozambique political process bulletin Nr. 39 (10.6.2009), S. 8.)

Erster Untersuchungsschritt: Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der Programmatik der ÖEZA. Ein Vergleich zwischen 1981/82 und 2000.

Im Folgenden werden die vier Dokumente aus 1981/82 und 2000 entlang der eingangs angeführten Fragen analysiert. Zur Diskussion stehen also die Definitionen von „Unterentwicklung“ und ihre Ursachen, die Lösungskonzepte sowie die Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer bei der Zusammenarbeit. Tabelle 1 gibt anschließend einen Überblick über die zentralen Unterschiede zwischen den beiden Zeitpunkten. Bei der Interpretation der Ergebnisse wird ein Zusammenhang zwischen Ursachen, Lösungskonzepten und Handlungsspielräumen herzustellen versucht.

Vorfrage 1: An welchen Indikatoren machen die Autoren „Unterentwicklung“ fest?

1981/82

Zentraler Indikator für wirtschaftliche Entwicklung ist in den Dokumenten Anfang der 80er-Jahre das Bruttosozialprodukt.¹⁸⁶ Zu ihm gesellen sich eine Reihe anderer Indikatoren, die sich auf die soziale Lage der Bevölkerung beziehen und die in der entwicklungspolitischen Debatte der 70er-Jahre in den Blick gekommen sind.¹⁸⁷ Laut 3JP wird in der ÖEZA der Arbeitslosenrate, der Analphabetenrate und der Verteilungsgerechtigkeit große Aufmerksamkeit geschenkt.¹⁸⁸ Wichtig ist außerdem die Befriedigung grundlegender (physiologischer) menschlicher Bedürfnisse, wie Wohnen, Essen und medizinische Versorgung.¹⁸⁹ Politische Faktoren spielen in der Frage, ob ein Land als entwickelt, oder als unterentwickelt gilt, keine Rolle. Nur ganz selten wird die Verwaltung bestimmter Länder kritisiert.¹⁹⁰ Ganz am Rande treten im Bericht von 1982 ökologische Aspekte auf.¹⁹¹ Von

¹⁸⁶ Vgl.: Bundeskanzleramt (Sektion für wirtschaftliche Koordination und verstaatlichte Unternehmungen, Gruppe Entwicklungshilfe), Bericht des Bundeskanzlers an den Nationalrat über die österreichische Entwicklungshilfe (Reihe Entwicklungspolitik Nr. 3) (Wien 1982). [Berichtszeitraum 1975-1981], S. 5.

¹⁸⁷ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 38.

¹⁸⁸ Vgl.: BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S.4.

¹⁸⁹ Vgl.: Ebenda.

¹⁹⁰ Vgl.: BKA, Bericht [1975-1981], S. 41

¹⁹¹ Vgl.: BKA, Bericht [1975-1981], S. 37.

einem Fokus auf „Nachhaltigkeit“ kann aber nicht gesprochen werden. Ebenso marginal ist der Gender-Aspekt, der nur einmal erwähnt wird – und zwar mit viel Interpretationsspielraum.¹⁹² Menschenrechte sind der ÖEZA wichtig, sie sind aber kein Indikator für Entwicklung.¹⁹³ „Unterentwicklung“ ist 1981/82 also vor allem über schwache Wirtschaftsleistung und die daraus resultierende schlechte soziale Lage der Bevölkerung definiert. Es ist eine relativ kurze Mängelliste, die in den Dokumenten angeführt ist.

2000

Am Anfang des neuen Jahrtausends ist die Mängelliste bedeutend länger geworden. Neben der Wirtschaftsleistung und sozialen Belangen sind es nun vor allem politische Rechte und der Zustand der Umwelt, die Entwicklung und Unterentwicklung definieren.¹⁹⁴ Unter die politischen Rechte fallen: Demokratie, Einhaltung der Menschenrechte, Minderheitenrechte, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung (der „verantwortungsvolle Umgang mit öffentlichen Gütern“¹⁹⁵). In den sozialen Fragen ändert sich die Konfiguration der Indikatoren etwas, denn nun wird der Human Development Index und der Human Poverty Index herangezogen.¹⁹⁶ Die Lebenserwartung und der Zugang zu sauberem Trinkwasser sind neue zusätzliche Kategorien, um Entwicklung zu bemessen. Die Indikatoren aus den 80ern (Analphabetismus, Arbeitslosigkeit, Verteilungsgerechtigkeit, etc.) sind in den UN-Indizes enthalten und gehen also nicht verloren.

Vorfrage 2: Was verursacht „Unterentwicklung“?

1981/82

Ganz eindeutig stehen 1981/82 die für die Entwicklungsländer ungünstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Vordergrund. (Nicht zufällig beginnen die beiden Dokumente auch mit einer längeren Darstellung der weltwirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahre.) Die fallenden Terms of Trade für die nicht-erdöl-exportierenden Länder und die daraus resultierende Verschuldung machen laut 3JP und Bericht die

¹⁹² „Bei der Konzeption von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung ist die Rolle der Frau im Produktionsprozeß entsprechend zu berücksichtigen.“ (BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 60)

¹⁹³ Vgl.: Ebenda, S. 17.

¹⁹⁴ Vgl.: *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion Entwicklungszusammenarbeit)*, Dreijahresprogramm 2001-2003 (Wien 2000), S. 5ff.

¹⁹⁵ *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion Entwicklungszusammenarbeit)*, Dreijahres-Bericht 1997 bis 1999: Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (Wien 2000), S. 7f.

¹⁹⁶ Vgl.: Ebenda, S. 50

Entwicklungsanstrengungen zunichte.¹⁹⁷ Als weiterer Hemmschuh werden die hohen Zinsen angeführt, die die Bedienung der Schulden erschweren.¹⁹⁸ Außer sehr sporadischer Kritik an schlechten Verwaltungsstrukturen (siehe oben) finden sich in den beiden Dokumenten keine endogenen Faktoren für „Unterentwicklung“.

2000

Die wesentlichen Gründe für „Unterentwicklung“ sind 2000 interne Entwicklungsbarrieren. Dabei ist anzumerken, dass der Begriff „Unterentwicklung“ etwas (aber nicht gänzlich)¹⁹⁹ aus den Texten verschwindet. Man verwendet stattdessen den Begriff der „Armut“, der sich weniger auf ganze Länder bezieht, sondern eher nur auf bestimmte Bevölkerungsgruppen. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass in vielen Entwicklungsländern großer Reichtum und absolutes Elend koexistieren. Der Bericht von 2000 gibt einen Überblick über die Hauptschuldigen dieser Situation. Armut sei ein Problem, für das vier Faktoren verantwortlich zu machen seien²⁰⁰:

1. Geringe Einkommen wegen geringer Arbeitsproduktivität.
2. Korruption und Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen, z.B. von Frauen.
3. Schlechte makroökonomische Entwicklung: Kein Wirtschaftswachstum und unausgeglichenes Budget.
4. Negative Folgen der Globalisierung: Im legalen Verkehr von Gütern und Dienstleistungen, bei organisierter Kriminalität und bei Naturkatastrophen.

Interessant erscheint in dieser Liste, dass die negativen Folgen im legalen Verkehr von Gütern und Dienstleistungen im letzten Punkt angeführt werden. Diese negativen Folgen waren es, die 1981/82 fast ausschließlich die Entwicklungsanstrengungen verhindert hatten. In beiden Dokumenten aus dem Jahr 2000 führen die exogenen Faktoren ein Schattendasein. Ganz besonders gilt dies für das Dreijahresprogramm, wo die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen fast komplett ausgeblendet werden. Der Bericht von 2000 ist in diesem Punkt etwas gesprächiger. In der Einleitung werden die „negativen Folgen der Globalisierung“²⁰¹ zumindest erwähnt und die Auswirkungen des Welthandels auf die Entwicklungsländer werden ausführlicher thematisiert: Dies allerdings nur auf den letzten

¹⁹⁷ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S.2ff. und Bericht, S. 5

¹⁹⁸ Vgl.: *BKA*, Bericht [1975-1981], S. 5 f.

¹⁹⁹ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 50.

²⁰⁰ Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 51f.

²⁰¹ Ebenda, S. 7.

Seiten des Berichts. Hier finden sich Formulierungen, die auch 1981/82 geschrieben hätten werden können. Von der „strukturelle(n) Ungleichheit zwischen Nord und Süd in den Wirtschafts-, Handels- und Finanzsystemen“²⁰² ist dort die Rede, die „das angestrebte Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verringerung von Armut“²⁰³ verhindere. Auch die „negative Entwicklung der terms of trade“²⁰⁴ findet Erwähnung. Der Abschnitt über den Welthandel wirkt aber inhaltlich und sprachlich wie ein Fremdkörper. Von den Verschlechterungen der Austauschbeziehungen ist ansonsten nirgendwo im Bericht die Rede. Im 3JP, dem zentralen Planungsinstrument der ÖEZA, kommen die strukturellen globalen Bedingungen nur ganz am Rande und in wenig konkreter Form vor.²⁰⁵ Stattdessen werden die endogenen Faktoren (Punkt 1 bis 3) in den Vordergrund gerückt. Die Probleme werden tendenziell als losgelöst von den Handlungen der Industrieländer betrachtet.²⁰⁶ Es sind hauptsächlich interne Faktoren, wie zum Beispiel schlechte Regierungsführung²⁰⁷ oder innergesellschaftliche Ausbeutungsmechanismen²⁰⁸, die Armut verursachen. Auch bewaffnete Konflikte haben immer interne politische Gründe.²⁰⁹

Vorfrage 3: Wie sehen die Lösungskonzepte aus?

1981/82

Das 3JP von 1981 ist von einem gewissen Misstrauen gegenüber der Problemlösungskapazität der Entwicklungshilfe geprägt. Die Entwicklungshilfe sei zwar notwendig, aber die „Aufgabe einer raschen und umfassenden gesellschaftlichen Entwicklung (...) übersteigt die Möglichkeiten, die das traditionelle Instrument der Entwicklungshilfe-Politik liefert“²¹⁰. Die zentrale Bedingung für Wohlstand in den Entwicklungsländern sei eine Änderung der weltwirtschaftlichen Mechanismen, im Sinne der „Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung“.²¹¹ Stabile Rohstoffpreise müssten garantiert werden (bei gleichzeitig offen bleibendem Handelssystem).²¹² Der Forderung der Entwicklungsländer nach verstärkter Entwicklungshilfe müsste außerdem in einem größeren Ausmaß Rechnung

²⁰² Ebenda, S. 67

²⁰³ Ebenda.

²⁰⁴ Ebenda.

²⁰⁵ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 25.

²⁰⁶ Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 5.

²⁰⁷ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 10.

²⁰⁸ Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 51.

²⁰⁹ Vgl.: Ebenda, S. 65

²¹⁰ *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 15.

²¹¹ Vgl.: *BKA*, Bericht [1975-1981], S. 6.

²¹² Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. IV.

getragen werden. Das Dokument spricht von einer „gradueller Verlagerung von Kapazitäten“²¹³ von den Industrieländern in die Entwicklungsländer und meint damit die Umsetzung von Kreiskys „Marshall Plan für die Dritte Welt“. Dies solle einen beschleunigten Ausbau der Infrastruktur, eine raschere Entwicklung des ländlichen Raums und des verarbeitenden Sektors zur Folge haben.²¹⁴

Die traditionelle Entwicklungshilfe (also die Projekthilfe) soll im Prinzip dieselben Bereiche angehen.²¹⁵ Zusätzlich werden in der ÖEZA laut den Dokumenten Vorhaben gefördert, die auf eine Verbesserung der sozialen Entwicklungsindikatoren abzielen (also z.B. Projekte im Gesundheits²¹⁶- und Bildungsbereich²¹⁷). Projekte sollten in zunehmendem Maße auch multilateral durchgeführt werden, um größere Infrastrukturprojekte stemmen zu können.²¹⁸ Internationale Finanzinstitutionen sollten verstärkt herangezogen werden, um der seit dem ersten Ölschock immer größer werdenden Finanzierungslücke Herr zu werden (multilaterale Finanzhilfe).²¹⁹ Einmal wird erwähnt, dass dabei auch wirtschaftliche Strukturanpassungen notwendig seien.²²⁰

Lösungen sind also: Änderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einem offenem Welthandelssystem, massiver Ressourcentransfer von Nord nach Süd, die traditionelle Projekthilfe, verstärkte Heranziehung internationaler Finanzinstitute zur Beseitigung der Finanzierungslücke und (einmal erwähnt) Strukturanpassungsmaßnahmen. Durch Weltmarktintegration (zu günstigeren Konditionen) und Binnenentwicklung (bis zum Industriestaat²²¹) sollen die benachteiligten Regionen der Erde Wohlstand erfahren.

2000

Auch für die Autoren der Dokumente aus 2000 ist Entwicklungszusammenarbeit alleine nicht ausreichend, um die Probleme der Entwicklungsländer in den Griff zu bekommen. Statt auf Rohstoffabkommen und globalen Keynesianismus vertrauen sie allerdings auf ökonomische

²¹³ Ebenda, S. 31.

²¹⁴ Vgl.: *BKA*, Bericht [1975-1981], S. 9.

²¹⁵ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 59.

²¹⁶ Vgl.: *BKA*, Bericht [1975-1981], S. 43.

²¹⁷ Vgl.: Ebenda, S. 32.

²¹⁸ Vgl.: Ebenda, S. 38.

²¹⁹ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S.13.

²²⁰ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 41. Es darf allerdings bezweifelt werden, dass die Inhalte, Ziele und möglichen Folgen der Strukturanpassungsmaßnahmen der beiden Bretton-Woods-Institutionen vor dem Ausbruch der Schuldenkrise 1982 bereits genauer bekannt waren. Sie wären wohl kaum von den Österreich regierenden Sozialisten approbiert worden.

²²¹ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 76

und politische Reformen in den Entwicklungsländern. Die vier Verursacher von Armut haben wir bereits weiter oben ausgemacht. Die Lösungsansätze heißen nun²²²:

1. Gegen geringe Einkommen: Bildung, Kredite und Zugang zu Produktionsmittel, Sicherung der Basisgesundheit.
2. Gegen Korruption und Diskriminierung: Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Good Governance, Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten.
3. Gegen schlechte makroökonomische Entwicklung: Ausgeglichenes Budget (ansonsten „schmerzhafte Strukturanpassungen“²²³), Dezentralisierung, wirtschaftliche Liberalisierung und Privatisierung „mit besonderer Berücksichtigung der Interessen der Ärmsten“²²⁴.
4. Gegen nachteilige Folgen der Globalisierung: „Internationale Maßnahmen zum Schutz armer Regionen und Bevölkerungsgruppen“²²⁵.

Punkt 1 fällt in den unmittelbaren Kompetenzbereich der Entwicklungszusammenarbeit. Punkt 2 und 3 nur teilweise. Sie werden vor allem über den „Politdialog“ erreicht, der zwar zu einem Teilbereich der EZA wird (siehe unten), aber auch außerhalb dieser wirksam wird (politische Konditionalität). Darüber wird aber noch ausführlich bei der Beantwortung der Forschungsfrage gesprochen werden. Sehr interessant ist, dass die globale Ebene (Punkt 4) ohne konkrete Lösungsvorschläge bleibt. Lediglich auf den letzten Seiten des Berichts aus 2000 finden sich einige Zeilen zu einer möglichen Lösung dieses strukturellen Problems. Österreich, steht dort, habe sich auch auf globaler Ebene bei Handelsabkommen, Strukturanpassungen, Entschuldung und Realisierung von Großprojekten „im Sinne der Ärmsten einzusetzen“²²⁶. Liberalisierung um jeden Preis sei nicht zielführend, das internationale Handelssystem müsse gerecht gestalten werden.²²⁷ Aber außer diesen Absichtserklärungen finden sich keine konkreten Lösungsvorschläge, wie sie 1981/82 durchaus vorhanden waren (z.B.: Rohstofffonds). Außerdem muss noch einmal darauf verwiesen werden, dass die letzten Seiten des Berichts aus 2000 keinen repräsentativen Ausschnitt bilden. Im 3JP heißt es nur einmal etwas vage, dass schwächere Teilnehmer im

²²² Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 51f.

²²³ Ebenda, S. 52.

²²⁴ Ebenda.

²²⁵ Ebenda.

²²⁶ Ebenda, S. 67.

²²⁷ Vgl.: Ebenda.

internationalen System geschützt werden müssten.²²⁸ Das „Wie“ wird nur ganz kurz gestreift: Der faire Handel solle gefördert²²⁹ und der Zugang zu den Märkten des Nordens erleichtert werden.²³⁰

Viel wichtiger als der Schutz im internationalen System sind aber eindeutig die politischen und ökonomischen Reformen. Was die Strukturanpassungsmaßnahmen betrifft, so ist man sich ihrer sozialen Kosten durchaus bewusst (So habe zum Beispiel der „konsequente Liberalisierungs- und Privatisierungskurs“²³¹ in Costa Rica auch zu einem „Anstieg von Kriminalität und Armut geführt“²³²). Die vom Neoliberalismus beeinflussten Reformen werden aber nach wie vor als alternativlos präsentiert – als notwendige Basis für wirtschaftlichen Aufschwung.²³³ Noch zentraler als die SAPs sind die politischen Faktoren: Ohne Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, ohne Einhaltung der Menschenrechte und ohne gute Regierungsführung sei keine positive, friedliche Entwicklung zu erwarten.²³⁴ Auf der Ebene der (zunehmend multilateral koordinierten)²³⁵ Entwicklungszusammenarbeit räumt man diesen politischen Faktoren oberste Priorität ein. Österreichische wie auch multilaterale Projekte sollen marginalisierte Gruppen unterstützen und die Zivilgesellschaft fördern. Und zwar nicht nur durch die bevorzugte Behandlung dieser Gruppen bei der Projektvergabe, sondern auch durch neue Sektoren innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit. Im österreichischen Fall zeigt sich das im Schwerpunktbereich „Dezentralisierung“, der das Entstehen lokaler Regierungen und Verwaltungen fördert.²³⁶ Auch die Beratung der nationalen Regierungen fällt 2000 in den Bereich der EZA. Österreich unterstützt so zum Beispiel laut den Dokumenten die Verbesserung des Justizsystems in Ruanda, um das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen.²³⁷ Grundsätzlich orientiert sich die österreichische bi- und multilaterale Projekthilfe an der erweiterten Mängelliste, die in Vorfrage 1 besprochen wurde. Neben der Verbesserung des politischen Systems sind auch Projekte gefragt, die speziell Frauen fördern²³⁸ und den Schutz

²²⁸ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 25.

²²⁹ Im Gegensatz zum planwirtschaftlichen Konzept des Rohstofffonds fußt Fairtrade auf rein marktwirtschaftlichen Überlegungen. Die Konsumenten im „Norden“ entscheiden, ob sie mehr für ein fair gehandeltes Produkt zahlen wollen, oder nicht.

²³⁰ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 9.

²³¹ *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 26.

²³² Ebenda.

²³³ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 31.

²³⁴ Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 7f.

²³⁵ Vgl.: Ebenda, S. 5.

²³⁶ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 13.

²³⁷ Vgl.: Ebenda, S. 11.

²³⁸ Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 53.

der Umwelt gewährleisten²³⁹. Bei jenen Projekten, die die Produktivität erhöhen und das Wirtschaftswachstum ankurbeln sollen, sind die Unterschiede zu 1981/82 überschaubar.²⁴⁰ Ebenso wie 1981/82 richtet sich das Hauptaugenmerk auf das Land, wo marktförmige Wirtschaftsformen gefördert werden, wodurch die Produktivität gesteigert und das Einkommen erhöht werden sollen.²⁴¹ Die Weltmarktintegration ist auch hier zentral, wobei die Entwicklungsländer Zugang zu den Märkten des Nordens bekommen sollen.²⁴² Die gewerbliche Produktion soll ebenfalls angeregt werden (Mikro-, Klein- und Mittelbetriebsförderung).²⁴³ Weiters soll wie 1981/82 die wirtschaftliche Infrastruktur gestärkt werden (Energie, Mobilität).²⁴⁴ Selbstverständlich ist auch die soziale Infrastruktur weiterhin ein Schwerpunkt (Gesundheit, Bildungssystem).²⁴⁵ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich das Problem der „Unterentwicklung“ laut den Dokumenten vor allem durch ökonomische und politische Reformen in den jeweiligen Ländern beheben lässt. In diese eingebettet kann eine thematisch erweiterte Entwicklungszusammenarbeit wichtige Impulse liefern. Auf der globalen Ebene sollen der faire Handel gefördert und der Protektionismus im Norden abgebaut werden. Diese globale Ebene nimmt in den Dokumenten aber eine randständige Position ein.

²³⁹ Vgl.: Ebenda, S. 51.

²⁴⁰ Dies muss allerdings ein oberflächlicher Befund bleiben. Bestimmt gibt es in der Gestaltung und Ausführung sehr viele Änderungen. Es scheint zum Beispiel, dass im Gewerbesektor tendenziell kleinere Einheiten gefördert werden (die „Mikrobetriebsentwicklung“ ist neu). Möglicherweise ist im Bereich der ländlichen Entwicklung die Produktion für den Weltmarkt noch zentraler als 1981/82. Die im 3JP von 2000 angeführte besondere Förderung der „neuen exportorientierten Tätigkeitsgebiete“ (S. 9) lässt diese Vermutung schlüssig erscheinen. Für stichhaltige Aussagen wären allerdings andere Quellen vonnöten (z.B. Projektlisten).

²⁴¹ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 13.

²⁴² Vgl.: Ebenda, S. 9.

²⁴³ Vgl.: Ebenda, S. 13.

²⁴⁴ Vgl.: Ebenda, S. 14 f.

²⁴⁵ Vgl.: Ebenda.

Forschungsfrage: Welcher Handlungsspielraum wird den Regierungen der Entwicklungsländer in der Zusammenarbeit eingeräumt?

1981/82

Globale Verhandlungsposition

Die Regierungen der Entwicklungsländer treten in den Dokumenten aus den frühen 80er-Jahren als geeinte und relativ starke Gruppe auf, die berechnete Forderungen stellt. Die mit den Entwicklungsländern sympathisierende Haltung der österreichischen Regierung wird klar hervorgehoben: „Österreich unterstützt den Wunsch der Entwicklungsländer nach vermehrter wirtschaftlicher Eigenständigkeit, durch die auch ihre politische Unabhängigkeit gestärkt wird.“²⁴⁶ Bedauernd stellen die Autoren aber fest, dass der Nord-Süd-Dialog zum Erliegen gekommen sei.²⁴⁷ Österreich würde sich deshalb für eine Wiederbelebung einsetzen:

„Um so [sic] größere Bedeutung kommt der gemeinsamen Initiative des mexikanischen Staatspräsidenten Lopez Portillo und des Herrn Bundeskanzlers zu, die durch ein Treffen von Staats- und Regierungschefs außerhalb des Rahmens der Vereinen Nationen dem Nord-Süd-Dialog neue Impulse geben wollen.“²⁴⁸

(Die im Jahr 1981 abgehaltene Konferenz von Cancún gilt als letzte Konferenz innerhalb des Nord-Süd-Dialogs.²⁴⁹) Österreich und auch andere Staaten des „Nordens“ sind Anfang der 80er noch weiterhin zu Zugeständnissen bereit. Ein Beispiel hierfür ist die Ausarbeitung eines integrierten Rohstoffprogramms im Rahmen der UNCTAD.²⁵⁰ Jedoch zeigen sich auch Gräben, die auch die österreichische Regierung nicht zu überbrücken bereit ist:

„Auf der 3. Generalkonferenz der UN Industrial Development Organisation (UNIDO III, New Delhi, Jänner 1980) stimmten die Industriestaaten, einschließlich Österreich, geschlossen gegen die Abschlusserklärung und den von den Entwicklungsländern ausgearbeiteten Aktionsplan („New Delhi Declaration and Plan of Action“), dessen weitgehende finanzielle Forderungen angesichts der sich abzeichnenden weltweiten

²⁴⁶ BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 16.

²⁴⁷ BKA, Bericht [1975-1981], S. 6.

²⁴⁸ BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 36.

²⁴⁹ Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 104.

²⁵⁰ BKA, Bericht [1975-1981], Ebenda.

*Wirtschaftskrise nicht akzeptiert werden konnten. Insbesondere stieß der Vorschlag betreffend die Errichtung eines neuen Fonds zur Förderung der Industrialisierung der Entwicklungsländer, der bis zum Jahre 2000 ein Volumen von 300 Mrd. US-\$ mobilisieren sollte, auf einhellige Ablehnung der potentiellen Geldgeber. Auch die Verlagerung von industriellen Kapazitäten aus den derzeitigen Industriestaaten in die Entwicklungsländer sollte nach den Vorstellungen der letzteren in einer Art und Weise kontrolliert werden, die mit den marktwirtschaftlichen Vorstellungen der westlichen Industrieländer nicht zu vereinbaren gewesen wäre.*²⁵¹

Auch wenn die Karten der Entwicklungsländer bei globalen Verhandlungen im Vergleich zur Hochzeit des Nord-Süd-Dialogs Mitte der 70er-Jahre schlechter geworden sind, so gibt es Anfang der 80er-Jahre immerhin noch wichtige globale Verhandlungen auf UNO-Ebene. Zentrale entwicklungspolitische Debatten werden nicht nur innerhalb der Gebergemeinschaft (z.B. innerhalb des DACs), sondern auch dort geführt.²⁵² Die Dokumente zeigen ein Tauziehen – zwar mit ungleichen Kräfteverhältnissen, aber doch noch ein Tauziehen, bei dem die Interessensgegensätze zwischen Nord und Süd klar zum Vorschein kommen. So etwa 1980 bei der 11. Sondergeneralversammlung der UNO, bei der die Entwicklungsstrategie für die dritte Entwicklungsdekade festgelegt werden sollte:

*„Nach monatelangen Verhandlungen (...) konnte (...) ein akkordierter Text (...) vorgelegt werden, der zwar die Maximalforderungen der Entwicklungsländer nur zum Teil berücksichtigt, dennoch aber ehrgeizige Wachstumsziele enthält (...).“*²⁵³

Die UN-Sonderorganisationen IWF und Weltbank spielen (zumindest rhetorisch) noch eine den UN-Haupt- und Nebenorganen untergeordnete Rolle. Dass sie in Währungs- und Finanzfragen in der Schuldenkrise allerdings wichtiger geworden sind, ist vor allem im Bericht von 1982 zu erkennen, was laut Bericht bei einigen Entwicklungsländern wegen der Stimmverhältnisse für Beunruhigung sorgt.²⁵⁴

²⁵¹ BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 29 f.

²⁵² Ebenda, S. 51.

²⁵³ Ebenda, S. 34 f.

²⁵⁴ BKA, Bericht [1975-1981], S. 8.

Handlungsspielraum in der Entwicklungshilfe

Auflagen

Die Regierungen der Entwicklungsländer können laut den Dokumenten relativ frei über Entwicklungshilfe verfügen. Die Auflagen für die bilaterale Technische Hilfe (Projekthilfe) halten sich in Grenzen: Entwicklungsländer mussten von Beginn an Verantwortung für die Projekte tragen.²⁵⁵ Dazu zähle auch eine „quantifizierbare Eigenleistung des Entwicklungslandes bzw. des einheimischen Projektträgers“²⁵⁶. Zu fördernde Projekte mussten „direkt oder indirekt die Lage einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen verbessern“²⁵⁷. Außerdem sollten die Vorhaben den sozio-ökonomischen Gegebenheiten angepasst sein und eine hohe Multiplikatorwirkung aufweisen.²⁵⁸ Auch wenn Menschenrechte laut dem 3JP ein Eckpfeiler der ÖEZA sind, und Staaten, die sie schützen, als besonders forderungswürdig gelten²⁵⁹, gibt es keine politische Konditionalität: Die Entwicklungszusammenarbeit, so das 3JP, könne „nicht von einer bestimmten politischen Haltung abhängig gemacht werden“²⁶⁰. „Die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Reformen müssen von den Ländern der Dritten Welt selbst geschaffen werden.“²⁶¹ Bei der bilateralen Finanzhilfe gibt es keine Auflagen, außer dass das Geld für entwicklungspolitisch relevante Bereiche eingesetzt werden müsse.²⁶² Soweit aus den Dokumenten hervorgeht, ist auch die multilaterale Technische Hilfe nicht von Auflagen geprägt. Die einzige Auflage, die erwähnt wird, ist jene, die 1980 in der Entwicklungsstrategie für die Dritte Entwicklungsdekade festgeschrieben worden ist. Die Entwicklungsländer mussten im Gegenzug zu den Zugeständnissen bei den Verhandlungen Formulierungen zustimmen, „die auch ihnen selbst Verpflichtungen hinsichtlich der Verteilung des gestiegenen Nationalproduktes im Sinne einer größeren sozialen Gerechtigkeit auferlegen“²⁶³. Bei der multilateralen Finanzhilfe, die vor allem von der Weltbankgruppe und dem IWF kontrolliert wird, gibt es allerdings schon Auflagen (Strukturanpassung), auch wenn das Element der Konditionalität im 3JP keine Erwähnung findet:

²⁵⁵ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 53.

²⁵⁶ Ebenda, S. 55.

²⁵⁷ Ebenda.

²⁵⁸ Vgl.: Ebenda, S. 52/54.

²⁵⁹ Vgl.: Ebenda, S. 17.

²⁶⁰ Ebenda.

²⁶¹ Ebenda, S. 15.

²⁶² Vgl.: Ebenda, S. 76. (Dass die bilaterale Finanzhilfe zu einem überwiegenden Teil an den Kauf österreichischer Güter gebunden ist, wird weder im 3JP noch im Bericht explizit erwähnt.)

²⁶³ Vgl.: Ebenda, S. 35

„Die Politik der Finanzinstitutionen für die nächsten Jahre ist insoweit vorgegeben, als wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen zur Bewältigung des Zahlungsbilanzungleichgewichts und der höheren Erdölpreis in der Periode von 1980-1985 notwendig sind und unterstützt werden, um die Basis für eine wirtschaftliche Erholung während der Jahre 1985-1990 aufzubauen. Die detaillierten Maßnahmen sowie die Politik im allgemeinen wird seitens Österreichs innerhalb der Direktorien durch den jeweiligen österreichischen Vertreter mitbeeinflusst.“²⁶⁴

Es muss allerdings an dieser Stelle noch einmal – wie in Fußnote 220 – die Frage aufgeworfen werden, ob denn die konkreten Maßnahmen und Folgen der Strukturanpassungsmaßnahmen 1981 schon bekannt waren. Sie wären mit dem damaligen entwicklungspolitischen Kurs der sozialistischen Regierung jedenfalls kaum vereinbar gewesen.

Gestaltung der Entwicklungshilfe (Technische Hilfe - Projekte)²⁶⁵

Die Regierungen der Entwicklungsländer befinden sich laut den Dokumenten auch bei der konkreten Gestaltung der Entwicklungshilfe-Projekte in einer relativ guten Position. Besonders deutlich sieht man das bei der bilateralen technischen Hilfe. Die Regierungen der Entwicklungsländer würden nicht nur die Entwicklungsziele selbst²⁶⁶ bestimmen, sie scheinen auch darüber zu entscheiden, wie die Hilfe aussehen sollte:

„Projekte werden im Regelfall auf Anfragen und Vorstellungen, insbesondere auch nationalen und regionalen Entwicklungsplänen der betreffenden Entwicklungsländer aufgebaut. Aufgabe des Bundeskanzleramtes – Sektion IV/A ist es, bei der Konkretisierung der geäußerten Vorstellungen mitzuwirken, für die Durchführung falls erforderlich geeignete Projektpartner zu finden und bei der Projektgestaltung und Finanzierung federführend für Österreich zu wirken.“²⁶⁷

²⁶⁴ Ebenda, S. 41 f.

²⁶⁵ Da die bilaterale Finanzhilfe hauptsächlich aus Exportkrediten besteht und die multilaterale Finanzhilfe meist direkt in den Schuldendienst geht, würde hier die Frage nach der Gestaltungsmöglichkeit für Entwicklungsländer wenig Sinn machen.

²⁶⁶ Vgl.: Ebenda, S. V.

²⁶⁷ Ebenda, S. 54.

Die Rücksichtnahme auf eigene Entwicklungspläne der Entwicklungsländer ist ein relativ neues Phänomen. Sie sind Produkte derselben geopolitischen Veränderungen der 70er-Jahre, die den Nord-Süd-Dialog möglich gemacht haben:

„Nach den unbefriedigenden Erfahrungen der letzten Entwicklungsdekaden formulierten die Länder der Dritten Welt mit wachsendem Selbstbewußtsein eigene Entwicklungsstrategien und –pläne wie z.B. Lagos Plan of Action, The Buenos Aires Plan of Action. Österreich betrachtet diese Pläne als konstruktive Beiträge zur Lösung der Probleme der Dritten Welt und ist bereit, sie als Orientierungshilfe bei der Formulierung seiner sachlichen Schwerpunktpolitik heranzuziehen.“²⁶⁸

Dass dieses Prinzip auch tatsächlich Bedeutung erlangt, zeigt sich im Bericht von 1982. Bei den bilateralen Projekten ist immer die *Nachfrage* vonseiten der Entwicklungsländer nach bestimmten österreichischen Leistungen entscheidend:

„Zum Beispiel ist in Mexiko auf dem Forstsektor die gemäß zwischenstaatlichem projektbezogenem Abkommen 1974 errichtete Lehr-Sägewerksanlage in die Eigenverantwortung des Empfängerlandes im Jahr 1981 übertragen worden. Im gleichen Jahr wurde über dringendes mexikanisches Ersuchen eine auf dieser Leistung aufbauende Folgeaktion in Angriff genommen.“²⁶⁹

Auch in anderen Bereichen, wie z.B. im Gesundheitssektor, „zeichnet sich bereits durch das Einlangen von Anträgen eine Nachfragesteigerung im Sinne der Förderungsgrundsätze ab“²⁷⁰. Immer wieder wird dem „Wunsch bestimmter Empfängerländer entsprechend“²⁷¹ gehandelt. Auch auf der multilateralen Ebene der EZA nehmen die Entwicklungsländer in den Dokumenten eine relativ starke Position ein:

„Als Beispiel für die Realisierung eines derartigen Konzepts kann die von Österreich gemeinsam mit dem UNDP und Italien in Ost- und Zentralafrika durchgeführte Regional- und Gesamtverkehrsstudie angeführt werden, die den in der Kagera-Regionalentwicklungsorganisation kooperierenden Staaten Ruanda, Burundi, Uganda und

²⁶⁸Ebenda, S. 58 f.

²⁶⁹ BKA, Bericht [1975-1981], S. 34.

²⁷⁰ Ebenda, S. 43.

²⁷¹ Ebenda, S. 38.

*Tansania Grundlagen für Entscheidungen hinsichtlich einer integrierten Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung an die Hand geben soll.*²⁷²

Die Letztentscheidung darüber, welche Entwicklung ins Land kommt, treffen also laut dem Dokument die Empfängerländer (auch wenn die Lösungen bereits auf dem Tisch liegen). An anderen Stellen, an nicht besonders vielen, sind wir allerdings mit einer paternalistischeren Herangehensweise konfrontiert. Etwa, wenn es um die bilaterale Entwicklungshilfe im Energiebereich geht:

*„Daher gilt es alle verfügbaren Ressourcen für eine umweltschonende Energiegewinnung zu nutzen und die EL in ihren diesbezüglichen Bestrebungen zu unterstützen bzw. von Fehlentwicklungen abzuhalten.*²⁷³

Auch im Bereich der ländlichen Entwicklung zeigen sich Widersprüche zum postulierten „Nachfrage-Prinzip“.

*„Innerhalb des Berichtszeitraums hat sich in den EH-Konzepten der meisten Geberländer und internationalen Organisationen (vor allem auch der Weltbank) eine entscheidende Wendung der ländlichen Entwicklungsstrategie vollzogen.“*²⁷⁴

Nicht mehr große Musterfarmen, sondern flächendeckende Kleinmaßnahmen sollen die Lage auf dem Land verbessern.²⁷⁵ Diese Veränderung fußt nicht auf Plänen der Entwicklungsländer, sondern auf jenen der internationalen Gebergemeinschaft. Generell lässt sich aber sagen, dass die Position der Entwicklungsländer bei der Gestaltung der Projekthilfe als recht gut bezeichnet werden kann. Das zeigt sich auch daran, dass die Beurteilung der Geber durch die Empfänger sehr zentral ist. „Der Name Österreich hat in den Entwicklungsländern einen guten Klang“²⁷⁶, heißt es da zum Beispiel, oder an anderer Stelle:

²⁷² Ebenda.

²⁷³ Ebenda, S. 37.

²⁷⁴ Ebenda, S. 39.

²⁷⁵ Ebenda.

²⁷⁶ Ebenda, S. 15.

„Die Beiträge zum UNDP werden von den Entwicklungsländern als eines der wichtigsten Kriterien für die Beurteilung der Geberländer herangezogen, da wirtschaftspolitische Eigeninteressen weitestgehend ausgeschaltet sind.“²⁷⁷

2000

Globale Verhandlungsposition

In den Dokumenten aus 2000 ist von der Gruppe der Entwicklungsländer (G77) kaum mehr die Rede. Im Dreijahresprogramm kommt sie gar nicht vor, im Bericht nur auf den letzten Seiten.²⁷⁸ Von einem Tauziehen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, das es 1981/82 zumindest rhetorisch noch gegeben hat, kann nicht mehr gesprochen werden. Entwicklungspolitische Debatten finden nur noch teilweise auf der UNO-Ebene (Haupt- und Nebengane) statt, andere Plattformen laufen den Vereinten Nationen den Rang ab:

„Die internationale Entwicklungspolitik sowie die Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit können nur multilateral behandelt werden.(...) Diese Debatten- und Themenbereiche [„Politikentwicklung“, „Interessenausgleich“, „Setzung internationaler Standards“, „Koordination“, Anm.] werden sowohl im Rahmen der Familie der Vereinten Nationen, der Weltbank und anderen Entwicklungsbanken, des Entwicklungskomitees (DAC) der OECD und der Europäischen Union abgehandelt.“²⁷⁹

In drei der fünf angeführten Institutionen finden Entwicklungsländer keine (DAC, EU) oder nur sehr ungünstige Stimmverhältnisse (Weltbank) vor. Die EU-Ebene ist neu. 2000 ist man noch damit beschäftigt, den Platz zu finden, den die EU in der weltweiten EZA einnehmen soll. Dabei haben die Regierungen der Entwicklungsländer scheinbar wenig mitzureden:

„Bei der Formulierung der entwicklungspolitischen Prinzipien der Gemeinschaft tritt Österreich für ein möglichst deutliches Profil einer eigenständigen Entwicklungspolitik der Gemeinschaft ein, welches zu einer Präsentation der europäischen Identität in den Partnerländern beiträgt.“²⁸⁰

²⁷⁷ BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 33.

²⁷⁸ Vgl.: BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 67 ff.

²⁷⁹ BMAA, Dreijahresprogramm 2001-2003 S. 26.

²⁸⁰ Ebenda, S. 29.

Die Weltbank hat im Vergleich zu 1981/82 deutlich an Einfluss gewonnen:

„Die internationalen Finanzinstitutionen – und hier vor allem die Weltbankgruppe – spielen vom Volumen, aber auch vom entwicklungspolitischen Ansatz her eine bestimmende Rolle in der globalen EZA. Bilaterale Zielsetzungen könnten ohne die analytische Arbeit, die multilateral zur Verfügung gestellten Erfahrungswerte und auch die Finanzkraft dieser Institutionen kaum umgesetzt werden. Länderberichte und –strategiepapiere der internationalen Finanzinstitutionen sind von großer Hilfe auch für die österreichischen Programme und Projekte. (...) Von großer Bedeutung ist auch, dass sich der Dialog zwischen Geber und Empfängerländern in diesen Institutionen nicht nur auf die Entwicklungsprojekte und –programme erstreckt, sondern auch auf die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wichtigen institutionellen und politischen Rahmenbedingungen sowie deren Verbesserung.“²⁸¹

Weil sich die Stimmverhältnisse bei Weltbank und IWF aus der Kapitalstruktur ergeben, haben die Entwicklungsländer in jenen Institutionen, die in der globalen EZA eine „bestimmende Rolle“ spielen, wenig Einfluss.²⁸²

Der schwerwiegende Interessenskonflikt zwischen Nord und Süd wird in den Dokumenten aus 2000 fast komplett ausgeblendet. Aus den 1981/82 omnipräsenten Forderungen sind spärlich gestreute „berechtigte Interessen“²⁸³ geworden, denen Österreich Gehör verschaffen wolle. Einzige Ausnahme sind die letzten Seiten des Berichts, in denen es um die internationalen Verhandlungen zu Handelsliberalisierungen geht (WTO-Ministerkonferenz, EU-AKP [Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten] -Verhandlungen, UNCTAD X). Auf diesen Seiten kommen erstmals die Regierungen der Entwicklungsländer als Gruppe zu Wort, die ihren Unmut kundtut. Besonders deutlich wird das beim Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle, wo die Regierungsmitglieder aus den Entwicklungsländern festhalten, dass von den Liberalisierungen durch die Uruguay-Runde (1986-1994) lediglich die Industrieländer profitiert hätten.²⁸⁴

Der Interessenskonflikt zwischen Nord und Süd, der 1981/82 schon in den Einleitungen eine zentrale Rolle spielt, ist 2000 auf die letzten Seiten des Berichts verbannt worden. Im 3JP kommen diese strukturellen Fragen praktisch gar nicht vor. Und auch im Rest des Berichts

²⁸¹ Ebenda, S. 31.

²⁸² Vgl.: Winter, 50 Jahre Entwicklungspolitik, S. 68.

²⁸³ BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 7.

²⁸⁴ Vgl.: Ebenda, S. 68.

nicht. Wirtschaftliche Liberalisierung (und damit auch Freihandel) wird einige Seiten vor dem Handelskapitel als Element guter, vernünftiger Makropolitik präsentiert, nicht als politisch umstrittenes Konzept.²⁸⁵

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Regierungen der Entwicklungsländer auf globaler Ebene in den Dokumenten an Gewicht verloren haben. Ein Gutteil der entwicklungspolitischen Debatten findet ohne sie statt. Ihre Forderungen bleiben fast ungehört.

Handlungsspielraum in der Entwicklungszusammenarbeit

Auflagen

Die Entwicklungszusammenarbeit ist 2000 auf fast allen Ebenen an Auflagen für die Empfängerländer geknüpft. Es fällt weniger leicht als 1981/82 eine strenge Linie zwischen bi- und multilateraler EZA zu ziehen, weil viele österreichische Projekte durch die verstärkte Geberkoordination Bestandteile internationaler Programme sind. Sowohl auf bi- als auch auf multilaterale Ebene spielt die politische Konditionalität jedenfalls eine große Rolle.

Voraussetzung für die Zusammenarbeit sind demokratische Strukturen, Einhaltung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung.²⁸⁶ Die gute Regierungsführung beinhaltet auch wirtschaftspolitische Konditionalitäten (ökonomischer Liberalismus, ausgeglichenes Budget, im Ernstfall Strukturanpassungsmaßnahmen).²⁸⁷ Der Bericht von 2000 weist darauf hin, dass man von der politischen Konditionalität wegkommen und an ihrer statt die „politische Kontraktualität“ setzen wolle. Damit gemeint ist „die nachhaltige Vermittlung von Ideen und Einflussnahme durch direkten Kontakt“²⁸⁸, ohne die Zusammenarbeit bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex gleich sofort auszusetzen. In dieser Arbeit wird aber dennoch der Begriff der Konditionalität verwendet, weil das Aussetzen der Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen weiterhin ein Thema ist²⁸⁹, und weil der Begriff außerdem dem Machtungleichgewicht zwischen Gebern und Empfängern eher entspricht²⁹⁰.

²⁸⁵ Vgl.: Ebenda, S. 52.

²⁸⁶ Vgl.: Ebenda, S. 7f.

²⁸⁷ Vgl.: Ebenda, S. 52.

²⁸⁸ Ebenda, S. 8

²⁸⁹ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 11.

²⁹⁰ Ein Beispiel für die „Kontraktualität“: „Vor vier Jahren hatte Mosambik noch Importzollsätze von zirka 100 %. Die Zolleinnahmen des Staates waren gleich null, denn für jeden Importeur lohnte es sich, andere Wege zu suchen, um die Waren ins Land zu bekommen. Die Weltbank hat Mosambik geraten, die Sätze auf 10 bis 20 % zu senken, die Bediensteten etwas besser zu bezahlen und die

Auf der Ebene der bilateralen Projekthilfe ist ein völliger Abbruch der Zusammenarbeit selten und kommt nur in absoluten Ausnahmesituationen vor. (Im Schwerpunktland Ruanda war das nach dem Völkermord an den Tutsi der Fall – 1997 wurde die Zusammenarbeit mit einem Wasserversorgungsprojekt wieder aufgenommen.)²⁹¹ Bei Verstößen gegen gewisse Regeln wird allerdings erwogen, die nationalen Regierungen bei der Zusammenarbeit außen vor zu lassen und sich nur an die „Zivilgesellschaft“ zu wenden. Dies geschieht 2000 zum Beispiel im Schwerpunktland Nicaragua, wo eine „gute Regierungsführung“ nicht gegeben sei.²⁹² Eine weitere mögliche Sanktion ist die Nicht-Bewilligung neuer Projekte, wie z.B. nach dem Militärputsch im Kooperationsland Pakistan 1999.²⁹³ Mit Argusaugen beobachten die Autoren der Dokumente die politischen Entwicklungen in den Entwicklungsländern. „Die Modalitäten der Zusammenarbeit mit Burkina Faso werden in Abwägung der politischen Rahmenbedingungen überdacht“²⁹⁴, heißt es im 3JP zum Beispiel. Im Bericht ist bei jedem Länderbericht eine eigene Spalte vorgesehen, in denen die politische Entwicklung (Wahlen, Korruption, Menschenrechte, Militärausgaben, etc.) kurz skizziert wird. Während man die Zusammenarbeit mit Bhutan „(a)ufgrund der transparenten Regierungsführung und erfolgreicher Umsetzung von Entwicklungsplänen und politischen Reformen in Richtung demokratischer Mitbestimmung“²⁹⁵ gerne fortsetzt, muss im Kooperationsland Nepal „wegen mangelnder Effizienz und Transparenz der nepalesischen Regierung von einer gewissen ‚Geber-Müdigkeit‘ gesprochen werden.“²⁹⁶ Bei den projektspezifischen Auflagen ist vieles ähnlich geblieben: Ein Projekt soll sich weiterhin an die einkommensschwächsten Bevölkerungsschichten wenden.²⁹⁷ Es soll wie in den frühen 80ern an die sozioökonomischen und zusätzlich an die soziokulturellen Gegebenheiten angepasst sein.²⁹⁸ Die Übernahme von Verantwortung in den Entwicklungsländern selbst (Prinzip der „Ownership“) ist essentiell.²⁹⁹ Ob Kostenbeteiligung bei allen Projekten eine Rolle spielt, kann nicht geklärt werden. Im Wassersektor trifft es

Kontrolle zu erhöhen. Das wurde umgesetzt, und seit zwei Jahren hat Mosambik steigende Zolleinnahmen. Hätte man nur die Korruption angeprangert und Hilfsleistungen verweigert, wäre nicht viel geschehen.“ (BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 8) Man müsste überprüfen, ob diese radikale wirtschaftspolitische Änderung tatsächlich nur Folge eines gutgemeinten Ratschlags gewesen ist, oder eher Bedingung für Kredite, oder Entschuldungsmaßnahmen gewesen ist. Zweifel dürfen jedenfalls angemeldet werden.

²⁹¹ Vgl.: Ebenda, S. 17

²⁹² Vgl.: Ebenda, S. 24, Vgl.: BMAA, Dreijahresprogramm 2001-2003 Ebenda.

²⁹³ BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 28.

²⁹⁴ BMAA, Dreijahresprogramm 2001-2003, Ebenda, S. 11.

²⁹⁵ BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 27.

²⁹⁶ Ebenda, S. 28.

²⁹⁷ Vgl.: BMAA, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 5.

²⁹⁸ Vgl.: Ebenda, S. 7

²⁹⁹ Vgl.: Ebenda.

jedenfalls zu (die Beteiligung der Nutzer ist jetzt zentral – 1981/82 waren es noch das Entwicklungsland oder der einheimische Träger).³⁰⁰ Neue Auflagen für Projekte sind gewisse (nicht klar definierte) Umweltstandards³⁰¹ und die besondere Berücksichtigung von Frauen³⁰². Ein neuer (und 2000 noch sehr kleiner) Bereich der bilateralen EZA ist die sogenannte Programmhilfe. Das sind Zuschüsse zum Budget von Entwicklungsländern, die meist im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen für die Entwicklung bestimmter Sektoren vergeben werden – und also auch an strenge Auflagen geknüpft sind.³⁰³ Bei der bilateralen Finanzhilfe fallen die politischen Auflagen weg. Anders wäre es nicht zu erklären, dass die Hauptempfänger der bilateralen Finanzhilfe der Jahre 1997-1999 die Länder China, Indonesien, Ägypten, Philippinen und Thailand waren.³⁰⁴ Für die politischen und projektspezifischen Auflagen bei der multilateralen Projekt- und Programmhilfe finden sich kaum Belegstellen. Da sich Österreich aber sehr stark an der internationalen Gebergemeinschaft orientiert, darf angenommen werden, dass die multilaterale Projekt- und Programmhilfe sehr ähnlichen Grundsätzen folgt wie die bilaterale. Das Prinzip der Good Governance ist jedenfalls auch auf UN- und EU-Ebene verankert.³⁰⁵ Bei der multilateralen Finanzhilfe (Entschuldung und verbilligte Kredite), die hauptsächlich von IWF und Weltbank getragen wird, sind weiterhin SAPs und zusätzlich auch politische Reformen erforderlich.³⁰⁶

Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit (Projekte und Programme)³⁰⁷

Die Regierungen der Entwicklungsländer haben bei der Gestaltung der EZA einen wesentlich geringeren Einfluss als noch 1981/82. Zwar besagt das Prinzip der „Ownership“, dass die „Entscheidung in Bezug auf Geschwindigkeit und Form des Entwicklungsprozesses von den Regierungen und Menschen in den Entwicklungsländern selbst“³⁰⁸ gefällt werden sollten, die Entwicklungsziele werden aber nicht mehr von ihnen bestimmt. Eigenständige Entwicklungspläne der nationalen Regierungen, an denen sich die österreichische EZA

³⁰⁰ Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 18.

³⁰¹ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 7.

³⁰² Vgl.: Ebenda, S. 8.

³⁰³ Vgl.: Ebenda, S. 37.

³⁰⁴ Vgl.: *BMAA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 42.

³⁰⁵ Vgl.: Ebenda, S. 57/62.

³⁰⁶ Vgl.: Ebenda, S. 60.

³⁰⁷ Nach der Gestaltbarkeit der bilateralen Finanzhilfe wird hier nicht gefragt. Gründe: Siehe Fußnote

265

³⁰⁸ *BMAA*, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 7.

1981/82 noch orientiert hatte, spielen keine Rolle mehr. Durch die geplante Aufwertung der Sektorentwicklungsprogramme sollen Entwicklungsländer zwar nationale Strategien entwerfen, Voraussetzung für die Aufstockung der Mittel ist aber ein „von der Gebergemeinschaft anerkanntes Programm zur Überwindung der Armut (...)“³⁰⁹, was den Handlungsspielraum deutlich reduziert. Wie bereits im Fall Nicaragua gesehen, ist 2000 Entwicklungszusammenarbeit auch ohne Einbezug der nationalen Regierung möglich. Aber auch wenn die Regierungen eingebunden werden, scheinen sie wenig Einfluss auf die Frage zu haben, welche Art von Hilfe ins Land kommt. Das „Nachfrage-Prinzip“, das die Dokumente aus den frühen 80ern dominiert hat, ist gänzlich verschwunden. Bei der Armutsbekämpfung zum Beispiel erfolgt die Auswahl der Zielregion und der Zielgruppe durch die Geber.³¹⁰ Bei der Planung und Gestaltung von konkreten Projekten richtet man sich weniger an die Regierungen als an die unmittelbar Betroffenen:

„Nur in offenen Gesprächen zwischen allen Beteiligten wird man tatsächliche Bedürfnisse eruieren können und damit sicherstellen, daß ein wirklich gewünschtes und von allen Betroffenen mitgetragenes Projekt entwickelt wird.“³¹¹

Nicht die Nachfrage entscheidet also, sondern die Bedürfnisse, die von Geberseite eruiert werden. Es sei wichtig „die Probleme und Bedürfnisse der Zielländer und –gruppen genau zu kennen und deren Wünsche und Interessen zu respektieren.“³¹² Qualitativ besteht hier ein großer Unterschied zu 1981/82, wo Wünsche und Interessen nicht nur respektiert wurden, sondern durch das „Nachfrage-Prinzip“ die Grundlage der Zusammenarbeit bildeten. Deutlich wichtiger als die immer wieder betonten „Prioritäten der Partnerländer“³¹³ erscheint die Orientierung an der Gebergemeinschaft:

„Die Zusammenarbeit mit den anderen Gebern ist sowohl in Äthiopien als auch in Brüssel institutionalisiert. Offen ist in der Kooperation noch ein verbesserter Dialog auf bilateraler Ebene und ein angepaßteres Profil der Sektion an die äthiopischen Bedingungen.“³¹⁴

Oder:

³⁰⁹ Ebenda.

³¹⁰ Vgl.: Ebenda, S. 5.

³¹¹ Ebenda, S. 7.

³¹² *BMaA*, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 52.

³¹³ Ebenda, S. 33.

³¹⁴ Ebenda, S. 16.

„Gemeinsames Problem aller Projekte im Eisenbahn-Bereich ist der begrenzte politische Reformwille. Hier können Verbesserungen nur durch eine entsprechende Abstimmung unter den Gebern erreicht werden.“³¹⁵

Wie 1981/82 ist aber auch die Übergabe der Projekte in die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer vorgesehen.³¹⁶ Bis zu diesem Zeitpunkt ist bei der Projektgestaltung allerdings ein gewisser Paternalismus erkennbar:

„Probleme zeigen sich [in Kap Verde] vor allem im Bereich der Siedlungshygiene (...) Die bisher angewandten technischen Lösungen sowie die Strategien zur Bewusstseinsbildung müssen grundsätzlich neu überdacht werden.“³¹⁷

Bewusstsein muss also erst gebildet werden. Ähnlich auch im Bereich der ländlichen Entwicklung, wo Überzeugungsarbeit geleistet werden müsse, um marktförmige Formen durchzusetzen³¹⁸, und im Bildungssektor, wo, um die „Mitsprache der Armen auf der politisch-sozioökonomischen Ebene zu fördern“³¹⁹, viele Projekte die „Komponente der Bürgerrechtserziehung“³²⁰ beinhalten. Nachdem aber diese Mikroebene in den auf der Oberfläche bleibenden Dokumenten aus 1981/82 nicht enthalten ist, kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob sich die ÖEZA den Betroffenen im Jahr 2000 paternalistischer als Anfang der 80er nähert. Sicher ist nur, dass man den Regierungen der Entwicklungsländer (zumindest rhetorisch) weniger Gestaltungsfreiheit gibt. Ein eigener Bereich der ÖEZA ist sogar ganz bewusst gegen die nationalen Regierungen gerichtet, nämlich jener der „Dezentralisierung“, wo zentralstaatliche Funktionen auf die lokale Ebene verlegt werden.³²¹ Symptomatisch für die eher schlechte Position der Entwicklungsländer bei der Gestaltung der EZA ist auch, dass die Beurteilung der Geber durch die Empfänger in den Dokumenten keine Rolle mehr spielt. 1981/82 war diese wichtig, 2000 heißt es nur einmal, dass Österreichs EZA wegen seiner Flexibilität und Innovationskraft Ansehen auf Empfängerseite genieße.³²² Aber

³¹⁵ Ebenda, S. 36.

³¹⁶ Vgl.: Ebenda, S. 40.

³¹⁷ Vgl.: Ebenda, S. 32

³¹⁸ Vgl.: Ebenda, S. 34.

³¹⁹ Ebenda, S. 52.

³²⁰ Ebenda.

³²¹ BMAA, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 7.

³²² Vgl.: BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 39.

auch bei dieser Formulierung gibt einen qualitativen Unterschied zu 1981/82. Es macht einen Unterschied, ob jemand Ansehen genießt bzw. nicht genießt, oder ob er aktiv beurteilt wird.

Schematische Darstellung der Ergebnisse

Fragen	1981/82	2000
„Unterentwicklung“ ?	Kurze Mängelliste	Lange Mängelliste
Hauptverursacher ?	V.a. weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen	V.a. interne Entwicklungsbarrieren
Lösungen ?	Änderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen + E-Hilfe	Ökonomische und politische Reformen in den EL + EZA
<p>Handlungsspielräume in der EZA ?</p> <p><i>Globale Verhandlungsposition ?</i></p> <p><i>Auflagen für EZA ?</i></p> <p><i>Gestaltung der EZA (Projekte [u. Programme]) ?</i></p>	<p>Relativ groß</p> <p>Rhetorisch noch stark (aber schon Stillstand im Nord-Süd-Dialog)</p> <p>Projektspezifische Auflagen</p> <p>Wichtige Rolle der Regierungen der EL. Eigenständige Entwicklungspläne. „Nachfrage-Prinzip“.</p>	<p>Eher gering</p> <p>Sehr schwach. Als Gruppe kaum sichtbar.</p> <p>Ökonomische und politische Konditionalität + erweiterte projektspezifische Auflagen</p> <p>Geringe Rolle der EL als Gestalter. Keine eigenständigen Entwicklungspläne. Bedürfnisse von außen eruiert. EZA teilweise an Regierungen vorbei.</p>

Zwischenresümee und Interpretation

Im Jahr 2000 war der Handlungsspielraum der Regierungen der Entwicklungsländer in der Programmatik der ÖEZA im Vergleich zu 1981/82 also eindeutig geschrumpft. 1981/82 waren diese Regierungen noch in der Lage gewesen, auf globaler Ebene weitreichende Forderungen zu stellen und eigenständige Entwicklungsstrategien zu formulieren. 2000 war dies nicht mehr möglich. Trotz des immer wieder betonten Prinzips der Ownership und der Partnership waren sie in den Dokumenten aus dem Jahr 2000 als Agenten für Entwicklung potenziell delegitimiert:

„Ownership und verstärkte Partizipation der Partner in den Zielländern, vor allem der Armen selbst, sind also besondere Anliegen der ÖEZA. Das steht nicht im Widerspruch zur allfälligen Auferlegung von Konditionalitäten im Zusammenhang mit der Mittelvergabe – im Sinne der Berücksichtigung der Interessen der Zielgruppen ist diese manchmal sogar unabdingbar, insbesondere in Ländern, in denen Verstöße gegen die Grundsätze von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Good Governance an der Tagesordnung sind.“³²³

Der Bedeutungsverlust der Regierungen der Entwicklungsländer zeigte sich nicht nur bei der an Auflagen geknüpften Mittelvergabe, sondern auch bei der konkreten Gestaltung der EZA, wie wir gesehen haben. Während 1981/82 das „Nachfrage-Prinzip“ regiert hatte, also Pläne, Wünsche und Vorstellungen der Regierungen der Entwicklungsländer zentral für die Zusammenarbeit gewesen waren, wurden 2000 die Bedürfnisse von der Geberseite eruiert. Diese Veränderungen lassen sich mit den globalen Machtverschiebungen erklären, die im Kapitel „Der geopolitische Kontext“ geschildert wurden (Schuldenkrise und Ende der UdSSR). Ein wichtiges Element für die Erklärung ist auch die Rolle der Theorien, die mit den geopolitischen Rahmenbedingungen in engem Zusammenhang stehen. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, änderte sich die theoretische Herangehensweise an das Phänomen der „Unterentwicklung“ im Beobachtungszeitraum drastisch. 1981/82 hatten noch von der Dependenztheorie beeinflusste reformerische Ansätze dominiert, die die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als hauptsächlichen Verursacher von weltweiten Ungleichheiten identifiziert hatten. Diese Ungleichheiten hätten folglich nur beseitigt werden können, wenn die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Sinne der ärmeren Länder geändert worden wären. Wenn die politischen und ökonomischen Strukturen in den Entwicklungsländern keine Schuld an der schlechten ökonomischen und sozialen Lage haben, rechtfertigt auch nichts

³²³ Ebenda, S. 53.

eine Einschränkung der Handlungsspielräume ihrer Regierungen in der Entwicklungshilfe. 2000 waren es hingegen Ideen der Neuen Institutionenökonomik, die die Debatte beherrschten (siehe Kapitel „Entwicklungstheorien und Entwicklungsstrategien“). Der Fokus auf „schlechte“ politische und ökonomische Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern selbst produzierte ganz neue Lösungsansätze und legitimierte ein Einschränken der Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer. Diese unterschiedlichen Denkschulen machten sich auch in der Sprache bemerkbar. 1981/82 hatten man noch von wachsenden „Interdependenzen“³²⁴ und von „strukturelle(n) Zwänge(n) zum Investitionsgüter- und Nahrungsmittelimport“³²⁵ von Entwicklungsländern gesprochen. Solche strukturalistische Formulierungen würden sich im 3JP von 2000 nicht finden. Stattdessen liest man dort (Halb-)Sätze aus der Mikroökonomie wie: „(...) Wasser als Beitrag und Katalysator der Regionalentwicklung und Stärkung demokratischer Strukturen sowie Freisetzung produktiver Arbeits- und Bildungszeit vor allem für Frauen und Kinder.“³²⁶ Aber auch der spezifisch österreichische Hintergrund darf bei der Erklärung nicht ausgeblendet werden: Die österreichische Regierung nahm Anfang der 80er eine relativ eigenständige und mit den Entwicklungsländern sympathisierende Haltung in außen- und entwicklungspolitischen Fragen ein. Mitte der 80er änderte sich dies im Zuge der Annäherung an die Europäische Gemeinschaft (EG).

Im Kapitel „Erklärung für die Veränderungen“ werde ich den Versuch unternehmen, die drei interdependenten erklärenden Faktoren (Geopolitik, Theorien und Strategien, nationaler Kontext) zueinander in Beziehung zu setzen, wobei der Schwerpunkt auf dem Österreichischen Kontext liegen wird. Bevor dies geschehen kann, muss allerdings zunächst geklärt werden, wie die Veränderungen in den Dokumenten in Bezug auf die Handlungsspielräume vonstatten gingen.

³²⁴ BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 1.

³²⁵ Ebenda, S. 4.

³²⁶ BMAA, Dreijahresprogramm 2001-2003, S. 15; ein anderes Beispiel aus dem Bereich Verkehr und Mobilität: „Die Sicherstellung von Mobilität bedeutet, Menschen die Möglichkeit zu bieten, einerseits Güter wann immer notwendig zu leistbaren Kosten zu bewegen und andererseits als Individuum jederzeit in der Lage zu sein, durch Ortsveränderungen an wichtigen Aktivitäten teilzunehmen oder Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.“ (Ebenda, S. 14.)

Zweiter Untersuchungsschritt: Zäsuren

Wie vollzog sich der programmatische Machtverlust der Regierungen der Entwicklungsländer? In welchen Etappen verlief der radikale Wandel zwischen 1981/82 und 2000? Um diese Fragen zu klären, habe ich fünf Leitfragen aus den Untersuchungsergebnissen abgeleitet und an alle 3JPs und Berichte gerichtet, die zwischen 1982 und 1999 erschienen sind:

- Ab wann sind interne Faktoren für „Unterentwicklung“ in den Dokumenten wichtiger als externe?
- Wann verlieren die Forderungen der Entwicklungsländer (z.B. Neue Internationale Wirtschaftsordnung) an Kraft? Wann verschwinden sie als geeinte Gruppe aus den Dokumenten?
- Wie werden die Strukturanpassungsmaßnahmen der IFIs beschrieben? Wie verändert sich die Bewertung dieser Programme im Zeitablauf?
- Ab wann spielt die politische Konditionalität eine Rolle?
- Wann verlieren die Entwicklungsländer in der Projekt-Gestaltung an Einfluss?

Die Antworten, die auf diese Fragen gefunden wurden, lassen eine Einteilung in vier Phasen schlüssig erscheinen.

1982-1986: Kurs wird beibehalten

Von 1982-1986 kann von einer weitgehenden Kontinuität in den Dokumenten der ÖEZA gesprochen werden. Die Positionen des Nord-Süd-Dialogs blieben erhalten, auch wenn der Ton allmählich ein anderer wurde. Vom Selbstbewusstsein und der Zuversicht, die 1981 noch spürbar gewesen waren, war Mitte der 80er-Jahre nicht mehr viel übrig. Die Nord-Süd-Dialog-Verfechter gerieten – analog zum Schwächer-Werden der Entwicklungsländer in der Schuldenkrise – zunehmend in die Defensive. Die ÖEZA setzte sich (zumindest in den 3JP) bis Mitte der 80er-Jahre weiterhin für Anliegen und Forderungen der Entwicklungsländer ein, der Gegenwind wurde aber stärker. So scheiterte etwa das Zustandekommen der von

Österreich unterstützen Globalen Verhandlungsrunde³²⁷ am Widerstand der wichtigsten Industrieländer.³²⁸ Eine Bestandsaufnahme aus dem Bericht von 1985:

*„Der Bedeutungsverlust jener Denkansätze und Forderungspakete der Entwicklungsländer für die nord-süd-politische Diskussion findet seine Entsprechung in der wachsenden Beherrschung des Nord-Süd-Dialogs durch Strategien, Themen und Problemstellungen, die sich insgesamt aus dem weltwirtschaftlichen Problemverständnis der westlichen Industriestaaten ergeben. Dabei stehen einerseits institutionelle Reformvorschläge für die Rückführung der UN-Organisationen auf weniger ambitionöse und praktischere Aufgaben und andererseits Maßnahmen zur Wiederherstellung der ökonomischen Selbstregulierung des Weltmarktes, d.h. eine gewisse Entpolitisierung der Nord-Süd-Beziehungen, im Vordergrund.“*³²⁹

Externe Faktoren für „Unterentwicklung“ spielten für die Autoren weiterhin die zentrale Rolle. Sie waren mit einer Ausnahme – das 3JP von 1986 spricht auch von der Mitverantwortung der heimischen Eliten durch Kapitalflucht³³⁰ – sogar die einzige Ursache für das globale Nord-Süd-Gefälle. Die Autoren mussten sich dabei aber immer stärker gegen andere Interpretationen zur Wehr setzen. Besonders deutlich geht das aus dem 3JP von 1986 hervor:

„Die weltwirtschaftlichen Prozesse der letzten Jahre haben den nord-süd-politischen Dialog deutlich verändert. Hand in Hand damit wandte sich das analytische Interesse eher von den strukturellen Problemen weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Entwicklung ab

³²⁷ Die Globale Verhandlungsrunde war eine Forderung der G77, die erstmals 1979 formuliert wurde, und über die Nord-Süd-Kommission (Vorsitz: Willy Brandt) an die Industrieländer herangetragen wurde. Die G77 wollten globale, zentralisierte Verhandlungen über Nord-Süd-Themen (Ziel war die Implementierung der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung). Damit wollten sie den Trend zur Auslagerung von Teilbereichen des Nord-Süd-Dialogs in verschiedenste Sonderorganisationen stoppen. Die Initiative scheiterte am Widerstand der Industrieländer, die nicht in der UN-Vollversammlung (oder in einem ähnlichen, neu zu schaffenden Gremium) verhandeln wollten, sondern nur dort, wo sie Stimmenmehrheit besaßen (IWF, Weltbank, GATT [General Agreement on Tariffs and Trade]). (Vgl.: Michael *Windfuhr*, Globalverhandlungen. In: Dieter *Nohlen* (Hg.), *Lexikon Dritte Welt* (Reinbek bei Hamburg 2002), S. 339.)

³²⁸ Vgl.: *Bundeskanzleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe)*, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1984-1986 (Wien 1983), S. 33.

³²⁹ *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe)*, Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Entwicklungshilfe (Wien 1985), S. 22f.

³³⁰ Vgl.: *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe)*, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1987-1989 (Wien 1986), S. 10.

*und den akuten Problemen der Dritten Welt zu. Der teils zwangsläufige, teils beabsichtigte Themenwechsel im Entwicklungsdiallog von der Suche nach ordnungspolitischen Perspektiven zu wirtschaftspolitischen Sanierungskonzepten bewirkte eine Rückkehr zu entwicklungstheoretischen Modellen der sechziger Jahre.*³³¹

Die Autoren stellten die Entwicklung der Terms of Trade in den vergangenen Jahren dieser Einschätzung gegenüber und kamen zu dem Schluss, dass „die zu Beginn des Nord-Süd-Dialogs zur Diskussion gestellten ordnungspolitischen Faktoren der Unterentwicklung ungebrochen wirksam sind und unverändert nach einer Lösung verlangen.“³³²

Strukturalistische Lösungsansätze, die den Entwicklungsländern entgegenkamen (Neue Weltwirtschaftsordnung, Rohstoffabkommen), blieben in den 3JP folgerichtig bis 1986 auf der Agenda.³³³ Diese Forderungen nahmen aber immer weniger Raum ein. (Der Ausdruck „Neue Weltwirtschaftsordnung“ kommt als österreichisches Anliegen das letzte Mal im 3JP von 1983 vor.³³⁴) Die Blicke richteten sich nun verstärkt auf andere strukturpolitische Maßnahmen, die Aufmerksamkeit einforderten und mit denen die Autoren der Dokumente nicht einverstanden waren: Ab 1982 setzte die Kritik an den Strukturanpassungsmaßnahmen von IWF und Weltbank ein: „Die IWF-Regeln für die Defizitsanierung sind allerdings nicht optimiert, wenn es um die Lösung von Problemen geht, die aus der Instabilität der globalen Rohstoffmärkte resultieren.“³³⁵ Außerdem verschaffte man der Kritik der Entwicklungsländer an den Konditionalitäten und der mangelnden Mitsprache in den internationalen Finanzinstitutionen Gehör.³³⁶ Die sozialen Kosten der Programme waren aber noch ein Nebenthema. Das traf auch auf das nachfolgende 3JP zu.³³⁷ 1984 änderte sich das. Die „Kürzung öffentlicher Ausgaben und sozialer Programme“³³⁸ wurde folgendermaßen kritisiert: „(...) mit der Konsequenz von Reallohnsenkungen beziehungsweise Arbeitslosigkeit findet die Anpassung der Wirtschaft an die Produktivitätskriterien einer entwickelten, weltmarktorientierten Ökonomie statt.“³³⁹ Es ginge nicht um die „Lösung von

³³¹ Ebenda, S. 9.

³³² Ebenda, S. 11.

³³³ Vgl.: Ebenda.

³³⁴ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1984-86, S. 29.

³³⁵ Vgl.: *Bundeskazleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe)*, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1983-1985 (Wien 1982), S. 10.

³³⁶ Vgl.: Ebenda, S. 47.

³³⁷ Vgl. z.B.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1984-86, S. 33.

³³⁸ *Bundeskazleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe)*, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1985-1987 (Wien 1984), S. 9.

³³⁹ Ebenda, S. 9f.

Entwicklungsproblemen, sondern um deren Ausgrenzung.³⁴⁰ Im Bericht von 1985 wurde darauf hingewiesen, dass langfristig exportorientierte Entwicklungsstrategien Risiken bergen würden.³⁴¹ Länder, die sich dem Umschuldungsprozess unterwerfen hätten müssen, würden stagnieren, Staaten, die das nicht gemacht hätten, stünden deutlich besser da (z.B. in Asien). Dieselbe Kritik findet sich auch noch im 3JP von 1986.³⁴² Allerdings muss hinzugefügt werden, dass sich in den Dokumenten von 1982-1986 auch durchaus neutrale Passagen über die Strukturanpassungsprogramme finden lassen.³⁴³ Einmal ist sogar von „Strukturverbesserungskredite(n)“³⁴⁴ zu lesen. In den Einleitungskapiteln wurden die Maßnahmen aber durchwegs negativ bewertet.

Was die Rücksichtnahme auf die Regierungen der Entwicklungsländer bei der konkreten Gestaltung der (gestaltbaren³⁴⁵) EZA betrifft, so waren die Kriterien im gesamten Zeitraum dieselben wie schon 1981. Die österreichische Entwicklungshilfe würde sich im Regelfall nach den Wünschen der Regierungen der Entwicklungsländer richten und deren Strategien als Orientierungshilfe nutzen.³⁴⁶ Die Ziele und Rahmenbedingungen müssten von den Entwicklungsländern selbst festgelegt werden.³⁴⁷ Bei den Projektbeschreibungen des Berichts von 1985 zeichnete sich aber schon ein Bruch ab. Die 1981 noch sehr wichtige *Nachfrage* der Regierungen nach bestimmten österreichischen Leistungen ist nicht mehr so deutlich sichtbar. Eher gaben die österreichischen Experten vor, was gemacht werden sollte. Ein Fernmeldeprojekt in Ägypten, das die österreichische Entwicklungshilfe mittels einer Zinsstützungsaktion förderte, war so zum Beispiel „entwicklungspolitisch nur mühsam“³⁴⁸ zu rechtfertigen. Im Vergleich zum Bericht aus dem Jahr 1982 war der Ton schärfer, der Blick genauer:

„Verschlimmert wird die Situation noch durch die Tatsache, daß etwa vor einigen Jahren gelieferte Handpumpen bis heute nicht installiert sind. Dies spricht klar gegen die pauschale

³⁴⁰ Ebenda, S. 10.

³⁴¹ Vgl.: *BMAA*, Bericht 1985, S. 15f.

³⁴² Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 1987-89, S. 44.

³⁴³ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1985-87, S. 33.

³⁴⁴ *BMAA*, Dreijahresprogramm 1987-89, S. 56.

³⁴⁵ Große Bereiche der österreichischen EZA können von den Mitarbeitern der Sektion kaum gesteuert werden. Darunter fallen z.B. auch die immer wieder kritisierten Exportkredite (bilaterale Finanzhilfe) für österreichische Unternehmen.

³⁴⁶ Vgl. z.B.: *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe)*, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1986-1988 (Wien 1985), S. 42.

³⁴⁷ Vgl. z.B.: Ebenda, S. 8.

³⁴⁸ Vgl.: *BMAA*, Bericht 1985, S. 91.

*Lieferung von Ausrüstungsgegenständen ohne entsprechende Begleit- bzw. Kontrollmaßnahmen.*³⁴⁹

Aber auch wenn der Ton kritischer wurde: An den Regierungen der Entwicklungsländer führte in der Zusammenarbeit noch kein Weg vorbei.

1987-1990: Wendezeiten

1987 kann eindeutig als ein Wendejahr bezeichnet werden. Im 3JP 1988-1990 wurde der Nord-Süd-Dialog rhetorisch zu Grabe getragen:

*„Neben den wirtschaftlichen Parametern haben sich in den letzten zehn Jahren auch die entwicklungspolitischen Lösungsansätze geändert. Gegenüber ordnungspolitischen Vorstellungen – Neue Internationale Wirtschaftsordnung, Integriertes Rohstoffprogramm – haben sich länderspezifische, regional- und sektororientierte Betrachtungsweisen durchgesetzt. Demgegenüber halten manche Entwicklungsländer, und offiziell auch die Mitglieder der Gruppe der 77, an ihren ursprünglichen globalen Forderungen fest. Trotz dieses offiziellen Festhaltens an Forderungen aus den siebziger Jahren haben viele Entwicklungsländer eine Änderung ihres wirtschaftspolitischen Kurses, insbesondere den Weg zu vernünftigeren Preis- und Wechselkurspolitiken, eingeschlagen. Pragmatische, individuelle, „maßgeschneiderte“ Lösungsansätze herrschen derzeit vor.“*³⁵⁰

Interne Faktoren für „Unterentwicklung“ spielten im 3JP von 1987 erstmals eine gewichtige Rolle. Externe Faktoren verschwanden zwar noch nicht, Regierungen der Entwicklungsländer waren aber jetzt aufgefordert, das „eigene(.) Haus in Ordnung (zu) bringen“³⁵¹. Darunter verstanden die Autoren unter anderem zum Beispiel auch eine Wirtschaftspolitik, die die einheimische Kapitalbildung fördern würde.³⁵² Im Bericht von 1988 heißt es im von Außenminister Mock unterschriebenen Vorwort:

³⁴⁹ Ebenda, S. 90.

³⁵⁰ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe) Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1988-1990 (Wien 1987), S. 14

³⁵¹ Ebenda.

³⁵² Vgl.: Ebenda, S. 18.

„Den Entwicklungsländern ist bewußt geworden, welche Bedeutung die eigene nationale Wirtschaftspolitik und der Mobilisierung aller nationalen Ressourcen zukommt und daß sie selbst die primäre Verantwortung für ihre Entwicklung tragen.“³⁵³

Die externen Faktoren spielten im Bericht von 1988 eine lediglich auslösende, keine ursächliche Rolle. Dasselbe galt auch für die 1989 und 1990 erschienenen 3JP.³⁵⁴ Die Auseinanderdriften der Dritten Welt (Aufstieg der „Tigerstaaten“, Stagnation bzw. Rückschritte in Afrika), das im Bericht von 1985 noch dependenztheoretisch erklärt worden war³⁵⁵, war nun Folge „unterschiedlicher Leistungen und Erfolge“³⁵⁶ bei der Anpassung der Wirtschaft an die geänderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Probleme der afrikanischen Staaten seien unter anderem auf mangelndes wirtschaftliches Management zurückzuführen.³⁵⁷ 1990 traten weitere interne Faktoren hinzu. Ein wesentlicher Verursacher von Unterentwicklung wäre die „Bevölkerungsexplosion“³⁵⁸. Außerdem bestehe offensichtlich ein Zusammenhang zwischen einem „wirksamen, der sozialen Gerechtigkeit förderlichen und auf die Erfordernisse ökologischer Verträglichkeit Rücksicht nehmenden Wirtschaftssystem“³⁵⁹ und „offenen, demokratischen, rechenschaftspflichtigen politischen Systemen“³⁶⁰, die die Rechte des Einzelnen wahren würden.

Als Folge der neuen Beurteilung der Ursachen von Unterentwicklung änderten sich auch die Lösungskonzepte. Im Wirtschaftlichen bedeutete das eine Absage an die alten strukturalistischen Planungsvorhaben. In folgendem Zitat aus dem 3JP 91-93 wird das besonders klar ersichtlich:

„Wenn die kleinen, wirtschaftlich besonders schwachen Entwicklungsländer auch durchwegs hochgradig rohstoffabhängig sind, ist ihr eigentliches Problem doch weniger in dieser Tatsache an sich als vielmehr in grundlegenden Unzulänglichkeiten bei der institutionellen Infrastruktur und den menschlichen Ressourcen zu suchen. Sie leiden in zunehmendem Maß

³⁵³ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Bericht des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten Vizekanzler Dr. Alois MOCK über die österreichische Entwicklungshilfe (III-93 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. Gesetzgebungsperiode, September 1988) (08550/(8)), S.7.

³⁵⁴ Das 3JP von 1988 wurde nie veröffentlicht. Siehe hierzu das nachfolgende Kapitel.

³⁵⁵ Vgl.: BMAA, Bericht 1985, S. 17.

³⁵⁶ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1990-1992 (Wien 1989), S. 5.

³⁵⁷ Vgl.: BMAA, Dreijahresprogramm 1990-92, S. 7.

³⁵⁸ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1991-1993 (Wien 1990), S. 5.

³⁵⁹ Ebenda, S. 6.

³⁶⁰ Ebenda.

*von seiten der Rohstoffproduzenten anderer Entwicklungsländer, die nicht nur über besser ausgebaute institutionelle Systeme und einen dynamischeren Unternehmenssektor verfügen, sondern dank eines modernden Managements und technischen Know-hows auch in der Lage sind, die Produktionskosten zu senken. Maßnahmen, die auf die Regulierung der internationalen Rohstoffmärkte abzielen, sind nicht nur schwer durchführbar, sondern gehen auch an den eigentlichen Problemen der wirtschaftlich besonders schwachen rohstoffabhängigen Entwicklungsländer vorbei.*³⁶¹

Entwicklungshilfe habe die Aufgabe, als „Instrument für den internationalen Strukturanpaßungsprozeß“³⁶² zu dienen. In diesem Sinne bewerteten die Autoren der zwischen 1987 und 1990 entstandenen 3JP die Strukturanpassungsprogramme der IFIs äußerst positiv. Diese seien bisher erfolgreich gewesen und hätten die Zukunftsaussichten vieler Länder verbessert.³⁶³ Soziale Härten wurden zwar en passant angesprochen³⁶⁴, es dominierte aber die Sichtweise, dass die Reformen unumgänglich seien, „um das Vertrauen von Kreditgebern und Investoren in das Potential dieser Länder für ein erneuertes Wirtschaftswachstum zu stärken.“³⁶⁵

Forderungen der Entwicklungsländer, die Anfang der 80er noch lautstark hörbar gewesen waren, verschwanden. Dies zeigte sich nicht nur am Fehlen von strukturalistischen Lösungsansätzen, sondern auch daran, dass jene kritischen Passagen ausblieben, die Mitte der 80er noch von undemokratischen Strukturen bei IWF und Weltbank sprachen. Im Gegenteil, die „Mitgliedschaft von Industrieländern und Entwicklungsländern in den internationalen Finanzinstitutionen schafft auch eine sachliche Gesprächsbasis für Nord/Süd-Themen.“³⁶⁶ Gegen den „alten“ Nord-Süd-Dialog spreche außerdem, dass die „in den siebziger Jahren herrschende Frontstellung zwischen Nord und Süd (...) weitestgehend überwunden“ worden sei.³⁶⁷ Es habe sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Probleme nicht gegeneinander, sondern nur gemeinsam, partnerschaftlich gelöst werden könnten.³⁶⁸ Umverteilung (von Nord nach Süd) sei keine Lösung, Erleichterung könne nur „gemeinsames Wachstum“³⁶⁹ bringen.

³⁶¹ Ebenda, S. 11.

³⁶² Ebenda.

³⁶³ *BMAA*, Dreijahresprogramm 1990-92, S. 6.

³⁶⁴ Vgl. z.B.: *BMAA*, Bericht 1988, S. 9

³⁶⁵ *BMAA*, Dreijahresprogramm 1988-1990, S. 88.

³⁶⁶ *BMAA*, Dreijahresprogramm 1990-92, S. 48.

³⁶⁷ Vgl.: *BMAA*, Bericht 1988, S. 6.

³⁶⁸ Vgl.: Ebenda.

³⁶⁹ Ebenda, S. 7.

Das Jahr 1988 brachte auch auf einer anderen Ebene entscheidende Änderungen. In der Frage von Demokratie und Menschenrechten kehrten sich die Vorzeichen um. Während in den frühen 80ern (laut den Dokumenten) jene Regierungen bevorzugt behandelt worden waren, die sich für Demokratie und Menschenrechte starkmachten und eine Politik der sozialen Gerechtigkeit verfolgten³⁷⁰, war es ab dem Bericht 1988 die österreichische Entwicklungszusammenarbeit, die für Demokratie, Achtung der Menschenwürde und „menschliche(n) Fortschritt“³⁷¹ sorgen sollte.³⁷² Aus einem unmittelbar nachfolgenden Satz geht hervor, dass diese Umkehrung die Keimzelle der politischen Konditionalität darstellte: „Hunger und Nothilfe sollen unabhängig vom politischen System des Empfängerlandes gewährt werden.“³⁷³ (1981 war es noch die gesamte Entwicklungshilfe gewesen, die nicht vom politischen System des Empfängerlandes abhängig gemacht werden hatte können.)³⁷⁴ 1990 wurde mit dem Konzept der „partizipativen Entwicklung“ die politische Ebene noch wichtiger. Die Zusammenarbeit im politischen Bereich (z.B. Verbesserung des Justizsystem, Stärkung des demokratischen Regierungssystems) sollte gesucht werden.³⁷⁵ Insgesamt spielte die politische Konditionalität in den Dokumenten bis einschließlich 1990 aber eine untergeordnete Rolle. Maßnahmen bei Missachtung von Menschenrechten z.B. wurden nicht angesprochen. Der Fokus lag noch eher auf den wirtschaftspolitischen Konditionalitäten von IWF und Weltbank.

Die Grundsätze und Kriterien der ÖEZA veränderten sich nur geringfügig. Die allermeisten Formulierungen wurden eins-zu-eins aus den Dokumenten der frühen 80ern übernommen. Noch immer wären die Wünsche der Entwicklungsländer entscheidend, noch immer würde man ihre Entwicklungsstrategien berücksichtigen.³⁷⁶ Ziele und Rahmenbedingungen müssten weiterhin von ihnen selbst geschaffen werden.³⁷⁷ An anderer Stelle wurde aber das Prinzip der Eigenständigkeit vom Prinzip der „Partnerschaft“ ersetzt:

„Die Hauptverantwortung zur Festlegung der Entwicklungsziele und der für ihre Erreichung notwendigen Maßnahmen liegt bei den Entwicklungsländern selbst, doch bedürfen viele

³⁷⁰ Vgl.: BKA, Dreijahresprogramm 1982-84, S. 17.

³⁷¹ Ebenda, S. 62.

³⁷² Vgl.: Ebenda.

³⁷³ Ebenda.

³⁷⁴ Vgl.: BKA, Dreijahresprogramm 1982-84, ebenda.

³⁷⁵ Vgl.: BMAA, Dreijahresprogramm 1991-1993, S. 18.

³⁷⁶ Vgl.: Ebenda, S. 101.

³⁷⁷ Vgl.: Ebenda, S. 99.

*Entwicklungsländer der internationalen Unterstützung, um wirksame Maßnahmen zu setzen und Programme durchzuführen.*³⁷⁸

Diese „Unterstützung“, die in der Implementierung des Washington Consensus bestand³⁷⁹, schränkte die Bedeutung eigener Entwicklungsziele und -strategien logischerweise deutlich ein.

In den Jahren von 1987-1990 wurde es in den Dokumenten möglich, die Regierungen der Entwicklungsländer in der EZA zu übergehen. Die programmatische Weichenstellung erfolgt 1988 mit dem neuen Grundsatz, wonach „(t)echnische Hilfe (...) primär den Menschen in den Entwicklungsländern möglichst direkt zugute kommen“³⁸⁰ sollte. Zielgruppen sollten in die Planung und Durchführung eingebunden werden³⁸¹ – „weniger ‚Staatlichkeit‘, mehr Beteiligung der Endverwender (...)“³⁸² fördere auch den wirtschaftlichen und politischen Pluralismus. Es sei auch effizienter, sich direkt an die Menschen zu wenden: Während „öffentliche Sektoren (...) durch ihre Überdehnung in großem Umfang öffentliche Mittel abgeschöpft haben und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft gehemmt haben“³⁸³, verfügten „die Armen (...) über ein außerordentliches produktives Potenzial und Kreativität sowie auch die Kapazität zur Selbsthilfe in schwierigsten Situationen.“³⁸⁴

Ob sich bei der konkreten Gestaltung von Projekten im Zeitraum von 1987-90 programmatisch etwas änderte, kann aufgrund des überaus vagen Charakters der Berichte von 1988 und 1991 nicht beurteilt werden. Diese bestehen praktisch nur aus Absichtserklärungen und Projektlisten. Exemplarische Beschreibungen fehlen.

1991-1992: Inkohärenzen

1991 und 1992 kehrten vergessen geglaubte Formulierungen in die Dokumente zurück. Im von Staatssekretär Peter Jankowitsch unterzeichneten Vorwort findet sich etwa die Forderung

³⁷⁸ Ebenda, S. 9.

³⁷⁹ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 1990-92, S. 11.

³⁸⁰ Bericht 1988, S. 50.

³⁸¹ Vgl.: *BMAA*, Dreijahresprogramm 1990-92, S. 12.

³⁸² *BMAA*, Dreijahresprogramm 1991-1993, S. 13.

³⁸³ Ebenda, S. 19f.

³⁸⁴ *BMAA*, Dreijahresprogramm 1990-92, S. 11.

nach „internationaler Solidarität“³⁸⁵. Die „Interessensgegensätze zwischen Nord und Süd“³⁸⁶, die 1987-1990 vom „Geiste der Partnerschaft“³⁸⁷ verdeckt worden waren, tauchten wieder auf. Unter der Überschrift „Die Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren“ finden sich ganz andere Formulierungen als unter derselben Überschrift ein Jahr vorher:

„Zum einen muß die Entwicklungspolitik auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse der breiten Bevölkerungsmassen hinarbeiten, was, zweitens nur möglich ist, wenn zugleich jene wirtschaftlichen und politischen Strukturen der Abhängigkeit verändert werden, die der Befriedigung der Grundbedürfnisse entgegenstehen – als eine Veränderung der derzeitigen asymmetrischen Interdependenz. Eine solche Veränderung kann aber, drittens, nur dann erfolgen, wenn die betroffenen Gruppen und Völker eigenständig handeln können, also ihr Selbstbestimmungsrecht nicht nur auf politischem Gebiet auszuüben imstande sind.“³⁸⁸

Forderungen aus den Entwicklungsländern wurden wieder hörbar. Die Erklärung von Manila aus dem Jahr 1989 wurde zitiert, eine von einer „all-asiatischen NRO-Konsultation“³⁸⁹ verabschiedeten Erklärung, in der die globale EZA und die SAPs deutlich kritisiert worden waren:

„Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere Methoden des Schuldenabbaus oder des Schuldenmanagements, schaffen nach dieser Erklärung mehr Probleme als sie lösen. Initiativen und Verantwortung der Entwicklungshilfe bleiben in der Hand von fremden [sic] Regierungen, nicht in der Hand der betroffenen Völker. Diese heute verbreiteten Methoden schwächen die Verantwortung lokaler Regierungen gegenüber ihren eigenen Bürgern.“³⁹⁰

Auf Seite 10 endet aber das rhetorische Comeback des Nord-Süd-Dialogs. Ab dann ist es über weite Strecken eine wortwörtliche Kopie des 3JP von 1990, wodurch das Dokument überaus inkohärent wirkt. Deutlich mehr aus einem Guss ist der Bericht des Bundeskanzlers (Franz

³⁸⁵ Bundeskanzleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1992-1994 (Wien 1991), S.4

³⁸⁶ Ebenda, S. 9.

³⁸⁷ BMaA, Bericht 1988, S. 6.

³⁸⁸ BKA, Dreijahresprogramm 1992-94, S. 9f.

³⁸⁹ Ebenda, S. 8.

³⁹⁰ Ebenda, S. 9.

Vranitzky) von 1991, der im Wesentlichen den Linien von 1990 folgte. Die Liste der internen Faktoren für Unterentwicklung wurde noch einmal erweitert. Man zitierte den Bericht der Südkommission³⁹¹ aus dem Jahr 1990:

*„Übermäßige Zentralisierung, aufgeblähte Bürokratie mit der damit einhergehenden Versuchung zu Korruption und Ineffizienz, mangelnde Unabhängigkeit der Rechtsprechung, übermäßige Ausgaben für Rüstung und Sicherheitsapparate und die Ausschaltung weiter Bevölkerungskreise aus dem politischen Entscheidungsprozeß hätten die Entwicklungsanstrengungen behindert.“*³⁹²

Externe Faktoren, die im Bericht der Südkommission übrigens auch eine große Rolle spielen³⁹³, wurden fast gänzlich ausgeblendet. Zwar seien die Industrieländer angehalten, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, „daß sich die Entwicklungsländer entfalten können“³⁹⁴, damit waren aber nicht die strukturalistischen Lösungsansätze der frühen 80er gemeint, sondern u.a. ein positiver Abschluss der GATT-Verhandlungen, der der Weltwirtschaft Wachstumsimpulse geben könnte, die wiederum den Entwicklungsländern zugute kommen würden.³⁹⁵ Insofern ist es auch logisch, dass als einziger externer Faktor für Unterentwicklung der Protektionismus des Nordens angeführt wurde.³⁹⁶

Die Strukturanpassungsprogramme wurden kurz kritisiert, weil sie allzu schematisch und ohne Rücksicht auf die politische Machbarkeit und die sozialen Folgewirkungen durchgeführt worden seien. Dieses Problem schien aber durch die sozialen Begleitmaßnahmen der Programme mittlerweile behoben.³⁹⁷ Die grundsätzliche Stoßrichtung der Programme wurde nicht in Frage gestellt.³⁹⁸

³⁹¹ Die Süd-Kommission wurde 1986 auf dem Treffen der Blockfreien-Staaten in Harare ins Leben gerufen. Sie setzte sich aus 26 Vertretern aus Entwicklungsländern zusammen. Geleitet wurde sie vom ehemaligen tansanischen Staatspräsidenten Julius Nyerere. Die Aufgabe der Kommission bestand darin, den internen und externen Ursachen von Unterentwicklung nachzuspüren und den Nord-Süd-Dialog wiederzubeleben. (Vgl.: o. V., Süd-Kommission. In: Lexikon der Geographie (Heidelberg 2001) (online unter: <http://www.spektrum.de/lexikon/geographie/sued-kommission/7848>, abgerufen am 18.12.2014).

³⁹² Bundeskanzleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Bericht des Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky über die österreichische Entwicklungshilfe (September 1991) (08550/ (11) a), S. 7.

³⁹³ Vgl.: Barbara Bortfeldt (Red.), Die Herausforderung des Südens: Der Bericht der Südkommission. Über die Eigenverantwortung der Dritten Welt für dauerhafte Entwicklung (Bonn/Bad Godesberg 1991), S. 45 ff.

³⁹⁴ BKA, Bericht 1991, S. 8.

³⁹⁵ Vgl.: Ebenda, S. 6.

³⁹⁶ Vgl.: Ebenda, S. 5.

³⁹⁷ Vgl.: Ebenda, S. 8.

³⁹⁸ Vgl.: Ebenda, S. 10.

Ähnlich inkohärent wie das 3JP von 1991 gestaltet sich wiederum das 3JP von 1992. Es kopierte weite Teile des Vorgängerprogramms (mitsamt seinen Widersprüchlichkeiten) und fügte einige neue Aspekte hinzu. Die „verantwortungsvolle Regierungsführung“ („Good Governance“) kommt hier erstmals explizit vor.³⁹⁹ Die politische Konditionalität, „Policy Dialogue“ genannt, nahm deutliche Gestalt an. Demokratie und Menschenrechte wurden zu tragenden Säulen der ÖEZA, diese seien Voraussetzung für eine „freie und dynamische Entwicklung der Volkswirtschaften“⁴⁰⁰. Während die Universalität der Menschenrechte klare Maßnahmen bei Verstößen erlaubte, die bis zum Abbruch der Kooperation führen könnten, in anderen Fällen lediglich zur Änderung des „Kanals“⁴⁰¹ der Zusammenarbeit (d.h. ohne Beteiligung der Regierung), war man beim Thema Demokratie vorsichtiger, wengleich auch durchaus selbstsicher:

„Es ist daher wesentlich, daß die Entwicklungsländer selbst von der Notwendigkeit und Richtigkeit politischer Reformen überzeugt sind und diese im Interesse einer friedlichen Entwicklung auch rechtzeitig durchführen. Den Idealen der Demokratie und einer sozial gerechten Entwicklung verpflichteten Industriestaaten kommt die Aufgabe zu, diese Prozesse der Bewußtseinsbildung nachdrücklich, aber in einer die Partnerländer gleichzeitig respektierenden Art und Weise zu ermutigen und abzusichern.“⁴⁰²

Die Grundsätze und Kriterien der ÖEZA blieben mit geringfügigen Änderungen dieselben wie schon in den 80ern.⁴⁰³ Dass sie im Hinblick auf die diversen Konditionalitäten etwas anachronistisch anmuteten, wurde schon für die Jahre 87-90 besprochen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die 3JP der Jahre 1991 und 1992 inkohärent sind. Die Sprache des Nord-Süd-Dialogs erlebte ein kleines Comeback, vermischte sich aber sogleich mit Positionen, die dem Washington Consensus entsprangen. Die politische Konditionalität wurde programmatischer Bestandteil der ÖEZA.

³⁹⁹ Vgl.: Bundeskanzleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1993-1995 (Wien 1992), S. 54.

⁴⁰⁰ Ebenda, S. 14.

⁴⁰¹ Ebenda, S. 54.

⁴⁰² Ebenda, S. 14.

⁴⁰³ Vgl.: Ebenda, S 21.

1993-1999: Neue Kohärenz

Ab 1993 waren die Dokumente wesentlich zusammenhängender und widerspruchsfreier gestaltet als in den beiden Jahren zuvor. Die Kurssetzung war neu, die Richtung blieb aber dieselbe, die schon 1987 eingeschlagen worden war. In der Frage der Ursachen von Entwicklungshemmnissen standen eindeutig interne Faktoren im Vordergrund. Einhaltung der Menschenrechte, Demokratie und verantwortungsvolle Regierungsführung seien unverzichtbare Voraussetzungen für eine ausgewogene und dauerhafte Entwicklung.⁴⁰⁴ Im Umkehrschluss war die Abwesenheit dieser Faktoren der wesentliche Hemmschuh für ebendiese. Die Verteilungsproblematik kam wieder ins Spiel, dieses Mal ging es aber nicht um die Verteilung zwischen Nord und Süd, sondern um Ungerechtigkeiten innerhalb der jeweiligen Entwicklungsländer.⁴⁰⁵ Ungleichgewichte, die aus den weltwirtschaftlichen Strukturen resultierten, wurden nicht in Frage gestellt. Wie in den Jahren zuvor wurden Verschlechterungen der Rohstoffpreise als Signal für notwendige Anpassungen betrachtet. Im 3JP von 1993 ist an einer Stelle von „Terms of Trade“ die Rede, der Kontext ist aber ein ganz anderer als noch in den 80er-Jahren:

„Die wichtigste Rahmenbedingung für das Gelingen der Strukturanpassung [in der Schlüsselregion Große Seen, Ostafrika] ist die Entwicklung der „Terms of Trade“, welche speziell in dieser Region sehr stark mit Binnentransportkosten zusammenhängen. Eine regionale Lösung des Problems wird von den Gebern verfolgt.“⁴⁰⁶

Eine Lösung von wirtschaftlichen Problemen wurde also nicht in globalen ordnungspolitischen Maßnahmen gesehen, sondern in marktwirtschaftlichen Konzepten (Reduktion der Transaktionskosten). Österreich unterstütze zwar den Aufbau eines „gut funktionierenden Weltwirtschaftssystems“⁴⁰⁷, das die „Benachteiligungen schwacher Volkswirtschaften“⁴⁰⁸ aufheben würde – wie das geschehen sollte, wurde aber nicht erwähnt. (Lediglich im 3JP von 1996 wurde ein Ende der europäischen Agrarexportförderung

⁴⁰⁴ Vgl.: Bundeskanzleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Bericht des Bundeskanzlers über die österreichische Entwicklungshilfe 1991-1993 (III-200 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. Gesetzgebungsperiode, September 1994) (08550/(16), S. 9.

⁴⁰⁵ Vgl.: Ebenda, S. 10.

⁴⁰⁶ Vgl.: Bundeskanzleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1994-1996 (Wien 1993), S. 27 (Beilage 4).

⁴⁰⁷ BKA, Bericht 1994, S. 10.

⁴⁰⁸ Ebenda.

gefordert⁴⁰⁹; im 3JP von 2000-2002 kehrte die Forderung nach einem Ende des Protektionismus des Nordens wieder.⁴¹⁰) Interessensgegensätze zwischen Nord und Süd waren ein kleiner Bestandteil der 3JP von 1993⁴¹¹ und 1994⁴¹², ab dann verschwanden sie aber weitgehend aus den Dokumenten, um erst im Bericht von 2000 wiederzukehren⁴¹³. Der „Süden“ erschien als eine vom Schicksal gebeutelte Elendszone, deren Problemen nur mit international koordinierter Hilfe beizukommen war. Bis 1991 begannen die Berichte mit einer Darstellung der weltwirtschaftlichen Entwicklungen und den Veränderungen in den Nord/Süd-Beziehungen. 1994 hieß das erste Kapitel: „Die Entwicklungshilfeleistungen der internationalen Gebergemeinschaft“⁴¹⁴. Im Vorwort des 3JP von 1995 beschwor die neue Staatssekretärin Benita Ferrero-Waldner den „Geist der Partnerschaft“, der 1988 erstmals ein Dokument der ÖEZA durchweht hatte:

*„Nur durch gemeinsame Anstrengungen aller Partner kann es gelingen, die Voraussetzungen für eine auf lange Sicht tragfähige Entwicklung zu schaffen, die nicht nur die Lebensbedingungen von Frauen und Männern in den Entwicklungsländern verbessert, sondern letztlich auch das globale Überleben – und damit auch unsere eigene Zukunft – verbessert.“*⁴¹⁵

Die Geberkoordination wurde vor allem ab dem EU-Beitritt 1995 in den Dokumenten so mächtig, dass die Anliegen der Regierungen der Entwicklungsländer keinen Platz mehr fanden. Als unzufriedene, Forderungen stellende Gruppe kehrten diese erst im oben besprochenen Bericht des Jahres 2000 wieder.

Was die Strukturanpassungsprogramme betraf, so kam es im 3JP 1993 zu einer Verschärfung des Trends, der schon auf den ersten Seiten der beiden Vorgängerprogramme sichtbar geworden war: Die sozialen Kosten der Programme wurden kritisiert. So würden die

⁴⁰⁹ Vgl.: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1997-1999 (Wien 1996), S. 13.

⁴¹⁰ Vgl.: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 2000-2002 (Wien 1999), S. 10.

⁴¹¹ Vgl.: BKA, Dreijahresprogramm 1994-96, S. 4 (Beilage 3).

⁴¹² Vgl.: Bundeskanzleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1995 bis 1997 (Wien 1994), S. 45.

⁴¹³ Vgl.: BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 68

⁴¹⁴ BKA, Bericht 1994, S. 7.

⁴¹⁵ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1996 bis 1998 (Wien 1995), S. 7

zentralamerikanischen Regierungen mit den Programmen „jedweden Spielraum einer sozial orientierten Budgetpolitik“⁴¹⁶ verlieren. Die Erfolge auf makroökonomischem Gebiet würden von der internationalen Gebergemeinschaft gerühmt, die Kehrseite dieser Erfolge stellten allerdings „ständig steigende Arbeitslosenzahlen, eine völlig unzureichende Gesundheits- und Bildungsversorgung sowie eine zusammenbrechende öffentliche Infrastruktur dar“⁴¹⁷. Die grundsätzlichen Ziele der Programme wurden aber gutgeheißen.⁴¹⁸ Mit um soziale Komponenten angereicherten SAPs schienen die Autoren kein Problem zu haben.⁴¹⁹ Der Washington Consensus wurde nicht in Zweifel gezogen. So war z.B. die „Liberalisierung der Wirtschaft“⁴²⁰ ein „Leitgedanke“⁴²¹ der österreichischen Länderstrategie für Kap Verde: Unter anderem sollten bestehende staatliche Betriebe „(i)nternationalisiert“⁴²² werden. Wirtschaftswachstum sollte durch Exporte generiert werden, Budgetdefizite abgebaut und die Inflation bekämpft werden, um nur einige der Punkte des Länderprogrammes zu nennen.⁴²³ Die Kritik an den sozialen Kosten der Anpassungsprogramme verschwand interessanterweise in den folgenden 3JP und Berichten bis 1999. Eine kurze Passage, in der vorsichtig die Kritik von Entwicklungsländern gegenüber Weltbank und IWF beschrieben worden war (1993⁴²⁴ und 1994⁴²⁵ in den 3JP), wurde 1995 gestrichen und tauchte nicht wieder auf. Was blieb, war der feste Glaube an die Notwendigkeit der Reformen:

„Hindernisse, die auf dem Weg zur Integration in den globalen Wirtschaftsprozeß und zum Zugang zu privatem Investitionskapital angesichts schrumpfender Entwicklungsgelder von den schwarzafrikanischen Ländern noch beseitigt werden müssen, sind die Eliminierung hoher Zollschraken und überbewerteter Währungen sowie die Beseitigung von Korruption und von politischer Instabilität.“⁴²⁶

Der „Policy Dialogue“ wurde zwischen 1993 und 1999 noch zentraler für die ÖEZA. Die Veränderung politischer Strukturen wurde nun auch ein eigener Bereich innerhalb der

⁴¹⁶ BKA, Dreijahresprogramm 1994-96, S. 5 (Beilage 4).

⁴¹⁷ Ebenda.

⁴¹⁸ Vgl.: Ebenda, S. 4 (Beilage 3).

⁴¹⁹ Vgl.: Ebenda.

⁴²⁰ Ebenda, S. 18 (Beilage 4).

⁴²¹ Ebenda.

⁴²² Ebenda.

⁴²³ Vgl.: Ebenda.

⁴²⁴ Vgl.: Ebenda, S. 4 (Beilage 3).

⁴²⁵ Vgl.: BKA, Dreijahresprogramm 1995-97, S. 45.

⁴²⁶ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1997-1999 (Wien 1996), S. 43.

Zusammenarbeit. „Die österreichische Entwicklungspolitik hat eine umfassende strukturpolitische Aufgabe [in den EL] leisten.“⁴²⁷ Die ÖEZA sollte den Justizsektor stärken, nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen fördern, politische Entscheidungsträger und Beamte jeder Art fortbilden und andere demokratiepolitisch relevante Impulse setzen.⁴²⁸ Auch die „Entsendung unabhängiger Experten/innen zur Bewertung der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie“⁴²⁹ wäre möglich. „Dezentralisierung“ wurde ebenso ein Schwerpunkt der ÖEZA.⁴³⁰

Was die Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der Gestaltung der ÖEZA anbelangte, waren die Dokumente von 1993-1999 wesentlich kohärenter als in den Jahren zuvor. Die bereits Anfang der 90er-Jahre sehr anachronistisch erscheinenden „Kriterien und Grundsätze“, die uns schon 1981 begegnet waren, wurden gestrichen. Selbst geschaffene Rahmenbedingungen, eigene Entwicklungsstrategien, eigene Wünsche und Ziele der Entwicklungsländer spielten nun keine Rolle mehr. Alles wurde „partnerschaftlich“ erarbeitet. Der Bericht von 1997 gab die vom DAC 1995 erarbeiteten Entwicklungsziele für das 21. Jahrhundert wieder und meinte im Hinblick auf die Entwicklungsländer:

*„Es wird anerkannt, daß solche Ziele nur in Zusammenarbeit mit den Partnerländern (Entwicklungsländern) selbst erreicht werden können, die man für diese Zielsetzung gewinnen muss. Kohärenz der Aktion und Koordination aller EZA-Akteure ist mehr denn je notwendig.“*⁴³¹

Auch die Entwicklungsziele der EU „können nur verwirklicht werden, wenn diese von den Partnern gemeinsam mitformuliert werden (...).“⁴³²

Österreich war Mitte der 90er-Jahre bemüht, Länderprogramme im Einklang mit der internationalen Gebergemeinschaft zu erstellen. Der Eindruck, dass die Regierungen der Entwicklungsländer in diesen Programmen weniger Gestaltungsspielraum hatten als in der Entwicklungshilfe der 80er-Jahre, drängt sich auf:

⁴²⁷ Ebenda, S. 10.

⁴²⁸ Vgl.: BKA, Dreijahresprogramm 1994-96, S. 14 (Beilage 6).

⁴²⁹ Ebenda.

⁴³⁰ Vgl.: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1998-2000 (Wien 1997), S. 25.

⁴³¹ Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Bericht des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten über die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit 1994-1996 (Wien 1997), S. 5.

⁴³² Ebenda, S. 71.

„Am Aufbau eines Landesprogrammes [in Äthiopien] wird gearbeitet. Die Basis dafür bildet das im Jahr 1995 an äthiopische Regierungsstellen übergebene „Aide-mémoire“, das folgende Schwerpunkregionen und –sektoren identifiziert ...“⁴³³ (S. 39)

Ähnlich die Situation auch bei den Programmen, die im Rahmen der EU-EZA (Lomé IV) erstellt wurden:

„Das Nationale Richtprogramm jedes einzelnen AKP-Staates, das die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit festlegt, wird von der EU in Zusammenarbeit mit dem betroffenen AKP-Staat ausgearbeitet. Im wesentlichen Bereich der Finanzierung von Projekten und Programmen behält sich die Gemeinschaft allerdings die alleinige Entscheidung vor.“⁴³⁴

Nationalstaatliche Stellen waren bei der Umsetzung weiterhin nicht die einzigen Kooperationspartner: Man suchte auch den Kontakt mit Regionalregierungen und internationalen und lokalen Nicht-Regierungs-Organisationen.⁴³⁵ Zusätzlich wurden österreichische Vor-Ort-Strukturen geschaffen, um den Programm- und Projektzyklus zu verbessern.⁴³⁶ Dass in der Praxis tatsächlich auch Regierungen in der EZA umgangen werden konnten, zeigte sich (wie auch 2000) am Beispiel Nicaragua, wo man sich auf die „vom Staat selbst vernachlässigte“⁴³⁷ Atlantikregion konzentrierte. Die Passagen, die auf die Praxis der EZA verweisen, sind in den Berichten von 1994 und 1997 allerdings ähnlich spärlich gesät wie in jenen von 1988 und 1991.

Zwischen 1993 und 2000 gab es also viele Kontinuitäten und einige Neuerungen: Jener theoretische Überbau, der seit 1987/88 die ÖEZA dominierte, wurde nicht angetastet. Interne Faktoren waren zentral für die Erklärung von „Unterentwicklung“. Strukturalistische Lösungsvorschläge bekamen weiterhin keinen Platz in den Dokumenten, sie schienen von marktwirtschaftlichen Rezepten nachhaltig verdrängt worden zu sein. Die Gruppe der Entwicklungsländer und etwaige Forderungen von ihrer Seite kamen praktisch nicht vor. Die grundsätzliche Ausrichtung der Strukturanpassungsprogramme wurde weiterhin begrüßt, wengleich auch die sozialen Kosten 1993 scharf kritisiert wurden.

⁴³³ Ebenda, S. 39.

⁴³⁴ *BMAA*, Dreijahresprogramm 1996-98, S. 73.

⁴³⁵ Vgl.: Ebenda.

⁴³⁶ Vgl.: *BMAA*, Bericht 1997, S. 18.

⁴³⁷ Ebenda, S. 29.

Neuerungen waren: Die politische Ebene bekam mehr Gewicht und erstreckte sich nun auch auf die Projektebene der ÖEZA. Die Geberkoordination wurde noch zentraler. Der Spielraum der Entwicklungsländer bei der Gestaltung der Länderprogramme erschien klein. Die Grundsätze und Kriterien der ÖEZA, die auf größtmögliche Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Entwicklungsländer pochten, wurden 1993 konsequenterweise aus den Dokumenten entfernt. Sie erschienen bereits Ende der 80er-Jahre überholt.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Hinblick auf die eingangs formulierten Leitfragen lassen sich die Ergebnisse dieses Kapitels folgendermaßen zusammenfassen:

- Externe Faktoren für „Unterentwicklung“ standen bis 1986 eindeutig im Vordergrund. 1987/88 wurden sie von den endogenen Faktoren abgelöst. Bis 1999 – mit leisem Widerspruch 1991/92 – blieben diese die zentralen Verursacher der schlechten wirtschaftlichen und sozialen Lage in Entwicklungsländern.
- Die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer Umgestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen blieben in den Dokumenten bis einschließlich 1986 präsent. 1987/88 wurden sie vom „Geist der Partnerschaft“ überlagert, der die Interessensgegensätze zwischen „Nord“ und „Süd“ rhetorisch aufhob. Die Entwicklungsländer spielten ab dann kaum mehr eine Rolle als Forderungen stellende Gruppe (Ausnahmen finden sich in den Dokumenten aus den Jahren 1991/92).
- Die Strukturanpassungsmaßnahmen der IFIs wurden bis einschließlich 1986 vorwiegend negativ bewertet. 1987 änderte sich dies. Ab dann galten Strukturanpassungsmaßnahmen als alternativlos für den wirtschaftlichen Gesundungsprozess. Zwar wurde hin und wieder Kritik laut – z.B. setzte man sich im 3JP aus 1993 mit den sozialen Folgekosten auseinander –, an der grundsätzlichen Stoßrichtung der Programme wurde aber nur 1991/92 kurz gezweifelt.
- Die Keimzelle für die politische Konditionalität findet sich im Bericht von 1988. Ein expliziter Bestandteil der Dokumente wurde sie aber erst 1992. Im weiteren Verlauf der 90er-Jahre wurde der „Policy Dialogue“ immer zentraler. Er wurde nicht nur Bedingung für die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch ein Bestandteil ebendieser (z.B.: in den Sektoren Dezentralisierung und Rechtsstaatlichkeit).

- Bereits im Bericht von 1985 wurde erkennbar, dass den Regierungen der Entwicklungsländer bei der Projektumsetzung genauer als 1981/82 auf die Finger geschaut wurde.⁴³⁸ Ein Übergehen der Regierungen der Entwicklungsländer bei der Projektgestaltung wurde programmatisch 1988 möglich. Jene Formulierung, die in den 80ern, den hohen Stellenwert der nationalen Regierungen bei Entwicklungszielen und –strategien betont hatte, wurde 1993 gestrichen. Spätesten ab dann waren es rhetorisch vor allem Wünsche, Strategien und Ziele der Gebergemeinschaft, die das Planen anleiteten. Die Regierungen der Entwicklungsländer wurde bei diesem Planen lediglich ein Mitspracherecht eingeräumt.

⁴³⁸ Dass diese Entwicklung eigentlich nicht in einem Atemzug mit den übrigen Faktoren genannt werden sollte, die die Handlungsspielräume der Regierungen beschränkten, wird weiter unten noch besprochen werden.

Erklärung der Ergebnisse: Die Rolle von österreichischen Entscheidungsträgern im nationalen und internationalen Kontext

Nur knapp zwanzig Jahre – und doch liegt eine ganze Welt zwischen den Dokumenten aus 1981 und 2000: Wie lassen sich die deutlichen Veränderungen in den Dokumenten zwischen 1981 und 2000 erklären? Welche österreichischen Akteure nahmen Einfluss auf den Positionswechsel? Wie reagierten sie auf welche international wirksamen theoretischen und strategischen Strömungen? Wie können die lange Kontinuität zwischen 1981 und 1986, wie der Bruch 1987, wie die 1991/92 festgestellten Widersprüchlichkeiten, wie die neue Kohärenz ab 1993 erklärt werden?

Die theoretische Brille, mit der ich auf die Akteure und ihr Tun blicken will, stammt aus der historischen Anthropologie. Diese „unterstellt dem Menschen zwar keine völlige Autonomie im Handeln, als wäre er Herr der Dinge, sie sieht ihn aber auch nicht als den Dingen in der Welt völlig ausgelieferten Spielball der Ereignisse an.“⁴³⁹ Auch wenn die Handlungsspielräume kleinstaatlicher Akteure in einem so stark international geprägten Feld wie jenem der Entwicklungspolitik gering sind, so sind sie doch auf jeden Fall vorhanden. Dies versuche ich auf den nächsten Seiten zu zeigen.

1981-1986: Unveränderte Standpunkte trotz wachsenden Gegenwindes

Wie wir im vorhergehenden Kapitel gesehen haben, beharrten die Autoren der Dokumente bis 1986 im wesentlichen auf der „entwicklungsländerfreundlichen“ Linie des 3JP von 1981. Das ist insofern erstaunlich, als sich in diesen Jahren die internationalen Kräfteverhältnisse und entwicklungspolitischen Positionen drastisch veränderten. In der Weltbank kam es schon Ende der 70er-Jahre zum neoliberalen Schwenk, der im Kapitel „Entwicklungstheorien und Entwicklungsstrategien“ ausführlich thematisiert worden ist. Gleichzeitig wurde diese UN-Sonderorganisation Anfang der 80er-Jahre zur international diskursmächtigsten in entwicklungspolitischen Fragen, während die UN-Haupt- und Nebenorganisationen, in denen keynesianische und dependenztheoretisch inspirierte Positionen vorherrschten, stark an

⁴³⁹ Richard van Dülmen, *Historische Anthropologie. Entwicklung, Probleme, Aufgaben* (Köln/Weimar/Wien 2000), S. 33.

Einfluss verloren.⁴⁴⁰ Rasch bekannten sich die wichtigsten Industrieländer und damit auch das DAC der OECD zu den von den IFIs vertretenen marktfundamentalistischen Konzepten.⁴⁴¹ (In der deutschen Entwicklungspolitik zum Beispiel wurde die konservative Wende mit dem Amtsantritt von Helmut Kohl 1982 wirksam.)⁴⁴² Globale Verhandlungen über die Umgestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehörten nach dem Scheitern der Konferenz von Cancún 1982 der Vergangenheit an.⁴⁴³ Die spärlichen Relikte der Verhandlungen der 60er- und vor allem der 70er-Jahre, zum Beispiel Rohstoffabkommen mit der EG, wurden schrittweise an die Interessen der Industrieländer angepasst.⁴⁴⁴ Während der

⁴⁴⁰ Vgl.: Küblböck, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion, S. 28f.

⁴⁴¹ Im Development Co-operation Review des DAC von 1984 heißt es etwa: „*Economic recovery in the next several years can best be assisted in the context of structural adjustment programmes designed with the help of the World Bank and the IMF. Where such a framework of policies and measures to accelerate economic growth is not in place, its adoption or completion should be advocated and assisted by development institutions.*“ (OECD, Development Co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1984 Review (Paris 1984), S. 33).

Die Rückkehr von internen Faktoren für Unterentwicklung kommt in folgendem Zitat aus demselben Dokument zum Ausdruck: „*Perhaps the most valuable developmental achievement has been the accumulation of experience from trial and error. Trials have been plentiful in political climates of recurrent instability, tribalism, conflicts and massive refugee movements, cultural environments inhospitable to change and in some instances inclined to fatalism, and physical environments of fragile soils, widely occurring drought and enormous distances. To these handicaps was added a legacy of transport and communications systems geared to the needs of the metropolitan powers and excessive dependence on a few exportable commodities vulnerable to extreme changes in international markets. Other handicaps were self-made: waste of human resources and the penchant of the first generation of impatient political leaders to try statist approaches to the organisation and control of economic activity, from production to input supply to marketing and pricing. Foreign advisers also have committed their share of errors, and development finance and export credits have supported some large projects of low or negative developmental value. Lately the industrial nations' prolonged recession imposed other handicaps on African economies.*“ (Ebenda, S. 11 f.) Die Lösung des Problems aus der Sicht der Autoren (Strukturanpassungsprogramme) werden in diesem Dokument als Folge eines „wachsenden Realismus“ vonseiten afrikanischer Akteure interpretiert: „*The shortcomings of African development strategies and of their execution are widely acknowledged, and with an increasing degree of concurrence on causes and remedies. What is less widely known is the growing realism and determination with which African regional institutions and many African governments are prescribing severe remedies and charting new courses. At the same time, and encouraged by this trend, international institutions and aid programmes are adopting new approaches and seeking to raise the effectiveness of their development efforts in Africa.*“ (Ebenda, S. 12.) (Zur Illustrierung der weltbankfreundlichen theoretischen Standpunkte des DAC hätte auch der Review von 1982 herangezogen werden können. Der Review von 1984 ist aber besonders aussagekräftig.)

⁴⁴² Vgl.: Dietrich Brauner, Die „Wende“ ist wirksam geworden. In: EPN (4/1984), S. 21.

⁴⁴³ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 104

⁴⁴⁴ Einer der größten Erfolge der Entwicklungsländer im Nord-Süd-Dialog war das Exporterlössicherungssystem STABEX (hauptsächlich für Agrarerzeugnisse), das mit dem ersten Lomé-Abkommen 1975 eingeführt wurde. 1979 trat das SYSMIN-System hinzu, das für mineralische Stoffe galt, dessen Konditionen sich für die Entwicklungsländer aber analog zum realpolitischen Machtverlust schon deutlich ungünstiger gestalteten. Die historischen Zugeständnisse von Lomé I wurden mit Lomé III (1984) und Lomé IV (1989) noch weiter ausgehöhlt. (Vgl.: Kunibert Raffer, Die EU und Afrika. Eine wirtschaftliche Beziehungsgeschichte. In: Walter Sauer (Hg.), Vom Paradies zum Krisenkontinent. Afrika, Österreich und Europa in der Neuzeit (Wien 2010), S. 85ff.) STABEX

Nord-Süd-Dialog also längst an sein Ende gekommen war, verwendeten die Autoren der 3JP noch immer sein Vokabular. Sie lehnten sich selbst 1986 noch an UNCTAD-Positionen an⁴⁴⁵, die international bereits marginalisiert waren. Diese (nach heutigen Gesichtspunkten) äußerst rebellische Haltung gegenüber dem transatlantischen Mainstream verlangt nach einer Erklärung.

Ein wesentlicher Faktor sind sicherlich die unveränderten entwicklungspolitischen Standpunkte bei den politisch Verantwortlichen: Die Agenden lagen bis Ende 1986 in der Hand von SPÖ-Politikern, die bis zumindest Ende 1984 der entwicklungspolitischen Linie Kreiskys verpflichtet blieben. Dies bedeutete eine kritische Distanz zur Politik der US-Regierung, wie sie zum Beispiel 1982 von Finanzminister Salcher zum Ausdruck gebracht wurde: Ihm schein, „daß die Amerikaner gewillt sind, gegenüber den Entwicklungsländern einen härteren Kurs zu steuern und ihre Vorstellungen von Wirtschaftspolitik und freier Marktwirtschaft auch außerhalb ihres Landes durchzusetzen.“⁴⁴⁶ Dagegen würden die Vertreter Österreichs ankämpfen⁴⁴⁷, der Gegenwind würde aber schärfer werden: „Andererseits habe ich den Eindruck gewonnen, daß manche Industrieländer – Namen möchte ich hier nicht nennen – nicht gegen die harte Linie der Amerikaner einzuwenden hatten (...).“⁴⁴⁸ Zwei Monate später sprach Salcher ausführlich über seine eigene Position in Bezug auf die Zukunft des Nord-Süd-Dialogs und malte dabei ein Drohszenario an die Wand, das sehr bald seinen Schrecken verlieren würde:

*„Ich bin davon überzeugt, daß innerhalb weniger Jahre der Nord-Süd-Konflikt an Bedeutung den Ost-West-Konflikt bei weitem übertreffen wird. Man muß sich etwa nur vorstellen, was es für die Weltwirtschaft bedeutete, wenn die Rohstofflieferanten – und das ist zu einem guten Teil die Dritte Welt – die Vorgangsweise der Öl-Lieferländer nachahmen wollten. Die historische Legitimation dafür möchte ich gar nicht bestreiten.“*⁴⁴⁹

und SYSMIN wurden schließlich auf Druck der WTO mit dem Abkommen von Cotonou 2000 abgeschafft und durch ein neues Instrument namens FLEX ersetzt, das nur kurzfristige Unterstützungen bei Exporteinbußen anbot. (Vgl.: Silvia Michal-Misak, Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit. In: Bea de Abreu Fialho-Gomes, Irmir Hanak, Walter Schicho (Hg.), Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen (Wien 2006), S. 239 f.)

⁴⁴⁵ Vgl.: UNCTAD, Trade and Development Report 1985 (New York 1985), S. 3 ff.

⁴⁴⁶ gs, Weltbank verschärft Nord-Süd-Konflikt. In: EPN (1/1982), S. 23.

⁴⁴⁷ Vgl.: Ebenda.

⁴⁴⁸ Ebenda.

⁴⁴⁹ EPN, „Statt Waffen nützliche Güter in die Dritte Welt. Interview mit Minister Dr. Herbert Salcher. In: EPN (3/1982), S. 7.

Der neue Außenminister Erwin Lanc⁴⁵⁰ wiederholte im Herbst 1983 auf internationalem Parkett (UNCTAD VI) die von Salcher geübte Kritik an der härteren Gangart der USA und anderer Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern. „Partiell vom Mainstream der OECD abweichend“⁴⁵¹ bekräftigte er auch die Forderung nach Lösungen, die nicht nur Marktkräften vertrauten.⁴⁵² (Von Teilen der in Opposition befindlichen ÖVP wurden zu diesem Zeitpunkt bereits gänzlich andere Positionen vertreten: In einem Leserbrief an die EPN schrieb Toni Wressnig vom Internationalen Büro der Österreichischen Volkspartei, dass Preisstabilisierung bei Rohstoffen unsinnig wären und auf überholten Theorien beruhten.⁴⁵³ Man müsste sich außerdem die Frage stellen, ob Maßnahmen, die Monokulturen rentabler machen würden, „nicht strukturkonservierend und damit in Wahrheit entwicklungshemmend wären.“⁴⁵⁴)

Ein Jahr zuvor, im Oktober 1982, hatte Ferdinand Lacina als neuer Staatssekretär die Entwicklungshilfeagenden vom verstorbenen Adolf Nußbaumer übernommen.⁴⁵⁵ In einem EPN-Interview präsentierte er seine entwicklungspolitischen Positionen, wobei der Nord-Süd-Dialog eine zentrale Rolle spielte. Neben der Befürwortung strukturalistischer Lösungsansätze⁴⁵⁶ sprach sich Lacina auch für möglichst große Handlungsspielräume für die Regierungen der Entwicklungsländer aus. Man könne „nicht davon ausgehen, daß der Norden ein Konzept für die Entwicklungsländer“⁴⁵⁷ habe. Es sei „auch nicht unsere Aufgabe von hier aus festzustellen, was die Bedürfnisse der Entwicklungsländer“⁴⁵⁸ seien. „Dies wäre eine neue Form der Bevormundung, die alte Formen ersetzt.“⁴⁵⁹ Lacina wies auch auf mögliche Schwierigkeiten in der Kooperation mit bestimmten Regierungen hin:

„Beobachter dieser Diskussion bezweifeln oft, daß Regierungen dieser oder jener Länder

⁴⁵⁰ Der Kurzzeit-Außenminister Erwin Lanc (1983-1984) war ein Vertrauter Kreiskys, der dessen außenpolitische Linie fortzuführen bereit war. Differenzen mit Bundeskanzler Sinowatz (u.a. auch wegen dem Beharren auf einem eigenständigen außenpolitischen Kurs Österreichs) führten bald zu seiner Ablöse. Nachfolger war 1984 der Sinowatz-Intimus Leopold Gratz, der als US-freundlich galt. (Vgl.: Michael Gehler, Österreichs Außenpolitik in der 2. Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Bd. 1 (Wien/München/Bozen 2005), S. 503ff.)

⁴⁵¹ Anselm Skuhra, UNCTAD VI: Ein Diskussionsbeitrag, aber kein Durchbruch. In: EPN (10/1983), S. 26.

⁴⁵² Vgl.: Ebenda.

⁴⁵³ Vgl.: Toni Wressnig, Zweifel am Rohstofffonds. In: EPN (1/83), S. 2

⁴⁵⁴ Ebenda, S. 3.

⁴⁵⁵ Vgl.: Stefan Schennach/Martin Jäggle/Bernd Sibitz, Für einen partnerschaftlichen Dialog. Interview mit Staatssekretär Dkfm. Lacina. In: EPN (1/1983), S. 7.

⁴⁵⁶ Vgl.: Ebenda.

⁴⁵⁷ Ebenda.

⁴⁵⁸ Ebenda.

⁴⁵⁹ Ebenda.

*tatsächlich die Interessen ihrer Völker artikulieren. Aber es geht wohl nicht anderes, als daß von Regierungsebene her dieser Dialog mit Regierungen geführt werden muß. Überdies müssen wir auch ein wenig von dem Hochmut verlieren, zu wissen, wie politische Systeme in den Entwicklungsländern auszusehen haben, zu wissen, welches die tatsächlichen Interessen der Bevölkerung sind.*⁴⁶⁰

Lacina blieb bis Ende 1984 politisch für die Entwicklungshilfe verantwortlich. Obwohl sich für seine Amtszeit keine weiteren Aussagen finden lassen, kann doch davon ausgegangen werden, dass sich seine Ansichten in den zwei Jahren nach dem Interview nicht fundamental geändert haben werden.

Anfang 1985 wanderte die Sektion Entwicklungshilfe ins Außenamt und Minister Gratz (SPÖ) übernahm die Agenden. Die mit Gratz einsetzende Hinwendung zur EG⁴⁶¹ ist im Interview mit den EPN erkennbar.⁴⁶² Gratz hatte nicht vor, die Sonderrolle Österreichs auf internationalem Parkett weiter zu pflegen. Von den EPN gefragt, ob Österreich internationale Akzente setzen würde, um der „jungen Demokratie in Nicaragua zu helfen“⁴⁶³, antwortete Gratz:

„Nicaragua braucht von anderen Staaten weniger demonstrative Schritte, sondern die Unterstützung von jenen Staaten, die die Möglichkeit haben, als Freunde mit den Vereinigten Staaten zu sprechen. Ich glaube, daß dies erfolgversprechender ist.“⁴⁶⁴

Von den Nord-Süd-Dialog-Standpunkten Lacinas war Gratz weit entfernt. Der Ton war deutlich nüchterner. Überwachung des Mitteleinsatzes sei ihm ein wichtiges Anliegen.⁴⁶⁵

Gratz verteidigte zwar die Entwicklungshilfe in Nicaragua, meinte aber einschränkend:

*„Nicaragua ist sicher nicht ein Musterland für eine gewachsene Demokratie.“*⁴⁶⁶

Dass sich diese etwas kritischere Haltung gegenüber den Regierungen der Entwicklungsländer des politisch Verantwortlichen ab 1985 nicht in den 3JPs widerspiegelt, lässt sich auf sektionsinterne Kontinuitäten zurückführen. Seit Anfang der 80er-Jahre sei die Sektion stark von ehemaligen Entwicklungshelfern mit großen Sympathien für fortschrittliche

⁴⁶⁰ Ebenda.

⁴⁶¹ Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 56.

⁴⁶² Vgl.: Martin Jäggle/Stefan Schennach, EPN Gespräch ... mit Außenminister Leopold Gratz. In: EPN (5/85), S. 12-14.

⁴⁶³ Ebenda, S. 14.

⁴⁶⁴ Ebenda.

⁴⁶⁵ Vgl.: Ebenda, S. 13.

⁴⁶⁶ Ebenda, S. 14

linke Bewegungen⁴⁶⁷ in der Dritten Welt geprägt gewesen, wie sich Günther Stachel im Interview erinnert.⁴⁶⁸ Dies machte sich auch in EPN-Beiträgen bemerkbar, etwa in einem Gespräch mit Sektionsleiter Erich Wittmann 1983, in dem dieser ankündigte, mit „Ländern, die eine Politik des sozialen Ausgleichs anstreben, enger zu kooperieren, wie Kap Verde, Nicaragua, Mozambique“⁴⁶⁹; oder in einem Artikel von Josef Pernerstorfer aus dem Jahr 1984, in dem dieselben Länder positiv hervorgehoben und „auf die berechtigten Forderungen der Entwicklungsländer“⁴⁷⁰ hingewiesen wurde. Der als tiers-mondiste bekannte Pernerstorfer war bis 1986 Leiter der Abteilung „Allgemeine Angelegenheiten“, bevor er als Entwicklungshilfeattaché nach Nicaragua ging.⁴⁷¹ Der Schluss liegt nahe, dass die Sympathien für emanzipatorische, im weitesten Sinne linke Bewegungen innerhalb der Sektion mit einer Bevorzugung cepalinisch bzw. dependenztheoretisch inspirierter Herangehensweisen einhergingen.

Ein weiterer Faktor, der die lange Kontinuität in den Dokumenten teilweise erklären kann, sind die noch möglichen Bündnisse auf DAC-Ebene. Bis weit in die 80er-Jahre hinein standen viele like-minded-countries weiterhin zu den theoretischen und strategischen Standpunkten der 70er-Jahre. Erst in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre schlossen sich diese Länder den Weltbank und OECD-Positionen an.⁴⁷² (Die skandinavischen Länder taten dies zum Beispiel im Jahr 1987⁴⁷³, interessanterweise im selben Jahr wie Österreich [siehe unten].)

Eine wesentliche Rolle spielten sicherlich auch die österreichischen NGOs, die in den 80ern sehr progressive Standpunkte einnahmen, wie aus den EPN-Artikeln hervorgeht, und die durch den Beirat auch die Möglichkeit hatten, auf die Dreijahresprogramme Einfluss zu nehmen. Laut Helmuth Hartmeyer war Mitte der 80er-Jahre dreiviertel des Beirats „pro-NGO“, „pro-fortschrittlich“ eingestellt, der Kreisky-Tradition verpflichtet.⁴⁷⁴ Diese „pro-fortschrittliche“ Haltung kennzeichnete nicht nur die nicht-kirchlich-gebundenen NGOs: Herta Pammer von der Koordinierungsstelle für Internationale Entwicklungsförderung der Österreichischen Bischofskonferenz schrieb zum Beispiel über das Dreijahresprogramm von

⁴⁶⁷ Was die Beamten und die politisch Verantwortlichen unter „fortschrittlich“ verstanden, müsste man im Einzelfall nachprüfen. Mit der Sowjetunion sympathisierende Regierungen fielen im Regelfall nicht darunter. Ausnahmen bestätigten die Regel: z.B. wurde 1980 ein Kredit an Kuba vergeben. (Vgl.: Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 257)

⁴⁶⁸ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁴⁶⁹ Martin Jäggle, Stefan Schennach, Bedürfnisorientierte Entwicklungspolitik. Interview mit Sektionsleiter Erich Wittmann. In: EPN (5/1983), S. 18.

⁴⁷⁰ Josef Pernerstorfer, Unsere Entwicklungshilfe kann sich sehen lassen!, In: EPN (4/1984), S. 16.

⁴⁷¹ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁴⁷² Vgl.: Stokke, The UN and Development, S. 319.

⁴⁷³ Vgl.: Ebenda.

⁴⁷⁴ Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

1981:

„Das Dreijahresprogramm 1982 bis 1984 stellt insgesamt gesehen eine spürbare Verbesserung gegenüber den früheren Dreijahresprogrammen dar. Viele Vorschläge der Beiratsmitglieder wurden berücksichtigt, insbesondere wurden die Projektkriterien für bilaterale Entwicklungshilfe, wie sie von einem Beiratskomitee ausgearbeitet wurden, voll übernommen.(...) Österreich sollte es sich leisten, progressive Entwicklungspolitik zu verfolgen und sich nicht so oft – wie es im Dreijahresprogramm zum Ausdruck kommt – hinter den Kompromißformeln der internationalen Organisationen verstecken. Ein kritisches Verhältnis zu manchen internationalen Organisationen und deren defacto-Entwicklungspolitik wäre angebracht, etwa zur doppelzüngigen Politik der Weltbank oder hinsichtlich der meist fruchtlosen Mammutkonferenzen (...).“⁴⁷⁵

Für die sich im Bericht von 1985 abzeichnende Änderung bezüglich der Handlungsspielräume bei der konkreten Gestaltung der Entwicklungshilfe (Abkehr vom „Nachfrage-Prinzip“⁴⁷⁶) kann als Erklärung nur eine Hypothese angeboten werden. Vermutlich hatte diese Änderung etwas mit der Professionalisierung der österreichischen Entwicklungshilfeverwaltung in den 80er-Jahren zu tun. Die Sektion war ab Anfang der 80er-Jahre zunehmend von Fachleuten, von Praktikern der Entwicklungshilfe geprägt (ein Beispiel hierfür ist der Agraringenieur Günther Stachel).⁴⁷⁷ Diese versuchten wahrscheinlich, die Projekte stärker als bisher auf ihren entwicklungspolitischen Nutzen hin zu untersuchen und zu fragen, ob sie mit den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Sektion vereinbar waren. Kollisionen mit dem „Nachfrage-Prinzip“ wären auf diese Weise logisch. Diese Professionalisierung wäre prinzipiell nicht unvereinbar mit progressiven, dependenztheoretisch inspirierten Herangehensweisen. Günther Stachel meint zum Beispiel an einer Stelle des Interviews, dass die Beamten in der Projektabteilung der Sektion immer auf die Interessen der Entwicklungsländer geschaut hätten, zum Beispiel, ob bei einem Projekt auch genügend einheimische Kapazitäten gestärkt werden würden.⁴⁷⁸ Das sei dann

⁴⁷⁵ Herta Pammer, o.T., In: EPN (10/81), S. 17

⁴⁷⁶ Siehe „Erster Untersuchungsschritt“. Das „Nachfrage-Prinzip“ ist eine Wortschöpfung des Autors dieser Arbeit. Damit ist gemeint, dass Projekte auf Wünschen und Vorstellungen der Regierungen der Entwicklungsländer basieren, und dass bei der Ausarbeitung auf nationale oder regionale Entwicklungspläne Rücksicht genommen wird, wie das laut den Dokumenten Anfang der 80er-Jahre der Fall war.

⁴⁷⁷ Vgl.: Otto Winkler, Die Entwicklungshilfe Österreichs. Anspruch und Wirklichkeit. In: EPN (4/1988), S. 50.

⁴⁷⁸ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

„angewandte Ideologie“ gewesen – eine Art Beitrag zur Überwindung von Dependenz.

1987-1990: Die „Wende“ unter ÖVP-Ägide

1987 kam es zu deutlichen Veränderungen in den Dokumenten (siehe Kapitel „Zäsuren“): Die Sprache und die Positionen des Nord-Süd-Dialogs wurden aufgegeben, interne Faktoren für Unterentwicklung spielten erstmals eine prominente Rolle. Mit dem Bericht von 1988 wurde die neoliberale Kehrtwendung offensichtlich: „Gemeinsames Wachstum“, nicht globale Umverteilung, sei der Schlüssel zum Erfolg. Wie ist diese entwicklungspolitische 180-Grad-Wendung in so kurzer Zeit erklärbar?

Der wichtigste Faktor war mit Sicherheit der Amtsantritt von Alois Mock (ÖVP) als Außenminister 1987. Die SPÖ unter Franz Vranitzky hatte das Ressort an den neuen Koalitionspartner abgegeben.⁴⁷⁹ Damit wechselten die Entwicklungshilfe-Agenden von der SPÖ zur ÖVP, was einen eindeutigen Bruch mit den entwicklungspolitischen Grundsätzen von Bruno Kreisky⁴⁸⁰ zur Folge hatte. Die Wende kam allerdings im ersten Jahr auf Taubenfüßen. Mock kündigte zwar eine neue Schwerpunktsetzung an⁴⁸¹, die Autoren der EPN wirkten 1987 allerdings noch nicht besonders beunruhigt. Man hoffte darauf, dass die „Hardliner“ innerhalb der ÖVP, allen voran Andreas Khol, gegenüber den konsensorientierten Kräften (v.a. Heribert Steinbauer), das Nachsehen haben würden, was 1987 auch der Fall zu sein schien: Die Entwicklungshilfe für Nicaragua wurde fortgesetzt und Mock entschied sich dafür, den Schwerpunkt „ärmste Länder“ weiter zu verfolgen.⁴⁸² (Andreas Khol plädierte hingegen auf einen Abbruch der Kooperation mit Nicaragua, das er einmal sogar mit Hitler-Deutschland verglichen hatte.⁴⁸³ Außerdem wollte er einen Fokus auf Schwellenländer legen,

⁴⁷⁹ Bruno Kreisky war darüber schwer verärgert, handelte es sich doch um ein Ressort, das ihm überaus wichtig gewesen war. (Vgl.: Michael *Gehler*, Österreichs Außenpolitik in der 2. Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Bd. 2 (Wien/München/Bozen 2005), S. 511.)

⁴⁸⁰ Kreisky blieb übrigens auch in der Pension seinen Überzeugungen treu, wie aus einem 1987 erschienen EPN-Interview hervorgeht. In diesem kritisierte er die Politik der USA und der Weltbank und präsentierte seinen Lösungsansatz für die Schuldenkrise: „Akzeptieren, daß sie [die Entwicklungsländer] nicht zahlen können! Und es ist auch nicht einzusehen, warum sie zahlen sollen. Denn ihre Verschuldung ist seinerzeit durch den Dollarkurs gestiegen, durch die Zinssteigerung in den Vereinigten Staaten – eine Folge des gewaltigen Defizits des Staates, das wiederum bedingt ist durch die gewaltigen Rüstungsausgaben.“ (Vgl.: Werner *Hörtner*/Stefan *Schennach*, „Die einzige Antwort: nicht zahlen“. Gespräch mit Bruno Kreisky. In: EPN (1/1987), S. 12f.)

⁴⁸¹ Vgl. z.B.: Margaretha *Kopeinig*, Kommt die Wende? In: EPN (5/1987), S. 36.

⁴⁸² Vgl.: Martin *Jäggle*, Rotstift für Entwicklungshilfe. In: EPN (10/1987), S. 3.

⁴⁸³ Vgl.: *o.V.*, Entwicklungshelfer melden sich zu Wort. In: EPN (10/1984), S. 14.

die für die österreichische Wirtschaft interessanter waren als die least developed countries.⁴⁸⁴) Ende 1987 änderte sich die Lage allerdings und die Konservativen bekamen Auftrieb. Mock hatte im April 1987 ein strategisches Papier zur „Neubewertung“ der österreichischen Entwicklungshilfe in Auftrag gegeben. Die Arbeitsgruppe dazu wurde von Andreas Khol eingesetzt und vom ehemaligen Weltbankmitarbeiter Viktor Sertic geleitet.⁴⁸⁵ In ihr befanden sich ausschließlich ÖVP-Beamte und ÖVP-nahe Experten, die Mitarbeiter der Sektion wurden nicht miteinbezogen.⁴⁸⁶ Im Dezember 1987 lag diese „Neubewertung“ vor. Das Papier schlug acht Maßnahmen vor, die zu einer Verbesserung der österreichischen Leistungen führen sollten.⁴⁸⁷ Darunter befand sich unter anderem die Forderung nach einer Konzentration auf weniger Länder, was bei den NGOs die Befürchtung aufkommen ließ, dass Nicaragua von der Empfängerliste gestrichen werden sollte.⁴⁸⁸ Die Neubewertung sah außerdem eine neues Exportkreditsystem vor, das an die Interessen der österreichischen Wirtschaft angepasst und für Programme in Schwellenländern verwendet werden sollte, was bei den armutsorientierten NGOs mit wenig Begeisterung aufgenommen wurde.⁴⁸⁹ Umso freudiger reagierten dafür Vertreter der Industrie und der Wirtschaftskammer auf das Papier.⁴⁹⁰ Die konservativen Kräfte wurden innerhalb der ÖVP in entwicklungspolitischen Fragen dominant – Andreas Khol gab in einem Interview Anfang 1988 einen großzügigen und unverstellten Einblick in die Anliegen dieser Gruppe: „Ich will eine Mischung von Wirtschaft und Partnerschaft (ist gleich Solidarität). Beides ist vereinbar.“⁴⁹¹ Und weiters:

„Wir müssen der [österreichischen] Wirtschaft klar machen, welche ungeheuren Ressourcen sie sich vergibt, menschlicher und finanzieller Natur, wenn sie nicht in den Markt einsteigt. Wenn ich mir aber die entwicklungspolitische Werbung, wo z.B. zu einer Fiesta mit den neuesten Enthüllungen über die Schandtaten des CIA in Nicaragua eingeladen wird, so ist

⁴⁸⁴ Vgl.: Jäggle, ebenda.

⁴⁸⁵ Vgl.: Ebenda.

⁴⁸⁶ Vgl.: Adalbert Krimms, Neubewertung oder Wende. Entwicklungshilfe im Gespräch. In: EPN (3/1988), S. 5., siehe auch: Adalbert Krimms, Die österreichische staatliche Entwicklungshilfe. In: Walter Sauer (Hg.), Wir und die Dritte Welt (Wien [u.a.] 1988), S. 51.

⁴⁸⁷ Vgl.: Ebenda, S. 6

⁴⁸⁸ Vgl.: Ebenda.

⁴⁸⁹ Vgl.: Ebenda.

⁴⁹⁰ Vgl.: Ebenda.

⁴⁹¹ Martin Jäggle/Stefan Schennach, „Wo gehobelt wird, fallen Späne“. Interview mit ÖVP-Abgeordneten Andreas Khol. In: EPN (3/1988), S. 12. Die Kritik der konservativen Kräfte innerhalb der ÖVP richtete sich gegen die innerösterreichische Bildungsarbeit der nicht-kirchlich gebundenen NGOs. Die Ausgaben für diese Bildungsarbeit seien zu hoch, sie würde den Betroffenen in der Dritten Welt nichts nützen und außerdem hielte der „sozialromantisch-linke Geruch“ (© Andreas Khol) die österreichische Wirtschaft davon ab, sich stärker in der EZA zu engagieren. Vgl.: Ebenda, S. 8.

*dies die falsche Werbung.*⁴⁹²

Höchst interessant ist auch Andreas Khols Begründung für die Forderung nach verstärkter Kooperation mit Schwellenländern:

*„Wir leisten im Augenblick in der Relation zu den wenigsten entwickelten Ländern zu wenig an Mittelstandsförderung. Die Hilfe für letztere läuft de facto auf die Förderung der Subsistenzwirtschaft hinaus. Für Demokratie und Menschenrechte bedarf es aber eines Mittelstandes. Ohne besitzenden Mittelstand gibt es keine Demokratie.“*⁴⁹³

Zur selben Zeit wurde auch die Sektion von tiefgreifenden Veränderungen erfasst. Schon 1987 kam es zu einigen Rochaden, unter anderem verließ Josef Pernerstorfer die Abteilung „Allgemeine Angelegenheiten“ (siehe oben). Neuer Leiter wurde der Diplomat Walther Lichem – auch Sozialdemokrat und tiers-mondiste wie Pernerstorfer, in vielen Fragen aber durchaus ein „Mainstream“-Außenpolitiker, wie sich Günther Stachel erinnert.⁴⁹⁴ Gut möglich, dass die theoretische Umorientierung, die 1987 erfolgte, nicht nur auf die neue konservative politische Führung, sondern auch auf die „pragmatischere“, eher OECD-konforme Sichtweise von Lichem zurückzuführen ist. Die radikale Kehrwendung, wie sie im Bericht von 1988 ersichtlich wird, erfolgte aber erst mit dem neuen Sektionschef Erich Hochleitner, der sein Amt Anfang 1988 antrat. Seine Bestellung ging laut Martin Jäggle wahrscheinlich auf eine Idee Andreas Khols zurück.⁴⁹⁵ Die Erinnerungen an Hochleitner lässt nicht nur Martin Jäggle und Helmut Hartmeyer, seine damaligen Kontrahenten, erschauern, sondern auch seinen ehemaligen „Mitarbeiter“ Günther Stachel. Diese Jahre seien „grauenhaft“ gewesen, meint Stachel im Interview.⁴⁹⁶ Die Sektion sei zunehmend mit Parteigängern Hochleitners besetzt worden. Der neue Sektionschef habe eine „Kreuzzugsmentalität“ gehabt, sein Ziel sei es gewesen, den Kommunismus und all seine von ihm als solche erkannten Ausläufer und Ableger zu bekämpfen. Das soziale „Wischiwaschi“ habe ihn gestört, wo kein Kuchen wäre, gäbe es nichts zu verteilen, so seine Meinung. In diesem Sinne sei sein erklärtes Ziel gewesen, Wachstum zu fördern und die Wirtschaft stärker in die Entwicklungshilfe einzubinden. Mitarbeiter, die sich nicht auf seiner Linie befunden hätten, wie zum Beispiel auch Stachel selbst, seien von Hochleitner und seinen Verbündeten

⁴⁹² Ebenda.

⁴⁹³ Ebenda.

⁴⁹⁴ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁴⁹⁵ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁴⁹⁶ Vgl.: Ebenda.

„drangsalisiert“ worden. Die operativen Strukturen in der Sektion hätten Hochleitner gestört. Die Projektabteilung habe aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen Entscheidungen vorbereitet. Dies habe Hochleitners Handlungsspielraum eingeschränkt. Deswegen habe er versucht, Expertenwissen auszulagern, und zwar durch die Gründung der adc (austrian development cooperation, Anm. [im Nahverhältnis zur Bundeswirtschaftskammer]⁴⁹⁷), die zunehmend auch Projektbegutachtungen durchführen hätte sollen. Später sei es zu einer Gegenbewegung gekommen, doch das ganze sei schon „ziemlich auf Schiene“ gewesen, meint Stachel. Nicht nur die Konsulenten hätten dort angesiedelt werden sollen, sondern auch die Durchführung hätte verstärkt in den Händen der adc liegen sollen. In kürzester Zeit sei die adc eine der größten „NGOs“ gewesen.

Kaum im Amt habe Hochleitner auch einen Feldzug gegen die nicht kirchlich gebundenen NGOs zu führen begonnen, die er vom Geld abzuschneiden versucht habe, was teilweise auch gelungen sei, wie sich Helmuth Hartmeyer erinnert.⁴⁹⁸ Hauptziel der Angriffe sei der ÖIE, der Österreichische Informationsdienst für Entwicklungspolitik, gewesen, dessen Mitarbeiter Hochleitner laut Martin Jäggle als „Agenten Moskaus“ bezeichnete.⁴⁹⁹ Hochleitner habe die üblichen administrativen Tricks benützt, um den ÖIE „kleinzukriegen“.⁵⁰⁰ Dabei (und in anderen Angelegenheiten) habe er auch immer wieder seine Befugnisse überschritten, wie alle drei Interviewpartner angeben.⁵⁰¹ Für Jäggle ist Hochleitner ein Beispiel für ein systemisches Problem.⁵⁰² In Österreich werde die politische Realität von der Administration bestimmt. Für die Entwicklungspolitik als besonders randständiges Gebiet treffe dies besonders stark zu. Hochleitner, meint Jäggle, habe ja keinen politischen Auftrag gehabt, die „Agenten Moskaus“ zu bekämpfen.

Unter Hochleitner wandelten sich auch die programmatischen Dokumente. Der Bericht von 1988 enthält viele Passagen, die den „ÖVP-Strategien einer Neuorientierung der Entwicklungshilfe“ entnommen worden waren, einem im Juli 1988 von Alois Mock vorgestellten Papier, das auf der „Neubewertung“ vom Dezember 1987 fußte.⁵⁰³ Unter anderem findet sich in diesem Papier auch die Keimzelle für die politische Konditionalität („Hunger- und Nothilfe soll unabhängig von politischen System des Empfängerlandes

⁴⁹⁷ Hödl, Österreich und die Dritte Welt, S. 224. Zur Genese der adc siehe: Jacqueline Thalberg, Im Dienst der Sache? Veränderungen im und um das Außenamt. In: EPN (12/1989), 31/32.

⁴⁹⁸ Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

⁴⁹⁹ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵⁰⁰ Vgl.: Ebenda.

⁵⁰¹ Vgl.: Ebenda. Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang. Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵⁰² Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵⁰³ Vgl.: o. V., Eigenständige Partner gewinnen. ÖVP-Strategien einer Neuorientierung der Entwicklungshilfe. In: EPN (9-10/1988), S. 33.

gewährt werden.⁵⁰⁴). Das 3JP von 1988 wurde aufgrund von Protesten des Beirats vom Ministerrat nicht beschlossen und erschien deshalb auch niemals.⁵⁰⁵ Eine Stellungnahme des vom ÖIE organisierten Nord-Süd-Forums zu diesem 3JP gibt Einblicke in die neoliberalen Positionen des Dokuments: Die negativen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Mehrheit der Menschen in den Entwicklungsländern durch die Strukturanpassungsprogramme würden im Entwurf...

„(...) nicht nur geleugnet, sondern in ihr Gegenteil verkehrt, was angesichts der vielen Hungertoten unüberbietbarer Zynismus ist. / Diese Einstellung kommt insbesondere im folgenden Satz zum Ausdruck – ‚Wenngleich Anpassungen soziale Kosten mit sich bringen, so läßt sich doch in der Regel sagen, daß sie auf eine Besserstellung der ärmsten Gruppen (Arbeitslose, Kleinbauern) zu Lasten der städtischen Oberschicht und des Mittelstandes abzielen‘ (Seite 118) –, prägt aber auch weitgehende Teile des gesamten Programms.“⁵⁰⁶

Eva Kreisky schrieb Mitte 1988 einen Artikel über den österreichischen „Neo-Entwicklungskonservatismus“, in dem sie das Ausgrenzen „eigenständiger“, „unbequemer“, „ungewollter“ Entwicklungswege⁵⁰⁷ im Rahmen des marktwirtschaftlichen Denkens thematisierte:

„Neue Herren stürmen das Land: die kleine radikale Minderheit der Marktideologen, die genau das den Marktgesetzen anheimstellen will, für das eben diese Markt,logik‘ verantwortlich zeichnet, nämlich die Abdrängung von Menschen in die Armut, in der ‚Dritten Welt‘ ebenso wie bei uns.“⁵⁰⁸

Die Veränderungen in den Programmen ist mit Sicherheit auf den direkten Einfluss von Hochleitner zurückzuführen. Eventuell war er auch selbst als Verfasser tätig (für das 3JP

⁵⁰⁴ Ebenda.

⁵⁰⁵ Die Proteste richteten sich gegen die beschriebene Neuorientierung der ÖEZA unter Sektionschef Hochleitner. Zudem wehrten sich die Mitglieder gegen eine neue Geschäftsordnung, die die ohnehin nicht besonders großen Mitspracherechte des Beirats weiter beschneiden sollte. Im April 88 verlässt ein Großteil der Mitglieder unter Protest eine Sitzung des Beirats. Vgl.: o.V., Chronologie der Ereignisse. In: EPN (3/1990), Beilage S. IV. Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

⁵⁰⁶ o.V., „Dreijahresprogramm unannehmbar. Nord-Süd-Forum appelliert an Ministerrat. In: EPN (7-8/1988), S. 38.

⁵⁰⁷ Eva Kreisky, Neo-Entwicklungskonservatismus. Smarte Rechtfertigungsideologie für österreichischen Egoismus und Provinzialismus. In: EPN (7-8/1988), S. 8.

⁵⁰⁸ Ebenda.

1991-1993 ist seine teilweise Autorenschaft verbürgt)⁵⁰⁹. Der eigentlich Zuständige für das 3JP 1988, Walther Lichem, habe unter Hochleitner zu leiden gehabt, erzählt Günther Stachel.⁵¹⁰ Aber nicht allzu lange: 1989 wurde der Diplomat Peter Wilfling Leiter der Grundsatzabteilung, der den Aussagen eines Interviews nach zu schließen mit Hochleitner eher auf einer Linie war: Aufgabe der von Hochleitner neu geschaffenen Programmabteilung sei es unter anderem auch, „Marktlücken für die österreichische EH“⁵¹¹ zu suchen, und stärker darauf zu schauen, „was andere ‚Geber‘ machen“⁵¹², so Wilfling. Die Geberkoordination war unter Hochleitner wesentlich zentraler als die Frage, was die Regierungen der Entwicklungsländer wünschten – auch wenn die Grundsätze und Kriterien aus den frühen 80ern in den Programmen annähernd dieselben blieben. Laut Martin Jäggle sei mit Hochleitner kein Nord-Süd-Dialog mehr möglich gewesen.⁵¹³ ‚Was solle man lang mit korrupten und desolaten Ländern reden? Besser wäre es, Leute zu schicken, die die Dinge dort auf Vordermann brächten.‘ Dies sei in etwa die Herangehensweise Hochleitners gewesen, erklärt Martin Jäggle.

Guten Einblick in die theoretischen Positionen des Sektionschefs bietet ein Beitrag, den Hochleitner den EPN Anfang 1990 zur Verfügung stellte. In dem Papier mit dem Titel „Die Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren“ präsentierte Hochleitner seine entwicklungspolitischen Leitlinien.⁵¹⁴ Die Kernaussagen entstammten dem Washington Consensus, aber auch die Anfänge der Good-Governance-Debatte machten sich darin bemerkbar. Der Text ist im wesentlichen eine leicht veränderte Fassung eines wichtigen DAC-Dokuments, das Anfang Dezember 1989 gemeinsam mit Weltbank, IWF und UNDP versabschiedet worden war.⁵¹⁵ Franz Nuscheler schrieb über diese Dokument:

„Es ist raffiniert und plump zugleich, wie die Forderungen nach Demokratie, Partizipation und sozialer Gerechtigkeit mit einer völlig unkritischen Rechtfertigung des Kapitalismus verquickt werden (...).“⁵¹⁶

Noch ärgerlicher fand Nuscheler, dass das Dokument trotz des „Zerfalls der Rohstoffpreise

⁵⁰⁹ Vgl.: Herbert *Berger*, Entwicklung durch Vermarktung. Zum neuen Dreijahresprogramm 1991-93. In: EPN (9/1990), S. 34 f.

⁵¹⁰ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵¹¹ *Thalberg*, Im Dienst der Sache?, S. 31.

⁵¹² Vgl.: Ebenda.

⁵¹³ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵¹⁴ Vgl.: Erich *Hochleitner*, Die Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren. In: EPN (3/1990), Beilage, S. I-III.

⁵¹⁵ Vgl.: Franz *Nuscheler*, Alter Wein in neuen Schläuchen? In: EPN (4/1990), S. 3.

⁵¹⁶ Ebenda.

und des wachsenden Protektionismus⁵¹⁷ von einer „Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen spricht“⁵¹⁸. Interessant sind die Änderungen, die Erich Hochleitner an den OECD-Formulierungen vornahm. Helmuth Hartmeyer stellte fest, dass wesentliche Themen herausgestrichen bzw. stark gekürzt worden waren, unter anderem der Fokus auf Armut und Umweltzerstörung.⁵¹⁹ Außerdem spielten NGOs im OECD-Papier eine gewichtige Rolle, ganz anders als im Hochleitner-Beitrag.⁵²⁰ Hartmeyers Schlussfolgerung aus diesen Veränderungen:

„Der Unterschied zwischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik (tätig im Dienste Österreichs) und Entwicklungspolitik (tätig im Dienste der Betroffenen) ist uns schon häufig vor Augen geführt worden. Botschafter Hochleitner macht jedoch besonders deutlich, daß die über all die Jahre geltenden Grundsätze und langfristigen Strategien der österreichischen Entwicklungshilfe (vgl. Annex Dreijahresprogramm 1990-92) wohl endgültig abgeschafft werden sollen.“⁵²¹

Hochleitners Text wurde später Bestandteil des 3JP 1991-93. Herbert Berger nahm dieses 3JP für die EPN unter die Lupe und entdeckte weitere Unterschiede zwischen den OECD-Formulierungen und jenen des Sektionschefs:

„Wenn auch der OECD-Text insgesamt ein eher neoliberales Konzept vertritt, so mahnt er doch deutlich die Verantwortung der Industrieländer ein, während das Dreijahresprogramm ständig von Versäumnissen und Fehlern der Entwicklungsländer spricht, die sich nicht genügend an die Weltwirtschaft anpassen, wo doch die angeblich ‚verbesserten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen‘ den Weg bereiten könnten.“⁵²²

Menschen würden in diesem 3JP nur als „Objekte der Wirtschaft, oder als Produktionsfaktoren“⁵²³ vorkommen, meinte Herbert Berger. (Erstaunlicherweise ist es gerade diese Neuorientierung unter Hochleitner – Fokus auf Wirtschaftswachstum –, die

⁵¹⁷ Ebenda.

⁵¹⁸ Ebenda.

⁵¹⁹ Vgl.: Helmuth Hartmeyer, Ideologische Verkürzungen. In: EPN (4/1990), S. 32.

⁵²⁰ Vgl.: Ebenda.

⁵²¹ Ebenda, S. 33.

⁵²² Berger, Entwicklung durch Vermarktung, S. 35.

⁵²³ Ebenda.

Günther Stachel im Nachhinein nicht nur negativ in Erinnerung ist.⁵²⁴ Die Auseinandersetzung mit Hochleitner sei insofern wichtig gewesen, als seine Perspektive geholfen habe, die Menschen in den ärmsten Ländern auch als Produktivkräfte zu erkennen und dahingehend Konzepte zu entwickeln. Die Sektion sei vorher zu stark im sozialen Bereich verhaftet gewesen. [Gemeint ist wohl, dass die wirtschaftliche Förderung von Individuen zu kurz gekommen sei, Anm. RKM] Auch die mit Hochleitner eingeführte Möglichkeit der Umgehung der nationalen Regierungen bei der Zusammenarbeit – die programmatischen Voraussetzungen dafür finden sich erstmals im Bericht von 1988 (siehe Kapitel „Zäsuren“) - bewertet Günther Stachel positiv⁵²⁵: Der Fokus auf Privatinitiativen sei lohnend gewesen. Zuvor habe man sich nur auf die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen konzentriert. Man habe zu sehr auf den Staat als Produzenten vertraut, was falsch gewesen sei. Diese Sichtweise habe sehr viele schlechte Projekte zur Folge gehabt. Der Staat solle beaufsichtigen, aber nicht als Produzent tätig sein, meint Stachel, womit er seine Nähe zu den Standpunkten der Neuen Institutionenökonomik andeutet [siehe Theorie-Kapitel].)

Die sich abzeichnende konservative Wende rief zahlreiche Kritiker auf den Plan. Laut Helmuth Hartmeyer hatten die Konservativen in der ÖVP versucht, die NGO-Szene zu spalten – in die die guten katholischen und in die schlechten laizistischen „sozialromantisch-linken“ (© Andreas Khol)⁵²⁶ NGOs, wobei die Angriffe vor allem dem ÖIE und seiner bildungspolitischen Arbeit in Österreich gegolten hatten. Diese versuchte Spaltung sei allerdings gescheitert, weil sich wichtige katholischen Gruppen (z.B.: der ÖED) mit dem ÖIE solidarisch gezeigt hätten und ihm beigetreten seien, was für Andreas Khol schmerzhaft gewesen sein müsse, wie Helmut Hartmeyer vermutet.⁵²⁷ Mit der Gründung eines Dachvereins, der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ) 1989⁵²⁸ hätten die entwicklungspolitisch engagierten NGOs gezeigt, dass man sich nicht auseinanderdividieren lasse. Man habe deutlich gemacht, dass die österreichischen NGOs an einer fortschrittlichen Entwicklungspolitik interessiert seien, so Helmuth Hartmeyer.

Die von den Konservativen versuchte Neuorientierung blieb in der Praxis auf halber Strecke stecken. Projekte in Nicaragua wurden weiterhin gefördert und bildungspolitische Arbeit in Österreich blieb ein Eckpfeiler der ÖEZA.⁵²⁹ Ausschlaggebend für das teilweise Scheitern der

⁵²⁴ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵²⁵ Vgl.: Ebenda.

⁵²⁶ Vgl.: *Jäggle/Schennach*, „Wo gehobelt wird, fallen Späne“, S. 8.

⁵²⁷ Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

⁵²⁸ Laut einem EPN-Artikel vom März 1990 wurde die AGEZ bereits im Juli 1988 gegründet (Vgl.: *o.V.*, Chronologie der Ereignisse, Beilage S. IV.)

⁵²⁹ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

Konservativen waren nicht nur die zahlreichen öffentlichen Proteste und Solidaritätsbekundungen, sondern laut Helmuth Hartmeyer auch der Widerstand vonseiten der Fachleute innerhalb der Sektion.⁵³⁰ Auch innerparteilicher Widerspruch trug zur Niederlage Hochleitners bei: Sowohl Martin Jäggle als auch Helmuth Hartmeyer verweisen auf die wichtige Rolle von Außenamts-Generalsekretär Thomas Klestil bei der Sicherung der Finanzierung des ÖIE.⁵³¹ Überdies hätten für Neues die Strukturen gefehlt, meint Martin Jäggle: Hochleitner und seine Verbündeten hätten nur gewusst, was sie nicht gewollt hätten – nicht, was sie gewollt hätten, und noch weniger, wie sie das umsetzen hätten können.⁵³² Die Aussagen Günther Stachels in Bezug auf die Gründung der adc widersprechen dieser Einschätzung Jäggles aber teilweise.⁵³³ Außerdem nahmen die Konservativen wichtige programmatische Weichenstellungen vor, die Bestand haben würden, wie wir gesehen haben.

1991-1992: Widersprüche – Jankowitsch und Ederer treffen auf Sektionschef Hochleitner

Ein wichtiger Sieg wurde von den Gegnern des Khol/Hochleitner-Kurses im Zuge der Regierungsbildung Ende 1990 errungen: Die entwicklungspolitischen Agenden wanderten zurück ins SPÖ-geführte Bundeskanzleramt.⁵³⁴ Zuständiger Staatssekretär, und damit Chef von Hochleitner, wurde Peter Jankowitsch, dessen entwicklungspolitische Positionen sich von jenen des Sektionschefs deutlich unterschieden. Gegenüber den NGOs nahm Jankowitsch eine sehr freundliche Haltung ein.⁵³⁵ Außerdem war er der Tradition des Nord-Süd-Dialogs verpflichtet.⁵³⁶ Günther Stachel erinnert sich, dass Jankowitsch sehr von Kontakten und Affinitäten innerhalb der sozialistischen Internationalen geprägt gewesen sei und an allen Ländern Interesse gezeigt habe, in denen sich irgendetwas bewegt habe, was nach „Fortschritt“ ausgesehen habe.⁵³⁷ Die im 3JP 1992-95 auftauchenden Passagen, die an die Zeit des Nord-Süd-Dialogs erinnern (siehe Kapitel „Zäsuren“), sind mit Sicherheit auf

⁵³⁰ Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

⁵³¹ Vgl.: Ebenda; Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵³² Vgl.: Ebenda.

⁵³³ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵³⁴ Vgl.: Adalbert *Krims*, Neue Entwicklungspolitik in Sicht? In: SÜDWIND-Magazin (1-2/1991), S. 44f.

⁵³⁵ Vgl.: Irmgard *Kirchner*/Ulrike *Lunacek*/Martin *Jäggle*. Die Latte hoch gelegt. Gespräch mit Staatssekretär Peter Jankowitsch. In: SÜDWIND-Magazin (5/1991), S. 5.

⁵³⁶ Vgl.: Kurt *Einzinger*, Eine neue Entwicklungsperiode. In: EPN (1/1988), S. 12.

⁵³⁷ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

Jankowitschs Einfluss zurückzuführen. Sie stammen ursprünglich aus einem SPÖ-Grundsatzprogramm zur Entwicklungspolitik, das 1988 in Reaktion auf die ÖVP-„Neubewertung“ ausgearbeitet worden war und zu dieser in scharfer Gegnerschaft stand.⁵³⁸ Gleichzeitig ging der neue Staatssekretär aber auch mit der Zeit: Der politischen Konditionalität stand er sehr aufgeschlossen gegenüber:

„Da kann zum Beispiel das Außenministerium Interesse haben an guten Beziehungen zu einem bestimmten Staat, der sich aber etwa bei den Menschenrechten so verhält, daß er für die Entwicklungshilfe nicht in Betracht kommt“⁵³⁹

Ein fester Bestandteil der Programme wurde die politische Konditionalität aber erst in der Amtszeit von Brigitte Ederer, die im April 1992 Jankowitsch ablöste.⁵⁴⁰ Ederer behielt im Wesentlichen die Linie Jankowitschs bei – auch wenn ihr laut Martin Jäggle ab einem gewissen Zeitpunkt das EU-Thema deutlich wichtiger war als die Entwicklungszusammenarbeit.⁵⁴¹

Für die Fachleute in der Sektion bedeuteten die administrativen und personellen Veränderungen ab 1991 eine große Erleichterung.⁵⁴² Jankowitsch und Ederer hätten beide großes Vertrauen in die Expertise der Fachleute gehabt, erinnert sich Günther Stachel. Zwischen den beiden und Hochleitner habe es hingegen „Wickel“ gegeben. Hochleitner sei nach wie vor gut verankert gewesen. Noch immer gab es Konflikte zwischen der NGO-Szene und dem Sektionschef⁵⁴³: Die AGEZ regte im Frühjahr 1991 eine Neufassung des ihres Erachtens veralteten Entwicklungshilfegesetz von 1974 an und legte auch gleich einen ersten Entwurf vor, der von Peter Jankowitsch positiv aufgenommen wurde. Dieser Entwurf verschwand aber wieder in der Schublade. Stattdessen tauchte im März 1992 ein Beamtenentwurf auf, der die Vorstellungen und Wünsche der NGOs weitgehend ignorierte. Im Oktober 1992 stellte Erich Hochleitner eine Fortschreibung dieser von den NGOs vehement abgelehnten Fassung vor. Helmuth Hartmeyer gab Einblicke in das Papier:

„Es sollen ‚produktive Arbeitsplätze‘, ‚wirtschaftliche Aktivitäten‘ in Gang gesetzt werden,

⁵³⁸ Vgl.: o. V., Internationale Solidarität. SPÖ-Forderungen an die staatliche Entwicklungshilfe. In: EPN (9-10/1988), S. 34.

⁵³⁹ Vgl.: Kirchner/Lunacek/Jäggle, Die Latte hoch gelegt, S. 4

⁵⁴⁰ Vgl.: Ulrike Lunacek/Martin Jäggle, „Keine Abwertung“. In: SÜDWIND-Magazin (5/1992), S. 4f.

⁵⁴¹ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵⁴² Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵⁴³ Vgl.: Helmuth Hartmeyer, Gesetz ist Gesetz. In: SÜDWIND-Magazin (11/1992), S. 6f.

so als wären die Betroffenen bisher nicht produktiv gewesen und hätten nicht gewirtschaftet. Ähnlich ist es mit der „Entwicklung der Fähigkeit der Menschen“: Dem Süden wird jedwede Eigenständigkeit abgesprochen. Zu denken und zu planen wird als Aufgabe des Nordens dargestellt. Dem Entwurf unterliegt der Grundsatz, daß immer von den Industriestaaten her ‚verbessert‘, ‚verstärkt‘, ‚geschaffen‘ wird. ‚Entwicklung‘ und ‚Wachstum‘ werden gleichgesetzt, eine gemessen am internationalen Diskussionsstand völlig überholte Ideologie.⁵⁴⁴

Bei der Präsentation des Entwurfs versuchten NGO-Vertreter ihre Standpunkte vorzubringen, was Erich Hochleitner laut Helmuth Hartmeyer mit folgender Aussage quittierte: „,Ein interministeriell abgestimmter Beamtenentwurf liegt auf dem Tisch und da bleibt er auch. Sie können ihre Wünsche vorbringen, was schon ein Privileg ist.“⁵⁴⁵

Der Verbleib Hochleitners erklärt die Widersprüchlichkeit der Dokumente – einerseits Rückkehr der Nord-Süd-Dialog-Rhetorik auf den ersten Seiten der 3JP von 1991 und 1992, andererseits harter neoliberaler Kurs auf den restlichen Seiten. Die politische Konditionalität, die im 3JP von 1992 deutliche Gestalt annahm, war inzwischen common sense auf Geberebene⁵⁴⁶ und wurde, wie wir gesehen haben, auch von Jankowitsch nicht in Frage gestellt. Auch innerhalb der Sektion gingen die Fachleute mit dem internationalen Geberkonsens konform: Anfang der 90er-Jahre habe es zwar noch Diskussionen darüber gegeben, ob Eingriffe in das politische System souveräner Staaten legitim sein können, erinnert sich Günther Stachel, man sei aber schließlich zu dem Konsens gelangt, dass der Politikdialog richtig und notwendig sei.⁵⁴⁷ Eine programmatische Schlüsselschrift sei in diesem Zusammenhang das Buch „Versant sud de la liberté von Mahmoud Hussein [Paris 1989, Anm.] gewesen. Dieses habe man dann auch übersetzen lassen [„Die Südseite der Freiheit“, Passagen-Verlag, Wien 1998, Anm.]. Es gehe darin unter anderem um die Expedition Napoleons nach Ägypten. Man könne diese Situation mit mancher heutigen vergleichen: Eine Warlord-Gesellschaft werde mit einer wissens- und ordnungsorientierten Truppe konfrontiert, die sich auf einer politischen und kulturellen Mission befinde. Die Legitimität der Intervenierenden fuße darauf, dass sie in einer gewalttätigen Gesellschaft versuchten, Recht zu schaffen. (Französische plündernde Soldaten seien übrigens strengstens bestraft worden.) Es sei um eine neue Normensetzung gegangen, um die Forderung, für

⁵⁴⁴ Ebenda, S. 7.

⁵⁴⁵ Ebenda.

⁵⁴⁶ Vgl.: Rolf Hofmeier, Hilfe zur Demokratisierung oder Bevormundung. In: SÜDWIND-Magazin (6/1991), S.4f.

⁵⁴⁷ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

andere Werte einzutreten. Das sei auf die heutige Situation übertragbar, meint Günther Stachel.

Der Politdialog wurde vor allem ab 1993 zentral. Dies hatte nicht nur mit einem neuen sehr diskursmächtigen entwicklungspolitischen Leitdokument des DAC zu tun („Orientation on Participatory Development and Good Governance“)⁵⁴⁸, sondern auch mit einem neuen Sektionschef, der gewillt war, die DAC-Grundsätze in die Tat umzusetzen.

1993-2000: Kurs auf ruhigere Gewässer mit Sektionschef Lennkh

1992 wurde Erich Hochleitner nahegelegt, als Botschafter nach Brüssel zu gehen.⁵⁴⁹ Er nahm das Angebot an. Sein Nachfolger Georg Lennkh, laut Helmuth Hartmeyer eine Personalentscheidung von Jankowitsch und Ederer⁵⁵⁰, kehrte 1993 nach zehnjähriger Tätigkeit für die OECD aus Paris nach Wien zurück.⁵⁵¹ Mit dem konsensorientierten Lennkh nahm die Sektion ab 1993 Kurs auf ruhigere Gewässer. Alle drei Interviewten verbinden mit seiner Amtszeit sehr positive Erinnerungen. Mit ihm sei sein totaler Stilwechsel erfolgt, meint etwa Helmuth Hartmeyer: Lennkh sei fast ein Philosoph gewesen.⁵⁵² Die Dialogfrage habe für ihn große Bedeutung gehabt, betont Martin Jäggle.⁵⁵³ Er habe auch die NGO-Arbeit persönlich wertgeschätzt. Hochleiter sei ein Macht-Politiker gewesen, der Diplomat Lennkh hingegen habe ein völlig anderes Politik- und Gesellschaftsverständnis gehabt. Auch für Günther Stachel war der neue Sektionschef verständlicherweise eine große Erleichterung. Darüber hinaus sei die Zusammenarbeit mit Lennkh aber auch bereichernd gewesen.⁵⁵⁴ Mit ihm sei der Sektion eine ganz neue Herangehensweise vorgeführt worden, nämlich eine verstärkt multilaterale Ausrichtung⁵⁵⁵ und ein Ausbau der politischen Ebene der EZA. Anfangs sei das für die Fachleute in der Sektion etwas schwierig gewesen: „(...) (W)ir sind schon verdammt Bilateralisten und Macher gewesen. Wir wollten tun und nicht so plaudern.“ Die Neigungen in der Sektion hätten sich ganz unterschiedlich entwickelt, manche

⁵⁴⁸ Vgl.: Franz *Nuscheler*, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik (Bonn 2012⁷), S. 161.

⁵⁴⁹ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵⁵⁰ Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

⁵⁵¹ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵⁵² Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

⁵⁵³ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵⁵⁴ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵⁵⁵ Gleichzeitig hatte sich auch der Charakter der multilateralen Perspektive geändert, wie in dieser Arbeit gezeigt wurde. (Von der Orientierung an UNCTAD-Positionen hin zu Standpunkten von Weltbank und DAC.)

hätten mit den neuen Ansätzen von Lennkh wenig anfangen können, andere hätten sie als Bereicherung empfunden. Günther Stachel gehört offensichtlich zu letzteren, denn er fährt damit fort, zu erklären, wie wichtig es gewesen sei, politische Rahmenbedingungen, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit stärker in den Blick zu nehmen (wobei Lennkh auch große Rücksicht auf staatliche Souveränität und „Ownership“ genommen habe). Man habe vorher zu sehr an der „Hardware“ [technische Hilfe, Anm. RKM] geschraubt, ohne die „Software“ [politische und ökonomische Rahmenbedingungen, Anm. RKM] zu berücksichtigen. Es sei grundlegend gewesen, Politik als Feld zu begreifen, wo Hilfe geleistet werden könne, die dann auch positive wirtschaftliche Folgen zeitigen könne. Durch seine zehnjährige Erfahrung bei der OECD habe Lennkh auch einen Blick von außen auf die ÖEZA entwickelt. Er habe Mängel der ÖEZA offen angesprochen (z.B. die defizitäre österreichische Meldepraxis). Er habe versucht, sich dem internationalen State of the Art anzunähern: Die ÖEZA sollte von nun an auf accountability achten, in Länderprogramme gehen, die Geberkoordination suchen. Die multilaterale Perspektive sei auch für die Bilateralisten in der Sektion lehrreich gewesen. Davor habe niemand die mühsame multilaterale Arbeit zu schätzen gewusst (Fahrten zur OECD nach Paris hätten sich zum Beispiel bei den „Machern“ nie großer Beliebtheit erfreut). Zumindest für ihn, Stachel, gelte nun, dass er Achtung vor dieser Arbeit habe.

Die völlige Neugestaltung der programmatischen Dokumente ab 1993 ging auf den Einfluss Lennkhs zurück. Er habe versucht, sie kompakter und lesbarer zu gestalten, erzählt Stachel.⁵⁵⁶ Die Neugestaltung führte auch, wie wir gesehen haben, zu größerer Kohärenz. (Die Grundsätze und Kriterien aus den frühen 80ern, die seit den späten 80ern anachronistisch gewirkt hatten, verschwanden.) Der neoliberale Grundcharakter der Dokumente blieb aber bestehen. Die Kritik an den SAPs ohne soziale Begleitmaßnahmen, die im J3P 1993 geübt wurde, bewegte sich innerhalb des internationalen entwicklungspolitischen Mainstreams.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ Vgl.: Ebenda.

⁵⁵⁷ Vgl.: Rainer Tetzloff, Weltbank. In: Katja Freistein/Julia Leininger, Handbuch Internationale Organisationen (Oldenburg 2012), S. 267. Um diese Zeit hatte schon ein Prozess der Selbstkritik innerhalb der Weltbank eingesetzt. 1992 wurde zum Beispiel der Wapenhans-Report veröffentlicht, in dem erstmals die häufigen Misserfolge bei Weltbankprojekten thematisiert wurden. Die Selbstkritik läutete einen Reformprozess ein, in dessen Verlauf mehr Sozialwissenschaftler und mehr Experten aus den Entwicklungsländern angestellt wurden. (Vgl.: Ebenda, S. 269) Laut Kunibert Raffer und Hans W. Singer war diese Selbstkritik insofern scheinheilig, als sie das Grundübel unerwähnt ließ: Nämlich den Mangel an „Good Governance“ innerhalb der Weltbank selbst. Raffer und Singer stoßen sich insbesondere an der Abwesenheit von „accountability“, also Rechenschaftspflicht. Entgegen aller liberalen Prinzipien haftet bei Weltbankprojekten das Empfängerland für Fehlschläge. Die Entscheidungen der Weltbank sind also für sie risikolos – ja, mehr noch, sie kann von Schäden profitieren, die sie selbst anrichtet. (Vgl.: Kunibert Raffer/Hans W. Singer, *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Co-Operation* (Cheltenham/Northampton 1997), S. 177 f.

An den wirtschaftsliberalen Prinzipien wurde nicht gerüttelt. Die Dokumente orientierten sich am „Geberkonsens“, der Anfang der 90er-Jahre im Prinzip dadurch erreicht wurde, dass sich die Weltbank der sozialen Frage öffnete⁵⁵⁸, während sich die bisher weltbankkritischen Organisationen auf den neoliberalen Druck reagierend dem ökonomischen Liberalismus verschrieben: Für das UNDP, in einem Arbeitspapier aus dem Jahr 1989 noch sehr skeptisch gegenüber den marktwirtschaftlichen Rezepten⁵⁵⁹, waren 1992 „wettbewerbsfähige Märkte“⁵⁶⁰ die „beste Garantie für menschliche Entwicklung“.⁵⁶¹ Selbst die CEPAL gab 1990 ihre strukturalistischen Forderungen auf und näherte sich dem Neoliberalismus an.⁵⁶² Über UNCTAD VIII (1992) schrieb ein SÜDWIND-Redakteur:

*„Die mexikanische Delegation, die eine Verurteilung protektionistischer Maßnahmen und die Forderung nach rascher Beendigung der GATT-Verhandlungen in die Schlußerklärung aufgenommen haben wollte, zog dieses Ansuchen nach einer Intervention des kolumbianischen Außenhandelsministers wieder zurück, um den konsensfreundlichen ‚Geist von Cartagena‘ nicht zu stören. Soll es noch zu einer UNCTAD IX kommen, so wird dann die Schlußerklärung wohl in einem einzigen Forderungskatalog an die Entwicklungsländer bestehen.“*⁵⁶³

Günther Stachel reagiert nachdenklich auf meine Beobachtung, dass in den 3JP und Berichten zwischen 1993 und 2000 von den Regierungen der Entwicklungsländer nicht nur Demokratisierung und Einhaltung der Menschenrechte eingefordert wurden, sondern auch die Befolgung der bekannten Rezepte des Washington Consensus. An diese Reformprogramme könne er sich nicht erinnern.⁵⁶⁴ Für diese Fragen sei die ÖEZA seines Erachtens „mehrere Stockwerke zu tief“ angesiedelt gewesen. Für ihn persönlich sei das eher ein peripheres Thema gewesen. Mein Einwand, dass diese Themen in den 3JP sehr präsent sind, macht Stachel etwas „ratlos“. Eine mögliche Erklärung könne sein, dass die 3JP Kompilate seien, an denen auch Vertreter anderer Ressorts mitgewirkt hätten (etwa das Wirtschaftsministerium). Dieser Einwand kann aus zwei Gründen angezweifelt werden. Erstens gestalten sich die

⁵⁵⁸ Vgl.: Bruce Jenks, Entwicklungspolitik- und zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen. In: Irene Freudenschuß-Reichl/Kurt Bayer (Hg.), Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (Wien 2008), S. 57.

⁵⁵⁹ Vgl.: Georges Chapelier/Hamid Tabatabai, Development and Adjustment. Stabilization, Structural Adjustment and UNDP Policy (New York 1989), S. 26 ff.

⁵⁶⁰ Zit. in: Ziai, Globale Strukturpolitik, S. 89.

⁵⁶¹ Zit. in: Ebenda.

⁵⁶² Vgl.: Jäger/Novy, Wissenschaft und Entwicklungspolitik, S. 170.

⁵⁶³ WeH, o.T., In: SÜDWIND-Magazin (4/1992), S. 3.

⁵⁶⁴ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

Dokumente ab 1993 sehr kohärent. Die wirtschaftspolitischen Konditionalitäten sind ein integraler Bestandteil der Programme. Sie wirken nicht wie nachträglich hinzugefügt. Zweitens zeigen Interviews im SÜDWIND-Magazin, dass für Georg Lennkh Wirtschaftsliberalismus ein wichtiger Schlüssel für Entwicklung war. Er zeigte sich zwar grüblerisch – er sei „vor allem ein Suchender“ –, und in seinen Überlegungen spielten kritische Stimmen aus dem „Süden“ eine Rolle, seine Antworten orientierten sich dann allerdings an jenen Positionen, die innerstaatliche Entwicklungsbarrieren in den Vordergrund rückten:

„Wenn ich ein Projekt in Tansania oder Uganda mache, in welchem wirtschaftlichem Rahmen steht das? Kann ich sicher sein, daß die Rahmenpolitik der dortigen Regierung es zuläßt, daß die Landesprodukte überhaupt verkauft werden können?“⁵⁶⁵

Nach welchen Gesichtspunkten und von wem dieser Rahmen gestaltet werden sollte, macht ein Interview mit Lennkh aus dem Jahr 1998 deutlich:

„Es wäre zielführend, homogenen Regionen einen Anreiz zu geben, sich besser zu integrieren, wie dies die USA nach dem Zweiten Weltkrieg mit Europa gemacht haben. Handels- und Zollschranken sollten jeweils abgebaut werden, weil dies einfach einen Wirtschaftszuwachs bedeutet.“⁵⁶⁶

Es ging allerdings nicht nur um regionale Handelsintegration. 1997 erarbeitete Lennkh gemeinsam „mit BeamtInnen des Außenamts und ExpertInnen aus der Wissenschaft und dem NGO-Bereich“⁵⁶⁷ ein Reflexionspapier zur anstehenden Neuverhandlung des Lomé-Abkommens der EU mit 71 Entwicklungsländern (den AKP-Staaten). In diesem Papier wurde die schrittweise Anpassung der Lomé-Handelspolitik an die WTO-Regeln gefordert.⁵⁶⁸ Zum Beispiel sollte das STABEX-System (Mechanismus zum Ausgleich schwankender Rohstofflöse), eine Errungenschaft der strukturalistischen Forderungen der 70er-Jahre, abgeschafft werden. Einer der Gründe: STABEX würde überkommene Produktionsstrukturen

⁵⁶⁵ Vgl.: Irmgard Kirchner/Carola Brezlanovits/Martin Jäggle, „Vor allem ein Suchender“. In: SÜDWIND-Magazin (5/1993), S. 19.

⁵⁶⁶ Brigitte Pilz, „Lomé ist eine Art Vision“. In: SÜDWIND-Magazin (4b/1998), S. 6.

⁵⁶⁷ Robert Poth, Abschied von Lomé. In: SÜDWIND-Magazin (10/1997), S. 23

⁵⁶⁸ Vgl.: Ebenda.

zementieren.⁵⁶⁹ (Dasselbe Argument war 1983 vom internationalen Büro der ÖVP vorgebracht worden [siehe oben].) Lennkh war in seinem Denken von der Neuen Institutionenökonomik geprägt, die staatliches Handeln auf bestimmte (nicht-profitable) Bereiche beschränken will. Dies zeigt folgendes Zitat aus dem Jahr 1998:

„Ich halte die Schaffung eines institutionellen Rahmens für zentral. Es braucht Vorbedingungen wie Bildung, Gesundheitsversorgung, Infrastruktur. Diese Rahmenbedingungen wird der Staat schaffen müssen. Vieles andere kann in private Organisationen ausgelagert werden.“⁵⁷⁰

Für die seit der Amtszeit Hochleitners mögliche Umgehung der nationalen Regierungen bei der Zusammenarbeit, fand Lennkh 1993 eine neue und interessante Begründung, die die These von der „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ in Erinnerung ruft:

„So werden wir etwa für Afrika ganz andere und langfristige Arten von Strategien entwickeln müssen. Für Afrika müssen wir uns über einen Zeitraum von 25 Jahren engagieren – schwer für Regierungen, die nur für vier Jahre gewählt sind. Daher ist das tragende und durchgehende Element, die NGOs, wichtig, die ein längerdauerndes Engagement haben.“⁵⁷¹

Die Geberkoordination, die Lennkh zu einem Schwerpunkt machte, wurde auch vonseiten der EU eingefordert.⁵⁷² Mit dem Beitritt 1995 wurde die Geberkoordination so omnipräsent, dass die Anliegen der Regierungen der Entwicklungsländer dahinter komplett verschwanden. Dies spiegelte sich auch in einem Interview mit der neuen Staatssekretärin Benita Ferrero-Waldner wider, in dem der „Süden“ als Experimentierfeld eines wohlmeinenden „Nordens“ präsentiert wurde:

⁵⁶⁹ Vgl.: Ebenda. Für Robert Poth, der das Reflexionspapier für SÜDWIND unter die Lupe nahm, beruhen die Vorschläge im Wesentlichen „auf einer pragmatischen Akzeptanz der aktuellen Globalisierung“.

⁵⁷⁰ Pilz, ebenda.

⁵⁷¹ Kirchner/Brezlanovits/Jäggle, ebenda, S. 20.

⁵⁷² Der Beitritt brachte abgesehen von der verstärkten Geberkoordination keinerlei theoretische oder strategische Neuorientierung, was daran liegt, dass sich die europäische Kommission vor allem an Debatten orientiert, die im DAC, in der Weltbank und in der UNO stattfinden. (Vgl.: Olav Stokke, The Changing International and Conceptual Environments for Development Co-operation In: Perspectives on European Development Co-operation (London 2005), S. 20. „(...) the EU as such has not added much to the international discourse on development co-operation, with the possible exception of the discussion on the coherence vis-à-vis developing countries involving several policy arenas.“ (Ebenda, S. 21.)

„Einer der Ansatzpunkte war Mosambik. Die EU will an diesem Schwerpunktland der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit exemplarisch die Prinzipien Komplementarität, Kohäsion und Koordination erproben. Wir haben im Feld sehr intensiv an der Umsetzung von Projekten mitgewirkt. Sonst sehe ich unsere Aufgabe mehr in der bilateralen Zusammenarbeit in der Gesamtrunde der EU.“⁵⁷³

In der Zwischenzeit war die Sektion wieder ins ÖVP-geführte Außenamt gewechselt. Dieser Wechsel sei für die Sektion dieses Mal weitgehend friktionsfrei verlaufen, erzählt Günther Stachel.⁵⁷⁴ Dies lag wohl nicht nur an der Kooperationsbereitschaft Ferrero-Waldners, wie Stachel meint, sondern wahrscheinlich auch an einem gewissen Konsens zwischen ÖVP und SPÖ in entwicklungspolitischen Fragen. Die Gräben der 80er-Jahre waren in der Zwischenzeit zugeschüttet, wobei sich vor allem die Positionen der SPÖ geändert hatten. Wie weit sich die Sozialdemokraten vom solidaritätsorientierten Nord-Süd-Dialog entfernt hatten, zeigen Aussagen ihres entwicklungspolitischen Sprechers Alfred Gusenbauer aus dem Jahr 1995:

„Wir sind uns einig, daß Entwicklungspolitik auch Teil von einer prophylaktischen Sicherheitspolitik ist, indem durch eine nachhaltige, ökologische, humane und demokratische Entwicklung Konfliktpotentiale reduziert werden.“⁵⁷⁵

Auch Martin Jäggle kommt auf den Konsens innerhalb der Regierung zu sprechen.⁵⁷⁶ Als ich ihn frage, wie er sich erkläre, dass externe Faktoren für Unterentwicklung in den Dokumenten auch unter Lennkh – immerhin früherer Kreisky-Mitarbeiter und Vorbereiter für die Cancún-Konferenz⁵⁷⁷ – kaum eine Rolle spielten, gibt er zur Antwort, dass eine andere politische Richtung vermutlich unerwünscht gewesen sei. Selbst wenn Lennkh dagegen ankämpfen hätte wollen, müsse man sich fragen, wie das damals in dieser Regierung thematisiert hätte werden können. Das 3JP sei ja ein Regierungsbeschluss. Und in der Regierung, frage ich, habe ein neoliberaler Konsens geherrscht? Martin Jäggle nickt. Unter dem damaligen Bundeskanzler habe es sich nicht gelohnt, für eine Änderung zu kämpfen. Ähnliches gelte

⁵⁷³ Brigitte Pilz/Peter Mandorfer, „Seien wir nicht päpstlicher als der Papst“. In: SÜDWIND-Magazin (9/1996), S. 8.

⁵⁷⁴ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵⁷⁵ Martin Jäggle, Geht der Entwicklungspolitik die Luft aus? In: SÜDWIND-Magazin (6/1995), S. 13.

⁵⁷⁶ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵⁷⁷ Vgl.: Herbert C. Kelman Institute, Biography: Georg Lenkh (online unter: <http://kelmaninstitute.org/biography-georg-lennkh/>, abgerufen am 29.10.2014).

auch für die Abkehr von strukturalistischen Lösungsansätzen und für die Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Rezepten. Ab dem Augenblick, wo es ein internationales Paradigma gebe, lege „es sich über alles drüber“, erklärt Jäggle. Die Nische, die Österreich in den 80ern noch benützt habe, sei in den 90er-Jahren gar nicht mehr vorhanden gewesen. Es habe auch kein Interesse mehr daran gegeben. Welcher österreichische Akteur habe dann noch über österreichische und europäische Grenzen hinweg gedacht?

Dieser Konsens, in dem weltwirtschaftliche Asymmetrien nur mehr eine untergeordnete Rolle spielten, erreichte auch die Fachleute innerhalb der Sektion, wie Günther Stachel einräumt.⁵⁷⁸

Diskussionen über Strukturelles (externe Faktoren für Unterentwicklung, strukturelle Lösungsansätze) hätten an Kraft verloren. Die weltwirtschaftlichen Aspekte seien eine eher unterbelichtete Seite der Entwicklungspolitik in der Sektion gewesen. Pragmatische Fragen (Stärken von Institutionen und Kapazitäten) seien im Vordergrund gestanden, meint Stachel. Wahrscheinlich war es außerdem auch so, dass innerhalb der Sektion entwicklungspolitische Konzepte nicht mehr als hochpolitische Angelegenheit betrachtet wurden, sondern als Ergebnis von Erfahrung und objektiven Überlegungen. Zumindest legt ein Zitat von Georg Lennkh Anfang der 2000er-Jahre diesen Schluss nahe:

*„Es hat ungefähr alle zehn Jahre ein neues Entwicklungsparadigma gegeben. Das ist heute weitgehend einem Pragmatismus gewichen; wir versuchen das, was funktioniert, und weil wir schon auf eine lange Erfahrung zurückblicken können, wissen wir inzwischen zumindest, was nicht funktioniert.“*⁵⁷⁹

Ein weiterer wichtiger Faktor, der das Verschwinden struktureller Fragen teilweise erklären kann, ist der abnehmende Druck aus der NGO-Szene, wie die Entwicklung des SÜDWIND-Magazins zeigt. Obwohl die Autoren durchwegs globalisierungskritisch eingestellt waren, wurde die neoliberale programmatische Grundausrichtung der ÖEZA kaum angeprangert.⁵⁸⁰

Auch die allgemeine Kritik an der ÖEZA ging zurück: Einem Interview mit Staatssekretärin Ferrero-Waldner 1996, in dem diese eine stärkere Einbindung der österreichischen Wirtschaft in die EZA und eine Ausweitung des Exportkreditsystems forderte⁵⁸¹, folgten in der nächsten Ausgabe keine kritischen Kommentare oder Leserbriefe - in den 80er-Jahren hätten ähnliche

⁵⁷⁸ Vgl.: Gesprächsprotokoll Stachel, siehe Anhang.

⁵⁷⁹ Vgl.: Georg Lennkh/Günther Stachel, ÖEZA: Entwicklung organisieren, die Organisation entwickeln. In: Bea de Abreu Fialho-Gomes/Irmi Hanak/Walter Schicho (Hg.), Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster (Wien 2003), S. 115.

⁵⁸⁰ Eine wichtige Ausnahme ist u.a. der oben zitierte Artikel von Robert Poth (siehe Fußnote 567).

⁵⁸¹ Vgl.: Pilz/Mandorfer, Ebenda.

Aussagen mit ziemlicher Sicherheit einen Proteststurm herausgefordert. Während Anfang der 90er noch teilweise sehr skeptisch über den Politikdialog geschrieben worden war⁵⁸², wurden ab ca. 1993 konsensualere Töne angeschlagen. Ein Beispiel aus dem Jahr 1997: „Unter anderem will die österreichische Regierung helfen, den ugandischen Beamtenapparat zu verkleinern.“⁵⁸³

Martin Jäggle bestätigt im Interview meine Beobachtung, dass kritische Artikel weniger Platz fanden⁵⁸⁴: Es sei tatsächlich so, dass das Interesse in der ganzen [entwicklungspolitisch interessierten] Szene an der ÖEZA stark zurückgegangen sei – und zwar auch, weil es kein Interesse mehr *an* der Szene gegeben habe. Wenn die Szene nur Störfaktor sei und man nichts ändern könne... Die Berichterstattung über die ÖEZA sei im SÜDWIND-Magazin nicht zufällig randständig geworden. Es habe zwar hin und wieder Initiativen gegeben, aber diese seien schnell wieder zum Erliegen gekommen. Auch er selbst habe in einem Moment beruflicher Überlastung aufgehört, über diese Dinge zu schreiben, die auf immer weniger Interesse gestoßen seien. Den Interessensverlust innerhalb der Szene erklärt sich Jäggle durch das kontinuierliche „Auflaufenlassen“: Das Beharrungsvermögen der Institutionen, insbesondere der Administrationen, sei ein zentraler Grund für die Desillusionierung der entwicklungspolitischen Szene. Politik sei in Österreich kein dialogisches Unternehmen. Aber auch ein anderer Faktor könnte eine wichtige Rolle gespielt haben: Helmuth Hartmeyer schrieb 1998 im Journal für Entwicklungspolitik, dass die 90er-Jahre für die NGOs eine Zeit der „Entideologisierung“ gewesen seien.⁵⁸⁵ Im Interview frage ich ihn, ob in den 90ern nicht auch eine *Entpolitisierung* stattgefunden habe, was Hartmeyer bejaht.⁵⁸⁶ Auch sei die Diskussion über strukturelle Fragen stark zurückgegangen. Eher hätten die Themen der großen UNO-Konferenzen dominiert. Umwelt und Entwicklung, Klimadiskussion, Menschenrechtskonferenz, Weltfrauenkonferenz... Jedes Jahr habe es eine neue UN-Weltkonferenz gegeben. Die dort präsentierten Themen hätten auch in den NGOs die Oberhand gewonnen. Es sei auch zur Gründung einer Reihe neuer Organisationen gekommen, die sich dieser Einzelthemen angenommen hätten, sogenannter „Single-Issue-NGOs“ (z.B. Global 2000). Der Diskurs habe sich stark gewandelt, meint Hartmeyer. In den 80ern habe man noch „die Welt diskutiert“. Ich spreche auch mit Martin Jäggle über dieses Thema. Ich

⁵⁸² Vgl.: Hofmeier, Ebenda.

⁵⁸³ o.V., Uganda/Österreich. EZA-Abkommen. In: SÜDWIND-Magazin (10/1997), S. 5.

⁵⁸⁴ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵⁸⁵ Vgl.: Helmuth Hartmeyer, Einmal Hochschaubahn und zurück. Wandlungen innerhalb der österreichischen EZA unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen und Perspektiven der österreichischen Nicht-Regierungsorganisationen. In: Journal für Entwicklungspolitik Jg. XV, Nr. 1 (1998), S. 30.

⁵⁸⁶ Vgl.: Gesprächsprotokoll Hartmeyer, siehe Anhang.

frage, ob das Verschwinden der großen Theorien (und Forderungen) und das Auftauchen einer neuen Themenpalette seines Erachtens etwas mit einer gewissen gesellschaftlichen Entpolitisierung zu tun hätten. Jäggle antwortet mit Gegenfragen⁵⁸⁷: Ob der Einsatz für bessere Produktionsbedingungen in Fabriken unpolitisch sei? Könne man das Bedürfnis, konkret tätig zu werden und Rechten zur Durchsetzung zu verhelfen, mit dem Begriff Entpolitisierung gleichsetzen? Es sei pragmatischer geworden – und von daher auch wirksamer. „Es können Grundsätze so hoch hängen, dass ich mich darunter frei bewegen kann“, so Jäggle. Dieser Einwand lässt nachdenklich werden. Der Autor dieser Arbeit ist aber der Auffassung, dass prinzipiell kein Widerspruch zwischen hoch hängenden Grundsätzen und dem konkreten Tätigwerden auf Mikroebene besteht.

Zwischenresümee

Ich habe in diesem Kapitel den Versuch unternommen, zu zeigen, welche österreichischen Akteure auf welche Weise maßgeblichen Einfluss auf die strategischen Dokumente der ÖEZA nahmen. Es ist dabei klar geworden, dass die Akteure zwar mächtigen internationalen Zwängen unterlagen, sie aber dennoch über Handlungsspielräume verfügten. Besonders eindrücklich ist das Beispiel jener Beamter, die, der Kreisky-Tradition verpflichtet und mit Rückenwind aus dem NGO-Bereich, bis einschließlich 1986 die Standpunkte des Nord-Süd-Dialogs aufrecht erhielten – und das, obwohl an den mächtigsten Stellen schon seit Anfang der 80er-Jahre ganz andere Töne angeschlagen worden waren. Auch die drastischen Veränderungen, die mit dem Amtsantritt Hochleitners⁵⁸⁸ einsetzten, zeigen, welche großen Auswirkungen das Handeln Einzelner haben kann: Bei der Übernahme der neoliberalen Positionen des DAC agierte Hochleitner, wie wir gesehen haben, sogar „päpstlicher als der Papst“. Die Radikalität des Sektionschefs provozierte Protest auf vielen Ebenen, der unter anderem dazu führte, dass Hochleitner neue politische Vorgesetzte bekam, die gegen ihn arbeiteten (Jankowitsch und Ederer). Dies machte sich auch in den strategischen Dokumenten bemerkbar, die sich für zwei Jahre (1991 und 1992) überaus widersprüchlich gestalteten: Neben einem harten neoliberalen Kern finden sich Formulierungen, die an den Nord-Süd-Dialog der 80er-Jahre erinnern. Auch die vollständige Übernahme der Positionen des

⁵⁸⁷ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

⁵⁸⁸ Erich Hochleitner wurde Anfang Dezember 2014 per E-Mail um eine Stellungnahme gebeten. Bis dato (24.01.2015) liegt leider noch keine Reaktion vor.

westlichen Geberkonsens ab 1993 („Neoliberalismus mit menschlichem Antlitz“) geschah nicht automatisch. Die neuen Grundsätze mussten erst vom neuen Sektionschef Lennkh⁵⁸⁹ in die Sektion „getragen“ werden, wie sich Günther Stachel erinnert. Begünstigend auf diese reibungslos verlaufende Übernahme wirkten der neoliberale Konsens bei den regierenden Parteien und der nachlassende Druck aus der NGO-Szene.

⁵⁸⁹ Georg Lennkh reagierte – anders als Erich Hochleitner – sofort auf meine Bitte um Stellungnahme. Ich schickte ihm alle Abschnitte, die direkt oder indirekt seine Amtszeit betrafen. Kurz vor Weihnachten 2014 erhielt ich seinen Kommentar (siehe Anhang). Lennkh meinte darin, dass seines Erachtens die ÖEZA unter seiner Leitung niemals von einem neoliberalen Ansatz getrieben worden sei. (Vgl.: Stellungnahme Lennkh, siehe Anhang). Außerdem meinte er: *„Was sie über unsere 3Jahresprogramme schreiben, ist interessant. Ich habe sie nie so gelesen, oder geschrieben. Wichtiger war für mich/für uns, was tatsächlich geschehen ist. Ich denke, daß wir uns in der von uns selbst gesteuerten EZA (nur einer kleiner Teil der Gesamtleistung) nur selten einer Bevormundung unserer Partnerländer schuldig gemacht haben. Das ließe sich ganz gut auch an den von uns produzierten Flops abhandeln.“* (Stellungnahme Lennkh, siehe Anhang) Tatsächlich ist die Praxis der ÖEZA (mitsamt ihren Erfolgen und ehrlichen Bemühungen) ein Bereich, der in dieser Arbeit nicht behandelt wird.

Kritik an der Einengung der Handlungsspielräume

Ein Blick auf das Dreijahresprogramm 2013-2015 (2012) zeigt, dass der Handlungsspielraum der Regierungen der Entwicklungsländer heute ebenso begrenzt ist wie 2000. Die politischen Auflagen sind sehr ähnlich geblieben⁵⁹⁰, die wirtschaftspolitischen Konditionalitäten spielen durch die Beteiligung an der Entschuldungs-Initiative HIPC weiterhin eine Rolle⁵⁹¹, und auch bei der konkreten Gestaltung der EZA sind die „Partnerländer“ lediglich mit einem Mitspracherecht versehen. Bei der geographischen Programmierung und Strategieentwicklung geht man in etwa so vor:

- „1) Basisanalyse inkl. Bewertung der bisherigen Programme und der Tätigkeit anderer Akteure
- 2) Dialog mit dem Partnerland und anderen im Land tätigen Akteuren
- 3) Abstimmung im EU-Rahmen
- 4) Abstimmung mit österreichischen Partnern
- 5) Abstimmung mit dem jeweiligen Partnerland
- 6) Erstellung der Landesstrategie, Festlegung von Monitoring-Mechanismen, System der Berichterstattung und Evaluierungsplan
- 7) Jahresfortschrittsberichte, Mid-term-review mit Partner und notwendige Anpassungen, wenn erforderlich.“⁵⁹²

Wie aus dem Zitat ersichtlich, ist der Dialog mit den Regierungen der Entwicklungsländer nur ein Teil im Prozess der Programmierung. Die Abstimmung im EU-Rahmen erfolgt vor der Abstimmung mit dem Empfängerland.

⁵⁹⁰ Vgl.: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Sektion Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2013-2015 (Wien 2012), S. 31.

⁵⁹¹ Vgl. Ebenda, S. 17. Zur HIPC-Initiative schrieb Karin Küblböck in einem Arbeitspapier aus dem Jahr 2005: „Um Entschuldung sowie neue Kredite zu erhalten, müssen Länder eine Reihe von Bedingungen erfüllen, die weit über die transparente Verwaltung der Mittel hinausgehen. Diese Bedingungen beziehen sich z.B. auf Außenhandelsöffnung oder Privatisierung von bestimmten Betrieben. Dies widerspricht dem Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit. Viele NGOs, wie z.B. Eurodad oder CIDSE fordern einen sofortigen Stopp der wirtschaftspolitischen Konditionalitäten, die vor allem die Interessen der Gläubigerländer widerspiegeln.“ (Karin Küblböck, HIPC and Beyond. Entschuldungsinitiativen und –vorschläge auf dem Prüfstand. In: ÖFSE, Working Papers (Nr. 7/2005) (online unter:

http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Workingpaper/WP7_HIPC.pdf,

abgerufen am 14.12.2014)

⁵⁹² Ebenda, S. 33.

Der Autor dieser Arbeit steht der Einengung der Handlungsspielräume nicht völlig ablehnend gegenüber. Ein Großteil der Auflagen, die an die Mittelvergabe geknüpft sind, ist durchaus berechtigt und begrüßenswert. Demokratie, Einhaltung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und ein verantwortungsvoller Umgang mit öffentlichen Gütern sind unumschränkt gutzuheißen.⁵⁹³ Allerdings stellt sich bei jedem einzelnen dieser Konzepte die Frage nach der genauen Definition. Im Folgenden möchte ich zeigen, dass die Auflagen in der Definition von 2000 große Widersprüche in sich bergen. Konkret geht es um die Unvereinbarkeit von Demokratie und Einhaltung der Menschenrechte auf der einen Seite, und streng hierarchischen Nord-Süd-Beziehungen, von außen diktierten Reformen (z.B.: Privatisierungen) und Übergehen der Regierungen der Entwicklungsländer bei der Gestaltung der EZA auf der anderen Seite.

Demokratie und hierarchische Nord-Süd-Beziehungen?

Die Forderung nach Demokratie, die in den Dokumenten aus 2000 allgegenwärtig ist, endet an den Grenzen des jeweiligen Entwicklungslandes. Die überaus undemokratischen Nord-Süd-Beziehungen, die zu einem großen Teil in Foren gestaltet werden, in denen Entwicklungsländer keine, oder nur ungünstige Stimmverhältnisse vorfinden, wurden nicht thematisiert. Der Machtverlust auf dem internationalen Parkett machte es den Entwicklungsländern schwer, jene entwicklungspolitische relevanten Forderungen zu artikulieren, die in den Dokumenten aus 1981/82 noch lautstark zu hören gewesen waren.⁵⁹⁴ Dass die Regierungen der Entwicklungsländer auch 2000 nicht mit den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einverstanden waren und in ihnen die Ursache ihrer schlechten Lage sahen, wird erst auf den letzten Seiten des Berichts aus 2000 deutlich.⁵⁹⁵ Im 3JP kommen die Regierungen der Entwicklungsländer als unzufriedene Gruppe gar nicht vor.

Demokratie und von außen diktierte Reformen?

Wie wir in der Untersuchung gesehen haben, war die Vergabe der Mittel 2000 an Auflagen geknüpft, die nicht nur die Projektebene betrafen. Neben der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der Demokratie und der Menschenrechte wurden in den Dokumenten auch konkrete Reformen gefordert (Good Governance). Im politischen System sollten Reformen

⁵⁹³ Das gilt übrigens auch für den „Norden“. Im Diskurs über Entwicklungsländer wird häufig ausgeblendet, dass auch in den reichen Ländern Korruption und Menschenrechtsverletzungen keine Seltenheit sind. Und auch die westlichen Demokratien können nicht gerade als perfekt bezeichnet werden.

⁵⁹⁴ Siehe z.B.: BKA, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 29 f.

⁵⁹⁵ Vgl.: BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 68.

die Effizienz, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht steigern. Die Ziele waren und sind sicherlich im Sinne der Bevölkerung. Sie werden aber durch Druck von außen erzwungen und sind somit nicht ganz unproblematisch (Man stelle sich vor, die Weltbank würde im Sinne der Effizienzsteigerung den österreichischen Bundesrat abschaffen wollen.) Man müsste sich im Einzelfall ansehen, ob das Effizienter-Machen des Staates nicht auch negative soziale Folgen hat (schlechtere Versorgung mit staatlichen Leistungen). Noch heikler wird es bei den wirtschaftspolitischen Reformen. In der Good-Governance-Agenda ist der ökonomische Liberalismus fest verankert. Im Bericht von 2000 hört sich das folgendermaßen an:

„Nicht zuletzt ist eine vernünftige Makropolitik im Sinne einer stabilen und voraussehbaren Geldpolitik sowie einer langfristig auf budgetären Ausgleich bedachten Fiskalpolitik entscheidend. Übermäßige Haushaltsdefizite führen früher oder später zu Inflation, Abwertung der nationalen Währung, Verunsicherung von Handelspartner und ausländischen Investoren, Abfluss von ausländischem Kapital, Devisenknappheit und schließlich zu schmerzhaften Strukturanpassungen, die die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen stets am stärksten treffen. Dezentralisierung, wirtschaftliche Liberalisierung und Privatisierungen – jeweils unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Ärmsten – sind ebenfalls wichtige Elemente guter Makropolitik, die von der ÖEZA sowohl im direkten Dialog mit den Regierungen der Partnerländer wie auch indirekt im Rahmen der Mitarbeit in internationalen Organisationen eingefordert wird.“⁵⁹⁶

Wie bereits im Kapitel „Entwicklungstheorien und -strategien“ erwähnt, delegitimiert der Good-Governance-Diskurs Staatinterventionen in wirtschaftlichen Abläufen.⁵⁹⁷ Das kann natürlich auch Auswirkungen auf die soziale Lage der Bevölkerung haben – wenn zum Beispiel bei einem Wirtschaftsabschwung kein deficit spending betrieben werden darf, oder wenn die einheimische Produktion nicht durch Zölle geschützt werden kann. Ohne detaillierter auf die möglichen Folgen von ökonomischem Liberalismus in Entwicklungsländern eingehen zu können⁵⁹⁸, muss festgestellt werden, dass der

⁵⁹⁶ BMAA, Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999, S. 52

⁵⁹⁷ Vgl.: Fuster, Die „Good Governance“ Diskussion, S. 106 ff.

⁵⁹⁸ Diese Frage kann letztendlich auch nicht pauschal beantwortet werden. Beispiel Freihandel: Karin Küblböck gibt einen guten Einblick in die wissenschaftliche Kontroversen rund um dieses polarisierende Thema. Vieles deutet darauf hin, meint Küblböck, dass Freihandel sehr differenziert betrachtet werden müsse. Die Effekte seien nicht immer positiv, so ihr vorsichtiges Resümee. (Vgl.: Karin Küblböck, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion, S. 30ff.)

Handlungsspielraum der Regierungen der Entwicklungsländer in politischen und wirtschaftlichen Fragen durch die Konditionalitäten der EZA deutlich geringer geworden ist. Fraglich ist nun, von welcher Demokratie die Dokumente sprechen, wenn ein großer Teil der Politik von außen diktiert wird.

Demokratie, Menschenrechte und Strukturanpassungsmaßnahmen?

Ganz besonders gilt das eben Gesagte für die Strukturanpassungsmaßnahmen, der „Schockversion“ der Durchsetzung des ökonomischen Liberalismus. Diese gingen (und gehen) mit hohen sozialen Kosten einher. Wie auch die Autoren des Berichts von 2000 hervorhoben, trafen sie stets die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen am stärksten (siehe Zitat oben). Meines Erachtens sind die mit den Anpassungsmaßnahmen verbundenen großen Eingriffe in das wirtschaftliche und soziale System aber nicht nur mit dem Prinzip der Demokratie unvereinbar. Sie berühren auch das Thema der Menschenrechte. Wie Thomas W. Zeiler betont, hat der geforderte Rückbau des ohnehin sehr oft nur rudimentär vorhandenen Sozialstaates die Armut in vielen Ländern vergrößert. In Ghana zum Beispiel waren das Bildungs- und das Gesundheitssystem nach den Strukturanpassungsmaßnahmen nicht mehr kostenlos.⁵⁹⁹ Die geforderten marktformigen ökonomischen Restrukturierungen (entlang der komparativen Kostenvorteile) führten in vielen Ländern zu einer höheren Erwerbslosenrate.⁶⁰⁰ (Ganz besonders waren davon Frauen betroffen, die, weil sie oft am unteren Ende der Ausbildungskette standen, am ehesten von Kündigungen betroffen waren.⁶⁰¹ Außerdem führte der Rückbau des Sozialstaats dazu, dass Frauen noch mehr unbezahlte Arbeit zu erledigen hatten (z.B. im Pflegebereich).⁶⁰²) Aber auch andere von außen diktierte Maßnahmen wie die Abwertung der nationalen Währung, oder die Kürzung der Nahrungsmittelsubventionen, verschlechterten die soziale Lage vieler und trugen auch zu wachsenden ethnischen Spannungen bei.⁶⁰³

Die Dokumente aus 2000 sprechen immer wieder davon, wie wichtig die Einhaltung der Menschenrechte sei. Es scheint aber so, als würden die Autoren dabei immer wieder nur die bürgerlichen Freiheitsrechte meinen – also das Recht auf freie Meinungsäußerung, Gleichheit vor dem Gesetz, Verbot von Folter, etc. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 beinhaltet aber auch soziale und wirtschaftliche Rechte.⁶⁰⁴ Darunter fallen zum Beispiel

⁵⁹⁹ Vgl.: Zeiler, Offene Türen in der Weltwirtschaft, S. 298.

⁶⁰⁰ Vgl.: Ebenda.

⁶⁰¹ Vgl.: Ebenda.

⁶⁰² Ebenda, S. 299.

⁶⁰³ Ebenda, S. 298.

⁶⁰⁴ Vgl.: Vereinte Nationen, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Paris 1948). Online unter: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger> (abgerufen am 1.7.2014).

das Recht auf den Schutz des Arbeitsplatzes (Artikel 25) und das Recht auf einen kostenlosen Grundschulbesuch (Artikel 26). Außerdem stellt Artikel 24 Folgendes fest:

„Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen (...).“⁶⁰⁵

Die Artikel 24 bis 26 werden von Strukturanpassungsmaßnahmen bedroht, beziehungsweise sogar schlicht und einfach ausgehebelt. Die strategischen Dokumente der ÖZEA aus dem Jahr 2000 präsentierten die Anpassungsmaßnahmen dennoch als alternativlos. Dass sie Menschenrechtsverletzungen darstellen können, schien den Autoren nicht bewusst zu sein.⁶⁰⁶

Demokratie und Übergehen der Regierungen der Entwicklungsländer in der EZA?

Wenn der Fokus auf Demokratie ernst gemeint ist, dann müsste man den Regierungen der Entwicklungsländer deutlich mehr Platz bei der konkreten Gestaltung von Projekten einräumen. Sie müssten nicht nur Mitspracherecht haben, die Projekte müssten auch auf ihren Vorschlägen und auf ihren eigenständigen Entwicklungsplänen basieren, wie das 1981/82 (zumindest rhetorisch) der Fall war.⁶⁰⁷ Nur auf diese Weise haben Projekte, die abseits der „nördlichen“ Denkfabriken konzipiert werden, eine Chance auf Realisierung (z.B.: die eingangs geschilderte Yasuní-ITT-Initiative). Es ist dies auch die einzige Möglichkeit, wie Entwicklungszusammenarbeit demokratisch legitimiert sein kann. Denn selbst wenn die ÖZEA noch so sehr auf die Wünsche der Zivilbevölkerung Rücksicht nimmt, und die österreichischen Experten noch so gute Arbeit leisten (woran in dieser Arbeit nicht gezweifelt wird): Gewählt hat sie niemand. (Gerade im Bereich der „Dezentralisierung“ erscheint das als besonders problematisch, denn hier wird ohne politische Legitimation massiv in das politische System eingegriffen.) Mir ist bewusst, dass dies ein heikler Kritikpunkt ist. Martin Jäggle meint etwa im Hinblick auf die „Wünsche der Entwicklungsländer“ aus den Programmen der 80er, dass man sich keinen Illusionen hingeben solle: Es seien in den meisten Fällen nicht die Regierungen gewesen, die von sich aus etwas verlangt hätten, sondern österreichische

⁶⁰⁵ Ebenda.

⁶⁰⁶ Erfreulicherweise finden sich diese wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im 3JP von 2012. (Vgl.: *BMEIA*, Dreijahresprogramm 2013-2015, S. 29)

⁶⁰⁷ Vgl.: *BKA*, Dreijahresprogramm 1982-1984, S. 58f.

[Wirtschafts-]Interessen, die die Regierungen dazu gebracht hätten, etwas zu verlangen.⁶⁰⁸ Diese Praxis habe „Leichen rundherum“ zu Tage gefördert. Dass heute österreichische Experten bei Planung und Gestaltung eine viel bedeutendere Rolle spielen, bewertet Jäggle positiv. Dieser Einwand muss sehr ernst genommen werden. Dennoch bin ich nicht der Meinung, dass das Marginalisieren der Regierungen der Entwicklungsländer in der Zusammenarbeit das einzige Mittel ist, um für die ohne Zweifel notwendige Kontrolle zu sorgen.

⁶⁰⁸ Vgl.: Gesprächsprotokoll Jäggle, siehe Anhang.

Resümee

In dieser Arbeit wurde versucht zu zeigen, wie sich die Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der ÖEZA laut den offiziellen Dokumenten zwischen 1981/82 und 2000 veränderten. Die festgestellte programmatische Einengung der Spielräume im Beobachtungszeitraum zeigte sich bei der globalen Verhandlungsposition, bei der an Auflagen geknüpften Mittelvergabe und bei der konkreten Gestaltung der EZA. Die Ursachen dafür lagen in weltwirtschaftlichen, geopolitischen und entwicklungstheoretischen (und – strategischen) Veränderungen begründet. Der Machtverlust der Gruppe 77 im Verlauf der Schuldenkrise ging mit einer Marginalisierung jener theoretischen und praktischen Ansätze einher, die das Problem der „Unterentwicklung“ durch eine Umgestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen lösen wollten (reformerische Richtung der Dependenztheorie/Nord-Süd-Dialog). Neoliberale Rezepte rückten in den 80er-Jahren an ihre Stelle, die schmerzhaft wirtschaftspolitische Reformen in den Entwicklungsländern vorsahen. Nicht mehr Umgestaltung des Weltwirtschaftssystems, sondern Anpassung an ebendieses war nun gefordert. Die Machtbasis der Entwicklungsländer schrumpfte mit dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989 noch weiter. Nun wurde es auch legitim, politische Reformen von den Regierungen der Entwicklungsländer zu fordern. Der Good-Governance-Diskurs der Gebergemeinschaft machte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte zur Grundbedingung für eine weitere Zusammenarbeit. Außerdem wurde weiterhin ein wirtschaftsliberaler Kurs eingefordert, was die gleichzeitige Forderung nach Demokratisierung etwas hohl erscheinen ließ. Auch auf Projekt- und Programmebene wurde der Handlungsspielraum insofern geringer, als sich das Augenmerk der (zunehmend koordiniert agierenden) Geber stärker auf private Initiativen richtete (Förderung der „Zivilgesellschaft“). Auch das Umgehen der Regierungen bei der Zusammenarbeit wurde möglich. Die Programmatik der ÖEZA folgte im Groben diesen internationalen Linien. Die Auswertung aller 3JP und Berichte aus dem Beobachtungszeitraum fördert allerdings erstaunliche Kontinuitäten und Brüche zu Tage, die mit nationalen politischen und personellen Veränderungen korrespondierten. Diese Veränderungen zeigen, dass kleinstaatliche Akteure auch in einem so stark international geprägten Feld wie jenem der Entwicklungspolitik über Handlungsspielraum verfügten. Ein besonders eindrückliches Beispiel dafür sind jene Autoren, die, der Kreisky-Tradition verpflichtet, bis einschließlich 1986 in den Dokumenten die Standpunkte des Nord-Süd-Dialogs aufrecht erhielten – und das,

obwohl an mächtigen Stellen (Weltbank und DAC) schon seit Anfang der 80er-Jahre ganz andere Töne angeschlagen worden waren.

Die programmatische Einengung der Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer steht im Widerspruch zu einem der zentralen Prinzipien der ÖEZA, nämlich jenem der Demokratieförderung. Um diesen Widerspruch aufzuheben, müsste den Regierungen der Entwicklungsländer auf der Ebene der Programm- und Projekthilfe deutlich mehr Platz eingeräumt werden. Auf der übergeordneten Ebene der Auflagen geht die Schlussfolgerung des Autors nicht in die Richtung, dass die politische Konditionalität aufgehoben werden sollte. Kulturell sensibel definiert und konsequent angewendet, können Menschenrechte, das Prinzip der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gute Regierungsführung durchaus „global goods“ sein, für die es sich einzusetzen lohnt. Für die 2000 gültigen Definitionen trifft das allerdings nicht zu. Der in der „Good-Governance“-Agenda festgeschriebene ökonomische Liberalismus, z.B., ist eine ganz bestimmte Art von Wirtschaftspolitik, die nicht als unpolitisch und als universell gültig angesehen werden kann. Die ÖEZA müsste sich deswegen auf die Suche nach einem „universellen Universalismus“⁶⁰⁹ begeben, der nur auf wirklich internationalem und demokratischem Weg gefunden werden kann. Von den existierenden globalen Institutionen eignen sich dafür trotz ihrer demokratiepolitischen Defizite (Stichwort Sicherheitsrat) nur die Haupt- und Nebenorganisationen der Vereinten Nationen, denn dort haben auch die Regierungen der wirtschaftlich und politisch benachteiligten Regionen dieser Erde dieselben Stimmrechte wie die Industrieländer.

⁶⁰⁹Vgl.: Immanuel *Wallerstein*, *European Universalism. The Rhetoric of Power* (New York 2006), S. 28.

Quellenverzeichnis

3JP und Berichte

Bundeskanzleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1982-1984 (Fortschreibung) (Wien 1981).

Bundeskanzleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe), Bericht des Bundeskanzlers an den Nationalrat über die österreichische Entwicklungshilfe (Reihe Entwicklungspolitik Nr. 3) (Wien 1982). [Berichtszeitraum 1975-1981]

Bundeskanzleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1983-1985 (Wien 1982).

Bundeskanzleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1984-1986 (Wien 1983).

Bundeskanzleramt (Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1985-1987 (Wien 1984).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1986-1988 (Wien 1985).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Bericht des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Entwicklungshilfe (Wien 1985).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1987-1989 (Wien 1986).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1988-1990 (Wien 1987).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Bericht des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten Vizekanzler Dr. Alois MOCK über die österreichische Entwicklungshilfe (III-93 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. Gesetzgebungsperiode, September 1988) (08550/(8)).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1990-1992 (Wien 1989).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungshilfe), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1991-1993 (Wien 1990).

Bundeskazleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1992-1994 (Wien 1991).

Bundeskazleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Bericht des Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky über die österreichische Entwicklungshilfe, (September 1991) (08550/(11) a).

Bundeskazleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1993-1995 (Wien 1992).

Bundeskazleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1994-1996 (Wien 1993).

Bundeskazleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Bericht des Bundeskanzlers über die österreichische Entwicklungshilfe 1991-1993 (III-200 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. Gesetzgebungsperiode, September 1994) (08550/(16)).

Bundeskazleramt (Sektion VI, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1995 bis 1997 (Wien 1994).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1996 bis 1998 (Wien 1995).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1997-1999 (Wien 1996).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1998-2000 (Wien 1997).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Bericht des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten über die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit 1994-1996 (Wien 1997).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1999-2001 (Wien 1998).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 2000-2002 (Wien 1999).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm 2001-2003 (Wien 2000).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit), Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999: Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (Wien 2000).

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Sektion Entwicklungszusammenarbeit), Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2013-2015 (Wien 2012), S. 33.

EPN- und SÜDWIND-Artikel

Herbert *Berger*, Entwicklung durch Vermarktung. Zum neuen Dreijahresprogramm 1991-93. In: EPN (9/1990), S. 34 f.

Dietrich *Brauner*, Die „Wende“ ist wirksam geworden. In: EPN (4/1984), S. 21.

Kurt *Einzinger*, Eine neue Entwicklungsperiode. In: EPN (1/1988), S. 11f.

EPN, „Statt Waffen nützliche Güter in die Dritte Welt. Interview mit Minister Dr. Herbert Salcher. In: EPN (3/1982), S. 6f.

gs, Weltbank verschärft Nord-Süd-Konflikt. In: EPN (1/1982), S. 23.

Helmuth *Hartmeyer*, Ideologische Verkürzungen. In: EPN (4/1990), S. 32f.

Helmuth *Hartmeyer*, Gesetz ist Gesetz. In: SÜDWIND-Magazin (11/1992), S. 6f.

Erich *Hochleitner*, Die Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren. In: EPN (3/1990), Beilage, S. I-III.

Rolf *Hofmeier*, Hilfe zur Demokratisierung oder Bevormundung. In: SÜDWIND-Magazin (6/1991), S.4f.

Werner *Hörtner*/Stefan *Schennach*, „Die einzige Antwort: nicht zahlen“. Gespräch mit Bruno Kreisky. In: EPN (1/1987), S. 12-14.

Martin *Jäggle*, Rotstift für Entwicklungshilfe. In: EPN (10/1987), S. 3.

Martin *Jäggle*, Geht der Entwicklungspolitik die Luft aus? In: SÜDWIND-Magazin (6/1995), S. 12f.

Martin *Jäggle*/Stefan *Schennach*, EPN Gespräch ... mit Außenminister Leopold Gratz. In: EPN (5/85), S. 12-14.

Martin *Jäggle*, Stefan *Schennach*, Bedürfnisorientierte Entwicklungspolitik. Interview mit Sektionsleiter Erich Wittmann. In: EPN (5/1983), S. 17f.

Martin *Jäggle*/Stefan *Schennach*, „Wo gehobelt wird, fallen Späne“. Interview mit ÖVP-Abgeordneten Andreas Khol. In: EPN (3/1988), S. 7/8/12.

Joe *Kemptner*, Poker um braune Bohnen. In: EPN (5/1986), S. 23.

Irmgard *Kirchner*/Ulrike *Lunacek*/Martin *Jäggle*. Die Latte hoch gelegt. Gespräch mit Staatssekretär Peter Jankowitsch. In: SÜDWIND-Magazin (5/1991), S. 4f.

Irmgard *Kirchner*/Carola *Brezlanovits*/Martin *Jäggle*, „Vor allem ein Suchender“. In: SÜDWIND-Magazin (5/1993), S. 18-20.

Margaretha *Kopeinig*, Kommt die Wende? In: EPN (5/1987), S. 36.

Eva *Kreisky*, Neo-Entwicklungskonservatismus. Smarte Rechtfertigungsideologie für österreichischen Egoismus und Provinzialismus. In: EPN (7-8/1988), S. 8f.

Adalbert *Krims*, Die österreichische staatliche Entwicklungshilfe. In: Walter *Sauer* (Hg.), *Wir und die Dritte Welt* (Wien [u.a.] 1988), S. 46-53.

Adalbert *Krims*, Neubewertung oder Wende. Entwicklungshilfe im Gespräch. In: EPN (3/1988), S. 5f.

Adalbert *Krims*, Neue Entwicklungspolitik in Sicht? In: SÜDWIND-Magazin (1-2/1991), S. 44f.

Ulrike *Lunacek*/Martin *Jäggle*, „Keine Abwertung“. In: SÜDWIND-Magazin (5/1992), S. 4f.

Franz *Nuscheler*, Alter Wein in neuen Schläuchen? In: EPN (4/1990), S. 3.

o.V., Entwicklungshelfer melden sich zu Wort. In: EPN (10/1984), S. 14.

o.V., Eigenständige Partner gewinnen. ÖVP-Strategien einer Neuorientierung der Entwicklungshilfe. In: EPN (9-10/1988), S. 33.

o.V., Internationale Solidarität. SPÖ-Forderungen an die staatliche Entwicklungshilfe. In: EPN (9-10/1988), S. 34.

o.V., Chronologie der Ereignisse. In: EPN (3/1990), Beilage S. IV.

Herta *Pammer*, o.T., In: EPN (10/81), S. 17.

Josef *Pernerstorfer*, Unsere Entwicklungshilfe kann sich sehen lassen!, In: EPN (4/1984), S. 15f.

Brigitte *Pilz*, „Lomé ist eine Art Vision“. In: SÜDWIND-Magazin (4b/1998), S. 5f.

Brigitte *Pilz*/Peter *Mandorfer*, „Seien wir nicht päpstlicher als der Papst“. In: SÜDWIND-Magazin (9/1996), S. 6-8.

Robert *Poth*, Abschied von Lomé. In: SÜDWIND-Magazin (10/1997), S. 23.

Stefan *Schennach*/Martin *Jäggle*/Bernd *Sibitz*, Für einen partnerschaftlichen Dialog. Interview mit Staatssekretär Dkfm. *Lacina*. In: EPN (1/1983), S. 7-9.

Anselm *Skuhra*, UNCTAD VI: Ein Diskussionsbeitrag, aber kein Durchbruch. In: EPN (10/1983), S. 25f.

Jacqueline *Thalberg*, Im Dienst der Sache? Veränderungen im und um das Außenamt. In: EPN (12/1989), S. 30f.

WeH, o.T., In: SÜDWIND-Magazin (4/1992), S. 3.

Otto *Winkler*, Die Entwicklungshilfe Österreichs. Anspruch und Wirklichkeit. In: EPN (4/1988), S. 50.

Toni *Wressnig*, Zweifel am Rohstofffonds. In: EPN (1/83), S. 2f.

Interviews

Gesprächsprotokoll Martin Jäggle, siehe Anhang.

Gesprächsprotokoll Helmuth Hartmeyer, siehe Anhang.

Gesprächsprotokoll Günther Stachel, siehe Anhang.

Sonstige Quellen

BMZ, "Warum keine Unterstützung von Yasuni-ITT?". In: [www.youtube.com](http://www.youtube.com/watch?v=pKw3C5k6r1Q) (13.12.2011), (<http://www.youtube.com/watch?v=pKw3C5k6r1Q>, abgerufen am 22.5.2013).

Georges *Chapelier*/Hamid *Tabatabai*, Development and Adjustment. Stabilization, Structural Adjustment and UNDP Policy (New York 1989).

Helmuth *Hartmeyer*, Curriculum Vitae (online unter: <http://paed1.ewf.uni-erlangen.de/download/projekte/global-learning/cv/Hartmeyer.pdf>, abgerufen am: 29.10.2014).

Herbert C. Kelman Institute, Biography: Georg Lenkh (online unter: <http://kelmaninstitute.org/biography-georg-lennkh/>, abgerufen am 29.10.2014).

Kommission für Internationale Entwicklung, Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik (Wien/München/Zürich 1969).

OECD, Development Co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1984 Review (Paris 1984).

Lester B. *Pearson*, A New Strategy for Global Development. In: The UNESCO Courier Jg. 23, Nr. 2 (1970), S. 6-10. (Online unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743eo.pdf>, abgerufen am 9.12.2014).

Republik Österreich, Österreichischer Amtskalender 1981/82 (Wien 1981).

Stellungnahme Georg Lennkh, siehe Anhang.

UNCTAD, Trade and Development Report 1985 (New York 1985).

Vereinte Nationen, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Paris 1948). Online unter: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger> (abgerufen am 1.7.2014).

Literaturverzeichnis

Rita *Abrahamsen*, *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa* (London 2000).

Adam *Anderle*, *El populismo (1929-1948)*. In: Manuel *Lucena Salmoral* (Hg.), *Historia de Iberoamérica* (tomo III) (Madrid 1998), S. 561-609.

Aurélien *Bernier*, "Öko-Poker um Ecuador". In: *Le Monde diplomatique* (DE), Nr. 9821 (8.6.2012), S. 1/8.

Victor *Bulmer-Thomas*, *Las economías latinoamericanas, 1929-1939*. In: Leslie *Bethell* (Hg.), *Historia de América Latina* (tomo 10) (Barcelona 1997), S. 3-46.

Hubertus *Büschel*, *Geschichte der Entwicklungspolitik*. In: *Docupedia-Zeitgeschichte* (11.2.2010) (online: http://docupedia.de/zg/Geschichte_der_Entwicklungspolitik?oldid=84614, abgerufen am 19.10.2014).

Adam *Chimienti* / Sebastian *Matthes*, *Verrat am Regenwald*. In: *Le Monde diplomatique* (DE), Nr. 10231 (11.10.2013), S. 1/8-9.

John *Degnbol-Martinussen* / Poul *Engberg-Pedersen*, *Aid. Understanding International Development Cooperation* (London 2003).

Enrique *Dussel Peters*, *Neoliberalismus und exportorientierte Industrialisierung*. In: Karin *Fischer*, Irmi *Maral-Hanak*, Gerald *Hödl*, Christoph *Parnreiter* (Hg.), *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien* (Wien 2003), S. 127-144.

Cristina *Espinosa*, *The riddle of leaving the oil in the soil. Ecuador's Yasuni-ITT Project from a discourse perspective*. In: *Forest Policy and Economics* (2012), S. 27-36.

Karin *Fischer*, Gerald *Hödl*, Christoph *Parnreiter*, Entwicklung – eine Karotte, viele Esel? In: Karin *Fischer*, Irmi *Maral-Hanak*, Gerald *Hödl*, Christoph *Parnreiter* (Hg.), Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien (Wien 2003), S. 13-55.

Thomas *Fuster*, Die "Good Governance" Diskussion der Jahre 1989 bis 1994. Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC (Bern/Wien [u.a.] 1998).

Michael *Gehler*, Österreichs Außenpolitik in der 2. Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Bd. 1/2 (Wien/München/Bozen 2005).

Andreas Josef *Geiser*, Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in Österreich. Historische Entwicklung und Struktur der österreichischen ODA, mit besonderer Berücksichtigung der 90er Jahre und der Einbindung in den internationalen Kontext (ungedr. geisteswiss. Diplomarbeit Wien 2001).

Petra *Gödde*, Globale Kulturen. In: Akira *Iriye* (Hg.), Geschichte der Welt. 1945 bis heute. Die globalisierte Welt (München 2013), S. 535-670.

Akhil *Gupta*, Nationale Armut, globale Armut und Neoliberalismus: Eine anthropologische Kritik. In: Hubertus *Büschel*, Daniel *Speich* (Hg.), Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit, S. 113-139.

Helmuth *Hartmeyer*, Einmal Hochschaubahn und zurück. Wandlungen innerhalb der österreichischen EZA unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen und Perspektiven der österreichischen Nicht-Regierungsorganisationen. In: Journal für Entwicklungspolitik Jg. XV, Nr. 1 (1998), S. 23-40.

Joseph *Hanlon*, ‚Disappointing‘ performance means no extra budget support. In: Mozambique political process bulletin Nr. 39 (10.6.2009).

Chris *Hann*, Zivilgesellschaft. In: Ferdinand *Krefff*/Eva Maria *Knoll*/Andre *Gingrich* (Hg.), Lexikon der Globalisierung (Bielefeld 2011), S. 447-450.

David *Harvey*, A Brief History of Neoliberalism (Oxford [u.a.] 2005).

Eric J. *Hobsbawm*, Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhundert (München¹¹2012).

Gerald *Hödl*, Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995 (Wien 2004).

Gerald *Hödl*, In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In: *Bea de Abreu Fialho-Gomes*, *Irmi Hanak*, *Walter Schicho* (Hg.), Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen (Wien 2006), S. 23-41.

Johannes *Jäger*/Andreas *Novy*, Wissenschaft und Entwicklungspolitik. Politische Konsequenzen von Entwicklungstheorien. In: *Karin Fischer*, *Irmi Maral-Hanak*, *Gerald Hödl*, *Christoph Parnreiter* (Hg.), Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien (Wien 2003), S. 161-178.

Bruce *Jenks*, Entwicklungspolitik- und zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen. In: *Irene Freudenschuß-Reichl*/Kurt *Bayer* (Hg.), Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (Wien 2008), S. 41-64

Ulrike *Keßler*, 40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick. In: *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*/Siegmar *Schmidt*/Corina *Schukraft*/Ulrike *Keßler*/Philipp *Gieg*, Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven (Leverkusen 2007) S. 17-92.

Karin *Küblböck*, HIPC and Beyond. Entschuldungsinitiativen und –vorschläge auf dem Prüfstand. In: *ÖFSE*, Working Papers (Nr. 7/2005) (online unter: http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Workingpaper/WP7_HIPC.pdf, abgerufen am 14.12.2014).

Karin Küblböck, Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion. In: Irene *Freudenschuß-Reichl*/Kurt *Bayer* (Hg.), Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (Wien 2008), S. 23-40.

Georg *Lennkh*/Günther *Stachel*, ÖEZA: Entwicklung organisieren, die Organisation entwickeln. In: Bea de *Abreu Fialho Gomes*/Irmis *Hanak*/Walter *Schicho* (Hg.), Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster (Wien 2003), S. 115 – 121.

Andreas *Liebmann*, Handbuch der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (Wien 1994).

Pamela L. *Martin*, “Global Governance from the Amazon: Leaving Oil Underground in Yasuni National Park, Ecuador”. In: Global Environmental Politics 11 (2011), S. 22-42.

Ulrich *Menzel*, Entwicklungstheorie. In: Ulrich *Menzel*/Franz *Nuscheler*/Reinhard *Stockmann*, Entwicklungspolitik. Theorien, Probleme, Strategien (Oldenburg 2010), S. 11-160.

Silvia *Michal-Misak*, Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit. In: Bea de *Abreu Fialho-Gomes*, Irmis *Hanak*, Walter *Schicho* (Hg.), Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen (Wien 2006), S. 227-248.

Dieter *Nohlen*, UNIDO. In: Dieter *Nohlen* (Hg.), Lexikon Dritte Welt (Reinbek bei Hamburg 2002), S. 835 f.

Franz *Nuscheler*, Entwicklungstheorien im Widerspruch. In: Klaus *Zapotoczký* / Petra *Gruber* (Hg.), Entwicklungstheorien im Widerspruch (Frankfurt/Main 1997), 20-34.

Franz *Nuscheler*, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik (Bonn 2012⁷).

Kunibert Raffer, Die EU und Afrika. Eine wirtschaftliche Beziehungsgeschichte. In: Walter Sauer (Hg.), Vom Paradies zum Krisenkontinent. Afrika, Österreich und Europa in der Neuzeit (Wien 2010), S. 83-101.

Kunibert Raffer, Handel und Unterentwicklung. Kritische Anmerkungen zur Freihandelsideologie. In: Karin Fischer, Irmi Maral-Hanak, Gerald Hödl, Christoph Pamreiter (Hg.), Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien (Wien 2003), S. 107-126.

Kunibert Raffer, Hans W. Singer, The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development (Cheltenham/Northampton 2001).

Kunibert Raffer/Hans W. Singer, The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Co-Operation (Cheltenham/Northampton 1997).

Mario Rapoport/Eudardo Madrid/Andrés Musachio/Ricardo Vicente, Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003) (Buenos Aires 2006).

Theo Rauch, Entwicklungspolitik. Theorien, Strategien, Instrumente (Braunschweig 2009).

Reinhard Stockmann, Entwicklungsstrategien und Entwicklungszusammenarbeit. In: Ulrich Menzel/Franz Nuscheler/Reinhard Stockmann, Entwicklungspolitik. Theorien, Probleme, Strategien (Oldenburg 2010), S. 351-524.

Olav Stokke, The Changing International and Conceptual Environments for Development Co-operation In: Perspectives on European Development Co-operation (London 2005), S. 32-112.

Olav Stokke, The UN and development. From aid to cooperation (Bloomington [u.a.] 2007).

o. V., Süd-Kommission. In: Lexikon der Geographie (Heidelberg 2001) (online unter: <http://www.spektrum.de/lexikon/geographie/sued-kommission/7848>, abgerufen am 18.12.2014).

Rainer *Tetzloff*, Weltbank. In: Katja *Freistein*/Julia *Leininger*, Handbuch Internationale Organisationen (Oldenburg 2012), S. 261-273.

Richard *van Dülmen*, Historische Anthropologie. Entwicklung, Probleme, Aufgaben (Köln/Weimar/Wien 2000).

Immanuel *Wallerstein*, European Universalism. The Rhetoric of Power (New York 2006).

Michael *Windfuhr*, Globalverhandlungen. In: Dieter *Nohlen* (Hg.), Lexikon Dritte Welt (Reinbek bei Hamburg 2002), S. 339.

Jürgen *Winter*, 50 Jahre Entwicklungspolitik. Rückblick auf ein halbes Jahrhundert Entwicklungshilfe und wirtschaftlicher Zusammenarbeit (Saarbrücken 2010).

Thomas W. *Zeiler*, Offene Türen in der Weltwirtschaft. In: Akira *Iriye* (Hg.), Geschichte der Welt. 1945 bis heute. Die globalisierte Welt (München 2013), S. 183-356.

Michael *Zeuske*, Kleine Geschichte Venezuelas (München 2007).

Aram *Ziai*, Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung (Münster 2007).

ANHANG

Interviewprotokolle

Protokoll Interview mit Dr. Helmuth Hartmeyer am 8.8.2014 in der ADA (Zelinkgasse 2, 1010 Wien), 11:00 – 12:10.

Auf die schriftliche Korrespondenz Bezug nehmend betont Dr. Hartmeyer einleitend die Notwendigkeit, eine differenzierte Sichtweise auf „die“ Entwicklungsländer zu entwickeln. Die in den 80ern gängige Forderung nach der unbedingten Solidarität mit „den“ Entwicklungsländern, verkläre und idealisiere und halte den Praxiserfahrungen nicht stand. Meine erste Frage bezieht sich auf das persönliche Erleben der entwicklungspolitischen Wende, die 1987 mit dem Amtsantritt von AM Mock eintrat. Ich verwende das Wort „neoliberal“, woraufhin Dr. Hartmeyer einwendet, dass dieses Wort damals nicht gebräuchlich gewesen sei, ebensowenig wie das Wort „Globalisierung“. Die Rede sei eher von einer „konservativen Wende“ gewesen. Das Wort „neoliberal“ sei eher mit Wirtschaft verbunden gewesen, Wirtschaft sei aber nicht im Zentrum der ideologischen Auseinandersetzung gestanden. Es sei viel mehr um weltanschauliche, gesellschaftspolitische Fragestellungen gegangen. Der ÖIE sei eine Gründung unter Kreisky gewesen, mit dem Ziel, vor allem die laizistischen NGOs im gesamten (vorwiegend linken) Spektrum zu bündeln und eine Plattform zu schaffen. Die Generalversammlung sei basisdemokratisch organisiert gewesen, auch das habe zu Spannungen zwischen dem ÖIE und Mock und Khol geführt, die als Zentralisten dem Prinzip der Basisdemokratie ablehnend gegenübergestanden seien. Bei Mock und Khol habe der Katholizismus eine wichtige Rolle gespielt [bei Mock ist sich Dr. Hartmeyer nicht ganz sicher], es sei der Versuch unternommen worden, die katholischen NGOs zu den „Guten“ zu erklären, und die laizistischen NGOs zu den „Anderen“. Als „beeindruckend“ bezeichnet Dr. Hartmeyer dann die Erinnerung an den Beitritt des ÖED (unter Eduard Ploier) zum ÖIE im Jahr 1988. Dies müsse für Andreas Khol schmerzhaft gewesen sein. Die Spaltung sei nicht gelungen. Ganz im Gegenteil. 1989 sei dann auch noch die AGEZ gegründet worden (mit Dr. Hartmeyer als Gründungsgeschäftsführer) – als Zeichen, dass man sich nicht auseinanderdividieren lasse. Man habe deutlich gemacht, dass die österreichischen NGOs an einer fortschrittlichen Entwicklungspolitik interessiert seien und auch in Zukunft auf die 3JP Einfluss nehmen wollten. Das Thema Wirtschaft sei nicht zentral diskutiert worden. Dass sich Entwicklungspolitik zu dieser Zeit im globalen Kontext neu verortet hätte, sei noch nicht ausreichend registriert worden.

Ich frage nach der Zusammensetzung des Beirats zur Zeit der „Wende“: Der Beirat habe aus über 50 Personen bestanden. Dreiviertel des Beirats sei „pro-NGO“, „pro-fortschrittlich“ eingestellt gewesen, der Kreisky-Tradition verpflichtet. Auch noch unter Ederer habe diese Stimmung vorgeherrscht. Das 10-Punkte-Programm von Khol habe also vorerst eher noch nur als „Papiertiger“ gewirkt. Die wirkliche, für Österreich „tragische“ Wende sei erst 2000 eingetreten. Darunter versteht Dr. Hartmeyer den Bruch mit der bisherigen Politik des großkoalitionären Konsenses. Selbst Mock und Khol seien Großkoalitionäre gewesen und hätten sich deswegen gezwungenermaßen mit der SPÖ arrangieren müssen. Ab 2000 seien alle Dämme gebrochen. Dies habe sich auch in der Entwicklungspolitik gezeigt. Mit der Gründung der ADA seien die letzten Reste von unabhängiger Entwicklungspolitik verschwunden. Die ÖVP-nahe ADA habe inzwischen das Thema Wirtschaft zum dominierenden gemacht. Auf meinen Einwand, dass der Grundstein zu dieser Entwicklung schon 1987 gelegt worden sei, nämlich mit der Gründung der wirtschaftsnahen Trägerorganisation adc, erwidert Dr. Hartmeyer, dass diese nie wirklich wichtig geworden sei. Auch der damalige Geschäftsführer Kellermann sei ein liberaler, zugänglicher Mensch gewesen. Die adc sei keine „Hardcore-Gründung“ gewesen. Auch die Bundeswirtschaftskammer sei damals noch etwas mehr auf Ausgleich bedacht gewesen. Man habe „mit den Leuten reden“ können. Auch Mock habe gewusst, dass er für seine Vorhaben (v.a. EU-Beitritt) die Zustimmung der SPÖ brauchte und habe deswegen auch in Entwicklungsfragen den großkoalitionären Konsens gesucht.

Ich lenke das Gespräch zurück auf das 3JP von 1988. Dr. Hartmeyer erinnert sich daran, dass dieses verschleppt und nie beschlossen worden sei. Der Protest des ÖIE gegen das Programm habe sich vorwiegend gegen Kürzungen im Bildungsbereich gerichtet, aber auch die Schwerpunktsetzungen seien angeprangert worden. Die genauen Kritikpunkte sind Dr. Hartmeyer nicht mehr erinnerlich. Die Diskussionen rund um die nachfolgenden 3JP hätten jedenfalls dazu geführt, dass die Diskussion um die Schwerpunktländer verstärkt geführt worden sei. Der Beschluss der Schwerpunktländer unter Ederer sei aber letztlich ein „Schauspiel österreichischer Kabarettpolitik“ gewesen. Gewisse Fragen seien rasch geklärt worden (Konsens: weniger Länder und Schwerpunkt Afrika). Ab dann hätten nur mehr pragmatische Fragen regiert, Inhaltliches sei nicht erörtert worden. Man habe sich gefragt, wo Österreich eine Botschaft habe. Außerdem habe man versucht, auch in Asien und Lateinamerika ein Land zu finden. Man habe außerdem viele verschiedene Sprachen abdecken wollen. Das sei die Basis der Debatte gewesen. Dann habe man auch noch gefragt, wo es Traditionen der Zusammenarbeit gebe. Die Frage „Wer kennt wen?“ sei ein wichtiges

Kriterium gewesen. In Südamerika sei Brasilien „gepusht“ worden, letztlich habe sich aber Nicaragua durchgesetzt, obwohl es von den Konservativen abgelehnt worden wäre. In Asien sei die Entscheidungsfindung komplizierter und undurchsichtiger gewesen. Indien sei ebenso erwogen worden wie ein Land in Südostasien. Warum schließlich Bhutan als Schwerpunktland ausgewählt wurde, ist für Dr. Hartmeyer noch immer nicht nachvollziehbar. Ich frage nach den personellen Veränderungen in der Sektion ab 1987: Die wichtigste sei sicherlich der neue Sektionschef Hochleitner gewesen, der „Mock und Khol rechts überholt“ habe. „Das war der wirkliche Scharfmacher“, meint Dr. Hartmeyer. Zwar sei er im persönlichen Umgang jovial und freundlich gewesen, in seinem Amt sei er aber vor allem als beinhardter Ideologie und beinhardter Verhandler aufgefallen. Er habe in Verhandlungen „beeindruckendes Sitzfleisch“ an den Tag gelegt. Er habe in der Sektion Dinge an sich gezogen, die seine Befugnisse überschritten hätten (Missachtung des Vier-Augen-Prinzips). Dies sei auch reklamiert worden. Hochleitner habe den linken NGOs den Kampf angesagt, er habe sie vom Geld abschneiden wollen und teilweise sei ihm das auch gelungen. Den NGOs sei gelegen gekommen, dass Hochleitner nicht alleine in der Sektion tätig gewesen sei – mehr als heute sei die Sektion noch mit Fachleuten der EZA besetzt gewesen (z.B. Günther Stachel). Ein weiterer bremsender Faktor sei Thomas Klestil gewesen, der als liberaler ÖVP-Mann und Generalsekretär im Außenministerium darauf Acht genommen habe, dass der Streit zwischen Hochleitner und den NGOs nicht eskalierte. Meine Frage, ob der Vorgänger von Hochleitner als Sektionschef bewusst ausgewechselt worden war, oder nicht, kann Dr. Hartmeyer nicht beantworten. Die Neubesetzung 1993 mit Georg Lennkh sei jedenfalls eine Entscheidung von Ederer und Jankowitsch gewesen. Der Einfluss der SPÖ habe sich hier geltend gemacht. Mit dem neuen Sektionschef sei ein totaler Stilwechsel erfolgt. Lennkh sei fast ein Philosoph gewesen. Inhaltlich habe es aber keine Änderung gegeben, nichts sei zurückgenommen worden.

Ich frage Dr. Hartmeyer, wie er es sich erklärt, dass die Ausklammerung der strukturellen Bedingungen für „Unterentwicklung“ (z.B. in den 3JP) in der NGO-Szene in den 90ern nicht stärker kritisiert worden sind. Diese Diskussion sei tatsächlich stark zurückgegangen, meint Dr. Hartmeyer. Eher hätten die Themen der großen UNO-Konferenzen dominiert. Umwelt und Entwicklung, Klimadiskussion, Menschenrechtskonferenz, Weltfrauenkonferenz... Jedes Jahr habe es eine neue UN-Weltkonferenz gegeben. Die dort präsentierten Themen hätten auch in den NGOs die Oberhand gewonnen. Es sei auch zur Gründung einer Reihe neuer Organisationen gekommen, die sich dieser Einzelthemen angenommen hätten, sogenannter

„Single-Issue-NGOs“ (z.B. Global 2000). Der Diskurs habe sich stark gewandelt. In den 80ern habe man noch „die Welt diskutiert“.

Die von mir festgestellten Veränderungen im Südwind-Magazin sollten am besten mit Irmi Kircher besprochen werden. Globale Fragen seien durch die Kooperation mit dem New Internationalist auch weiterhin im Magazin, Dr. Hartmeyer bemängelt aber, dass durch die Dominanz der Länderberichterstattungen der globale Zusammenhang etwas verloren gehe. Dass man sich im Magazin mit der ÖEZA nicht übermäßig kritisch auseinandersetze, sei zwar richtig, andererseits müsse man sich auch fragen, ob so eine Kritik lohnend sei. „Was wollen Sie an der österreichischen Entwicklungspolitik kritisieren? Das Volumen ist peinlich und beschämend. Der Rest ist Mainstream. Wir singen das Lied der EU, wir singen das Lied der UN...“ Die Kritik an der ÖEZA sei nur mehr für Insider interessant. Die vielfältigen Tricks in der Berechnung würden niemanden mehr aufregen. Insofern habe er Verständnis für das SW-Magazin, wenn es diese Dinge nicht mehr ins Zentrum rücke. Die schärfsten Kritiker der ÖEZA gehörten einer „sterbenden“ Generation an.

Auf meine Frage, ob die 90er in der NGO-Szene nicht nur eine Phase der „Entideologisierung“ (© Hartmeyer 1998), sondern auch eine der Entpolitisierung waren, antwortet Dr. Hartmeyer: „Beides“. Er selbst habe den Glauben an eine absolute Wahrheit verloren, dennoch kritisiert er die Entpolitisierung und Verbetriebswirtschaftlichung der NGO-Szene. Es mache etwas mit den Mitarbeitern, wenn eine NGO plötzlich wie ein Unternehmen (mit all seinen Regeln) agieren müsse.

Protokoll Interview mit DI Günther Stachel am 10.9.2014 in der „Kantine“ (Museumsplatz 1, 1070 Wien), 12:15 – 13:50.

Am Anfang des Gesprächs stehen Fragen zum beruflichen Werdegang: DI Günther Stachel war seit Anfang der 80er-Jahre in der Sektion Entwicklungshilfe tätig. Er sei über die Entwicklungshilfe in Kamerun (Rückkehr 1978) und einer einjährigen Tätigkeit für das Landwirtschaftsministerium dorthin gekommen. Ab 1986 sei er Leiter der technischer Hilfe gewesen, ab 1993 stellvertretender Sektionsleiter.

Von sich aus kommt Stachel auf organisationspolitische Aspekte zu sprechen: Als 1985 die Sektion ins Außenamt wanderte, seien die Befürchtungen innerhalb der Sektion groß gewesen. Man habe gedacht, man würde nun zu einem „Spielball der Gefälligkeitsdiplomatie“ werden. Es sei ein schwieriger Anpassungsprozess gewesen, denn auf den Wechsel ins Außenamt folgte ein bisschen später auch die politische Kehrtwende (von SPÖ-AM Gratz zu ÖVP-AM Mock). Man habe in dieser Zeit einen Kampf um eine eigenständige Linie geführt. Innerhalb der stark von ehemaligen Entwicklungshelfern geprägten Sektion habe man einen Schwerpunkt auf die ärmsten Länder legen wollen, die Diplomaten hingegen hätten ganz andere Interessen gehabt.

Ich frage nach den persönlichen Erinnerungen an die Zeit von Mock und Hochleitner (Bestellung zum Sektionschef 1988). Diese Jahre seien „grauenhaft“ gewesen, meint Stachel, das könne ich ruhig zitieren. Die Sektion sei zunehmend mit Parteigängern Hochleitners besetzt worden. Der neue Sektionschef habe eine „Kreuzzugsmentalität“ gehabt, sein Ziel sei es gewesen, den Kommunismus und all seine von ihm als solche erkannten Ausläufer und Ableger zu bekämpfen. Das soziale „Wischiwaschi“ habe ihn gestört, wo kein Kuchen wäre, gäbe es nichts zu verteilen, so seine Meinung. In diesem Sinne war sein erklärtes Ziel, Wachstum zu fördern und die Wirtschaft stärker in die Entwicklungshilfe einzubinden. Die operativen Strukturen in der Sektion hätten ihn gestört. Die Projektteilung habe ja aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen Entscheidungen vorbereitet, dies habe Hochleitners Handlungsspielraum eingeschränkt. Deswegen habe er versucht, Expertenwissen auszulagern, und zwar durch die Gründung der adc, die zunehmend auch Projektbegutachtungen durchführen hätte sollen. Später sei es zu einer Gegenbewegung gekommen, doch das ganze sei schon „ziemlich auf Schiene“ gewesen. Nicht nur die Konsulenten hätten dort angesiedelt werden sollen, sondern auch die Durchführung hätte verstärkt in den Händen der adc liegen sollen. In kürzester Zeit sei die adc eine der größten „NGOs“ gewesen.

Stachel bemüht sich aber, auch die positiven Seiten der Ära Hochleitner herauszustreichen. Die Auseinandersetzung mit ihm sei insofern wichtig gewesen, als seine Perspektive geholfen habe, die Menschen in den ärmsten Ländern auch als Produktivkräfte zu erkennen und dahingehend Konzepte zu entwickeln. Die Sektion sei zu stark im sozialen Bereich verhaftet gewesen. Auch der Fokus auf Privatinitiativen sei lohnend gewesen. Zuvor habe man sich nur auf die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen konzentriert. Man habe zu sehr auf den Staat als Produzenten vertraut, was falsch gewesen sei. Diese Sichtweise habe sehr viele schlechte Projekte zur Folge gehabt. Der Staat solle beaufsichtigen, aber nicht als Produzent tätig sein. Ich frage, ob die Abgänge in der Abteilung Allgemeine Angelegenheiten 1987 politisch motiviert gewesen seien, zum Beispiel jener von Josef Pernerstorfer. Das denke er nicht, meint Stachel. Der als tiers-mondiste bekannte Pernerstorfer sei freiwillig nach Nicaragua gegangen. Lichem habe dann die Abteilung übernommen. Dieser habe in der Sektion zu leiden gehabt. Als Sozialdemokrat habe er bei den Diplomaten einen schweren Stand gehabt, obwohl er durchaus ein Mainstream-Außenpolitiker gewesen sei. Weil er Diplomat gewesen sei, hätten sich manche seiner Zielsetzungen nicht mit jenen der ehemaligen Entwicklungshelfer gedeckt – er habe zum Beispiel wegen des Hauptsitzes in Wien die UNIDO stärker fördern wollen. Der Standpunkt der technischen Abteilung sei hingegen gewesen, dass auch die UNIDO „etwas können“ müsse. Oft seien die Projekte der UNIDO nämlich schlecht gewesen. Lichem habe es auch sehr schwer mit Hochleitner gehabt. Dieser habe ihn „drangsaliert“. Wie diese Methoden aussehen konnten, beschreibt Stachel anhand seiner eigenen Erfahrungen: Disziplinarverfahren, Gegengutachten des adc bei seinen Entscheidungen und systematische Verweigerung einer professionellen Zusammenarbeit. Im Rückblick betrachtet seien diese Erfahrungen „abenteuerlich“ gewesen.

Auf meine Frage, wie Hochleitner überhaupt in das Amt gekommen sei, antwortet Stachel, dass es sich um eine normale Nachbesetzung gehandelt habe. Der Vorgänger Franz Schmied habe die Sektion freiwillig verlassen.

Ich möchte wissen, was sich mit dem Wechsel der Sektion ins BKA (1.1.1991) und mit dem neuen Staatssekretär Jankowitsch verändert habe. Der Draht zu Jankowitsch sei gut gewesen. Er sei sehr von Kontakten und Affinitäten innerhalb der sozialistischen Internationalen geprägt gewesen und habe an allen Ländern Interesse gezeigt, in denen sich irgendetwas bewegt habe, was nach Fortschritt ausgesehen habe. Deswegen habe auch das von Jankowitsch angestrebte Vorhaben einer Eingrenzung der Schwerpunktländer vorläufig zu einer Ausweitung der Liste geführt. Insgesamt hätten Jankowitsch und die ihm nachfolgende Ederer eine große Erleichterung für die Sektion bedeutet. Die beiden hätten auch großes

Vertrauen in die Expertise der Fachleute gehabt. Zwischen den beiden und Hochleitner habe es hingegen „Wickel“ gegeben. Hochleitner sei nach wie vor gut verankert gewesen. 1992 sei ihm aber jedenfalls nahegelegt worden, sich für die Botschaft in Brüssel zu bewerben. Man habe da schon gewusst, dass 1993 Georg Lennkh von der OECD nach Wien zurückkehren würde und die EZA-Sektion übernehmen sollte. Versuche von Hochleitner, seinen Günstlingen bei der adc noch Gefälligkeiten zu erweisen, seien durch die interimistische Übernahme der Sektion durch Maier verhindert worden.

Ich frage, was sich mit Georg Lennkh in der Sektion verändert habe. Es sei anfangs etwas schwierig gewesen, meint Stachel, denn mit Lennkh sei der Sektion auch eine ganz neue Herangehensweise vorgeführt worden. „(...) (W)ir sind schon verdammte Bilateralisten und Macher gewesen. Wir wollten tun und nicht so plaudern.“ Die Neigungen in der Sektion hätten sich ganz unterschiedlich entwickelt, manche hätten mit den neuen Ansätzen von Lennkh wenig anfangen können, andere hätten es als Bereicherung empfunden. Herr Stachel gehört offensichtlich zu letzteren, denn er fährt damit fort, zu erklären, wie wichtig es gewesen sei, politische Rahmenbedingungen, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit stärker in den Blick zu nehmen. Man habe vorher zu sehr an der Hardware geschraubt, ohne die Software zu berücksichtigen. Es sei grundlegend gewesen, Politik als Feld zu begreifen, wo Hilfe geleistet werden könne, die dann auch positive wirtschaftliche Folgen zeitigen könne. Menschenrechte seien für Lennkh zentral gewesen. Durch seine zehnjährige Erfahrung bei der OECD habe er auch einen Blick von außen auf die ÖEZA entwickelt. Er habe versucht, das österreichische Trittbrettfahren abzustellen und Mängel offen zuzugeben (z.B. die defizitäre österreichische Meldepraxis). Er habe versucht, sich dem internationalen State of the Art anzunähern: Die ÖEZA sollte von nun an auf Accountability achten, in Länderprogramme gehen, die Geberkoordination suchen. Die multilaterale Perspektive sei auch für die Bilateralisten in der Sektion lehrreich gewesen. Davor habe niemand die mühsame multilaterale Arbeit zu schätzen gewusst (Fahrten zur OECD nach Paris hätten sich zum Beispiel bei den „Machern“ nie großer Beliebtheit erfreut). Zumindest für ihn, Stachel, gelte nun, dass er Achtung vor dieser Arbeit habe.

Ich möchte von Herrn Stachel wissen, ob es in der Sektion nie Kontroversen über die Zusammenarbeit im Politischen gegeben hätte (Intervention vs. Souveränität). Doch, diese Debatten hätten Anfang der 90er sehr wohl stattgefunden. Man sei aber schließlich zu dem Konsens gelangt, dass der Politikdialog richtig und notwendig sei. Eine programmatische Schlüsselschrift sei das Buch „Versant sud de la liberté von Mahmoud Hussein (Paris 1989, Anm.) gewesen. Dieses habe man dann auch übersetzen lassen („Die Südseite der Freiheit“,

Passagen-Verlag, Wien 1998, Anm.). Es geht darin unter anderem um die Expedition Napoleons nach Ägypten. Man könne diese Situation mit mancher heutigen vergleichen: Eine Warlord-Gesellschaft werde mit einer wissens- und ordnungsorientierten Truppe konfrontiert, die sich auf einer politischen und kulturellen Mission befinde. Die Legitimität der Intervenierenden fuße darauf, dass sie in einer gewalttätigen Gesellschaft versuchten, Recht zu schaffen. Französische plündernde Soldaten seien übrigens strengstens bestraft worden. Es sei um eine neue Normensetzung gegangen, um die Forderung, für andere Werte einzutreten. Das sei auf die heutige Situation übertragbar. Natürlich müsse man immer auf der Hut sein, das Thema der Menschenrechte sei auch häufig missbraucht worden (z.B. Irak-Krieg), insgesamt gebe es aber diesen Konsens: Bei den Prioritäten sollten die Entwicklungsländer mehr bis ganz selbstbestimmt entscheiden können, die Bedingung dafür sei aber, dass über gewisse Dinge, die der ÖEZA wichtig seien, ein Dialog geführt werde. Ownership dürfe nicht heißen, dass eine Regierung die Förderung für ein Menschenrechts-Institut streichen könne. Die Dialogbereitschaft sei die *conditio sine qua non*. In der Praxis hätte diese Vorgehensweise große Fortschritte gebracht (etwas in Äthiopien bei der weiblichen Genitalverstümmelung). Ich weise darauf hin, dass sich der Politikdialog auch auf die wirtschaftspolitische Ebene erstreckt habe. Im Rahmen der ÖEZA habe man in den 90ern auch auf Privatisierungen und Liberalisierungen gedrängt, sage ich. Ich möchte gerne wissen, ob es darüber Kontroversen in der Sektion gegeben habe. An diese Reformprogramme kann sich Herr Stachel nicht erinnern. Für diese Fragen sei die ÖEZA seines Erachtens „mehrere Stockwerke zu tief“ angesiedelt gewesen. Für ihn persönlich sei das eher ein peripheres Thema gewesen. Mein Einwand, dass diese Themen in den 3JP sehr präsent sind, macht Herrn Stachel etwas „ratlos“. Eine mögliche Erklärung könne sein, dass die 3JP Kompilate seien, an denen auch Vertreter anderer Ressorts mitwirken würden. Die Politikkoordination innerhalb der ÖEZA sei in Wirklichkeit nie gegeben gewesen.

Auf die Frage nach seiner Beziehungen zu den 3JP antwortet Stachel, dass diese „schon wichtig“ gewesen seien. Leider seien es oft unlesbare und damit auch unnütze Dokumente gewesen. Lennkh habe versucht, sie kompakter zu gestalten und mehr Lesbarkeit hineinzubringen. Dadurch habe man aber auch weniger in die Tiefe gehen können, was in der Sektion teilweise für Unmut gesorgt habe. Unter Ferrero-Waldner habe es einen Kabinettschef gegeben (Zimmermann), der auch sehr stark auf ein vernünftigeres und weniger bürokratisches Auftreten der Sektion gedrängt habe (z.B. im Briefverkehr). Ich weise darauf hin, dass die Dokumente aus 2000 für mich aufgrund der vielen englischen Fachausdrücke schwieriger zu lesen seien als jene von 1981. Das könne er nachvollziehen, diese

Fachausdrücke kämen größtenteils von der OECD und der Weltbank. Diese Institutionen hätten das sprachliche Grundgerüst für die Dokumente geliefert.

Ich möchte wissen, welche Veränderungen mit der Rückverlagerung ins Außenamt und dem Amtsantritt von Benita Ferrero-Waldner als Staatssekretärin 1995 eingetreten seien. Die Sektion sei eher der roten Reichshälfte zuzuordnen gewesen, insofern sei die Rückverlagerung ins schwarze Außenamt nicht unproblematisch gewesen. Aber es sei zu einer friedlichen Koexistenz gekommen. Ferrero-Waldner habe sich immer sehr korrekt verhalten. Hin und wieder habe sie zwar Ziele verfolgt, die nicht ganz im Einklang mit jenen der Sektion gewesen seien (manchmal zu starke Akzente auf den multilateralen Bereich, wegen Wien als Amtssitz), aber alles in allem sei die Zusammenarbeit ersprießlich gewesen. Ferrero-Waldner habe die Arbeit der Sektion wertgeschätzt und habe großes Interesse an den Projekten gezeigt. Sie habe der Sektion auch geholfen, sich nicht als Verfolgte von Diplomatie und ÖVP zu sehen, indem sie wichtige Hinweise auf mögliche Bündnispartner gegeben habe. Nie habe Ferrero-Waldner ein irgendwie unangenehmes politisches Gehabe an den Tag gelegt, wie dies bei Hochleitner der Fall gewesen sei. Die gute Beziehung zur Sektion habe zum Teil auch einen persönlichen Hintergrund gehabt: Ferrero-Waldner habe einmal in der Abteilung von Günther Stachel gearbeitet, das sei ihr erster Job in Wien gewesen.

Ich frage nach der Rolle von Außenminister Wolfgang Schüssel. Dieser habe sich sehr zurückgehalten, meint Stachel, eigentlich habe er sich gar nicht in die EZA eingebracht. Möglicherweise sei Schüssel an der Osthilfe stärker interessiert gewesen, sicher wisse er das aber nicht.

Ich möchte wissen, welche Dokumente in der Sektion gelesen worden seien. Weltbank-, OECD- und UNO-Dokumente hätten Bedeutung gehabt. Auch EU-Dokumente seien teilweise schon vor dem Beitritt gelesen worden: Sobald klar gewesen sei, dass die Vorbereitungen für den Beitritt auf Schiene seien, habe man sich die EU-Sektorprogrammatiken angesehen und Kontakte geknüpft. Für Stachel persönlich seien aber immer die Schweizer Dokumente die interessantesten gewesen. Für deren EZA hat Stachel nur Lob übrig. Sie sei überaus fortschrittlich und sehr stark in der Schweizer Gesellschaft verankert. Der fortschrittliche Geist habe sich sowohl in den Dokumenten bemerkbar gemacht als auch im persönlichen Kontakt mit Schweizer Konsulenten. Anders als in der Schweiz hätten in Österreich die „Have-Beens“, also die ehemaligen Entwicklungshelfer, in der Verwaltung nie eine kritische Masse erreicht. Dass diese „Have-Beens“ in Österreich aus Altersgründen mittlerweile fast

komplett aus den Ämtern verschwunden seien, wertet Stachel aber nicht nur negativ. Es sei zu begrüßen, wenn die EZA zunehmend von Einheimischen verrichtet würde.

Es interessiert mich, zu erfahren, wie „Have-Beens“ an Weltbank-Dokumente herangegangen seien. Stachel berichtet von seinem ersten direkten Kontakt mit der Weltbank. Dieser sei im Rahmen der Verhandlungen zur Kofinanzierungs-Milliarde Mitte der 80er-Jahre erfolgt. Er sei mit einer sehr kritischen (NGO-gemäßen) Haltung gegenüber der Weltbank nach New York gereist, sei dann aber positiv überrascht worden. Neben Lobbyisten habe er auch „erstklassige Leute“ getroffen. Er habe gesehen, dass Bündnisse möglich seien. Die Verhandlungen über Weltbankprojekte hätten gezeigt, dass österreichische Mitgestaltung zwar mühsam, aber grundsätzlich möglich sei. Im großen und ganzen sei die Weltbank-Kofinanzierung kompatibel mit dem gewesen, was die österreichischen Vertreter gewollt hätten. Österreichische Unternehmen hätten die Möglichkeit bekommen, sich im entwicklungspolitischen Feld zu bewegen, was Herr Stachel positiv bewertet. Eigeninteressen und Interessen der Entwicklungsländer seien kompatibel, auch wenn jeder Einzelfall genau geprüft werden müsse.

Ich bitte Herrn Stachel ein persönliches Resümee zu ziehen: Wie habe er die politischen und ideologischen Veränderungen in der Sektion erlebt? (Von der Nord-Süd-Dialog-Rhetorik zum Geberkonsens.) Man habe vieles „leidenschaftlich aber falsch“ gesehen, gibt er zur Antwort. Er selbst sei ein bewegter Student gewesen. Er sei in „Kapital“-Lesekreisen gesessen. Später habe er in Kamerun gesehen, dass die Kirche progressivere Standpunkte vertreten habe als irgendwelche politischen Gruppierungen. Zurück in Wien sei ihm das Solidaritätsdenken (insbesondere mit Befreiungsbewegungen) sehr wichtig gewesen. Es sei für ihn als jungen Beamten ein sehr schönes Erlebnis gewesen, an einer Stelle zu sitzen, wo man für diese Bewegungen (z.B. in Kap Verde) etwas bewirken habe können. Ideologie habe sicher eine Rolle gespielt. Er erinnere sich zum Beispiel an ein Schlachthof-Projekt in Kap Verde, das ideologisch aufgebaut worden sei (der Staat als Produzent, Importsubstitution), und daran auch zugrunde gegangen sei. Man habe immer auf die Interessen der Entwicklungsländer geschaut, zum Beispiel, ob bei einem Projekt auch genügend einheimische Kapazitäten gestärkt werden würden. Das sei dann „angewandte Ideologie“ gewesen – als eine Art Beitrag zur Überwindung von Dependenz. Grundsätzlich sei das ganze aber eher eine emotionale Angelegenheit gewesen, theoretisch sei man gar nicht so firm gewesen, als dass man jedes Projekt in einen theoretischen Rahmen hätte stellen können. Man habe sich immer wieder auch an Vorschläge gehalten, die die skandinavischen Länder oder die Schweiz in den Mainstream der OECD hineingebracht hätten. Die OECD habe sich ja auch entwickelt – von

einer amerikanischen Gründung mit entsprechenden Ideologien, hin zu einer Institution, die praktikable Ideen entwickle.

Weil das Wort „Dependenz“ gefallen ist, weise ich darauf hin, dass Verweise auf externe Faktoren für „Unterentwicklung“ und strukturalistische Lösungsansätze (z.B. Rohstofffonds) aus den 3JP der 90er-Jahre verschwunden seien. Ich frage ihn, ob er glaube, dass es Ende der 80er, Anfang der 90er zu einer teilweisen Entpolitisierung der entwicklungspolitischen Debatte gekommen sei. Ja, wahrscheinlich stimme das, gibt er nachdenklich zur Antwort. Diese Dinge hätten an Kraft verloren. Die Übernahme der Agenden durch ein von der ÖVP geführtes Außenministerium, aber auch ein möglicherweise weniger großes Interesse der Vranitzky-SPÖ an diesen Themen könnten Ursachen sein. Ich füge hinzu, dass auch unter Lennkh die terms of trade keine Rolle mehr spielen würden. Meine Beobachtung stimme ihn nachdenklich. Er selber sei weit weg von der Theorie gewesen, er habe sich immer auf das Operative konzentriert, deswegen wisse er nicht, ob er kompetent über diese Frage sprechen könne. Aber wahrscheinlich sei es so gewesen, dass die Pragmatik des Stärkens von Institutionen, von Strukturen und von Kapazitäten in der EZA wichtiger war als die fernerliegenden Ziele, die man damit verfolgt habe. Mangels Leistungsfähigkeit habe es die ÖEZA nicht zustande gebracht, wirklich etwas zu diesen weltwirtschaftlichen Fragen beizutragen. Ein Gegenbeispiel sei Norwegen, dessen technische Hilfe für Tansania unter anderem auch die Bereitstellung von fünf Volkswirten vorgesehen habe, die gemeinsam mit dem tansanischen Finanzministerium die Strukturanpassungsmaßnahmen hinterfragt und verhandelt hätten. So weit sei die ÖEZA nie gekommen. (Mögliche Ausnahme sei die Osthilfe, wo vielleicht das WIIW Hilfe geleistet habe). Dann müsse man sich auch fragen, wer zum Beispiel Preisstabilisierungen verhandle. Das falle nicht in den Zuständigkeitsbereich der Sektion. Möglicherweise habe Lichem als tiers-mondiste versucht, bei Handelsliberalisierungen ein Wort mitzureden, das müsse man aber recherchieren. Sicherlich seien die weltwirtschaftlichen Aspekte eher eine unterbelichtete Seite der Entwicklungspolitik in der Sektion gewesen.

Bei den Handlungsspielräumen für die Entwicklungsländer müsse man sich immer fragen, was der Sache nütze. Man solle nicht automatisch pro-Souveränität argumentieren, vor allem, wenn die Kontrollinstanzen in den Ländern defizitär seien. Man dürfe in dieser Frage nicht romantisch sein. Stachels eigene Konsequenz aus seinen Erfahrungen ist: Ownership ja, nicht ins Mikromanagement eingreifen, aber mit anderen Gebern nahe dran bleiben und streng kontrollieren (bzw. Kontrollkapazitäten stören). Die Entwicklungsländer müssten bereit sein, dabei mitmachen, „da bin ich konservativ“.

Ich spreche Herrn Stachel auf ein Interview mit ihm an, das 1995 im Südwind-Magazin abgedruckt worden sei. Dort habe er von den „Wünschen der Entwicklungsländer“ gesprochen, die die Basis der Projekte darstellen würden. Eine ähnliche Formulierung finde sich auch in den 3JP der 80er-Jahre. Mit der Umgestaltung der Dokumente durch Lennkh 1993 verschwinde diese aber. Wie könne er sich das erklären? Die Beobachtung verblüfft Herrn Stachel. Es sei eine komplette Umkehrung der Realität. Georg Lennkh habe immer auf ownership und auf die Souveränität der Entwicklungsländer gepocht. Diese Haltung habe in seltenen Fällen auch zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Lennkh und ihm geführt. Am Ende des Interviews frage ich nach dem Zeitpunkt seines Ausscheidens aus der Sektion. Er sei 2003 in Pension gegangen. Seine letzte Zeit in der Sektion sei von den Entwicklungen rund um die Neuorganisation der ÖEZA getrübt gewesen. Er sei nicht besonders glücklich über die Struktur der ADA, in der die Finanzabteilung viel zu großes Gewicht habe.

Protokoll Interview mit Prof. Dr. Martin Jäggle am 16.9.2014 (AIDA, Rotenturmstraße 24, 1010 Wien), 8:45 – 9:45.

Zu Beginn des Gesprächs möchte ich wissen, woher Prof. Jäggles Interesse an der österreichischen Entwicklungspolitik stamme. Die Anfänge seien für ihn nicht mehr so ohne weiteres rekonstruierbar. 1971 sei er Wahlkampfleiter für die ÖSU bei den ÖH-Wahlen gewesen. Er habe sich dafür eingesetzt, dass im Wahlkampf nur Forderungen gestellt würden, bei denen feststehe, wer danach für ihre Realisierung Sorge. Damals sei die Forderung nach Lehrveranstaltungen „Einführung in Probleme der Entwicklungsländer“ im Raum gestanden. Weil sich niemand für die Realisierung verantwortlich erklärt habe, habe er sich des Themas angenommen. Er habe das Referat für Entwicklungshilfe der ÖH aufgebaut und Lehrveranstaltungen zu entwicklungspolitischen Fragen im Raum Wien propagiert. Aufgrund einer Nachfragerhebung sei man an die Adressen von 2300 Studierenden gelangt, die an mehr Infos interessiert gewesen seien. Ende September 72 sei das erste Mal ein Blockseminar „Einführung in Probleme der Entwicklungsländer“ abgehalten worden. Der Andrang sei groß gewesen. Die Rektorenkonferenz habe daraufhin beschlossen, am Beginn jedes Semesters an einer anderen Hochschule ein solches Blockseminar abzuhalten. Dies sei der Beginn der universitären entwicklungspolitischen Bildung in Österreich gewesen.

Ich frage Prof. Jäggle nach seiner Rolle bei den EPN. Ich habe vor dem Interview festgestellt, dass er in den EPN immer wieder 3JPs analysiert und (gemeinsam mit anderen Redakteuren) Interviews mit Entscheidungsträgern der ÖEZA geführt hatte. Sektionschef Hochleitner hatte er aber nie interviewt. Warum nicht? Die Interviews seien an die politisch Verantwortlichen gerichtet gewesen, gibt Prof. Jäggle zur Antwort. „Das war Hochleitner für uns nicht.“ Der Adressat sei Mock gewesen. Aber die politische Realität werde in Österreich von der Administration bestimmt. Dies habe man mit Hochleitner deutlich zu spüren bekommen - zum Beispiel in den Verhandlungen, die Prof. Jäggle gemeinsam mit der damaligen Obfrau des ÖIE, Eva Kreisky, mit dem Sektionschef geführt hätten. Für Hochleitner seien die ÖIE-Mitarbeiter „Agenten Moskaus“ gewesen. So habe er das auch formuliert, zwar nicht direkt dem ÖIE gegenüber, aber doch „für uns hörbar“. Hochleitner habe die üblichen administrativen Tricks benützt, um den ÖIE „kleinzukriegen“. Prof. Jäggles Jahre als Studentenvertreter und die damit verbundenen politischen Erfahrungen seien für ihn essentiell gewesen, um dem Sektionschef Widerstand leisten zu können. Letztendlich sei es nur mit Hilfe Klestils möglich gewesen, Hochleitner einzubremsen. Wenn man gegen einen Akteur innerhalb der Bürokratie bestehen wolle, müsse man „einen erwischen“, der höher gestellt sei.

Dies sei bei Klestil als Generalsekretär im Außenamt der Fall gewesen. Dadurch habe man die von Hochleitner herbeigeführte finanzielle Krise des ÖIE überwinden können. Diese Macht der Verwaltung sei ein großes Problem in Österreich.

Ich weise darauf hin, dass mit Hochleitner auch theoretische Veränderungen eingetreten seien. In den 3JP und Berichten sei das Ende des Nord-Süd-Dialogs deutlich sichtbar. Wie solle Hochleitner mit jemandem Dialog führen, fragt Prof. Jäggle. So einer könne nur monologisieren. Er habe dann auch Bhutan als Schwerpunktland erfunden, um von den „linken Schwerpunktländern“ wegzukommen. Aber das, was sich gesellschaftlich und politisch in Reaktion auf die Veränderungen ereignet hätte, habe auch Hochleitner nicht erwartet. Die Bruchlinien zwischen SPÖ und ÖVP seien viel weniger klar gewesen, als dieser es sich erwartet hätte. Krisen würden oft auch Chancen bieten – nämlich, dass sich politische Konstellationen ändern oder neu formieren (später im Gespräch meint Prof. Jäggle, dass das Positive der Krise die Gründung der AGEZ und der verstärkte Dialog innerhalb der NGO-Szene gewesen sei). Mit Hochleitner sei jedenfalls kein Dialog möglich gewesen – weder gesellschaftlich, noch international. Ich werfe ein, dass es internationalen Dialog doch auch schon gegeben habe, aber mit neuen Bündnispartnern (z.B. Ausarbeitung des Zehn-Punkte-Programms von Andreas Khol mit einem ehemaligen Weltbank-Mitarbeiter). Das stimme, meint Prof. Jäggle, die Devise habe gelautet, mehr im Interesse der Wirtschaft zu agieren. Faktisch sei das aber nicht so schnell wirksam geworden, es sei eher „heiße Luft“ gewesen. Zwar habe man Bhutan als Schwerpunktland gewählt, aber aufgrund der neuen Bündnisse in der österreichischen NGO-Szene habe man die Zusammenarbeit mit anderen Ländern nicht so schnell abdrehen können. Eine Aufgabe Nicaraguas hätte z.B. auch den Protest kirchlicher Kreise hervorgerufen. Außerdem könnten längerfristige Projekte nicht so schnell abgebrochen werden. Für Neues hätten überdies die Strukturen gefehlt. Hochleitner und seine Verbündeten hätten nur gewusst, was sie nicht wollten – nicht, was sie wollten, und noch weniger, wie sie das umsetzen hätten können.

Ich möchte gerne wissen, wie sich der Dialog mit der Sektion gestaltet habe und ob die verstärkte Ansiedelung von Diplomaten ab 1985 Probleme bereitet hätte. Prof. Jäggle antwortet, dass es auch vor 1985 nicht wirklich einfach gewesen sei. Bei der Gründung der Gruppe Entwicklungshilfe sei nur ein ehemaliger Entwicklungshelfer an Bord gewesen (Pernerstorfer). Für den damaligen Leiter der Grundsatzabteilung seien die Menschen in den Entwicklungsländern die „Bloßfüßigen im Busch“ gewesen. Programmatisch habe es keine Perspektive gegeben. Mit der Zeit habe man dann auch Fachleute gebraucht, mit ihnen sei administrative Kompetenz in die Sektion gezogen. Ein großes Problem sei immer gewesen,

dass es keine klare Unterscheidung zwischen Vorgaben und Umsetzung gegeben habe. Weil die Entwicklungshilfe (bzw. EZA) immer ein so randständiges Gebiet gewesen sei, hätten die Beamten politische Verantwortung übernommen. Hochleitner habe ja zum Beispiel keinen Auftrag gehabt, die „Agenten Moskaus“ zu bekämpfen. (Überhaupt wisse er gar nicht, woher Hochleitner eigentlich komme. Sehr wahrscheinlich sei er eine „Khol-Idee“ gewesen.) Ich frage nach den Veränderungen mit dem Rückwechsel ins BKA und dem Amtsantritt von Jankowitsch 1991. Faktisch habe Jankowitsch politisch nichts durchgesetzt, obwohl er Pläne gehabt habe, meint Prof. Jäggle. Der Wechsel von der Diplomatie in die Politik sei oft schwierig. In einem Interview mit ihm habe Jankowitsch zum Beispiel angekündigt, Ideen im Bereich der Katastrophenhilfe realisieren zu wollen. Dabei habe ihm die Zuständigkeit dafür gefehlt.

Mit Brigitte Ederer sei erstmals eine Politikerin ans Ruder gekommen, die mit dem Thema schon in ihrer Jugend in Berührung gekommen sei: Sie habe im Rahmen der SJ an Aktionen des Jugendrates für Entwicklungshilfe, die Prof. Jäggle entwickelt hatte, teilgenommen. Ab einem gewissen Zeitpunkt sei bei ihr allerdings der EU-Beitritt das Hauptthema gewesen. Die EZA sei insgesamt immer ein Nebenschauplatz gewesen. Die Dreijahresprogramme seien immer nur Zustandsbeschreibungen gewesen und hätten keine Perspektiven geboten, da sie nur für den Moment des Beschließens Gültigkeit gehabt hätten. Die 3JP und Berichte hätten einander ergänzen sollen (3JP: ‚Was haben wir vor?‘, Bericht: ‚Was haben wir von dem, was wir uns vorgenommen haben, umgesetzt?‘), in der Praxis sei dies aber nicht so gehandhabt worden. Wie randständig das Thema gewesen sei, habe er dann auch bei den Zuständigen für Entwicklungspolitik im Parlament gesehen. Diese hätten bei ihm Rat geholt, um das ABC der ÖEZA zu lernen, das oft sehr kompliziert und undurchschaubar gewesen sei.

Prof. Jäggle kommt von sich aus noch einmal auf die Bildungsarbeit zu sprechen. Bis zum Amtsantritt von Hochleitner habe es Förderungen der projektedurchführenden Organisationen gegeben. Mit Hochleitner sei die Umstellung auf die Projektförderung gekommen, was das Mitspracherecht der Sektion deutlich erhöht habe. Umstritten sei immer wieder die Bildungsarbeit gewesen. Auch bei den Entwürfen für das neue EZA-Gesetz (Beschluss 2002, Anm. RKM) sei die Bildung nicht vorgekommen, erst im letzten Moment habe man es geschafft, sie doch noch im Gesetz zu verankern. Bildung – echte Bildung, keine Propaganda – lasse sich nicht kontrollieren. Gleichzeitig habe sie die größte Nachhaltigkeit. Als Politiker wäre Prof. Jäggle auch gegen Bildungsarbeit, er verstehe also deren Haltung, aber zugleich liege genau dort der Knackpunkt.

Ich lenke das Gespräch auf die Person von Georg Lennkh (Übernahme der Ressortleitung 1993). Unter Lennkh habe ein völlig anderes Klima geherrscht. Für Lennkh sei die Dialogfrage zentral gewesen, er sei ja noch heute als Berater in Afrika unterwegs. Lennkh habe auch die NGO-Arbeit persönlich wertgeschätzt. Hochleiter sei ein Macht-Politiker gewesen, der Diplomat Lennkh habe ein völlig anderes Politik- und Gesellschaftsverständnis gehabt. Ich weise darauf hin, dass Lennkhs Zielsetzung, die Forcierung von Länderprogrammen, wohl nicht immer mit den Interessen der NGOs vereinbar gewesen seien. Das stimme, meint Prof. Jäggle, aber es sei notwendig gewesen. Die „Projektitis“ sei an sich ja eine Krankheit. Außerdem sei es auch Vorgabe der EU und des DAC gewesen, Länderprogramme zu erstellen. Für die NGOs sei dies zwar oft schmerzhaft gewesen, denn diese würden eher nicht in Ländern, sondern in Projekten denken, aber politisch sei dieser Schritt im Dienste der Sache und richtig gewesen. Dass sich die Länderprogramme oft mit Außenamtsstrukturen decken würden, sei eher ein Zufall.

Ich frage nach den Veränderungen mit dem Amtsantritt von Benita Ferrero-Waldner. Ihr erster öffentlicher Auftritt anlässlich von Protesten am Michaelerplatz gegen EZA-Budgetkürzungen ist Herrn Prof. Jäggle in sehr schlechter Erinnerung. Es sei das erste Mal gewesen, dass sie vor einer unstrukturierten Öffentlichkeit sprechen habe müssen, was sicherlich mit Ängsten verbunden gewesen sei. Damals habe sie gesagt: „Ihr müsst doch Verständnis für die Kürzung haben.“ Das sei politisch sehr unklug gewesen. Die kaum verschlüsselte Botschaft an die Protestierenden sei fatal gewesen: ‚Auf mich könnt ihr nicht zählen‘, habe sie indirekt damit gesagt. Auch bei den Vorarbeiten zum EZA-Gesetz habe man eine liebe Mühe mit ihr gehabt. Die Verankerung der Bildungsarbeit habe man ihr abringen müssen, „das wollte sie dezidiert nicht“. Bildung sei damals einfach kein Thema gewesen. Es sei sehr schwierig gewesen, einen Sachdiskurs mit ihr zu führen. Auf anderen Ebenen habe es aber auch Verbesserungen gegeben. Zum Beispiel habe Ferrero-Waldner durch Verkleinerung und Internationalisierung für eine bessere Aufstellung des Beirats gesorgt.

Ich lenke das Gespräch auf die theoretische Ebene. In der zweiten Hälfte der 80er-Jahre habe sich ein Schwenk in der Frage nach den Ursachen von Unterentwicklung vollzogen (von ausschließlich externen Faktoren zu ausschließlich internen Faktoren). Ob man diese Veränderungen registriert habe? Prof. Jäggle antwortet, dass der Verzicht auf das politische Gespräch unter Hochleitner mit diesen theoretischen Veränderungen korrespondiere: Was solle man lang mit korrupten und desolaten Ländern reden, besser wäre es, Leute zu schicken, die die Dinge dort auf Vordermann brächten. Bei dieser Position („Die Länder sind selber schuld“) gebe es keinen Dialog mehr. Auf der anderen Seite sei es aber auch eigentlich kein

Thema gewesen, die endogenen Faktoren in den Ländern genauer zu betrachten. Alle monokausalen Erklärungsparadigmen, die sich nacheinander abwechselten, könnten einem komplexen Phänomen nicht gerecht werden. Auch unter der Ressortleitung von Lennkh sei in den 3JP sehr monokausal argumentiert worden (interne Faktoren), füge ich hinzu und möchte wissen, wie Prof. Jäggle sich das erkläre. Er vermutet, dass eine andere Richtung politisch unerwünscht gewesen sei. Selbst wenn Lennkh dagegen ankämpfen hätte wollen, müsse man sich fragen, wie das damals in dieser Regierung thematisiert hätte werden können. Das 3JP sei ja ein Regierungsbeschluss. Und in der Regierung, frage ich, habe ein neoliberaler Konsens geherrscht? Prof. Jäggle nickt. Unter dem damaligen Bundeskanzler habe es sich nicht gelohnt, für eine Änderung zu kämpfen.

Strukturalistische Lösungskonzepte (NIW, Rohstofffonds) spielen ab 1987/88 keine Rolle mehr. Sie kehren auch unter Lennkh nicht in die Dokumente zurück. Ich frage, ob Prof. Jäggle eine Erklärung dafür habe. Ab dem Augenblick, antwortet er, wo es ein internationales Paradigma gebe, „legt es sich über alles drüber“. Die Nische, die Österreich in den 80ern noch benützt habe, sei dann gar nicht mehr vorhanden gewesen. Es habe auch kein Interesse mehr daran gegeben. Welcher österreichische Akteur habe dann noch über österreichische und europäische Grenzen hinweg gedacht?

Kritik an der ÖEZA spielt im Südwind-Magazin in den 90ern eine geringe Rolle. Im Vergleich mit der Aufmerksamkeit, mit der die EPN den Akteuren in den 80ern auf die Finger schauen, erscheinen die Südwind-Magazin-Beiträge eher harmlos. Ich möchte wissen, ob Prof. Jäggle diese meine Beobachtung bestätigen und ob er Gründe für diese Entwicklung angeben könne. Es sei tatsächlich so, dass das Interesse in der ganzen Szene an der ÖEZA stark zurückgegangen sei, meint Prof. Jäggle – und zwar auch, weil es kein Interesse mehr an der Szene gegeben habe. Wenn die Szene nur Störfaktor sei und man nichts ändern könne... Die Berichterstattung über die ÖEZA sei im Südwind-Magazin nicht zufällig randständig geworden. Es habe zwar hin und wieder Initiativen gegeben, aber diese seien schnell wieder zum Erliegen gekommen. Auch er selbst habe in einem Moment beruflicher Überlastung aufgehört, über diese Dinge zu schreiben, die auf immer weniger Interesse gestoßen seien. Den Interessensverlust innerhalb der Szene erklärt sich Prof. Jäggle durch das kontinuierliche „Auflaufenlassen“: Das Beharrungsvermögen der Institutionen, insbesondere der Administrationen, sei ein zentraler Grund für die Desillusionierung der entwicklungspolitischen Szene. Politik sei in Österreich kein dialogisches Unternehmen. Andererseits habe es aber auch ganz neue Themenfelder gegeben: Produktionsverhältnisse, fair trade, Klimabündnisse, alles Dinge, für die man kein 3JP brauche.

Durch Gründung der Agentur sei die ÖEZA noch stärker in die „geschlossene Welt“ integriert worden. Ein Beispiel dafür sei, dass Kommentar die Prüfung von Subventionsansuchen für entwicklungspolitische Information und Bildungsarbeit ohne Begründung entzogen worden und in die ADA integriert worden sei. Vorher habe es noch außerhalb des geschlossenen Zirkels einen Diskurs über Bildungsprojekte gegeben, mittlerweile nicht mehr. Zwar säßen in der Bildungsabteilung der ADA gute Leute, aber die Verbindung zur Öffentlichkeit sei gekappt worden. Die Politik sei in Österreich eine geschlossene Welt, die es zu sichern gebe. Die Architektur der ADA ziele genau darauf ab.

Ich frage, ob das Verschwinden der großen Theorien (und Forderungen) und das Auftauchen einer neuen Themenpalette seines Erachtens etwas mit einer gewissen gesellschaftlichen Entpolitisierung zu tun hätten. Prof. Jäggle antwortet mit Gegenfragen: Ob der Einsatz für bessere Produktionsbedingungen in Fabriken unpolitisch sei? Könne man das Bedürfnis, konkret tätig zu werden und Rechten zur Durchsetzung zu verhelfen, mit dem Begriff Entpolitisierung gleichsetzen? Ich werfe ein, dass ich den Eindruck haben würde, in meiner Generation werde wenig gesamtgesellschaftlich betrachtet. Ja, meint Prof. Jäggle, es sei pragmatischer geworden – und von daher auch wirksamer. „Es können Grundsätze so hoch hängen, dass ich mich darunter frei bewegen kann“. Durch hochideologische Grabenkämpfe entstünden keine innovativen Theorien. Es gebe auch nicht „die eine Theorie“, die der Komplexität Herr werden könnte, das sei ein zu mechanistisches Denken. Tatsächlich sei die theoretische Reflexion von EZA aber entwicklungsfähig. „Theorie ohne Praxis ist grau, aber Praxis ohne Theorie kann grauenvoll sein.“

Abschließend komme ich auf die Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer in der Gestaltung der EZA zu sprechen. Während in den Dokumenten der frühen 80er das Prinzip der Nachfrage zu regieren scheine („Die mexikanische Regierung fordert etwas, wir liefern.“), sei dieses Prinzip 2000 nicht mehr zu erkennen. Eher werde von österreichischen Experten vor Ort evaluiert, was benötigt werde. Prof. Jäggle bestätigt diese Beobachtung und bewertet diese Veränderung als positiv. Man solle sich keinen Illusionen hingeben: Es seien in den meisten Fällen nicht die Regierungen gewesen, die von sich aus etwas verlangt hätten, sondern österreichische Interessen, die die Regierungen dazu gebracht hätten, etwas zu verlangen. Diese Praxis habe „Leichen rundherum“ zu Tage gefördert. Ich frage nach, ob man dem Nachfrage-Prinzip nicht doch auch gute Seiten abgewinnen könne. Ich erwähne Kreiskys (an den Kauf österreichischer Waren gebundenen) 100-Millionen-Schilling Kredit an Nicaragua, der es den Sandinisten ermöglicht hätte, eigene Entwicklungsstrategien zu verfolgen. Man könne dies positiv sehen, mein Prof. Jäggle, ob es

aber auch positiv sei, müsse man sich im Einzelfall ansehen. Man müsse sich immer fragen, wie die Kapazitäten der staatlichen und lokalen Strukturen, die Hilfen zu rezipieren, beschaffen seien.

Post Scriptum:

In einem E-Mail, das ich einige nach dem Interview erhalte, kommt Prof. Jäggle auf den biographischen Hintergrund des ehemaligen Sektionschefs Hochleitner zu sprechen. Dieser habe einen Master of Arts in Economics in Stanford erworben und sei von 1964-1968 im Dienst des Wirtschaftsministeriums gestanden. "Er konnte nur an einer an österreichischen Wirtschaftsinteressen orientierten EZA Interesse haben."

Masterarbeit über ÖEZA

Georg Lennkh <georg@lennkh.com>

21. Dezember 2014 um 17:54

An: Roman Kaiser-Mühlecker <roman.kaiser.muehlecker@gmail.com>

Cc: Günther Stachel <guenther@stachel.at>

Die ruhigste Zeit des Jahres wird immer mehr zur lautesten – mit andeen Worten, ich habe kaum Zeit, Ihnen ausführlich zu antworten.

Danke für Ihren Text. Die Worte früherer Mitarbeiter oder Mitstreiter freuen mich natürlich – aber auch diese Geschichte ist viel länger.

Was Sie über unsere 3Jahresprogramme schreiben, ist interessant. Ich habe sie nie so gelesen, oder geschrieben. Wichtiger war für mich/für uns, was tatsächlich geschehen ist. Ich denke, daß wir uns in der von uns selbst gesteuerten EZA (nur ein kleiner Teil der Gesamtleistung) nur selten einer Bevormundung unserer Partnerländer schuldig gemacht haben. Das ließe sich ganz gut auch an den von uns produzierten Flops abhandeln.

Versucht man heute eine Gesamtschau der EZA der letzten 50 Jahre, so müssen wir uns eingestehen, daß wir nur wenig erreicht haben. Jedenfalls ist uns nicht eine breitflächige Transformation der Gesellschaften und Staaten im Süden gelungen. Da sind wir aber schon wieder beim Eurozentrismus. Wenn wir für Afrika eine Europa vergleichbare Entwicklung wollen (und viele Afrikaner sagen ja auch, das sie das wollten), dann sind wir wieder bei der Bevormundung. Denn das europäische Entwicklungsmodell kann nur bei einer gleichzeitigen gesellschaftlichen Veränderung in eben diesem europäischen Sinn funktionieren – wir reden von Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten. Afrika weiß bis heute nicht, ob es diesen Preis für eine funktionsfähige soziale Infrastruktur, für Trinkwasser, Energie etc. zahlen will.

Wir sind daher durch alle ‚Entwicklungsmodelle‘ gegangen, beginnend mit Walt Rostow (Stages of economic growth), über dependencia, Neue Weltwirtschaftsordnung, die Cancun Konferenz, die ohne Kreisky stattfinden mußte, ein Flop wurde, aber vielleicht auch mit Kreisky das sich anzeichnende Trade,not Aid Paradigma der Reagan/Thatcher Jahre hätte verhindern können. Dann kam der Post Jalta Triumphalismus des Westens, Marktwirtschaft wurde zu einem westlichen Grundwert!! erklärt, in einem Atemzug mit Menschenrechten, und für die Entwicklungsländer (so nannten, und nennen, wir sie ja immer noch) mußten Strukturanpassung und Demokratie her. Dann kamen die Millennium Entwicklungsziele, weil wir (die USA und Japan) glaubten, damit dem 0.7% Ziel entkommen zu können (Österreich hielt es eher mit Brecht ‚ist der Ruf einmal ruiniert, lebt sich’s gänzlich ungeniert).

In dieser weiterhin brodelnden internationalen Entwicklungssuppe waren unsere 3JP wohl kaum mehr als kleine Bläschen. Ich denke nicht, daß die öst. Regierung je viel über derartige Dinge nachgedacht hat (siehe dazu aber Gerhard Hödl ‚Österreich und die 3. Welt‘).

Ich glaube nicht, daß uns ein neoliberalistischer Ansatz je getrieben hat. Einen Gegensatz hat es sehr wohl, und über lange Zeit gegeben: das Ansinnen, mit Entwicklungshilfe vor allem der österreichischen Wirtschaft zu helfen, stand dem Standpunkt entgegen, daß die öst. Wirtschaft zwar in EL eine konstruktive Rolle haben könnte, dafür aber nicht eigens bezahlt werden sollte. Das alles aber hindert nicht an der Feststellung, daß wir punktuell, aber eben doch an vielen Stellen, etwas vorgebracht haben – Günther Stachel könnte das gut erklären (etwa Bhutan und Kap Verde als Länderprogramme, oder Wasser in Uganda).

Aber heute sind wir wohl alle an dem Punkt angelangt, wo wir die EZA grundsätzlich überdenken müssen.

Sie sehen schon, die Diskussion wäre abendfüllend, auch Günther Stachel, mit dem ich gesprochen habe, wäre dazu bereit, aber am Ende müssen Sie ja schauen, was Sie in Ihrer Arbeit unterbringen können.

Damit möchte ich schöne Feste und ein gutes Neues Jahr wünschen
Ihr Georg Lennkh

Abstract

Diese Masterarbeit analysiert programmatische Veränderungen in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (ÖEZA) zwischen 1981 und 2000. Konkret geht es um die Frage, wie sich die Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer im Beobachtungszeitraum vor dem Hintergrund der geopolitischen, entwicklungstheoretischen und österreichspezifischen Umwälzungen veränderten (vom Nord-Süd-Dialog der Kreisky-Ära zum Weltbank-geführten Geberkonsens). Dafür wurden zunächst programmatische Dokumente (Dreijahresprogramme [3JP] und Berichte) aus 1981/82 und 2000 durch genaue Textanalyse miteinander verglichen. Aus den Ergebnissen wurden Leitfragen abgeleitet, die an alle 3JPs und Berichte gerichtet wurden, die zwischen 1982 und 1999 erschienen sind. Damit konnte nicht nur die Frage beantwortet werden, was sich verändert hatte, sondern auch geklärt werden, in welchen Etappen und auf welche Weise sich die Veränderungen vollzogen hatten. Bei der Kontextualisierung und Erklärung der Ergebnisse wurde das Hauptaugenmerk auf die österreichischen Entwicklungen gerichtet. Dafür wurden Artikel aus den Entwicklungspolitischen Nachrichten (EPN)[1981-1990] und dem SÜDWIND-Magazin [1991-2000] herangezogen. Zusätzlich führte ich im Sommer 2014 drei Experteninterviews.

Es stellte sich heraus, dass die Programmatik der ÖEZA im Groben den internationalen Linien folgte. Die programmatischen Handlungsspielräume der Regierungen der Entwicklungsländer schrumpften beträchtlich. Die Auswertung aller 3JP und Berichte förderte allerdings erstaunliche Kontinuitäten und Brüche zu Tage, die mit nationalen politischen und personellen Veränderungen korrespondierten. Diese Veränderungen zeigen, dass kleinstaatliche Akteure auch in einem so stark international geprägten Feld wie jenem der Entwicklungspolitik über Handlungsspielraum verfügten. Ein besonders eindrückliches Beispiel dafür sind jene Autoren, die, der Kreisky-Tradition verpflichtet, bis einschließlich 1986 in den Dokumenten die Standpunkte des Nord-Süd-Dialogs aufrecht erhielten – und das, obwohl an mächtigen Stellen (Weltbank, OECD-DAC) schon seit Anfang der 80er-Jahre ganz andere Töne angeschlagen worden waren.

This master thesis analyses programmatic changes in the Austrian development

cooperation (ÖEZA) between 1981 and 2000. It focuses on the room for manoeuvre of the governments of developing countries, which will be examined in the context of geopolitical, theoretical and national changes (from the North-South Dialogue of the Kreisky Era to the World Bank-led donor consensus). The basis of this work is a textual analysis of strategic documents of the ÖEZA. A detailed study of the first and the last documents of the analysis period is followed by a more superficial examination of the documents that were published in between. These two steps allow to determine the direction and the mode of the programmatic shift. When dealing with the results, focus is shifted more to Austrian developments. To this end, newspaper articles (Entwicklungspolitische Nachrichten [1981-1990], SÜDWIND-Magazin [1991-2000]) and records of three expert interviews were used. The thesis shows that the strategic documents of the ÖEZA were roughly following the international trends. The programmatic room for manoeuvre of the governments of developing countries shrank considerably. However, a closer look unveils surprising ruptures and continuities closely relating to national political and personnel changes. These changes show that small-state actors had room for manoeuvre – even in such an international field as development politics. Astonishing examples are those authors who maintained the positions of the North-South-Dialogue until 1986, a time when powerful institutions like the World Bank and the OECD-DAC had already been pursuing completely different strategies for years.

Danksagungen

Herzlicher Dank gilt Univ.-Prof. Dr. Walter Sauer für die überaus engagierte, kompetente und freundliche Betreuung dieser Masterarbeit. Weiters möchte ich den drei Interviewpartnern, Dr. Helmuth Hartmeyer, DI Günther Stachel und Univ.-Prof. Dr. Martin Jäggle, meinen Dank aussprechen. Ohne ihre wertvollen und hochinteressanten Beiträge hätte die Arbeit in dieser Form nicht geschrieben werden können. Außerdem möchte ich Herrn Dr. Georg Lennkh für seine ausführliche Stellungnahme danken. Allen sei dafür gedankt, dass sie sich Zeit für mich genommen haben.

Lebenslauf

Roman Kaiser-Mühlecker

Geboren am 26. März 1988
in Kirchdorf an der Krems (Oberösterreich)

Ausbildung

Seit Wintersemester 2012: Master Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Wien.

Ab Wintersemester 2007: Studium der Geschichte an der Universität Wien (BA). Zwei Austauschsemester an der Universidad de Sevilla (Departamento de Historia de América).

2000-2006: Neusprachliches Gymnasium in Wels/Oberösterreich.

Berufliche Erfahrungen

Oktober 2014 – März 2015:
Sprachassistent in einem Pariser Vorort (Sekundarbereich).

Oktober 2007 – September 2013 :
Redaktionsassistent bei der Austria Presse Agentur (APA).

August 2006 – September 2007:
Zivilersatzdienst am „Museo del Holocausto“ in Buenos Aires über den Wiener Verein „Gedenkdienst“.

Sprachen: Deutsch, Spanisch, Englisch, Französisch

