



finanziert durch die

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Dänische und österreichische Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich

Dokumentation der gemeinsamen Podiumsdiskussion von vidc und Königlich Dänischer Botschaft

14. Mai 2009, 18.30 bis 20.30 Uhr
Diplomatische Akademie, 1040 Wien, Favoritenstrasse 15 a

Begrüßung:

Hugo Østergaard-Andersen, Botschafter von Dänemark
Walter Posch, Direktor des vidc

Podium:

- **Univ. Prof. Dr. Thorsten Barring Olesen** (Universität Aarhus)
- **Prof. Dr. Jan Pedersen** (Universität Kopenhagen)
- **MR Mag. Anton Mair** (stvtr. Sektionsleiter der EZA im Außenministerium)
- **Dr. Gerald Hödl** (Universität Wien)

Moderation:

- **Elfriede Schachner**, vidc

Redebeiträge der Podiumsteilnehmer:

Univ. Prof. Dr. Thorsten Barring Olesen:

Der verspätete „Front Runner“. Die Phasen und Prioritäten der dänischen Entwicklungspolitik von 1962 bis 2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

„Entwicklungspolitik ist verteufelt komplizierte Materie“, so äußerte sich 1971 der damalige deutsche Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Erhard Eppler. Diese Aussage gilt immer noch und auch für den Historiker, der heute versucht den Verlauf der dänischen Entwicklungspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg kurz zusammenzufassen. Entwicklungspolitik ist sowohl 'high politics' als auch 'low politics', sie ist Außenpolitik und Wirtschaftspolitik, die sich mit komplizierten innenpolitischen Aspekten verbindet; sie beinhaltet bilaterale und multilaterale Komponente, sie umfasst oft eine Menge verschiedener Rezipienten aus allen Teilen der Welt, und sie mobilisiert eine Reihe von staatlichen als auch privaten Akteuren. Deshalb ist es nicht ganz einfach, einen kurzen und klaren Überblick über die Grundzüge der Geschichte der dänischen Entwicklungspolitik zu geben.

Aus diesem Grund haben mein Kollege Jan Pedersen und ich versucht eine Arbeitsteilung vorzunehmen. Während Jan Pedersen sich auf die strukturellen Kennzeichen und dynamischen Impulse des dänischen Entwicklungssystems konzentrieren wird, werde ich jetzt versuchen die Hauptlinien und Prioritäten der Entwicklungspolitik seit dem ersten, 1962 verabschiedeten dänischen Gesetz über die technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu skizzieren.

Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe sind grundlegende Erscheinungen, die Teil der post-1945er Welt sind, und die sich ursprünglich und international gesehen eng mit dem Kalten Krieg und dem Dekolonisierungsprozess verbinden. Die erste große internationale Initiative, die die Dritte Welt betraf, war *The Economic Programme of Technical Assistance*, das 1950 durch die Vereinten Nationen verwirklicht wurde. Dieses Programm wurde voll und ganz von der dänischen Regierung unterstützt und wurde das Modell für das dänische entwicklungspolitische Engagement in der Vorlaufphase des Gesetzes von 1962. Dies bedeutete, dass die dänische Entwicklungshilfe in ihrer Gesamtheit über multilaterale Programme unter dem System der UNO verteilt wurde. Wegen dieser Priorität wurde Dänemark relativ gesehen einer der höchsten Beitragszahler der multilateralen Entwicklungsprogramme in der UNO.

Trotzdem wurde Dänemark in der ersten Hälfte der sechziger Jahre in dem Entwicklungskomitee (DAC) der damals gegründeten OECD zunehmend vorgeworfen nicht seinen Teil des 'burden sharing' des Westens gegenüber den Entwicklungsproblemen der Dritten Welt zu tragen. Wie aus dem Programm für diese Paneldiskussion hervorgeht, lag 1965 der dänische Beitrag für Entwicklungszwecke insgesamt bei 0,13% des Bruttoinlandseinkommens – weit niedriger als der DAC-Durchschnitt von etwa 0,5%. Die Erklärung dieses Defizits liegt in dem doppelten Nichtvorhandensein von Kolonien auf der einen Seite (die dänischen Beiträge an Grönland wurden wegen Grönlands einzigartiger konstitutioneller Eingliederung in das Dänische Reich nicht als Entwicklungshilfe berücksichtigt) und von bilateralen Entwicklungsprogrammen auf der anderen Seite. Aber die Kritik im DAC hatte Konsequenzen und wurde ein 'wake-up call' in einem Land, das sich – wegen seiner hohen multilateralen Kontributionen – daran gewöhnt hatte, sich selbst als Weltmeister im Bereich der Entwicklungshilfe zu betrachten.

Die entwicklungspolitische Aufrüstung der sechziger Jahre war nicht nur ein dänisches Phänomen. In vielen anderen europäischen Ländern wie Schweden, den Niederlanden und Deutschland zeigten sich ähnliche Tendenzen, in denen sich andeutet, dass internationale Dynamiken und Konjunkturen eine maßgebende Rolle für die steigende Beitragsleistung gespielt haben. Aber im dänischen Fall waren auch endogene Faktoren von Bedeutung. Wenn wir erklären wollen, warum Dänemark 1962 seine erste Entwicklungsgesetzgebung einführte, muss man auch nationale Aspekte berücksichtigen. Der wichtigste Aspekt war das Anwachsen einer Entwicklungslobby, die sich aus parteipolitischen Organisationen zusammensetzte, nicht zuletzt den Jugendverbänden der sozialdemokratischen und liberalen Parteien, kirchlichen Organisationen und internationalistischen NGOs. Hinzukommt, dass ideologische Aspekte, die sich vorrangig auch mit Ideen über die Erwünschtheit und Notwendigkeit einer gerechteren Weltordnung verbanden, auch auf der oberen Regierungsebene ihren Einzug hielten.

Trotz des neuen Entwicklungsgesetzes und trotz der damit verbundenen Implementierung der ersten bilateralen Entwicklungsprogramme unter Leitung einer administrativen Abteilung des Auswärtigen Amtes – später Danida genannt – musste die Regierung zunehmend Anleihen an die sogenannten Industrialisierungsfonds verwenden um den Prozentsatz zu erhöhen. In absoluten Zahlen stiegen die Hilfsauszahlungen in der Zeitspanne von 1959 bis 1971 zwar mit mehr als 4000 Prozent, gemessen als Prozentsatz des Nationaleinkommens lag der Zuwachs der Höhe des dänischen Entwicklungshilfeprozents jedoch nur um die 0,4 Prozent. 'Das Problem' war natürlich, dass die sechziger Jahre eine Periode mit ungewöhnlich hohen Wachstumsprozenten für die dänische Wirtschaft waren und damit für das Nationaleinkommen. Das änderte sich in den siebziger Jahren.

Vor dem Einbruch der Ölkrise verabschiedete das dänische Parlament 1971 ein neues Entwicklungsgesetz, das festlegte, dass das Ziel der Entwicklungshilfe sei, wirtschaftliches Wachstum zu fördern, um auch soziale Fortschritte und politische Unabhängigkeit in den Entwicklungsländern zu gewährleisten. Es waren aber vielmehr exogene Faktoren, nämlich die Forderungen der sogenannten G77-Länder um eine neue internationale ökonomische Weltordnung zu schaffen und die Auswirkungen, die sich ab 1973 mit der durch die Ölkrise bedingten Rezession verbanden, die die Agenda der Entwicklungshilfe, auch in Dänemark, übernahmen. In Debatten über die Neue Weltordnung spielte Dänemark keine bedeutende Rolle. Die Forderungen der G77, die in der Charter über die ökonomischen Rechte und Pflichten der Staaten formuliert und 1974-1975 in der Generalversammlung der UNO präsentiert wurden, wurden als zu radikal betrachtet, aber auch als unmöglich zu realisieren, wenn man die starke Ablehnung der Charter durch die westlichen Großmächte in Betracht zog. Die dänischen Regierungen gewichteten den Nord-Süd Dialog aber mehr und mehr in einer äußerst traditionellen Weise, wo man anstelle von Handel finanzielle Hilfe (*Aid, not Trade*) ins Zentrum stellte. Für diesen Bereich hinzuzufügen ist, dass Dänemark sich profilierte, als man 1978 als viertes Land erreichte, das von der UNO und dem DAC empfohlene Ziel 0,7 Prozent des Bruttonationalproduktes als Entwicklungshilfe zu transferieren – und dies trotz der Auswirkungen der schweren ökonomischen Lage in den siebziger Jahren.

Diese Gewichtung eines hohen ODA-Leistungsbeitrags ging Hand in Hand mit der explizit formulierten Absicht der Hilfe eine deutliche Armutsorientierung zu geben. Dieser Zweck hatte die dänischen bilateralen Programme von Anfang an geprägt, wurde nun aber stärker und prägnanter formuliert und stellte eine Reaktion auf die internationale, sogenannte *Basic Needs*-Debatte dar, die die Weltbank in den siebziger Jahren initiierte. Danida, das 1986 als Symbol für die steigende Anerkennung und Rolle der Entwicklungspolitik in der dänischen Außenpolitik zu einem selbständigen Department des Außenministeriums ernannt wurde, unterstützte mit Nachdruck, den Anspruch die Hilfe der Ärmsten in den ärmsten Ländern zu priorisieren. Bedingung hierfür war, dass dies nicht mit dem Ziel des ökonomischen Wachstums kollidiere. Diese doppelte Berücksichtigung rief nicht selten deutliche Dilemma hervor, die in den achtziger Jahren zudem von der internationalen Agenda der Entwicklungspolitik beeinflusst wurde, die im Vergleich mit der Debatte der siebziger Jahre über die Neue Weltordnung eine ausgeprägte Kehrtwendung darstellte. Im Zeichen der neoliberalen Wende dieser Jahre, die die Regierungsübernahmen von Margaret Thatcher und Ronald Reagan begleitete, waren Begriffe wie Strukturwandel, Konditionalität und Politik-Dialog populär und signalisierten, dass es wieder einmal ausschließlich die westlichen Donorländer waren, die die Taktstöcke des Entwicklungsdiskurses schwingen.

Obwohl auch Dänemark 1982 einen politischen Wandel erlebte, der den Weg in ein Jahrzehnt bürgerlich-liberaler Regierungen ebnete, war die Konsequenz keine rasche und unmittelbare Veränderung des Profils der Entwicklungspolitik mit Ausrichtung auf neue internationale Prioritäten. Doch nach und nach begann die dänische Politik auch den Bedarf an Strukturreformen der Dritten Welt zu unterstützen. Die Kombination einer immer stärker verbreiteten Verschuldungskrise, die in diesen Jahren die Entwicklungsländer hart belastete und eine effektive Barriere gegen jede Reforminitiative bot, und einer insistierenden Infragestellung durch seriöse Debateure wie dem Nobelpreisträger Gunnar Myrdal, ob Entwicklungshilfe tatsächlich Entwicklung fördere oder behindere, führte auch in Dänemark zu der Anerkennung, dass 'good governance and balanced budgets' wichtige Faktoren für langfristige und dynamische nationale Entwicklungsstrategien darstellen.

Dementsprechend begann Dänemark auch einen Politikdialog in den bilateralen Verhandlungen mit den Entwicklungsländern zu praktizieren und die Strukturanleihen der Weltbank zu unterstützen. Diese Wendung wurde aber auch von der Opposition unterstützt, die zudem sicherte, dass die dänischen Leistungsbeiträge weiter erhöht wurden, so dass die ODA 1990 bei 0,9% lag. Diese Steigerung war ganz außergewöhnlich für die achtziger Jahre, in denen der DAC-Durchschnitt um rund 0,35% stagnierte. Das dänische Argument, das Danida und die Regierung lautstark im DAC und der Welt-

bank propagierten, war, dass man keine harten Strukturansprüche an die Entwicklungsländer stellen könne, wenn die Donorländer ihrerseits nicht bereit seien, die finanzielle Unterstützung für diesen Strukturwandel zu sichern. Diese Argumentation wurde zudem, ganz besonders in der Weltbank, von der Aufforderung begleitet, dass die Bank sichern müsse, dass die Strukturanleihen nicht die Armutsorientierung unterminiere – eine Aufforderung, die auch durch andere Donorländer und UNO-Organisationen, wie der UNICEF, formuliert wurde.

Am Ende des Kalten Krieges unterwarf Danida, initiiert durch einen Auftrag der Schlüter-Regierung, die dänischen Hilfsprioritäten und Organisationen einer kritischen Überprüfung in einem sogenannten strategischen Handlungsplan. In Danida war es eine vielverbreitete Haltung, dass die achtziger Jahre hilfspolitisch – und im Wesentlichen auf Grund der internationalen Konjunkturen - ein verspieltes Jahrzehnt gewesen waren. Deshalb lautete die Hauptkonklusion, dass der hohe Leistungsbeitrag aufrechterhalten werden müsse um 1992 die Zielsetzung von 1% des Bruttosozialproduktes zu erreichen, und dass zudem die Armutsorientierung weiterhin stärker berücksichtigt werden müsse. Außerdem war auch klar, dass die sogenannte Hilfseffizienz gesteigert werden musste, unter anderem durch einen verschärften und kritischen Dialog mit den Entwicklungsländern, aber auch durch eine Begrenzung der Anzahl der Rezipientenländer von 66 auf vielleicht 20-24 Länder. Daneben wünschte Danida auch einen noch stärkeren Fokus auf Menschenrechte, Frauen und Umweltschutz – neue 'Konditionalitäten', die schon im Laufe der achtziger Jahre in den Vordergrund gerückt waren. Schließlich hielt Danida es auch für nützlich, das Gleichgewicht zwischen bilateralen und multilateralen Hilfskomponenten, die man traditionell bestrebt war als Kompromiss zwischen den verschiedenen Interessenten der dänischen Hilfslobby 'fifty-fifty' einzubinden, in Richtung einer stärkeren Bevorzugung der bilateralen Hilfe zu verschieben.

Die letzte Zielsetzung erreichte man nicht, weil die dänischen Regierungen in der frühen post-Periode des Kalten Krieges eine sehr aktive internationalistische Außenpolitik führten, wo die Gewichtung der UNO in dem Arsenal der Außenpolitik wieder deutlicher wurde, und deshalb wollte man auch nicht das Signal senden, dass man Entwicklungshilfe durch die UNO hintansetzte. Aber noch ein Grund muss beachtet werden. Als Teil dieses gestärkten aktiven Internationalismus bekam die Entwicklungspolitik eine hohe Priorität, sie wurde ein wichtiger Bestandteil einer neuen, humanitären Sicherheitspolitik, in der Entwicklungshilfe, Katastrophenhilfe und Umweltprogramme eine Schlüsselrolle spielten. Ökonomisch gesehen waren die neunziger Jahre Jahre des Wachstums, in denen ab 1993 die sozialdemokratisch-sozialliberalen Regierungen wieder Einzug hielten, das heißt Regierungen mit einem deutlichen entwicklungspolitischen Engagement. Als Konsequenz stiegen die Hilfsbewilligungen wieder an und überschritten jahrelang die 1% BSP-Grenze. Fügt man noch den rasanten Zuwachs der eigenständigen Umweltprogramme hinzu, die ihrerseits auch Entwicklungsdimensionen enthielten, erreichten die Bewilligungen fast die 2% Grenze. Dies war, laut unserem Kollegen Christian Friis Bach, die 'kreative Periode' der dänischen Entwicklungshilfe. Es war die Zeit, in der Dänemark die Position als absoluter Frontläufer der internationalen Entwicklungshilfeliga übernahm.

Das änderte sich 2001 als Dänemark einen politischen Systemwechsel erlebte. Mit dem Antritt der Fogh Rasmussen Regierung bekam Dänemark wieder eine bürgerliche Koalitionsregierung, aber diesmal eine, die nicht wie gewöhnlich von den Stimmen aus der traditionellen bürgerlichen Mitte, sondern von der Unterstützung der Dänischen Volkspartei abhängig war – das heißt von einer Partei, die in der internationalen Forschungsliteratur oft als populistische bürgerliche Partei oder Rechtspartei – der FPÖ oder BZÖ in diesem Land nicht ganz unähnlich – beschrieben wird. Die Volkspartei war und ist kein starker Anhänger verschwenderischer Entwicklungshilfetransfers und findet im Allgemeinen, dass redistributive Einsätze auf die nationale und nicht auf die internationale Ebene zielen sollten. Fügt man hinzu, dass Fogh Rasmussen und seine Regierung einen starken Kulturkampf gegen Kulturradikale und links-elitäre 'Geschmacksrichter' gewagt haben, der auch die NGO der Entwicklungsszene traf, versteht man, warum der Regierungswechsel oft als ein radikaler Bruch mit der früheren dänischen konsensgeprägten Entwicklungspolitik beschrieben wird.

Diese Anklagen werden besonders gestützt durch den relativen Fall der Bewilligungen für Entwicklungshilfe und ihre Verschiebung weg von einem 'fifty-fifty'-Gleichgewicht zwischen bi- und multilateraler Hilfe. Der 'Tiefpunkt' wurde 2006 erreicht als die ODA 0,8% erreichte und hiervon der multilaterale Teil nur noch 35% ausmachte. Die fehlende Priorisierung der multilateralen Hilfskomponente signalisierte zudem auch eine tief greifendere Änderung der dänischen Sicherheitspolitik von der humanitären und UNO-basierten Politik weg zugunsten einer festen Eingliederung in dem amerikanischen geführten „Coalition of the Willing“. In Zusammenhang mit dieser Entwicklung überrascht es nicht, dass die Entwicklungspolitik in der Zielsetzung der Regierung auch eng mit politischen Prioritäten wie dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus verbunden wurde.

Trotzdem kann man die Bedeutung der 2001 erfolgten Wandlung in der Entwicklungshilfe leicht überschätzen. In den letzten acht Jahren hat Dänemark beispielsweise nie so substantielle Hilfseinschränkungen durchgeführt, dass man auch nur in die Nähe der von der UNO empfohlenen 0,7 Grenze gekommen wäre. Dänemark befindet sich immer noch in der Top 5 Liga der DAC Spender, und für dieses Jahr hat die Regierung angekündigt, dass man das Hilfsprozent wieder anheben wird. Man kann sogar so weit gehen zu behaupten, dass die Spendenreduzierung Fogh Rasmussens eine Art Normalisierung repräsentierte als Reaktion auf die Überspendungen der „kreativen neunziger Jahre“, in denen nicht selten Ablaufprobleme vorhanden waren. Und trotz Tendenzen zur Politisierung der Entwicklungspolitik ist das Prinzip der Armutorientierung grundlegend der Leitstern der konkreten Hilfsprojekte geblieben.

Außerdem muss man sagen, dass die Fogh Rasmussen Regierung in den letzten zwei Jahren versucht hat Dänemarks hilfspolitisches Profil noch einmal zu steigern. Die Regierung hat zum Beispiel 2008 ihre eigene Afrika-Kommission gegründet (inspiriert durch ein ähnliches Projekt Tony Blairs) mit hochprofilierten Experten und Politikern – zum Beispiel Ministerpräsidentin Louisa Diogo (Mosambik) und Präsident Kikwete (Tansania). Das Hauptziel der Kommission ist es Wege und Strategien zu finden, die wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung in Afrika stabilisieren und fördern können. Gerade in diesem Monat, nämlich letzte Woche am 6. Mai, hat die Kommission ihren Schlussreport in Kopenhagen veröffentlicht und spricht Empfehlungen dafür aus, dem privaten Sektor und der Jugend in Afrika besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Abschließend kann man also festhalten, dass Dänemark etwas langsam darin war seine eigenen Hilfsprogramme und sein eigenes Hilfsprofil zu etablieren. Aber seit den späten siebziger Jahren gehörte Dänemark ständig zu den kleinen 'Front Runner' Staaten im DAC, die Entwicklungspolitik stark gewichtet haben. Während der Amtsperiode Fogh Rasmussens ist das nicht grundsätzlich geändert worden, und nach dem Rücktritt Fogh Rasmussens im letzten Monat und dem Antritt Lars Lykke Rasmussens als Ministerpräsident, der sich auf die selbe Koalition stützt, ist nicht zu befürchten, dass das pro-Hilfe Engagement sich qualitativ verändern wird. Entwicklungspolitik ist einfach ein zu wichtiges Instrument in der „tool box“ dänischer Außenpolitik geworden um fallengelassen zu werden, und dies gilt nicht zuletzt, wenn man in einer immer stärker globalisierten Welt lebt.

Prof. Dr. Jan Pedersen

Die großen Unterschiede innerhalb einer Welt auszugleichen, die durch den Kolonialismus integriert wurden, war Sinn und Zweck der Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Ein Riesenerfolg war das nicht. Die Historiker können die EZA nicht heroisch oder optimistisch darstellen. Es würde jedoch auch keinen Sinn machen, wenn man einseitig die Position der Kritiker der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen würde. Eine wichtige Aufgabe ist es vielmehr ganz nüchtern festzustellen, wie die EZA ein so umfassendes Vorhaben werden konnte, und warum dies sich nicht grundlegend geändert hat, trotz so vieler Enttäuschungen.

Im dänischen Fall können hierfür rationale Motive identifiziert werden, auch wenn sie nie logisch und eindeutig von den strategischen Entscheidungsträgern formuliert wurden. Viele Akteure haben dazu beigetragen die Routinen und Institutionen des Systems aufzubauen und fortzuführen. Trotz der Vielfältigkeit war es aber kein chaotischer Prozess. Ein grundlegendes Moment war, dass die Entwicklungshilfe nahezu ausschließlich vom Staat finanziert wurde und zwar nicht unkoordiniert, sondern durch ein System von genau geplanten und priorisierten Rahmenbewilligungen. Unter allen wichtigen politischen Parteien herrschte hierüber Konsens. Die Mittel wurden durch stabile Verwaltungsstrukturen und konsultative Strukturen kanalisiert. Das korporative Organ, der „Rat für Entwicklungszusammenarbeit“, war besonders wichtig. Die ganze Zeit hindurch, von Anfang an bis heute, war er die Schnittstelle zwischen dem Staat und den Bürgergruppen, die an der Entwicklungsfrage interessiert waren. Zudem funktionierte der Rat als verpflichtendes Forum des Dialogs zwischen denselben Interessengruppen.

Das System besaß eine relative Autonomie. Aber, falls es keinen Sinn gehabt hätte die verfolgte Entwicklungspolitik weiterzuführen, hätten die Regierung und das Parlament eine engere Einschränkung der Bewilligungen vornehmen können. Das haben sie nicht getan. Diese Tatsache, kombiniert mit der sorgfältigen Regulierung der Verteilung der Bewilligungen, lege ich so aus, dass der Staat und die Gesellschaft mit der EZA etwas erreicht hatten, das als wertvoll erachtet wurde. Politiker, Staatsangestellte und Meinungsbildende haben verschiedene Motive für die Entwicklungshilfe und ihre Ausführungsformen formuliert. Ich glaube nicht, dass man im Verlauf blind war für die konkreten Ergebnisse der Hilfe, und noch weniger glaube ich, dass man nur die allgemeinen, oft idealistischen Motive vor Augen hatte. Im Gegenteil, ich nehme an, dass die aktuellen und wirklichen Quantitäten, Formen und Ergebnisse der Hilfe die Intentionen und Interessen der Entscheidungsträger spiegeln.

Die dänische Entwicklungshilfe war auf viele verschiedene Länder verstreut. Eine kleine Anzahl Länder waren die Hauptempfänger, weil ein kleiner Anteil der Mittel auf die große Mehrheit der Länder verteilt wurde. Seit Ende der sechziger Jahre gab es sogenannte Programmszusammenarbeitländer, arm und hilfsbedürftig, mit denen man schrittweise Zusammenarbeitsrelationen aufbauen konnte, wo man glaubte, wirklich zu einer Veränderung beitragen zu können. Historisch gesehen waren die wichtigsten Länder in erster Linie Tansania und Indien, in zweiter Linie Bangladesch, Kenia, Malawi, Mosambik, Vietnam, Nicaragua und auch andere, doch nicht alle zur selben Zeit. Wenn man alle wichtigen Länder genannt hat, gibt es immer noch eine lange Liste von kleinen Empfängern. Wie kann man diese anhaltende Streuung der Mittel erklären? Meiner Ansicht nach mit dem Begriff der 'Anwesenheit'. Wenn Entwicklungshilfe eine positive politisch-diplomatische Wirkung hat, wird diese größer, wenn man an mehr als nur einigen wenigen Stellen sichtbar ist. Die dänische Wirtschaft war und ist stark vom Außenhandel, das heißt auch vom Export, abhängig. Güter und Dienstleistungen aus dänischen Betrieben in Gestalt von Entwicklungshilfe können für dieselben Betriebe einen Werbeeffect haben. Wenn man mit Werbung arbeitet, gilt es viele potentielle Kunden zu erreichen. Banal, ja, aber es kann nichtsdestoweniger wahr sein.

Die Frage der 'Länderwahl' nahm oft einen deutlichen Platz in der dänischen Debatte über Entwicklungspolitik ein, unter anderem weil das Parlament in diese Angelegenheit involviert ist. Gelegentlich gab es dabei eine außenpolitische oder ideologische Dimension. Entwicklungsländer mit einer radikalen Ideologie oder engen Kontakten zur Sowjetunion während des Kalten Krieges waren eine Streitfrage, das gilt zum Beispiel für Vietnam und Nicaragua. Der Beschluss mit solchen Ländern zusammenzuarbeiten wurde damit begründet, dass man eine Politik der Entspannung betreiben und effektiv demonstrieren wollte, dass Länder im Westen eine liberale und dialogorientierte Haltung vertreten. Sonst war die Länderwahldebatte vorrangig symbolisch – politische Parteien und NGOs mögen es gern, wenn die Beschlüsse nicht übermäßig technokratisch und verwaltungsdominiert erscheinen.

In der Verteilung der Mittel an die einzelnen Aktivitäten gab es eine gewisse Anzahl sehr großer Projekte und zur selben Zeit eine große Menge kleiner Projekte. Dasselbe Argument wie vorhin kann noch einmal herangezogen werden: Die großen Projekte sind sichtbar, sie haben Durchschlagkraft

und sind unmittelbar sinnvoll. Dasselbe kann man kaum von den vielen Kleinprojekten sagen. Doch, ihre Kosten sind bescheiden, und der begrenzte Entwicklungseffekt wird einigermaßen kompensiert von anderen Vorteilen: Man führt sich selbst vor als solidarischer internationaler Partner, und man sammelt Erfahrungen, kollektiv und individuell. Außerdem tragen sie dazu bei, die Unterstützung zu sichern, die der EZA als Gesamtprojekt durch die dänische Bevölkerung zuteil wird. Die NGOs, die innerhalb dieser Form der Projekte stark repräsentiert sind, spielen eine wichtige Rolle als Vermittler und Propagandisten in der breiten Bevölkerung. Die NGOs und ihr Anteil an den totalen Bewilligungen sind in Dänemark - wie in vielen anderen Ländern seit den 1980er Jahren - deutlich aufgeblüht, jedoch spielten einzelne Organisationen schon von Anfang an eine politisch aktive Rolle, und ab Mitte der 1960er Jahre wurde ihr Einfluss in einem umfassenden Freiwilligenprogramm umgesetzt. Handwerker, Techniker, Lehrer, Gesundheitspersonal und andere wurden, jeweils für zwei Jahre, als so etwas wie ein ‚Barfußexperte‘ zu Miniprojekten in afrikanische Länder geschickt.

Betrachtet man heute dänische NGOs, die aktiv in den Entwicklungsländern sind, gibt es große Unterschiede im Vergleich zu dieser ersten Phase. Es gibt mehr Organisationen und ihre Arbeit breitet sich auf immer mehr Länder aus. Rekrutierung, Anstellungsform und Lohn sind professionalisiert bzw. angehoben worden. Den allgemeinen Veränderungen der EZA-Doktrinen entsprechend konnte man eine Umwandlung beobachten: Von der Gewichtung praktischer, materieller Technologien in den ersten NGO-Programmen, zu den heute dominierenden sozialen Technologien und Ideologien, die Sondergruppen helfen sollen. Die dänischen NGOs wurden immer überwiegend vom Staat finanziert. Ihre Aktivitäten machen einen relativ kleinen Teil der Gesamtsumme aus. Ihre symbolische Bedeutung war jedoch wichtig, indem man – vielleicht etwas provozierend – sagen kann, dass sie ein nettes und populäres Schaufensterbild darstellen. Das Bild zeigt sehr deutlich, dass es ein zentraler Beweggrund der dänischen Entwicklungshilfe war den armen Leuten zu helfen – die Unzumutbarkeit dieser Welt wettzumachen durch einen direkten Einsatz. Andere Aktivitäten bleiben hinter dem Schaufenster zurück. Ihr Inhalt geht mehr in Richtung traditioneller Entwicklungsarbeit. Damit sage ich nicht, dass hinter der Fassade über die Jahre hinweg nichts verändert wurde. Im Gegenteil, die entwicklungspolitische Doktrin Dänemarks entspricht den internationalen Tendenzen recht gut. Das ist nicht weiter überraschend, da Dänemark in der Qualitätsentwicklung und dem Erfahrungsaustausch innerhalb des DAC (Entwicklungskomitee der OECD) immer fest integriert war. Trotz allen Veränderungen in der Politik steht aber fest, dass wirklich viele Projekte und Programme darauf abzielen, wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Modernisierung im klassischen Sinn zu stimulieren.

Dieses Profil hat man aber nicht mit besonderer Präzision an die Öffentlichkeit weitervermittelt. In den 1970er Jahren führte die erste Welle von Enttäuschung über die bescheidenen Wirkungen der Entwicklungshilfe zu einem Diskurswandel. In Dänemark schworen viele Politiker und Meinungsbildende den ursprünglichen Zielbestimmungen ab; anstelle dessen behaupteten sie, dass der Weg zu Entwicklung und Lösung der Probleme der armen Bevölkerungsgruppen nicht notwendigerweise und jedenfalls nicht einseitig über wirtschaftliches Wachstum ginge. Damit verstärkten sie einen Widerspruch, der immer latent im Raum stand. Verbreitet und beliebt war die Erwartung, dass Entwicklungshilfe ein gutes und nützvolles Geschenk sei; sie könnte, müsste und sollte wirken, eben kurzfristig. In den professionellen Kreisen beurteilte man die Entwicklungshilfe langfristiger, und die Erwartungen waren gedämpft. Ein stabiles institutionelles System etablierte sich, dass zweifelsohne auf Idealen und echten Zielsetzungen aufgebaut war, es blieb aber noch lange ein Rahmen innerhalb dessen man arbeiten musste; durch den man auch sein Gehalt erhielt; und auf welchen man seine Karriere aufbauen konnte. Logisch betrachtet waren die beiden verschiedenen Perspektiven nicht gut miteinander vereinbar. Selbst wenn das System eine Achillesferse hatte, funktionierte es meistens ziemlich gut und reibungslos. Wir kehren später hierauf zurück, aber um seine Wirkungsweise besser zu verstehen, ist es ein Vorteil das Verhältnis zwischen Dänemark und seinen Partnern in der Dritten Welt zu kennen. Es ist ein Gemeinplatz, dass die wirtschaftlichen Bilanzprobleme und insbesondere die zunehmende Verschuldung der Entwicklungsländer in den 1980er Jahren das Prinzip der Konditionalität mit sich brachten.

In Wahrheit gab es immer Konditionalität. Die Bedingungen und ihre Implementierungsweise waren anders, aber Danida hatte auch nicht in den 1960er und 1970er Jahren zu irgendeinem Zeitpunkt die Kontrolle der Anwendung des Geldes des dänischen Staates gelockert. Und es handelte sich nicht nur um eine passive Kontrolle, sondern um eine aktive Ausformung der Aktivitäten. Bemerkenswert ist aber, dass der erste Leiter des Programms oft betonte, dass er eine Politik der verschränkten Arme vertrete: Sobald ein Entwicklungsland ein sinnvolles Projekt vorschlug, das Dänemark tatsächlich realisieren konnte, solle man es auch umsetzen. Die Strategien und Prioritäten der Entwicklungsländer solle man hierbei immer respektieren. Seltsamerweise scheint es, als ob man mit der *gebundenen* Hilfe am weitesten in diese Richtung gegangen ist. Eine vieljährige Form dieser Hilfe waren staatliche Kredite mit einem großen Geschenkelement. Wenn die Verschuldungsprobleme sich bemerkbar machten, wurde die Regelung in reine Geschenkhilfe transformiert; später gab es auch andere Modalitäten desselben Prinzips, zum Beispiel heute die sogenannten 'Mischkredite'. Jedenfalls stellte diese Bewilligungsform bis zum Anfang der 1990er Jahre einen sehr hohen Anteil des bilateralen Programms dar.

Die Bindung der Gelder verband sich mit zwei Aspekten: Es musste sich um wirtschaftliche Investitionsgüter handeln, und diese mussten in Dänemark, das heißt bei dänischen Betrieben, gekauft werden. Die Empfänger konnten übrigens selbst entscheiden, welche Ziele sie mit der Investition verfolgen wollten. Die Kapitalgüterindustrie in einem so kleinen Land wie Dänemark konnte natürlich nicht in alle Gebiete liefern. Auf der anderen Seite gab es doch oft viele relevante Möglichkeiten, und selbst wenn die Preise wegen des geringen Wettbewerbs auf dem dänischen Markt vergleichsweise hoch waren, war die Regelung bei den Entwicklungsländern beliebt. Aus der dänischen Perspektive wollte man selbstverständlich für Entwicklung sorgen, aber noch ein weiterer wichtiger Zweck war in der Ordnung fest eingebettet: Den Absatz dänischer Waren anzukurbeln, teils unmittelbar, teils um das Potential dänischer Betriebe zu demonstrieren, mit Hinblick auf zukünftige Projekte. In dieser Projektform zeigt sich wiederum, warum die dänische Entwicklungshilfe über viele Länder gestreut wurde. Das Format war flexibel, und es gab keine sachliche Begründung dafür es geographisch zu begrenzen.

Außerdem waren diese wirtschaftlichen Investitionsprojekte unpolitisch und unideologisch in dem Sinne, dass ihre Verkörperung in technologischen Artefakten und Prozeduren jedes Projekt determinierte und stabilisierte. Anders verhielt es sich mit den großen und umfassenden Geschenkprojekten, die nominell nicht gebunden waren. Dass ein Projekt ein nicht-gebundenes Geschenk war, implizierte, dass sowohl Geber als auch Empfänger Inhalt, Vorbereitung und Leitung beeinflussen konnten. Aber weil der Geber das Geld kontrollierte, und der Empfänger letzten Endes an jeder Zusammenarbeit interessiert war, die Importwaren und Fremdwährung ins Land bringen konnte, war das Machtverhältnis unausgewogen. Der Geber konnte zum Beispiel dänische nationale Ideenwerte oder zelebrierte Wahrheiten über die besten Entwicklungsvorgänge in der Zusammenarbeit projizieren. Auf längst nicht alle Projekte trifft diese Kritik zu; man kann jedoch eine gewisse Summe historischer Beispiele aufführen, die heute alarmierend wirken, nicht zuletzt, weil sie entwicklungsmäßig nicht besonders erfolgreich waren. Ein gedankenloser Modellexport aus Dänemark war nicht repräsentativ für die Masse der Projekte, aber kann sich doch als symptomatisch erweisen für eine zugrundeliegende Perzeption und eine Mentalität, die so oder so nationalistisch, selbstzufrieden und selbstpromovierend war.

Diese natürlich sehr vereinfachende Aussage über die Wirkungsweise der dänischen Entwicklungszusammenarbeit kann dazu beitragen zu erklären, warum das Programm so lange eine so relativ hohe Priorität in dem dänischen Staatsbudget haben konnte. Es hängt damit zusammen, dass man an so viele verschiedene Interessenten appellieren konnte. Die Mannigfaltigkeit der Interessenten hat zudem dazu beigetragen ein hohes Maß an Einigkeit im Parlament zu fördern. Die Interessenten können in verschiedene Hauptgruppen eingeteilt werden. Man hat an das Wirtschaftsleben, hierunter die Gewerkschaften appelliert. Dadurch hat die EZA die Möglichkeit geboten, Export und Beschäfti-

gung in Dänemark zu fördern. Man hat an die Idealisten und an ihre Organisationen appelliert. Die NGOs wurden unterstützt. Damit konnten sie Mobilisierung und Akzeptanz der EZA in breiten Kreisen aufbauen, und sie konnten direkt in den Entwicklungsländern arbeiten. Man hat schließlich an die professionellen Gruppen appelliert; hier gibt es natürlich eine Überlappung mit den NGOs. Engagierte Lehrer, Forscher, Staatsangestellte und andere haben durch die EZA ihre altruistische oder politische Pro-Dritte Welt-Einstellung mit einer kürzeren oder längeren arbeitsmäßigen Verpflichtung im Gebiet verbunden. Durch ein zentrales korporatives System hat Danida die Verbindung mit all diesen Gruppen aufrechterhalten. Die Mittel für die Entwicklungshilfe waren relativ umfassend. Damit konnte der Burgfrieden zwischen den übrigens ganz verschiedenen Interessenten gewahrt werden. Eine vollkommene Ruhe gab es jedoch nicht. Traditionell unterscheidet man zwischen dem Wirtschaftsleben und den Idealisten.

Die verschiedenen Varianten der dänischen Entwicklungshilfe, die wir hier diskutiert haben, weisen tatsächlich auf Konflikte in der normativen Grundlage und der Arbeitsform hin. Die große Bedeutung der Bürgerinitiativen für die dänische Entwicklungshilfe wird schon seit langem anerkannt. Es ist sogar behauptet worden, dass diese Gruppen ausschlaggebend seien; dass es keine eigentliche dänische Entwicklungspolitik gäbe, sondern dass der Staat das Programm erweitere und das viele Geld als eine passive Reaktion auf den Druck der verschiedenen disparaten Gruppen verwende. Laut einer anderen Variante ist das Entwicklungsprogramm nichts anderes als die Erfüllung einer naiven 'Nachfrage an Altruismus' der dänischen Bevölkerung.

Die neuesten historischen Forschungsbestrebungen weichen jedoch von diesem gängigen Bild ab. Die Bedeutung der breiten Mobilisierung und Koalitionsformierung zur Unterstützung der EZA wird bestätigt. Die Abwesenheit einer sachlichen politisch einheitlichen Linie wird dagegen dementiert. Die historischen Untersuchungen demonstrieren, dass die staatsexternen Interessenten ihren Einfluss geltend machen, und dass sie hierdurch Vorteile haben, aber auch – und in sehr hohem Maße – wie Instrumente zur Ausführung einer Politik funktionieren. Das Außenministerium kann durch seine ökonomische Verteilungsmacht und weil es die meisten Fäden in der Hand hat, die Normen aufstellen, die andere Akteure erfüllen müssen, wenn sie weiterhin an einer Zusammenarbeit interessiert sind.

Das zugrundeliegende Motiv und die langfristige politische Linie gehen implizit davon aus, dass die EZA eine internationale Verpflichtung der reichen Länder darstellt. Auf diesem Fundament hat man eine Gemeinschaft derselben Länder aufgebaut, in der sie sich im Verhältnis zur übrigen Welt – insbesondere zu den Entwicklungsländern – kollektiv definieren. Dänemark gehört zu einer Gruppe von Ländern, die noch einen Schritt weitergegangen sind, durch einen erhöhten relativen Beitrag. Ich habe hier versucht eine Erklärung dafür zu skizzieren. Man erreicht einen positiven diplomatischen Signaleffekt. Weiterhin baut man die globalen Kontakte des dänischen Wirtschaftslebens aus und bestärkt sie. Schließlich hilft man in einer strukturierten Form gewöhnlichen Bürgern in einen Kontakt mit fremden Ländern und Völkern zu treten. Dies produziert einen Bildungseffekt, der für jede involvierte Person einen Wert in sich selbst darstellt. Instrumentell und kollektiv betrachtet ist dies ein Glied in der Formierung einer nationalen Belegschaft, die buchstäblich auswärts orientiert ist und in einer globalisierten Welt agieren kann.

Die EZA ist, generell gesehen, eine wichtige postkoloniale Form der Verbindung und des Austauschs zwischen den Ländern. Sie hat zugelassen, dass kleine Nationen aktiv und selbstständig in einem Feld operieren, das zuvor von den großen Kolonialmächten dominiert war. Es ist ein Aktivitätsraum, der wichtige Impulse von außen vermittelt und neue Möglichkeiten schafft, selbst wenn sie oft unsicher sind.

Paradox ist es, dass die realpolitische Komplexität der EZA nur schwer an den Wähler vermittelt werden kann. Die Mehrheit erwartet, dass die Entwicklungshilfe eine unmittelbare und positive Wirkung hat. Eine idealistische und engagierte Minderheit hat wohl realistischere Erwartungen. Diese Gruppe,

die Rückendeckung der NGOs, ist andererseits darin engagiert ihre eigenen Wertvorstellungen in die Entwicklungsländer zu projizieren, und sie stellt als Bedingung für ihre Zustimmung, dass Wohlfahrt, Gleichstellung, Lokaldemokratie, um es kurz zu sagen, Identitätspolitik und Schutz der Minoritäten, in dem staatlichen Gesamtprogramm deutlich werden. Dazu kommt der klassische Modernisierungs- und Staatsaufbau, der immer noch eine wichtige Rolle in der praktischen Arbeit spielt, aber in der öffentliche Debatte heruntergespielt wird.

Ich bin davon überzeugt, dass ein großes und wesentliches Problem laufend reproduziert worden ist: Es gibt ein Missverhältnis zwischen den Erwartungen der Bevölkerung an das Entwicklungsprogramm einerseits und dem, was dasselbe Programm wirklich ist und überhaupt sein kann, andererseits. Die bestimmende Elite hat versucht die Kluft zu überbrücken. In den 1970er Jahren dementierte man, dass wirtschaftliches Wachstum das Hauptmotiv wäre, und man übertrieb, wie viel man erreichen könne, wenn man armutsorientierter – und später frauenorientierter – arbeiten würde. Heute ist wirtschaftliches Wachstum einigermaßen rehabilitiert worden, aber wenn man den offiziellen dänischen Jahresbericht der EZA durchblättert, sieht es immer noch so aus, als ob man den skandinavischen Wohlfahrtsstaat in südlichen Boden verpflanzen will und kann.

Wird dieses Selbstbild auch dann noch tragbar und überzeugend sein, wenn es in der Zukunft zunehmend notwendig sein wird, sich mit fragilen oder direkt zusammengebrochenen Staaten zu beschäftigen?

Dr. Gerald Hödl

Zur Frage der unterschiedlichen Entwicklung der EZA in Dänemark und Österreich: Da gibt es unterschiedliche Erklärungsversuche, angefangen von der politischen Kultur bis hin zu einer anderen ökonomischen Struktur und entsprechenden ökonomischen Interessen, die in den skandinavischen Ländern eher dazu beitragen, dass man in außereuropäischen Regionen stärker präsent sein will.

Die Frage der historischen Entwicklung in Österreich möchte ich schrittweise beantworten, indem ich erstens versuche, eine eigene, sehr versuchsweise Periodisierung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu präsentieren. Sie unterscheidet sich von der dänischen Periodisierung, wobei alle Periodisierungsversuche natürlich mit ganz großen Problemen behaftet: Je nachdem, wovon man ausgeht - von Regierungskonstellationen, von institutionellen Veränderungen oder von Schwerpunkten der Entwicklungszusammenarbeit – kommt man zu relativ unterschiedlichen Ergebnissen und Periodisierungen. Eine mögliche Periodisierung besteht darin, mit den langen 1960er Jahren zu beginnen, die in den späten 1950er Jahren beginnen und die in der ersten Hälfte der 70er Jahre enden. Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit reicht ähnlich weit zurück wie die dänische und erhält durch den OECD-Beitritt Österreichs einen massiven Impuls. Da verpflichtet sich der österreichische Staat offiziell zu Entwicklungshilfe. Diese langen 60er Jahre sind eine Zeit der Improvisation und großer organisatorischer Zersplitterung (für die Entwicklungszusammenarbeit sind unterschiedlichste Ministerien zuständig). Die Zielsetzungen sind völlig unausgegoren, sind sehr heterogen, und es kommt in der Praxis zu äußerst kuriosen Erscheinungen. Z. B. war eines der Vorzeigeprojekte der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit der Aufbau einer Skischule in Pakistan. Ich habe mir in meinen Forschungen hauptsächlich die politische Debatte angeschaut, und da tauchte diese Skischule in Pakistan immer wieder als besonders gelungenes Beispiel von Entwicklungshilfe auf. Derartige deutet darauf hin, dass wir von einer modernen Auffassung der Entwicklungszusammenarbeit noch weit entfernt waren.

Als nächste Phase könnte man die kurzen 70er Jahre nennen. Das ist jene Periode, die sozialdemokratisch, insbesondere von Bruno Kreisky geprägt war, wobei das nicht unbedingt mit dem Regie-

rungsantritt der SPÖ-Alleinregierung 1970 zusammenfällt. Zunächst gibt es ein paar Jahre des Übergangs. Starke entwicklungspolitische Akzente werden erst seit Mitte der 1970er Jahre gesetzt, durchaus parallel zum globalen Kontext, wo die Diskussion über die Neue Internationale Wirtschaftsordnung an Fahrt gewinnt und die Emanzipationsversuche der Rohstoff produzierenden Länder immer wichtiger werden. Da setzt sich die österreichische Regierung drauf und äußert durchaus Verständnis für dieses Projekt einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung. Kreisky präsentiert überdies den Marshallplan für die Dritte Welt. Das ist eigentlich der einzige Moment in der österreichischen Nachkriegsgeschichte, wo Österreich so etwas wie eine entwicklungspolitische Pionierfunktion einnimmt, die auch auf der internationalen Ebene deutlich sichtbar wird. Es gab dann noch den Nord-Süd-Gipfel in Cancun 1981, wo Kreisky eine ganz wichtige Rolle gespielt hat - und damit hat es sich dann auch schon weitgehend. Das ist das, wo Österreich tatsächlich Impulse setzte, allerdings, und das ist auch ganz wichtig zu betonen, es beschränkt sich auf die symbolische, rhetorische Ebene. In der Praxis der Entwicklungshilfe geht alles seinen gewohnten Gang. Da sind die finanziellen Mittel genauso spärlich, wie sie davor und danach waren. Und es gibt auch noch gewisse Tabubrüche unter Kreisky, z.B. dass man plötzlich beginnt, den antikommunistischen Konsens, der bis dahin geherrscht hat, aufzuweichen, um z.B. das sandinistische Nicaragua ab 1980 mit Entwicklungshilfegeldern zu unterstützen. Bis dahin wäre so etwas undenkbar gewesen. Also da gibt es ein paar neue Impulse, die enden dann aber Mitte der 80er Jahre.

Mit der SPÖ-geführten kleinen Koalition mit der FPÖ und spätestens mit der großen Koalition gehen dann diese kurzen 70er Jahre zu Ende. Es beginnen die möglicherweise sehr langen 80er Jahre, und ich bin mir nicht sicher, ob man dann auch so eine klare Zäsur setzen kann. Die ÖVP versucht ein konservatives *roll back* zu inszenieren, wo sie versucht, Schwerpunkte in Richtung Schwellenländer, Strukturanpassungsprogramme und Privatisierung, Förderung des privaten Sektors zu setzen. Da stößt man allerdings auf Widerstand und man einigt sich auf einen gemeinsamen Nenner in der großen Koalition, auch auf Druck der NGOs. Man orientiert sich dann sehr stark an der internationalen Debatte, das scheint der Ausweg zu sein, d.h. man setzt keine eigenen Akzente mehr, sondern vollzieht im Wesentlichen das nach, was auf internationaler Ebene passiert. Ich bin mir nicht sicher, ob der EU-Beitritt 1995 tatsächlich als ernsthafter Bruch gelten kann. Ich glaube auch nicht, dass die schwarz-blaue bzw. schwarz-orange Regierung als massive Zäsur angesehen werden kann.

Periodisierungen sind allerdings auch aus dem Grund schwierig, weil es nicht nur spürbare Veränderungen gibt, sondern auch ganz massive, starke Konstanten, die sich tatsächlich über diese fünf Jahrzehnte österreichischer Entwicklungszusammenarbeit hinziehen. Dazu gehört etwas, was ähnlich wie Dänemark zu sein scheint, nämlich eine ganz zentrale Rolle der NGOs. Diese zentrale Rolle könnte auch dazu beitragen, dass Veränderungen auf der höchsten politischen Ebene sich dann in die Praxis der EZA nicht so stark fortsetzen, wie man das vielleicht annehmen könnte. Eben weil der von NGOs getragene EZA-Sektor ein bestimmtes Trägheitsmoment entwickelt. Innerhalb der NGOs sehr wichtig waren kirchliche Organisationen. Die ersten Entwicklungshilfeinitiativen in Österreich sind überhaupt von katholischen Organisationen ausgegangen und seit damals spielen traditionell kirchliche Organisationen oder Organisationen aus dem kirchlichen Umfeld eine sehr wichtige Rolle. Möglicherweise eine wichtigere Rolle als in anderen Ländern.

Eine andere Konstante ist der weitgehende Konsens aller politischen Parteien in grundsätzlichen Fragen. Es gibt durchaus Unterschiede, aber z.B. die Sinnhaftigkeit von Entwicklungszusammenarbeit an sich, die wird – mit ganz kleinen Ausreißern – zu keinem Zeitpunkt von irgendeiner Partei in Frage gestellt. Und auch auf anderen Ebenen kann man feststellen, dass es einen relativ starken Konsens gibt bzw. dass innerhalb der Parteien oft größere Divergenzen festzustellen sind als zwischen den Parteien. D.h. ein christlich-sozial inspirierter Konservativer hat dann oft mit einem linken Sozialdemokraten mehr Gemeinsamkeiten als mit den ParteikollegInnen im jeweiligen rechten Flügel der Partei.

Eine weitere Konstante ist die Quantität der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit – und das ist natürlich der allergrößte Unterschied zu Dänemark, der auch rituell beklagt wird. Dänemark wird übrigens immer wieder von österreichischen Politikern als positives Beispiel genannt. Seit den 70er Jahren wird rituell nach immer dem gleichen Muster argumentiert: Man bekennt sich zu dem Ziel, die 0,7% des BIP als Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, gesteht dann kurze Zeit später ein, dass man es nicht geschafft hat, ist sehr zerknirscht und verspricht dann die Einlösung dieses Ziels für einen etwas späteren Zeitpunkt. Ich glaube momentan ist es für 2015 vorgesehen. Und gleichzeitig – das ist natürlich auch eine relativ interessante Methode – definiert man die Ziele neu, also es wird dann nicht mehr so sehr das 0,7%-Ziel als Leitmarke angegeben, sondern der OECD-Durchschnitt seit den 80er Jahren, und seit den 90er Jahren der EU-Durchschnitt - und das ist dann natürlich etwas leichter zu erreichen, und das hat man dann sogar zwischenzeitlich erreicht.

Es gibt wiederkehrende Muster, die aber eine gewisse Veränderung zeigen, die sich sozusagen spiralartig weiter drehen, also Wiederholungen, wo man gleichzeitig Verschiebungen erkennen kann, z.B. auf der Ebene der proklamierten Motive. Es gibt drei große Gruppen: moralische, geostrategische und ökonomische Motive der Entwicklungszusammenarbeit. Sie haben sich über die Jahrzehnte ein bisschen verändert: In den 60er Jahren gab es vor allem die moralische Argumentation aus einem christlichen Verständnis heraus oder aus dem internationalistischen Verständnis der Arbeiterbewegung heraus. In den 70er Jahren dann möglicherweise parallel zur Wirtschaftskrise werden ökonomische Motive im politischen Diskurs immer wichtiger. Man spricht dann von der Sicherung der Arbeitsplätze, Erschließung neuer Exportmärkte und der Sicherung bestehender Exportmärkte außerhalb Europas. Und dann gibt es die geostrategische Argumentation, die sich auch relativ lange durchzieht, insbesondere die antikommunistische Variante. Sie spielt in der österreichischen EZA eine ganz große Rolle, das sieht man nicht nur daran, wer die Empfängerländer von EZA waren. Bis Nicaragua einen Bruch darstellt, waren das eigentlich immer pro-westliche Länder. Ich habe ein ganz nettes Zitat aus der frühesten Geschichte der österreichischen EZA, wo der sozialdemokratische Abgeordnete Dr. Czernetz 1954 sagte: „Mit der Überwindung der Armut der unterentwickelten Welt werden wir die Brutstätten der kommunistischen Verschwörung vernichten.“ In den 80er Jahren wird das ein bisschen brüchig, mit dem Ende des Kalten Krieges verschwindet das natürlich. Die geostrategische Argumentationsweise setzt sich dann aber doch wieder fort durch den auftauchenden Sicherheitsdiskurs, durch globale Umweltfragen und durch Migrationsfragen, wo eben geopolitische Interessen wieder zum Vorschein kommen und man EZA als politisches Instrument einsetzen will.

Weitere spiralartige Veränderungen wären die programmatischen Schwerpunkte der EZA, wo man in den 60er Jahren mit dem Industrialisierungs-Wachstums-Pathos ganz massiv einsteigt in den entwicklungspolitischen Diskurs. Dieses Industrialisierungsziel fällt in den 80er Jahren weg. Wir haben seit den 70er Jahren landwirtschaftliche Entwicklung, die wichtiger wird, wir haben seit den 80er Jahren die Grundbedürfnisorientierung, die sich dann eigentlich bis heute fortsetzt, nur dass es nicht mehr Grundbedürfnisorientierung heißt, sondern Armutsbekämpfung, womit sich Österreich eben in bester Gesellschaft und im internationalen Mainstream befindet. Es gibt gewisse Dinge, die sich seit den 60er Jahren durchziehen, das sind die ganz starke Betonung von Bildungsmaßnahmen und die Förderung des Bildungssektors.

Eine andere spiralartige Diskussion wäre die Frage multilaterale oder bilaterale EZA. In Österreich tendierte man traditionell eher zu bilateraler Zusammenarbeit, weil man z.B. die ökonomischen Ziele, die man verfolgte, durch bilaterale EZA glaubte besser umsetzen zu können.

Eine andere diskursive Spirale wäre die Frage geographischer Schwerpunkte. Das ist eine ganz weit zurückreichende Diskussion, wie komme ich weg vom viel beklagten Gießkannenprinzip, wo ich 40 Länder in der Entwicklungszusammenarbeit drin habe, wie komme ich hin zu einer überschaubaren Gruppe. Da gab es Vorschläge, man möge sich auf ein einziges Land konzentrieren, oder man möge sich auf Schwellenländer konzentrieren. Irgendwann in den 90er Jahren hat man sich dann in Rich-

tung der Schwerpunktländer geeinigt, die noch heute in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit der zentrale Fokus der bilateralen technischen Hilfe sind.

Abschließend ein paar Gedanken, wieso eine Zusammenschau unterschiedlicher Geschichten von Entwicklungspolitik und von Entwicklungszusammenarbeit sehr wichtig ist und wieso internationale Vergleiche, die man über unsere zwei Länder hinaus ausdehnen sollte, sinnvoll wären.

In vielen Bereichen gibt es große Übereinstimmungen, in einzelnen Bereichen ganz signifikante Abweichungen. Da stellt sich die Frage, wieso kommt es zu diesen Übereinstimmungen und wieso kommt es zu diesen Abweichungen: Welche Rolle spielt der weltpolitische Kontext, welche Rolle spielt der innenpolitische Kontext? Welche Rolle spielen Prozesse innerhalb des EZA-Apparats auf nationaler Ebene wie auf internationaler Ebene? Welche Rolle spielen internationale Diskurse? Wie weit wirken sie in die EZA-Praxis und in entwicklungspolitische Programmformulierungen hinein? Indem man zu einem größeren international angelegten Forschungsprogramm käme, ließen sich sehr interessante Erkenntnisse gewinnen. Bei internationalen Vergleichen gäbe es mehr Rückschlüsse auf Strukturen, die globale Ursachen haben und man könnte davon die spezifischen nationalen Besonderheiten besser abgrenzen.

MR Mag. Anton Mair

Vielen Dank für die Einladung.

Bei der Vorbereitung zur heutigen Veranstaltung ist mir aufgefallen, dass es bereits vor zehn Tagen einen Vergleich zwischen Dänemark und Österreich gab, bei dem Österreich mit fliegenden Fahnen untergegangen ist. Ich hoffe daher, dass es heute nicht ganz so schrecklich wird, obwohl ich – wenn ich an die Zahlen denke um die es heute auch geht – durchaus Sorge habe. Österreich hat am 4. Mai bei der Eishockey-WM gegen Dänemark 2:5 verloren und ist in die B-Gruppe abgestiegen. Heute geht es um die Entwicklungszusammenarbeit und ich hoffe, dass der Vergleich nicht ganz so drastisch ausfallen wird. Eine Herausforderung bleibt ein Vergleich mit Dänemark natürlich allemal, auch nach allem, was wir heute hier bereits gehört haben.

Nach Beiträgen von drei Historikern werden Sie mir gestatten, dass meine Überlegungen eher aus der Sicht des Praktikers kommen, der mit den täglichen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit einerseits auf der politischen Ebene, andererseits aber auch auf der sehr praktischen operativen Ebene befasst ist. Ich möchte mich dabei auf zwei Bereiche konzentrieren: Zum einen - wo stehen wir im Augenblick, was tun wir, was beschäftigt uns in unserer täglichen Arbeit? Und zum anderen - was sind die Herausforderungen, die auf uns zukommen? Wie sehen wir diese für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit und was können wir in diesem Zusammenhang von unseren dänischen Freunden lernen, die ganz offensichtlich in einer Reihe von Bereichen schon wesentlich weiter sind als wir?

Lassen Sie mich zunächst ein paar Aspekte zum ersten Punkt erwähnen, wobei ich auch nur eine unvollständige Darstellung dessen geben kann, was wir insgesamt tun.

Beginnen möchte ich mit einem Aspekt, der in den letzten Jahren gerade auch im Zusammenhang mit der Zersplitterung der Verantwortlichkeiten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit immer wichtiger geworden ist: es ist das Bemühen um eine stärkere innerösterreichische Kohärenz durch engere Zusammenarbeit mit den anderen befassten Ressorts. Dass dies eine schwierige Aufgabe ist kann man allein aus der jüngeren Geschichte der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ersehen: die verantwortliche Sektion im Außenministerium hat in den letzten 20 Jahren im Zusammenhang mit Regierungsneubildungen dreimal das Ressort gewechselt. Zunächst Bundeskanzler-

amt, dann Außenministerium, wiederum Bundeskanzleramt und schließlich zurück ins Außenministerium, wo wir seit 1995 sind.

Kohärenz sicherzustellen und zu stärken ist nicht nur mit dem starken Finanzministerium, das letztendlich die Mittel bereitstellt, sondern sehr wohl auch mit anderen Ministerien wichtig, mit denen sich mittlerweile eine sehr gute Zusammenarbeit ergeben hat. Ich erwähne hier Wissenschaft und Forschung, das Umweltministerium, oder, wenn es um Fragen der Sicherheit geht, in zunehmendem Maße das Bundesministerium für Landesverteidigung. Ganz aktuell sind wir gerade dabei, eine Leitlinie für den Bereich Umweltschutz und Klimaänderung fertig zu stellen, die eng mit den anderen betroffenen Ministerien und mit österreichischen NGOs abgestimmt ist. Wir hoffen, dass das Grundsatzdokument den Ministerrat passieren wird und somit zu einer gesamtösterreichischen Grundlage und Strategie für diesen Bereich werden kann.

Ein zweiter aktueller Schwerpunkt unserer Arbeit betrifft insgesamt drei externe Prüfungen, denen sich die österreichische EZA seit dem Jänner letzten Jahres zu unterziehen hatte. So sah das Regierungsprogramm der letzten Regierung vor, die österreichische Entwicklungsagentur ADA zu evaluieren. Diese Evaluierung wurde zwischen Jänner und Mai 2008 durchgeführt. Bereits bei der Präsentation der Ergebnisse dieser Evaluierung Anfang Mai 2008 waren sieben Angehörige des Österreichischen Bundesrechnungshofes anwesend, die in der Folgewoche mit einer mehrmonatigen Prüfung der österreichischen EZA im Außenministerium und in der ADA begannen. Diese Prüfung zog sich dann bis Oktober letzten Jahres hin. Bereits in der darauf folgenden ersten Novemberwoche reiste eine achtköpfige Delegation der OECD aus Paris an, um mit der fälligen OECD DAC Peer Review der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu beginnen, deren Ergebnisse mit den DAC Mitgliedern vor etwa zwei Wochen in Paris diskutiert wurden und mit Ende Mai 2009 auch öffentlich zugänglich sein werden. Diese Evaluierungen umfassten auch eine große Zahl von Akteuren der österreichischen EZA, nicht zuletzt von Angehörigen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die, mit Ausnahme der Prüfung durch den Rechnungshof, dabei eine ganz wesentliche Rolle gespielt haben.

Das bringt mich zum dritten Punkt, auf den ich kurz eingehen möchte: die österreichische Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen.

Wir haben uns in den vergangenen Jahren bemüht, einen so genannten strukturierten Dialog mit den NGOs einzuführen. Dabei ist es gelungen, diesen nicht nur theoretisch in einer Leitlinie festzuhalten, sondern Gespräche zwischen der politisch-administrativen Ebene einerseits und der österreichischen Zivilgesellschaft andererseits zu etablieren. Erst letzte Woche hat der neue Bundesminister Spindlegger ein längeres Gespräch mit Vertretern österreichischer Nichtregierungsorganisationen geführt, die im Entwicklungsbereich tätig sind. Mit dabei war auch der zuständige Staatssekretär im Finanzministerium. Ich finde, dass dies ein guter Ansatz ist, den Dialog noch stärker in Gang zu setzen. Eine nächste Runde der Gespräche soll es im Herbst dieses Jahres geben.

Nicht unerwähnt bleiben darf hier schließlich eine wichtige Änderung, die bereits mit 1. Jänner 2004 wirksam wurde. Es handelt sich dabei um die Aufnahme der Tätigkeit der ADA, konkret also um die Herauslösung der operativen Agenden der Entwicklungszusammenarbeit aus der bis dahin auch dafür zuständigen Sektion im Außenministerium. Das hatte zur Folge, dass viele Akteure der EZA sich an neue Rollen und an neue Tätigkeiten gewöhnen mussten, die anzunehmen für die Betroffenen nicht immer ganz einfach war. Dies trifft nicht zuletzt auch auf die österreichischen Nichtregierungsorganisationen zu, die plötzlich mit anderen Partnern auf der administrativen Ebene konfrontiert waren. Meiner Meinung nach ist nach fünf Jahren ADA eine gewisse Konsolidierung und Beruhigung eingetreten, ich überlasse die Entscheidung aber gerne Ihnen, ob fünf Jahre ADA ein Grund zum Feiern sind oder nicht.

Als letztes aktuelles Thema möchte ich noch die Bemühungen, oder besser: die gescheiterten Bemühungen, ansprechen, die Mittel für die gestaltbare Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Es geht bei der Diskussion um die ODA zwar nicht nur um die gestaltbare Hilfe, sondern auch um andere

Bereiche - Stichwort Entschuldungen - , aber im Vordergrund steht doch die Erhöhung der Mittel für die Technische Hilfe, für die in erster Linie das Außenministerium und die ADA verantwortlich sind. Hier wurde auf mehreren Schienen sehr viel Arbeit investiert und ich möchte zwei dieser Schienen erwähnen: die eine ist die - zumindest in der Öffentlichkeit - immer etwas unklar gebliebene sogenannte ODA-Pfad-Gruppe, eine Arbeitsgruppe, die der Ministerrat 2007 eingerichtet und die unter der Leitung von zwei Staatssekretären nach Wegen gesucht hat, wie jene EU- und internationalen Verpflichtungen, die Österreich mit unterzeichnet hat, auch tatsächlich erfüllt werden können. Wie kann der Pfad hin zu 0,51% des BNE im Jahr 2010 und hin zu 0,7% im Jahr 2015 aussehen? Wie sollen die erhöhten frischen Mittel eingesetzt werden, wenn gleichzeitig die Entschuldungen sinken? Leider ist es nicht gelungen, das Ergebnis der Arbeit dieser Gruppe wie zunächst geplant in den Ministerrat zu bringen und dort zu verabschieden.

Intern allerdings gilt eine Reihe von Ergebnissen dieser Gespräche nach wie vor als Richtschnur, womit ich zum zweiten Bereich komme, der uns in den letzten Monaten sehr stark beschäftigt hat:

Die Vorbereitung der Budgetverhandlungen für die Jahre 2009 und 2010, bei denen es nicht nur um ein Doppelbudget ging, sondern, aufgrund der neuen Finanzgesetzgebung, um einen Rahmen für vier Jahre mit einem fünften Jahr als Vorausschau für den nächsten Vierjahresrahmen. Das heißt, wir hatten unterschiedliche Szenarien vorzubereiten, um dem Bundesminister, der die Verhandlungen führte, entsprechende Unterlagen zur Verfügung stellen zu können. Ich verhehle nicht, dass das Ergebnis der Verhandlungen aus Sicht der EZA enttäuschend ist. Kollege Hödl hat bereits erwähnt, dass Österreich bei Zusagen und beim Unterzeichnen internationaler Verpflichtungen zwar immer mit dabei ist, jedoch dann, wenn es um die konkrete Umsetzung geht, oft säumig ist und immer wieder gute Ausreden findet. Dieses Mal ist uns die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise „zu Hilfe“ gekommen. Fakt ist jedenfalls, dass das Budget, das uns zur Verfügung steht, das Spiegelbild der aktuellen Situation und der sich daraus offensichtlich ergebenden Prioritäten ist.

Wo sehe ich nun die zukünftigen Herausforderungen und was können wir für deren Realisierung von unseren dänischen Freunden lernen? Auch hier möchte ich mich nur auf zwei Aspekte konzentrieren, die ich für wichtig halte: der eine betrifft den strategischen Rahmen, innerhalb dessen sich die österreichische EZA bewegt, der andere die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel und ihre Verwendung.

Zum ersten Punkt, dem strategischen Rahmen. Hier sehe ich die wichtigste Herausforderung darin, eine mittelfristige Gesamtstrategie zu erarbeiten, die für alle öffentlichen Geber und Stellen und nicht nur für das Außen- oder das Finanzministerium Gültigkeit hat. Sie umfasst alle österreichischen ODA-Aktivitäten und findet auch die Zustimmung der politischen Ebene. Das, was ich jetzt kompliziert umschrieben habe, wird sehr oft auch Weißbuch, White Paper, oder Grundsatzdokument genannt. Wenn uns die Erstellung eines solchen Dokumentes gelingt, würde damit auch ein wesentlicher Beitrag zur Kohärenz innerhalb der österreichischen EZA - Landschaft geschaffen. Ergänzend und unterstützend dazu sehe ich als zweite Herausforderung die Verbesserung der generellen Rahmenbedingungen, unter denen wir arbeiten: es braucht verstärkte Bemühungen um mehr politische und mehr öffentliche Unterstützung für die Entwicklungszusammenarbeit, um sowohl die internationalen Verpflichtungen, die wir eingegangen sind, einzuhalten, aber auch, um das Erreichen der Millenniumsziele mit dem von Österreich zu leistenden Beitrag zu fördern. Die Entwicklung einer gemeinsamen und umfassenden öffentlichen Kommunikations- und Lobbyingstrategie könnte ein wichtiger und geeigneter Schritt dafür sein.

Der zweite Aspekt betrifft die Höhe der zukünftig zur Verfügung stehenden Mittel und ihre Verwendung. Wie stellen wir uns das vor, wie sehen wir das?

Trotz des mittelfristigen Rahmens, von dem ich vorher gesprochen habe und der im aktuellen Budget sehr enttäuschend ausgefallen ist, muss es das vorrangige Ziel bleiben, die von uns eingegangenen

internationalen Verpflichtungen einzuhalten. Aufgeschoben darf nicht auf den Sankt Nimmerleinstag aufgehoben sein und es ist unsere gemeinsame Aufgabe, dieses Thema immer wieder anzusprechen. Es braucht einen Stufenplan, der für die gesamte Bundesregierung verpflichtend ist. Ein solcher Stufenplan wäre auch ein positives Signal gegenüber unseren Partnern, denn er würde die Vorhersagbarkeit der österreichischen Mittel, die derzeit nicht ausreichend gegeben ist, wesentlich erhöhen. Schließlich wäre er auch eine geeignete Maßnahme, die Erhöhung der Mittel vornehmlich für die bestehenden Landesstrategien und multilateralen Programme sicher zu stellen.

Die Verwendung höherer Mittel muss schließlich auch in Übereinstimmung mit den Vorgaben und Verpflichtungen, die wir mit der Unterschrift unter die Pariser Deklaration eingegangen sind, erfolgen. Aus dieser Deklaration, die die Effektivität der eingesetzten Mittel steuert, halte ich die folgenden drei der insgesamt fünf Forderungen für besonders wichtig:

1. die Orientierung an Resultaten und nicht an Inputs. Wir reden nach wie vor noch davon, wie viel wir hinein geben, aber wir fragen viel zu selten nach dem Ergebnis, das dabei herauskommt.
2. die Übereinstimmung unserer Programmatik, konkret unserer Landesstrategien, mit den Entwicklungsplänen unserer Partner, und
3. die noch bessere Abstimmung und Koordinierung mit den anderen Gebern in jenen Ländern, in denen wir tätig sind.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Diskussion

Die anschließende Diskussion mit dem Publikum drehte sich um Fragen, warum in Österreich sinkende Ausgaben für Bildung in Afrika zu verzeichnen sind, die Rolle von Budget Support in Hinkunft, wie Dänemark mit sicherheitspolitischen Fragen umgeht, warum Österreich wenig Gelder an UN-Organisationen gibt und wie die Kooperation der dänischen Regierung mit den entwicklungs-politischen NGOs strukturiert ist.

PODIUMSTEILNEHMERINNEN

Univ. Prof. Dr. Thorsten Borring Olesen

Der Historiker ist seit 1999 Jean Monnet-Professor und seit 2007 Professor am Historischen Institut der Universität Aarhus. Seine Forschungsprojekte und Publikationen beschäftigen sich mit Dänemarks Außen- und Entwicklungspolitik und Dänemarks europäischer Integration.

Prof. Dr. Jan Pedersen

Der Historiker ist Professor an der Universität Kopenhagen. Er hat Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte, Geschichte der Technologie, Lateinamerika und zur dänischen Entwicklungshilfe verfasst.

MR Mag. Anton Mair

Anton Mair ist seit mehr als 25 Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Neben anderen Tätigkeiten in Entwicklungsländern war er Leiter des Regionalbüros der OEZA in Uganda und ist seit 2004 für die Abteilung Evaluierung, Politik- und Strategieentwicklung verantwortlich. Er ist stellvertretender Leiter der OEZA im Außenministerium.

Dr. Gerald Hödl

Der Historiker ist seit 2000 Lektor an der Universität Wien und seit 2008 Senior Scientist im Bereich des Projekts Internationale Entwicklung. Seine Schwerpunkte in Lehre und Forschung sind die Geschichte des Entwicklungsdenkens, österreichische Außen- und Entwicklungspolitik, globaler Sport sowie koloniale Entwicklungspolitik in Afrika.