

**Margit Scherb**

In: Archive EH, 2017

## **Eine Agentur macht noch keine Reform ....**

### **Die Agentur wird gegründet**

Die zu Beginn des neuen Jahrtausends proklamierten *Millenium Development Goals*, die die Halbierung der weltweiten Armut bis zum Jahr 2015 zum Ziel hatten, setzten wesentliche Veränderungen in der internationalen Entwicklungspolitik in Gang. Die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (Six/Langthaler/Obrovsky: 2007) lieferte 2005 neben einer Verpflichtung zur Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer und zu Geberkoordination die „Durchführungsbestimmungen“ für eine in die vorherrschende neoliberale Weltordnung passende Entwicklungszusammenarbeit, die ihre arg ramponierte Legitimation durch Effizienz und Effektivität wiedergewinnen sollte.

Österreich befand sich Mitte der 1990er Jahre in einer „Endlosschleife (...) aus Organisationsfragen, Zielen, Motiven, mit schlechter Nachrede und guten Vorsätzen“ (Hödl 2006: 25). Innerhalb dieser diskursiven Endlosschleife war schon in den 1980er Jahren die Idee einer „Österreichischen Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit“ aufgetaucht, Anfang der 1990er Jahre war über die Schaffung einer „bundesnahen Agentur“ diskutiert worden. Und schließlich wurde 2004 die *Austrian Development Agency* (ADA), eine nach privatwirtschaftlichen Prinzipien agierende öffentliche Agentur im Besitz des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten (BMAA), gegründet. Dass die Zeit dafür reif war, lag einerseits an den internationalen entwicklungspolitischen Veränderungen und andererseits in dem Verharren in der österreichischen Lebenslüge, dass in Zukunft die Mittel für die chronisch unterfinanzierte Entwicklungszusammenarbeit steigen würden. Zudem reichten die Kapazitäten der zuständigen Sektion VII im BMAA bei weitem nicht mehr aus, um die auch durch den EU-Beitritt gestiegenen Ansprüche an internationale Abstimmung und Zusammenarbeit und an den komplexer gewordenen entwicklungspolitischen Diskurs zu erfüllen. Darüber hinaus

war das Ministerium auch immer weniger in der Lage, administrative und organisatorische Kernaufgaben, die von der Verwaltung der Koordinationsbüros bis zur Bereitstellung thematischer Expertise reichten, mit sehr begrenzten personellen Ressourcen wahrzunehmen. Als offizielle Ausgliederungsziele nannte die Regierung aber nur die Steigerung der Durchführungskapazitäten im Hinblick auf die 2002 in Barcelona eingegangene Verpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten, bis 2006 mindestens ein Volumen von 0,33% des BNP für öffentliche Entwicklungshilfe zu erreichen, die Verstärkung der Zusammenhänge zwischen den österreichischen Entwicklungsaktivitäten und der österreichischen Wirtschaft und die Schaffung von effizienten Abwicklungsstrukturen für EU-finanzierte Projekte (Regierungsvorlage XXII. GP).

### **Versäumte Gelegenheiten, ungelöste Strukturprobleme**

Bei der Gründung der ADA stand für das von der ÖVP geführte BMaA die Notwendigkeit der Neuordnung der operativen Agenden der Entwicklungszusammenarbeit im Vordergrund. Es wollte diese dazu benützen, seine „entwicklungspolitische Führungsrolle“ durch die Schaffung einer Agentur, die es in der Folge selbst immer wieder als „Bundesagentur“ bezeichnete, auszubauen. Das grundsätzliche Strukturproblem der österreichischen Entwicklungspolitik, nämlich deren politische und finanzielle Fragmentierung, wurde dadurch nicht nur nicht gelöst, sondern vielmehr vertieft. Die Chance, im Zuge der ADA-Gründung gemeinsam mit den anderen staatlichen Akteuren eine „große Lösung“ in Form einer politischen und administrativen Struktur für eine kohärentere Entwicklungspolitik zu schaffen, war vertan. Aber auch die ministeriumsinterne „kleine Lösung“, die ausschließlich die Ausgliederung der operativen Agenden zum Ziel hatte, blieb hinter ihren Möglichkeiten zurück. So hätte man z.B. eine unabhängige, entwicklungspolitisch erfahrene Person aus einem anderen EU-Land oder der Schweiz als GeschäftsführerIn bestellen, die regionalen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen überdenken und die unübersichtliche Drei-Jahresplanung von Anfang an neu gestalten können. Stattdessen hat das Ministerium die ADA nach seinem politisch-bürokratischen Ebenbild erschaffen.

Das BMaA ließ, obwohl man auch schon 2004 wusste, dass Entwicklungspolitik eine gesamtstaatliche Aufgabe ist, keinen Zweifel daran, dass es die ADA als „seine“ Agentur betrachtet Im ADA-

Aufsichtsrat hatte sich der Eigentümer eine sehr solide Mehrheit gesichert und in Verkennung der realen Machtverhältnisse insbesondere dem wichtigsten Akteur in der Entwicklungspolitik, dem Finanzministerium, signalisiert, dass er wenig Mitsprache „von außen“ wünschte. Damit wurde nicht nur der Konflikt über die Verteilung von multilateraler und bilateraler Hilfe im Budget vorprogrammiert, sondern auch einem gesamtstaatlichen Ansatz, der noch immer möglich gewesen wäre, endgültig eine Absage erteilt.

Die Gründung der ADA hätte auch ein weiteres hartnäckiges Strukturproblem der staatlichen Entwicklungspolitik, nämlich deren Abhängigkeit von den Umsetzungskapazitäten nichtstaatlicher Organisationen, lösen können. Der Staat wollte zwar einerseits eine starke eigene Durchführungsorganisation, scheute aber andererseits den Konflikt mit den traditionell mächtigen, vorwiegend kirchlich geprägten, Organisationen. So konnte die ADA zwar gewisse Schwerpunktsetzungen und Systematisierungen erreichen, die von NGOs bestimmte kleinteilige und wenig innovative Projektlandschaft ist jedoch weitgehend intakt geblieben. Angesichts der Ende 2010 angekündigten Kürzungen des EZA-Budgets boten die österreichischen NGOs dreitausend Holzkreuze vor dem verschneiten Parlament auf (Der Standard: 2010) und erhielten daraufhin prompt vom Außenminister die Zusage, dass die Zuwendungen an sie nicht gekürzt würden. Der Staat und die NGOs haben sich arrangiert: Die NGOs kritisieren - gelegentlich auch sehr öffentlichkeitswirksam - die zu geringe Höhe der EZA-Mittel, der Staat kann sich im Gegenzug dafür sicher sein, dass kaum Kritik an der inhaltlichen Ausrichtung, an der Qualität und an der konkreten Umsetzung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) geübt wird. Die von staatlicher Förderung abhängigen Institutionen sind wichtige Mit-AkteurInnen der OEZA und als solche nicht bereit, ihre eigene Rolle in diesem Arrangement kritisch zu reflektieren.

Die ADA wurde relativ rasch zu einer Institution, in der für Österreich eine vergleichsweise hohe Anzahl an professionellen EntwicklungsexpertInnen mit unterschiedlichsten Ausbildungs- und Erfahrungshintergründen gemeinsam entwicklungspolitische Ziele verfolgen und den entwicklungspolitischen Diskurs in Österreich positiv hätten beeinflussen können. Die gemeinsame Arbeit des 2007 in „Bundesministerium für europäische und internationale

Angelegenheiten“ (BMeiA) umbenannten Ministeriums und der ADA an Strategien und Leitlinien, die die inhaltliche Diskussion zwischen beiden Einheiten in den ersten Jahren förderte und die zu einer deutlichen Verbesserung der Wirksamkeit der operativen Aktivitäten hätte führen können, wurde aber bald deutlich zurückgefahren. Das BMeiA wollte sich seinen Spielraum, außenpolitischen oder sonstigen Opportunitäten folgen zu können, nicht selbst weiter einschränken.

## **Die Agentur erfüllt die Aufträge**

### **Steigerung der Durchführungskapazitäten und effiziente**

**Abwicklungsstrukturen für EU-Projekte:** Der Anteil der österreichischen EZA-Ausgaben am Bruttonationaleinkommen („ODA-Quote“) hat sich in den Jahren 2005 bis 2010 tatsächlich erhöht. 2005 konnte ein absoluter Spitzenwert von 0,52% und 2006 bis 2008 zwischen 0,50% und 0,43% erzielt werden. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass nur jeweils rund 10% der Gesamtmittel von der ADA verwaltet wurden, die ODA-Mittel auf zahlreiche Akteure verteilt sind und einen traditionell hohen Anteil an „eingerechneten“ Aufwendungen für Studienplatzkosten und/oder Entschuldungen aufweisen (BMeiA: ODA-Bericht, div. Jg.).

Ab 2009 musste die ADA jedoch auf Grund von Budgetkürzungen, die mit der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise begründet wurden, eine Reihe von Kooperationsbüros schließen und drastische Sparmaßnahmen ergreifen. Dies führte dazu, dass sich jene KritikerInnen bestätigt sahen, die von Anfang an die Notwendigkeit einer Agentur grundsätzlich in Frage gestellt hatten. Um den damit verbundenen Vorwurf der nichtausgelasteten Kapazitäten entgegenzutreten und zumindest in der Zentrale keine Entlassungen vornehmen zu müssen, wurde damit begonnen, verstärkt Projekte für die EU abzuwickeln. Dabei handelt es sich vor allem in Südosteuropa um großangelegte Infrastrukturmaßnahmen, deren finanzielle Volumina und die damit verbundenen rechtlichen und technischen Spezifikationen eine Agentur, die auf klassische EZA-Projekte spezialisiert ist, vor große Herausforderungen stellt. Die EU-Projekte entziehen sich in der Regel entwicklungspolitischer Qualitätssicherung, verstärken vorhandene Tendenzen zu Bürokratismus und Formalismus und erhöhen die Arbeitsintensivität von Teilen der Belegschaft in der ADA beträchtlich. Laut eigenen Angaben hat die ADA bisher 101 Mio. EUR von der EU zur

Abwicklung erhalten (ADA 2017). Ob die dafür lukrierten Abwicklungskosten die Aufwendungen decken oder ob diese aus dem ADA-Budget quersubventioniert werden müssen, geht aus den öffentlich zugänglichen Informationen nicht hervor. Auffällig ist aber, dass vielfach der Umsatz der ADA insgesamt veröffentlicht und dargestellt wird und nicht nur die als österreichische ODA angerechneten Leistungen des Bundes.

### **Verstärkung der Zusammenhänge zwischen den österreichischen Entwicklungsaktivitäten und der österreichischen Wirtschaft:**

Die Begründungen, warum Entwicklungshilfe zu leisten sei, waren und sind – entsprechend dem politischen Standort und den eigenen Interessen – vielfältig (Hödl:2004, 198 ff.). Nationalstaatliches wirtschaftliches Interesse bestimmte von Anfang an Ideologie und Praxis der österreichischen Politik. Ging es in der Frühzeit angesichts des kleinen österreichischen Binnenmarkts hauptsächlich um Absatzmärkte (WIFO: 1959) und später um Arbeitsplätze in der verstaatlichten Industrie (Pohl/Rüthemann/Steiner: 1986), sollte der bei der ADA neu eingerichtete Arbeitsbereich „Wirtschaft und Entwicklung“ mit der Wirtschaft ein „zusätzlichen Partner zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele“ (ADA: 2005, 15) gewonnen werden und darüber hinaus die Möglichkeit eröffnen, sich an Finanzierungsinitiativen für die Privatwirtschaft in Entwicklungsländern beteiligen zu können. Die Wirtschaftspartnerschaften mit österreichischen (und europäischen) Unternehmungen, sind bis heute das „Leuchtturmprojekt“ der ADA und Gegenstand von intensivem Marketing und Selbstmarketing. Es fehlt eine – öffentlich zugängliche – umfassende Darstellung der Aktivitäten und eine evidenzbasierte Analyse entwicklungspolitischer Wirkungen. Peter Launsky-Tieffenthal, Leiter der Sektion Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium, sprach Anfang 2015 in einem Interview von knapp 50 Wirtschaftspartnerschaften, die allein seit 2012 umgesetzt wurden und von denen „mehrere hunderttausend Menschen profitiert“ haben (corporAID Magazin: 2015, 16). Die ADA informiert darüber, dass seit 2004 mit Förderungen in der Höhe von mehr als 40 Millionen EUR Projekte mit einem Gesamtvolumen von 88 Millionen EUR angestoßen werden konnten (ADA: 5/2017). Der für ein prioritäres politisches Ziel eher geringe Umfang der finanziellen Mittel – 40 Millionen EUR in 12 Jahren – ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass der

österreichische Außenhandel zu rund 80% innerhalb Europas stattfindet und Unternehmen für eine vergleichsweise geringe Förderung den damit verbundenen administrativen Aufwand in einem für sie „exotischen“ wirtschaftlichen Umfeld nicht auf sich nehmen wollen. Neben der konkreten Förderung der österreichischen Wirtschaft ging es vor allem auch darum, Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit in einen neuen Begründungszusammenhang zu stellen: Dass dies gelungen ist, wurde 2015 von Launsky-Tieffenthal so formuliert: „Die gute Nachricht ist, dass alle Partner zu dem Schluss gekommen sind, dass Wirtschaft ein essentieller Teil der Entwicklungszusammenarbeit ist. (...) Wir müssen uns nicht mehr scheuen, mit unseren Aktivitäten auch wirtschaftliche Interessen zu verfolgen“(corporAID Magazin 2015: 16). Die Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung für die Entwicklungsländer ist unbestritten. Die Diskussion darüber, dass gerechtere Austauschverhältnisse, massiver Ressourcentransfer in Form von Investitionen in Industrie und Infrastruktur, kontrollierte internationale Finanzflüsse, Unterstützung bei der Abwehr der Folgen des Klimawandels,... wesentliche Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von „Hilfe“ und insgesamt für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sind, wurde und wird jedoch weder im BMeiA noch in ADA geführt.

### **Alles neu?**

Die konkrete Projekt- und Programmarbeit der ADA weist eine bemerkenswerte Kontinuität auf. So reicht die Zusammenarbeit mit den Schwerpunktländern Uganda, Burkina Faso, Mosambik, Äthiopien, Bhutan und Palästinensische Gebiete weit in die Zeit vor Gründung der ADA zurück. Auch die inhaltliche Schwerpunktsetzung Wasser (Uganda), Berufsbildung/Landwirtschaft (Burkina Faso), Energiegewinnung/Tourismus (Bhutan) wurde im Wesentlichen beibehalten. Das Engagement in der Schwerpunktregion Donaauraum/Westbalkan wurde mit Gründung der ADA angesichts der gemeinsamen Vergangenheit, kultureller Ähnlichkeiten und intensiver Aktivitäten der österreichischen Wirtschaft konsolidiert und ausgebaut. Allein in den Jahren 2006 bis 2010 wurde diese Region mit knapp 100 Millionen EUR gefördert (BMeiA, ODA-Bericht, div. Jg.). 2009/10 kam es auf Grund der Budgetkürzungen zur Schließung der Kooperationsbüros in Mazedonien, Montenegro und Kap Verde, Bosnien und Herzegowina. 2012 wurden Serbien und Nicaragua geschlossen;

nach 2013 wurden jedoch neue Kooperationsbüros in Georgien und Armenien eröffnet.

Dem durch die Pariser Erklärung induzierten entwicklungspolitischen Trend, einen Teil der Hilfe direkt in die Budgets der Partnerländer einzuzahlen, konnte sich auch Österreich nicht ganz entziehen. So hatte es sich im Dreijahresprogramm 2006–2008 zum Ziel gesetzt, bis Ende 2008 10 bis 15 Prozent des operativen ADA –Budgets dafür aufzuwenden. 2006 wurden immerhin schon 5,7 Millionen EUR (6,01 Prozent der ADA-Mittel) in Form von sektorieller Budgethilfe ausgegeben (ADA 2006: 3). Von 2010 bis 2015, jenem Zeitraum, in dem sich in der österreichischen ODA-Statistik dafür Angaben finden, wurden im Durchschnitt jährlich etwa 6,6 Mio. EUR für Budgethilfen aufgewendet. Insgesamt zu geringe EZA-Mittel, wenig österreichische „Sichtbarkeit“, hoher Koordinationsaufwand mit anderen Gebern und zu geringe Fortschritte der Empfängerländer bei guter Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung dürften wohl einige der Gründe sein, warum sich Budgethilfe in der OEZA nicht durchsetzen konnte.

Das verstärkte Engagement für den Bereich „Erneuerbare Energien“ und die Reorganisation des vormals breit aufgefächerten Stipendienwesens in Rahmen des Hochschulförderungsprogrammes APPEAR, das systematisch auf die Stärkung der Kapazitäten in den Partnerländern setzt und diesen im Rahmen von Partnerschaften mit österreichischen Universitäten ein hohes Maß an Eigenverantwortung zugesteht, sind als positive Innovationen zu werten.

Eine weitere Neuerung stellt die 2011 erfolgte Einrichtung einer Stiftungsprofessur für internationale Entwicklung an der Universität Wien dar. Sie ist der Versuch, die österreichische Entwicklungsforschung zu stärken und neue Formen der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft zu etablieren. Dass das Potential dieser Kooperation nicht ausgeschöpft wird, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass BMeiA und ADA ihre selbstkonstruierte Wirklichkeit nicht mit theoretischen Forschungsergebnissen und/oder empirischer Evidenz konfrontieren wollen. So findet z.B. wissenschaftliche Kritik an falschen Annahmen über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe oder über den Zusammenhang von Migration und Entwicklung im universitären Rahmen durchaus statt, hat jedoch keinerlei Auswirkungen auf die konkrete Praxis der OEZA.

## Selbstdarstellung

Im Rahmen internationaler Entwicklungspolitik und Entwicklungsfinanzierung gehen Staaten regelmäßig politische und finanzielle Verpflichtungen ein, deren Nichteinhaltung aber kaum sanktioniert wird. Es scheint jedoch so zu sein, dass die Defizite der politischen Durchsetzbarkeit durch eine immer aufwändigere Berichterstattung über die (Nicht-) Einhaltung diverser Verpflichtungen kompensiert werden sollen (Ashoff: 2015). Die *Paris Declaration*, die 2005, ein Jahr nach Gründung der ADA, beschlossen wurde, verschärfte durch die verlangte *Aid Effectiveness* und dem zu verfolgenden *Management for Development Results* den schon bestehenden Druck auf die EZA-Akteure beträchtlich.

In Österreich wurde das Problem so gelöst, dass die im Projektdokument definierten erwarteten quantitativen Ergebnisse häufig noch vor Abschluss des Projektes als Erfolgsmeldungen ihren Weg in die Berichte und Außendarstellungen fanden. Die daraus resultierende Praxis der geschönten Selbstdarstellung unterminiert auf Dauer jedoch die professionelle Integrität der MitarbeiterInnen, verunmöglicht institutionelle Selbstkritik und lässt eine grundsätzliche Reflexion darüber, was „Entwicklungszusammenarbeit“ tatsächlich leisten sollte und könnte, nicht zu. Mit einer vereinfachenden und wenig evidenzbasierten Darstellung der Ergebnisse („Entwicklungszusammenarbeit wirkt“) sollte bei der österreichischen Öffentlichkeit, deren mangelndes Engagement gerne für die schlechte Verfassung der OEZA verantwortlich gemacht wurde, um mehr Unterstützung geworben werden. Die Frage, warum sich BürgerInnen für einen Politikbereich überhaupt interessieren sollen, der für die SPÖ seit dem Verlust des Außenministeriums im Jahr 1987 nicht mehr existiert und der für die ÖVP nur von parteipolitischem Interesse ist (Wirtschaftsinteressen, Zugang zu jugendlichen Wählerschichten, „Migrationsvermeidung“,...) wird weder im BMeiA noch in der ADA ernsthaft thematisiert. Dass das Interesse der österreichischen Bevölkerung an EZA-Aktivitäten durchaus vorhanden ist, lässt sich daran ablesen, dass sie im Jahr 2015 etwa 147 Millionen EUR, also nahezu das Doppelte des ADA Budgets, für private EZA-Aktivitäten aufgebracht hat.



### **13 Jahre ADA – eine OEZA Erfolgsgeschichte?**

Die offizielle Lesart ist, dass österreichischen Projekte und Programme routiniert abgearbeitet werden, Wirtschaftspartnerschaften mehreren hunderttausenden Menschen eine Perspektive geben, die EU zuverlässig für volle Auftragsbücher sorgt und die Öffentlichkeitsarbeit darüber ausführlich informiert, weshalb die Gründung der ADA nur ein großer Erfolg gewesen sein kann. Sie hat die Aufträge ihres Eigentümers erfüllt, ihre Arbeitsweisen durch Richtlinien strukturiert und insgesamt mit beeindruckender Akkuratease verwaltet. Das BMeiA, das im Rahmen dieser neuen Arbeitsteilung dafür zuständig ist, die strategischen Ziele der österreichischen Entwicklungspolitik zu formulieren, die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen für deren Umsetzung zur Verfügung zu stellen und die Zielerreichung zu überprüfen, hat seine Verpflichtungen aber nur sehr unzureichend erfüllt. Die strategischen Ziele blieben, weil man sich aus politischen Opportunitätsgründen nicht festlegen wollte, häufig im Ungefähren. Vor allem aber sind die bei der Gründung der ADA in Aussicht gestellten Mittel bislang nur höchst unzureichend geflossen. So ist 2015 der Anteil der von der ADA umgesetzten staatlichen Mittel auf 6,22% und damit deutlich hinter den Anteil der Gründungsjahre zurückgefallen. Auch an der fragmentierten Struktur der OEZA hat sich in den letzten 13 Jahren nur geändert, dass mit der Etablierung der Österreichischen Entwicklungsbank durch das Bundesministerium für Finanzen (BMF) noch ein weiterer Akteur dazu gekommen ist.

Die etwa zeitgleich mit Gründung der ADA einsetzende deutliche Erhöhung der multilateralen Hilfe (inklusive der Pflichtbeiträge zur EU-Entwicklungspolitik) hat dazu geführt, dass die Anteile des BMF an der gesamten österreichischen ODA jährlich zwischen rund 77 Prozent (2005 und 2007) und 63 Prozent im Jahr 2014 ausgemacht haben. An sich ist ein hoher Anteil multilateraler Hilfe an den Entwicklungshilfeleistungen nicht kritikwürdig, sondern könnte sogar ein Beitrag zu Steigerung der Wirksamkeit von Hilfe sein. Voraussetzung dafür wäre aber, dass sich Österreich – auf Regierungsebene abgestimmt - stärker politisch und inhaltlich in die Arbeit der multilateralen Institutionen einbringen und seine bilaterale EZA dazu komplementär gestalten würde.

## **Relative Autonomie**

Das grundsätzliche Dilemma nationaler Entwicklungsagenturen, wurde nicht reflektiert. Diese haben in einem von nationalen Interessen dominierten politisch-administrativen Umfeld auftragsgemäß Aufgaben zu erfüllen, die die Situation von Menschen außerhalb der eigenen Staatsgrenzen und Rechtfertigungszusammenhänge (Parlament, Öffentlichkeit, ...), verbessern sollen (Guljarani 2017). Aber, nur wenn sie für ihre Arbeit über „relative Autonomie“ verfügen und sich auch den „AdressatInnen“ der Hilfe gegenüber als rechenschaftspflichtig verstehen, können nachvollziehbare nachhaltige entwicklungspolitische Ziele erreicht werden (de Renzio 2016). Von relativer Autonomie war und ist in der ADA wenig zu verspüren. Der/die ADA-GeschäftsführerIn wird in einem wenig transparenten Verfahren vom BMeiA bestellt und ist Teil seiner politischen, administrativen und karriererelevanten Strukturen. Auch die ADA-MitarbeiterInnen selbst haben sich nie gemeinsam für eine relative entwicklungspolitische Autonomie eingesetzt und wurden über die Jahre in ein zunehmend enger werdendes ideologisch-administratives Korsett gezwängt. Die ADA wurde immer mehr zu einer Durchführungsagentur im Besitz des BMeiA, die stärker der innenpolitischen und diplomatischen Logik als entwicklungspolitischen Zielen verpflichtet ist. Dafür, dass die ADA eine an professionellen entwicklungspolitischen Kriterien orientierte Agenda hätte verfolgen können, gab es von außen keine politische und gesellschaftliche Unterstützung. Die SPÖ hat sich mit Übernahme des Außenministeriums durch die ÖVP vor nunmehr 30 Jahren (!) von der Entwicklungspolitik verabschiedet. Dementsprechend wurde die ausschließliche politische Zuständigkeit der ÖVP für die ADA von ihr nie in Frage gestellt. Auch die NGOs haben sich mit der Unterstützung der ADA schwer getan, hätten sie es doch vorgezogen, wie vor deren Gründung staatlich finanzierte Projekte und Programme ganz ohne „Einmischung“ einer staatlichen Agentur durchführen zu können. Das Spannungsfeld von globalen Entwicklungszielen (z.B. Armutsminderung, nachhaltige Entwicklung, Friedenssicherung,...) und den eigenen sicherheitspolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen wurde nie ausgelotet. Mit einem „diskursiven Trick“ (Brämer/Ziai 2015, 403) gibt man die eigenen Interessen als die der anderen aus und kann dann umso intensiver eben diese verfolgen: „Indem wir den anderen helfen, helfen wir uns.(...) Entwicklungspolitik stärkt die Stabilität vor

Ort und auch bei uns.“ (Kurz: 2015: 2). Die in diesem Zusammenhang immer wieder proklamierte „Bewältigung der Flüchtlingskrise“ (BMeiA 2015) für die die OEZA instrumentalisiert werden soll, ist weder eine außenpolitische noch ein entwicklungspolitische Strategie. Was fehlt, sind klare politische Konzepte dafür, was Österreich angesichts beunruhigender multipler Krisen national, in der Europäischen Union und international zu deren Lösung beitragen kann und will. In Bezug auf die Umsetzung der *Sustainable Development Goals* (SDG) käme dem BMeiA eine besondere Verantwortung zu. Es müsste im Sinn einer Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung (OECD 2016; OECD 2017) darauf drängen, dass Österreich auch im eigenen Land insgesamt Politiken verfolgt, die die Entwicklung insbesondere der Entwicklungsländer nicht behindern, sondern fördern. Dazu bedürfte es aber eines vertieften Verständnisses darüber, wie sich unsere Lebensweise auf „Andere“ auswirkt und den politischen Willen, eine umfassende sozial-ökologische Transformation (Brand/Wissen 2017) auch durchzuführen. Klassische Entwicklungszusammenarbeit - und schon gar nicht im österreichischen Kleinform - wird zur Umsetzung der SDGs nicht ausreichen (Rudolph 2017). Ein erster wichtiger Schritt in Richtung zukunftsorientierter, nachhaltiger Politik und Entwicklungspolitik wäre, endlich damit aufzuhören, sich die österreichische EZA schön zu reden (beispielhaft BKA 2017/ADA 2015: 23) und sich jenseits von Öffentlichkeitsarbeit und Public Relations einer selbstkritischen Analyse zu unterziehen. Die DAC Peer Reviews der OECD der vergangenen Jahrzehnte böten dafür eine gute Grundlage. Nach 13 Jahren ADA gilt noch immer: Ohne grundlegende Reform der Struktur der OEZA (Obrovsky/Raza: 2017) und der damit verbundenen Notwendigkeit der Zurückdrängung der mannigfaltigen Partikularinteressen werden weiterhin viele Zuständige in vielen Institutionen mit viel Aufwand wenig entwicklungspolitische Wirkung erzielen.

## **Literatur & Quellen:**

ADA (2005): Unternehmenskonzept 2005 – 2007, Wien  
ADA (2006): ADA Geschäftsbericht 2006, Wien  
ADA (2015): ADA Geschäftsbericht 2015  
ADA (2017): Pressemitteilung Mai 2017

- [http://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Presse/Presseinformation\\_Mai2017.pdf](http://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Presse/Presseinformation_Mai2017.pdf) (Zugriff: 6.6.2017)
- Ashoff (2015): Die Global Governance-Qualität der internationalen Aid-Effectiveness Agenda, DIE Studies, 87, Bonn
- BAK (2017): Beiträge der Bundesministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch Österreich, Wien.  
<http://archiv.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=65724>
- BMeiA (2005): Fünf Ansätze zur Behandlung der Flüchtlingskrise.  
<https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aussendungen/2015/08/fuenf-ansaeetze-zur-behandlung-der-fluechtlingskrise/> (Zugriff: 6.6.2017)
- Brämer, Josephine/Ziai, Aram (2015): Die deutsche Entwicklungspolitik unter Niebel: Eine handlungslogische Analyse des FDP-geführten BMZ. In: Peripherie, 140, 400-418
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München
- corporAID Magazin (2015): Mehr Enthusiasmus. Interview mit Peter Launsky-Tieffenthal. In: corporAID Magazin, 4/5
- Gulrajani, Nilima (2017): Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies? In: World Development, 96, 375-389.
- Hödl, Gerald (2004): Österreich und die Dritte Welt. Außen und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995. Wien
- Hödl, Gerald (2006): In der Endlosschleife. Leit motive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In: de Abreu Fialho Gomes, Bea/Maral-Hanak, Irmi/Schicho, Walter (Hg.), Wien, (25-41).
- Kurz, Sebastian (2016): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016–2018, Vorwort, 2016
- Obrovsky, Michael/Raza, Werner (2017): Gesamtstaatliche Entwicklungspolitik – von der Vision zum konkreten Ziel? Aktueller Kommentar Mai, Wien  
<http://www.oefse.at/publikationen/aktueller-kommentar/aktueller-kommentar-mai-2017/> (Zugriff: 6.6.2017)
- OECD (2016), Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence, Paris
- OECD (2017): Policy Coherence for Sustainable Development 2017. Eradicating Poverty and Promoting Prosperity, Paris  
(<http://www.oecd.org/publications/policy-coherence-for-sustainable-development-2017-9789264272576-en.htm>)
- Pohl, Walter/Rüthemann, Guido/Steiner, Hans (1986): Österreich – Dritte Welt: Geschäfte mit der Entwicklung. Wien

- Regierungsvorlage XXII GP: 81 der Beilagen XXII. GP –  
Regierungsvorlage –Materialien.  
[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I\\_00081/fname\\_004211](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00081/fname_004211). (Zugriff: 6.6.2017)
- de Renzio, Paolo (2016): Accountability dilemmas in foreign aid. ODI Working Paper.  
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10805.pdf> (Zugriff: 6.6.2017)
- Rudolph, Alexandra (2017): The Concept of SDG-Sensitive Development Cooperation. Implications for OECD-DAC Members. DIE-Discussion Papers, 1, Bonn. [https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_20.2016.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_20.2016.pdf) (Zugriff: 6.6.2017)
- Six, Clemens/Langthaler, Margarita/Obrovsky, Michael (2007): Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA, Working Paper 17, Wien: ÖFSE
- Der Standard (2010): 3000 Kreuze gegen Kürzung der Entwicklungshilfe  
<http://derstandard.at/1291455179813/Aktion-vor-Parlament-3000-Kreuze-gegen-Kuerzung-der-Entwicklungshilfe>, 15.12.2010  
(Zugriff: 6.6.2017)
- WIFO- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung  
(1959):Österreichs Außenhandel mit unterentwickelten Ländern.  
In: WIFO Monatsberichte, 32, 67-72