

Iris Blickling

DIE RESTRUKTURIERUNG DER OEZA 2002/2003

Motive und Inhalte

Forschungsseminar Archive des Helfens? Die Neuzeit der österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit, Studienjahr 2015

Wien 2016

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
1.1. Thematische Einleitung.....	3
1.2. Methodische Einleitung.....	5
2. Der Weg zur OEZA-Restrukturierung.....	6
2.1. Das Entwicklungshilfegesetz von 1974	6
2.2. Entwicklungszusammenarbeit zur Jahrtausendwende	7
3. Entwicklungszusammenarbeitsgesetz von 2002.....	9
3.1. Zentrale Aspekte des EZA Gesetzes	10
3.1.1. Armutsreduzierung	11
3.1.2. Friede und Entwicklung.....	12
3.1.3. Schutz der Umwelt.....	14
3.1.4. Das Kohärenzgebot.....	14
3.2. Involvierte Akteure und Positionen.....	16
4. Die Gesetzesnovelle von 2003.....	20
4.1. Ziel der Gesetzesnovelle	20
4.2. Inhaltliche Schwerpunkte.....	22
4.3. Motive der Restrukturierung	23
4.3.1. Internationaler Hintergrund: <i>Monterrey Consensus</i> und <i>Richelle Report</i>	23
4.3.2. Österreichischer Hintergrund.....	25
4.4. Akteure und Positionen	25
5. Fazit.....	29

6.	Literaturverzeichnis	31
6.1.	Printquellen	31
6.2.	Internetquellen.....	32
7.	Anhang.....	34
7.1.	Gedächtnisprotokoll I.....	34
7.2.	Interview I	35
7.3.	Gedächtnisprotokoll II.....	39
7.4.	Gedächtnisprotokoll III	40

1. Einleitung

1.1. Thematische Einleitung

Die Strukturen und Akteure die sich hinter dem breiten Begriff der ‚österreichischen Entwicklungszusammenarbeit‘ (OEZA) verbergen sind divers und komplex. Was in den frühen 1950er Jahren begann und als Entwicklungshilfe postuliert wurde, hat sich über die Jahrzehnte stark verändert. Die internationalen Rahmenbedingungen befinden sich ebenso im Wandel wie die Anforderungen und Erwartungen an den österreichischen Staat in seiner Rolle als Akteur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Wenn man die Mechanismen erschließen möchte, die hinter den öffentlichen OEZA-Strukturen stehen, so bedarf es einer Auseinandersetzung mit der die EZA betreffenden gesetzlichen Lage in Österreich, welche die Abläufe, die Inhalte und die Anforderungen an die OEZA bestimmt. Der Begriff der OEZA versteht sich im Folgenden als die Gesamtheit aller Maßnahmen, die unter dem Schlagwort Entwicklungszusammenarbeit vom österreichischen Staat geleistet werden. Diese Fokussierung auf den Staat ist notwendig, da diese Arbeit die gesetzlichen Strukturen hinter der OEZA in Augenschein nimmt. Dieses hier angewandte Verständnis des OEZA-Begriffs soll jedoch keineswegs den Eindruck vermitteln, dass der Staat der einzig wichtige Akteur innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ist.

In Österreich wurden im Laufe der Jahre mehrere Gesetze verabschiedet, welche sich mit der Thematik der Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzen. Das erste Gesetz wurde 1974, während der Regierung Bruno Kreisky, vom Parlament verabschiedet. In den 1990er Jahren wurden dann die Rufe nach einem neuen Gesetz, welches den stark veränderten internationalen Rahmenbedingungen gerecht werden sollte, immer lauter. 2002 kam es dann zur Verabschiedung eines neuen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes, welches von der Schwarz-Blauen-Regierungskoalition ausgearbeitet wurde. Nur ein Jahr später wurde dieses Gesetz novelliert, um die Ausgliederung der operationellen Maßnahmen der OEZA in eine staatliche Agentur für Entwicklungszusammenarbeit zu ermöglichen. Die Gründung der *Austrian Development Agency* (ADA) folgte kurz darauf und diese nahm im Jänner 2004 ihre Arbeit auf.

Die nachstehende Arbeit verfolgt das Ziel, die Motive und Inhalte dieser 2002/3 erfolgten Restrukturierung sichtbar zu machen. Durch die Einbettung in den zu diesem Zeitpunkt bestimmenden (entwicklungs-)politischen Kontext, sowie die Analyse der wichtigsten Dokumente rund um die Gesetze und durch Gespräche mit Zeitzeugen sollen möglichst viele Informationen zur OEZA-Restrukturierung zusammengetragen und anschließend analysiert werden.

Die Idee diese Forschungsarbeit über die Restrukturierung der OEZA 2002/3 zu schreiben kam aus dem persönlichen Wunsch heraus, mich näher mit der österreichischen Entwicklungspolitik zu beschäftigen. Mit den Inhalten des EZA-Gesetzes kommen viele Menschen, selbst wenn sie sich für die OEZA interessieren, nur oberflächlich in Berührung. Auch sind sich viele gar nicht bewusst, dass es ein solches Gesetz gibt. Es ist daher das Ziel dieser Forschungsarbeit, zu dokumentieren und zu analysieren, warum es 2002/3 zu Veränderungen der OEZA Strukturen kam und welche Auswirkungen das für die Praxis der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit sich brachte. Des Weiteren sollen möglichst viele verschiedene Perspektiven zusammengetragen werden, um einen möglichst vollständigen Einblick in die Motive, die zur Gesetzesänderung führten, geben zu können. Die Frage nach dem ‚Warum‘ ist für die gesamte Arbeit von besonderer Bedeutung.

Die folgenden leitenden Forschungsfragen sollen im Laufe der Arbeit beantwortet werden:

Welche inhaltlichen Veränderungen der OEZA ergaben sich durch die Gesetze von 2002 und 2003?

Was waren die Motive hinter der OEZA-Restrukturierung?

Welche Akteure hatten Einfluss auf die Restrukturierung?

1.2. Methodische Einleitung

Das angestrebte Endprodukt der Forschung lässt sich in mehrere Teile gliedern. In einer ersten thematischen Einführung soll dem Leser beziehungsweise der Leserin vermittelt werden, wie die österreichische EZA vor der Gesetzesänderung strukturiert war. Die beiden Hauptteile, in denen ich dann die eigentlichen Ergebnisse meiner Studie vorstellen werde, gliedern sich in den Teil zum Entwicklungszusammenarbeitsgesetz von 2002 (EZA-G) einerseits und dem der Novelle (EZA-G Novelle) von 2003 andererseits.

Zur Erarbeitung der hier vorgestellten Forschungsfragen bedarf es einer Analyse repräsentativer Dokumente, die über eine rein inhaltliche Aufbereitung hinausgeht. Das Textkorpus, das für die Auswertung und Analyse herangezogen wurde, besteht aus Gedächtnisprotokollen und einem transkribierten Interview, sowie aus Schlüsseldokumenten aus dem Parlamentsarchiv zu den EZA-Gesetzen. Die Auswertung erfolgt mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (2010). Eine Definition dessen, was Inhaltsanalyse genau bedeutet, ist sehr schwierig. Das Forschungsinteresse, die Vorannahmen des Forschenden sowie das Thema der Forschung können den Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse stark beeinflussen (Mayring 2010:11). Allgemein gilt jedoch, dass qualitative Forschungsmethoden immer darauf abzielen, latente Inhalte eines Textes, sei es mittels Kontextualisierung oder Kommunikationsanalyse, sichtbar zu machen. Ziel einer solchen Inhaltsanalyse ist also die systematische und theoriegeleitete Bearbeitung von Textmaterial (Mayring 2000:468). Eine klare Vorgehensweise, sowie die Rückbindung an die Forschungsfrage und an die zuvor dargelegte Theorie sind notwendig, um die Nachvollziehbarkeit und die Wissenschaftlichkeit der Analyse zu gewährleisten (Mayring 2000:471). Das Textmaterial wurde daher in einem ersten Schritt auf inhaltliche Schwerpunktthemen hin untersucht. Im zweiten Schritt wurde der Korpus vor allem hingehend der Motive und Begründungen hin untersucht. Dabei spielen die stenografischen Protokolle der Parlamentssitzungen und die Stellungnahmen verschiedener Organisationen und NGOs zum Gesetzesentwurf eine besonders wichtige Rolle. Sie dokumentieren in gewissem Maße die Argumente für und gegen das Gesetz, eingebracht von verschiedenen, durch die Gesetzesänderung betroffenen, Akteuren.

2. Der Weg zur OEZA-Restrukturierung

Im Jahr 2000 trat die Regierung Schüssel I, eine Koalition aus ÖVP und FPÖ, ihre Amtszeit an. Während Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel in seiner Regierungserklärung am 9.2.2000 noch kaum ein Wort über den Bereich der österreichischen Entwicklungshilfe verlor, wurde das Thema 2002 im Regierungsprogramm ‚ÖSTERREICH NEU REGIEREN‘ aufgegriffen. Dabei wurde ein neues EZA Gesetz gefordert, welches die Grundsatzziele der österreichischen Entwicklungspolitik konkret formulieren sollte (Schüssel 2002:6). Ein neues Gesetz wurde bereits seit mehreren Jahren vor allem seitens der Zivilgesellschaft gefordert und es ist vor allem dem Interesse an Entwicklungspolitik der damaligen Außenministerin Dr. Ferrero-Waldner zuzuschreiben, dass dies während der Schwarz-Blauen Amtszeit realisiert wurde (Gedächtnisprotokoll I).

2.1. Das Entwicklungshilfegesetz von 1974

Das 1974 verabschiedete ‚Entwicklungshilfegesetz‘ (welches 1989 novelliert wurde) wurde unter Bundeskanzler Bruno Kreisky angenommen und bis 2002 in dieser Form beibehalten. Im damaligen Wortlaut wird Entwicklungshilfe als all jene Maßnahmen verstanden, welche zur „Vermittlung von Wissen und Können sowie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer dienen“ (Entwicklungshilfegesetz 1974:14). Diese Definition von Entwicklungshilfe wird im neuen Gesetz von 2002 gänzlich verworfen. Zudem legt das Entwicklungshilfegesetz 1974 den Fokus auf private Hilfsorganisationen als primäre Akteure der Entwicklungspolitik. Konkret wird dabei von Einrichtungen der gesetzlich anerkannten Kirchen- und Religionsgemeinden, sowie von Entwicklungsorganisationen und Unternehmen, die ihren Hauptsitz in Österreich haben, gesprochen. Ein weiterer wichtiger Aspekt des Entwicklungshilfegesetzes ist, dass der Bund als Förderer von Entwicklungshilfeprojekten fungiert, diese jedoch nicht selbst entwickelt oder plant (Entwicklungshilfegesetz 1974:14).

Die Analyse des Entwicklungshilfegesetzes von 1974 zeigt deutlich, wie die EZA in Österreich zu diesem Zeitpunkt strukturiert war. Der Bund fungierte primär als Förderer, der finanzielle Mittel für Organisationen der Entwicklungshilfe bereitstellte, jedoch nicht direkt mit der Planung oder der Ausführung von Projekten zu tun hatte. Dieses Verständnis von Entwicklungshilfe war jedoch bereits zum Zeitpunkt der Erarbeitung des neuen Gesetzes mehr als nur veraltet. Das Entwicklungshilfegesetz entsprach schon lange nicht mehr der Realität der

österreichischen Entwicklungspolitik, weshalb seitens der Zivilgesellschaft schon viel früher der Ruf nach einem neuen Gesetz laut wurde (Gedächtnisprotokoll I). Beinahe alle Punkte des alten Gesetzes wurden verworfen und es kam mit dem Beschluss des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes von 2002 zu einer Restrukturierung des Sektors der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit.

2.2. Entwicklungszusammenarbeit zur Jahrtausendwende

Um die Veränderungen in der OEZA sichtbar zu machen, ist eine Analyse des damaligen Ist-Zustandes vor der gesetzlichen Restrukturierung hilfreich. Gerade zur Jahrtausendwende befand sich die Welt in gewisser Weise im Umbruch. Wie die spätere Analyse konkret zeigen wird, hatten einige Ereignisse, welche sich auf den ersten Blick nicht mit der klassischen Entwicklungspolitik in Einklang bringen lassen, einen (in-)direkten Einfluss auf die Restrukturierung der OEZA. Es gibt jedoch auch einige Aspekte, die bereits auf den ersten Blick mit dem neuen EZA Gesetz in Verbindung gebracht werden können.

Die Frage nach der Zuständigkeit innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit war lange Zeit eine problematische. Das österreichische Bundeskanzleramt sowie das Außenministerium wechselten einander als führende Koordinationsstellen der OEZA über die Zeit immer wieder ab. Seit 1994 liegt die Zuständigkeit jedoch beim Außenministerium, womit die Restrukturierung der OEZA in den Aufgabenbereich der damaligen Außenministerin Dr. Benita Ferrero-Waldner fiel. Entwicklungszusammenarbeit wurde immer als Querschnittsmaterie angesehen, was dazu führte, dass die verschiedenen durchgeführten Projekte und Maßnahmen immer wieder in den Aufgabenbereich unterschiedlicher Ministerien fielen. So veränderte sich die Zuständigkeit je nachdem, ob es sich bei Entwicklungshilfemitteln um zinsgestützte Exportkredite, um Beiträge zu internationalen Organisationen, um Studienkosten für Studierende aus dem globalen Süden oder um Projekte im Rahmen der bilateralen technischen Hilfe handelte (Hödl 2004:217). Diese enorme Kompetenzaufsplitterung innerhalb der OEZA war eine der Problematiken, die man durch das neue Gesetz verbessern wollte (vgl. Gedächtnisprotokoll I + Interview I).

Auf internationaler Ebene waren vor allem zwei komplett voneinander unabhängige Ereignisse für die Kontextualisierung des Gesetzwerdungsprozesses von Bedeutung. Einerseits unterzeichneten

189 Mitgliedsstaaten bei der 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen, dem sogenannten Millennium-Gipfel, die Millenniumserklärung mit 8 konkreten *Millennium Development Goals (MDG)* (vgl. Nuscheler & Roth 2006). Die Millenniumserklärung stellte erstmalig einen international geltenden Zielkatalog für die Entwicklungspolitik auf und fokussierte speziell auf den Bereich der Armutreduktion. Die weiteren Ziele inkludierten die Bereiche Bildung, Gesundheit, Gleichberechtigung, ökologische Nachhaltigkeit sowie den Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung. Alle Nationen, welche die Millenniumserklärung unterzeichneten, verpflichteten sich dazu, die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ihres Landes dahingehend auszubauen, dass man zum Erreichen der Ziele bis 2015 beitrage. Konkret bedeutete das für Österreich, dass sich die OEZA am Primärziel der MDGs, nämlich der Armutreduktion, orientieren sollte.

Als zweiter Punkt, der die internationale Wahrnehmung von Entwicklungszusammenarbeit beeinflusste, müssen die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 gesehen werden. In der Zeit nach den Terroranschlägen befasste man sich immer mehr mit der Rolle von Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von Terrorismusbekämpfung und Konfliktprävention. Auch an Österreich ging diese Wandlung in der Wahrnehmung von Entwicklungszusammenarbeit nicht spurlos vorüber (siehe 3.1.2).

Des Weiteren, wenn auch zu diesem Zeitpunkt schon einige Jahre zurückliegend, darf auch der Einfluss des Beitritts Österreichs zur EU nicht unterschätzt werden. In den Jahren, die auf den EU Beitritt folgten, gab es immer wieder Empfehlungen der Europäischen Kommission betreffend die Handhabung spezieller policy-Bereiche. So wurde unter anderem die Ausgliederung von Teilstrukturen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit an eigens dafür gegründete Agenturen befürwortet. Auch war das Lukrieren von EU Fördergeldern oftmals nur möglich, wenn spezifische, von der EU vorgegebene, Abwicklungsmechanismen vorhanden waren (vgl. Liebmann 1993).

3. Entwicklungszusammenarbeitsgesetz von 2002

Das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz von 2002 wurde von der Regierung Schüssel I, einer Koalition aus FPÖ und ÖVP, in Auftrag gegeben. Eine der wohl wichtigsten Persönlichkeiten des Restrukturierungsprozesses war die damalige Außenministerin Dr. Benita Ferrero-Waldner. Bereits während ihrer Zeit als Staatssekretärin (Mai 1995-2000) wurde sie vom damaligen Vizekanzler und Außenminister Dr. Wolfgang Schüssel mit der Aufgabe bedacht „die österreichische Entwicklungszusammenarbeit zu führen und neu zu gestalten“ (Ferrero-Waldner 1999:9). Der berufliche Werdegang der späteren Außenministerin, darunter eine mehrjährige Tätigkeit als Protokollchefin von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali, hat sie mit der damals aktuellen internationalen Entwicklungsagenda vertraut gemacht. Nicht zuletzt wurde sie deshalb für die Aufgabe der Reorganisation der österreichischen EZA ausgewählt (Ferrero-Waldner 1999:9). Während ihrer Zeit als Außenministerin ordnete sie, dem Regierungsprogramm ‚Österreich neu regieren‘ folgend, die Erarbeitung eines neuen Gesetzes für Entwicklungszusammenarbeit an.

Die Beilage zum Gesetzestext von 2002 verweist darauf, dass sich die „Entwicklungsproblematik“ in den vergangenen 25 Jahren deutlich zugespitzt hatte, da viele Länder „kaum einen Fortschritt [in ihrer Entwicklung] gemacht haben“ (EZA-G 2002:7). Des Weiteren wird die Globalisierung als Faktor angeführt, der eine Neustrukturierung der OEZA unumgänglich macht. Durch die Globalisierung würde der Kampf gegen Umweltzerstörung und Krieg zu einer globalen Agenda werden, auf die auch Österreich reagieren müsse. Zudem haben die Ereignisse des 11. Septembers 2001 sicherlich auch ihren Teil zur Neuformulierung des Gesetzes beigetragen. So wurde zum Beispiel im Nationalrat zeitgleich mit der Abstimmung über das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz auch über die Finanzierung der internationalen Terrorismusbekämpfung verhandelt (vgl. Protokoll EZA-G 2002). Vor allem die Rhetorik der „Entwicklungsproblematik“ und das augenscheinliche Fortschrittsdenken in Bezug auf Entwicklungspolitik erinnern an die Hauptideen klassischer modernisierungstheoretischer Werke. Auch wenn die Blütezeit modernistisch geprägter Entwicklungsstrategien zu diesem Zeitpunkt

eigentlich schon vorüber war, lässt sich deren Einfluss auf die Entstehung des österreichischen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes nicht leugnen (Ottacher & Vogel 2015:24).

3.1.Zentrale Aspekte des EZA Gesetzes

Konkret fordert das neue EZA Gesetz, dass der Bund Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen seiner internationalen Entwicklungspolitik zu leisten habe. Bekämpfung von Armut in den Entwicklungsländern sowie Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Sicherung von Frieden und menschlicher Sicherheit sowie der Erhalt der Umwelt seien dabei die Hauptanliegen österreichischer Entwicklungszusammenarbeit (EZA-G 2002:1). Die durchgehende Verwendung des Begriffs Entwicklungszusammenarbeit anstelle des zuvor verwendeten Begriffs Entwicklungshilfe ergibt sich aus dem Umdenken innerhalb des deutschsprachigen entwicklungspolitischen Diskurses. Die neue Begrifflichkeit sollte die partnerschaftliche Beziehung zwischen Geber- und Empfängerland verdeutlichen (Ottacher/Vogel 2015:17).

Innerhalb der OEZA ist es die Aufgabe des Bundes ein 3 Jahresprogramm für die Entwicklungszusammenarbeit zu erstellen, welches die gesamte Entwicklungspolitik Österreichs koordinieren solle. Dieses 3 Jahresprogramm muss zudem dem Ministerrat vorgelegt werden, wodurch eine verbesserte Kohärenz und Kontrolle innerhalb des Bundes gewährleistet werden soll (EZA-G 2002:5). Empfängerländer sind dabei jene, die im Dreijahresprogramm und mit Rücksicht auf die OECD Vorgaben ausgewählt wurden. An diesem Punkt des Gesetzes wird der Einfluss der OECD deutlich sichtbar: da das Gesetz ausdrücklich verlangt, dass „Bei der Auswahl die vom Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erstellte Liste der Entwicklungsländer zu berücksichtigen [ist]“ (EZA-G 2002:4).

Weitere wichtige Punkte, die im Gesetzestext verankert sind, sind die rechtliche Situation in Bezug auf Fördergelder, die vom Bund an einzelne Subjekte oder Organisationen vergeben werden können sowie die Definition dessen, was als Entwicklungshilfeleistung angeführt werden kann. Das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz von 2002 legt genau fest, dass alle Maßnahmen des Bundes als Entwicklungshilfe gerechnet werden, welche gleichzeitig den DAC-Kriterien entsprechen.

Die bisher angesprochenen Punkte regeln primär die Struktur und den Ablauf der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Diese Punkte müssen notwendigerweise in einem Gesetz verankert werden, sind jedoch im Vergleich zu den inhaltlichen Schwerpunkten des Gesetzes für eine Auseinandersetzung, wie sie innerhalb dieser Forschung angestrebt wird, von geringer Bedeutung. Die nachfolgenden Kapitel widmen sich den zentralen inhaltlichen Aspekten des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes von 2002. Durch eine kritische Auseinandersetzung mit den genannten Schwerpunkten und mittels Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse ist es möglich aufzuzeigen, welche latenten Forderungen und Ziele sich hinter den offiziell genannten Zielen verbergen. In den folgenden Kapiteln wird daher genau auf die offiziellen Ziele (Armutsreduktion, Friedenssicherung und Schutz der Umwelt) des EZA-Gesetzes eingegangen und deren reale Bedeutung für die OEZA näher erläutert.

3.1.1. Armutsreduzierung

Als primäres Ziel der österreichischen Entwicklungspolitik nennt das EZA-G „die Bekämpfung von Armut in den Entwicklungsländern durch Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, welche zu einem Prozess des nachhaltigen Wirtschaftens [...] führen soll“ (EZA-G 2002:1). In den Erläuterungen zum Gesetzestext wird vor allem auf die Anzahl der in absoluter Armut lebenden Menschen hingewiesen, welche in den letzten 25 Jahren auf 1,4 Milliarden angestiegen sei (EZA-G 2002:7). Ganz in Einklang mit den Zielvorgaben der Millenniumserklärung, welche die Halbierung der in absoluter Armut lebenden Menschen fordert, bekennt sich Österreich im EZA-Gesetz zur Priorisierung der Armutsreduktion. Armut wird dabei auch als eine der Hauptursachen für immer neue Konflikte, welche Entwicklung „im Keim ersticken“ und zudem als Ursache für regionale sowie globale Umweltzerstörung gelten, genannt (EZA-G 2002:7).

Mittels Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (2010) werden weitere Gründe für die Fokussierung der OEZA auf Armutsreduktion deutlich. Ein zentraler Punkt, welcher in Zusammenhang mit absoluter Armut indirekt genannt wird, ist die gesteigerte Gewaltbeziehungsweise Konfliktbereitschaft von in Armut lebenden Menschen. Zur Veranschaulichung dieser These wird auf das Beispiel Afrika hingewiesen, wo rund 40% aller Menschen von weniger als 1US\$ am Tag leben. Seit 1990 verzeichnet Afrika mehr als die Hälfte aller weltweiter Opfer von gewalttätigen Auseinandersetzungen, was wiederum zu rund 8 Millionen Flüchtlingen, die den

Kontinent verlassen wollen, führt (EZA-G 2002:8). Das Ziel der Armutsreduktion ist daher sehr eng mit dem Ziel der Reduktion der Gewaltbereitschaft in Ländern des globalen Südens verwoben. Ein weiterer Aspekt, welcher im Zusammenhang mit Armutsreduktion auftritt, ist das Verständnis von EZA im Sinne von Gewaltprävention zur Kostenreduzierung für den österreichischen Staat. Mehrmals verweist das EZA-G darauf, dass Maßnahmen der Konfliktprävention weniger kostenintensiv sind, als die langfristigen Folgen langandauernder gewaltsamer Auseinandersetzungen, wie etwa bei Bürgerkriegen oder ähnlichem (EZA-G 2002: 8/9). Armutsreduktion ist somit nicht nur eine „moralische Verpflichtung“ (EZA-G 2002:8) Österreichs, sondern auch ein Mittel zur langfristigen Kostenminimierung. Die zentrale Botschaft, welche sich hinter dem Ziel der Armutsreduktion verbirgt, ist der Hinweis auf die enormen Kosten, die auf die österreichische Republik zukommen werden, wenn es nicht gelingt, die Situation in den ärmsten Ländern der Welt langfristig zu stabilisieren und deren finanzielle Zukunft zu verbessern.

3.1.2. Friede und Entwicklung

Das EZA-G definiert „Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit“ als ein weiteres der drei Hauptziele der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Dieses soll vor allem durch „Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung“ (EZA-G 2002:1) gelingen. Die Analysen des Kapitels zur Armutsreduktion können als gleichermaßen geltend für das Ziel der Friedenssicherung angesehen werden. Die Annahme von einem direkten Zusammenhang zwischen Armut und erhöhter Gewaltbereitschaft im EZA-G beeinflusst auch das Ziel zur Sicherung des Friedens. In den Erläuterungen zum EZA-G wird auf drei verschiedene Möglichkeiten hingewiesen, mit denen Menschen im globalen Süden auf soziale Missstände – also zum Beispiel auf Armut, Gewalt oder Korruption, reagieren können. Zu diesen drei Möglichkeiten zählen demokratische Partizipation und Mitbestimmung, Anwendung von Gewalt sowie Emigration (EZA-G 2002:9). Wenn die Möglichkeit der demokratischen Partizipation nicht gegeben ist oder die damit verbundenen Kosten zu hoch sind, so stellen Gewalt und Flucht die einzigen Alternativen für die Betroffenen dar. Auch hier wird ähnlich wie beim Aspekt der Armut mit dem Kostenargument gearbeitet. Internationales Krisenmanagement zur Regulierung von Flüchtlingsströmen sei deutlich teurer als die notwendigen Ressourcen für deren Prävention. Demokratische Entwicklung sei daher auf

langfristige Sicht die einzig wirklich effektive Strategie zur Gewaltbekämpfung und Friedenssicherung (EZA-G 2002:9). Diese Sichtweise wurde vor allem von der damaligen Außenministerin Dr. Ferrero-Waldner stark forciert. Bereits 2000 beschrieb sie in ihrem Artikel „Friede und Entwicklung: Zwei Ziele – ein Weg“ den Zusammenhang von langfristiger Friedenssicherung und Entwicklung. Sie stellt dabei 5 Thesen auf, welche den Zusammenhang der beiden Komponenten untermauern sollen: „Unterentwicklung fördert Krieg [...] Krieg perpetuiert Unterentwicklung“ [...] Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik [...] Entwicklungspolitik nützt auch uns [...] Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik.“ (Ferrero-Waldner 2000:113ff.). Sie forderte daher bereits damals ein erhöhtes Engagement der österreichischen Entwicklungspolitik im Bereich der Friedenssicherung. Zustimmung fand dieser Schwerpunkt des EZA-G auch bei den Abgeordneten der Regierungsparteien. Während einige Aspekte des Gesetzes auf Ablehnung bei den Oppositionsparteien stießen, blieb das Ziel der Friedenssicherung und Konfliktprävention von Beginn an weitgehend unangetastet (vgl. Protokoll EZA-G). Sowohl hinter dem Ziel der Armutreduktion als auch hinter dem Aspekt der Friedenssicherung steht eine Legitimationsrhetorik, welche die österreichischen Interessen unterschwellig in den Vordergrund rückt. Die Ziele selbst beschreiben die Bestrebungen Österreichs, in den ärmsten Ländern der Welt zu helfen. Sieht man sich jedoch die genauen Erläuterungen an, so verschiebt sich der Fokus zu uns nach Österreich. Die allgegenwärtige Botschaft lautet: Wenn wir jetzt im globalen Süden tätig werden, ersparen wir uns künftig viel Geld, da wir verhindern, dass diese Menschen aus sozialen, ökonomischen oder anderen Gründen zu uns flüchten. Diese Begründung ist heute vielleicht nochmal eindeutiger und aktueller als sie zu Zeiten der Gesetzesausarbeitung war. 2015 forderte der österreichische Außenminister Sebastian Kurz mehrfach eine Aufstockung der EZA-Mittel in Zusammenhang mit dem hohen Andrang von Flüchtlingen, die auf Grund der Situation in Syrien und anderen Gebieten im Nahen Osten nach Europa flüchteten, um hier Asyl zu beantragen¹. Trotz einer entsprechenden Debatte innerhalb der Bundesregierung kam es jedoch zu keiner Budgetaufstockung für die Entwicklungszusammenarbeit.

¹ http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4713307/Fluchtlingsdrama_Kurz-fur-mehr-Entwicklungshilfe?from=simarchiv).

3.1.3. Schutz der Umwelt

Die Bedrohung der Umwelt sowie der Raubbau an natürlichen Ressourcen stellen die Hauptgründe für die Festlegung des Gebotes des Umweltschutzes im EZA-G fest. Die im Anhang zum Gesetzestext kurz dargestellten Ausführungen zum Schutz der ökologischen Nachhaltigkeit rücken vor allem deren globale Dimension in den Vordergrund. Länder des globalen Nordens sollen sich ebenso der Herausforderung des Umweltschutzes stellen wie jene des globalen Südens. Österreich fordert dabei eine gute internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich, ohne jedoch auf die genaue Rolle Österreichs in diesem Prozess näher einzugehen (EZA-G 2002:9). Während die Ziele der Armutsreduktion und Friedenssicherung detailliert und mittels Beispielen erläutert werden, wird dem Schutz der Umwelt im EZA-G weniger Bedeutung beigemessen. Dies kann auch daran liegen, dass in Österreich das Ministerium für Land- und Forstwirtschaft für den Schutz der Umwelt und die Durchsetzung einer ökologisch nachhaltigen Lebensweise verantwortlich ist. Während Armutsreduktion zu den klassischen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit zählt, ist der Schutz der Umwelt im Sinne von Entwicklungspolitik ein neuerer Ansatz. Unterstützt wird diese These auch dadurch, dass von keiner einzigen Regierungspartei innerhalb der Debatten zum EZA-G auf das Ziel des Umweltschutzes eingegangen wurde (vgl. Protokoll EZA-G 2002). Auch auf internationaler Ebene lässt sich eine ähnliche Situation erkennen. In den MDGs zählte der Schutz der Umwelt zu einem der acht Hauptziele, jedoch wurde auch dieses während der 15-jährigen Laufzeit der Millenniumsziele stark vernachlässigt (vgl. Nuscheler 2006). Die OEZA sieht ihren Beitrag zur Erfüllung dieser Priorität vor allem im Bereich Klima/Energiewandel (Mair 2014:10).

3.1.4. Das Kohärenzgebot

Unter dem Schlagwort Kohärenzgebot legt das EZA-G fest, dass alle entwicklungspolitischen Maßnahmen der Republik Österreich kohärent und koordiniert betrieben werden sollen. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Akteure, die an der EZA beteiligt sind, sich an denselben Standards und Leitlinien sowie Zielsetzungen orientieren sollen. Kohärenz wird dabei nicht nur innerhalb des Bundes, also zwischen den unterschiedlichen Ministerien gefordert, sondern auch zwischen dem Bund und den NGOs, welche innerhalb Österreichs traditionell einen sehr wichtigen Beitrag zur Entwicklungspolitik leisten. Der Gesetzestext verweist in diesem Zusammenhang

konkret darauf, dass „Entwicklungspolitische Maßnahmen können von einer Vielzahl von staatlichen Akteuren gesetzt werden und finden in einem komplexen internationalen Umfeld statt, sodass Kohärenz und Koordination unabdingbar geworden sind“ (EZA-G 2002:7). Des Weiteren wird darauf verwiesen, dass eine innerstaatliche Koordination der Entwicklungspolitik umso wichtiger ist, als der Artikel 180 des EGV² eine Koordination der Entwicklungspolitik auf EU-Ebene vorschreibt (EZA-G 2002:8). Obwohl die Festlegung des Kohärenzgebotes im EZA-G gerade von der Außenministerin sehr positiv hervorgehoben wurde (Protokoll EZA-G 2002:149) existieren bis heute große Zweifel daran, ob Kohärenz innerhalb der österreichischen EZA jemals gegeben war, beziehungsweise jemals tatsächlich durchgesetzt werden kann (vgl. Gedächtnisprotokoll I + Interview I). Dies liegt zu einem Großteil daran, dass die verschiedensten Bereiche, die das EZA-Gesetz abdeckt, verschiedenen österreichischen Ministerien und somit verschiedenen Autoritäten zugeordnet sind. Durch das neue EZA Gesetz wird das Außenministerium langfristig als Anlaufstelle für die Koordinierung der Entwicklungspolitik festgelegt, jedoch erscheint es schwierig diese Aufgabe tatsächlich durchzusetzen. Auch wenn das Außenministerium per Gesetz als zentrale Koordinationsstelle eingesetzt wird, so verfügt es doch nicht über die notwendige Richtlinienkompetenz, um andere Ministerien verpflichtend in ihre Strategien einzubinden (vgl. Gedächtnisprotokoll I). Während die Zuständigkeit der OEZA vor der Jahrtausendwende noch zwischen Bundeskanzleramt und Außenministerium herumgereicht wurde, gibt das EZA-G nun vor, dass das Außenministerium die wichtigste Rolle innerhalb der OEZA einnimmt. Es ist für die Entwicklung des 3-Jahresprogramms zuständig, welches die Leitlinien für die EZA auf die kommenden 3 Jahre vorgeben soll (Protokoll EZA-G 2002:4). In den Erläuterungen zum Gesetzestext wird auch auf die Gründung einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Bediensteten des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten und dem Bundesministerium für Finanzen hingewiesen. Diese Arbeitsgruppe soll „zum Zweck eines koordinierten Vorgehens in Fragen der Entwicklungspolitik einschließlich der Finanzierung“ gegründet werden (EZA-G 2002:12). Die leitende Funktion behielt innerhalb dieser Arbeitsgruppe das Außenministerium.

Dr. Benita Ferrero-Waldner wies bereits in ihrem Artikel „Zwischen Illusion und Zynismus“, welcher 1999 in einem von ihr herausgegebenen Sammelband zur Zukunft der

² Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Entwicklungszusammenarbeit erschien, darauf hin, dass die „aufgesplitterten Kompetenzen [der österreichischen EZA] schon auf nationaler Ebene eine durchgehend abgestimmte und bewusst gestaltete Entwicklungszusammenarbeit schwierig machen.“ (Ferrero-Waldner 1999:216). Es ist daher nicht verwunderlich, dass die damalige Außenministerin auch bei den Diskussionen zum Gesetzestext innerhalb des Nationalrats mehrmals auf die Wichtigkeit des Kohärenzgebots hinwies (Protokoll EZA-G:149). Für die österreichische EZA stellt das Kohärenzgebot somit einen sehr wichtigen Aspekt dar. Ob die Aufnahme des Kohärenzgebotes in den Gesetzestext nun tatsächlich zu einer besseren und koordinierten Zusammenarbeit geführt hat, bleibt jedoch fraglich. Vor allem von Seiten verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure wird darauf hingewiesen, dass es bis heute keine tatsächliche Kohärenz innerhalb der OEZA gibt (vgl. Gedächtnisprotokoll I).

3.2. Involvierte Akteure und Positionen

Die Stellungnahmen und Reaktionen auf das neue EZA-Gesetz waren innerhalb der betroffenen Szene zahlreich. Um die verschiedenen Meinungen und Positionen richtig zu kontextualisieren, ist es notwendig einige grundlegende Unterscheidungen zu treffen. Die wohl wichtigste Unterscheidung ist jene zwischen „parteipolitischen“ und „nicht-parteipolitischen“ Akteuren. Innerhalb der politischen Szene stieß das Gesetz bei den Parteien im Nationalrat auf unterschiedliche Reaktionen. Da die Regierungsparteien ÖVP und FPÖ das Gesetz gefordert und formuliert hatten, verteidigten sie dieses bei den Verhandlungen im Nationalrat. Die Oppositionsparteien jedoch äußerten gleich mehrere Kritikpunkte zum Gesetz. Eines der Hauptargumente war, dass keine finanziellen Leistungssteigerungen im EZA-G festgeschrieben wurden. Verschiedene Abgeordnete der Grünen und der SPÖ beanstandeten, dass Österreich sich verpflichtet habe, 0,7% des BIPs für die Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden, dies sei jedoch seit Jahren bloß ein leeres Versprechen. Die Oppositionsparteien verurteilten bei der Gesetzesabstimmung, dass das Gesetz keine Bestrebungen beinhalte, wie man dieses Ziel tatsächlich erreichen könne. So meldete sich die Abgeordnete der Grünen, Ulrike Lunacek, mit folgender Bemerkung zu Wort: „Das was wir wollen, ist eine Festlegung der Bundesregierung, dass sie tatsächlich schrittweise dieses Ziel anstrebt“ (Protokoll EZA-G 2002:150). Ein Mitarbeiter des Außenministeriums, welcher maßgebend an der Ausarbeitung des Gesetzestextes beteiligt war, verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass eine Festschreibung des 0,7 % Ziels im Gesetzestext aus juristischer Sicht gar nicht möglich gewesen wäre (vgl. Gedächtnisprotokoll I).

Einzig ein dahingehender Entschließungsantrag der Bundesregierung wäre möglich gewesen, jedoch wurde dieser nie eingebracht. Während der betreffenden Nationalratssitzung verwiesen ÖVP und FPÖ mehrfach darauf, dass das Gesetz vor allem beabsichtige, einen klaren Weg vorzugeben, wie die vorhandenen Mittel eingesetzt werden sollen. Mehrfach wurde in den Debatten darauf verwiesen, dass es wichtiger sei die vorhandenen Mittel richtig und wirksam einzusetzen, anstatt immer nur dafür zu plädieren, die Mittel zu erhöhen: „Ich möchte ganz deutlich darauf hinweisen, was genau wir heute beschließen. Wir beschließen ein Gesetz, das regelt, welchen Kriterien und welchen Zielen entsprechend wir die Mittel der österreichischen Entwicklungspolitik – in welcher Höhe auch immer sie vorhanden sind – in Zukunft verwendet werden sollen“ (Protokoll EZA-G 2002:148). Schlussendlich verweigerten die SPÖ und die Grünen ihre Zustimmung zum Gesetz: „Daher [...] keine Zustimmung zum EZA-Gesetz, weil dieses Gesetz nichts beinhaltet, was die österreichische Entwicklungszusammenarbeit wirklich vorwärts bringt“ (Protokoll EZA-G 2002:156). Trotzdem wurde das Gesetz durch die Stimmmehrheit von ÖVP und FPÖ angenommen. Am Ende des Tagesordnungspunktes zum EZA-G brachten die Abgeordneten Jäger und Lunacek einen Entschließungsantrag betreffend die Finanzierung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ein. Dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt, da die Mehrheit der Abgeordneten nicht dafür stimmte (Protokoll EZA-G 2002:156).

Auf Seite der nicht-parteilichen Akteure lässt sich vor allem durch einen Blick auf den vorparlamentarischen Prozess erschließen, wessen Meinung zum Gesetzesentwurf eingeholt wurde und was die verschiedenen Akteure am Gesetzesentwurf kritisierten. Das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten legte am 21. Mai 2001 einen Gesetzesvorschlag vor. Dieser wurde während der Begutachtungsfrist von knapp drei Wochen an unterschiedlichste Ressorts und Organisationen verschickt, mit der Bitte eine ressortintern koordinierte Stellungnahme zum Gesetzentwurf abzugeben. Das Schreiben wurde an 26 verschiedene Empfänger übermittelt, wovon jene, welche sich außerhalb des institutionell vorgegebenen Rahmens zur Begutachtung befinden, von besonderer Bedeutung sind. Der Gesetzesentwurf wurde dem Begutachtungsverfahren entsprechend an alle Bundesministerien, ebenso wie an die Präsidentschaftskanzlei, die Parlamentsdirektion und den Verfassungs- sowie Verwaltungsgerichtshof gesendet. Jene Ministerien und Landesregierungen, die Stellungnahmen zum Gesetzentwurf anfertigten, äußerten sich größtenteils positiv zum Gesetzesentwurf. In einigen Fällen, so etwa in jenem des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen, war

man darum bemüht, die ressortinternen Anliegen, wie etwa in diesem Fall eine stärkere Verankerung des Aspekts der Gesundheit im EZA-G, durchzusetzen. Die Landesregierungen der Länder Wien, Salzburg, Vorarlberg, Tirol und Niederösterreich äußerten keine Bedenken gegenüber der Gesetzesvorlage. Des Weiteren wurden NGOs und religiöse Einrichtungen, welche in Österreich traditionell eine große Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit spielen, zur Beurteilung des Gesetzesentwurfes eingeladen. Die evangelische Kirche und die österreichische Bischofskonferenz kritisierten sehr ähnliche Punkte. Beide vermissten im Gesetz eine Erläuterung dazu, wie Österreich versuche, sein versprochenes 0,7% Ziel zu erreichen, beziehungsweise wie man überhaupt plane, die Mittel für die EZA langfristig zu steigern. Des Weiteren sprachen sich beide kirchliche Institutionen dafür aus, die Mittel für und die Durchführung der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Österreich gesetzlich zu verankern. Dies war auch einer der Hauptkritikpunkte der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ) und wurde auf Grund des Drängens dieser Akteure auch in das Gesetz aufgenommen (vgl. Gedächtnisprotokoll I). Die damalige Geschäftsführerin der AGEZ sieht dies noch heute als einen wichtigen Erfolg bei der Gesetzesarbeit. Von den Gesetzesgegnern wurde immer wieder darauf verwiesen, dass die AGEZ als Dachverband der österreichischen entwicklungspolitischen Organisationen generell besser hätte einbezogen werden müssen. Aus retrospektiver Sicht ist es jedoch schwer herauszufinden, wie die Zusammenarbeit zwischen Regierung und NGOs bei der Erarbeitung des Gesetzestextes tatsächlich ausgesehen hat. Während die Außenministerin immer wieder behauptete, dass die NGOs gut in den Arbeitsprozess eingebunden waren, meinten diese oftmals, dass ihre Einwände gegenüber dem Gesetz zu wenig berücksichtigt wurden. Die beiden divergierenden Wahrnehmungen zu dieser Materie ergeben sich aus den unterschiedlichen Zielen, die die beiden Akteure mittels des Gesetzestextes durchsetzen wollten. Die AGEZ plädierte für eine möglichst starke Verankerung der NGOs im Gesetz:

Das neue Gesetz soll auch zu einer verbesserten Parteienstellung der NGOs führen und ihre Bedeutung anerkennen. Im Sinne eines wohlverstandenen Subsidiaritätsprinzips sehen sich die Entwicklungsorganisationen als Partner der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, die ihren Anspruch auf Förderungen aus ihrer Erfahrung, Kompetenz und gesellschaftspolitischen Rolle ableiten. Insgesamt ist deshalb für den NGO-Bereich in der bilateralen Programm- und Projekthilfe ein festgelegter Prozentsatz im Budget vorzusehen. Entscheidend für planbare Kooperation ist die Festlegung von mehrjährigen Vorhabensfinanzierungen und mehrjähriger Verträge für NGOs. (AGEZ Stellungnahme 2001:1)

Trotz der Bestrebungen der AGEZ kam es nicht zu einer solchen Festschreibung der Rolle der NGOs im EZA-G. Im 2002 angenommenen Gesetzesentwurf heißt es zur Rolle der NGOs:

Der Bund wird weiters danach trachten, zur Erbringung seiner Leistungen Entwicklungsorganisationen oder ihnen gleichzuhaltende juristische Personen [...] zu Durchführung heranzuziehen, sofern dies nach Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sowie im Hinblick auf die Kapazitäten der Entwicklungsländer und Organisationen [...] angemessen und für die Erreichung der Ziele dieser Leistungen förderlich ist. (EZA-G 2002:2)

Aus der Perspektive des Bundes ist es nachvollziehbar, dass man innerhalb des EZA-G keine verpflichtenden Budgetzuweisungen an die NGOs vorsah. Da der geringe Umfang an finanziellen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit immer schon unter Kritik stand, wollte sich der Bund nicht dazu verpflichten, aus einem ohnehin geringen Budgettopf fixe Mittel an die NGOs weiterzuleiten. Dass man es geschafft hat, die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit unter §2 Abschnitt (3)g) in das EZA-G aufzunehmen wird seitens der AGEZ als großer Erfolg verbucht, auch wenn die anderen geäußerten Kritikpunkte zu keiner Änderung des Gesetzesentwurfes führten.

4. Die Gesetzesnovelle von 2003

Die Novelle des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes sah die Erarbeitung und Abwicklung der operationellen Maßnahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit über eine neu zu diesem Zweck zu errichtenden Gesellschaft vor. Durch die Gründung einer ausgegliederten *Austrian Development Agency* sollten die Durchführungskapazitäten der OEZA gesteigert und effizientere Abwicklungsstrukturen geschaffen werden. Herzstück der Gesetzesnovelle bildet dabei die Tatsache, dass nicht das *Policy-Making*, sondern lediglich der operative Teil ausgegliedert werden sollte (vgl. Parlamentskorrespondenz 2003a). Die Entscheidung zur neuerlichen strukturellen Veränderung der EZA wurde offiziell vor allem auf Grund der Schlussfolgerungen zum Europäischen Rat von Barcelona im März 2002 getroffen. Seitens der österreichischen Politik wurde argumentiert, dass eine Ausgliederung es ermögliche mehr finanzielle Mittel für die EZA zu lukrieren und zu verwalten. In den nachstehenden Kapiteln wird in einem ersten Schritt eine inhaltliche Analyse der Novelle durchgeführt sowie die Debatte rund um deren Entstehung skizziert. Anschließend sollen die Motive für die Novellierung genauer dargelegt werden.

Gespräche mit Personen, welche damals in den Gesetzesprozess involviert waren, haben gezeigt, dass vielen die Novelle als kontroverser und bedeutender in Erinnerung geblieben ist als das eigentliche Gesetz von 2002 (vgl. Gedächtnisprotokoll I + III). Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass die Novelle weitreichendere Veränderungen der OEZA Strukturen mit sich gebracht hat. Das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz wurde dahingehend von vielen als „längst überfällig“ (vgl. Gedächtnisprotokoll I) angesehen. Es reagierte auf veränderte Rahmenbedingungen und gab inhaltliche Richtlinien vor, veränderte jedoch nicht die Abwicklungsmechanismen beziehungsweise Arbeitsweisen der betroffenen Akteure.

4.1. Ziel der Gesetzesnovelle

Der Gesetzesentwurf für die Novellierung des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes spricht von zwei Hauptzielen, welche durch die teilweise Ausgliederung der EZA an die ADA erlangt werden sollen. Es sollen einerseits die Durchführungskapazitäten der EZA gesteigert und andererseits

effizientere Abwicklungsstrukturen geschaffen werden (EZA-G Novelle 2003:15). Mit diesem Schritt soll zudem in Hinblick auf Punkt 13 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona, welcher eine Ausweitung der Haushaltsmittelzuweisungen der EU-Mitgliedsländer auf 0,33% des BIP bis 2006 vorsieht, Rechnung getragen werden. Zu diesem Zweck sei es notwendig, neue Strukturen zur operationellen Abwicklung zur Verfügung zu stellen. Des Weiteren zielt die Novelle darauf ab, die Strukturen zwischen der österreichischen Wirtschaft und den österreichischen Entwicklungsaktivitäten zu stärken, sowie durch die Gründung einer eigenen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit mehr EZA-Mittel von der Europäischen Union lukrieren zu können. Durch die Gründung der ADA wird es möglich zusätzliche EZA-Fördergelder der Europäischen Kommission zu erhalten (EZA-G Novelle 2003:15). Als weiterer Grund für die Ausgliederung gilt die dynamischere Administration und Verwaltung von MitarbeiterInnen und finanziellen Ressourcen innerhalb der Privatwirtschaft. Da der im Außenministerium angesiedelte Bereich der EZA über die Jahre immer mehr von Kürzungen betroffen war, wurde es durch die Auslagerung an die ADA möglich mehr Personal anzustellen, sollte dies auf Grund von zusätzlichen Geldern tatsächlich notwendig werden (vgl. Gedächtnisprotokoll 1).

Sieht man sich die politischen Strukturen hinter der Gesetzesnovelle genauer an, so knüpft die Bestrebung zur Ausgliederung der Entwicklungszusammenarbeit an eine Reihe von Privatisierungen, durchgeführt von der Schwarz-Blauen-Regierung, an. Andere europäische Staaten hatten sich bereits Jahre zuvor für die Gründung einer solchen entwicklungspolitischen Agentur entschieden (vgl. Interview I). Auch innerhalb Österreichs war dies schon länger im Gespräch. So wies etwa die Abgeordnete Petra Bayr von der SPÖ innerhalb der Nationalratssitzung darauf hin, dass man bereits seit 10 Jahre über die Auslagerung der EZA an eine Agentur spreche. Die ADA kann somit gewisser Maßen als ‚Kind ihrer Zeit‘ betrachtet werden (Protokoll EZA-G Novelle 2003:148). Ulrike Lunacek von den Grünen äußerte sich kritisch zur Gründung der ADA. So sagte sie: „Mit den Ausgliederungen ist es so eine Sache. Sie sind derzeit einfach modern und in.“ (Protokoll EZA-G Novelle 2003:200). Sie selbst, sowie einige ihrer OppositionskollegInnen, zweifelten jedoch an einer tatsächlichen Effizienzsteigerung durch die Gründung der ADA. Sie bezog sich in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme des Rechnungshofes zum Novellierungsentwurf, auf die im Kapitel 4.4. genauer eingegangen wird.

4.2. Inhaltliche Schwerpunkte

Inhaltlich dreht sich das Gesetz, wie bereits angesprochen, um die Errichtung der *Austrian Development Agency*. Zu diesem Zweck müssen einige grundsätzliche Punkte zu deren Gründung in der Gesetzesnovelle verankert werden. Die ADA wurde als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) konzipiert und legte zu Beginn ihrer Tätigkeit ein Stammkapital von 70 000€ vor. Als Eigentümer der ADA fungiert der Bund. Des Weiteren behandelt die Novelle die rechtlichen Aspekte des Vermögensübergangs, der Überleitung von Beamten und die Regelung bezüglich ArbeitnehmerInnen der ADA. Die rechtlichen Notwendigkeiten werden durch diese Abschnitte der Novelle geregelt und abgedeckt. In der Gesetzesnovelle werden jedoch auch die Arbeitsweisen der ADA, sowie deren Finanzierung und die Handhabung der Koordinationsbüros dargelegt.

Bezüglich der Aufgaben der ADA führt die Novelle unter §8 Abschnitt 1 zwei Hauptaufgaben mit mehreren Unterpunkten an:

- (1) Aufgabe der ADA ist die Erarbeitung und die Abwicklung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, wobei insbesondere auf deren Wirksamkeit in den Entwicklungsländern zu achten ist. Die ADA führt ihre Aufgaben in Abstimmung mit anderen Einrichtungen, die ebenfalls entwicklungspolitische Maßnahmen setzen, durch [...]
- (2) Die ADA hat ein jährliches Arbeitsprogramm samt Jahresbudget für das Folgejahr und Vorschaurechnungen auszuarbeiten, das vom Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten zu genehmigen ist. Das Arbeitsprogramm hat das jeweilige Dreijahresprogramm für den Bereich der ADA umzusetzen und insbesondere die Arbeitsschwerpunkte und Arbeitsziele der ADA sowie Angaben über die dafür notwendigen operationellen administrativen Mittel zu enthalten. (EZA-G Novelle 2003:8f.)

Bezüglich des ersten Punkts gibt es noch weitere spezifische Erläuterungen, die klären sollen, welche Aufgaben genau mit „Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit“ gemeint sind. Darunter fallen unter anderem das Mitwirken an Projekten der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der europäischen Gemeinschaft und anderer internationaler Organisationen oder auch die Unterstützung österreichischer EntwicklungshelferInnen und ExpertInnen bei deren Projekten (EZA-G Novelle 2003:9).

Im Rahmen der Gesetzesnovelle wurde zudem festgelegt, dass mit Arbeitsbeginn der ADA ein Aufsichtsrat gegründet werden sollte, welcher für die Genehmigung von Programmen und

Projekten verantwortlich ist und unter anderem auch über die Gründung beziehungsweise Schließung von Koordinationsbüros im Ausland bestimmt (EZA-G Novelle 2003:10). Die Besetzung des Aufsichtsrates ist dabei vom Gesetz genau vorgegeben: sechs Mitglieder des Rates, davon auch der Vorsitzende, sind vom Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten zu bestellen; je ein Mitglied wird aus vier anderen österreichischen Ministerien ausgewählt, wobei der Außenminister aus diesen Personen einen stellvertretenden Vorsitzenden bestellt; ein weiteres Mitglied wird durch einen Landeshauptmann besetzt, um dadurch eine gute Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und den Bundesländern zu gewährleisten; das zwölfte Mitglied wird als Vertretungskörper der Arbeitnehmer der ADA entsandt (Gesetzesnovelle 2003:9f.).

4.3.Motive der Restrukturierung

4.3.1. Internationaler Hintergrund: *Monterrey Consensus* und *Richelle Report*

Im Rahmen des Europäischen Rates von Barcelona, welcher am 15. und 16. März 2003 abgehalten wurde, einigten sich die europäischen Außenminister auf einen Ausbau der Entwicklungsfinanzierung in Richtung europäischer Zielsetzung von 0,39% des BNE des jeweiligen Mitgliedslandes. Diese europäische Zielsetzung wurde vereinbart, um die Versprechen, welche die EU bei der Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (2002) im Jahr zuvor abgegeben hatte, auch in der Praxis umzusetzen. Die Hintergründe zum Ratsbeschluss liegen jedoch noch weiter als nur bis zur Konferenz von Monterrey zurück. Der damalige *Director General for Development* der EU Koos Richelle reiste bereits zwischen November 2001 und Jänner 2002 durch alle europäischen Mitgliedsstaaten und sah sich deren Strategien für Entwicklungspolitik genauer an. Richelle war es vor allem ein Anliegen, nochmals mit den Verantwortlichen in den Mitgliedsstaaten über deren verschiedene Positionen bezüglich der Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen, welche sie während des *European Development Council* im November 2001 geäußert hatten. Die größten Probleme lagen vor allem darin, dass der Stellenwert, welcher die Entwicklungszusammenarbeit bei den einzelnen Mitgliedsstaaten einnahm, sehr stark divergierte. Es schien daher zum damaligen Zeitpunkt unmöglich, sich europaweit auf einen gemeinsamen Finanzierungsrahmen zum Ausbau der EZA-Mittel zu einigen, obwohl dies ein dezidiertes Ziel der EU-Institutionen war. Wie bei allen großen internationalen Konferenzen war es der Europäischen Union auch bei der Monterrey Konferenz wichtig als Einheit

aufzutreten, um die Interessen der EU Staaten einheitlich und mit mehr Nachdruck vertreten zu können. *Director General* Richelle machte die Koordinierung der europaweiten Strategien für Entwicklungszusammenarbeit daher zur persönlichen Aufgabe (Carbone 2007:69)

In Anschluss an seinen ‚tour des capitales‘ veröffentlichte Richelle einen Bericht, in dem er bereits vor dem ‚Barcelona Commitment‘ einige wichtige *policy recommendations* für die gemeinsame europäische Entwicklungspolitik vorgab. So sprach sich Richelle dafür aus, dass „the EU member states could individually and collectively commit to a seizable increase in ODA volume, so that an intermediate target of at least 0.39% is reached by 2006 at the latest“ (Carbone 2007:71). Dieser Vorschlag aus dem Richelle-Bericht stieß auf breite Zustimmung bei den EU-PolitikerInnen und wurde zu einem späteren Zeitpunkt, bei der Erarbeitung eines *commission proposals* als Zugeständnis zu einer gemeinsamen Entwicklungspolitik in Hinblick auf die Monterrey-Konferenz wieder aufgegriffen. Die Aufmerksamkeit, die der europäischen EZA während dieser Zeit und unter der belgischen Ratspräsidentschaft zu Teil wurde, änderte sich, als Spanien den Vorsitz übernahm. Von Beginn an war Spanien gegen eine gemeinsame EU-Strategie im Hinblick auf die Entwicklungsfinanzierung und befürwortete, dass alle Mitgliedsländer ihre Position selbst und in Hinblick ihrer nationalen Ziele kommunizieren sollten (Carbone 2007:72). Während also unter der belgischen Ratspräsidentschaft auf ein verbindliches Ziel inklusive Zeitrahmen zur Erreichung hingearbeitet wurde, sprach sich die spanische Ratspräsidentschaft für „meaningfull increases in ODA volume, with no reference to fixed timeframes or targets“ aus (Carbone 2007:73). Diese beiden Positionen spalteten die EU-Mitgliedsländer. Während jene Länder, die der Entwicklungszusammenarbeit einen hohen Stellenwert in ihrer nationalen Politik beimaßen (so etwa Belgien, Dänemark oder Schweden) den ersten Vorschlag aus dem Richelle-Report befürworteten, sprachen sich die südlichen Mitgliedsländer inklusive Österreich für den spanischen Vorschlag aus.

Das Ergebnis dieses innereuropäischen Prozesses war wie so oft eine Kompromisslösung. Der Vorschlag von Richelle, dass alle europäischen Länder sich Mittels Unterstützung seitens der EU zu einem „meaningful increase of ODA volume“ zu verpflichten hätten, wurde angenommen. Konkret wurde das Ziel von 0,39% des BNE genannt. Seiner Empfehlung, dieses Ziel mit einem fixen Finanz- und Zeitrahmen zu versehen, wurde jedoch nicht nachgegangen. Das Argument, welches vor allem seitens der Gegner einer konkreten Zielsetzung immer wieder hervorgebracht

wurde lautete: „Quality is more important than Quantity“. Bei der Monterrey-Konferenz bekannten sich die vertretenen Länder dann dazu, entsprechend ihren Zusagen die Entwicklungshilfeleistungen ihrer Länder auszubauen.

4.3.2. Österreichischer Hintergrund

Die offizielle Schlussfolgerung des Rates von Barcelona beeinflusste auch die österreichische Wahrnehmung der EZA. Den EU Bestimmungen folgend bekannte man sich zum Ausbau der ODA Finanzflüsse in Richtung europäischer Zielsetzung. So heißt es in der Einleitung der Erläuterung zur EZA-Gesetzesnovelle: „Im Hinblick auf die vom europäischen Rat von Barcelona vorgegeben Ziele sieht das Regierungsprogramm vor, dass in den Jahren 2004 bis 2006 für Entwicklungsprojekte ausreichend Vorsorge getroffen werden soll. Das erhöhte Volumen der Entwicklungszusammenarbeit setzt gesteigerte Kapazitäten voraus“ (EZA-G Novelle 2003:15). Unter dem Schlagwort ‚gesteigerte Kapazitäten‘ wurden vor allem personelle Ressourcen angesprochen (vgl. Gedächtnisprotokoll I). Mittels ADA wurde angestrebt, beim Personal Ab- und Aufbau flexibler zu sein als dies in einem Ministerium möglich ist. Des Weiteren darf man nicht vergessen, dass es zu Zeiten der Schwarz-Blauen-Koalitionsregierung zu sehr vielen Ausgliederungen gekommen ist. Das zeigt, dass die Regierung der Möglichkeit von Ausgliederungen nicht nur in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit, sondern in allen Bereichen, nicht abgeneigt war. Ein weiteres Motiv der Bundesregierung, diese Gesetzesnovelle zu initiieren, war die starke Vorbildwirkung jener europäischen Länder, welche bereits seit Jahren die meisten Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit aufbrachten. So gibt es auch in Deutschland und Dänemark ähnliche Agenturen, die für die Umsetzung der entwicklungspolitischen Maßnahmen zuständig sind (vgl. Interview I).

4.4. Akteure und Positionen

Die Novelle des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes wurde von der Opposition und außerparteilichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit heftiger kritisiert als das ursprüngliche Gesetz. Wie bereits erwähnt lag das zu einem großen Teil daran, dass es durch die Gründung der ADA tatsächlich zu einer weitreichenden Veränderung innerhalb der OEZA Strukturen kommen sollte und daher auch Skepsis gegenüber dieser Restrukturierung herrschte. Setzt man sich mit dem vorparlamentarischen Prozess sowie mit den Debatten innerhalb des

Nationalrates auseinander, so lassen sich eine Vielzahl an geäußerten Bedenken und Kritikpunkten gegenüber der ADA Gründung finden.

Die zur Begutachtung eingeladenen Akteure des vorparlamentarischen Prozesses haben allesamt die sehr kurze Begutachtungsfrist von nur 10 Tagen kritisiert. Eine Vertreterin der AGEZ meinte in diesem Zusammenhang, dass es beinahe unmöglich war, eine fundierte Stellungnahme zu einer so wichtigen Gesetzesvorlage darzulegen (Gedächtnisprotokoll I). Auch die Oppositionsparteien kritisierten dieses rasche Vorgehen der Regierung während der Nationalratsdebatten (Parlamentskorrespondenz 2003b:2). Des Weiteren kritisierte die AGEZ in ihrer Stellungnahme, dass die Zivilgesellschaft kaum in die Erarbeitung des Gesetzesentwurfes eingebunden war und somit nicht die Möglichkeit gehabt hatte, bei der Formulierung des Gesetzes mitzuwirken. Diese beiden Kritikpunkte, also die zu kurze Begutachtungsfrist und die zu geringe Einbindung der Zivilgesellschaft in den Gesetzwerdungsprozess, ähneln jenen, die schon beim Gesetz des Vorjahres eingebracht wurden. Des Weiteren äußerte man seitens der AGEZ Bedenken, dass es zu einem Konkurrenzkampf zwischen NGOs und der ADA kommen könnte, wenn es darum ginge Spendengelder zu lukrieren. Diese Bedenken ergaben sich laut AGEZ aus der „Vieldeutigkeit“ und den verschiedenen Interpretierweisen, die der Gesetzestext bezüglich der Finanzierung der ADA zulässt (AGEZ Stellungnahme 2003:1). Als letzten Punkt forderte die AGEZ wie bereits im Vorjahr, dass im EZA Budget ein fixer Bestandteil an Geldern für die Kooperation mit NGOs bereitgestellt werden sollte. Diesem Wunsch wurde seitens der Regierung neuerlich nicht nachgegangen.

Sieht man sich weitere Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf an, so wird deutlich, dass zur Novelle eine größere Anzahl an Stellungnahmen veröffentlicht wurde als zum ursprünglichen Gesetz. 2003 wurde vor allem ein breiteres Spektrum an zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Begutachtung eingeladen, darunter zusätzlich zur AGEZ der WWF, das SOS-Kinderdorf, die Christoffel-Blindenmission, die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR) und das Kontaktkomitee Studienförderung Dritte Welt. Die Stellungnahmen der zivilgesellschaftlichen Akteure bewegen sich größtenteils auf einer einheitlichen Linie mit jener der AGEZ (vgl. vorparlamentarischer Prozess EZA-G Novelle 2003). Das Fehlen einer Koordinations- und Richtlinienkompetenz, um eine Kohärenz innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu ermöglichen, wurde weiterhin kritisiert. Eine besonders wichtige

Stellungnahme im vorparlamentarischen Prozess war jene des österreichischen Rechnungshofs. Der Rechnungshof bezieht sich in seiner Stellungnahme auf die Punkte ‚finanzielle Auswirkungen‘ und ‚Effizienz der vorgeschlagenen Ausgliederung‘. Bezüglich der finanziellen Auswirkungen wird festgehalten, dass die im Gesetzentwurf verankerten finanziellen Mittel, welche für die Gründung der ADA notwendig sind, nicht nachvollziehbar seien, da es an einer Berechnungsgrundlage sowie näheren Ausführungen zum finanziellen Aspekt der Auslagerung mangelt. Bezüglich der angestrebten Effizienzsteigerung wird darauf verwiesen, dass Ausgliederungen nicht notwendigerweise zu effizienteren Abwicklungsstrukturen führen und dass der Gesetzestext auf keine Strategien oder nähere Informationen hinweist, wie diese Effizienzsteigerung erreicht werden soll.

Innerhalb der Nationalratsdebatte zur Gesetzesnovelle waren es, wie bereits beim Gesetz von 2002, vor allem die Abgeordnete Petra Bayr von der SPÖ und die Abgeordnete Ulrike Lunacek von den Grünen, die sich kritisch zur Gesetzesnovelle äußerten. Die Idee, die operationellen Maßnahmen der OEZA auszulagern, wurde nicht an sich kritisiert, sondern viel mehr die Art, wie die Bundesregierung diese Ausgliederung mittels der ADA erreichen wollte. Sowohl von Seiten der Grünen als auch seitens der SPÖ forderte man erneut einen klaren Finanzplan von der Regierung, wie man das europaweite 0,39% Ziel erreichen wolle. Beide Abgeordnete erhoben Bedenken, dass eine simple Ausgliederung von Teilen der OEZA nicht automatisch zu mehr Effizienz und somit mehr Finanzmitteln führen würde (vgl. Parlamentskorrespondenz 2003a). Auch befürchteten die Oppositionsabgeordneten, dass es für das Parlament zu wenig Kontrollmöglichkeiten gegenüber der ADA geben werde. Die Bundesministerin Ferrero-Waldner ging in der Debatte vor allem dezidiert auf die Frage nach der tatsächlichen Effizienzsteigerung durch die ADA ein. Sie betonte, dass es nur durch die ADA möglich wäre, die durch die EU versprochenen Mehrgelder flexibel und effizient zu handhaben. Es sei kein Geheimnis, dass das Außenministerium strengen personellen Einsparungen unterworfen sei und somit keine zusätzlichen Bediensteten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit engagiert werden könnten. Daher liege die Stärke der ADA laut Ferrero-Waldner in der Flexibilität, die solch eine staatsnahe jedoch privatwirtschaftliche Agentur bieten könne (vgl. Parlamentskorrespondenz 2003a).

Ähnlich wie beim EZA-G von 2002 verweigerten die Oppositionsparteien SPÖ und Grüne ihre Zustimmung zum Gesetz. Beide Parteien betonten mehrfach, dass sie sich nicht gegen eine Agentur selbst stellten, jedoch sahen sie im Modell der ADA keine tatsächlichen Verbesserungen für die OEZA.

5. Fazit

Die genaue inhaltliche Auseinandersetzung mit dem EZA-G und seiner Novelle haben einige sehr interessante inhaltliche Aspekte, welche nicht auf den ersten Blick sichtbar sind, ans Tageslicht gebracht. Auch die Motive hinter der OEZA-Restrukturierung sind umfangreicher, als in den Erläuterungen zu den Gesetzestexten offiziell festgehalten ist.

Bezüglich den inhaltlichen Aspekten hat die Analyse gezeigt, dass es vor allem durch das erste Gesetz von 2002 zu einer inhaltlichen Neuausrichtung der OEZA kam. Diese Neuausrichtung orientierte sich stark an den *Millennium Development Goals* sowie an den Leitlinien zur Entwicklungspolitik der europäischen Union. Somit muss als ein weiteres Motiv für die Restrukturierung Österreichs veränderte Rolle als EU-Mitgliedsstaat genannt werden. Durch das EZA-G änderte sich die Arbeitsweise des Außenministeriums als wichtigster staatlicher Akteur nicht. Erst durch die Novelle kam es zu grundlegenden strukturellen und operativen Veränderungen der OEZA. Da diese Veränderungen durchaus weitreichend waren, ist es nicht verwunderlich, dass die Novelle kontroverser wahrgenommen und diskutiert wurde als das Gesetz von 2002. Die Gründung einer Agentur für Entwicklungszusammenarbeit an sich wurde von diversen Seiten schon lang befürwortet. Die Ausgliederung 2003 muss jedoch definitiv vor dem Hintergrund einer neoliberalen Tendenz der damals amtierenden schwarz-blauen Regierung betrachtet werden. Es stellt sich die nicht zu beantwortende Frage, ob es unter einer anderen Regierung ebenfalls zur Gründung der ADA gekommen wäre.

Was die eingebundenen Akteure betrifft, so gab es zwar negative Stimmen und Kritik an den Gesetzesentwürfen, durchgesetzt haben sich schlussendlich jedoch die Regierungsparteien FPÖ und ÖVP. Ein wichtiger Punkt, welcher durch die Kritik der Zivilgesellschaft noch ins Gesetz von 2002 eingebracht wurde, war die Festsetzung der Förderung der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem wurde die Gesetzesnovelle an deutlich mehr entwicklungspolitische Organisationen zur Begutachtung ausgesendet, als dies noch ein Jahr zuvor beim ersten Gesetzestext der Fall war. Jedoch ist an dieser Stelle kritisch anzumerken, dass die Begutachtungsfrist von nur einer Woche der Idee einer koordinierten und sinnvollen Stellungnahme zuwiderläuft.

Wirft man nun einen Blick auf die hier vorgestellten Daten, so wird besonders deutlich, dass sowohl nationale als auch internationale Gegebenheiten einen starken Einfluss auf die OEZA Restrukturierung hatten. Die Vorgaben der Vereinten Nationen und der Europäischen Union waren dabei ebenso wichtig wie parteipolitische und Ministerien bezogene Interessen. Es wird an dieser Stelle absichtlich kein Urteil darüber gefällt, ob die Ausgliederung der operationellen Maßnahmen der OEZA an die ADA sinnvoll war oder nicht- dies würde den hier angestrebten Forschungsrahmen sprengen und bedürfte der Analyse und Auswertung anderer Datenquellen. Fakt ist jedoch, dass das EZA-Gesetz und dessen Novelle definitiv zu einer Restrukturierung der OEZA, sowohl auf inhaltlicher, als auch auf struktureller Ebene geführt haben.

6. Literaturverzeichnis

6.1. Printquellen

Carbone, Maurizio (2007): *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*. London: Routledge.

Ferrero-Waldner, Benita (1999): *Zwischen Illusion und Zynismus. Fünf aktuelle Herausforderungen an die österreichische Entwicklungszusammenarbeit*. In: Ferrero-Waldner, Benita (Hg.): *Die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit. Herausforderung und Visionen*. Wien: Holzhausen. 213-230.

Ferrero-Waldner, Benita (2000): *Friede und Entwicklung: Zwei Ziele, ein Weg*. In: Liebmann, Andreas und Amon, Werner (Hg.): *Dimensionen 2000. Umwelt. Friede. Entwicklung*. Wien: Holzhausen. 111-116.

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

Liebmann, Andreas (1993): *Leitfaden zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Verlag Österreich.

Mair, Anton (2014): *Vorwort*. In: ÖFSE (Hrsg.). *Die Post-2015 Agenda. Reform oder Transformation*. Wien: Südwind-Verlag. 9-10.

Mayring, Philipp (2000): *Qualitative Inhaltsanalyse*. In: Flick, Uwe & Kardoff, Ernst von & Steinke, Ines (Hrsg.). *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH. 468-475.

Mayring, Philipp (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.

Nuscheler, Franz und Roth, Michèle (2006): *Die Millenium-Entwicklungsziele: ihr Potenzial und ihre Schwachstellen. Eine kritische Zusammenfassung*. In: Franz Nuscheler und Michèle Roth (Hg.): *Die Millenium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?* Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden. 15-43.

Nuscheler, Franz (2006): Sinnentleerung des Prinzips der Nachhaltigkeit. Die MillenniumsEntwicklungsziele haben eine ökologische Lücke. In: Franz Nuscheler und Michèle Roth (Hg.): Die Millenium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden. 155-172.

Ottacher, Friedbert und Vogel, Thomas (2015): Entwicklungszusammenarbeit im Umbruch. Bilanz – Kritik - Perspektiven – Eine Einführung. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.

6.2.Internetquellen

AGEZ – Stellungnahme zum EZA-G Entwurf (2001)

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/ME/ME_00221_07/imfname_000000.pdf

[zuletzt zugegriffen am 25.03.2016]

AGEZ – Stellungnahme zur EZA-G Novelle Entwurf (2003)

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/ME/ME_00056_03/imfname_000000.pdf

[zuletzt zugegriffen am 25.03.2016]

Entwicklungshilfegesetz (1974):

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1974_474_0/1974_474_0.pdf [zuletzt zugegriffen am 8.1.2016]

Entwicklungszusammenarbeitsgesetz/ EZA-G (2002):

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/ME/ME_00221/imfname_000000.pdf [zuletzt zugegriffen am 8.1.2016]

EZA-G Novelle (2003):

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/ME/ME_00056/fname_000000.pdf [zuletzt zugegriffen am 8.1.2016]

Parlamentskorrespondenz 2003a (vom 1.7.2013)

https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2003/PK0507/ [zuletzt zugegriffen am 24.03.2016]

Parlamentskorrespondenz 2003b (vom 9.7.2013)

https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2003/PK0563/ [zuletzt zugegriffen am 28.03.2016]

Protokoll EZA-G vom 28.02.2002, S. 147-156:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/NRSITZ/NRSITZ_00095/fname_114545.pdf
[zuletzt zugegriffen am 8.1.2016]

Protokoll EZA-G Novelle vom 09.07.2003, S. 197-211

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00028/fname_007850.pdf
[zuletzt zugegriffen am 24.03.2016]

Schüssel, Wolfgang (2002): Regierungsprogramm ÖSTERREICH NEU REGIEREN

<http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf> [zuletzt zugegriffen am 8.1.2016]

Vorparlamentarischer Prozess EZA-G Novelle (2003):

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00081/index.shtml#tab-VorparlamentarischesVerfahren [zuletzt zugegriffen am 25.03.2016]

7. Anhang

7.1. Gedächtnisprotokoll I

Gedächtnisprotokoll angefertigt nach dem Gespräch mit Frau Elfriede Schachner, ehemalige Geschäftsführerin der AGEZ. Durchgeführt am 12.11.2015.

- Planung der Agenturgründung stand schon lange fest, jedoch war nicht ganz klar warum man genau 2002 plötzlich die Pläne in die Tat umsetzen wollte.
- Bildungsarbeit fand sich nicht im Gesetzesentwurf wieder, war jedoch für die AGEZ von größter Bedeutung. Damals zuständige Ministerin Dr. Benita Ferrero-Waldner wollte den Punkt der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit nicht in das Gesetz aufnehmen. Durch das Begutachtungsverfahren und mitunter durch die Kritik der AGEZ konnte man dann jedoch trotzdem noch erreichen, dass sie im Gesetz verankert wurde.
- Eine Verankerung einer verbesserten Parteienstellung für NGOs wurde ebenfalls gefordert. Es kam jedoch nicht zu einer fixen Budgetbereitstellung für NGOs oder ähnlichem.
- Gab viele verschiedene Ideen wie so eine Agentur aussehen kann. Jedes davon hat Vor- und Nachteile. AGEZ stand der Gründung der ADA per se nicht entgegen. Begutachtungsfrist war jedoch sehr kurz angesetzt und der Prozess wirke überhastet.
- Kohärenz hat innerhalb der OEZA immer gefehlt und ist auch heute noch nicht zu erkennen, obwohl die Ministerin so positiv hervorgehoben hat, dass das neue Gesetz in diesem Sinne einen Durchbruch darstellt.
- Problem der Kohärenz: in Österreich viele verschiedene Ministerien für Aspekte zuständig, die unter den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fallen. Da niemand Richtlinienkompetenz hat ist es oft schwer ressortübergreifende Policies durchzusetzen.

7.2. Interview I

Ausgewählte Passagen aus dem Gespräch vom 12.1.2016 mit Botschafter Georg Lennkh, ehemaliger Leiter der Sektion VII im Außenministerium .

L: Was wollen Sie denn nun genau von mir wissen? Was soll ich Ihnen denn erzählen?

I: Meine Arbeit handelt vom Entwicklungszusammenarbeitsgesetz von 2002 und seiner Novellierung 2003. Mich interessiert vor allem der Entstehungshintergrund zu diesen Gesetzen und die Ideen und Motive dahinter. Wer beteiligt war und warum. Was sich tatsächlich verändert hat.

L: Die UN- Konferenz in Monterrey zum Thema Financing for Development im Jahr 2002 war zum ersten Mal eine Konferenz, wo in der Frage der Finanzierung wirklich etwas weitergebracht wurde und wo es bindende Zusagen seitens der Geberländer gegeben hat. Das 0,7% - Ziel wurde bestätigt. Die EU hat einen eigenen Umsetzungsplan beschlossen. Das alles war eine Folge auf die Frage, wie denn die MDGs, die Millennium Development Goals zu finanzieren seien. Diese waren ja 2013 beschlossen worden, ohne dass irgendjemand gewusst hat was das kostet. Der Hintergrund dazu war eine Art kleiner Paradigmenwechsel: drei Jahrzehnte war ein Ausgabeziel, nämlich 0,7% vorgegeben. Weil Japan und die USA, die immer an unterster Stelle der ODA-Zahler rangierten, aus dieser Position heraus wollten, haben sie Umsetzungsziele gefordert. Das war ein wichtiger Beweggrund für die dann im Jahr 2000 beschlossenen Millennium Development Goals. Wir alle waren stolz darauf, bis jemand gefragt hat was das eigentlich kostet.

I: Mhm.

L: Daraufhin begann die Weltbank zu rechnen und hat verkündet, dass es mehr Geld brauche um diese umzusetzen und die Mitglieder haben sich auf der Financing for Development Konferenz dazu bereiterklärt, mehr finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Dies war ein erster Schritt an dem sich auch Österreich beteiligt hat. Als nächsten Schritt hat auch das Finanzministerium eingesehen, dass es für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mehr Geld zu Verfügung stellen muss, um die versprochenen Ziele zu erreichen. Die Verantwortlichen waren jedoch der Meinung, dass wir im Außenministerium mit unseren limitierten personellen Möglichkeiten nicht in der Lage wären dieses Geld richtig zu verwalten. Deshalb hat man gesagt man braucht neue Strukturen in

Form einer Agentur. Ich persönlich hätte es damals besser gefunden und finde noch heute, dass wir alles im Außenministerium behalten hätten sollen. Wir haben das in Betracht gezogen und das wäre tatsächlich auch möglich gewesen. Es gab zur damaligen Zeit eine interessante irische Studie die analysiert hat, wie andere europäische Länder ihre staatliche Entwicklungszusammenarbeit regeln. Diese Studie hat ganz unterschiedliche Modelle präsentiert. Manche Länder hatten ein eigenes Ministerium. Die Engländer hatten so etwas zum Beispiel eine Zeit lang und sind dann jedoch auf eine Agentur umgestiegen. In Dänemark gab es lange Zeit die DANIDA bevor man den Bereich zurück in das dänische Auswärtige Amt gebracht hat. In Schweden wird die Entwicklungszusammenarbeit immer noch über eine Agentur – die SIDA – abgewickelt. Es gab also Agenturen und diese wurden teilweise auch wieder aufgelassen. Andere gibt es heute noch. Die Kernidee hinter all diesen Überlegungen war, dass eine Agentur effizienter, geschäftsmäßiger und unabhängiger arbeiten kann als ein Ministerium.

Ein Gegenargument war jedoch, dass Entwicklungszusammenarbeit ein hoch politisches Thema ist und eine solche strikte Trennung daher in der Realität schwer umzusetzen war. Ich ging damals zu allen entwicklungspolitischen Sprechern der Parteien. Ich habe ihnen gesagt, dass ich es besser fände, wenn wir diese Arbeit weiterhin in der Sektion VII belassen.

I: Mhm.

L: Die Sektion VII war damals so aufgebaut, dass wir in etwa 50 Mitarbeiter hatten und zusätzlich dazu mindestens nochmal ebenso viele Personen in ausgelagerten Firmen, welche ebenso 100% für uns gearbeitet haben. So hatten wir etwa bei der Bodenkultur 3 Leute die zu 100% für uns gearbeitet hatten und mit denen wir einen Vertrag abgeschlossen hatten. Das System hat so wirklich gut funktioniert, auch wenn es natürlich ein wenig unübersichtlich war. Es gab damals tatsächlich nur zwei oder drei Personen die genau wussten, wie das ganze System funktioniert. Deshalb gab es auch von außen Kritik, da man bemängelte, dass es zu wenig Transparenz gebe. Ich persönlich war der Meinung, dass man das sehr wohl so beibehalten hätte können. Man hätte demnach nur das Personal in der Sektion aufstocken müssen. Einige Dinge hätte man weiterhin ausgelagert durchführen können. So hätte also ein Modell ausgesehen, welches es damals gegeben hätte. Die Parlamentarier und Politiker waren jedoch der Meinung, dass das so keine Lösung ist. Warum nicht? Das hätte nach Aufblähung des Beamtenapparats ausgesehen. Hätten wir zu diesem Zeitpunkt 30 zusätzliche Personen ins Ministerium geholt so wäre dieses wieder ausgedehnt

worden und das war zu damaligen Zeiten innerhalb der Verwaltung wirklich sehr unmodern weshalb man sich dagegen entschieden hat. Man hat daher die andere Lösung genommen, jene einer ausgelagerten Agentur. In Wirklichkeit war das Ganze eine Augenwischerei. Die Mitarbeiter der Agentur sind fast wie Beamte und sie brauchen mehr Personal, verhältnismäßig kam es beinahe zu einer Verdoppelung der Strukturen wie sich jetzt herausstellt. Ich möchte das nun kurz erklären. 2002 wurde beschlossen, dass es mehr Geld geben soll und das man daher die ADA gründet. Die ADA hat zu Beginn ihrer Arbeit ein sehr hohes Budget von 30 Millionen Euro bekommen und der Plan war, dass diese finanziellen Mittel jährlich aufgestockt werden. Daher hat die ADA von Anfang an auf Expansion gearbeitet und aus heutiger Sicht wurden Abteilungen geschaffen, für deren Arbeit man dann mehr Geld gebraucht hätte. Und genau das war schlussendlich das Problem. Das Geld wurde nicht wie versprochen mehr, sondern es war jedes Jahr ein Kampf, dass man wieder ungefähr an jene finanziellen Ressourcen des Vorjahres herankommt. Warum das so war? Zu Beginn lag es daran, dass wir durch die Schuldentrückzahlungen höhere ODA-Zahlen erlangt haben. Es war damals die Zeit der großen Entschuldungen. Das Finanzministerium ist also an uns herangetreten und hat begonnen zu rechnen. Sie haben entdeckt, dass man 0,42% oder sogar 0.5% ODA-Zahlungen kommt. Daraufhin meinten sie: Na gut, wie sieht es nächstes Jahr aus? Da blieb dann noch der Sudan, und Kamerun war ebenfalls noch ausständig. Wir haben daher nicht mehr Geld bekommen und dann stellte sich sogar heraus, dass wir weniger bekommen würden. So ist es dann tendenziell geblieben. Dieses Vorgehen ist leider tödlich für eine Organisation, das sieht man auch bei der ADA. Sie können nicht expandieren, sie haben weniger Bewegungsfreiheit, sie müssen sich noch stärker konzentrieren und müssen daher auch immer weniger aber größere Projekte machen. Das ist bereits jetzt ein Problem. Wir werden diese Entscheidung mit Sicherheit nicht so schnell rückgängig machen, also, dass man sich entschließt die ADA aufzulösen. Das ist die Eigengesetzlichkeit von Organisationen, so etwas kann man nicht einfach stoppen. Nun zum Gesetz. Also es brauchte für die ADA Gründung ein Gesetz. Es hat aber auch andere Dinge gegeben, warum es ein Gesetz geben sollte. Man wollte damals die Zielsetzungen der österreichischen Entwicklungspolitik präsentieren, weil auch die Grundstruktur der österreichischen EZA etwas gestrafft werden sollt. Was meine ich damit? Das Geld, welches hier im Außenamt ausgegeben wird, ist nur ein kleiner Teil dessen, was als Entwicklungshilfe gilt. Im Außenministerium haben wir nicht einmal 100 Millionen Euro. Der EU zahlen wir 200 Millionen und den Finanzinstitutionen ungefähr das gleiche. Zusätzlich dazu gibt es noch die

Stipendienprogramme, das Unterrichtsministerium, das Umweltministerium oder auch das Verteidigungsministerium. Wenn man das also alles zusammenrechnet dann haben wir im Außenamt also weniger als 20%. Da stellt sich die Frage, was das für die Entwicklungspolitik bedeutet. Und natürlich wäre es richtig, dass es eine Entwicklungspolitik gibt. Und die gibt es leider in Wirklichkeit nicht. Das Finanzministerium hat das Sujet für die Weltbank und lässt sich von uns daher nicht hineinreden. Auch heute ist das manchmal ein Thema, um nicht zu sagen eine Streiterei. Bei der EU gibt es nicht viel zu verhandeln, da die Mitgliedsbeiträge vorgeschrieben sind. Bei den Stipendien wäre es wahrscheinlich möglich, Zielrichtungen zu verändern. Bei der Umwelt stellt sich immer die Frage, wieviel man darin investieren soll. Das hängt auch immer viel von der Katastrophenhilfe ab, welche zu einem Teil im Bundeskanzleramt abgewickelt wird.

Die Idee war, dass es eine Art interministerielles Komitee geben sollte, in dem das Außenamt die Politikvorgaben macht. Das Außenamt könnte natürlich nicht allen den Ton angeben, sondern man müsste Ausgaben dann gemeinsam beschließen. In Holland gibt es so etwas. Da gibt es ein einziges Entwicklungsministerkomitee. Nach jedem Ministerrat tritt dieses Komitee zusammen und fragt: Was sagt ihr dazu? Bei uns in Österreich gibt es leider nicht einmal ein interministerielles regelmäßiges Komitee. Der Regierungsaufbau in Österreich ist so angelegt, dass es kein Durchgriffsrecht gibt. Auch der Bundeskanzler kann einem Minister nicht sagen, dass dieser etwas Bestimmtes tun muss. Und das Außenamt kann das erst recht nicht. Bei uns handhaben wir das so, dass jeder Minister für seine Sache verantwortlich ist und im Ministerrat kann er abstimmen. Man weiß oft, wie die einzelnen Parteien abstimmen werden, beziehungsweise nimmt man es stark an. Es gibt jedoch keine Möglichkeit, dass der Kanzler zum Beispiel dem Wirtschaftsministerium vorschreiben beziehungsweise es bitten kann in diesem oder jenem Bereich ein bisschen mehr zu tun. So eine Art Weisungsrecht gibt es in Deutschland. Wir haben es nicht und im Entwicklungszusammenarbeitsgesetz von damals hat man versucht ansatzweise so etwas hineinzuschreiben, es hat jedoch nie so wirklich funktioniert.

7.3. Gedächtnisprotokoll II

Gespräch vom September 2015 mit dem Gesandten Dr. Andreas Liebmann-Holzmann

2002er Gesetz:

- Gesetzestext vom ihm und Helmut Tichy
- Es gab auch schon frühere Entwürfe für ein neues Gesetz, diese sind aber nicht eingeflossen
- Persönliches Anliegen von Außenministerin Ferrero-Waldner
- Entwicklungshilfegesetz von 1974 befasste sich vor allem mit den Fördererelementen
- Juristischer Aspekt des Gesetzes: NGO Rolle kann nicht noch mehr verankert werden; durch die Änderungen im neuen Gesetz hat endlich der politische Wille Eingang gefunden
- Gesetz unter Austausch mit verschiedenen Sektionen des Außenministeriums geschrieben
- Beirat für Entwicklungspolitik wollte man in den 90ern abschaffen
- 0,7% konnte man nicht verankern da juristisch nicht möglich und fehlender politischer Wille

2003er Novelle + ADA Gründung:

- Idee Volumen für EZA zu vergrößern
- Steigerung des bilateralen EZA Budgets um 10% geplant
- Privatwirtschaft: leichter Personal Ab- und Aufbau; Idee des dynamischen EZA-Budgets nach oben
- Ausgliederung der EZA wurde von Außenministerium angestrebt – kein Druck des Finanzministeriums als Motiv; Beweis dafür ist ADA Aufsichtsrat-mehrheitlich VertreterInnen des Außenministeriums
- Geringer EU Einfluss was Gründung und Struktur der ADA betrifft
- Zu Beginn Spannung zwischen ADA und NGOs da ADA als Fördernehmer des Bundes
- Außenministerium seit 2000 hoher Personalabbau – durch Ausgliederung konnte EZA erhalten bleiben
- Mehrere Jahre Diskussionen über Ziele des EZA-Gesetzes innerhalb der ÖVP Akademie

- Kohärenzgebot als Kernpunkt – übergreifendes Policy Making als Sicherung der langfristigen Zusammenarbeit der Fachressorts

7.4. Gedächtnisprotokoll III

Gespräch mit Heribert Steinbauer vom 12.1.2016

- Beirat für Entwicklungspolitik hatte nie politischen Einfluss; bestand aus einem recht großen Gremium und es herrschte viel Diskussion aber kaum etwas wurde dadurch beigetragen
- Keine Erinnerung an das Gesetz von 2002 – kann sich nur noch an ADA Gründung und dafür notwendige Gesetzesnovellierung erinnern
- Ausgliederungen um Budget aufzubessern da dadurch der Personalanteil verringert wird
→ ein Hauptgedanke hinter ADA Gründung; „Budgetmanöver“
- Es ist klar, dass AGEZ Budgetzuweisungen wollte da NGOs sehr stark davon abhängig – war jedoch klar, dass das niemals realisiert werden würde
- Bildungsarbeit konnte durch Kritik der AGEZ und anderer in EZA-G Novelle eingebracht werden