

Sophia Galen

# Regionale Schwerpunktbildung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

Eine Forschung über den Zeitraum der späten 1980er  
bis Ende 1990er Jahre mit Fokus auf Ostafrika

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

Wien 2016

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung und Forschungsinteresse.....</b>	<b>3</b>
1.1. Thematischer Überblick und Struktur der Arbeit.....	3
1.2. Quellen und Methodik .....	5
1.2.1. Interviewpartner .....	5
<b>2. Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit .....</b>	<b>7</b>
2.1. Die Geschichte der OEZA .....	7
2.2. Die Strukturen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit.....	8
2.2.1. Zuständige Sektionen und Ämter .....	8
<b>3. Rahmenbedingungen .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Regionale Schwerpunktbildung .....</b>	<b>11</b>
4.1. Gründe für die Fokussierung auf Schwerpunktländer.....	12
4.2. Kriterien & Praxis der Fokusbildung.....	13
4.2.1. Zentralamerika.....	15
4.2.2. Westafrika.....	16
4.2.3. Ostafrika .....	16
4.2.4. Südliches Afrika.....	17
4.2.5. Himalaya/Hindukusch.....	17
4.2.6. Entscheidungsträger bei der Auswahl der Länder .....	18
4.3. Unterschied zum vorherigen Status bzw. Kooperationsländern.....	19
<b>5. Institutionelle Herausforderungen .....</b>	<b>20</b>
5.1. Finanzierung.....	20
5.2. Kooperation vor Ort .....	23
5.2.1. Koordinationsbüros.....	23
5.2.2. Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen.....	25
5.2.3. Kooperation mit NGOs und anderen Geberländern.....	25
<b>6. Beispielregion Ostafrika – Uganda .....</b>	<b>28</b>
6.1. Frühere Beziehungen und Schwerpunktsetzung .....	28
6.2. Uganda .....	30
<b>7. Kritik an Schwerpunktsetzungen .....</b>	<b>33</b>
<b>8. Resümee .....</b>	<b>35</b>
<b>Quellen- und Literaturverzeichnis .....</b>	<b>36</b>

Literatur.....	36
Internetseiten online.....	37
Dokumente .....	38
Interviews .....	38
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>39</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>40</b>
Anhang 1 – Interview Transkript Dr. Hermann Spirik.....	40
Anhang 2 – Interview Transkript Mag. phil. Anton Mair .....	43
Anhang 3 – Interview Transkript DIng. Günther Stachel .....	46
Anhang 4 – Interview Transkript Botschafter i.R. Dr. Georg Lennkh.....	51

# 1. Einleitung und Forschungsinteresse

Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (EZA) legte sich in den 1990er Jahren auf acht Schwerpunktländer in verschiedenen Teilen der Welt fest, auf welche sich die Projekte, Finanzierung und Kommunikation konzentrieren sollte, um so möglichst effizient Entwicklungshilfe / Entwicklungszusammenarbeit leisten zu können.

Im Zuge des Forschungsseminars über die „Neuzeit“ der österreichischen EZA, also grob über den Zeitraum zwischen 1990 und 2003, beschäftigte ich mich mit der Frage, wie es zur Schwerpunktbildung der österreichischen EZA kam und wie diese aussah. Hinterfragt wird hier, warum es zu einem regionalen Fokus auf bestimmte Länder und Regionen kam, welche Kriterien und Mechanismen zur Auswahl dieser Länder und Regionen führten, welche Personen, Interessen und Ministerien dabei eine Rolle spielten und wie die Spezialisierung in der Praxis umgesetzt wurde. Um regional ein Beispiel aufzuzeigen, habe ich Ostafrika und insbesondere Uganda zur Darstellung der Prozesse gewählt.

Die Forschungsfrage, welche Gründe damals für eine Schwerpunktbildung ausschlaggebend waren, zieht weitere Unterfragen nach sich. So ist die Frage, welche Länder als Schwerpunkte infrage kamen und in weiterer Folge ausgewählt wurden, immer wieder während meiner Forschung aufgetaucht, als auch die Frage welche Rahmenbedingungen in Österreich und global eine Konzentration erforderlich machten.

Österreich machte vor allem jene Länder zu Schwerpunktländern, mit denen schon zuvor enge bilaterale Beziehungen bestanden hatten, wo die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) repräsentiert war und ein strukturiertes Landesprogramm vorhanden war.<sup>1</sup>

## 1.1. Thematischer Überblick und Struktur der Arbeit

In der Forschungsarbeit wird nach einer kurzen Einführung das Forschungsthema vorgestellt. Es folgt ein Kapitel zur Datengewinnung, der angewandten Methoden und den verwendeten Quellen, in diesem Fall sowohl Primär- als auch Sekundärliteratur, Print- und Internetquellen.

Zusätzlich dienen vier persönlich durchgeführte Interviews mit damals beteiligten Personen als Informationsquellen.

---

<sup>1</sup> Niessner 2004: 7

Das Forschungsthema ist die Fokussierung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit auf bestimmte Schwerpunktländer im Zeitraum der späten 1980er bis Ende der 1990er Jahre. Im weiteren Verlauf wird Entwicklungszusammenarbeit definiert, gefolgt von einer Darstellung der Strukturen der Österreichischen EZA, deren Geschichte und die dafür zuständigen Sektionen und Ämter. Auch die Rahmenbedingungen, die Veränderungen in den 1990er-Jahren sowohl im österreichischen Diskurs als auch internationale Trends in der Entwicklungszusammenarbeit sind Thema des nächsten Kapitels.

Als nächstes beschreibe ich die Schwerpunktbildung. Zuerst werden Schwerpunkte (thematisch und regional) definiert, wobei im weiteren Verlauf der Arbeit der regionale Aspekt behandelt wird. Wie kam es dazu, dass eine Fokussierung benötigt wurde? Was veränderte sich in den Schwerpunktländern im Vergleich zu vorher und wie unterschieden sie sich von Kooperationsländern? Auch die Frage der Ressourcenallokation wird aufgegriffen. Wichtig ist hier, warum es Schwerpunktbildungen gibt und wer dabei die Entscheidungen traf (bzw. trifft). Von Interesse für die Forschung ist vor allem, welche Abläufe im Hintergrund der Schwerpunktsetzung stattfinden und welche Kräfte mitmischen. Welche Argumente werden für bestimmte Länder vorgebracht und von wem? Auch der daraus resultierende Streubereich bzw. die Kooperationsländer werden untersucht. Des Weiteren werden die damit verbundenen institutionellen Herausforderungen an die österreichischen Ämter dargestellt, die Gründung von Koordinationsbüros und die erforderliche Umverteilung von Finanzen. Auch die Kooperation mit den Regierungen, anderen Ländern und NGOs vor Ort und die Abstimmung von deren Projekten ist ein interessanter Forschungsaspekt der Arbeit. Im Schlusskapitel gehe ich auf Ostafrika beziehungsweise auf das Beispielland Uganda näher ein. Auch hier steht im Vordergrund, warum Uganda Schwerpunktland geworden ist und was sich dadurch in dem Land geändert hat. Die Darstellung beruht wesentlich auf einem Interview mit Anton Mair, dem damaligen Leiter des Koordinationsbüros in Kampala. Die Darstellung befasst sich mit den Herausforderungen der EZA in den ostafrikanischen Ländern und am Beispiel Ruanda mit dem Ausschluss eines früheren Schwerpunktlandes. Den Schluss der Arbeit bildet das Resümee, das Quellen- und Abkürzungsverzeichnis sowie der Anhang mit relevanten Interview-Transkriptionen.

## 1.2. Quellen und Methodik

Für die Beantwortung meiner Forschungsfrage habe ich verschiedene Quellen herangezogen. Zum einen habe ich die Expertise und Erfahrungen von vier damals an Entscheidungen beteiligten bzw. miterlebenden Zeitzeugen in Anspruch genommen und in verschiedenen Interviews<sup>2</sup> erfragt. Die Kontakte dafür wurden von den Lehrveranstaltungsleitern zur Verfügung gestellt, bzw. handelt es sich bei zwei der Interviewpartner um Leiter selbst.

Die Arbeit beruht auf Primär- wie Sekundärquellen. Von Seiten der Lehrveranstaltungsleitung wurden Dokumente und Publikationen online gestellt, die vor allem für die Erläuterung der Rahmenbedingungen um mein Forschungsthema hilfreich waren. Die Recherche über das Internet war auch in anderen Bereichen erstaunlich ergiebig, da viele Dokumente eingescannt oder als online-Verfassung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht sind.

So bietet zum Beispiel das Internet-Archiv des Südwind Magazins relevante Artikel zum Thema und auf der Internetseite des österreichischen Parlaments finden sich eine Menge interessanter Primärquellen, hauptsächlich stenographische Protokolle, Schreiben von Politiker\_innen, u.ä.

Auch in der Österreichischen Forschungstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) ließen sich für das Thema relevante Publikationen finden. Des Weiteren stellte Hermann Spirik Protokolle einer Tagung in Velm im Jahr 1982 und eine ergiebige Sammlung von Papieren einer EZA-Regionalstellen-Tagung 1995 zur Verfügung; unter diesen Dokumenten befinden sich das Dreijahresprogramm des ausschlaggebenden Zeitraums und Informationen über die einzelnen Schwerpunktländer.

### 1.2.1. Interviewpartner

Mein erster Interviewpartner war Dr. Hermann Spirik, welcher 1980 im Bundeskanzleramt zu arbeiten begann und somit als Beamter die Zeit miterlebt hat, in der sich die Schwerpunkte der bilateralen technischen Hilfe bildeten. Er war zuständiger Abteilungsleiter und erlebte die Diskussionen um die Schwerpunktsetzungen 1992/93 selbst mit.<sup>3</sup>

Als nächstes sprach ich mit Mag. phil. Anton Mair, stellvertretender Sektionsleiter der Sektion VII für Entwicklung im Außenministerium und seit über 25 Jahren in verschiedenen

---

<sup>2</sup> Interview 1-4, Teile davon im Anhang nachzulesen

<sup>3</sup> Spirik, Interview 1

Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit tätig, unter anderem 1994-99 als Leiter des Koordinationsbüros der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Kampala, Uganda. Interview Nummer drei habe ich mit Dipl.Ing. Günther Stachel geführt, ehemaliger Entwicklungshelfer in Kamerun und pensionierter Mitarbeiter im Außenministerium, wo er zuletzt bis 2003 als stellvertretender Sektionschef der Sektion VII tätig war.<sup>4</sup>

Das neueste Interview fand mit Botschafter i.R. Dr. Georg Lennkh statt. Dieser übernahm Anfang 1993 die Sektion, als die Diskussionen über die Bildung von regionalen Schwerpunkten im vollen Gange waren.

---

<sup>4</sup> Stachel, Interview 3

## 2. Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit gilt als ein Werkzeug zur Formung von Nord-Süd-Beziehungen. Sie verbindet Institutionen, Organisationen und verschiedene (Gruppen von) Personen zu heterogenen Netzwerken, welche zum Beispiel im Bereich von staatlichen oder nichtstaatlichen Geberorganisationen, Solidaritätsgruppen oder in der Beratung tätig sind. Meist spielen in der EZA wirtschaftliche Interessen eine große Rolle und man muss auch historischen Verbindungen einige Beachtung schenken um die Strukturen hinter der Geber-/Empfängerland-Dichotomie zu erkennen.<sup>5</sup>

### 2.1. Die Geschichte der OEZA

Im Zuge des Marshall-Plans und hoher Weltbank-Kredite nach dem zweiten Weltkrieg war Österreich selbst Empfänger von „Entwicklungshilfe“, auch wenn der Begriff so in diesem Zusammenhang selten verwendet wird. Erst ab Ende der 1950er-Jahren änderte sich die Rolle Österreichs langsam vom Empfänger- zum Geberland. Dabei spielte vor allem die katholische Kirche mit Projekten und Hilfsaktionen in der „dritten Welt“ eine große Rolle.<sup>6</sup> Als Beispiel nennt Georg Lennkh im Interview einen Bischof aus Obervolta (heute: Burkina Faso), welcher 1958 in Österreich war, über die Kirche in Kontakt mit der Jungarbeiterbewegung trat und infolge dessen ein Projekt in Burkina Faso initiierte. Den Anfang der österreichischen EZA bildeten in diesem Fall also private Initiativen von NGOs.<sup>7</sup> Gleichzeitig wurden in dieser Periode auch zum ersten Mal finanzielle Mittel als Entwicklungshilfe ausgewiesen und Diskussionen um Entwicklungshilfe treten im öffentlichen und politischen Diskurs auf.<sup>8</sup> Jedoch erst ab den 1960er-Jahren wurde über konkrete Hilfeleistungen von Seiten des Staates gesprochen und dessen Interessen und moralische Verpflichtungen in diesem Zusammenhang beschrieben, wobei der Marshall-Plan durchaus als Orientierungs-Modell herangezogen wurde. Ein weiterer Punkt war, dass Österreich zu dieser Zeit zum Beispiel dem Europarat und der OECD beigetreten ist<sup>9</sup> und sich somit auch an der westlichen Entwicklungshilfe beteiligen musste.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Gomes 2003: 9ff

<sup>6</sup> Hödl 2003: 28

<sup>7</sup> Lennkh Interview 4

<sup>8</sup> Hödl 2003: 28

<sup>9</sup> ebd: 30

<sup>10</sup> ebd: 29f



In der Argumentation der folgenden Jahrzehnte und teilweise bis heute finden sich immer wieder zwei Themen, nämlich Entwicklungshilfe als humanitäre Pflicht und/oder aus wirtschaftlichen Interessen.<sup>11</sup> Österreich als Entwicklungshilfegeber hat sowohl Vor- als auch Nachteile im Vergleich zu anderen Geberländern. In einem Schreiben der österreichischen Entwicklungshilfeorganisationen zu Beginn der 1970er-jahre wird zum Beispiel betont, dass die Abwesenheit einer kolonialen Geschichte des Landes eine günstige Voraussetzung für partnerschaftliche Verhältnisse mit Empfängerländern sei.<sup>12</sup>

## 2.2. Die Strukturen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

Die OEZA ist im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten in der Sektion VII vertreten und zu ihren Aufgaben gehört die Verwaltung öffentlicher Mittel für bilaterale Projekt- und Programmhilfe. Diese Projekte werden sowohl von NGOs, als auch Firmen und multilateralen Organisationen implementiert.<sup>13</sup>

### 2.2.1. Zuständige Sektionen und Ämter

Schon seit dem Beginn der staatlichen Entwicklungshilfe Österreichs gab es Beschwerden über nicht geklärte Kompetenzen, fehlende Koordination und Konzepte, was daraus resultierte, dass die Zuständigkeit für die vielen verschiedenen Bereiche von Entwicklungshilfe auf einige Ministerien aufgeteilt war. Darum wurde 1963 das *Interministerielle Komitee zur Förderung der Entwicklungsländer* (IKFE) geschaffen, dessen Hauptaufgabe es war, die Projekte der staatlichen bilateralen technischen Hilfe zu prüfen. Die Koordinierung blieb aber weiterhin unbefriedigend, sodass der Wunsch nach einer zentralen Stelle im Außenministerium geäußert wurde.<sup>14</sup> Es gibt jedoch erst seit 1974 eine eigenständige administrative Einheit für Entwicklungshilfe, die Sektion<sup>15</sup> IV im Bundeskanzleramt (BKA), die für die verstaatlichte Industrie und auch für Entwicklungshilfe zuständig war. Hauptaufgabe war es, verschiedene Projekte von NGOs oder Firmen zu fördern. Die Sektion war unterteilt in eine Grundsatzabteilung, welche unter anderem für das Dreijahresprogramm und internationale Kontakte zuständig war, und eine

---

<sup>11</sup> Hödl 2003: 33

<sup>12</sup> Enquete Entwicklungshilfe 1971: 6

<sup>13</sup> Niessner 2004: 7

<sup>14</sup> Hödl 2003: 38f

<sup>15</sup> Eine Sektion ist eine Unterteilung eines Ministeriums, so gliedert sich z.B. das Bundeskanzleramt heute in sechs Sektionen. Sektionen wiederum sind gegliedert in Abteilungen (Bundeskanzleramt Österreich a)).

Projektteilung, die mit verschiedenen Projektträger\_innen Finanzierungsverträge ausarbeitete.

Projektanträge kamen hier vor allem von NGOs, aber auch von Firmen. Des Weiteren gab es eine Abteilung, die sich mit der bilateralen Finanzhilfe auseinandersetzte, also vor allem mit den (geförderten) Krediten und eine Prüfungsabteilung für die Kontrolle der Abrechnungen der Subventionsempfänger\_innen. Die Mitarbeiter\_innen dieser Abteilungen kamen aus verschiedenen fachlichen Richtungen, waren also eher nicht regional, sondern thematisch spezialisiert. Strategien für eine technische oder regionale Schwerpunktsetzung waren damals noch nicht existent.<sup>16</sup>

1984 bis 1990 wurde die Sektion in das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA) verlegt, kam die folgenden vier Jahre jedoch wieder ins BKA. Seit 1994 ist die Sektion VII im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMeiA) für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit zuständig.<sup>17</sup> Im Außenministerium waren die Projekte weiterhin eher nach thematischen Gesichtspunkten gegliedert, zusätzlich spielten multilaterale Organisationen eine verstärkte Rolle. Innerhalb der EZA bekam auch die Evaluierung eine immer größere Rolle, weswegen 1989 in einer internen Reform der Sektion die Abteilung für Kontrolle und Evaluierung gegründet wurde.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Spirik, Interview 1

<sup>17</sup> Hödl 2004: 221

<sup>18</sup> Spirik, Interview 1

### 3. Rahmenbedingungen

In den späten Achtzigern und Neunziger-Jahren veränderten sich im Bereich der EZA einige Dinge, welche in weiterer Folge auch für die Bildung der Schwerpunkte ausschlaggebend waren. Intern wurde wie schon in Kapitel 2.1.1. beschrieben im Zeitraum meiner Forschung die Zuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit Österreichs immer wieder neu zugeteilt, zuletzt von Sektion IV im Bundeskanzleramt zu Sektion VII im Außenministerium.<sup>19</sup> Jedoch nicht nur innerhalb Österreichs, auch in den internationalen Diskussionen der frühen 1990er-Jahre wurde vor allem vom Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Effizienz und Kooperation von Entwicklungsleistungen der Geberländer infrage gestellt.<sup>20</sup> Auch innerhalb der OEZA wurde das System, nach eigenen wirtschaftlichen Interessen zu handeln, hinterfragt, erinnert sich Günther Stachel. Dem zu Hilfe kamen Ereignisse von außen, wie die Konferenz der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), welche den Fokus auf LDCs<sup>21</sup> lenkte, in denen die Armut am größten war und die meiste Hilfe benötigt wurde. Zu diesen zählen viele Inselstaaten oder jene ohne Meereszugang. Bei der DAC-Prüfung wurde offensichtlich, dass Österreich sich zwar in vielen Ländern engagierte, von den ärmsten jedoch kaum welche im Programm waren, weshalb auch von Seiten der OECD ein gewisser Druck entstand.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Hödl 2004: 221

<sup>20</sup> Spirik, Interview 1

<sup>21</sup> Since 1971, the United Nations has recognized "least developed countries" (LDCs) as a category of States that are deemed highly disadvantaged in their development process, for structural, historical and also geographical reasons. (UNCTAD)

<sup>22</sup> Stachel Interview 3

## 4. Regionale Schwerpunktbildung

Entsprechend den Vorgaben von internationalen Organisationen hat sich Österreich seit Beginn der 1990er-Jahre auf ausgewählte Partnerländer konzentriert. Es gibt einerseits Schwerpunkt- und Kooperationsländer, nach dem Ausscheiden Ruandas bestehen diese aus 7 Schwerpunkt- und 13 Kooperationsländern<sup>23</sup> in Zentralamerika, Himalaya/Hindukusch, West-, Ost- und Südlichen Afrika. Daneben gibt es noch die *Österreichische Ostzusammenarbeit*, welche sich vor allem auf Länder des Balkans, besonders Ex-Jugoslawiens, fokussiert. Die Art der Zusammenarbeit und deren Ziele orientieren sich am Partnerland.<sup>24</sup> „Da diese Ziele meist nur mittelfristig erreichbar sind, erstellt die OEZA gemeinsam mit Vertretern des Partnerlandes mehrjährige Arbeitsprogramme für jedes Schwerpunkt- und Kooperationsland.“<sup>25</sup>

Seit 1992 gibt es also acht festgelegte Schwerpunktländer der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Doch wie kam es dazu? Und warum fokussierte man damals genau auf diese Länder?

Vor allem thematisch gab es seit Beginn der Entwicklungsarbeit Österreichs Schwerpunktsetzungen. Zuerst waren die Hauptziele Exportförderung und die Stabilisierung des internationalen wirtschaftlichen und politischen Systems. In Bezug auf die zu „bekämpfenden“ Probleme stand zu Beginn vor allem Hunger und Krankheit im Vordergrund und eine der Strategien für „Entwicklung“ war deren Verbesserung durch Industrialisierung. Es gab also im Laufe der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit immer bestimmte thematische Schwerpunkte, gleichzeitig aber auch regionale.<sup>26</sup>

Die österreichischen Entwicklungshilfeleistungen waren bis zu den Schwerpunktsetzungen auf viele verschiedene Länder aufgeteilt und die vorhandenen Mittel beschränkt, sodass oft die Frage der Effizienzsteigerung mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen aufkam. Schon lange vor den konkreten Debatten um die Bildung von Schwerpunkten wurden Stimmen laut, die österreichische Entwicklungshilfe (damals noch so genannt) müsse sich regional konzentrieren. So schreibt zum Beispiel schon Kurt Rothschild im Monatsbericht des österreichischen Instituts für Wirtschaftsförderung in den 1960ern, dass aufgrund der geringen Mittel, die zur Verfügung stehen - und um effizientere Effekte und Beziehungen zu

---

<sup>23</sup> Stand 2004

<sup>24</sup> Linhart 2004:8

<sup>25</sup> ebd: 8

<sup>26</sup> Hödl 2003: 39-42

erlangen - ein starker regionaler Schwerpunkt erforderlich ist<sup>27</sup>. Als Grundlage für die Auswahl sollten bestimmte Kriterien, wie die politische Lage des Landes, existierende Projekte und Handelsbeziehungen oder ähnliches eine Rolle spielen.<sup>28</sup> Hier wurde vor allem die Wichtigkeit der Schwerpunkte aus finanzieller Sicht, zur Effizienzsteigerung und zum Aufbau von wirtschaftlichen Beziehungen betont. Konkrete Vorstellungen zur Umsetzung dieser Ziele wurden jedoch kaum präsentiert und auch in wie weit der in der Öffentlichkeit vorgestellte Fokus auf Bildung umgesetzt wurde ist schwer zu sagen.<sup>29</sup>

Von vielen Seiten gab es auch gar kein Interesse an Fokussierungen:

Für die technische Hilfe eben deswegen nicht, weil die Anträge [...] von den verschiedensten Seiten gekommen sind, für die bilaterale Finanzhilfe auch nicht, weil die [...] davon abhängig [war] welche österreichische Firmen Kooperationen mit Entwicklungsländern irgendwo in der Welt eingefädelt haben. Und für die multilaterale Schiene war es sowieso nicht relevant, weil dort die eben multilateralen Institutionen gefördert wurden.<sup>30</sup>

Als Ergebnis der Diskussionen wurden Schwerpunktregionen mit mindestens einem Schwerpunktland und einem Koordinationsbüro festgelegt. Es wurden folgende Länder als Schwerpunkte ausgewählt: in Lateinamerika Nicaragua, in Westafrika Burkina Faso und Kap Verde, Ostafrika bzw. große Seenregion Ruanda, Uganda und Äthiopien, Mosambik im südlichen Afrika und weiters Bhutan.<sup>31</sup> Nachdem diese Schwerpunktländer ausgewählt waren wurden wiederum pro Land zwei bis vier thematische Prioritäten festgelegt, welche von Referent\_innen, Koordinator\_innen und Expert\_innen bestimmt wurden.<sup>32</sup>

#### **4.1. Gründe für die Fokussierung auf Schwerpunktländer**

Schon 1964 beschrieb der damalige Außenminister Bruno Kreisky, dass Österreich dort Entwicklungshilfe leisten sollte, wo es schon vorhergehende Beziehungen der Menschen zu Österreich gab, also dem „nahen und mittleren Osten“. Er schloss damit nicht die laufenden Bemühungen in anderen Staaten und Kontinenten aus, betonte aber die Wichtigkeit eines Schwerpunkts.<sup>33</sup>

Auch von anderen Seiten kamen Vorschläge zur Konzentration, blieben damals aber in der Umsetzung eher unbeachtet. So verteilte sich noch in den 1960er-Jahren die österreichische

---

<sup>27</sup> als Vorbild wird hier Frankreich genannt, das aus „traditionellen und politischen“ Gründen die Entwicklungshilfe stark auf die Franc-Länder Afrikas konzentrierte (Rothschild 1964:140).

<sup>28</sup> Rothschild 1964: 140f

<sup>29</sup> Hödl 2003: 40f

<sup>30</sup> Spirik Interview 1

<sup>31</sup> Österreichische Entwicklungszusammenarbeit im BMAA 1995: 4f

<sup>32</sup> Schüssel 1999

<sup>33</sup> Kreisky 1964: 525

Entwicklungshilfe auf über 40 Staaten weltweit.<sup>34</sup> Zu Beginn der 90er-Jahre jedoch wurde die Fokussierung auf einige wenige Länder konkret umgesetzt, vor allem auch aufgrund von internationalem Druck<sup>35</sup>.

Ein solcher Druck ging unter anderem von der OECD aus, nachdem sich nach einer Prüfung Österreichs durch das DAC herausgestellt hatte, dass zwar der Armutsdiskurs im Dreijahresprogramm enthalten war, jedoch kaum in den ärmsten der armen Ländern gearbeitet wurde. Projekte zu dieser Zeit gab es hauptsächlich im Bereich der Exportförderung in Ländern wie zum Beispiel Marokko, Nigeria oder Indonesien.<sup>36</sup>

Auch Georg Lennkh erzählte im Interview, dass er davon überzeugt gewesen war, man müsse fokussieren. Ein Grund dafür war, dass Entwicklungszusammenarbeit damals der Zweck zugeschrieben wurde, dass man über einen Dialog mit den Regierungen der Empfängerländer Einfluss auf politische Entwicklungen nehmen könnte. „Und das, so nach unserer Rechnung, ist, wenn man eine gewisse kritische Masse erreicht hat. Kritische Masse war für uns damals ungefähr mindestens 5% der gesamten Hilfe, die ein Land bekommt.“<sup>37</sup> Man müsse sich also auf einige Länder konzentrieren, um bessere Chancen zu haben, diese kritische Masse zu erreichen. Im Endeffekt war dies jedoch einzig in Bhutan möglich; weder in Uganda noch zum Beispiel in Äthiopien<sup>38</sup> wurde dieser Prozentsatz erreicht. Rückblickend sieht Lennkh dies jedoch auch nicht mehr als Kriterium.<sup>39</sup>

## 4.2. Kriterien & Praxis der Fokusbildung

Zu Beginn der Forschung schien für mich die Frage nach den Gründen für die Schwerpunktsetzung auf bestimmte Länder am interessantesten. Grundsätzlich kann man sich die Schwerpunktbildung nicht als eine aus dem Nichts kommende Entscheidung für ein paar Länder vorstellen, sondern man muss beachten, welche Strukturen, Geschichte und vorhergehende Beziehungen bereits hinter der Kooperation mit jenen stehen.

In der Diskussion um die Bildung von Schwerpunkten gab es verschiedene Argumente.

Sowohl politische, historische als auch personelle Faktoren spielten hier eine große Rolle. Oft

---

<sup>34</sup> Hödl 2003: 42

<sup>35</sup> Lennkh Interview 4

<sup>36</sup> Stachel Interview 3

<sup>37</sup> Lennkh Interview 4

<sup>38</sup> „Die Äthiopier haben dann ja auch kalt lächelnd uns dann hier die Botschaft zugesperrt, weil sie gesagt haben „da kommt zu wenig von euch, das ist uninteressant.““ (ebd.)

<sup>39</sup> ebd.

ist nicht klar trennbar oder nachvollziehbar, welche dieser Faktoren zur Herausbildung von Schwerpunktländern führten.

Bevor die österreichische EZA sich auf regionale Schwerpunkte festlegte, wurden hauptsächlich die Ansuchen von Projekt-Antragsteller\_innen bedient und infolge dessen in den von ihnen gewählten Ländern gearbeitet. In den 1980er Jahren, als die verstaatlichte Industrie und die Entwicklungshilfe noch zum gleichen Ressort resultierten, versuchte man außerdem die österreichischen Wirtschaftsinteressen in Projekte einfließen zu lassen. Als Beispiel nennt Günther Stachel hier Marokko, wo es bestimmte Interessen zur Markterschließung gab, und man darum die Erfahrungen der Entwicklungshilfeorganisationen, welche dort tätig waren, nützte um eine integrierte Planung zu entwickeln. Das bedeutet, es wurde um das Industrieprojekt ein Raumentwicklungskonzept erstellt. Es ist also erkennbar, dass Projekte und Kooperationen, und in weiterer Folge oft Schwerpunkte, auch aus einer Überlagerung von Interessenssphären heraus entstanden sind.<sup>40</sup>

1982 veranstaltete dann der damalige Staatssekretär Nußbaumer nach Übernahme seiner Funktion im Bundeskanzleramt eine Presse-Enquete der Betriebsräte der Verstaatlichten Industrie (VI) in Velm. Diese Konferenz bildet einen wichtigen Ausgangspunkt der allgemeinen Einschätzung der Entwicklungshilfesituation von Seiten verschiedener Akteure.<sup>41</sup>

Auch in einem mittelfristigen Arbeitsprogramm der Sektion VII von 1989 lässt sich erkennen, dass die Sektion sich damals schon konkret mit den ersten Ansätzen für Länderprogramme auseinandersetzte. Auch wenn es noch keine Länderschwerpunkte gab, hebt sich in den Papieren schon das südliche Afrika ab.<sup>42</sup> Jedoch erst ab circa 1990 stand das Thema, regionale Schwerpunkte zu setzen, im Mittelpunkt von Debatten. Druck auf den Bedarf nach regionalen Schwerpunktsetzungen kam, wie schon beschrieben, vor allem von Seiten des DAC. Alle ein bis zwei Jahre prüft dieses die Leistungen der einzelnen Mitgliedsländer im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, nachdem davor vom Land ein Memorandum zum Status Quo erstellt wurde.<sup>43</sup> Die OECD forderte also von Österreich, die verstreuten Projekte zu konzentrieren<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Stachel Interview 3

<sup>41</sup> Spirik, Interview 1

<sup>42</sup> Sektion VII 1989; Spirik Interview 1

<sup>43</sup> Spirik Interview 1

<sup>44</sup> Lennkh Interview 4

Ein Gedanke dabei, die Kräfte und Mittel auf einige wenige Länder zu konzentrieren, war, dass man bei einer engen Kooperation meist auch Einfluss auf die jeweilige Regierung nehmen und über politische Entwicklungen einen Dialog führen könne. Dies war aber in der Realität jedoch oft nicht der Fall.<sup>45</sup>

Bei einer Bundesratssitzung 1992 äußert Staatssekretär Dr. Peter Jankowitsch auch die Forderung, bei der Auswahl der Schwerpunktländer für bilaterale technische Hilfe Kriterien wie Rüstungsausgaben, Menschenrechtsverletzungen und Demokratie mit einzubeziehen:

Regierungen in der Dritten Welt, die sich demokratischen Entwicklungen entgegenstellen, die Menschenrechte grob mißachten oder einen unverhältnismäßig hohen Anteil ihres Budgets für Militär- und Sicherheitsapparate verwenden, können nicht damit rechnen, Partner für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit zu sein.<sup>46</sup>

Schwerpunktländer wurden vor allem diejenigen, in denen schon im Vorfeld österreichische Organisationen oder auch einzelne Personen tätig gewesen waren und schon gewachsene Interessen bestanden<sup>47</sup>. Ein weiteres Kriterium für die Auswahl war die Kategorie der am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs), welche auch im internationalen Diskurs als vorrangig galten, um die weltweite Armut zu mindern. Darum einigte man sich darauf, ausschließlich LDCs als Schwerpunktländer aufzunehmen. Länder, welche diese beiden Kriterien erfüllt haben wurden zum Zentrum für österreichische Entwicklungsbestrebungen. Während den darauffolgenden Diskussionen über die Setzung der Schwerpunkte gab es nicht immer nur einhellige Meinungen. So kam zum Beispiel Protest von Personen und Organisationen, welche in anderen Ländern als den gewählten Schwerpunktländern tätig waren (s. auch Kapitel 7).<sup>48</sup>

Im Folgenden werden die ursprünglichen Schwerpunktsetzungen und die spezifischen Hintergründe, Kriterien und Praxis für diese nach Regionen unterteilt dargestellt.

#### **4.2.1. Zentralamerika**

In der Schwerpunktregion Zentralamerika fokussierte man auf Nicaragua als Schwerpunktland. Daneben waren auch Guatemala, Costa Rica und El Salvador Partnerländer der OEZA. Das war auf die 1980er Jahre zurückzuführen, als man sich in Nicaragua auch politisch engagiert hatte; seit 1992 zählt das Land offiziell zu den

---

<sup>45</sup>Lennkh Interview 4

<sup>46</sup> Stenographisches Protokoll 06.02.1992: 69

<sup>47</sup> Lennkh Interview 4; Spirik Interview 1

<sup>48</sup> Spirik Interview 1



Schwerpunktländern.<sup>49</sup> Betreffend Nicaragua ist es wichtig, die Zusammenarbeit Österreichs vor dem Hintergrund der Solidaritätsbewegung<sup>50</sup> und Städtepartnerschaften zu sehen<sup>51</sup>.

#### 4.2.2. Westafrika

In Westafrika wurden Kap Verde und Burkina Faso als zentrale Empfängerländer ausgewählt. Günther Stachel erzählt von einer Konferenz in Den Haag nach den Länderprüfungen der OECD, bei der er persönlich Vorschläge zu den Fokussierungen eingebracht hatte. Bei dieser Konferenz hätte sich Kap Verde sehr glaubwürdig präsentiert und sei „irrsinnig zackig aufgetreten“<sup>52</sup>. Das Land zeigte Österreich somit, dass es eine gute Planung hatte und auch von der Größenordnung her einen geeigneten Partner für Österreich darstellte. Dies sieht der ehemalige stellvertretende Sektionschef als Hauptgrund für die Auswahl Kap Verdes als Schwerpunktland, während es in Burkina Faso ein schon bestehendes Schulprojekt gab, was die Verbindung zu diesem Land erklärt. Auch die Zuordnung von Burkina Faso zu den LDC war ausschlaggebend dafür, dass es 1993 zum Schwerpunktland der OEZA wurde.<sup>53</sup> Senegal war im Gegensatz zu Kap Verde und Burkina Faso zwar kein Schwerpunktland, jedoch ein Partnerland der OEZA. Schon in den 1980er Jahren konnte man hier eine Vielzahl an Beziehungen erkennen, auch die erste Botschaft Österreichs im frankophonen Afrika wurde in Dakar<sup>54</sup> eröffnet.

Des Weiteren pflegte Bruno Kreisky eine gute Beziehung zum senegalesischen Präsidenten Léopold Sédar Senghor; es gab also eine bestehende Tradition zwischen den beiden Ländern und auch mehrere NGOs<sup>55</sup> waren in Senegal tätig.<sup>56</sup>

#### 4.2.3. Ostafrika

Die meisten Schwerpunkte setzte die OEZA in Ostafrika, wo Äthiopien, Uganda und Ruanda festgelegt wurden, während Kenia, Burundi und Tansania als Partnerländer beibehalten

---

<sup>49</sup> Stachel Interview 3; Humer 2013: 73

<sup>50</sup> „Ausschlaggebende Ereignisse für die Zunahme des weltweiten Interesses an Nicaragua waren die Ermordung von Pedro Chamorro und die sandinistische Besetzung des Nationalpalastes im Jahr 1978 in Managua. In vielen Ländern Europas wurden Komitees gegründet, die ihre Solidarität mit den SandinistInnen in Nicaragua erklärten.“ (Humer 2013: 73)

<sup>51</sup> ebd. 73

<sup>52</sup> Stachel Interview 3

<sup>53</sup> ebd.

<sup>54</sup> Hauptstadt von Senegal. Die Botschaft wurde 1964 vom späteren Außenminister Dr. Peter Jankowitsch eröffnet. (Österreichische Botschaft Dakar)

<sup>55</sup> zum Beispiel das Institut für Internationale Zusammenarbeit (IIZ) oder die Caritas waren dort immer wieder tätig (Stachel Interview 3)

<sup>56</sup> ebd.

wurden. Äthiopien war überhaupt das erste Land Subsahara-Afrikas mit dem Österreich diplomatische Beziehungen pflegte (seit 1902).

Zum Schwerpunkt Ostafrika s. Näheres in Kapitel 6.

#### 4.2.4. Südliches Afrika

Im Süden Afrikas wurde Mosambik Schwerpunktland der OEZA, Kooperationsländer waren Simbabwe, Namibia und die Republik Südafrika.

Auch im Süden Afrikas bildeten sich in den 1980er-Jahren verstärkt Beziehungen heraus., So unterstützte Österreich den *African National Congress (ANC)* mit Stipendien, sowie die Flüchtlingslager für ANC-Mitglieder im Exil in Tansania. Es gab also bereits wichtige politische Verbindungen zur südafrikanischen Opposition. Außerdem begründete sich die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) als eigene Region: Österreich war interessiert, an regionale Projekten mit integrativem Ansatz um anzuknüpfen und mit den Betreibern zusammenzuarbeiten.<sup>57</sup> All diese gewachsenen Beziehungen führten im Zuge der Schwerpunktsetzungen dazu, dass die schon bestehenden Partnerländer weiter im Fokus der OEZA blieben und andere Länder, mit denen es keine längere oder engere Zusammenarbeit gab, aus der Kooperation ausschieden. Ein weiterer Grund in Mosambik einen Schwerpunkt zu setzen, war das Ende des Bürgerkrieges im Land 1992, weswegen großer Bedarf an Hilfe bestand.

#### 4.2.5. Himalaya/Hindukusch

Bhutan wurde Schwerpunktland Österreichs in der Himalaya-Region, mit Nepal und Pakistan als Partnerländer. 1986 wurde von Bhutan angefragt, ob Österreich Interesse an einer Kooperation habe und in den folgenden Jahren wurde es eines der wichtigsten Länder der OEZA, in das insgesamt über die Jahre hinweg addiert die meisten Gelder flossen. In der Region ist eine regionale Organisation namens ICIMOD (*International Center for Mountain Development*) tätig, deren Schwerpunkt auf Energie, Umwelt- und Ressourcenschutz liegt und mit der es einen regen Austausch und gemeinsames Arbeiten von Wissenschaftler\_innen Österreichs und der beteiligten Länder gab und gibt.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Stachel Interview 3

<sup>58</sup> ebd.

#### 4.2.6. Entscheidungsträger bei der Auswahl der Länder

Ein wichtiger Aspekt der vorliegenden Arbeit ist jener der Akteure, welche bei den Schwerpunktsetzungen Anfang der 1990er-Jahre mitgewirkt haben. Die Entscheidung, welche Länder zu Schwerpunkten wurden, trug grundsätzlich die zuständige Sektion in Zusammenarbeit mit anderen Einheiten des Außenministeriums. Zur Besprechung dieser Prioritätensetzung gab es einige interne Sektionsseminare.<sup>59</sup>

Georg Lennkh erzählt aus seiner Amtszeit, dass damals zehn Länder zur Auswahl für regionale Schwerpunkte standen. Diese waren die später gewählten acht (s. Kap. 3.3.), sowie Senegal und Nepal. Laut dem Interviewpartner spielte bei der Entscheidung gegen Senegal und Nepal das Thema der *good governance* eine wichtige Rolle. Beide Länder galten als sehr korrupt, was die Zusammenarbeit schwierig machte und Finanzierungen ineffizient, weswegen man dort keine Fokussierung anstrebte. Auch im Falle von Äthiopien gab es keine sofortige Entscheidung für oder gegen eine Schwerpunktsetzung. Der Vorschlag als „Kandidat“ kam damals vom Außenministerium, da dort ein Botschafter tätig war, welcher sich sehr für Äthiopien engagierte. Weder von Seiten der Sektion noch der NGOs gab es bestehende Verbindungen zu und Erfahrungen in dem Land; auf Druck des Außenamts wurde der Vorschlag jedoch akzeptiert und Äthiopien als Schwerpunktland aufgenommen. Natürlich wurde auch in Entscheidungen wie diesen in Betracht gezogen, ob das Land die anderen Kriterien erfüllte, was bei Äthiopien als Land mit extremer Armut auch der Fall war.<sup>60</sup> In diesem Rahmen wurden schlussendlich die damaligen acht Schwerpunktländer festgelegt.

Man kann also durchaus sehen, dass bei vielen Diskussionen um die Fokussierung der personelle Faktor eine wichtige Rolle spielte. Dies konnte man auch beobachten, als Minister Alois Mock einen neuen Sektionsleiter ernannte, welcher wie alle anderen Mitarbeiter\_innen persönliche Vorlieben hatte und in seinem Beziehungsnetz stark verankert war.<sup>61</sup> Schwerpunktsetzung war also eine Mischung aus einer kontinuierlichen Konzentration in bestimmten Regionen und diplomatischen Beschlüssen. Man versuchte, die Beziehungen, welche mit den vielen Partnerländern über die Jahre hinweg aufgebaut worden waren, in Einklang zu bringen. Dabei musste man aber auch einige Länder fallen lassen, was meist schwer war, da sich viele Menschen engagiert und dort Projekte hatten.

---

<sup>59</sup> Spirik Interview 1

<sup>60</sup> Lennkh Interview 4

<sup>61</sup> ebd.

„Wenn einer dort eine Gemeinde oder eine Firma oder was gebaut gehabt hat dort, und über die Jahrzehnte und dann soll man aufhören, das ist ein bisschen schwer. Das war alles immer mühsam. Deswegen ist es sehr langsam gegangen.“<sup>62</sup>

### 4.3. Unterschied zum vorherigen Status bzw. Kooperationsländern

Ein wichtiger „Vorteil“ der Schwerpunktsetzung lag in den zur Verfügung gestellten Ressourcen (s. Kap. 5.1.).

Wegen der Proteste von Projektträger\_innen, die in Ländern tätig waren, die nicht als Schwerpunkte ausgewählt wurden, und um den Bruch mit existierenden Projekten nicht zu drastisch ausfallen zu lassen, wurden zusätzlich zu den Schwerpunktländern noch Staaten aus der jeweiligen Region unterstützt.<sup>63</sup> Nach der Bestimmung Nicaraguas als Schwerpunktland Lateinamerikas zum Beispiel kamen Guatemala und Costa Rica als Kooperationsländer dazu. (vgl. Lennkh Interview 4) Ein anderes Beispiel wäre in Westafrika Senegal, mit dem trotz des Schwerpunkts auf Burkina Faso und Kap Verde, weiterhin eine Kooperation bestand und wo viele Projekte gefördert wurden.

Im Gegensatz zu den langfristigen Beziehungen zu den Schwerpunktländern gab es bei den Kooperationsländern im Laufe der Zeit häufiger Fluktuationen und Verschiebungen. Der Vorteil dieses Ansatzes (Schwerpunkt- plus Kooperationsländer) war, dass die Hilfe innerhalb dieser Regionen relativ flexibel nach momentanem Bedarf gestaltet werden konnte. So bekam zum Beispiel Senegal zeitweise in Realität mehr EZA-Mittel als Burkina Faso, welches eigentlich Schwerpunktland war. Dies war neben dem Bedarf auch auf den Druck von NGOs zurückzuführen.<sup>64</sup>

Was Schwerpunktländer von anderen Ländern unterscheidet, ist die Existenz von Koordinationsbüros und die regelmäßigen Konsultationen, in denen mehrjährige Rahmenbedingungen festgelegt wurden und werden.<sup>65</sup> Die Bildung der Schwerpunktländer war also auf jeden Fall wichtig, um mit den einzelnen Ländern Programme auszuarbeiten.

---

<sup>62</sup> Lennkh Interview 4

<sup>63</sup> Lennkh Interview 4; Spirik Interview 1

<sup>64</sup> Lennkh Interview 4

<sup>65</sup> Stachel Interview 3

## 5. Institutionelle Herausforderungen

Die Konzentration auf einige wenige Länder brachte institutionelle Änderungen in den Ämtern mit sich. Die Fokussierung auf bestimmte Länder forderte eine andere Umsetzung und einen neuen administrativen Zugang, weswegen die Koordinationsbüros (KoBüs) in den Schwerpunktregionen eingerichtet wurden. Über diese erfolgt auch die Abstimmung mit anderen Geberländern und dem Empfängerland selbst (Konferenzen, Kooperationssystem etc., siehe Kapitel 5.2.1.).

Auch die Restrukturierung der Allokation der verfügbaren Finanzen musste abgewickelt werden. Grundsätzlich wird das Budget für die EZA im Bundesvoranschlag bestimmt und vom Parlament beschlossen, wobei wie schon erwähnt für die Schwerpunktländer ein weit größerer Anteil festgelegt wird als für die Kooperationsländer.<sup>66</sup>

Jedoch allein schon die Debatte um Schwerpunktsetzungen brachte Herausforderungen mit sich. Es wurden regelmäßig Koordinationsbüro-Tagungen veranstaltet und das Netz der Büros weitete sich rasch aus. Bei diesen Tagungen wurden die Landes-Dreijahresprogramme, Sektor-Schwerpunkte und eine Reihe von technischen Umsetzungen besprochen.<sup>67</sup> Eine weitere Schwierigkeit bei der Planung der Schwerpunktprogramme war die notwendige langfristige Finanzierung der Projekte, was natürlich ein Ziel der Fokusbildung war. Denn im österreichischen Bundesbudget gibt es immer nur Jahresbudgets. Projektverträge liefen aber sinnvollerweise oft über einen längeren Zeitraum, so blieb auch der Handlungsspielraum für neue Projekte stets eingeschränkt.<sup>68</sup>

### 5.1. Finanzierung

Zum Punkt Planung und Finanzierung kann man einer Regierungsvorlage zum EZA-Gesetz 2001 entnehmen, dass grundsätzlich zur langfristigen Planung vom Außenminister gemeinsam mit dem Finanzminister ein Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik erstellt werden muss, welches nach Anhörung des Beirates jedes Jahr der Bundesregierung präsentiert und dem Nationalrat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird<sup>69</sup>.

Diese Dreijahresprogramme gibt es seit 1975. „Das Programm hat alle öffentlichen Entwicklungsleistungen des Bundes [...], die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit

---

<sup>66</sup> Schüssel 1999

<sup>67</sup> Spirik Interview 1; Dokumente KoBü-Tagung 1995

<sup>68</sup> Spirik Interview 1

<sup>69</sup> Regierungsvorlage 19.07.2001: 4

sowie die dafür jeweils erforderliche Finanzierung anzuführen.“<sup>70</sup> Die Mittel der OEZA sind im Budgetvoranschlag des BMeiA festgelegt<sup>71</sup>. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit setzt sich einerseits aus Zuschüssen, und andererseits aus Krediten zusammen, welche zu vergünstigten Bedingungen an die ärmeren Länder vergeben werden<sup>72</sup>. Der Teil des BMeiA-Budgets, welcher für Projekte und Programme der Austrian Development Agency (ADA) zur Verfügung steht, wird auch OEZA genannt. Diesen Anteil kann die Sektion entwicklungspolitisch gestalten und die ADA setzt einen großer Teil dieser bilateralen EZA direkt in den Schwerpunktländern und -gebieten ein.<sup>73</sup>

Im Jahr 1990 umfasste die bilaterale Entwicklungshilfe 3.404 Milliarden Schilling, während die multilaterale etwas mehr als eine Milliarde Schilling betrug. Einem weiteren Protokoll einer Parlamentssitzung lässt sich entnehmen (es spricht der Abgeordnete Mag. Schreiner), dass lediglich in Asien (Nepal und Bhutan) und Südamerika (Costa Rica und Nicaragua) die technische Hilfe<sup>74</sup> konzentriert wurde, in Afrika wurde eine Art Gießkannenprinzip betrieben.<sup>75</sup> 1993 betrug der Anteil der bilateralen technischen Hilfe am Gesamtbudget der ODA 16% (1.020,2 Millionen Schilling)<sup>76</sup>.

<b>Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 1994 bis 1999 in Mio S</b>						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>6.117,56</b>	<b>5.643,30</b>	<b>4.359,90</b>	<b>3.734,78</b>	<b>3.608,00</b>	<b>4.441,10</b>
Zuschüsse	4.044,51	3.799,95	3.732,99	3.085,80	3.388,77	3.852,98
Kredite	2.073,05	1.843,35	626,91	648,98	219,23	588,12
<b>Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>1.365,33</b>	<b>2.087,65</b>	<b>1.532,73</b>	<b>2.695,34</b>	<b>2.032,15</b>	<b>2.361,04</b>
<b>ODA gesamt</b>	<b>7.482,89</b>	<b>7.730,95</b>	<b>5.892,63</b>	<b>6.430,12</b>	<b>5.640,15</b>	<b>6.802,15</b>
<b>BNP (in Mrd S zu Marktpreisen, laufend)</b>	<b>2.255,39</b>	<b>2.345,09</b>	<b>2.416,00</b>	<b>2.516,90</b>	<b>2.620,20</b>	<b>2.616,21</b>
<b>Leistungen in % des BNP</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>	<b>0,24</b>	<b>0,26</b>	<b>0,22</b>	<b>0,26</b>

Abb. 1<sup>77</sup>

<sup>70</sup> Regierungsvorlage 19.07.2001: 4

<sup>71</sup> ÖFSE 2012: 83

<sup>72</sup> Humer 2013: 32

<sup>73</sup> ÖFSE 2012: 83; Humer 2013: 32

<sup>74</sup> „Unter „Technischer Hilfe“ versteht man die Bereitstellung von Mitteln mit dem Hauptziel, das intellektuelle Kapital in einem Partnerland zu stärken, also den Stand an Wissen, Fertigkeiten und Fachkenntnissen oder die produktive Kompetenz der Bevölkerung des Partnerlandes zu verbessern.“(ÖFSE 2000: 14)

<sup>75</sup> Stenographisches Protokoll 14./15.10.1992: 143

<sup>76</sup> Anfrage 903/J 31.03.1995: 1,

<sup>77</sup> ÖFSE 2000: 7

Über die Verteilung der Mittel wurde auch nach der Setzung von Schwerpunkten viel diskutiert, wie man zum Beispiel einem Stenographischen Protokoll aus dem Jahr 1995 entnehmen kann:

Österreich hat sich sehr bemüht, durch die Hervorhebung von Schwerpunktländern die Entwicklungshilfe etwas besser zu strukturieren. Österreich hat fünf Schwerpunktregionen und acht Schwerpunktländer mit weiteren zehn Kooperationsländern fixiert. Aber [...] Österreich gibt an 50 Länder Entwicklungshilfe. [...] Wie mit [...] rund 680 Millionen Schilling in 50 Ländern Entwicklungshilfe geleistet werden kann, wage ich [...] in Zweifel zu ziehen.<sup>78</sup>

In diesem Fall wird gefordert, die Zusammenarbeit mit allen Ländern außerhalb des Fokusbereichs zu beenden, auch wenn dies nicht leicht fallen würde. Weiters plädiert der Abgeordnete für mehr finanzielle Selbstständigkeit der NGOs in Projekten außerhalb der Schwerpunktländer.<sup>79</sup> Auf so eine „radikale“ Art und Weise wurden die Mittel jedoch nie verlagert, einem stenographischen Protokoll einer Nationalrats Sitzung in 2000 lässt sich entnehmen, dass den acht Fokusländer zusammen etwa 40% des Entwicklungshilfebudgets zukamen, im Vergleich dazu erhielten die 13 Kooperationsländer insgesamt nur 25%. Der übrige Teil der Finanzierung richtete sich auf den sogenannten Streubereich<sup>80</sup> der ÖEZA.<sup>81</sup> Diese Aufteilung war über die Jahre natürlich nicht immer gleich, sondern es gab Fluktuationen der Mittel und deren Einsatzbereiche. Man versuchte, grundsätzliche regionale Budgets zu planen; diese veränderten sich aber auch, wenn zum Beispiel in einem Land in einer bestimmten Periode mehr Mittel gebraucht wurden um etwas zu erreichen, als in einem anderen<sup>82</sup>.

Auch Günther Stachel spricht im Interview über die Finanzierung während der 1990er-Jahre. Nach der Rio-Konferenz 1992 sagte Österreich 200 Millionen Schilling an zusätzlichem Budget zu, welches weltweit verwendet werden sollte, ohne wie normalerweise Mittel von den Schwerpunkten abzuziehen. Ansonsten war es meist so, dass neue Engagements und Projekte auf Kosten alter gingen.<sup>83</sup>

Auch für die NGOs brachte die Fokussierung Konsequenzen mit sich, denn viele Projekte wurden nur mehr kofinanziert oder gänzlich gekürzt, wenn sie außerhalb der Schwerpunkte lagen, was den Handlungsspielraum der NGOs einschränkte.

---

<sup>78</sup> Stenographisches Protokoll 22./23.06.1995: 229 (es spricht Abgeordneter Mag. John Gudenus)

<sup>79</sup> ebd.: 229

<sup>80</sup> Unter dem Streubereich versteht man Projekte außerhalb der festgelegten Schwerpunkte der OEZA, meist kleinere Projekte. Deren Prüfung ist aufgrund fehlender Kenntnisse vor Ort komplizierter, weswegen oft Informationsnetze Dritter für das Einholen von Gutachten genutzt werden. (Stachel Interview 3)

<sup>81</sup> Stenographisches Protokoll 30.11.2000: 125

<sup>82</sup> Stachel Interview 3

<sup>83</sup> ebd.

Auch Firmen wurden neben NGOs als Durchführungsorganisationen genutzt und das System der Grundfinanzierung wich Werkverträgen. Das führte dazu, dass NGOs langsam zu Auftragnehmern wurden und sich immer weniger von privaten Firmen unterschieden, sodass sie neben ihrer Professionalität auch ihren Mehrwert als NGO hervorheben mussten.<sup>84</sup>

## 5.2. Kooperation vor Ort

Bis zur Bildung der Schwerpunkte und der Einrichtung von Koordinationsbüros gab es keine Präsenz der Verwaltung vor Ort in den Ländern. Dort befanden sich zwar die geförderten Projektträger\_innen, Mitarbeiter\_innen der Verwaltung der österreichischen EZA kamen aber nur zu Besuch und Begutachtung der Projekte in die Empfängerländer. Infolge der Festlegung von Schwerpunktländern und -regionen ab 1992 wurde im Zuge der effizienteren und nachhaltigen Beziehungen zu diesen Koordinationsbüros eingerichtet, welche im Zuge der verstärkten Dezentralisierung der EZA-Verwaltung die Koordinierung der öffentlichen EZA übernahmen. Dafür wurden Koordinator\_innen ernannt und so der Plan der OEZA, die Zusammenarbeit mit den Ländern zu intensivieren, sichtbar zu verstärken und institutionell zu verankern, umgesetzt.<sup>85</sup>

### 5.2.1. Koordinationsbüros

Zu Beginn der Koordinationsbüros wurden Projektträger\_innen mit deren Administration betraut. Man kann dies auch als parallele privatrechtliche Struktur zu den Botschaften des Außenministeriums sehen, welches jedoch in vielen der betroffenen Ländern gar nicht vertreten war.<sup>86</sup> Ab den späten 1980er- und verstärkt zu Beginn der 1990er-Jahre wurden die ersten Koordinationsbüros in den Empfängerländern eingerichtet, um vor Ort die steigenden österreichischen Aktivitäten, Projekte und Akteure effizienter zu koordinieren.<sup>87</sup> Die Koordinationsbüros waren wichtig, um in den Partnerländern den Dialog mit den vor Ort Zuständigen zu führen und erhalten.

„Der Großteil der Arbeit bestand ganz einfach darin, sich immer wieder abzustimmen in diesem Diskurs mit der Partnerregierung [...], zu schauen, dass gemeinsame Planung möglich wird, dass man sich die Arbeit aufteilt. Ist ja auch eine Forderung der EU in ihrer neuen Entwicklungspolitik, division of labour, joint programming und solche Dinge.“<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Obrovsky 2006.: 254f

<sup>85</sup> eza.at

<sup>86</sup> Spirik Interview 1

<sup>87</sup> Spirik Interview 1; Schüssel 1999

<sup>88</sup> Mair Interview 2



Mit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Jänner 1995 wurde auch die Koordination innerhalb der EU-Gruppe sehr wichtig.<sup>89</sup> Hauptaufgabe der Büros war und ist es, die österreichischen Projekte vor Ort bei der Umsetzung zu begleiten und/oder zu beaufsichtigen, vor allem diejenigen, die komplett aus Budgetmitteln finanziert wurden. So sollte der fachgerechte und ordnungsgemäße Einsatz der Gelder erreicht werden.<sup>90</sup> Ein weiterer Aufgabenbereich besteht darin, dafür zu sorgen, dass die Dreijahresprogramme der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und die betreffenden Landes- und Sektorprogramme umgesetzt werden. Auch als fachliche Ratgeber sollten die Mitarbeiter\_innen der Koordinationsbüros den NGOs behilflich sein. Finanziert wurden diese Büros anfänglich über österreichische Durchführungsorganisationen<sup>91,92</sup> Die KoBüs waren für die EZA-Kooperation mit anderen Gebern und den Partnerländern selbst ein wichtiger Schritt. (vgl. Schüssel 1999) Auch politische Berichte werden regelmäßig von den Leiter\_innen der Koordinationsbüros verfasst. (vgl. Lennkh Interview 4)

In einem Schreiben des BMAA an Austroprojekt mit dem Betreff der Dezentralisierung der administrativen Vorgänge aus dem Jahr 1995 schreibt Günther Stachel, die Regionalbüros würden in das Projektgenehmigungsverfahren und in die Projektbegleitung stärker eingebunden werden. Dies war Resultat der nach geografischen Gesichtspunkten neu strukturierten Sektion VII. Das bedeutet, Projektanträge und Kommunikation während dem Projekt sollten direkt im Regionalbüro gestellt und bearbeitet werden, das beinhaltet Zwischen- und Endberichte, Abrechnungen, Verlängerungsanträge, Evaluierungen usw. Lediglich die rechnerische Überprüfung der Abrechnungen bleibt in den Händen des Referats VII.6a. An diesem Beispiel lässt sich gut die Zusammenarbeit Projektträger mit den Regionalbüros und der österreichischen Sektion darstellen. Austroprojekt ist hier also zuständig für die Durchführung und das Monitoring des Projekts und der Partnerorganisationen, das Regionalbüro übernimmt die aufgezählten Verwaltungsschritte und stellt sicher, dass die Projekte der Programmatik des BMAA folgen.

---

<sup>89</sup> Mair Interview 2

<sup>90</sup> Spirik Interview 1; Schüssel 1999

<sup>91</sup> Stand 1999 beliefen sich Kosten der Koordinationsbüros, sowie Expertenentsendungen und Beratungsleistungen jährlich auf circa 55-60 Millionen Schilling. (Schüssel 1999)

<sup>92</sup> Spirik Interview 1

Dies waren wichtige Schritte, um die Verwaltungsabläufe einfacher zu gestalten und Entscheidungen direkt vor Ort treffen zu können und so die Qualität der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.<sup>93</sup>

### 5.2.2. Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen

Im Laufe der 1990er Jahre verstärkte sich auch international die Debatte, man müsse den Regierungen der Empfängerländer mehr Eigenständigkeit zugestehen und sie in die Gestaltung der Projekte mehr einbeziehen, anstatt sich nur mit NGOs zu besprechen. Es wurden also Projekt- und Rahmenverträge direkt mit dem Staat abgehandelt, später auch die Finanzierung der Projekte und Budgethilfen von Regierungsprogrammen.<sup>94</sup> Auch der Dialog mit Regierungen vor Ort war Aufgabe der KoBüs. Die Präsenz wird von vielen Ländern sehr geschätzt, da sie das verlässliche und langfristige Interesse Österreichs vor Augen führt, auch wenn Österreich (gemessen an finanziellen Mitteln) meistens zu den kleinen Gebern zählt.

### 5.2.3. Kooperation mit NGOs und anderen Geberländern

1995, mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) änderte sich auch im Bereich der EZA etwas, denn von da an war die Koordination mit anderen Geberländern in den Schwerpunktländern aktiver, zum Beispiel durch Treffen der KoBü-Leiter\_innen und den Regierungen.<sup>95</sup>

Österreich hat sich schon während der Schwerpunktsetzungen andere Länder als Vorbild genommen und sich an deren Fokussierungen „angehängt“, meist jedoch in einer anderen Größenordnung<sup>96</sup> was die Unterstützungen betrifft<sup>97</sup>. So spielte zum Beispiel die Kommunikation mit dem Schweizer Department für Entwicklungszusammenarbeit (heute DEZA – *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit*) eine Rolle<sup>98</sup>. Die Schweiz hatte bereits in den 1970er-Jahren ein System von Schwerpunktländern und sogar ein Gesetz (Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 1976) verabschiedet,

---

<sup>93</sup> BMAA (G. Stachel) Schreiben an Austroprojekt, Betreff Dezentralisierung (1995): 1f

<sup>94</sup> Spirik Interview 1

<sup>95</sup> ebd.

<sup>96</sup> im Vergleich zur Schweiz nennt G. Stachel hier ca. eine Größenordnung eins zu fünf bis zehn, mit Ausnahmen Tansania und Bhutan, wo es in etwa dieselbe Ebene war. (Stachel Interview 3)

<sup>97</sup> ebd.

<sup>98</sup> Spirik Interview 1

an dem man sich ein Beispiel nehmen konnte<sup>99</sup>. Auch die fachlichen Beziehungen zum Nachbarstaat waren sehr gut und das administrative System der Schweiz galt als Vorbild. Außerdem könne man in der Schweiz EZA als Teil der Gesellschaft wahrnehmen, als eine Verbindung von Wissenschaft, weltanschaulichem Engagement, operativer Umsetzung, Kirche und Diplomatie.<sup>100</sup>

Aber nicht nur die Schweiz, auch andere Länder hatten sich auf Schwerpunkte festgelegt<sup>101</sup>. Wenn man den internationalen Rahmen der Fokussierungen betrachtet, kann man erkennen, dass die Schwerpunktländer Österreichs allgemein „beliebt“ waren. Im Interview mit Georg Lennkh wird dieser Punkt am Beispiel von Uganda erläutert, in dem sich 15-20 EU-Länder niedergelassen haben und man sich daher sogar teilweise im Weg stand, das Erfolgserlebnis jedoch ein zufriedenstellendes war.<sup>102</sup>

Grundsätzlich wurde aber nicht eine Nachahmung, sondern Komplementarität der Geberländer angestrebt und über Konsultationsmechanismen der LDCs, über zum Beispiel das UNDP oder der Weltbank bei jährlichen Treffen, aufeinander abgestimmt<sup>103</sup>.

Eine wichtige Rolle für die institutionelle Verankerung vor Ort spielten immer Nichtregierungsorganisationen. Man schaute, wo es regional tätige Organisationen gab, die ähnliche Ansätze wie die OEZA verfolgten und mit denen man sich austauschen konnte, um gemeinsame Forschung und Projekte durchzuführen.<sup>104</sup> NGOs waren grundsätzlich immer wichtig für die Zusammenarbeit in den Ländern, als finanzielle, Know-how- und Kooperationsquellen von Projekten. Manchmal kam es dennoch zu Streitigkeiten, wenn NGOs andere Ziele oder Ideen hatten als die zuständigen Beamt\_innen oder auch, wenn die Schwerpunktsetzungen anders verliefen als die langfristigen Projekte der NGOs, welche daraufhin nicht mehr unterstützt wurden. „Und in manchen Dingen agieren die NGOs, in vielen Dingen, zu blauäugig, und denken, das wird schon alles gehen – es geht dann eben nicht.“<sup>105</sup> Die Probleme und Debatten lagen jedoch meist strukturell in Wien und nicht vor Ort in den Ländern selbst.

---

<sup>99</sup> DEZA online 2015

<sup>100</sup> Stachel Interview 3

<sup>101</sup> Spirik Interview 1

<sup>102</sup> Lennkh Interview 4

<sup>103</sup> Stachel Interview 3

<sup>104</sup> ebd.

<sup>105</sup> Lennkh Interview 4

Es ist interessant zu sehen, dass sich vor allem in den letzten Jahren viele der  
Schwerpunktländer der NGOs mit jenen der OEZA decken.

Prinzipiell folgt man zwar keinen gemeinsamen Schwerpunkten, eine Annäherung an die  
geografischen Schwerpunkte der OEZA ergibt sich aber vielfach aufgrund von  
Kofinanzierungsprojekten und Rahmenverträgen, die sich auf die Schwerpunktregionen der OEZA  
konzentrieren. Die regionalen Fokussierungen der NGOs ergeben sich aber auch aus ihren historisch  
gewachsenen Einsatzschwerpunkten oder auch aufgrund des aktuellen Bedarfs an Humanitärer Hilfe  
bei politischen und sozialen Unruhen oder Umweltkatastrophen.<sup>106</sup>

Auch für die Verteilung der Ressourcen war die Kooperation vor Ort mit NGOs oder früherer  
bilateraler Arbeit wichtig, denn man konnte so herausfiltern, welche Summen für bestimmte  
Projekte und Sektoren benötigt wurden, und aus diesen Erfahrungen neue Pläne erstellen.  
Auf diese Weise ließen sich das institutionelle Gefüge, dessen Tragfähigkeit und  
Verlässlichkeit, einschätzen. Als Fallbeispiel nennt Günther Stachel im Interview das  
Landwirtschaftskreditsystem Burkina Fasos, mit dessen Organisation man gute Erfahrungen  
gemacht hatte und sich darum auf ein dreijähriges Programm in diesem Bereich einlassen  
konnte. Der große Vorteil eines solchen Kooperationssystems und Bauen auf  
Erfahrungswerten war, dass man auf diese Weise vermied, von den zuständigen Behörden,  
Ministern o.ä. vor Ort sogenannte „Ladenhüter“-Projekte vorgeschlagen zu bekommen.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> ÖFSE 2012: 102

<sup>107</sup> Stachel Interview 3

## 6. Beispielregion Ostafrika – Uganda

Als Schwerpunktländer in der Region Ostafrika wurden Äthiopien, Uganda und zu Beginn Ruanda ausgewählt, mit Kenia, Burundi und Tansania als Kooperationsländer.

### 6.1. Frühere Beziehungen und Schwerpunktsetzung

Österreich hatte schon lange Zeit einen Fokus auf afrikanische Länder, es gab laufend Projekte und Kontakte. Die offiziellen Beziehungen zwischen Österreich und Kenia zum Beispiel gehen auf die Eröffnung eines Honorarkonsulats Österreich-Ungarns in Mombasa zu Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Dieses wurde zwar mit Beginn des ersten Weltkriegs geschlossen<sup>108</sup>, die Beziehungen zum Land entwickelten sich aber weiter. So war Österreich auch eines der ersten Länder, welches 1963 die Unabhängigkeit des afrikanischen Staates anerkannte. Zwei Jahre später wurde die österreichische Botschaft in Nairobi eröffnet. Auch wenn Kenia nur Kooperations- und nicht Schwerpunktland der OEZA ist, gibt es verschiedene Projekte, welche finanziell unterstützt und von NGOs durchgeführt werden. Zahlreiche österreichische Touristen besuchen das Land.<sup>109</sup>

Mit Tansania, einem weiteren Kooperationsland, wurden die diplomatischen Beziehungen erst nach der Unabhängigkeit des Landes 1961 aufgenommen. Ein Jahr später wurde ein Honorarkonsulat eingerichtet und obwohl mittlerweile rein bilaterale EZA Projekte in dem Land ausgelaufen sind, finanziert auch hier Österreich von NGOs durchgeführte Projekte.<sup>110</sup>

Bei der Schwerpunktsetzung auf die Länder Ostafrikas war die Vorstellung Bruno Kreiskys in den 1980er Jahren wichtig, „der überall seine Marshallplan Neuauflage oder Übertragung auf Entwicklungsländer als Diskurs eingebracht hat“<sup>111</sup>. Die grobe Idee dahinter war, durch die Förderung von Infrastrukturerschließung Industrieansiedlungen und im weiteren Zuge Investitionen zu stimulieren. Um dies umzusetzen war es wichtig zu schauen, wo regionale Integration stattfinden konnte, also ein Verbund verschiedener Länder, in diesem Fall die Kagera-Region in Ostafrika. In Uganda war es zu Beginn noch schwer zu arbeiten, da sich das Land im Bürgerkrieg befand.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> seit 1971 gibt es wieder ein österreichisches Honorarkonsulat in Mombasa (Außenministerium Österreich a))

<sup>109</sup> ebd.

<sup>110</sup> ebd.

<sup>111</sup> Stachel Interview 3

<sup>112</sup> ebd.

In Äthiopien, seit 1993 Schwerpunktland der OEZA, war Österreich schon vor den offiziellen diplomatischen Beziehungen bekannt, vor allem aufgrund von Forschern, welche in diesem afrikanischen Land tätig waren<sup>113</sup>. Auch der Maria-Theresien-Taler, welcher bis zum Ende des zweiten Weltkriegs eine gängige Währung in Äthiopien war, trug zur Bekanntheit Österreichs bei. 1964 eröffnete in der Hauptstadt Addis Abeba die Österreichische Botschaft, 1996 das KoBü für Entwicklungszusammenarbeit.<sup>114</sup> In den 1960er Jahren gab es vor allem im Bereich Gesundheit und Energie wirtschaftliche Beziehungen zwischen den beiden Ländern und ab Beginn der 80er Jahre engagierte sich Österreich in der Nahrungsmittelhilfe als Antwort auf Hungerkatastrophen in Äthiopien. Laut ADA betrug die gesamte ODA-Leistung an das afrikanische Schwerpunktland im Zeitraum 1995 bis 2014 118,73 Millionen Euro, wovon sich die Leistungen der Österreichischen EZA auf 84,22 Millionen Euro beliefen.  
115

Die Beziehungen Österreichs mit dem Land Ruanda begannen mit EZA-Projekten in den 1970er-Jahren.<sup>116</sup>

Ruanda wurde 1989, in demselben Jahr, in dem Außenminister Alois Mock das Land besuchte, Schwerpunktland der OEZA, und in der Hauptstadt Kigali wurde ein österreichisches Honorarkonsulat eröffnet. Zu Beginn der 90er Jahre noch eines der Hauptempfängerlande<sup>117</sup> Afrikas, schied das Land jedoch nach dem Genozid 1994 aus der Liste der Schwerpunktländer aus.<sup>118</sup> Das ruandische Regime hatte Schwierigkeiten, das eigene Land in den Griff zu bekommen, und war mit einer Vielzahl von NGOs überfordert. Darum wurden die damals dort tätigen NGOs und Kooperant\_innen des Landes verwiesen und es konnten keine fruchtbaren Kontakte mit den dortigen Ministerien mehr aufgebaut werden, sodass Österreich die Kooperation mit Ruanda beendete.<sup>119</sup> Fast alle Projekte Österreichs befanden sich zur Zeit des Krieges im Norden des Landes und waren somit von

---

<sup>113</sup> ADA 2015: 3, 12

<sup>114</sup> ADA 2015: 3; Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit a)

<sup>115</sup> ADA 2015: 12f

<sup>116</sup> Langthaler 2002

<sup>117</sup> vor allem im Bereich der Wasserversorgung gab es einige Projekte. „Die ODA-Leistungen an Ruanda betrugen in den 80er Jahren zwischen 10% und 13% des BSP. Anfang der 90er Jahre, besonders aber während des eskalierenden Rebellenkriegs und der zunehmenden politischen Repression stagnierten die Hilfsmittel, bzw. wurden an das Strukturanpassungsprogramm geknüpft.“ (Langthaler 2002)

<sup>118</sup> Außenministerium b); Langthaler 2002

<sup>119</sup> Lennkh Interview 4

den Kämpfen betroffen, sodass immer wieder Personal evakuiert werden musste, was sich negativ auf die Projekte auswirkte.<sup>120</sup>

Obwohl ein Jahr nach der Ausweisung der EZA-Helfer\_innen von der Regierung ein Schreiben kam, die Zusammenarbeit wieder aufzunehmen, wurde Ruanda nicht wieder zu einem Schwerpunktland, sondern nur noch zum Kooperationsland. Die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit Ruanda begann vor allem über multilaterale Organisationen, zum Beispiel durch De-mobilisierungs- und Umschulungsprogramme für „génocidaires“ (= am Völkermord Beteiligte). Thematische Schwerpunkte der Zusammenarbeit wurden Wasserversorgung, Demokratie, Menschenrechte und Justizreform.<sup>121</sup> Auch die Geber veränderten sich mit dem Machtwechsel 1994. Zuvor waren Deutschland, Belgien und Frankreich die größten Geber, danach führten die USA und Großbritannien. Zwischen den verschiedenen Gebern gibt es bestimmte Koordinationsmechanismen, auch Österreich stimmt sich mit anderen EU-Ländern, bilateralen Gebern oder auch der Weltbank ab.<sup>122</sup>

## 6.2. Uganda

In Uganda muss man die Geschichte der EZA vor dem Hintergrund sehen, dass während 20 Jahren bewaffnete Auseinandersetzungen und politische Konflikte das Land zerstört haben und es somit einen großen Aufholbedarf gab und gibt. Im Norden des Landes terrorisierte die *Lord's Resistance Army* die Menschen und viele von ihnen mussten fliehen. Österreich unterstützt die Post-Konfliktregion beim Wiederaufbau und Bewältigung mit Projekten in diversen Sektoren. Zu den zwei wichtigsten Säulen der OEZA in dem Land gehören *good governance* sowie Wasserversorgung und Siedlungshygiene. Österreich greift in diesen Bereichen auf einige Erfahrung zurück und stellt einen wichtigen Partner für das afrikanische Land, ist innerhalb der Gebergemeinschaft angesehen und hält regelmäßig den Vorsitz in der Geberkoordination des ugandischen Wassersektors.<sup>123</sup>

Diese Beziehungen haben ihren Ursprung zu Beginn der 1980er Jahre und seitdem gab es entwicklungspolitisch und kulturell einen ständigen Austausch zwischen den beiden Ländern durch staatliche Einrichtungen, Entwicklungsorganisationen oder auch Einzelpersonen<sup>124</sup>. In

---

<sup>120</sup> Langthaler 2002

<sup>121</sup> Lennkh Interview 4; Außenministerium b); Langthaler 2002

<sup>122</sup> Langthaler 2002

<sup>123</sup> Österreichische Entwicklungszusammenarbeit b)

<sup>124</sup> ebd.

Uganda ist schon lange eine große Anzahl von NGOs tätig.<sup>125</sup> Das Land wurde schließlich 1993 Schwerpunktland der Österreichischen EZA; 1991 wurde das Auslandsbüro vor Ort (damals „Koordinierungsbüro für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit, Regionalbüro Uganda, Kenia, Tanzania, Ruanda und Burundi“) von Marcus Cornaro eröffnet. Im späteren Koordinationsbüro arbeiteten unter anderem Experten für die Entwicklung des Wassersektors und die Privatwirtschaft, sowie Fachleute aus dem Rechtsbereich. Ziel der Zusammenarbeit war also nicht nur finanzielle Unterstützung für das Land, sondern auch Wissen und Knowhow zur Verfügung zu stellen. Auch an den Diskussionen um die Entschuldungsprogramme der Weltbank Mitte der 1990er Jahre waren Mitarbeiter\_innen des Büros beteiligt. Man kann im Überblick sagen, dass einerseits Wasser/Abwasser und andererseits der Justizbereich (*justice, law and order*) die beiden Schwerpunkte der Aufgabenbereiche Österreichs in Uganda bildeten und weiterhin bilden. Es gab und gibt aber auch in anderen Sparten Projekte; ein Beispiel wäre hier das Ndere<sup>126</sup> Kulturprojekt.<sup>127</sup> Hinter der Fokussierung auf Uganda stand eine ganz eigene Geschichte, denn 1985 fand ein Treffen der ugandischen Opposition in der Nähe von Wien<sup>128</sup> statt, bei dem ein 10-Punkte-Programm erstellt wurde, welches nach der Machtergreifung Yoweri Musevenis ein Jahr später als Gerüst der ugandischen Verfassung diente. Die Beziehungen Österreichs mit Uganda hatten also eine besondere Geschichte und es kam auch bald darauf zu Besuchen österreichischer NGOs und Kontakten mit der Regierung. Diese Zusammenarbeit intensivierte sich und 1991 beschloss auch die staatliche Seite der OEZA einzusteigen. Die Kooperation mit der Regierung Ugandas war stets eine sehr gute, erinnert sich auch KoBü-Leiter Anton Mair. Ein bis zweimal pro Jahr lud der Präsident die EU-Gruppe auf sein Landgut ein, um Dialoge und Diskussionen zu führen. Auch mit Weltbank, IWF und den UN-Organisationen, die in Uganda tätig waren, hatte die EU-Gruppe einmal pro Monat Abstimmungssitzungen.

In Uganda war Österreich ab Mitte der 90er Jahre außerdem sehr in regionale Entwicklungsprogramme involviert. Verschiedene Geber konnten so ihre Programme und

---

<sup>125</sup> Mair Interview 2

<sup>126</sup> Ndere ist eine einheimische Flöte. Das Projekt hatte die Wahrung des kulturellen Erbes zum Ziel. (Mair Interview 2)

<sup>127</sup> ebd.

<sup>128</sup> Viele der Oppositionellen waren damals Studenten, welche auf europäischen Universitäten studierten, und das geheime Treffen fand in Unterolberndorf statt. Unter den Beteiligten war auch der spätere Präsident Yoweri Museveni. (ebd.)



Projekte auf einen bestimmten Distrikt konzentrieren. Österreich war vor allem im südwestlichen Distrikt Kisoro tätig, unter enger Zusammenarbeit mit der dortigen Verwaltung.<sup>129</sup> „Wir hatten dort vier oder fünf Jahre lang auch einen Außenstelle, also ein lokaler Mitarbeiter von uns hat dort ein Büro geführt, um eben diese Zusammenarbeit auf Distriktebene bestmöglich abzustimmen und zu koordinieren.“<sup>130</sup>

Zu den Projekten zählten jene im Bereich Wasser, aber auch Personalbildung, Unterstützung der Verwaltung oder auch der Wiederaufbau eines Hotels.<sup>131</sup> Thematische Schwerpunkte wurden in der weiteren Zusammenarbeit vor allem auf (Ab-)Wasser gelegt und dies stellt auch heute noch den größten Sektor dar.

Die EU-Präsidentschaft Österreichs 1998 führte zum Auftrag an das KoBü, während dieser Periode vor allem die EU-Aktivitäten noch besser zu koordinieren und bisherige Bemühungen und Projekte weiterzuführen. Eine wichtige Aufgabe wurde es, im Norden des Landes<sup>132</sup> einen Überblick über die diversen Tätigkeiten der EU(-Länder) zu bekommen und davon ein Mapping zu erstellen, welches für viele Anlass wurde noch stärker Projekte in diesem Gebiet zu forcieren.<sup>133</sup>

Weil es immer wieder Zweifel auch innerhalb der Gebergruppe gegeben hat, ob die Armee, ob die Regierung Ugandas, wirklich alles tut, um mit dieser Bedrohung fertig zu werden, oder ob man das nicht ein bisschen auch nutzt als Erklärung dafür, sich stärker zu militarisieren, vor allem für die Armee was zu tun. Weil der Präsident kommt ja aus der Armee heraus, die ist ihm immer sehr, sehr nahe gestanden. Also da gab's immer Zweifel. Und das war dann der Grund, ich war also dreimal bei solchen Gelegenheiten im Norden und zum allerersten Mal eben auch nach so einem Überfall und das sind Bilder, die man natürlich nie vergisst dann auch.<sup>134</sup>

Auch heute noch gibt es einige österreichische Projekte im nördlichen Teil des Landes, zum Beispiel zur wirtschaftlichen Stärkung der Frauen, was besonders deswegen wichtig ist, weil aufgrund des Krieges in vielen Familien die (jungen) Männer fehlen.

---

<sup>129</sup> Mair Interview 2

<sup>130</sup> ebd.

<sup>131</sup> ebd.

<sup>132</sup> Im Norden Ugandas waren damals noch ständige Gefahren durch Joseph Kony und seine Rebellenbewegung gegeben. (ebd.)

<sup>133</sup> ebd.

<sup>134</sup> ebd.

## 7. Kritik an Schwerpunktsetzungen

Die Setzung von Schwerpunkten der OEZA wurde nicht von allen Seiten gutgeheißen; es gab und gibt auch Kritikpunkte.

Die OEZA übernahm mehr und mehr Aufgaben in der Entwicklung von Programmen und der Durchführung von Projekten selbst, anstatt als reiner Geldgeber für NGOs zu fungieren. Dies führte jedoch zu Problemen, wenn die regionalen Schwerpunkte der NGOs nicht mit denen der Sektion übereinstimmten, die staatliche finanzielle Unterstützung reduziert wurde oder NGOs aus der EZA ausgeschlossen wurden, weil neue Verfahrensmodelle für Projekte eingeführt wurden. Um an diesen teilzunehmen fehlte es den NGOs oftmals an den notwendigen Ressourcen.<sup>135</sup>

Im Zuge der Konzentration wurden auch einige Projekte beendet, da sie nicht in den ausgewählten Ländern situiert waren; darunter waren viele grundsätzlich gute Projekte. Konsequenzen der Fokussierung waren außerdem die vermehrte Ablehnung von Projektanträgen in nicht-Schwerpunktstaaten, was missbilligende Stimmen hervorbrachte. Kritik zur Schwerpunktsetzung gab es auch von Seiten der österreichischen Wirtschaftskammer (WKO), da die LDCs zu wenig entwickelt waren, um wirtschaftliche Interessen für Österreich und Kooperationen für Firmen zu bieten.<sup>136</sup> Darum nahmen die Vertreter der Wirtschaftskammer im Beirat für Entwicklungszusammenarbeit stark gegen die Fokussierung auf LDCs Stellung, da diese keine potenziellen Märkte seien.

Botschafter Lennkh betont einen weiteren Punkt. Er kritisierte schon in der Diskussion Anfang der 1990er Jahre, dass die Schwerpunktländer zu weit verteilt wären. Sie deckten allein vier verschiedene (europäische) Sprachregionen ab – Englisch, Französisch, Portugiesisch und Spanisch – was viele Schritte verkompliziert. Er hätte den Schwerpunkt allein in afrikanische Länder gesetzt, da dies auch geografisch praktischer wäre: es liegt näher an Europa, weist keinen/kaum einen Zeitunterschied auf und die meisten LDCs finden sich in Afrika. Diese Länder waren seiner Meinung nach damals am bedürftigsten und ihnen wird auch weiterhin der längste „Entwicklungsweg“ prognostiziert. Problematisch für die Schwerpunktsetzung waren jedoch vor allem die laufenden Projekte der NGOs auf anderen Kontinenten, und im Endeffekt brauchte der österreichische Staat die Hilfe von Nichtregierungsorganisationen zur Durchführung vieler Projekte.

---

<sup>135</sup> Gomes o.J.: 2

<sup>136</sup> Spirik Interview 1

Die Argumentation pro Afrika löste die Unterstellung aus, die Mitarbeiter\_innen der Sektion würden aufgrund ihrer Französischkenntnisse frankophone Länder bevorzugen<sup>137</sup>, obwohl langfristig gesehen im Falle von Wirtschaftsbeziehungen wenige österreichische Unternehmer\_innen und Fachleute Französisch sprechen würden.<sup>138</sup>

Ein weiterer Kritikpunkt, den Lennkh im Interview anspricht, ist die fehlende Flexibilität im Rahmen der Konzentration der EZA. Man sollte schneller reagieren und bestimmen können, wo im Moment Hilfe mehr oder weniger benötigt wird, und dort dann eventuell auch nur für ein paar Jahre ansetzen.<sup>139</sup>

Im Grunde genommen wurde jedoch breit die Meinung vertreten, die Bildung von Schwerpunkten und die Auswahl der Länder ergebe Sinn, um eine effizientere Entwicklungszusammenarbeit zu betreiben.

---

<sup>137</sup> in diesem Falle war die Sahel-Zone gemeint (Stachel Interview 3)

<sup>138</sup> ebd.

<sup>139</sup> Lennkh Interview 4

## 8. Resümee

Die Setzung von Schwerpunkten der OEZA auf bestimmte Länder und Regionen kann man, wie in der vorliegenden Arbeit dargestellt, auf eine historisch gewachsene Entscheidung zurückführen, welche vor allem durch nationalen und internationalen Druck zur Effizienzsteigerung von Entwicklungshilfe entstand.

Die Rücksicht auf Erfahrung, Kooperation und Vorgeschichte ist entscheidend, um die Schwerpunkte auszuwählen und eine fruchtbare Zusammenarbeit zu gewährleisten. Hier spielen neben vergangenen Projekten auch Ansprechpartner\_innen vor Ort – seien es NGOs, Regierungsmitglieder oder Firmen – eine große Rolle, um den Austausch von Informationen und Erfahrungen zu ermöglichen und zukünftige Programme zu erstellen und anzupassen. Auch wenn hier nur der ursprüngliche Entscheidungsprozess für regionale Schwerpunkte beschrieben wird, so ist dies kein unabänderlicher Beschluss. In den letzten Jahren hat sich in Bezug auf die Schwerpunktländer einiges verändert. Von den ursprünglichen acht Schwerpunktländern sind neben Ruanda mittlerweile auch Kap Verde und Nicaragua aus der Liste ausgeschieden und auch das Ausscheiden Bhutans sieht Georg Lennkh nur als eine Frage der Zeit<sup>140</sup>. Mit anderen wiederum hat sich die Beziehung intensiviert und es wurden neue Länder in die Reihe aufgenommen. Man sieht also, dass auch dieser Prozess im ständigen Wandel ist und sich an Bedürfnisse und Ereignisse anpasst. Heute fokussiert die Österreichische EZA vor allem auf Länder Afrikas und Südosteuropas<sup>141, 142</sup>

---

<sup>140</sup> Lennkh Interview 4

<sup>141</sup> BMeiA 2010: 17f

<sup>142</sup> Im Dreijahresprogramm 2016-2018 werden folgende geografische Schwerpunkte aufgelistet: Karibik, Westafrika (Burkina Faso), Äthiopien, Uganda, Südliches Afrika (Mosambik), Himalaya/Hindukusch (Bhutan), Donauraum/Westbalkan (Albanien, Kosovo), Schwarzmeerraum/Südkaucasus (Moldau, Armenien, Georgien), Palästinensische Gebiete

# Quellen- und Literaturverzeichnis

## Literatur

**Abreu Fialho Gomes, Bea de** (2003): Entwicklungszusammenarbeit. Ein Werkzeug zur Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen. In: Abreu Fialho Gomes, Bea de/ Hanak, Irmi/ Schicho, Walter (Hg.): Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Mandelbaum, S. 9-24

**ADA** (2015): Länderinformation Äthiopien.

**BMeiA** (2010): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2010 bis 2012. Wien: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit.

**Breier, Horst/Wenger, Bernhard** (2008): Evaluierung der Tätigkeit der Austrian Development Agency (ADA). Schlussbericht. Bonn und Zürich.

[http://www.entwicklung.at/uploads/media/ADA\\_Evaluierungsbericht\\_2008.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/ADA_Evaluierungsbericht_2008.pdf) [Zugriff: 07.01.2016]

**DEZA online** (2015): Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe: Wer langsam geht, kommt weit. Interview mit René Holenstein.

<https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/deza/portraet/geschichte/interview.html> [Zugriff 04.01.2016]

**Enquete Entwicklungshilfe** (1971): Ein österreichisches Konzept für Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Wien: Wiener Institut für Entwicklungsfragen.

**Hödl, Gerald** (2004): Österreich und die 3. Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995. Wien: Promedia.

**Hödl, Gerald** (2003): Die Anfänge - Vom Empfänger- zum Geberland. Archäologische Untersuchungen zur österreichischen Entwicklungshilfe. In: Abreu Fialho Gomes, Bea de/ Hanak, Irmi/ Schicho, Walter (Hg.): Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 27-45

**Humer, Alexandra** (2013): Solidarität mit Nicaragua? Städtepartnerschaften als Beispiel kommunaler EZA in Österreich und ihre Rolle in der OEZA (Entwicklungszusammenarbeit (Diplomarbeit Universität Wien, ÖFSE Forum 55). Wien: Südwind Verlag

**Kreisky, Bruno** (1964): Die Fragen der Entwicklungshilfe und die Außenpolitik. Rede vor dem 7. Internationalen Diplomaten-Seminar, Schloss Kleßheim, 27. Juli 1964. In: Kreisky, Bruno (Hg.): Reden, Bd. 1. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei 1981, S. 519-527

**Langthaler, Richard** (2002): Länderprofil Ruanda.

<http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Laenderinfos/Ruanda2003.pdf> [Zugriff: 28.03.2016]

**Linhart, Michael** (2004): Nachhaltige Entwicklung weltweit sichern. Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. In: Online-Fachzeitschrift Ländlicher Raum 6/2004

[https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl\\_entwicklung/Online-Fachzeitschrift-Laendlicher-Raum/archiv/2004/Linhart.html](https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/Online-Fachzeitschrift-Laendlicher-Raum/archiv/2004/Linhart.html) [Zugriff: 16.01.2016]

**Niessner, Birgit** (2004): Außenhandel und Entwicklung der Schwerpunktländer der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (Dissertation Wirtschaftsuniversität Wien, ÖFSE Forum 23). Wien: Südwind Verlag.

**Obrovsky, Michael** (2006): „Von der Solidarität zur professionell verwalteten Wohltätigkeit“: Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche. In: Abreu Fialho Gomes, Beate/ Hanak, Irmi/ Schicho, Walter (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 249-270

**ÖFSE** (2000): Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte, Analysen, Informationen. Wien: Südwind Verlag.

**ÖFSE** (2012): Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte, Analysen, Informationen. Die Zukunft der Österreichischen Entwicklungspolitik. Wien: Südwind Verlag.

**Österreichische Entwicklungszusammenarbeit im BMaA** (1995): Austrian Development Co-Operation. Federal Ministry for Foreign Affairs.

**Rothschild, Kurt** (1964): Kriterien für die Entwicklungshilfe. In: WIFO-Monatsberichte, 1964, 37(4), S. 140-149

**Sektion VII** (1989): Mittelfristiges Arbeitsprogramm der Sektion VII.

## Internetseiten online

### Außenministerium Österreich:

a) Bilaterale Beziehungen. Ostafrika.

<http://www.bmeia.gv.at/botschaft/nairobi/kenia/ostafrika.html> [Zugriff: 04.03.2016]

b) Bilaterale Beziehungen. Region der großen Seen.

<https://www.bmeia.gv.at/botschaft/nairobi/kenia/region-der-grossen-seen.html> [Zugriff: 04.03.2016]

**Eza.at:** Öffentliche EZA in Österreich. Schwerpunkt- und Partnerländer.

<http://www.eza.at/index1.php?menuid=1&submenuid=18> [Zugriff: 13.01.2016]

**Bundeskanzleramt Österreich:** Sektionen.

<http://www.bundeskanzleramt.at/site/3358/default.aspx> [Zugriff: 20.12.2015]

**UNCTAD:** Least Developed Countries (LDCs).

<http://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/LDCs.aspx> [Zugriff: 18.01.2016]

**Österreichische Botschaft Dakar:** Senegal. <http://www.bmeia.gv.at/oeb-dakar/bilaterales/senegal/> [Zugriff: 22.01.2016]

### Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit:

a) Äthiopien. <http://www.entwicklung.at/laender-und-regionen/aethiopien/> [Zugriff: 04.03.2016]

b) Uganda. <http://www.entwicklung.at/laender-und-regionen/uganda/> [Zugriff: 04.03.2016]

## Dokumente

**Anfrage 903/J** 31.03.1995: Anfrage der Abgeordneten Pollet-Kammerlander, Freundinnen und Freunde an den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten. XIX. Gesetzgebungsperiode.

[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XIX/J/J\\_00903/imfname\\_392440.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XIX/J/J_00903/imfname_392440.pdf) [Zugriff: 01.03.2016]

**Schüssel, Wolfgang** (1999): Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten Dr. Wolfgang Schüssel zu der schriftlichen Anfrage (6160/J) der Abgeordneten Mag. Doris Kammerlander und Genossen an den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten betreffend Evaluierung des Studientages für Entwicklungspolitik. 5769/AB XX. Gesetzgebungsperiode.

[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/AB/AB\\_05769/fnameorig\\_135660.html](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/AB/AB_05769/fnameorig_135660.html) [Zugriff 12.12.2015]

**Stenographisches Protokoll** 06.02.1992, 549. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich.

[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ\\_00549/imfname\\_149266.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ_00549/imfname_149266.pdf) [Zugriff: 03.03.2016]

**Stenographisches Protokoll** 14./15.10.1992. XVIII. Gesetzgebungsperiode, 83. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich.

[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/NRSITZ/NRSITZ\\_00083/imfname\\_142112.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/NRSITZ/NRSITZ_00083/imfname_142112.pdf) [Zugriff: 03.03.2016]

**Stenographisches Protokoll** 22./23.06.1995. XIX. Gesetzgebungsperiode, 41. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich.

**Stenographisches Protokoll** 30.11.2000. XXI. Gesetzgebungsperiode, 49. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich.

[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/NRSITZ/NRSITZ\\_00049/SEITE\\_0001.html](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/NRSITZ/NRSITZ_00049/SEITE_0001.html) [Zugriff 12.12.2015]

**Regierungsvorlage** 19.07.2001. XXI. Gesetzgebungsperiode, 724 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der Republik Österreich.

**BMAA (G. Stachel) Schreiben an Austroprojekt** 03.07.1995, Betreff Dezentralisierung der administrativen Vorgänge.

## Interviews

Interview 1 mit Dr. Hermann Spirik, 29.10.2015 in Wien

Interview 2 mit Mag. phil. Anton Mair, 17.12.2015 in Wien

Interview 3 mit Ing. Günther Stachel, 17.01.2016 in Wien

Interview 4 mit Botschafter i.R. Dr. Georg Lennkh, 18.01.2016 in Wien

## Abkürzungsverzeichnis

ADA – Austrian Development Agency

ANC – African National Congress

BKA – Bundeskanzleramt

BMAA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten

BMeiA – Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres

DAC – Ausschuss für Entwicklungshilfe (Development Assistance Committee)

EU – Europäische Union

EZA – Entwicklungszusammenarbeit

ICIMOD – International Center for Mountain Development

IKFE – Interministerielle Komitee zur Förderung der Entwicklungsländer

IWF – Internationaler Währungsfond

KoBü – Koordinationsbüro

LDC – am wenigsten entwickeltes Land (Least Developed Country)

NGO – Nichtregierungsorganisation (Non Governmental Organisation)

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)

OEZA – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

SADC – Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (Southern African Development Community)

UN – Vereinte Nationen (United Nations)

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

WKO – Wirtschaftskammer Österreich



## Anhang

Die durchgeführten Interviews wurden transkribiert; bei der Wiedergabe im Anhang wurden für die Themenstellung irrelevante Stellen ausgelassen und mit [...] gekennzeichnet. I steht für Interviewerin, HS/AM/GS/GL für die jeweiligen Interviewpartner.

### Anhang 1 – Interview Transkript Dr. Hermann Spirik

I: Ich würd mal ganz gern allgemein wissen, wie das damals abgelaufen ist. Also welche Strukturen da am Werk waren, ob es bestimmte Diskussionen und Ereignisse gab die besonders wichtig waren... wie sie das damals erlebt haben.

HS: Also wir reden von 1980 bis 2000 ungefähr. Also ich bin 1980 in den, ins Bundeskanzleramt als Beamter, als damals Vertragsbediensteter, eingetreten. Das heißt ich hab irgendwie die, die Zeit wo sich diese Schwerpunktbildung der bilateralen technischen Hilfe herausgestellt hat irgendwie miterlebt. [...] 1982. Der damalige Staatssekretär Nussbaumer hat also nach Übernahme seiner Funktion im Bundeskanzleramt eine Enquete veranstaltet und da sind alle eingeladen worden [...] Das ist sozusagen der Ausgangspunkt der allgemeinen Einschätzung von den verschiedensten Stellen her der Entwicklungshilfesituation, wie es damals geheißen hat. Wir haben damals eine Sektion im Bundeskanzleramt bedient, die Sektion 4. Eine Sektion ist eine Unterteilung eines Ministeriums. Also administrativ gesehen. Und die Sektion 4 im Bundeskanzleramt, BKA damals, war also zuständig für verstaatlichte Industrie und unter anderem auch für Entwicklungshilfe, die ja erst seit 1974 als eigenständige administrative Einheit existiert hat. Gut. In der Sektion 4 damals waren also Beamte tätig, die zum Großteil eine Vergangenheit gehabt haben als Entwicklungshelfer. Und von verschiedenen sachlichen Gesichtspunkten her, also von verschiedenen Sektoren her, die Sache gesehen haben. Es ist damals hauptsächlich gegangen um die Förderung von Projekten aufgrund eines Antrages einer NGO oder einer Firma. Und es hat eigentlich keine wirkliche Strategie der regionalen, oder auch nicht einmal der sachlichen Schwerpunktbildung gegeben. Das hat sich dann im...erst entwickelt, sagen wir so. [...] Da hat es gegeben eine Grundsatzabteilung, die für das Dreijahresprogramm jeweils zuständig war und also internationale Kontakte, OECD etc. Dann eine, eine sogenannte Projektabteilung, das war also 4.2. in der ich dann auch vor allem Bildungsprojekte betreut hab, die war...diese Abteilung war zuständig für die Ausarbeitung von Verträgen mit jeweiligen Projektträgern zur Finanzierung. Die Finanzierung erfolgt auf Antrag einer Organisation, das war dann hauptsächlich die damals hauptsächlich tätigen Nichtregierungsorganisationen, aber auch Firmen. Die...In der Abteilung waren verschiedene Fachkompetenzen vertreten. Ein Landwirt und eine Kollegin die sich mit der Medizin beschäftigt, also mit Gesundheitsprojekten beschäftigt hat, ein Wasserexperte. Also eher nicht regional zuständig, sondern fachlich. Aufgrund auch von Erfahrungen. Daneben hat es dann eine Abteilung 3 gegeben, die sich mit der bilateralen Finanzhilfe beschäftigt hat. Also die ganzen Kredite, die geförderten Kredite, die damals vergeben wurden. Jetzt weiß ich gar nicht mehr genau was danach war, jedenfalls eine Prüfungsabteilung war auch

noch, die die Abrechnungen der Subventionsempfänger geprüft hat. Jedenfalls eher ein kleiner Betrieb, nach fachlichen Gesichtspunkten gegliedert und sozusagen weltweit tätig. Das hat sich dann... diese Grundstruktur ist dann auch im Außenministerium fortgesetzt worden. Dort sind dann verstärkt dazugekommen die multilateralen Organisationen, also in einer eigenen Abteilung für die diese regionale Schwerpunktbildung ohnehin obsolet war. [...]

I: Und wie wurden dann die einzelnen Länder ausgewählt? Nach welchen Kriterien?

HS: Die wurden überhaupt nicht ausgewählt, also zu Beginn, weil eben die...einfach die Nachfrage der Antragsteller bedient wurde, ja. Die Notwendigkeit sich mit also so einer regionalen Schwerpunktbildung zu beschäftigen hat sich dann so um 1990 irgendwie herauskristallisiert. Wir haben vor allem dann auch Kontakte gehabt mit den Schweizer Kollegen von, das hat damals DEZA geheißen, Department für Entwicklungszusammenarbeit, das hat sich inzwischen auch geändert. Und die internationale Diskussion, also von der OECD im DAC, Development Assistance Committee der OECD, hat also eine Diskussion über verstärkte Kooperation der sogenannten Geberländer und vor allem auch eine Diskussion über die Effizienz der geleisteten Hilfe, hat sich also bemüht. Die damalige Statistik zeigt ja auch, dass die österreichischen Leistungen einfach sehr weit verstreut waren. Also die Frage nach der Effizienz, und vorhandene Mittel waren ja immer beschränkt, daher ist also die Frage immer berechtigt gewesen, was macht man um den Einsatz der Mittel also effizienter zu machen. Daher auch eine Diskussion über regionale Schwerpunktbildungen, die eben damals sie sich langsam entwickelt hat. Also keine wirklichen Interessen an einer regionalen Schwerpunktbildung gegeben. Für die technische Hilfe eben deswegen nicht, weil die Anträge eben von den verschiedensten Seiten gekommen sind, für die bilaterale Finanzhilfe auch nicht, weil die ist eben.. war davon abhängig welche österreichische Firmen Kooperationen mit Entwicklungsländern irgendwo in der Welt eingefädelt haben. Und für die multilaterale Schiene war es sowieso nicht relevant, weil dort die eben multilateralen Institutionen gefördert wurden. [...] Wir haben damals bereits einen wirklichen Schwerpunkt in Afrika gehabt, südliches Afrika. [...] Aufgrund von Projekten also der diversesten Art, die eben damals gelaufen sind und wo wir irgendwie impliziert waren. Das waren aber noch keinerlei Länderschwerpunkte. Die Idee von Länderschwerpunkten ist dann vor allem auch durch die Prüfungen des DAC irgendwie in Schwung gekommen. In den...das DAC prüft ja alle zwei Jahre die Performance der Entwicklungszusammenarbeit der einzelnen Mitgliedsländer, also auch Österreich. [...] Wir haben uns dann dort abgeschaut das System, es gibt also Schwerpunktländer mit Koordinationsbüros – KoBü genannt, abgekürzt – und das war also dann ein Grund sich auch Gedanken zu machen über solche Strukturen. Wir haben weder als, vom BKA her, noch dann auch vom Außenministerium, eine Präsenz der Verwaltung vor Ort gehabt. Also nicht in den Ländern, sondern das ist alles gelaufen eben über die sogenannten Projektträger, die gefördert wurden, und ja, allenfalls aufgrund von Dienstreisen der Mitarbeiter in einzelne Länder um dort Projekte zu besuchen und zu begutachten. Von der internationalen Diskussion her hat sich diese Idee nach Schwerpunktländern sozusagen verstärkt, weil die anderen bilateralen Geber haben das auch gemacht, also warum sollen wir das nicht auch machen? Wir haben aber wie gesagt

keine Struktur noch gehabt, das ist dann eingerichtet worden, indem einzelne von den Projektträgern, die also gefördert wurden von uns, die Funktion bekommen haben die EZA dort auch zu vertreten und unsere Koordinationsbüros einzurichten. Das waren also privatrechtliche Strukturen. Gewisserweise auch irgendwie Parallelstruktur zum Außenministerium, die Botschaften, die im Wesentlichen nicht in den Ländern präsent waren aufgrund der geringen Präsenz überhaupt. [...]

I: Und wissen sie mit der finanziellen Situation, wie sich das geändert hat, die Allokation von den Finanzen hinsichtlich der Schwerpunktländer?

HS: Naja, die Schwerpunktländer mit denen wir dann, auf die wir uns geeinigt haben - wir meine ich dann also innerhalb der Sektion plus also die ganzen Stellungnahmen rundherum, vor allem auch des Außenministeriums – das sind also Länder gewesen, in denen österreichische Organisationen oder Einzelpersonen auch tätig waren. Das hat also...gut, das war ein Kriterium. Ein zweites Kriterium war die Diskussion über die am wenigsten entwickelten Länder, die least developed countries, und das war also aufgrund der Idee „Armutsbekämpfung hat Vorrang in der Entwicklungszusammenarbeit“ eine Entscheidung, dass also Schwerpunktländer ausschließlich aus diesem Kreis der least developed countries kommen sollten. Und da hat es also dann, dann Übereinstimmungen gegeben. Also, Länder, in denen österreichische Organisationen bereits tätig waren und dann least developed countries also machen wir dort einen Schwerpunkt. Das sind also vor allem die afrikanischen Länder gewesen da von unten Kap Verde bis Äthiopien. Die genauen Länderlisten haben sich wahrscheinlich auch im Laufe der Zeit geändert, [...] Das hat auch einen, eine Erleichterung bewirkt bei der Entscheidung über Förderungswürdigkeit. Gegner dieser Schwerpunktbildung waren alle, die in irgendeinem anderen Land halt ihre Aktivitäten gehabt haben. Das ist dann aufgefangen wurden durch, durch also eine gewisse Art von regionalen, regionale Umgebung, regionaler Eingrenzung auch, also mit einer geringeren Priorität hat man dann eben nicht nur in Burkina Faso, sondern auch in Senegal Projekte gefördert. Und es wurde auch außerdem zur Mittelvergabe, zur Systematisierung der Mittelvergabe ein sogenannter Streubereich zugelassen – ein Streubereich heißt also, alles was nicht in diesen Schwerpunktländern oder Regionen zu finden ist – mit der Auflage Eigenmittel einzubringen in diesen Fällen. Keine Freude mit dieser Schwerpunktbildung haben auch die Wirtschaftskammer gehabt. Also die österreichische Wirtschaft hat sich für diese Länder überhaupt nicht interessiert und die waren eben der Meinung das sollten schon Länder sein, die ein bisschen mehr entwickelt waren, wo also auch eine österreichische Firma irgendwie Kooperationen aufbauen kann. Da hat es also Kritik gegeben von der Seite. Vor allem auch wenn dann Anträge von Firmen abgelehnt wurden aufgrund dieser Entscheidung andere Schwerpunkte, also gewisse Schwerpunkte einzurichten.

I: Könnten sie noch über die Koordinationsbüros was sagen? Also wie auch vor Ort in den Ländern die Kooperation mit den Regierungen oder mit NGOs war, wie das funktioniert hat.

HS: Es hat also Koordinationsbüros gegeben ab dem Beginn der 90er Jahre. Die haben in erster Linie mal die österreichischen Projekte begleitet. Also teilweise beaufsichtigt, jedenfalls auch geholfen. Es waren wie gesagt keine, keine öffentlichen Strukturen, keine

öffentlich-rechtliche, sondern Büros, die über eine der, österreichischen Durchführungsorganisationen hat das dann geheißen, finanziert wurden. Eingerichtet und finanziert wurden. [...] Also die Grundidee, die verfolgt wurde war eben, keine NGO Projekte als solche mehr zu finanzieren, sondern, sondern eine Zusammenarbeit auf Regierungsebene einzurichten, die sich auch in Form von Rahmenverträgen oder von Projektverträgen abbilden soll. Das ist auch die Entwicklung dann bis heute. Also zuerst projektbezogen, dann im Finanzierung von Projekten im Rahmen von Regierungsprogrammen und letztlich dann seit 2000 circa die Finanzierung von Regierungsprogrammen über Finanzhilfen über Budgethilfen. Das ist auch im Augenblick die gängige Version von Zusammenarbeit, die also von größeren Gebern aus Österreich ist natürlich auch auf einer...auf Regierungsebene koordiniert und ja, gelebt wird. [...] Wir haben dann jährlich KoBü-Tagungen organisiert. Das hat also dann, sich die...das Netz der Koordinationsbüros ausgeweitet von Managua in Nicaragua bis Bhutan und vor allem in Afrika. Ist in zwischen wieder reduziert worden, aber so um 1995 war quasi eine Art Höhepunkt dieser Entwicklung. [...] Es ist dann nämlich auch darum gegangen, nicht nur ein Schwerpunktland zu haben, sondern auch in einem bestimmten Sektor besonders sich zu engagieren, vor allem dann in Relation zu den Regierungsprogrammen. Man kann ja mit dem wenigen Geld das wir gehabt haben nicht überall dabei sein. [...] Zum Beispiel ist ein spezielles Problem, dass wenn man schon ein Schwerpunktland hat, dann engagiert man sich ja auch langfristig in einzelnen Projekten oder Sektoren. Das kann man aber auf der Budgetebene im österreichischen Bundesbudget nicht abbilden. Konnte man nicht, weil es da keine langfristigen Budgetvorschauen gegeben hat, sondern immer nur Jahresbudgets. Also der Nationalrat diskutiert, der Herr Bundesminister für Finanzen hält seine Rede, und dann haben wir ein Budget eventuell für das nächste Jahr oder für die nächsten zwei Jahre. Teilweise das am Ende des Jahres auch nicht, wenn irgendwelche Wahlen waren, wo dann erst die Regierung gebildet werden muss und daher also das Budget für nächstes Jahr noch nicht zustande gekommen ist, sondern als Budgetprovisorium weitergeführt worden ist. Gleichzeitig haben wir aber lang.. mehrjährige Verträge mit den einzelnen Projektträgern gehabt, die sozusagen zwar schon angemeldet waren als Vorbelastung im Budget, aber man hat noch nicht genau gewusst, wie das wirklich wird. Und vor allem ist dadurch auch der Handlungsspielraum für neue Projekte immer eng gewesen. [...] Das Jahr 95 ist vielleicht gar nicht so schlecht, das ist auch der ...dann der Beitritt zur Europäischen Union erfolgt, wodurch sich der Koordinationsmechanismus in den Schwerpunktländern auch geändert hat, nämlich Abstimmung mit anderen EU-Mitgliedsstaaten. Also eigene Strukturen, wo dann der KoBü-Leiter jeweils hingegangen ist und dann auch ... und sich angehört hat, was die anderen viel mehr Geld haben, als wir.

## Anhang 2 – Interview Transkript Mag. phil. Anton Mair

I: Also sie waren ja eben Leiter der Regionalbüros in Uganda und ich wollte sie fragen, ob sie mir ein bisschen dazu erzählen könnten, wie das damals abgelaufen ist mit der

Gründung von den Regionalbüros, warum die gegründet wurden. Warum Uganda an sich Schwerpunktland der Österreichischen EZA ist und geworden ist?

AM: Ja also diese Koordinationsbüros wurden ab den späten 80er-Jahren eingerichtet, einfach um die steigenden österreichischen Aktivitäten, Projekte, Akteure ein bissl besser koordinieren zu können. Ein sehr frühes solches Büro war auf den Kap Verden. Also Uganda war nicht das erste derartige Büro. Und wurde 1991 glaub ich eröffnet. Und zwar damals von Marcus Cornaro, der war bis dahin in Simbabwe. Da gab es ein österreichisches Büro, das wurde geschlossen. Man hat sich dann nach Uganda verlegt. Und Hintergrund für den neuen Schwerpunkt Uganda war diese berühmte alte Geschichte mit Unterolberndorf, ist ihnen das einmal untergekommen? Im Jahr 85 hat die ugandische Opposition, die zum Teil aus sehr vielen Studenten auch bestand, die in Österreich, in Schweden und in anderen europäischen Ländern studiert haben, in Unterolberndorf bei Wien ein Treffen gemacht. Und zwar sehr clandestin, sehr geheim, die waren in einem Landgasthaus untergebracht das hieß zum grünen Jäger und auch Museveni kam aus Schweden damals. Und in Unterolberndorf wurde das berühmte 10-Punkte-Programm, sozusagen das Gerippe und Gerüst der ersten ugandischen Verfassung nach dem Bürgerkrieg ausgearbeitet. Das heißt auch nach wie vor in den Geschichtsbüchern Unterolberndorfer Programm. Und das war im Oktober oder November 85 und im Jänner 86 kam die Opposition in Uganda an die Macht. Seit damals ist Museveni auch Präsident des Landes, wie wir wissen aus unterschiedlichen Gründen war das so oder ist das so lange möglich. Und sehr bald, bereits 86, kam es zu ersten Besuchen österreichischer NGOs, vor allem katholische Organisationen haben dann einen Kontakt hergestellt. [...] Und so wurde Schritt für Schritt die Zusammenarbeit zunächst über NGOs aufgebaut und 91 hat man sich dann entschlossen „es ist so viel los, wir haben diese spezielle Beziehung auch zu Uganda, wir steigen auch mit der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit dort ein“. Und das Büro dort wurde nicht nur Koordinationsbüro für Uganda genannt, sondern hieß damals Koordinierungsbüro für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit, Regionalbüro Uganda, Kenia, Tansania, Ruanda und Burundi. Und ich hab dieses Büro dann 94 im Juni übernommen. [...] Und hab das dann als Regionalbüro auch bis Ende 99 geleitet. Und in dieser Zeit sind uns dann das eine oder andere Schwerpunktland in der Region abhanden gekommen und mittlerweile ist es also so, dass nur mehr Uganda ein Schwerpunkt ist und das Koordinierungsbüro in Kampala auch nur mehr eben Uganda betreut. Es gibt immer wieder das eine oder andere in der Region, aber das ist eigentlich unbedeutend.

I: Abhandengekommen?

AM: Heißt, man hat also bewusst entschieden im Zuge einer stärkeren Konzentration, die notwendig ist, die Zusammenarbeit mit einigen anderen Ländern einzustellen. Das betraf nicht nur Länder in Ostafrika, sondern das betraf Länder in anderen Regionen Afrikas, das betraf auch Länder in Zentralamerika – so Guatemala war immer ein sehr wichtiges Land. In Zentralamerika wurde es dann beschränkt zum Beispiel auf Nicaragua. Es war einfach im Zuge von Bemühungen das stärker zu konzentrieren. Ja, und wie gesagt, die Idee hinter diesen Büros war, vor Ort vertreten zu sein, einerseits im Dialog mit der Regierung, dort auch entsprechend präsent zu sein, in der Geberkoordinierung auch mitzumachen, da auch

die Möglichkeit zu haben die österreichischen Arbeitsbereiche mit einzubringen und mit dem Beitritt zur Europäischen Union, der ja mit 1. Jänner 1995 erfolgt ist, war dann auch diese Koordinierung innerhalb der EU-Gruppe ein sehr, sehr wichtiger Bestandteil. In Uganda gab's und gibt's nach wie vor sehr viele NGOs, die dort tätig sind. [...]

I: Und gab's da auch Schwierigkeiten mit der Regierung vor Ort oder NGOs?

AM: Nicht wirklich an und für sich. Es hat immer einen sehr guten Dialog gegeben. Mit dem Präsidenten war er zum Teil sprichwörtlich. Man hat sich mit ihm unter dem Baobab Baum zusammengesetzt, also die EU-Gruppe ist ein, zweimal jährlich hinaus gefahren auf, eigentlich den Bauernhof, das Landgut des Präsidenten [...] Und bei diesen Gelegenheiten, wo keine Sekretäre oder jemand dabeisaß, die halt mitgeschrieben haben oder sonst was, wurde auch sehr offen immer wieder gesprochen. Und den Dialog gibt's soweit ich weiß nach wie vor. [...] Also es ist vor allem die Tatsache dort präsent zu sein, das ist wirklich viel wert und wird von unseren Partnern, nicht nur in Uganda, sehr geschätzt, weil es ja auch Ausdruck eines echten Interesses ist, wenn sich ein Land wie Österreich das leistet eine solche Vor-Ort-Struktur für Entwicklungszusammenarbeit zu führen. Ich wurde auch in unserm Fall immer sehr hoch geschätzt, wir gehören eher zu den kleinen Gebern dort, also wir können da nicht protzen mit großen Summen. Aber die Tatsache, dass wir sehr verlässliche und langfristige Partner sind, das glaub ich wird auch über diese Koordinationsbüros signalisiert.  
[...]

I: Und wie viele Personen haben da circa gearbeitet?

AM: Naja, im Büro, oder im Koordinationsbüro, hatten wir zu dieser Zeit für die wichtigen Bereiche, in denen wir tätig waren, Spezialisten sitzen. Also das war damals ein Wasserfachmann [...] Aus Österreich, alle. Der unser Wasserprogramm, Abwasserprogramm betreut hat [...]. Wir hatten jemand für den Sektor Privatwirtschaftsentwicklung dabei, der hat dann auch Bereiche wie Fragen der Umschuldung und Entschuldung, die man ja erst ab Mitte der 90er-Jahre beginnen, überhaupt diskutieren konnte, mitbetreut. Und das ist übrigens ein gutes Beispiel dafür, dass es nicht nur darum geht, Geld zu geben, sondern auch gewisse Expertise zur Verfügung zu stellen. Und Uganda war dann auch das erste Land, in dem es zu größeren Um- und Entschuldungsprojekten oder Maßnahmen gekommen ist, zusammen mit der Weltbank. [...] Und da hat einer unserer Mitarbeiter eben auch von Anfang an mitgemacht bei diesen Diskussionen. Und wir hatten dann auch noch jemanden für den Justizbereich – justice, law and order, und das ist auch jetzt noch der zweite eben von insgesamt zwei Schwerpunktsektoren, die wir dort haben. Der eine ist Wasser/Abwasser und der andere ist eben justice, law and order, das hat sich erhalten.

I: Was ihre Aufgabe spezifisch?

AM: Ja, also zum einen einfach die Leitung des Büros, wir waren mit lokalen Mitarbeitern dann doch zwischen acht und zehn Personen. Wir sind damals regelmäßig auch größer geworden in den fünf Jahren, die ich dort war [...]. Auch der Kontakt und die Abstimmung mit österreichischen NGOs, die dort waren. Da war eben vor allem der damalige ÖED und nachmalig Horizont 3000. Und das hat sehr gut funktioniert. [...] Ich hab regelmäßig die Projekte besucht in der Region. Also 94, bald nach meiner Ankunft, begann

eben auch die Arbeit dann wieder in Ruanda, nach dem Genozid. Ruanda war ja Schwerpunkt damals noch und wir waren ziemlich stark engagiert, noch bis zum Genozid, im Wasserbereich. Da haben wir auch weitergemacht, in der Hauptstadt Kigali. Wir haben dann uns engagiert in Re-mobilisierungs-Programmen und Umschulungsprogrammen für die génocidaires, also die Interharamwe, die dafür verantwortlich waren. Und wir hatten zu dem Zeitpunkt auch noch Programme in Burundi, in Tanzania, vor allem über NROs, die dort sehr stark waren, und in Kenia. Also das war ein ständiges Herumreisen auch sehr viel. Das war ein wichtiger Bestandteil. Dann war ich verantwortlich eben von österreichischer Seite her für all die Abstimmungen, die es innerhalb Ugandas gab, ich hab das vorher erwähnt, man hat sich innerhalb der EU-Gruppe abgestimmt, es gab regelmäßig einmal im Monat eine Abstimmungssitzung mit den UN Organisationen, die im Land tätig waren. Da war dann auch die Weltbank und der IMF zum Beispiel mit dabei. Da kamen dann die ganzen Entschuldungsfragen mit dazu. Und 1998 hat dann Österreich ja dann auch zum ersten Mal die EU-Präsidentschaft übernommen, und das hieß für uns, das für Österreich in Uganda zu machen. Mit den EU-Vertretungen, die dort waren. Und das hat dann tatsächlich ein wichtiges Element im Land ausgelöst, wir hatten den Auftrag von Wien aus, während unserer Präsidentschaft vor allem eine noch bessere Koordinierung der Aktivitäten der EU-Länder sicherzustellen. Und unser Zugang damals war, herauszufinden, was tut die EU eigentlich als gesamtes im Norden Ugandas? In diesem sehr, sehr schwierigen Gebiet und es ist uns gelungen damals ein Mapping auch zu machen, all dessen was eben im Norden Ugandas tatsächlich geschah, trotz der ständigen Bedrohung durch die Kony-Rebellen. Und das war dann eigentlich der Anlass für viele, noch stärker in den Norden zu gehen und den Norden sozusagen auf die Landkarte zu bringen. Wenn man das, das kann man sehr schön verfolgen, wie von 1988 aus das Engagement in dieser Region wirklich stark verstärkt hat und letztendlich mit ein Beitrag dazu war, dass Kony sich aus dieser Region auch zurückgezogen hat. [...] Entscheidend für diese KoBüs ist wirklich eben in unseren Partnerländern im Dialog mit den dort Zuständigen, zu bleiben. Auf unterschiedlichsten Ebenen. Der Großteil der Arbeit bestand ganz einfach darin, sich immer wieder abzustimmen in diesem Diskurs mit der Partnerregierung zu führen, zu schauen, dass gemeinsame Planung möglich wird, dass man sich die Arbeit aufteilt. Ist ja auch eine Forderung der EU in ihrer neuen Entwicklungspolitik, division of labour, joint programming und solche Dinge.

### Anhang 3 – Interview Transkript DIng. Günther Stachel

GS: [...] Ich hab 80 angefangen. Ja vorher hab ich das irgendwie schon auch mitgekriegt, [...] Da gab's sowas wie dann die Verbindung von verstaatlichte Industrie und Entwicklungshilfe in der Form, dass der Staatssekretär Veselsky für beides zuständig war, den hat Kreisky eingesetzt. Und der hat natürlich versucht das zusammenzukoppeln, dort wo österreichische Interessen waren. Also Wirtschaftsinteressen. Zum Beispiel das Marokko hab ich da mitgekriegt. Da gabs die Idee eines, ich glaub das war ein integrierter Stahlwerkskomplex bei Nador. Und da sind einige... da hat man gemerkt wie sie die Fühler ausgestreckt haben, also von der Verwaltung. Das war ja vom Zweckdenken her war das

Markterschließung. Aber sie haben gesehen, da sind die Entwicklungshilfeorganisationen, die haben ihre Leute in Afrika und die kennen sich vielleicht ganz gut aus und die braucht man auch. Und sowas wie eine integrierte Planung ist damals auch entstanden. Das heißt man hat versucht, wenn man ein Industrieprojekt gemacht hat, ein Raumentwicklungskonzept, Raumplanungskonzept zu machen. Und das war also eine Form wie ein Schwerpunkt entstanden ist aus dieser Deckung von Interessenssphären. Und was war dann bei mir? Bei mir war glaub ich dann ein ziemlich interessanter Schub, wo man eigentlich Freiräume ausgenützt haben. Das war so, wir sind... Und zwar, also wir waren damals: Uli Stacher, dann der Hermann Spirik ist ein Jahr später gekommen und für uns war wichtig, dass wir von unserer NGO-Prägung nicht..also versucht haben etwas entgegen zu setzen dem Zweckdenken, dem Entwicklungshilfe dient, also soll unterstützen dort wo man Interesse hat, claims abzustecken oder zu sichern. Und da ist einiges zu Hilfe gekommen, nämlich, dass die OECD, nein die UNCTAD eigentlich, die UNCTAD hat eine Konferenz, eine große Konferenz veranstaltet, wo sie die Least Developed Countries ins Zentrum gerückt haben und gesagt haben, da ist ja ein riesen Defizit und dort ist die Armut am ärgsten und das waren ja auch, also die Inselstaaten, die land-locked und die nicht-industrialisierten. Also Burkina Faso, Sahel, alles das ist da gekommen. Und da gab's eine Konferenz...Ja. Und dann war noch eine...Die OECD hat immer die Länderprüfungen für.. OECD prüft für alle möglichen Bereiche und bei der DAC-Prüfung haben sie festgestellt, wir haben eigentlich...wir haben zwar so einen Armutsdiskurs drauf, der sehr schön klingt, aber wir machen überhaupt nichts in den armen Ländern. [...] Und irgendwie ist da ein gewisser Druck entstanden und dann haben wir...da war ich bei der Konferenz in Den Haag und hab dann ein paar Vorschläge gemacht und mein Chef war damals Uli Stacher, der ist von seinem Hintergrund her hat er hauptsächlich in Afrika gearbeitet gehabt, also Madagaskar, Kenia. [...] Ok, und bei der Konferenz war einerseits also klar, da gibt's sogar, Kap Verde, die sind irrsinnig zackig aufgetreten und haben also wirklich ein glaubwürdig demonstriert, dass sie einen guten Plan haben und dass wir da einen Platz haben auch von der Größenordnung her...Kap Verde, dann haben wir gesagt Burkina Faso, weil wir dort eine Schule hatten. Und dann kam, jetzt komm ich wieder zum Uli Stacher, von Ostafrika. Da hat's eine zweite darüber liegende oder darunterliegende Idee gegeben von Kreisky, der überall seine Marshallplan Neuauflage oder Übertragung auf Entwicklungsländer als Diskurs eingebracht hat. Und der hat ungefähr, also ganz grob, so ein Ideengebäude gehabt –

Infrastrukturerschließung, die man schenkt stimuliert Industrieansiedlungen, Investitionen. Daher müssen wir dort finanzieren und was am gescheitesten ist, dass wir einen regionalen Verbund sich anschaut, wo eine regionale Integration stattfinden kann, wo ein Potential besteht. Und das war die Kagera-Region, also Ostafrika, damals allerdings noch mit einem Klumpfuß, weil Uganda damals noch mitten im Bürgerkrieg war und man eigentlich nicht arbeiten konnte. Allerdings haben wir dann...ist dann eben...haben verschiedene mitgewirkt und eingefädelt, dass es Besuche gegeben hat. Da war der Nyerere in Wien über die sozialistische Internationale hat das gut funktioniert mit dem Kreisky. Dann... Nyerere hat ebenfalls wieder, also Richtung Ostafrika. Und da war dann..also von dem Augenblick an war also Tansania mal dabei. Und das heißt, wir haben nicht den regionalen Ansatz als solchen



verfolgen können noch, weil die KWO (?) eben lahm war, sondern die Mitgliedsländer, die einzelnen. Also alle. Ruanda, Burundi und so weiter, Tansania, Kenia. Das war glaub ich eine wichtige Schwerpunktsetzung. Dann ging das ganze... Vielleicht muss ich jetzt einschieben, da gabs noch Ideen, dass man nach wie vor diese 50 Länder oder was gehabt haben, wo überall so gewachsene Beziehungen da waren. Und das haben wir dann versucht irgendwie in eine Logik zu bringen auch mit dem Preis, dass wir... das Länder eben auslaufen, was sehr schwer war. Das sind immer ganz persönliche Herzblutgeschichten, die da dran gehängt sind. Wenn einer dort eine Gemeinde oder eine Firma oder was gebaut gehabt hat dort, und über die Jahrzehnte und dann soll man aufhören, das ist ein bisschen schwer. Das war alles immer mühsam. Deswegen ist es sehr langsam gegangen. Was wir versucht haben war aber, dass wir gesagt haben es ist wichtig, dass wir Regionen haben, auch, dass wir von der Budgetplanung allmählich in Richtung solcher regionale Budgets kommen. Und dann sagen wir haben damals Schilling, 20, 30, 40 Millionen Schilling für eine Region und dort.. da kann man natürlich wechseln, weil in einem Land kann's schiefer gehen als im anderen und dann geht nichts weiter. Was dann gekommen ist war eine wichtige Sache, wir haben...ich glaub da war der Hermann Spirik auch sehr dahinter. Wir haben einerseits ANC im Ausland unterstützt, also Stipendien gegeben und sogenannten Flüchtlingslager, also in Tansania zum Beispiel, Morogoro, hats ANC-Leute gegeben, die im Exil waren. Und von Südafrika als politisches Anliegen war wichtig. Und da ist dann eben die Frontlinestaaten, die SADC, als Region hat sich herauskristallisiert. Also wiederum...wir haben immer wieder geschaut, gibt's regionale Projektansätze auch? Weil das von dem integrativen Ansatz her sehr wichtig erschienen ist – eben Eisenbahnverbund oder gemeinsames Stipendienprogramm für eine Region, oder Gesundheitsaktivität oder... wir haben uns dann zum Schluss, die Eisenbahnertrainingsprogramme gemacht für die SADC-Region, das war eine gute Geschichte. [...] Dann haben wir gesehen, es waren vielleicht auch Affinitäten... von Kap Verde, von Senegal hat es irgendwie eine gewisse Dichte immer wieder gegeben von Beziehungen her. Wir haben ja Botschafter gehabt, das war die erste in Subsahara-Afrika, die ist in Dakar vom Jankowitsch aufgemacht worden. Und da gab's eine Tradition. Und auch also NGO-Engagement, also IIZ, Caritas hat auch immer wieder gearbeitet. Dann gab's die Beziehung vom Senghor mit Kreisky, da hat es einmal ein Linguistikprojekt gegeben das war ganz witzig, und Burkina durch die Schule. [...] und was wir noch gesagt haben was wichtig war: wir haben nachgeschaut, wo...ob es sowas wie eine institutionelle Entsprechung gibt für dieses Engagement, nämlich eine regional arbeitende Organisation, die ebenfalls diesen Ansatz verfolgt und durch den Austausch und gemeinsame Wissenschaftsarbeit oder eben operative Projekte [...] macht einen Sinn, wenn man vier fünf Länder macht. Dass wir also in diese vis-a-vis haben, mit der man kooperieren kann, weil institutionelle Verankerung überhaupt das Um und Auf ist, dass irgendwas funktionieren kann. [...] Überhaupt bei der ganzen Geberkoordination immer gewesen, wenn irgendwas attraktiv war, haben alle.. Einmal war ich bei einer Geberkonferenz in Palästina, da waren, da sind irgendwie alle haben das Pflichtprogramm gemacht und sind nach Gaza gefahren und waren dann froh, wenn sie im Hotel waren, weil es überall so gestunken hat, weil der Müll nicht entsorgt worden ist. Und dann haben wir die Matrix, die Geber und Beiträge, und beim Müll war es 100%

Überzeichnungen. [...] Jetzt haben wir das südliche Afrika, östliches und Sahel, und dann hatten wir vom politischen Engagement her Nicaragua. [...] da gibt's auch die zentralamerikanische Organisation [...] die einigermaßen als glaubwürdig war, wo es auch so für den Isthmus eben Programme gegeben hat, aber Nicaragua der große Schwerpunkt. Dazu ist Guatemala, Costa Rica, und Salvador haben wir auch dazu gehabt, entstanden. Und schließlich, das ist 86 dann passiert, [...] da gab's schon das Kraftwerk in Nepal und dann haben wir...sind wir von Bhutan gefragt worden, ob wir dort nicht Freundschaft schließen wollen. Und das ist dann eigentlich das wichtigste Land geworden, ich glaube da haben wir insgesamt am meisten Geld bis jetzt ausgegeben, wenn man alles zusammenrechnet. [...] Und in Kathmandu gibt's noch immer wahrscheinlich die ICIMOD, ist auch so eine regionale Organisation, das International Center for Integrated Mountain Development. Also die haben wiederum auch alles was Energie, Umweltschutz, Ressourcenschutz, das im Wesentlichen als Schwerpunkt verfolgt. Und auch eben viel Austausch und gemeinsames Arbeiten von Wissenschaftlern aus allen diesen Ländern. Da war halt Burma dabei, und das ist bis zu Hindukusch gegangen, also Pakistan hat man auch versucht, ist nicht so wahnsinnig gut immer wieder ausgegangen, aber es gab regionale Projekte. [...] Dann kam eine gewisse Zäsur, weil ein Sektionsleiter, von dem sie sicher schon gehört haben, 88 angetreten ist, der alles anders machen wollte. [...] Und der hatte wiederum aber persönliche Vorlieben auch, wie jeder von uns, aber er hat gefunden.. [...] es waren ja keine schlechten Sachen, [...] Dann haben sie sich wieder bissl verschoben, aber dennoch glaube ich ist es in der Substanz schon dann geblieben. Das heißt das kann man durchaus als gelungen betrachten. Was ein bisschen schwer war immer wieder ist auch international, dass wir.. dass das keine.. wie soll man sagen...dass das mehr ideelle Schwerpunktbildung war, denn im Vergleich zu dem, was Mittel plus, was aufgewendetes Geld, was Finanzierung, was Investitionsvolumen, waren wir null Komma irgendwas im Vergleich zu den anderen. [...] Ja und sozusagen diese Schwerpunktbildung, noch einmal, ist eine sehr theoretische und sehr idealisierte.

I: Gab's da auch andere Geberländer die quasi als Vorbild gewirkt haben für Österreich oder wo man sich auch drangehängt hat von den regionalen Schwerpunkten?

GS: Na durchaus. Ich würde sagen, wir haben uns eher angehängt. Ich hab immer wieder gemerkt, wir sind ganz nah bei der Schweiz. Allerdings eben wiederum in der Größenordnung eins zu 5 bis eins zu zehn. Also es waren die großen Ausnahmen Tansania und Bhutan wo wir so auf gleicher Ebene waren. [...] die LDCs haben alle entweder einen Konsultationsmechanismus über UNDP oder über Weltbank gehabt, wo man sich jährlich getroffen hat. Und da war es eigentlich weniger so, dass man sich wo anlehnt, sondern dass man sieht die Komplementarität. Im Grunde waren fast alle Geberländer überall wo wir waren. Fast alle anderen. Natürlich die Belgier viel stärker in Zentralafrika, aber [...] wir haben auch mit den Schweizern sehr gute fachliche Beziehungen gehabt. Vielleicht kann man es so formulieren: sie waren in vielem Vorbild für uns. Die haben eine ganz gute Administration, eine sehr... es ist ein wichtiger Teil in der Schweizer Gesellschaft geworden, in der ganzen... so diese Brücke zwischen Wissenschaft, weltanschaulichem Engagement, von [...] den Kirchen her gefördert, und dem operativen und der Diplomatie natürlich, die Außenpolitiker.

I: Und was hat sich in den Ländern geändert, als sie offiziell Schwerpunktland geworden sind?

GS: Die Koordinationsbüros, die Konsultationen, die wir regelmäßig hatten, und wir haben mit so ein bissl Abstrichen aber doch, wir sind zu mehrjährigen Rahmenvereinbarungen gekommen. [...]

I: Und vom finanziellen? War das ihrer Meinung nach effizienter nachdem man sich auf Schwerpunkte geeinigt hatte?

GS: [...] Es war so, dass wir vereinbart haben eine bestimmte Summe für einen bestimmten Sektor oder Projekte. Und das war schon sehr gut, denn wir haben das dann herausgefiltert, wo wir Erfahrungen gesammelt hatten, entweder über NGOs oder über schon bilaterale Arbeit, wo wir das ganze institutionelle Gefüge und die Tragfähigkeit und die Verlässlichkeit einschätzen konnten und haben dann gesagt, gut, in Burkina ist das und das mit dem Landwirtschaftskreditsystem, ist so organisiert, da kann man darauf vertrauen, dass da was reinkommt, daher..hier machen wir eine Summe für drei Jahre, wir einigen uns jeweils im Begleitprogramm für einzelne Geschichten. Also das hat uns erleichtert und verbessert die Effizienz weil wenn man eingestiegen ist, hat die vis-a-vis-Seite entweder.. also der Planungsminister oder wer immer das war, die Ladenhüter auf den Tisch gehaut. Also das, was keiner genommen hat [...]. Das war wirklich, das übertreibe ich jetzt nicht, das war wirklich strukturell so, dass man da halt aufpassen musste. Und wenn man solche Dinge gehabt hat, war man da einigermaßen von den Dingen ein bisschen abgeschirmt.

I: Gab's Schwierigkeiten an sich bei der Auswahl oder den ausgewählten Ländern?

GS: Jajaja, sie kennen ja wahrscheinlich den Beirat für Entwicklungszusammenarbeit. Und da waren also vor allem.. da sind ja Sozialpartner drinnen der Wirtschaftskammer, und die haben einfach massiv dagegen.. also gegen Least developed Countries Stellung genommen. Weil es bringt nichts, das sind überhaupt keine Märkte und so weiter. Der zweite Einwand war immer wieder, das war bei Sahel witzigerweise, dass man uns irgendwie unterstellt hat, dass wir französisch können und deswegen in französischen Ländern waren. Der Stacher, Danninger, Spirik und ich, dass wir deswegen französischsprachige Länder.. Das war ein starker Vorwurf...Ist aber wirklich gekommen mal bei einer... Und wiederum Kammerleute haben immer wieder gesagt, für österreichische Unternehmen, wenn man jetzt langfristig daran denkt, dass man diese Beziehungen aufbaut und dass es irgendwo auch ein Geschäft gibt und Wirtschaftsbeziehungen, dass bei uns eben sehr wenige Unternehmer oder Fachleute Französisch können. Darum waren sie dagegen. Naja also ich würde sagen insgesamt war das schon einigermaßen plausibel. Also der regionale Ansatz, da hat eigentlich keiner was sagen können. Das hat vernünftig geklungen und war's auch. [...] Es gab dann eine Sonderaktion, das war nach der Rio-Konferenz, 90? Ich glaube 90. Da hat Österreich zugesagt 200 Millionen Schilling. Das hab ich extra in mein Budget bekommen und hab dafür einen Experten angestellt und das war als weltweites Instrument gedacht. Das war aber also nicht auf Kosten der Schwerpunktbildung. Sonst war es ja immer so, dass irgendwelche neuen Engagements, neuen Sektoren immer wieder auf Kosten der alten gegangen sind, und immer wieder abgegraben. Und in dem Fall war das zusätzliches Geld. Und das ist dann aber quer.. da haben wir geschaut dass wir das einerseits, dass wir

möglichst auch in den Schwerpunktländern bleiben, wo diese Matrix da ist mit Umwelt, das heißt Zentralamerika ist einiges, sehr viel sogar, gewesen und Himalaya, aber auch andere Länder. [...] Und das ist ein wichtiger Gedanke vielleicht, den ich jetzt.. den ich dann eigentlich schon mit der Altersweisheit als sehr wichtig einschätze, den Streubereich. Der muss unbedingt da sein. Also wir haben so bisschen.. fast ein bisschen fanatisch betrieben, weil wir so wenig Geld gehabt haben, eh schon so.. eh fünf Regionen. Und daher haben wir und sehr viel abgewehrt. Andererseits braucht man eine...also die Bürgerbeteiligung, die geschieht einfach in der Form, dass wenn jemand ein Geld aufstellt und wenn das dann eben mal in Fiji ist, dann muss man trotzdem den Inhalt prüfen und sagen, ja wir machen da was, weil das ist eine gescheite Geschichte. Und da haben wir dann diese Instrumente gehabt wie die Unternehmensförderung, das war ziemlich gut entwickelt, hat sich entwickelt glaub ich. Da hat's Zuschüsse für so kleine joint ventures gegeben, gute Sachen ja. [...] Also das halte ich für wichtig und also, so ein Streubereich unbedingt, ordentlich so.. auch wenn das aufwendiger in der Prüfung ist. [...] von einer anderen Wertung her muss man sich das fragen, das muss inhaltlich stimmen, das muss qualitativ in Ordnung sein, aber es kann eben woanders sein, wo wir keine Kenntnisse haben, da schauen wir lieber dass wir Informationsnetze aufbauen und von anderswo diese Gutachten holen.

#### **Anhang 4 – Interview Transkript Botschafter i.R. Dr. Georg Lennkh**

GL: Schwerpunktlandsetzung... Ich hab angefangen im Februar 93 und da war diese Diskussion eigentlich schon ziemlich im Gange und eigentlich auch schon fortgeschritten. Warum? Weil auch von außen her immer wieder an Österreich der Vorschlag gekommen ist, wir sollten uns doch mehr konzentrieren. Und haben vorher in ziemlich vielen Ländern gearbeitet, vielleicht als Rückblende dazu, wie ist das alles überhaupt zustande gekommen? Angefangen hat's mit NGOs im Wesentlichen, mit Österreichischen. Ich glaub das erste war ein Bischof aus Obervolta, der hier 1958 in Österreich war und das hat dann über kirchliche Kontakte zur Jungarbeiterbewegung geführt und damals hat Burkina Faso begonnen, und so ähnlich ist es mit anderen gegangen. Von Privatinitiativen, NGOs die etwas gemacht haben und erst einige Jahre später ist dann gegründet worden dieses IKFE, Interministeriellen Komitees zur Förderung der Entwicklungsländer. Und wenn sie sich früher anschauen, das war in allen Ländern und ganz verstreut. Auch in Ländern wo man sich fragt „ja bitte, haben die Entwicklungshilfe gebraucht?“, Thailand zum Beispiel, Iran. Also diese Diskussion hat sich dann hin entwickelt, wir müssen uns mehr konzentrieren. Und wie ich gekommen bin hat man mir gesagt, also wir sind am überlegen, es sind 10 Länder und die stehen sozusagen auf dem Tape und das könnten auch nur 5 oder 6 sein und wir müssen da irgendwie eine Auswahl treffen. Im Wesentlichen ist diese Auswahl so geschehen: Also, wer waren diese 10 Länder? Das waren die acht, die also nachher Schwerpunktländer geworden sind, das wissen sie wahrscheinlich und dann war noch Senegal und Nepal dabei. Im Fall von Senegal und Nepal haben von uns die Sektion gesagt, wir wollen das nicht, da gibt es zu wenig good governance, das ist zu korrupt. Senegal hat damals schon so eine Phase gehabt wo wir also gesagt haben, nein, mit den Ministern kann man nicht arbeiten. Woraufhin die meisten

Minister ihre eigenen NGOs gegründet haben und einfach so weiter getan haben wie bisher. Nepal war bekannt korrupt, damals schon. Und das einzige Land wo noch ein Streitpunkt war, das war Äthiopien. Äthiopien war ein Vorschlag vom Außenministerium. Und wir haben gefunden also Äthiopien kennen wir alle nicht, das ist sozusagen gerade aus diesem Mengistu-Regime herausgekommen und wir haben sozusagen null Erfahrung.. auch österreichische NGOs haben damals keine Erfahrung gehabt und wir sehen das nicht wirklich, aber das wollte das Außenamt unbedingt. Da hat's einen Botschafter gegeben, der vorher Botschafter dort war, der Draxel, und der hat sich da sehr eingesetzt dafür. Also haben wir Äthiopien akzeptiert.

I: aus persönlichen Gründen...

GL: Es waren persönliche Gründe schon, aber es war Äthiopien ist kein unwichtiges Land, es ist sehr armes Land, also es hat schon.... die Grundbedingungen haben schon gestimmt. Über Korruption konnte man dort nicht viel sagen, weil es keine Erfahrungen gegeben hat. [...] Wir haben dann schon auch interne Diskussionen gehabt. [...] Ich war damals neu. Und mir ist das ganze überhaupt spanisch vorgekommen. Wieso müssen wir in... bei ein paar Schwerpunktländern es unbedingt in vier verschiedenen Sprachen tätig sein, also englisch, französisch, portugiesisch und spanisch? In Asien, in Lateinamerika...Ich hab damals vorgeschlagen „machen wir nur Afrika“. Und ich würde heute noch genau dazu stehen. Dass das damals schon das richtige gewesen wäre, weil's für uns geografisch einfacher wäre, kein Zeitunterschied, bisschen näher... es sind nach wie vor bei weitem die meisten least developed countries in Afrika, in Afrika werden wir auch weiterhin die größten Probleme haben. Also das wäre meiner Meinung nach schon damals, aber da waren dann natürlich dann...das waren die gewachsenen Interessen. Da haben sich die Spezialisten der Sektion die Hand gegeben mit den NGOs und es hat ja spanische Spezialisten gegeben, ganze Lateinamerika, und da sind eben die...Nicaragua als Schwerpunktländ übrig geblieben und Guatemala und Costa Rica als Kooperationsland. Und das haben wir so gemacht, dass also...damit also dieser Bruch nicht so dramatisch wird, Schwerpunktländer und drum herum Kooperationsländer. Das hat sozusagen ein regionaler Ansatz.. hat einen regionalen Ansatz bedeutet. Und da hat's eine gewisse Flexibilität gegeben in Westafrika war's ziemlich klar in langen Strecken, dass Senegal in Wirklichkeit mehr EZA bekommen hat als das Schwerpunktländ Burkina Faso. Also es hat lange gedauert bis das heruntergegangen ist. Gut diese Diskussion damals, wie gesagt, ich hab sie verloren. Die Leute haben mir erklärt, „nein wir müssen dort bleiben, auch weil die NGOs...“. Es hat natürlich einen Punkt, nicht, ich mein die NGOs spielen eine wichtige Rolle, haben immer eine wichtige Rolle da gespielt. Ich mein, der Staat kann nicht ohne NGOs durchführen Projekte. Man kann's zum Teil mit Firmen machen, aber viele Dinge gehen eigentlich nur mit NGOs, daher hätten wir also einen ziemlichen Gegenwind gehabt, wenn wir jetzt Lateinamerika und Asien zugesperrt hätten. Und so sind wir also geblieben bei diesen acht Ländern. Und dann ist noch etwas passiert, das wissen sie vielleicht ohnehin. Dann war der Völkermord in Ruanda. Eine.. also unsere Kooperanten die mussten alle heraus. [...] Also die mussten alle dort gehen, das war Hutu-Land und daher für das neue Regime nicht akzeptabel. Das war ziemlich viel zerstört. [...] Und das hat AHP geheißen, Austrian Help Project, und im Dezember 94 ruft mich der an, [...]

der Leiter dieser Gruppe sagt mir, ja sie sind unter einer Reihe von anderen NGOs auch eine, die gebeten wurden das Land zu verlassen innerhalb von 14 Tagen. „Warum, was ist los?“ „Schwer zu sagen...“ wir haben uns dann bemüht mit dem Ministerium zu reden, es ist kein vernünftiger Kontakt zustande gekommen. [...] Gut, wir haben uns dann gesagt, okay, wenn da nichts zu machen ist, für uns wars kein großes Problem. Es war kein innenpolitisches Problem, so wies in der Schweiz war zum Beispiel. [...] Für uns – Ende der Kooperation. Ok wir werden halt dort kein Geld ausgeben und können’s woanders verwenden. Ein Jahr später hat dann die ruandische Regierung eine Note geschickt, „Est-ce qu’on ne pourrait pas rédynamiser la coopération“ [...] Das ist aber nett! Rédynamiser, gibt eh keine, also nix zu re, wir haben dann zurückgeschrieben, „naja das ist schön, aber wir sehen da keinen Anhaltspunkt. Wir müssen erst einmal einen Experten schicken, der uns einen Bericht macht und so...“. [...] Mit anderen Worten sie sind draufgekommen, dass sie sich da ins eigene Knie geschossen haben, dass das ganze staatliche österreichische Geld einfach nicht mehr kommt, wie sie sich das irgendwie gedacht haben. Und wir haben dann beschlossen, also gut, wir machen in gewissen genau begrenzten Gebieten, Wasser, wieder gewisse Projekte weiter, Wasser und Menschenrechte. Und das ist auch ganz gut gegangen. Aber Ruanda hat damals ein Sternderl bekommen „Kein Schwerpunktland mehr“, sondern ein quasi Kooperationsland, und das Sternderl ist nie weggekommen. Also es ist nicht mehr zu einem Schwerpunktland geworden. Und daher sind’s dann nur mehr sieben gewesen, inzwischen ist Kap Verde weggekommen, ist auch Nicaragua, und Bhutan wird nicht mehr lange dauern nehme ich an.

I: Außer dass die NGOs in diesen Ländern waren und good governance, gab's da noch Kriterien?

GL: Naja, es war vor allem die OECD, die immer wieder bei den jährlichen oder zwei-jährlichen Prüfungen manchmal, unsere Entwicklungszusammenarbeit, wo sie uns immer wieder gesagt haben „zu zersplittert. Bitte versucht euch zu konzentrieren.“ Man könnte das Ganze natürlich auch jetzt kritisch sehen. Ich mein wenn man sich das anschaut, wir sind in Ländern gegangen im Wesentlichen, wo halt auch die ganzen Anderen hingegangen sind. Uganda, da sind 15 oder 20 EU-Länder, derzeit, viel zu viel, wir stehen uns gegenseitig auf die Zehen gestiegen. Das hat alles gestimmt. Aber es war irgendwie das Erfolgserlebnis ein größeres. Weil deswegen sind auch die anderen hingekommen. Weil das irgendwie doch relativ gut funktioniert hat, zumindestens die Projekte in sich. Was schon geschehen ist inzwischen ist, dass so gut wie alle Kooperationsländer abgesägt wurden. Also da gibt’s kaum mehr wirklich staatliches Geld dorthin. Nur in Ausnahmefällen, Burundi zum Beispiel. [...] Ich muss sagen, meine eigene Meinung dazu ist etwa die, ich war damals voll davon überzeugt, dass man sich konzentrieren muss, warum? Also damals war so irgendwo die Vorstellung, wir machen Entwicklungszusammenarbeit, wir haben dann aber auch eine Art, wie soll man sagen, einen Einfluss. Wir können mit der Regierung einen wirklichen Dialog führen über politische Entwicklungen. Und das, so nach unserer Rechnung ist, wenn man eine gewisse kritische Masse erreicht hat. Kritische Masse war für uns damals ungefähr mindestens 5% der gesamten Hilfe die ein Land bekommt. Wir haben das eigentlich nur in Bhutan erreicht, in Uganda sind wir immer drunter geblieben, in Äthiopien haben wir uns

sehr bemüht und sind nie dorthin gekommen. Die Äthiopier haben dann ja auch kalt lächelnd uns dann hier die Botschaft zugesperret, weil sie gesagt haben „da kommt zu wenig von euch, das ist uninteressant.“ Also heute würde ich sagen, das ist in Wirklichkeit kein Kriterium. Weil ohnehin diese ganze Diskussion über Konditionalität nicht wirklich ein sehr günstiges Thema ist. Die Afrikaner laufen zur Tür hinaus, wenn sie davon hören, das muss man also viel geschickter anpacken. Und insgesamt glaub ich heute, wir sollten viel flexibler sein. Wir sollten auch sagen, „also gut, ein Schwerpunktland das ist in Ordnung“, aber es sollte möglich sein zu sagen, „gut, das geht nicht mehr so ideal, Uganda zum Beispiel könnte man ganz gut auch sagen, ok machen wir zu“. Und machen auf wo? Na zum Beispiel in Mali, wo jetzt auch das Bundesheer Leute hinschickt und wo es wichtig wäre, wenn sozusagen ein breiterer Ansatz käme. Aber man sagt Mali auch gleich „pass auf, das machen wir jetzt für drei Jahre, und schauen wies geht und nachher kann auch wieder Schluss sein. Und Uganda muss nicht heißen alles beenden, aber einiges beenden. Und dass man also so auf diese Weise eine politisch größere Beweglichkeit erzeugt. Was sich in Afrika tut, das kann kein Mensch vorhersagen. Und manchmal wär's eben wichtig, dass man dort etwas tut. [...]

I: Und in Österreich in den Ämtern, hat sich da institutionell auch etwas geändert mit der Schwerpunktsetzung?

GL: Nein, also nicht in der Richtung hin. Es gibt eine Länderabteilung in der Sektion 7 hier, und die gibt's weiterhin, die muss sich halt entsprechend sozusagen ummodellieren. Aber nachdem ja im Außenamt der Grundsatz gilt „alle müssen alles können“, also es gibt kaum mehr Spezialisten also wirklich für Länder und es ist auch nicht...also in dem Fall nicht unbedingt notwendig. Was sich entwickelt hat und anders ist heute ist das Außenamt, aber nicht Entwicklungssektion, heute eine Afrikaabteilung hat. Die wurde gegründet 2008. Und das war weil wir damals die EU-Präsidentschaft hatten, in den Sicherheitsrat wollten [...]

I: Und finanziell? War das ihrer Meinung nach eine positive Entwicklung mit der Spezialisierung? Also die Allokation von den finanziellen Ressourcen...

GL: Na gut, also eins ist weniger das rein finanzielle, als auch der Umstand...also auch davon bin ich natürlich schon überzeugt. Ein Projekt ist in drei Jahren selten fertig. Und die Frage ist, was geschieht dann? Wenn man jetzt so, wie wir das heute in Uganda machen, da sind wir in gewissen Dingen schon 20 Jahre lang dabei, das hat natürlich schon einen Wert. Dass man sich wirklich gut auskennt. Die Frage stellt sich ja für uns immer wieder, also was ist eigentlich die Zielsetzung? Die Zielsetzung müsste sein, dass ein Land beginnt sich selber um die Dinge zu kümmern. [...] Nur der Fehler ist, wenn man einfach Geld hineinschüttet. [...] Das bringt nichts. [...] es ist schon richtig, dass wenn man weniger Schwerpunktländer hat und ungefähr gleich viel Geld, dann wird's mehr in den Schwerpunktländern. Und das gibt einem auch einen größeren Spielraum. [...] Aber dagegen steht eben, dass man dann vielleicht zu sehr selber in die Hand nimmt, und sagt „wir machen euch das schon“. Das ist eine lange und mühsame Diskussion. [...]

I: Eine letzte Frage. Mit den NGOs vor Ort in den Schwerpunktländern, gab's da auch Probleme oder war das eine gute Zusammenarbeit?

GL: Es hat immer Probleme gegeben. Es gibt Probleme im Kleinen und im Großen. Die NGOs arbeiten in eine gewisse Richtung. Und wenn wir jetzt sagen, nein wir würden lieber

haben, dass ihr das macht's, dann ist zunächst einmal ein gewisser Widerstand. Und das dauert lang, bis dann sozusagen diese Kurve gemacht wird. Das heißt da hat's immer wieder Diskussionen gegeben dazu. [...] Und in manchen Dingen agieren die NGOs, in vielen Dingen, zu blauäugig, und denken das wird schon alles gehen – es geht dann eben nicht. Also es sind schon viele Dinge auch schief gegangen, wo man nicht unbedingt einen großen Vorwurf machen kann. Es ist nicht mutwillig Geld hinausgeschmissen worden. Aber ok, wir hätten vielleicht uns das besser überlegen müssen. [...] aber im Großen und Ganzen haben die NGOs schon eine gute Rolle gespielt. Das Problem war eher einer anderen Ebene. Das Problem war hier in Wien. Weil die NGOs natürlich, und das ist ein ewiges Problem, die NGOs wollen mitreden. Sie wollen uns sagen, wie wir das Budget verwenden sollen. Und ich hab ihnen dann immer gesagt „pass auf, ich rede mit euch gerne und hör mir das alles an, und vielleicht werden wir auch unsere Meinung ändern, wenn ihr uns das so erklärt's, aber das Budget ist unseres und wir sagen wie es auszugeben ist. Und dann sag ich dazu etwas auch wieder, das klingt zunächst extrem aber das stimmt: Die NGOs haben keine demokratische Legitimation. [...] Und das war also immer wieder ein Zusammenstoß.