

**Anusha Kapdi**

**Facetten und Schwerpunkte  
in der Entwicklungszusammenarbeit  
zwischen Österreich und Bhutan**

Forschungsseminar Archive des Helfens?: Schwerpunktländer und  
Partnerschaftsabkommen der österreichischen  
Entwicklungszusammenarbeit, Studienjahr 2017

Wien 2018

,

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1. Zielsetzung und Forschungsfragen	
1.2. Methoden	
1.2.1 Dokumentenanalyse	
1.2.2. Qualitative Leitfadeninterviews	
1.3. Struktur der Arbeit	
<b><u>TEIL 1: Hintergründe der Zusammenarbeit</u></b>	<b>9</b>
2. Österreich vor 1989	
3. Bhutan – Land der Drachen	
3.1. Ab dem 20. Jahrhundert: die Wangchuk-Dynastie und internationale Beziehungen	
3.2. Politische und ökonomische Entwicklung Bhutans ab 1961	
4. Zusammenhänge und Entstehung der ersten Beziehungen	
4.1. Persönliche Begegnungen zwischen ÖsterreicherInnen und BhutanerInnen	
4.2. Die ersten Beziehungen	
<b><u>TEIL 2: Anfänge der Zusammenarbeit – Von informellen Beziehungen zur offiziellen EZA</u></b>	<b>16</b>
5. Offizielle Partner und bilaterale Beziehungen	
6. Die involvierten Akteure	
6.1. Gross National Happiness Commission in Bhutan	
6.2. Das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußere Angelegenheiten	
6.3. Die <i>Austria Development Agency</i>	
6.4. Das Koordinationsbüro in Thimpu	
6.4.1. Aufgaben des Koordinationsbüros	
6.4.2. Rolle der Leiterin/des Leiters des Koordinationsbüros	
<b><u>TEIL 3: Österreich und Bhutan – eine blühende „Partnerschaft“</u></b>	<b>24</b>
7. Entwicklungsprojekte	
7.1. Forst-, Landwirtschaft und Viehzucht	
7.2. Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte	
7.3. Energie und Wasserkraft	
7.4. Tourismus	
8. Evaluierung der Länderstrategie 2010-2013	
9. Country Strategie 2015-2018	
10. Kommunikation und Partnerschaft	
10.1. Kommunikation (-skultur) in der EZA zwischen Österreich und Bhutan	
10.2. Zum Begriff „Partnerschaft“	

**TEIL 4: Zukunftsperspektive Österreich und Bhutan** 42

11. Evaluierung der Länderstrategie 2015-2018

12. Ausblick

13. Schlussfolgerungen und Fazit

**14. Literatur- und Quellenverzeichnis** 48

14.1. Literatur

14.2. Internetquellen

14.3. Dokumente

14.4. Qualitative ExpertInnen-Interviews

14.5. Medienberichte

## 1. Einleitung

Österreich hat im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit einige Schwerpunktregionen bzw. -länder definiert, mit welchen es eine Partnerschaft mit Ziel auf Langfristigkeit aufgebaut hat. Somit konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit Österreichs auf diese Schwerpunktländer, wo Entwicklungsprojekte in verschiedenen Sparten und Branchen geplant und umgesetzt werden. Das Thema dieser Forschungsarbeit ist die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zwischen Österreich und einem seiner Schwerpunktländer, dem Königreich Bhutan (Bhutan). Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan erstreckt sich über zwei Jahrzehnte seit Anfang der diplomatischen Beziehungen im Jahre 1989, und deckt verschiedene Teilbereiche der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung ab, in denen Österreich Bhutan Unterstützung leistet.

In den vielen Jahren der Partnerschaft zwischen Österreich und Bhutan wurden zahlreiche Projekte und Programme koordiniert und umgesetzt, wodurch Zusammenarbeit und Verknüpfungen von Institutionen und Organisationen in beiden Ländern etabliert und im Laufe der Partnerschaft gestärkt wurden. Diese werden in der Forschungsarbeit thematisiert und zu einem ganzheitlichen Konstrukt zur Abbildung der Zusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan zusammengefasst.

### 1.1. Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel der Forschungsarbeit ist es, die Partnerschaft und Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und seinem Schwerpunktländ Bhutan abzubilden. Dabei geht es darum, einen historischen Überblick über die Kooperationsanfänge, die diversen Entwicklungsprojekte und den Charakter der Partnerschaft darzustellen. In diesem Zusammenhang werden auch politische, ökonomische und soziale Entwicklungen der Länder betrachtet und die EZA in diesem Rahmen kontextualisiert. Bei der Bearbeitung des Themas wird des Weiteren auf Kooperationsschwerpunkte und -themen eingegangen, die die Partnerschaft von Österreich und Bhutan prägen. Die Analyse von Forschungs- und Entwicklungsprojekten und den jeweils

durchführenden Einrichtungen und Organisationen bilden einen wichtigen Bestandteil der Forschungsarbeit.

Die Forschungsarbeit soll durch ihre überblicksartige Ausrichtung und ihre umfangreiche Analyse und Darstellung der österreichischen EZA dazu dienen, historische Aspekte der EZA und die dabei auftretenden Schwerpunkte aufzuzeigen, sowie auf zukünftige Entwicklungen in der Beziehung zwischen Österreich und Bhutan hinzuweisen.

### **Forschungsfragen:**

- Wie haben sich die EZA-Beziehungen zwischen Österreich und seinem Schwerpunktland Bhutan seit ihren Anfängen entwickelt?
- Welche Themen- und Branchenschwerpunkte lassen sich in der EZA zwischen Österreich und Bhutan erkennen und wie werden diese mit Entwicklungsprojekten unterstützt?

### **1.2. Methoden**

Für das bevorstehende Forschungsprojekt wird eine qualitative Forschungsmethode herangezogen, welche auf einer systematischen und tiefgehenden Analyse der Besonderheiten und Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit von Österreich und Bhutan basiert. Eine fundierte und umfangreiche Auswertung vorhandener Dokumente, Länder- und Entwicklungsstrategien und Factsheets zu den Projekten der bilateralen Zusammenarbeit bildet dabei eine solide Grundlage für weitere qualitative Forschungen zum Thema. In Hinsicht auf die Beantwortung der Forschungsfragen eignet sich für diese Arbeit ein qualitativer Ansatz, welcher mit offenen Forschungsmethoden interpretativ und verständnisorientiert vorgeht, um signifikante Faktoren und Zusammenhänge aufzudecken (vgl. Scheufele/Engelmann 2009, S.27ff.). Des Weiteren fordern die soziale und historische Verortung des Themas und der Bedarf an erfahrungsbezogenen Informationen für das Verständnis der bilateralen Beziehungen einen explorativen Forschungsansatz, welcher – im Gegensatz zu den meist standardisierten Methoden der quantitativen Datenerhebung – darauf ausgerichtet ist, detaillierte Erläuterungen zu den Erfahrungen und zum Beziehungscharakter der Zusammenarbeit einzuholen (vgl. Brosius et al. 2012, S.4).

Dabei stehen die aus einer Dokumentenanalyse entnommenen Inhalte im ständigen Austausch mit den Informationen, die mittels qualitativer Interviews erhoben werden.

### **1.2.1. Dokumentenanalyse**

Ein wichtiger Bestandteil der Forschungsarbeit wird die Inhaltsanalyse von Dokumenten und Berichten sein. Die Austrian Development Agency (ADA) stellt auf ihrer Internetseite [www.entwicklung.at](http://www.entwicklung.at) mehrere Online-Berichte zur Verfügung, die für das Verständnis der Beziehungen zwischen Bhutan und Österreich von großer Relevanz sind. Darin werden diverse Projekte und Initiativen angesprochen sowie Themen der EZA vorgestellt. Die Analyse dieser Dokumente ist demnach für die Eruierung von Entwicklungsschwerpunkten in der Partnerschaft von großer Wichtigkeit.

Für die Analyse wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse herangezogen, wodurch eine systematische und detaillierte Textinterpretation durchgeführt werden kann. Dabei werden die aus der theoretischen Literaturanalyse zur österreichischen und bhutanischen Geschichte gewonnenen Einsichten stets bei der Analyse der Berichte berücksichtigt und die Inhalte verknüpft, damit ein theoriegeleitetes und integriertes Verständnis der Sachverhalte erreicht werden kann. Ziel der Analyse der Berichte und Dokumente wird stets die Abbildung der Zusammenarbeit und der Entwicklungen in den formalen Beziehungen, sowie deren öffentliche Darstellung sein.

### **1.2.2. Qualitative Leitfadenterviews**

Anhand von Interviews mit ExpertInnen und ZeitzeugInnen werden wichtige charakteristische Aspekte der Beziehung zwischen Österreich und Bhutan in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit erläutert. Da diese Daten auf erlebten Erfahrungen, Beobachtungen sowie eigenen Interpretationen beruhen, werden im Rahmen des Forschungsprojektes Personen befragt, die unmittelbaren Zusammenhang mit den Entwicklungsarbeiten in Bhutan aufweisen oder im Laufe Ihres Lebens an der Zusammenarbeit beteiligt waren. Da für die Beantwortung der Interviewfragen ein gewisses Fachwissen und Wissen über Prozesse und Abläufe in der Organisation der Partnerschaft vorausgesetzt ist, werden ExpertInnen befragt, die leitende Aufgaben in

der EZA zwischen Österreich und Bhutan einnehmen oder in Vergangenheit eingenommen haben (vgl. Dannecker/Vossemer 2014).

Hauptmerkmal von qualitativen Interviews ist die Schaffung von möglichst viel offenem Raum für die/den Befragte/n, welche/r ihre/seine Antworten auf ihre/seinen Erfahrungen und Erkenntnissen aufbaut (vgl. Kruse 2014, S.150). Da die Thematik dieser Arbeit auf die Beleuchtung eines Beziehungscharakters zwischen zwei Ländern gerichtet ist, erweist sich eine qualitative Datenerhebung mittels Interviews mit ExpertInnen und ZeitzeugInnen, die fundierten Input zum Forschungsinteresse und -ziel des Projektes bieten können, als vorteilhafte Methode, den wesentlichen Fragestellungen nachzugehen.

Für die Datenerhebung mittels Interviews wird auf eine erzählgenerierende und erläuternde Interviewführung zugegriffen, damit die Fragestellung und ihre Erörterung konkret angegangen werden kann. Erzählgenerierende ExpertInnen-Interviews eignen sich für die Bearbeitung des Themas dieser Arbeit deswegen, da es hier verstärkt um das Aufdecken und Abbilden der Länderbeziehungen, sowie ihrer Anfänge und ihrer Schwerpunkte geht (vgl. Dannecker/Vossemer 2014). Um die Fokussierung des qualitativen Interviews auf die Fragestellung während der Interviewführung zu gewährleisten, werden Interviewleitfäden entwickelt, welche jene Themenaspekte festhalten, die für das Ziel der Forschungsarbeit von Bedeutung sind (vgl. Mayring 2002, S.70).

Bei der Gestaltung der Leitfäden für die Interviews wird nicht nur auf die Expertise und die Erfahrungen der jeweiligen Interviewperson Rücksicht genommen. Vielmehr werden bei der Entwicklung der Fragenkomplexe die dahinterstehenden Institutionen und ihre Rolle in der Österreich-Bhutan-Beziehung berücksichtigt. Somit wurden vor Entwicklung der Interviewleitfäden nach Informationen zu den Institutionen – z.B. der ADA (*Austrian Development Agency*) und BMEIA (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres) – sowie deren Rolle und Teilhabe in der EZA zwischen Österreich und Bhutan recherchiert.

### 1.3. Struktur der Arbeit

In der vorliegenden Arbeit werden die Forschungsergebnisse sowie die Antworten zu den aufgestellten Forschungsfragen dargestellt. Die Forschungsarbeit ist in drei Abschnitte untergliedert, in denen die EZA zwischen Österreich und Bhutan schrittweise aufdeckt und erklärt wird. Dabei werden relevante Inhalte aus der Dokumentenanalyse sowie aus den qualitativen Interviews miteinander kombiniert und verknüpft. Der erste Teil beschäftigt sich hauptsächlich mit den geschichtlichen Hintergründen zu den beiden Partnern. Der Fokus wird hier vor allem auf die geschichtliche, kulturelle und politische Entwicklung Bhutans gelegt, sodass ein Verständnis für das Land sowie für seinen bisherigen Entwicklungsverlauf erzeugt werden kann. Im ersten Abschnitt werden zudem auch die frühen Beziehungen zwischen Österreich und Bhutan beschrieben und somit die Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit vorgestellt.

Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit den Anfängen der offiziellen Zusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan: der Beginn der offiziellen bilateralen Beziehung. Dabei soll insbesondere auch auf den Schritt von informellen Beziehungen zur offiziellen Partnerschaft eingegangen werden. In diesem Abschnitt werden auch die verschiedenen involvierten Akteure und Institutionen der EZA in beiden Ländern vorgestellt und ihre Rollen in der Beziehung beschrieben.

Im darauffolgenden dritten Teil liegt der Fokus auf Entwicklungsprojekten und auf der Entwicklung der Zusammenarbeit. Dieser Teil wird den Hauptaspekt des Forschungsprojekts abbilden und präsentieren. Hier wird dementsprechend auch der Frage nach Schwerpunkten in der EZA zwischen Österreich und Bhutan nachgegangen und anhand der verschiedenen Projekte beschrieben. In diesem Abschnitt wird auch der Begriff „Partnerschaft“ diskutiert und im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan hinterfragt.

Der vierte und finale Abschnitt der Forschungsarbeit dient dem Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Partnerschaft zwischen den beiden Ländern. Hier sollen demnach auch aktuelle Entwicklungen geschildert werden, die einen Einfluss auf die Weiterentwicklung der Beziehungen haben können bzw. werden. Zudem werden im



finalen Abschnitt die Schlüsselaspekte der Forschung zusammengeführt um ein Fazit der Darstellung der EZA-Beziehung zwischen Österreich und Bhutan zu ziehen.

# TEIL 1: Hintergründe der Zusammenarbeit

---

## 2. Österreich vor 1989

Der für die Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit Österreichs mit Ländern des Globalen Südens in Frage kommender relevanter Zeitraum ist jener, in dem Bruno Kreisky großen Einfluss auf die Gestaltung der österreichischen Außenpolitik hatte. Dieser Zeitraum wird in der (Entwicklungs-) Geschichte auch oft als die „Ära Kreisky“ bezeichnet.

Die Ära Kreisky umfasst die Jahre, in denen Bruno Kreisky die österreichische Politik unter Einnahme verschiedener Rollen im Staat gestaltete. Diese Rollen reichen von seinen Funktionen als Staatssekretär im Bundeskanzleramt, als Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten bis zu seinem Amt als Bundeskanzler von Österreich ab 1970 (vgl. Bielka et al. 1983). Bruno Kreiskys Arbeit lässt sich durch viele internationale Beziehungen charakterisieren (vgl. Bielka et al. 1983). Dabei betraf sein Interesse und seine Tätigkeit als Außenminister besonders auch die Länder der damals sogenannten „Dritten Welt“, China, Indien, Ghana, Senegal, u.v.m, welche stets darauf ausgerichtet waren, „internationale Solidarität“ zu fördern (vgl. ebd.). So wurde im Jahr 1971 zur Markierung der

*„Internationalen Strategie für die 2. Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen erklärt, dass Österreich nach Maßgabe seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten bemüht sein wird, seine Entwicklungshilfe sowohl bilateral durch direkte Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern als auch durch verstärkte Mitarbeit in den internationalen Organisationen auszuweiten“*

(Bielka et al. 1983, 269)

In der Ära Kreisky waren somit internationale Beziehungen und Außenpolitik an der politischen Agenda höher angesetzt als zuvor und danach (vgl. Exenberger 2011, 35).

Der Fall des Eisernen Vorhangs sowie der Kollaps der Sowjetischen Union stellen eine Umbruchphase in der Geschichte und den internationalen Beziehungen Österreichs dar. Das Jahr, das den Kollaps der sowjetischen Union, den Fall der Berliner Mauer und die Öffnung des eisernen Vorhangs markierte, stellt aber auch einen Start in den offiziellen Beziehungen zwischen Österreich und dem Kleinstaat Bhutan dar. Des Weiteren symbolisierte der österreichische Beitritt zur Europäischen Union in 1995 Möglichkeiten, die internationale Politik Österreichs auszuweiten und an der internationalen Wirtschaft größer teilzuhaben (vgl. Bischof 2013, 20f.).

### 3. Bhutan – Land der Drachen

*„Bis 1960 war Bhutan der letzte physisch vollkommen isolierte Staat der Erde. Dann begann mit Fünfjahres-Entwicklungsplänen die vorsichtige Modernisierung. Die Regierung setzt auf eigenständige Entwicklung und Fortschritt mit menschlichem Maß“*  
(Priesner 1997: 1)

Das eröffnende Zitat der Beilage einer Südwind Ausgabe zum Thema „Schwerpunkt Bhutan“ aus dem Jahre 1997 stellt die Entwicklung Bhutans in kurzen Sätzen dar. Das Land hat seit seiner Öffnung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine rasante Entwicklung hinsichtlich der Infrastruktur, der politischen und ökonomischen Ausrichtung, sowie der Modernisierung in allen Sparten erlebt. Anzumerken ist hierbei, dass die einzelnen Schritte hin zur „Modernisierung“ sehr eng mit Kultur und Erbe des Landes zusammenhängen; ein Aspekt, der die Verfolgung der bhutanischen Entwicklungsgeschichte insbesondere interessant gestaltet. Ein kurzer Einblick in die historische Entwicklung des Lands der Drachen ermöglicht ein besseres Verständnis der zur Modernisierung eingesetzten Maßnahmen.

Die Geschichte und Kultur Bhutans ist von der dort vorherrschenden Religion und religiösen Praktiken kaum zu trennen. Wie im Nachbarland Tibet ist auch in Bhutan Religion ein essenzieller und fundamentaler Aspekt des alltäglichen Lebens. Schon im siebten Jahrhundert wurde im damaligen Bhutan der Buddhismus bekannt, der im Laufe des 8. Jahrhunderts langsam den Glauben „Bon“ ablöste (vgl. Gerner 1985: 25f.; 41f.), bzw., durch die Übernahme von einigen Aspekten, verinnerlichte. Andere Quellen berichten von einer Verbreitung des Buddhismus in Bhutan schon im achten Jahrhundert. Der bedeutendste und einflussreichste Vertreter des Buddhismus war die

Drukpasekte, die durch ihre Verbreitung und Etablierung zwischen dem 13. und 16. Jahrhundert Bhutan den Namen „Drukyul“ (=Engl.: Land of the Thunder Dragon, Deut.: Land des Drachenkönigs) verlieh.

### **3.1. Ab dem 20. Jahrhundert: die Wangchuk-Dynastie und internationale Beziehungen**

Bhutan wurde ab dem Anfang des 20. Jahrhunderts von der Wangchuk-Dynastie regiert. Unter dem zweiten König Bhutans, Jigme Wangchuk, und Jigme Dorje Wangchuk, dem dritten Maharaja in der Wangchuk-Dynastie, gab es erstmals formelle Beziehungen zu anderen Nationen, insbesondere zu Indien (vgl. Gerner 1985: 51f.). 1949, zwei Jahre nach der Unabhängigkeit Indiens, wurde die *„Indo-Bhutan Treaty of Perpetual Peace and Friendship“* unterzeichnet, die teilweise von dem Protektorsvertrag 1910 zwischen Bhutan und der damaligen Kolonialmacht Großbritannien weiterentwickelt, und auf das unabhängige Indien übertragen wurde (vgl. Kramer 2000: 5f.). Dieser Vertrag legte die Souveränität Bhutans als unabhängige Nation fest und beinhaltete Punkte, die die Natur der Beziehung zwischen Indien und Bhutan definierten. So wird in dem Vertrag bestimmt, dass Indien sich in die internen Angelegenheiten Bhutans nicht einmischen, jedoch bei der Gestaltung von Außenbeziehungen und der Außenpolitik Unterstützung leisten werde (vgl. Singh 1978: 100-107).

Der dritte Wangchuk-König, Jigme Dorje Wangchuk, gilt als der progressivste Regent des „modernen“ Bhutan. Nachdem das Land bereits zur Zeit seines Vaters, Jigme Wangchuk, interne und externe Beziehungen festgelegt hatte, setzte der dritte König die Entwicklung Bhutans fort, indem er die Öffnung des Landes zu modernen Konzepten und Institutionen förderte (vgl. Singh 1978: 108-110) und somit die langjährige Isolation Bhutans von der Außenwelt beendete. Jigme Dorje Wangchuk entwickelte auch ein neues Rechtssystem in Bhutan und etablierte 1953 die erste Nationalversammlung Bhutans. Zudem führte er mehrere Reformen zum Zweck der „Modernisierung“ Bhutans durch. Der damalige indische Premierminister Jawaharlal Nehru reiste im Jahr 1958 nach Bhutan; im Rahmen dieses Treffens wurde der erste Fünfjahresplan Bhutans, entwickelt mit Unterstützung Indiens, konzipiert. Themen des Entwicklungsplans waren unter anderem Infrastrukturpläne für den Straßenbau,

für die Landwirtschaft, sowie für das Gesundheits- und Bildungswesen (vgl. Gerner 1985: 51f.).

### **3.2. Politische und ökonomische Entwicklung Bhutans ab 1961**

Seit 1961 folgt die Bhutanische Entwicklung den Fünfjahresplänen, welche die Entwicklungsstrategie und Entwicklungsinhalte bestimmen. Ziel ist dabei, das Land unter Vereinbarung von Kultur, Tradition und Umwelt schrittweise hin zur „Modernisierung“ zu führen. Wichtig ist für Bhutan hierbei, dass die Weiterentwicklung des Landes und die Öffnung zu internationalen Beziehungen und Projekten die Kultur und den Charakter des Landes nicht beeinträchtigen (vgl. Kramer 2000: 6). Dementsprechend misst Bhutan seine Entwicklung nicht nur allgemein durch das BIP oder durch die Wirtschaftswachstumsrate, sondern auch anhand des GNH (*Gross National Happiness*) bzw. auf Deutsch das „Bruttosozialglück“, das die Weiterentwicklung und den Wachstum nicht nur auf Basis von materiellen Eigenschaften bestimmt, sondern auch durch den Erhalt von Lebensqualität, Umweltschutz und kulturelle Identität (vgl. Kramer 2000: 6f.).

Durch den Beitritt zu den Vereinten Nationen in den 1970er Jahren setzte Bhutan einen wichtigen Schritt in Richtung Weiterentwicklung des Landes und der dort lebenden Bevölkerung. Aufgrund der Aufnahme in die Organisation wird Bhutan auch vom UNDP (United Nations Development Programme) unterstützt. Vor allem die MDGs (Millennium Development Goals) und die SDGs (Sustainable Development Goals) sind von großer Relevanz für die Entwicklungsprogramme der Organisation (vgl. UNDP o.ZA.: <http://www.undp.org/content/bhutan/en/home>).

Der Trend hin zur demokratischen Entwicklung Bhutans, der durch den dritten König Jigme Dorje Wangchuk Mitte des 20. Jahrhunderts initiiert wurde, fand auch unter dem vierten König der Wangchuk-Dynastie, Jigme Singye Wangchuk, Geltung. Jigme Singye Wangchuk erstellte schon zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Vorgabe, Bhutan in eine Demokratie zu wandeln (vgl. Turner/Tshering 2014: 413f.). Im Jahr 2008 wurde demnach die absolute Monarchie durch eine konstitutionelle Monarchie ersetzt und erstmals wurden nationale Wahlen durchgeführt, sowie eine Verfassung Bhutans erstellt (vgl. Muni 2014: 158). Der Rückzug der Monarchie war eine wesentliche Umstellung für Bhutan, welche jedoch von den Königen Bhutans unterstützt und sogar

gefördert wurde (vgl. Turner/Tshering 2014; Muni 2014). Dadurch, dass das Land das demokratische System übernahm, setzte es auch einen wichtigen Schritt hinsichtlich der Graduierung Bhutans von einem „*Least Developed Country*“ hin zum Status eines „*Developing Country*“. Dieser große Schritt in der Entwicklung Bhutans steht jedoch noch bevor und wird voraussichtlich in den nächsten Jahren realisiert.

Bhutan befindet sich derzeit inmitten der Realisierung seines elften Fünfjahres-Entwicklungsplans, welcher auch die Basis der aktuellen Landesstrategie der Bhutan-Österreich Kooperation bildet. Die generelle Entwicklungs- und Modernisierungsausrichtung des Landes baut auf dem Fundament der Entwicklungsphilosophie des *Gross National Happiness* (GNH), des Brutto-National-Glücks, auf, welches vier Kernaspekte abdeckt:

- *sustainable and equitable socio-economic development*
- *preservation and promotion of culture*
- *conservation and sustainable utilization and management of the environment*
- *promotion of good governance*

(ADA, Bhutan Country Strategy 2015-2018: 3)

## 4. Zusammenhänge und Entstehung der ersten Beziehungen

### 4.1. Persönliche Begegnungen zwischen ÖsterreicherInnen und BhutanerInnen

Die ersten Kontakte zwischen Österreich und Bhutan, zwei sehr weit entfernte und dementsprechend unterschiedliche Länder, erfolgte durch persönliche Kontakte zwischen einzelnen Individuen. Zu den ersten Begegnungen zwischen BhutanerInnen und ÖsterreicherInnen ist nicht viel an Literatur oder Information zu finden, jedoch gibt die Broschüre zur Feier der 25-jährigen Partnerschaft zwischen Österreich und Bhutan (2015) einen kurzen Einblick in diese ersten persönlichen Begegnungen, die zu einer Beziehung zwischen den zwei Ländern führten.

Der dritte König Jigme Dorji Wangchuk (1929-1972) reiste aufgrund gesundheitlicher Probleme öfters in die Schweiz, wo er den österreichischen Arzt Franz Hubert Rhomberg kennenlernte. Diese Beziehung eröffnete jedoch in erster Linie eine langjährige Partnerschaft zwischen Bhutan und der Schweiz; inwiefern die persönliche

Begegnung zwischen dem bhutanischen König und dem österreichischen Arzt einen wesentlichen Beitrag zur Etablierung der Bhutan-Österreichischen bilateralen Beziehung tatsächlich leistete, ist unbekannt.

Der erste österreichische Besucher Bhutans war der weltberühmte Fotograf Ernst Haas<sup>1</sup>, der im Jahre 1974 für die Krönung des neuen, vierten Königs nach Bhutan reiste. Der Besuch wurde von der Smithsonian Institution in Washington DC, USA, gesponsert. Einen besonderen Beitrag zum österreichischen Wissen über Bhutan und andere Länder in der Himalaya Hindukusch Region, leistete Blanche Olschak, eine österreichische Autorin und Journalistin, die mehrere Veröffentlichungen zu Tibet, Bhutan und zum Buddhismus schrieb<sup>2</sup>. Manche dieser Werke wurden gemeinsam mit dem Geologen Augusto Gansser geschrieben, wodurch in den 1970er Jahren viel Wissen über die Geographie, Landschaft und natürliche Umwelt Bhutans in den Westen gelangte.

#### 4.2. Die ersten Beziehungen

Im Rahmen der ersten Beziehungen wurden mehrere Projekte durchgeführt, die Bhutan vor allem in den Bereichen unterstützten, in denen Österreich ein ausgeprägtes Knowhow hatte. Diese Bereiche sind laut dem von der ÖFSE verfassten „Länderprofil Bhutan“, Tourismus, Forstwirtschaft und Wasserkraft. Des Weiteren lassen sich auch Projekte im Bereich Viehzucht, vor allem der Pferdezucht von Haflinger Pferden, finden (vgl. Austria Development Agency 2014). In den 1970er Jahren entsandte Bhutan den Förster DASHO C. DORJI nach Europa, um geeignete und kompatible Partner für den Bereich Forstwirtschaft und Forstmanagement zu akquirieren. Auf dieser Basis entstanden die ersten Projekte und Programme zwischen Bhutan und Österreich, wobei Österreich vor allem technische Unterstützung in diversen Bereichen leistete. Diese technische Assistenz betraf unter anderem die Wald- und Forstwirtschaft, die Zurverfügungstellung eines Kabelkrans in Changedaphu, Trainings in der Forstwirtschaft, Ressourcenentwicklung im Tourismusmanagement, etc. (vgl. *25 Years Partnership* 2014: 6). Das Training in Forstwirtschaft und im Tourismus wurde durch einen Austausch von StudentInnen und ExpertInnen vorangetrieben. Österreich vergab insbesondere in der Forstwirtschaft und im

<sup>1</sup> Siehe <http://ernst-haas.com/> (29.01.2018), „Bhutan’s King Takes Over: History With Its Eye On the Future,” SMITHSONIAN, vol. 5, no. 6 (September 1974), pp. 52-63

<sup>2</sup> u.a. Olschak, Blanche & Ursula und Augusto Gansser (1969): Bhutan : Land der verborgenen Schätze. Bern: Hallwag.

Ingenieurwesen Stipendien, die zum thematischen und fachlichen Austausch zwischen bhutanischen und österreichischen SpezialistInnen beitrugen. Technische Unterstützungen und Programme dieser Art wurden bis zu den späten 1980er Jahre aufrechterhalten, bis 1986 eine österreichische Delegation Bhutan besuchte, wobei erste Indizien für eine offizielle bilaterale Kooperation sichtbar wurden (ÖFSE Länderprofil: 20).



# TEIL 2: Anfänge der Zusammenarbeit – Von informellen Beziehungen zur offiziellen EZA

---

## 5. Offizielle Partner und bilaterale Beziehungen

Werden die Anfänge der Beziehung bzw. der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit zwischen den zwei Ländern erforscht, berichten diverse Quellen davon, dass Österreich Bhutan nicht aus Eigeninitiative als Schwerpunktland bestimmt hat; vielmehr wurde Österreich von Bhutan als Partnerland auserwählt. Offizielle und öffentliche Berichte, die diesen Aspekt der Beziehung darstellen, gehen einerseits auf die Begründung ein, dass Österreich und Bhutan, in Hinsicht auf die Landschaft und natürlichen Gegebenheiten sowie Potenziale, einige Ähnlichkeiten aufweisen. Andererseits gehen sie auf einen Aspekt ein, der auch in den geführten Interviews mit ExpertInnen stark hervorkam: die klare politische Motivation Bhutans in der Zusammenarbeit. Bhutan hatte, bis vor einigen Jahren, bilaterale Beziehungen mit weiteren europäischen Ländern (Schweiz und Dänemark); die bilateralen Beziehungen zu diesen Ländern waren ein strategischer Schritt Bhutans, um auch Partner abseits des größten Gebers Indien zu akquirieren. Zudem galt der neutrale Charakter Österreichs als klarer Pluspunkt bei der Auswahl (vgl. ÖFSE Länderprofil: 20). In weiterer Folge stellte bzw. stellt die Beziehung zwischen Österreich und Bhutan auch einen indirekten Draht zur Europäischen Union dar (IP 1, IP4).

1989 wurden letztendlich diplomatische Beziehungen aufgenommen und durch ein Abkommen über technische Kooperation konsolidiert (vgl. ÖFSE Länderprofil: 20). Dieser Schritt der Formalisierung der bisher informellen Beziehungen stellte einen starken Wendepunkt in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern dar; es konnten so Projektmanagement und Kommunikation durch formalisierte Prozesse überwacht und bemessen werden. (vgl. *25 Years Partnership* 2014: 8). Auch ein/e AnsprechpartnerIn aus der Austria Development Agency (IP 1) ging im Interview darauf ein, dass die Professionalisierung der Zusammenarbeit im Laufe der Zeit einen wesentlichen Einfluss auf die Natur der Beziehungen genommen hätte (siehe mehr unter Kapitel 10.1 Kommunikationskultur).

## 6. Die involvierten Akteure

Als die Beziehungen zwischen Österreich und Bhutan professionalisiert und offiziell festgelegt wurden, folgte daraus eine dementsprechende Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen für die Erreichung der jeweiligen Zielsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Die involvierten Akteure und Ansprechpartner auf der österreichischen und bhutanischen Seite sind seit Beginn dieser bilateralen Beziehungen in ständiger Interaktion miteinander, und nehmen unterschiedliche Positionen innerhalb der Beziehungsstruktur ein. Obschon sowohl auf der österreichischen als auch auf der bhutanischen Seite eine Vielzahl an Institutionen und Ansprechpartner involviert sind, wird im folgenden Abschnitt auf den größten Hauptakteur der bhutanischen Seite und auf die drei größten österreichischen Institutionen bzw. Organisationen eingegangen, die die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan prägten und prägen.

### 6.1. Gross National Happiness Commission in Bhutan

Die *Gross National Happiness Commission* ist eine bhutanische Planungsinstitution, die darauf ausgerichtet ist, das Wohlbefinden und die Entwicklung von Bhutan und der bhutanischen Bevölkerung zu gewährleisten. Die Institution arbeitet gemäß den Werten des *Gross National Happiness* und operiert sehr eng mit der Regierung zusammen. Die *Gross National Happiness Commission* ist auch für die gesamte Entwicklung Bhutans, d.h. auch für die Fünfjahrespläne Bhutans, zuständig. Die Hauptaufgaben der Kommission sind somit die inhaltliche Abnahme verschiedener Entwicklungspläne und die Abstimmung der Sektoren aufeinander, sodass die Ziele der Fünfjahrespläne unter der Berücksichtigung der *Gross National Happiness*-Werte erreicht werden (IP 3 2017: 6'34"-7'00").

Dementsprechend arbeiten alle Entwicklungshilfe-Geber in Bhutan mit der *Gross National Happiness Commission* zusammen; sie ist auch die Vertragspartnerin für alle Entwicklungsprojekte und -programme, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterzeichnet und abgenommen werden. Die Kommission übernimmt auch die Abstimmung und Koordination der multilateralen

und bilateralen Geber, sodass die Entwicklung in allen wichtigen Sektoren erhalten bleibt und die Sektoren zusammenarbeiten (IP 3 2017: 7'00“-7'55“; 8'30-11'34“)

## **6.2. Das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußere Angelegenheiten**

Das österreichische Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA oder Außenministerium) nimmt in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und allen seiner Schwerpunktländer eine Schlüsselrolle ein. Das Ministerium ist letztendlich für die Budgetzuteilung und Zielsetzungen der EZA verantwortlich. Des Weiteren spielt das Außenministerium die entscheidende Rolle in der strategischen Zielsetzung für die einzelnen Schwerpunktländer. Die strategische Ausrichtung für Bhutan wird stets im Einvernehmen und in Zusammenarbeit mit den bhutanischen Ansprechpartnern der *Gross National Happiness Commission* erstellt (IP 3 2017: 17'23“-19'23“). Hierbei wird auf vorhandene Potenziale und Opportunitäten in Bhutan eingegangen und werden diese in eine strategische Ausrichtung für die Entwicklungshilfe in einer Länderstrategie zusammengefasst. Basis für die Landesstrategie bildet jedenfalls der bhutanische Fünfjahresplan. Ist diese Strategie festgelegt und übermittelt, werden Projektaufträge und Budgetrahmen an die Durchführungsorganisationen der österreichischen Entwicklungshilfe weitergereicht (ibid.)

## **6.3. Die Austria Development Agency**

Die Austria Development Agency (ADA) ist eine ausgelagerte Agentur der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die für die Implementierung von Entwicklungsplänen und Entwicklungsstrategien zuständig ist. Das Außenministerium, das für die strategische Ausrichtung von Entwicklungszusammenarbeit mit den jeweiligen (Schwerpunkt-)ländern die Verantwortung trägt, leitet diese an die ADA weiter, die der operativen Umsetzung der Strategien nachgeht (IP 3 2017: 3'00“-5'56“). Dabei bewegt sich die Umsetzung der Strategie in dem vom Außenministerium vorgegebenen Budgetrahmen, der für das Schwerpunktländ zur Verfügung steht. Solcherart investiert die ADA in bestimmte Projekte und Programme in Bhutan (sowie in anderen Ländern), die mit der Entwicklungsstrategie zusammenpassen. Dabei stehen die MitarbeiterInnen der ADA in ständigem Austausch mit dem Koordinationsbüro in

Thimpu, das vor Ort durch den unmittelbaren Kontakt mit bhutanischen AnsprechpartnerInnen Potenziale in der Entwicklung in Bhutan erkennt. Im Rahmen von Interviews mit MitarbeiterInnen einer österreichischen Entwicklungsorganisation wurde die Beziehung zwischen dem Außenministerium, der ADA und dem Koordinationsbüro thematisiert; hier wurden vor allem Kommunikationsflüsse und Abhängigkeiten diskutiert. Die direkte Kommunikation mit bhutanischen AnsprechpartnerInnen, etwa der *Gross National Happiness Commission*, erfolgt in der Regel über das Koordinationsbüro in Thimpu. Das Koordinationsbüro leitet die gesammelte Information bzw. die Projekt- und Programmanfragen an die ADA weiter, welche diese auf die Vereinbarkeit mit der Entwicklungsstrategie und dem Budgetrahmen prüft (IP 3 2017: 25'00-26'32“). Das Koordinationsbüro ist daher ein wesentlicher Teil der Entwicklungszusammenarbeit, da es den direkten Kontakt zu Bhutan aufrechterhält. Jedoch steht vor allem auch der ADA eine Schlüsselfunktion zu, da die ADA die Koordination in Österreich übernimmt und einzelne Projekte und Programme von Österreich aus organisiert.

#### **6.4. Das Koordinationsbüro in Thimpu**

Das Koordinationsbüro für Entwicklungszusammenarbeit mit Bhutan wurde 1994 in Thimpu zum Zweck einer direkteren Kommunikation zwischen Österreich und Bhutan errichtet. Das Büro übernimmt größtenteils koordinationspezifische und kommunikative Aufgaben der einzelnen Projekte und Programme, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geplant und abgewickelt werden. Laut diversen Quellen (offizielle Dokumente z.B. 25 Jahre Partnerschaft bzw. IP 1 2017: 20'00“-24'00“) handelt es sich um ein kleines Büro, das ungefähr sechs Leute, inklusive der Leitung des Büros, umfasst und tägliche Kommunikationsarbeit zwischen österreichischen und bhutanischen Akteuren koordiniert. Der bzw. die LeiterIn des Büros ist letztendlich für die Koordination verantwortlich und befolgt die Anweisungen und Zielsetzungen der zuständigen österreichischen Organisation, der ADA (Austria Development Agency) sowie des BMeiA (IP 3 2017: 25'00“-26'32“). In den folgenden Unterkapiteln zum Thema Koordinationsbüro werden die unterschiedlichen Aufgaben des Büros sowie die der Leitung vorgestellt und diskutiert.

### 6.4.1 Aufgaben des Koordinationsbüros

Die primäre Rolle des Koordinationsbüros in Thimpu besteht im unmittelbaren Kontakt vor Ort mit bhutanischen Regierungsstellen und anderen Ansprechpartnern in Bhutan. Des Weiteren wird auch ein direkter Kontakt mit anderen Entwicklungshilfe-Gebern und internationalen Institutionen in Bhutan aufrechterhalten (IP 1 2017: 20'45"-21'40").

Das Büro übernimmt die Management-Aufgaben und, wie der Name bereits verrät, die Koordinationsaufgaben zwischen österreichischen und bhutanischen Einrichtungen, vor allem in Bezug auf die Abwicklung einzelner Entwicklungsprojekte. Da die Austria Development Agency einen zielorientierten operativen Ansatz in der Implementierung der von dem Ministerium vorgegebenen strategischen Ausrichtung verfolgt, besteht ein Großteil der Arbeit des Koordinationsbüros darin, das zur Verfügung gestellte Budget effizient und zielführend in bestimmte Projekte und Programme zu investieren. Somit wird vom Außenministerium und den bhutanischen Ansprechpartnern die Strategie bestimmt, und diese von der *Austrian Development Agency* umgesetzt. Die tatsächliche und direkte Kommunikation zwischen Bhutan und Österreich erfolgt jedoch über das Koordinationsbüro in Thimpu.

Dementsprechend ist eine der Schlüsselfunktionen des Koordinationsbüros das Monitoring einzelner Projekte und Programme, die von Österreich (mit-)finanziert werden. Demnach befassen sich das Büro und dessen MitarbeiterInnen mit Fragen nach dem aktuellen status quo des Projektes oder Programmes bzw. wo die nächsten Schritte anfallen würden (vgl. IP 1 2017: 21'40"-24'45"). Des Weiteren wurde aus einem Interview mit einer/m MitarbeiterIn einer österreichischen Entwicklungsorganisation die Erkenntnis gezogen, dass die langfristige Planung ein essenzieller Aspekt der Koordinationsbüros, aber auch der gesamten Entwicklungshilfe ist; somit beschäftigen sich die MitarbeiterInnen des Koordinationsbüros mit der Erstellung von Projekt- und Programm-Pipelines. Darunter ist eine detaillierte Planung der Abfolge von Projekten bzw. Programmen sowie der damit verbundenen Arbeitsschritten zu verstehen. Um eine solche Pipeline zu erstellen, beachten die jeweiligen MitarbeiterInnen des Büros auch die Länder- bzw. Entwicklungsstrategie, die von Österreich und Bhutan gemeinsam bestimmt und verfasst wurde (IP 1 2017: 23'45"-24'10"). In Bezug darauf ging IP 1 auch auf die bürokratischen Prozesse ein, die die Entwicklungszusammenarbeit zwischen

Österreich und Bhutan prägen: zu beachten ist bei der Erstellung der Projekt- und Programm-Pipeline auch der administrative Prozess, der bei einer Aufnahme und Bestätigung bzw. Aufnahme eines neuen Projektes oder Programmes durchlaufen wird (IP 3 2017: 23'50"-24'54"). Dies betrifft etwa die Erstellung des Antrages für das jeweilige Vorhaben, dessen Weiterleitung an die jeweiligen Institutionen mit Sitz in Österreich, die Genehmigung und Bestätigung des Vorhabens, die Projektplanung, etc.

Ein fundamentaler Aspekt der Zusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan sind sogenannte *Steering Committee Meetings*, die zwischen verantwortungstragenden AnsprechpartnerInnen beider Länder bzw. Regierungen regelmäßig stattfinden. Im Rahmen dieser Treffen werden Berichte diskutiert sowie weitere Schritte bei wichtigen und komplexen Projekten und Programmen bestimmt (IP 1 2017: 21'45"-22'20")

#### 6.4.2. Rolle der Leiterin/ des Leiters des Koordinationsbüros

Wie im vorherigen Abschnitt bereits erwähnt wurde, übernimmt die Leitung des Koordinationsbüros in Thimpu eine wichtige Rolle in der Aufrechterhaltung der Partnerschaft zwischen Bhutan und Österreich. Die leitende Person hat die Verantwortung für den unmittelbaren Kontakt zwischen den Partnerländern. Ergebnisse aus den Interviews mit MitarbeiterInnen in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Bhutan und Österreich weisen darauf hin, dass das Koordinationsbüro die erste direkte Kommunikationsinstanz zwischen den Ländern darstellt (z.B. IP 3 2017: 25'00"-26'32"). Sowohl die *Austrian Development Agency* als auch österreichische Ministerien setzen essenzielle Strategien und Vorgaben fest, die Kommunikation mit Bhutan hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit läuft jedoch in erster Linie über das Koordinationsbüro in Thimpu und dementsprechend über dessen LeiterIn.

Die Aufgaben und die Kompetenzen der Leiterin/des Leiters des Koordinationsbüros bestehen vor allem im Monitoring von Projekten und Programmen und in der direkten Kontaktaufnahme und Kommunikation mit bhutanischen Ansprechpartnern vor Ort. Allerdings ist in einem Interview mit einer/m MitarbeiterIn der EZA zwischen Österreich und Bhutan auch herausgekommen, dass die/der LeiterIn auch eine spezielle Aufgabe im Erkennen und Management von neuen Projekten und Programmen innehat. IP1 verwies darauf, dass die/der LeiterIn des Koordinationsbüros große

Gestaltungsmöglichkeit hat; demnach eruiert sie/er neue Potenziale und Chancen in Bhutan, die von Österreich aus nicht zu erkennen wären (IP 1 2017: 24'30“-26'00“). Des Weiteren übt die Leitung des Koordinationsbüros insbesondere in Bhutan eine beratende Funktion aus. Diese spielt in Bhutan eine wichtige Rolle vor allem deswegen, weil einer der Hauptaufgaben in Bhutan die Kapazitätsentwicklung ist. Das Management von Projekten und Programmen sowie die Festlegung des weiteren Verlaufs einzelner Projekte wurde eine der Hauptaufgaben der Leitung des Koordinationsbüros. Das wurde zu einem späteren Zeitpunkt in der Zusammenarbeit allerdings auch Gegenstand von Kritik. Hierauf wird im Kapitel 8 Evaluierung 2014 näher eingegangen.

Im Zusammenhang mit der im vorigen Kapitel erwähnten Rolle des Büros als „Verlängerung der österreichischen Hand in Bhutan“ soll auch erwähnt werden, dass die Leitung des Büros eine besondere Verantwortung hinsichtlich der Aufrechterhaltung einer positiven Beziehung zum Partnerland hat. Sie ist für den reziproken Dialog und Austausch zuständig und hat einen enormen Einfluss auf die Stimmung in der Zusammenarbeit.

Ein wesentlicher Aspekt der Aufgabe der Leitung des Koordinationsbüros in Thimpu ist auch die Zuteilung des Budgets für einzelne Entwicklungsprogramme bzw. -projekte. Dabei wird von Seiten der Leiterin/des Leiters bestimmt, wo es Entwicklungspotenziale gibt, wie diese mit der Landesstrategie für Bhutan zusammenpassen und wie das zur Verfügung stehende Budget dafür eingesetzt werden kann. Dabei wurde in einem Interview darauf aufmerksam gemacht, dass die richtige Zuteilung der Mittel, und vor allem das Aufbrauchen des gesamten Budgets im jeweiligen Kalenderjahr von großer Wichtigkeit sei; ansonsten gilt das Geld für Bhutan als „verloren“ (IP 1 2017: 28'20“-29'30“).

Werden somit alle Funktionen und Kompetenzen des Koordinationsbüros und dessen Leiters bzw. deren Leiterin zusammengeführt, lässt sich sofort erkennen, dass das Koordinationsbüro in Thimpu als eine Verlängerung der österreichischen Hand fungiert, die vor Ort in Bhutan Österreich und seine Interessen vertritt. Das Koordinationsbüro und seine MitarbeiterInnen fokussieren auf das Erkennen von Potenzialen in Bhutan sowie auf das Erkennen von Synergieeffekten; Aufgaben, die von

Österreich aus nur sehr schwierig zu bewältigen wären. Zu bedenken ist hier auch die Distanz zwischen beiden Ländern; die Reisezeit von Österreich nach Bhutan beträgt in der Regel zwei Tage. Bei wichtigen und kurzfristig anstehenden Angelegenheiten ist eine unmittelbare österreichische Kontaktperson sowohl für Österreich als auch für Bhutan von großem Vorteil (IP 1 22'20“-22'31“). Zu unterschätzen ist auch nicht die wichtige Harmonisierungsaufgabe, die vom Koordinationsbüro und seinen MitarbeiterInnen übernommen wird. Das Vorhandensein eines Koordinationsbüros in Bhutan kann als Teil einer Strategie begriffen werden, die das Ziel hat, Nähe zwischen Österreich und dem Schwerpunktland zu vermitteln. Das Koordinationsbüro soll Österreich in Bhutan repräsentieren und bhutanischen AnsprechpartnerInnen für etwaige Unterstützung und Diskussion zur Seite stehen. Der unmittelbare Kontakt zwischen den beiden Ländern erweckt somit den Eindruck eines „Gemeinsam“, das ohne eine verantwortungstragende österreichische Ansprechperson in Bhutan vielleicht nicht vorhanden wäre. Des Weiteren kann das Koordinationsbüro auch als ein Instrument gesehen werden, das die Identifikation mit dem Schwerpunktland Bhutan sowie die Beziehung zum Land, der Kultur und den dort lebenden Menschen stärkt.



## TEIL 3: Österreich und Bhutan – Eine blühende „Partnerschaft“

---

*„Ich glaube, dass für Österreich die Kooperation in Bhutan etwas „Exotisches“ ist [...] Königreich, Himalaya, Berge...Österreich hat Berge...Bhutan hat Berge. Also so ist ja die Kooperation auch entstanden.“*

IP 3 2017: 34'48"-34'59"

Nachdem im vorherigen Teil die Rahmenbedingungen und Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan vorgestellt und diskutiert wurden, wird im folgenden Abschnitt auf das Herzstück der bilateralen Zusammenarbeit eingegangen. Der Fokus liegt in den nächsten Kapiteln dieses dritten Teils des Forschungspapiers auf thematischen Schwerpunkten in der Zusammenarbeit, die sich in Form von Entwicklungsprojekten und -programmen in Bhutan manifestieren. Dementsprechend wird in diesem Abschnitt in erster Linie die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage als Ziel gesetzt: *Welche Themen- und Branchenschwerpunkte lassen sich in der EZA zwischen Österreich und Bhutan erkennen und wie werden diese mit Entwicklungsprojekten unterstützt?* Des Weiteren wird auch auf wichtige Ereignisse in der Zusammenarbeit eingegangen, etwa die Evaluierung (engl.: *mid-term review*) der Länderstrategie 2013-2015, sowie auf die aktuelle Länderstrategie. Ein letzter wichtiger Punkt in diesem Abschnitt ist die Thematisierung und Diskussion des Begriffes „Partnerschaft“, der in diversen Unterlagen und Websites zur Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan häufig Verwendung findet. Hier soll anhand unterschiedlicher Sichtweisen auf Partnerschaft, die in Interviews mit ExpertInnen erkennbar werden, ein eigenes, reflexives Verständnis von Partnerschaft im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan skizziert werden.

## 7. Entwicklungsprojekte

Der wichtigste Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan findet sich in Entwicklungsprojekten und -programmen wieder. Obwohl Österreich Projekte und Programme in vielen verschiedenen Branchen in Bhutan unterstützt und finanziert, lassen sich Schwerpunkte in einigen Sektoren erkennen. Diese Schwerpunkte haben sich jedoch im Laufe der Zeit gewandelt – einige Sektoren wurden gelassen und andere dafür aufgenommen. Zu Anfang der bilateralen Beziehungen wurden jene Sektoren als Schwerpunkte festgelegt, die sich bereits zur Zeit informeller Beziehungen ergeben hatten. So unterstützte und förderte Österreich anfangs insbesondere Projekte und Programme in den Bereichen Forstwirtschaft, Tourismus und Energie (vgl. *25 Years Partnership* 2014: 9); im Laufe der Jahre wurde auch in andere Sektoren investiert.

### 7.1. Forst-, Landwirtschaft und Viehzucht

Projekte in der Forst- und Landwirtschaft sowie in der Viehzucht stellen die Anfänge der österreichischen und bhutanischen bilateralen Kooperation dar. Hier spielte die Expertise, die Österreich zu bieten hatte, und das Knowhow von österreichischen ForscherInnen, eine essenzielle Rolle bei der Herausbildung dieses Schwerpunktsektors. Die Motivation Bhutans, Österreich als Partnerland zu wählen, lässt sich auch darin begründen, dass die österreichische Landschaft und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Sektoren viele Ähnlichkeiten zu Bhutan aufweisen.

Projekte und Programme in der Viehzucht wurden hauptsächlich zu Anfang der Zusammenarbeit durchgeführt; hier fokussierte die Assistenz durch Österreich auf die Bereitstellung von Haflinger Pferden für die Zucht sowie als Unterstützung für die Bewirtschaftung in Wald- und Berggebieten. Diese Kooperation wurde jedoch nach einigen Jahren beendet und die Entwicklungshilfemittel in andere Bereiche investiert.

Die ersten Projekte in der Forstwirtschaft wurden von dem Entomologen Heinrich Schmutzenhofer (IP 2 2017: 0'17“-0'38“; *25 Years Partnership* 2014:11) initiiert und geleitet. Er wurde vom Bundesforschungszentrum für Wald nach Bhutan entsandt, um den Befall des Waldes mit Borkenkäfer in verschiedenen Regionen des Landes zu behandeln. Unter der Leitung von Schmutzenhofer wurden aber auch andere Projekte

und Programme in der Forstwirtschaft umgesetzt, denen eine enge Zusammenarbeit zwischen bhutanischen Partnern und Forschungseinrichtungen zu Grunde lag. Die Zusammenarbeit im Sektor Land- und Forstwirtschaft führte schließlich zu einer Kooperation zwischen bhutanischen Einrichtungen und der Universität für Bodenkultur in Wien. Es kam zu einer langjährigen Zusammenarbeit in diversen Forschungs- und Ausbildungsprojekten, die darauf ausgerichtet waren und sind, neue Erkenntnisse im Forschungsgebiet zu erzielen sowie Kapazitäten und Expertise in Bhutan auszubauen und zu festigen. Hier gibt es viele Projekte, die sich mit dem Thema Klimawandel in Wald- und Berggebieten beschäftigen (vgl. IP 2017: 33'00"-35'00"). Ein Überblick über die diversen Projekte in diesem Bereich lässt sich in der Projektliste unter <http://www.entwicklung.at/projekte/alle-projekte/> finden. Des Weiteren bietet die Universität für Bodenkultur spezifische internationale Ausbildungsprogramme an, die insbesondere auf die Schließung von Forschungslücken gerichtet sind.

Im Rahmen dieser Kooperationen wurden einige Einrichtungen in Bhutan aufgebaut, die an der Weiterführung von Forschungen und im Bereich Wissenstransfer arbeiten. Da Projekte in der Land-, Berg- und Forstwirtschaft jetzt von Bhutan selbst durchgeführt werden, hat sich Österreich aus diesem Sektor langsam zurückgezogen. Die Vielzahl an Maßnahmen, die in den vielen Jahren finanziert und umgesetzt wurden, haben dazu geführt, dass bhutanische Forschungsinstitutionen ohne Unterstützung vom österreichischen Staat Projekte und Programme leiten und durchführen können. Laut dem Interview mit IP1 gab es nach den vielen Jahren keinen ausdrücklichen Bedarf bzw. wenig Nachfrage mehr für bilaterale österreichische Unterstützung in diesen Bereichen (IP 1 2017: 43'00"-45'00"). Kooperationen und gemeinsame Forschungsprogramme von bhutanischen Einrichtungen und österreichischen Universitäten bzw. Unternehmen der österreichischen Privatwirtschaft bleiben jedoch weiterhin bestehen. Das Ziel der Zusammenarbeit bzw. der Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen war und besteht jetzt auch darin, dass Kapazitäten und Knowhow in Bhutan ausgebaut und gefördert wird, sodass bhutanische Akteure die jeweiligen Aufgaben selbst bewältigen und aus eigener Initiative weiterentwickeln können (IP 4 2017: 32'45"-34'30").

## 7.2. Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Ein derzeitiger Schwerpunktsektor in der österreich-bhutanischen Entwicklungszusammenarbeit ist das Thema Rechtsstaatlichkeit und *Governance*. Darunter werden in erster Linie die Beachtung der Menschenrechte in Bhutan sowie der gleichberechtigte Zugang zu rechtlichen und staatlichen Institutionen verstanden. Hierbei sind auch der Ausbau und eine Professionalisierung des Justizsektors wichtige Aufgaben, bei welchen vor allem Österreich einen großen Beitrag leistet (vgl. *Country Strategy* 2015: 6).

Im Bereich Rechtsstaatlichkeit gibt es zwei Hauptsektoren, in denen Österreich Unterstützung leistet. Diese sind einerseits der Aufbau des Justizwesens und andererseits Themen rund um Transparenz im Rechtssystem, Rechenschaftspflicht, etc. In diesem Sektor wurde zum Teil auch mit anderen Gebern, zum Beispiel mit der Schweiz, als sie noch in Bhutan vertreten war, zusammengearbeitet (IP 3 2017: 5'30"-6'17"). Ein wesentlicher Aspekt der Zusammenarbeit im *Governance*-Bereich ist auch das Supportprogramm *Public Finance Management System* (GPMS), wobei das Ziel darin liegt, Prozesse und Abläufe im öffentlichen Sektor zu entwickeln, zu optimieren und für alle transparent zu machen (vgl. *Country Strategy* 2015: 6; IP 3 2017: 5'30"-6'17"):

Ein weiterer Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit im Sektor Rechtsstaatlichkeit ist die Kapazitätsentwicklung im Justizsektor und Bildung. Hier wird jedoch ebenso wie in den Sektoren Tourismus und Forstwirtschaft kein österreichisches Knowhow an sich weitergegeben, da Bhutan nach dem Rechtssystem der *Commonwealth* Länder, d.h. nach dem britischen System, operiert. Demzufolge macht es wenig Sinn, österreichisches Wissen in Bhutan zu implementieren oder bhutanischen StudentInnen Studienplätze der Rechtswissenschaften an österreichischen Universitäten zu bieten. Dafür stellt Österreich Stipendien zur Verfügung, damit StudentInnen in englischsprachigen Ländern, wo das *Commonwealth* Rechtssystem auch Geltung findet, eine juristische Ausbildung absolvieren können und in Zukunft im Rechtswesen tätig werden können. Österreich arbeitet derzeit auch am Bau einer *Law School* in Thimpu, in der bhutanische StudentInnen in den Rechtswissenschaften ausgebildet werden. Für den ersten Jahrgang haben sich insgesamt 25 StudentInnen angemeldet, wobei 13 davon Studentinnen sind (IP 2 2017: 10'00"-10'40"). Dies zeigt auch die Bemühungen in

Bhutan, Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen zu etablieren. Das besondere Charakteristikum des Studiengangs in Thimpu ist der praxisbezogene Aspekt der Ausbildung. Die StudentInnen sollen im Rahmen des Studiums in sogenannten *Legal Aid Clinics* arbeiten; das sind Rechtsanwaltskanzleien, mit welchen eine Kooperation eingegangen wurde, sodass StudentInnen hier ein Praktikum absolvieren können und dementsprechend auch lernen, wie Rechtsberatung in der Praxis abläuft (vgl. IP 2 2017: 10'30"-11'00").

Die Ausbildung von Juristen und Richtern ist in Bhutan insofern wichtig, als das Land vor der Demokratisierung und der Einführung des neuen Rechtssystems noch nach dem traditionellen bhutanischen politischen System geführt wurde. Seitdem Bhutan sich der internationalen Staatengemeinschaft geöffnet hat und sich demnach viel mit internationalem Recht auseinandersetzen muss, ist eine international orientierte und anerkannte Ausbildung von Juristen ein fundamentaler Aspekt der politischen Entwicklung Bhutans. Des Weiteren ist die Erfüllung von internationalen menschenrechtlichen Standards eine essenzielle Voraussetzung für die Graduierung des Landes von einem „*Least Developed Country*“ zu einem „*Lower Middle Income Country*“; auch hierfür sind gut ausgebildete Richter und Juristen von großer Wichtigkeit.

Im Justizsektor ging Bhutan auch eine Kooperation mit der Schweiz ein, wobei gemeinsam insgesamt acht Bezirksgerichtshöfe in Thimpu durch österreichische und Schweizer Hilfe aufgebaut und errichtet wurden. Das Ziel war stets ein besserer Zugang der Bevölkerung zum Recht sowie die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichtshöfe. In einem Interview mit IP 1 kam heraus, dass die Gerichtshöfe zuvor in Verwaltungsgebäuden eingerichtet waren; dementsprechend gab es keine klare Trennung zwischen den Gewalten. Der Bau eigener Gebäude für die Gerichte war somit auch darauf ausgerichtet, dass Menschen die klare Unabhängigkeit der Justiz wahrnehmen und erkennen sollten – dass also Rechtsprechung von der Verwaltung, von der Regierung, separat zu sehen ist (vgl. IP 1 2017: 15'00"-17'10"). Beim der Errichtung dieser Gebäude wurde von Seiten Österreichs in erster Linie darauf geschaut, dass bestimmte Anforderungen und internationale Voraussetzungen eingehalten würden. Die Unterstützungsleistung Österreichs fokussierte auf die Aufsicht

beim Bau der Gerichtshöfe. Es wurden jedoch keine weiteren Beratungstätigkeiten geleistet oder Personal für den Bau hingeschickt (vgl. IP 1 2017: 17'10“- 17'35“)

#### 7.4. Energie und Wasserkraft

Einer der wichtigsten Entwicklungsbereiche des Landes Bhutan sind die Sektoren Energie und Wasserkraft (vgl. IP 3 2017: 12'12“-12'21“; 14:00-14:30). Projekte und Programme in diesen Sektoren leisten nicht nur einen wichtigen ökonomischen Beitrag zur bhutanischen Entwicklung, sondern schaffen auch wichtige Einnahmen für soziale Entwicklungsprogramme. Durch große Investitionen in diesem Sektor wurden bisher mehrere Wasserkraftwerke von internationalen Gebern finanziert. Der Export der produzierten Energie unterstützt den finanziellen Aufbau Bhutans, während ein Teil der Einnahmen des Energieexports in soziale Entwicklungssektoren reinvestiert wird. Dies reflektiert insbesondere die *Gross National Happiness* Kultur der Regierung, die der Verbindung des ökonomischen Fortschritts mit der sozialen und kulturellen Entwicklung des Landes große Wichtigkeit zumisst (vgl. *25 Years Partnership* 2014: 14).

Im Rahmen der EZA zwischen Österreich und Bhutan wurde der Energiesektor schon von Anfang an als einer der Schwerpunktsektoren definiert. Aus den ExpertInnen-Interviews geht hervor, dass sich die österreichische Unterstützung in diesem Bereich anfangs in zwei Subsegmente teilen ließ: einerseits ging es um die Elektrifizierung des Landes, sodass die Bevölkerung Bhutans einfacheren Zugang zu Elektrizität bekommen würde. Vor der Öffnung Bhutans sowie bis mehrere Jahre danach waren weite Teile des Landes noch nicht mit Elektrizität ausgestattet. Österreich leistete auf Wunsch der bhutanischen Regierung schon in früheren Jahren der Kooperation, sogar noch vor den offiziellen bilateralen Beziehungen, Entwicklungshilfe in diesem Sektor. 1986 trug Österreich dazu bei, weite Teile des östlichen Bhutans zu elektrifizieren, sodass die dort lebenden Menschen Zugang zu Elektrizität gewinnen konnten (vgl. *25 Years Partnership* 2014: 14). Die Elektrifizierung Bhutans ermöglicht der bhutanischen Bevölkerung nicht nur einen verbesserten Lebensstandard, sondern schafft auch viele Arbeitsplätzen sowie neue Einnahmemöglichkeiten.

Das zweite Subsegment der österreichischen Entwicklungshilfe in Bhutan ist der Bau bzw. die Unterstützung des Baus von Wasserkraftwerken. Bisher wurden in Zusammenarbeit mit Österreich vier Wasserkraftwerke erbaut und technisch

eingerrichtet. Dazu zählen Rangjung, das 1996 eröffnet wurde, Basochhu *Upper Stage* in 2001, Basochhu *Lower Stage* in 2005 und Dagachhu in 2016. Obwohl Österreich nicht bei allen vier Kraftwerken zum Bau direkt beigetragen hat, leisteten österreichische ExpertInnen einen Beitrag zur richtigen Einschulung des Kraftwerk-Personals hinsichtlich Betreuung und Erhaltung der Kraftwerke (vgl. *25 Year Partnership* 2014: 14). Des Weiteren entsandte das Außenministerium eine österreichische Konsultantenfirma nach Bhutan, um die bhutanischen Ingenieure bei der Planung und Durchführung der Kraftwerk-Projekte zu unterstützen und Expertise einzubringen (vgl. IP 1 2017: 11'00“-12'00“).

In der jetzigen Länderstrategie Bhutans 2015-2018 ist ein klarer Fokus im Bereich erneuerbare und nachhaltige Energie zu erkennen. Ein integriertes Verständnis des Kraftwerkbaus und seiner Auswirkungen auf die Umwelt und die Menschen ist ein fundamentaler Aspekt der Bemühungen in diesem Sektor. Neben Nachhaltigkeit der Wasserkraft-Entwicklung spielt auch die Sicherheit für die Bevölkerung und die Natur eine wesentliche Rolle (vgl. *Country Strategy* 2015-2018: 5). Demnach wird die Entwicklung des Energiesektors zunehmend in Einvernehmen mit den Werten und Anforderungen des *Gross National Happiness* Ansatzes weitergetrieben.

## 7.5. Tourismus

Neben dem Energiesektor ist der Tourismus das zweite große Standbein der bhutanischen Ökonomie (IP 3 2017: 12'12“-12'21“). Bhutan hat in den letzten Dekaden einen großen Fortschritt im Tourismussektor gemacht und sich als attraktives Tourismusgebiet positioniert. Dazu zählen die Professionalisierung des Tourismusangebots sowie die Etablierung eines internationalen Standards an Infrastruktur und Personal im Tourismus. Obwohl die Entwicklungen in diesem Segment bereits im 20. Jahrhundert begonnen haben, wurden die großen Sprünge im 21. Jahrhundert gemacht. Zusätzlich zur Ausbildung von Touristen-Guides wurden ab dem neuen Jahrhundert größere und weitreichendere Maßnahmen für die Professionalisierung des Tourismus in Bhutan gesetzt (IP 1 2017: 11'45“-14'00“).

Österreich hat aufgrund eigener Erfahrungen als Tourismusland viel zur Entwicklung des bhutanischen Tourismus beitragen können. Es wurde viel mit dem Tourismusrat

von Bhutan zusammengearbeitet, um extensive Tourismuspläne für mehrere Regionen Bhutans zu entwickeln. Dabei wurde ein stärkerer Fokus auf den Osten Bhutans gelegt, um hier mehr Potenzial für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Berufstätigkeit und Infrastruktur zu schaffen. Dieses Ziel findet sich auch in der derzeitigen Länderstrategie 2015-2018 für Bhutan wieder, da die östlichen Regionen Bhutans viel an Entwicklung bedürfen (vgl. *Country Strategy 2015-2018*).

Der größte Fortschritt Bhutans im Tourismus, der mit österreichischer Unterstützung erzielt wurde, ist jedoch der Bau und die Errichtung einer Tourismusschule und eines dazugehörigen Trainingshotels, das 2004 initiiert wurde. Das *Royal Institute for Tourism and Hospitality* wurde errichtet, um zukünftigen MitarbeiterInnen des Tourismussektors eine professionelle akademische Ausbildung mit internationaler Anerkennung zur Verfügung zu stellen. Die Tourismusschule wurde gemeinsam mit einem dazugehörigen Trainingshotel errichtet, das StudentInnen die Möglichkeit bieten soll, das angeeignete Wissen in der Praxis anzuwenden. Somit dürfen StudentInnen im Trainingshotel praktizieren, um Gefühl und Verständnis für den Tourismusbetrieb aufzubauen (vgl. IP 2 2017: 5'10“-5'40“).

In allen Interviews mit ExpertInnen zu diesem Thema wurde spezifisch auf dieses Projekt eingegangen. Die InterviewpartnerInnen beleuchteten dabei den Aspekt, dass dieses Projekt aufgrund von Unstimmigkeiten bei der Einrichtung der Schule sowie beim Bau des Trainingshotels eine Verzögerung erfuhr. Einer der Hauptgründe dafür, aus der Perspektive einer Interviewperson, war, dass der Bausektor in Bhutan nicht modernisiert genug ist und dementsprechend mit einfachen oder ungeeigneten Mitteln gearbeitet wurde. Dadurch wurden Faktoren wie energieeffizientes Bauen nicht von Anfang an einbezogen, sowie moderne Techniken nur wenig berücksichtigt (vgl. IP 1 2017: 5'45“-6'50“). Im Rahmen dieses Projekts wurden somit neue Bereiche und Bedürfnisse in der bhutanischen Entwicklung entdeckt, die noch ein großes Potenzial an Verbesserung haben. Dies betrifft insbesondere das Bauwesen und energiesparendes Bauen.

Die Besonderheit des *Royal Institute for Tourism and Hospitality* ist die enge Zusammenarbeit mit den österreichischen Tourismusschulen in Schloss Klessheim, Salzburg. Die enge Kooperation zwischen dem *Royal Institute* in Bhutan und den



Salzburger Tourismusschulen besteht in einer gemeinsamen Entwicklung des internationalen Lehrplans sowie einer gemeinsamen Ausgabe der Schulzeugnissen und -urkunden (vgl. IP 2017: 12'00“-13'20“). StudentInnen des *Royal Institute for Tourism and Hospitality* in Bhutan erhalten demnach nach Abschluss ihrer Ausbildung eine Abschlussbestätigung, die sowohl von dem bhutanischen *Royal Institute* als auch von den Tourismusschulen Salzburg in Schloss Klessheim unterzeichnet werden. Dies führt in erster Linie dazu, dass die Abschlussbestätigungen der StudentInnen aus Bhutan international anerkannt werden. Des Weiteren besteht ein Stipendienprogramm zwischen der *Austrian Development Agency* und den Tourismusschulen in Salzburg, die darauf ausgerichtet sind, TourismusstudentInnen aus Bhutan die Möglichkeit zu bieten, nach Österreich zu kommen und hier eine Ausbildung zu absolvieren (vgl. IP 2 2017: 5'25“-6'25“).

## 8. Evaluierung der Länderstrategie 2010-2013

*„Erfolgreiche gemeinsame Projekte – wirklich gemeinsame – war eben die Evaluierung. Das war die erste Landesevaluierung überhaupt [...] Es gab früher keine Landesevaluierung, nur Projektevaluierungen. Das war wirklich ein gemeinsames Werk...gemeinsam mit Bhutan“*

IP 4 2017: 04'25“-5'30“

Im Jahr 2013 wurde ein sogenannter „*Mid-Term-Review*“ der damaligen Länderstrategie 2010-2013 durchgeführt. Dessen Ziel war eine tiefergehende Analyse des Fortschritts des bhutanischen Entwicklungsplans sowie eine daraus resultierende Empfehlung für den weiteren Verlauf der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan. Die Evaluierung wurde von der *Austrian Development Agency* angeordnet um eine ganzheitliche und integrierte Untersuchung der österreichischen Unterstützung Bhutans zu schaffen. Dabei wurden von beiden Seiten (Bhutan und Österreich) viele Aspekte der Zusammenarbeit eingebracht und angesprochen, die für die zukünftige Länderstrategie 2015-2018 von großer Bedeutung waren. Eine solche ganzheitliche Analyse wurde erstmals durchgeführt, davor gab es zum Großteil nur Evaluierungen von einzelnen Projekten (IP 4 2017: 04'30“-5'30“).

Die Evaluierungsgespräche zwischen Österreich und Bhutan wurden mithilfe einer externen Moderation durchgeführt. Diese Maßnahme war vor allem deswegen von Vorteil, da dadurch beide Gesprächsparteien ihre Anliegen und Ideen ohne eventuellen gegenseitigen Druck vorbringen konnten. Im Rahmen des Interviews mit IP4 wurde betont, dass dieses „Evaluierungsprojekt“ tatsächlich ein „gemeinsames“ Projekt war, bei dem beide Parteien zu einer gemeinsamen Lösung hingearbeitet haben (IP 4 2017: 05'00“-6'45“).

Einer der diskutierten Punkte im Rahmen der Evaluierung war die Aufgaben- und Kompetenzaufteilung der österreichischen Akteure. Die bhutanischen Partner hatten das Problem aufgeworfen, dass die Vielzahl an involvierten österreichischen Akteuren sowie ihre Kommunikationsstruktur für bhutanische Projekt- und Programmpartner unklar bzw. unverständlich wären. Dabei fehle es an Transparenz und Information über die involvierten österreichischen Einrichtungen sowie deren Strukturen und Aufgaben. Wofür ist das Bundesministerium zuständig, was macht die Austrian Development Agency, wer ist unser direkter Ansprechpartner, etc. waren Fragen, die im Rahmen der Evaluierungsgespräche diskutiert wurden.

Die Evaluierungsgespräche legten auch die zukünftige Rolle des Koordinationsbüros in Thimpu fest: im Evaluierungsbericht wird festgehalten, dass das Koordinationsbüro in der Vergangenheit viele Ressourcen im Projektmanagement investiert habe. In Zukunft soll der Fokus rein auf Koordinationsaufgaben liegen, sodass eine klare Übersicht und Transparenz hinsichtlich österreichischer Maßnahmen und Vorhaben in Bhutan entstünden.

Ein weiterer Punkt der Evaluierungsgespräche war die Rolle und Funktion der Länderstrategie. Im Evaluierungsbericht wird darauf eingegangen, dass die Länderstrategie weniger als eine Strategie fungiert sondern vielmehr als eine Orientierung für österreichische Institutionen über die Auswahl an Sektoren und Subsektoren in der Entwicklung. Demnach fehle es an genügender Transparenz und Klarheit hinsichtlich der konkreten Ziele und Vorgaben für die einzelnen Entwicklungssektoren. D.h., obwohl die Länderstrategie eine Richtung für die Entwicklung Bhutans vorgibt, mangle es an Implementierungsmaßnahmen, die für eine einwandfreie und erfolgreiche Umsetzung von Relevanz wären.

In den Evaluierungsgesprächen wurden auch die Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit festgelegt, die für die jetzige Länderstrategie 2015-2018 übernommen wurden. Aufgrund des geringen Volumens an finanziellen Mitteln, die Österreich Bhutan zur Verfügung stellt, wurde in dem Evaluierungsbericht festgehalten, dass sich Österreich in Zukunft auf Projekte und Programme in der Kapazitätsentwicklung und Bildung konzentrieren werde. Grund dafür war, dass so das finanzielle Volumen ausreicht, um alle drei festgelegten Sektoren Energie, Tourismus und Rechtsstaatlichkeit zu betreuen. Somit soll Österreich weiterhin in diesen Sektoren tätig sein und Unterstützung leisten, der Schwerpunkt soll jedoch auf der Kapazitätsentwicklung in den genannten Sektoren liegen.

Ein wichtiger Aspekt bei den Gesprächen zu diesem Thema war die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan. Im Rahmen der Evaluierung wurde schon angesprochen, dass Österreich sich in den nächsten Jahren aus Bhutan zurückziehen würde. Für die Festlegung der Entwicklungssektoren für die nächste Länderstrategie war eine klare Kommunikation über die Zukunft von Österreich in Bhutan ein essenzielles Thema. Das Resultat der Gespräche bestand darin, dass Österreich Bhutan bis zur Graduierung von einem *Least Developed Country* zu einem *Lower Middle Income Country* begleiten und ab Ende 2018 sich auf die Abwicklung aller Projekte und Programme in Bhutan konzentrieren würde.

Weitere Informationen zur Evaluierung lassen sich im Evaluierungsbericht unter <http://www.entwicklung.at/ada/evaluierung/evaluierungsberichte/> finden.

## **9. Country Strategy 2015-2018**

Auf Basis des *Mid-Term Reviews* der Länderstrategie 2010-2013 wurde die jetzige Länderstrategie für Bhutan 2015-2018 festgeschrieben. Darin werden die Ausrichtungen der Entwicklungsprojekte und -programme sowie die einzelnen Schwerpunktsektoren definiert. Somit erhält die *Austrian Development Agency* einen Umsetzungsplan für die genannten drei Jahre. Das Koordinationsbüro in Thimpu ist damit beschäftigt, Bedarf und Potenziale vor Ort zu eruieren und diese mit den Sektoren und Zielen der Länderstrategie abzustimmen, sodass die vorgelegte

Entwicklungsstrategie für Bhutan erfüllt werden kann (vgl. IP 1 2017: 27'00“-29'30“; IP 3 2017: 9:20-10:15).

Die jetzige Länderstrategie für Bhutan wurde somit einerseits auf Basis der Ergebnisse des *Mid-Term Reviews 2013* entwickelt, andererseits in enger Abstimmung mit dem elften Fünfjahresplan für Bhutan, der von der *Gross National Happiness Commission* Bhutans aufgestellt wird. Hier zeigt sich der spezielle Charakter der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan, der nach Angabe der InterviewpartnerInnen bei der Zusammenarbeit mit anderen Schwerpunktländern Österreichs nicht so oft vorkommt. Die Einzigartigkeit der Beziehungen liegt darin, dass bei der Ausarbeitung von bilateralen Entwicklungsplänen beide Parteien eng zusammenarbeiten und gegenseitigen Input geben. D.h., dass die Entwicklungspläne für Bhutan sehr an die tatsächlichen Bedürfnisse und Wünsche Bhutans angepasst sind und weniger auf einer österreichischen Auffassung davon beruhen. Die Funktion der Länderstrategie für Bhutan ist demnach, Unterstützung für die Umsetzung des elften Fünfjahresplan Bhutans bis 2018 zu leisten.

In der jetzigen Länderstrategie liegt ein besonderes Augenmerk auf dem Fortschritt hinsichtlich der Erreichung der MDGs und auf die „strategische Partnerschaft“ zwischen Österreich und Bhutan. Dabei soll die Entwicklung des Landes im Einvernehmen mit der grünen sozio-ökonomischen Entwicklungslinie sowie der Philosophie des *Gross National Happiness* (GNH) gestaltet werden. Die Schwerpunktsegmente der Entwicklungszusammenarbeit liegen weiterhin in den drei Sektoren Energie, Tourismus und Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, jedoch verschärft sich der Fokus des österreichischen Beitrags aufgrund des finanziellen und technischen Rahmens der Unterstützung in sogenannten Subsektoren der drei eben genannten Schwerpunktsegmenten. Dazu zählen vor allem „*institution building*“ und effizientes Management von Entwicklungsprogrammen. So leistet Österreich seinen größten Beitrag in der Professionalisierung des Managements und dem Aufbau von Infrastruktur. Das Budget für den Zeitraum 2014-2018 (fünf Jahre auf Basis des Fünfjahresplans) liegt bei insgesamt zehn Millionen Euro, im Durchschnitt resultieren daraus zwei Millionen pro Jahr. Der effektive Kern der Entwicklungsstrategie und der Kooperation zwischen Österreich und Bhutan ist, wie auch in den Interviews mehrmals

betont wurde, die Kapazitätsentwicklung in den Schwerpunktsegmenten, vor allem in Hinsicht auf menschliche, strukturelle und institutionelle Kapazitäten.



Fig. 1: Eigene Darstellung in Anlehnung an Management for Results and Programme Matrix Bhutan, Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2016-2018: 77

Abseits der drei Schwerpunktsegmente und deren Subsektoren werden in der Landesstrategie drei weitere Bereiche festgelegt, die auch in den durchgeführten qualitativen Interviews angesprochen wurden: Menschenrechte und Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männer, Umwelt und Klimawandel sowie Bildung und Kapazitätsentwicklung. Diese drei Aspekte fungieren als Werte und Ziele, die sich über alle drei Schwerpunktsegmente spannen.

Bei der jetzigen Länderstrategie für Bhutan entschieden sich beide Regierungen dafür, dass ab dem Jahr 2016 eine „*phasing-over*“ Phase, d.h. eine Ausrichtung auf die Abwicklung von Projekten und Programmen, stattfinden wird. Grund dafür war die voraussichtliche Graduierung Bhutans zu einem *Middle-Income Country* und endgültiger Selbstständigkeit. Nach tiefgehender Analyse des aktuellen Status der bhutanischen Entwicklung kam in den geführten ExpertInneninterviews heraus, dass die Graduierung Bhutans von einem *Least Developed Country* zu einem *Lower Middle Income Country* nicht wie geplant 2018 stattfinden wird. Unter Berücksichtigung des aktuellen Stands sowie der offiziellen Wege der Vereinigten Nationen wird die Graduierung voraussichtlich in den Jahren 2022 bzw. 2023 stattfinden (IP 3 2017: 9:30-12:20).

## 10. Kommunikation und Partnerschaft

### 10.1. Kommunikation(-skultur) in der EZA zwischen Österreich und Bhutan

Die Kommunikation zwischen österreichischen und bhutanischen Akteuren ist ein wesentlicher Bestandteil der bilateralen Beziehungen und gibt bedeutenden Aufschluss über Abläufe und Haltungen innerhalb der Zusammenarbeit. Basierend auf dieser Prämisse wurden im Rahmen der Interviews mit ExpertInnen auf diesen Punkt eingegangen, um unterschiedliche Facetten der Kommunikation zwischen den Ländern zu erkennen.

Ein bedeutender Punkt bei der Analyse der Kommunikation zwischen den Ländern sowie deren Veränderung und Wandlung im Laufe der Zeit, ist die rasche Entwicklung, die Bhutan in den Jahren seit Beginn der Beziehungen erfahren hat. Bhutan und die in der bilateralen Kooperation involvierten Einrichtungen und Akteure wurden im Laufe der Zeit ausgebaut und professionalisiert, was dazu geführt hat, dass sich die Beziehungen zu Geberländern verändert haben (IP 1 2017: 37'00“-39'45“). Aufgrund dieser Wandlung Bhutans und der rasanten Entwicklung des Landes haben sich die Beziehungen zu Österreich insofern verändert, als dass diese sich im Vergleich zum Anfang formalisiert und professionalisiert haben.

*„Es war eine Beziehung auf Augenhöhe. Also Kollegen und Kolleginnen, wir haben einander einfach vertraut. Es war nicht so [...] eine ausgelagerte Agentur, dort das Amt. Also das war nicht so.“*

IP 4 2017: 03'50“-04'30“

Laut den Gesprächen mit MitarbeiterInnen österreichischer Entwicklungsorganisationen waren die Beziehungen zu den bhutanischen AnsprechpartnerInnen zu Anfang der Kooperation sehr freundschaftlich und sogar informell. Somit wurden Angelegenheiten und Probleme auf sehr informelle Art ausgehandelt und gelöst. Zudem war ein sehr „pionierhafter“ Charakter in der Beziehung vorhanden, wobei VertreterInnen beider Länder neue Ideen und Projekte gemeinsam entwickelten. Dieser Aspekt wird von den InterviewpartnerInnen als sehr positiv dargestellt, da dies auch einen Fortschritt der Entwicklungsarbeit ausdrückt. Denn die Professionalisierung und Formalisierung der Beziehungen kam letzten Endes

durch die Etablierung und Erhaltung von professionellen Strukturen und Institutionen zustande, die auf systematischer Art und Weise Aufgaben erledigen.

Ein wichtiger Aspekt der Kommunikation zwischen Österreich und Bhutan, durch den sie sich von Beziehungen zu anderen Schwerpunktländern Österreichs unterscheidet, ist, dass Bhutan sehr wenige bilaterale Geber hat. Nach Ende der Kooperation mit der Schweiz und Dänemark sind seit einigen Jahren nur noch österreichische VertreterInnen als bilaterale Geber vorhanden (IP 3 2017: 2'30“-3'24“). Des Weiteren hat es seit Anfang der bilateralen Beziehungen zu Österreich keine sogenannte „Geber-Koordination“ gegeben, die in anderen Schwerpunktländern sehr wohl üblich waren. Dabei handelt es sich um ein Treffen aller Geberländer und -organisationen, die ihre Projekte, Programme und Vorhaben diskutieren, planen und koordinieren. Diese Aufgabe wurde in Bhutan stets von der Regierung sowie von der *Gross National Happiness Commission* übernommen (IP 3 2017: 2'30“-3'21“). In den letzten Jahren wurden jedoch zwischen Entwicklungsgeber in Bhutan (bilateral sowie multilateral) solche Koordinationstermine doch durchgeführt, um gemeinsam finanzierte Vorhaben aufeinander abzustimmen und zu planen. Bhutanische Akteure bleiben in diesen Prozessen dennoch sehr involviert und sind ein wesentlicher Bestandteil der Planungen. Wie im vorherigen Kapitel erwähnt, ist dies eine einzigartige Qualität der Kooperation, da bhutanische Akteure, in Kontrast zu anderen Kooperationsländern, sich selbst in Planungs- und Entwicklungsprozesse einschalten und diese mitgestalten.

Ein besonderes Merkmal der Beziehungen zwischen Österreich und Bhutan sind die Unterschiede im strukturellen Aufbau bei den Ansprechpartnern auf beiden Seiten. Bhutan arbeitet mit vielen verschiedenen österreichischen Einrichtungen zusammen und hat somit unterschiedliche Ansprech- und Vertragspartner. Die getrennten Linien auf der österreichischen Seite zwischen dem Außenministerium, der *Austrian Development Agency*, dem Koordinationsbüro, etc. machte es den bhutanischen Akteuren etwas schwieriger, einen klaren Überblick über die richtigen Ansprechpartner zu bewahren. Dieser Punkt wurde auch im *Mid-Term Review* der Länderstrategie 2010-2013 angesprochen und diskutiert. Dementsprechend bemühten sich die österreichischen Akteure, die Funktionen der jeweiligen Einrichtungen klar und transparent mitzuteilen.

Auch kulturelle Unterschiede zwischen beiden Ländern spielen in der alltäglichen Kommunikation zwischen den Partnern eine bedeutende Rolle. Das Verständnis für die jeweils andere Kultur spielt eine fundamentale Rolle in einer partnerschaftlichen Beziehung, vor allem bei Beziehungen zwischen zwei sehr unterschiedlichen Kulturen wie der von Österreich und Bhutan (IP 4 2017). In einem Interview ging ein/e MitarbeiterIn einer österreichischen Entwicklungsorganisation darauf ein, dass die österreichische Kommunikationskultur im Vergleich zur bhutanischen Kommunikationskultur viel direkter und offener verlief. Bhutan weise in dieser Hinsicht grundsätzlich eine sehr starke Hierarchisierung auf, die auch in der Kommunikation wirksam wird und für österreichische AnsprechpartnerInnen vor Ort wahrnehmbar ist (IP 3 2017: 6'54"-7'08").

Der gegenseitige Respekt spielt eine wesentliche Rolle, vor allem deswegen, weil die bhutanische Kultur und Tradition viel Wert auf Ansehen und Wahrung des Gesichts legt. In Bhutan war es für ÖsterreicherInnen dementsprechend etwas schwieriger, direkte Kritik zu formulieren. Bei Problemen in manchen Projekten musste auf diesen kulturellen Unterschied Rücksicht genommen werden, was wiederum Prozesse und Abläufe verzögerte. Die österreichischen AnsprechpartnerInnen mussten sich stets überlegen, wie eine bestimmte (kritische) Botschaft übermittelt werden konnte, sodass diese der/m bhutanischen AnsprechpartnerIn freundlich aber dennoch konstruktiv erschien (IP 1 2017: 30'10"-34'30").

## 10.2. Zum Begriff „Partnerschaft“

*„Die perfekte Partnerschaft...die gibt es nicht wirklich.  
Von der Struktur her ist sie sehr asymmetrisch angelegt. Das sind die Einen, die das  
Geld haben,  
das Geld ausgeben...die Anderen, die es haben wollen...oder brauchen.  
Ob man es ausspricht oder nicht, es ist immer eine Art Abhängigkeit vorhanden.*

IP 4 2017: 19'00"-19'50"

Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan wird von diversen Institutionen, Organisationen sowie deren MitarbeiterInnen oft als „Partnerschaft“ bezeichnet. Dabei wird dieser Begriff zum Großteil als Synonym für einen enge



Kooperation und Zusammenarbeit verwendet. Um die Beziehungen zwischen Österreich und Bhutan unter Partnerschaft zu subsumieren, ist jedoch eine tiefergehende Analyse des Begriffs „Partnerschaft“ von Wichtigkeit.

In der vorliegenden Arbeit wird unter Partnerschaft eine enge Beziehung auf Augenhöhe verstanden, die zwischen zwei gleichberechtigten und gleichmäßig viel Macht innehabenden TeilnehmerInnen aufgebaut und gepflegt wird. Hierbei liegt das größte Augenmerk auf Gleichberechtigung und kongruentem Machtverhältnis. Wird diese Auffassung auf bilaterale Beziehungen angewendet, spielt das gegenseitige Verständnis und Respekt für die jeweils andere Kultur und Arbeitsweise, aber auch die Stimmung in der Kommunikation, eine umso wichtigere Rolle.

Bei einer Entwicklungszusammenarbeit zwischen zwei Ländern, wobei ein Land stets in der Rolle als Geber und das andere Land als Nehmer steht, ist ein kongruentes Machtverhältnis ein höchst interessanter Aspekt der Beziehung. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die gleichmäßige Verteilung von Macht bei einer derartigen Beziehung tatsächlich realisiert werden kann. Dadurch, dass die finanziellen Mittel auf der Geberseite vorhanden sind und dass das Empfängerland auf das zur Verfügung gestellte Geld angewiesen ist, besteht zumindest auf der ökonomischen Ebene keine Kongruenz in der Machtverteilung. Wird von dem angegebenen Verständnis von Partnerschaft ausgegangen, besteht in diesem Fall eher eine Zusammenarbeit als eine Partnerschaft auf Augenhöhe (IP 4 2017: 18'00“-20'30“).

Auf der anderen Seite sind bei einer Partnerschaft auch die Intentionen beider Seiten und die Motivation für die Beziehung von großer Relevanz. Wie in einem vorherigen Abschnitt bereits erwähnt (vgl. Kapitel 5), braucht die bhutanische Regierung die finanzielle und organisatorische Unterstützung Österreichs, andererseits hat Bhutan eine klare politische Motivation für eine enge Zusammenarbeit mit Österreich als Mitglied der Europäischen Union. Auch Österreich hat spezifische Interessen an einer Zusammenarbeit mit einem Land wie Bhutan. Ein Aspekt, der bei den ExpertInneninterviews stark hervorkam, war jener, dass Österreich als Land mit limitierten finanziellen Mitteln im Vergleich zu anderen größeren Schwerpunktländern, wo auch größere Geberländer präsent sind, in Bhutan mehr bewirken konnte als anderswo. Dadurch, dass Bhutan ein kleines Land mit einer geringeren Bevölkerung ist,

das auch viele Ähnlichkeiten zu Österreich aufweist, konnte Österreich mit dem Volumen von zwei Millionen Euro pro Jahr viel zur bhutanischen Entwicklung beitragen (IP 3 2017: 35'00“-36'02“).

In dem Interview ging IP 4 darauf ein, dass der partnerschaftliche Aspekt der Beziehung vielmehr auf individueller Basis aufgebaut und gepflegt wurde. Das freundschaftliche und gleichgestellte Verhältnis kam auf persönlicher Ebene zwischen den involvierten AnsprechpartnerInnen zum Vorschein (IP 4 2017: 04'00“-4'30“). Auf der offiziellen und formellen Ebene, wenn von Ministerien und Organisationen die Rede ist, tritt der partnerschaftliche Aspekt eher in den Hintergrund.

Als Highlight der Partnerschaft zwischen Österreich und Bhutan nannte IP4 die *Mid-Term*-Evaluierung der 2010-2013 Landesstrategie. Dies war die erste ganzheitliche Landesevaluierung, die mit Bhutan durchgeführt wurde. Laut IP4 war dies ein eindeutiger Punkt, der unter „Partnerschaft“ subsumiert werden könnte. Hier arbeiteten beide Seiten eng zusammen und diskutierten Punkte, die für die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit von großer Wichtigkeit waren. Der Draft des Evaluierungsberichts wurde öfters diskutiert und überarbeitet, bis beide Seiten die erwünschten Inhalte eingebracht hatten. Dabei war laut der/m ExpertIn stets eine gute Atmosphäre vorhanden, in der österreichische und bhutanische AnsprechpartnerInnen offen und konstruktiv miteinander kommunizieren konnten (IP 4 2017: 04'40“-5'35“).

# TEIL 4: Zukunftsperspektive Österreich und Bhutan

---

## 11. Evaluierung der Länderstrategie 2015-2018

Schon vor einigen Jahren wurde das Jahr 2018 als potenzielles Ende der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan genannt. Anlass dafür wäre die voraussichtliche Graduierung Bhutans vom Status eines LDCs (*Least Developed Country*) zu einem *Lower Middle Income Country* gewesen. Da in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit informell festgelegt ist, dass Österreich keine Entwicklungshilfe in *Middle-Income Countries* macht, galt das Jahr 2018 als Zeitpunkt für den Rückzug (IP 3 2017: 29'05“-29'15“). Da dies jedoch nicht der Fall sein wird, d.h. dass Bhutan die Voraussetzungen für eine Graduierung bis Ende 2018 derzeit nicht erfüllt, wurden in der Evaluierung der jetzigen Landesstrategie 2015-2018 die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit und die nächsten Schritte festgelegt. Die Evaluierung soll darüber Auskunft geben und dazu beraten, ob Österreich ab 2018 tatsächlich als Entwicklungshilfegeber in Bhutan aussteigen soll.

Es wurde auch die Option diskutiert, dass die Zusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan ab 2018 eine andere Form annehmen könnte. D.h., dass es keine offiziellen bilateralen Beziehungen der Entwicklungshilfe geben würde, stattdessen aber Wirtschaftskooperationen und Kooperationen im Privatsektor erhalten blieben. Auf Basis dieser Idee wurden österreichische und bhutanische Akteure zusammengebracht, um neue Partnerschaften und Kooperationen aufzubauen. So wurde etwa die Rechtswissenschaften-Fakultät an der Universität Wien mit der neu gegründeten Rechtsuniversität in Bhutan in Verbindung gebracht, um hier eine Kooperation für StudentInnen und Rechtsberufe zu etablieren (IP 3 2017: 28:12-31:17).

Im Rahmen der Evaluierung wurden mehrere Ziele festgelegt. Diese lassen sich im Evaluierungsbericht finden und wie folgt zusammenfassen:

- Analyse des bisherigen Fortschritts in der Landesstrategie 2015-2018

- Analyse und Bewertung der potenziellen Auswirkungen eines Rückzugs Österreichs aus Bhutan mit Ende 2018 sowie eine Analyse des Mehrwerts einer weiteren Zusammenarbeit in Form der Entwicklungszusammenarbeit.
- Identifizierung relevanter Schwerpunkte für eine eventuelle Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit ab Ende 2018

Nach Durchsicht und Analyse des Evaluierungsberichts lässt sich noch keine eindeutige Entscheidung über einen Rückzug oder eine Weiterführung der Kooperation erkennen. Der Evaluierungsbericht bietet vielmehr eine Analyse über die potenziellen Konsequenzen und Auswirkungen beider Möglichkeiten. Im Bericht wird jedoch festgehalten, dass Österreich und die *Austrian Development Cooperation* im ersten bzw. zweiten Quartal 2018 eine finale Entscheidung über den weiteren Verlauf der bilateralen Beziehungen treffen werden.

Da noch keine Entscheidung vorliegt, wurden im Rahmen der Evaluierung sowohl kurzfristige als auch langfristige Empfehlungen und Ziele festgehalten. Dabei werden beide Szenarien – des Rücktritts und der Weiterführung – diskutiert und potenzielle nächste Schritte vorgelegt. Im Evaluierungsdokument wird jedoch klar kommuniziert, dass eine Beendigung der bilateralen Beziehung in Form der Entwicklungszusammenarbeit noch kein Ende aller Kooperationen bedeuten würde. Beide Länder sind noch an einer weiteren Zusammenarbeit interessiert und werden in den nächsten Monaten daran arbeiten, auch anderweitige Kooperationen mit österreichischen Organisationen, Institutionen und Unternehmen (auch aus der Privatwirtschaft) auszubauen oder neue zu knüpfen. Die langfristigen Empfehlungen der Evaluierung 2017 (vgl. *Mid Term Evaluation 2017*: 56-58) orientieren sich dementsprechend nicht direkt an der Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit, sondern beinhalten Anreize für Zusammenarbeit über diplomatische Beziehungen hinaus.

## 12. Ausblick

Dadurch, dass Bhutan die Voraussetzungen für die Graduierung zu einem *Lower Middle Income Country* noch nicht erfüllt, ist es klar ersichtlich, dass Bhutan sich in einigen Bereichen noch entwickeln muss, um die relevanten internationalen Standards zu erreichen. Hinsichtlich der makroökonomischen Entwicklung des Landes steht

Bhutan derzeit in einer guten Position für eine baldige Graduierung zu einem *Lower Middle Income Country*. Bhutan hat durch den rasanten Fortschritt in den Sektoren Energie, Wasserkraft und Tourismus wichtige Meilensteine in der Entwicklung erreicht, die vor allem für die wirtschaftliche Zukunft des Landes und seiner Bevölkerung von nachhaltiger Bedeutung sind. Demgegenüber hat Bhutan großen Aufholbedarf in sozioökonomischen Aspekten der Entwicklung. Ungleiche Ressourcenverteilung, Gesundheit und Gender sind wichtige Bereiche, in denen noch große Schritte bis zur Graduierung gesetzt werden müssten (IP 3 2017: 12'30"-13'14"). Dementsprechend besteht kein Zweifel daran, dass Bhutan weiterhin finanzielle Unterstützung in verschiedenen Bereichen brauchen wird, um als (*Lower*) *Middle Income Country* klassifiziert zu werden. Die InterviewpartnerInnen haben in den Gesprächen die Idee einer weiteren Kooperation auf privatwirtschaftlicher Ebene positiv angesprochen und finden eine solche Zusammenarbeit sowohl sinnvoll als auch erfolgsversprechend für beide Parteien. Allen InterviewpartnerInnen war dabei ein Wunsch gemeinsam: die Zusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan (unabhängig davon, welcher Natur diese ist) sollte in den bereits definierten drei Schwerpunktsektoren (Energie, Tourismus und Rechtsstaatlichkeit) weitergeführt werden, ohne dass neue Schwerpunktsektoren gesucht werden.

### 13. Schlussfolgerungen und Fazit

*„Es ist eine langjährige Kooperation – jetzt schon fast 30 Jahre – die sicher auch erfolgreich war. Warum war sie erfolgreich? Weil Bhutan ein kleines Land ist, wo wir als kleiner Geber tatsächlich auch etwas erreichen konnten [...] In großen Ländern, wo wir der kleinste Geber sind, ist unsere Kooperation, wenn, sehr fokussiert in einer Provinz, in einem District sichtbar. Während in Bhutan [...] ist es für Bhutan insgesamt sichtbar. Und das macht den großen Unterschied aus.“*

IP 3 2017: 35'00"-36'02"

Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Bhutan besteht mittlerweile schon fast 30 Jahre. Werden die Jahre vor den offiziellen bilateralen Verträgen dazugezählt, kann von einer noch längeren Beziehung gesprochen werden. Ein wichtiger Faktor, der zu der erfolgreichen Zusammenarbeit beigetragen hat, ist die Ähnlichkeit

zwischen beiden Ländern sowie der Aspekt, dass Bhutan ein kleines Land mit einer kleinen Bevölkerung ist. Dies war und ist insofern ein relevanter Aspekt, da Österreich mit den geringen finanziellen Mitteln von zwei Millionen Euro pro Jahr in einem kleinen Land wie Bhutan viel erreichen konnte. Es konnten so greifbare Resultate auf nationaler Ebene in Bhutan erbracht werden. Seit den Anfängen der bilateralen Beziehungen zwischen Österreich und Bhutan hat Bhutan einen rasanten Entwicklungsweg durchgemacht. Durch die rapide Entwicklung Bhutans hat sich auch die Beziehung zwischen den beiden Ländern enorm geändert. Die Professionalisierung und Stabilisierung Bhutans in struktureller, ökonomischer und politischer Hinsicht hat dazu geführt, dass die Zusammenarbeit mit Österreich auch professionalisierter, strukturierter und stabiler geworden ist. Der informelle und freundschaftliche Charakter rückte immer mehr in den Hintergrund und wurde durch offizielle und formelle Abläufen ersetzt. Die erste und zweite Landesevaluierung sind ausschlaggebende Beispiele dafür.

Die Ergebnisse aus der Zusammenarbeit in den Bereichen Energie und Wasserkraft, Tourismus und Rechtsstaatlichkeit kennzeichnen eine erfolgreiche Entwicklung Bhutans. Die Kooperation im Energiesektor hat eine Vielzahl von neuen Arbeitsplätzen und wirtschaftlichen Einnahmequellen erzeugt sowie die ökonomische Stabilität Bhutans gestärkt. Hierbei haben neben Österreich auch andere Staaten einen wesentlichen Beitrag geleistet, zu denen Indien als größter finanzieller Unterstützer zählt. Auch im Tourismus wurde durch die Errichtung des *Royal Institute for Tourism and Hospitality* und des dazugehörigen Trainingshotels ein Meilenstein in der Entwicklung Bhutans gesetzt. Die professionelle Ausbildung von TourismusmitarbeiterInnen hat dem bhutanischen Tourismus einen weiteren Vorteil gebracht. Dadurch wurde die Wettbewerbsfähigkeit Bhutans am internationalen Tourismusmarkt gesteigert und Tourismus wurde zu einer bedeutenden wirtschaftlichen Einnahmequelle. Die Entwicklung im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ist ein essenzieller Faktor in der Graduierung Bhutans von einem LDC zu einem *Lower Middle Income Country*. Somit ist die Erfüllung spezifischer menschenrechtlicher Standards und Kriterien im internationalen Recht von großer Bedeutung für die weitere Entwicklung des Landes. Dadurch, dass Österreich in den Justizsektor Bhutans investiert und dabei hilft, diesen auf internationalen Standard zu bringen, wird Bhutan beim Weg hin zu einer Graduierung enorm unterstützt.

Werden die drei Schwerpunktsektoren ganzheitlich aufgefasst und die Hilfeleistungen Österreichs in diesen Bereichen miteinander verglichen, lässt sich ein klares Muster erkennen; der Großteil der österreichischen Unterstützung gilt den Bereichen (Aus-) Bildung, Managementunterstützung und Kapazitätsentwicklung, wobei vor allem Bildung und Ausbildung im Vordergrund stehen. Kooperationen mit der Universität für Bodenkultur, mit den Rechtswissenschaften der Universität Wien sowie mit den Tourismusschulen in Salzburg Klessheim sind einige Beispiele dafür.

Die Entwicklungshilfe in Bhutan hat großen Einfluss auf die Strukturen der Gesellschaft Bhutans. Die Unterstützung durch europäische Länder wie Dänemark, die Schweiz und Österreich führte dazu, dass Bhutan einen Entwicklungsweg eingeschlagen hat, der sich an westlichen Vorbildern orientiert. Auf Basis dieses Arguments kann demnach geschlossen werden, dass Bhutan auf Weg ist, vermehrt wie europäische bzw. westliche demokratische Länder zu werden, indem es den Entwicklungsweg einschlägt, der von den europäischen Gebern empfohlen wird. Hier wäre zu hinterfragen, inwiefern Bhutan trotz der Wandlung sozialer, ökonomischer und rechtlicher Strukturen seine einzigartige Identität beibehalten wird. In diesem Zusammenhang muss wohl festgehalten werden, dass die Regierung Bhutans wesentliche Aspekte seiner Kultur und Ideologie durch den *Gross National Happiness* Ansatz erhalten hat, der auf bhutanische Tradition und Ideologie ausgerichtet ist.

Da Bhutan bei der Formulierung der Entwicklungsstrategien wirksam eingebunden ist, haben die Regierung sowie die Entwicklungsorganisationen Bhutans ein starkes Mitspracherecht in Hinsicht auf den Entwicklungsweg, den Bhutan gehen möchte. Der Faktor, dass Bhutan als gleichberechtigter Teilnehmer in Entscheidungsprozessen und Problemlösungsprozessen erhalten bleibt, kennzeichnet eine reziproke und egalitäre Zusammenarbeit mit Bhutan.

Um die Zusammenarbeit als Partnerschaft zu klassifizieren, muss erstens die Definition von Partner bzw. Partnerschaft bedacht werden. Bei einer Auffassung von Partnerschaft wie der in dieser Arbeit, bei welcher Partnerschaft als eine enge Zusammenarbeit zwischen zwei gleichberechtigten und gleichmäßig mächtigen Teilnehmern verstanden wird, kann hier nicht von einer Partnerschaft per se die Rede sein, da das Empfängerland Bhutan vor allem in ökonomischer und finanzieller Hinsicht nicht genauso mächtig ist wie das Geberland Österreich. Wäre dies der Fall gewesen, hätte

Bhutan keine Hilfe und Unterstützung von Österreich gebraucht. Allerdings hat Bhutan großen Einfluss auf Entscheidungen betreffend die nationale Entwicklung und die österreichische Unterstützung orientiert sich an den Fünfjahresplänen der bhutanischen Regierung; demnach hat Bhutan gleichmächtige Kontrolle über die Entwicklungsstrategie, obwohl die finanziellen Mittel von Österreich stammen. In dieser Hinsicht kann sehr wohl von einer gleichberechtigten Partnerschaft die Rede sein.



## 14. Literatur- und Quellenverzeichnis

### 14.1. Wissenschaftliche Literatur

Bielka, Erich; Jankowitsch, Peter; Thalberg, Hans (Hrsg.) (1983): Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik. Europaverlag. Wien.

Bischof, Günter (2013): Of Dwarfs and Giants. From Cold War Mediator to Bad Boy of Europe. 1990-2013. In: Bischof, Günter; Karlhofer, Ferdinand (Hg.): Austria's international position after the end of the Cold War. Innsbruck University Press. New Orleans, La. : Univ. of New Orleans Press; Innsbruck : Innsbruck Univ. Press, 13-52

Dannecker, Petra; Vossemer, Christiane (2014): Qualitative Interviews. In: Dannecker, Petra; Englert, Birgit (Hg.): Qualitative Methoden in der Entwicklungsforschung. Mandelbaum Verlag. 153-175.

Deutschmann, Anna (2014): Qualitative Interviews. In: Dannecker, Petra; Englert, Birgit (Hg.): Qualitative Methoden in der Entwicklungsforschung. Mandelbaum Verlag. 94-110.

Gerner, Manfred (1985): Bhutan. Kultur und Religion im Land der Drachenkönige. 2. Auflage. Stuttgart: Verlag Indoculture Stuttgart.

Kruse, Jan (2014): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5. Auflage. Weinheim und Basel: Beltz

Mayring, Philip (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Mey, Günter; Mruck, Katja (Hrsg.): Handbuch Qualitative Forschung der Psychologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Muni, S. D. (2014): Shifting Tides in South Asia. Bhutan's Differential Democracy. In: Journal of Democracy. Vol. 25, Issue 2, 158-163.

Singh, Nagendra (1978): Bhutan. A Kingdom in the Himalayas. Revised Second Edition. New Delhi: Thomson Press (India) Limited.

Turner, Mark; Tshering, Jit (2014): Is Democracy Being Consolidated in Bhutan? In: Asian Politics and Policy. Vol. 6, Issue 3, 413-431.

## 14.2. Internetquellen

Austrian Development Agency (2014): Austria – Bhutan. 25 Years of Partnership. 1989-2014. <http://www.entwicklung.at/laender/himalaya-hindukusch/bhutan/>, letzter Zugriff: 30.07.2017, 11:53.

Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs, Directorate General for Development Cooperation; Coordination Office for Development Cooperation of the Austrian Embassy, Thimphu; Austrian Development Agency (2015): Bhutan. Country Strategy 2015-2018. <http://www.entwicklung.at/en/countries/himalaya-hindukush/bhutan/>, letzter Zugriff: 30.07.2017, 11:57 Uhr.

Kramer, Gerda (2000): Länderprofil Bhutan. Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe. <http://www.oefse.at/service/laender/bhutan/literatur.htm>, letzter Zugriff: 30.07.2017, 12:01.

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (o. Z.A.): Länderinformation Bhutan. <http://www.oefse.at/service/laender/bhutan/geschichte.htm>. Letzter Zugriff: 30.07.2017, 10:46 Uhr.

United Nations Development Programme (o.ZA.): UNDP in Bhutan. Millennium Development Goals. <http://www.undp.org/content/bhutan/en/home/post-2015/mdgoverview.html>, letzter Zugriff: 02.10.2017

## 14.3. Dokumente

Austrian Development Agency, BMEIA, Koordinationsbüro Thimpu (2015): Bhutan. Country Strategy 2015-2018. Wien: Austrian Development Cooperation.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (2016): Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2016-2018. Wien: BMEIA, General-Direktorat für Entwicklung.

#### **14.4. Qualitative ExpertInnen-Interviews**

IP 1: MitarbeiterIn einer österreichischen Entwicklungsorganisation. Interview am 20.09.2017

IP2: MitarbeiterIn eines österreichischen Ministeriums. Interview am 29.09.2017

IP3: MitarbeiterIn einer österreichischen Entwicklungsorganisation. Interview am 23.10.2017

IP4: ExpertIn zum Thema EZA zwischen Österreich und Bhutan. Interview am 25.10.2017

#### **14.5. Medienbericht**

Priesner, Stefan (1997): Bewegung im „Land der Drachen“. In: Schwerpunkt Bhutan, Südwind-Magazin, November 1997.