

Nikolaus Liedler

Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit Österreich – UNIDO

Synergien und Widersprüche der Multi-Bi Projekte im Zeitraum von
1990-2000

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

Wien 2016

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ziel und Forschungsfragen	4
1.2. Methode	4
2. Die österreichische Projektzusammenarbeit mit der UNIDO und der Kontext der Fallstudie	5
2.1. Multi-Bi Projekte	5
2.2. United Nation Industrial Development Organisation – UNIDO	6
2.3. Geographische Konzentration 1992 – 1994	7
2.4. Österreich und Uganda	8
3. Lederprogramme in Ost- und Südafrika	10
3.1. Leder	10
3.2. Programmdesign und Struktur	11
3.3. Implementierung	12
3.4. Österreichische Programmfinanzierung	14
3.5. Multi-Bi Projekte in Uganda	17
3.5.1. Erste Phase 1994 – 1997	18
3.5.2. Zweite Phase 1997 – 2000	21
4. Ergebnisse	24
4.1. Sozioökonomische Gegebenheiten und Veränderungen	24
4.2. Evaluierung	25
4.2.1. ULAIA – Institutionelle Komponente	25
4.2.2. Lederindustrie - Felle und Häute/Leder- und Gerbereikomponente	27
4.2.3. Umweltkomponente	28
4.2.4. TCFC – Lederproduktkomponente	29
4.3. Synergien und Differenzen	30
5. Conclusio	33
6. Literatur und Quellen	35

1. EINLEITUNG

Im Laufe der 1970er und Anfang der 80er Jahre kam es zu grundlegenden Veränderungen in der entwicklungspolitischen Landschaft. Ausschlaggebend hierfür war vor allem die Formulierung des *Washington Consensus*, die unter der Schirmherrschaft des US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan sowie der britischen Premierministerin Margaret Thatcher die Politik des freien Marktes und die damit in Verbindung stehende neoliberale Theorie propagierte. Die Internationalen Finanzinstitutionen und auch das System der Vereinten Nationen gewannen immer mehr an Bedeutung. War in den 1970ern noch bilaterale Entwicklungshilfe im Vordergrund, so entstanden im Zuge der 80er Überlegungen, einen Teil der bilateralen Entwicklungshilfe auch auf die multilaterale Ebene zu verschieben (Kessler 2014 S. 8). Dieser Umstand wird in den einleitenden Worte des Dreijahresprogrammes der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit von 1990 – 1992 unterstrichen und betont, dass die zunehmende Wichtigkeit multilateraler Unternehmungen beachtet werden müsse (3JP 1990 – 1992 S. 5).

Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit wurde einerseits als bilaterale Entwicklungshilfe, durch direkte Abkommen zwischen Geber- und Empfängerland, geregelt und in Form von finanzieller, technischer und personeller Zusammenarbeit durchgeführt. Andererseits leistete Österreich multilaterale Entwicklungshilfe in Form von Beiträgen an überstaatliche Zusammenschlüsse und Organisationen der internationalen Gemeinschaft. Zum anderen gab es Kapitalzeichnungen bei internationalen Finanzinstituten (vgl. Bericht des Bundeskanzlers 1991 S. 8 - 9). Mit der Weltbank wurden ab 1985 sogenannte Kofinanzierungsabkommen vereinbart, ausschließlich zugunsten von Projekten in afrikanischen Ländern südlich der Sahara, wobei die Geldgeber bei solch einem Abkommen auch die Möglichkeit hatten, sich aktiv an der Projektgestaltung zu beteiligen. Dies galt aber als äußerst umstritten (siehe Raffer 1990 - Multilaterale Hilfe S. 27 - 28). Folgt man den Dreijahresprogrammen im Zeitraum von 1990 bis 2000 weiter, erscheint im Zusammenhang mit der UNIDO zum ersten Mal eine Sonderform der multilateralen Entwicklungshilfe, die als „Multi-Bi Projekte“ beschrieben wird. Österreich war in diesem Zeitraum maßgeblich an zwei groß angelegten Projekten der UNIDO beteiligt, die zum Ziel hatten, den Ledersektor in Uganda zu fördern.

1.1 ANSPRUCH UND FORSCHUNGSFRAGEN

Folgenden Fragen wird nachgegangen:

1. Was ist unter einem Multi-Bi Projekt zu verstehen und welche Österreich-spezifischen Motivationen und Entwicklungen können in Zusammenhang damit identifiziert werden?
2. Welche Veränderungen können mit Blick auf die Makroebene identifiziert werden, die zu dieser Zusammenarbeit mit Uganda geführt haben?
3. Wie waren die „Lederprogramme“ konkret konzipiert?

Ziel der Studie ist es, die Sinnhaftigkeit dieser Zusammenarbeit zu analysieren und eventuelle Synergien und Widersprüche in dieser Sonderform der Entwicklungszusammenarbeit herauszufinden.

1.2 METHODE

Als Forschungsmethode wurde eine Literaturanalyse gewählt. Aufgrund der schlechten Datenlage führte ich zusätzlich ein qualitatives Interview mit einem Mitarbeiter der Bundesverwaltung, der in den 1990ern aktiv an den Multi-Bi Projekten beteiligt war.

Um einen allgemeinen Überblick und Hintergrund sowohl der historischen Bedingungen, als auch der Veränderung der Rahmenbedingung zu erhalten, wurde eine Analyse der Dreijahresprogramme von 1990 bis 2000 vorgenommen. Informationen aus dem ÖFSE Archiv ergänzen die Unterlagen für die Darstellung Ugandas.

Zur Rekonstruktion des „Lederprojektes Uganda“ konnten zwei Evaluierungen herangezogen werden, die den Zeitraum von 1993 bis 2000 abdecken.

2 DIE ÖSTERREICHISCHE PROJEKTZUSAMMENARBEIT MIT DER UNIDO UND DER KONTEXT DER FALLSTUDIE

2.1 MULTI-BI PROJEKTE

Nachforschungen zeigten, dass es keine eindeutige Definition eines Multi-Bi Projektes gibt. Erste Hinweise finden sich im Dreijahresprogramm der OEZA. Hierbei lassen sich vorab zwei Besonderheiten identifizieren. Zum einen werden Multi-Bi Projekte nur im Zusammenhang mit einer bestimmten multilateralen Organisation erwähnt, nämlich der *United Nations Industrial Development Organisation* (UNIDO). Zweitens, scheinen diese nur in den Dreijahresprogrammen von 1994 – 96 sowie 1995 – 97 auf. Der grundlegende Finanzierungsmechanismus dieser Projekte kann folgendermaßen skizziert werden:

„Zum industriellen Entwicklungsfonds der UNIDO (Industrial Development Fund - IDF), welcher der Finanzierung sogenannter Multi-bi-Projekte dient, an denen sich multilaterale wie bilaterale Geber beteiligen, hat Österreich seit 1988 jährlich mit rund öS 14 Mio. beigetragen, womit es bereits zu den größten Beitragsstaaten zählt. 1992 und 1993 konnte dieser langjährige Durchschnitt deutlich übertroffen werden.“
(3JProgramm 1995 S. 41)

Aus der Sicht der bilateralen Zusammenarbeit stellte ein Mitarbeiter der Bundesverwaltung in einem Interview die Thematik folgendermaßen dar:

Vor 1985 sei die Zusammenarbeit mit der UNIDO und anderen UN-Organisationen relativ simpel konzipiert gewesen. In der Regel wurden große Projekte eingereicht, die wenig mit den bilateralen entwicklungspolitischen Zielen zu tun hatten. In diesem Zusammenhang merkt er auch an, dass sich heutzutage interessanterweise die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen wieder in diese Richtung zurück entwickle.

Diese Form der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit hätte natürlich den Vorteil gehabt oder habe ihn immer noch, mit wesentlich weniger Aufwand verbunden zu sein. Anfang der 1990er Jahre habe sich diese Einstellung aber grundsätzlich geändert. Dafür führte der Interviewpartner zwei Gründe an. Zum einen wäre der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu dieser Zeit noch wesentlich mehr Geld zur Verfügung gestanden. Das hätte zu Überlegungen geführt, mit welchen Partnern noch zusätzliche entwicklungspolitische Akzente gesetzt werden könnten. Zum anderen sei es zu dieser Zeit zur Gründung von

Koordinationsbüros gekommen, die bei diesen Überlegungen eine ausschlaggebende Rolle gespielt und in weiterer Folge zur ersten „Blütezeit“ von Multi-Bi Unternehmungen geführt hätten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt zu dieser Zeit war, dass viele Regierungen in den Partnerländern nicht gerade unumstritten waren. Das verstärkte die Bedeutung der Zivilgesellschaft und man habe nach Partnern in der internationalen Szene gesucht, vor allem auch bei UN-Organisationen.

Im Verlauf der 1980er Jahre hätten sich im entwicklungspolitischen Kontext zwei Meinungen herausgebildet, die einander mehr oder weniger diametral gegenüber standen. Auf der einen Seite gab es die österreichische Wirtschaftskammer, die daran interessiert war, österreichische Unternehmen zu positionieren; sie verfügte zur damaligen Zeit noch über sehr gute „Auslandsstrukturen“ in Afrika. Auf der anderen Seite stand die Sektion VII, das zuständige Organ für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Die Mitarbeiter_innen der Sektion VII hatten damals zum größten Teil Arbeitserfahrung im Durchführungsbereich. Deren Anliegen sei es weniger gewesen, Interessen österreichischer Unternehmen zu fördern, sondern eigene entwicklungspolitische Akzente durchzusetzen.

Ungeachtet der unterschiedlichen Interessen wären beide Seiten bestrebt gewesen, mit multilateralen Organisationen zusammenzuarbeiten. Dabei habe auch die Schweiz als Vorbild eine nicht unwesentliche Rolle gespielt.

Mitte der 1980er, Anfang der 90er hätte es weitreichende Diskussionen gegeben, ob es überhaupt möglich sei, „eigene“ (bilaterale) entwicklungspolitische Prioritäten mit multilateralen Organisationen umzusetzen. In Folge sollten dann im Zuge der 1990er Jahre aus dem Wunsch nach neuen Synergien mit der der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit Multi-Bi Unternehmungen resultieren, als Versuch, multilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit bilateraler Entwicklungspolitik in Einklang zu bringen.

2.2 UNITED NATION INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANISATION – UNIDO

Aus Sicht meines Interviewpartners war die UNIDO geeignet, ganz besondere strategisch ausgerichtete Projekte zu fördern. Dabei sprachen mehrere Argumente für die Kooperation mit der UNIDO in Form von Multi-Bi Projekten. Als Sprungbrett für die UNIDO diene hierbei vor allem die in den 1980er Jahren gängige

entwicklungspolitische Ausrichtung. Deren Ziel war es, die afrikanischen „Entwicklungsländer“ durch Industrieprojekte konkurrenzfähig zu machen. Die UNIDO hatte für Österreich immer schon einen besonderen Stellenwert, was vor allem darin begründet ist, dass die UNIDO ihren Sitz in Wien hat und Erfolge wie Misserfolge auch für Österreich Auswirkungen zeigen können. Zusätzlich habe sich, so der Mitarbeiter des Aussenministeriums, eine Art „soziale“ Komponente im ständigen Dialog zwischen Österreich und der UNIDO entwickelt.

Der Kontakt zur Wirtschaftskammer und der damaligen EZA-Verwaltung sei zwar gegeben gewesen, habe aber in der Regel auf getrennten Wegen stattgefunden. Ausschlaggebend hierfür seien ideologische Probleme gewesen. Zu einer richtigen „ménage a trois“ sei es daher nie gekommen. Trotzdem hätten beiden Seiten überlegt wie man den Kontakt zur UNIDO nützen könne. Ausschlaggebend dafür sei gewesen, dass man internationale Kapazitäten, Erfahrung, Kontakte sowie Strukturen der UNIDO als äußerst interessante Anreize wahrgenommen habe, um eigene (bilaterale) Anliegen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit effizienter durchsetzen zu können. Dadurch habe sich ein neuer Blickwinkel auf diese Organisation eröffnet, die auch bereit schien, auf bilaterale Gedankengänge einzugehen, um zusätzliche bilaterale Mittel zu lukrieren.

Aus der Darstellung meines Interviewpartners geht auch hervor, dass bei der Durchsetzung von Projekten und Ideen in der Entwicklungszusammenarbeit auch der Zufall eine tragende Rolle spielt, wobei es immer auch darauf ankomme, wer sich gerade für eine bestimmte Idee interessiere, welche Person die Verantwortung habe, ob diese Person Verbündete findet und ein gemeinsamer Nenner der Interessen sichtbar wird. Der Rekonstruktion dieser Konstellation bei der Umsetzung der Multi-Bi „Lederprojekte“ in Uganda werden wir uns in den nächsten zwei Abschnitten widmen

2.3 GEOGRAPHISCHE KONZENTRATION 1992 – 1994

In der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit bilden Projekt- und Programmhilfe einen Kernbereich der Entwicklungsbemühungen. Projekte beschreiben abgegrenzte Investitionsvorhaben, wie z.B. der Bau einer Wasserversorgung. Programmhilfen hingegen enthalten mehrere koordinierte und abgestimmte Maßnahmen zur Förderung eines bestimmten Bereichs (Sektor, Region, Bevölkerungsgruppe). Anfang der 1990er entwickelte sich ein Trend in Richtung der Programmhilfe, in der

Annahme, mittels eines gut abgestimmten Programmes sei eine nachhaltigere Wirkung zu erzielen (Liebmann 1994 S. 111). Aus dem Dreijahresprogramm 1992 – 1994 geht hervor, dass man den Schlüssel zur besseren Umsetzung dieser Länder-, Regional- und Sektorprogramme in einem verstärkten Dialog zwischen dem Geber- und Empfängerland sah (3JP 1992 – 1994 S. 15). Um solch einen Dialog zu ermöglichen, entwickelte man Kriterien und Richtlinien für eine geographische Konzentration, die zum Ziel hatte, eine sachliche und qualitative Bündelung österreichischer Leistungen zu ermöglichen (3JP 1995 – 1997 S.15). Aus dieser Diskussion resultierten für Österreich bestimmte geographische Schlüsselregionen, Kooperationsländer und Schwerpunktländer (3JP 1995 – 1997 S. 16).

Parallel zur geographischen Konzentration wurden auch inhaltliche Leitlinien erstellt. Diesen lagen vor allem budgetäre Überlegungen zu Grunde, da im Dreijahresprogramm 1995 – 1997 angemerkt wird, dass die personellen sowie institutionellen Kapazitäten der österreichischen EZA begrenzt seien (3JP 1995 – 1997 S. 18). Aus diesen Leitlinien wurden dann in weiterer Folge sektorspezifische Strategien formuliert (3JP 1995 – 1997 S. 18) Man wollte im Rahmen der österreichischen Entwicklungsbemühungen vor allem von der Förderung von unabhängigen Einzelprojekten abkommen und diese durch eine effizientere und nachhaltige Beziehung zu den Partnerländern substituieren (vgl. EZA o.J.). In diesem Zusammenhang wurden in den Schwerpunktländern Koordinationsbüros eingerichtet, die die Zusammenarbeit mit den Partnerländern zu gestalten hatten. Die Koordinationsbüros sollten einen wesentlichen Faktor darstellen, der die Multi-Bi-Projektkooperation begünstigte.

2.4 ÖSTERREICH UND UGANDA

Aufgrund des Leder Multi-Bi Projektes ist vor allem das Schwerpunktländ Uganda von besonderem Interesse. Die bilateralen Beziehungen mit Uganda begannen als Handelsbeziehungen. Während der 1980er Jahre kam es zur Unterstützung ugandischer Oppositionspolitiker im Exil. Diese Kontakte schufen das Fundament für entwicklungspolitische Initiativen, wie die Gründung der „Plattform Uganda – Österreich“ 1987, dem verstärkten Einsatz kirchlicher Entwicklungshilfe und dem Engagement österreichischer NGOs. Ein österreichisches Honorarkonsulat wurde 1989 errichtet und ein Jahr später das erste Koordinationsbüro der OEZA

(Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit) in Kampala eröffnet (vgl. ÖFSE Länderinformationen).

Ab dem Anfang der 1990er Jahre entwickelte sich Uganda zu einem Hauptempfängerland der österreichischen ODA-Leistungen. Warenexporte von landwirtschaftlichen Geräten, Lastwagen und Bussen förderten Österreichs Wirtschaft. Dazu kamen ländliche Entwicklungsprogramme sowie die Beteiligung an Weltbankprojekten im Gesundheits- und Wassersektor, letzteres in Verbindung mit den Kofinanzierungsabkommen (3JP 1990 – 1992 S. 40).

1992 wurde ein bilaterales Abkommen zwischen Österreich und Uganda über finanzielle und technische Zusammenarbeit unterzeichnet. Dieses bilaterale Kooperationsprogramm wurde bzw. wird periodisch fortgeschrieben. Schwerpunkte bildeten hierbei Maßnahmen zur Entwicklung von Bildung, Programmhilfe, Stahl- und Textilindustrie sowie Projekte zur Entwicklung der westlichen Region Ugandas, wobei vor allem Siedlungswasserbau, Wasserversorgung, Infrastruktur und Gesundheit im Vordergrund standen.

Das Spektrum dieses Kooperationsprogrammes wurde 1993 nochmals erweitert. Eine Budgethilfe zur Finanzierung der Verwaltungsreform und der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses der UNDP (*United Nations Development Program*) umfasste drei Schwerpunkte, die auf Förderungen von Kleinunternehmen, Demokratisierung und die dezentrale Distriktentwicklung abzielten. Im Bezug auf die dezentrale Distriktentwicklung wurde die Wasserver- und -entsorgung als Sektor der bilateralen Zusammenarbeit, in Bezug auf die Multi-Bi Projekte die Förderung von KleinunternehmernInnen als Schwerpunktsetzung identifiziert (ÖFSE Länderinformationen).

3 LEDERPROGRAMME IN OST- UND SÜDAFRIKA

Einer Evaluierung der UNIDO Programme in Afrika von 1997 kann entnommen werden, dass 1984 eine UNIDO Konferenz über Leder- und Lederproduktindustrie in Innsbruck den Anstoß zu deren Lederprogrammen für Süd- und Ostafrika gab. Im Januar 1987 wurde eine weitere Konferenz in Alexandria, Ägypten, einberufen, wobei Länder zusammenkamen, die besonderes Interesse an der Entwicklung dieses Sektors zeigten. Leider geht aus der Evaluierung 1997 nicht hervor, ob es sich dabei nur um Geberstaaten handelte oder auch betroffene Länder in diesen Prozess mit einbezogen wurden; auch weitere Recherchen in dieser Hinsicht blieben ergebnislos. Verstärkter Fokus wurde bei diesen Treffen auf die vermuteten Mängel, sowie Beschränkungen des afrikanischen Ledersektors gelegt und Überlegungen angestellt, wie man diese überwinden könnte (Evaluierung 1997 S. 15).

3.1 LEDER

Hinweise darauf, wieso gerade der Ledersektor von so besonderem Interesse für die damalige EZA in Süd- und Ostafrika war, finden sich in der Einführung der Evaluierung dieser Projekte von 1997. Vor allem wird auf Globalisierungstrends hingewiesen. Die vorgebrachten Argumente reichen von Markt-Charakteristika des Ledersektors (stärkere Fragmentierung), verändertem Konsumentenverhalten im Bereich der Lederwaren, Niedriglohnvorteilen, Rezession in den „entwickelten“ Märkten bis hin zu global agierenden Unternehmen. Vor allem wurde im komparativen Kostenvorteil, der im Einklang mit der neoliberalen Vorstellung des freien Marktes steht, das Potential gesehen, eine vermeintliche Marktlücke zu schließen (Evaluierung 1997 S. 10 – 11). Der große Viehbestand in Afrika wurde als wichtigstes Element für das Programm identifiziert.

„[Africa owns] 18.1% of the world livestock population. During the last decade (1985-1995), the increase of livestock population in Africa was 9.6% for bovine, 14.6% for sheep and 18.3% for goats. During the same period, in developed countries, the livestock population decreased by 12.7% for bovine, 18.3% for sheep and increased only for goats by 14.3%.“ (Evaluierung 1997 S. 12)

Basierend auf dieser Annahme wurde der niedrige Anteil an Fertigprodukten am Weltmarkt (Felle, Häute und Lederwaren) im Vergleich zu der zur Verfügung stehenden Rohmaterialienbasis als größte und grundlegende Entwicklungs herausforderung gesehen. (Evaluierung 1997 S. 12).

„There is a good potential in most of the Eastern and Southern African countries to be recognized as major suppliers of semi-processed leathers to the export market, and for the production of finished leather products for their own markets and, gradually, for export“ (Evaluierung 1997 S. 11)

Die entwicklungsstrategische Ausrichtung sollte sich deshalb auf das Schließen der Lücke zwischen Rohmaterialienbasis und Herstellung von Endprodukten (hochqualitative Felle und Häute, Schuhe und andere Lederwaren) für den globalen Markt konzentrieren. Die Vorteile dieses Sektors sah man vor allem darin, dass die notwendigen Technologien und Fähigkeiten zum Ausbau dieses Sektors leicht zu vermitteln wären, sowie in der großen Anzahl billiger Arbeitskräfte und dem damit einhergehenden Potential für die lokale Industrie. (Evaluierung 1997 S. 11).

Um den Herausforderungen des globalen Marktes gerecht zu werden, erachtete man eine „ganzheitliche“ Entwicklungsstrategie oder auch *„cluster development“* als sinnvoll. *„Balanced cluster development serves to overcome such problems as lack of knowledge, flexibility, quick-response and finance in the effort of serving the ever more segmented, fashion-oriented volatile and global market“* (Evaluierung 1997 S. 11). Konkret bedeutet das, dass man nicht nur einzelne Segmente unterstützen wollte, sondern Maßnahmen, die den gesamten Ledersektor, beginnend bei der Tierhaltung bis hin zur Endverarbeitung und Herstellung von Lederwaren, umfassten. Man glaubte, dadurch einen enormen Entwicklungsschub bewirken zu können (Evaluierung 1997 S. 11).

3.2 PROGRAMMDESIGN UND STRUKTUR

Um dem ganzheitlichen Anspruch der Lederprogramme in Süd- und Ostafrika gerecht zu werden und ein erfolgreiches Implementieren des *cluster development* zu gewährleisten, wurden folgende Schwerpunkte des Programmes festgelegt:

- Die Produktion von Rohmaterialien (Häute und Felle), Sammlung und Kommerzialisierung
- Gerben und Lederverarbeitung
- Lederproduktherstellung (Schuhe und andere Ledergüter)

Diese Schwerpunkte seien Kernsektoren der Lederindustrie. *„They are significant in terms of volume of production in each of them and value of input-output linkages among them“* (Evaluierung 1997 S.14). Den Kernsektoren wurden Programmkomponenten zugeordnet, die die Programmstruktur bildeten:

- Programmmanagementkomponente
- Felle- und Häutekomponente
- Industrieentwicklungskomponente
- Umweltschutzkomponente
- Genderkomponente
- Institutionsentwicklungskomponente
- Marketingentwicklungskomponente

Aus der Evaluierung von 1997 geht hervor, dass aufgrund der weitreichenden Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen und die dadurch wichtig werdende Rolle des Marktes zwei spezielle Mechanismen für die Programme entworfen wurden, mit deren Hilfe man sich erhoffte, eine direkte Unterstützung des Marktes zu fördern. (Evaluierung 1997 S. 15).

Der erste waren die *Revolving Fund Operations* (RFO); sie gehörten zur Komponente Industrieentwicklung. Ihre Aufgabe war es, Geldmittel (z.B. aus dem *Industrial Development Fund*) der privaten Industrie in Form von Ausrüstung und kleineren Krediten direkt zur Verfügung zu stellen. Der zweite Mechanismus war die Schaffung nationaler Ledergesellschaften, die sich aus allen *Stakeholdern* der Lederindustrie zusammensetzen sollten, um für einen Interessensausgleich im Bereich des Ledersektors zu sorgen. Die Verantwortung der RFOs wurde dann in weiterer Folge den gegründeten nationalen Ledergesellschaften übertragen.

Das Management der RFOs sowie die Kontrolle von Rückzahlungen und des Einsatzes der Geldmittel wurden einem Management-Komitee übertragen, das sich aus Repräsentanten der Ledergesellschaft, der UNIDO und in manchen Fällen auch aus Regierungsmitgliedern zusammensetzte. Zusätzlich zu diesen Unternehmungen wurde angedacht, eine regionale Lederindustriengesellschaft (ESALIA) für den gesamten Bereich von Ost- und Südafrika zu etablieren, wobei den nationalen Ledergesellschaften eine Art Netzwerkfunktion zukommen sollte (Evaluierung 1997 S. 22).

3.3 IMPLEMENTIERUNG

Die Projektimplementierung teilte sich auf eine Reihe von regionalen und nationalen Projekten in drei Gruppen auf,

- RALFIS (*Regional Africa Leather and Footwear Industry Scheme*):

Diese Projekte deckten alle regionalen Aktivitäten ab und unterstützten die anderen Komponenten; sie können als Überbau des gesamten Lederprogrammes gesehen werden.

- REFAM (*Rehabilitation and Establishment of Finished Articles Manufacture*):

Diese Projekte waren dafür gedacht, die notwendige Ausrüstung bereit zu stellen (Maschinen etc.)

- NALFIS (*National Africa Leather and Footwear Industry Scheme*):

Diese beschreiben eine Reihe von Projekten, die zum Ziel hatten, individuelle Problemstellungen der Lederprogramme auf nationaler Ebene zu ergänzen.

(Evaluierung 1997 S. 16)

Die UNIDO Lederprogramme für Süd- und Ostafrika umfassten zwei Phasen: Die erste betraf Äthiopien, Kenya, Malawi, Sudan, Tanzania, Zambia und Zimbabwe und erstreckte sich auf den Zeitraum von 1989 bis 1992. Sie wird als eine Art Pilotprojekt beschrieben, wobei man sich auf die frühen Stadien der Lederindustrie konzentrierte. In der zweiten Phase wurde zum einen die Gruppe der Partnerländer erweitert und umfasste ab 1992 insgesamt 10 inklusive Uganda. Zum anderen kam es zu einer Verschiebung der Prioritäten der RALFIS (Evaluierung 2002 S. 8) durch Konzentration auf „fortgeschrittene“ Stadien der Lederindustrie:

- Verbesserung der Lederverarbeitung und Produktherstellung
- Training für eine besser Verwertung der Rohmaterialien
- Lederverarbeitung, Kontrolle der Gerbereischadstoffe, Produktion von Schuhen und anderen Lederprodukten
- Etablierung eines regionalen Lederverbandes (ESALIA)
- Entwicklung und Vermarktung der Produkte

In der zweiten Phase sollte die Qualität der Produktion gesteigert werden, im Bereich der Viehhaltung, dem Schlachten und der Behandlung von Fell und Haut (H&S) sowie durch einen verstärkten Fokus auf umweltökologische Auswirkungen der Lederindustrie. Aus den Evaluierungen geht hervor, dass ab diesem Zeitpunkt Österreich aktiv an der Finanzierung der UNIDO Lederprogramme für Süd- und Ostafrika beteiligt war. Dazu ein Blick auf die Programmfinanzierung.

3.4 ÖSTERREICHISCHE PROGRAMMFINANZIERUNG

Zur Aufschlüsselung der Projektfinanzierung konnten Daten in der Evaluierung von 1997 gesichtet werden. Diese zeigen die Interessenslage der verschiedenen beteiligten Geber. Das spielt deshalb eine Rolle, weil die Einflussnahme der einzelnen teilnehmenden Länder auf die Ausrichtung von RALFIS und NALFIS unterschiedliche groß war und auch einen unterschiedlichen Fokus aufwies.

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben fungierten die RALFIS als Überbau aller Lederprogramme und erstreckten sich auf die gesamte Region. Für einzelne Geber schien es in diesem Zusammenhang schwierig gewesen zu sein, Einfluss zu nehmen, es sei denn bilaterale Interessen hatten zu der ursprünglichen Konzeption dieser Programme beigetragen. Von wesentlich größerem Interesse für Multi-Bi Interventionen erscheinen die NALFIS, die dafür konzipiert wurden, Probleme des Ledersektors auf nationaler Ebene aufzugreifen. Die unterschiedliche Ausrichtung von RAFLIS und NALFIS sollte keine unwesentliche Rolle im Hinblick auf die Synergien zwischen multilateralen und bilateralen Bemühungen spielen. Die Evaluierungen weisen teilweise widersprüchliche Angaben betreffend Projektfinanzierung auf. Zum einen wird erwähnt, dass sich Österreich erst ab 1994 an den Lederprogrammen in Uganda beteiligte, zum anderen wird angegeben, dass Österreich an allen Programmen seit 1992 beteiligt war (Evaluierung 2002 S. 8, 52). Die folgende Tabelle listet die IDF Flüsse im Zuge der Lederprogramme bis 1997 auf.

Table 5: Contributions by Donors

Countries	Total	RALFIS	NALFIS
Austria	2,465,337	775,329	1,690,008
Czech	15,700	15,700	-
Denmark	152,000	-	152,000
Finland	675,000	-	675,000
Germany	3,837,750	3,213,150	624,600
Italy	619,000	619,000	-
Switzerland	793,982	440,000	353,982
Total:	8,558,769	5,063,179	3,495,590

(Final Report US/RAF/92/200 1997)

IDF Beiträge wurden ausschließlich für RALFIS und NAFLIS genutzt. Die REFAM Projekte erhielten Gelder aus anderen Quellen und spielten, in Zusammenhang von Österreich und Uganda, keine Rolle (Evaluierung 1997 S. 8).

Österreich leistete sowohl Beiträge an die RALFIS als auch an die NALFIS – zu den NALFIS mehr als doppelt so viel als für die RALFIS. Die anfangs erwähnten Widersprüchlichkeiten in der Evaluierungen lassen sich dadurch erklären, dass Österreich ab 1992 Beiträge an die RALFIS, die unter dem Namen US/RAF/92/200 aufscheinen, leistete. Die Evaluierung von 2002 deutet darauf hin, dass das auch die einzigen österreichischen Leistungen bleiben sollten, die im Rahmen der Lederprogramme an die RALFIS geflossen sind (Evaluierung 2002 S 68).

Für die Verstärkung des Ledersektors in Uganda als Teil des regionalen Programmes wurde das NALFIS Projekt US/UGA/92/200 konzipiert, welches speziell dafür entwickelt und ab 1994 umgesetzt wurde, um Verbesserungen in den Distrikten Jinja und Masaka zu erzielen (Evaluierung 1997 vgl. S. 8). Es wurde ausschließlich von Österreich finanziert und fokussierte auf die Ausbildung von Personen im Bereich der Lederverarbeitung. Es war das erste von zwei Multi-Bi Projekten in Zusammenarbeit mit der UNIDO und reflektierte die gemeinsamen Interessen in den Multi-Bi Projekten durch eine positive österreichische Haltung zur multilateralen Zusammenarbeit (Fokus auf NALFIS); zugleich stimmte es mit der Förderung von KleinunternehmernInnen überein, die im Zuge der geographischen und thematischen Konzentration Anfang der 1990er Jahre entwickelt wurde. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Kostenstruktur von RALFIS und NALFIS:

Table 7: Break Down of Expenditures by Selected Inputs
 All expenditures include obligations as per financial delivery report as of December 1996

<i>P r o j e c t</i>		<i>Total</i>	<i>Experts</i>	<i>Training</i>	<i>Equipment</i>	<i>Remarks</i>
RALFIS:	US/RAF/92/200	4,349,806	3,098,020	229,048	752,094	
	XP/RAF/93/200	98,529	0	98,529	0	completed
	XA/RAF/94/639	90,157	44,047	40,085	0	completed
	XA/RAF/95/610	143,219	0	139,719	3,500	completed
REFAM:	XA/RAF/93/603	297,220	0	0	297,220	completed
	XA/RAF/95/611	131,283	16,148	23,922	88,213	completed
NALFIS:	US/ETH/92/200	335,171	74,248	25,564	190,514	
	DP/ETH/93/005	537,941	123,438	125,523	150,170	
	DG/ETH/94/237	154,502	28,403	33,482	86,617	
	DG/ETH/94/239	354,784	7,800	0	346,670	
	SI/KEN/96/801	51,830	23,900	3,104	20,000	
	US/UGA/92/200	744,862	277,087	48,605	377,738	
	US/URT/91/110	568,253	88,186	23,677	389,365	completed
<i>Other related project:</i>	TF/KEN/92/F10	396,559	199,235	24,581	143,987	
Total:		8,254,116	3,980,512	815,839	2,846,088	
Percentage:		100	48	10	34	

(Final Report US/RAF/92/200 1997)

Der Tabelle kann entnommen werden, dass die größten Beiträge die Entsendung von ExpertInnen und Ausrüstung finanzierten. In der Evaluierung von 1997 wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Kosten für ExpertInnen vor allem von den RALFIS übernommen wurden, und die Finanzierung von Ausrüstung andererseits in den Aufgabenbereich der NALFIS fiel. Betrachtet man das NALFIS Projekt von Österreich (US/UGA/92/200) genauer, so fällt zum einen auf, dass es das größte seiner Art darstellte, zum anderen stimmen die Angaben zur Finanzierung mit den vorher angegebenen IDF Beiträgen zu Förderung der NALFIS nicht überein.

Aus einer anderen Tabelle konnte entnommen werden (Evaluierung 1997 S. 25), dass 1996 die gesamte österreichische Förderung des NALFIS Projekte US/UGA/92/200 lediglich 863,300 US\$ (*excluding support costs*) ausmachte, was wiederum die Frage aufwirft, was mit den restlichen Förderungen passierte. Der Grund hierfür lässt sich in der Evaluierung von 2002 finden: die Finanzierungsdaten lassen darauf schließen, dass die Auflistung der IDF Flüsse bereits Beiträge zur Förderung eines zweiten Projektes beinhaltet haben (Evaluierung 2002 S. 68).

Aus der Evaluierung von 2002 geht auch hervor, dass das Projekt durch eine weitere „*special purpose contribution*“ von Österreich fortgesetzt wurde. Das führte zur Implementierung des Projektes US/UGA/96/300 (742,684 US\$ *excluding support costs*) (Evaluierung 2002 S.68) im Jahr 1997, welches als „*Integrated Program*

Assistance to Strengthen the Leather Products Industry in Uganda“ aufscheint und als das zweite Multi-Bi Projekt in der Zusammenarbeit mit der UNIDO identifiziert werden kann (Evaluierung 2002 S. 9). Dessen Ziel war es, die bereits implementierten Maßnahmen des ersten Projektes zu optimieren, sowie an die neuen Entwicklungen anzupassen. Aus der Evaluierung von 2002 geht weiter hervor, dass dafür ein Workshop in Kampala abgehalten wurde (OOPP – *Object Oriented Project Planning*), bei dem *Stakeholder* aus Österreich, UNIDO und Uganda zusammenkamen (Evaluierung 2002 S. 8).

Zusammenfassend lässt sich dadurch festhalten, dass Österreich im Zuge der RALFIS Lederprogramme im Zeitraum von 1993 (1994) bis 1999 (2000) zwei Multi-Bi Projekte finanzierte, die aufeinander aufbauten. Im nächsten Abschnitt soll auf diese Phasen genauer eingegangen und dabei die Synergien zwischen multilateralen und bilateralen Entwicklungsbemühungen betrachtet werden.

3.5 MULTI-BI PROJEKTE IN UGANDA

Die ursprüngliche Idee der Multi-Bi Projekte in Uganda war, konform mit den regionalen Lederprogrammen, die Qualität des Ledersektors zu verbessern, angefangen bei der Haltung von Rindern (Impfung gegen Zecken, Vermeidung von Beschädigung der Felle durch Dornengestrüpp sowie Ohrmarkierung anstatt Brandmarkierungen), über die Verbesserung der Schlachtmethode (Verwendung von speziellen Messern und Fell-Abziehmaschinen, um Schäden an Fellen zu vermeiden), die Einführung „fortschrittlicher“ Methoden für die Konservierung von Fellen (Salzen statt Trocknen) und einer besseren Verarbeitung von Leder bis hin zur Aufwertung des Ledermanufakturprozesses durch das Ausbilden von Schuhmachern und Lederproduktproduzenten (Evaluierung 2002 S.56). Das gesamte Multi-Bi Projekt im Zeitraum von 1993 – 1999 strebte in seiner endgültigen Form, nach den Modifizierungen 1997, fünf operative Ergebnisse an:

1. Institutionellen Komponente

Hierbei ging es in erster Linie um die Etablierung und in weiterer Folge Verbesserung der Effizienz der *Uganda Leather and Allied Industries Association* (ULAIA) in Verbindung mit der Schaffung einer nationalen Lederindustriengesellschaft.

2. Haut und Fell Komponente

Verbesserung der Qualität von Häuten und Fellen, sowie eine Steigerung der Produktion und Verwertung dieser Rohmaterialien

3. Leder und Gerberei Komponente

Die Produktionsmenge sollte gesteigert, sowie die Qualität von fertigem und halbfertigem Leder verbessert werden.

4. Umweltkomponente

Die Eindämmung der Umweltverschmutzung durch den Lederverarbeitungsprozess sowie andere umwelttechnische Verbesserungen hatten höchste Priorität. Aus der Evaluierung von 2002 geht hervor, dass hierfür zwei Studien durchgeführt wurden.

5. Lederproduktkomponente

Zur Verbesserung der Qualität sowie der Quantität von Schuhen und anderen Lederprodukten wurde die Einrichtung *Training and Common Facilities Center* (TCFC) in Kampala als Ausbildungsstätte geplant (Evaluierung 1997 S. 25 – 26).

Das Projekt sah 21 Outputs mit 97 Aktivitäten vor, (Evaluierung 2002 S. 24). Träger des Projektes und *Executing Agency* war die UNIDO in enger Zusammenarbeit mit den Ministerien für *Agriculture Animal Industry and Fisheries* (MAAIF), *Tourism Trade and Industry* (MTTI) sowie der ULAIA (Evaluierung 2002 S. 15).

Die Managementstruktur der UNIDO setzte sich aus einem Projektmanager, mit Sitz in Wien und einem *Chief Technical Advisor* (CTA), der vor Ort operierte, zusammen. Der CTA hatte zur Aufgabe, die Organisation, Beaufsichtigung und Koordination der Aktivitäten im Feld zu managen. Hauptverantwortung lag hierbei vor allem darin, den Kapitaleinsatz bzw. Materialeinsatz im Einklang mit den RALFIS zu gewährleisten sowie technische Hilfe für die Gerbereikomponenten zu implementieren (Evaluierung 1997 S. 22).

3.5.1 Erste Phase 1994 – 1997

Die Datenlage zur ersten Phase der Multi-Bi Projekte in Uganda ist äußerst widersprüchlich. Deshalb soll mithilfe eines Vergleichs der Evaluierung von 1997 und der Evaluierung von 2002, versucht werden, diese zu rekonstruieren. Was mit Sicherheit festgestellt werden kann, ist, dass sich die erste Phase auf die ersten drei

Komponenten konzentrierte, da die letzten beiden Komponenten erst mit Beginn der zweiten Phase eine tragende Rolle einnahmen. In der Evaluierung von 1997 wird darauf hingewiesen, es sei problematisch, dass Uganda nicht Teil der ersten Phase der regionalen Lederprogramme gewesen wäre, da man sich in dieser auf die frühen Stadien des Ledersektors konzentriert hatte und diese eine wesentliche Voraussetzung bei der Implementierung der zweiten Phase spielten (Evaluierung 1997 S. 44). Da Uganda nicht Teil der ersten regionalen Lederprogrammphase gewesen war, wurde ein Großteil der Ressourcen dafür aufgewendet, die dabei erzielte Entwicklung nachzuholen (Evaluierung 1997 S. 39). Einen Überblick über die Ausgaben im Zuge des ersten Projektes bietet die folgende Tabelle aus der Evaluierung von 1997:

Country: UGANDA

Table 9c: Status of RFO as of 31 October 1996

Beneficiaries	Equipment received (\$)	RFO in local currency: Uganda Shilling (US\$)								
		Total			1 9 9 5			1 9 9 6		
		To be paid	Paid	%	To be paid	Paid	%	To be paid ¹	Paid	%
1. Flying Tools	16,560	6,986,500	3,122,350	44.6	3,864,150	1,633,850	42	2,230,300	551,000	24.7
2. Uganda Shoe Co.	27,649	27,569,085	2,300,000	8.3	-	-	-	9,197,450	2,300,000	25
3. Daas	25,100	25,833,140	2,152,000	8.3	-	-	-	6,458,283	2,152,761	33.3
4. Equator Sports	22,323	25,277,250	4,400,000	17.4	-	-	-	9,197,450	4,400,000	47.8
5. Peoples Footwear	6,604	6,628,580	520,000	7.8	-	-	-	1,657,143	520,000	31.4
6. Gomba	116,053	29,951,500	29,951,500	100	29,951,500	15,000,000	50	14,951,500	14,951,500	100
"		78,088,450	0	0	-	-	-	7,808,900	0	0
7. Universal Sports	8,582	351,360	351,360	100	351,360	351,360	100	-	-	-
" "		7,356,195	0	0	-	-	-	2,452,000	0	0
8. Women Handtools	10,316	7,080,600	2,386,500	33.7				4,694,100	2,386,500	50.8
9. Slaughter House - Iganga	42,105	38,131,975	200,000	0.5				520,000	200,000	38.4
Slaughter House - Kannyi		38,131,975	0	0				720,000	0	0
Total:	266,708	291,386,610	45,383,710	15.5	34,167,010	16,985,210	49.7	59,887,126	27,461,761	45.8

1: Till end-October 1996 1 US Dollar (US\$) = 1170 Uganda Shilling (US\$) as of November 1993
 = 910 Uganda Shilling (US\$) as of November 1994
 = 1040 Uganda Shilling (US\$) as of November 1995
 = 1060 Uganda Shilling (US\$) as of November 1996

(Final Report US/RAF/92/200 1997)

Diese Tabelle stellt alle Ausgaben des *Revolving Funds*, (mit Ausnahme der Aufwendungen für die ULAIA), im Zeitraum von 1994 bis 1996 dar. Sie zeigt dass in der ersten Phase Anstrengungen unternommen wurden, in den Bereichen der Fell- und Hautverarbeitung (in Form von Bereitstellung von besseren Messern und Maschinen, „*flying tools*“) sowie der Gerberei (Gomba – eine Fischledergerberei) Verbesserungen zu erzielen. Desweiteren wurden ein paar kleinere Unternehmen unterstützt (*Uganda Shoe Co.*, *Daas*, *Equator Sports*, *People Footwear*, *Universal Sports*). Diese Feststellungen decken sich sowohl mit Aussagen aus der Evaluierung

von 1997 sowie mit der Evaluierung von 2002, wobei bei ersterer darauf hingewiesen wird, dass sowohl in Tanzania als auch in Uganda der Fonds dafür benutzt wurde, die Operationskosten der Lederindustriengesellschaft, die GerbereiexpertInnen und Kredite für kleine LederwarenherstellerInnen zu finanzieren (Evaluierung 1997 S. 39, Evaluierung 2002 S. 55). Aus der Evaluierung von 2002 geht hervor, dass im Zuge des Projektes auch zwei Schlachthäuser gebaut wurden; diese Information deckt sich mit den Angaben aus der Tabelle (Inganga und Kamuli) (Evaluierung 2002 S. 20). Widersprüchliche Angaben lassen sich in Bezug auf die Etablierung der ULAIA und des RF feststellen.

Wie bereits im vorigen Abschnitt erwähnt sind diese zwei Elemente miteinander verbunden, da die Verantwortung des Fonds der etablierten Lederindustriengesellschaft übertragen wurde, um dadurch eine direkte Finanzierung des Privatsektors zu ermöglichen. Auffällig ist, dass divergierende Berichte zur Entstehung dieser zwei Mechanismen vorzufinden sind. In der ersten Evaluierung von 1997 heißt es, dass die Etablierung der Lederindustriengesellschaft (ULAIA) „*recently*“ stattgefunden habe, wobei dazu keine genaueren Angaben gemacht werden (Evaluierung 1997 S. 33). Aus der Evaluierung geht auch nicht hervor, wer bis zur Instandsetzung der ULAIA den Fonds verwaltet hatte, und es wird lediglich berichtet „*that the administrators of the Fund have a good overview of the payments [...]; the documentation of the RFO is transparent, particularly in Uganda*“ (Evaluierung 1997 S. 39). Diese Aussage ist von besonderem Interesse, da im weiteren Verlauf der Multi-Bi Projekte einige Unklarheiten sichtbar werden. Genauere Einblicke zur Entstehung der ULAIA lassen sich in der Evaluierung von 2002 finden, wobei auffällig ist, dass Zeitpunkt und Verlauf der Entstehung weiterhin diffus bleiben. Das beruht auf widersprüchlichen Aussagen der involvierten Personen. So gibt ein *Junior Professional Officer* (JPO) des UNDP, der aktiv an den Programmen beteiligt war, an, dass der *Revolving Fund* vor der ULAIA eingeführt wurde. In einem anderen Abschnitt der Evaluierung von 2002 wird aber davon gesprochen, dass die ULAIA bereits 1994 „*established*“ wurde, was wiederum nicht mit weiteren Aussagen beider Evaluierungen übereinstimmt (Evaluierung 2002 S. 9, 16, 31, Evaluierung 1997 S. 33). In einem Interview meint der General Manager der ULAIA, dass diese erst 1996 „*established*“ wurde und in weiterer Folge erst ab diesem Zeitpunkt die Implementierung des *Revolving Fund* stattfand (Evaluierung 2002 S. 31).

Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild für die erste Phase der Multi-Bi Projekte:

Die erste Phase konzentrierte sich die ersten drei Projektkomponenten. Hierbei wurde besonderes Gewicht darauf gelegt, die zwei angedachten Mechanismen (Lederindustriengesellschaft, *Revolving Fund Operations*) zur Stärkung des Privatsektors im Zuge der RALFIS in Uganda zu implementieren. Nach den Informationen zu urteilen, wurde der *Revolving Fund* bereits 1994 implementiert und war bis zum Ende der ersten Phase äußerst transparent. Mit Hilfe des Fonds wurden Ausrüstung, ExpertInnen sowie Kredite für KleinunternehmerInnen finanziert, wobei der größte Teil des Fonds dafür aufgewendet wurde, die ULAIA zu operationalisieren. Ende 1996 wurde die ULAIA konstituiert und die Verantwortung des Fonds dieser neu gegründeten Gesellschaft übergeben. Es konnte aber nicht festgestellt werden, wer bis zur Etablierung der ULAIA die Verantwortung für den Fonds hatte.

3.5.2 Zweite Phase 1997 – 2000

Ziel der zweiten Phase der Multi-Bi Projekte war es, die Maßnahmen der ersten Phase nachhaltig zu unterstützen sowie zusätzliche Akzente zu setzen, um einen Erfolg des Programmes sicherzustellen. Wie aus der Evaluierung von 2002 zu entnehmen ist, einigte man sich nach einem Workshop in Kampala (OOPP) für die zweite Phase auf folgende Schwerpunkte:

- Die Verbesserung der institutionellen Kapazitäten der erst kürzlich gegründeten ULAIA durch das Implementieren eines *Grading Schemes* für Felle und Häute in zwei ausgewählten Distrikten
- Die Entwicklung von umweltökologischen Standards und Regulationsmechanismen für die Gerbereiindustrie
- Vertiefende Maßnahmen zur Unterstützung der gesteigerten Kapazitäten der Lederindustrie sowie für Schlachthäuser und Gerbereien
- Zusätzliche Maßnahmen zur Unterstützung der kleinen Schuh- und Lederwaren-UnternehmerInnen

(Evaluierung 2002 S. 9)

Besonders interessant sind die Maßnahmen zur Unterstützung der kleinen Schuh- und Lederwaren-UnternehmerInnen. Zum einen kam es zur Gründung des *Training and Common Facilities Center* (TCFC) als Teil der ULAIA, zum anderen wurde durch ein weiteres Abkommen zwischen Österreich und Uganda Trainingsprogramm zur

Unterstützung des TCFC finanziert, welches nicht Teil des Multi-Bi Projektes war. Mit diesem Trainingsprogramm wurde die österreichische Beratungsfirma ECOTEC beauftragt, die einen Experten für das technische Training entsandte. Das Gebäude für den TCFC stellte die Regierung von Uganda zur Verfügung. ULAIA finanzierte, wie aus der Evaluierung hervorgeht, einen Teil der notwendigen Ausrüstung für den TCFC. Für den Rest, darunter Maschinen, Büroeinrichtung sowie notwendige Renovierungen am TCFC Gebäude, kam Österreich auf, was, allem Anschein nach, ursprünglich nicht geplant war. Der Experte von ECOTEC übernahm darüber hinaus Tätigkeiten, die weit über die vereinbarte technische Hilfe hinausgingen.

Er vermittelte den TCFC Managern technische und geschäftliche Fertigkeiten, etablierte Kontakte zu Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen in ganz Uganda und sicherte die Versorgung mit Ausbildungsunterlagen für das TCFC und andere Trainingseinrichtungen.

In der zweiten Phase entwickelte sich das TCFC von einem reinen Trainingszentrum hin zu einem Manufakturzentrum, wobei KleinunternehmerInnen die Möglichkeit erhielten, Werkzeug und Maschinen gegen eine kleine Gebühr zu benutzen. Unter Anleitung des technischen Supervisors des TCFC konnten diese KleinunternehmerInnen auch ihre Fähigkeiten in der Verarbeitung von Lederwaren verbessern. Es wird berichtet, dass im Zuge des Programmes insgesamt 205 Personen im TCFC ausgebildet wurden; 42 davon waren Frauen (Evaluierung 2002 S 32 – 33).

Die Umweltkomponente betreffend wurden zwei Studien durchgeführt. Die erste befasste sich mit Technologieoptionen für die Gerberei in Mbarara und Jinja und wurde der *National Environmental Management Authority* (NEMA) übergeben. Die zweite Studie behandelte alternative Energiesparmaßnahmen. Eine dieser Studien führte ein Professor der Wiener Universität für Bodenkultur durch. Des Weiteren wurden Studienreisen mit Funktionären der NEMA und ULAIA nach Zimbabwe finanziert, mit dem Ziel, Informationen über Abfallaufbereitung zu sammeln. In der Folge wurde ein Workshop unter Beteiligung von Regierung und *Stakeholdern* abgehalten, die neue Standards diskutierten und Richtlinien beschlossen (Evaluierung 2002 S. 24 – 26).

Weiters wurden Sensibilisierungskampagnen zur Qualitätsverbesserung der Felle und Häute durchgeführt, wobei es in erster Linie um Aspekte der Tierhaltung ging. Das Projekt setzte bewusstseinsbildende Maßnahmen bei den „*flayern*“ (Arbeiter, die für das Häuten zuständig sind) und Schlächtern. In Verbindung damit gab es auch

Exkursionen zu Produktionsstätten in Tanzania. Details zu den Maßnahmen in den Schlachthäusern führt die Evaluierung nicht an, was damit begründet wird, dass das Evaluierungsteam nicht die Möglichkeit hatte, die Schlachthäuser zu besuchen (Evaluierung 2002 S. 20).

Im Bezug auf die Maßnahmen betreffend ULAIA ist die Datenlage äußerst schlecht. In der Evaluierung von 2002 wird angegeben, dass wesentliche Unterschiede im *Final Report* und dem *Terminal Report* vorzufinden waren. Es konnte festgestellt werden, dass das geplante *Grading Scheme*, welches bereits in der ersten Phase der regionalen Lederprogramme entwickelt worden war, in der zweiten Phase implementiert wurde. Bei diesem *Grading Scheme* ging es prinzipiell um ein numerisches Verfahren zur Einstufung der Qualität der Felle und Häute. Des Weiteren wird in der Evaluierung bestätigt, dass die ULAIA ihre angedachte Lobbyingarbeit aktiv durchführte (Evaluierung 2002 S. 24 -25).

4 ERGEBNISSE

4.1 SOZIOÖKONOMISCHE GEGEBENHEITEN UND VERÄNDERUNGEN

In der Evaluierung von 2002 wurden zwei Hauptprobleme in Bezug auf den Ledersektor identifiziert: Billige Importe und die ökonomische Machtverteilung in Bezug auf die Wertschöpfungskette im Ledersegment (Evaluierung 2002 S. 53).

In Interviews wird darauf verwiesen, dass im Verlauf der späten 1980er Jahre einer *Charity Organisation* erlaubt worden war, *Second-Hand*-Schuhe gebührenfrei nach Uganda zu importieren (Evaluierung 2002 S. 31). Im Zuge der 90er Jahre sollte sich daraus ein „*big business*“ entwickeln, wobei vor allem billige Plastikschuhe aus China einen Großteil der Importe ausmachten. Die Flut an *Second-Hand*-Schuhen führte dazu, dass viele lokale SchuhherstellerInnen aus dem Markt gedrängt wurden. 1993 hatte es in Uganda noch 240 kleine SchuhherstellerInnen gegeben, ihre Zahl war jedoch bis zum Jahr 2000 auf 120 zurückgegangen (Evaluierung 2002 S. 29). Alle Akteure, die im Zuge der Evaluierung von 2002 zu dieser Thematik interviewt wurden, erwähnten diesen speziellen Sachverhalt.

Des Weiteren gab der ehemalige CTA des Lederprogrammes an, dass ein Großteil dieses Business von Familienangehörigen der Regierung übernommen worden war, was wiederum zu starken Marktverzerrungen führte, weil Rechtsvorschriften oftmals den Interessen dieser speziellen Interessensgruppe dienten (Evaluierung 2002 S. 30). Diese Feststellung wird von Aussagen von Dr. M. Fabius Byaruhanga, Minister des *Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries* (MAAIF), untermauert. Er verweist darauf, dass sich die Regierungspolitik im Verlauf des Projektes gravierend veränderte. Dabei bezieht er sich vor allem auf die Liberalisierung der Märkte, die auf der einen Seite zur Zerschlagung der „*cooperatives*“ in den Dörfern führte, auf der anderen Seite die Importe von *Second-Hand*-Waren steigerte und dadurch vermehrten Druck auf die lokalen SchuhherstellerInnen ausübte (Evaluierung 2002 S. 47).

Für die zweite Problematik können teilweise auch globale Marktveränderungen identifiziert werden. Der internationale Ledermarkt war zu dieser Zeit großen Schwankungen ausgesetzt. „*When the international demand for raw material grew it became more profitable to export unprocessed H&S. Many other countries had prohibited such export and Uganda became a major supplier with a market share of 10% in the year 2000*“ (Evaluierung 2002 S. 56).

Das führte zur Schließung zahlreicher Gerbereien in Uganda und zur Konzentration des Marktes in den Händen einiger weniger Händler. Ein transnational agierendes Unternehmen, *Basajjabla Hides&Skins Co. Ltd* (BHS), das in Uganda, Kenya, Tanzania, Rwnada und Burundi operierte, sicherte sich, wie aus den Interviews hervorgeht, eine quasi Monopolstellung in der Lederindustrie Ugandas. Das hatte in weiterer Folge wesentliche Auswirkungen auf die Lederprogramme. (Evaluierung 2002 S. 36).

Die Evaluierung stellte fest, dass 8 von 10 Gerbereien in Uganda im Besitz der BHS waren, darunter die zwei größten in Kampala (Evaluierung 2002 S. 20). BHS bezahlte die Schlächter im Voraus für die Beschaffung der Tiere (Evaluierung 2002 S. 30). Dadurch verschaffte sie sich einen Vorteil in Bezug auf Felle und Häute, da sie im Rahmen der Vorfinanzierung Anspruch auf die gesamten Produktkomponenten gewann und andere Interessenten schon im Vorfeld ausbootete (Evaluierung 2002 S. 38). Mr. Alain Joaris, ein Abgeordneter der Europäischen Kommission, verweist zusätzlich darauf, dass die Operationen der BHS vermutlich über ausländische GroßkundInnen finanziert worden seien (Evaluierung 2002 S. 50).

4.2 EVALUIERUNG

Der Überblick über die sozioökonomischen Veränderungen und Gegebenheiten erleichtert jetzt, die Ergebnisse der getroffenen Maßnahmen im Zuge der Multi-Bi Projekte besser zu verstehen. Die Evaluierung von 2002 spricht davon, dass der Ledersektor vor allem durch technische Hilfe erfolgreich verbessert worden sei (Evaluierung 2002 S. 21). Um einen besseren Überblick über diese Einschätzung zu gewährleisten, werden die Ergebnisse der Evaluierungen nach den einzelnen Komponenten des Projektes aufgeschlüsselt.

4.2.1 ULAIA – Institutionelle Komponente

Die wohl erstaunlichsten Entwicklungen können in Bezug auf die ULAIA und den mit ihr in Verbindung stehenden *Revolving Fund* festgestellt werden. Zwar gab unterschiedliche Meinungen betreffend seine Entstehung, doch wies die Evaluierung von 1997 explizit auf die vorbildliche Transparenz des RF hin. Umso erstaunlicher ist es, dass im Zuge der Evaluierung von 2002 das Gegenteil festgestellt wird. Das Evaluierungsteam gibt an, dass es nicht möglich gewesen wäre, die Funktion des Fonds tatsächlich zu überprüfen. Begründet wird das mit dem Fehlen eines „fund

utilization agreement“ zwischen UNIDO und ULAIA. Dadurch war es dem Team nicht möglich nachzuvollziehen, wer für das Management des Fonds zuständig war, wer die Autorität besaß, über die Kapitalvergabe zu entscheiden, den legitimen Einsatzzweck des Fonds zu identifizieren, die Auswahlkriterien der Unterstützungsempfänger zu verifizieren sowie die aktuellen Vermögenswerte des Fonds zu überprüfen (Evaluierung 2002 S 28, 52). Der letzte Punkt scheint von besonderer Relevanz, denn soweit aus dem Programmdesign ersichtlich wurde, war der *Revolving Fund* das entscheidende Instrument zur Steuerung der Kapitalströme der Multi-Bi Projekte.

Die einzigen Feststellungen, die das Team machen konnte, war, dass die „*signature holders*“ des Fonds der CTA der UNIDO und der General Manager der ULAIA waren und die Gehälter des Personals sowie die Fahrzeuge der ULAIA über den Fonds finanziert wurden (Evaluierung 2002 S 28). Die Evaluierung identifiziert fundamentale Schwierigkeiten der ULAIA in ihrer angedachten Rolle des institutionellen Interessensausgleichs, da die ULAIA Viehhändler, Schlächter, H&S „*collectors*“, H&S Händler, Gerber und Lederwarenproduzenten zusammenfasste, deren Interessen in sehr wichtigen Punkten auseinander gingen. Zum Beispiel waren auf der einen Seite Händler daran interessiert, die Gebühren auf Exporte möglichst niedrig zu halten, auf der anderen Seite hätten Gerbereien von höheren Gebühren profitiert. Vor allem wurde dieser Disput dadurch verstärkt, dass diese zwei Parteien im Konkurrenzkampf um Rohstoffe standen. Das Evaluierungsteam kommt zur Schlussfolgerung, dass dieser Umstand die ULAIA in ihrer angedachten Rolle maßgeblich schwächte und Überlegungen angestellt werden sollten, die Händler als Mitglieder der ULAIA zu exkludieren (Evaluierung 2002 S 56). „*By putting cattle traders/butchers, tanners and leather product manufacturers as immediate target beneficiaries in one group, the Project design overlooked the conflicting interest among them*“ (Evaluierung 2002 S. 64.)

Viele Maßnahmen, die im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit getroffen wurden, stellten sich als äußerst ineffizient heraus, da ein Großteil der angedachten Zielgruppen weder schreiben noch lesen konnte (Evaluierung 2002 S. 24). Des Weiteren wurde eine deutliche Diskrepanz zwischen *Final Report* und *Terminal Report* festgestellt, was es erschwerte, die erreichten Ziele nachzuvollziehen. Positiv hervorgehobene Elemente betreffen die Lobbyingarbeit, mit deren Hilfe ab 2000 eine erhöhte Einfuhrgebühr auf *Second-Hand* und Billigimporte bewirkt werden konnte. Allerdings lassen sich in einigen Interviews Hinweise darauf finden, dass dadurch ein

erheblicher Anstieg der Umsätze am Schwarzmarkt zu verzeichnen war (Evaluierung 2002 S. 27). Wie aus der Evaluierung hervorgeht, war die ULAIA am Ende des Projektes nicht „sustainable“ und brauchte die Ressourcen des Fonds für ihre Instandhaltung sukzessive auf (Evaluierung 2002 S. 56)

4.2.2 Lederindustrie - Felle und Häute/Leder- und Gerbereikomponente

Die Evaluierung spricht ganz allgemein davon, dass grundsätzliche Verbesserungen der Lederindustrie bewirkt werden konnten. Betrachtet man die Ergebnisse genauer, so beschränkt sich dies auf die Konservierung von Fellen und Häuten (Evaluierung 2002 S. 25). Zuvor wurden die Felle und Häute einfach in der Sonne getrocknet, was zu einem enormen Verfall der Qualität führte. Durch die Verwendung von Salzen konnte eine wesentliche bessere Konservierung (bis 90% der konservierten Felle und Häute) gewährleistet werden (Evaluierung 2002 S. 21, 36, 57)

Die Verbesserung der Konservierungstechnik löste allerdings Entwicklungen aus, welche die ursprünglichen Bemühungen des Projektes untergraben sollten (Evaluierung 2002 S. 20). Die Evaluierung beschreibt, dass die Händler in der Regel nach Quantität kauften und nicht nach Qualität der Felle und Häute bezahlten. Auch das erfolgreich implementierte *Grading Scheme* in der zweiten Phase des Projektes änderte nichts an dieser Situation. Verschärft wurde das durch die Monopolstellung einiger weniger Händler. „[...] *the already wealth exporters of raw hides benefit the most of these improvements, because they get now larger quantities of hides in better qualities*“ (Evaluierung 2002 S. 57). Diese kauften zwar nach Quantität, verkauften aber am Weltmarkt nach Qualität. Die gesteigerte Qualität der Felle und Häute machte es für die Händler wesentlich lukrativer, diese am Weltmarkt zu verkaufen, anstatt sie der lokalen Industrie zur Verfügung zu stellen. So entstanden enorme Versorgungsengpässe für lokale Unternehmen (Gerbereien und LederwarenherstellerInnen).

Die globalen Trends wirkten in diesem Zusammenhang wie ein ökonomischer Multiplikator. „*There is a worldwide deficit of raw hides and many countries restrict or prohibit the export, [...] [m]ost of Ugandas production is being purchased by foreign buyers*“ (Evaluierung 2002 S. 52). Diese Veränderungen, gepaart mit der gestärkten Position der Händler, führten zu einem massiven Rückgang der Gerbereien. „*Over the years, this situation has led to the closure of most tanneries in the country and now only two are left, plus a third tannery for fish skins*“

(Evaluierung 2002 S. 52). Die zwei übrig gebliebenen Gerbereien profitieren zwar von der gesteigerten Qualität, doch produzierten sie hauptsächlich für den Export und es handelte sich bei den Besitzern dieser Gerbereien um wohlhabende Personen und transnationale Unternehmen (LIU in Jinja und TALIU in Masaka). *“In both instances – export of raw and wet blue hides – most of the value is being added outside of Uganda“* (Evaluierung 2002 S. 52). Die Fischhautgerberei muss auf Grund ihres speziellen Leders gesondert betrachtet werden, doch geht aus der Evaluierung hervor, dass diese nicht am Weltmarkt Fuß fassen konnte. Die Produktionskosten waren zu hoch und das Unternehmen konnte nicht mit anderen AnbieterInnen konkurrieren (Evaluierung 2002 S. 59).

Das Evaluierungsteam kam zur Schlussfolgerung, dass nur ein kleiner Teil der Maßnahmen der angedachten Zielgruppe („*target beneficiaries*“) zugutekam und die Bemühungen zur Schaffung eines eigenständigen Ledersektors (Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen und Endprodukten) nicht erfolgreich waren (Evaluierung 2002 S. 53).

Ähnliches gilt in Bezug auf die Schlachthäuser. Die zur Verfügung gestellte Ausrüstung wurde zum Teil gestohlen, die Maschinen („*hide puller*“) wurden zum Großteil nicht benutzt, da ihre Verwendung zwar eine bessere Qualität garantierte, aber die Arbeiter nach abgezogenen Fellen bezahlt wurden und der maschinelle Vorgang wesentlich mehr Zeit in Anspruch nahm. Ein weiterer Punkt, der erwähnt wird, ist, dass die meisten Schlachtereien im Besitz der großen Händler waren und so die angedachte Zielgruppe durch diese Maßnahmen ebenfalls nicht erreicht werden konnte. Das Evaluierungsteam hatte, wie bereits erwähnt, nicht die Möglichkeit, die Schlachthäuser zu besuchen, aber sie wurden darüber informiert, dass diese sich in keinem guten Zustand befänden und durch ihre kleine Dimension keinen Einfluss auf den ugandischen Ledermarkt hätten. (Evaluierung 2002 S. 20)

4.2.3 Umweltkomponente

In der Evaluierung von 2002 wurde darauf hingewiesen, dass im Zuge des Projektes Kläranlagen für die Gerbereien installiert worden seien. Diese Aussage lässt sich aber zu keinem späteren Zeitpunkt in der Evaluierung verifizieren (Evaluierung 2002 S. 21, S. 25 – 26).

4.2.4 TCFC – Lederproduktkomponente

Die besten Erfolge werden im Zusammenhang mit dem TCFC berichtet: „*All the outputs of this objective have been successfully completed. The cooperation and support of ECOTEC, under a bilateral Austrian technical assistance project, has been fundamental for the success of this objective*“ (Evaluierung 2002 S. 26). Das Projekt war sogar so erfolgreich, dass die ursprünglich fünf angedachten Ziele im Laufe des Projektes auf sieben Ziele erweitert werden konnten. Dies sei vor allem auch ein Verdienst des großen Einsatzes des Experten Daxbacher (Evaluierung 2002 S. 61). Das TCFC hatte im Laufe des Projektes nur für seine erstmalige Instandsetzung Gelder aus dem RF erhalten, alle weiteren Finanzierungen wurden im weiteren Verlauf des Projektes über das zusätzliche bilaterale Abkommen mit Österreich bereitgestellt werden (Evaluierung 2002 S. 33).

Dem Evaluierungsbericht zufolge war das TCFC die einzige operative Trainingseinrichtung sowie Produktionsstätte für Schuh- und Lederwaren in Uganda. Es habe überdies ein *extention service* bereitgestellt, das es den Mitgliedern ermöglichte, Produktionsinputs sowie Rohmaterialien zu einem günstigen Preis zu erwerben (Evaluierung 2002 S. 26). Im Zuge dieses Projekts wurde eine eigene Marke für Schuhe geschaffen und die hohe Qualität erregte öffentliche Aufmerksamkeit. Es kam sogar zur Erzeugung von orthopädischen Schuhen, wofür ein Schuhmacher eigens ausgebildet wurde. Diese Schuhe wurden dann dem *Cheshire home for disabled* zur Verfügung gestellt und die Evaluierung verstand das gesamte Unterfangen als mehr als nur erfolgreich.

Der wohl größte Erfolg wird aber darin gesehen, dass das TCFC die einzige Komponente war, die die angedachte Zielgruppe (SchuhherstellerInnen und KleinunternehmerInnen) direkt erreichte. „*The TCFC’s training and equipment leasing program has had a real impact on the over 200 entrepreneurs, who have participated*“ (Evaluierung 2002 S. 54). Es wird darauf hingewiesen, dass die meisten der ausgebildeten Personen anschließend in der Lage waren, ihre eigenen Unternehmen zu gründen; sie bildeten aus eigener Initiative andere Personen aus und schufen neue Arbeitsplätze. Zwar wird darauf hingewiesen, dass am Ende des Projektes das TCFC die Operationskosten nur zu 70% abdecken konnte, zugleich wurde jedoch auch festgestellt, dass die Kleinunternehmen, die entstanden waren, sich zu 100% selbst erhalten konnten, was in den Augen des Evaluierungsteams den wesentlich größeren Erfolg darstellte (Evaluierung 2002 S. 54). „*The Evaluation Team concludes that the TCFC has been the most successful component of the*

leather program and also the component with the highest degree of sustainability“ (Evaluierung 2002 S. 65). Der Evaluierungsbericht geht dann so weit, dass er empfiehlt, weitere kleinere Ausbildungszentren in Uganda zu errichten (Evaluierung 2002 S. 21). *“Therefore, the Evaluation Team recommends not only continuing to support the TCFC, but expanding its scope of activities, its facilities and extending the TCFC scheme to other parts of the country“* (Evaluierung 2002 S. 65).

Zusammengefasst lässt sich aufgrund dieser Feststellungen die Lederproduktkomponente als erfolgreichstes Element der gesamten Multi-Bi Unternehmungen in Uganda identifizieren, wobei österreichische Entwicklungsinteressen eine entscheidende Rolle spielten. Im letzten Abschnitt soll nun ein genauerer Blick auf die Synergien und Widersprüche zwischen bilateralen und multilateralen Interessen geworfen werden.

4.3 SYNERGIEN UND DIFFERENZEN

Wie aus der Evaluierung von 2002 hervorgeht, kam es zu Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Ausrichtung der Programme. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, einen genauen Blick auf die verantwortlichen Akteure zu werfen, welche Aufgaben sie im Zuge des Projektes hatten und wie die bilaterale Interessenslage zu verstehen ist. Österreich verstärkte sein Engagement, indem es zusätzlich zu dem Multi-Bi Projekt weitere Förderungen zur Verfügung stellte. Diese orientierten sich an der Schwerpunktstrategie der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die unter anderem auf Kleinunternehmen fokussierte. Um dem ganzheitlichen Ansatz des Programms gerecht zu werden, umfasste das Lederprogramm mehrere Regionen mit mehreren Zielgruppen. Die Problematik, die aus der Evaluierung sichtbar wird, besteht darin, dass solche breiten Ansätze Gefahr laufen, wichtige sozioökonomische Faktoren zu übersehen oder diesen nicht genügend Aufmerksamkeit bei der Programmierung zu widmen. In diesem Zusammenhang kam es zu Differenzen zwischen Österreichs Vertretung und dem damals verantwortlichen UNIDO CTA, wie aus der Evaluierung von 2002 ersichtlich ist.

Der Vertreter der UNIDO setzte verstärkt auf die Entwicklung der Gerbereikomponente. Was in diesem Zusammenhang nicht weiter verwunderlich ist, da, wie bereits erläutert, der CTA nicht nur dafür verantwortlich war, das Projekt vor Ort zu betreuen, sondern auch gleichzeitig als Experte für die technische Hilfe in den

Gerbereiprozessen fungierte. Seine Tätigkeit galt daher vor allem den Gerbereien TALIU in Masaka und der *GOMBA Fishing Industries* in Jinja. Die Evaluierung zeigt, dass er seit Beginn der 1990er Jahre am Aufbau dieser Unternehmen beteiligt gewesen war und im Fall der *GOMBA Fishing Industries* einen Mitinitiator darstellte (Evaluierung 2002 S. 58, 59).

Aus verschiedenen Interviews der Evaluierung geht hervor, dass diese Schwerpunktsetzung mit der Programmvorgabe und den österreichischen Entwicklungsbemühungen – nämlich die Lederproduktkomponente und das damit in Verbindung stehende TCFC zu verbessern – nicht in Einklang stand. Der Vertreter der UNIDO stand jedoch den österreichischen Vorhaben eher abgeneigt gegenüber und sprach sich vermehrt für die erweiterte Förderung der Gerbereikomponente aus (Evaluierung 2002 S. 27).

Besonders erschwert wurde der Konflikt dadurch, dass der CTA auch Hauptverantwortlicher für den Fonds war und über diesen wesentliche Anteile der Kapitalströme (österreichische Beiträge) flossen. Dieser Umstand erklärt, wieso ein Großteil der notwendigen Ausrüstung des TCFC über das bilaterale Abkommen finanziert wurde. Damit war wiederum die UNIDO nicht zufrieden (Evaluierung 2002 S. 29 – 39). Dieser Umstand, gepaart mit der prekären Informationslage der Tätigkeiten der ULAlA und dem mit ihr in Verbindung stehenden *Revolving Fund (RF)*, aber auch die Ergebnisse der Evaluierung, durch die das TCFC als erfolgreichste Komponente identifiziert werden konnte, stellten die Synergien zwischen multilateraler und bilateraler Bemühungen ernsthaft in Frage.

Es lassen sich jedoch auch positive Effekte dieser Zusammenarbeit erkennen. Dabei geht es um die Idee zur Etablierung des TCFC. Hinweise darauf lassen sich in der Evaluierung von 1997 finden. Die Evaluierung von 1997 befasste sich nicht nur mit den Lederprogrammen in Uganda sondern deckte insgesamt vier Länder ab (Evaluierung 1997 S. 7). Dabei wird besonders das Projekt in Kenia als eines der erfolgreichsten Projekte im Zuge der regionalen Lederprogramme hervorgehoben. „*Most remarkable results in the countries visited were achieved in Kenya (Sana) and Ethiopia (Ras Dashen and Kangaroooy)*“ (Evaluierung 1997 S. 62). Der Grund dafür war die Einrichtung des *Training and Production Center for Shoe Industry (TPCSI)*. „*TPCSI in Thika was very successful and made it a viable institution capable of providing services to the footwear industry, and to some extent to the leather goods*“ (Evaluierung 1997 S. 64). Das TPCSI in Kenia entstand aufgrund eines Vorschlages der *Kenya Footwear Manufacturers Association (KFMA)*.

Das KFMA in Kenia kann als Pendant zur ULAIA gesehen werden und im Fall von Kenia wurde ein Großteil der Ressourcen des RF für die Etablierung des TPCSI aufgewendet (Evaluierung 1997 S. 39). In der Evaluierung lassen sich Hinweise darauf finden, dass aufgrund der guten Erfolge in Kenia Empfehlungen ausgesprochen wurden, ähnliche Mechanismen auch in anderen Ländern zu etablieren. „Apparently longer-term efforts will be required to produce results with impact, including the need to establish a small footwear production demonstration/facility centre in Kampala“ (Evaluierung 1997 S. 62). Dieser Umstand deutet darauf hin, dass die Multi-Bi Projekte von den Erfahrungen der UNIDO Lederprogramme profitierten.

Der eigentliche Synergieeffekt liegt aber darin, dass das TPCSI vor allem als Trainingseinrichtung fungierte und die Produktionskomponente eine eher untergeordnete Rolle spielte. „The Centre [...] conducts a variety of introductory, operative, supervisory, product design and management training courses [...]“ (Evaluierung 1997 S. 94). Diese Idee wurde im Zuge der österreichischen Multi-Bi Projekte übernommen, und wie aus der Evaluierung ersichtlich wird, durch zusätzliche bilaterale Unterstützung von Österreich um wesentliche Elemente, vor allem im Bereich der Manufaktur, erweitert. Die Erweiterung der ursprünglichen Idee führte zu einer Vielzahl positiver Entwicklungen (Schaffung von Arbeitsplätzen, Eigeninitiativen der ausgebildeten Leute, Zugang zu Maschinen und Rohstoffen, eigene „Trademark“), die in weiterer Folge als positiver Synergieeffekt der multilateralen und bilateralen Entwicklungsbemühungen gesehen werden können. Bedauerlicherweise fiel dieser Effekt in Hinsicht auf das gesamte Multi-Bi Projekt eher marginal aus. Die Informationen zeigen, dass bilaterale sowie multilaterale Interessen aufgrund soziökonomischer Verhältnisse zu widersprüchlichen Entwicklungen führten. Die angedachte Erwartung Anfang der 1990er hinsichtlich neuer Synergien zwischen multilateraler und bilateraler Entwicklungszusammenarbeit und die damit verbundenen Vorstellungen bestätigten sich anhand der Multi-Bi Projekte in Uganda nicht. Das Ergebnis deutet sogar in die gegenteilige Richtung. In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass ein Großteil der österreichischen Förderungen nicht in jene Bereiche des Projektes floss, die die bilateralen Entwicklungsinteressen von Österreich repräsentierten.

5 CONCLUSIO

Mitte der 1980er Jahre kam es in Österreich zu weitreichenden Überlegungen, einen Teil der bilateralen Entwicklungshilfe vermehrt auf die multilaterale Ebene zu verschieben. Ausdruck dieser Überlegungen bildeten unter anderem die Projekte, die in den Dreijahresprogrammen im Zuge der 1990er als Multi-Bi Projekte aufscheinen. Die Absicht dabei war, neue Synergien zwischen multilateraler und bilateraler Entwicklungszusammenarbeit zu finden. Die Multi-Bi Projekte entsprangen dem verstärkter Wunsch der österreichischen Entwicklungshilfe, vermehrt Einfluss auf die Ausrichtung multilateraler Entwicklungszusammenarbeit zu nehmen.

Im Fall von Österreich besteht ein besonderer Bezug zur UNIDO, der als politisches Engagement verstanden werden kann und zu Überlegungen führte, diese Organisation für österreichische Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen.

Anfangs der 90er Jahre kam es zur geographischen Konzentration der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und damit einhergehend zur Bestimmung von Schwerpunktländern. Eines davon war Uganda aufgrund der bereits seit Ende der 1980er Jahre bestehenden guten Beziehungen zu Österreich. Zur besseren Koordinierung der bilateralen Entwicklungsbemühungen errichtete das Außenministerium in den Schwerpunktländern Koordinationsbüros. Es kam auch zu einer thematischen Konzentration, wobei unter anderem ein verstärkter Fokus auf die Förderung von KleinunternehmernInnen gelegt wurde. Auf Seiten der UNIDO entstanden Ende der 80er Jahre die regionalen Lederprogramme, die eine Reihe unterschiedlicher Länder erfassten. Deren Grundgedanke war, den gesamten Ledersektor mit Hilfe eines *cluster development* Ansatzes zu entwickeln. Dabei teilte sich das Programm auf regionale wie nationale Projekte auf. Die nationalen Projekte sollten zusätzliche Maßnahmen setzen, um regionale Programme an nationalspezifische Problemstellungen anzupassen.

Anfang der 1990er Jahre wurde das regionale Lederprogramm erweitert und umfasste ab diesem Zeitpunkt auch Uganda. Diese Erweiterung passierte zeitgleich mit der geographischen Konzentration der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Auch sah Österreichs thematische Fokussierung unter anderem die Förderung von Kleinunternehmern vor. Diese Komponente der Lederprogramme lässt sich als ein Kernelement der Multi-Bi Projekte identifizieren, wobei sich bilaterale und multilaterale Interessen überschneiden. In weiterer Folge

führte dies dazu, dass Österreich im Zuge der regionalen Lederprogramme zwei bilaterale Projektkomponenten finanzierte.

Die gesamte Projektzeit kann auf zwei Phasen aufgeteilt werden. Durch die Analyse der Evaluierung von 1997 und 2002 konnten diese Phasen rekonstruiert werden und einige Besonderheiten bei der Zusammenarbeit mit der UNIDO identifiziert werden. Es lässt sich verfolgen, wie bilaterale und multilaterale Entwicklungsinteressen in dieser Zusammenarbeit aufeinander einwirkten. Die UNIDO Lederprogramme verfolgten einen ganzheitlichen Ansatz, wobei die Grundidee war, den gesamten Ledersektor mit einer Art „*Big-Push*“ konkurrenzfähig zu machen und dadurch eine Wachstumsstrategie zu forcieren, die es den afrikanischen Ländern ermöglichen sollte, am globalen Weltmarkt zu bestehen. Dabei wollte man mehrere Zielgruppen gleichzeitig erreichen, um dem ganzheitlichen Konzept der Lederprogramme gerecht zu werden.

Im Gegensatz dazu verfolgte Österreich im Zuge der Konzentration seiner EZA eine gegensätzliche Strategie. Diese Strategie beinhaltete die Nähe zum Partnerland sowie die Konzentration auf ganz spezifische Segmente, die den Umständen des Landes angepasst war. Rückwirkend betrachtet wirkten diese unterschiedlichen Ausrichtungen wie zwei gegensätzliche Pole aufeinander. In diesem Zusammenhang führten sozioökonomische Faktoren sowie Machtverhältnisse in den Märkten nicht zu einer Verbesserung der Situation, sondern zu einer Verschlechterung der Situation. Der Zielgruppen wurden von marktbeherrschenden Akteuren überrollt. Die größte Problematik konnte in Hinsicht auf den „*one fits all*“ Ansatz der UNIDO Lederprogramme identifiziert werden, der die Eigendynamik sowohl synergetischer als auch widersprüchlicher Entwicklungen nicht einfangen konnte.

In Kenia waren im Zuge der Lederprogramme mit einem Ausbildungs- und Manufakturzentrums (TPCSI) guten Erfahrungen gemacht worden. Für die Implementierung und Unterstützung eines ähnlichen Ausbildungs- und Manufakturzentrums in Uganda (TCFC) mobilisierte Österreich über ein bilaterales Abkommen zusätzliche Ressourcen, wodurch in weiterer Folge sogar eine Erweiterung dieser Komponente erreicht werden konnte und die angedachten Ziele bei weitem übertroffen wurden.

5. LITERATUR UND QUELLEN

Bericht des Bundeskanzlers an den Nationalrat über die österreichische Entwicklungshilfe (1991). Bundeskanzleramt.

Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik (Hrsg. Bundeskanzleramt – Sektion für wirtschaftliche Koordination und verstaatlichte Unternehmungen – Gruppe Entwicklungshilfe):

- 1990 – 1992
- 1991 – 1993
- 1992 – 1994
- 1993 – 1995
- 1994 – 1996
- 1995 – 1997

Evaluierung 1997: UNIDO (1997): Evaluation Report UNIDO Projects US/RAF/92/200

Evaluierung 2002: UNIDO (2002): Evaluation Report UNIDO Projects US/UGA/92/200, US/UGA/96/300

Kessler, Jens (2014): Die multilaterale Entwicklungshilfe Österreichs. Die 1970er und 80er Jahre. Archive des Helfens. Universität Wien.

Liebmann, Andreas (1994): Handbuch der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Verlag Österreich. Wien

Raffer, Kunibert (1990): Multilaterale-Hilfe. In: Österreichische Entwicklungshilfe, wohin? Enquete der SPÖ, Wien, 1990, S. 27 – 32.

INTERNET

EZA (o.J.):

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

ÖFSE Online Service Länderinformationen (o.J.):

<http://www.oefse.at/service/laender/uganda/beziehungen.htm>

<http://www.oefse.at/service/laender/uganda/oeza.htm>

INTERVIEW

Interview (2015): Mitarbeiter der staatlichen Verwaltung der OEZA