

Julia Summerer

**„Land der Berge, Land der Äcker“: Ein
Einblick in die Entwicklungszusammenarbeit
zwischen Österreich und Georgien**

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

Wien, 2018

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Daten und Informationen	6
2.1.	Expert_inneninterviews	6
2.2.	Dokumente.....	6
3.	Abriss OEZA Allgemein.....	7
4.	Geschichte Georgiens	9
4.1.	Politische Lage nach dem Zerfall der Sowjetunion	9
4.2.	Ursprung und Entwicklung territorialer Konflikte	10
5.	Entwicklungspolitische Situation Georgiens.....	12
6.	Bilaterale Beziehungen und EZA zwischen Österreich und Georgien.....	15
6.1.	Anfänge der OEZA	15
6.2.	Vom Regionalprogramm zur Landesstrategie	17
6.3.	Vereinbarkeit von georgischen und österreichischen Entwicklungsstrategien ...	19
6.4.	Hauptakteur_innen	21
6.4.1.	ADA-Mitarbeiter_innen im Koordinationsbüro Tiflis	21
6.4.2.	Georgische Regierung und Ministerien	22
6.4.3.	Andere Geber.....	22
6.4.4.	Zivilgesellschaft	23
6.5.	Beziehungen zwischen österreichischen und georgischen Akteur_innen	24
6.6.	Kommunikation zwischen den Akteuren	25
6.7.	Schwierigkeiten und Risiken der EZA.....	25
6.8.	Projektbeispiel: Partizipative ländliche Entwicklung	27
6.9.	Ausblick auf die zukünftige OEZA mit Georgien	29
7.	Bibliographie	31
7.1.	Primärquellen	31
7.2.	Sekundärliteratur	31
7.3.	Interviews	32

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency
ADC	Österreichische Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMeiA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe)
EU	Europäische Union
EUMM	European Union Monitoring Mission
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
IKFE	Interministeriellen Komitees zur Förderung der Entwicklungsländer
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organisation des Nordatlantikvertrags)
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖSFK	Österreichische Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SMWK	Schwarzmeerwirtschaftskooperation
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)

1. Einleitung

Der Titel dieser Arbeit ist aus den ersten vier Zeilen der österreichischen Bundeshymne entnommen, könnte jedoch genauso gut aus der georgischen stammen, denn er soll eine Anspielung auf die Gemeinsamkeiten der beiden Staaten darstellen. So erklärt zum Beispiel auch Dr. Gunther Zimmer, der viele Jahre in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) vor Ort in Georgien beschäftigt war: „Österreich und Georgien [sind] sich wirklich sehr, sehr ähnlich. Sie haben da ein Gebirge das quer durchs Land verläuft, Sie haben eine kleinbäuerliche Struktur, das ist auch sehr ähnlich wie bei Österreich, Sie haben auch einen Tourismus der sich ähnelt, zum Beispiel der Bergtourismus“ (Interview 1: 34'55 – 35'30“). Auch in der Entwicklungsstrategie der Austrian Development Agency (ADA) für Georgien heißt es „Österreich weist ähnliche geologische und topografische Gegebenheiten wie Georgien auf und kann daher entsprechende Erfahrung und Know-how anbieten“ (BMeiA/ADA 2012: 3).

Die vorliegende Arbeit ist Teil eines größeren Forschungsprojekts, das im Rahmen des Forschungsseminars „Schwerpunktländer und Partnerschaftsabkommen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“ durchgeführt wurde und einen Einblick in die Beziehungen zwischen Österreich und den verschiedenen (ehemaligen und aktuellen) Schwerpunktländern der OEZA bieten soll. Das konkrete Thema dieser Forschungsarbeit ist die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zwischen Österreich und dem südkaukasischen Staat Georgien.

Das vorrangige Ziel dieser Forschung ist ein historischer Überblick über den Beginn und die Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen, sowie der Tätigkeit von österreichischen EZA-Mitarbeiter_innen vor Ort. Um dieses Ziel zu erreichen, versuchte die Autorin, folgende Fragen bestmöglich zu beantworten:

- *Was waren die Beweggründe (sowie die politischen und die wirtschaftlichen Hintergründe) für das Engagement der OEZA in Georgien?*
- *Was waren die Beweggründe, um Georgien vom Partner eines Regionalkonzepts zum offiziellen Schwerpunktland zu machen?*
- *Welche Rolle spiel(t)en die territorialen Konflikte innerhalb Georgiens für die Ausrichtung der EZA?*
- *Wie gestalte(te)n sich die Beziehungen zwischen Österreich und Georgien einerseits und zwischen österreichischen „Entwicklungshelfer_innen“ und georgischen*

„EZA-Empfänger_innen“ andererseits?

- *Wie gestaltet(e) sich die Zusammenarbeit innerhalb der Projekte. Wer hat(te) die Entscheidungsmacht?*

Um diese Fragen zu beantworten, folgt im nachstehenden Kapitel eine kurze Erklärung zu den Daten und Informationen, die zu diesem Zweck verwendet wurden, bevor im darauffolgenden Kapitel auf die Geschichte der OEZA näher eingegangen wird. In Kapitel 4 werden die Leser_innen dieser Arbeit mit der Geschichte Georgiens vertraut gemacht; Kapitel 5 behandelt sodann die aktuelle entwicklungspolitische Situation des südkaukasischen Staates, bevor in Kapitel 6, dem umfangreichsten und in neun Unterkapitel unterteilten Abschnitt dieser Forschungsarbeit, das eigentliche Thema– die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Georgien und Österreich –beschrieben wird.

2. Daten und Informationen

Die Daten für die vorliegende Arbeit stammen einerseits aus offiziellen Dokumenten zur österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, andererseits aus von der Autorin zum Zweck dieser Forschung geführten Interviews.

2.1. Expert inneninterviews

Interviews wurden mit folgenden Personen geführt:

- Interview 1: Gunther Zimmer – ehemaliger Leiter des ADA-Auslandsbüros in Tiflis
- Interview 2: Gerhard Schaumberger – aktueller Leiter des ADA-Auslandsbüros in Tiflis
- Interview 3: Julia Weber – *Program Officer* bei CARE Austria und verantwortlich für das Projekt „Partizipative ländliche Entwicklung in Georgien“.
- Interview 4: Juba Maruashvili – *Project Manager* für das Projekt „Partizipative ländliche Entwicklung in Georgien“

2.2. Dokumente

Als Primärquelle dienten vorrangig die offiziellen Dokumente der ADA beziehungsweise des Außenministeriums zur OEZA in Georgien. Darunter fallen das Regionalprogramm Südkaukasus (2006), die Landesstrategie Georgien (2012), sowie der Vertrag zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung von Georgien über Entwicklungszusammenarbeit (BGBl. III Nr. 286/2013- Ausgegeben am 21. Oktober 2013). Zusätzlich wurden im Rahmen dieser Arbeit auch die Dreijahresprogramme der Österreichischen Entwicklungspolitik ab 2006, die Außen- und europapolitischen Jahrbücher/Berichte ab 2008, sowie der ADA Geschäftsbericht von 2011 auf relevante Daten untersucht. Ebenso wurden Artikel aus Magazinen, die sich mit Entwicklungszusammenarbeit beschäftigen, sowie publizierte Interviews mit Expert_innen für die Arbeit herangezogen.

3. Abriss OEZA allgemein

Erste Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, damals noch „Entwicklungshilfe“ genannt, gab es in Österreich Mitte der 1950er Jahre vor allem durch Einrichtungen der katholischen Kirche. Diese „Entwicklungshilfe“ war daher „eng mit missionarischen und karitativen Zielen verknüpft“ (ÖFSE 2017a). Staatliche Strukturen entwickelten sich erst ab 1963 mit der Gründung des Interministeriellen Komitees zur Förderung der Entwicklungsländer (IKFE), das jedoch hauptsächlich eine beratende Funktion innehatte und nicht selbst Projekte umsetzte. Meilensteine in der OEZA waren jedenfalls Österreichs Beitritt zum *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD im Jahr 1965 sowie das Entwicklungshilfegesetz von 1974, welches ab dem Inkrafttreten die rechtliche Grundlage für die öffentliche Entwicklungshilfe bildete.

Unter Bundeskanzler Bruno Kreisky (zwischen 1970-1983) florierte die OEZA mit einer Vielzahl an Initiativen in Nachbarschafts-, Europa- und Nord-Süd-Politik. Zu dieser Zeit wurde die OEZA auch im Bundeskanzleramt koordiniert und verwaltet. Mitte der 1980er wurde die Entwicklungspolitik ins Außenministerium verlagert, wozu eine eigene Sektion, die Sektion VII, gegründet wurde. 1989 wurde die Österreichische Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit (ADC Austria) als der OEZA sehr nahestehende Durchführungsorganisation gegründet. Die Ausrichtung des ADC Austria lässt sich als vorrangig wirtschaftlich beschreiben (vgl. ÖFSE 2017a). In den frühen 1990er Jahren übersiedelten die entwicklungspolitischen Kompetenzen wieder ins Bundeskanzleramt und für die engere bilaterale Zusammenarbeit wurden nach und nach Koordinationsbüros in den Partnerländern der OEZA errichtet. Mit dem EU-Beitritt 1995 musste sich die österreichische Entwicklungspolitik verstärkt mit der EU-Entwicklungspolitik sowie mit anderen Geberländern koordinieren und auch „am internationalen ‚mainstream‘ orientieren“ (ÖFSE 2017a). Ebenfalls seit 1995 war auch wieder das Außenministerium für alle Fragen der österreichischen Entwicklungspolitik zuständig. Eine weitere wichtige Entwicklung in der OEZA war die Verabschiedung der *Millennium Development Goals* (MDGs) der UN im Jahr 2000, die dann zwei Jahre später auch im neuen EZA-Gesetz Österreichs berücksichtigt wurden.

2004 wurde für die Verwaltung und Durchführung von EZA-Projekten eine eigene Agentur, die *Austrian Development Agency* (ADA), gegründet. Die Ausrichtung und

Koordinierung der Entwicklungspolitik erfolgt jedoch weiterhin in der Sektion VII im BMeiA¹, das mit dem Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik deren inhaltlichen Rahmen vorgibt. Mit dem Beschluss der *Sustainable Development Goals* (SDGs) durch die UN-Generalversammlung, die 2015 die MDGs ablösten, gilt seither ein neuer Rahmen für die globale Entwicklung und somit auch für die Österreichische Entwicklungspolitik (vgl. ÖFSE 2017a).

¹ 2007 wurde das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA), oft auch einfach als „Außenministerium“ bezeichnet, in Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) umbenannt.

4. Geschichte Georgiens

Um die OEZA mit Georgien historisch sowie politisch besser einordnen zu können, folgt hier ein Abriss der wichtigsten Entwicklungen und Ereignisse in der politischen Landschaft Georgiens der letzten drei Jahrzehnte.

4.1. Politische Lage nach dem Zerfall der Sowjetunion

Am 9. April 1991 erklärte sich Georgien für unabhängig, kurz darauf wurde Swiad Gamsachurdia zum ersten Präsidenten gewählt, jedoch nach weniger als einem Jahr von Eduard Schewardnadse als Vorsitzendem des selbsternannten georgischen Staatsrats und somit der neuen Regierungsspitze abgelöst. 1995 wurde Schewardnadse offiziell zum Präsidenten Georgiens gewählt, in den darauffolgenden Wahlen im Jahr 2000 wurde er wiedergewählt. Vor allem während dieser Amtsperiode Schewardnadses näherte sich Georgien politisch intensiver an Europa und den „Westen“ an, wurde Mitglied im Europarat und wünschte eine Mitgliedschaft in der EU und der NATO. Gleichzeitig lassen sich für diese Zeit jedoch auch eine massive Verarmung der Bevölkerung, ein Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie ein Zusammenbruch der Energieversorgung des Landes verzeichnen (vgl. LIPortal 2017).

Die Folge einer starken Protestbewegung der jungen politischen Elite gegen Schewardnadse war dessen erzwungener Amtsverzicht 2003 – die sogenannte Rosenrevolution – nach der die bisherige Opposition (*Vereinigte Nationale Bewegung*, ENM²) an die Macht kam. 2004 wurde Micheil Saakaschwili zum Präsidenten gewählt.

Politische Transformationsprozesse wurden auch durch die Parlamentswahlen 2012 sowie die Präsidentschaftswahlen 2013 (zugunsten des neuen Oppositionsbündnisses Georgischer Traum und dessen Kandidat Giorgi Margwelaschwili) eingeleitet. In deren Folge trat eine schon drei Jahre zuvor im Parlament beschlossene Verfassungsänderung in Kraft, welche die Rechte des Staatspräsidenten einschränkte und stattdessen auf Parlament und Ministerpräsident übertrug. Dies sollte die bestehende Präsidialrepublik in eine parlamentarische Demokratie überleiten. Regierungschef Bidsina Iwanischwili

² *Ertiani Nazionaluri Modsraba*

(*Georgischer Traum*³) trat 2013 zurück; ihm folgte Irakli Garibaschwili, der jedoch 2015 ebenfalls zurücktrat und vom bisherigen Außenminister Giorgi Kvirikashwili abgelöst wurde. Bei den Parlamentswahlen 2016 siegte erneut der *Georgische Traum* und Kvirikashwili behielt das Amt des Regierungschefs (vgl. Munzinger Online 2017, ÖFSE 2017a).

4.2. Ursprung und Entwicklung territorialer Konflikte

Von 1936 bis 1991 war Georgien als selbständige Unionsrepublik Bestandteil der Sowjetunion. In dem ethnisch schon immer sehr stark differenzierten Gebiet⁴ ergaben sich weitreichende Konflikte in vor allem zwei Regionen: Abchasien und Südossetien⁵.

Abchasien, ein mehrheitlich islamisches Gebiet im Nordwesten Georgiens, erlangte 1921 den Status einer eigenständigen Sowjetrepublik, wurde jedoch gute zehn Jahre später zu einer Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik innerhalb Georgiens zurückgestuft. Das südossetische Gebiet im Norden Georgiens hatte 1922 den Status eines Autonomen Gebiets innerhalb Georgiens erhalten, Nordossetien war Teil Russlands.

Ab 1988/1989 verschärften sich ethnische Konflikte zwischen Georgiern und Abchasiern sowie zwischen Georgiern und Osseten. Letztere führten 1990/1991 mit der Unterstützung Russlands auch zur Abspaltung der ossetischen Siedlungsgebiete von Georgien. Im darauffolgenden Jahr kam es nach Kämpfen in Südossetien vorerst zu einem Waffenstillstand, 2008 marschierten georgische Truppen im sogenannten Augustkrieg (auch Kaukasuskrieg) in Südossetien ein und versuchten erneut, das Gebiet zurückzuerobern. Die georgische Zentralregierung löste dadurch einen Krieg mit Russland aus, das Südossetien unterstützte, und scheiterte fünf Tage später am

³ *Kartuli Otsneba–demokrati ulisakartvelo*, **KO**

⁴ Ethnien in Georgien sind u.a. Georgier (die jedoch in eine Vielzahl an weiteren Untergruppen gegliedert werden können, z.B. Megrelier, Imeretier, Swanen, Gurier), Aserbaidschaner, Armenier, Russen, Osseten, Kurden (vgl. Gumpfenberg 2010)

⁵ vgl. dazu z.B. Ullmann 2016: „Im Südkaukasus existieren nach wie vor ungelöste Territorialkonflikte [...] diese Konflikte behindern die wirtschaftliche Entwicklung und das Entstehen von sozialer Sicherheit, besonders bei Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Menschen in ländlichen Gebieten.“ (2016: 1)

Eroberungsversuch. Russland erkannte in Folge Südossetien sowie Abchasien als unabhängige Staaten an⁶, was zur Fortsetzung der territorialen Konflikte führte. Als Resultat dieses Krieges wurden die meisten in Südossetien verbliebenen Georgier aus diesen Gebieten vertrieben. (vgl. Gumpfenberg 2010 sowie Munzinger Online 2017.) Eine weitere Folge des Krieges war der Abzug der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) aus Georgien, Abchasien und Südossetien. Die *European Union Monitoring Mission⁷ Georgia* stellt zwar einen internationalen Versuch dar, eventuelle neue Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu verhindern, die ADA selbst nennt diese Präsenz jedoch „bescheiden“ (ADA 2017: 3). Beide abtrünnigen Gebiete werden aktuell nicht von der georgischen Regierung, sondern von eigenen Behörden kontrolliert, die unter einem erheblichen russischen Einfluss stehen. Das zeigt sich mitunter darin, dass die Behörden teils russische Reisepässe an die Bevölkerung ausgeben und finanzielle Zuwendungen aus Russland erhalten. (vgl. LIPortal 2017, ADA 2017).

⁶ Österreich sowie die EU erkennen Abchasien und Südossetien nicht als eigenständige Staaten an und betonen die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens (BMeiA 2011: 102).

⁷ vgl. dazu BMeiA 2011: “Nach dem im August 2008 ausgebrochenen Konflikt zwischen Georgien und Russland um die georgische Provinz Südossetien wurde die Entsendung einer EU-Beobachtermission nach Georgien (EUMM Georgia) vereinbart. Neben der Überwachung des Abzugs der Truppen umfasst das Mandat der Mission die Beobachtung der Rückkehr der durch den Konflikt vertriebenen Menschen an ihre ursprünglichen Heimstätten und der Wahrung der Menschenrechte durch alle Parteien im Einsatzgebiet der Mission. Die Mission umfasst rund 200 BeobachterInnen. Österreich nimmt an EUMM Georgia mit drei BeamtInnen des BMI und fünf Bundesheerangehörigen teil.” (2001:103)

5. Entwicklungspolitische Situation Georgiens

Während Georgien in den letzten Jahren zwar durchaus Fortschritte vor allem im Bereich von Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung verzeichnen kann, hat der Staat trotzdem noch mit einigen entwicklungspolitischen Herausforderungen zu kämpfen. Allen voran sind hier die immer noch hohen Armutsraten sowie die andauernde Arbeitslosigkeit zu nennen.

Nach einem Wirtschaftszusammenbruch in den 1990er Jahren erlebte Georgien im Zuge der Rosenrevolution und der dabei durchgeführten, liberal orientierten Wirtschaftsreformen (Deregulierungen, Privatisierungen, etc.) erstmals wieder einen Konjunkturaufschwung. Der Augustkrieg 2008 sowie die weltweite Krise sorgten zwar erneut für einen Wirtschaftseinbruch, trotzdem sind in der letzten Dekade konstante Wachstumsraten von durchschnittlich etwa 5 Prozent zu verzeichnen. 2017 lag das BIP pro Kopf bei 3.864 USD (Weltbank 2018)⁸. Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Armut sind in Georgien weiterhin hoch. Die offizielle Arbeitslosenrate lag 2016 bei 11,8 Prozent (vgl. Geostat 2018), laut einer landesweit durchgeführten Studie des *National Democratic Institute* würden sich jedoch ganze 68 Prozent der Bevölkerung als arbeitslos bezeichnen (NDI 2014 Public Opinion Survey, zitiert in UNDP 2018). Die Armutsrate liegt aktuell bei etwa 10 Prozent (vgl. Geostat 2018).

Um entwicklungspolitisch gegen diese trotz Wirtschaftswachstum relativ unveränderten (schlechten) Lebensbedingungen eines Großteils der georgischen Bevölkerung vorzugehen, wurde im Jahr 2013 eine neue Entwicklungsstrategie, die *Social-economic Development Strategy of Georgia* (Sozialökonomische Entwicklungsstrategie Georgiens) erstellt, deren ultimatives Ziel die Schaffung einer Grundlage für langfristiges inklusives Wachstum sowie mehr Wohlstand für die gesamte Bevölkerung ist. Weil die Strategie Zwischenziele setzt, die bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollen, wird sie oft auch einfach „GEORGIA 2020“ genannt (vgl. Government of Georgia 2013).

⁸ zum Vergleich: das sind weniger als zehn Prozent des österreichischen BIP pro Kopf von 44.176 USD (Stand 2016; Weltbank 2018)

Laut Strategie soll die Wirtschaftspolitik Georgiens auf drei Prinzipien aufbauen: schnelles und effizientes Wachstum, inklusives Wachstum, sowie die vernünftige Verwendung von natürlichen Ressourcen und die Gewährleistung von Umweltschutz und Nachhaltigkeit. Als übergeordnetes Leitprinzip gilt dabei die freie Marktwirtschaft mit minimaler Einwirkung des Staates. Außerdem betont die georgische Regierung, dass sie die Grundsätze der demokratischen Entwicklung, die Rechtsstaatlichkeit, eine effiziente Verwaltung, die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten anerkenne und die gesamte Politik auf diesen Grundsätzen beruhe. Eckpfeiler der Außen- und Innenpolitik Georgiens sei die Integration in die Europäische Union (vgl. Government of Georgia 2013: 3ff.).

Um langfristiges inklusives Wachstum zu erreichen, gilt es laut GEORGIA 2020 zunächst, die Hürden auf dem Weg zu diesem Ziel zu identifizieren, um dann Aktionen zur Bewältigung und Neutralisierung dieser Hürden festzulegen. Im Zuge einer Analyse der aktuellen⁹ Situation Georgiens und der Entwicklungen seit der Rosenrevolution werden in der Strategie die schwache Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors, die schwache Entwicklung des Humankapitals und der eingeschränkte Zugang zu Finanzmitteln als kritische Probleme für die wirtschaftliche Entwicklung identifiziert und für jedes der drei Probleme in mehreren Unterkapiteln die notwendigen Schritte zu deren Überwindung angeführt. Jedes Unterkapitel folgt dabei dem gleichen Aufbau: ein Abriss der aktuellen Situation wird geliefert, gefolgt von einer Beschreibung der geplanten Aktivitäten und zuletzt einer Auflistung der erwarteten Ergebnisse bis 2020 (vgl. Government of Georgia 2013).

Als notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit werden neben der Verbesserung der Investitionslandschaft und des Geschäftsumfelds sowie der Förderung von Innovation und Technologien auch ein stärkerer Fokus auf Export und der Ausbau der Infrastruktur (und daraus resultierend eine bessere Nutzung des Transitpotenzials) genannt. Zur Stärkung des Humankapitals werden drei Aktivitäten angeführt: die Ausbildung von Arbeitskräften, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen, die Verbesserung des Sozialhilfesystems, und die

⁹ zum Zeitpunkt der Erstellung von GEORGIA 2020, i.e. 2013

Sicherstellung einer allgemein zugänglichen und qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung. Der Zugang zu Finanzmitteln kann laut Strategie durch die Mobilisierung von Investitionsressourcen und die Verbesserung von Finanzintermediation, d.h. der Vermittlung von Kapitalangebot und –nachfrage auf dem Finanzmarkt, verbessert werden (vgl. Government of Georgia 2013: 11ff.).

6. Bilaterale Beziehungen und EZA zwischen Österreich und Georgien

6.1. Anfänge der OEZA

Wirtschaftliche und diplomatische Kontakte zwischen Österreich und Georgien gab es schon zur Zeit der k.u.k. Monarchie, als 1884 und 1897 eigene Konsulate in den Städten Batumi und Tiflis errichtet wurden. Eine georgische Botschaft in Österreich gibt es seit 1993 (vgl. Haas und Rainer 2002: 22). Ab 1988 startete Österreich humanitäre Hilfsmaßnahmen im Südkaukasus nach einem schweren Erdbeben in Armenien. Zusätzlich lassen sich ab etwa 2000 eine Reihe von humanitären Projekten z.B. des Roten Kreuzes oder des *Hilfswerk Austria* in der Region verzeichnen. Das *Österreichische Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung* (ÖSFK) an der Friedensuniversität Stadt Schläining bemüht sich außerdem um die Organisation von Konfliktlösungsseminaren und um die Aufrechterhaltung eines georgisch-abchasischen Dialogs.

In einem 2002 erschienenen Beitrag zu einer Publikation des Informationszentrums für Zentralasien und Südkasien (zum Thema zehnjähriges Jubiläum der Diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und Georgien nach der Unabhängigkeit des südkaukasischen Staats) zeigt sich die georgische Botschaft erfreut über die vielen hochrangigen gegenseitigen Besuche, die zu einer Festigung der Vertrauensbasis und der bilateralen Beziehungen der beiden Staaten beitragen würden.¹⁰ Im Rahmen dieser Besuche sei es regelmäßig zu einem Dialog über die politische Lage Georgiens und zu Vorschlägen für Konfliktlösungsstrategien gekommen. Insbesondere schätze Georgien auch „die Hilfe und Unterstützung Österreichs bezüglich der territorialen Integrität des Landes“ (Haas und Rainer 2002: 25).

Ein wichtiges Jahr in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Georgien war das Jahr 2006, als die OEZA ein Regionalprogramm für den Südkaukasus (2006-2008) erstellte. Als Oberziel des Programms wurde die „langfristige

¹⁰ Namentlich genannt werden hier u.a. der damalige österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel, die damalige österreichische Außenministerin Benita Ferrero-Waldner und der damalige georgische Staatsminister George Arsenischwili

Friedensicherung in der Region“ – d.h. die Lösung der territorialen Konflikte (vor allem in der Region Abchasien) sowie die Förderung von Vertrauensbildung und Dialog sowie die Stärkung von Sicherheits- und Justizsystemen– definiert. Den Zielgruppen Jugend, Frauen und Journalist_innen sollte außerdem besondere Aufmerksamkeit gelten. Die Umsetzung des Programms sollte über multilaterale Partner sowie über zivilgesellschaftliche Organisationen erfolgen (vgl. BMeiA/ADA 2006).

Die Beweggründe für das Engagement der OEZA im Südkaukasus sind vielseitig. Nicht nur für Österreich, sondern auch auf EU-Ebene hat diese Region große Bedeutung. So legte die Europäische Kommission im April 2007 im Rahmen der ENP (*Europäische Nachbarschaftspolitik*) die Initiative für die Zusammenarbeit der EU mit der Schwarzmeerregion, die so genannte Schwarzmeersynergie, vor. Diese verfolgt laut BMeiA einen „pragmatischen und projektorientierten Zugang“ und führt Aktivitäten in den Bereichen „Governance, Personenverkehr und Sicherheit, Energie, Verkehr, Umweltschutz, Meeresstrategie, Fischerei, Handel, Forschung, Bildung, Beschäftigung, soziale Belange, Wissenschaft und Technologie, Informationsgesellschaft und kulturelle Kooperation“ durch (BMeiA 2008: 97). Die Schwarzmeersynergie ist nicht zu verwechseln mit der Schwarzmeerwirtschaftskooperation (SMWK), einer regionalen Wirtschaftsorganisation von Georgien und fünf Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres (Bulgarien, Rumänien, Russland, Türkei und die Ukraine) sowie sechs weiteren Staaten (Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Griechenland, Moldau und Serbien). Österreich hat in der SMWK Beobachterstatus (vgl. BMeiA Bericht 2008: 97f.).

Im Einklang mit der ENP ist die Anbindung der Schwarzmeerregion an den Donauroum laut ADA auch ein Anliegen der österreichischen Außenpolitik. Der Südkaukasus und damit auch Georgien können als Schnittstelle zwischen Europa und Asien betrachtet werden. Frieden und Stabilität im Südkaukasus sei von großem österreichischen Interesse, da dadurch nicht nur die EU-Außengrenzen, sondern auch der Energietransfer von Asien nach Europa gesichert seien (vgl. ADA 2017: 6). Im Außenpolitischen Bericht von 2009 heißt es: „Auch für Österreich gilt es, die enormen Chancen in dieser Region zu nützen und das bestehende Engagement der Wirtschaft verstärkt mit politischem, diplomatischem und kulturellem Engagement zu begleiten“ (BMeiA 2009: 111). Daher organisierte das Außenministerium im Juli 2009 in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskammer Österreichs, der Industriellenvereinigung

und den in der Region tätigen österreichischen Botschafter_innen, Handelsdelegierten sowie einigen Unternehmen erstmals eine Regionalkonferenz, um die Möglichkeiten und Chancen eines gemeinsamen und nachhaltigen Vorgehens zu besprechen (vgl. BMeiA 2009: 111f.).

6.2. Vom Regionalprogramm zur Landesstrategie

Seit 2011 ist Georgien offizielles Schwerpunktland der OEZA, die dafür erstellte Landesstrategie Georgien (2012) fokussiert vor allem auf Land- und Forstwirtschaft¹¹ sowie auf *Good Governance*¹². Die Vorbereitung und Ausarbeitung dieser Strategie erfolgte laut ADA in enger Abstimmung mit dem Partnerland (vgl. BMeiA/ADA 2012), wofür Herr Alexander Bohr von der ADA nach Tiflis entsandt wurde. Er hatte dort eine leitende Funktion in den Verhandlungen mit der georgischen Regierung, anderen Gebern sowie mit der Zivilgesellschaft inne, auf deren Grundlage anschließend die Landesstrategie und ein Mehrjahresprogramm erarbeitet wurden (vgl. Interview 2: 1'44" – 2'24"). Während in diesem langen Beratungsprozess mit der lokalen Regierung also stark auf die Bedürfnisse Georgiens eingegangen wurde, entschied sich die ADA letztendlich für eine Strategie, in der mit dem vorhandenen Budget und Fachwissen am effektivsten und nachhaltigsten gewirkt werden konnte. In Absprache mit den bereits erwähnten Gesprächspartnern einigte man sich auf die Sektoren Land- und

¹¹ auf die rund 70% der vorhandenen Mittel entfallen (vgl. BMeiA/ADA Georgien Landesstrategie 2012: 3). Die OEZA-Aktivitäten im Sektor Forstwirtschaft fokussieren auf die Unterstützung von Rechtsreformen, auf die Stärkung von Verwaltungskapazitäten (z.B. Forstinspektionen) auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie die Verbesserung des politischen Dialoges zwischen Lokalregierungen, der Zivilgesellschaft und Wirtschaftsbetrieben (2012: 4). Im Sektor Landwirtschaft unterstützt die OEZA vor allem die Umsetzung der Strategie des georgischen Landwirtschaftsministeriums für die landwirtschaftliche Entwicklung 2012–2022 (*Strategy of Agricultural Development in Georgia*). Als wichtigste Ziele nennt diese Strategie Ernährungssicherheit sowie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, der Effektivität und der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft (2012: 5).

¹² Im Bereich *Good Governance* (Gute Regierungsführung) wird hier vor allem auf die Förderbereiche des früheren Regionalprogramms (Konfliktprävention, Sicherheit und Stärkung der Zivilgesellschaft) fokussiert, wobei die OEZA auf Aktivitäten in militarisierten Konfliktzonen bewusst verzichtet (vgl. BMeiA/ADA 2012: 6).

Forstwirtschaft, verbunden mit Bildungsmaßnahmen, Arbeitsplatzbeschaffung und unter Bezugnahme auf die EZA Oberziele wie Friedensförderung, Konfliktprävention, Umweltschutz, und Geschlechtergleichberechtigung (vgl. Interview 2: 6'21" – 8'17"). Ein weiteres elementares Anliegen der Landesstrategie ist „die Unterstützung Georgiens im wirtschaftlichen und demokratiepolitischen Transformationsprozess und in den Bemühungen um Annäherung an europäische Strukturen, Standards und Werte“ (BMeiA/ADA 2012: 2).

Die Beweggründe, Georgien zu einem offiziellen Schwerpunktland der OEZA zu machen und anstelle des bisherigen Regionalkonzeptes Südkaukasus eine eigene Strategie speziell für Georgien zu erarbeiten, waren politischer Natur und gründeten auf einer Entscheidung der österreichischen Bundesregierung. Laut Dr. Zimmer waren die Motive „mehrschichtig“, da der Südkaukasus und Georgien im Speziellen in mehrerer Hinsicht interessant für Österreich waren und sind. Darunter fällt zum Beispiel die Tatsache, dass der Südkaukasus Erdteile verbindet, aber auch sicherheitspolitische und wirtschaftspolitische Aspekte waren von Bedeutung (vgl. Interview 2: 3'04" – 4'00"). Gleichzeitig habe man laut Dr. Schaumberger in der ADA aber auch erkannt, dass das Regionalprogramm irgendwann schlichtweg zu grob gefasst war, um auf die Spezifika der einzelnen Staaten und deren jeweilige entwicklungsrelevante Bedürfnisse einzugehen. Im Gespräch meinte er:

„die einzelnen Staaten haben sich auch sehr stark unterschiedlich entwickelt und orientiert und man braucht unterschiedliche Landesprogramme, in denen man stärker auf das jeweilige Land eingeht. Näher beim Partner sein ist immer besser. Es ist immer besser, nationale oder sogar regionale Kooperationen zu haben, wir haben ja auch Regionalentwicklungsstrategien für einzelne Regionen [...] Handel zum Beispiel ist regionales Thema oder Grenzschutz, aber so viele generische regionale Themen gibt es ja nicht, viel passiert sehr national und lokal. Auch Landwirtschaft ist sehr stark lokal. Darum finde ich das gut und richtig so, dass man das gemacht hat und noch stärker auf die einzelnen Partnerländer eingeht“ (Interview 1: 49'43" – 52'46")

Im November 2011 wurde zunächst eine Außenstelle der bilateralen Kooperation in Tiflis eingerichtet, die 2013 zu einem Koordinationsbüro ausgebaut wurde (vgl. ÖFSE 2017b; BMeiA 2011). Die formale Basis für die EZA zwischen Österreich und Georgien ist ein internationaler Vertrag, ein Abkommen der Entwicklungszusammenarbeit, in dem die Ziele, Formen und Bedingungen der Zusammenarbeit rechtlich verbindlich festgelegt sind. So heißt es zum Beispiel: „Vertreter beider Parteien sollen regelmäßig

zusammentreffen, um gemeinsame Prioritäten und Grundsätze der Zusammenarbeit zu erstellen“ (BGBl 2013: 2). Auch Zoll- und Steuerbedingungen zwischen beiden Staaten, sowie die Rechte und Pflichten des in Georgien lebenden österreichischen Personals sind in dem Vertrag abgedeckt.

Das Regionalprogramm Südkaukasus sowie die Landesstrategie Georgien orientieren sich an den Zielen und Prinzipien der OEZA und des EZA-Gesetzes, sowie an der EU-Nachbarschaftspolitik. Die Umsetzung soll durch die ADA finanziert, aber ausschließlich durch externe Projektträger implementiert werden. Auf der ADA Homepage werden alle von der ADA umgesetzten Projekte und ihre wesentlichen Parameter öffentlich zugänglich gemacht¹³.

6.3. Vereinbarkeit von georgischen und österreichischen

Entwicklungsstrategien

Die ADA betont, entwicklungspolitische Aktivitäten in ihren Schwerpunktländern immer in Abstimmung mit dem jeweiligen Partnerland durchzuführen. So erklärt unter anderem auch Dr. Zimmer: „Man sollte immer Strategien anpassen. Die Österreichische Strategie muss sich an die Strategie des Partnerlandes anpassen und fragen, wie können Projekte vor allem den Strategien des Partnerlandes dienen, nicht nur der eigenen Strategie. Es ist wichtig, dass man sich intensiv mit dem Land auseinandersetzt“ (Interview 1: 41’34”-42’03”).

Zur Überprüfung dieser und ähnlicher Aussagen ist es naheliegend, die Strategien der OEZA für Georgien mit den Entwicklungsstrategien der georgischen Regierung, insbesondere mit GEORGIA 2020, zu vergleichen und auf Gemeinsamkeiten, aber auch auf Widersprüche hin zu untersuchen. Eine Gegenüberstellung von GEORGIA 2020 mit dem Regionalprogramm Südkaukasus wäre nicht sinnvoll, da letzteres mehrere Jahre früher verfasst wurde und nicht mehr als aktuell betrachtet werden kann. Auch die österreichische Landesstrategie für Georgien wurde im Oktober 2012, also etwa ein Jahr vor GEORGIA 2020, veröffentlicht, seither aber nicht mehr überarbeitet, weshalb sich

¹³ <http://www.entwicklung.at/themen/projekte>

vermuten lässt, dass ADA und BMeiA sie die letzten fünf Jahre als aktuell betrachteten und keine Notwendigkeit für eine Veränderung sahen¹⁴. Die beiden Strategien bieten sich aber insofern für einen Vergleich an, als beide bis zum Jahr 2020 gültig sein sollen.

Die drei in GEORGIA 2020 genannten wirtschaftspolitischen Prinzipien – effizientes Wachstum, inklusives Wachstum, sowie umweltschonender Umgang mit natürlichen Ressourcen und nachhaltige Entwicklung – werden in gleicher oder ähnlicher Formulierung auch in der österreichischen Landesstrategie für Georgien als Ziele oder Schwerpunkte der OEZA Aktivitäten genannt.¹⁵ Auch im Vertrag über die EZA zwischen den beiden Ländern heißt es, dieser werde vereinbart „mit der Zielsetzung, zum wirtschaftlichen Wachstum und zur nachhaltigen und sozial gerechten Entwicklung in Georgien und zu politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen beizutragen, die für die schrittweise Anpassung Georgiens an EU-Strukturen notwendig sind“ (BGBl 2013: 1). Der letztgenannte Punkt bezeugt ebenfalls eine große Gemeinsamkeit zwischen georgischen und österreichischen EZA Bemühungen. Die in der Landesstrategie als zentrales Anliegen betitelte „Annäherung an europäische Strukturen, Standards und Werte“ (BMeiA/ADA 2012: 2), vor allem auch durch Aktivitäten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit (vgl. BMeiA/ADA 2012: 6), findet sich auch in GEORGIA 2020 an prioritärer Stelle, wenn die Integration in die Europäische Union als ultimatives Ziel der Innen- und Außenpolitik genannt wird. Die dafür notwendige Beachtung von rechtsstaatlichen und demokratiepolitischen Grundprinzipien scheint also von georgischem wie auch von österreichischem Interesse zu sein.

¹⁴ für das Frühjahr 2018 ist eine Überprüfung bzw. *Midterm-Review* der Länderstrategie geplant.

¹⁵ Im Bereich Ressourcen liegt durch den Sektorschwerpunkt Forstwirtschaft der Landesstrategie der Fokus auf Georgiens Wäldern (beziehungsweise Holz) als wichtigem natürlichen Rohstoff und dessen nachhaltiger Bewirtschaftung (vgl. BMeiA/ADA 2012: 4). Umweltschutz hatte vor GEORGIA 2020 in Georgien eine untergeordnete Bedeutung. Laut ADA spielt in diesem Sektor EZA eine wesentliche Rolle, denn die „internationale Gebergemeinschaft führt gemeinsam mit Georgien erfolgreich Umweltschutzprojekte durch, um degradierte Landschaften wieder herzustellen, Wälder aufzuforsten sowie Gewässer und die Biodiversität zu schützen.“ (ADA 2017: 6).

Wie oben schon erwähnt, befasst sich GEORGIA 2020 hauptsächlich mit den Hürden für nachhaltige Entwicklung, insbesondere mit mangelnder Wettbewerbsfähigkeit, schwachem Humankapital und fehlenden Finanzmitteln. Während Investitionen in das georgische Humankapital in Form von Berufsbildung (unter anderem durch Synergien mit österreichischen Bildungs- und Kultureinrichtungen, vgl. BMeiA/ADA 2012: 2) und Armutsreduzierung durch Sozialhilfe auch in der Landesstrategie erwähnt werden, liegt der Fokus doch eindeutig auf der Verbesserung von Georgiens Wettbewerbsfähigkeit am globalen Markt. Wettbewerbsorientierung und Verbesserung des Investitionsklimas werden in der Landesstrategie jeweils vier Mal als unerlässliche Maßnahmen für nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung angeführt. Durch Konzentration auf diese beiden Ziele soll Armut verringert und Wirtschaftswachstum gefördert werden. Auch in den Sektorschwerpunkten Land- und Forstwirtschaft sowie im Querschnittsthema Rechtsstaatlichkeit sollen österreichische Bemühungen (z.B. zur Unterstützung von Klein- und Mittelunternehmen oder zur Förderung von Land- und Vertragsrechtsreformen) ultimativ zu einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft mit verbesserter Investitionslandschaft führen (BMeiA/ADA 2012: 2ff.).

6.4. Hauptakteur innen

6.4.1. ADA-Mitarbeiter innen im Koordinationsbüro Tiflis

Die Koordinationsbüros der ADA sind die Außenpräsenz der österreichischen EZA im jeweiligen Partnerland und die Schnittstelle zwischen verschiedenen Akteuren wie der Regierung vor Ort, der Zivilgesellschaft, oder auch Firmen im Partnerland. Gleichzeitig kommt den Büros eine sogenannte *Hub*-Funktion für andere Akteure zu, die nicht direkt mit der OEZA zusammenhängen. Solche Akteure sind zum Beispiel österreichische Ministerien wie das Finanz-, das Innen- oder das Bildungsministerium, die ebenfalls ODA-anrechenbare Projekte durchführen können. Auch in einem solchen Fall dient das Koordinationsbüro als Schnittstelle für die Zusammenarbeit mit dem Partnerland (vgl. Interview 1: 2'47"-4'33").

Der oder die Leiter_in des Büros trägt die Verantwortung dafür, dass bei allen Aktivitäten die Prinzipien der OEZA eingehalten werden und entwicklungspolitisch auf das jeweilige Partnerland im Rahmen der gemeinsam vereinbarten und erarbeiteten

Kooperationsstrategie eingegangen wird. Um eine solche gemeinsam erstellte Strategie handelt es sich auch bei der Landesstrategie für Georgien 2012-2020, die gerade einer Überprüfung(Evaluierung) unterzogen wird, in die auch die Leitung des Koordinationsbüros eingebunden ist (vgl. Interview 1: 4'51“-6'29“). Zu den weiteren Aufgaben des Büros gehört auf der Projektebene das Verhandeln und Unterzeichnen von Projektverträgen, das Monitoring von Projekten, sowie das gesamte *Project-Cycle-Management*.

Beim Erstellen von Projektverträgen kommt den Fachreferent_innen (oder engl. *Program Managers*) eine Schlüsselrolle zu. Diese sind meist lokale Mitarbeiter_innen mit Spezialisierung auf einen bestimmten Bereich, in Georgien zum Beispiel Landwirtschaft. Ebenso gibt es Fachreferent_innen in Wien, die auf Querschnittsthemen, die eigentlich alle Projekte durchziehen sollten, spezialisiert sind. Solche Themen sind zum Beispiel die Gleichberechtigung von Männern und Frauen oder Umweltschutz. Lange Zeit übernahm das Büro auch die Aufgaben einer Botschaftsvertretung, bis im August 2016 schließlich die österreichische Botschaft in Georgien eröffnet wurde.

6.4.2. Georgische Regierung und Ministerien

Aufgrund des OEZA-Fokus auf Land- und Forstwirtschaft waren die wichtigsten *stakeholder* auf georgischer Seite das Landwirtschaftsministerium sowie das Umwelt- und Forstministerium. Die Hierarchien innerhalb der Ministerien selbst sind laut Dr. Zimmer flach und es gibt keine große zwischenmenschliche Distanz zwischen Minister_innen und ADA-Mitarbeiter_innen. Im Gespräch erzählt er: „ich habe von allen Ministern die Telefonnummern und wir sind auf Kaffees gegangen, das war *easy going*, und die Entscheidungswege waren dadurch leichter und schneller“ (Interview 2: 25'46” – 27'05”).

6.4.3. Andere Geber

Ein wichtiges Thema in der EZA ist auch die Geberkoordinierung. Die Projekte verschiedener Geber in einer Region sollten laut *Paris-Agenda* immer harmonisiert sein, weshalb auch ein regelmäßiger Austausch zwischen der ADA und anderen Gebern

stattfinden muss. So kann unter anderem verhindert werden, dass sich Projekte verschiedener Geber überlappen oder sogar duplizieren. Auch Dr. Zimmer betont die Relevanz der Geberkoordinierung: „ganz wichtig ist, dass dieser Austausch ein wesentlicher Bestandteil meiner Arbeit war, um immer am neuesten Stand zu sein, was wird gewollt, was können wir tun, was tun die anderen“. Georgien sei im Gegensatz zu anderen Ländern sehr stark in die Geberkoordinierung involviert und habe sogar deren Federführung übernommen (vgl. Interview 2: 34'10" – 35'47").

6.4.4. Zivilgesellschaft

Die Auswahl von zivilgesellschaftlichen Partnern im Sinne von Nichtregierungsorganisation (NGOs) ist in Georgien, wie auch generell bei ADA-finanzierten Projekten, kompetitiv. Für ein ausgeschriebenes Projekt bewerben sich meist mehrere lokale NGOs. Je nach Vergaberecht wird dann die am besten geeignete NGO ausgewählt (vgl. Interview 1: 13'11" – 14'23"). Da das Initiativrecht in diesem Fall bei der Organisation selbst liegt, wird diese dann selten von der ADA koordiniert, jedoch werden alle Projekte einem regelmäßigen Monitoring und ein bis zwei Evaluierungen (meist einmal in der Mitte der Projektdauer und einmal am Ende) unterzogen. Neben lokalen NGOs sind auch internationale NGOs, darunter auch österreichische, stark in der OEZA mit Georgien involviert (vgl. Interview 1: 39'40" – 42'20").

Dr. Zimmer erinnert sich, dass die Zivilgesellschaft sehr stark in die OEZA in Georgien eingebunden war und ein regelmäßiger Austausch stattfand. Es gab gemeinsame multilaterale Treffen mit der Zivilgesellschaft und anderen Gebern, bilaterale Treffen zwischen ADA-Mitarbeiter_innen und der georgischen Zivilgesellschaft, sowie oft auch sektorielle Treffen, in denen es zum Beispiel nur um Umweltfragen oder nur um Fragen der Gleichberechtigung ging (vgl. Interview 2: 10'40" – 12'09").

Als Beispiel für die Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung nennt Dr. Schaumberger die *Georgian Farmers Association* (Vereinigung der georgischen Bauern) mit etwa 3000 Mitgliedern. Hier wirkt die ADA bei der Förderung von Kooperativen und beim Bereitstellen von Grants, aber auch bei der Behandlung politischer Fragen, wie dem Wunsch nach einer eigenen Lobby der Bäuerinnen und Bauern in der Regierung, mit. Dr. Schaumberger betont anhand des Beispiels der *Georgian Farmers Association*,

dass „wir [das Koordinationsbüro bzw. die ADA] systematisch in unserem Sektor die Zivilgesellschaft fördern und mit ihr abgestimmt sind“ (Interview 1: 42’20“ – 45’14“).

6.5. Beziehungen zwischen österreichischen und georgischen Akteur_innen

Im Gespräch über den Austausch zwischen österreichischen und georgischen Akteur_innen betont Dr. Gerhard Schaumberger die guten Beziehungen zwischen den beiden Staaten und führt diese unter anderem auf die vielen Gemeinsamkeiten zurück. Er erklärt:

„ja dann kann ich ihnen nur sagen, dass ich da sehr positiv [gestimmt] bin, im Fall von Georgien besonders, weil Österreich und Georgien sich wirklich sehr, sehr ähnlich sind. Sie haben da ein Gebirge das quer durchs Land verläuft, Sie haben eine kleinbäuerliche Struktur, das ist auch sehr ähnlich wie bei Österreich, Sie haben auch einen Tourismus der sich ähnelt, zum Beispiel der Bergtourismus, und sie haben eine sehr starke Sympathie füreinander, wo mich das immer freut, dass das Interesse nicht nur von Georgien an Österreich ist, sondern dass hier auch, und das spürt man ja, ein sehr großes Interesse von Österreich, von Österreicherinnen und Österreichern, an Georgien ist. Sei es auf persönlicher oder beruflicher Ebene, und das macht es einfacher insgesamt“ (Interview 1: 34’47“ – 36’36“).

Julia Weber, *Program Officer* bei CARE Austria und zuständig für ein aktuelles Projekt in Georgien, hat ebenso Positives über die Zusammenarbeit mit Georgier_innen, aber auch zwischen der Durchführungsorganisation CARE und der ADA zu berichten:

„insgesamt funktionieren unsere Projekte in Georgien besonders gut. Es gibt super ausgebildete Leute, die total motiviert sind, und es gibt Strukturen, auf die man aufbauen kann. Und in Georgien ist zum Beispiel auch die Zusammenarbeit mit der EU und mit der ADA total gut und recht strukturiert, was [wie] ich finde, nicht immer so der Fall ist. Und ich hab das Gefühl, dass das Geld, was investiert wird, dass das wirklich eine Hebelwirkung hat und dass da auch wirklich was passiert. Und weil Georgien eine Zivilgesellschaft hat, die wirklich funktioniert, ergeben sich dann auch so Sachen wie zum Beispiel die Jugendgruppen, die so aktiv sind“ (Interview 3: 26’20“ – 27’44“).

6.6. Kommunikation zwischen den Akteuren

Zur regelmäßigen Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren wurden Koordinationsforen errichtet. In der OEZA mit Ländern mit „schwachen“ Regierungen werde die Leitung solcher Foren oft von internationalen Partnern übernommen; in Georgien sei die Regierung aus österreichischer Sicht jedoch stark genug, um diese Funktion selbst zu übernehmen. Sie leitet daher sechs verschiedene Koordinationsforen zu unterschiedlichen relevanten Themen der EZA. Dr. Gerhard Schaumberger erzählt über die Kommunikation in diesen Foren: „das funktioniert eigentlich aus meiner Sicht in Georgien ganz gut. Und die Georgier haben das auch gut in der Hand“ (Interview 1: 29’05“ – 30’33“).

Die Kommunikation zwischen findet meist in englischer oder russischer Sprache statt. Alle Mitarbeiter_innen im Koordinationsbüro seien in beiden Sprachen kompetent, so Dr. Zimmer. Aufgrund der Sowjet-Vergangenheit Georgiens ist die ältere Generation der Bevölkerung noch mit Russisch als Landessprache aufgewachsen. Die jüngere Generation hat statt, beziehungsweise neben, Russisch jedoch oft Englisch als zweite oder dritte Fremdsprache gelernt. Gespräche mit Regierungsmitgliedern, NGOs und der Zivilgesellschaft im urbanen Raum fanden daher vorwiegend auf Englisch statt, während das im ländlichen Raum, wo die Generation 50+ meist kein Englisch spricht, nicht immer möglich war. Hier musste man auf Russisch oder Georgisch ausweichen und fallweise auch mit Dolmetschern arbeiten (vgl. Interview 2: 13’41 – 14’59“).

6.7. Schwierigkeiten und Risiken der EZA

Eine zentrale Herausforderung in der Entwicklungspolitik Georgiens ist ohne Frage die Persistenz der territorialen Konflikte mit Abchasien und Südossetien. Während die Probleme mit und innerhalb der abtrünnigen Gebiete zwar keinen Einfluss auf das Wirken der ADA im restlichen Georgien zu haben scheinen, ist die Durchführung von Projekten innerhalb der Konfliktgebiete nur schwer bis kaum möglich. Seit dem Augustkrieg um Südossetien sind die Fronten derart verhärtet, dass die ADA sich völlig aus diesem Gebiet heraushält, in das außer dem Roten Kreuz und der UNICEF niemand mehr Zutritt erhält. Auf EU Ebene gibt es seit dem Abzug der OSZE-Mission aus Südossetien mit der EUMM und einem *Special Representative* zwar noch Versuche der

Annäherung, jedoch wird deren Wirksamkeit von mehreren Seiten infrage gestellt (vgl. Interview 1: „ob das hilft kann ich nicht sagen. Ich sehe nicht, dass sich viel bewegt.“ 58’28“ – 58’40“).

In Abchasien ist die OEZA allerdings eingeschränkt tätig. Initiativen, die auch Abchasien als Zielregion hatten, mussten jedoch vorab immer mit der georgischen Regierung abgesprochen werden. Solche Projekte bezogen sich oft auf Landwirtschaft und Nahrungssicherheit sowie Gesundheit, da negative Entwicklungen in diesen Bereichen (z.B. Seuchen, Parasiten, HIV/Aids-Erkrankungen) sich über die Grenzen Abchasiens hinaus verbreiten können, weshalb es auch von gesamtgeorgischem Interesse war, etwas dagegen zu tun. Bis Ende 2016 gab es also Projekte, die zusätzlich zu georgischen Zielregionen auch in Abchasien durchgeführt wurden, während es keine Projekte nur für Abchasien gab (vgl. Interview 2: „wir haben nicht einseitig etwas getan, was nur für Abchasien ist, das war politisch nicht gewollt“ 22’16“ – 22’27“). Erst Ende 2017 wurde erstmals ein Projekt zum Thema Pest-Management und Gesundheit, das speziell für Abchasien geplant worden war, begonnen. (vgl. Interview 1: 54’55“ – 55’12“).

Neben den abgespalteten Gebieten innerhalb Georgiens nennt Dr. Schaumberger auch die Nachbarländer Georgiens als mögliche Ursache für Herausforderungen in der OEZA. Während er die fortschreitende Demokratisierung Georgiens und die Entwicklung „in Richtung Europa“ lobt, sieht er in der geografischen Nähe zu Aserbaidschan, der Russischen Föderation und der Türkei ein Risiko, „weil man umgeben ist von nicht sehr demokratischen Nachbarn“ (Interview 1: 1°11’01“ – 1°12’30“).

Eine Herausforderung bei der Auswahl der Begünstigten von OEZA-Programmen in Georgien ist laut Schaumberger auch das Thema Inklusion. Die Begünstigten, also die Personen, die direkt von einem konkreten Programm profitieren, werden meist von den Durchführungsorganisationen gemeinsam mit der ADA ausgewählt. Als Problem ergibt sich hier der scheinbare Widerspruch, dass man einerseits besonders viele Menschen begünstigen, jedoch gleichzeitig auch besonders arme oder bedürftige Menschen erreichen möchte. Besonders arm ist die ländliche Bevölkerung Georgiens, vor allem in sehr abgelegenen Bergregionen. Diese sind jedoch nur sehr dünn besiedelt und es gestaltet sich daher schwierig, eine Vielzahl von Personen zu erreichen. In urbanen

Gegenden wiederum leben viele Menschen, die jedoch im Vergleich mit der ländlichen Bevölkerung weniger arm sind (vgl. Interview 1: 17'02- 22'08“).

6.8. Projektbeispiel: Partizipative ländliche Entwicklung

Wie in Abschnitt 6.2. erwähnt, lassen sich alle aktuellen sowie vergangenen OEZA Projekte auf der ADA-Homepage einsehen. Im Schwerpunktland Georgien sind das (Stand März 2018) insgesamt 42– von einer Reihe österreichischer, aber auch internationaler Organisationen und Vereinen durchgeführte– Projekte, die in unterschiedlichen Bereichen oder Sektoren (Landwirtschaft, Infrastruktur, etc.) Verbesserungen erzielen wollen. Ein gutes Projektbeispiel ist das mit OEZA Mitteln kofinanzierte und von CARE Austria durchgeführte Projekt zu partizipativer ländlicher Entwicklung (*Participatory Rural Development in Georgia*). CARE unterstützt damit in der ländlichen Region Lagodekhi im Osten des Landes die nachhaltige Entwicklung und setzt einen europäischen Regionalentwicklungsansatz um. Mit einer kurzen Darstellung dieses noch laufenden Projektes und seiner vorläufigen Ergebnisse wird im Folgenden versucht, die anfangs gestellten Fragen – Wie gestaltet(e) sich die Zusammenarbeit innerhalb der Projekte? Wer hat(te) die Entscheidungsmacht? – zu beantworten. Natürlich kann ein einzelnes Projekt nicht stellvertretend für die gesamte EZA zwischen Georgien und Österreich stehen, jedoch ist das hier vorgestellte Projekt eine Momentaufnahme der Zusammenarbeit der beiden Länder in (nach subjektiver Meinung der Autorin) beispielhafter und nachahmenswerter Form.

Um die Armut insbesondere der ländlichen Bevölkerung zu verringern und die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern, wird in diesem Projekt der europäische Ansatz zur Regionalentwicklung „LEADER¹⁶ – Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“ in Georgien pilotiert. Die Idee des LEADER Ansatzes ist es, sogenannte lokale Aktionsgruppen (LAGs), bestehend aus lokaler Bevölkerung und öffentlichen Behörden zu bilden, die dann entwicklungsrelevante Entscheidungen für

¹⁶ *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*

ihre Gemeinde beziehungsweise ihren Ort treffen. CARE initiierte mit dem *Participatory Rural Development* Projekt in der Projektregion Lagodekhi die Bildung einer solchen LAG. Diese arbeitete eine regionale Entwicklungsstrategie mit dem Ziel aus, die Wirtschaft der Region zu stärken, Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft zu kreieren, landwirtschaftliche Innovationen umzusetzen und zum Umweltschutz beizutragen (vgl. CARE 2016).

Wie aktiv Georgien in die Umsetzung des Projekts eingebunden ist, zeigt sich anhand zweier Punkte. Erstens wurde ein solches Pilotprojekt eindeutig von georgischer Seite gewünscht, wies dies im Abschnitt „Governance“ der aktuellen Strategie für die ländliche Entwicklung Georgiens (*Rural Development Strategy of Georgia 2017-2020*) nachzulesen ist. Diese fordert die Erstellung von Mechanismen, durch die die lokale Bevölkerung, insbesondere Frauen und Jugendliche, stärker in die Verwaltung von Gemeinden integriert wird, und verweist diesbezüglich auf die Vorteile des LEADER-Ansatzes und die Notwendigkeit eines dementsprechenden Pilotprojektes (vgl. Government of Georgia 2017: 9f.). Zweitens liegt bei LEADER Projekten die Entscheidungsmacht für alle Entwicklungsfragen ausschließlich bei den LAGs, die wiederum ausschließlich aus Georgier_innen bestehen.

Das Besondere am LEADER Ansatz ist laut Julia Weber, der Projektverantwortlichen bei CARE Österreich, dass dabei Regionalentwicklung nicht einfach „von oben“ entschieden wird, also von der Regierung in Tiflis, sondern Entscheidungen direkt in der betreffenden Region und von der Bevölkerung getroffen werden. Die LAG ist laut Weber „eine Mischung aus *bottom-up*, also einer Entscheidung der Bevölkerung, und der Beteiligung der Regierung. So wird eine Plattform geschaffen, innerhalb derer alle Beteiligten zusammenkommen und Entscheidungen treffen (Interview 3: 4’44“- 5’48“). Die LAG besteht also aus lokaler Gemeinde-Regierung, aber zu einem Großteil auch aus der Zivilgesellschaft (z.B. NGOs, Jugendgruppen, Lehrer_innen, Vereinen, Vertreter_innen ethnischer Minderheiten, ...). All zusammen erstellen eine lokale Entwicklungsstrategie, in der Themen ausgearbeitet werden, die für sie und für die Region wichtig sind (vgl. Interview 3: 3’05“- 6’01“). Die Durchführungsorganisation eines LEADER Projekts, in diesem Fall CARE Österreich, hat vor Ort ein Projektteam, das den Prozess der Bildung einer LAG und die Erstellung der lokalen Entwicklungsstrategie unterstützt, wobei inhaltlich jedoch ausnahmslos die LAG selbst

verantwortlich ist (vgl. Interview 3: „Wir [CARE] haben als Projekt den Prozess unterstützt, die Entwicklungsstrategie für Lagodekhi zu erstellen; was dann im Endeffekt dabei rausgekommen ist, was drinnen steht ist rein von der LAG also von Georgiern [...] unsere Mitarbeiter sind keine Mitglieder der LAG“ (13’26“- 14’23“)).

Juba Maruashvili ist Georgier und Projektmanager des *Participatory Rural Development* Projekts von CARE. Im Gespräch mit der Autorin erzählt er, dass die LAG in Lagodekhi schon einen aktuellen Regionalentwicklungsplan erstellt hat. Ein Teil des Projektbudgets wurde demnach für eine Reihe von Kleinprojekten verwendet, die der Strategie entsprechen. Einwohner_innen von Lagodekhi können sich mit ihren Kleinprojekten, wie zum Beispiel dem Bau von Kindergärten und Gewächshäusern oder Maßnahmen zur Nationalparkerhaltung, bei der LAG um Fördergelder bewerben.

In der ersten Phase des Projekts, die von Juni 2015 bis Oktober 2017 lief, wurden etwa 30 solcher Kleinprojekte gefördert (vgl. Interview 4). Ein besonderer Erfolg im Sinne der Nachhaltigkeit des Projekts ist laut Weber und Maruashvili die gute Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden, die ihr eigenes Budget im Sinne der von der LAG erstellten Strategie planen, beziehungsweise selbst weitere Kleinprojekte finanzieren (vgl. Interview 3: 17’00“-18’53“ sowie Interview 4). In der Gemeinde Lagodekhi funktioniert Entwicklung Dank des von CARE Österreich durchgeführten LEADER Projektes partizipatorisch und nachhaltig. Der Erfolg des Projekts wird zusätzlich dadurch bestätigt, dass die EU nicht nur die Laufzeit des Lagodekhi-Projekts mit weiteren Fördergeldern bis April 2018 verlängert hat, sondern auch Mittel für acht bis neun weitere LAGs in anderen georgischen Gemeinden zur Verfügung stellt (vgl. Interview 3: 11’50“-12’34“).

6.9. Ausblick auf die zukünftige OEZA mit Georgien

Im Frühjahr 2017 trat zwischen der EU und Georgien das sogenannte visafreie Regime in Kraft. Seither können sich Georgier_innen ohne Visum innerhalb eines halben Jahres bis zu 90 Tage in EU-Ländern, und damit auch in Österreich, aufhalten. Das ist laut ADA „ein wichtiger Meilenstein in den Beziehungen zwischen der EU und Georgien“ (ADA 2017: 6).

Seit Herbst 2017 wird die Landesstrategie für Georgien, gemeinsam mit jener für Armenien, einer Evaluierung (*Mid-Term Review of the Austrian Development Cooperation in the Southern Caucasus: Armenia and Georgia Country Strategies, 2012-2020*) unterzogen. Im Zuge dieser (zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Arbeit noch nicht öffentlich zugänglichen) Evaluierung sollen die bisher erzielten Ergebnisse beider Landesstrategien bewertet werden, wobei vor allem geprüft werden soll, ob und inwieweit die Ziele und Ergebnisse an das sich ändernde Entwicklungsumfeld in den Partnerländern, aber auch in Österreich und der EU, angepasst werden müssen. Auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den 2015 verabschiedeten *Sustainable Development Goals* (SDGs) sollen die Strategien geprüft werden. Anstatt eine Reihe von Mini-Projektevaluationen zu erstellen, konzentriert sich die Evaluierung auf die nationale und regionale Ebene. (vgl. ADC 2017). Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden besonders spannend und richtungsweisend für die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Österreich und Georgien sein, weil sich zeigen wird, ob und wie die OEZA Aktivitäten für den verbleibenden Zeitraum der Landesstrategie 2018-2020, und eventuell auch darüber hinaus, neu ausgerichtet werden sollten.

7. Bibliographie

7.1. Primärquellen

BGBI. 2013. Vertrag zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung von Georgien über Entwicklungszusammenarbeit. Wien/Tiflis: Bundesgesetzblatt III Nr. 286/2013- Ausgegeben am 21. Oktober 2013.

BMeiA/ADA. 2006. Regionalprogramm Südkaukasus. Wien: Austrian Development Agency.

BMeiA/ADA. 2012. Georgien Landesstrategie 2012-2020. Wien: Austrian Development Agency.

Government of Georgia. 2013. Social-economic Development Strategy of Georgia "GEORGIA 2020". Tiflis: Government of Georgia.

7.2. Sekundärquellen

ADA. 2017. Länderinformation Georgien. Wien: Austrian Development Agency. Abrufbar unter:

http://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Laenderinformationen/LI_Georgien_Dez2016.pdf [Zugriff 25.06.2017]

ADC. 2017. Mid-Term Review: Austrian Development Cooperation in the Southern Caucasus: Armenia and Georgia Country Strategies, 2012-2020: Terms of Reference. Wien: ADC.

BMeiA. 2008. Außenpolitischer Bericht 2008: Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten. Wien.

BMeiA. 2009. Außenpolitischer Bericht 2009: Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten. Wien.

BMeiA. 2011. Außenpolitischer Bericht 2011: Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten. Wien.

CARE. 2016. Interim Narrative Report: Participatory Rural Development in Georgia. Wien: CARE Austria. Abrufbar unter: https://www.care.at/wp-content/uploads/2017/05/1_narrative-report.pdf [Zugriff: 23.03.2018]

Geostat. 2018. Employment and Unemployment. Tiflis: National Statistics Office of Georgia. http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=146&lang=eng [Zugriff 2.1.2018]

Government of Georgia. 2017. Rural Development Strategy of Georgia. Tiflis: Government of Georgia.

Gumpfenberg, Marie-Carin (Hrsg.). 2010. Der Kaukasus: Geschichte, Kultur, Politik. München: Beck.

Haas, Siegfried; Rainer, Evelyn. 2002. Zehn Jahre Diplomatische Beziehungen zwischen Österreich und den südkaukasischen und zentralasiatischen Staaten: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan. Publikation der Österreichischen Orient-Gesellschaft Hammer Purgstall: Informationszentrum für Zentralasien und Südkasien.

LIPortal (Länder-Informations-Portal)/ Auch, Eva-Maria. 2017. Geschichte. <https://www.liportal.de/georgien/geschichte-staat.html> [Zugriff 4.10.2017].

Munzinger Archiv. 2017. Länderinformation Georgien. <https://www.munzinger.de/search/document?index=molo3&id=03000GEO000&type=text/html&query.key=Os3OvC6a&template=/publikationen/laender/document.jsp>. [Zugriff 16.6.2017].

ÖFSE. 2017a. Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit - ein Historischer Überblick. Wien: Österreichische Forschungstiftung für Internationale Entwicklung. <https://www.oefse.at/forschung/die-oesterreichische-entwicklungszusammenarbeit-historischer-ueberblick/>. [Zugriff 8.3.2017].

ÖFSE. 2017b. Länderinformation Georgien. Wien: Österreichische Forschungstiftung für Internationale Entwicklung. <http://www.oefse.at/service/laender/georgien/index.htm>. [Zugriff 17.6.2017].

Weltbank. 2018. The World Bank in Georgia. <http://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>

UNDP. 2018. Georgia: Countryinfo. <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/countryinfo.html#Challenges>

7.3. Interviews

Interview 1: Zimmer, Gunther. 2017. Ehemals Leiter des ADA-Auslandsbüros in Tiflis. Aufgezeichnetes Telefon-Interview am 30.11.2017 in Vösendorf/Tiflis.

Interview 2: Schaumberger, Gerhard. 2017. Leiter des ADA-Auslandsbüros in Tiflis. Aufgezeichnetes Skype-Interview am 31.10.2017 in Vösendorf/Tiflis.

Interview 3: Weber, Julia. 2017. Program Officer bei CARE Österreich. Aufgezeichnetes Interview am 7.12.2017 in Wien.

Interview 4: Maruashvili, Juba. 2017. Project Manager für CARE Österreich in Georgien. Gedankenprotokoll nach Interview am 14.12.2017 in Wien.