KOMMENTAR

Die zwanzig Stigmata der österreichischen Entwicklungspolitik*

Tobias Orischnig

Der (entwicklungs)ökonomische Grundgedanke für Geldtransfers an nicht-industrialisierte Länder liegt in den wachstumstheoretischen Ansätzen der Modernisierungstheorie.[1] Da die Sparquote aufgrund der niedrigen Einkommen und relativ hohen Konsumausgaben in den nicht-industrialisierten Ländern zu gering ist, um wirtschaftliches Wachstum zu initiieren, muss Kapital von außen zugeführt werden. Durch Geldtransfers oder Kredite soll ein Entwicklungsprozess ausgelöst werden, der es einem Land ermöglicht, in moderne Sektoren zu investieren und so einen Wirtschafts- und Gesellschaftswandel (*take off*[2]), hervorzurufen. Durch angenommene Sickereffekte *(trickle down)* sollen die Gewinne aus diesem Wandel allen Bevölkerungsgruppen zugute kommen. Ein polit-ökonomischer Mitgrund für die finanzielle Unterstützung der neuen unabhängigen Länder des Südens muss aber auch im Kalten Krieg und dem Versuch beider Seiten gesehen werden, diese Länder auf die jeweilige Seite zu bringen.

Die Modernisierungstheorie wurde zum bestimmenden politischen und ökonomischen Paradigma der 1960er Jahre, und so wurde auch die erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen unter dieser Idee ausgerufen.[3] Gegen Ende der 1960er Jahre formte sich um den ehemaligen kanadischen Premierminister Lester Pearson eine Kommission innerhalb der Weltbank, welche die bisherigen Entwicklungserfolge evaluieren sollte. Der Bericht dieser Kommission, der Pearson Report „Partners in Development“,[4] schlug zum ersten Mal vor, die industrialisierten Länder der Erde mögen 0,7% ihres BIP für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA; Official Development Assistance) ausgeben. Der Begriff der ODA wurde vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) seit 1969 entwickelt und stellt seither einen international vergleichbaren Indikator für Finanzmittel, die Länder von öffentlicher Seite für Entwicklungszusammenarbeit ausgeben, dar.[5] Die aktuelle ODA-Definition des DAC[6] beinhaltet Geldflüsse

in Länder und Gebiete, die in der Liste der ODA-Empfänger aufgelistet sind, oder an multilaterale Entwicklungsinstitutionen, die:
– von staatlichen Agenturen (inkl. des Bundes und lokaler Regierungen) oder deren Ausführungsorganen geleistet werden; und:
– jede Transaktion, die erstens zum Ziel hat, die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand von Entwicklungsländern zu fördern, und zweitens zu vergünstigten Konditionen vergeben werden und ein Zuschusselement von mindestens 25% enthalten.

Dieser Artikel listet in chronologischer Reihenfolge die 0,7%-Beschlüsse auf Konferenzen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union auf. Systematisch soll hier dargestellt werden, wo und wann sich Österreich verpflichtet hat, 0,7% seines BIP (bzw. ähnlicher Indikatoren wie BSP oder BNE) für ODA zur Verfügung zu stellen. Abschließend soll auf die realisierte ODA-Quote Österreichs und deren Zukunft auch im internationalen Kontext eingegangen werden.

1. Das 0,7%-Ziel bei den Vereinten Nationen und der EU

Der schon genannte „Pearson Report“ am Ende der ersten UN-Entwicklungsdekade beinhaltete zum ersten Mal die Forderung, 0,7% des BIP für ODA auszugeben. In diesem Abschnitt sollen nun die UN-Konferenzen und Sitzungen aufgelistet werden, an denen Österreich teilnahm und das 0,7%-Ziel unterstützte oder bekräftigte:

- 25. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970: International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade, Resolution 2626;
- 7. Sondersitzung der Vereinten Nationen vom 1. bis 16. September 1975: Development and international economic cooperation, UN Resolution 3362 (S VII);
- Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro, Juni 1992: Agenda 21, Teil IV, 33.13;
- International Conference on Population and Development, Kairo, 1994: Programme of action, A/CONF.171/13, 14.11;
- Weltsozialgipfel, Kopenhagen, März 1995: Copenhagen Declaration on Social Development, A/CONF.166/9, Commitment 9 (I);
- 19. Sondersitzung der Vereinten Nationen vom 23. bis 28. Juni 1997: Programme for the Further Implementation of Agenda 21, A/RES/S/19-2;
- Millennium Summit, September 2000 in New York: Millennium Development Goals;[7]
- Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 2. Juli 2001: Brussels Declaration, A/CONF.191/12;
- Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Monterrey, März 2002: Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung Monterrey (Mexiko);
- Gipfel von Johannesburg, 2002: Political Declaration, A/CONF.199/L.6/ Rev. 2.

Auch die Institutionen der Europäischen Union beschäftigen sich mit dem Thema Entwicklung und haben in ihren Beschlüssen die Ziele der Vereinten Nationen zum Teil übernommen. Hier folgt nun eine Auflistung der Beschlüsse bzgl. des 0,7%-ODA Ziels in den verschiedenen Gremien der EU seit 2001:

- Entschließung des Europäischen Parlaments zur 3. Konferenz der VN über die am wenigsten entwickelten Länder in Brüssel (14.-20. Mai 2001), B5/2001 vom 2. Februar 2001;
- Europäischer Rat von Göteborg, Juni 2001: Schlussfolgerungen des Rates zur Vorbereitung der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Monterrey, Mexiko, 18.–22. März 2002), 13718/01;
- Rat „Entwicklung" vom 8. November 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Laeken, 14. und 15. Dezember 2001, SN 300/1/01 REV 1;
- Europäischer Rat in Laeken, 14. und 15. Dezember 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Göteborg), 15. und 16. Juni 2001, SN 200/1/01 REV 1;
- Rat „Allgemeine Angelegenheiten" vom 11. März 2002: Schlussfolgerungen des Rates betreffend die internationale Konferenz über die Finanzierung der Entwicklung (Monterrey, Mexiko, 18.-22. März 2002), 7176/02;
- Europäischer Rat, Barcelona, 15. und 16. März 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Barcelona, SN 100/1/02 REV 1;
- Europäischer Rat vom 24. Mai 2005 in Brüssel: Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, 9266/05;
- Europäischer Rat vom 16. und 17. Juni 2005: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 16. und 17. Juni 2005, 10255/1/05 REV 1;
- Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik vom 24. Feber 2006: Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik, 2006/C 46/01;
- Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" vom 14. Mai 2007: Die Einlösung von Europas Zusagen hinsichtlich der Entwicklungsfinanzierung. Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 9556/07.

Österreich hat sich somit seit 1970 schon mindestens zwanzigmal international dazu bekannt, 0,7% seines Bruttoinlandsprodukts (bzw. des BSP oder des BNE) für ODA auszugeben. Die auffallend große Lücke an Verpflichtungen während der 1980er Jahre stellt einen Ansatz für weitere Nachforschungen dar. Ebenso die Verschiebung der Zusagen in Richtung der am wenigsten entwickelten Länder *(LDCs)* in den Beschlüssen der Vereinten Nationen seit 2002 und der Beginn der 0,7%-Diskussion innerhalb der Europäischen Union seit dem Jahr 2000. Sowohl innerhalb der Vereinten Nationen als auch in den Gremien der Europäischen Union stimmten Österreichs VertreterInnen für derartige Beschlüsse: Ein politisches Interesse an einer hohen ODA-Quote scheint also gegeben zu sein. Diese internationalen Bekenntnisse finden sich auch in diversen nationalen Regierungsprogrammen und Publikationen verschiedener Minis-

terien wieder (z. B. in den Drei-Jahres-Programmen der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit – OEZA – oder in einem Arbeitspapier des Bundesministeriums für Finanzen[8]). Auch der österreichische Nationalrat hat bereits in mehreren Entschließungen die Erfüllung der ODA-Quote und einen Stufenplan gefordert (vgl. Entschließungen vom 6. März 1986 oder vom 19. Oktober 1988). Der historische Verlauf der Österreichischen ODA-Quote seit 1970 soll im nächsten Teil ansatzweise diesen Verpflichtungen und Forderungen gegenübergestellt werden.

2. Österreichs ODA-Quote und deren Verlauf

Die Entwicklung der österreichischen ODA-Quote ist in der Tabelle 1[9] im Anhang dargestellt. Dabei wird die ODA-Quote als Prozentsatz des BIP (bzw. des BNE) in der zweiten und der fehlende Betrag, der so genannte „ODA-Keil", in der dritten Spalte dargestellt. Die Berechnungen des ODA-Keils sind Eigenberechnungen. Aus der Tabelle 1 geht klar hervor, dass die ODA-Zusagen Österreichs seit 1970 nie auch nur annähernd erfüllt wurden. Mitte der 1980er Jahre war ein Hoch mit ca. 0,38% ODA-Quote erreicht, welches erst wieder im Jahr 2005 überschritten wurde. Zurzeit hat die österreichische Bundesregierung keinen offiziellen ODA-Pfad, der festlegt, wann und wie die beschlossenen Ziele von 0,7% erreicht werden sollen. Das EU-Ziel, bis zum Jahr 2006 eine ODA-Quote von 0,33% – wie es im Rat von Barcelona 2002 beschlossen wurde – zu erfüllen, hat Österreich mit 0,47% im Jahr 2006 klar erreicht. Bis 2010 wären laut EU-Beschlüssen 0,51% zu erreichen, bis 2015 0,7% des BNE. Ebenfalls nennenswert sind die substanziellen Erhöhungen der letzten Jahre, auch wenn ein großer Teil dieser Erhöhungen nicht durch zusätzliche Mittel, sondern durch Schuldentilgungen erfüllt wurden. So machten etwa im Jahr 2006 Entschuldungsmaßnahmen rund 50,5% (603 Mio. Euro[10]) der gesamten ODA aus.

Im Gegensatz zu Österreich haben immer mehr EU-Länder in den letzten Jahren Pläne vorgestellt, wie und wann mehr ODA-Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Laut dem Europäischen Rat in Brüssel im Jahr 2005 haben fünf EU-Länder bereits einen ODA-Zielpfad (zusätzlich zu den vier Ländern der EU, die das 0,7%-Ziel bereits erreicht haben: Niederlande, Schweden, Luxemburg und Dänemark). Dies bestätigt auch der Bericht des UN-Millenniumprojects, nach dem Belgien, Frankreich, Irland, Spanien und das Vereinigte Königreich ebenfalls ihren Verpflichtungen bis 2015 nachkommen werden[11] und somit einen Stufenplan beschlossen haben. Auch Deutschland hat seine ODA-Quoten mit Bezug auf einen ODA-Stufenplan in letzter Zeit deutlich erhöht. Wie sich Österreich auch im internationalen Vergleich verhalten wird, bleibt abzuwarten. Die Diskussion um die Erstellung eines Stufenplans für die Erfüllung der öster-

reichischen ODA-Verpflichtungen findet seit Antritt der Bundesregierung im Jänner 2007 in einer interministeriellen Arbeitsgruppe zwischen den Staatssekretären Winkler (BMeiA, ÖVP) und Matznetter (BMF, SPÖ) statt, deren Ergebnisse jederzeit zu erwarten sind.

Auf zehn verschiedenen UN-Konferenzen bzw. Sitzungen der Vereinten Nationen hat Österreich dem 0,7%-Ziel zugestimmt. Auch innerhalb der Europäischen Union haben VertreterInnen der Republik Österreich dem Ziel, 0,7% des BNE für ODA-Leistungen auszugeben, mindestens zehn Mal zugestimmt. Zwanzig Verpflichtungen ohne Erfüllung sind das Ergebnis und werfen ein schlechtes Licht auf die österreichischen Versprechen: Österreich hat seine Verpflichtungen im internationalen Bereich nie auch nur annähernd erfüllt. Ein Quotenpfad für die Erreichung des 0,7%-Zieles ist ausständig, obwohl er seit zwanzig Jahren national und international beschlossen und gewünscht wird.

Anmerkungen

* Eine Langversion dieses Kommentars ist unter tobias@orischnig.at erhältlich.
1 Vgl. Lerner (1958).
2 Vgl. Rostow (1959).
3 Vgl. UN (1961).
4 Vgl. Pearson (1969).
5 Vgl. zur Geschichte des Begriffs: Führer (1996).
6 Siehe DAC (2007).
7 Siehe http://www.undp.org/mdg/goallist.shtml.
8 Nitsche (2006).
9 ODA-Quoten bis 1990 aus Bittner (2000), 1990-2000: revidierte ODA-Werte nach der ODA-Revision der Rahmen-II-Kredite im Jahr 2002, ab 2001 von der ADA Homepage.
10 Vgl. Obrovsky (2007) 80.
11 Vgl. Tab. 17.5 in: UN (2005) 255.

Literatur

Bittner, Gerhard, Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick, in: ÖFSE, Österreichische Entwicklungspolitik, Berichte – Analysen – Informationen (ÖFSE, Wien 2000) 36-41.

DAC, Statistical Reporting Directives (OECD/DAC, Paris 2007).

Führer, Helmut, The story of official development assistance (OECD, Paris 1996).

Lerner, Daniel, The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East (Glencoe, ILL., 1958).

Nitsche, Wolfgang, Die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten: Rahmenbedingungen, Abläufe und Reformvorschläge (=Working Paper des Bundesministeriums für Finanzen 6, Wien 2006).

Obrovsky, Michael, Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen, in: ÖFSE, Österreichische Entwicklungspolitik 2006, Zivilgesellschaft und Entwicklung (Wien 2007).

Pearson, Lester, Partners in Development (1969).
Rostow, Walt W., The stages of economic growth, in: The Economic History Review, New Series 12 (1959) 1-16.
UN, United Nations Development Decade, A programme for international economic co-operation (=UN Resolution 1710 (XVI, New York 1961).
UN, Investing in Development A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Millennium Project (New York 2005).

Tabelle 1: Österreichs ODA-Quote 1970-2006 und der ODA-Keil

Jahr	ODA-Quote	ODA-Keil	Jahr	ODA-Quote	ODA-Keil
1970	0,07	1,62	1988	0,24	7,13
1971	0,07	2,33	1989	0,23	7,64
1972	0,09	2,49	1990	0,11	10,45
1973	0,15	2,75	1991	0,18	10,09
1974	0,18	3,10	1992	0,11	12,53
1975	0,21	2,62	1993	0,11	13,29
1976	0,12	4,18	1994	0,17	11,58
1977	0,23	3,98	1995	0,27	10,03
1978	0,27	3,56	1996	0,23	11,47
1979	0,19	4,55	1997	0,24	11,63
1980	0,23	4,57	1998	0,22	12,48
1981	0,33	3,92	1999	0,24	12,23
1982	0,36	3,79	2000	0,23	13,50
1983	0,24	5,43	2001	0,34	749
1984	0,28	5,44	2002	0,26	934
1985	0,38	4,33	2003	0,20	1117
1986	0,21	7,04	2004	0,23	1115
1987	0,17	7,93	2005	0,52	438
			2006	0,47	584

ODA-Quote in % des BIP bzw. BNE; ODA-Keil bis 2001 in Mrd. ATS, danach in Mio. €.