



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Schwedische und österreichische
Entwicklungspolitik im Vergleich“

Verfasserin

Julia Lintner

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300 346

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft Französisch (Stzw)

Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer

Für meine Eltern.

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	7
1. EINLEITUNG	8
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	11
2. THEORETISCHE ANNÄHERUNGEN	12
2.1. POLITISCHE KULTUR	12
2.1.1 <i>Zum Begriff „Politische Kultur“ und seiner Relevanz für die Entwicklungspolitik</i>	12
2.1.2 <i>Anwendung auf das Thema der Arbeit</i>	14
2.2. POLITIKFELDDANALYSE	15
2.2.1 <i>Klärung zentraler Begrifflichkeiten</i>	15
2.2.2 <i>Gegenstand der Politikfeldanalyse</i>	17
2.2.2.1 <i>Das Policy-Netz</i>	18
2.2.2.2 <i>Die Rolle von Institutionen im Public Policy Prozess</i>	19
2.2.3 <i>Untersuchung von Policy Prozessen</i>	20
2.2.3.1 <i>Konkordanzprinzip</i>	20
2.2.3.2 <i>Mikrofundierung</i>	20
3. FORSCHUNGSDESIGN	22
4. SCHWEDISCHE UND ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK IM VERGLEICH 24	
4.1 BEGRIFFSKLÄRUNG	24
4.1.1 <i>Entwicklungspolitik</i>	24
4.1.2 <i>Entwicklungshilfe</i>	24
4.2 HISTORISCHER VERGLEICH DER SCHWEDISCHEN UND ÖSTERREICHISCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK.....	25
4.2.1 <i>Historischer Abriss der Entwicklungspolitik</i>	25
4.2.2 <i>Geschichte der schwedischen Entwicklungspolitik</i>	28
4.2.3 <i>Geschichte der österreichischen Entwicklungspolitik</i>	30
4.2.4 <i>Zusammenfassung</i>	33
4.3 GESTALTUNG DER ENTWICKLUNGSPOLITIK	34
4.3.1 <i>Ziele und Schwerpunktländer der schwedischen und österreichischen Entwicklungspolitik</i>	34
5. ÖFFENTLICHE AKTEURINNEN DER ENTWICKLUNGSPOLITIK	42
5.1 PARLAMENT UND REGIERUNG	42
5.2 AUßENMINISTERIUM.....	42
5.3 ENTWICKLUNGSPOLITISCHE DURCHFÜHRUNGSINSTITUTIONEN IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH	44
5.3.1 <i>Auslagerung</i>	44
5.3.2 <i>Sida</i>	45
5.3.3 <i>ADA</i>	47
5.3.4 <i>Analyse</i>	49
6. GESELLSCHAFTLICHE AKTEURINNEN	51
6.1 ZIVILGESELLSCHAFT	51
6.2 POLITISCHE PARTEIEN.....	54
6.3 KIRCHEN	56
6.4 NETZWERKE DER POLITIKFELDER ENTWICKLUNGSPOLITIK	57

7. MOTIVE FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK	59
7.1 VERFOLGUNG WIRTSCHAFTLICHER INTERESSEN	62
7.2 INDIVIDUELLE MOTIVE.....	64
8. EINFLUSS DER POLITISCHEN KULTUR AUF DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK.....	65
8.1 STAATSTRADITION UND POLITISCH-ADMINISTRATIVE AUSGANGSBEDINGUNGEN	67
8.2 WOHLFAHRTSSTAAT.....	69
8.3 SOLIDARITÄT	73
8.4 EINFLUSS DER ÖFFENTLICHEN MEINUNG.....	77
9. NATIONALE IDENTITÄTEN – VORSTELLUNG VON DER EIGENEN POSITION IN DER STAATENGEMEINSCHAFT.....	80
9.1 NEUTRALITÄT	81
10. INTEGRATION IN DIE EU – AUSWIRKUNGEN AUF DIE NATIONALEN ENTWICKLUNGSPOLITIKEN	85
11. AKTUELLE SITUATION DER ENTWICKLUNGSPOLITIK IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH.....	89
11.1 AKTUELLE POLITISCHE ENTWICKLUNGEN	90
11.2 ENTWICKLUNGSPOLITIK DER KONSERVATIVEN REGIERUNG IN SCHWEDEN.....	90
12. CONCLUSIO.....	93
13. BIBLIOGRAPHIE	98
14. ANHANG.....	107

VORWORT

„Sverige kan inte vara överallt.“

Gunilla Carlsson

„Schweden kann nicht überall sein“, sagt die schwedische Ministerin für Entwicklungspolitik, Gunilla Carlsson, und argumentiert damit die Richtungsänderung in der schwedischen Entwicklungspolitik durch die bürgerliche Regierung seit 2006.

„Nicht überall kann Schweden sein“, lautet meine persönliche Zweitübersetzung des oben stehenden Zitats. Damit meine ich, dass besonders in der österreichischen Entwicklungspolitik mehr „Schweden“ notwendig wäre. Mehr aktives Engagement, mehr Bewusstsein, als eines der reichsten Länder der Welt eine moralische Verpflichtung zum Handeln zu haben, mehr finanzielle Mittel, mehr Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und mehr Skrupel dabei, seit Jahrzehnten dieselben Absichtserklärungen abzugeben und sie immer wieder nicht zu erfüllen.

Damit meine ich, dass besonders in der österreichischen Entwicklungspolitik mehr „Schweden“ notwendig wäre: Mehr aktives Engagement, mehr Bewusstsein, als eines der reichsten Länder der Welt eine moralische Verpflichtung zum Handeln zu haben, mehr finanzielle Mittel, mehr Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und mehr Skrupel dabei, seit Jahrzehnten dieselben Absichtserklärungen abzugeben und sie immer wieder nicht zu erfüllen.

Eine komparative Analyse der schwedischen und österreichischen Entwicklungspolitik bildet den Forschungsgegenstand der vorliegenden Diplomarbeit.

Grund für die Wahl des Vergleichslandes Schweden waren meine zwei Semester an der Universität Göteborg. Während dieser Zeit habe ich einige Aspekte der politischen Kultur Schwedens genauer kennen gelernt und dieses Wissen wollte ich in meine Diplomarbeit einfließen lassen.

Meine Schwedischkenntnisse erleichterten die Recherche und das Quellenstudium.

1. EINLEITUNG

"*Darling of the Third World*"¹ wird Schweden ob seiner jahrzehntelangen sehr aktiven Entwicklungspolitik genannt. Im Gegensatz dazu steht Österreich, das sich auf diesem Gebiet kaum einmal profilieren konnte. 2006 wendete Schweden 0,78% seines BNP für Entwicklungszusammenarbeit auf, in Österreich belief sich diese Zahl auf 0,23%.²

Den Ausgangspunkt für diese Arbeit bildet nun die Frage, wieso zwei Staaten, die einander in Größe, Position in der Weltgemeinschaft und wirtschaftlicher Prosperität ähnlich sind, im Bereich der Entwicklungspolitik zu signifikant unterschiedlichen Politikausformungen gelangen können. Die Antworten sollen mit Hilfe des Konzeptes der politischen Kultur gesucht und gefunden werden.

Meine These lautet, dass sich die Divergenz in der unterschiedlichen Ausprägung des Politikfeldes Entwicklungspolitik auf die unterschiedlich ausgeformte politische Kultur der beiden Länder gründet.

Jeweils gültige Konzepte und dazugehörige Begriffe sollen definiert und beschrieben werden um herauszufinden, wie und wo Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Elementen der politischen Kultur in Bezug auf die Entwicklungspolitik der beiden Länder bestehen.

Eine komparative Analyse kann im Idealfall zur Entwicklung von Lösungsansätzen beitragen. In diesem Fall wäre dies die Frage, wie österreichische Entwicklungspolitik von der Erkenntnis der Mechanismen profitieren kann, die in Schweden zu einem höheren Stellenwert und einer avancierteren Ausgestaltung des Politikfeldes geführt haben. Daraus normative Vorgaben zu erhalten scheint schwierig, eine Orientierungshilfe sollte aber doch geleistet werden können.

Thema der vorliegenden Arbeit ist nicht die Entwicklungspolitik Schwedens und Österreichs an sich, sondern Entwicklungspolitik wird hier vorrangig als Politikfeld definiert, das in beiden Ländern vorzufinden ist.

Inwiefern aber dieses Politikfeld in diesen zwei Staaten verankert, geformt, ausgeprägt, diskutiert und realpolitisch umgesetzt wird, ist der Untersuchungsgegenstand der

¹ SCHRAEDER, Peter J.; HOOK, Steven W.; TAYLOR, Bruce 1998: Clarifying the Foreign Aid Puzzle. A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows in: *World Politics* 50, January 1998, 294-323: 295

² vgl. OECD/Europäische Kommission: EU Donor Atlas 2006

http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/eu_donor_atlas_2006.pdf 27.9.2007

Politikfeldanalyse, die anhand des theoretischen Konzepts der „politischen Kultur“ angewendet wird.

Im ersten Kapitel soll mit dem Konzept der politischen Kultur der theoretische Rahmen meiner Arbeit abgesteckt werden. Darauf folgt eine Behandlung der angewandten Methode der Politikfeldanalyse.

Der empirische Teil beginnt mit einer detaillierten Darstellung der historischen und strukturellen Charakteristika der schwedischen und österreichischen Entwicklungspolitik. In weiterer Folge werden anhand der entwickelten Analysekatoren Eigenschaften der beiden politischen Kulturen identifiziert und auf ihre Relevanz für das Politikfeld der Entwicklungspolitik überprüft.

Neben dem Studium von Primärtexten wie Programmen und Positionspapieren stützt sich dieser Vergleich auf Analysen der politischen Kulturen der beiden Länder und stellt somit eine "klassische" Literaturarbeit dar.

Durch die Anwendung des methodischen Instruments Politikfeldanalyse soll ein breiter Zugang und umfassender Überblick über die Thematik gewährleistet werden.

Die Entwicklungspolitik repräsentiert ein äußerst emotionalisiertes Politikfeld in dem jede/r in irgendeiner Form Beteiligte eine von anderen klar abgegrenzte Meinung und der Position entsprechende Interessen vertritt (NGO-Vertreter/in, ADA-Beamte/r, Aktivist/in).

Weiters ist dieser Themenbereich gekennzeichnet durch eine besonders hohe Diskrepanz zwischen blumigen Absichtserklärungen und tatsächlich ergriffenen Maßnahmen. Größe und Ausmaß dieser Lücke sind darüber hinaus immer noch wenig erforschte und wissenschaftlich evaluierte Unbekannte in der entwicklungspolitischen Diskussion.

In dieser Arbeit werden unscharfe Begriffe wie "Norden" und "Süden", "GeberInnen" und "EmpfängerInnen" verwendet. Diese Termini werden als stark vereinfachende Kategorien erkannt, die jedoch zur Darstellung des komplexen Sachverhalts nützlich sein können. Sie werden nicht zur Beschreibung eines Einzelfalls dienen, sondern generalisierende Aussagen veranschaulichen.

In den letzten Jahren wurden vermehrt Vergleiche zwischen Schweden und Österreich veröffentlicht³ aber noch keine Arbeit explizit zu Entwicklungspolitik. Ich hoffe einen ersten Beitrag zur Schließung dieser Lücke zu leisten.

Ich habe in der vorliegenden Diplomarbeit versucht, eine möglichst geschlechtsneutrale Schreibweise umzusetzen. Für Personenbezeichnungen habe ich darum die Form mit „Binnen-I“ verwendet.

³ vgl. z.B RATHKOLB, Oliver (Hg.) 2008: Sweden – Austria: Two Roads to Neutrality and a Modern Welfare State. Wien, Berlin: LIT Verlag. oder LUIF, Paul (Hg.) 2007: Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Wien: Böhlau

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADA	Austrian Development Agency
AKP	Afrika Karibik Pazifik
BITS	Beredningen för Internationellt Tekniskt-ekonomiskt Samarbete = Swedish Agency for Technical and Economic Cooperation
BMaA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BNP	Bruttonationalprodukt
BVE	Bruttovolkseinkommen
DAC	Development Assistance Committee
ECOSOC	Economic and Social Council
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
KOO	Koordinierungsstelle der österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
LIC	Low-income country
LLDC	Landlocked developing country
LMIC	Low and middle income country
NGO	Non-governmental organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
SAP	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (Schwedens sozialdemokratische ArbeiterInnenpartei)
SAREC	Swedish Agency for Research Co-operation
SIDA	Swedish International Development Authority
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SWEDCORP	Swedish International Enterprise Development Corporation
SWEDFUND	Swedish Fund for Industrial Cooperation with Developing Countries
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VN	Vereinte Nationen

2. THEORETISCHE ANNÄHERUNGEN

2.1. Politische Kultur

2.1.1 Zum Begriff „Politische Kultur“ und seiner Relevanz für die Entwicklungspolitik
 „Politische Kultur ist tatsächlich von Bedeutung und hat nachweisbar Einfluss auf die Politik eines sozialen Verbandes.“⁴

In der Alltagssprache verstehen wir unter politischer Kultur in gewisser Weise die Form des Umgangs miteinander in der Politikarena. Es handelt sich um eine Stilfrage und die moralische Dimension in der politischen Auseinandersetzung. Dem gegenüber stellt sich das politikwissenschaftliche Verständnis von politischer Kultur wesentlich anders dar.

Es herrscht kein Konsens über eine einheitliche Begriffsdefinition, im Folgenden soll versucht werden eine für diese Analyse anwendbare Arbeitsdefinition zu finden.

Das Thema der politischen Kulturforschung ist das Verhältnis zwischen Individuen und Gruppen als Mikrostrukturen, und Staat und politischem System als Makrostrukturen der Gesellschaft.⁵ Almond/Verba integrierten in ihren umfassenden Ansatz die Verteilung von individuellem Wissen, Gefühlen und Bewertungen in einer Gesellschaft gegenüber dem politischen System. Diese kognitive, affektive und evaluative Dimension bezieht sich auf die Gesamtheit der politischen Einstellungen. Mit ihrem Ansatz der "*civic culture*" wurde eine Typologie verschiedener politischer Systeme entwickelt, in die die untersuchten Kollektive eingeteilt werden sollten.⁶

Reichel wählt eine ebenso breite Definition von politischer Kultur und begreift sie als das "Ambiente" eines politischen Systems, "seine Einbettung in einen historisch, regional und/oder national spezifischen Kontext politischer Wertüberzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen"⁷. Den Gegenstand der politischen

⁴ vgl. ROHE, Karl 1994: "Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts" in: NIEDERMAYER, Oskar; BEYME, Klaus von (Hg.): Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland. Berlin: Akademie Verlag 1-21: 11

⁵ vgl. BIRLE, Peter; WAGNER, Christoph 2003: "Vergleichende Politikwissenschaft: Analyse und Vergleich politischer Systeme" in: MOLS, Manfred; LAUTH, Hans-Joachim; WAGNER, Christian (Hg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh. 4., aktualisierte und erweiterte Auflage: 99 – 134, hier: 122

⁶ ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sydney 1963: *The Civic Culture. Political Attitudes in Five Nations*, Princeton: 14ff. Zitiert nach: BIRLE; WAGNER 2003: 122ff.

⁷ REICHEL, Peter 1984: "Einleitung" in: ders. (Hg.): *Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft*. Frankfurt/New York: Campus. 9-33: 20

Kulturforschung bilden also gesellschaftliche Wert- und Überzeugungshaltungen.⁸ Politische Kultur bezieht sich auf die subjektive Dimension von Politik, die individuellen und kollektiven Normen und Werte die in Einstellungen zum politischen System und politischem Handeln selbst zum Ausdruck kommen.⁹

Politische Kultur soll als überindividuelles Phänomen gedacht werden, das von gesellschaftlichen Kollektiven getragen wird. Nationen, Parteien, gesellschaftliche Gruppen und Klassen, politische Lager oder Glaubensgemeinschaften praktizieren Kultur nicht isoliert voneinander sondern in Interaktion. Nicht alleine die individuellen Einstellungen einer Gesellschaft, sondern vor allem die kollektiven Denkmuster, Wertungen und Meinungen werden als Determinanten eines bestimmten Politikfeldes bestimmt.¹⁰

Im Sinne eines möglichst umfassenden Ansatzes soll politische Kultur betrachtet werden als „*a syncretic approach: it seeks to understand behaviour by considering a broad range of factors and using various methods.*“¹¹

Die Basis der politischen Kultur bilden die „Grundannahmen über die politische Welt“¹², das Weltbild von Individuen oder Gruppen, das einen mit Sinnbezügen gefüllten Denk- und Handlungsrahmen darstellt. Politische Kulturen werden als Ordnungsentwürfe betrachtet, die mit einer geschriebenen Verfassung zu vergleichen sind. Darum können sie auch anhand von ähnlichen Fragestellungen wie schriftlich verfasste Systeme untersucht werden.¹³

Politische Kultur ist vor allem ein soziales Phänomen. Es kann über die Untersuchung von individuellen Einstellungen, wie sie bei Umfragen erhoben werden nur unvollständig dargestellt werden. Weiters können auch in einer bestimmten politischen Kultur als selbstverständlich angenommene Werte schwer abgefragt werden, da sie den Teilhabenden nicht bewusst sind. Solche „Selbstverständlichkeiten“ können erst

⁸ vgl. MÜLLER, Wolfgang C. 1991: „Politische Kultur: Konzept – Forschungsmethoden – Effekte“ in: PLASSER, Fritz; ULRAM, Peter A. (Hg.) 1991: Staatsbürger oder Untertanen? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich. Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris: Peter Lang.

⁹ vgl. KEMPIN, Ronja 1999: "Der schwedische Wohlfahrtsstaat: Ein Paradies für Frauen oder eine neue Form weiblicher Abhängigkeit?" in: HENNINGSEN, Bernd; ROTHHOLZ, Walter (Hg.): Aspekte der politischen Kultur Nordeuropas. Berlin: Berlin Verlag. 9 - 33:9

¹⁰ vgl. ROHE 1994: 9

¹¹ EATWELL, Roger (Hg.) 1997: European political cultures. Conflict or convergence? London/New York: Routledge: 7

¹² ROHE 1994: 1

¹³ vgl. ebd.: 7

durch einen Blick von außen aufgedeckt und als "raum-zeitlich gebundene kulturelle Besonderheiten"¹⁴ identifiziert werden.

Politische Kultur setzt als mental und habituell verankerter Set von Prinzipien und Regeln Grenzen für mögliches Handeln, Denken und Fühlen. Diese Regeln werden im politischen Sozialisationsprozess erlernt und bilden die Basis für die Beurteilung vom eigenen Handeln oder vom Verhalten anderer.¹⁵

Politische Kultur muss als Prozess begriffen werden, der ständige Weiterentwicklung und Veränderung beinhaltet. Es handelt sich nicht nur um objektiv übermittelte Struktureigenschaften sondern um Phänomene, die in sozialer Interaktion ständig neu verhandelt werden.¹⁶

Die Policy-Forschung integriert das Konzept der politischen Kultur, indem sie letztere als gegeben voraussetzt und die Auswirkungen von individuellen Einstellungen auf politisches Entscheiden analysiert. "Politische Kultur bzw. ihre Bausteine [...] werden vor allem als Handlungsrestriktion, als Variable, die Freiheitsgrade des Akteursverhalten determiniert"¹⁷ begriffen. Sie können deshalb als Erklärung für Regierungsaktivitäten herangezogen werden, weil sie zumindest teilweise Aufschluss geben über "die Verteilung von Auffassungen über die Rolle des Staates, über das wünschbare Gleichgewicht zwischen öffentlicher und privater Aktivität und das Verhältnis von kollektiven und individuellen Entscheidungen"¹⁸.

Diese allgemeinen politisch-kulturellen Strukturelemente und Konfliktthemen herauszufinden ist das Ziel der Politischen Kulturforschung.

2.1.2 Anwendung auf das Thema der Arbeit

Politische Kultur ist nicht nur Forschungsgegenstand sondern auch Forschungsperspektive, die einer besonderen "Brille" gleichkommt, durch die die Wirklichkeit betrachtet wird.¹⁹ Die Untersuchungskategorie scheint deshalb für einen Vergleich der entwicklungspolitischen Politikfelder geeignet, weil sie die für diesen Bereich prägenden moralischen Werte und ethischen Grundhaltungen einer Gesellschaft zu erfassen versucht. Für das Politikfeld Entwicklungspolitik ergeben sich daraus nach Untersuchung der Grundbedingungen historische Verfasstheit,

¹⁴ ROHE 1994: 5

¹⁵ vgl. ebd 1994: 6

¹⁶ vgl. ebd.1994: 8

¹⁷ BELLERS, Jürgen 2004: Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich. München/Wien: Oldenburg: 17

¹⁸ ebd.

¹⁹ vgl. ROHE 1994: 16

AkteurInnen, Struktur und Policy-Gestaltung mehrere Analyseeinheiten auf die in Kapitel 8 näher eingegangen werden wird.

Der Begriff politische Kultur ist ein etwas willkürlicher Grenzbegriff und eine Konstruktion, die gewagt und unscharf erscheinen kann. Daraus ergeben sich aber auch Erkenntnispotentiale, die anderen Ansätzen verschlossen bleiben.²⁰ Die abhängige Variable in dieser Untersuchung stellt die Entwicklungspolitik dar, die sich durch eine Änderung der unabhängigen Variablen politische Kultur auch verändern würde.

Politische Kultur bildet eine veränderbare und sich verändernde Größe. Ausgehend von dieser Annahme ist es nicht zielführend, eine Typologie im Sinne des "*civic culture*"-Ansatzes von Almond/Verba zu entwickeln und Gesellschaften in allgemein gültige Kategorien einzuteilen. Vielmehr sollen durch einen konkreten Vergleich Unterschiede herausgearbeitet werden und zur Analyse politischer Phänomene beitragen. Daraus ergibt sich kein Anspruch auf Verallgemeinerung sondern ein für einen speziellen Fall gültiges Erklärungsmodell. Politische Kultur wird als offenes Forschungsprogramm angenommen, das als Ziel das Verstehen von subjektiven Dimensionen von Politik definiert.

Die Operationalisierung des theoretischen Konzepts der politischen Kultur erfolgt anhand der Methode der Politikfeldanalyse.

2.2 Politikfeldanalyse

Die Politikfeldanalyse oder Policy-Analyse basiert nicht auf einer einheitlichen, geschlossenen Theorie und fokussiert auf die inhaltliche Dimension von Politik. In diesem Kapitel soll das konzeptionelle Rüstzeug für den weiteren Untersuchungsgang erarbeitet werden.

2.2.1 Klärung zentraler Begrifflichkeiten

Die englische Begriffstriade Policy, Politics und Polity wird in der heutigen Politikwissenschaft auch im Deutschen so verwendet. Grund dafür sind die Unschärfen, die sich durch eine Übersetzung ergeben. Mögliche Synonyme für „Policy“ sind „Politik“ oder „Politiken“, ebenso wie „Politikinhalt“.²¹

²⁰ vgl. BELLERS 2004: 17

²¹ vgl. WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/Main, New York: Campus:17

Hecló definiert Policy als „*course of action or inaction rather than specific decisions or actions*“ und bringt damit zwei Grundcharakteristika zum Ausdruck. Erstens den Prozesscharakter von Policy und zweitens, dass nicht nur die tatsächlich umgesetzten Maßnahmen Beachtung verdienen sondern darüber hinaus besonders auch jene, die bewusst oder unbewusst nicht passieren.²²

Mit Policy ist zuerst „Public Policy“ gemeint, in deren Gestaltung öffentliche Institutionen involviert sind. Sind gesellschaftliche Organisationen, Gruppen und Individuen an der Umsetzung einer Policy beteiligt, müssen auch private EntscheidungsträgerInnen miteinbezogen werden.

„Policy-Outputs“ stellen die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses dar, „Policy-Outcomes“ in weiterer Folge die Resultate der konkreten Umsetzung einer Politik. Der Begriff „Policy Impacts“ bezeichnet dann die daraus folgenden mittel- und längerfristigen Veränderungen im konkreten Politikfeld, Gesellschaft, politischer Kultur und auch im Aushandlungs- und Entscheidungsprozess selbst.²³

Der Begriff „Politikfeld“ beschreibt die Einteilung von Policies nach inhaltlichen Zugehörigkeiten. Politikfelder grenzen sich durch bestimmte institutionelle Zuständigkeiten und zusammengehörende Inhalte voneinander ab. Sie bezeichnen die thematischen Bereiche von Policies, etwa Sozialpolitik, Bildungspolitik oder Entwicklungspolitik. Ihren Ausgangspunkt bildet die Polity, in der grundsätzliche institutionelle Zuständigkeiten für bestimmte Politikbereiche festgelegt sind.²⁴

Der Terminus „Policy-Netz“ bezieht sich auf „die Akteure und institutionalisierten Beziehungen zwischen Akteuren in einem Politikfeld“²⁵. Hier stehen die handelnden Institutionen oder auch Personen und ihre Verhältnisse zueinander im Mittelpunkt der Analyse.

Der Begriff „Politikarena“ umfasst „den politischen Prozess, Konflikt und Konsensus während Entstehung und Durchführung einer Policy“²⁶. Diese Analysekategorie beschäftigt sich mit der dynamischen Komponente von Policy, die auch Rückwirkungen von Politikinhalt auf den Aushandlungsprozess selbst mit einschließt.

²² HECLO, Hugh 1972: „Review article: policy analysis“ in: *British Journal of Political Science*, 2, 83 – 108: 85. Zitiert nach HILL, Michael 1997: *The policy process in the modern state*. Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf: 7

²³ vgl. WINDHOFF-HÉRITIER 1987: 18

²⁴ vgl. ebd.: 21, 22

²⁵ ebd. : 43

²⁶ ebd.

2.2.2 Gegenstand der Politikfeldanalyse

Die Politikfeldanalyse oder Policy-Analyse fragt „nach dem Zusammenhang zwischen politischen Institutionen, politischem Prozess und Politikinhalt“²⁷.

Die Aufgabe der Politikfeldanalyse kann einerseits Beschreibung und Erklärung sein, andererseits, besonders in der angelsächsischen Tradition, kann sie auch ausgehend von einer gründlichen Betrachtung normativ sein und beratende Funktionen übernehmen.

Die Policy-Output-Forschung bedient sich empirisch-quantitativer Methoden um mittels hohen Abstraktionsniveaus der Variablen einen Vergleich realisieren zu können. Komplementär dazu stehen die qualitativen Fallstudien, deren Forschungsobjekt die „Entscheidungsprozesse in Regierungsinstitutionen und deren Auswirkungen auf Politikinhalt“²⁸ sind. Internationale Vergleiche bringen hier gute Ergebnisse, da sie unterschiedliche Konstellationen der AkteurInnen in einem Politikfeld veranschaulichen.²⁹

Zentrale Variablen sind die Eigenschaft eines politischen Problems, die Handlungsorientierung politischer Akteure und das für das Politikfeld relevante Institutionengefüge. Das politische Ergebnis stellt die abhängige Variable dar, während vermutete Bestimmungsgrößen die unabhängigen Variablen sind. Zentral ist die Frage, welche Faktoren auf das Politikergebnis einwirken.³⁰

Das Forschungsvorhaben soll im Sinne einer Verbindung von individualistischen und strukturalistischen Ansätzen gestaltet werden.³¹ Dem zugrunde liegt die Annahme, dass eine Policy weder ausschließlich durch funktionale Notwendigkeiten und Ansprüche einer Gesellschaft bedingt ist, noch alleine durch individuelle Interessen von Einzelpersonen oder Organisationen bestimmt wird.³²

Nach der Systemtheorie bilden sich in einem sozialen Gefüge Sub- oder Funktionssysteme aus, die spezifische Aufgaben in und für die Gesellschaft erfüllen. Für bestimmte Funktionen können unterschiedliche Strukturen geeignet

²⁷ WINDHOFF-HÉRITIER 1987: 7

²⁸ ebd.: 14

²⁹ vgl. ebd.: 14

³⁰ BEHRENS, Maria 2006: „Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse“ in: SCHUBERT, Klaus; BANDELOW, Nils C. (Hg.) 2006: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg: 203 – 236: 212

³¹ vgl. SCHNEIDER, Volker; JANNING Frank 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 38

³² vgl. LANG, Achim; LEIFELD, Philip 2008: „Die Netzwerkanalyse in der Policy-Forschung: Eine theoretische und methodische Bestandsaufnahme“ in: JANNING, Frank; TOENS, Katrin (Hg.) 2008: Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 223 - 241: 223

sein.³³ Politikfelder werden betrachtet als Subsysteme des politisch-administrativen Systems einer Gesellschaft.

Die Verwaltung wird in funktionaler Hinsicht untersucht, als Struktur zur Bearbeitung und Lösung politischer Aufgaben und gesellschaftlicher Probleme.³⁴

Innerhalb dieses Systems agieren AkteurInnen. Die Kommunikation zwischen den einzelnen Beteiligten ist enger oder weiter, durch gesetzliche Vorschriften institutionalisiert, ohne legislative Regelung eingespielt oder spontan.

2.2.2.1 Das Policy-Netz

Das Policy-Netz (oder auch Policy Network oder Issue Network) wird definiert als das „Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy“³⁵. Es wird unterschieden zwischen geschlossenen und offenen Netzwerken. Erstere sind geprägt durch eine begrenzte Anzahl von AkteurInnen, die zueinander in engen Beziehungen stehen. Die Interaktionen sind häufig institutionalisiert, Außenstehende haben nur geringe Zugangs- und Einflussmöglichkeiten. Dem entgegengesetzt definiert sich ein offenes Politiknetzwerk durch viele AkteurInnen, die großer Fluktuation unterworfen sein können und die kaum in institutionalisierten Prozessen zusammen arbeiten. Politiknetzwerke bilden wertvolle Faktoren in der Analyse von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen in Politikfeldern.³⁶

Netzwerke sind unter Umständen innerhalb eines Landes und der verschiedenen Politikfelder unterschiedlicher, als die gleichen Politikfelder in verschiedenen Ländern.³⁷

Ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zu einem Policy-Netz ist die wechselseitige Anerkennung der AkteurInnen. Die Position hängt von der Beurteilung der potentiellen Einflussmöglichkeiten durch die anderen am Netzwerk Beteiligten ab. Korporatistische Netzwerke sind geprägt durch einen hohen Organisationsgrad und durch zentralisierte

³³ GRUNOW, Dieter 2003: „Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse“ in: GRUNOW, Dieter (Hg.) 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Opladen: Leske + Budrich. 15 – 59: 16

³⁴ vgl. ebd.: 20

³⁵ HECLO, Hugh 1978: „Issue Networks and the Executive Establishment“ in: KING, Anthony (Hg.) 1978: The New American Political System. Washington: 87 – 124, hier: 102; zitiert nach WINDHOFF-HÉRITIER 1987: 45

³⁶ vgl. WINDHOFF-HÉRITIER 1987: 45 ff.

³⁷ vgl. JANN, Werner; WEGRICH, Kai 2006: „Theories of the Policy Cycle“ in: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Hg.) 2006: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press. 43 - 62

Repräsentation der Interessen. In pluralistischen Netzwerken konkurrieren viele Organisationen miteinander um Einfluss. Der Grad der Institutionalisierung und die Art der Beziehungen zum Staat sind weitere Faktoren in der Charakterisierung von Netzwerken.³⁸

2.2.2.2 Die Rolle von Institutionen im Public Policy Prozess

Institutionen haben großen Einfluss auf die politische Agenda und die Gestaltung von Politiken. Sie sind geprägt durch die politische Kultur eines Landes. „*We speak of culture as an influence on choice of institutional forms and as a determinant of aspects of behaviour within institutions*“³⁹. Politische Institutionen wurden durch frühere Policy Entscheidungen geschaffen und beeinflussen nun selbst die politischen AkteurInnen. Innerhalb der Bürokratie können AkteurInnen auch „private“ Interessen vertreten, in dem sie etwa die eigene Position innerhalb der Organisation oder die Institution selbst im Politikfeld stärken wollen.⁴⁰

Die Entscheidung über eine Policy bedeutet einen Handlungsauftrag für die in der Implementation involvierten AkteurInnen. Dieser kann verschieden ausgestaltet sein. Auf der einen Seite mit genauen Handlungsanweisungen und Festlegung der finanziellen Ressourcen. Auf der anderen Seite ist aber auch die Verabschiedung einer Policy möglich, die durch ihre Vagheit die Austragung von Konflikten von der legislativen auf die administrative Ebene verlagert. Mit diesem „legislative[n] Fluchtverhalten“⁴¹ gibt das Parlament Gestaltungsmöglichkeiten an die Verwaltung ab und verlagert sie so „in die unübersichtlichen Pfade der administrativen Durchführung“.⁴²

Von Bedeutung ist auch die Arbeitsweise von BeamtInnen für die Ausgestaltung und Implementierung von Politiken. Ihre Position ist ein Punkt im System an dem Politik tatsächlich „gemacht“ wird.⁴³ Dies bedeutet dass die politikverändernden Entscheidungen nicht ausschließlich im Parlament getroffen werden, sondern zu einem großen Teil in der Verwaltung.

³⁸ vgl. WINTER, Thomas von 1997: Sozialpolitische Interessen: Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Baden-Baden: Nomos: 347/348

³⁹ HILL 1997: 17

⁴⁰ vgl. WINTER 1997: 349

⁴¹ WINDHOFF-HÉRITIER 1993: 83

⁴² ebd.

⁴³ vgl. HILL 1997: 8

2.2.3 Untersuchung von Policy Prozessen

Um durch eine möglichst dichte Analyse Probleme innerhalb eines Politikfeldes zu erkennen, eignet sich am besten die staatliche Einzelfallstudie. Mit einem Vergleich von Politikfeldern in zwei Staaten können hingegen Ähnlichkeiten und Differenzen inhaltlicher Entscheidungsprozesse herausgearbeitet werden.⁴⁴

Eine möglichst vielfältige Anwendung von Methoden dient dazu, die Entstehung von Wertbezügen nachzuzeichnen und Beziehungsmuster und Interaktionsformen zwischen AkteurInnen zu identifizieren.⁴⁵ Um politische Wertüberzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen zu erheben bedarf es vor allem qualitativer Methoden. In der Politikfeldanalyse werden großteils nicht-standardisierte Verfahren angewendet.⁴⁶

2.2.3.1 Konkordanzprinzip

In der vergleichenden Politikwissenschaft bieten sich für die Auswahl von zu untersuchenden Forschungsgegenständen prinzipiell zwei Vorgangsweisen an. Zum einen können Vergleichsobjekte nach dem Diskordanzprinzip ausgewählt werden, die möglichst unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Bei der Gestaltung eines Forschungsvorhabens nach dem Konkordanzprinzip hingegen werden zwei oder mehrere sehr ähnliche Fälle miteinander verglichen. Diese unterscheiden sich trotz identer Ausgangsbedingungen in der Ausgestaltung der gleichen Politikfelder. Die für diese Erklärung relevante Variable gilt es beim *most similar system design* zu identifizieren und zu untersuchen. Die Unterschiede in der Ausprägung der abhängigen Variablen sollen im Idealfall auf diesen Faktor zurückgeführt werden können.⁴⁷

2.2.3.2 Mikrofundierung

Die Einbindung von AkteurInnen in den Policy Prozess bedeutet die Einflussnahme von deren politischen Überzeugungen, Normen und Werten. Die Behandlung der Mikrofundierung in der Politikfeldanalyse trägt diesem Umstand Rechnung. Und bildet so die Verbindung zum Konzept der politischen Kultur.

Ob ein Problem das einer politischen Lösung bedarf überhaupt als solches erkannt wird, hängt von den Einstellungen und Überzeugungen im Politikprozess relevanter AkteurInnen ab. In der Herausbildung und Umsetzung öffentlicher Politiken fließen

⁴⁴ BEHRENS 2006: 214

⁴⁵ vgl. ebd.: 216

⁴⁶ vgl. ebd.: 220 ff.

⁴⁷ SCHNEIDER; JANNING 2006: 46

ebenso von der politischen Kultur geprägte Wertüberzeugungen und Verhaltensweisen ein.⁴⁸ Dies gilt sowohl für individuelle, als auch für kollektive und korporative AkteurInnen. Letztere können unter dem Begriff „komplexe AkteurInnen“ zusammengefasst werden. Diese bilden Zusammenschlüsse von individuellen AkteurInnen, die „gemeinsame Ziele verfolgen und durch die Verfügung über gemeinsame Ressourcen aneinander gebunden sind“⁴⁹.

⁴⁸ SCHNEIDER, Volker 2006: „Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung“ in: SCHUBERT; BANDELOW 2006: 107 – 146: 141ff.

⁴⁹ BANDELOW, Nils C. 2006: „Policy Lernen und politische Veränderungen“ in: SCHUBERT; BANDELOW 2006: 289 - 330: 294

3. FORSCHUNGSDESIGN

Die leitende Fragestellung dieser Arbeit lautet, wieso zwei Staaten, die einander in Größe, Position in der Weltgemeinschaft und wirtschaftlicher Prosperität ähnlich sind, im Bereich der Entwicklungspolitik zu signifikant unterschiedlichen Politikausformungen gelangen können.

Die theoretische Basis bildet das Konzept der politischen Kultur, das als Gegenstand gesellschaftliche Wert- und Überzeugungshaltungen und das Weltbild von Individuen oder Gruppen hat. Angewendet wird eine breite Definition von politischer Kultur die die Einbettung von politischen Wertüberzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen in den spezifischen nationalen Kontext umfasst.

Die These lautet, dass die politische Kultur von Schweden und Österreich die Ausformung der Politikfelder Entwicklungspolitik entscheidend beeinflusst. Unterschiede in der politischen Kultur bedingen somit divergierende Gestaltungen der Entwicklungspolitik.

Durch die Anwendung des methodischen Instruments Politikfeldanalyse soll ein breiter Zugang und umfassender Überblick über die Thematik gewährleistet werden.

Die Politikfeldanalyse integriert das Konzept der politischen Kultur indem sie letztere als gegeben voraussetzt und die Auswirkungen von individuellen Einstellungen auf politisches Entscheiden analysiert.

Den methodischen Bezugsrahmen stellen die Politikfelder Entwicklungspolitik von Schweden und Österreich dar, es handelt sich also um einen interstaatlichen Vergleich. Die Auswahl der Länder erfolgte nach dem Konkordanzprinzip und *most similar design*.

Schweden und Österreich gehören beide zu kontinentaleuropäischen Staatskulturen und können charakterisiert werden als hoch entwickelte, demokratisch-kapitalistische Industriegesellschaften die gekennzeichnet sind durch hohen Lebensstandard der Bevölkerung, hohes Bildungsniveau, soziale Mobilität und ein auf Parteienwettbewerb beruhendes politisches System liberal-pluralistischen Zuschnitts.⁵⁰

Die Politikfelder werden anhand der zentralen Variablen der Eigenschaften eines politischen Problems, der Handlungsorientierung politischer AkteurInnen sowie des für

⁵⁰ vgl. REICHEL 1984: 15

das Politikfeld relevanten Institutionengefüges dargestellt und analysiert. Der Einfluss der politischen Kultur auf diese Faktoren soll festgestellt werden.

Auf eine Analyse der Besonderheiten des Politikfelds Entwicklungspolitik und die Darstellung der historischen Ausgangsposition folgt der Versuch, die Handlungsorientierung politischer AkteurInnen fassbar zu machen. Dies geschieht anhand der Untersuchung der konstituierenden Elemente der politischen Kultur von Schweden und Österreich und ihrer Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Entwicklungspolitik. Die abhängige Variable in dieser Untersuchung stellt die Entwicklungspolitik dar, die sich durch eine Änderung der unabhängigen Variablen politische Kultur auch verändern würde.

Als Elemente der politischen Kultur und als auf das Politikergebnis einwirkende Faktoren werden identifiziert: historische Verfasstheit, institutionelle Rahmenbedingungen, AkteurInnen und ihre Handlungsorientierungen, Einfluss der Vorstellungen von Gesellschaft (Staatstradition, Korporatismus, Wohlfahrtsstaat, Solidarität) und nationale Identitäten. Über diese Indikatoren wird das Konzept der politischen Kultur operationalisiert.

Das Erkenntnisinteresse ist eine Darstellung und ein Vergleich der Entwicklungspolitik von Schweden und Österreich und die Auswirkungen der unterschiedlichen Ausprägung ihrer politischen Kultur in Bezug auf die Entwicklungspolitik.

Die Hypothese, dass die Unterschiede in der Entwicklungspolitik in der verschiedenartigen Ausformung der politischen Kultur begründet liegen, soll überprüft werden.

4. SCHWEDISCHE UND ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK IM VERGLEICH

4.1 Begriffsklärung

4.1.1 Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik wird primär als Bestandteil der Außenpolitik verstanden, ist in Österreich auch institutionell dort verortet, wirkt aber praktisch in mehrere Bereiche hinein. Die finanziell größten Aufwendungen werden nicht im Außenministerium, sondern im Finanzministerium budgetiert.

Höll definiert Entwicklungspolitik als "bilaterale und multilaterale Außenpolitik eines Industriestaates in den Nord-Süd-Beziehungen"⁵¹. Sie zielt ab auf die Entwicklung der Wirtschaft und der Infrastruktur, des sozialen Systems und der Kultur inklusive des Bildungswesens im Bezug auf einzelne Staaten. Weiters umfasst sie die Schaffung förderlicher internationaler Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer.

Entwicklungspolitik hat als altruistischen Anspruch die Förderung der sozioökonomischen Verhältnisse in den Empfängerländern, jedoch dient sie "zuerst der Durchsetzung kurz- bis langfristiger politischer, ökonomischer, ideologischer und (im weiteren Sinn) sicherheitspolitischer Interessen der Geberstaaten"⁵². Nohlen versteht unter Entwicklungspolitik „die Summe aller Mittel und Maßnahmen [...], die von Entwicklungsländern und Industrieländern eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d.h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern"⁵³.

4.1.2 Entwicklungshilfe

Entwicklungshilfe steht für die von karitativen, sicherheitspolitischen und militärstrategischen Intentionen motivierten Hilfsmaßnahmen für die damalige Dritte Welt nach der Dekolonisation. Der Begriff impliziert die Absicht des Nordens, die Entwicklungsländer an die Industriestaaten zu binden und sie während des Kalten Krieges auf ihrer Seite zu wissen. Dies wurde sowohl von westlichen als auch von sozialistischen Ländern praktiziert. Die Bereitstellung von Entwicklungshilfe wurde als

⁵¹ HÖLL, Otmar 1997: "Entwicklungspolitik" in: DACHS, Herbert et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. 3., völlig neu bearbeitete Auflage. Wien: Manz. 772-788: 772

⁵² HÖLL 1997: 772

⁵³ NOHLEN, Dieter (Hg.) 2000: Lexikon Dritte Welt. Hamburg: Rowohlt: 224

bevormundendes Konzept dekonstruiert und seit den 1980er Jahren immer mehr durch den Begriff Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ersetzt.⁵⁴

4.2 Historischer Vergleich der schwedischen und österreichischen Entwicklungspolitik

4.2.1 Historischer Abriss der Entwicklungspolitik

*"There has been one constant in the history of aid, namely that the development objectives of aid programmes have been distorted by the use of aid for donor commercial and political advantage."*⁵⁵

Der Beginn der Geschichte der Entwicklungspolitik für Schweden und Österreich soll mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs festgelegt werden. Davor gab es zwar einige von den beiden Ländern ausgehenden missionarischen Bemühungen, die aber vor allem auf die christliche Bekehrung der Menschen und nicht auf die Verbesserung ihrer Lebensumstände abgezielt hatten. Die Imperialmächte Großbritannien und Frankreich hingegen setzten bereits im Laufe des 19. Jahrhunderts in ihren Kolonien unter der Bezeichnung "*development aid*" Maßnahmen zur z.B. Verbesserung der Infrastruktur, die der Bevölkerung in den Kolonien durch die Vergabe von Subventionen und Krediten ermöglicht werden sollte.

Dies geschah nicht aus altruistischen sondern aus politischen und wirtschaftlichen Motiven und sollte die Bedingungen für britische und französische Unternehmungen verbessern. Auch nach der ersten Demokratisierungswelle wirkten diese Mechanismen fort, da die Transformation von kolonialen zu postkolonialen Institutionen große Kontinuitäten aufwies. Die Basis für die heutige Struktur der gesamten "*aid machinery*"⁵⁶ bildeten die internationalen Aktivitäten nach Ende des Zweiten Weltkriegs.

⁵⁴ vgl. HÖLL 1997: 773; FASCHINGEDER, Gerald 2007: „Entwicklungsproduktive Religiositäten und Entwicklung als religiöse Idee – Zu den zahlreichen Möglichkeiten, das Verhältnis von Religion und Entwicklung zu denken“ in: FASCHINGEDER, Gerald; SIX, Clemens (Hg.) 2007: Religion und Entwicklung. Wechselwirkungen in Staat und Gesellschaft. Wien: Mandelbaum. 16 – 59: 21

⁵⁵ HJERTHOLM, Peter; WHITE, Howard 2000: "Foreign aid in historical perspective. Background and trends" in: TARP, Finn (ed.) 2000: Foreign aid and development. Lessons learnt and directions for the future. London, New York: Routledge: 80

⁵⁶ ebd.: 82

Die entwicklungspolitisch hochaktive Phase von Schweden und Österreich in den 1970ern war international geprägt von zwei einander entgegenstehenden Notwendigkeiten: einerseits verlangte die Situation nach dem ersten Ölpreisschock nach Sofortmaßnahmen (quick disbursing assistance - QDA) von IMF und Importunterstützung. Andererseits begann die Weltbank 1980 mit der Vergabe von Strukturanpassungskrediten, die Programmhilfe darstellten. Darin begründet sich der Anstieg des Anteils von multilateraler Hilfe in den 1970er Jahren. Gleichzeitig begannen die Geberländer in ihren entwicklungspolitischen Maßnahmen mehr Augenmerk auf die Bekämpfung der Armut zu legen. Der poverty-focus wurde jedoch zu Gunsten der Anpassungsprogramme vernachlässigt, da zunehmend Zahlungsbilanz- und Schuldenprobleme vakant wurden, "*including the attendant risk of financial crisis in developed countries*"⁵⁷.

Erst nach massiver Kritik passierte Ende der 1980er Jahre in der Weltbank als entwicklungspolitisch wichtigster Institution wieder ein Umdenkprozess, der durch den *World Development Report 1990* die Armutsbekämpfung vorerst einmal wieder als wichtiges Ziel der EZA definierte.⁵⁸

Nach dem Ende des Kalten Krieges kam es zu einigen Veränderungen in Struktur und Ausrichtung der internationalen Hilfsprogramme. Frühere Geberländer wie die frühere Sowjetunion und osteuropäische Länder wurden nun zu Empfängern.⁵⁹ Weiters wurden Unterstützungen nicht mehr nach der strategischen Bedeutung sondern vermehrt auch in Hinblick auf die Art der Regierungsführung vergeben. *Good governance* wurde als Kategorie etabliert.

Dennoch konnte prinzipiell eine unerwartet hohe Kontinuität festgestellt werden. Weiterhin wird die Entwicklungspolitik von den Geberländern dominiert, die in der Weltbank das Sagen haben. Die nach dem Prinzip "ein Land - eine Stimme" aufgebauten UN agieren als Mahnerinnen und konnten nie die Führungsrolle übernehmen. Ebenso hat das Development Assistance Committee (DAC) der OECD keine als Entwicklungsländer ausgewiesene Mitglieder, nicht einmal im Beobachterstatus.

⁵⁷ HJERTHOLM; WHITE 2000: 83

⁵⁸ vgl. ebd.: 82 - 83

⁵⁹ Die neuen EU-Mitgliedsstaaten befinden sich momentan erneut in einer Umbruchphase wieder zurück zu Geberländern. Vor allem im Denken der BürgerInnen bedarf dies eines großen Umdenkprozesses.

Trotz aller Bekenntnisse zu mehr Verantwortung und Einflussmöglichkeit der EmpfängerInnen geben die Geberländer nur äußerst zögerlich Kompetenzen ab. Hjertholm und White interpretieren diese Tatsache als Beweis für die vor allem eigennützigen Motive für EZA der Länder des Nordens. Diese erklären auch den Fortbestand von bilateralen Programmen, die multilateralen Aktivitäten in Effektivität und Effizienz unterlegen sind.

Seit dem Höhepunkt im Jahr 1992 sind die internationalen Aufwendungen für öffentliche EZA, als Folge des Endes des Kalten Krieges und der schwierigen wirtschaftlichen Situation in vielen Geberländern, kontinuierlich zurückgegangen. Dies wurde teilweise durch einen Anstieg der privaten Mittel ausgeglichen. Die Aufwendungen für multilaterale Aktivitäten steigen anteilig, beachtenswert ist auch, dass die ODA zu 75% aus Kredithilfe besteht.⁶⁰ Schweden hat als Erfüllerin des UN-Ziels wesentlich mehr Unterstützung für LLDCs als für LICs und LMICs zur Verfügung gestellt. In den Jahren 1969 bis 1972 gingen „mehr als die Hälfte der direkten Entwicklungshilfeleistungen Österreichs in Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von über 200 Dollar [ging]. In der Entwicklungshilfe der schwedischen Regierung hingegen machte im selben Zeitraum der Anteil der Entwicklungshilfeleistungen an die ärmsten Länder mehr als vier Fünftel der gesamten Leistungen aus.“⁶¹

*"Not only altruistic motives, but certainly also political, strategic and commercial concerns have been shown to play a part in shaping donors allocative motives and decisions."*⁶²

Hjertholm und White gelangen zu dem Schluss, dass für kleinere Geberländer wie Schweden und Österreich eher das Wohl der EmpfängerInnen im Mittelpunkt steht, während die größeren Industriestaaten Entwicklungspolitik als Instrument der Außen- und Wirtschaftspolitik begreifen um politische, strategische, ökonomische aber auch humanitäre Ziele zu erreichen.

⁶⁰ vgl. HJERTHOLM; WHITE 2000: 84 - 89

⁶¹ KRAMER, Helmut 1978: „Österreich und die dritte Welt. Am Beispiel Entwicklungshilfe“ in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 78/3: 321 – 340: 326

⁶² HJERTHOLM; WHITE.: 92

4.2.2 Geschichte der schwedischen Entwicklungspolitik

Abgesehen von der langjährigen Tätigkeit von schwedischen MissionarInnen, einer Verbindung zu Äthiopien die aus der Zeit des Italienischen Krieges herrührte und Aktivitäten von schwedischen Konzernen in Lateinamerika, hatte Schweden nach Ende des Zweiten Weltkriegs keine speziellen Beziehungen zu den sogen. Entwicklungsländern. Die schwedische Entwicklungshilfe begann damit ohne fixe bilaterale PartnerInnen und passierte im Rahmen der Programme der Vereinten Nationen. Multilaterale Entwicklungshilfe wurde als gutes Instrument für die schwedischen Initiativen betrachtet, die durch internationale Solidarität und Wohltätigkeit motiviert waren. Da Schweden den Zweiten Weltkrieg unbeschadet überstanden hatte, konnte es unmittelbar nach dessen Ende als Geberland agieren.

Den Beginn der bilateralen Hilfe stellte Anfang der 1950er Jahre die Bildung des „*Centralkomitee*“⁶³ dar. Kirchliche Gruppen, Gewerkschaften und andere Organisationen schlossen sich zusammen um mit staatlicher Unterstützung einzelne Hilfsprogramme durchzuführen.⁶⁴

1962 wurde von der schwedischen Regierung ein öffentliches Entwicklungshilfeprogramm etabliert und die Aktivitäten des *Centralkomitee* darin integriert. Deklariertes Ziel war die Verbesserung der Lebensumstände der Menschen in Ländern des Südens und die demokratische Entwicklung. Gleichzeitig wurde betont dass *“Swedish aid should not help to preserve a social structure that is hostile to progress”*⁶⁵ und dass die Hilfe nicht der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen dienen durfte. Das 1%-Ziel und die Grundsätze der Programme der VN wurden von Anfang an als Ziele der schwedischen Entwicklungspolitik übernommen.

Der Zersplitterung von Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Institutionen wurde mit der Schaffung von SIDA (Swedish International Development Authority) begegnet. Die ersten Empfängerländer waren Äthiopien, Kenia, Tansania, Tunesien, Indien und Pakistan.

Ende der 1960er Jahre kam es zu Forderungen nach einer stärkeren politischen Orientierung der Entwicklungshilfe, die auch als Instrument der Außenpolitik genutzt werden sollte. Die Ausrichtung der schwedischen Entwicklungspolitik war geprägt

⁶³ schwed. für Zentralkomitee

⁶⁴ vgl. OHLIN, Göran 1973: „Swedish Aid Performance and Development Policy“ in: *Development Policy Review*, Volume A6 Issue 1, November 1973: 50-62

⁶⁵ ebd.: 50

durch „*general sympathies with radical regimes in the developing world*“⁶⁶, der Gegnerschaft zum Vietnamkrieg und dem Apartheidsregime in Südafrika. Nordvietnam, Kuba, Chile und afrikanische Befreiungsbewegungen erweiterten den Kreis der EmpfängerInnen.⁶⁷

Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre führten die schwierige wirtschaftliche Lage sowohl in Schweden als auch in den Entwicklungsländern zu einer Veränderung der ODA. Nach Abschwächung der hoch politisierten Diskussion der 1970er Jahre schienen unter den veränderten Bedingungen nun auch Kreditvergaben die an den Erwerb von schwedischen Waren geknüpft waren, höhere Akzeptanz zu finden.

Die ständige Erhöhung der Mittel stellte die Ausführungsinstitution SIDA vor ein Kapazitätsproblem. Mit ihrem Personalstand konnten die umfangreichen Aufgaben nur schwer bewältigt werden. In dieser Situation kam es zur vermehrten Vergabe von „*forms of transfer to poor countries which require much money but little administration*“⁶⁸.

Erwähnenswert scheint auch das Verhältnis von gebundener Hilfe und Rückflüssen. Obwohl der Anteil von *tied aid* im Vergleich zu anderen Ländern mit 20% relativ niedrig war, lagen die *return flows* bei 40%. Dies lässt den Rückschluss zu, dass schwedische Entwicklungspolitik neben altruistischen Motiven durchaus auch auf gegenseitigen Profit ausgerichtet war. Es gab mit der Weltbank keine prinzipiellen Auffassungsunterschiede über Ausrichtung und Gestaltung von Entwicklungspolitik.⁶⁹

Die Unterstützung progressiver Bewegungen in Chile, rund um Südafrika, Kuba oder Nicaragua war nicht als Beitrag zur Armutsreduktion zu bewerten sondern als Propagierung schwedischer Vorstellungen von Gesellschaft in der Welt. In diesen lower middle-income Ländern „*Swedish aid was used for foreign policy motives rather than poverty alleviation*“⁷⁰.

Diese Motive mögen altruistisch gewesen sein, zielten jedoch auf eine Veränderung der Politik der Empfängerländer ab und stellten somit einen massiven Eingriff von außen dar.

⁶⁶ ebd.: 52

⁶⁷ vgl. ebd.: 50ff.

⁶⁸ HASSLER, Björn 2003: Science and Politics of Foreign Aid: Swedish Environmental Support for the Baltic States. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 75

⁶⁹ vgl. ebd.: 75 ff.

⁷⁰ ebd.: 80

Die Veränderung in der Gestaltung schwedischer Entwicklungspolitik die geprägt war durch Betonung von Technologie- und Wissenstransfer, vorhergehende Machbarkeitsstudien oder kulturelle Austauschprogramme entwickelte sich hin zu einer Kooperation mit Gewinn für beide Seiten als definiertes Ziel. Dieser Wandel war von Bedeutung in Hinblick auf die EZA mit den baltischen Staaten ab Beginn der 1990er Jahre.⁷¹

Ende der 1970er Jahre wurden die beiden Einrichtungen SWEDFUND (Swedish Fund for Industrial Cooperation with Developing Countries) und BITS⁷² (Swedish Agency for Technical and Economic Cooperation) geschaffen um der neuen wirtschaftlicheren Ausrichtung der Entwicklungspolitik einen institutionellen Rahmen zu geben. SIDA befürwortete die Ausgliederung, waren doch ökonomische Motive äußerst kritisch beurteilt worden, und konnte sich fortan auf die „klassischen“ Programme und Projekte konzentrieren. BITS wurde 1995 in Sida integriert, SWEDFUND erhielt aus dem Budget 2007 eine Milliarde Kronen, bleibt in der entwicklungspolitischen Diskussion und Praxis aber im Hintergrund.

Die schwedische Entwicklungspolitik hat sich in den Jahren zwischen 1960 und 1990 von „purer Hilfe“ und rein altruistischen Motiven, die geprägt waren durch „*the prevalent views of the key policy-makers and administrators*“⁷³ hin zu mehr Kooperation und Betonung auch von Vorteilen für Schweden selbst entwickelt. Gründe dafür waren die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation, die eine Legitimation der großen Aufwendungen erschwerte.⁷⁴

4.2.3 Geschichte der österreichischen Entwicklungspolitik

Den Beginn der österreichischen Entwicklungspolitik markiert der Beitritt zu den Vereinten Nationen im Jahr 1955, vorher war die Außenpolitik ausschließlich auf Europa konzentriert. In den Anfangsjahren bei den UN dominierte die Frage der Dekolonisierung und des Selbstbestimmungsrechts die Diskussion. Österreich konnte als kleines Land ohne koloniale Vergangenheit bei den Ländern der damaligen Dritten Welt Sympathiepunkte sammeln und Kontakte knüpfen, wie sich bei ersten Staatsbesuchen von afrikanischen und asiatischen Staatsoberhäuptern zeigte. Das

⁷¹ vgl. HASSLER 2003: 80

⁷² Schwedische Bezeichnung: *Beredningen för Internationellt Tekniskt-ekonomiskt Samarbete*

⁷³ HASSLER 2003: 82

⁷⁴ vgl. ebd.

1959 neu eingerichtete Außenministerium erarbeitete ein Afrikakonzept, es kam zur Gründung von Vertretungsbehörden in Afrika, Lateinamerika und Asien.⁷⁵

Bei der Verhandlung der "Südtirolfrage" erhielt Österreich in der UN-Vollversammlung Unterstützung von afroasiatischen Staaten. 1961 stimmte Österreich für das Programm der ersten Entwicklungsdekade und nahm einen Sitz im Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC ein, der für Entwicklungsfragen zuständig war.

1964, bei der ersten Welthandelskonferenz in Genf (UNCTAD I) forderte der damalige Außenminister Bruno Kreisky eine aktive Aufbauhilfe für die Dritte Welt in Form eines dem Marshallplan ähnlichen Wirtschaftsprogramms.

Die "entwicklungsländerfreundliche Haltung Österreichs"⁷⁶ war auch ein Faktor bei der Auswahl von Wien als Sitz der 1966 gegründeten UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) und in weiterer Folge der Etablierung als dritte UN-Stadt.⁷⁷

Zeitgleich mit der 2. Entwicklungsdekade begann auch in Österreich eine neue Ära der Außen- und Entwicklungspolitik, die von einer großen Öffnung gekennzeichnet war. Bundeskanzler Kreisky repräsentierte Österreich 1970 erstmals als Gastland bei der Gipfelkonferenz der blockfreien Staaten. Im Rahmen einer aktiven Außenpolitik engagierte sich Kreisky vor allem als Vermittler im Nahostkonflikt bis in die frühen 1980er Jahre, der für Verhandlungen zwischen Israel und den PalästinenserInnen eintrat.

In gleichem Maße trat Österreich in den Nord-Süd-Beziehungen für eine Intensivierung des Dialogs ein und lancierte einige viel beachtete internationale Initiativen. Diese Absichtserklärungen fanden jedoch keine praktische Umsetzung als Erhöhung der staatlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit. Allgemein stand in den 1970er Jahren einer politisch sehr offenen Haltung eine Ablehnung oder Ignorierung von Maßnahmen die mit finanziellen Folgen verbunden waren gegenüber.

Seit den 1960er Jahren gilt für Österreich, dass es nur "dann bereit war, sich für die Forderungen der Dritten Welt einzusetzen, wenn es sich für die Durchsetzung eigener Interessen im UN-Rahmen die Unterstützung der zahlenmäßig überwiegenden Staatengruppe des Südens sichern wollte"⁷⁸. Somit kann die Rolle Österreichs in den UN im Bezug auf entwicklungspolitische Fragen insgesamt als zurückhaltend bezeichnet werden.

⁷⁵ vgl. HÖLL 1997: 775-776

⁷⁶ HÖLL 1997: 776

⁷⁷ vgl. ebd.

⁷⁸ ebd.: 777

Angesichts der wiederholt kritischen Berichte des OECD-DAC wurde Entwicklungspolitik mehr zum Thema. Die SPÖ-Regierung wurde von VertreterInnen der Oppositionsparteien im Parlament und von Organisationen der katholischen Kirche stark kritisiert. Die Entwicklungspolitik Österreichs sei zu wirtschaftsorientiert und zu einseitig auf die Absicherung der österreichischen Rohstoffimporte ausgerichtet.

Die öffentlichen österreichischen Entwicklungshilfeleistungen sanken beständig bis auf den Tiefststand von 0,1% des Brutto-Nationalprodukts im Jahre 1976. Dies wurde von den verantwortlichen Stellen mit Engpässen im Budget und dem geringen Interesse an Entwicklungspolitik in der österreichischen Öffentlichkeit begründet.⁷⁹

Allgemein war die österreichische Außen- und Entwicklungspolitik stark zentriert auf die Person Bruno Kreiskys. Auf seine Initiative hin fand 1981 in Cancun in Zusammenarbeit mit dem mexikanischen Präsidenten Lopez Portillo eine Konferenz statt, die neue Denkanstöße in der wirtschaftlichen Nord-Süd-Kooperation geben sollte. Kreisky befürwortete ein Konzept nach Vorbild des Marshallplanes, wo durch Ressourcentransfer in den Entwicklungsländern Impulse gesetzt werden, die durch eine Steigerung der Kaufkraft wiederum positive Effekte auf die anfangs investierenden Industriestaaten des Nordens haben sollten. Diese Konferenz brachte jedoch keine konkreten Ergebnisse.

Die SPÖ-ÖVP Regierung setzte ab 1987 diesen Rückzug fort, auch bei den entwicklungspolitisch engagierten kirchlichen und linken NGOs kam es in dieser Phase zu einem Abflauen der politisch bewegten Euphorie der 1970er und einer eher karitativen Ausrichtung. Dies entsprach auch dem Stand der Theoriediskussion, die zu diesem Zeitpunkt nicht recht vorwärts kommen mochte.

In den 1990er Jahren schloss sich Österreich den internationalen Entwicklungen weitestgehend an. Durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft verstärkte sich noch der Fokus auf Europa. Daneben wurde 1993/94 ein Asien-Schwerpunkt geschaffen, wodurch andere Entwicklungsregionen noch weiter in den Hintergrund gerieten.

Die Konzentration auf Asien verdeutlicht die wirtschaftlich motivierte Gestaltung der Entwicklungspolitik. Nicht unbedingt den Ärmsten sollte geholfen, sondern vor allem zukünftige HandelspartnerInnen sollten gewonnen werden.

Ab Mitte der 1990er Jahre kam zur Entwicklungszusammenarbeit auch die Osthilfe hinzu, die organisatorisch eingegliedert wurde. Außerdem wurden die

⁷⁹ vgl. KRAMER: 322ff.

Entwicklungshilferichtlinien des DAC übernommen, die die soziale und ökologische Nachhaltigkeit betonten. Weiters wurde eine organisatorische Umstrukturierung in Gang gesetzt, Leitbilder und Leistungsprofile sollten entwickelt werden.⁸⁰

Allgemein hat die österreichische Entwicklungspolitik im Vergleich zu anderen Ländern erst mit zehn Jahren Verspätung begonnen. Nach Erlangung der politischen Unabhängigkeit 1955 waren der Aufbau von außenpolitischen Beziehungen zu den Alliierten und zu den europäischen Nachbarstaaten vorrangig. Erst in der Zeit der sozialistischen Alleinregierung und vor allem auch durch die Person Bruno Kreisky erweiterte sich die aktive österreichische Außenpolitik auf Konfliktvermittlung, Mitgestalten des Nord-Süd Dialogs und auch die Unterstützung von Befreiungsbewegungen. Diese Phase wurde durch den Abgang von Kreisky auch wieder beendet und ab Mitte der 1980er Jahre konzentrierte sich die österreichische Außenpolitik im Hinblick auf einen EU-Beitritt wieder stärker auf Westeuropa.

4.2.4 Zusammenfassung

Die historische Verfasstheit der Politikfelder Entwicklungspolitik in den beiden Vergleichsländern stellt sich somit wie folgt dar: Österreich war nach dem Zweiten Weltkrieg anfangs Empfängerland um sich erst später zum Geber zu wandeln. Schweden begann durch den Krieg unbeschadet gleich mit Entwicklungshilfe-Aktivitäten. Beide Länder verfolgten in den 1970er Jahren eine aktive Entwicklungspolitik, die durch die Personen Bruno Kreisky und Olof Palme geprägt war. Beide befürworteten im Sinne der internationalen Solidarität die Unterstützung politisch progressiver Regime.

Dies zeigt den Einfluss von individuellen Normen und Wertüberzeugungen auf die Ausformungen von nationalen Politiken.

⁸⁰ vgl. HÖLL 1997: 777-78

4.3 Gestaltung der Entwicklungspolitik

4.3.1 Ziele und Schwerpunktländer der schwedischen und österreichischen Entwicklungspolitik

Schweden wird üblicherweise als *soft donor* bezeichnet, der Entwicklungspolitik nicht vordergründig dazu einsetzt, andere Ziele als eine Verbesserung der Lebenssituation in den Empfängerländern zu erreichen. "*There is no generally accepted development theory underlying the design of Swedish aid*"⁸¹, vielmehr war der pragmatische Ausgangspunkt des Verständnisses von Entwicklung der Ressourcentransfer in bedürftige Länder, um die Lebensrealitäten der dortigen Bevölkerung zu verbessern. In der schwedischen Entwicklungspolitik wurde Armut von Anfang an nicht nur nach dem jeweiligen Einkommensniveau beurteilt sondern multidimensionale Ursachen betont.

Trotz aller Versuche einer kohärenten Politik in der Gebergemeinschaft, hebt sich Schweden noch immer durch besonders große Volumina, wenig gebundene oder vor allem durch Armutsbekämpfung motivierte EZA ab.

Unter den Empfängerländern genießt Schweden einen guten Ruf als verlässlicher und großzügiger Partner. Dennoch ist die schwedische Entwicklungspolitik nicht frei von Problemen. Danielson/Wohlgemuth nennen hier die mangelnde Fokussierung auf die Armutsbekämpfung, Intransparenz bei der Auswahl der Empfängerländer und Schwierigkeiten bei der Koordination. Einen weiteren Kritikpunkt bilden die unklaren Mechanismen, durch die eine Reduktion der Armut erreicht werden soll.⁸²

Das Hauptziel der schwedischen Entwicklungspolitik wurde von Anfang an mit der Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen in der Welt festgelegt. Ebenfalls hat Schweden "*always emphasised that foreign aid can assist in the realisation of the recipients' own development vision*"⁸³ und somit das Konzept von *ownership* und *donor driven aid* vorausgenommen. Nicht das schwedische Modell sollte um jeden Preis verbreitet, sondern ein für das jeweilige Land individuell richtiger Weg gefunden werden. In der Praxis bedeutete dies, dass vor allem in den 1960er und 1970er Jahren

⁸¹ DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: "Swedish Development Co-operation in Perspective" in: HOEBINK, Paul; STOKKE, Olav (Hg.) 2005: European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU. London: Routledge: 518 - 545: 534

⁸² vgl. DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 518

⁸³ ebd.: 519

Länder als Empfänger ausgewählt wurden, die von vornherein durch ihre sozialistischen Regime mit dem sozialdemokratischen Schweden kompatibel waren.

Von staatlicher Seite wurden als Motive für Entwicklungspolitik vor allem die moralische Verpflichtung eines reichen Landes und Hilfe im Sinne der internationalen Solidarität betont. Auch geopolitische Beweggründe finden Erwähnung in einigen Regierungsdekreten.

Formal orientiert sich Schweden derzeit neben dem Überbegriff der Armutsbekämpfung an folgenden sechs Zielen die durch Entwicklungspolitik erreicht werden sollen: „*the growth of resources, economic and social equality, the democratic development of society, the sustainable use of natural resources , equality between men and women*”⁸⁴.

Bis Anfang der 1980er Jahre verfolgte Schweden eine sehr eigenständige Entwicklungspolitik und auch heute noch macht bilaterale Hilfe den Großteil der schwedischen Aktivitäten aus. Andererseits war und ist Schweden multilateral sehr engagiert und versucht besonders UN-Strategien auch in den eigenen Programmen und Projekten umzusetzen. Daher scheint es klar, dass Schweden weiterhin darauf bedacht ist, einen selbstbestimmten Weg zu gehen und die zur Verfügung gestellten Mittel für EZA auch selbst zu verwalten. Auf der anderen Seite wird der Zusammenarbeit in multilateralen Organisationen (besonders den UN) ein hoher Stellenwert eingeräumt und als wichtiger Teil der globalen gemeinsamen Anstrengungen zur Verringerung der Armut in der Welt angesehen.

Durch die früh klar definierten und von den nationalen Vorstellungen von einem anzustrebenden Gesellschaftsideal geprägten Bedingungen, die ein Geberland zu erfüllen hatte, konzentrierte sich die schwedische Entwicklungspolitik in ihrer Länderauswahl stark auf jene mit einer sozialistischen Regierung wie Tansania, Mocambique, Nicaragua, Vietnam und Kuba oder auf die Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika und in Indochina.

Das starke eigenständige schwedische Profil wurde im Laufe der Jahrzehnte etwas abgeschwächt und die schwedische Entwicklungspolitik findet sich seit den 1990er Jahren durchaus im internationalen Mainstream. Neben Konsolidierungen im Rahmen der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre in Schweden liegt dies auch in einer Annäherung anderer Geberländer an das schwedische Modell von Entwicklungspolitik

⁸⁴ ebd.: 520

begründet.⁸⁵ Im 2003 verabschiedeten Grundsatzprogramm über die künftige Ausrichtung der schwedischen Entwicklungspolitik liegt der Schwerpunkt auf Menschenrechten und der Bekämpfung der Armut im Sinne der Erfüllung der UN Millenniumsziele.⁸⁶

Mit dem neuen EZA-Gesetz⁸⁷ wurde 2002 die legale Basis der österreichischen Entwicklungspolitik erneuert. Neue Entwicklungsziele und -prinzipien wurden adaptiert, die Terminologie dem international üblichen Duktus angepasst und aktualisierte Regeln zur Umsetzung der Politik verabschiedet.

Entsprach dies dem internationalen Standard gab es dennoch Kritik angesichts der Nichtbeachtung der Rolle der NGOs und der Auslassung konkreter Zahlen zu künftigen Hilfsvolumina.⁸⁸

Ziele der österreichischen EZA sind Bekämpfung der Armut, Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, Erhaltung der Umwelt und Schutz natürlicher Ressourcen. Diese Ziele sollen durch folgende Prinzipien erreicht werden: Partnerschaft und Eigenverantwortung, Integration in das soziokulturelle Umfeld, angepasste Technologie, Gleichstellung von Frauen und Männern, Rücksicht auf Bedürfnisse von Kindern und Menschen mit Behinderung.⁸⁹

1992 kam es zur Auswahl von Schwerpunktländern, wobei die Präsenz von österreichischen NGOs und Firmen und das Bestehen diplomatischer und historischer Beziehungen zum Empfängerland ausschlaggebend waren.

Diese sind: Kap Verde, Burkina Faso, Senegal; Äthiopien, Uganda Ruanda, Tansania, Kenia, Burundi; Mocambique, Namibia, Zimbabwe, Südafrika; Nicaragua, Costa Rica,

⁸⁵ vgl. DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 521ff.

⁸⁶ vgl. Utrikesdepartementet 2003: Regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Gemeinsame Verantwortung: Schwedens Politik für globale Entwicklung (Übers. J.L.)

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/73/874fe3e0.pdf> 25.10.2005

⁸⁷ Entwicklungszusammenarbeitsgesetz inklusive EZA-Gesetz-Novelle 2003

http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/EZA/286_eza_g_novelle.pdf 13.8.2007

⁸⁸ vgl. OBROVSKY, Michael 2005: "Austrian Aid Policy" in: HOEBINK; STOKKE 2005. 113 - 135: 125ff.

⁸⁹ BMAA 2003: (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten) Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2004 bis 2006, Fortschreibung 2003. BMAA, Sektion Entwicklungszusammenarbeit.

Guatemala, El Salvador; Bhutan, Pakistan und Nepal. Mit den palästinensischen Autonomiegebieten gibt es ein Sonderabkommen.⁹⁰

Durch das geringe Volumen der österreichischen EZA und die Aufteilung der Mittel auf einige Staaten nimmt Österreich selbst in den Schwerpunktländern nur eine untergeordnete Rolle unter den Geberstaaten ein. Einzig durch Bereitstellung von speziellem Know-how, z.B. Lösungen bei Wasseraufbereitungsanlagen oder forstwirtschaftlichen Projekten, kann sich Österreich ein wenig profilieren.

Im Gegensatz dazu hat Schweden gerade deshalb kleinere Länder als Schwerpunkte ausgewählt um dort als *major donor* auftreten und wirklichen Einfluss üben zu können.

Hödl identifiziert im entwicklungspolitischen Diskurs in Österreich jeweils bestimmte "Schlagworte [...], die jeweils programmatische Neuorientierungen signalisierten"⁹¹. Dies waren in den späten 1970er Jahren die *Grundbedürfnisse*, ein Jahrzehnt später fanden *Nachhaltigkeit* und *Menschenrechte* Eingang in die Diskussion. In den 1990er Jahren wurden *Armut* und *Armutsbekämpfung* zu zentralen Begriffen.

Den Wandel der Terminologie Entwicklungshilfe durch den politisch korrekteren Ausdruck Entwicklungszusammenarbeit zeigt "als schönes Beispiel [...], dass sprachliche Modifikationen nicht notwendigerweise auf substantielle Haltungsänderungen hindeuten"⁹². Denn die österreichische Entwicklungspolitik veränderte ihre Struktur, Ausrichtung und Praxis in keiner Weise in Richtung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Empfängerländern.

Die Parallelen zu den schwedischen Schwerpunktländern rühren aus der Zeit der politisch ambitionierten Palme/Kreisky Aktivitäten, die besonders sozialistische Regime unterstützten. Durch die hohe Kontinuität beider Geberländer, die ein einmal akzeptiertes Empfängerland nicht mehr abgeben, hat sich diese Charakteristik aus der aktivsten Zeit der Entwicklungspolitik bis heute fortgesetzt. Die definierten Ziele und Prinzipien der Entwicklungspolitik stimmen ebenfalls überein.

⁹⁰ vgl. OBROVSKY 2005: 120

⁹¹ HÖDL, Gerald 2006: „In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“ in: ABREU FIALHO GOMES et al. 2006: 25 - 41: 26

⁹² HÖDL 2006: 26

4.3.2 Volumina der ODA

Schweden erreichte erstmals 1975/76 das Ziel, für ODA Mittel in der Höhe von 1% des BIP aufzuwenden. Im Lauf der Jahre pendelte sich der Prozentsatz bei ungefähr 0,8% ein. Anfang der 1990er Jahre wirkte sich die schwierige wirtschaftliche Situation in Schweden auf die ODA-Quote aus, die auf 0,7% sank.

Die OECD Statistik zeigt eine Steigerung der österreichischen ODA Ausgaben in den letzten Jahren. Auffällig ist jedoch der große Anteil an Schuldenerlässen. So kann die Zahl von 0,49% des BNE oder ca. 18 Milliarden Dollar für 2007 erreicht werden.

Ebenfalls erhöht wurden die Aufwendungen für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Inwieweit dies nur ein kurzfristiges Engagement mit Ablaufdatum ist um die Chancen Österreichs bei der Bewerbung um einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu erhöhen, wird die Entwicklung der nächsten Jahre zeigen.

Schweden erreicht für das Jahr 2007 laut OECD eine ODA-Quote von 0,93% des BNE. Im Vergleich zu Österreich weist die Statistik für Schweden einen wesentlich geringeren Anteil an Schuldenerlässen aus. Ähnlich sind die Steigerungen der Zahlungen an die EU, wo beide Länder die selben Verpflichtungen haben. Den größten Unterschied bilden die Aufwendungen für UN Organisationen, die bei Österreich in den letzten Jahren fast gleich geblieben sind. Schweden hingegen hat im Vergleich zum Jahr 2000 seine Beiträge mehr als verdoppelt.⁹³

In Österreich wurde lange Zeit versucht, die ODA-Zahl durch Maßnahmen zu erhöhen, die kostenneutral sind weil sie ohnehin anfallen oder aber direkte Rückflüsse versprechen. "An die Stelle einer strategischen, pro-aktiven Entwicklungspolitik tritt hierzulande viel zu stark ein ex-post Konzept, dem zu Folge am Ende eines Haushaltsjahres alle Ressorts ihre Ausgaben dahingehend überprüfen, ob sie nicht als ODA anrechenbar sind."⁹⁴

Österreich war bis Mitte der 1980er Jahre bei den Schlusslichtern bei den EZA-Leistungen unter den OECD-Ländern. 1980 hatte es erstmals erklärt, das 0,7% Ziel

⁹³ vgl. OECD Statistik: http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
6.10.2008

⁹⁴ FALK, Rahel 2003: Wirtschaftsnaher Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungspolitische Systeme im Vergleich – Schlussfolgerungen für Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung.: 40

erreichen zu wollen. Zu diesem Zeitpunkt betrug die ODA 0,23% des BNP. Bald jedoch wurde diese Vorgabe relativiert und auf den Durchschnittswert der OECD-Länder zurückgeschraubt.

Trotz ambitionierter Absichtserklärungen für die jeweils nächste Periode kam es zu keiner umfassenden quantitativen Steigerung, da "ein entscheidender politischer Wille zur positiven Veränderung [...] nicht gegeben war"⁹⁵.

Regelmäßig kritisiert wird von der OECD der hohe Anteil an gebundenen öffentlichen Krediten, die zur Förderung österreichischer Exporte dienen sollen. Daraus ergibt sich auch der große Prozentsatz der relativ wohlhabenden Entwicklungsländer, die von Österreich gefördert werden. Dieser liegt bei 60%, wohingegen er bei Schweden nur 25% ausmacht.

Bis 2001 wurden von Österreich geförderte Exportfinanzierungskredite an Entwicklungsländer (Rahmen II Kredite) in die ODA Statistik aufgenommen. Dadurch gelang es, den OECD Durchschnittswert zu erreichen obwohl es im eigentlichen EZA-Budget zu keinen Steigerungen kam. Diese Praxis führte zu Problemen, weil durch eine Steigerung der Rückzahlungen die ODA sank und auch Schwierigkeiten bei der Einrechnung von Entschuldungen entstanden. Daher einigte sich Österreich mit dem DAC auf eine Revision der ODA-Meldungen im Zeitraum 1990-2001. Rückwirkend wurden die Meldungen der Exportfinanzierungskredite aus der ODA-Kreditstatistik genommen und statt dessen als *other official flows* (OOF) gewertet. Dadurch werden die Leistungen Österreichs quantitativ vermindert und sinken unter den OECD-Schnitt. So betragen sie nun für das Jahr 1990 nur mehr 0,11% des BNE anstatt der ursprünglich gemeldeten 0,25%. Andererseits kommt es aber auch zu einer qualitativen Verbesserung und zu einer Klärung der Anrechnungsmodalitäten auch für die Zukunft. Nun sind Schuldenstreichungen in der ODA-Statistik in vollem Maße anrechenbar. Darauf gehen auch die massiven Steigerungen der österreichischen ODA in den letzten Jahren zurück.⁹⁶

Als Orientierung für den Umfang von EZA gilt immer noch der von der UNCTAD (UN-Konferenz für Handel und Entwicklung) 1964 festgelegte Wert von mindestens 0,7 % des Bruttonationalprodukts. Zu diesem Ziel gab es jahrelang immer wieder blumige Absichtserklärungen und Zielvorgaben, gefolgt von zerknirschten Eingeständnissen,

⁹⁵ HÖLL 1997: 780

⁹⁶ vgl. ODA-1990-2001, Revision der ODA-Meldungen Österreichs 1990-2001
<http://www.eza.at/index1.pfp?menuid=2&submenuid=242> 27.4.2005

diese wieder nicht erreicht zu haben. Ab Mitte der 1980er Jahre rückte zunehmend der OECD-Durchschnitt als neuer Richtwert in das Zentrum der Diskussion, ein Jahrzehnt später dann der EU-Durchschnitt.⁹⁷ Dieser hat seit dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedsländer mit ihren großteils relativ kleinen Volkswirtschaften im Mai 2004 etwas an Brisanz für Österreich verloren.

Was das Volumen der Entwicklungshilfemittel anbelangt, sieht sich Österreich mit ständiger Kritik von Seiten des DAC konfrontiert. Regelmäßig kommt es zu Aufforderungen, doch die ODA an ökonomischen Status und Möglichkeiten Österreichs anzupassen. Während der 1980er waren die österreichischen Beiträge unter dem DAC Durchschnitt, den sie jedoch während der 1990er Jahre erreichen konnten. Dies lag nicht an einer Erhöhung der österreichischen Aufwendungen sondern an Einsparungen der anderen Mitgliedsländer. Eine genauere Analyse der Veränderungen in der österreichischen ODA Statistik über die Jahre erscheint wenig sinnvoll, da sie *"do not reflect political decision-making and concrete planning but rather have been the result of peculiarities in Austria's reporting practice or the respective dates when contributions to replenish the funds of international financial institutions fell due"*⁹⁸. Z.B rechnet Österreich geförderte Exportkredite, Kosten für ausländische Studierende und Flüchtlinge zu den Mitteln für Entwicklungshilfe dazu. In manchen Fällen handelt es sich dabei nicht um reell geflossene Gelder sondern um reine Zahlenspiele.⁹⁹

Nach dem Beitritt zur EU erhöhte sich der Anteil von multilateraler Hilfe aufgrund der obligatorischen Zahlungen an die europäischen Institutionen.

Ab 2009 sollen mindestens 0,51% des BNE als Entwicklungshilfegelder zur Verfügung stehen, kündigte Außenministerin Ursula Plassnik in den letzten Jahren immer wieder an. Auf dieses Ziel haben sich alle EU-Finanzminister geeinigt, es stellt also keinen österreichischen Vorstoß oder gar Alleingang dar.

Besser aufgestellt ist Österreich im Bereich der OA (Official Aid) die an osteuropäische Staaten und die frühere Sowjetunion geleistet wird. Mit einem Volumen von 0,1% des BNE steht Österreich hier im internationalen Vergleich mit anderen Geberländern an der Spitze.

⁹⁷ vgl. HÖDL 2006: 36

⁹⁸ OBROVSKY 2005: 114

⁹⁹ So werden etwa die Kosten für einen Studierenden an einer österreichischen Universität im Durchschnitt berechnet, dann mit der Anzahl von Studierenden aus Entwicklungsländern multipliziert und direkt in die ODA-Statistik eingerechnet.

Gründe für dieses Engagement war die geographische Nähe und die Erfüllung des Eigenbildes von der "Brückenfunktion" von West- zu Zentral- und Osteuropa. Wichtiger war jedoch das "*vital interest in the rapid economic and political transformation*" und als Folge davon "*the opening up of new business opportunities*"¹⁰⁰ für österreichische Unternehmen, die in diesen Ländern äußerst aktiv sind (OMV, Banken, Versicherungen).

Diese Hilfe für Osteuropa fällt in den Zuständigkeitsbereich des Außenministeriums und deren Design richtet sich nicht nach den entwicklungspolitischen Programmen und Richtlinien.

¹⁰⁰ OBROVSKY 2005: 118

5. ÖFFENTLICHE AKTEURINNEN DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die staatlichen Institutionen im Politikfeld Entwicklungspolitik stellen sich in Schweden und Österreich wie folgt dar.

5.1 Parlament und Regierung

Der *Riksdag*, das schwedische Parlament, hat durch die häufige Bildung von Minderheitsregierungen eine stärkere Stellung im politischen System als der österreichische Nationalrat. Er spielt in der schwedischen Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle. Der Riksdag entscheidet über Prinzipien und Programmausrichtungen und beschließt das jährliche Budget, in dem die Aufteilung der Mittel geregelt wird. In die Entwicklungspolitik direkt involviert ist besonders der Ausschuss für Internationale Angelegenheiten, der Begutachtungen und Evaluationen vornimmt. Die Regierung entwirft generelle Richtlinien, die dem Parlament zum Beschluss vorgelegt werden. Diese gelten für einzelne Abteilungen des Außenministeriums, der Einfluss des/ressortzuständigen Ministers/Ministerin ist eingeschränkt.¹⁰¹

Entwicklungspolitik ist in Österreich in der politischen Auseinandersetzung praktisch kein Thema, im Parlament kommt es zu keinen kontroversiellen Debatten. Dies liegt darin begründet, dass sie im Rahmen der aktuellen Strukturen nicht aktiv gestaltet werden kann und die politische Einflussnahmemöglichkeit durch die Aufsplitterung in viele verschiedene Kompetenzbereiche empfindlich abgeschwächt wird.¹⁰²

Im schwedischen Politikfeld kann das Parlament als Arena politischer Aushandlungsprozesse bezeichnet werden, in Österreich trifft dies nicht zu.

5.2 Außenministerium

Das schwedische Außenministerium verwaltet die Agenden Außen- und Sicherheitspolitik, Handel und Entwicklungshilfe und Entwicklung. Für diese Bereiche ist jeweils ein/e eigene/r Minister/in verantwortlich. Neben Außenminister Carl Bildt und

¹⁰¹ vgl. OECD, DAC Peer Review Sweden 2005:
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf> 26.8.2006: 47ff.

¹⁰² vgl. BITTNER, Gerhard 2003: „Strukturreform in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“ in: PRACHER, Christian; STRUNZ, Herbert (Hg.)2003: Wissenschaft um der Menschen willen - Festschrift für Klaus Zapotoczky. Berlin: Duncker und Humblot: 683 – 688: 683

Handelsministerin Ewa Björling ist seit 2006 Gunilla Carlsson Schwedens Entwicklungsministerin.¹⁰³

Zwischen 1994 und 1996 wurde das schwedische Außenministerium umstrukturiert und in geographische und funktionelle Einheiten aufgeteilt. Ziel waren eine Verflachung der hierarchischen Strukturen und eine egalitärere Organisationsform.¹⁰⁴

Das schwedische Außenministerium leitet seit 1970 die gesamte Entwicklungspolitik. Jährlich berichtet es dem Parlament über die Entwicklungspolitik im Budget. Die Durchführungsagentur Sida ist in die schwedischen Botschaften in den Kooperationsländern integriert. Auch unter den schwedischen Ministerien besteht eine Kompetenzaufteilung. So zeichnet das Finanzministerium für die Bereiche Weltbank, Internationaler Währungsfonds und Europäische Bank für Rekonstruktion und Entwicklung verantwortlich. Das schwedische Außenministerium ist im Sinne der Wahrung eines umfassenden Einflussbereichs daran interessiert, dass die Anzahl der Länder, in denen Schweden entwicklungspolitisch aktiv ist, möglichst groß bleibt.

Es verwaltet einen Anteil von 40% an der schwedischen ODA.¹⁰⁵

Das schwedische Außenministerium ist für die Abwicklung der multilateralen EZA zuständig, die etwa 30% des Gesamtbudgets ausmacht. Den Rest verwaltet die Entwicklungsagentur Sida.¹⁰⁶

Die Koordinations- und Richtlinienkompetenz für die OEZA liegt zwar beim BMeiA, diese vergibt jedoch nur einen geringen Teil der Mittel, etwa 15 bis 20% der gesamten ODA. Durch die Aufteilung auf viele verschiedene Ressorts entsteht ein Kompetenzengewirr, das durch die Vielschichtigkeit der Entwicklungspolitik selbst und ihre Eigenschaft als Querschnittsaufgabe teilweise bedingt scheint. "Entwicklungspolitisch relevante Maßnahmen anderer Ministerien konterkarieren mitunter eine kohärente Politik"¹⁰⁷ und arbeiten so gegeneinander.¹⁰⁸

¹⁰³ vgl. <http://www.regeringen.se/sb/d/1475> 17.9.2008

¹⁰⁴ vgl. MILES, Lee 2005: Fusing with Europe? Sweden in the European Union. Aldershot/Burlington: Ashgate Publishing: 76

¹⁰⁵ vgl. OECD 2005

¹⁰⁶ vgl. DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 527

¹⁰⁷ BITTNER 2003: 683

¹⁰⁸ vgl. ebd.

5.3 Entwicklungspolitische Durchführungsinstitutionen in Schweden und Österreich

5.3.1 Auslagerung

Die Modephrase "weniger Staat, mehr Markt" und ihre Implementierung durch Auslagerung und Privatisierung von Teilen der öffentlichen Verwaltung hat auch ihre Auswirkungen auf die österreichische Entwicklungspolitik.¹⁰⁹

Dass die Reorganisation, die schon Anfang der 1990er angedacht worden war, schließlich doch umgesetzt wurde geschah unter dem Einfluss des Beitritts zur EU und der österreichischen Ratspräsidentschaft 1998. Dadurch kam es nicht nur zu einer Erhöhung der Aufwendungen für ODA durch ein Mehr an verpflichtenden multilateralen Beiträgen. Sondern auch zu einer Erhöhung des externen Drucks von Forderungen nach der Umgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen.¹¹⁰

Private Durchführungsstrukturen haben den Vorteil größerer Effizienz und können für die jeweiligen Projekte spezifisch ausgewählt werden. Dies ist jedoch auch gleichbedeutend mit weniger Steuerungsmöglichkeit und Transparenz.¹¹¹

Der öffentliche Bereich, der ausgegliedert werden soll, wird sowohl wirtschaftlich als auch rechtlich selbstständig. Eine GmbH oder eine Aktiengesellschaft als Gesellschaft des Privatrechts stellt die häufigste Rechtsform dar.

Im Fall der Ausgliederung der Entwicklungsagentur werden von der neuen Gesellschaft keine Leistungen für den Markt erbracht, vielmehr wird eine Dienstleistungsfunktion für andere staatliche Stellen oder private Unternehmen wahrgenommen. Die prinzipiell wohlthätige Grundausrichtung ohne Profitzwang unterscheidet die ADA von anderen Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, die nach einem strengen Schema ablaufen: Die Ausgliederung erfolgt auf der rechtlichen Grundlage eines Ausgliederungsgesetzes, das einen Leistungsauftrag zwischen dem jeweiligen Ressort und dem ausgegliederten Unternehmen festlegt. Die Gesellschaften werden in ausreichendem Maß mit Eigenkapital ausgestattet, sind nach kaufmännischen Prinzipien zu führen und besitzen nun eine eigene Rechtspersönlichkeit. Als oberstes Organ fungiert ein von dem/der zuständigen MinisterIn bestellter Aufsichtsrat, der gemeinsam mit der Geschäftsführung für strategische und operative Maßnahmen

¹⁰⁹ vgl. OBROVSKY 2005: 115ff.

¹¹⁰ vgl. ebd.: 124

¹¹¹ vgl. BITTNER 2003: 684ff.

zuständig ist. Somit werden politische und unternehmerische Verantwortung voneinander getrennt.¹¹²

Schweden nimmt im Bereich der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten eine Vorreiterrolle ein. "Verselbständigungsmaßnahmen bilden numerisch die häufigste Modernisierungsinitiative"¹¹³ und resultieren in der Schaffung von selbständigen Agenturen an Stelle von in die staatliche Struktur eingebundenen Institutionen. Besonders im entwicklungspolitischen Bereich handelt es sich hierbei um "formelle Privatisierungsmaßnahmen"¹¹⁴ im Gegensatz zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die materielle Privatisierungen darstellen. Eigentümer bleibt zu 100% der Staat.

5.3.2 Sida

Die Unzulänglichkeiten und Probleme der EZA werden häufig den Verwaltungen in den Geberländern angelastet. Hier scheint der Reformwille immer als erstes konkret formuliert zu werden. Darum hat in vielen europäischen Ländern die Administration der ODA eine bewegte Geschichte hinter sich. Im Vergleich dazu erscheint die schwedische Genese der heutigen Sida relativ stringent.

1965 wurde als erste Dachorganisation die SIDA (Swedish International Development Authority) geschaffen. Die "*Swedish tradition of strong government agencies*"¹¹⁵ half dabei, die SIDA als Verwalterin der Entwicklungshilfe zu etablieren. Daneben entstanden jedoch im Laufe der Jahre immer mehr spezialisierte Einheiten z.B. SAREC (Swedish Agency for Research Co-operation) oder SWEDCORP (Swedish International Enterprise Development Corporation), die schließlich ein konfuses Netzwerk an Kompetenzen und Zuständigkeiten darstellten. Um dieses Dilemma aufzulösen, wurden 1995 erneut alle staatlichen Agenturen organisatorisch in einer Körperschaft vereinigt, die erneut Sida genannt wurde, jedoch nun als Abkürzung für Swedish International Development Cooperation Agency.

¹¹² vgl. KROPF, Katharina (Hg.); LEITSMÜLLER, Heinz; ROSSMANN, Bruno 2001: Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich. Schriftenreihe Arbeit. Recht. Gesellschaft. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbunds: Wien. 153-155

¹¹³ NASCHOLD, Frieder; BOGUMIL, Jörg 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Rieden: Leske + Budrich, Opladen: 45

¹¹⁴ NASCHOLD/BOGUMIL 1998: 38

¹¹⁵ DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 533

Im Jahr 2007 verwaltete Sida 15,4 Milliarden Kronen oder 53% der gesamten schwedischen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit.

Die Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) ist eine Regierungsagentur die dem Außenministerium unterstellt ist. 2007 arbeiteten 900 Menschen für Sida, 156 davon in einem der 44 Kooperationsbüros in Partnerländern.

Generaldirektor/in als Vorsitzende und die übrigen zehn Mitglieder des Aufsichtsrats werden von der schwedischen Regierung bestellt. Sie repräsentieren politische Parteien, Handel und Industrie, Gewerkschaften, Entwicklungsorganisationen und WissenschaftlerInnen, die sich mit Entwicklung beschäftigen.

Die entwicklungspolitischen Leitlinien erhält Sida jährlich in Form von Direktiven und Bewilligungen von der Regierung, nachdem der Budgetentwurf das Parlament passiert hat. Die organisatorische Hauptverantwortung übernehmen Generaldirektor/in und die Management Gruppe, die aus den AbteilungsleiterInnen besteht. Der Aufsichtsrat nimmt eher eine beratende Funktion ein, ist aber verantwortlich für Annahme von Budget, Jahresbericht und Evaluierungsplan. Letzteren erhält er von der Abteilung für Evaluierung und interne Revision, die dem Aufsichtsrat direkt unterstellt ist.

Die Partnerländer von Sida sind in vier Regionen eingeteilt, für die jeweils eine eigene Abteilung zuständig ist (Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa). Diese entwickelt Entwicklungsstrategien für jedes Land und stellt sicher, dass die schwedischen Mittel im Sinne dieser Strategien verwendet werden. Deren Partner bei der Umsetzung von Programmen und Projekten vor Ort sind die Botschaften, die teilweise Entscheidungskompetenzen von Stockholm übernommen haben.

Sida unterhält Abteilungen für Evaluation, Finanz, Personal und Information (zuständig für externe und interne Kommunikation).¹¹⁶

Sida definiert als ihr Ziel "*to improve the living conditions of poor people*", in diesem Sinne sollen Wirtschaftswachstum, Demokratie und Gleichheit von Männern und Frauen gefördert werden. Insgesamt bestehen Kooperationen mit über 120 Ländern, mit 44 davon existiert eine engere Zusammenarbeit.

Das Budget, die grundsätzlichen Richtlinien und die Schwerpunktländer werden von Regierung und Parlament beschlossen. Es gilt der Grundsatz: "*the responsibility of its development rests with the partner country*". Sidas Mission besteht darin, Wandel und

¹¹⁶ vgl. Sida: "Att höja de fattiga folkens levnadsnivå"
<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=733&a=4984> 15.7.2007

Entwicklung möglich zu machen, durch die Bereitstellung von Ressourcen und die Unterstützung beim Aufbau von Qualifikationen und Kompetenzen.

Die Strategie von Sida steht im Einklang mit dem Ziel, die Zahl der armen Menschen bis 2015 zu halbieren. Dazu wurden sechs Unterziele definiert, nämlich Wirtschaftswachstum, wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit, wirtschaftliche und soziale Gleichheit, demokratische Entwicklung, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Gleichheit von Mann und Frau.

Bei der Zusammenarbeit mit Zentral- und Osteuropa stehen hingegen Sicherheitsfragen stärker im Vordergrund. Die Unterstützung für die neuen EU-Länder, besonders die drei baltischen Staaten und Polen, wurde (im Entwicklungssektor) schrittweise beendet. Diese Länder erhalten weiterhin Mittel, die jedoch nicht in die ODA eingerechnet werden.

Im Sinne des schwedischen Zugangs zur Entwicklungspolitik, der Partnerschaft und Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer fördert, besteht eine zentrale Forderung nach der Öffnung der Weltmärkte für die armen Staaten. Ihnen sollen die gleichen Zugangsmöglichkeiten wie den westlichen Industrienationen gegeben werden, besonders im landwirtschaftlichen Bereich und dem Textilsektor.

In den letzten Jahren kam es zu einer gewissen Neuorientierung im Programm- und Projektdesign. Die Verantwortlichkeiten der Partnerländer sollen sukzessive ausgeweitet werden.¹¹⁷

5.3.3 ADA

Die Austrian Development Agency GmbH (ADA) besteht seit 1.1.2004 und wurde bei ihrer Gründung als "Das Unternehmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit" bezeichnet. Die Diktion wurde inzwischen in „Das Kompetenzzentrum der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA)“ geändert.

Basis für die Schaffung der ADA war die Verabschiedung des neuen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes durch den Nationalrat im Sommer 2002, das mit 2003 in Kraft trat. Ziel war die Neudefinition der entwicklungspolitischen Leitlinien Österreichs und die Förderung effizienterer Verwaltungsabläufe.

¹¹⁷ vgl. Sida: „Steg på vägen“ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=733&a=4986> 15.7.2007

Als Leitziele im Rahmen einer globalen nachhaltigen Entwicklung wurden definiert: Armutsbekämpfung, Friede und menschliche Sicherheit und die Erhaltung der Umwelt. Eine Kohärenzklausel soll gewährleisten, dass alle Kontakte mit Entwicklungsländern von Politik und Verwaltung, auch jenen die nicht explizit mit Entwicklungspolitik befasst sind, unter diesen Gesichtspunkten gestaltet werden. Hier soll das Außenministerium eine Koordinationsfunktion übernehmen. Weiters wurde der Status der österreichischen NGOs gesetzlich verankert.

Die Grundlage für die Arbeit der ADA stellt das Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit dar, das vom Außenministerium ausgearbeitet wird. Die Funktion der ADA besteht in der operationellen Durchführung aller bilateralen Programme und Projekte. Multilateral arbeitet die ADA an Projekten auf EU-Ebene und in anderen internationalen Organisationen mit. Dort ist es auch ihre Aufgabe, Mittel für österreichische ExpertInnen und Unternehmen zu lukrieren und so unterstützend zu wirken. In diesem Zusammenhang ist auch die Schaffung des neuen Aufgabenfeldes Wirtschaft und Entwicklung zu sehen.

Die ADA wurde als Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet und steht in 100%igem Eigentum des Bundes. Sie übernahm das Budget und alle laufenden Verträge von der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, Eigentümervertreter ist das Außenministerium.

Im Aufsichtsrat der ADA sitzen 12 Mitglieder mit einer Amtszeit von vier Jahren. Aufsichtsratsvorsitzender ist Thomas Mayr-Harting, der Leiter der politischen Sektion im Außenministerium. Aus dem selben Ministerium werden weitere 5 Mitglieder entsandt. Den Aufsichtsrat komplettieren jeweils eine/r vom Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium, Sozialministerium und Wirtschaftsministerium, sowie von den Landeshauptleuten Bestellte/r. Einen Platz nimmt ein/e ArbeitnehmerInnenvertreter/in ein.

Neben der Projektabteilung gibt es auch noch Abteilungen für Finanzen, Personal/Administration, und Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.¹¹⁸

Die ADA übernimmt die inhaltlichen Schwerpunkte der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, ebenso werden bestehende Programme fortgesetzt.

¹¹⁸ vgl. www.ada.gv.at 15.7.2008

Unverändert bleiben auch die Schwerpunktländer und -regionen. Als kleines Land setzt Österreich Schwerpunkte, auf die es sich konzentrieren will um eine effektive Unterstützung zu ermöglichen.

Inhaltlich gibt es einen umfassenderen Katalog, der umfasst: Wasser und Siedlungshygiene, Ländliche Entwicklung, Energie, Wirtschaft und Beschäftigung - Klein- und Mittelbetriebsentwicklung - Bildung, Ausbildung, Wissenschaft und Forschung im Dienste der Entwicklung, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Konfliktverhütung, verantwortungsvolle Regierungsführung und Wirtschaft und Entwicklung.¹¹⁹

Vernachlässigt wird ebenfalls die ökonomische Komponente, schon bei der Unterbesetzung der Forschungseinrichtungen mit WirtschaftswissenschaftlerInnen wird dieses Problem deutlich. In diesem Bereich sollte der Struktur der österreichischen Wirtschaft, die vor allem durch Klein- und Mittelbetriebe geprägt ist, Rechnung getragen werden.¹²⁰

Durch die geplante Steigerung der österreichischen ODA entsteht ein Bedarf an neuen Kapazitäten um diese Ressourcen auch einsetzen und bewältigen zu können. Die politische Gestaltung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit verbleibt beim Außenministerium.

5.3.4 Analyse

Die *donor agencies* besitzen jeweils eine eigene differenzierte Struktur, unterschiedliche Arbeitsmethoden und -strukturen. Sie reflektieren und reproduzieren Interessen und Möglichkeiten ihrer Regierungen in der geographischen Schwerpunktsetzung, Bereiche und Höhe der Investitionen sowie kulturelle Wertvorstellungen und Denkweisen. Problematisch ist die Zuteilung von Hilfsmitteln für nicht entwicklungsrelevante Zwecke und noch mehr die fehlende Kapazität der Entwicklungsorganisationen Projekte durchzuführen. Es fehlt häufig an technischer Erfahrung, lokalem Wissen, Personal und entsprechenden Verfahren. Weiters ist ein Mangel an Koordination festzustellen.¹²¹

Das Schlagwort der Solidarität bildet ebenso eine Konstante in der schwedischen Entwicklungspolitik wie die anfangs bestimmten Ziele und Direktiven. Im Laufe der

¹¹⁹ vgl. BMeiA 2007: (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten) Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2007 bis 2009, Fortschreibung 2007. BMeiA, Sektion Entwicklungszusammenarbeit.

¹²⁰ vgl. FALK 2003

¹²¹ vgl. DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 523

Jahre wurden an der Grundstruktur nur kleinere Veränderungen und Ergänzungen vorgenommen, der prinzipielle Charakter des Politikbereichs und die Ausformung der Institutionen blieb ähnlich. In der Praxis kam es jedoch zu vielen Weiterentwicklungen und neuen Ausrichtungen. Diese Tatsache führt zu der Annahme, dass im Politikfeld der schwedischen Entwicklungspolitik nicht die von PolitikerInnen bestimmte theoretische Grundausrichtung entscheidend war, sondern die Verwaltung und ihre BeamtInnen einen wesentlich größeren Einfluss ausübten.¹²²

Auslagerung bedeutet das Abgeben von politischer Verantwortung. Die neuen Agenturen verstehen sich eher als DienstleisterInnen und Ausführende denn als TrägerInnen von Verantwortung.

Die ADA entdeckt das Aufgabenfeld wirtschaftliche Entwicklung für sich. Die erneute Betonung des Schwerpunkts Wirtschaft als Grundlage der Entwicklung bildet in gewisser Weise einen Rekurs auf die Modernisierungstheorien. Durch das Herausstreichen eines Nutzens für österreichische Unternehmen wird einem Rechtfertigungsnotstand in wirtschaftlich schwierigen Zeiten entgegengewirkt.

Die institutionelle Verfasstheit des Politikfelds Entwicklungspolitik präsentiert sich in den beiden Vergleichsländern sehr ähnlich. Eine ausgelagerte Agentur übernimmt die Durchführung der von der Regierung und dem Außenministerium vorgegebenen Direktiven.

In Schweden ist ein/e eigene/r Minister/in mit den entwicklungspolitischen Agenden betraut. In Österreich ist der/die Außenminister/in für die Entwicklungspolitik zuständig. Das österreichische Außenministerium hätte mehr Gestaltungskompetenzen als das schwedische, kann diesen Freiraum aufgrund fehlender Mittel aber nicht umsetzen. Auch in Schweden ist die Umsetzung der Entwicklungspolitik auf mehrere Ministerien aufgeteilt. Die Koordination der Tätigkeiten funktioniert jedoch besser als in Österreich.

¹²² vgl. DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 523

6. GESELLSCHAFTLICHE AKTEURINNEN

Für das Politikfeld Entwicklungspolitik sind neben Parlament und Regierung zivilgesellschaftliche AkteurInnen von wichtiger Bedeutung.

Zivilgesellschaft als Assoziationen von Freiwilligen und anderen semiformalen oder formellen Netzwerken außerhalb des staatlichen Bereichs, der Familie und marktorientierten wirtschaftlichen Organisationen bildet den "*breeding ground for social trust*"¹²³. Sie ist sichtbarer Ausdruck der politischen Wertüberzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen einer Gesellschaft und somit ihrer politischen Kultur.

6.1 Zivilgesellschaft

Die Tradition der schwedischen *folkrörelser*¹²⁴ reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück und "*the so-called popular mass movements [...] played a very special and important role in state-civil society relations beginning in the 1860s*"¹²⁵. Dazu gehörten z.B. die ArbeiterInnenbewegung, die Freikirchen und die Abstinenzbewegung. Sie wiesen einige Merkmale auf, die sie von Freiwilligenorganisationen in anderen Ländern unterscheiden.

So waren *folkrörelser* zwar in lokalen Einheiten konstituiert, aber immer in Netzwerken und einer starken nationalen Dachorganisation zusammengefasst. Sie waren in einem Selbstverständnis als Protestbewegung gegründet worden, die sich gegen die bürokratischen, klerikalen und aristokratischen Eliten zur Wehr setzten, die in Schweden um die Zeit der Jahrhundertwende an der Macht waren. Die Motivation für eine solche Bewegung war die Veränderung der Gesellschaft, die auf möglichst breiter Basis von unten passieren sollte. Dazu konträr standen die von der Mittel- und Oberschicht dominierten Wohltätigkeitsvereine.

Es entwickelte sich im Lauf der Zeit eine enge Kollaboration zwischen dem Staat und den Bürgerbewegungen, ohne dass diese vereinnahmt worden wären. So entstand in Zusammenarbeit mit verschiedenen ArbeiterInnenorganisationen korporatistische Strukturen zur Aushandlung von Arbeitsbedingungen und Beilegung von Konflikten. Durch die Einbettung auf lokaler Ebene handelte es sich nicht um ein Projekt von Eliten sondern vielmehr um gesamtgesellschaftliche Anstrengungen.

¹²³ ROTHSTEIN, Bo 2002: "Sweden: Social Capital in the Social Democratic State: The Swedish Model and Civil Society" in : PUTNAM, Robert D. (Hg.) 2002: Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press: 290 - 338: 295

¹²⁴ dt: „Bürgerbewegungen“

¹²⁵ ROTHSTEIN 2002: 295

Diese Form der Interaktion breitete sich auch auf andere Bereiche aus und wurde so zu einem zentralen Element der politischen Kultur Schwedens, in das viele der Freiwilligenorganisationen integriert wurden. Diesen gelang es, kollektive Identitäten zu schaffen und so eine Verbindung zwischen Nationalstaat und Individuum zu kreieren. Eine Besonderheit stellen die Studienzirkel dar, die einen Ort der Diskussion und Weiterbildung bieten. 75% aller SchwedInnen haben schon einmal an so einem Treffen teilgenommen, 10% tun dies regelmäßig. Die Studienzirkel bilden ein ziviles Netzwerk über soziale Grenzen hinweg und werden als Eckpfeiler einer lebendigen Demokratie begriffen. Zu entwicklungspolitischen Organisationen herrscht laut Umfragedaten eine hohe Affinität, die nur noch von jener der Sportvereine übertroffen wird.¹²⁶

Die schwedische Entwicklungspolitik ist gekennzeichnet durch eine enge Verbindung zu den NGOs. Mit Organisationen wie der schwedischen *Save the Children Federation*, dem schwedischen Roten Kreuz, *Kvinna till Kvinna* (Frau zu Frau), der schwedischen Kirche und der Diakonie bestehen enge Kooperationen mit der staatlichen Agentur Sida.

Im Jahr 2003 verwalteten schwedische NGOs 18% der gesamten bilateralen ODA. Die Organisationen müssen zur Finanzierung von Projekten 10% eigenständig finanzieren, um Mittel aus dem nationalen ODA-Budget lukrieren zu können.¹²⁷

Der Anfang der privaten EZA in den 1960er Jahren war in Österreich von den Kirchen bestimmt. Darauf folgte die Phase der Solidaritäts- und Aktionsgruppen, von denen in den 1970er und 1980er Jahren über 300 entstanden sind. Als nächstes kam es zur vermehrten Gründung privater Entsendeorganisationen und anfänglich "Dritte-Welt-Läden" genannte Geschäfte, die fair gehandelte Produkte anboten.¹²⁸

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen übernahmen lange Zeit die Planung und Durchführung von Programmen, während sich der Staat auf "Überprüfung, Genehmigung und Finanzierung der eingereichten Projekte"¹²⁹ beschränkte und eher eine passive, kontrollierende denn eine aktive, mitgestaltende Funktion einnahm.

Durch die Reorganisation der österreichischen Entwicklungspolitik wurde die traditionell starke Position der NGOs geschwächt. Im Sinne der Vereinheitlichung wurden ihre Kompetenzen in Projektdurchführung und -gestaltung erheblich

¹²⁶ vgl. ebd.: 300f.

¹²⁷ vgl. OECD 2005: 27

¹²⁸ vgl. HÖLL 1997: 784-85

¹²⁹ HÖDL 2006: 37

eingeschränkt. Eine 100%ige Finanzierung gibt es nicht mehr, es sollen immer auch Eigenmittel aufgebracht werden.¹³⁰

Durch eine Ausdifferenzierung der EZA-Szene in Österreich hat ihre politische Durchsetzungsfähigkeit abgenommen. Die früheren EZA-Koalitionen, die sich vor allem nach der ideologischen Grundeinstellung ihrer ProtagonistInnen konstituiert hatten (solidarisch, christlich-ethisch, ökonomisch bewegt) verlieren an Bedeutung. Immer mehr neue Gruppen werden gegründet, deren Anliegen weniger umfassend sondern eher auf einen ganz speziellen Bereich konzentriert sind. Zugunsten der Umsetzung von kleineren Projekten wird die Beschäftigung mit prinzipiellen Fragen und Problemen vernachlässigt.¹³¹

Die private EZA ist in Österreich durch ein "strukturelles Chaos" geprägt, das durch die große Zahl von Klein- und Kleinstinitiativen entsteht. Dies erschwert eine kohärente Koordination der Szene.¹³²

Historisch kann dies vielleicht mit der recht unterschiedlichen ideologischen Beheimatung der drei, später vier größten Gruppen von AktivistInnen begründet werden. Diese waren christlich-ethische und international solidarische Begründungen, später kamen auch umweltbewusste Interessen dazu. Diese Gruppen agierten relativ autonom voneinander und waren vor allem in den ihnen spezifischen Lagern aktiv. Es war eher ein Nebeneinander und kein bewusstes Miteinander im Sinne einer gemeinsamen Sache.¹³³

Die privaten Entwicklungsorganisationen sind zu einem großen Teil von staatlichen Mitteln abhängig. Daher wurde als Interessensvertretung die "Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungszusammenarbeit" (AGEZ) gegründet um sich zu organisieren und gegenüber den staatlichen Stellen geschlossen auftreten zu können.¹³⁴

Am 1. April folgte mit der Gründung einer neuen Dachorganisation, der „AG Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe“, der Versuch, die österreichischen entwicklungspolitischen NGOs zu einen und durch eine gemeinsame Interessenvertretung deren Einfluss zu stärken. Die AG Globale

¹³⁰ vgl. OBROVSKY 2005: 125

¹³¹ vgl. ANDRLIK, Erich 2001: Arbeitskreis Public support for international co-operation. Ein Zwischenbericht über bisherige Aktivitäten. Wien: Fonds Wiener Institut für Entwicklungsfragen und Zusammenarbeit.: 10

¹³² vgl. BITTNER 2003: 688

¹³³ vgl. ANDRLIK 2001: 11

¹³⁴ vgl. HÖLL 1997: 781

Verantwortung bildet die Nachfolgeorganisation von AGEZ und Österreichischer EU-Plattform.¹³⁵

Österreichische NGOs erhalten 50% des Budgets für bilaterale ODA, um sie in Projekte umzusetzen. Es ist auffällig, dass trotz dieser hohen Integration in die Implementierung der Entwicklungspolitik kein stärkeres Standing erreicht werden kann. NGOs werden in der öffentlichen Wahrnehmung mit Freiwilligkeit, Engagement, Idealismus und Aktionismus in Verbindung gebracht, was ihre Glaubwürdigkeit im Gegensatz zu Regierungsaussagen erhöht. NGOs vermögen ihren UnterstützerInnen das Gefühl zu vermitteln, sich persönlich für eine Sache engagieren zu können, dass diese bei Maßnahmen ihrer Regierung nicht in gleichem Maß empfinden können.¹³⁶

6.2 Politische Parteien

In Schweden war Parteipolitik am Anfang der entwicklungspolitischen Aktivitäten kein Thema. Es herrschte Einigkeit unter den Parteien über die prinzipielle Ausrichtung, finanzielle Details überließ man der Entscheidung des Finanzministeriums. Dies änderte sich Ende der 1960er Jahre. Nicht die prinzipielle Notwendigkeit von Entwicklungshilfe wurde in Frage gestellt sondern deren Ausrichtung und Sinnhaftigkeit. Forderungen nach einer eigenständigeren schwedischen Entwicklungspolitik wurden laut.¹³⁷

Die sozialdemokratische Partei dominierte ebenso wie die politische Landschaft in Schweden auch den entwicklungspolitischen Diskurs. Die anderen Parteien folgten der prinzipiellen Ausrichtung von Entwicklungspolitik und trugen deren Begründung in internationaler Solidarität und der Verpflichtung Schwedens, sich für die Benachteiligten der Welt zu engagieren, mit. Somit kann festgestellt werden, dass parteipolitische Differenzen keine Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Politikfeldes Entwicklungspolitik hatten.

Das oftmalige Verschieben der Agenda Entwicklungspolitik zwischen den Ministerien und somit dem Einflussbereich von SPÖ und ÖVP im Laufe der Jahrzehnte sieht Obrovsky als "*surrender of a political field deemed less important for the sake of*

¹³⁵ vgl. http://www.ada.gv.at/fileadmin/user_upload/ADA/media/Nov2007/2893_weltnachrichten_01_08.pdf 30.6.2008

¹³⁶ vgl. GERMAN, Tony 1996: "Who Shapes and Leads Public Attitudes On Development Co-Operation?" in FOY; HELMICH 1996: 93-107: 98

¹³⁷ vgl. OHLIN 1973: 52

securing the respective party's own priority issues in the coalition negotiations"¹³⁸. Trotz der institutionellen Veränderungen bestand immer eine große Kontinuität der zuständigen ExpertInnen, BeamtInnen und DiplomatInnen.

Grundsätzlich sind öffentliche entwicklungspolitische Debatten in Österreich gekennzeichnet durch eine relativ spezialisierte Sprache und Verwendung von Fachvokabular. Sie präsentieren sich meist frei von Polemiken oder populistischer Stimmungsmache.¹³⁹ Dies liegt auch begründet im Konsens aller Parteien darüber, dass EZA für einen Staat wie Österreich eine Notwendigkeit darstellt. Durch die äußerste Zurückhaltung in der Umsetzung oft ehrgeiziger Ziele bieten auch die finanziellen Aufwendungen wenig Angriffsfläche und Profilierungspotential für PolitikerInnen. Darum werden in einem äußerst spezialisiert geführten Diskurs, der "unter Ausschluss einer breiteren Öffentlichkeit"¹⁴⁰ stattfindet, eher Detailfragen erörtert, als Gesamtkonzepte diskutiert.

Seit den 1970er Jahren zeigt sich eine zunehmende Professionalisierung in allen Bereichen der österreichischen Entwicklungspolitik. Wurde anfangs dieses Politikfeld als Teil der Außenpolitik betrachtet und von in diesem Bereich tätigen PolitikerInnen abgehandelt (Kreisky et al.) so beschränkte sich die Aktivität der Parteien im Laufe der Jahre immer mehr auf ihre entwicklungspolitischen SprecherInnen. Deren Zuwachs an Kompetenz und Fachwissen ging jedoch einher mit einer Marginalisierung innerhalb der eigenen Partei, die die denkbar schlechteste Voraussetzung für eine Wahrnehmung in der Öffentlichkeit darstellt.¹⁴¹

In der österreichischen Bevölkerung herrscht prinzipiell Zustimmung zu entwicklungspolitischen Aktivitäten. Für eine Wahlentscheidung jedoch spielt die Einstellung der Parteien zu entwicklungspolitischen Fragen keine Rolle. Es gibt daher keine Motivation für die Parteien, sich auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik zu profilieren und hervorzutun.

Es zeigt sich also, dass in einem Politikfeld, in dem keine WählerInnenstimmen lukriert und keine expliziten Interessen eines Wählerklientels bedient werden können, in Österreich von den politischen Parteien keine Aktivitäten gesetzt werden.¹⁴²

¹³⁸ OBROVSKY 2005: 124

¹³⁹ Einzig die FPÖ forderte in den Zeiten des Hochwassers 2005, die Mittel für Entwicklungspolitik zu streichen und stattdessen den Opfern der Überschwemmungen zur Verfügung zu stellen.

¹⁴⁰ HÖDL 2006: 28

¹⁴¹ vgl. HÖDL 2006: 28

¹⁴² vgl. OBROVSKY 2005: 118ff.

6.3 Kirchen

Bereits vor dem Beginn der staatlichen Entwicklungspolitik versuchten schwedische Missionare im 19. Jahrhundert Menschen außerhalb Europas zum christlichen Glauben zu bekehren und ihnen so, ihrer Ansicht nach, ein besseres Leben zu ermöglichen.¹⁴³

Die schwedische Gesellschaft ist stark von der lutherisch-protestantischen Tradition geprägt. Trotz umfassender Säkularisierung im 20. Jahrhundert hat der protestantische Egalitarismus weiterhin großen Einfluss auf Normen und Wertvorstellungen der SchwedInnen. Der schwedischen Kirche als Staatskirche gehört jede/r ab der Geburt automatisch an, es sei denn die Eltern entscheiden sich dagegen.¹⁴⁴

Die Kirchen und ihre Entwicklungseinrichtungen erhalten den größten Anteil der an zivilgesellschaftliche AkteurInnen vergebenen Mittel von Sida und spielen somit in der Umsetzung der schwedischen Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle. Die wichtigste kirchliche Organisation ist der *Svenska Missionsrådet*¹⁴⁵, der sich als Dachverband von ca. 20 Freikirchen und kleineren Missionsgruppen versteht.¹⁴⁶

Die Kirchen tragen in Österreich finanziell einen wesentlichen Teil der EZA, ihre Aufwendungen sind nur wenig geringer als die der von öffentlicher Hand bereitgestellten bilateralen Mittel. Darum kann festgestellt werden, dass die private österreichische Entwicklungszusammenarbeit „ganz wesentlich durch die Kirchen, insbesondere die römisch-katholische Kirche, geprägt“¹⁴⁷ ist.

Die wichtigsten Einrichtungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit entwickelten sich aus kirchlichen Institutionen oder sind dies heute noch. Die verschiedenen Organisationen nahmen auch entscheidenden Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der EZA, durch die innerkirchlichen Unterschiede kam es zu sehr verschiedenen Ansätzen und Ausgangspunkten.

¹⁴³ vgl. OHLIN 1973: 50

¹⁴⁴ vgl. ROTHSTEIN 2002: 302

¹⁴⁵ dt: Schwedischer Missionsrat

¹⁴⁶ vgl. HÖNOW, Jochen 1997: Zielgruppen, Methoden und Finanzierung nichtstaatlicher Entwicklungspolitik in Industrieländern. Eine qualitative Untersuchung der entwicklungspolitischen Rolle von ausgewählten Nichtregierungsorganisationen der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und Schwedens aus systemtheoretischer Sicht. Frankfurt/Main: Lang: 158

¹⁴⁷ FASCHINGEDER, Gerald 2003: "Vom Pfarrflohmarkt bis zur professionellen NGO. Die Entwicklungszusammenarbeit der römisch-katholischen Kirche in Österreich" in: ABREU FIALHO GOMES et al. 2003, 177 - 194: 177

Die kirchlichen Entwicklungszusammenarbeitsgruppen sind Mitglied bei der Koordinierungsstelle der österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission (KOO). Darüber hinaus existiert unter den KatholikInnen ein hohes Bewusstsein für entwicklungspolitische Anliegen, das in den vielen Klein- und Kleinstinitiativen, die oft nur auf lokaler Ebene in einzelnen Pfarren aktiv sind, sichtbar wird.¹⁴⁸

6.4 Netzwerke der Politikfelder Entwicklungspolitik

Das Politikfeld der Entwicklungspolitik und das dazugehörige Netzwerk sind geprägt von einer Reduktion der einflussnehmenden Interessen im Vergleich zur z.B. Sozialpolitik. Von Bedeutung sind vor allem advokatorische Interessen der involvierten Organisationen, die nicht für vordergründig eigene Ziele arbeiten sondern sich in den Dienst einer Klientel stellen. Erwerbswirtschaftliche Interessen können in sehr viel geringerem Ausmaß ebenfalls von Bedeutung sein. Nicht wichtig sind jedoch wahlpolitische, direkte oder professionspolitische Interessentransformation, die z.B. das Netzwerk der Sozialpolitik entscheidend prägen. Im Vergleich zu letzterem kommt aber die außenpolitische Dimension hinzu, die vor allem im Interesse des Staates liegt. Daher kann festgestellt werden, dass sich entwicklungspolitische Netzwerke innerhalb eines Staates weniger komplex präsentieren als andere Politikbereiche, jedoch durch eine außenpolitische Dimension ergänzt werden.¹⁴⁹

Die Politikfelder Entwicklungspolitik in Schweden und Österreich sind beide in stark zentralisierten Netzwerken konstituiert. Die Kontrolle über die Ressourcen und ihre Verteilung liegt zum größten Teil bei den staatlichen Institutionen der beiden Länder. In Schweden gibt es Bemühungen, operationelle Entscheidungen zu den Sida-Vertretungen in den Kooperationsländern auszulagern und so zu dezentralisieren. Durch eine große Anzahl kleiner Initiativen besteht in Österreich eine gewisse Zersplitterung, der durch Schaffung einer neuen Dachorganisation der NGOs entgegengewirkt werden soll. Der Dialog zwischen den in entwicklungspolitische Agenden involvierten Organisationen in Österreich ist informell und wenig institutionalisiert und daher mangelt es diesen Prozessen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit.¹⁵⁰

¹⁴⁸ vgl. FASCHINGEDER 2003: 179

¹⁴⁹ vgl. WINTER 1997: 349

¹⁵⁰ vgl. FALK 2003: 41

In Schweden finden Aushandlungsprozesse in dafür vorgesehenen Gremien und Abläufen statt. Informelle Abmachungen sind im schwedischen politischen System, dass der absoluten Transparenz verpflichtet ist, nicht gut angesehen. Eine Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen ist wichtig und prägt auch das Netzwerk der Entwicklungspolitik im Sinne von klaren Kompetenzzuweisungen und Abläufen.

7. MOTIVE FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

Beweggründe für ein Land, sich entwicklungspolitisch zu engagieren, können geostrategisch, ökonomisch oder humanitär sein.¹⁵¹

Nach dem Ende des Kalten Krieges war ein großer Optimismus zu spüren, dass nun für fast alle Regionen der Erde einen mehr oder weniger friedlichen Übergang zur Demokratie und ein Ende von kriegerischen Auseinandersetzungen zu schaffen wäre. Diese Hoffnungen haben sich zerschlagen. Gescheiterten Interventionen der UNO oder der KSZE folgte die Erkenntnis, dass statt Schadensbegrenzung die Ursachenbekämpfung im Vordergrund stehen sollte.

Für den Frieden förderlich erwiesen sich folgende Gegebenheiten in einem Land: Existenz von Institutionen, Normen und Verfahren zur Lösung sozialer und ethnisch-kultureller Konflikte, Möglichkeiten zur politischen Partizipation, Vorhandensein eines Rechtsstaats und verantwortungsvolles Handeln der Führungseliten.

Die große Überzahl von innerstaatlichen Konflikten im Vergleich zu zwischenstaatlichen Kriegen seit 1945 lässt die Vermutung zu, dass hier ein Ansatzpunkt für die präventive Wirkung von Entwicklungspolitik besteht.

Bis Anfang der 1990er war Entwicklungspolitik vordergründig ein Teil der Sicherheitspolitik im Sinne der Sicherung von Einfluss gewesen, nun wandelt sie sich immer mehr zu einem Instrument der Friedenssicherung.¹⁵² Diese Ansicht kommt auch in der Gestaltung der EU-Entwicklungspolitik zum Ausdruck. Die letzten Neuerungen und Reformen betonen den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit.¹⁵³

Die Bekämpfung der tiefer liegenden Ursachen von Gewalt und kriegerischen Auseinandersetzungen soll durch Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung, größerer sozialer Gerechtigkeit und verstärkter Partizipation der Menschen erreicht werden.¹⁵⁴

Diese Beweggründe für ein Land, sich entwicklungspolitisch zu engagieren, treffen auf Schweden und Österreich für die multilaterale Ebene zu. Im Rahmen der Beteiligung an Programmen der UN und der EU werden geostrategische Motive umgesetzt. Für

¹⁵¹ vgl. HÖDL 2006: 30

¹⁵² vgl. FERDOWSI, Mir A. 1999: "Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprevention durch Entwicklungspolitik" in: REITER, Erich (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999. Mittler: Hamburg, Berlin, Bonn. 707-723

¹⁵³ vgl. TANNOUS, Isabelle 2007: „Entwicklungspolitik“ in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Institut für Europäische Politik. Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Baden-Baden: Nomos: 219 – 224

¹⁵⁴ vgl. FERDOWSI 1999: 720ff.

bilaterale Aktivitäten sind jedoch ökonomische und humanitäre Gründe von größerer Bedeutung.

An Schweden, dem "*darling of the Third World*"¹⁵⁵, wurde auf Grund der Tatsache Kritik geübt, dass ein Großteil der umfangreichen Entwicklungshilfe immer gebunden war an die Auflage, dafür schwedische Güter zu erwerben. Daraus kann abgeleitet werden, dass schwedische Hilfe vor allem eigenen wirtschaftlichen Interessen dienen sollte. Das wirtschaftliche Potential des Empfängerlandes spielte bei der Auswahl entgegen anders lautender Absichtserklärungen eine bedeutende Rolle. Ab Mitte der 1990er wurden nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Anteile der für Europa und Asien eingesetzten Mittel erhöht.¹⁵⁶

Dies zeigt als weiteren Aspekt der Motivation für Entwicklungshilfe das Bestehen einer Beziehung zu den EmpfängerInnen. Je näher zum eigenen Land, desto mehr verstärkt sich die Solidarität und Bereitschaft zur Unterstützung. Diese Tatsache ist in Österreich immer wieder festzustellen.

Die Beziehungen Österreichs zu den Entwicklungsländern sind geprägt von "*Widersprüchlichkeit* und *Ambivalenz*"¹⁵⁷. Ambitionierten Absichtserklärungen steht wenig praktische Umsetzung gegenüber. Dies liegt nicht an der Überbetonung österreichischer Interessen, sondern im Gegenteil an der Berücksichtigung kurzfristiger Ziele ohne Überlegungen zu mittel- und langfristigen Chancen in der EZA.

In früheren, auf *case studies* aufgebauten Analysen, kristallisierte sich als Konsens heraus, dass die schwedische Entwicklungspolitik bestimmt wurde von humanitären Zielen breiter wirtschaftlicher Entwicklung und der Erfüllung der Grundbedürfnisse.

Beeinflusst wurde die Gestaltung der schwedischen Programme auch von ideologischen Interessen, die zum Aufbau von Beziehungen zu progressiv-sozialistischen und marxistischen Regimen führten. Dies geschah in der Tradition einer internationalen Solidarität, die auch heute noch in der schwedischen Gesellschaft nachwirkt und als Grundkonsens akzeptiert ist.¹⁵⁸

Auch eine Rolle spielt Schwedens Status als *middle power* im internationalen System. Dieser ist gleichbedeutend mit einem sehr hohen sozioökonomischen Standard,

¹⁵⁵ SCHRAEDER et al. 1998: 295

¹⁵⁶ vgl. ebd.

¹⁵⁷ HÖLL 1997: 786, Kursivsetzung im Original

¹⁵⁸ vgl. STOKKE, Olav 1989: *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies. Zitiert nach SCHRAEDER et al. 1998

wodurch aber dennoch nicht die finanziellen Möglichkeiten einer Großmacht zur Verfügung stehen. Dadurch war Schweden gezwungen, eine bewusste Auswahl von bevorzugten Staaten oder Regionen zu treffen.

Trotz der eben erst überwundenen Phase in der Österreich selbst Empfänger von Entwicklungshilfe war, kam es um 1960 zu ersten Lukrierungen von Mitteln die der "Dritten Welt" zugute kommen sollten. Dies geschah vor dem Hintergrund von Dekolonisation und Kaltem Krieg und auf Betreiben der westlichen Länder, die die jungen Staaten in Afrika und Asien an sich binden wollten. So sollte sowjetischen Hilfsbemühungen zuvor gekommen und der Einfluss in den umstrittenen Regionen gesichert werden.

Österreich war seit 1955 Mitglied der Vereinten Nationen und 1961 Gründungsmitglied der OECD. Durch Engagement in IFC (International Finance Corporation) und IDA (International Development Association), die beide zur Weltbankgruppe gehörten, wurde Österreich "zunehmend in das Geflecht multilateraler Entwicklungshilfe einbezogen"¹⁵⁹.

Als Rechtfertigung für entwicklungspolitische Aktivitäten dienten vor allem die Verpflichtungen als Teil der Staatengemeinschaft und die Stärkung der Position Österreichs auf internationalem Parkett. Denn, wie NR-Abgeordneter Ermacora feststellte "die Achtung eines Staates in der Staatenwelt hängt leider nicht von den Reisen symphonischer Orchester und Trachtengruppen ab, sondern [...] von den erhöhten Geldzuwendungen für international gemeinnützige Fragen"¹⁶⁰.

Neben dem Druck von außen herrschte jedoch auch zwischen den österreichischen Parteien Konsens, Entwicklungshilfe als wichtigen Bestandteil der Außenpolitik zu verfolgen und zu forcieren. Eigentlich sehr verschiedene Gruppen konnten sich durch die breite Fächerung der Argumente in geostrategische, ökonomische und moralische Beweggründe dennoch auf die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung armer Länder verständigen.¹⁶¹

¹⁵⁹ HÖDL 2006: 30

¹⁶⁰ NRP XIII/10, 1971: 627, zitiert nach HÖDL, Gerald 2004: Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995. Wien: Promedia: 87

¹⁶¹ vgl. HÖDL 2006: 35

7.1 Verfolgung wirtschaftlicher Interessen

Schraeder et al. weisen in ihrer Untersuchung weiters einen Zusammenhang zwischen der Zuerkennung schwedischer Unterstützung und dem Handelsvolumen mit dem jeweiligen Empfängerland nach. Dies liegt in der Tatsache begründet, dass, entgegen Absichtserklärungen von offizieller Seite, ein großer Teil der schwedischen Mittel immer *tied aid* war, also an die Auflage gebunden, davon schwedische Güter zu kaufen. Mehr hervorgehoben wurde dieses Faktum während der Ölkrise Ende der 1970er Jahre um den Fortbestand der aktiven Entwicklungspolitik in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gegenüber den WählerInnen rechtfertigen zu können.

Somit kann festgestellt werden, dass *"the results clearly reject the rhetorical statements of policymakers within the industrialized North who publicly assert that foreign aid is an altruistic tool of foreign policy"*¹⁶². Vielmehr wurde Entwicklungspolitik seit jeher zum eigenen Vorteil betrieben und auch im Norden vor allem von Eliten bestimmt. Das Ende des Kalten Krieges hat die wachsende Bedeutung wirtschaftlicher Fragen weiter verstärkt und die ideologische Ausrichtung der Empfängerländer, vor allem in Schweden für die dieser Parameter sehr wichtig gewesen war, immer mehr in den Hintergrund gedrängt.

So sehr die Armutsbekämpfung die Zielformulierungen schwedischer Entwicklungspolitik dominiert, so wenig ist sie in den dazugehörigen Evaluationen und Analysen präsent. Ob die durchgeführten Projekte und Programme tatsächlich Armut verringern, wird nicht konsequent untersucht. Durch die Abwesenheit einer elaborierten Entwicklungstheorie fehlt es auch an einer systematischen Beurteilung und Reihung der Wichtigkeit der einzelnen Ziele von Entwicklungsarbeit. Ein wenig entsteht der Eindruck *"that everything depends on everything and everything is important"*¹⁶³.

Österreich bindet einen relativ großen Teil seiner bilateralen EZA, was durch den beträchtlichen Anteil an Rahmen II-Krediten und die Einrechnung von in Österreich anfallenden Kosten für Studierende aus Entwicklungsländern und Flüchtlinge in die ODA-Statistik bedingt ist.¹⁶⁴ Darüber hinaus werden österreichische EZA-Projekte grundsätzlich, wenn möglich, durch inländische NGOs und Beratungsfirmen abgewickelt. Durch eine Bindung erhält die Industrie im Geberland kurzfristig betrachtet

¹⁶² SCHRAEDER et al. 1998: 319

¹⁶³ DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 539

¹⁶⁴ Das Absacken des Bindungsanteil 2000 ist darauf zurückzuführen, dass die Rückzahlungen aus soft loans höher waren als die neu vergebenen Kredite.

positive Impulse, die jedoch langfristig durch eine mögliche Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit der AnbieterInnen aufgehoben werden können.¹⁶⁵

In den 1990er Jahren wurden allgemein die ODA-Mittel für das subsaharanische Afrika zu Gunsten der Steigerung von Hilfsleistungen für ostasiatische und osteuropäische Länder sukzessive heruntergefahren. Dadurch verschob sich der Fokus von den ärmsten Regionen der Erde hin auf wirtschaftlich vielversprechendere Staaten. Über 50% der österreichischen ODA flossen nach Ostasien und Osteuropa, wodurch sowohl Unterstützung für die europäischen Nachbarländer, als auch "wirtschaftsstrategische Gebermotive"¹⁶⁶ deutlich werden. Offiziell wurden Schwerpunktländer nach Bedürftigkeitskriterien ausgewählt, die jedoch nicht deckungsgleich mit den wichtigsten Empfängerländern sind. So befanden sich unter den zehn Ländern die 1999/2000 die meisten EZA-Mittel erhalten hatten nur zwei Schwerpunktländer.¹⁶⁷

In einer ersten Phase der wirtschaftlichen Beziehungen zur Dritten Welt von 1945 bis 1975 blieb der Handel auf einem niedrigen Niveau stabil. Darauf folgten zehn Jahre ständiger Steigerung des Anteils am Außenhandel Österreichs, bevor dieser ab 1985 wieder stark abnahm. Grund dafür war die sinkende Zahlungsfähigkeit der Länder. Obwohl die Investitionen österreichischer Unternehmen insbesondere im asiatischen Raum forciert wurden, liegen sie trotzdem immer noch deutlich hinter vergleichbaren Staaten zurück.

Während Österreich Produkte mit hoher Wertschöpfung und technologischem Aufwand exportiert, führt es aus den Entwicklungsländern Rohstoffe ein. Hier kann also von einer typischen Handelsstruktur gesprochen werden.¹⁶⁸

Bereits seit den 1970er Jahren werden mit Hilfe der Rahmen-II-Kredite österreichische Exporte in Entwicklungsländer gefördert. Diese Mittel wurden zum Teil in die ODA Statistik mit eingerechnet. Aufgrund dieser Praxis kam es zu einer Revision der österreichischen ODA zwischen 1990 und 2001 durch das DAC.

Importe aus der Dritten Welt wurden durch zollpolitische Maßnahmen massiv erschwert. Seit dem Beitritt zur EU handelt Österreich in diesem Bereich den europäischen Abkommen entsprechend.

In den 1980er Jahren lieferten österreichische Unternehmen überproportional viele Rüstungsgüter in Entwicklungsländer. Da die Waffen technologisch nicht besonders

¹⁶⁵ vgl. FALK 2003: 6-7., HJERTHOLM; WHITE 2000: 94-95

¹⁶⁶ FALK 2003: 8

¹⁶⁷ vgl. ebd.: 8-10

¹⁶⁸ vgl. HÖLL 1997: 778-79

hoch entwickelt waren, waren sie in nördlichen Industriestaaten schwer abzusetzen und fanden leichter AbnehmerInnen im Süden. Nach einem starken Rücklauf seit Mitte der 1980er Jahre, ist der Waffenexport seit den 1990er Jahren praktisch fast nicht mehr vorhanden.¹⁶⁹

Neben den schon vorhin beschriebenen geostrategischen Überlegungen als Teil der westlichen Staatenwelt, entsprach Entwicklungshilfe vor allem heimischen Exportinteressen. Durch eine hohe Bindung der zur Verfügung gestellten Mittel an den Erwerb österreichischer Erzeugnisse, kamen diese Ressourcen vor allem heimischen Unternehmen zugute. Bundeskanzler Kreisky betrachtete Entwicklungspolitik als legitimes Mittel zur Stärkung der heimischen Wirtschaft und Entlastung bei Überproduktionskrisen.¹⁷⁰ Die Bindung der österreichischen EZA ist im Laufe der Jahre kontinuierlich zurückgegangen, dass ökonomische Interessen immer noch eine gewichtige Rolle spielen zeigt die Betonung des Themas "Wirtschaft und Entwicklung" und die Etablierung eines gleichnamigen Referates innerhalb der 2004 neu geschaffenen ADA.

7.2 Individuelle Motive

Für die Ausgestaltung des Politikfelds Entwicklungspolitik sind von der politischen Kultur geprägte Wertüberzeugungen und Verhaltensweisen der AkteurInnen von Bedeutung. Diese Aspekte sollen im Folgenden für Schweden und Österreich identifiziert und auf ihre Auswirkung auf die Entwicklungspolitiken der beiden Länder hin untersucht werden.

¹⁶⁹ vgl. ebd.: 779

¹⁷⁰ vgl. HÖDL 2006: 32ff.

8. EINFLUSS DER POLITISCHEN KULTUR AUF DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die schwedische Kultur ist geprägt vom jahrhundertelangen Kampf gegen widrige Lebensumstände, der die SchwedInnen zu einer stabilen Gesellschaft geformt hat.¹⁷¹

SchwedInnen streben ein ruhiges, geordnetes Leben an, das sich jeweils zu einem Teil aus Wohlfahrt, technologischem Fortschritt, wirtschaftlicher Innovation und Hausverstand zusammensetzt. Zentral ist der schwedische Ausdruck „*lågom*“, der nur schwer übersetzt werden kann. *Lågom* bedeutet ungefähr so viel wie „nicht zu viel, nicht zu wenig, gerade richtig“ und steht für einen vernünftigen Mittelweg in allen Situationen des persönlichen und gesellschaftlichen Lebens. Der Begriff repräsentiert die Neigung zu einer gewissen emotionslosen Sachlichkeit, die die Umgangsformen miteinander prägt.¹⁷²

Als erstes Charakteristikum der politischen Kultur Schwedens ist die lange Dominanz der sozialdemokratischen Partei zu nennen. Von den letzten 73 Jahren war sie 64 Jahre in der Regierung vertreten. Durch diese einzigartige Konstellation nimmt Schweden in der Vergleichenden Politikwissenschaft in vielen Bereichen eine Sonderposition ein. Von den 1950er Jahren bis Anfang der 1990er wurde dieses System als schwedisches Modell bezeichnet, das besonders geprägt war durch die enge Zusammenarbeit von Staat und Interessensvertretungen bei der Vorbereitung und Umsetzung von politischen Maßnahmen.¹⁷³

Mitte der 1960er konnte die sozialdemokratische Partei die größte Zustimmung bei den Wahlen zum *Riksdag*¹⁷⁴ erzielen, das schwedische Modell schien funktionierende Antworten auf die Herausforderungen des modernen Kapitalismus gefunden zu haben. Im Zentrum dieses Konzepts standen demokratische Stabilität, Legitimität in der Bevölkerung, hohes Wirtschaftswachstum, ein korporatistisches System zur Verhandlung der Arbeitsbeziehungen und ein universeller, umfassender Wohlfahrtsstaat. Hohes Vertrauen auf vertikaler Ebene zwischen BürgerInnen und

¹⁷¹ vgl. GANNON, Martin J. 2001: Understanding Global Cultures. Metaphorical Journeys Through 23 Nations. Second Edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage

¹⁷² ebd.: 181

¹⁷³ vgl. ROTHSTEIN 2002: 331

¹⁷⁴ Reichstag = schwedisches Parlament

Eliten und auf horizontalem Level zwischen den Individuen stabilisierten dieses System.¹⁷⁵

Die Sozialdemokratie ist sowohl eine politische Partei als auch ein funktionierendes gesellschaftliches System. Deshalb kann Schweden auch als Sozialdemokratie bezeichnet werden, wenn die SAP nicht mehr an der Macht ist. Ihr ist es im Laufe der Jahre gelungen, die Themen der politischen Agenda ebenso wie die Art und Weise, wie die Probleme von allen Parteien diskutiert werden zu bestimmen. *"It is in this sense that social democracy might be described as the hegemonic force in postwar Swedish politics."*¹⁷⁶

Es gelang eine kollektive Identität zu entwickeln, jede/r profitiert vom Wohlfahrtsstaat, der für alle da ist. Der universelle Wohlfahrtsstaat ist nach dem Prinzip des Individualismus gestaltet. Alle haben Anspruch auf Leistungen, unabhängig von ihrer Einbindung in die Erwerbsarbeit und ihrer Bedürftigkeit. Dadurch bedingt sich eine kollektive moralische Verpflichtung, zu diesem System etwas beizutragen, da alle in irgendeiner Weise davon profitieren.¹⁷⁷

Die politische Kultur Schwedens ist geprägt durch ein starkes Vertrauen in die staatlichen Institutionen. Ihnen wird die Fähigkeit zuerkannt, die gesellschaftlichen Probleme erfassen, bearbeiten und lösen zu können. Staatliche Interventionen werden positiv beurteilt. Diese sollen jedoch im Konsens passieren, denn *„a self-perception of harmony and consensus is part of the political and administrative culture“*¹⁷⁸. Zusätzlich zum Vertrauen in den Staat genießt auch eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit gesellschaftspolitischen Fragestellungen hohe Anerkennung.¹⁷⁹

Betz schätzt die Einstellungen zum politischen System in Österreich hingegen so ein, dass *"Austrians generally [...] see their government as having low responsiveness and their individual potential for influence as low on both an absolute and relative sense"*¹⁸⁰,

¹⁷⁵ vgl. ROTHSTEIN 2002: 292ff

¹⁷⁶ GANNON 2001: 181

¹⁷⁷ vgl. BERGMAN, Annika 2007: "Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations" in: *Cooperation and Conflict* Vol. 42, No. 1, 73 – 99: 84

¹⁷⁸ FURUBO, Jan-Eric 2006: "Policy Analysis and Evaluation in Sweden: Discovering the Limits of the Rationalistic Paradigm" in: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Hg.) 2006: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press. 571 – 586: 571

¹⁷⁹ vgl. ebd.: 572

¹⁸⁰ BETZ, Hans-Georg 1997: "Austria and Switzerland" in: EATWELL, Roger (Hg.) 1997: *European political cultures. Conflict or convergence?* London/New York: Routledge. 13-31: 28

was jedoch nicht zur Unzufriedenheit mit dem demokratischen System oder der Regierung führe.

Die Struktur der schwedischen Gesellschaft zeigt ein hohes Maß an institutionalisierter sozialer Interaktion. Diese ist durch eine zunehmende Individualisierung der Gesellschaft gefährdet, die zwar mit einer Verminderung des Sozialkapitals einhergeht, aber nicht unbedingt eine reduzierte Bereitschaft der Individuen zur sozialen Interaktion und Kooperation bedeutet. Es verändern sich vor allem deren Formen hin zu loserem, kurzfristigeren Arrangements. Das zeigt dass "*collectivism/individualism and altruism/egoism represent distinct and largely independent ranges of values among the Swedish population*"¹⁸¹. Daraus folgt dass die zunehmende Individualisierung der schwedischen Gesellschaft nicht zwangsweise in einer Reduktion des Engagements für Entwicklungspolitik resultieren muss, sondern vor allem Ausdruck der Veränderung der zivilgesellschaftlichen Landschaft in Schweden ist. Darüber hinaus sind zuallererst die großen traditionellen *folkrörelser*, wie Freikirchen und Abstinenzbewegung, von Korrosionserscheinungen bedroht, die jüngeren entwicklungspolitischen Organisationen entsprachen von vornherein einem persönlich motivierten Interesse, sich für Anliegen zwar im Sinne des Prinzips des Wohlfahrtsstaates aber außerhalb seines direkten Einflussbereichs zu engagieren. Zusammenfassend könnten die Veränderungen als Wandlung von kollektiven Massenbewegungen zu organisiertem Individualismus beschrieben werden.¹⁸²

8.1 Staatstradition und politisch-administrative Ausgangsbedingungen

Das schwedische Regierungs- und Verwaltungssystem ist historisch einerseits geprägt von einer während des Absolutismus entstandenen starken zentralen Bürokratie, andererseits von der ebenso tief verwurzelten Tradition der lokalen und bürgerschaftlichen Selbstbestimmung. Deren Entstehung wurde nur durch das Fehlen einer starken Feudal- und Adelsherrschaft möglich. Der Rechtsstaat als grundlegende Basis des Systems ist unumstritten. Während der relativ späten Industrialisierung gelang es der ArbeiterInnenbewegung eine starke Position gegenüber den UnternehmerInnen einzunehmen, die prinzipiell konsensorientiert agierten. Zusammen legten sie Anfang des 20. Jahrhunderts die Grundlage für den schwedischen Wohlfahrtsstaat, in dem die sozialdemokratische Partei die Führungsrolle einnahm.

¹⁸¹ ROTHSTEIN 2002: 308

¹⁸² vgl. ROTHSTEIN 2002: 306ff.

Nicht nur politisch, sondern auch sozio-kulturell bestimmte sie den Kurs des *folkhem* ("Volksheim") und prägte die Vorstellung vom Staat als Garant für ein umfassendes Sozial- und Versorgungsprogramm.

Charakteristisch für das politische System ist eine hohe Konsensorientierung. Das Streben nach Übereinstimmung betrifft in manchen Fällen eher den Weg zur Erreichung gewisser Ziele, also die Art und Weise des Zustandekommens einer bestimmten Politik, als die Policy-Inhalte selbst. „*There is a desire to avoid the controversial; to seek unity through vague formulations.*“¹⁸³ Kontroversen werden nach Möglichkeit vermieden, Kompromisse sollen gefunden werden.

Weiters wird in Schweden eine "für gesellschaftliche Interessenvertreter und externe Sachverständige besonders offene Variante des Policy-Making-Prozesses"¹⁸⁴ umgesetzt. Einflussmöglichkeiten haben vor allem in strukturierten Konsultationen miteinander kommunizierende Eliten etablierter Organisationen, zivilgesellschaftliche AkteurlInnen jüngerer Gründungsdatums finden schwerer Zugang. Die schwedische Verwaltung ist weiters eng mit der Wissenschaft und universitären Forschungseinrichtungen verbunden.

Der *local welfare state* ist institutionell geprägt durch den Gegensatz von relativ kleinen Ministerien (1800 Beschäftigte ohne Außenministerium) und vielen mächtigen Durchführungsbehörden (320 000 Beschäftigte), deren Instanzenzug teilweise bis hinunter auf die lokale Ebene reicht. Diese funktionale und organisatorische Zweiteilung, deren Grundstein bereits im 18. Jahrhundert als Beschränkung der Macht des Monarchen gelegt wurde, führt zu einer großen politischen Aufwertung der BeamtInnen. Gegenüber diesen Agenturen haben die Ministerien keine individuelle Verantwortlichkeit oder Weisungsrecht, was durch politisierte Personalpolitik und informelle Aushandlungswege ausgeglichen wird. Das Agentur-Modell soll die Fokussierung auf bestimmte Aufgaben und die Kontrolle der Erfüllung derselben ermöglichen und erleichtern.¹⁸⁵

Die Rolle der Bürokratie war seit jeher in Schweden nicht nur beschränkt auf die Umsetzung der von Parlament und Regierung ausgegebenen Direktiven, sondern sie

¹⁸³ RUIJN, Olof 1982: „Sweden in the 1970s: Policy-Making Becomes More Difficult“ in: RICHARDSON 1982: 141 – 167: 165

¹⁸⁴ SCHRÖTER, Eckhard 2001: "Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile." in: SCHRÖTER, Eckhard (Hg.) 2001: Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Leske + Budrich: Opladen. 432

¹⁸⁵ vgl. ebd.: 433ff.

sollte sich auch selbst aktiv in die Gestaltung der Gesellschaft einbringen. Es besteht ein enges Verhältnis zwischen den Ministerien und den dazugehörigen Agenturen. Deren Einfluss auf den Policy-Prozess wurde als zu groß für eine nicht gewählte und damit demokratisch nicht legitimierte Institution kritisiert.¹⁸⁶

In der schwedischen Entwicklungspolitik zeigt sich diese politisch-administrative Struktur besonders deutlich. Die Entwicklungsagentur Sida nimmt, bedingt durch ihre Ausstattung mit umfassenden Ressourcen, großen Einfluss auf Ausformulierung und Implementierung der Politiken.

Ein charakteristisches Merkmal für das österreichische politische System ist die lange Zusammenarbeit der beiden Großparteien SPÖ und ÖVP in „Großen Koalitionen“.

Die Sozialdemokratie war auch in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Jahr 2000 mit einer kurzen Unterbrechung (1966-1970) in jeder Regierung vertreten.

Es kam zum Aufbau eines umfassenden Sozial- und Wohlfahrtsstaates, der jedoch im Gegensatz zu Schweden keinen explizit universellen Anspruch hatte. Trotz ihres großen und gestaltenden Einflusses gelang es den SozialdemokratInnen nicht in gleichem Maße wie in Schweden, ihre Normen, Werte und Moralvorstellungen nachhaltig in der politischen Kultur zu verankern.

8.2 Wohlfahrtsstaat

Esping-Andersen entwickelte eine Typologie von Wohlfahrtsstaaten, die liberale, konservative und sozialdemokratische Ausformungen kennt. Zentraler Begriff ist die Dekommodifizierung, die die Sicherung des Lebensstandards unabhängig vom Markt bezeichnet. Ein weiteres Kriterium ist das Verhältnis von Markt, Staat und Familie bei der sozialen Sicherung.

Liberale Wohlfahrtsstaatsregime sind gekennzeichnet durch bedarfsgeprüfte Leistungen und die Betonung von privater und familiärer Vorsorge. Der konservative Typus bindet Systeme der sozialen Sicherung an Erwerbsarbeit, ergänzt durch Fürsorgeleistungen und familiäre Versorgung. Im sozialdemokratischen Typus erhalten die BürgerInnen Leistungen nach universellen Prinzipien, die unabhängig von der Einbindung in Markt und Erwerbsarbeit in Anspruch genommen werden können. Dadurch bedingt sich eine hohe Umverteilungswirkung.¹⁸⁷

¹⁸⁶ vgl. RUIN 1982: 151ff.

¹⁸⁷ vgl. ESPING-ANDERSEN, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Blackwell: 16ff.

In dieser vereinfachenden Typologie war Österreich bisher dem konservativ-korporatistischem Typus zuzuordnen. Dies liegt begründet in der Ausrichtung des Sozialstaats auf Erwerbsarbeit, Berufsgruppen und Stuserhalt.¹⁸⁸

Parallelen zu Schweden bestehen in der ähnlich gestalteten Reform des Pensionssystems, die jedoch in Österreich „stärker mit einem einschneidenden Sozialabbau verbunden“¹⁸⁹ war.

Für die österreichische Variante des Wohlfahrtsstaats war das Konzept der Sozialpartnerschaft zentral. Es handelt sich dabei um die Zusammenarbeit von Staat und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, um in Aushandlungsprozessen Konflikte zu verhindern und Konsens über zu ergreifende Maßnahmen zu erzielen. Gemeinsames Ziel aller Beteiligten war die gesamtwirtschaftliche Prosperität des Landes. Voraussetzung für dieses System war die stark zentralisierte Organisationsstruktur der Interessenverbände, die auch in Schweden in gleichem Maße existiert.

Bei der Sozialpartnerschaft handelt es sich nicht um eine große, umfassende Idee oder Utopie sondern um eine pragmatische Vorgehensweise, um Aushandlungsprozesse konsensual zu organisieren. Sie prägte lange Zeit das politische System Österreichs, ist aber inzwischen zu einem „Auslaufmodell“¹⁹⁰ geworden.

Vergleichende Studien zeigen, dass Länder mit einem ausgeprägten Wohlfahrtsstaat gleichzeitig auch die höchsten Werte an in Freiwilligenorganisationen unbezahlt geleisteter Arbeit aufweisen. Die Bewegungen finanzieren sich zu einem großen Teil selbst und erhalten vom Staat nur geringe Unterstützung. Diese relative Autonomie im Vergleich zu Nonprofitorganisationen in anderen Ländern erklärt sich durch die Leistungen des Wohlfahrtsstaates. Dadurch müssen sich Vereine nicht in Bereichen wie Sozial- und Gesundheitsservices engagieren, weil diese durch staatliche Dienste genügend abgedeckt sind. Darum werden Ressourcen frei, die eine sehr aktive Zivilgesellschaft ermöglichen, die Aktivitäten setzen kann, die in anderen Ländern in dieser Form nicht möglich sind.¹⁹¹

¹⁸⁸ vgl. TÁLOS, Emmerich 2005: Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945 – 2005. Innsbruck, Wien, Bozen: Studienverlag: 77ff.

¹⁸⁹ ebd.: 80

¹⁹⁰ TÁLOS, Emmerich 2006: „Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?“ in: DACHS et al. 2006: 425 – 442: 441

¹⁹¹ vgl. ROTHSTEIN 2002: 317ff.

Nationale und internationale Politiken sind Teil des selben Aushandlungsprozesses auf den die politische Kultur in ähnlicher Weise einwirkt. „*States that promote the values of solidarity, inclusiveness and universal welfare at the national level are also more likely to do so beyond borders.*“¹⁹²

Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat mit seinen Grundsätzen von Gleichheit und Solidarität prägte die schwedische Konzeption von Internationalismus. Nationale und internationale Wohlfahrtspolitiken bedingen sich gegenseitig, somit beeinflussten endogene ideelle Faktoren die Gestaltung der Außen- und Entwicklungspolitik maßgeblich. „*Sweden’s specific ideology and cultural tradition has produced a unique world-view, and, moreover, this has informed its conception of duty beyond borders.*“¹⁹³

Die Konzeption von Solidarität ist nicht auf die eigene Gemeinschaft beschränkt sondern beinhaltet den Wunsch, auch international Gutes zu tun.

Diese Einstellung ist stark geprägt von der lutherisch-protestantischen Tradition. Deren Verbindung zur Sozialdemokratie besteht unter anderem in der Organisationsweise in egalitären, nicht-hierarchischen Strukturen. Trotz umfassender Säkularisierung im 20. Jahrhundert hat die schwedische Kirche und der protestantische Egalitarismus weiterhin großen Einfluss auf Normen und Wertvorstellungen der SchwedInnen.

Die schwedische Staatskirche war durch die Konkurrenz von Freikirchen dazu gezwungen, selbst offener und weniger fundamentalistisch zu sein. Dies mag auch dazu beigetragen haben, dass Toleranz, Solidarität und Egalitarismus zu zentralen Werten in der schwedischen Gesellschaft wurden.¹⁹⁴

Dem Modell des Volksheims wurde zwar einerseits durchaus eine wohlstandssichernde Funktion zugestanden, andererseits aber auch als System kritisiert, das die Freiheit des Individuums beschneidet. Dazu kommt die Feststellung einer Tendenz des Gemeinschaftsverlustes, die die Entsolidarisierung von Kernstrukturen der Gesellschaft problematisiert. Dem wird eine zunehmende Regionalisierung im Sinne von lokaler Demokratie und lokalem Wohlfahrtsstaat entgegengestellt um Partizipation und Identifikationsmöglichkeiten zu steigern.¹⁹⁵

Weiters existieren Forderungen, die nationalschwedische Variante des Volksheims auf eine europäische Ebene zu führen. Dadurch soll den im Zeitalter der Globalisierung

¹⁹² BERGMAN, Annika 2007: 74

¹⁹³ ebd.: 80

¹⁹⁴ vgl. BERGMAN 2007: 82

¹⁹⁵ vgl. GÖTZ, Norbert 2000: Ungleiche Geschwister. Die Konstruktion von nationalsozialistischer Volksgemeinschaft und schwedischem Volksheim. Baden-Baden: Nomos: 259ff.

zunehmend unter Druck geratenen Konzept des Wohlfahrtsstaates neuer Aufschwung und Perspektiven verliehen werden. Denn "viele der Werte des Volksheimes hätten Bestand, nur die Mittel hätten größtenteils ausgedient"¹⁹⁶.

Der Aufschwung für *grassroots* Bewegungen während der 1970er Jahre in Schweden wurde mitausgelöst durch das Gefühl, der einzelne habe im umfassenden korporatistischen Wohlfahrtsstaat zu wenig Einflussmöglichkeiten. Diverse zivilgesellschaftliche Gruppen erreichten dadurch Mitbestimmung in den staatlichen Agenturen. Dies galt auch für entwicklungspolitische Organisationen innerhalb von SIDA.¹⁹⁷

Anfang der 1990er kam es zu massiven volkswirtschaftlichen Einbrüchen, die nicht nur den Wohlfahrtsstaat erschütterten sondern auch ein Problem für die Legitimation der entwicklungspolitischen Aktivitäten darstellten.

Die Wichtigkeit der Entwicklungspolitik in der schwedischen politischen Landschaft steht in direkter Verbindung zum Konzept des Wohlfahrtsstaates, das nicht als national eingegrenzte Philosophie gestaltet war. Vielmehr sollten die Grundgedanken des schwedischen Modells internationale Gültigkeit erlangen, ohne die spezifischen nationalstaatlichen Ausformungen annehmen zu müssen.

Ein Indiz dafür ist auch die explizite Gender-Dimension der schwedischen Entwicklungspolitik, die eine direkte Fortsetzung der politischen Priorität der Gleichberechtigung von Männern und Frauen auf der nationalen Ebene darstellt.¹⁹⁸

Dass diese Überzeugung auch in der schwedischen Gesellschaft verankert ist, zeigt die Eurobarometerumfrage zum Thema Entwicklungspolitik. Bei der Frage nach der Prioritätensetzung von Zielen der Entwicklung erhielt die Zielformulierung: „Die Gleichbehandlung der Geschlechter fördern und Frauen in ihren Rechten stärken“ von den SchwedInnen die höchste Zustimmung unter allen EU-Mitgliedsstaaten.¹⁹⁹

¹⁹⁶ GÖTZ 2000: 268

¹⁹⁷ vgl. RUIJN 1982: 153ff.

¹⁹⁸ vgl. BERGMAN 2007: 87

¹⁹⁹ vgl. Europäische Kommission 2007: Die Europäer und Entwicklungshilfe. Eurobarometer Spezial. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_280_de.pdf 8.2.2008: 19

8.3 Solidarität

Durch eine institutionalisierte soziale Solidarität war es in Schweden möglich, jene Sicherheiten zu schaffen, um auf der anderen Seite der Wirtschaft einen freien Markt zu ermöglichen. Die noch immer relativ hohe kulturelle Homogenität bildet die Voraussetzung für sozialen und kulturellen Konsensus.²⁰⁰

Als Land ohne koloniale Vergangenheit stützte sich die Rechtfertigung für Entwicklungshilfe in Schweden auf "*a more abstract motive*"²⁰¹. Als Basis dazu diente die Idee eines Wohlfahrtsstaates, die in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts entstanden war und deren Grundgedanke die Solidarität aller BürgerInnen mit den ärmeren Menschen innerhalb einer Gesellschaft darstellte. Nachdem dieses Konzept innerhalb Schwedens auf den Weg gebracht worden war schien es nur konsequent, es auch als Leitlinie für die Gemeinschaft der Staaten in der Welt heranzuziehen. Denn gegenseitige Hilfe sollte nicht als national-exklusives Prinzip sondern als Modell für die Welt erweitert werden. Damit ist jedoch nicht die genaue Ausprägung des schwedischen Wohlfahrtsstaates als Zielvorgabe für alle Länder gemeint sondern vielmehr die ihm zugrunde liegenden Leitgedanken von Solidarität, Gleichheit und wirtschaftlichem Ausgleich in internationaler Politik umzusetzen.

Internationale Solidarität wurde unter dem Eindruck der Unabhängigkeitsbewegungen in den späten 1950er, frühen 1960er Jahren ein Thema in der Debatte über Hilfe für benachteiligte Länder. Den Diskurs darüber bestimmten auf der einen Seite starke MeinungsbildnerInnen in den Medien und PolitikerInnen verschiedener Parteien auf der anderen Seite. Der prominenteste Name in diesem Zusammenhang, der auch außerhalb Schwedens zum Begriff wurde ist Olof Palme.

Auslöser für die öffentliche entwicklungspolitische Diskussion waren die Proteste von Intellektuellen und StudentInnen gegen das Apartheidregime Südafrikas in den 1950er Jahren. Die aktivsten TeilnehmerInnen an dieser Bewegung entstammten dem liberalen politischen Zentrum und nicht den linken Parteien. Die humanitären Ideen fanden jedoch bald auch Beachtung durch die sozialdemokratische Regierung.

Mitte der 1960er Jahre hatte sich eine Vielzahl von Anti-Apartheid-Komitees besonders auch auf lokaler Ebene gebildet. Es handelte sich bei diesen nicht um ein

²⁰⁰ vgl. GANNON 2001: 182

²⁰¹ DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 520

auf politische Eliten beschränktes Phänomen sondern um eine breite Mobilisierung aller Bevölkerungsschichten. Gleichzeitig mit der Ausbreitung der Bewegung kam es auch zu einer Veränderung der Anliegen, "*the initial re-active humanitarian views had been replaced by a more pro-active and militant approach*"²⁰². Ebenso wie für Südafrika kam es im Fall von Vietnam zur Bildung einer breiten Unterstützungsbewegung.

Charakteristisch für die Entwicklungspolitik Schwedens war die geographische Einschränkung auf das südliche Afrika, das Wahrnehmen einer Nischenfunktion durch die Unterstützung der vormals portugiesisch besetzten Länder Angola und Mocambique und die Bedeutung der ideologischen Ausrichtung der Empfängerländer. Im Rahmen der "*solidarity tradition*"²⁰³ wurden Freiheitsbewegungen, die sich gegen die Herrschaft einer weißen Minderheit richteten, besonders unterstützt. Es zeigt sich, dass "*the progressive nature of Swedish political culture ensured first and foremost that ideologically progressive regimes were favored by the Swedish political elite*"²⁰⁴ und somit das Hauptaugenmerk bei der Gestaltung der Entwicklungspolitik nicht nur auf humanitäre oder ökonomische Gründe gelegt wurde sondern explizit politische Parameter entscheidend waren.

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass "*solidarity with the oppressed and poor people in the developing world was the overriding motive for Swedish aid up until the beginning of the 1990s*"²⁰⁵. In dieser Zeit gab Schweden in der internationalen Debatte auch die Themen vor wie z.B. Schuldenerlass oder ein Ende der Bindung von Entwicklungshilfe an den Erwerb von Gütern aus dem Geberland.

Während dieser 40 Jahre wurden jährlich Untersuchungen des *statistiska centralbyrån*²⁰⁶ durchgeführt, die eine kontinuierliche Unterstützung von Umfang, Form und Ausmaß der Entwicklungspolitik in der Bevölkerung veranschaulichen. Dem breiten gesellschaftlichen Konsens auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene konnte sich auch die Privatwirtschaft anschließen. Diese profitierte nämlich in hohem

²⁰² SELLSTRÖM, Tor 1999: Sweden and National Liberation in Southern Africa. Volume I: Formation of a Popular Opinion (1950-1970). Uppsala: Nordic Africa Institute: 506 zitiert nach DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 520

²⁰³ SCHRAEDER et al. 1998: 315

²⁰⁴ ebd.: 316

²⁰⁵ DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 522

²⁰⁶ Statistisches Zentralbüro, www.scb.se

Maße von der Entwicklungshilfe, die entgegen offiziellen Absichtserklärungen sehr wohl meist an den Erwerb von schwedischen Produkten gebunden war.²⁰⁷

Auch die schwedische Entwicklungspolitik war vor der Legitimationskrise Anfang der 1990er Jahre durch das Ende des Kalten Krieges und die schwierige Wirtschaftslage nicht gefeit.

Die Auswahl der Schwerpunktländer der Mittelmächte Österreich und Schweden war auch von ideologischen Faktoren beeinflusst und orientierte sich nicht unbedingt an der größten Bedürftigkeit der Staaten. Die geographischen Schwerpunkte wurden aus Gründen der Kontinuität weitgehend beibehalten, wodurch entschieden war, dass weiterhin humanitäre Gründe nicht die erste Priorität bei der Auswahl der Kooperationsländer darstellten.²⁰⁸

Die Kombination von Solidarität und Eigeninteresse zeigt sich allgemein als "zentrales Element des Entwicklungsdiskurses"²⁰⁹ und konnte auch in Österreich eine breite Unterstützung für Entwicklungspolitik sichern.

Außenminister Mock meinte 1989 zu diesem Thema: "Ich halte es für richtig klarzustellen, daß die Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie ein Gebot ökonomischer Rationalität ist. Idealismus, Humanität und Nächstenliebe sind dann jene Motoren, die bei der Umsetzung dieser Erkenntnis in bestmögliche Erfolge helfen können"²¹⁰.

Diese Aussage veranschaulicht, dass von den EntscheidungsträgerInnen vor allem wirtschaftliche Interessen als Begründung für EZA ausschlaggebend waren, während im öffentlichen Diskurs besonders die moralische Verpflichtung Österreichs als eines der reichsten Länder der Welt ins Treffen geführt wurde. Diese Argumentation deckt sich einerseits mit dem Internationalismus der Arbeiterbewegung, andererseits mit den Traditionen der Missionshilfe der Kirchen, die in Österreich durch ihre bestimmende Rolle innerhalb der nichtstaatlichen Organisationen großen Einfluss in der Entwicklungspolitik geltend machen konnten.

Zentral für die katholische Soziallehre sind die Prinzipien Subsidiarität und Solidarität, die auch in der Konzeption der Einstellung zur Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle

²⁰⁷ vgl. SCHRAEDER et al. 1998: 294-323

²⁰⁸ vgl. ebd.: 316f

²⁰⁹ HÖDL 2006: 33

²¹⁰ MOCK, Alois 1989: "Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren" in: Studiengruppe Internationale Analysen (Hg.): Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren. Fakten, Herausforderungen und Chancen. Laxenburg: Eigenverlag. 1-11: 3 zitiert nach HÖDL 2006: 33

spielen. Subsidiarität im strukturellen Aufbau der Gesellschaft von der Familie als kleinster sozialer Einheit bis zu den staatlichen Institutionen hinauf bedeutet eine Betonung von Eigenverantwortung und Selbsthilfe. „Somit hat die subsidiäre Förderung und Stützung der Selbsthilfe und Eigeninitiative auf lokaler Basis einer Dorfgemeinschaft entwicklungspolitisch einen großen Stellenwert.“²¹¹ Daraus ergibt sich eine Fokussierung auf Kleininitiativen und Projekte, die die unmittelbare Lebenssituation der Menschen in den Empfängerländern verbessern sollen. Gleichzeitig tritt eine grundsätzliche Analyse der globalen Machtverhältnisse und eine daraus folgende Forcierung von in größeren Dimensionen gedachten Programmhilfen in den Hintergrund.

Kritik an den hierarchischen Strukturen übt die Befreiungstheologie, die eine „ganzheitliche Befreiung“ der Menschen fordert und im Einklang mit der Dependenztheorie die Länder des Nordens in die Verantwortung nimmt.²¹² Diese christlich motivierte Einstellung hat großen Einfluss auf die kirchlichen EZA-Organisationen in Österreich, die ihr Engagement dadurch begründen. Im gesamtgesellschaftlichen Kontext hat sie jedoch geringe Geltung für die Wertüberzeugungen und Normen der ÖsterreicherInnen gegenüber Entwicklungspolitik. Hier überwiegt die Überzeugung von der Verpflichtung zur Hilfe von Menschen in Notsituationen im Sinne von Mitleid und Barmherzigkeit.

Am Anfang der EZA wurde auch Österreich als ehemaliges Empfängerland eine moralische Verpflichtung attestiert, an die Weltgemeinschaft etwas zurückzugeben. Im Laufe der Jahre tritt eine Betonung der moralischen Verpflichtung zur EZA im Diskurs von offizieller Seite her immer mehr zurück. Diese Verringerung geht einher mit einem allgemeinen Zurücktreten der expliziten Rechtfertigung, die durch fortschreitende Institutionalisierung bedingt ist.²¹³

Die Argumentation für Entwicklungspolitik in Schweden und Österreich weist als Gemeinsamkeit die Betonung der moralischen Verpflichtung auf. Wohlhabende Länder haben die Aufgabe, jene zu unterstützen, die unter prekären Lebensbedingungen zu

²¹¹ SEMLER, Renate 1999: „Frauen und Gender“ in der öffentlichen EZA und in der Entwicklungszusammenarbeit der katholischen Kirche Österreichs. Institutionenvergleich und Fallstudien. Wien: Südwind-Verlag. ÖFSE-Forum; Nr. 12: 16

²¹² vgl. ebd.: 15ff.

²¹³ vgl. HÖDL 2006: 34ff.

leiden haben. Die Begründung für diese moralische Verpflichtung unterscheidet sich jedoch fundamental.

In Schweden wird sie mit einem universalistischen Anspruch aller Menschen auf ein gutes Leben argumentiert. Alle haben die gleichen Rechte, egal ob sie in einem Land des Nordens oder Südens leben. Daraus ergibt sich ein berechtigter Anspruch der Benachteiligten auf die Unterstützung durch wohlhabendere Staaten. Die EmpfängerInnen sind, wenigstens in der grundsätzlichen Konzeption, Subjekte dieser Entwicklungszusammenarbeit und keine AdressatInnen milder Gaben.

Dem entgegen steht die österreichische Vorstellung von Entwicklungspolitik, die stark durch die christliche Ethik geprägt ist. Den Armen sollte im Sinne von Mitgefühl und Nächstenliebe geholfen werden. Die EmpfängerInnen stellen in dieser Idee von Entwicklung Objekte dar, die aufgrund von freiwilliger Wohltätigkeit unterstützt werden. Großzügigkeit ist erwünscht und wird positiv bewertet, es herrscht jedoch keine in gleichem Maße bindende Verpflichtung zum Handeln wie in der schwedischen Argumentation.

8.4 Einfluss der öffentlichen Meinung

Meinungsumfragen zeigen, dass die Unterstützung für entwicklungspolitische Aktivitäten in Schweden gleich bleibend hoch ist. In den letzten Jahren verringerte sich der Anteil der Befragten, die eine Erhöhung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit befürworteten. In gleichem Maße stieg der Prozentsatz jener SchwedInnen, die die staatliche Entwicklungspolitik als „gerade richtig“ beurteilten. Insgesamt liegt die Unterstützung für EZA bei etwa 70% und damit wieder auf dem Niveau von 1980. Anfang der 1990er Jahre war es angesichts der schlechten Wirtschaftslage in Schweden zu einem Sinken der Zustimmung zur Entwicklungspolitik gekommen. Die Trendumkehr fand 1997 statt, seither ist die Unterstützung wieder kontinuierlich gestiegen.²¹⁴

Das Eurobarometer zum Thema Entwicklungshilfe zeigt interessante Ergebnisse im Vergleich der Meinungen und Einstellungen der schwedischen und österreichischen Bevölkerung.

Bei der Beurteilung der Motivation von Ländern, sich entwicklungspolitisch zu engagieren, gaben 41% der SchwedInnen als Hauptgrund das Eigeninteresse der

²¹⁴ vgl. Sida 2005: Public Opinion Poll
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/61/39430389.pdf> 16.3.2008

Staaten des Nordens an. In Österreich war die meistgegebene Antwort mit 29% die Absicht „Menschen in Not zu helfen“.²¹⁵

56% der schwedischen Befragten befürworten eine Ausweitung der Entwicklungspolitik der EU, während dem in Österreich nur 38% zustimmen können.²¹⁶

Die Unterstützung der Öffentlichkeit für EZA reflektiert sich nicht in der Budgetpolitik der Regierungen. Dies kann dadurch begründet werden, dass die prinzipiell positive Einstellung gegenüber der EZA nicht mit einer konkreten Handlungsbereitschaft einhergeht. Sobald eine Unterstützung entwicklungspolitischer Anliegen mit persönlichem Verzicht auf z. B. staatliche Leistungen in Verbindung gebracht wird, sinkt die Bereitschaft zu helfen/sich zu engagieren beträchtlich.

Die prinzipielle Zustimmung zur Entwicklungshilfe steigt in Österreich seit Mitte der 1970er Jahre permanent. Signifikant ist hier die Ausdifferenzierung nach Alter und Bildungsniveau. Je jünger und je besser gebildet, desto höher die Akzeptanz von EZA. Die Ergebnisse für Fragen nach der Bereitschaft zu spenden oder sich zu engagieren sind regelmäßig sehr hoch und "überschätzen die tatsächliche Handlungsbereitschaft wahrscheinlich bei weitem".²¹⁷ Effektiv sind nach sehr vagen Schätzungen etwa 400.000 Menschen in Österreich (etwa 5% der Gesamtbevölkerung) bereit, sich konkret zu betätigen und selbst aktiv zu werden.

Frauen unterstützen in überdurchschnittlichem Maße entwicklungspolitische Anliegen, ebenso ist bei Jüngeren und Menschen mit höherer Schulbildung mehr Unterstützung für EZA festzustellen als beim Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Der gesellschaftliche Konsens ist in diesem Bereich eher oberflächlich als besonders robust.²¹⁸

Allgemein kann eine große Ambivalenz in der Einstellung der Bevölkerung festgestellt werden. Es herrscht keine Bereitschaft auf andere öffentliche Dienstleistungen zugunsten der EZA zu verzichten obwohl die Unterstützung für letztere groß ist. Diese positive Einstellung ist "*a combination of moral values and enlightened self-interest*"²¹⁹.

²¹⁵ vgl. Europäische Kommission 2007: Die Europäer und Entwicklungshilfe. Eurobarometer Spezial. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_280_de.pdf 8.2.2008: 7

²¹⁶ vgl. Europäische Kommission 2007: 31

²¹⁷ Andrlik 2001: 9

²¹⁸ vgl. ebd.: 12f.

²¹⁹ RICE, Andrew E. 1996: Summary Report of the Consultation on Public Knowledge and Attitudes Towards International Development in: FOY; HELMICH 1996: 11-17: 12

Trotz Skepsis gegenüber der Effektivität und Sinnhaftigkeit von entwicklungspolitischen Maßnahmen existiert prinzipiell die Überzeugung, dass EZA eine gute Sache sein und positiv wirken kann. Rice weist auf die Notwendigkeit einer besseren Information der Menschen in den Geberländern hin "*to move from superficial public opinion to informed public judgement*"²²⁰.

Die öffentliche Meinung wird laut German hauptsächlich von drei Faktoren beeinflusst: den Medien, den Regierungen und den NGOs.

Die in den Medien präsentierten Darstellungen von Empfängerländern und den dortigen Zuständen prägen entscheidend die Einstellungen der Bevölkerung. Eine vorwiegend negative Berichterstattung über Hungerkatastrophen, Kriege und Armut kann einerseits positive Auswirkungen haben, indem die RezipientInnen zu Spenden, Engagement oder Unterstützung für entwicklungspolitische Maßnahmen ihrer Regierung animiert werden. Andererseits kann durch "*bad news*" der Eindruck erzeugt werden, alle bisherigen Bemühungen hätten nichts gefruchtet und DA wäre prinzipiell nicht der richtige Weg, den Menschen zu helfen.

Ebenso widersprüchlich können die Aktivitäten von NGOs die öffentliche Meinung beeinflussen. Durch Kritik an der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ist notwendige Kontrolle gewährleistet, werden Missstände aufgezeigt und Verbesserungsvorschläge eingebracht. Es kann aber auch die allgemeine Akzeptanz von öffentlichen Maßnahmen in der Bevölkerung vermindert werden.

Regierungen sind ihren StaatsbürgerInnen gegenüber für einen sorgsamen Umgang mit den Ressourcen verantwortlich. German weist anhand des Beispiels Japan nach, dass eine bewusste Entscheidung einer Regierung zu einer besseren Akzeptanz der Notwendigkeit von Entwicklungspolitik führen kann. Dies gelang dort Anfang der 1990er vor allem durch eine massive Informationsoffensive in Schulen, aber auch im öffentlichen Raum.²²¹

Die öffentliche Meinung scheint im Fall der Entwicklungspolitik nicht entscheidend für die Ausformung einer nationalstaatlichen Politik zu sein. Denn die konstanten Befürwortungen in den Umfragen der letzten Jahrzehnte stehen im Gegensatz zu den Schwankungen in Priorisierung und Ausgestaltung der Entwicklungspolitiken.

²²⁰ RICE 1996: 13

²²¹ vgl. GERMAN 1996: 95ff.

9. NATIONALE IDENTITÄTEN – Vorstellung von der eigenen Position in der Staatengemeinschaft

Der Beginn der schwedischen Nationwerdung wurde durch die Einbüßung des Status einer Großmacht markiert, jedoch geschah dies Anfang des 19. Jahrhunderts, also gute 100 Jahre vor dem Zerfall des Habsburgerreichs.²²²

Dieser Kollaps eines multiethnischen Experiments stand am Anfang der Nationwerdung von Österreich. Die österreichische Identität nach dem zweiten Weltkrieg kann als sehr fragil bezeichnet werden und war charakterisiert durch die Suche nach nationaler Identität. Zur Konsolidierung Österreichs als Nation trugen einerseits die positive wirtschaftliche Entwicklung, materielle Prosperität und politische Stabilität bei. Ein zweiter wichtiger Faktor war die Selbstwahrnehmung als neutrales Land und die dadurch ermöglichte Entwicklung einer eigenen Identität.²²³

In Schweden ist ein eigenständiger Weg in der Außenpolitik von großer Wichtigkeit.

Eigene Ziele, Vorstellungen, Werte und Prinzipien sollen so umgesetzt werden können.²²⁴ Daraus erklärt sich auch die im gesamteuropäischen Vergleich geringe Zustimmung zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Die SchwedInnen sehen sich selbst als Modellnation, in der moderne Demokratie und Gleichberechtigung umgesetzt werden. In der Selbstwahrnehmung sind sie „*good international citizens, even if this is a self-imposed identity that is somewhat mythical; however, such myths can be powerful*“²²⁵.

Zentrale Punkte im Engagement, die Normen und Werte des schwedischen Internationalismus zeigen sind das Engagement in den VN, Betonung der Menschenrechte und Aktivitäten für die Stärkung internationaler Rechtsnormen.

Politische Eliten sehen die EU als Hauptarena der schwedischen Außenpolitik, wohin sie ihr Hauptaugenmerk verlagern, eher weg von den multilateralen Organisationen. Diese Einstellung wird von der Mehrheit der Bevölkerung nicht geteilt, die der EU äußerst skeptisch gegenüber steht

²²² LARSEN, Stein; UGELVIK, Ingrid 1997: "Scandinavia" in: EATWELL, Roger (Hg.) 1997: European political cultures. Conflict or convergence? London/New York: Routledge. 210-232

²²³ vgl. BETZ 1997: 17

²²⁴ vgl. RUIJN 1982: 143

²²⁵ AGIUS, Christine 2006: The Social Construction of Swedish Neutrality: Challenges to Swedish Identity and Sovereignty. Manchester: Manchester University Press: 77

Obrovsky betont für Österreich die "*recognition of its limited powers to influence the policies of multilateral institutions*"²²⁶. Dies ist der Ausdruck des österreichischen Selbstbildes als unbedeutender Akteur in der Weltpolitik. Die SchwedInnen leben trotz der vergleichbaren Größe eine andere Philosophie und glauben an die Beeinflussbarkeit von Institutionen. Dem zu Grunde liegt auch eine andere Einstellung zu vom Staat durchgeführten Maßnahmen, die in Schweden als legitimes Mittel zur Veränderung der Gesellschaft betrachtet werden.

Im Gegensatz dazu sieht sich die österreichische Bevölkerung gerne als „Spendenweltmeister“, der großzügig im Notfall Mittel zur Verfügung stellt. Ein Beispiel dafür bildet „Nachbar in Not“. Die Initiative des ORF nach Beginn des Balkankriegs und zur Unterstützung der Länder des ehemaligen Jugoslawien konnte sehr erfolgreich große Geldsummen für humanitäre Hilfe in der Bevölkerung sammeln. Dies "*has supported the collective national conception that Austria is the champion in funding humanitarian aid*"²²⁷ und steht symptomatisch für das Potential der kurzfristigen Mobilisierung der ÖsterreicherInnen. Für solche Notfallaktivitäten in einem geographisch nahen Raum gibt es große Zustimmung, ein umfassenderes globales Engagement findet hingegen keine Unterstützung.

9.1 Neutralität

*„Whereas in countries like Sweden and Switzerland neutrality is an expression of sovereignty, in Austria [...] such a policy has become an instrument for sovereignty.“*²²⁸

Interessen und Identitäten von Nationalstaaten sind veränderbar und werden durch historische Prozesse oder bestimmte Ideen und Konzepte beeinflusst. Neutrale Staaten fanden einen alternativen Weg die eigene Sicherheit zu erhalten und zu verteidigen ohne sich im bipolaren System des Kalten Krieges einer Supermacht anzuschließen. Die Neutralität eines Staates wird nicht nur durch exogene Einflüsse determiniert, sondern auch durch endogene Faktoren bestimmt.²²⁹

Die schwedische Neutralitätspolitik begann mit Karl XVI Johann, der 1834 eine Neutralitätserklärung abgab. Anlass waren Spannungen zwischen England und

²²⁶ OBROVSKY 2005: 131

²²⁷ ebd.: 132

²²⁸ BITZINGER, Richard 1991: "Neutrality for Eastern Europe: Problems and prospects" in: *Bulletin of Peace Proposals* 22 (3) 281 – 289: 283(Hervorhebungen im Original)

²²⁹ vgl. AGIUS 2006: 44ff.

Russland im Nahen Osten. Im dänisch-preußischen Krieg 1864 unterstützte Schweden Dänemark nicht, in den folgenden Jahrzehnten verfolgte es eine eher zurückhaltende Politik. Immer wieder wurden im *Riksdag* Neutralitätsanträge von verschiedenen Parteien gestellt, die jedoch ebenso oft abgelehnt wurden. Die Erklärung der Neutralität erfolgte schließlich mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs.²³⁰

1920 befürwortet der Reichstag eine Mitgliedschaft im Völkerbund, im November 1946 wurde Schweden in die VN aufgenommen. 1948/49 scheiterte eine schwedische Initiative zur Schaffung einer skandinavischen Defensiv-Allianz und die Nachbarländer Norwegen und Dänemark traten der NATO bei. Die aktive Phase der schwedischen Außenpolitik begann Anfang der 1960er Jahre mit Initiativen in den UN-Organisationen und Bemühungen im Rahmen der EFTA.²³¹

Die schwedische Neutralitätspolitik stellt keine völkerrechtliche Verpflichtung dar und wurde auch nicht verfassungsrechtlich festgelegt. Sie ist eine selbst gewählte außenpolitische Haltung. Die schwedische Neutralität ist nach dem Grundsatz „Allianzfreiheit im Frieden, Neutralität im Krieg“ konzipiert. Im Gegensatz zur Neutralität beinhaltet die Allianzfreiheit völkerrechtlich gesehen keine Verpflichtungen in Friedenszeiten. Durch diese Konzeption der Neutralität hält sich Schweden im Kriegsfall mehrere Optionen offen. Sowohl eine neutrale Haltung als auch eine aktive Beteiligung an kriegerischen Auseinandersetzungen sind möglich.²³²

Während des Kalten Krieges kam es angeblich zum Bau von militärischen Anlagen der USA auf schwedischem Staatsgebiet, insbesondere vor den Ostseeküsten, um auf eine eventuelle sowjetische Invasion reagieren zu können. Agrell spricht in seinem Buch von einer militärischen Wirklichkeit, die der offiziellen Rhetorik Schwedens diametral entgegen stand.²³³

Die Konzeption der aktiven Neutralitätspolitik Schwedens zielte darauf ab, innerhalb der Institutionen der VN zu gemeinschaftlichen Lösungen zu kommen.

Die Neutralität Schwedens und die aktive Rolle innerhalb internationaler Organisationen war ein Weg sich der europäischen Integration und dem Einfluss der

²³⁰ vgl. LUIF, Paul 1985: „Die schwedische Neutralitätspolitik. Darstellung und Vergleich mit Österreichs immerwährender Neutralität“ in: Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1985. Böhlau: Wien, Köln, Graz: 71 – 99: 73ff.

²³¹ vgl. LUIF 1985: 75 - 76

²³² CRAMÉR, Per 1989: Neutralitetsbegreppet. Stockholm: Norstedts Juridik: 16ff.

²³³ vgl. AGRELL, Wilhelm 1991: Den stora lögnen. Ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter. Stockholm: Ordfronts förlag: 16ff.

konkurrierenden Supermächte zu entziehen und die eigene Unabhängigkeit zu betonen.²³⁴

Die Mediation in Konfliktsituationen war der spezifisch schwedische Weg, in internationalen Beziehungen auch jene Werte und Normen umzusetzen, die die nationale politische Kultur prägen. Wie in den nationalen Aushandlungsprozessen von Politiken soll durch Kooperation der beteiligten AkteurInnen ein Konsens erzielt werden. Dem entsprachen auch die Bemühungen Schwedens als Mediator in Konfliktsituationen und als Brückenbauer aufzutreten.

Die Außen- und Entwicklungspolitik Österreich war wesentlich durch seinen Status als neutraler Staat geprägt. Im Sinne der Bemühungen eines Kleinstaates im internationalen System konzentrierte sich Österreich auf Bereiche, in denen auch mit relativ kleinen Ressourcen Initiativen möglich waren, die das Image des Landes verbessern sollten. Dazu gehören Anstrengungen zur Stärkung internationaler Rechtsnormen und eine Priorität der multilateralen Außenpolitik.²³⁵

Mit der Erklärung der dauernden Neutralität am 26.10.1955 begann für Österreich eine Neutralitätspolitik, die von Anfang an aktiver konzipiert war als z.B. jene der Schweiz. Erster Ausdruck dieser Ausrichtung war der Beitritt zu den Vereinten Nationen im selben Jahr. Die Ausformung der Neutralitätspolitik wurde durch die Ungarn-Krise 1956 bald auf eine Bewährungsprobe gestellt. Die Regierung sprach sich „eindeutig und ohne Einschränkung gegen eine ideologisch-weltanschaulich gefasste Neutralität“²³⁶ aus.

Das neutrale Österreich etablierte sich als Gastgeber internationaler Organisationen und Konferenzen und nahm ab Beginn der 1960er Jahre an Peacekeeping-Operationen der VN teil. 1959 kam es mit der Schaffung eines eigenständigen Außenministeriums zur administrativen Umsetzung eines „neugewonnenen Selbstbewusstseins“²³⁷ und dem Willen, eine aktive Neutralitätspolitik zu verfolgen.

Nach dem Ende der Ära Kreisky kam es zu einer Umorientierung der österreichischen Neutralitätspolitik. Der vormaligen „aktiven“ Ausrichtung folgte eine pragmatischere

²³⁴ vgl. AGIUS 2006: 105

²³⁵ vgl. KRAMER, Helmut 2006: „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945 – 2005)“ in DACHS et al. 2006: 807 – 837: 807ff.

²³⁶ ebd.: 812

²³⁷ ebd.: 813

Konzeption mit Fokus auf Europa, eine „realistische“ Neutralitätspolitik. Außenminister Mock erklärte dazu: „Realistisch heißt, Neutralitätspolitik nicht mit ständiger Einmischung in internationale Konflikte zu verwechseln“. ²³⁸ Die militärische Komponente der Außenpolitik wurde stärker betont.

Dadurch geriet die österreichische Entwicklungspolitik ins Hintertreffen. Diese Neukonzeption der Neutralitätspolitik führte zum Abschied von der von Kreisky gestalteten umfassenden aktiven Rolle in den Nord-Süd-Beziehungen, wodurch sich Österreich ein sehr positives Image in den Ländern des Südens erarbeitet hatte. ²³⁹

Die geostrategische Begründung für Entwicklungspolitik als "Eindämmen des sowjetischen Einflusses" fiel in Österreich anfangs auf durch traditionell starken Antikommunismus aufbereiteten fruchtbaren Boden. Diese Skepsis führte dann später aber unter anderem auch zu einer Ablehnung von Entwicklungshilfe, die Ländern wie Nicaragua, Kuba oder Mocambique gewährt wurde.

Nach Ende des Kalten Krieges zielt diese Argumentationslinie auf die Verhinderung von Migration aus dem Süden und nach 9/11 die Bekämpfung des Terrorismus durch Verbesserung der Lebensbedingungen in den betroffenen Staaten. ²⁴⁰

Das Erwerben von Ansehen und Respekt auf internationaler Ebene ist die Nische in der Schweden als kleines Land seine Rolle in der internationalen Politik gefunden hatte. Es verfolgte eine aktive Neutralitätspolitik, die sich nicht nur in ihrer militärisch aufgerüsteten Variante von Österreich unterschied. Die Rolle als neutraler Staat wurde als Möglichkeit zur Meinungsführerschaft interpretiert und nicht als passiver Akteur und Vermittler im Hintergrund, der vielleicht die Orte von internationalen Treffen (UN-Institutionen in Wien) zur Verfügung stellen kann. Stattdessen ging es um Inhalte und die Verbreitung der eigenen Überzeugungen.

Beiden Ländern war ihre (in Österreich zeitlich begrenzte) aktive Entwicklungspolitik nur durch den Status als neutrale Staaten möglich.

Die beiden neutralen Länder Schweden und Österreich engagierten sich beide für Peacekeeping-Operationen. Dieses Engagement in UN-Aktivitäten „signals a willingness to participate in active internationalism“ ²⁴¹.

²³⁸ vgl. dazu KRAMER 2006: 822

²³⁹ ebd.: 823

²⁴⁰ vgl. HÖDL 2006: 32

²⁴¹ AGIUS 2006: 109

10. INTEGRATION IN DIE EU – AUSWIRKUNGEN AUF DIE NATIONALEN ENTWICKLUNGSPOLITIKEN

Der Grundsatz der europäischen Entwicklungszusammenarbeit lautet, dass sie „die Entwicklungspolitiken der 27 Mitgliedstaaten nur ergänzt, und dies lediglich in Bereichen, in denen durch gemeinsames Handeln ein europäischer „Mehrwert“ zu erzielen ist“²⁴².

Auf die österreichische Entwicklungspolitik wirkte sich der Beitritt zur EU bereits frühzeitig aus. Im Rahmen der Bemühungen um eine Aufnahme in die EU konzentrierte sich die österreichische Außenpolitik ab Mitte der 1980er Jahre wieder stärker auf Westeuropa. Die aktive außereuropäische Phase unter Bundeskanzler Kreisky war damit beendet worden.²⁴³

Die Folgen des Beitritts Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft für die Außenpolitik im Allgemeinen und die Entwicklungspolitik im Speziellen wurden "weder öffentlich politisch diskutiert noch konzeptionell erarbeitet"²⁴⁴. Mit dem Beitritt zur EU integrierte sich Österreich in eine Gemeinschaft, in der viele Staaten eine Vergangenheit als Kolonialmächte aufzuweisen haben und daher über ein ausgeprägtes Netz an Kontakten und Einflussmöglichkeiten in der Dritten Welt verfügen.

Unter dem Einfluss des Beitritts zur EU und besonders der österreichischen Ratspräsidentschaft 1998 wurde die Reorganisation der österreichischen Entwicklungspolitik, die schon Anfang der 1990er angedacht worden war, schließlich doch noch umgesetzt. Dadurch kam es nicht nur zu einer Erhöhung der Aufwendungen für ODA durch ein Mehr an verpflichtenden multilateralen Beiträgen. Sondern auch zu einer Erhöhung des externen Drucks von Forderungen nach der Umgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen. Es erfolgte eine Internationalisierung der Entwicklungspolitik, die nicht nur in der Integration von Zielen der EU sondern auch in der Übernahme von Koordinationsaufgaben resultierte.²⁴⁵

Durch die kleinen Volumina und ineffektive Abwicklung kann "*Austria's bilateral development co-operation [...] therefore hardly be considered an effective instrument of*

²⁴² TANNOUS, Isabelle 2007: „Entwicklungspolitik“ in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Institut für Europäische Politik. Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Baden-Baden: Nomos: 219 – 224: 220

²⁴³ vgl. HÖLL 1997: 785

²⁴⁴ HÖLL 1997: 778

²⁴⁵ vgl. OBROVSKY 2005: 124

its foreign policy"²⁴⁶. Auf multilateraler Ebene erfüllt Österreich zwar die internationalen Vorgaben und beteiligt sich im Rahmen der EU-Institutionen, setzt aber keinerlei eigene Initiativen.

Die Orientierung an supranationalen Organisationen erreichte nach dem EU-Beitritt eine neue Qualität. Fast schien es so als wären die zuständigen Institutionen erleichtert, nicht mehr die alleinige Verantwortung für die Ausrichtung der Politik zu tragen und sich an den Vorgaben der EU orientieren zu können. Gleichzeitig bedeutete dies jedoch eine Forderung nach einer empfindlichen Erhöhung der für Entwicklungspolitik zur Verfügung gestellten Mittel. Ziele waren wie immer die Erhöhung der Mittel und eine stärkere Einbringung in die EU-Politik die durch Abstimmung mit Strategien der anderen Mitgliedsstaaten erreicht werden sollte. Eigeninitiative konnte nur in sehr geringem Ausmaß festgestellt werden.²⁴⁷

Schweden hingegen verfolgt in der EU seine entwicklungspolitischen Anliegen proaktiv. Institutionell hatte der EU-Beitritt auf die Entwicklungspolitik insofern Auswirkungen, als das schwedische Außenministerium umstrukturiert und in geographische und funktionelle Einheiten aufgeteilt. Ziel waren eine Verflachung der hierarchischen Strukturen und eine egalitäre Organisationsform.²⁴⁸

Durch den Beitritt Schwedens zur Europäischen Union wurde auch ein Teil der Entwicklungspolitik auf eine europäische Ebene transferiert, in Zahlen belief sich der Anteil auf etwa 7% des EZA-Budgets. Dort versuchte sich Schweden von Beginn an aktiv einzubringen und in der Kommission Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess auszuüben. Gemeinsam mit anderen Staaten wurde Lobbying für eine stärkere Integration der Themen Armutsbekämpfung, Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Umweltpolitik, Demokratieentwicklung und Menschenrechte in die gemeinsame Entwicklungspolitik der EU betrieben.

Angesichts der in mehreren Studien und Evaluierungen immer wieder beklagten Rückständigkeit und Ineffektivität der europäischen Entwicklungsorganisationen, die den schwedischen Qualitätsansprüchen nicht genügen konnten, wurden Forderungen nach dem Verfolgen einer eigenständigen Politik laut: "*seriously raise the issue of a 're-nationalisation' of certain development assistance resources*"²⁴⁹.

²⁴⁶ OBROVSKY 2005: 130

²⁴⁷ HÖDL 2006: 30

²⁴⁸ vgl. MILES 2005: 76

²⁴⁹ DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: 528

Bis jetzt versucht sich die schwedische Regierung jedoch weiterhin in einer positiven Beeinflussung von innen heraus denn in der Ablehnung der europäischen Institutionen. Umgekehrt hat die europäische Entwicklungspolitik die schwedischen Institutionen nur geringfügig beeinflussen können. Hilfreich und befruchtend wird die multilaterale Arbeit an gemeinsamen Normen und Strategien empfunden.

Die Mitgliedschaft in der EU hat die schwedische Entwicklungspolitik zwar beeinflusst, aber nicht substantiell verändert. Durch die Vorreiterrolle Schwedens kommen von den europäischen Institutionen wenig neue Impulse, die nicht ohnehin schon umgesetzt wurden. Somit ist der Einfluss der schwedischen Entwicklungspolitik auf jene der EU größer einzuschätzen als umgekehrt, zeigt sich jedoch wenig wirkungsvoll für eine echte Beeinflussung der Praxis.²⁵⁰

Das Cotonou Übereinkommen 2000 war ein erster Schritt zu einer kohärenten europäischen Entwicklungspolitik. Diese Vereinbarungen gehen für Schweden nicht weit genug, wohingegen Österreich große Schwierigkeiten hat, den neuesten Entwicklungen hinterherzukommen.

Inzwischen ist die lancierte Verwaltungsreform abgeschlossen und sichtbarer Ausdruck des sich vollziehenden Paradigmenwechsels in der Entwicklungspolitik der EU. Der Fokus verlagert sich weg von den AKP-Staaten hin zum Mittelmeerraum, Osteuropa und dem Balkan. Die EU will sich verstärkt als eigenständiger internationaler Akteur etablieren und die Präsenz und Identität Europas in der Welt soll gestärkt werden.²⁵¹

In diesem Sinne wird Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe betrachtet, die in die gesamten EU-Außenbeziehungen einfließen soll. Durch diese Integration kann eine Schwächung der Agenda erwartet werden. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit wird in Zukunft vor allem unter dem Aspekt der Sicherheit abgehandelt werden und von sicherheitspolitischen Erwägungen bestimmt sein. Der Stellenwert der Entwicklungspolitik zeigt sich auch durch die Regelung betreffend den Europäischen Entwicklungsfonds. Der EEF wird auch in Zukunft nicht im Gemeinschaftsbudget verankert sondern muss weiterhin alle fünf Jahre neu verhandelt werden.

²⁵⁰ vgl. ebd.: 530ff.

²⁵¹ vgl. SKUHRA, Anselm 2003: „Entwicklungspolitik der Europäischen Union nach Cotonou“ in: PRACHER, Christian; STRUNZ, Herbert (Hg.) 2003: Wissenschaft um der Menschen willen – Festschrift für Klaus Zapotocky zum 65. Geburtstag. Berlin: Dunker & Humblot: 675 - 682

Die inzwischen 27 Mitgliedsstaaten verfolgen eine Vielzahl an unterschiedlichen entwicklungspolitischen Vorgehensweisen und Ausrichtungen. Deren Harmonisierung wird das nächste Etappenziel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sein.²⁵²

Im Engagement Schwedens und Österreichs auf EU-Ebene zeigt sich einmal mehr der unterschiedliche Stellenwert den das Politikfeld Entwicklungspolitik in den beiden Vergleichsstaaten einnimmt. Österreich gab bei der Integration der Agenden in die EU bereitwillig politische Verantwortung ab und übernahm eine passive Rolle, während Schweden aktiv die eigenen Vorstellungen von Entwicklungspolitik einbringen und die europäische Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen wollte.

²⁵² vgl. TANNOUS, Isabelle 2006: „Entwicklungspolitik“ in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2006. Institut für Europäische Politik. Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Baden-Baden: Nomos: 251 – 254 und ds. 2007: „Entwicklungspolitik“ in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Institut für Europäische Politik. Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Baden-Baden: Nomos: 219 – 224

11. AKTUELLE SITUATION DER ENTWICKLUNGSPOLITIK IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH

Ein Bericht der NGO Oxfam vom Dezember 2004 zeigte auf, dass die 22 wohlhabendsten Länder der Welt heute proportional zu ihrem Einkommen nur mehr halb so viel für Entwicklungszusammenarbeit ausgeben wie in den 1960er Jahren. Der Rückgang nach dem Ende des Kalten Krieges wird teilweise von jenen Ländern aufgefangen, die vor kurzem noch Empfänger waren, sich jetzt aber langsam zu Gebern hin entwickeln. Vor allem in den zentral- und osteuropäischen Staaten die der EU beigetreten sind, setzt langsam ein Umdenkprozess ein. Sie sollten sobald wie möglich das Ziel, 0.39% des BNP für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, erreichen, haben aber keine zeitlichen Vorgaben. Hilfseinsätze im Katastrophenfall genießen breite Akzeptanz in der Bevölkerung, mittel- und langfristige Unterstützungen anderer Länder sind jedoch eine vollkommene Neuerung für die Menschen, an die sie sich erst gewöhnen müssen.²⁵³

Die Entwicklungspolitik bildet einen integralen Bestandteil der Außenpolitik von Schweden und Österreich, beide Staaten profilierten sich schon früher auf diesem Gebiet und betrieben ihre eigene aktive Neutralitätspolitik. Durch den Beitritt zur EU verschob sich der Fokus der Außenpolitik beinahe ausschließlich auf den europäischen Raum und die Politik der Gemeinschaft. Nur mehr wenig Beachtung finden eigenständige Initiativen im außereuropäischen Staatenkontext.

In letzter Zeit nimmt die entwicklungspolitische Diskussion wieder mehr Raum im öffentlichen Diskurs Österreichs ein. Auch beeinflusst durch die Häufung von verheerenden Naturkatastrophen in den Entwicklungsländern, bekommt die prekäre Situation vieler Länder des Südens wieder mehr Beachtung.

Die Rolle Österreichs in der Entwicklungspolitik erfährt zunehmend kritische mediale Aufmerksamkeit, wobei es noch nicht einmal um die inhaltliche Ausrichtung und Gestaltung der EZA sondern vielmehr um das offensichtliche Versagen in der seit Jahrzehnten proklamierten Aufstockung der finanziellen Mittel geht.

Durch die Debatte über die Millennium Development Goals wurde wieder mehr Aufmerksamkeit in den Medien für entwicklungspolitische Themen erzielt.

²⁵³ vgl. BHATTI, Jabeen 2005: Moving From Aid Recipient to Donor in: Wall Street Journal (Eastern edition) Feb 2 2005: 1

11.1 Aktuelle politische Entwicklungen

Die Wahlen zum schwedischen *Riksdag* 2006 bedeuteten das Ende der sozialdemokratischen Regierung. Die „Allianz für Schweden“, bestehend aus den Moderaten, den Liberalen, der Zentrumsparterie und den ChristdemokratInnen konnte die Stimmenmehrheit erlangen.

In Schweden bedeutet dies die Ablösung der über Jahrzehnte dominierenden SozialdemokratInnen, die das Feld der Entwicklungspolitik, zumindest pro forma, immer als integralen Bestandteil der internationalen Solidarität und des schwedischen Internationalismus verstanden haben. Nun ist Gunilla Carlsson von der *moderata samlingspartiet* ²⁵⁴ seit 2006 als Ministerin für internationale Entwicklungszusammenarbeit für entwicklungspolitische Agenden zuständig.

Trotz guter Wirtschaftsdaten, einem ausgeglichenen Staatshaushalt und dem Versprechen die Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen zu erhöhen, konnten die SozialdemokratInnen nicht die Wahl gewinnen. Vielmehr gelang es den Konservativen, den Wohlfahrtsstaat und die schwedischen Grundüberzeugungen für sich zu vereinnahmen. Sie konnten glaubhaft vermitteln, diesen bewahren zu wollen aber besser weiterentwickeln zu können als die SAP, die durch einige neoliberale Maßnahmen in die Kritik geraten war. ²⁵⁵

11.2 Entwicklungspolitik der konservativen Regierung in Schweden

Die Konservativen haben ihren Wahlsieg nicht mit der Forderung nach einer Alternative zum Wohlfahrtsstaat errungen sondern waren erfolgreich, indem sie dieses Konzept selbstverständlich integrierten und für sich vereinnahmten.

Im Bereich der Entwicklungspolitik zeigt sich diese Argumentationslinie deutlich. Bei der Reduktion der Empfängerländer von 70 auf 33 und der Kürzung der Finanzierungen für schwedische Hilfsorganisationen handle es sich nicht um Einsparungsmaßnahmen. Mit der Aussage „*Sverige kan inte vara överallt*“ „Schweden

²⁵⁴ Moderate Sammlungsparterie

²⁵⁵ vgl. AGIUS, Christine 2007: „Sweden’s 2006 Parliamentary Election and After: Contesting or Consolidating the Swedish Model?“ in: *Parliamentary Affairs* 2007 60 (4): 585 - 600

kann nicht überall sein“ geht Entwicklungsministerin Gunilla Carlsson ab von dem vormals universalistischen Anspruch, sich in möglichst vielen Ländern zu engagieren.

Ein neuer Ton ist mit Gunilla Carlsson in die schwedische Entwicklungspolitik eingeekehrt. Ihr wichtigster Programmpunkt ist die „doppelte Verantwortung“, einerseits gegenüber den Armen der Welt und andererseits gegenüber den SteuerzahlerInnen. Sie beurteilt kritisch die Effektivität der schwedischen Entwicklungspolitik in der Vergangenheit und fordert eine bessere Verwendung der Ressourcen.

Die ODA hat sich seit dem Jahr 2000 mehr als verdoppelt und beträgt nun etwa 30 Milliarden Kronen pro Jahr. Langsam sollte dieses hohe Niveau einmal angesprochen werden, fordern konservative Medien. Carlsson spricht davon „*den passiva utbetalningspolitiken*“ („die passive Ausbezahlungspolitik“) zu beenden und fordert eine gründliche Evaluierung der schwedischen Entwicklungspolitik.²⁵⁶

Überdacht und bewertet wird auch die verhältnismäßig großzügige Unterstützung internationaler Organisationen. So wurden zum Beispiel Mittel für UNDP reduziert, da diese in ihrer Arbeit nicht genug Gewicht auf Menschenrechte legen. In Summe wurden die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit nicht reduziert.²⁵⁷

Diese grundsätzliche Veränderung in der Ausrichtung der schwedischen Entwicklungspolitik wurde nicht mit möglichst vielen AkteurInnen verhandelt und erarbeitet sondern von der hierarchisch höchsten Stelle verordnet. Sida wurde in diese Neukonzeption praktisch nicht eingebunden sondern lediglich mit der Verwaltung und Umsetzung der Ergebnisse betraut.

Die Kürzung der Mittel für schwedische EZA-Organisationen, die dadurch auch zum Abbau von Personal gezwungen waren, wurde von der zuständigen Ministerin lapidar so kommentiert: „Sollen sie doch bei norwegischen oder holländischen Organisationen arbeiten, was weiß ich.“²⁵⁸

²⁵⁶ vgl. http://www.svd.se/opinion/ledarsidan/artikel_1338923.svd 10.8.2008

²⁵⁷ Laut Budgetquartalsbericht 2008 für das erste Quartal wurden in Schweden 0,8 Milliarden Kronen für Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben. Somit sind die Ausgaben zum Vergleichszeitraum 2007 unverändert geblieben.
http://www.scb.se/statistik/publikationer/FM0001_2008K01_BR_FM04BR0802ENG.pdf 20.8.2008

²⁵⁸ vgl. „Inget bistånd till Kina och Vietnam“ („Keine ODA-Gelder für China und Vietnam“) in Svenska Dagbladet, 27.9.2007
http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel_256699.svd 13.10.2007

In Österreich werden zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Diplomarbeit Verhandlungen zur Bildung einer neuen Regierung geführt. Wie diese aussehen wird und wer in Zukunft das Außenministerium leiten und somit die entwicklungspolitischen Agenden verwalten wird, ist noch nicht abzusehen. Eine Fortführung der in den letzten Jahren durchgeführten Reformen in der Verwaltung und die Verpflichtung zu weiter steigenden ODA Mitteln scheint sicher.

Im Zuge der Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat hat Österreich die freiwilligen Beitragszahlungen an Internationale Organisationen um 5 Millionen Euro erhöht.²⁵⁹ Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Diplomarbeit stand noch nicht fest, ob diese Bemühungen von Erfolg gekrönt waren oder nicht.

²⁵⁹ vgl. *Der Standard* 19.9.2008

12. CONCLUSIO

Eine komparative Analyse der schwedischen und österreichischen Entwicklungspolitik bildete den Forschungsgegenstand der vorliegenden Diplomarbeit.

Anhand des theoretischen Konzepts der politischen Kultur wurde eine Politikfeldanalyse durchgeführt, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Elementen der politischen Kultur in Bezug auf die Entwicklungspolitik der beiden Länder zu identifizieren und zu bewerten.

Ausgehend von einer breiten Definition der politischen Kultur, die die Einbettung von politischen Wertüberzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen in den spezifischen nationalen Kontext umfasst, wurden allgemeine politisch-kulturelle Strukturelemente und ihre Implikationen für die Politikfelder Entwicklungspolitik untersucht.

Als Ergebnisse können festgestellt werden:

Die historische Verfasstheit der Politikfelder Entwicklungspolitik in den beiden Vergleichsländern präsentierte sich wie folgt: Österreich war nach dem Zweiten Weltkrieg anfangs Empfängerland, um sich erst später zum Geber zu wandeln. Schweden begann durch den Krieg unbeschadet sofort mit Entwicklungshilfe-Aktivitäten. Beide Länder verfolgten in den 1970er Jahren eine aktive Entwicklungspolitik, die durch die Personen Bruno Kreisky und Olof Palme geprägt war. Beide befürworteten im Sinne der internationalen Solidarität die Unterstützung politisch progressiver Regime. Dies zeigt den Einfluss von individuellen Normen und Wertüberzeugungen auf die Ausformungen von nationalen Politiken.

Die definierten Ziele und Prinzipien der Entwicklungspolitik stimmten in Schweden und Österreich überein, große Unterschiede gab und gibt es in der Höhe der für ODA investierten Mittel festzustellen. In den letzten Jahren ist hier für Österreich jedoch eine Steigerung zu konstatieren.

Die institutionelle Verfasstheit des Politikfelds Entwicklungspolitik präsentiert sich in den beiden Vergleichsländern sehr ähnlich. Eine ausgelagerte Agentur übernimmt die

Durchführung der von der Regierung und dem Außenministerium vorgegebenen Direktiven.

In Schweden ist ein/e eigene/r Minister/in mit den entwicklungspolitischen Agenden betraut. In Österreich ist der/die Außenminister/in für die Entwicklungspolitik zuständig. Das österreichische Außenministerium hätte mehr Gestaltungskompetenzen als das schwedische, kann diesen Freiraum aufgrund fehlender Mittel aber nicht umsetzen. Auch in Schweden ist die Umsetzung der Entwicklungspolitik auf mehrere Ministerien aufgeteilt. Die Koordination der Tätigkeiten funktioniert jedoch besser als in Österreich.

Das Politikfeld Entwicklungspolitik ist in Schweden traditionell durch das System einer ausgelagerten Durchführungsinstitution geprägt. Eine Struktur, die in Österreich erst nach der jüngsten Verwaltungsreform implementiert wurde.

Ein Element der politischen Kultur Schwedens ist die große Zahl der Bürgerbewegungen, die sich für verschiedene Anliegen engagieren, seit dem Ende der 1960er Jahre auch stark für Entwicklungspolitik. Der großen Bedeutung der Zivilgesellschaft in Schweden stehen die österreichischen NGOs gegenüber, die seit Beginn der Entwicklungspolitik kontinuierlich an Einfluss verloren haben.

Parteipolitik hatte in keinem der Länder entscheidenden Einfluss auf die Ausformung der Entwicklungspolitik, ebenfalls gleich war die wichtige Bedeutung der Kirchen.

Die Politikfelder Entwicklungspolitik in Schweden und Österreich sind beide in stark zentralisierten Netzwerken konstituiert. Die Kontrolle über die Ressourcen und ihre Verteilung liegt zum größten Teil bei den staatlichen Institutionen der beiden Länder. In Österreich konnte eine Zersplitterung der Kompetenzen festgestellt werden, während in Schweden klarere Abläufe zu finden sind.

Wichtiges Merkmal der politischen Kultur Schwedens ist die Dominanz der Sozialdemokratie. Es gelang, einen umfassenden Wohlfahrtsstaat zu etablieren und diesen in die kollektive Identität zu integrieren. Der österreichische Sozial- und Wohlfahrtsstaat hatte im Gegensatz zu Schweden keinen explizit universellen Anspruch. Trotz ihres großen und gestaltenden Einflusses gelang es den SozialdemokratInnen nicht in gleichem Maße wie in Schweden, ihre Normen, Werte und Moralvorstellungen nachhaltig in der politischen Kultur zu verankern.

Unterschiedlich gestaltet sich auch die Frage des Vertrauens in staatliche Institutionen, das in Schweden groß ist. Daraus resultiert die Überzeugung, dass auch im Bereich der Entwicklungspolitik durch staatliche Einflussnahme Wirkung erzielt werden kann. In Österreich ist dieses Vertrauen nicht gegeben.

Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat mit seinen Grundsätzen von Gleichheit und Solidarität prägte die schwedische Konzeption von Internationalismus. Die Wichtigkeit der Entwicklungspolitik in der schwedischen politischen Landschaft steht in direkter Verbindung zum Konzept des Wohlfahrtsstaates, das nicht als national eingegrenzte Philosophie gestaltet war. Vielmehr sollten die Grundgedanken des schwedischen Modells internationale Gültigkeit erlangen, ohne die spezifischen nationalstaatlichen Ausformungen annehmen zu müssen.

Die Argumentation für Entwicklungspolitik in Schweden und Österreich weist als Gemeinsamkeit die Betonung der moralischen Verpflichtung auf. Wohlhabende Länder haben die Aufgabe, jene zu unterstützen, die unter prekären Lebensbedingungen zu leiden haben. Die Erklärung für diese moralische Verpflichtung unterscheidet sich jedoch fundamental.

In Schweden wird sie mit einem universalistischen Anspruch aller Menschen auf ein gutes Leben begründet. Alle haben die gleichen Rechte, egal ob sie in einem Land des Nordens oder Südens leben. Daraus ergibt sich ein berechtigter Anspruch der Benachteiligten auf die Unterstützung durch wohlhabendere Staaten. Die EmpfängerInnen sind, wenigstens in der grundsätzlichen Konzeption, Subjekte dieser Entwicklungszusammenarbeit und keine AdressatInnen milder Gaben.

Dem entgegen steht die österreichische Vorstellung von Entwicklungspolitik, die stark durch die christliche Ethik geprägt ist. Den Armen sollte im Sinne von Mitgefühl und Nächstenliebe geholfen werden. Die EmpfängerInnen stellen in dieser Idee von Entwicklung Objekte dar, die aufgrund von freiwilliger Wohltätigkeit unterstützt werden. Großzügigkeit ist erwünscht und wird positiv bewertet, es herrscht jedoch keine in gleichem Maße bindende Verpflichtung zum Handeln wie in der schwedischen Argumentation.

Durch die Verbindung von Entwicklungspolitik mit sozialdemokratischen Zielen und Politiken, wurde sie ein Teil der schwedischen kollektiven Identität, ebenso wie Neutralität und Wohlfahrtsstaat.

Das Schlagwort der Solidarität als Motivation für Entwicklungspolitik gilt sowohl für Schweden als auch für Österreich, es wird jedoch unterschiedlich definiert und umgesetzt.

Die öffentliche Meinung kann im Fall der Entwicklungspolitik nicht als erklärender Faktor für die Ausformung einer nationalstaatlichen Politik herangezogen werden.

Die Selbstbilder von Schweden und Österreich von der Position in der Staatengemeinschaft divergieren stark. Während sich Schweden als aktiver Mitspieler begreift, sieht sich Österreich als Land mit wenig Chancen auf internationalen Einfluss.

Beiden Ländern war ihre (in Österreich zeitlich begrenzte) aktive Entwicklungspolitik nur durch den Status als neutrale Staaten möglich.

Das Erwerben von Ansehen und Respekt auf internationaler Ebene ist die Nische, in der Schweden als kleines Land seine Rolle in der internationalen Politik gefunden hatte. Es verfolgte eine aktive Neutralitätspolitik, die sich nicht nur in ihrer militärisch aufgerüsteten Variante von Österreich unterschied. Die Rolle als neutraler Staat wurde als Möglichkeit zur Meinungsführerschaft interpretiert. Österreich präsentierte sich jedoch eher als passiver Akteur und Vermittler im Hintergrund.

Im Engagement Schwedens und Österreichs auf EU-Ebene zeigt sich der unterschiedliche Stellenwert den das Politikfeld Entwicklungspolitik in den beiden Vergleichsstaaten einnimmt. Österreich gab bei der Integration der Agenden in die EU bereitwillig politische Verantwortung ab und übernahm eine passive Rolle, während Schweden aktiv die eigenen Vorstellungen von Entwicklungspolitik einbringen und die europäische Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen will.

Politische Kultur muss als Prozess begriffen werden, der ständige Weiterentwicklung und Veränderung beinhaltet. Es handelt sich nicht nur um objektiv übermittelte Struktureigenschaften sondern um Phänomene, die in sozialer Interaktion ständig neu verhandelt werden.

Dies zeigt sich deutlich bei der konservativen schwedischen Regierung, die seit 2006 im Amt ist. Deren Wahlerfolg gründete sich auf die Betonung der traditionellen

politischen Kultur im Sinne des Versprechens, den Wohlfahrtsstaat erhalten und ausbauen zu wollen.

Für das Politikfeld Entwicklungspolitik ist nun festzustellen, dass bei der Aushandlung einer neuen Politik nicht mehr der Weg des Konsenses unter Einbeziehung möglichst vieler beteiligter AkteurInnen gewählt, sondern eine neue Policy von der hierarchisch höchsten Stelle verordnet wurde. Dies bedeutet eine massive Veränderung der Interaktionsformen im Policy-Netz. Trotz der Umgestaltung der Entwicklungspolitik ist gleichzeitig deren Dotierung unverändert hoch geblieben.

Die These, dass sich die Divergenz in der unterschiedlichen Ausprägung des Politikfelds Entwicklungspolitik auf die unterschiedlich ausgeformte politische Kultur der beiden Länder gründet, kann als bestätigt angesehen werden.

Diese Arbeit bietet eine umfassende Analyse der Elemente der politischen Kultur von Schweden und Österreich und ihrer Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik. Einige der behandelten Faktoren sind aktuell Veränderungen unterworfen. Darum kann davon ausgegangen werden, dass der Zusammenhang von politischer Kultur und Entwicklungspolitik weiterhin ein spannendes Untersuchungsfeld bleiben wird.

„Schweden kann nicht überall sein“, aber es bleibt dennoch zu hoffen, dass in der österreichischen Entwicklungspolitik zukünftig mehr „Schweden“ zu entdecken sein wird.

13. BIBLIOGRAPHIE

ABREU FIALHO GOMES, Bea de; HANAK, Irm; SCHICHO, Walter (Hg.) 2003: Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster. Wien: Mandelbaum.

ABREU FIALHO GOMES, Bea de; MARAL-HANAK, Irm; SCHICHO, Walter (Hg.) 2006: Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum.

AGIUS, Christine 2006: The Social Construction of Swedish Neutrality: Challenges to Swedish Identity And Sovereignty. Manchester: Manchester University Press.

AGIUS, Christine 2007: „Sweden’s 2006 Parliamentary Election and After: Contesting or Consolidating the Swedish Model?“ in: *Parliamentary Affairs* 2007 60 (4): 585 - 600

AGRELL, Wilhelm 1991: Den stora lögnen. Ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter. Stockholm: Ordfronts förlag.

AKHAND, Hafiz A.; GUPTA, Kanhaya L. 2002: Foreign Aid in the Twenty-First Century. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.

ANDRLIK, Erich 2001: Arbeitskreis Public support for international co-operation. Ein Zwischenbericht über bisherige Aktivitäten. Wien: Fonds Wiener Institut für Entwicklungsfragen und Zusammenarbeit.

BANDELOW, Nils C. 2006: „Policy Lernen und politische Veränderungen“ in: SCHUBERT; BANDELOW 2006: 289 - 330

BEHRENS, Maria 2006: „Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse“ in: SCHUBERT; BANDELOW 2006: 203 – 236

BELLERS, Jürgen 2004: Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich. München/Wien: Oldenburg.

BERGMAN, Annika 2007: “Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations“ in: *Cooperation and Conflict* Vol. 42, No. 1, 73 - 99

BETZ, Hans-Georg 1997: "Austria and Switzerland" in: EATWELL, Roger (Hg.) 1997: European political cultures. Conflict or convergence? London/New York: Routledge. 13-31

BHATTI, Jabeen 2005: Moving From Aid Recipient to Donor in: Wall Street Journal (Eastern edition) Feb 2 2005: 1

BIRLE, Peter; WAGNER, Christoph 2003: “Vergleichende Politikwissenschaft: Analyse und Vergleich politischer Systeme“ in: MOLS, Manfred; LAUTH, Hans-Joachim; WAGNER, Christian (Hg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh. 4., aktualisierte und erweiterte Auflage: 99 – 134

BITTNER, Gerhard 2003: „Strukturreform in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“ in: PRACHER, Christian; STRUNZ, Herbert (Hg.)2003:

Wissenschaft um der Menschen willen - Festschrift für Klaus Zapotoczky. Berlin: Duncker und Humblot: 683 – 688

BITZINGER, Richard 1991: "Neutrality for Eastern Europe: Problems and prospects" in: *Bulletin of Peace Proposals* 22 (3) 281 – 289

BJERELD, Ulf; DEMKER, Marie 1995: Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna. Stockholm: Nerenius & Santerus

BMAA 2003: (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten) Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2004 bis 2006, Fortschreibung 2003. BMAA, Sektion Entwicklungszusammenarbeit.

BMeiA 2007: (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten) Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2007 bis 2009, Fortschreibung 2007. BMeiA, Sektion Entwicklungszusammenarbeit.

BODEMER, Klaus; THIBAUT, Bernhard 1998: „Entwicklung/Entwicklungstheorien“ in: NOHLEN, Dieter (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik. 5. Auflage. München: Piper. 129-142

CRAMÉR, Per 1989: Neutralitetsbegreppet. Stockholm: Norstedts Juridik.

DACHS, Herbert et al. (Hg.) 2006: Politik in Österreich: das Handbuch. Wien: Manz.

DANIELSON/WOHLGEMUTH 2005: "Swedish Development Co-operation in Perspective" in: HOEBINK, Paul; STOKKE, Olav (Hg.) 2005: European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU. London: Routledge: 518 - 545

EATWELL, Roger (Hg.) 1997: European political cultures. Conflict or convergence? London/New York: Routledge.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Blackwell.

FALK, Rahel 2003: Wirtschaftsnaher Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungspolitische Systeme im Vergleich – Schlussfolgerungen für Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung.

FASCHINGEDER, Gerald 2000: „Kultur und Entwicklung. Ein unscharfes Begriffspaar zwischen Wiederbelebung und Dekonstruktion“ in: *Journal für Entwicklungspolitik* XVI/1, 2000, 7-29

FASCHINGEDER, Gerald 2003: „Vom Pfarrflohmarkt bis zur professionellen NGO. Die Entwicklungszusammenarbeit der römisch-katholischen Kirche in Österreich“ in: ABREU FIALHO GOMES et al. 2003, 177-194

FASCHINGEDER, Gerald 2007: „Entwicklungsproduktive Religiositäten und Entwicklung als religiöse Idee – Zu den zahlreichen Möglichkeiten, das Verhältnis von Religion und Entwicklung zu denken“ in: FASCHINGEDER, Gerald; SIX, Clemens

(Hg.) 2007: Religion und Entwicklung. Wechselwirkungen in Staat und Gesellschaft. Wien: Mandelbaum. 16 – 59

FERDOWSI, Mir A. 1999: „Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprävention durch Entwicklungspolitik“ in: REITER, Erich (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999. Hamburg, Berlin, Bonn: Mittler. 707-723

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Hg.) 2006: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press.

FOY, Colm; HELMICH, Henny (ed.) 1996: Public Support for International Development. Development Centre of the OECD

FURUBO, Jan-Eric 2006: “Policy Analysis and Evaluation in Sweden: Discovering the Limits of the Rationalistic Paradigm” in: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Hg.) 2006: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press. 571 - 586

GANNON, Martin J. 2001: Understanding Global Cultures. Metaphorical Journeys Through 23 Nations. Second Edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

GEHLER, Michael 2006: “Die Zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt. Historischer Überblick (1945 – 2005)” in DACHS et al. 2006: 35 - 51

GERMAN, Tony 1996: “Who Shapes and Leads Public Attitudes On Development Co-Operation?” in FOY; HELMICH 1996: 93 - 107

GÖTZ, Norbert 2000: Ungleiche Geschwister. Die Konstruktion von nationalsozialistischer Volksgemeinschaft und schwedischem Volksheim. Baden-Baden: Nomos: 268

GRUBER, Simon 2007: „Vetokeule“ gegen das „Geschenk der Geschichte“? Deutschland und Österreich im Prozess der „EU-Osterweiterung“ in: GEHLER, Michael; BÖHLER, Ingrid (Hg.) 2007: Verschiedene europäische Wege im Vergleich. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis zur Gegenwart. Studienverlag: Innsbruck, Wien, Bozen: 548 – 568.

GRUNOW, Dieter (Hg.) 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Opladen: Leske + Budrich

GRUNOW, Dieter 2003: „Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse“ in: GRUNOW 2003. 15 – 59

HAGUE, Rod; HARROP, Martin 2001: Comparative Government and Politics. An Introduction. Fifth edition. Basingstoke: Palgrave.

HARTMANN, Jürgen 1995: Vergleichende Politikwissenschaft: ein Lehrbuch. Frankfurt/Main: Campus

HASSLER, Björn 2003: Science and Politics of Foreign Aid: Swedish Environmental Support for the Baltic States. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

- HECLO, Hugh 1972: „Review article: policy analysis“ in: *British Journal of Political Science*, 2, 83 – 108. Zitiert nach HILL 1997
- HECLO, Hugh 1978: „Issue Networks and the Executive Establishment“ in: KING, Anthony (Hg.) 1978: *The New American Political System*. Washington: 87 – 124
- HETTNE, Björn 1995: *Development theory and the three worlds: Towards an international political economy of development*. Second edition. Harlow: Longman.
- HILL, Michael 1997: *The policy process in the modern state*. Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- HJERTHOLM, Peter; WHITE, Howard 2000: „Foreign aid in historical perspective. Background and trends“ in TARP, Finn (ed.) 2000: *Foreign aid and development. Lessons learnt and directions for the future*. London, New York: Routledge. 80-102
- HOEBINK, Paul; STOKKE, Olav (Hg.) 2005: *European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge.
- HÖDL, Gerald 2003: „Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland. Archäologische Untersuchungen zur österreichischen Entwicklungshilfe“ in: ABREU FIALHO GOMES et al. 2003: 27 - 45
- HÖDL, Gerald 2004: *Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995*. Wien: Promedia.
- HÖDL, Gerald 2006: „In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“ in: ABREU FIALHO GOMES et al. 2006: 25 - 41
- HÖLL, Otmar 1997: "Entwicklungspolitik" in: DACHS, Herbert et al. (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs . Die Zweite Republik. 3., völlig neu bearbeitete Auflage*. Wien: Manz. 772-788
- HÖLL, Otmar 2006: „Entwicklungspolitik“ in DACHS, Herbert et al. (Hg.): *Politik in Österreich: das Handbuch*. Wien: Manz: 884 - 904
- HÖNOW, Jochen 1997: *Zielgruppen, Methoden und Finanzierung nichtstaatlicher Entwicklungspolitik in Industrieländern. Eine qualitative Untersuchung der entwicklungspolitischen Rolle von ausgewählten Nichtregierungsorganisationen der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und Schwedens aus systemtheoretischer Sicht*. Frankfurt/Main: Lang.
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai 2006: „Theories of the Policy Cycle“ in: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Hg.) 2006: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press. 43 - 62
- JANNING, Frank; TOENS, Katrin (Hg.) 2008: *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KEMPIN, Ronja 1999: "Der schwedische Wohlfahrtsstaat: Ein Paradies für Frauen oder eine neue Form weiblicher Abhängigkeit?" in: HENNINGSEN, Bernd; ROTHHOLZ, Walter (Hg.): *Aspekte der politischen Kultur Nordeuropas*. Berlin: Berlin Verlag. 9 - 33:9

KRAMER, Helmut 1978: „Österreich und die dritte Welt. Am Beispiel Entwicklungshilfe“ in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 78/3: 321 – 340

KRAMER, Helmut 2006: „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945 – 2005)“ in DACHS et al. 2006: 807 - 837

KROPF, Katharina (Hg.); LEITSMÜLLER, Heinz; ROSSMANN, Bruno 2001: *Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich. Schriftenreihe Arbeit. Recht. Gesellschaft.* Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbunds.

LANG, Achim; LEIFELD, Philip 2008: „Die Netzwerkanalyse in der Policy-Forschung: Eine theoretische und methodische Bestandsaufnahme“ in: JANNING; TOENS 2008: 223 - 241

LARSEN, Stein; UGELVIK, Ingrid 1997: "Scandinavia" in: EATWELL, Roger (Hg.) 1997: *European political cultures. Conflict or convergence?* London/New York: Routledge. 210-232

LUIF, Paul 1985: „Die schwedische Neutralitätspolitik. Darstellung und Vergleich mit Österreichs immerwährender Neutralität“ in: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik* 1985. Böhlau: Wien, Köln, Graz: 71 – 99

LUIF, Paul (Hg.) 2007: *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union.* Wien: Böhlau

LÖFFLER, Heinz 2003: "Wissenschaft und Entwicklungszusammenarbeit - Globale Herausforderungen" in: PRACHER, Christian; STRUNZ, Herbert (Hg.) 2003: *Wissenschaft um der Menschen willen - Festschrift für Klaus Zapotoczky.* Berlin: Duncker und Humblot: 623 - 628

MILES, Lee 2005: *Fusing with Europe? Sweden in the European Union.* Aldershot/Burlington: Ashgate Publishing

MOCK, Alois 1989: "Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren" in: *Studiengruppe Internationale Analysen (Hg.): Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren. Fakten, Herausforderungen und Chancen.* Laxenburg: Eigenverlag. 1-11: 3 zitiert nach HÖDL 2006: 33

MÜLLER, Wolfgang C. 1991: „Politische Kultur: Konzept – Forschungsmethoden – Effekte“ in: PLASSER, Fritz; ULRAM, Peter A. (Hg.) 1991: *Staatsbürger oder Untertanen? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich.* Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris: Peter Lang. 3-15

NASCHOLD, Frieder; BOGUMIL, Jörg 1998: *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform.* Opladen: Leske + Budrich.

NOHLEN, Dieter (Hg.) 2000: *Lexikon Dritte Welt.* Hamburg: Rowohlt.

NUSCHELER, Franz 2004: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik.* 5. aktualisierte Auflage. Bonn: Dietz.

NUSCHELER, Franz 2003: "Politische Konditionalität in der Entwicklungspolitik. Erpressung oder Imperativ universeller Menschenrechte?" in: PRACHER, Christian; STRUNZ, Herbert (Hg.) 2003: Wissenschaft um der Menschen willen - Festschrift für Klaus Zapotoczky. Berlin: Duncker und Humblot. 647 - 660

OBROVSKY, Michael 2005: "Austrian Aid Policy" in: HOEBINK; STOKKE 2005. 113 – 135

OHLIN, Göran 1973: „Swedish Aid Performance and Development Policy“ in: *Development Policy Review*, Volume A6 Issue 1 , November 1973: 50-62

PARNREITER, Christof; NOVY, Andreas; FISCHER, Karin (Hg.): Globalisierung entwickeln. Eine Reflexion über Entwicklung, Globalisierung und Repolitisierung. Wien: Mandelbaum: 93-102

PUTNAM, Robert D. (Hg.) 2002: Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press.

RAAB, Jörg; KENIS, Patrick 2006: „Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter?“ in: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Hg.) 2006: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press: 187 – 200

RATHKOLB, Oliver (Hg.) 2008: Sweden – Austria: Two Roads to Neutrality and a Modern Welfare State. Wien, Berlin: LIT Verlag

REICHEL, Peter 1984: "Einleitung" in: ders. (Hg.): Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt/New York: Campus. 9-33: 20

RICE, Andrew E. 1996: Summary Report of the Consultation on Public Knowledge and Attitudes Towards International Development in: FOY; HELMICH 1996: 11-17

RICHARDSON, Jeremy (Hg.) 1982: Policy Styles in Western Europe. London: Allen & Unwin

RICHARDSON, Jeremy; GUSTAFSSON, Gunnel; JORDAN, Grant: "The Concept of Policy Style" in: RICHARDSON 1982: 1-16

ROHE, Karl 1994: "Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts" in: NIEDERMAYER, Oskar; BEYME, Klaus von (Hg.): Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland. Berlin: Akademie Verlag 1-21

ROTHSTEIN, Bo 2002: "Sweden: Social Capital in the Social Democratic State: The Swedish Model and Civil Society" in : PUTNAM, Robert D. (Hg.) 2002: Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press: 290 - 338

RUIN, Olof 1982: „Sweden in the 1970s: Policy-Making Becomes More Difficult“ in: RICHARDSON 1982: 141 – 167

SCHNEIDER, Volker; JANNING Frank 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

SCHNEIDER, Volker 2006: „Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung“ in: SCHUBERT; BANDELOW 2006: 107 – 146

SCHRAEDER, Peter J.; HOOK, Steven W.; TAYLOR, Bruce 1998: Clarifying the Foreign Aid Puzzle. A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows in: *World Politics* 50, January 1998, 294-323

SCHRÖTER, Eckhard 2001: „Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile“ in: SCHRÖTER, Eckhard (Hg.) 2001: Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Leske + Budrich: Opladen. 415-445

SCHUBERT, Klaus; BANDELOW, Nils C. (Hg.) 2006: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg.

SELLSTRÖM, Tor 1999: Sweden and National Liberation in Southern Africa. Volume I: Formation of a Popular Opinion (1950-1970). Uppsala: Nordic Africa Institute: 506

SEMLER, Renate 1999: „Frauen und Gender“ in der öffentlichen EZA und in der Entwicklungszusammenarbeit der katholischen Kirche Österreichs. Institutionenvergleich und Fallstudien. Wien: Südwind-Verlag. ÖFSE-Forum; Nr. 12

SIEGLE, Joseph T.; WEINSTEIN, Michael M.; HALPERIN, Morton H. 2004: Why Democracies Excel in: *Foreign Affairs* Sep/Oct 2004, Vol. 83, Iss. 5, 57 - 71

SKUHRA, Anselm 2003: „Entwicklungspolitik der Europäischen Union nach Cotonou“ in: PRACHER, Christian; STRUNZ, Herbert (Hg.) 2003: Wissenschaft um der Menschen willen – Festschrift für Klaus Zapotocky zum 65. Geburtstag. Berlin: Dunker & Humblot: 675 - 682

STOKKE, Olav 1989: Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies. Zitiert nach SCHRAEDER et al. 1998

TÁLOS, Emmerich 2005: Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945 – 2005. Innsbruck, Wien, Bozen: Studienverlag.

TÁLOS, Emmerich 2006: „Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?“ in: DACHS et al. 2006: 425 - 442

TANNOUS, Isabelle 2004: „Entwicklungspolitik“ in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2004. Institut für Europäische Politik. Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Baden-Baden: Nomos: 223 – 228

TANNOUS, Isabelle 2006: „Entwicklungspolitik“ in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2006. Institut für Europäische Politik. Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Baden-Baden: Nomos: 251 – 254

TANNOUS, Isabelle 2007: „Entwicklungspolitik“ in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Institut für Europäische Politik. Hrsg. Von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Baden-Baden: Nomos: 219 – 224

WELCH, Stephen 1993: The Concept of Political Culture. London: Macmillan Press.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/Main, New York: Campus.

WINTER, Thomas von 1997: Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung and Entscheidungsprozessen. Baden-Baden: Nomos.

ZOHLNHÖFER, Reimut 2008: „Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ in: JANNING; TOENS 2008: 157 - 174

INTERNET

BRÜLDE, Bengt 2008: "Fattigdomen angår oss alla!" in *Göteborgs Posten* 19.7.2008
<http://www.gp.se/gp/jsp/Crosslink.jsp?d=122&a=433667> 2.9.2008

CARLSSON, Gunilla 2006: "A New Political Agenda for Swedish Development Cooperation", Speech at IDEA seminar on "The Politics of Development and Democracy", 15 December 2006 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/7954/a/74236> 13.6.2008

Entwicklungszusammenarbeitsgesetz inklusive EZA-Gesetz-Novelle 2003
http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/EZA/286_eza_g_novelle.pdf 13.8.2007

EU Donoratlas
http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/eu_donor_atlas_2006.pdf 27.9.2007

Europäische Kommission 2007: Die Europäer und Entwicklungshilfe. Eurobarometer Spezial. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_280_de.pdf 8.2.2008

EZA: ODA 1990-2001
Revision der ODA-Meldungen Österreichs 1990-2001
www.eza.at/index1.php?menuid=2&submenuid=242 27.4. 2005

OECD, DAC Peer Review Austria 2004, Main Findings and Recommendations:
http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34603_33887057_1_1_1_1,00.htm / 10.4.2005

OECD, DAC Peer Review Austria 2004:
<http://www.oecd.org/dataoecd/41/14/34225768.pdf> 10.4.2005

OECD, DAC Peer Review Sweden 2005, Main Findings and Recommendations:
http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2649_34603_34950223_1_1_1_1,00.htm / 26.8.2006

OECD, DAC Peer Review Sweden 2005:
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf> 26.8.2006

Sida: "Svensk biståndshistoria. Missionarerna var först"

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=733&a=4982&language=sv> SE 15.7.2007

Sida: "Att höja de fattiga folkens levnadsnivå"

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=733&a=4984> 15.7.2007

Sida: „Steg på vägen”

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=733&a=4986> 15.7.2007

Sida 2005: Public Opinion Poll

<http://www.oecd.org/dataoecd/17/61/39430389.pdf> 16.3.2008

Utrikesdepartementet 2003: Regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Gemeinsame Verantwortung: Schwedens Politik für globale Entwicklung (Übers. J.L.)

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/73/874fe3e0.pdf> 25.10.2005

Tageszeitungen

Die Presse

Der Standard

14. ANHANG

Abstract 1

Eine komparative Analyse der schwedischen und österreichischen Entwicklungspolitik bildet den Forschungsgegenstand der vorliegenden Diplomarbeit.

Die leitende Fragestellung dieser Arbeit lautet, wieso zwei Staaten, die einander in Größe, Position in der Weltgemeinschaft und wirtschaftlicher Prosperität ähnlich sind, im Bereich der Entwicklungspolitik zu signifikant unterschiedlichen Politikausformungen gelangen können.

Die theoretische Basis bildet das Konzept der politischen Kultur, das als Gegenstand gesellschaftliche Wert- und Überzeugungshaltungen und das Weltbild von Individuen oder Gruppen hat. Durch die Anwendung des methodischen Instruments Politikfeldanalyse wird das theoretische Konzept politische Kultur operationalisiert und ein breiter Zugang und umfassender Überblick über die Thematik gewährleistet.

Die These lautet, dass die politische Kultur von Schweden und Österreich die Ausformung der Politikfelder Entwicklungspolitik entscheidend beeinflusst. Unterschiede in der politischen Kultur bedingen somit divergierende Gestaltungen der Entwicklungspolitik.

Den methodischen Bezugsrahmen stellen die Politikfelder Entwicklungspolitik von Schweden und Österreich dar, es handelt sich um einen interstaatlichen Vergleich.

Die Auswahl der Länder erfolgte nach dem Konkordanzprinzip. Das Erkenntnisinteresse ist eine Darstellung und ein Vergleich der Entwicklungspolitik von Schweden und Österreich und die Auswirkungen der unterschiedlichen Ausprägung ihrer politischen Kultur in Bezug auf die Entwicklungspolitik.

Die Politikfelder werden anhand ihrer historischen Voraussetzungen, der institutionellen Verfasstheit und dem Einfluss zivilgesellschaftlicher AkteureInnen analysiert. Weitere Indikatoren zur Operationalisierung des Konzeptes der politischen Kultur sind der Einfluss der Vorstellungen von Gesellschaft (Staatstradition, Wohlfahrtsstaat, Solidarität) und nationale Identitäten in den beiden Vergleichsländern.

Als wichtigstes Ergebnis kann festgestellt werden, dass das Schlagwort Solidarität als Motivation für Entwicklungspolitik sowohl für Schweden als auch für Österreich gilt, es wird jedoch unterschiedlich definiert und umgesetzt.

Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat mit seinen Grundsätzen von Gleichheit und Solidarität prägte die schwedische Konzeption von Internationalismus. Die Wichtigkeit der Entwicklungspolitik in der politischen Landschaft Schwedens stand in direkter Verbindung zum Konzept des Wohlfahrtsstaates, das nicht als national eingegrenzte Philosophie gestaltet war. Vielmehr sollten die Grundgedanken des schwedischen Modells internationale Gültigkeit erlangen, ohne die spezifischen nationalstaatlichen Ausformungen annehmen zu müssen. Die Konzeption des österreichischen Wohlfahrtsstaates wies keinen universalistischen Anspruch auf. Es ergab sich daher keine in gleichem Maße ausgestaltete Entwicklungspolitik wie in Schweden.

Die These, dass sich die Divergenz in der unterschiedlichen Ausprägung des Politikfelds Entwicklungspolitik auf die unterschiedlich ausgeformte politische Kultur der beiden Länder gründet, kann als bestätigt angesehen werden.

Diese Arbeit bietet eine umfassende Analyse der Elemente der politischen Kultur von Schweden und Österreich und ihrer Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik. Einige der behandelten Faktoren sind aktuell Veränderungen unterworfen. Darum kann davon ausgegangen werden, dass der Zusammenhang von politischer Kultur und Entwicklungspolitik weiterhin ein spannendes Untersuchungsfeld bleiben wird.

Abstract 2

A comparative analysis of the Swedish and Austrian development policy is this thesis' subject of research. The central investigation of this paper is the question how two countries, alike in size, position in global community and economic prosperity, can arrive at significantly differing implementations in terms of development policies.

The theoretical background is provided by the concept of political culture, which is constituted by societal value and conviction and by the world view of individuals and groups. By applying the method policy analysis the theoretical concept political culture is being operationalised and a broad approach and an extensive review over the subject matter are provided for.

The thesis is that the political culture of Sweden and Austria influences the development policies decisively. Differences in the political culture thus cause diverging forming of development policy. The development policies of Sweden and Austria present the methodical frame of reference, being an intrastate comparison. The countries are chosen according to the concordance principle. The cognitive interest is a presentation and comparison of the Austrian and Swedish development policies and the consequences of the political culture's differing forming in terms of the development policies.

The policies are being analysed in terms of their historical prerequisites and institutional state and the influence of actors in civil society. Further indicators for the operationalisation of political culture are the influence of associations of society (tradition, welfare state, solidarity) and national identities in both countries. One of the principal findings that can be determined is that the keyword solidarity as motivation for development cooperation applies for Sweden as well as Austria. It is however defined and implemented in a different way. The social democratic welfare state with its principles of equality and solidarity shapes the Swedish conception of internationalism. The importance of development policy in the Swedish political arena was directly connected to the concept of the welfare state, which was not formed as a nationally confined philosophy.

The fundamental idea of the Swedish model should in fact obtain international validity without having to adopt the specific forming of the model on a national Swedish level.

The conception of the Austrian welfare state did not show a universalist claim. This therefore did not result in a development policy that is formed in the same way as in Sweden.

The thesis that the Austrian and Swedish development policy is influenced significantly by the different forming of the political culture, can be regarded as confirmed.

This paper offers an extensive analysis of the elements of Swedish and Austrian political culture and its effects on development cooperation.

Some of the factors examined in this review are subject to current changes which is why it can be assumed that the interrelation of political culture and development cooperation will remain to be a riveting field of study.

LEBENS LAUF

PERSÖNLICHE DATEN

Julia Lintner, geboren am 16.3.1980 in Kirchdorf/Kr.

AUSBILDUNG

- | | |
|-------------|---|
| 1999 – 2008 | Universität Wien:
Studienfächer Politikwissenschaft und Französisch |
| 2001 – 2002 | Universität Göteborg (Schweden):
Zwei Semester Studienaufenthalt im Rahmen des
Sokrates/Erasmus-Austauschprogrammes |
| 1990 – 1998 | Bundesrealgymnasium Kirchdorf/Kr.
Matura: Juni 1998 (mit ausgezeichnetem Erfolg) |
| 1986 – 1990 | Volksschule in Molln |

BERUFLICHE ERFAHRUNG

- | | |
|-------------------|--|
| 09/2006 – 08/2007 | Verwaltungspraktikum (Vollzeit) im Bundesministerium für
europäische und internationale Angelegenheiten in Wien;
Abteilung I.5, Angelegenheiten Internationaler Organisationen in
Österreich und Organisationen internationaler Konferenzen |
| 09/1998 – 08/1999 | Aufenthalt in Strasbourg (Frankreich): Arbeit in einem Kinderheim
im Rahmen des Europäischen Freiwilligen Dienstes (EFD) |

SPRACHKENNTNISSE

- | | |
|-------------|--|
| Deutsch | Muttersprache |
| Englisch | fließend mündlich und schriftlich |
| Französisch | fließend mündlich und schriftlich |
| Schwedisch | fortgeschritten mündlich und schriftlich |