



NGO - Schattenbericht zu den Millenniumsentwicklungszielen

Im Jahr 2000 haben die Staats- und Regierungschefs aller UN-Mitgliedsstaaten die „Millenniumserklärung“ abgegeben und sich bis zum Jahr 2015 verpflichtet, den Anteil der in absoluter Armut lebenden Menschen zu halbieren. Die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) umfassen acht Ziele, wobei das Ziel 8 „Globale Partnerschaft für Entwicklung“ insbesondere die Industrieländer, also auch Österreich betrifft. Die reichen Länder werden darin aufgefordert, mehr Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, das Schuldenproblem armer Länder zu lösen und das Handelssystem zum Nutzen der am wenigsten entwickelten Länder gerecht zu gestalten.

Fünf Jahre später, im September 2005 werden die Staatschefs die Erreichung der Ziele einer ersten Bilanz unterziehen. Kofi Annan hat in seinem Bericht „In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All“ vom März 2005 appelliert, dass es Zeit zum Handeln ist. „Today’s is the first generation with the resources and technology to make the right to development a reality for everyone and to free the entire human race from want. The MDGs can be met by 2015 – but only if all involved break with business as usual, and dramatically accelerate and scale up action now“.

Die österreichischen NGOs haben an einem EU-weiten NGO-MDG-Schattenbericht mitgearbeitet und ihren Beitrag zur österreichischen Entwicklungszusammenarbeit verfasst¹. Den in der AGEZ und der Nullkommasieben-Kampagne zusammengeschlossenen NGOs sind insbesondere die Bereiche ODA (öffentliche Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit), Entschuldung und Handelsfragen ein großes Anliegen und sie haben die wichtigsten Erkenntnisse aus ihrer Sicht dazu zusammengefasst:

1) ODA und Umsetzung der Zielsetzung der Armutsreduzierung der ÖEZA

Außenministerium – ADA: In Österreich ist das Außenministerium - Abteilung VII, Entwicklungszusammenarbeit - für die Koordination der EZA und damit auch für die Umsetzung der MDGs verantwortlich. Seit Anfang 2004 wurde die operative Umsetzung der bilateralen EZA per Gesetz vom BMaA an eine zu 100% im Eigentum des Bundes stehende GmbH, die Austrian Development Agency (ADA), ausgelagert. Seither besteht die Rolle des Außenministeriums in der Formulierung der Policy und Entwick-

¹ Dieser Bericht ist auf www.agez.at unter „Positionspapiere“ abrufbar. In diesem ausführlichen Bericht in englischer Sprache können Details bzw. Informationen zu anderen Teilbereichen nachgelesen werden.

lungsstrategien, während die Umsetzung der operativen EZA (Projekte und Programme in den Ländern des Südens und Ostens) bei der ADA liegt. Diese Rollenaufteilung ist aus Sicht der NGOs jedoch nicht immer klar voneinander abgegrenzt, Schnittstellen sind oft unklar. Weiterhin ist trotz Absichtserklärungen noch kein strukturierter Dialog zwischen BMaA und ADA mit den NGOs ins Laufen gekommen.

Fehlende Transparenz: Die NGOs kritisieren, dass sich seit Einführung der ADA die Berichtspflicht gegenüber dem Parlament verringert hat: Die ausgelagerte ADA ist nur dem Außenministerium sowie in finanziellen Fragen dem Finanzministerium, nicht jedoch den ParlamentarierInnen rechenschaftspflichtig, was eine massive Verringerung an Transparenz bedeutet.

Armutsreduzierung: Die Armutsbekämpfung wurde mit der Verabschiedung des neuen EZA-Gesetzes 2000 sowie im Dreijahresprogramm 2004-06 als eine der drei wichtigsten Zielsetzungen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (ÖEZA) verankert. Der jüngste OEDC-DAC-Prüfbericht Österreichs konstatiert jedoch, dass diese klaren politischen Aussagen sich in der Programmierung und Umsetzung der Zusagen nicht adäquat widerspiegeln. Armutsreduzierung ist noch kein durchgängiges Prinzip aller Projekte und Programme. Es wäre laut DAC-Bericht zum Nutzen der ÖEZA, klarzustellen, in welcher Form Österreich konkret zum Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele beitragen möchte.

Der Budget-Bereich, der von der Sektion VII des BMaA verwaltet wird, macht lediglich 18% der bilateralen EZA bzw. 11% der gesamten ODA (Official Development Assistance) aus. Dass der gestaltbare Kernbereich der EZA so niedrig ist, hängt mit der (laut DAC zulässigen) Einberechnung von Entschuldungsprogrammen, indirekten Studienplatzkosten für StudentInnen aus den Entwicklungsländern im ersten Studienjahr und den Kosten für AsylwerberInnen in Österreich zusammen. Dementsprechend kommt nach offizieller Aufschlüsselung die österreichische ODA in erster Linie Polen, Serbien/Montenegro und Ägypten zugute, jedoch keinem der am wenigsten entwickelten Länder.

Innerhalb der bilateralen EZA konzentriert sich Österreich auf 9 Schwerpunkt- und 12 Kooperationsländer. Südosteuropa ist eine weitere priorisierte Region. 2003 gab Österreich ca. 10 Mio. Euro für soziale Grundversorgung in Entwicklungsländern aus (das entspricht 5,1% der bilateralen EZA bzw. 2,3% der ODA). Ein österreichischer Schwerpunkt dabei ist die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung; weiters gibt es auch einige Aktivitäten in medizinischer Grundversorgung. Die Aktivitäten Österreichs zur Eindämmung der HIV/Aids-Pandemie, insbesondere durch Verknüpfung von Prävention mit medizinischer Versorgung, sind jedoch völlig ungenügend. (So etwa hat Österreich nur einmal – in der Startphase – einen Beitrag an den „Global Fund against AIDS, Tuberculosis and Malaria“ geleistet.) Österreich konzentriert sich auch nicht auf den für Frauen überaus wichtigen Bereich der reproduktiven Gesundheit oder Grundschulbildung. Da die Programme im Bereich sozialer Grundversorgung insgesamt nur 2,3% der gesamten Entwicklungszusammenarbeit ausmachen, wird im jüngsten OECD-DAC-Report von Österreich zu Recht größere Klarheit darüber verlangt, wie Österreichs Beitrag zur Umsetzung der MDGs aussehen kann.

In der multilateralen EZA setzt sich Österreich unter anderem für pro-poor policies, Anknüpfung an nationale Prozesse und verbesserte nationale Armutsbekämpfungspro-

gramme ein. Eine österreichische Policy gegenüber den Internationalen Finanzinstitutionen wurde in einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter NGO-Einbindung ausgearbeitet.

0,7% für EZA: Die aus den 70er Jahren stammende Zielsetzung, 0,7% des BNE der Industrieländer für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen, wird von den politischen Parteien allgemein als realistischer Ansatz zur Finanzierung der MDGs eingeschätzt, 0,7% wird immer als langfristiges Ziel angeführt. Leider gibt es eine große Kluft zwischen rhetorischen Ankündigungen und der konkreten Umsetzung: Österreich als eines der reichsten Länder der Welt (Rang 6 unter den OECD-Staaten) ist hinsichtlich des Volumens seiner ODA dennoch Schlusslicht unter den EU-Staaten: 2003 gab Österreich lediglich 0,20% des BNE für Entwicklungszusammenarbeit aus. Anders als viele EU-Staaten hat Österreich noch keinen Stufenplan verabschiedet, bis wann das 0,7%-Ziel erreicht werden soll. Dem von der EU vorgeschlagenen Zwischenziel von 0,51% bis 2010 hat Österreich bis jetzt nicht zugestimmt.

Einrechnung von Entschuldung: Finanzminister Grasser kündigte in seiner Budgetrede am 2. März 2005 die Erhöhung der ODA auf 0,5% im Jahr 2005 und auf 0,4% 2006 an, jedoch basiert dieser voraussichtliche Anstieg zu einem wesentlichen Teil auf einem Schuldennachlass für den Irak. So notwendig Entschuldungen auch sind, um das Budget von Entwicklungsländern zugunsten von Investitionen im Sozialbereich zu entlasten, so sollten aus Sicht der NGOs Entschuldungen jedoch nicht in die ODA eingerechnet werden, da damit noch kein zusätzliches Geld zur Verfügung gestellt wird, welches zur Erreichung der MDGs jedoch dringend benötigt wird.

Alternative Finanzierungsquellen: In der Vergangenheit hat sich Österreich wenig bei Erschließung neuer Ressourcen zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit wie der Teilnahme an der International Finance Facility (IFF) oder der Einführung von globalen Steuern engagiert und auf das 0,7% Ziel verwiesen. Der britische Vorschlag einer International Finance Facility (IFF), die Auszahlungen für Entwicklungshilfe auf Basis von Zusagen für die Zukunft vorziehen würde, wird wegen der damit verbundenen Neuverschuldung abgelehnt. Globalen Steuern, gab man seitens des Finanzministeriums zunächst keine Umsetzungschancen, da man eine globale oder zumindest regionale Zustimmung als Voraussetzung sah, um Ausweichen und Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Nach wie vor steht vor allem die Österreichische Nationalbank einer Devisentransaktionssteuer („Tobin Tax“) sehr kritisch gegenüber, obwohl die Machbarkeit in aktuellen Studien bescheinigt wird und dies zu positiven Effekten wie Stabilisierung der Finanzmärkte beitragen würde. Österreich hat sich allerdings seit Jahresbeginn 2005 für die Besteuerung von Flugtreibstoff (Kerosinsteuer) auf europäischer Ebene eingesetzt.

Partnerschaften mit dem Süden und mit NGOs: Die österreichischen NGOs verfügen über wenig Informationen, wie von Regierungsseite (bzw. ADA) die Kontakte und Partnerschaften mit Regierungen und Zivilgesellschaft in den Ländern des Südens und Ostens gestaltet werden. Theoretisch werden nationale Entwicklungspläne, PRSPs und MDGs in der EZA-Kooperation berücksichtigt, aber es bräuchte hier mehr Transparenz und eine aktivere Informationspolitik seitens der ADA und der in den Schwerpunktländern angesiedelten Koordinationsbüros. Das Dreijahresprogramm ist zwar heute viel eindeutiger formuliert als noch vor einigen Jahren, jedoch wird es mitunter zu buchstabengetreu umgesetzt. Die Auswahl der Länderschwerpunkte ist teilweise wenig durchargumentiert.

2) Entschuldung

Grundsätzlich muss vorausgeschickt werden, dass Österreich im internationalen Vergleich einen **hohen Anteil von Entschuldungen an der ODA** aufweist: z.B. 2001: 38%, 2002: 32%, 2003: 8% im Vergleich zum DAC- Durchschnitt 2003: 13,8%. Die Anrechnung von Entschuldungsmaßnahmen in hohem Ausmaß spielt auch beim Erreichen des EU-Ziels von 0,33% bis 2006 eine erhebliche Rolle (siehe auch Kapitel 1: Einrechnung von Entschuldung).

Kommunikation und Dialog mit NGOs zum Thema Entschuldung sind seitens des Finanzministeriums sehr eingeschränkt. **Österreich verhält sich derzeit in Entschuldungsfragen passiv** und folgt dem „Mainstream“, Entschuldungen erfolgen auf Grund internationaler Verpflichtungen auf Basis von Beschlüssen des Pariser Clubs oder multilateraler Institutionen. Zwischen Außen- und Finanzministerium kam es auch zu unterschiedlichen Positionen im Zusammenhang mit der Verteilung knapper Ressourcen. Die Entschuldung von EZA Krediten geht zu Lasten des ohnehin knappen bilateralen EZA-Budgets des Außenministeriums. Einen Großteil der österreichischen Entschuldungen betrifft jedoch Exportförderungskredite, deren Beitrag zur Entwicklung der betroffenen Staaten fraglich ist. Aktuell wird im Finanzministerium unter Einbeziehung des BMaA und der österreichischen Repräsentanten bei den internationalen Finanzinstitutionen eine Strategie zur Entschuldung ausgearbeitet. Im Rahmen seines Engagements bei der Weltbank hat Österreich bei der IDA 14 Wiederauffüllung seinen Beitrag erhöht, um Entschuldungen zu ermöglichen bzw. zukünftige Entschuldungen durch verstärkte Vergabe von Zuschüssen statt Krediten hintanzuhalten. Gegenüber Entschuldungen auf multilateraler Ebene (Weltbank und IWF), die von NGOs aber auch Regierungen Großbritanniens und der USA dringend eingefordert werden, bleibt das BMF sehr zurückhaltend und möchte sich auf eine Einzelfallprüfung von in der HIPC Entschuldungsinitiative einbezogenen Ländern beschränken. Die Österreichische Nationalbank, die Österreich im IWF vertritt, hat sich gegen Verkauf oder Neubewertung der IWF-Goldreserven zur Finanzierung von Entschuldungsmaßnahmen ausgesprochen, obwohl die Machbarkeit in einem IWF-Papier bescheinigt wird.

Unabhängiges Insolvenzverfahren: Österreich hat im Rahmen der Diskussionen in den internationalen Finanzinstitutionen den Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) unterstützt, was als Schritt in die Richtung eines Insolvenzverfahrens genannt wird. NGOs hingegen ging dieser Ansatz nicht weit genug, da dies von Gläubigerdominanz geprägt war. Seit dem Scheitern dieses Vorschlages sind keine Aktivitäten zu diesem Thema bekannt. Generell sind die für internationale Finanzinstitutionen Verantwortlichen der Meinung, dass die Stimme der Gläubiger bei Entschuldungsverfahren ein besonderes Gewicht haben soll, da sonst die Zahlungsmoral gefährdet wäre. Aus dem gleichen Grund wird eine Klassifizierung von Schulden als „Odious Debts²“ oder „Illegitime Schulden“, wenn die Kreditaufnahme dem Volk nicht zu gute kam, abgelehnt, die eine unabhängige Untersuchung sowie Entschuldung als Anerkennung der Verant-

² Odious Debts: "Verabscheuungswürdige Schulden" sind seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts ein völkerrechtlicher Begriff. Er beinhaltet, dass Schulden nicht zurückgezahlt werden müssen, wenn 1. das Kredit aufnehmende Land keinen Vorteil von ihnen hatte, 2. die betroffene Bevölkerung der Kreditaufnahme nicht zugestimmt hat (durch eine durch Wahlen legitimierte Regierung) und 3. beides den Kreditgebern bekannt war bzw. hätte sein können. Siehe: www.erlassjahr.de

wortung der Kreditgeber bedeuten würde – wie dies von NGOs beispielsweise im Fall des Iraks eingefordert wurde.

Schulden und MDGs: Österreichische Vertreter bei den internationalen Finanzinstitutionen sind gegenüber der Verbindung zwischen Entschuldung und MDGs aufgeschlossen, es gab auch diesbezügliche Statements, aber es existiert keine offizielle Position dazu. Österreich unterstützt länderspezifische Schuldentragfähigkeitsanalysen und Rücksichtnahme darauf bei Entschuldungen und neuer Kreditvergabe. Der finanzielle Bedarf zum Erreichen der MDGs eingebettet in länderspezifische Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) sollte in der Entwicklungsfinanzierung bei der Vergabe von Zuschüssen und Krediten berücksichtigt werden. Durch Entschuldung frei gesetzte Mittel sollten zum Erreichen der MDGs bzw. Umsetzung der nationalen Armutstrategien verwendet werden.

3) Handel

Multilaterale Verpflichtungen und bilaterale Abkommen: Österreich hat sich im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde und des „July-Pakets“ der WTO mit den anderen EU-Staaten bereit erklärt, die Exportsubventionen im Agrarbereich auslaufen zu lassen. Es handelt sich hierbei um eine unverbindliche Zusage ohne konkrete Zeithorizonte. Tatsache ist, dass Österreich und die damaligen EU-15 in den letzten zehn Jahren ihre Exportsubventionen um 66% reduzierten. Weitere Reduktionen der internen Stützungen sowie der Exportstützungen wurden unverbindlich zugesagt, eine Durchführung hängt allerdings von den Verhandlungsergebnissen der aktuellen WTO-Runde ab.³ Die entwicklungspolitischen NGOs sehen grundsätzlich nicht alle Subventionen als entwicklungsschädigend an. Jene Subventionen, die zu einer Handelsverzerrung am internationalen Markt führen und somit zu Dumping in ärmeren Ländern, sind aus NGO-Sicht aber dringend zu streichen.

Weiters hat Österreich mit den damaligen EU-15 seinen Markt für die „Alles-außer-Waffen-Initiative“ (Everything But Arms) unilateral geöffnet. Diese Initiative garantiert den 49 LDCs zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt für alle Produkte außer Waffen und Munition. Diese Zollliberalisierung wurde im März 2001 eingeleitet und wurde bis zum 1. Jänner 2004 vollständig umgesetzt. Es bestehen allerdings Übergangsfristen für „sensible“ Produkte wie Zucker, Reis und Bananen bis 2009.

Generell unterstützt Österreich Initiativen, die Handelshemmnisse besonders für die LDCs reduzieren. Die durchführenden Ministerien geben aber zu bedenken, dass die Reduktion dieser Handelsbarrieren nicht automatisch zu einer Steigerung der Exporte der LDCs führen. Österreich bevorzugt eine Unterstützung im Bereich „*technical assistance*“ für die Entwicklungsländer bzw. LDCs, damit deren Handelskapazitäten ausgebaut werden können.

Zusammenfassend unterstützt Österreich bilateral rein EU-weite Programme, die Entwicklungsländer bevorzugten Marktzugang gewähren. Hier wäre vor allem das „EU-

³ Im Moment wird dieses Thema in Österreich stark diskutiert. Die österreichischen Rübenbauern, die am meisten von den internen Stützungen profitieren, sind bereit, auf einen Großteil zu verzichten, wenn ein wesentlicher Teil der bisherigen Stützungen für die Weiterentwicklung einer modernen Zuckermarktordnung verwendet wird.

Cotonou Abkommen“ mit den AKP-Staaten zu erwähnen, in dessen Rahmen ein teilweiser zoll- und quotenfreier Zugang für (insbesondere mineralische und landwirtschaftliche) Rohstoffe besteht, sowie das EU-AKP-Zuckerprotokoll als Anhang des Cotonou-Abkommens.⁴ Die NGOs betonen, dass die Liberalisierung des Handels nicht nur Gewinner mit sich bringt. Jene Instrumente, die den globalen Handel regulieren und dem Schutz von schwächeren Ökonomien dienen (Schutzzölle, Präferenzen im Marktzugang) sind dringend beizubehalten bzw. länderspezifisch anzupassen. Die NGOs sprechen sich für eine strikte Bindung an soziale und ökologische Mindeststandards im internationalen Handel aus.

Transparenz: Die Rolle Österreichs in den EU-Koordinationsitzungen des „Artikel 133-Ausschusses“, in dem sämtliche multilaterale und bilaterale Handelspositionen Österreichs diskutiert werden, ist unklar und wird nicht öffentlich dokumentiert. Insofern ist keine – wie von NGOs geforderte – Transparenz gegeben. Die österreichische Position ist nicht immer nachvollziehbar und es scheint, als würde in den meisten Fällen die EU-Position herangezogen werden. Wie diese jedoch zustande kommt, ist unklar. Für die NGOs ist unerlässlich, dass die Verhandlungsergebnisse des Art.133 Ausschusses auch nach außen transportiert werden.

Sonderbehandlung der Entwicklungsländer: Österreich nimmt keine unterstützende Position bzw. keine aktive Rolle ein, wenn es um die („besondere und differenzierte“) Sonderbehandlung von schwächeren WTO-Mitgliedern geht. Weiters vertritt die österreichische Regierung keinen konkreten Standpunkt hinsichtlich des Zugangs zu billigen, lebensnotwendigen Medikamenten bei WTO- oder WHO-Konferenzen. Generell wird der Vorschlag vieler Entwicklungsländer, das TRIPs-Abkommen von der WTO auszuschließen, hinsichtlich der derzeitigen Monopolisierung durch die Patentregelungen von agrarischen ebenso wie von pharmazeutische Produkten sinnvoll wäre, von der österreichischen Regierung nicht unterstützt. Die Bereitschaft, den schwächeren WTO-Mitgliedern eine Sonderbehandlung zuzugestehen, ist eine klare Positionierung für die Doha-Runde. Die NGOs sehen nur dann ein Gelingen in der so genannten Entwicklungsrunde, wenn deutliche Zugeständnisse von den OECD-Ländern – und damit auch Österreich – kommen.

Wien, am 26. April 2005

⁴ Das „EU-AKP-Zuckerprotokoll“ von 1975 ist ein Anhang des Cotonou-Abkommens, das den zollfreien Import von 1,3 Millionen Tonnen Rohzucker aus den AKP-Staaten (plus Indien) zum EU-Binnenmarktpreis garantiert, sowie die Präferenzzucker-Regelung von 1995 („Special Preferential Sugar“-SPS), die für weitere 300.000 Tonnen Zucker 85% des Einkaufspreises des AKP-Zuckerabkommens (entspricht einem Minderpreis von €8,10/100 kg) garantiert. Präferenzzucker unter der SPS-Regelung ist die Rohzucker-Menge, die zur Deckung des maximalen Raffinerie-Bedarfs in Europa über die Produktion der französischen Überseedepartments und den Importen im Rahmen des AKP-Zuckerprotokolls benötigt wird. Die SPS-Importe werden präferenziell aus den AKP-Staaten und Indien gedeckt. Die jährliche Menge beträgt etwa 300.00 t mit einem Einfuhrzoll von €49,-/t. Der SPS-Zucker wird auf dem EU-Markt angeboten, eine entsprechende Menge Zucker aus EU-Produktion wird subventioniert exportiert.