

# Vier Jahrzehnte Entwicklungshilfe in Luxemburg

Interview mit Richard Graf

*Richard Graf ist langjähriger Mitarbeiter und Präsident der ASTM (Action solidarité tiers monde), die als eine der größten ONGs in Luxemburg auf 40 Jahre entwicklungspolitische Arbeit zurückblicken kann. Für forum wirft Richard Graf einen Blick auf die letzten Jahrzehnte luxemburgischer Kooperationspolitik und unterzieht auch aktuelle Tendenzen einer kritischen Revision.*

*Herr Graf, Sie sind seit 1976 Mitglied der ASTM, also nur wenige Jahre nach der Gründung der damals noch „Action formation de cadres“ genannten Organisation. Wie sah damals die Kooperationspolitik in Luxemburg aus?*

Richard Graf: Als ich zur ASTM gestoßen bin, befand sich die Organisation nach ihrer Gründung 1969 gewissermaßen noch in einer Aufbauphase. Erst allmählich nahm sie die Form an, wie man sie auch heute kennt, als entwicklungspolitische Organisation mit zwei Schwerpunkten – der Projektarbeit in der südlichen Hemisphäre und der Öffentlichkeitsarbeit hier in Luxemburg. Das geschah auch aus der Notwendigkeit heraus, da bis in die 1970er Jahre eine Kooperationspolitik des luxemburgischen Staates schlichtweg nicht existierte. Es gab zu der Zeit lediglich einige wenige Beteiligungen an internationalen Programmen oder Bezuschussungen einzelner Organisationen, die allerdings eher nach dem Gießkannenprinzip verteilt wurden. Das hatte zur Folge, dass ein gutes Dutzend ONGs, die in Luxemburg aktiv waren, ihre Kofinanzierung vor allem über Brüssel organisierten und über diesen Weg auch ihre Arbeit strukturiert aufbauen konnten.

*Warum gab es vor 40 Jahren kaum ein Interesse an dem Thema Entwicklungshilfe?*

R. G.: Damals gab es in Regierungskreisen die vorherrschende Meinung, dass Luxemburg keine Verpflichtung im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe habe, weil es nicht, wie andere Länder, ehemalige Kolonien hatte und somit keine Verantwortung für diese Länder trage. Das ist natürlich nicht korrekt, weil Luxemburg schon allein indirekt über Belgien mit im Kongo beteiligt war

---

**„Die fehlende Transparenz war immer wieder einer der größten Kritikpunkte an der Arbeit des Kooperationsministeriums.“**

---

und auch sonst die von Thorn bemühte Argumentation zu kurz greift. Diese Kritik wurde von den verschiedenen ONGs auch immer wieder aufgegriffen und eine staatlich organisierte luxemburgische Kooperationspolitik gefordert.

*Wann lief die luxemburgische Kooperationspolitik richtig an?*

R. G.: 1982 wurde ein Gesetz erlassen, das den Einsatz von Entwicklungshelfern in der Dritten Welt erstmals regelte und auch eine Mindestentlohnung sowie eine soziale Absicherung vorsah. Wenige Jahre später wurde dann mit dem

so genannten Kooperationsgesetz, das 1986 in Kraft trat, der wohl strukturell wichtigste Schritt vollzogen. Die Vorbereitung geschah anfangs leider noch ohne direkte Beteiligung der ONGs. In der Endphase konnten die ONGs dann doch einige handwerkliche Fehler ausmerzen helfen. Im Wesentlichen wurde ein staatlicher Fonds geschaffen, der es erlaubte, über die Budgetregelung hinaus längerfristig Vorhaben in Ländern der Dritten Welt zu finanzieren. Ebenso wurde ein Kofinanzierungssystem geschaffen, das für die ONGs besonders wichtig war, weil so nach bestimmten Kriterien anerkannte Projekte zu zwei Dritteln bezuschusst werden konnten. Aus der Vergangenheit gab es hier noch viel Aufholbedarf und so war die Regierung damals einigermaßen überrascht davon, dass in der Folge von Seiten der ONGs mit großer Dynamik neue Ideen eingebracht wurden. Von dem neuen Kooperationsgesetz anfangs nicht tangiert wurde die Öffentlichkeitsarbeit. Es war zunächst auch schwer, in Luxemburg zu vermitteln, dass die Rolle der ONGs nicht nur darin besteht, den Ländern des Südens zu helfen, sondern auch die Bewusstseinsbildung für den Nord-Süd-Zusammenhang hier bei uns voranzutreiben.

*Hat sich hier im Laufe der Zeit etwas geändert?*

R. G.: Auf jeden Fall. Die ersten öffentlichen Unterstützungsgelder für Öffentlichkeitsarbeit wurden Ende der 1980er Jahre bewilligt und sind fortan auch kontinuierlich gestiegen, so dass sich die entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit heute zu einem Schwerpunkt entwickelt hat.

*Wie bewerten Sie darüber hinaus die Arbeit des Kooperationsministeriums?*

R. G.: Von Anfang an problematisch war – und hier sehe ich auch heute noch ein gewisses Problem –, dass es wenig Einblick in die Verfahrensweisen des Ministeriums gab. Es wurde lediglich einmal jährlich ein Bericht über die abgeschlossenen Aktivitäten des Ministeriums herausgegeben. Darüber wie ein Vorhaben zustande kam oder was in der Vorphase eines Projektes diskutiert wurde, erfuhr man in der Öffentlichkeit nichts. Die fehlende Transparenz war immer wieder einer der größten Kritikpunkte an der Arbeit des Kooperationsministeriums.

*In Luxemburg gibt es mittlerweile ein gut funktionierendes Netzwerk von oft stark professionalisierten ONGs. Wie kam es zu dieser Entwicklung?*

R. G.: Nach der ersten Aufbauphase merkte man spätestens in den 1990er Jahren, dass die bestehenden ONGs eine strukturierte Arbeit leisteten und einzelne von ihnen sich im Laufe der Zeit

auch professionalisierten, in dem Sinne, dass sie versuchten, die Qualität der Arbeit auf eine Stufe zu stellen, die professionellen Kriterien entsprach. Daraus ergab sich in der Folge, dass man die Finanzierung nicht mehr nur abhängig machen konnte von einzelnen Anträgen mit unter Umständen sehr langen Wartezeiten. Um hier effektiver zu werden, hat man sich Ende der 1990er auf die

---

**„Seit Ende der 1990er Jahre und gewissermaßen parallel zum Aufbau der Strukturen in Luxemburg wurde die europäische Kooperationspolitik immer komplizierter.“**

---

so genannten „accord cadres“, also längerfristige Verträge von bis zu fünf Jahren geeinigt, die ein Rahmenabkommen zwischen dem Kooperationsministerium und den einzelnen ONGs darstellen und eine gewisse Planungssicherheit gewährleisten. Dieses Modell hat sich in den letzten Jahren gut bewährt und unterliegt derzeit einer umfassenden Evaluierung. Ein Problem, das auch innerhalb der ONGs fortwährend diskutiert wird, ist die Tatsache, dass wir dadurch eine Spaltung in ONGs mit und ONGs ohne Rahmenabkommen haben. Klare

Kriterien für die Gewährung eines Rahmenabkommens zu finden ist tatsächlich nicht ganz einfach.

*Sie haben erwähnt, dass anfangs viele ONGs den Weg über Brüssel suchten. Besteht diese Vernetzung auch heute noch?*

R. G.: Seit Ende der 1990er Jahre und gewissermaßen parallel zum Aufbau der Strukturen in Luxemburg wurde die europäische Kooperationspolitik immer komplizierter. Das hat auch dazu geführt, dass viele ONGs, die noch in den 1980er und 90er Jahren durch ihre guten Kontakte in Brüssel stark in Erscheinung getreten waren, heute kaum mehr auf europäische Gelder zurückgreifen. Das ist natürlich sehr schade, gerade weil die Kooperation mit der EU immer eine wichtige strukturelle Institution für die luxemburgischen ONGs bedeutete.

*Konnten ONGs und Zivilgesellschaft die Kooperationspolitik der letzten Jahrzehnte ihrer Meinung nach entscheidend mit beeinflussen?*

R. G.: Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern haben wir hier sicherlich optimale Rahmenbedingungen. Das erklärte Ziel, den Entwicklungshilfeanteil am BIP auf ein Prozent zu steigern, hat eine gewisse Dynamik geschaffen, durch die auch ONGs eingebunden werden konnten, weil von Jahr zu Jahr immer mehr Mittel zur Verfügung standen. Der große Vorteil daran war, dass parallel zu den staatlichen Strukturen ebenfalls ein bestimmter Typus von nicht-staatlichen Projekten in den Ländern des Südens etabliert werden konnte, wodurch beispielsweise auch ein direkter Kontakt zu der betroffenen Bevölkerung in den Entwicklungsländern erst entstehen konnte. Das kam letztlich natürlich zugleich der Regierung zugute, welche diese Art von Projekten auch immer wieder gefördert hat. Ein Punkt, der für mehr Konfliktpotential sorgte, ist schließlich die Frage, inwiefern die ONGs darüber hinaus ein kritisches Auge auf die Arbeit des Kooperationsministeriums werfen sollten.

*In diesem Zusammenhang war sicher auch die Rolle von Lux-Development nicht immer ganz unumstritten.*

R. G.: Ganz richtig. Lux-Development wurde ja in den 1970er Jahren zunächst gegründet mit dem Ziel, der Luxemburger Industrie Zugang zu den Märkten

© ASTM



im Süden zu verschaffen. Mittlerweile wurde das Statut dahingehend geändert, dass Lux-Development heute die ausführende Agentur für die von Luxemburg auf bilateraler Ebene durchgeführten Entwicklungsprojekte ist. In der Übergangsphase in den 1990er Jahren, als die neue Rolle von Lux-Development, aber auch der luxemburgischen Kooperationspolitik insgesamt noch nicht klar definiert war, hatten natürlich auch die ONGs ein Interesse daran, die Entwicklung der Agentur in eine aus ihrer Sicht richtige Richtung zu treiben. Das hat mitunter zu manchen Spannungen geführt. Mittlerweile hat man jedoch erkannt, dass bei Lux-Development, dem Ministerium und den ONGs jeweils verschiedene Kompetenzen liegen und es wird in der Regel versucht, sich gegenseitig eher zu ergänzen, als dem Anderen das Wasser abzugraben.

*Luxemburg präsentiert sich heute international mit dem bereits erwähnten 1%-Ziel als entwicklungspolitischer Musterschüler, der seine Hausaufgaben bereits gemacht hat. Kann man das uneingeschränkt so stehen lassen?*

R. G.: Mittlerweile muss man sich natürlich fragen, warum Luxemburg dieses Ziel verfolgt. Es geht sicher auch darum, unser internationales Image zu verbessern, das ja aufgrund einiger anderer Umstände nicht immer so positiv ist. Sicherlich geht es aber ebenso darum, die eigene Position als kleines Land in internationalen Gremien mit dem Verweis auf die Zahlungsleistung zu stärken. Eine gewichtige Rolle zum Beispiel innerhalb der EU ist dabei auch aus Sicht der ONGs durchaus zu begrüßen. Schade wiederum ist es, wenn Luxemburg bei unangenehmeren Dossiers dann ein mangelndes Engagement mit seiner vermeintlich schwachen Position als kleines Land rechtfertigt ...

*... wie es bei den Verhandlungen um die EPAs (Economic Partnership Agreement) zwischen der EU und den AKP-Staaten (Afrika-Karibik-Pazifik) aktuell der Fall ist (Siehe auch Artikel von Marc Keup in der vorliegenden Ausgabe).*

R. G.: Man kann natürlich von Luxemburg nicht verlangen, in diesem stark ideologisch geprägten Prozess eine komplette Kehrtwende einzuleiten. Aber man hätte zu bestimmten Momenten eventuell erwarten können, dass Luxemburg die Stimme doch lauter erhebt,



© ASTM

als es das getan hat. Zumal die Position der ONGs in Sachen EPAs nicht allzu weit entfernt ist von der des Kooperationsministeriums. Hier wäre sicher auch die luxemburgische Ratspräsidentschaft 2005 eine Möglichkeit gewesen, frühzeitig einzugreifen. Ein Problem dabei sind natürlich zudem die Interessenskonflikte mit anderen Ressorts wie Außenhandel und Wirtschaft.

*Damit wären wir beim Stichwort Kohärenz. Inwiefern wird die luxemburgische Kooperationspolitik von anderen Politiken konterkariert?*

R. G.: Ich sehe hier vor allem einen Mangel an Information im Vorfeld politischer Entscheidungen. Die entsprechende Vorinformation zu Gesetzesvorhaben wird oftmals erst bekannt, wenn ein Gesetz bereits kurz vor dem Beschluss steht. Damit ist die Einflussmöglichkeit natürlich enorm eingeschränkt und es kann nicht mehr ausreichend geprüft werden, ob ein Gesetz aus Bereichen wie beispielsweise Handel, Klima oder Energie die angestrebten Ziele der Kooperationspolitik beeinträchtigt. Deshalb wird von Seiten der ONGs auch gefordert, ein Gremium zu schaffen, das es erlaubt, im Vorfeld mögliche Risiken zu diskutieren und die erforderlichen fachlichen Informationen einzuholen. Die Rolle der ONGs sehe ich hier in der Bereitstellung von Fachwissen, jedoch ohne selbst legislativ tätig zu werden, was ja auch nicht ihre Aufgabe ist. Auf diese Weise könnte

auch vermehrt die Sicht der Länder des Südens eingebracht werden.

*Vor kurzem hat Marie-Josée Jacobs ihr Amt als neue Kooperationsministerin angetreten. Was versprechen Sie sich von ihr für die kommenden Jahre?*

R. G.: Durch ihre Funktion als Familienministerin ist sie seit langer Zeit mit einem Ministerium befasst, für das die Themen Solidarität und Unterstützung Benachteiligter eine große Rolle spielt. Ich hoffe natürlich, dass sich bereits erzielte Erfolge aus dem sozialen Bereich auf die Kooperationspolitik übertragen lassen, selbstverständlich ohne den Blick für den spezifischen Kontext der Länder des Südens zu verlieren. Wichtig ist, dass man die Empfängerländer als gleichwertige Partner behandelt und ihnen auch die Initiative überlässt, die Projekte und Programme zu realisieren, die ihnen wichtig erscheinen. Genauso wie ich hoffe, dass uns die nötigen Mittel zur Verfügung stehen werden, diese Prozesse als ONGs im Norden und im Süden unterstützend, aber auch kritisch zu begleiten. Denn die von vielen immer wieder angemahnte „good governance“ wird sich nur dann einstellen, wenn die Zivilgesellschaft – hier wie dort – entsprechend gestärkt wird.

*Herr Graf, wir danken Ihnen für das Gespräch. ♦*

*(Die Fragen stellte Tobias Wildner.)*