

Forschungsseminar - Archive des Helfens?
Das 'Mittelalter' der österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit

SS 2014 – WS 2014/2015

Universität Wien

Lehrstuhl für Internationale Entwicklung

Die multilaterale Entwicklungs- hilfe Österreichs

Die 1970er und 80er Jahre

Jens Kessler

Matrikelnummer: 1277288

Studiengang Internationale Entwicklung

LV-Leiter: Dr. Walter Schicho

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Ziele und Anspruch der Forschungsarbeit	2
3. Forschungsmethoden und -quellen.....	4
4. Die multilaterale Entwicklungshilfe Österreichs	5
4.1 Geschichtlicher Hintergrund.....	5
4.1.1 Die entwicklungspolitische Debatte in den 1970er Jahren	5
4.1.2 Die entwicklungspolitische Debatte in den 1980er Jahren	7
4.2 Akteure der multilateralen Entwicklungshilfe.....	10
4.3 Österreichs multilaterale Entwicklungshilfeleistungen	13
4.3.1 Österreichs multilaterale technische Hilfe.....	15
4.3.2 Österreichs multilaterale Finanzhilfe.....	23
5. Abschlussgedanken	32
Quellen.....	33
Literatur	33
Internet.....	34

1. Einleitung

Die 1970er und 80er Jahre spiegelten eine aufregende und von zahlreichen Veränderungen geprägte Zeit der internationalen Entwicklungshilfe wider. Neben Öl- und Wirtschaftskrise beeinflussten auch internationale Institutionen und mit ihnen die multilaterale Entwicklungshilfe-Politik und –Leistungen immer mehr die Entwicklungshilfeaktivitäten der Länder. In Österreich stellten die 70er den Beginn der Politik Bruno Kreiskys dar. Mit ihm kam auch ein neuer Wind in die außenpolitischen Aktivitäten und Leistungen Österreichs. Das besondere entwicklungspolitische Engagement der Kreisky-Regierung beinhaltete, dem internationalen Trend entsprechend, eine Ausweitung der multilateralen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs. Diese wurden in den folgenden Jahren zu einem integralen Bestandteil des österreichischen Konzepts der Entwicklungszusammenarbeit. Internationale Organisationen waren hierbei wichtige Plattformen des Dialogs zwischen Geber- und Empfängerländern. Wie aber genau gestaltete sich die multilaterale Hilfe Österreichs vom Beginn der Ära-Kreisky, Anfang der 70er Jahre, über diese Ära hinaus bis zum Ende der 80er Jahre? Welche Organisationen und Akteur*innen waren an ihrer Gestaltung und Umsetzung beteiligt? Und welchen Stellenwert und Umfang hatte die österreichische multilaterale Entwicklungshilfe zu dieser Zeit? Die folgende Forschungsarbeit soll eine Antwort auf diese Fragen liefern und eine Einsicht in die multilateralen Leistungen Österreichs zu dieser Zeit geben.

2. Ziele und Anspruch der Forschungsarbeit

Wie anfangs beschrieben, hat die vorliegende Arbeit den Anspruch, einen Überblick über die multilaterale Entwicklungshilfe Österreichs in den 1970er und 80er Jahren zu geben. Hierbei soll im Einzelnen auf die multilaterale technische Hilfe und multilaterale Finanzhilfe eingegangen werden. Dabei ist es auch das Ziel, die Kooperationen und Hilfsleistungen Österreichs mit den großen UN-Organisationen und Finanzinstitutionen darzustellen. Hierbei wird ein genauere Überblick über einzelne, für die multilaterale Hilfe Österreichs bedeutende, Teilorganisationen bis hin zu regionalen Institutionen gegeben

sowie vereinzelt auf Äußerungen von Personen eingegangen werden. Des Weiteren soll ebenfalls aufgezeigt werden, welche wichtigen historischen, politischen und wirtschaftlichen Ereignisse und Gegebenheiten die jeweilige Zeit geprägt und dementsprechend die multilateralen Hilfsleistungen beeinflusst haben.

In der Untersuchungsperiode selbst wird ein besonderer Fokus auf die Zeit von 1975 bis 1985 gelegt. Dies geschieht aus mehreren Gründen: Zum ersten stellt dieser Zeitraum auf internationaler Ebene eine Phase der beschleunigten Internationalisierung dar, die zudem von einer Krisenhaftigkeit der Weltwirtschaft geprägt war und dementsprechend auch die multilateralen Hilfsleistungen der Staaten beeinflusste. Zum zweiten fällt ein Großteil dieser Periode in die „Ära Kreisky“, die durch Alleinregierung der Sozialistischen Partei Österreichs (SPÖ) geprägt war. Das Parteiprogramm zu dieser Zeit war in besonderem Maße von der Solidarität und der Kooperation mit den Staaten der Dritten Welt sowie von einem gewissen Internationalismus geprägt, wodurch insbesondere die Entwicklungshilfeleistungen Österreichs betroffen waren (Höll 1986: 50). Und zum dritten bietet das österreichische Entwicklungshilfegesetz von 1974, indem es unter anderem die Erstellung und Fortschreibungen der Dreijahresprogramme für die österreichische Entwicklungshilfe forderte, zahlreiche Literatur, in der die jeweiligen multilateralen Hilfsleistungen der vergangenen Jahre sowie zukünftige geplante Leistungen niedergeschrieben wurden (Entwicklungshilfegesetz 1974: 2073) und Aktivitäten und Leistungen dementsprechend sehr gut nachvollzogen werden können.

Nichtsdestotrotz ist es problematisch, dass Studien in Form von qualitativen Bewertungen der Entwicklungshilfeleistungen als auch in Form von Evaluationen von Projekten, bezogen auf die multilaterale Entwicklungshilfe Österreichs, in diesem Zeitraum weitgehend fehlen. Dementsprechend kann im Folgenden vorrangig nur auf die vorhandenen Daten in den Dreijahresprogrammen und auf diverse Berichte eingegangen werden.

3. Forschungsmethoden und -quellen

Wie bereits oben genannt, soll als Quellen für die Darstellung der multilateralen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs in den 70er und 80er Jahren unterschiedliche Literatur dienen. Als Forschungsmethode wurde die Literaturanalyse für die verschiedenen Texte herangezogen.

Zum einen dienen die seit 1975 jährlich veröffentlichten „Dreijahresprogramme der österreichischen Entwicklungshilfe“ (bis 1993) als eine der wichtigsten Quellen. Durch die Literaturanalyse sollen die in den Programmen dargestellten multilateralen Hilfsleistungen zusammengetragen und dargestellt werden, sodass letztendlich ein Überblick sowohl über die wichtigsten Leistungen als auch Instrumente, Organisationen und Institutionen entsteht.

Ergänzt werden diese Informationen durch eine Analyse der Berichte des Development Assistance Committee der OECD (DAC)(1972-1979), in denen die entwicklungspolitischen Entscheidungen und Vorkommnisse der österreichischen Entwicklungshilfe jährlich dargestellt werden.

Des Weiteren sollen ebenso die in dreijährigem Abstand veröffentlichten „Berichte des Bundeskanzlers an den Nationalrat“ untersucht werden, in denen der Bundeskanzler die Entwicklungshilfe-Leistungen und –Bemühungen des Landes der vergangenen (drei) Jahre darlegt.

Um einen allgemeinen Überblick und Hintergrund sowohl des historischen Rahmens als auch der multilateralen Hilfsleistungen Österreichs zu erhalten, wird auch bereits vorhandene Literatur, vor allem aus Österreich, zu diesen Themen herangezogen und in die Analyse mit eingebracht.

Die für die Forschungsarbeit benötigte Literatur wurde aus verschiedenen Quellen bezogen: Zum einen lieferten Unterlagen im Österreichischen Staatsarchiv vor allem einen Zugang zu den frühen Dreijahresprogrammen der österreichischen Entwicklungshilfe sowie zum ersten Bericht des Bundeskanzlers an den Nationalrat. Zum anderen ermöglichte die C3 Bibliothek für Entwicklungspolitik einen Zugang zu den weiteren

Dreijahresprogrammen und Berichten. Auch bot das zur Forschungsarbeit zugehörige Seminar einen Zugang zu den DAC-Berichten über die Österreichische Entwicklungshilfe als auch zu anderen nützlichen Quellen.

4. Die multilaterale Entwicklungshilfe Österreichs

4.1 Geschichtlicher Hintergrund

4.1.1 Die entwicklungspolitische Debatte in den 1970er Jahren

Die erste Hälfte der 1970er Jahre ist im entwicklungspolitischen Diskurs in Österreich durch markante thematische Veränderungen geprägt, die auch sehr stark die anfänglichen multilateralen Leistungen des Landes beeinflussten. Zwar wurden dieselben Phänomene wie Unterernährung, Analphabetismus und Bevölkerungswachstum thematisiert, jedoch hatte sich die Wahrnehmung verändert. So rückten zum ersten Mal sowohl die natürlichen Rahmenbedingungen von Entwicklungsprozessen wie Rohstoff- und Energiemangel als auch die zunehmende Zerstörung der Biosphäre in den Fokus. Besonders die Erdölkrise von 1973/74 und der Bericht des Club of Rome von 1972 über die Grenzen des Wachstums trugen maßgeblich zu dieser Entwicklung bei. Des Weiteren spielten zudem vermehrt sozioökonomische Defizite, wie beispielsweise die Öffnung der Einkommensschere oder Arbeitslosigkeit, eine tragende Rolle (Hödl 2004: 158-159).

Ebenfalls wuchs, als Folge des immer stärkeren Auseinanderklaffens zwischen Arm und Reich, vermehrt das Bewusstsein, dass die entwicklungspolitischen Modelle der 1950er und 60er Jahre als gescheitert angesehen werden mussten. Der ÖVP Abgeordnete Kaufmann stellte dementsprechend in einer Nationalratssitzung 1977 fest: *„McNamara, der Präsident der Weltbank, hat einmal gesagt, daß die ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung in den Entwicklungsländern - das sind eine Milliarde Menschen - von dem großen Wachstum des Bruttonationalproduktes nichts profitiert haben. Man muß den Leuten sagen, daß sich die alten Vorstellungen, daß ein größtmögliches*

Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern automatisch auch den dortigen ärmeren Schichten zugutekäme, nicht erfüllt haben. Man muß den Leuten sagen, daß dieses Wachstum vielfach zu einer Verschärfung des ohnehin großen Einkommensgefälles geführt hat.“ (NR-Protokolle XIV. GGP/47, 2.2.1977, S. 4.557).

Demzufolge mussten neue Ideen und Modelle entwickelt werden, um Erklärungen für die „Unterentwicklung“ der „Dritten Welt“ zu finden. Neben sporadischen Versuchen, in sozialen Verhältnissen eine genauere Erklärung zu finden, wurden ebenfalls weitere endogene Faktoren wie Unterernährung, Krankheiten, mangelnde Infrastruktur sowie ungünstige geographische Verhältnisse in Betracht gezogen (Hödl 2004: 160-161). Als Folge dieser endogenen Einflüsse wurden schnell Schlussfolgerungen zugrunde gelegt, welche gerne von Politikern aufgegriffen wurden. So meinte der ÖVP-Vorsitzende Josef Taus in einer seiner programmatischen Reden: *„Die Hauptanstrengungen zur Überwindung der sozialen und wirtschaftlichen Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern müssen von den Entwicklungsländern selbst ausgehen.“* (Taus 1977: S. 45). Somit betonte Taus die damalige Vorstellung der ÖVP, die als Kontrastprogramm zur SPÖ-Politik Kreiskys einen verstärkt eigenverantwortlichen Umgang von Entwicklungsländern mit ihren Problemen forderte.

Die Ära Kreisky (1970-1983) prägte dementsprechend die 70er und frühen 80er Jahre erheblich. Früh erkannte Kreisky die Bedeutung des schnellen Aufstiegs der Dritten Welt zu einem neuen Machtfaktor. Österreich suchte einerseits Kontakt zu den Entwicklungsländern über die Vertretungen in den Vereinten Nationen, andererseits aber auch durch persönliche Kontakte mit den jeweiligen Staatschefs (Jankowitsch, Peter). Kreisky betonte: *„Österreich werde nach Maßgabe seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten bemüht sein, seine Entwicklungshilfe sowohl bilateral durch direkte Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern als auch durch eine verstärkte Mitarbeit in den internationalen Organisationen auszuweiten.“* (Höll 1986: 43). In diesem Rahmen gründete Kreisky ebenfalls das Wiener Institut für Entwicklungsfragen,

eine offene Bühne zum Dialog mit der Dritten Welt. Österreich konnte sich so über die Jahre ein gewisses Sympathieverhältnis zu den Staaten der Dritten Welt aufbauen, was sich besonders in den Vereinten Nationen oft dadurch zeigte, dass Österreichs Anliegen von den Vertretern der Entwicklungsländer unterstützt wurden. Auch die Entscheidung in den 70ern, Wien als zweiten europäischen UNO-Standort auszubauen, wurde unter anderem durch den starken Zuspruch der Entwicklungsländer möglich. Durch diese Unterstützung konnten immer wieder große UN-Konferenzen nach Wien geholt werden. Die Grundbedürfnisstrategie, die die weltweite Entwicklungspolitik der 1970er Jahre bestimmte, begründet ebenso Österreichs Unterstützung von Befreiungsbewegungen der Dritten Welt wie auch die Forderung nach einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung der Entwicklungsländer mit Nahrung, Wasser, Wohnung und Infrastruktur. Dementsprechend stark war auch Österreichs Unterstützung in den Bereichen Landwirtschaft und Versorgungssicherheit in diesen Ländern (Jankowitsch, Peter).

Auf internationaler Ebene übernahmen globale Akteure, wie beispielsweise die Weltbank und der Internationale Währungsfonds unter der Federführung der USA, immer mehr die Kontrolle über entwicklungspolitische Entscheidungen und Entwicklungen. Auch kam es hierbei vermehrt zu grundbedürfnisorientierten Aktionsprogrammen, wie zum Beispiel *Nahrung für alle* (FAO), *Gesundheit für alle* (WHO) oder *Bildung für alle* (UNESCO) (Hödl 2004: 26-34).

4.1.2 Die entwicklungspolitische Debatte in den 1980er Jahren

Die 1980er Jahre gelten in der Entwicklungshilfe als das „verlorene Jahrzehnt“. Die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank stellten einen Versuch dar, die Wirtschafts- und Schuldenkrise der 70er und 80er Jahre zu bekämpfen. Durch die zunehmende Auslandsverschuldung vieler Entwicklungsländer und die damit verbundene Unfähigkeit, Kredite zurückzuzahlen kam es zu einer zunehmenden Verschlechterung der Lebensbedingungen in vielen Ländern der Dritten Welt. Diese wurden zudem durch mehrere Hungerkrisen verschlimmert. Auch kam es zu einem wachsenden Unterschied in den Entwicklungsländern

zwischen Stadt- und Landbevölkerung sowie zwischen Frauen und Männern. Als Folge entstanden zahlreiche Entwicklungshilfe-Programme, in denen ländliche Strukturen und Bevölkerungsteile sowie auch Frauen besonders unterstützt wurden.

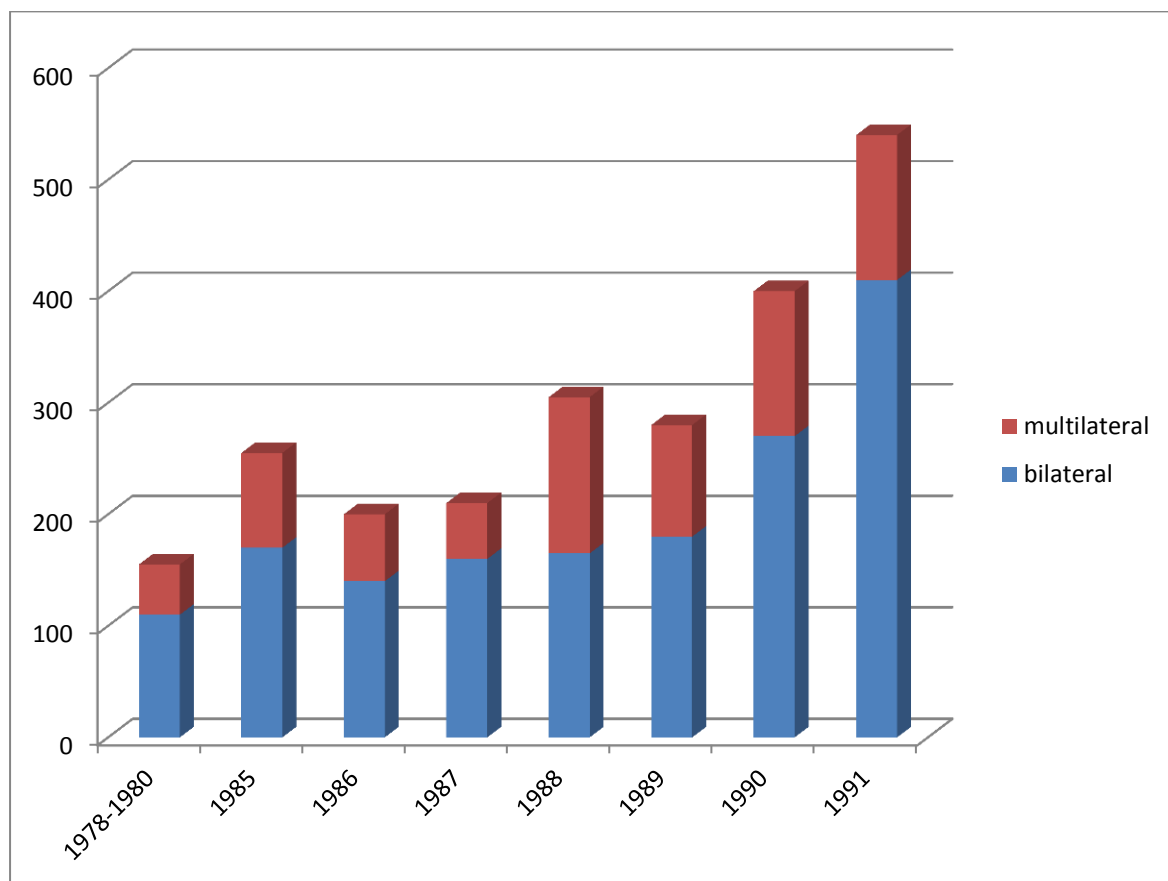
Unter dem US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan und Margarethe Thatcher wurde in den 80er Jahren die Freiheit des Marktes in Form des Neoliberalismus proklamiert. Dementsprechend wanderte auch die Handlungsmacht von Staaten immer mehr zu internationalen Akteuren (z. B. Weltbank, UNO). Zudem kam der zunehmenden engagierten Zivilgesellschaft eine wachsende Bedeutung zu. Die in diesem Zusammenhang gegründeten Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) stiegen zu wichtigen Akteuren der internationalen Entwicklungshilfe auf (Hödl 2004: 34-44).

Während in den 70er Jahren vor allem bilaterale Entwicklungshilfe im Vordergrund stand, nahm in den 80er Jahren, durch die wachsende Bedeutung von internationalen Organisationen und Akteuren, die Diskussion um eine Steigerung von multilateralen Hilfsleistungen zu: *„Wenngleich es erklärter Schwerpunkt der offiziellen österreichischen Entwicklungspolitik der letzten Jahre [Mitte 80er bis Anfang 90er] war, die Mittel der bilateralen Entwicklungskooperation vorrangig zu steigern, so gibt es auch Stimmen, die dafür plädieren, die Entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung auf die multilaterale Ebene zu verlagern.“* (Liebmann 1994: 50). Befürworter der multilateralen Hilfe argumentierten, dass durch diese Art der Hilfe beispielsweise an Verwaltungsaufwand in der Entwicklungsadministration in Österreich gespart werden könnte, diverse Risiken vermieden würden und eine breite Streuung bei der Vergabe von Entwicklungshilfe, die bei der Festlegung von Schwerpunktländern in der bilateralen Hilfe nicht gegeben ist, erreicht werden könnte. Zudem sollten bilaterale und multilaterale Hilfsleistungen nicht gegensätzlich arbeiten, sondern sich gegenseitig ergänzen. Auch sollte nicht darauf abgezielt werden, bilaterale Hilfsleistungen einzuschränken, da diese es ermöglichen, direkt in den Kontakt mit Entwicklungsländern zu treten und

Beziehungen Österreichs zur Dritten Welt aufrechtzuerhalten (Liebmann 1994: 50).

Abbildung 1 zeigt das Verhältnis der bilateralen zur multilateralen Hilfe Österreichs in den 1980er Jahren auf. Deutlich kann erkannt werden, dass die bilaterale Entwicklungshilfe den größeren Teil der Leistungen einnahm. Dennoch unterlag das Verhältnis von bilateraler und multilateraler Hilfe einigen Schwankungen. Diese waren jedoch vor allem finanztechnisch bedingt und spiegelten nicht notwendigerweise die Beitragspolitik Österreichs wider (Dreijahresprogramm 1988-1990: 25).

Abbildung 1: Das Verhältnis der bilateralen zur multilateralen Hilfe Österreichs (Angaben in Mio. US-\$)



Quelle: nach Liebmann 1994: 49

Besonders auffällig bei der Betrachtung von Abbildung 1 ist der überproportionale Anteil multilateraler Leistungen im Jahr 1988. Dieser kam

durch überproportionale Zahlungen an die Weltbank sowie Leistungen an regionale Entwicklungsbanken zustande. Dieser deutliche Zahlungsanstieg geht jedoch nicht auf entwicklungspolitische Entscheidungen zurück, sondern auf multilaterale Verpflichtungen, deren Fälligkeiten weitgehend unbeeinflussbar von Österreich sind (Liebmann 1994: 50).

4.2 Akteure der multilateralen Entwicklungshilfe

Verglichen mit bilateralen Hilfsleistungen, die von einem Geberland direkt an ein Entwicklungsland oder über eine internationale private Hilfsorganisation geleistet werden, werden multilaterale Hilfsleistungen an multilaterale Organisationen vergeben. Diese können zum einen internationale Organisationen, Agenturen oder Institutionen sein, deren Mitglieder Regierungen sind. Diese wiederum werden auf der höchsten Entscheidungsebene durch Einzelpersonen repräsentiert, die in offizieller und nicht privater Funktion handeln. Zum anderen können multilaterale Hilfsleistungen in Form von Fonds erfolgen, die durch oben genannte multilaterale Organisationen verwaltet werden. Des Weiteren gelten bestimmte Grundvoraussetzungen, dass multilaterale Hilfsleistungen als Official Development Assistance (ODA) angerechnet werden können. So müssen alle, beziehungsweise ein Teil der Aktivitäten der multilateralen Organisationen, auf Entwicklungshilfe kooperation abzielen (Liebmann 1994: 47-48). Die folgenden Beschreibungen beziehen sich auf Organisationen, die diese Kriterien erfüllen und dementsprechend in den 1970er und 80er Jahren als multilaterale Organisationen, Agenturen oder Institutionen anerkannt waren. Diese stellen eine Auswahl der - für die Forschungsarbeit relevanten und von Österreich im besonderen Maße unterstützten - multilateralen Einrichtungen dar.

Von besonderer Bedeutung im Bereich der multilateralen Entwicklungshilfeleistungen waren zu dieser Zeit die verschiedenen Organisationen der Vereinten Nationen. So wurden dem UN-System 1985 beispielsweise Mittel in Höhe von 2,8 Milliarden US-\$ zur Verfügung gestellt (Dreijahresprogramm 1988-1990: 80). Im Rahmen der UN spielte vor allem das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) als zentrale Instanz für

die multilateralen Entwicklungsanstrengungen eine zentrale Rolle. Die Hauptaufgabe des Programms ist es, die den Entwicklungsländern in Form von Zuschüssen gestellte technische Hilfe zu finanzieren und zu koordinieren (Liebmann 1994: 219). Zudem wurde in den 70er und 80er Jahren ebenfalls das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) durch multilaterale Leistungen von Österreich unterstützt. Das Hilfswerk verfolgt das Ziel, allen Kindern auf der Welt, aber vor allem denen in Entwicklungsländern, Hilfe zukommen zu lassen. Österreich wirkte bereits seit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen im Dezember 1955 bei UNICEF mit (Liebmann 1994: 223). Des Weiteren wurden Leistungen an die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) erbracht. Diese verfolgt das Ziel, die internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Erziehung, Wissenschaft, Kultur und Informationswesen zu fördern. Österreich ist seit 1949 Mitglied der UNESCO und errichtete im selben Jahr eine eigene UNSECO-Kommission (Liebmann 1994: 229-230). Die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) ist für Österreich von besonderer Bedeutung, da diese ihren Sitz in Wien hat. Ihr Hauptziel ist es, die industrielle Entwicklung der Dritten Welt zu beschleunigen und die Kooperation zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zu koordinieren. Österreich profitierte auch von den Leistungen, die an die UNIDO gezahlt wurden, indem Rückflüsse nach Österreich in Form von Konsulenten- und Lieferaufträgen an österreichische Firmen flossen (Liebmann 1994: 233-234). Eine wichtige Rolle spielten ebenfalls die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) sowie das Welternährungsprogramm der Organisation (WFP), welche durch regelmäßige multilaterale Hilfsleistungen Österreichs unterstützt wurden. Das Ziel der FAO ist es, den Ernährungs- und Lebensstandard in der Welt zu heben sowie die Nahrungsmittelproduktion zu steigern und somit zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung beizutragen. Österreich hatte zudem von 1983 bis 1986 einen Sitz im Verwaltungsrat der FAO inne (Liebmann 1994: 228-229).

Im Bereich der multilateralen Finanzhilfe kam den internationalen Finanzinstitutionen eine entscheidende Rolle zu. Hierbei ist besonders die

Weltbankgruppe (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung; IBRD) zu nennen. Ihr Ziel war es ursprünglich, durch langfristige Kredite zum wirtschaftlichen Wiederaufbau des Nachkriegseuropas beizutragen. Ab den 50er Jahren widmet sie jedoch der wirtschaftlichen Förderung von Entwicklungsländern und der Verminderung der weltweiten Armut ihre Hauptaufmerksamkeit. Österreich gehört der Weltbank seit 1948 an (Liebmann 1994: 235-236). Neben der Weltbank leisteten auch regionale Entwicklungsbanken einen bedeutenden Beitrag im Rahmen der multilateralen Hilfe. Zu nennen sind hierbei beispielsweise die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), die im Mai 1982 gegründet wurde, die Asiatische Entwicklungsbank, die 1966 entstand sowie die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), gegründet 1959. All diese regionalen Entwicklungsbanken verfolgen das Ziel, die (finanzielle) Entwicklung in den jeweiligen Erdteilen zu unterstützen und zu fördern (Dreijahresprogramm 1988-1990: 85-92). Des Weiteren wurden multilaterale Hilfsleistungen Österreichs über den Internationalen Währungsfonds (IWF) abgewickelt. Dieser sieht seine Hauptaufgabe darin, die Mitgliedsländer bei der Beseitigung ihrer Zahlungsbilanzprobleme zu unterstützen sowie die internationale Kooperation auf dem Gebiet der Währungspolitik zu fördern und das Wachstum des Welthandels zu erleichtern. Österreich trat dem IWF 1948 bei. 1971 wurde Österreich durch das Bundesgesetz zudem Anteilhaber am Fonds (Liebmann 1994: 238-239). Neben den oben genannten Fonds und Institutionen hat der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) als Fördermöglichkeit der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern einen weiteren Anteil an den multilateralen Finanzhilfen Österreichs (Dreijahresprogramm 1988-1999: 90).

All die genannten Institutionen, Organisationen und Fonds spielten in den 1970er und 1980er Jahren eine wichtige Rolle im Bereich der österreichischen multilateralen Entwicklungshilfe und sollen auf den folgenden Seiten genauer betrachtet und ausgeführt werden.

4.3 Österreichs multilaterale Entwicklungshilfeleistungen

Die allgemeinen Leistungen der Official Development Assistance (ODA) der 70er und 80er Jahre können in Beiträge an multilaterale Organisationen, in Form von multilateraler technischer Hilfe, und Beiträge an internationale Finanzinstitutionen, in Form von multilateraler Finanzhilfe, unterteilt werden. Multilaterale technische Hilfsleistungen wurden, wie oben erwähnt, sowohl durch die verschiedenen Organisationen der Vereinten Nationen (z. B. UNDP, UNESCO, UNICEF etc.) als auch durch die International Development Association (IDA), die der Weltbankgruppe angehört, vergeben. In Zusammenhang mit der Öl- und Wirtschaftskrise der 70er Jahre entwickelte sich im Laufe der Zeit unter den Geberstaaten der Trend, die zur Verfügung gestellten Gelder an gewisse Projektvorhaben zu binden. Somit war es eines der Hauptziele der Geberländer, ihren eigenen Anteil an Rückflüssen aus den Nehmerländern zu steigern, um ihre eigene wirtschaftliche Leistung zu erhöhen. Jedoch schien es so, dass es den Geberstaaten im Rahmen der multilateralen Hilfe schwieriger fiel, wirtschaftliche Eigeninteressen zu verfolgen als bei der bilateralen Hilfe. Dementsprechend wurden, angesichts der Wirtschaftskrise, häufig bilaterale Hilfsleistungen bevorzugt (Liebmann 1994: 215-226). Deutlich sichtbar ist dieser Trend in folgender Tatsache: Während im Zeitraum von 1970/71 - 1977/78 die durchschnittliche Steigerungsrate der gesamten multilateralen ODA der DAC Staaten pro Jahr bei 27,2 Prozent lag, sank diese im Zeitraum von 1977/78 - 1982/83 auf durchschnittlich 6,5 Prozent. Gemessen an der gesamten ODA der DAC-Staaten lagen die Leistungen der multilateralen ODA in den Jahren 1977/78 bei 31,5 Prozent. 1982/83 lag dieser Anteil bei 27,9 Prozent. Dieser Trend wird auch in der Tatsache deutlich, dass die gesamten Beitragsleistungen an den Entwicklungshilfe-Aktivitäten der Vereinten Nationen im Jahre 1983 mit 2.465 Mio. US-Dollar verglichen zum Vorjahr um 50 Mio. US-Dollar niedriger ausfielen. Ähnlich verhielt es sich mit den Beiträgen zur Weltbankgruppe. Die Komplet-Leistungen aller UN-Organisationen aus dem Jahre 1983 lagen bei 4.067 Mio. US-Dollar, was gegenüber dem Vorjahr eine Stagnation der Leistungen bedeutete (Höll 1986: 75-76).

In dieser Phase der stagnierenden Beiträge der Geberstaaten zu multilateralen Organisationen sind die österreichischen Leistungen kaum von diesem Trend abgewichen. So lagen die multilateralen Entwicklungshilfe-Leistungen Österreichs, gemessen an den durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten aller DAC-Staaten (siehe oben 1970/71-1977/78 & 1977/78-1982/83), nur knapp über dem Durchschnitt. Im Zeitraum von 1977-1982 weisen so beispielsweise die multilateralen Leistungen von 14 DAC-Staaten, unter ihnen auch Österreich, eine relative Anteilsverringerung gegenüber der Gesamt-Oda auf (OECD 1983: 92) auf. Es ist davon auszugehen, dass diese sinkende Tendenz auf die Wirtschaftskrise sowie die eigenen finanziellen Engpässe der Geber-Staaten zurückzuführen ist und somit Entwicklungshilfe in Form von bilateralen Leistungen eher den eigenen wirtschaftspolitischen Zielen angepasst wurde.

Tabelle 1 zeigt die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) Österreichs von 1983 bis 1986. In diesem Zeitraum stieg die technische Hilfe an multilaterale Organisationen schrittweise an. Nach einem raschen Anstieg der Beiträge zu multilateralen Finanzinstitutionen bis 1985, kam es im darauf folgenden Jahr zu einem deutlichen Rückgang der Leistungen. Dieser beruht überwiegend auf geringere Zahlungen an die Internationale Entwicklungsagentur der Weltbank (IDA) und an die Afrikanische Entwicklungsbank. Nach 1986 stiegen die Leistungen an diese Organisationen wieder an. Die jährlichen Unterschiede sind auf finanztechnische Bedingungen und weniger auf die Beitragspolitik zurückzuführen. Der starke Rückgang der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs im Jahre 1986 kann durch einen geringen Anteil der öffentlichen Exportkredite und die 1986 weit geringeren Leistungen gegenüber den multilateralen Finanzinstitutionen begründet werden (Dreijahresprogramm 1988-1990: 24-25).

Tabelle 1: Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA - netto in Mio. Schilling)

	1983	1984	1985	1986
I. Bilaterale Entwicklungshilfe	2.271,99	2.745,23	3.607,25	2.155,85

II. Multilaterale				
Entwicklungshilfe	558,93	882,54	1.533,56	857,75
davon:				
1. Zuschüsse an multilaterale Organisationen	319,68	324,22	359,66	296,17
2. Beiträge an multilaterale Finanzinstitutionen	239,25	558,32	1.173,90	561,58
I. und II. Entwicklungshilfe insgesamt	2.830,92	3.627,77	5.140,81	3.013,60

Quelle: Dreijahresprogramm 1988-1990: 25

4.3.1 Österreichs multilaterale technische Hilfe

Betrachtet man die multilateralen technischen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs von 1975 bis 1983, so kann, bis auf zwei Ausnahmen in den Jahren 1977 und 1981, eine Steigerung in absoluten Zahlen festgestellt werden (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 76 & Dreijahresprogramm 1985-1987: 30).

Da Österreich zu dieser Zeit auch immer wieder Mitglied der Leistungsgremien aller wichtigen Organisationen war, die im Rahmen der Vereinten Nationen maßgeblich für die Entwicklungszusammenarbeit zuständig waren, konnte es die Politik dieser Organisationen mitgestalten. Oberstes Ziel der österreichischen Vertreter der Ländergruppen war es hierbei, vor allem Projekte zu bevorzugen, die möglichst direkt den bedürftigen Bevölkerungsgruppen zugutekamen. In Tabelle 2 ist zu erkennen, dass Österreich in diesem Rahmen kontinuierlich versucht hat, seine Beitragsleistungen an multilateralen Organisationen zu erhöhen (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 72).

Tabelle 2: Österreichs multilaterale technische Hilfe (1975-1983)(in Mio. österreichische Schilling)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
UNICEF	4,6	5,0	7,0	7,0	9,0	9,0	12,0	14,0	14,0
UNDP	51,0	57,6	62,8	62,9	68,3	69,8	94,9	102,7	124,7
WHO	5,7	7,4	7,7	9,7	12,6	14,2	15,5	17,0	20,6
UNESCO	1,1	1,2	1,8	1,5	0,5	0,3	0,6	0,8	1,4
FAO	0,6	1,0	0,8	1,1	1,6	1,4	1,6	3,9	7,7
FAO-WFP	19,1	20,1	31,7	29,1	36,9	33,3	32,7	48,0	65,0
FAC/IEFR ¹	-	-	-	-	-	125,0	- ¹	40,6	49,3
UNIDO	0,1	1,0	1,0	1,0	1,5	1,5	3,2	3,4	2,8
Sonstiges	54,0	75,3	54,0	60,6	85,1	41,7	45,7	23,9	34,2
Summe	136,2	168,6	166,8	172,9	215,5	296,2	206,2	254,3	319,7

¹ FAC = Nahrungsmittelhilfeübereinkommen ist seit 1981 in die Statistik der bilateralen Technischen Hilfe inkludiert, da Österreich über das Empfängerland entscheidet.

Quelle: Bericht des Bundeskanzlers 1982: 76; Dreijahresprogramm 1985-1987: 30

4.3.1.1 Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) stellte die zentrale Instanz für die multilateralen Anstrengungen im UN-System dar. Seit 1981 machten die Beiträge Österreichs zum UNDP knapp die Hälfte der gesamten Leistungen an multilateralen Organisationen aus (vgl. Tabelle 2). Die Beiträge zum UNDP wurden von den Entwicklungsländern als ein entscheidendes Kriterium für die Beurteilung der Geberländer herangezogen. Dies vor allem, da hier wirtschaftspolitische Eigeninteressen der Geberländer überwiegend ausgeschaltet waren. Österreich hatte sich bereits früh mit den Unterstützungskriterien des UNDP identifiziert und ebenfalls einer jährlichen Beitragssteigerung von 14 Prozent zugestimmt. Österreich erfüllte damit das einvernehmlich beschlossene Wachstumsziel des UNDP (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 72). Auf internationaler Ebene wurde dieses Ziel jedoch beispielsweise 1982 deutlich unterschritten: Die ursprünglich geplanten 700 Mio. US-Dollar wurden mit 677,98 Mio. US-Dollar von den Mitgliedsstaaten verfehlt. Auch in den folgenden beiden Jahren blieb man unterhalb des vereinbarten Betrags. Dies war vor allem auf sinkende Beiträge bedeutender Gebernationen wie den USA, Deutschland, Großbritannien oder Schweden zurückzuführen. Dementsprechend befand sich das UNDP seit 1981 in einer schweren Krise, die erst gegen Ende der 1980er Jahre überwunden werden konnte (Höll 1986: 79). 1986 wurde erstmals wieder 700 Mio. US-\$ Beitragsvolumen erreicht. Im Rahmen des 4. Programmzyklus (1986-1991) wurden knapp 3 Mrd. US-\$ für Projekte in Entwicklungsländern vorgesehen. Bei der Planung und Umsetzung des Projekts wurden immer wieder österreichische Expert*innen zu Rate gezogen. Der Verwaltungsrat des UNDP, dem Österreich seit 1972 ununterbrochen angehörte und dessen Politik das Land dementsprechend aktiv mitgestalten konnte, hat im September 1986 außerdem eine Veranstaltung im Rahmen des UNDP-Studienprogramms auf Schloss Kleßheim bei Salzburg organisiert. Bei dieser Tagung wurden hochrangige Expert*innen aus der ganzen Welt eingeladen, um die sozialen Implikationen der Anpassungsprogramme des IWF für Entwicklungsländer zu diskutieren. Die Ergebnisse wurden im sogenannten „Salzburger Statement“

festgehalten und als Erklärung verabschiedet (Dreijahresprogramm 1988-1990: 82). Österreich, das ab Mitte der 80er Jahre seine Beitragszahlungen zum UNDP sehr schnell von 7 Mio. US-\$ auf 9,78 Mio. US-\$ im Jahre 1989 steigerte, sagte auch für die Zukunft eine weitere Anhebung der Leistungen zu. Und Österreich zeigte sich dementsprechend bestrebt, an diesem wichtigen UN-Instrument für technische Hilfe aktiv mitzuarbeiten. Es wurde zudem erwartet, dass sich Österreich 1990 für eine Wiederwahl in den UNDP Verwaltungsrat bewerben würde (Dreijahresprogramm 1991-1993: 63-64).

4.3.1.2 Die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO)

Als Gastland der bereits seit 1967 ansässig gewordenen Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) wurden die österreichischen Beiträge seit Beginn der 1980er Jahre kontinuierlich gesteigert (vgl. Tabelle 2). Auf mehreren Tagungen der UNIDO in Wien konnte schließlich auch eine auf der 3. Generalkonferenz von UNIDO im Jahre 1980 herbeigeführte Krise zwischen Industrie- und Entwicklungsländern überwunden werden. Als Folge wurde eine Reihe von einstimmig angenommenen Resolutionen verabschiedet, an deren Ausarbeitung die österreichische Delegation aktiv Anteil hatte. Somit wurde eine Grundlage für eine konstruktive Weiterarbeit geschaffen und neue Schwerpunktthemen wie Energiefragen, die Entwicklung menschlicher Ressourcen und Sondermaßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) wurden erarbeitet (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 73). Österreich war von 1976 bis 1989 zudem im Industrial Development Board vertreten und versuchte als Sitzstaat der UNIDO spezielles Engagement zu zeigen (Dreijahresprogramm 1992-1994: 64-66). Als Mitglied des Verwaltungsrats war Österreich außerdem aktiv bemüht, zu „*konstruktiven und auf dem Grundkonsens der Vertreter der Industrie- und Entwicklungsländer basierenden Beschlüssen beizutragen*“ (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 73). Besonders in der Industrieausbildung und der Ausbildung in der Kunststofftechnik der Angehörigen von Entwicklungsländern fand zudem eine enge Kooperation zwischen der UNIDO und österreichischen

Ausbildungsstätten statt. Im Mai 1981 hat das Land außerdem die Statuten der UNIDO ratifiziert, in denen eine Umwandlung der UNIDO in eine Sonderorganisation vorgesehen war. Diese Umwandlung wurde im August 1985 auf der 1. Generalkonferenz der neu konstituierten UNIDO in Wien eingeleitet und 1986 umgesetzt. (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 73 & Dreijahresprogramm 1988-1990: 84-85).

1979 wurde außerdem das sogenannte Investitionsförderungsbüro der UNIDO in Wien gegründet. Das Ziel war, eine Einrichtung zu schaffen, die der Stärkung der industriellen Kooperation mit und der Förderung von Investitionen in Entwicklungsländern dient. Das Büro kam ebenfalls der Österreichischen Wirtschaft zugute, indem Kooperations- und Investitionsmöglichkeiten im Ausland aufgezeigt werden konnten sowie internationale Kontakte durch andere internationale Büros der UNIDO geknüpft wurden. Der Erfolg des Büros sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene führte dementsprechend auch dazu, dass die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft einer Finanzierung bis 1990 zugestimmt hat (Dreijahresprogramm 1988-1990: 85).

1989 betrug der Anteil Österreichs am ordentlichen Budget der UNIDO entsprechend dem vereinbarten Beitragsschlüssel 0,73% (7,1 Mio. Schilling). An den Industriellen Entwicklungsfonds der UNIDO (IDF) leistete Österreich 1988 und 1989 jeweils 14 Mio. Schilling und zählte somit zu den größten Beitragsstaaten. Für das folgende Jahr wurde damals ein Beitrag von 14,5 Mio. Schilling vorausgerechnet. Dieser diente vor allem der Finanzierung des Investitionsförderungsbüros der UNIDO in Wien, welches ebenfalls als Schaltstelle zwischen der UNIDO und der österreichischen Wirtschaft wirkte und zudem mehrere industrielle Ausbildungsprogramme sowohl in Österreich als auch in einigen afrikanischen Staaten durchführte (Dreijahresprogramm 1991-1993: 66-67).

4.3.1.3 Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)

Wie in Tabelle 2 ersichtlich ist, wurde im Laufe der 1970er und frühen 1980er Jahre die multilaterale Unterstützung an das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) ebenfalls kontinuierlich angehoben. Die Arbeit des

Hilfswerks konzentriert(e) sich besonders auf die Grundbedürfnisbefriedigung der ärmsten Bevölkerung in der Dritten Welt - hierbei vor allem auf die Unterstützung von Kindern. Da die Beiträge im internationalen Vergleich jedoch immer sehr niedrig waren und dementsprechend weit hinter denen anderer Länder lagen, folgte Österreich 1982 einem Appell des Exekutivdirektors und erhöhte seinen Beitrag auf 14 Millionen Schilling (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 75). Zudem gehörte Österreich von 1981 bis 1984 dem Verwaltungsrat von UNICEF an (UNICEF Annual Report 1984: 2). Danach nahm Österreich auch an zahlreichen Tagungen des Exekutivrats als Beobachter teil. Des Weiteren konnte auf einer Sondersitzung des Verwaltungsrates in Bezug auf die hohen Verwaltungskosten, unter aktiver Beteiligung der österreichischen Delegation, eine Kompromisslösung gefunden werden, die den Schwerpunkt der Organisation auf die Basisarbeit setzt und dabei den administrativen Apparat nur geringfügig ausweitet (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 75).

Im Jahre 1986 leistete Österreich einen öffentlichen Beitrag zu UNICEF von 16 Mio. Schilling. Zudem folgte das Land einem Hilfsaufruf des Exekutivdirektors für Afrika und brachte weitere 4,3 Mio. Schilling als Hilfsleistung auf. Des Weiteren erfolgten jährlich erhebliche Einnahmen des Österreichischen Komitees für UNICEF. Diese Beiträge kamen durch die Leistungen des Komitees in Österreich zustande und beinhalteten Aktivitäten, wie z. B. landesweite Grußkartenaktionen (Dreijahresprogramm 1988-1990: 83).

Wie bei anderen Entwicklungshilfeleistungen kam auch ein Großteil der österreichischen Beiträge durch Ankäufe in Österreich für UNICEF-Projekte in Entwicklungsländern wieder der österreichischen Wirtschaft zugute. So betrug der Rückfluss im Jahr 1985 beispielsweise mit knapp 1,8 Millionen Dollar mehr als 100 Prozent (Dreijahresprogramm 1988-1990: 83).

1989 betrug der österreichische Beitrag zu UNICEF rund 16 Mio. Schilling. Verglichen mit dem Gesamteinkommen von UNICEF fiel der österreichische Betrag zwar gering aus, jedoch war Österreich auch weiterhin bereit, seine Beitragsleistungen jährlich zu steigern und gab für 1990 eine Beitragszusage

von 18,57 Mio. Schilling (Liebmann 1994: 223 & Dreijahresprogramm 1991-1993: 65).

4.3.1.4 Multilaterale Nahrungsmittelhilfe

1980 trat Österreich dem ersten Nahrungsmittelhilfeübereinkommen aus dem Jahre 1971 bei. Zudem beteiligte es sich von 1981 bis 1983 an der Erweiterung des neuen Nahrungsmittelübereinkommens, das von 1980 bis 1986 gültig war (Bericht des Handelsausschusses 1983: 1). In diesem Abkommen verpflichtete sich Österreich dazu, pro Jahr mindestens 20.000 Tonnen Weizen an Nahrungsmittelhilfe aufzubringen (DAC Memorandum 1979: 27-28). Diese Leistungen erfolgten nicht im Rahmen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), sondern wurden über die Food Aid Convention (FAC) abgewickelt. 1981 wurde das Nahrungsmittelhilfeübereinkommen in die Statistik der bilateralen Technischen Hilfe inkludiert, da Österreich über das Empfängerland selbst entscheidet (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 75-76).

Im Rahmen der Beteiligung an der FAO hat sich Österreich auch an der Nahrungsmittelnotstandsreserve (IEFR – International Emergency Food Reserve) mit jährlich knapp 5.000 Tonnen Getreide beteiligt. Die Beiträge zu dieser Reserve wurden direkt von der FAO verwaltet und dann in multilateraler Form von der FAO vergeben. Obwohl Österreich keine Dauerverpflichtung für diese Beiträge übernommen hatte, waren diese Leistungen für das oben erwähnte Nahrungsmittelhilfeübereinkommen anrechenbar (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 75). Das besondere Engagement Österreichs hinsichtlich Unterstützung von Entwicklungsländern im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelbereich ist unter anderem durch den Aufruf Bruno Kreiskys nach einem „*neuen Marshall Plan*“ für Entwicklungsländer begründet. Dieser Aufruf fand ebenfalls innerhalb der FAO großen Zuspruch (Parlamentarische Versammlung des Europarates 1980).

Wie aus Tabelle 2 entnommen werden kann, wurden in diesem Rahmen zudem die Zahlungen an das Welternährungsprogramm (WFP), eine

Unterorganisation der FAO, Anfang der 80er Jahre von 33,3 Mio. Schilling (1980) auf 65 Mio. Schilling (1983) verdoppelt (Dreijahresprogramm 1985-1987: 30). Jedoch wuchs mit der Zeit Kritik an Nahrungsmittellieferungen an Entwicklungsländer, da behauptet wurde, dass diese negative Effekte für die Länder, wie Rückgang der heimischen Produktion oder negative Auswirkungen auf heimische Preise, mit sich bringen würden. Als Reaktion hierauf wurde beschlossen, lediglich Produkte zu liefern, die in den jeweiligen Ländern heimisch sind. Zudem sollten Nahrungsmittel nur in Länder geliefert werden, in denen österreichische Entwicklungshilfe-Projekte durchgeführt wurden (Höll 1986: 81).

4.3.1.5 Weitere Entwicklungen, öffentliche Wahrnehmung und Rückflüsse

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklungspolitik der 1980er Jahre war außerdem die 11. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen im August 1980. In dieser sollten die Entwicklungsstrategien für die 3. Entwicklungsdekade beschlossen sowie Vorbereitungen für den Beginn der sogenannten ‚Global Round‘ (allgemeine Verhandlungsrunde) getroffen werden. In den folgenden monatelangen Verhandlungen beteiligte sich die österreichische Delegation aktiv und das Ergebnis war ein gemeinsamer Text über die Entwicklungsstrategien der 80er Jahre. In diesem Text wurden zwar die Maximal-Forderungen der Entwicklungsländer nur zum Teil berücksichtigt, jedoch enthielt er das ehrgeizige Wachstumsziel des Bruttoinlandsprodukts von 4,5% pro Kopf. Auch wurden hierin Wachstumsziele für die Sektoren Industrie, Lebensmittelproduktion und Außenhandel formuliert (Dreijahresprogramm 1982-1984: 34-35).

Für Österreich war auch der nach schwierigen Verhandlungen erzielte Kompromiss betreffend eines Nettotransfers von jährlich 0,7% des Nationalproduktes durch die ODA von besonderer Bedeutung. Dieses festgelegte Ziel, das bereits in der vorhergegangenen Entwicklungsdekade formuliert wurde, beinhaltete folgende Erklärung: *„Die Industriestaaten erklären, daß sie alles daransetzen werden, dieses Ziel bis 1985, jedenfalls aber noch vor Ende der Dekade, also 1989, zu erreichen.“*

(Dreijahresprogramm 1982-1984: 35-36). Indem Österreich auf einen Vorbehalt zu dieser Kompromiss-Formel verzichtete, hat das Land, das sich bereits seit der 2. UNCTAD-Konferenz 1968 grundsätzlich zu diesem Ziel bekannt hatte, zum ersten Mal innerhalb eines konkreten Rahmens dessen Erreichung zugestimmt (Dreijahresprogramm 1982-1984: 36).

Bereits in den 1970er und 1980er Jahren fand in Österreich zudem eine gesellschaftlich breit geführte, öffentliche Diskussion über Sinn und Nutzen der österreichischen Beiträge an die Entwicklungshilfe-Organisationen statt. Immer wieder wurde hierbei auch der Sinn der Hilfsleistungen für die eigene Volkswirtschaft in Frage gestellt. Kreiskys Ansatz, Beziehungen zu den Staaten der Dritten Welt auszubauen, bot in diesem Rahmen eine breite Angriffsfläche für seine politischen Gegner (Hödl 2004: 81-100). Dabei ist zu beachten, dass viele Beiträge der österreichischen multilateralen technischen Hilfe dem Land in verschiedener Form nützlich waren und wieder nach Österreich zurückflossen. So fanden Hilfsleistungen beispielsweise in Form von Experteneinsätzen (DAC Memorandum 1972: 5), Seminaren (DAC Memorandum 1979: 27), finanzierten Stipendien und Aufträgen statt. Nach Angaben des UNDP flossen so zum Beispiel 1979 sogar mehr Gelder zurück als die 5 Mio. US \$, die als Beitrag an die Organisation gezahlt worden sind (Dreijahresprogramm 1982-1984: 34).

4.3.2 Österreichs multilaterale Finanzhilfe

Verglichen mit der multilateralen technischen Hilfe nahm in Österreich ab Mitte der 70er Jahre die multilaterale Finanzhilfe an internationale Finanzinstitute den größten Teil der Entwicklungshilfe-Leistungen ein. In Tabelle 3 sind genauere Details über die Vergabe der Leistungen zu entnehmen. So beliefen sich die Leistungen Österreichs an multilaterale Finanzinstitutionen von 1979 bis 1981 beispielsweise auf rund 1,6 Mrd. österreichische Schilling. Knapp zwei Drittel der Mittel bestanden aus Beiträgen zur Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA), eine Tochter-Abteilung der Weltbank. Durch sie wurden ebenfalls günstige Kredite an die am wenigsten entwickelten

Länder (LLDCs) vergeben. Weitere Organisationen der Weltbankgruppe wie die Internationale Bank für Wiederaufbau (IBRD) oder die Internationale Finanzkooperation (IFC) spielten für das gemeinsame Entwicklungsprojekt zu dieser Zeit ebenfalls eine entscheidende Rolle. Dieses Konzept der Weltbankgruppe sah es vor, in zunehmendem Maße in Projekte für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu investieren. Des Weiteren wurden auch Projekte im Bildungswesen, der Familienplanung, der Energie und der Ernährung finanziert. Österreich leistete seinen Beitrag zu den diversen Aktivitäten in Form von regelmäßigen Beteiligungen an Kapitalerhöhungen und Wiederauffüllung der Mittel der Institutionen - so auch bei der im September 1981 vollzogenen allgemeinen Kapitalerhöhung der Weltbank. (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 77-78). Hierbei ist zu beachten, dass die multilateralen Finanzkredite, die Österreich an multilaterale Finanzinstitutionen vergeben hat, auf diversen Umwegen, wie beispielsweise durch Aufträge an private Unternehmen, größtenteils wieder der österreichischen Wirtschaft zugutekamen (Höll 1986: 82).

Der allgemein starke Rückgang der multilateralen Finanzhilfe Österreichs im Jahre 1980 (vgl. Tabelle 3) wird durch Rückflüsse der Entwicklungshilfe-Milliarden der österreichischen Nationalbank begründet. Diese knapp 90 Mio. österreichische Schilling trugen ebenso zu einer Verminderung der multilateralen Finanzhilfe bei wie ein im Budget veranschlagter Schatzschein an die IDA von rund 345 Mio. Schilling, der nicht mehr erlegt wurde (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 77).

4.3.2.1 Die Weltbankgruppe

Die IDA geriet Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre in finanzielle Schwierigkeiten. Diese entstanden unter anderem durch die Weltwirtschaftskrise wie auch durch die Weigerung der USA, einen höheren, angemesseneren Beitrag zu leisten und dies blieb auch nicht ohne Auswirkungen auf die Weltbank. So nahm in der Weltbankgruppe der Druck auf Länder zu, die sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium der Entwicklung befanden. Diese wurden aus dem Kreis der Weltbankkreditnehmer

„entlastet“ und an die Kapitalmärkte weiterverwiesen (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 77-78). Österreich setzte sich im Rahmen der Verhandlungen über die 7. Wiederauffüllung der IDA stark für eine reale Erhöhung der Kreditmittel ein. Die Verhandlungen wurden Anfang 1984 mit einer Einigung, in der ein Gesamtbetrag von 9 Mrd. US-\$ beschlossen wurde, abgeschlossen. Die Kreditvergabe hätte nach dieser Einigung bereits 1984 anlaufen sollen. Dies war jedoch aufgrund der oben genannten Erstreckung des amerikanischen Beitrags zur 6. Wiederauffüllung nicht möglich. Stattdessen leisteten 20 Geberländer Sonderbeiträge in einer Höhe von knapp 1,9 Mrd. US-\$. Hier trug auch Österreich mit einem Betrag von rund 345 Millionen Schilling bei (Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten 1985: 75). 1986 kam es zu einer Einigung der Geberländer über die nächste Wiederauffüllung der Mittel der IDA (IDA 8). Auch hierbei setzte sich Österreich aktiv für die Umsetzung und Einhaltung der veranschlagten Ziele ein (Dreijahresprogramm 1988-1990: 89). Am 14. Dezember 1989 wurden die Verhandlungen über die neunte Wiederauffüllung der Mittel der IDA (IDA 9) abgeschlossen. Österreich plante, sich an dieser mit einem Beitrag von 1.597,86 Mio. Schilling (entspricht 0,8% der Wiederauffüllung) zu beteiligen (Dreijahresprogramm 1991-1993: 70-71).

Die von Österreich geleisteten Beiträge zur Internationalen Finanzkooperation (IFC), die ebenfalls zur Weltbankgruppe gehört, wurden für die Förderung von privaten Unternehmen in den Entwicklungsländern verwendet. Auch wenn nicht alle Daten nach 1982 verfügbar waren, ist doch auch hier eine kontinuierliche Steigerung der Beiträge Österreichs bis 1986 festzustellen (Dreijahresprogramm 1987-1989: 50/Tabelle 9 & Dreijahresprogramm 1988-1990: 94/Tabelle 9). Zum 30. Juni 1989 hielt Österreich einen Kapitalanteil von 9,943 Mio. US-\$, was einem Anteil von 1,05 Prozent des gesamten Kapitals des IFC entsprach (Dreijahresprogramm 1991-1993: 72).

Innerhalb der Weltbankgruppe bildete Österreich eine Stimmrechtsgruppe mit Belgien, Luxemburg, der Türkei und Ungarn (Dreijahresprogramm 1991-1993: 73).

4.3.2.2 Der Internationale Währungsfonds (IWF)

Der Internationale Währungsfonds zählt offiziell nicht zu den Entwicklungsorganisationen. Sein Aufgabenbereich ist nicht die Entwicklungshilfe, sondern in erster Linie die Unterstützung der Mitgliedsländer bei der Beseitigung von Zahlungsbilanzproblemen. Da der IWF jedoch auch einen Beitrag zur finanziellen Unterstützung der Niedrigeinkommensländer leistet und diesen Darlehen vermittelt, wird er mit in die vorliegende Arbeit einbezogen. Der IWF spielt dementsprechend durch seine Kontrolle und Koordination der Währungs- und Wechselpolitiken als auch durch Überbrückungshilfen bei Zahlungsdefiziten eine wichtige Rolle im internationalen Währungs- und Finanzsystem.

Österreich, das seit 1948 Mitglied im Fonds ist, hielt 1989 0,86% der gesamten Fondsquoten. Zudem leistete es 1988 einen Beitrag zur Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF) in Form eines Kredits von 60 Mio. SZR (Sonderziehungsrechten, eine künstliche Währung des IWF), der mit 0,5% verzinst wurde. ESAF diente dazu, anspruchsberechtigten Mitgliedsländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und langfristigen Zahlungsbilanzproblemen Finanzhilfe zu weichen Bedingungen zu gewähren, insofern die Länder Anstrengungen zur Stärkung ihrer Zahlungsbilanz unternahmen und wirtschaftspolitische Reformen durchführten. (Dreijahresprogramm 1991-1993: 68).

Österreich befand sich in den 70er und 80er Jahren im IWF, ebenso wie in der Weltbankgruppe, in einer Stimmrechtsgruppe mit Belgien, Luxemburg, der Türkei und Ungarn (Dreijahresprogramm 1991-1993: 69).

4.3.2.3 Regionale Entwicklungsbanken

In Lateinamerika, Asien und Afrika bestehen regionale Entwicklungsbanken, die die Entwicklung der jeweiligen Länder finanzieren sollen und dementsprechend die Aktivitäten der Weltbankgruppe auf diesem Gebiet ergänzen sollen. 1981 wurde Österreich in diesem Rahmen Mitglied des Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfDF), der zwar eine rechtlich eigenständige

Institution darstellte, jedoch eng mit der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) verbunden war. Die ursprünglichen Leistungen Österreichs zum Fonds betragen rund 265 Mio. Schilling. Durch seine Beteiligung an der dritten, vierten und fünften Wiederauffüllung des Fonds in den Jahren 1983, 1985 und 1988 erhöhte sich die Gesamtbeteiligung Österreichs 1989 auf 1,247 Mio. Schilling, was 1,25 Prozent des Fondskapitals entsprach (Dreijahresprogramm 1991-1993: 73). Bereits 1981 signalisierte Österreich seine Bereitschaft, der Afrikanischen Entwicklungsbank beizutreten und vollzog diesen Schritt letztendlich im Jahre 1983. Besonders die Tätigkeiten der AfDB bei der Finanzierung von Projekten in der Landwirtschaft als auch der Industrie, des Transportwesens und der öffentlichen Versorgungsunternehmen fanden großen Zuspruch von österreichischer Seite (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 78/ Liebmann 1994: 241). 1989 war Österreich mit 0,412 Prozent Anteil an der AfDB beteiligt und war seit seinem Beitritt in der AfDB und im AfDF mit Japan, Brasilien, Argentinien und Saudi-Arabien zu einer Stimmrechtgruppe zusammengeschlossen (Dreijahresprogramm 1991-1993: 74).

Zudem erhöhte Österreich seit 1975 kontinuierlich seine Beiträge für die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB), bei der Österreich selbst Gründungsmitglied war. In der AsDB bildete Österreich mit der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich eine Stimmrechtgruppe. Außerdem beteiligte sich Österreich regelmäßig an der Wiederauffüllung des Kapitals (Dreijahresprogramm 1987-1989: 49). 1989 betrug der österreichische Anteil am Stammkapital der Bank 79,112 Mio. US-\$ oder 0,374 Prozent des Gesamtkapitals der AsDB. Um in Entwicklung befindlichen regionalen Mitgliedsländern Zugang besonders zu weichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen, wurde 1974 zudem der Asiatische Entwicklungsfonds (AEF) gegründet. Österreich leistete in den Jahren 1987 bis 1990 einen Beitrag von 517 Mio. Schilling (Dreijahresprogramm 1991-1993: 74).

1977 trat Österreich außerdem der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (IDB) bei, deren Fokus Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre auf den Sektoren ländliche Entwicklung und Energie lag. Österreich beteiligte sich aktiv an den

daraufliegenden Wiederauffüllungen des Fonds für Sondergeschäfte sowie an der gesamten Kapitalaufstockung der IDB (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 78). Außerdem war Österreich von 1981 bis 1983 durch einen stellvertretenden Exekutivdirektor im Direktorium der Bank vertreten. Des Weiteren wurde 1985 die Jahrestagung der IDB in Wien abgehalten. 1989 hielt Österreich einen Kapitalanteil von 27,3 Mio. US-\$ (entspricht 0,08% des Gesamtkapitals) an der Bank. In diesem Zusammenhang trat Österreich 1986 ebenfalls der Interamerikanischen Investitionsgesellschaft (IIC) als Gründungsmitglied bei und hat 0,5% des Kapitals (1 Mio. US-\$) übernommen. Ziel der IIC war es, vor allem kleine und mittlere Privatunternehmen in Lateinamerika durch die Gabe finanzieller Mittel in Form von Kapitalbeteiligungen und durch technische Hilfe zu unterstützen (Dreijahresprogramm 1988-1990: 93/ Dreijahresprogramm 1991-1993: 75).

4.3.2.4 Der Interimfonds für Wissenschaft und Technik

Ende 1979 wurde in der UNO in Wien die UN-Konferenz für Wissenschaft und Technik abgehalten. Eines der Ergebnisse der Konferenz war die Errichtung eines Interimfonds für Wissenschaft und Technik für die Jahre 1980 und 1981. In diesen beiden Jahren leistete Österreich einen Beitrag von 2 Mio. US-\$. In einer Resolution Ende 1981 wurde die Errichtung des langfristigen Finanzierungssystems für Wissenschaft und Technik beschlossen, in das der Interimfonds aufgehen sollte. Österreich leistete hierzu einen Beitrag von 17 Mio. Schilling (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 79). Weitere Folgeaktivitäten des Fonds sind in den anschließenden Jahren in den Dreijahresprogrammen der österreichischen Entwicklungshilfe nicht zu finden.

4.3.2.5 Der internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)

1977 wurde der internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) als eine Spezialorganisation der Vereinten Nationen mit dem Charakter einer internationalen Finanzinstitution zur Förderung der Landwirtschaft in den Mitgliedsentwicklungsländern gegründet. Österreich trat diesem 1979 bei. Außerdem hatte das Land von 1983 bis 1985 einen Sitz im Verwaltungsrat

inne. Die Mittel des Fonds wurden von den OECD-Ländern und OPEC-Staaten aufgebracht. Auch andere Entwicklungsländer zahlten freiwillige Beiträge. Auf Grund der Wirtschaftskrise sowie durch den langsamen Ratifikationsprozess in den OPEC-Ländern kam es sowohl bei der ersten als auch bei der zweiten Wiederauffüllung des Fonds zu Verzögerungen. Österreich leistete einen ursprünglichen Beitrag zum IFAD in Höhe von 4,8 Millionen US-\$ und zur 1. Wiederauffüllung von 5,2 Millionen US-\$. Da die 2. Wiederauffüllung nur ein enttäuschendes Volumen erreichte, setzte Österreich eine positive Geste, indem es seinen Anteil auf 1,5 Prozent des Anteils der Industrienationen erhöhte und einen Beitrag von 4,14 Millionen US-\$ zusagte. Im Juni 1989 wurde die dritte Wiederauffüllung des IFAD beschlossen. Österreich verpflichtete sich hierbei zu einer Beitragsleistung von 79,9 Mio. Schilling. 1987 bis Ende 1989 war Österreich bereits zum zweiten Mal im Direktorium vertreten. Innerhalb des IFAD bildete es eine Stimmrechtsgruppe mit Frankreich, Italien und Spanien. Am IFAD-Sonderprogramm für Afrika hat sich Österreich nicht beteiligt. Jedoch wurde ein positiver Schritt für afrikanische Entwicklungsländer gesetzt, indem es seinen Anteil von 1,4% auf 1,6% des Anteils der Industrieländer an hob (Bericht des Bundeskanzlers 1982: 79/ Dreijahresprogramm 1988-1990: 90-91/ Dreijahresprogramm 1991-1993: 76).

EFTA-Fonds Portugal	-	-	39,3	14,8	26,0	31,8	33,5	25,5	-	-
Finanzierungssystem für Wissenschaft und Technik im Dienste der Entwicklung	-	-	-	-	-	-	-	17,0	-	-
IFAD (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)	-	-	-	24,8	21,6	19,9	-	74,55	-	
Summe	116,9	164,5	350,5	457,9	709,8	123,6	835,90	1.064,09	330,82	666,03

1) ab 1978 Berechnungsänderung: Schatzscheinerläge und Barzahlungen (früher Schatzscheineinlösungen und Barzahlungen)

Quelle: Bericht des Bundeskanzlers 1982: 80; Dreijahresprogramm 1985-1987: 39

5. Abschlussgedanken

In den 1970er und 80er Jahren hat sich die Nord-Süd-Konfliktformation sowohl als großer ökonomischer als auch sozialer internationaler Problembereich herausgestellt. Die Reaktion der österreichischen Politik auf diese neue Situation war unter anderem eine verstärkte Hinwendung und Diskussion zu entwicklungspolitischen Aktivitäten. Die multilaterale Entwicklungshilfe hatte hieran einen bedeutenden Anteil. Bis Ende der 80er Jahre kann, unter Berücksichtigung von einigen Schwankungen, eine Zunahme der multilateralen Leistungen sowie auch ihrer Bedeutung festgestellt werden. Einzelne Abweichungen müssen hierbei meist nicht entwicklungspolitischen Entscheidungen unterliegen, sondern können auch auf andere wirtschaftliche sowie politische Gegebenheiten zurückgeführt werden. Innerhalb der einzelnen multilateralen Organisationen wurden Beitragserhöhungen und Auffüllungen teilweise hart verhandelt. Österreich nahm, neben seinen finanziellen Leistungen und der technischen Hilfe, innerhalb der Organisationen diverse Funktionen sowohl als Ratsmitglied als auch als Beobachter ein. Zudem war Österreich besonders während der „Ära Kreisky“ um eine aktive Mitgestaltung der internationalen multilateralen Entwicklungshilfe beteiligt.

Die vorliegende Forschungsarbeit kann mit ihrem Überblick über die multilateralen Hilfsleistungen Österreichs in den 70er und 80er Jahren als Grundlage für weitere Forschungen dienen. So fehlt es beispielsweise an qualitativen Studien zu den Wirkungen der damaligen Hilfsleistungen als auch an einer genaueren Analyse der damaligen Parteiprogramme und Interessensfelder von Parteien, Akteur*innen und auch Ländern, um spezifische Handlungsmotive erkennbar und nachvollziehbar zu machen.

Letztendlich ist festzuhalten, dass die 70er und 80er Jahre eine vielfältige und auch prägende Zeit für die multilaterale Entwicklungshilfe Österreich darstellten und teilweise auch das heutige Bild sowie Strukturen dieser Hilfsleistungen widerspiegeln.

Quellen

Literatur

Bericht des Bundeskanzlers an den Nationalrat über die österreichische Entwicklungshilfe (1982). Bundeskanzleramt. S. 31-81.

Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Entwicklungshilfe (1985). Reihe Entwicklungspolitik Nr. 7. Wien.

Bericht des Handelsausschusses (1983): Über die erste Verlängerung des Übereinkommens betreffend Nahrungsmittelhilfe 1980. Österreichischer Nationalrat. Wien.

DAC Memorandum (der Österreichischen Entwicklungshilfe):

- 1972: 5-6
- 1978: 12
- 1979: 26-28

Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik (Hrsg. Bundeskanzleramt – Sektion für wirtschaftliche Koordination und verstaatlichte Unternehmungen – Gruppe Entwicklungshilfe):

- 1982-1984: 29-50
- 1985-1987: 30-35
- 1987-1989: 33-51
- 1988-1990: 80-95
- 1990-1992: 41-57
- 1991-1993: 62-77
- 1992-1994: 64-66

Hödl, Gerald (2004): Österreich und die Dritte Welt. Promedia Verlag. Wien.

Höll, Otmar (1986): Österreichische Entwicklungshilfe 1970-1983 – Kritische Analyse und internationaler Vergleich. Universitäts-Verlagsbuchhandlung. Wien.

Liebmann, Andreas (1994): Handbuch der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Verlag Österreich. Wien.

OECD (1983): Development co-operation. Reviews. Paris.

OECD (1984): Development co-operation. Reviews. Paris.

Taus, Josef (1977): Außenpolitische Vorstellung der Österreichischen Volkspartei. In: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, Jg. 17, 1977, S. 45.

Internet

Jankowitsch, Peter: Die Außenpolitik der Ära Kreisky. <http://www.peter-jankowitsch.net/vnartikel00.0.html> (16.06.2015)

Nationalrats-Protokolle: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/STPROT/> (18.05.2015)

Parlamentarische Versammlung des Europarates (1980): <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16146&lang=en> (09.06.2015)

UNICEF Annual Report 1984: http://www.unicef.org/about/history/files/unicef_annual_report_1984.pdf (08.06.2015)