

ENTWICKLUNG KONTROVERS

GERALD F. HYMAN ERLÄUTERT DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK DER USA

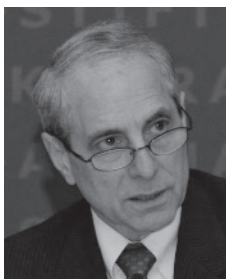
EXPERTENGESPRÄCH IN DER AKADEMIE DER KAS AM 25. JANUAR 2011

Die Gestaltungsmöglichkeiten einer neuen Entwicklungsarchitektur beschäftigen die internationale Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung bereits seit mehreren Jahren. Dabei haben die entwicklungspolitischen Diskussionen, die in anderen großen Geberländern geführt werden, bisher nur am Rande Beachtung gefunden. Um hier einen neuen Akzent zu setzen, widmete sich ein Expertengespräch am 25. Januar 2011 in der Akademie der KAS in Berlin dem Verhältnis von Außen- und Entwicklungspolitik in den USA.

Innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft ist speziell die Rolle der USA in der Vergangenheit häufig kritisiert worden. Sie erscheint vielen Europäern als zu nationalistisch und zu eng angebunden an die amerikanischen außen-, sicherheits- und außenwirtschaftspolitischen Interessen. Wird dieses Image der Realität gerecht? Welches sind die normativen Grundlagen der amerikanischen Entwicklungspolitik? Welche Veränderungen hat es in dieser Hinsicht seit dem Ende des Ost-West-Konflikts gegeben? Welche Neugestaltungsmöglichkeiten werden aktuell in den USA diskutiert? Und wie realistisch sind diese Konzepte?

Mit diesen Fragen setzte sich Gerald F. Hyman in seinem Einführungsvortrag auseinander. Hyman gilt als einer der intimsten Kenner der amerikanischen Entwicklungspolitik, der nicht nur über umfassende Kenntnisse der entwicklungspolitischen Ziele und Prioritäten der vergangenen drei US-Präsidenten verfügt, sondern derzeit als einer der Architekten der aktuellen entwicklungspolitischen Reformdebatte eingeschätzt wird. Bei seiner Beratertätigkeit und in seinen jüngsten Publikationen ging es ihm vor allem um die Möglichkeiten, im Hinblick auf die Kohärenz der amerikanischen Entwicklungspolitik neue Akzente zu setzen, und um deren Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Entwicklungsbehörde USAID (United States Agency for International Development), des Außenministeriums und der übrigen politischen Institutionen.

An den Beginn seiner Ausführungen stellte Hyman die Beobachtung, dass sich seit dem 11. September 2001 in den meisten westlichen Geberländern die Außenpolitik und die bilaterale Entwicklungspolitik einander angenähert haben. In den USA habe dieser Prozess bereits zehn Jahre früher mit dem Zusammenbruch des Ostblocks begonnen. Er habe unter dem 43. Präsidenten (Bush jun.) im Wesentlichen seinen Abschluss gefunden und werde auch von der neuen Regierung unter Barack Obama nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Seitdem gelte die sogenannte nationale Sicherheitsstrategie der „drei D“: „Defense, Diplomacy and Development“ (Verteidigung, Außenpolitik und Entwicklung). Diese bilden eine Einheit, die weit über die klassische „development assistance“ (Entwicklungshilfe) hinausgeht. Während Veränderungen in der amerikanischen „development assistance“ traditionell auf Einzelentscheidungen basierten, habe sich in den vergangenen zwanzig Jahren das gesamte System verändert. Inzwischen sei die Eingliederung der staatlichen Entwicklungsagentur USAID in das Außenministerium (US Department of State) zum Abschluss gekommen.



ZUR PERSON:

Gerald F. Hyman ist „Senior Adviser“ und Präsident des „Hills Program“ am Center for Strategic and International Studies in Washington. Zudem gehört er dem Beirat des Center for International Media Assistance of the National Endowment for

Democracy an. Von 1990 bis 2007 war er einer der Direktoren von USAID. Er wurde an der University of Chicago im Fachbereich Anthropologie promoviert und lehrte dieses Fach zunächst am Smith College in Northampton (Massachusetts) sowie an der University of Virginia. Er gilt heute als einer der einflussreichsten Berater der amerikanischen Entwicklungspolitik.



Gerald Hyman,
Frank Spengler
und Mario Sander
von Torklus.



Sibylle Pfeiffer
MdB.

Für die Organisation USAID habe dies viele Veränderungen mit sich gebracht. Einerseits hat sich ihr Budget mehr als verdoppelt, und sie ist wesentlich weniger innenpolitischer Kritik ausgesetzt; andererseits hat sie sehr viel von ihrer früheren Selbständigkeit eingebüßt. Mitarbeiter, die früher primär mit der Umsetzung von Entwicklungsprogrammen beschäftigt waren, müssen heute die Politik der amerikanischen Regierung insgesamt vertreten. Dieser Wandel beginnt bereits bei der Planung. War diese zuvor fast ausschließlich entwicklungspolitisch ausgerichtet, muss sie heute außen- und sicherheitspolitisch abgestimmt sein; denn während früher viele Projektvorschläge ohnehin abgelehnt wurden, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie heute bewilligt werden, sehr groß.

Der gewaltige Mittelzuwachs geht zudem mit einer sehr viel größeren Transparenz einher. Hyman berichtete, wie viel Zeit Condoleezza Rice als Beraterin des 41. Präsidenten (Bush sen.) benötigt habe, um sich einen Überblick über die Mittelbewirtschaftung von USAID zu verschaffen. Bis dahin habe USAID die meisten Mittel von völlig unterschiedlichen Ministerien und keineswegs nur für „development assistance“ erhalten. Das meiste Geld floss als „Economic Support Funds“ (ESF) lediglich über die Konten von USAID, ohne dass es sich um entwicklungspolitische Finanztransaktionen an multilaterale Organisationen handelte. Diese ESF-Zahlungen dienten der direkten Unterstützung verbündeter Staaten. Es handelte sich um Gegenleistungen zum Beispiel für die Bereitstellung von Marine-Stützpunkten auf den Philippinen, für das Entgegenkommen Ägyptens im Abkommen von Camp David oder für ähnliche Absprachen. Das Geld floss dann nicht in den jeweiligen nationalen Etat, sondern in bestimmte Projekte, die jedoch nicht unbedingt einen primär entwicklungspolitischen Charakter hatten.

Deutlich verstärkt wurde das entwicklungspolitische Profil von USAID jedoch in den neunziger Jahren durch zwei Gesetze zum politischen Wiederaufbau der Staa-

ten des ehemaligen Ostblocks: Zunächst das Gesetz zum „Support for East European Democracy“ speziell für Polen, Ungarn und die noch bestehende Tschechoslowakei; und dann der „Freedom Support Act“ zur Unterstützung der Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion. Beide verfolgten eng umrissene entwicklungspolitische Ziele. Darüber hinaus waren es vor allem der damalige Vizepräsident Al Gore mit seinen Vorstellungen einer Neuausrichtung des Regierungsapparats, und Hillary Clinton, die sich als First Lady weltweit für Frauenförderung einsetzte, die beide nachhaltig zur entwicklungspolitischen Neuausrichtung und Stärkung von USAID beitrugen.

Nachdem sich Präsident Bush (jun.) in den ersten Monaten seiner Amtszeit so gut wie gar nicht für Entwicklungspolitik interessiert hatte, wurde der 11. September 2001 zu einem – so Hyman – „Konversionserlebnis“. Binnen kurzem wurden die „drei D“ zu den Säulen der Terrorismusbekämpfung. Unmittelbarer als je zuvor wurde Entwicklungspolitik in der neuen „nationalen Sicherheitsstrategie“ zwingend mit der Außen- und Sicherheitspolitik verknüpft. Zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte saßen jetzt Entwicklungsexperten zusammen mit Generälen und den Strategen des State Department gleichberechtigt an einem Tisch. Die „drei D“ hatten eine Kohärenz erreicht, die sich vom Projektvorschlag bis zur Evaluierung an derselben Richtungsvorgabe orientierte. Das Ziel musste im ersten Planungsentwurf eindeutig skizziert und verbindlich vorgegeben sein.

Dem Zweck dieser ergebnisorientierten Ausrichtung wurden der organisatorische Aufbau und die Arbeitsabläufe von USAID angepasst. Sowohl die wissenschaftlich-konzeptionelle Arbeit als auch die Tätigkeit der Experten in der Zentrale und in den Einsatzländern wurden eng aufeinander abgestimmt. Die Kohärenz der „development assistance“ mit den außenpolitischen Interessen unterlag sowohl in Washington als auch in den amerikanischen Botschaften weltweit



der genauen Beobachtung. Alle drei bis fünf Jahre werden inzwischen die Länderkonzeptionen von USAID überarbeitet und entsprechend aktualisiert. Deutlich verstärkt wurden seitdem jedoch auch rein entwicklungspolitische Maßnahmen ohne einen unmittelbaren sicherheitspolitischen Bezug. Zum Beispiel wurden 2003 zwei umfangreiche globale Programme Gesetz, die sogar im State Department koordiniert wurden: der „President's Emergency Plan for AIDS Relief“ und das „Millennium Challenge Program“.

Als Preis für das neu gewonnene entwicklungspolitische Profil von USAID stand am Ende dieses Prozesses der Verlust der Unabhängigkeit. Die Organisation wurde vollständig in das State Department integriert. Hyman sieht darin Vor- und Nachteile. Auf der einen Seite wird der strukturelle und prozedurale Wandel in der Arbeitsweise von USAID vor allem auf drei Ebenen sichtbar:

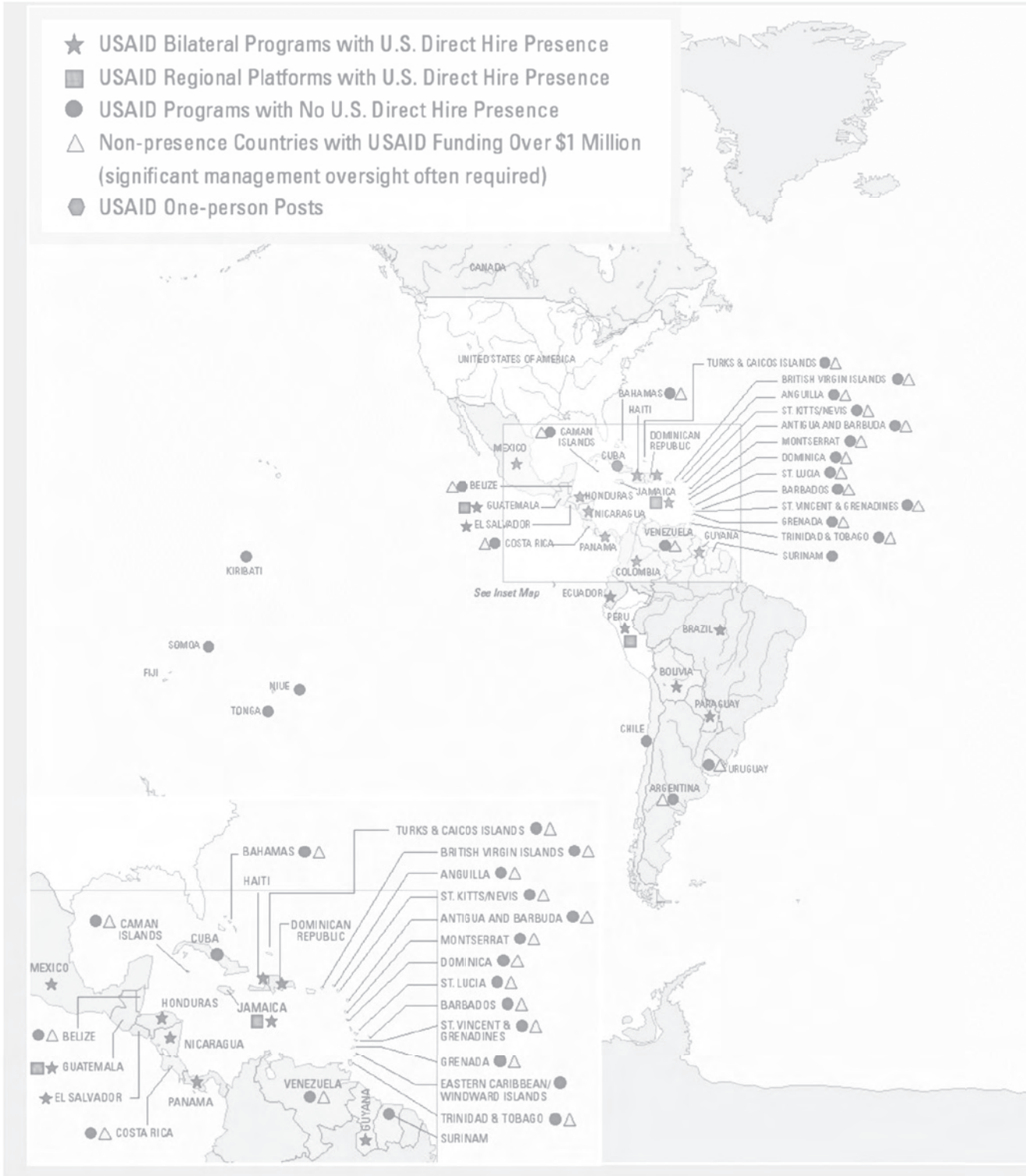
- In den Einsatzländern verlor USAID durch die Weisungsgebundenheit und enge Kontrolle durch die amerikanischen Botschaften sehr stark an Ansehen.
- Auch innenpolitisch wird USAID nur noch eine begrenzte eigene Entscheidungsfreiheit zugestanden.
- USAID besitzt keine spezielle Hausmacht und vertritt keine eigenen entwicklungspolitischen Interessen.

Auf der anderen Seite stehen dem jedoch auch neue Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber:

- USAID besitzt einen genuinen Anteil an der Erreichung der Millenniumsziele.
- Investitionen in spezifisch amerikanische Modelle für umfassendes Wachstum („inclusive growth“) und nachhaltige Entwicklung.
- Eigener Einfluss auf Wissenschaft und Technologie.
- Aufarbeitung eigener amerikanischer Erfahrungen in den Bereichen Konfliktmanagement und Resolution.

REFORMING DEVELOPMENT TO

USAID Global Presence



DELIVER RESULTS





Beide Perspektiven zusammen gesehen spiegeln nach Hyman die Erfahrung wider, dass USAID keine bloße Durchführungsorganisation einzelner Regierungsaufträge und isolierter Maßnahmen darstellt, sondern eine Einheit von Strukturen, Prozessen und Funktionen bildet, die durch ein System einheitlicher Werte und Interessen zusammengehalten wird.

Seit 2010 unterliegt die Organisation deshalb vierteljährig dem QDDR („Quadrennial Diplomacy & Development Review“) Prozess, der in ähnlicher Weise auch für das Verteidigungsministerium gilt. Hierdurch wird sichergestellt, dass das Erscheinungsbild der USA weltweit als einheitlich und in seinen politischen Interessen als legitimiert wahrgenommen wird. Um dies zu unterstreichen, müssen:

- die zivile Macht der USA im Vordergrund stehen,
- das zivile, ökonomische und ggf. militärische Vorgehen eine Einheit bilden,
- Strategien und Methoden als effektiv, transparent und fair wahrgenommen,
- das öffentliche Meinungsbild und die Rolle nicht-staatlicher Akteure überall auf der Welt in Rechnung gestellt,
- Männer und Frauen überall gleich behandelt,
- Demokratie und Menschenrechte grundsätzlich respektiert und
- ein fairer Wettbewerb überall garantiert werden.

Globale Sicherheit hängt davon ab, so betonte Präsident Obama im Mai 2010, dass alle Repräsentanten der USA sich in jedem Land der Welt dafür einsetzen, dass gute Regierungsführung angestrebt und die Achtung der Menschenwürde gewährleistet werden. Das Ziel muss in allen Ländern der Rechtsstaat sein, und hierfür gilt es, mit allen zusammenzuarbeiten, die dieses Ziel teilen.

Durch ihre unmittelbare Replik auf die Ausführungen von Hyman erleichterten dann die Bundestagsabgeordnete Sibylle Pfeiffer, Vorsitzende der Arbeitsgruppe

Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, und Mario Sander von Torklus, entwicklungspolitischer Referent im Kanzleramt, den Einstieg in die Diskussion. Aus dem Kreis der Mitglieder des Deutschen Bundestages nahmen außer Frau Pfeiffer an der anschließenden Diskussion auch die Herren Peter Beyer, Volkmart Klein, Johannes Selle und Arnold Vaatz teil. Zunächst richteten jedoch Frau Pfeiffer und Herr Sander von Torklus ihren Blick auf die entwicklungspolitischen Gemeinsamkeiten in Deutschland und den USA, die dann auch den Grundtenor der folgenden Diskussion bildeten. Aus ihrer Sicht eröffnet die Globalisierung den meisten Menschen auf der Welt große Chancen. Gleichzeitig konfrontiert sie uns aber mit neuen Bedrohungen: international agierende Terroristen, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, scheiternde Staaten, wachsende Migrationsbewegungen, der Kampf um Ressourcen und die Gefährdung unserer natürlichen Lebensbedingungen stellen die internationale Stabilität zunehmend in Frage. Angesichts all dieser Herausforderungen gibt es mindestens drei entwicklungspolitisch relevante Themenfelder, auf denen sich die politische Diskussion in den USA mit der in Deutschland überschneidet:

Das erste Themenfeld betrifft die Vernetzung von Entwicklungspolitik mit anderen Politikbereichen. Dabei geht es nicht nur um Außenpolitik im engeren Sinne, sondern ebenso um Außenwirtschafts-, globale Finanz-, Umwelt- und internationale Sicherheitsinteressen. Wir haben heute in den internationalen Beziehungen eine Situation erreicht, in der die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene Ordnung, die über ein halbes Jahrhundert unser entwicklungspolitischer Orientierungsmaßstab war, obsolet geworden ist. Die heute aufsteigenden Schwellenländer setzen völlig neue Maßstäbe, ideologische Gegensätze verlieren immer mehr an Bedeutung und sehr viele Länder spielen eine völlig andere Rolle als noch vor zwanzig Jahren. Dies gilt auch für zahlreiche frühere Entwicklungsländer. Deshalb wird eine neue „globale Ordnung“ auch die Entwicklungsländer angemessen integrieren müssen.

Nach der Überschwemmungskatastrophe vom Juli und August 2010 in Pakistan erreichen Nahrungsmittel von USAID Muzaffargarh.



Eine weiteres Themenfeld, das sich hieraus ergibt, richtet sich auf die Frage nach den institutionellen Zuständigkeiten und damit zusammenhängend auch nach dem Verhältnis zwischen bi- und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit. Welche Bedeutung kommt heute noch dem internationalen Regelwerk zu (angefangen von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond bis hin zu den zahlreichen Organisationen der Vereinten Nationen)? Wie stark gewachsen ist demgegenüber der Einfluss der zivilen Kräfte, der „Soft Power“ (Joseph S. Nye) nicht-staatlicher Akteure? Die Millenniumsziele aus dem Jahr 2000 haben zunächst die Hoffnung auf die Macht des alten Regelwerks stark überhöht. Heute wissen wir, dass der Konsens über die quantifizierten Millenniumsziele ebenso überschätzt wurde wie die Erwartung, die Entwicklungsländer würden sich an diesen Zielen orientieren. Vor diesem Hintergrund müssen wir uns fragen: Was muss überhaupt noch formell und was kann mehr und mehr auch informell abgestimmt werden? Welche Legitimität kann der G20-Prozess beanspruchen, und welchen Einfluss hat er darauf, was in Zukunft überhaupt noch unter einer „legitimen internationalen Ordnung“ zu verstehen sein wird?

Besondere Beachtung fand als drittes Themenfeld das Verhältnis von Werten und Normen auf der einen sowie von nationalen Interessen auf der anderen Seite. Die meisten Diskussionsteilnehmer – und auch Gerald Hyman – hielten eine Wertebindung sowohl in der Außen- als auch in der Entwicklungspolitik für unverzichtbar. Es bestand Konsens darüber, dass es überhaupt keinen zwingenden Gegensatz zwischen Werten und nationalen Interessen geben müsse. Entwicklungspolitik kann sehr wohl als ein notwendiges Element globaler Ordnungspolitik verstanden werden, als Instrument einer Friedenspolitik im wohlverstandenen Eigeninteresse, die immer auch der Sicherheit dient. Auch Entwicklungspolitik als unverzichtbarer Bestandteil der Außenwirtschaftspolitik zwecks bes-

seren Zugangs zu Rohstoffen oder der Sicherung von Handelsmöglichkeiten liegt im Interesse beider Seiten. Gleichzeitig verlangen allerdings sowohl viele Geber als auch Nehmer nach einer ethischen Begründung für „Entwicklungshilfe“. Diese stößt jedoch an ihre Grenzen, wenn sie zu begründen versucht, warum eine Gruppe von Menschen eine andere entwickeln könne oder gar müsse. Ein Staat, der zu eigenverantwortlichem Handeln fähig ist, kann letztlich niemals von außen, sondern immer nur von innen heraus entstehen. Dass dies geschieht, ist überall auf der Welt sowohl im amerikanischen als auch im deutschen Interesse.

Am Ende der Diskussion stand vor allem die Forderung nach mehr Ehrlichkeit bei der Auseinandersetzung über entwicklungspolitische Ziele nicht nur in den USA, sondern auch in Deutschland. Ebenso wie Hyman das amerikanische Interesse an einer guten Nachbarschaftspolitik mit Mittelamerika und der Karibik betonte, müsse – nach Einschätzung mehrerer Teilnehmer – für die europäischen Staaten die Mittelmeer-Kooperation oberste Priorität haben. Bei allem Respekt vor den Millenniumszielen sollten wir nicht vergessen, dass diese maximal sechs Prozent des Inlandsprodukts der Staaten Sub-Sahara-Afrikas ausmachen können und alle entscheidenden Leistungen letztlich von diesen Staaten selber aufgebracht werden müssen. Besonders nachdrücklich war das Einvernehmen darüber, dass die entwicklungspolitische Grundorientierung an der Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten nicht nur einen Wert an sich bildet, sondern zugleich ein legitimes nationales Interesse, weil sie der Sicherheit und dem Frieden in Europa zugute kommt.

PUBLIKATIONEN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ZUM THEMA „ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT“

Alle Titel sind im Internet verfügbar.

- Afrika im Aufbruch. Plädoyer für eine Neuausrichtung der deutschen Afrikapolitik
September 2010 | ISBN 978-3-941904-67-5

- Umbruch in Nahost begleiten. Thesenpapier zur politischen Zusammenarbeit mit den Ländern des nahen Ostens/Nordafrika
Januar 2011 | ISBN 978-3-941904-80-4

In der Reihe „Im Plenum Kompakt“ sind erschienen:

- Islamische Wirtschaftsordnung und Soziale Marktwirtschaft
Februar 2011 | ISBN 978-3-942775-03-8
- Werteorientierte Entwicklungszusammenarbeit: Entwicklung auf kommunaler Ebene
Februar 2011 | ISBN 978-3-942775-04-5
- Mikrofinanz – Makrowirkung?
Mikrofinanzinstrumente als Mittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
November 2010 | ISBN 978-3-941904-78-1
- Helmut Reifeld | Sabine Gerhardt | Michael A. Lange | Stefan Reith:
Entwicklungszusammenarbeit ordnungspolitisch denken
3. Eichholzer Fachtagung zur Entwicklungspolitik
August 2010 | ISBN 978-941904-64-4
- Helmut Reifeld: Entwicklungspolitik kontrovers
Im Gespräch mit Paul Romer am 5. Mai 2010 und James Shikwati am 17. Mai 2010
Juni 2010 | ISBN 978-3-941904-62-0
- Andrea Kolb | Peter Hefe | Sven Grimm | Sabine Gerhardt:
EU – Afrika – China: Möglichkeiten einer trilateralen Partnerschaft
März 2010



Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Text

Dr. Helmut Reifeld

Abbildungen

Christian Echle, dpa (S. 3),
USAID (S. 4/5)

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2011

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin

ISBN 978-3-942775-20-5

www.kas.de