

Konrad
-Adenauer-
Stiftung



Washington Office

2005 Massachusetts Avenue, NW • Washington, DC 20036 • Tel: (202) 464-5840 • Fax: (202) 464-5848 • office@kasusa.org

Die amerikanische Entwicklungspolitik nach dem 11. September 2001

Politiker weltweit und Vertreter der Nicht-Regierungsorganisationen waren überrascht und gleichzeitig erfreut, als George W. Bush in seiner ersten Amtszeit die Mittel für Entwicklungshilfe drastisch anhub. Nach den Terroranschlägen des 11. September zeichneten sich erste Hinweise für eine Wende in der US-Entwicklungspolitik ab. Im März 2002 sprach sich Präsident Bush für einen Anstieg der Mittel um 50% aus und erntete viel Aufmerksamkeit und Lob von Entwicklungsaktivisten.

1. Schwerpunktsetzung und neue Initiativen

Nicht nur die Aufstockung der finanziellen Mittel kennzeichnet die Entwicklungspolitik der Bush-Administration, sondern auch inhaltlich wurden zwischen 2002 und 2004 neue Akzente gesetzt. Diese spiegeln sich in dem s.g. *White Paper* der US Agency for International Development (USAID), das im Januar 2004 vorgestellt wurde und die Neuausrichtung der US-Entwicklungspolitik beschreibt sowie in dem *Strategic Plan 2004-2009*, der vom US-Außenministerium und USAID erstellt wurde, wider. Auch in der kontrovers diskutierten nationalen Sicherheitsstrategie, welche die USA als Antwort auf die Terroranschläge im September 2002 veröffentlichte, nimmt das entwicklungspolitische Element neben den Instrumenten der Diplomatie und Verteidigung einen zentralen Stellenwert ein und bildet einen der drei Grundpfeiler der Strategie. Entsprechend ist auch die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit stark auf außenpolitische Ziele und nationale Sicherheitsinteressen ausgerichtet.

a) Zielsetzung

Zur Herstellung besserer außenpolitischer Kohärenz und größerer Effizienz in der Entwicklungspolitik soll sie sich zukünftig, wie im White Paper beschrieben, auf folgende Bereiche beschränken:

- Unterstützung von *Transformationsstaaten*
- Stabilisierung von schwachen Staaten (*fragile states*)
- Humanitäre Hilfe
- Unterstützung zur Erreichung geostrategischer Interessen der USA
- Lösung globaler und transnationaler Probleme, wie z. B. Seuchenbekämpfung

Der *Strategic Plan 2004-2009* identifiziert folgende konkrete politische Ziele der US-Außen- und Entwicklungspolitik :

- Frieden zwischen Palästinensischer und israelischer Regierung
- Demokratisierung und Stabilisierung des Irak
- Förderung von Demokratie und wirtschaftlicher Freiheit in der muslimischen Welt
- Schaffung eines stabilen und demokratischen Afghanistan
- Verringerung der Gefahren ausgehend von Nordkorea für die Region und die Welt
- Reduzierung der Spannungen zwischen Indien und Pakistan
- Reduzierung des Drogenanbaus in der Anden-Region
- Stärkung von Allianzen und Partnerschaften
- Die Vereinten Nationen sollen stärker zur Verantwortung herangezogen und effizienter werden
- HIV/AIDS-Prävention
- Reduzierung der Gefahren durch Hungersnöte
- Verantwortungsbewußte Entwicklungshilfe
- Stärkere Abstimmung zwischen Diplomatie und Entwicklungshilfe

Politiker im US-Kongress, Teile der Bush-Administration aber auch die US-Öffentlichkeit stehen der Entwicklungshilfe seit langer Zeit sehr kritisch gegenüber. Es dominiert die Ansicht, daß die Entwicklungspolitik der vergangenen Jahrzehnte versagt und nicht die gewünschten Effekte erzielt habe. Geschürt wird diese Einschätzung durch konservative Think Tank Experten, die entwicklungspolitische Konzepte in Frage stellen und auf die aus ihrer Sicht ineffiziente Entwicklungshilfe verweisen, die nicht den gewünschten wirtschaftlichen Wachstum bringt. Sie fordern deshalb seit einigen Jahren eine Wende in der Entwicklungspolitik, die sich an sicherheits- und geopolitischen Prioritäten der USA orientiert. Die von Präsident Bush in den vergangenen drei Jahren initiierten Programme spiegeln eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik wider. Ziel ist es, eine ergebnisorientierte, auf Eigenverantwortung abzielende und effiziente Politik durchzusetzen.

b) Verschiedene Arten von US-Entwicklungshilfe

Man kann die US-Entwicklungshilfe in fünf verschiedene Kategorien einordnen:

- **Bilaterale Entwicklungshilfe:** Diese zielen auf Wirtschaftswachstum und soziale Stabilität in den Entwicklungsländern ab. Im Jahr 2004 bildete die bilaterale Entwicklungshilfe einen Anteil von 30% der gesamten Hilfe und war damit größter Teil der US-Entwicklungshilfe. Die Mehrheit dieser Projekte sind langfristig angelegt und werden durch das USAID durchgeführt. Hierzu zählen: Wirtschaftsreformen und Entwicklung des Privatsektors, Förderung von Demokratie und nachhaltiger Entwicklung

- **Wirtschaftliche Hilfe zur Erreichung von politischen und sicherheitspolitischen Zielen:** Im Haushaltsjahr 2004 machten die Maßnahmen, die auf wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Motive abzielen einen Anteil von 26% aus.
- **Humanitäre Hilfe:** Diese Kategorie (12% des Entwicklungshaushalts 2004) dient der unmittelbaren Hilfe in Krisenfällen. Ein Großteil der Gelder geht an Flüchtlingsprogramme und dient den Opfern von Katastrophen.
- **Multilaterale Entwicklungshilfe:** Ein relativ kleiner Teil des Haushaltes (8% in 2004) wird für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben.
- **Militärische Hilfe:** Die USA erteilen militärische Unterstützung für Staaten, um sie mit US-Ausrüstung auszustatten und ihnen Ausbildung zukommen zu lassen. Im Jahr 2004 machte dies 23% des Entwicklungshaushaltes aus.

Nach den Terroranschlägen 2001 läßt sich ein Zuwachs in Zuwendungen, die sicherheitspolitisch motiviert sind, ablesen. Im Jahr 2004 machten die bi- und multilaterale Entwicklungshilfe sowie die humanitäre Unterstützung das erste Mal in 15 Jahren über 50% der Mittel aus (26 % der Ausgaben waren politisch/wirtschaftlich/sicherheitspolitisch ausgerichtet; 23% militärische Hilfe).

c) Neue Initiativen

Die neue Schwerpunktsetzung in der amerikanischen Entwicklungspolitik kommt insbesondere in der Schaffung der Millennium Challenge Corporation (MCC) zum Ausdruck. Ziel ist es, Wirtschaftswachstum zu fördern und Armut zu reduzieren. Das Programm konzentriert sich auf eine kleine Anzahl von Entwicklungsstaaten (gegenwärtig haben sich 16 Länder qualifiziert), die sich durch politische und wirtschaftliche Reformmaßnahmen für die Entwicklungshilfe qualifizieren können. Die Regierung hat drei Kriterien formuliert, die ein Empfängerstaat erfüllen muß, um sich für finanzielle Mittel zu qualifizieren: *Good Governance, Förderung des Gesundheits- und Bildungswesens und eine solide Wirtschaftspolitik*. Die Bush-Administration wählt anhand von quantitativen Faktoren (wie z. B. Haushaltsdefizit, Handelspolitik, Impfschutz, Korruption) aus, welche Staaten sich für das Programm qualifizieren, das vor allem darauf abzielt, wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Es handelt sich dabei um ein transparentes Auswahlverfahren, das den Reformwillen der Entwicklungsstaaten im Auge hat und nicht die politischen und strategischen Ziele des Geberlandes. Der Einsatz der Mittel und die Umsetzung der Programme in den jeweiligen Staaten erfolgt durch enge Konsultation und Kooperation der USA mit der Empfängerregierung, NGOs und dem privaten Sektor. Der Millennium Challenge Account (MCA) bietet den Empfängerstaaten ein hohes Maß an Flexibilität. Die Entwicklungsländer selbst setzen ihre Prioritäten und bestimmen, wie die Mittel eingesetzt werden sollen. Sie unterbreiten konkrete Projektvorschläge und formulieren eigene Ziele, an denen der Erfolg ihrer Arbeit im Anschluß gemessen wird. Mit diesem Programm haben die Entwicklungsländer einen weiten Handlungsspielraum und übernehmen viel Eigenverantwortung. Sie müssen jedoch auch Rechenschaft über den Erfolg der Projekte ablegen. Bleibt dieser aus und ein Projekt scheitert, behält es sich die US-Regierung vor, die

Gelder zu streichen. Durch dieses Projekt des Millennium Challenge Accounts wird somit die finanzielle Leistung an Bedingungen geknüpft und soll dadurch effektiver und ergebnisorientierter sein.

d) Motive

Wer hätte von einem republikanischen Präsidenten erwartet, dessen Partei seit langem sehr kritisch der Entwicklungshilfe gegenübersteht, daß er die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit aufstockt und eine neue Zielrichtung einschlägt?!

- Die weltweite Terrorismusbekämpfung steht ganz oben auf der außenpolitischen Agenda der Bush-Administration. Bei der strategischen Planung zur Erreichung dieses Zieles spielt zwar das US-Außenministerium die tragende Rolle, die Mittel stammen jedoch zu großen Teilen aus dem Entwicklungshilfehaushalt. So werden Staaten, wie z. B. Afghanistan und Pakistan, mit hohen finanziellen Mitteln unterstützt, um sie bei der Terrorismusbekämpfung im eigenen Land zu stärken. Darüber hinaus werden schwache Staaten (*fragile states*) unterstützt, die aufgrund politischer Instabilität Gefahr laufen, ein Nährboden für Terrorismus zu sein.
- Darüber hinaus gibt es entwicklungspolitische Maßnahmen, die durch politische und taktische Motive begründet sind. Diese haben möglicherweise Präsident Bush dazu bewogen, eine Woche vor dem UN-Gipfel in Monterrey, die Schaffung der Millennium Challenge Corporation anzukündigen. Durch solche Initiativen demonstriert die US-Regierung „soft power“ und zeigt der internationalen Staatengemeinschaft und der US-Bevölkerung, daß sie nicht allein auf militärische Instrumente fixiert ist, sondern auch ihre Vormachtstellung dazu einsetzt, humanitäre Probleme anzugehen.
- Die Empfängerstaaten, die ganz oben auf der Liste der Amerikaner stehen und die größten Summen an US-Entwicklungshilfe empfangen, spiegeln deutlich das politische und strategische Interesse der USA wider. Im Jahr 2004 empfingen 150 Staaten finanzielle Unterstützung von den USA. Der Großteil der Summe konzentrierte sich jedoch auf einige wenige Staaten, die den amerikanischen Prioritäten in der US-Außen- und Sicherheitspolitik entsprechen. Größte Nutznießer waren demnach Staaten im Nahe Osten; angeführt von Israel und Ägypten.

2. Aufstockung der finanziellen Mittel

Mitte der 90er Jahre erreichte die US-Entwicklungshilfe aus finanzieller Sicht einen Tiefpunkt. Dies änderte sich jedoch drastisch nach den Terroranschlägen des 11. September 2001. In der Zeitspanne von 2002 bis 2005 erhöhte die Bush-Administration ihre jährliche Entwicklungshilfe von \$ 11,6 Milliarden auf \$ 19,7 Milliarden (ohne die Wiederaufbauhilfe für den Irak).

Nach dem jüngsten Haushaltsentwurf für das Jahr 2006, den Präsident Bush dem US-Kongreß Anfang Februar 2005 übermittelte, wirbt er für einen Anstieg um \$ 2,3 Milliarden (von \$ 19,7 Milliarden im Jahr 2005 auf \$ 22 Milliarden im Jahr 2006). Unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltslage der USA ist dies nicht unerheblich, denn bei den Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit handelt es sich um einen der wenigen Bereiche, die neben den Verteidigungsausgaben keine Mittelkürzungen, sondern einen Anstieg erfahren sollen. Der Hauptakzent bei der Erhöhung liegt auf der Verdopplung der Mittel für den Millennium Challenge Account (MCA) von \$1,5 Milliarden auf \$ 3 Milliarden. Kritiker werfen Präsident Bush auch bei diesem Haushaltsentwurf vor, wie bereits in den vergangenen Jahren, die angekündigten und selbst gesteckten Ziele für Entwicklungsinitiativen nicht erreichen zu wollen. Für 2006 schlug er ursprünglich \$ 5 Milliarden für den Millennium Challenge Account vor, was er nun auf \$ 3 Milliarden reduzierte. Selbst diese Summe wird der Kongreß voraussichtlich nicht genehmigen, denn die Vergangenheit zeigt, daß ihm auch im Haushalt 2005 die Zustimmung für die \$ 2,5 Milliarden für den MCA fehlte und er sich mit \$ 1,5 Milliarden begnügen mußte.

Das zweite Projekt, das Präsident Bush initiiert hat und das im Haushalt 2006 über zusätzliche Mittel verfügen wird, ist die HIV/AIDS-Initiative. Bush schlägt hier einen Anstieg der Gelder von \$ 2,8 Milliarden auf \$ 3,2 Milliarden vor.

3. Kritik

Im In- und Ausland wird die neue Entwicklungspolitik der US-Administration abwartend positiv bewertet. Alle sind sich einig, daß die Erhöhung der Mittel als positives Signal zu werten ist. Es gibt jedoch auch kritische Stimmen:

- Kritiker machen darauf aufmerksam, daß für das dritte Jahr in Folge die Bush-Administration wesentlich weniger Entwicklungshilfe in der Haushaltsplanung veranschlagt, als ursprünglich versprochen wurde. Sie stellen deshalb das Bekenntnis der Administration zu mehr Entwicklungshilfe in Frage.
- Die Euphorie über die höheren Summen der US-Entwicklungshilfe wird auch leiser, wenn man den internationalen Vergleich herstellt: Zwar sind die Amerikaner in der Summe die größten Geldgeber, jedoch mit 0,18% des BIP für Entwicklungshilfe rangieren die USA weiterhin ganz unten auf der Skala der Geberländer. Von dem Ziel der Industriestaaten, 0,7% des BIP für Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, sind die Amerikaner weiter entfernt denn je. Mit 0,9% (im Jahr 2004) nahm die Entwicklungshilfe den kleinsten Posten im Bundeshaushalt ein. Die Verteidigungsausgaben hatten einen Anteil von 19,6%.
- Einige Experten sind der Ansicht, daß es an einer übergeordneten Strategie in der Entwicklungspolitik fehlt. Zwar werden die neuen Initiativen der Administration als ein Schritt in die richtige Richtung gewertet, die Experten rufen jedoch dazu auf, einen langfristigen und umfassenden Plan für die Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln.

- Präsident Bush hat seine HIV/AIDS Initiative und den Millennium Challenge Account zu den Vorzeigestücken seiner Entwicklungspolitik gemacht. Einige Politiker und Experten warnen jedoch davor, daß sich die Finanzmittel auch auf diese beiden Projekte konzentrieren und die Gefahr besteht, daß dies auf Kosten anderer Programme geht. Es wird vor allem angekreidet, daß sich der MCA auf einige wenige Staaten konzentriert. *Least Developed Countries* und Staaten, die sich in einer Krise befinden und somit aufgrund fehlender Mittel die notwendigen Reformen nicht durchführen können, um sich für das Programm zu qualifizieren, leiden möglicherweise unter der neuen Mittelverteilung. Vertreter der Bush-Administration werben fleißig in den Entwicklungsstaaten für den MCA. Bislang wurde jedoch noch kein einziger Dollar im Rahmen dieses Programmes, das seit 2004 existiert, an bedürftige Staaten ausgezahlt.
- Interessanterweise müssen sich Staaten, die auf Entwicklungshilfe angewiesen sind, jedoch aus strategischer Sicht nicht von hoher Relevanz für die Vereinigten Staaten sind, dem Bewerbungs- und Kontrollmechanismus des MCA unterziehen. Jedoch Länder wie Israel, Ägypten und Pakistan, die zu den Hauptempfängern der US-Entwicklungshilfe zählen und geopolitisch von Interesse für die Vereinigten Staaten sind, müssen sich diesem effizienz-orientierten Verfahren nicht unterziehen. Folgende Staaten haben sich für Mittel aus dem Millennium Challenge Account qualifiziert: Armenien, Benin, Bolivien, Georgien, Ghana, Honduras, Kap Verde, Lesotho, Madagaskar, Mali, Marokko, Mongolei, Mosambik, Nikaragua, Senegal, Sri Lanka, Vanuatu (Quelle: Millennium Challenge Corporation).
- Stimmen werden lauter, die vor einer Fragmentierung der US-Entwicklungshilfe warnen. Ihrer Ansicht nach sind zu viele Ministerien und Behörden involviert, um eine kohärente Politik sicherzustellen. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage aufgeworfen, warum die beiden neuen Initiativen von Präsident Bush nicht bei der USAID angesiedelt worden sind, sondern das HIV/AIDS-Programm vom Außenministerium und der MCA durch die neu geschaffene Millennium Challenge Corporation durchgeführt wird.

Fazit

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es schwierig einzuschätzen, ob es sich um einen grundlegenden Wandel in der US-Entwicklungspolitik handelt und ob dieser Kurs zukünftig der Bush-Administration weiter fortgeführt wird. Positiv zu bewerten ist die Aufstockung der Mittel für Entwicklungshilfe und das Ziel eine effizientere und ergebnisorientiertere Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen. Bei der Bewertung der US-Entwicklungspolitik sollte langfristig beobachtet werden, ob die Entwicklungspolitik für sicherheitspolitische Interessen instrumentalisiert und somit zweckentfremdet wird. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, ein Augenmerk darauf zu richten, welche Staaten von den neuen Initiativen profitieren und welche Konsequenzen dies für die anderen hilfsbedürftigen Länder hat. Nicht zuletzt müssen sich die neuen Initiativen an ihren Erfolgen messen lassen, wenn die Gelder den Entwicklungsstaaten erst einmal zur Verfügung stehen.

Dr. Norbert Wagner, Direktor
Caroline Kanter, Senior Program Officer

Washington DC
14. Februar 2005

Anhang

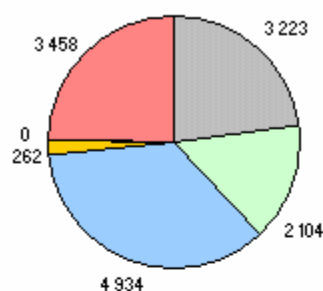
UNITED STATES

Net ODA	2002	2003	Change 2002/03
Current (USD m)	13 290	16 254	22.3%
Constant (2002 USD m)	13 290	15 997	20.4%
ODA/GNI	0.13%	0.15%	
Bilateral share	80%	90%	
Net Official Aid (OA)			
Current (USD m)	2 313	1 471	-36.4%

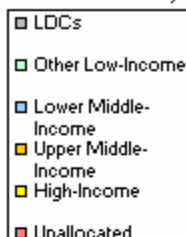
Top Ten Recipients of gross ODA/OA (USD million)	
1 Egypt	831
2 Russia (OA)	808
3 Iraq	775
4 Congo, Dem. Rep.	749
5 Israel (OA)	666
6 Pakistan	656
7 Jordan	622
8 Colombia	513
9 Afghanistan	427
10 Ethiopia	374

Gross Bilateral ODA, 2002-03 average, unless otherwise shown

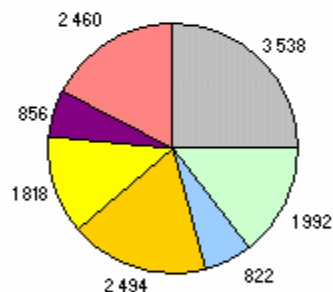
By Income Group (USD m)



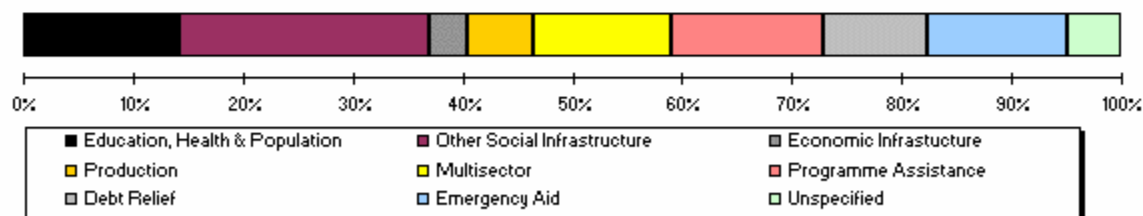
Clockwise from top



By Region (USD m)



By Sector

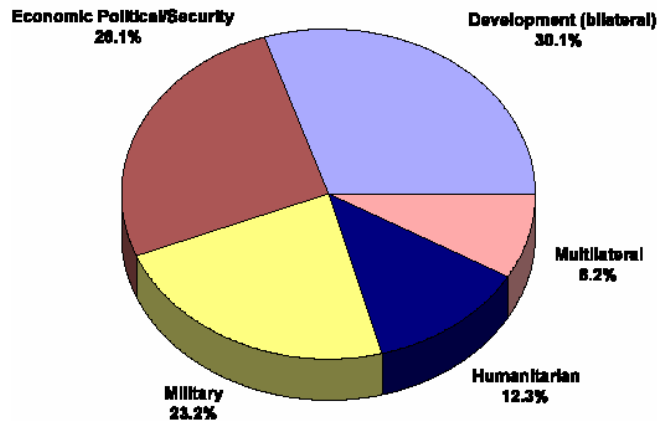


Source: OECD, DAC.

<http://www.oecd.org/dac>

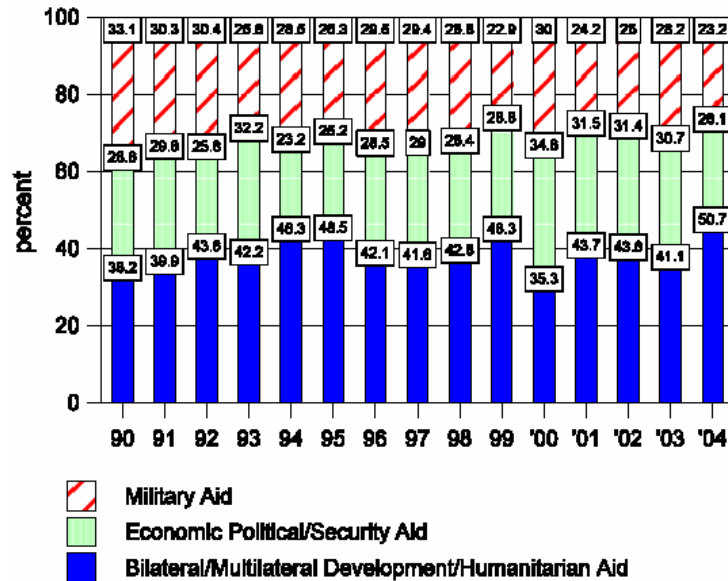
Verteilung der US-Entwicklungshilfe Haushaltsjahr 2004, US-Daten

(Die US-Daten weichen von den Daten der OECD (DAC) ab. Unter anderem wertet die OECD Militärhilfe nicht als Entwicklungshilfe.)



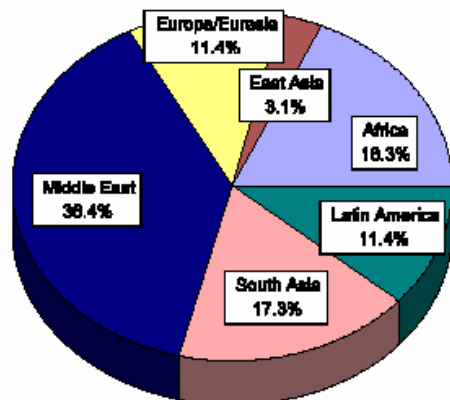
Quelle: House und Senate Appropriations Committee /
Congressional Research Service (CRS)

Veränderung der Verteilung der US-Entwicklungshilfe 1990-2004 (US-Daten)



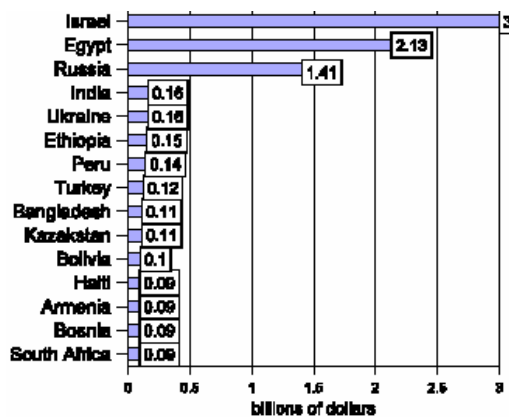
Quelle: USAID und CRS

Regionale Aufteilung der US-Entwicklungshilfe (US-Daten) Haushaltsjahr 2004



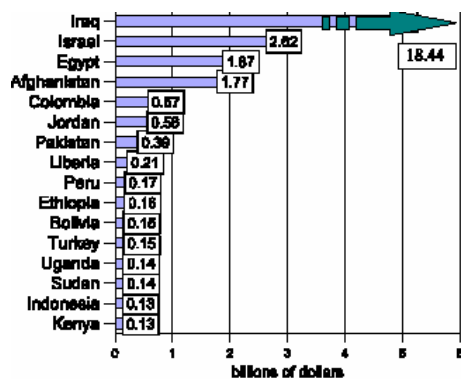
Quelle: USAID und US Department of State

Hauptempfänger im Haushaltsjahr 1994 (US-Daten)



Quelle: USAID und US-Department of State

Hauptempfänger im Haushaltsjahr 2004 (mit Irak)



Quelle: USAID und US-Department of State