

MAY · REAGAN UND DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

SCHRIFTEN DES FORSCHUNGSINSTITUTS
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E. V., BONN

*Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft
Band 50*

Diese Studie wurde gefördert
durch die großzügige Unterstützung der
Stiftung Volkswagenwerk

Bernhard May

REAGAN UND DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die Auslandshilfepolitik im amerikanischen
Regierungssystem

R. OLDENBOURG VERLAG MÜNCHEN 1987

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E.V., BONN
Adenauerallee 131, Telefon 217021

PRÄSIDIUM

DR. DR. H.C. KURT BIRRENBACH
Ehrenpräsident

GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUM

GÜNTER DIEHL
Präsident

HELMUT SCHMIDT
Stellvertr. Präsident

HANS L. MERKLE
Stellvertr. Präsident

ERICH STRAETLING
Geschäftsführender
stellvertr. Präsident

DR. F. WILHELM CHRISTIANS
Schatzmeister

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ
Vorsitzender des
Wissenschaftlichen Direktoriums

DR. WOLFGANG WAGNER
Herausgeber
des »Europa-Archiv«

PROF. DR. KARL KAISER
Direktor des Forschungsinstituts

DR. KLAUS VON DOHNANYI – WALTHER LEISLER KIEP
DR. OTTO GRAF LAMBSDORFF – DR. GERHARD SCHRÖDER

DEM GESAMTPRÄSIDIUM GEHÖREN AN:

DR. HANS APEL – DR. MARTIN BANGEMANN – BERTHOLD BEITZ
ERNST BREIT – PROF. DR. HORST EHMKE – DR. KLAUS GÖTTE – C. PETER HENLE
PROF. DR. WILHELM KEWENIG – HANS JOACHIM KNIEPS – DR. KLAUS LIESEN
THEO M. LOCH – DR. WOLFGANG RÖLLER – VOLKER RÜHE
DR. WOLFGANG SCHIEREN – PETER M. SCHMIDHUBER – DR. GERHARD STOLTENBERG
HEINZ OSKAR VETTER – DR. THEODOR WAIGEL
HANS-JÜRGEN WISCHNEWSKI – OTTO WOLFF VON AMERONGEN
PROF. DR. JOACHIM ZAHN – DR. FRIEDRICH ZIMMERMANN

WISSENSCHAFTLICHES DIREKTORIUM DES FORSCHUNGSINSTITUTS

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ (VORS.)
PROF. DR. HANS-ADOLF JACOBSEN (STELLVERTR. VORS.)
PROF. DR. GERHARD FELS – PROF. DR. JOCHEN ABR. FROWEIN
PROF. DR. HELGA HAFTENDORN – PROF. DR. THEODOR HANF
PROF. DR. KARL KAISER – PROF. DR. WILHELM KEWENIG
PROF. DR. NORBERT KLOTEN – PROF. DR. RICHARD LÖWENTHAL
PROF. DR. KARL JOSEF PARTSCH – PROF. DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik hat nach ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Dokumentationsstelle und die Zeitschrift „Europa-Archiv – Zeitschrift für internationale Politik“. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

© 1987 R. OLDENBOURG VERLAG GMBH, München

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege sowie der Speicherung und Auswertung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Werden mit schriftlicher Einwilligung des Verlages einzelne Vervielfältigungsstücke für gewerbliche Zwecke hergestellt, ist an den Verlag die nach §14 Abs. 2 UG zu zahlende Vergütung zu entrichten, über deren Höhe der Verlag Auskunft gibt.

ISBN 3-486-53981-7

Gesamtherstellung: Hans Richarz Publikations-Service, Sankt Augustin

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

May, Bernhard:

Reagan und die Entwicklungsländer: d. Auslands-
hilfepolitik im amerikanischen Regierungssystem /
Bernhard May. – München: Oldenbourg, 1987. –

(Schriften des Forschungsinstituts der Deut-
schen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.
Bonn / Reihe: internationale Politik und Wirt-
schaft; Bd. 50)
ISBN 3-486-53981-7

NE: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik /
Forschungsinstitut: Schriften des Forschungsinsti-
tuts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige
Politik e. V. Bonn / Reihe: internationale Politik
und Wirtschaft

Für meine Eltern
Alois und Hedwig May

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	X
TABELLENVERZEICHNIS	XII
VORWORT	XIII
1. EINLEITUNG: EINE REAGAN-AUSLANDSHILFEPOLITIK? . . .	1
2. EINE NEUE POLITIK DER REAGAN-ADMINISTRATION GEGENÜBER DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN	5
2.1. Zur Geschichte der amerikanischen Auslandshilfepolitik	5
2.2. Reaganomics als Grundlage der Auslandshilfe	12
2.3. Neubewertung der Auslandshilfe-Instrumente	19
2.3.1. Gebremster Zuwachs der Entwicklungshilfe	19
2.3.2. Mehr ESF-Entwicklungshilfe	26
2.3.3. Verdoppelung der Militärhilfe	27
2.3.4. Fazit: Priorität für Militärhilfe	30
2.4. Kontinuität und Wandel der Auslandshilfepolitik unter Präsident Reagan	34
2.4.1. Langes Haushaltsverfahren und Interessenunterschiede	34
2.4.2. Eine neue Entwicklungspolitik	36
2.4.3. Der Kongreß produziert Kontinuität	37
2.4.4. Der Lernprozeß der Administration	39
2.4.5. Die Macht des Präsidenten	39
2.4.6. Ost-West-Konflikt und Auslandshilfe	40
2.4.7. Neue entwicklungspolitische Diskussion	41
2.4.8. Von Carter zu Reagan	42
2.5. Wichtige Neuerungen der Reagan-Administration	45
2.5.1. Eine neue entwicklungspolitische Konzeption	45
2.5.2. Auslandshilfe und Außenpolitik	47
2.5.3. CBI, NED und Afrikafonds	49
2.5.4. Auf der Suche nach öffentlicher Unterstützung: die Carlucci- Kommission und der Kissinger-Report	53
2.5.5. Regionale und sachpolitische Verlagerungen	60
3. DER ENTSCHEIDUNGSPROZESS DER AUSLANDSHILFE- POLITIK	68
3.1. Der Entscheidungsprozeß in der Exekutive	69
3.1.1. Die Akteure: Wer macht Was und Warum?	69
3.1.2. Der Entscheidungsprozeß: Wer ist Wie beteiligt?	78
3.2. Der Entscheidungsprozeß im Kongreß	86
3.2.1. Wie der Kongreß arbeiten sollte	87
3.2.2. Auslandshilfe-Entscheidungen im 97. und 98. Kongreß	89

VIII

3.2.3. Der reale Entscheidungsprozeß im Kongreß: ein organisiertes Chaos	95
3.2.4. Warum der Kongreß versagt	99
3.2.4.1 Viele Akteure wegen dezentralisierter Machtstruktur	100
3.2.4.2 Viele Kompromisse wegen des langen Entscheidungsprozesses	102
3.2.4.3 Zusammenarbeit zwischen Senat und Repräsentantenhaus	104
3.2.4.4 Die Bedeutung der Ausschußvorsitzenden	107
3.2.4.5 Stellung des einzelnen Parlamentariers im Entscheidungsprozeß	111
3.2.4.6 Mitarbeiter treffen wichtige Entscheidungen	114
3.2.4.7 Mangelnde öffentliche Unterstützung der Auslandshilfepolitik	116
3.2.4.8 Interessengruppen und Auslandshilfeentscheidungen im Kongreß	118
3.3. Die Zusammenarbeit zwischen Administration und Kongreß	121
4. DIE MULTILATERALE ENTWICKLUNGSPOLITIK DER REAGAN-ADMINISTRATION	138
4.1. Zur Geschichte der amerikanischen multilateralen Entwicklungspolitik	138
4.2. Die multilaterale Entwicklungspolitik der Reagan-Administration	146
4.2.1. Entwicklungen der siebziger Jahre als Ausgangspunkt	146
4.2.2. Die Neuausrichtung der MDB-Politik	149
4.2.3. Die Reagan-Politik gegenüber der UNO	161
4.2.4. Wandel und Kontinuität der multilateralen Entwicklungspolitik der Reagan-Administration	175
4.3. Der Entscheidungsprozeß der Administration zur multilateralen Entwicklungspolitik	179
4.3.1. Der Entscheidungsprozeß der Administration zur MDB-Politik	180
4.3.2. Der Entscheidungsprozeß der Administration zur Beteiligung an den internationalen Organisationen und Programmen	190
4.3.3. Umstrittene Entscheidungen: IDA und Schuldenkrise	195
4.3.3.1 Die Reagan-Administration und IDA	196
4.3.3.2 Internationale Schuldenkrise und die Reagan-Administration	212
4.4. Multilaterale Entwicklungspolitik und der Kongreß	223
4.4.1. Der Entscheidungsprozeß im Kongreß über multilaterale Entwicklungshilfe	224
4.4.2. Multilaterale Entwicklungshilfe im 97. und 98. Kongreß	226
4.4.3. Der reale Entscheidungsprozeß	232
4.4.4. Einwirkungen des Kongresses auf die konkrete Politik	238
5. SCHLUSSBETRACHTUNG: REAGANOMICS FÜR DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER	245

LITERATURVERZEICHNIS	255
PERSONENREGISTER	265
SACHREGISTER	267

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADB	Asian Development Bank
AFDB	African Development Bank
AFDF	African Development Fund
AID	Agency for International Development
APZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
CBI	Caribbean Basin Initiative
CBO	Congressional Budget Office
CIA	Central Intelligence Agency
CQWR	Congressional Quarterly Weekly Report
CRS	Congressional Research Service
DAC	Development Assistance Committee/OECD
DCC	Development Coordination Committee
DoD	Department of Defense
DoS	Department of State
DoT	Department of the Treasury
EA	Europa-Archiv
EPI	Economic Policy Initiative for Africa
ESF	Economic Support Fund
FA	Foreign Affairs
FAA	Foreign Assistance Act
FAO	Food and Agriculture Organization
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FMS	Foreign Military Sales
FP	Foreign Policy
FY	Fiscal Year
GAO	General Accounting Office
GPO	Government Printing Office
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IDCA	International Development Cooperation Agency
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
IHT	International Herald Tribune
IIC	Inter-American Investment Corporation
IMET	International Military Education and Training Program
IMF	International Monetary Fund
IO	International Organization

MAP	Military Assistance Program
MDB	Multilateral Development Bank
MFO	Multilateral Force and Observer
MSP	Mutual Security Program
NAC	National Advisory Council on International Monetary and Finance Policies
NBCCA	National Bipartisan Committee on Central America
NED	National Endowment for Democracy
NSC	National Security Council
NYT	New York Times
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAS	Organization of American States
ODA	Official Development Assistance
ODC	Overseas Development Council
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OMB	Office of Management and Budget
OPEC	Oil Producing Exporting Countries Organization of Petroleum Exporting Countries
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
SZ	Süddeutsche Zeitung
UN	United Nations
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNDP	UN Development Program
UNESCO	UN Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNFICYP	UN Forces in Cyprus
UNFPA	UN Fund for Population Activities
UNICEF	UN Children's Fund
USA	United States of America
USDA	U.S. Department of Agriculture
WFP	World Food Program
WHO	World Health Organization

TABELLENVERZEICHNIS

Schaubild 1:	Die Hilfsprogramme der USA	10
Schaubild 2:	U.S. International Development Cooperation Agency	74
Tabelle 1:	Bilaterale Entwicklungshilfe der AID in den Jahren 1980 bis 1986 in Millionen Dollar	21
Tabelle 2:	Multilaterale Entwicklungshilfe in den Jahren 1980 bis 1986 in Millionen Dollar	25
Tabelle 3:	Auslandshilfe nach Programmen in den Jahren 1981 bis 1986 in Millionen Dollar und v. H.	31
Tabelle 4:	Auslandshilfe des Jahres 1985 nach Programmen und Regionen in Millionen Dollar	33
Tabelle 5:	Kürzungen der Auslandshilfe durch den Kongreß in den Jahren 1963 bis 1984 in v.H.	129
Tabelle 6:	Netto-Ressourcen-Transfer von multilateralen Institutionen an Entwicklungsländer in den Jahren 1970 und 1980 in Millionen Dollar	145
Tabelle 7:	Beiträge der USA an die UN-Organisationen in den Jahren 1974, 1981 und 1986 in Millionen Dollar und v.H.	168

VORWORT

Der Entscheidungsprozeß über die Auslandshilfepolitik gehört im amerikanischen politischen System mit zu den schwierigsten, längsten und für viele Beteiligte zu den frustrierendsten Entscheidungsprozessen überhaupt. Der vorgegebene geregelte Ablauf wird nicht eingehalten. Mehr und mehr Akteure sind beteiligt. Ein reguläres Gesetz für die Auslandshilfe wird nur noch selten verabschiedet. Diese Veränderungen haben sich in den vergangenen fünfzehn Jahren herausgebildet. Während der Kongreß in der ersten Hälfte der siebziger Jahre noch aktiv die Auslandshilfepolitik der Vereinigten Staaten mitgestaltet hat, war dies aufgrund verschiedener Veränderungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre nur noch bedingt der Fall. So hatte die Carter-Administration in den Jahren 1979 und 1980 große Mühe, vom Kongreß die beantragte Auslandshilfe bewilligt zu bekommen.

Dann wurde Präsident Reagan gewählt und trat sein Amt mit dem Vorsatz an, unter anderem eine neue Auslandshilfepolitik durchzusetzen. Doch auch die Reagan-Administration stieß mit ihrer Auslandshilfepolitik auf erheblichen Widerstand im Kongreß und mußte zahlreiche Abänderungen und Niederlagen hinnehmen. Aus europäischer Sicht war nur schwer zu verstehen, daß zwei so verschiedene Präsidenten wie Carter und Reagan trotz ihrer unterschiedlichen Politik dennoch im Kongreß so große Probleme hatten. Dies zeigte sich für die Reagan-Administration bereits im Jahre 1981, aber insbesondere im Herbst 1982. Zu dieser Zeit wurde der Antrag für ein Forschungsprojekt gestellt, das diese Probleme untersuchen sollte. Die vorliegende Veröffentlichung ist das Ergebnis dieses Forschungsprojektes.

Das Projekt wurde am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln durchgeführt. Ein besonderer Dank gilt meinem Lehrer, Prof. Dr. Karl Kaiser, der die vorliegende Studie in mannigfacher Weise unterstützt und mit kritischem Rat begleitet hat.

Gefördert wurde das Forschungsprojekt von der Stiftung Volkswagenwerk. Ohne ihre großzügige und unaufdringliche Hilfe hätte die Studie nicht angefertigt werden können. Dafür mein herzlicher Dank.

Ferner bedanke ich mich bei allen meinen Gesprächspartnern in verschiedenen Bundesministerien in Bonn und vor allem in mehreren Ministerien, im Kongreß, in verschiedenen Forschungsinstituten und mehreren Universitäten in Washington, D.C. Die Namen dieser meist sehr hilfsbereiten Menschen nenne ich deshalb nicht, weil die Gespräche auf der Basis stattfanden, daß in der Studie keine Namen von interviewten Personen genannt werden würden.

Dennoch möchte ich einige Personen nennen und mich bei ihnen besonders bedanken für ihre großzügige Gesprächsbereitschaft, und zwar bei James Sundquist von der Brookings Institution, bei I.M. Destler vom Institute for International Economics, bei Richard Feinberg vom Overseas Development Council, bei Larry Nowels vom Congressional Research Service und bei dem langjährigen Ausschußvor-

XIV

sitzenden des für die Auslandshilfe so wichtigen Unterausschusses für foreign operations im Repräsentantenhaus, dem ehemaligen demokratischen Abgeordneten Clarence Long.

Ein herzliches Dankeschön gilt auch der Brookings Institution in Washington, D. C. und insbesondere John D. Steinbruner, dem Direktor des Programms für «Foreign Policy Studies», wo ich von September 1983 bis Juli 1985 als Guest Scholar eine interessante und für das Projekt sehr fruchtbare Zeit verbrachte.

Weiterhin bedanke ich mich bei Frau Maxrath und Frau Schubert, die den Großteil des Manuskriptes getippt haben.

Den Herren Prof. Dr. Karl Kaiser und Prof. Dr. Gerhard Fels danke ich sehr herzlich dafür, daß sie sich der Mühe unterzogen haben, das Manuskript vollständig zu lesen. Ein Dankeschön auch für ihre Anregungen und Kritik. Prof. Dr. Karl Kaiser gebührt ferner der größte Dank hinsichtlich der Veröffentlichung dieser Untersuchung.

Das Manuskript wurde im Mai 1986 abgeschlossen.

Köln, im Mai 1986

Bernhard May

1. EINLEITUNG: EINE REAGAN-AUSLANDSHILFEPOLITIK?

Die Probleme der Entwicklungsländer werden bis zur Jahrtausendwende und darüber hinaus ihren Stellenwert in der internationalen Politik nicht verlieren – ganz im Gegenteil. Das Bevölkerungswachstum wird sich fortsetzen, wenn auch mit etwas verringerten Zuwachsraten; das Wirtschaftswachstum wurde bereits in zahlreichen Entwicklungsländern durch die Weltwirtschaftslage gestoppt; bei der Versorgung mit Lebensmitteln hat sich die Lage vor allem im Krisenkontinent Afrika entscheidend verschlechtert; weiterhin hat sich die Energie-, Verschuldungs- und Umweltproblematik noch verschärft. Insgesamt bleiben die zentralen Fragen des Verhältnisses zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten weiterhin ungelöst. Viele dieser Probleme sind von großer Bedeutung für die Erhaltung des Weltfriedens.

Die Zukunft der Entwicklungsländer und damit die internationale Entwicklungsproblematik hängt entscheidend von den internen Maßnahmen der Entwicklungsländer und den entwicklungspolitischen Bemühungen der Industriestaaten ab. Von den OECD-Staaten leisten die Vereinigten Staaten die absolut größten Entwicklungshilfeszahlungen. Gleichzeitig sind sie die größte Wirtschaftsmacht und die größte Welthandelsmacht. In Fragen der internationalen Entwicklungspolitik kommt den Vereinigten Staaten deshalb ein besonderes Gewicht zu. Eine Kürzung der amerikanischen Finanzbeiträge an internationale Organisationen und speziell an multilaterale Entwicklungsbanken gefährdet Entwicklungsprogramme und schränkt die Arbeit der betroffenen Organisationen ein. Eine Änderung der amerikanischen Handelspolitik hat direkte Auswirkungen für viele Entwicklungsländer. Über den Außenhandel wirkt jede Veränderung der amerikanischen Wirtschaftslage auf die Situation der Entwicklungsländer ein. Zudem ist der amerikanische Kreditmarkt für den Zins entscheidend, den die Entwicklungsländer als Kreditnehmer zu zahlen haben, wenn sie am freien Kapitalmarkt Kredite aufnehmen. Schließlich hat die amerikanische Energiepolitik einen großen Einfluß auf die internationalen Energiepreise, die wiederum für viele Entwicklungsländer von zentraler Bedeutung sind.

Mit dem Amtsantritt von Präsident Ronald *Reagan* wurde in verschiedenen Politikbereichen eine grundsätzliche oder eine graduelle Abänderung vorgenommen. Die außenpolitischen, wirtschaftspolitischen und entwicklungspolitischen Neuerungen waren von großer Bedeutung für die internationale Entwicklungspolitik und haben zu gravierenden Veränderungen im Verhältnis zu den Entwicklungsländern geführt. Präsident *Reagan* hat in der Außenpolitik wieder den Ost-West-Konflikt betont, dementsprechend die amerikanischen Verteidigungsausgaben erhöht und den Ost-West-Konflikt auch wieder stärker als Richtschnur für die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu den Entwicklungsländern herangezogen.

Gemäß der neuen Wirtschaftspolitik – der Reaganomics – soll sich der Staat wieder stärker aus dem Wirtschaftsablauf heraushalten, stattdessen sollte das freie Spiel der Marktkräfte gestärkt, über mehr Investition ein höheres Wachstum erreicht und mehr Arbeitsplätze geschaffen werden; zudem sollte der freie Welthandel gestärkt und ausgeweitet werden. Für die Reagan-Regierung galt, daß eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik die amerikanische Wirtschaft wieder in Ordnung und über einen wachsenden Außenhandel auch für die Entwicklungsländer große Vorteile bringen würde, und zwar in einem größeren Umfange als die Entwicklungshilfezahlungen.

Unter Präsident *Reagan* wurde auch die amerikanische Politik gegenüber den Entwicklungsländern neu ausgerichtet. Es ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung, die Politik der Reagan-Regierung gegenüber den Entwicklungsländern zu beschreiben und zu erklären. Dabei stehen die Bezüge zwischen dieser neuen Politik und dem amerikanischen Regierungs- und Gesellschaftssystem im Mittelpunkt. Ursprünglich war geplant, die Untersuchung auf die amerikanische Entwicklungspolitik zu konzentrieren. Es zeigte sich jedoch bald, daß diese Eingrenzung nicht einzuhalten und insbesondere bei der Analyse des entwicklungspolitischen Entscheidungsprozesses wenig sinnvoll war. Deshalb wurde die Themenstellung ausgeweitet und umfaßt nun auch die amerikanische Militärhilfe. In der amerikanischen Terminologie wird die Entwicklungshilfe (*foreign aid*) und die Militärhilfe (*military aid*) als Auslandshilfe (*foreign assistance*) zusammengefaßt.

Die Untersuchung ist dreigeteilt: Zuerst (2. Kapitel) wird die neue Konzeption der Reagan-Administration beschrieben und die neue Politik den Entwicklungsländern gegenüber analysiert. Die Zielsetzung ist dabei, den neuen Impuls der Reagan-Administration bei der Auslandshilfepolitik zu beschreiben und zu untersuchen. Hierbei wird vor allem auf Motivation, Ziele, Instrumente, Umfang, Institutionen und die strukturellen Rahmenbedingungen eingegangen. Weiterhin wird nach Kontinuität und Wandel der Auslandshilfepolitik unter Präsident *Reagan* gefragt, und es werden wichtige Neuerungen der Reagan-Administration beschrieben und untersucht.

Als weiterer Schwerpunkt der Studie (3. Kapitel) wird der Entscheidungsprozeß der Auslandshilfepolitik unter Präsident *Reagan* nachgezeichnet und analysiert. Dabei steht die klassische Fragestellung der außenpolitischen Entscheidungsforschung im Mittelpunkt: Wer (Träger) hat wie (Instrumente) was (Ziele) bewirkt? Bei den Akteuren des Entscheidungsprozesses werden vor allem der Präsident, der Kongreß und die Administration sowie deren Zusammenspiel im Rahmen des politischen Systems der Vereinigten Staaten analysiert. Ferner wird auf die Beteiligung besonders relevanter Interessengruppen, der öffentlichen Meinung und der Wissenschaft an diesem Entscheidungsprozeß eingegangen. Dabei werden die vielfältigen politischen Verflechtungen der Akteure und verschiedener Handlungsebenen herausgearbeitet. Im Mittelpunkt steht hierbei die Analyse der wesentlichen Faktoren, Strukturen und Prozesse der amerikanischen Auslandshilfepolitik unter Präsident *Reagan*. Ferner werden Beziehungs-, Verlaufs- und Motivationsmuster untersucht. Und schließlich wird der Frage nachgegangen, ob und welche Anpassung und Mäßigung der neue

Impuls in der Auslandshilfepolitik unter Präsident *Reagan* an den weltpolitischen Realitäten erfahren hat.

Daran schließt sich im 4. Kapitel die Analyse der Auswirkungen der neuen Politik der Reagan-Administration auf die internationale Ebene an. Zuerst wird die Konzeption der Reagan-Administration zur multilateralen Entwicklungspolitik beschrieben und untersucht, um dann auch in diesem Bereich auf Wandel und Kontinuität einzugehen. Bei der multilateralen Entwicklungspolitik geht es um die Beteiligung der Vereinigten Staaten an den multilateralen Entwicklungsbanken und an entwicklungspolitischen Programmen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Es folgt die Untersuchung des Entscheidungsprozesses zur multilateralen Entwicklungspolitik. Ausführlich wird sowohl der Entscheidungsprozeß in der Administration und im Kongreß untersucht sowie auf die Zusammenarbeit eingegangen. Auch bei der multilateralen Entwicklungspolitik steht die Analyse der wesentlichen Faktoren, Strukturen und Prozesse in Mittelpunkt. Schließlich wird insbesondere die Beteiligung der Reagan-Administration an der Lösung der internationalen Schuldenkrise untersucht und es wird ausführlich auf die Beteiligung der Vereinigten Staaten an der International Development Association (IDA) eingegangen.

Das Untersuchungsfeld der vorliegenden Studie mußte in mehrfacher Hinsicht eingegrenzt werden. Deshalb liegt der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Beschreibung und Analyse der Auslandshilfepolitik der Reagan-Administration. Zwar wird im 2. Kapitel und im 4. Kapitel ein kurzer historischer Überblick erarbeitet, doch kann eine Längsschnittanalyse der amerikanischen Auslandshilfepolitik nicht erwartet werden. Weiterhin werden zwar mehrmals Vergleiche mit anderen OECD-Ländern angestellt, es wird jedoch keine systematische und ausführliche Vergleichsanalyse erarbeitet. Schließlich war es das Ziel der Studie, die Auslandshilfepolitik der Reagan-Administration im Rahmen des amerikanischen Regierungs- und Gesellschaftssystems zu analysieren, so daß eine Untersuchung der Auswirkungen dieser neuen Politik für einzelne Entwicklungsländer ebenfalls nicht erwartet werden kann. Trotz dieser Einschränkungen war es aus Gründen des Umfangs der Untersuchung nicht möglich, alle Aspekte der Auslandshilfepolitik der Reagan-Administration ausführlich zu beschreiben und zu analysieren.

Die Untersuchung basiert vor allem auf amerikanischem Quellenmaterial. Dabei werden zum Teil längere Zitate aus diesen Quellen wiedergegeben, um einen Eindruck von der klaren Sprache und den oft exakten Anweisungen in vielen Dokumenten zu vermitteln. Neben der reichlich vorhandenen Zeitschriften- und Zeitungsliteratur sowie der wissenschaftlichen Fachliteratur stellen Interviews zu einem wesentlichen Teil die Grundlage dieser Studie dar. In der Zeit vom Herbst 1983 bis zum Sommer 1985 wurden zahlreiche Interviews mit Beteiligten am Entscheidungsprozeß der Auslandshilfepolitik in Exekutive und Kongreß, aber auch mit zahlreichen Beobachtern und Analytikern in verschiedenen Forschungsinstituten durchgeführt. Da die überwiegende Mehrheit dieser Interviews auf der Grundlage durchgeführt wurde, die Anonymität zu wahren, wurden diese Interviews zwar eingearbeitet, aber die interviewten Personen nicht kenntlich gemacht.

Die Studie soll insgesamt die Kenntnisse und den allgemeinen Wissensstand über die Auslandshilfepolitik der Vereinigten Staaten und speziell der Reagan-Administration erweitern. Zudem hat die Untersuchung als übergeordnete Zielsetzung, einen Beitrag zum besseren Verständnis der Politik der Vereinigten Staaten und insbesondere einen Beitrag zum besseren Verständnis des sehr komplizierten amerikanischen politischen Systems zu leisten.

2. EINE NEUE POLITIK DER REAGAN-ADMINISTRATION GEGENÜBER DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Die Reagan-Regierung ist wie viele ihrer Vorgängerinnen mit dem Vorsatz angetreten, verschiedene Politiken wesentlich zu ändern. Dazu gehörte auch die amerikanische Entwicklungs- oder besser Auslandshilfepolitik. Es ist jedoch kein Geheimnis, daß die vom Präsidentschaftskandidaten gesteckten Ziele vom dann gewählten Präsidenten oftmals nicht erreicht werden können oder aus den verschiedensten Gründen abgeändert werden. Denn der Kandidat für das Präsidentschaftsamt kann seine Ziele, seine Politiken formulieren, ohne sich mit den praktischen Schwierigkeiten bei der Durchführung beschäftigen zu müssen. Andererseits kann im amerikanischen politischen System ein Präsident, der sich auf eine breite Mehrheit bei den Wählern stützen kann und der für seine neue Politiken wirklich kämpft, große Veränderungen herbeiführen.

Im folgenden wird untersucht, ob dies auch auf die Reagan-Regierung zutrifft. Zuerst wird auf die neue Konzeption der Reagan-Regierung für die Auslandshilfepolitik eingegangen. Es folgt die Analyse der Umsetzung dieser neuen Politik in praktische Taten. Anschließend werden die Gründe für Kontinuität und Wandel herausgearbeitet und wichtige Neuerungen der Reagan-Administration untersucht. Begonnen wird jedoch mit einem kurzen Überblick zur Geschichte der amerikanischen Auslandshilfepolitik.

2.1. Zur Geschichte der amerikanischen Auslandshilfepolitik

Die amerikanische Auslandshilfepolitik begann im März 1947 als Präsident Harry Truman ein 400 Millionen Dollar-Programm aus Militär- und Wirtschaftshilfe für Griechenland und die Türkei ankündigte. Im Februar 1947 hatte Großbritannien die Vereinigten Staaten informiert, daß es nicht mehr alleine die Militär- und Wirtschaftshilfe für Griechenland und die Türkei aufbringen könne. Griechenland hatte zu jener Zeit große Probleme mit einer sehr aktiven kommunistischen Guerilla und war dem Zusammenbruch nahe. Ein kommunistisches Griechenland wurde jedoch als eine Gefahr für den Westen und insbesondere für die Mittelmeer-Region angesehen. Die Truman-Administration hatte deshalb beschlossen, dem sowjetischen Expansionismus entgegenzutreten und bedrohten Staaten zu helfen. Diese Politik wurde als «Containment-Politik» bezeichnet und in der Form der Truman-Doktrin verkündet.¹ Präsident

¹ Siehe hierzu ausführlicher Seyom Brown, *The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan*, New York 1983.

Truman erklärte im März 1947, daß die Vereinigten Staaten allen Völkern, die einer versuchten Unterwerfung durch militante Minderheiten oder auswärtigem Druck entgegengetreten, Beistand leisten müßten. Die Hilfe solle vor allem in Form wirtschaftlicher und finanzieller Unterstützung zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität geleistet werden und damit die Voraussetzungen geordneter politischer Verhältnisse schaffen. Im Mai 1947 hat der Kongreß das Hilfsprogramm für Griechenland und die Türkei gebilligt. Damit wurden zum ersten Mal amerikanische Hilfszusagen als Mittel eingesetzt, um die Ausweitung des sowjetischen Einflusses zu beschränken.

Außenminister *George C. Marshall* hat mit seiner Rede in der Harvard-Universität am 5. Juni 1947 das bisher umfangreichste amerikanische Auslandhilfsprogramm in Gang gesetzt: die Marshall-Plan-Hilfe für unter den Kriegsfolgen leidende europäische Staaten. Nach dem kommunistischen Umsturz in der Tschechoslowakei im Februar 1948 wurde der Marshall-Plan im März 1948 im Kongreß mit überwältigender Mehrheit verabschiedet.² Mit diesem Milliarden-Dollar-Programm sollte westeuropäischen Staaten geholfen werden, ihre Wirtschaft wieder in Ordnung zu bringen, um damit gleichzeitig amerikanischen, aber auch westeuropäischen Sicherheitsinteressen zu dienen. (Osteuropäische Staaten haben auf sowjetischen Druck hin die Hilfe nicht in Anspruch genommen.) Für die Marshall-Plan-Hilfe wurden in den Jahren 1948 bis 1950 bis zu 15 Prozent der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts der Vereinigten Staaten ausgegeben; in den siebziger Jahren wurde demgegenüber nur noch etwa 1 Prozent für die Auslandshilfe aufgebracht. Vom Bruttosozialprodukt wurden im Jahre 1949 rund 3,2 Prozent für den Marshall-Plan aufgewendet. Auch dieser Anteil verminderte sich kontinuierlich bis auf 0,4 Prozent zu Beginn der achtziger Jahre. Insgesamt wurde über den Marshall-Plan in den Jahren 1949 bis 1952 eine Unterstützung in Höhe von 18,6 Milliarden Dollar an die westeuropäischen Staaten vergeben.

Der nächste Schritt bestand in einer Ausweitung der Wirtschaftshilfe auf außereuropäische Staaten. So wurde im April 1948 ein Hilfsprogramm für China beschlossen und im Januar 1949 auch Korea Wirtschaftshilfe zugesagt. Der Schwerpunkt wurde dabei mehr und mehr von der Wiederaufbauhilfe des Marshall-Plans auf Wirtschafts- und Entwicklungshilfe verlagert. In diese neuen Hilfsprogramme wurden nun auch Indonesien, Burma, Thailand und die Philippinen einbezogen. Mit dem Point-Four-Program hat die Truman-Administration im Jahre 1949 auch eine Grundlage über Zielsetzungen und Aufgabenstellungen für diese neue Entwicklungshilfe be-

² Zum Marshall-Plan siehe ausführlicher Winfried *Kretzschmar*, *Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik*, München 1964, S. 185 ff., und Robert A. *Packenham*, *Liberal America and the Third World. Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton N.J. 1973, insbes. S. 32 ff.

schlossen, die in den nächsten Jahrzehnten als Richtlinie galt.³ Erstens wurde die Entwicklungshilfe auf Asien, Afrika und Mittel- und Südamerika ausgeweitet; und zweitens wurde als generelle Zielsetzung beschlossen, mit der Entwicklungshilfe dazu beizutragen, die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Entwicklungsländern zu verbessern, die soziale und politische Instabilität erzeugen, um Kriege zu vermeiden und den Frieden sicherer zu machen.

Containment-Politik, die Eindämmung der sowjetischen Expansion, war das wichtigste Ziel der amerikanischen Auslandshilfe nach 1947. Mit dieser Zielsetzung wurde auch der Brüsseler Pakt verabschiedet und im April 1949 die NATO gegründet, weil sich zeigte, daß Wirtschaftshilfe im Rahmen des Marshall-Plans alleine nicht ausreichte, um der sowjetischen Bedrohung entgegenwirken zu können. Im Herbst 1949 hat die Truman-Regierung dann das Mutual Defense Assistance Program (MDAP) mit der Zielsetzung beschlossen, den europäischen NATO-Partnern verstärkt Militärhilfe zukommen zu lassen. Dieses und andere Militärhilfe-Programme wurden im Jahre 1951 als Mutual Security Program (MSP) zusammengefaßt. Während in den Jahren 1947 bis 1950 der Programm-Schwerpunkt auf Europa lag, hat der Korea-Krieg (1950 bis 1953) eine Verlagerung des Schwerpunkts nach Asien gebracht. Die Zielsetzung «Containment» wurde beibehalten. Damit war eine große Veränderung bei der Auslandshilfe verbunden: In den Jahren 1947 bis 1950 erhielten vor allem westeuropäische Staaten den Großteil der amerikanischen Auslandshilfe in Form von Wirtschaftshilfe; demgegenüber wurde in den fünfziger Jahren die Auslandshilfe insbesondere als Militärhilfe vergeben, und zwar an Korea, Süd-Vietnam, Taiwan und die europäischen Alliierten. Insgesamt wurde über dieses Programm in den Jahren 1953 bis 1961 Auslandshilfe in Höhe von 24 Milliarden Dollar vergeben.

Für die gesamte Zeit des Kalten Krieges von 1947 bis Anfang der sechziger Jahre war Containment die Zielsetzung für alle Auslandshilfe-Programme. Auch die Kennedy-Administration, die im Januar 1961 ihr Amt antrat, übernahm diese Zielsetzung. In den folgenden Jahren wurde der Schwerpunkt jedoch zugunsten der immer zahlreicheren Entwicklungsländer verändert, die weniger Militärhilfe, aber

³ Siehe hierzu ausführlicher Walter M. Daniels (Hrsg.), *The Point Four Program*, New York 1951. Und zur Geschichte der amerikanischen Auslandshilfe siehe insgesamt: Herbert Feis, *Foreign Aid and Foreign Policy*, New York 1964; Michael K. O'Leary, *The Politics of American Foreign Aid*, New York 1967; Goran Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Paris 1966; Christian Uhlig, *Entwicklungshilfepolitik. Analysen der Konzeption westlicher Geberländer*, Hamburg 1971; Manfred Holthus und Dietrich Kepschull (Hrsg.), *Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder. Eine Untersuchung der Systeme und ihrer außenwirtschaftlichen Implikationen*, Bd. 1, Hamburg 1985; K.M. Kaufmann und H. Stalson, *US Assistance to Less Developed Countries 1956-1965*, in: *Foreign Affairs*, Nr. 45, 1967; Manlio F. DeAngelis, *Foreign Aid: The Transition from ICA to AID 1960/61*, in: *Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy*, Washington, D.C. 1975, Anhang O, Bd. 6, S. 139-153. Und für die ersten 25 Jahre insgesamt: Robert A. Packenham, a.a.O. (Anm. 2).

mehr Wirtschafts- und Entwicklungshilfe benötigten. Mit dem Foreign Assistance Act von 1961 wurde die Agency for International Development (AID) gegründet, die für die amerikanische Entwicklungshilfe zuständig ist. Ebenfalls im Jahre 1961 hat die Kennedy-Regierung mit dem Alliance for Progress-Program einen neuen Schwerpunkt zugunsten lateinamerikanischer Staaten beschlossen.⁴ Mit dem Alliance for Progress-Program sollte diesen Ländern bei der wirtschaftlichen Entwicklung geholfen werden, um sie zu stärken gegen die Bemühungen Castros, das Kubanische Modell in lateinamerikanische Staaten zu exportieren. Also auch für diese Wirtschaftshilfe waren sicherheitspolitische Überlegungen von großer Bedeutung.

Demgegenüber waren für das von der Kennedy-Regierung gegründete Peace-Corps, das insbesondere in den sechziger Jahren Tausende von Amerikanern als Entwicklungshelfer in zahlreiche Entwicklungsländer brachte, humanitäre und entwicklungspolitische Zielsetzungen wesentlich wichtiger als die ansonsten vorherrschenden sicherheitspolitischen Überlegungen. Allerdings haben weder das Peace-Corps noch die Alliance for Progress die hohen und wohl manchmal auch überzogenen Erwartungen erfüllen können. Es gelang jedoch in den sechziger Jahren, die auch als das Jahrzehnt der Entwicklungshilfe bezeichnet werden, die Entwicklung der fünfziger Jahre wieder umzukehren und zumindest in der ersten Hälfte der sechziger Jahre wieder mehr Wirtschafts- als Militärhilfe zu vergeben.

Für die Kennedy-, die Johnson- und auch die Nixon-Regierung war der Vietnam-Krieg ein Modellbeispiel dafür, wie die Sowjetunion kommunistische Befreiungskriege initiierte und unterstützte. In den Jahren 1964 bis 1973 haben diese Regierungen den Schwerpunkt der amerikanischen Auslandshilfe immer deutlicher auf die asiatische Region verlagert. Im Jahre 1970 entfielen 87 Prozent der Militärhilfe und 35 Prozent der Entwicklungshilfe auf diese Region; im Jahre 1980 waren es nur noch 18 bzw. 9 Prozent. In den sechziger Jahren kam nach dem Nahost-Krieg von 1967 ein neuer Schwerpunkt vor allem für die Militärhilfe hinzu. Israel hat sich in den folgenden Jahren zum größten Empfänger amerikanischer Sicherheitshilfe entwickelt. Insgesamt wurde in den Jahren 1962 bis 1970 Auslandshilfe in Höhe von über 63 Milliarden Dollar vergeben.

In den fünfziger und sechziger Jahren haben sicherheitspolitische Überlegungen die amerikanische Auslandshilfepolitik bestimmt. Die verschiedenen Administrationen hatten in der Regel kaum Schwierigkeiten, die angeforderten Finanzmittel vom Kongreß zu bekommen und hatten bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Auslandshilfepolitik ziemlich freie Hand. Die ständige Verlagerung der Militärhilfe zugunsten Asiens in den sechziger Jahren und die dennoch erlittene Niederlage im Vietnam-Krieg ließen den Kongreß kritischer werden im Hinblick auf Bewilligung und Kontrolle der Auslandshilfeprogramme. Mit dem Foreign Assistance Act von

⁴ Siehe hierzu Matthias *Fink*, Nationales Interesse und Entwicklungshilfe, J.F. Kennedy's Alliance for Progress, München 1978.

1973 hat der Kongreß dann «neue Richtlinien» für die amerikanische Entwicklungspolitik beschlossen.⁵ Seitdem ist die Administration verpflichtet, die bilaterale Entwicklungshilfe zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Armen in den Entwicklungsländern einzusetzen. Die Vereinigten Staaten haben eigentlich erst seit 1973 eine echte Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe, die nicht an sicherheitspolitischen Überlegungen ausgerichtet ist.

Eine zweite wichtige Veränderung in den siebziger Jahren war die ständige Ausweitung der multilateralen Entwicklungshilfe. Die Vereinigten Staaten waren Initiator oder Mitbegründer fast aller multilateralen Entwicklungsbanken, so auch der International Development Association (IDA) im Jahre 1960, einer Tochtergesellschaft der Weltbank, die an die ärmsten Entwicklungsländer besonders günstige Kredite vergibt. Der Anteil der USA an der IDA-Finanzierung ging von 42 Prozent im Jahre 1960 auf rund 25 Prozent zu Beginn der achtziger Jahre zurück. Gleichzeitig stieg jedoch der Anteil der multilateralen Entwicklungshilfe an der gesamten Entwicklungshilfe, insbesondere in den siebziger Jahren, von 10 Prozent auf 18 Prozent an. Dies war auch die Empfehlung der Peterson-Kommission aus dem Jahre 1970, die anregte, die bilaterale zugunsten der multilateralen Entwicklungshilfe zu kürzen, um somit das Volumen der insgesamt zur Verfügung stehenden weltweiten Entwicklungshilfe auszuweiten.⁶

Die Vereinigten Staaten waren stets und sind in absoluten Zahlenangaben der größte Entwicklungshilfegeber-Staat in der Welt. Der amerikanische Anteil an der weltweiten Entwicklungshilfe ist in den vergangenen Jahrzehnten jedoch beachtlich zurückgegangen, so z.B. von 37 Prozent im Jahre 1970 auf rund 16 Prozent in 1981.⁷ In realen, also inflationsbereinigten Zahlen stagniert die amerikanische Entwicklungshilfe seit Anfang der siebziger Jahre und die Militärhilfe wurde um ein Drittel vermindert. Von 1946 bis 1980 leisteten die Vereinigten Staaten Wirtschaftshilfe in Höhe von rund 141 Milliarden Dollar.

Die verschiedenen Hilfsprogramme der Vereinigten Staaten sind im Schaubild 1 im Überblick dargestellt. Neben den bereits angesprochenen Auslandshilfeprogrammen hatte das im Jahre 1954 begonnene Food for Peace-Program (PL 480) zumindest teilweise auch eine humanitäre Zielsetzung, zum Teil diente es dazu, amerikanische

⁵ Siehe hierzu ausführlicher Franz *Nuscheler*, Strategiewandel der amerikanischen Entwicklungspolitik. Programm und Effekte der «neuen Richtlinien» von 1973, München 1979; Allen Ziskind *Berg*, The 1973 Legislative Reorientation of the United States Foreign Assistance Policy: The Content and Context of a Change (Master-Thesis, George Washington University), Washington D.C. 1976.

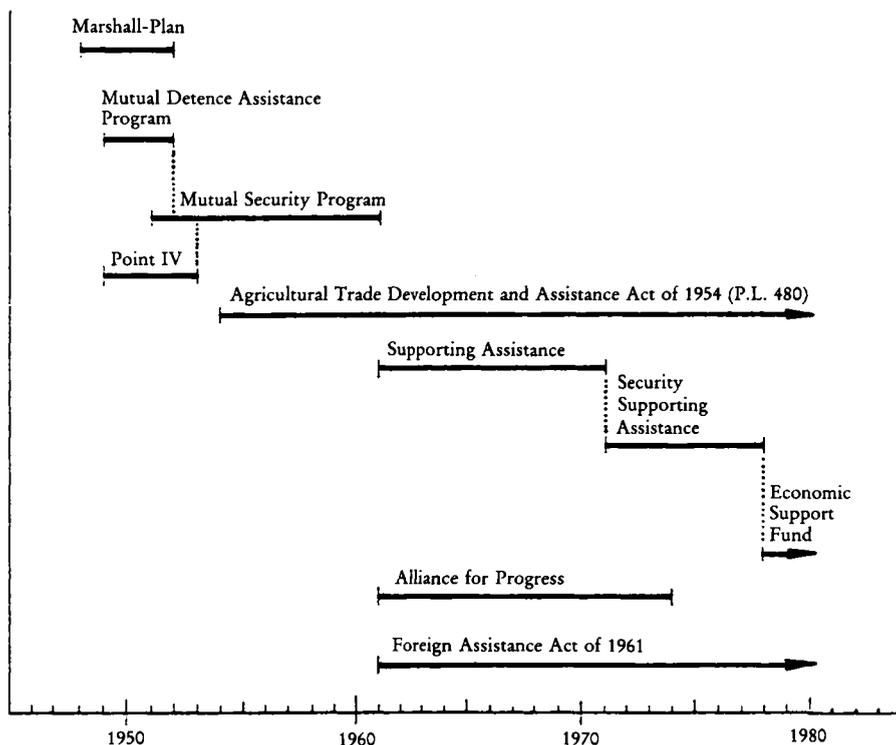
⁶ Vgl. hierzu Peterson-Report: US Foreign Assistance in the 1970s: A New Approach. Report to the President from the Task Force on International Development. Full Text of the Task Force Report on Aid (Peterson-Report), Washington D.C. (GPO) 1970.

⁷ Vgl. hierzu OECD, Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung, Paris 1982, insbes. Tabellenanhang.

10 2. POLITIK DER REAGAN-ADMINISTRATION GEGENÜBER ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Überschuß-Agrarprodukte zu exportieren. Im Gesetz ist als Aufgabenstellung vorgesehen, den Verbrauch amerikanischer Agrargüter im Ausland zu erhöhen und die Beziehungen zu fremden Staaten zu verbessern. Es handelt sich jedoch nicht um ein reines Exportförderungs-Programm, denn zumindest ein Teil der Einnahmen aus dieser Art von Agrarexport konnte in einen Sonderfonds eingezahlt und im Empfängerland verwendet werden. Eine weitere Neuerung wurde im Jahre 1961 beschlossen, als eine besondere Sicherheitshilfe als Supporting Assistance eingerichtet und von der Wirtschaftshilfe im Rahmen des Foreign Assistance Act abgetrennt wurde. Die Supporting Assistance wurde Anfang der siebziger Jahre in Security Supporting Assistance umbenannt und wird seit Ende der siebziger Jahre als Economic Support Fund-Hilfe zusammengefaßt.

Schaubild 1: Die Hilfsprogramme der USA



Quelle: THE COMMISSION ON SECURITY AND ECONOMIC ASSISTANCE, A Report to the Secretary of State, Washington D.C., November 1983, S. 12.

Die amerikanische Auslandshilfepolitik kennt bisher drei Phasen. In der Zeit des Kalten Krieges wurde Auslands- und besonders Militärhilfe als Instrument der Containment-Politik eingesetzt. Eine eigenständige Entwicklungshilfe oder Entwicklungspolitik gab es nicht. Erst in den sechziger Jahren, der zweiten Phase, wurde das Schwergewicht mehr und mehr auf die Entwicklungsländer, die zum Großteil in den fünfziger und Anfang der sechziger Jahre unabhängig wurden, verlagert, allerdings die sicherheitspolitische Zielsetzung beibehalten, so daß es eine Entwicklungspolitik nur von der Aufteilung der Auslandshilfe her gab, aber nicht im Hinblick auf die Zielsetzung.

In den siebziger Jahren, der dritten Phase, wurde dann auf Druck des Kongresses eine eigenständige Entwicklungshilfepolitik formuliert und umgesetzt. Vor allem die Carter-Regierung wollte in der Entwicklungspolitik neue Akzente setzen, und zwar sollten die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu den Entwicklungsländern neu definiert, die Entwicklungsländer als gleichberechtigte Partner anerkannt werden, und die USA wollten den Entwicklungsländern helfen, aber nicht deren politische Zukunft bestimmen. Zudem versuchte die Carter-Regierung, ihre Menschenrechtspolitik mit Hilfe der Auslandshilfe umzusetzen, was ihr allerdings nur bedingt gelang. So haben Brasilien und Argentinien die amerikanischen Forderungen hinsichtlich der Menschenrechtssituation als Einmischung in die inneren Angelegenheiten abgelehnt und auf die amerikanische Militärhilfe verzichtet. Im Falle Süd-Koreas und des Irans zu Zeiten des Schahs mußte die Carter-Regierung einsehen, daß diese beiden Länder für die Vereinigten Staaten aus sicherheitspolitischen Gründen zu wichtig waren, um es zum Bruch wegen der Menschenrechtspolitik kommen zu lassen.

Generell war es schwierig, die neue Entwicklungs- bzw. Auslandshilfepolitik der Carter-Regierung umzusetzen. Die teils sehr idealistisch formulierte Politik konnte in das verwirrende Geflecht der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Staaten nur sehr schwer eingegliedert werden. Die Revolution im Iran mit dem Sturz des Schahs und der Bestätigung der Machtstellung Khomeinies im Jahre 1979 sowie die sowjetische Invasion Afghanistans im Dezember 1979 und die damit zusammenhängende Diskussion – vor allem in den Vereinigten Staaten – machten eine Überprüfung der Auslandshilfepolitik der Carter-Regierung erforderlich. Zwar hat die Carter-Regierung keine grundsätzliche Reform der Auslandshilfepolitik mehr vorgenommen, aber der «politische Boden» war bereitet für solche Reformen, als die Reagan-Regierung im Januar 1981 ihr Amt antrat. Die Frage war nun, ob die neue Reagan-Administration eine neue Phase der amerikanischen Auslandshilfepolitik beginnen oder wieder zurück zur ersten Phase des Kalten Krieges gehen würde und dementsprechend Auslandshilfe als ein Instrument zur Eindämmung der Sowjetunion und als ein Instrument im Ost-West-Konflikt, der auf die Entwicklungsländer ausgedehnt werden könnte, einsetzen würde. Es war jedoch klar, daß die neue Reagan-Administration die Carter-Politik nicht fortsetzen und daß es zu Veränderungen kommen würde.

2.2. *Reaganomics als Grundlage zur Auslandshilfe*

Die Reagan-Regierung trat im Januar 1981 ihr Amt mit dem Anspruch an, eine neue Auslandshilfepolitik zu verfolgen. Sie kam jedoch nicht mit einer ausgearbeiteten entwicklungspolitischen Vorlage nach Washington, sondern mit Vorstellungen, neuen Prioritäten und ideologischen Präferenzen. Im Herbst 1981 wurden dann in zwei wichtigen Reden die Grundlagen der neuen Entwicklungspolitik festgelegt. In seiner Ansprache beim Jahrestreffen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds am 29. September 1981 und in seinem Vortrag vor dem World Affairs Council of Philadelphia am 15. Oktober 1981 hat Präsident *Reagan* die Bedeutung eines «Free Market»-Systems betont und dargelegt, daß der größte Dienst, den seine Regierung der Weltwirtschaft im allgemeinen und den Entwicklungsländern im besonderen erweisen könne, eine wiedererstarkte amerikanische Wirtschaft sei. In seiner IWF-Ansprache sagte Präsident *Reagan* unter anderem: «Kein amerikanischer Beitrag kann mehr tun für die Entwicklungsländer als eine wachsende, gesunde amerikanische Wirtschaft. Und als der größte Markt in der Welt bedeutet eine wachsende, gesunde amerikanische Wirtschaft verbesserte Handelsmöglichkeiten für andere Länder. Niedrigere amerikanische Inflationsraten und Zinsen werden sich niederschlagen in einem leichteren Zugang zu finanziellen Ressourcen zu akzeptablen Zinssätzen.»⁸

Richard E. *Feinberg* nennt dies den «Amerika zuerst»-Ansatz.⁹ Eine wiedererstarkte gesunde amerikanische Wirtschaft sollte demnach den Welthandel und die Weltkapitalmärkte in Ordnung bringen und für den Rest der Welt eine neue Phase der Entwicklung einleiten, die *Reagan* so beschrieb: «Ein neuer Zeitabschnitt mit fortgesetztem inflationsfreiem Wachstum und Wohlstand, wie wir es seit vielen Jahren nicht mehr gesehen haben.»¹⁰

Diese Betonung der Bedeutung der amerikanischen Wirtschaft für die Weltwirtschaft und insbesondere die Entwicklungsländer muß im Zusammenhang mit dem innenpolitischen Prioritätenkatalog der Reagan-Regierung gesehen werden: Für die Reagan-Administration hatten zu dieser Zeit die Wirtschaftsprobleme innenpolitisch oberste Priorität. Wenn nun aber eine gesunde amerikanische Wirtschaft die Voraussetzung zur Lösung der Weltwirtschaftsprobleme ist, dann ist leicht zu erklären, warum sich die Reagan-Regierung auf die internen Wirtschaftsprobleme konzentrieren mußte, Bemühungen zur Lösung der Weltwirtschaftsprobleme zweitrangig, eigentlich

⁸ Ansprache von Präsident Reagan beim Jahrestreffen der Weltbank und des Währungsfonds am 29. September 1981, abgedruckt in: Ronald Reagan – Public Papers 1981, Washington D.C. (Government Printing Office) 1982, S. 854-856. (Diese und die folgenden Übersetzungen sind vom Verfasser.)

⁹ Vgl. Richard E. *Feinberg*, *Reaganomics and the Third World*, in: Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber, Donald Rothchild (Hrsg.), *Eagle Defiant. United States Foreign Policy in the 1980s*, Boston-Toronto 1983, S. 131-165, hier S. 137 ff.

¹⁰ Ansprache beim Jahrestreffen der Weltbank und des Währungsfonds, a.a.O.

gar nicht erforderlich und warum insbesondere entwicklungspolitische Anstrengungen nicht notwendig waren. Eine gesunde amerikanische Wirtschaft wurde als Lösung angeboten. Der Rest der Welt mußte nur etwas Geduld aufbringen.

Dieser «Amerika zuerst»-Ansatz machte es auch leichter möglich, eine Stagnation oder gar Kürzungen bei der Entwicklungshilfe zu rechtfertigen. Wenn eine gesunde amerikanische Wirtschaft die beste Hilfe für die Entwicklungsländer ist, dann ist den Entwicklungsländern besser gedient, wenn zuerst der amerikanische Haushalt in Ordnung gebracht wird. Und zudem macht es wenig Sinn, Entwicklungsländern mehr Entwicklungshilfe zu geben, solange diese an ihrer falschen Wirtschaftspolitik festhalten. Dies ist der dritte, der ideologische Gesichtspunkt der neuen Politik der Reagan-Administration gegenüber den Entwicklungsländern.

Die amerikanische Geschichte, die amerikanische Gesellschaft und das amerikanische politische System wurden den Entwicklungsländern als beispielhaft nahegelegt. So hat *Reagan* in seiner Philadelphia-Rede die Entwicklungsländer aufgefordert, dem amerikanischen Beispiel zu folgen und die Erkenntnis zu akzeptieren: «Freie Völker errichten freie Märkte, die zu einer dynamischen Entwicklung für jedermann führen. Und das ist der Schlüssel, aber das ist nicht alles. Etwas anderes hat uns noch geholfen, diese einmaligen Möglichkeiten für Wachstum und persönliche Entfaltung zu schaffen: ein starker Wille zur Zusammenarbeit und freie Vereinigungen von Individuen, was sich niederschlug in Familie, der Kirche, Schule, Presse und freiwilligen Gruppen jeder Art. Auch die Regierung spielte eine wichtige Rolle. ... Regierung und Privatwirtschaft ergänzen sich. ... Wo immer man heute hinschaut, man wird sehen, daß Entwicklung abhängig ist von wirtschaftlicher Freiheit. ... Die Entwicklungsländer, die nun das größte Wirtschaftswachstum verzeichnen in Asien, Afrika und Latein-Amerika, sind gerade die Länder, die ihrer Bevölkerung größere wirtschaftliche Freiheiten gewähren – die Freiheit auszuwählen, Eigentum zu besitzen, den eigenen Arbeitsplatz zu wählen und in einen Traum für die Zukunft zu investieren. ... Und das ist der Grund, warum wir sagen: vertraut den Menschen, vertraut ihrer Intelligenz und vertraut ihrer Redlichkeit, denn den Menschen als Richtschnur zu nehmen, das ist das Geheimnis für wirtschaftlichen Erfolg überall in der Welt.»¹¹

Zwei Jahre später hat *Reagan* diese Grundphilosophie seiner Regierung in seiner Ansprache beim Jahrestreffen von Weltbank und Währungsfonds am 27. September 1983 wieder betont und festgestellt: «Die Gesellschaften, die die spektakulärsten und breit angelegten Wirtschaftserfolge in der kürzesten Zeit erzielten, waren nicht die größten noch die reichsten im Hinblick auf die Ressourcen und schon gar nicht die am strengsten kontrollierten. Was sie alle verbunden hat, war ihr Vertrauen in die Magie des Marktes (magic of the marketplace). Millionen von Menschen, die ihre eigenen

¹¹ Sogenannte Cancun-Rede in Philadelphia am 15. Oktober 1981, abgedruckt in: Ronald Reagan – Public Papers 1981, Washington D.C. (Government Printing Office) 1982, S. 937-943.

Entscheidungen als Beteiligte am Marktgeschehen treffen, werden die Ressourcen immer besser einsetzen als dies ein zentralisierter Planungsprozeß der Regierung tun kann. Vertraut den Menschen – dies ist die entscheidende Lehre aus der Geschichte. Denn nur wenn es dem menschlichen Geist gestattet ist, zu verehren, zu erfinden, zu erschaffen, zu produzieren, nur wenn die Individuen direkt beteiligt sind an Entscheidungen über ihr Schicksal und wenn sie von den von ihnen übernommenen Risiken profitieren – nur dann werden Gesellschaften dynamisch, wohlhabend, fortschrittlich und frei.»¹²

Die zentralen Begriffe dieser Philosophie sind: freie Märkte, Privatwirtschaft, wirtschaftliche Freiheit, Magie des Marktes. Entwicklungshilfe wurde als eine Art Wohlfahrtshilfe für Entwicklungsländer eingestuft; und da Wohlfahrtsprogramme von der Reagan-Regierung gekürzt wurden, lag es nahe, auch die Entwicklungshilfe zu reduzieren. Nach dieser Philosophie, dieser Sicht- und Argumentationsweise war es – extrem argumentiert auch im Interesse der Entwicklungsländer – erforderlich, die Entwicklungshilfe zu streichen oder zumindest auf das wirklich notwendige Ausmaß zu kürzen, um Verschwendung zu vermeiden und die Entwicklungsländer zu zwingen, sich mehr anzustrengen. Für die Reagan-Regierung waren die Entwicklungsländer zu allererst für ihre Situation verantwortlich. Sie müßten deshalb härtere Maßnahmen ergreifen, um ihre Lage zu verbessern. Dabei könne ihnen geholfen werden, aber nur als Ergänzung zur eigenen Anstrengung und in Ausnahmesituationen. Als Fundament für all diese Überlegungen dient das, was weltweit als «Amerikanischer Traum» bekannt ist: Zuerst einmal ist der einzelne für sich verantwortlich; und wer sich anstrengt, der wird es zu etwas bringen (in dem oft zitierten Beispiel eben vom Tellerwäscher zum Millionär) und die Gesellschaft wird nur in ganz wenigen Notfällen helfen. Die amerikanische Entwicklungshilfe – mit Ausnahme der Katastrophenhilfe – wurde somit insgesamt als eine Art soziale Wohlfahrt, als Verschwendung eingestuft. Also lag die Schlußfolgerung nahe: je weniger Entwicklungshilfe, desto besser.

Auf der anderen Seite trat die Reagan-Regierung ihr Amt auch mit dem Vorsatz an, Amerikas Stärke in der internationalen Politik wesentlich zu verbessern. Für die Reagan-Regierung bedeutete dies wesentlich erhöhte Verteidigungsausgaben, aber auch verbesserte Beziehungen zu befreundeten und alliierten Staaten, besonders in Problemregionen. Und hierfür wiederum war die Auslandshilfe das beste Instrument; die Reagan-Regierung dachte dabei vor allem an die Sicherheitshilfe und weniger an die Entwicklungshilfe. Um diese zweite wichtige Zielsetzung der Reagan-Administration erreichen zu können, war eine Ausweitung der Auslandshilfe erforderlich, während die Reaganomics-Wirtschaftspolitik eine Kürzung der Auslandshilfe nahelegte. Daraus ergab sich eine Konfliktsituation für die Reagan-Regierung, weil nicht beide Ziele gleichzeitig erreicht, noch nicht einmal angestrebt werden konnten. Mehr

¹² Ronald Reagan, Economic Progress Through Individual Freedom, in: *Current Policy*, Nr. 513, Department of State, Washington D.C., 27. September 1983.

Auslandshilfe war erforderlich, um im Ost-West-Konflikt die Sowjetunion weltweit eindämmen und eventuell auch zurückdrängen zu können. Reaganomics andererseits verlangte eine Reduzierung der Auslandshilfe.

Schon einen Monat nach Amtsantritt kam es zur ersten großen Auseinandersetzung über die Einordnung und Bewertung der Auslandshilfe, als David *Stockman*, Director of the Office of Management and Budget (OMB), den revidierten Haushaltsvoranschlag für das Fiskaljahr 1982 (1. Reagan-Haushalt für die Zeit vom Oktober 1981 bis September 1982) vorlegte und darin die Auslandshilfe als soziales Wohlfahrtsprogramm einstuft und deshalb kürzte, vor allem die Entwicklungshilfe. Außen- und Verteidigungsministerium vertraten die Gegenposition.¹³ Diese Diskussion mußte immer wieder geführt werden. Eine Lösung gab es nicht.

Für die amerikanische Auslandshilfepolitik bilden der Foreign Assistance Act von 1961 (PL 87-195), die «neuen Richtlinien» des Kongresses von 1973 und der International Security Assistance and Arms Export Control Act von 1976 (PL 94-329) die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen. Im Foreign Assistance Act wurden Ziele, Instrumente und Umfang der Entwicklungs- (Part One) und der Militärhilfe (Part Two) festgelegt. Danach hat die amerikanische Entwicklungspolitik vor allem vier Hauptziele:

- a) die Armut in den Entwicklungsländern beseitigen helfen,
- b) die Rahmenbedingungen für ein sich selbst tragendes Wachstum zu schaffen, an dem alle Staaten teilhaben können,
- c) einen Entwicklungsprozeß zu fördern, der Bürger- und Wirtschaftsrecht respektiert und
- d) die Entwicklungsländer in ein offenes und internationales Wirtschaftssystem zu integrieren, das alle Regionen gleichermaßen berücksichtigt.¹⁴

Die Vereinigten Staaten leisten Entwicklungshilfe nicht nur aus moralischen und humanitären Motiven, viel wichtiger sind die ökonomischen und politischen Eigeninteressen. Im Foreign Assistance Act wird hierzu festgestellt, daß Frieden, Freiheit und wirtschaftlicher Fortschritt weltweit nur dann erreichbar seien, wenn auch die Entwicklungsländer wirtschaftliche Fortschritte erreichen würden.¹⁵

Mit den «neuen Richtlinien» des Kongresses von 1973 wurde die amerikanische Entwicklungspolitik dann auf die Grundbedürfnisstrategie festgelegt: Für die arme Mehrheit in den Entwicklungsländern solle die Versorgungssituation bei den Grundbedürfnissen verbessert werden. Und mit dem International Security Assistance and Arms Export Control Act von 1976 wurden alle gesetzlichen Regelungen für Waffenverkäufe in einem Gesetz zusammengefaßt und neue Bestimmungen verabschiedet.

¹³ Auf die sogenannte Stockman-Budget-Diskussion wird im dritten Kapitel ausführlicher eingegangen.

¹⁴ Vgl. Foreign Assistance Act of 1961 (FAA 1961), Abs. 101.

¹⁵ Vgl. ebenda.