Frank von Auer (Hg.)

Amerika und Europa

Eine alte Beziehung vor neuen Herausforderungen

talheimer

reihe europäische gespräche

Inhalt

Frank von Auer
Vorwort S. 9

Weltkrieg und Nachkriegsordnung

Klaus Schütz
Amerikas Beitrag zur europäischen Zeitgeschichte S. 14

Dan Diner
Das Ende des politischen Westens S. 21

Flora Lewis
Quellen des Antiamerikanismus S. 27

Tilmann Fichter
Die Abkoppelung von Amerika S. 32

Aus der Diskussion S. 39

New York - oder: Die Zukunft der Stadt

Einführung
Amerikanisches und europäisches Lebensgefühl
am Beispiel der Stadtentwicklung S. 50

Peter Marcuse
New York City and the Future of Cities S. 53

Walter Prigge
Globalisierte Stadtentwicklung S. 59

Sebastian Müller
Städtische Lebensweise und kommunale Entwicklung S. 65

Wilfried Wang
Der angelsächsische Einfluß auf die europäische Stadt S. 71

Der Kampf um den Weltmarkt

Donald B. Kursch
Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europa und den USA S. 77

Michèle Saint-Marc
La France face à l'Uruguay-Round S. 87

Jörg Volker Ketelsen
Freiheit und Einschränkung S. 106

Stephen Woolcock
Multilaterales GATT S. 110

Alice Enders
Interessenparallelen S. 113

Elmar Altvater
Regulation des Weltfinanzsystems S. 114

Aus der Diskussion S. 118

Gewerkschaften in der Welthandelspolitik

Stephen Pursey
Gewerkschaftliche Interessen im Handelskrieg S. 123

Rudolf Welzmüller
Welthandel politisch verbindlich koordinieren -
Position der IG Metall zur Gestaltung des Welthandels S. 130

Stephen J. Silvia
Kooperative Ansätze S. 139

Bernard Espel
Verführerischer Protektionismus S. 143

Rudy Oswald
Wir müssen Standards schaffen S. 146

Aus der Diskussion S. 150

Demokratie - die Chance Europas

Agnes Heller / Ferenc Fehér
The Dialogue of the Old World and the New World S. 163

Agnes Heller / Ferenc Fehér
Der Dialog der Alten mit der Neuen Welt S. 189

Aus der Diskussion S. 215

Wirtschaftsordnung und Sozialstaat

Pal Forgasz
Osteuropa als Herausforderung für die
europäischen und amerikanischen Gewerkschaften S. 221

Marian Krzaklewski
Hilfe für Solidarnosc hilft auch dem Westen S. 228

Peter Seideneck
Nicht Patenschaft sondern Partnerschaft S. 231

Aus der Diskussion S. 235

Heinz-Werner Meyer
Gewerkschaftsarbeit in der einen Welt -
Deutsche Erfahrungen im internationalen Zusammenhang S. 242

Anhang

Michael Dauderstädt
Der amerikanische Traum und die
osteuropäische Wirklichkeit S. 254

Autorenangaben S. 285

Hinweise S. 286

Michael Dauderstädt

Der amerikanische Traum und die osteuropäische Wirklichkeit

Europäische Alpträume und amerikanische Wirklichkeit[1]

Westeuropäer und besonders Deutsche betrachten die US-Kooperation mit Osteuropa[2] oft mit einer Mischung aus Neid und Vorwurf: Deutschland hat mehrfach verlangt, daß die USA ihre Hilfe für Osteuropa verstärken. Andererseits neidet man Amerika seinen ausgezeichneten Ruf in Osteuropa; es ist das Ideal freier Marktwirtschaft und Demokratie, dem viele Osteuropäer nacheifern. Sein Einfluß übersteigt bei weitem seine (öffentliche) Hilfe. Kritik an der US-Hilfe unterstellt eine einseitige Unterstützung des Privatsektors (bei Vernachlässigung der öffentlichen materiellen und institutionellen Infrastruktur) und eigennützige Politik zugunsten amerikanischer Wirtschaftsinteressen. Sozialdemokraten und Gewerkschaftsvertreter neigen gelegentlich zu der Vermutung, die Amerikaner wollten in Osteuropa einen "Kapitalismus in Reinkultur" ohne soziales Netz und gegen die Arbeitnehmer etablieren.

Die Wirklichkeit sieht bescheidener aus: Die amerikanische Politik versucht - überrascht vom Zusammenbruch des Kommunismus - unter Schwierigkeiten, ihre Interessen und eine diesen entsprechende neue Außenpolitik zu definieren. Die konkrete amerikanische Zusammenarbeit ist daher eher ein Produkt seines Trägersystems aus vielen miteinander konkurrierenden Institutionen und Organisationen (Präsident, Kongreß, Ministerien, Regierungsorganisationen, Parteien, Gewerkschaften, private Organisationen, etc.), die alle etwas beisteuern und ihren Teil vom Kuchen wollen. Hervorzuheben ist die wichtige Rolle der privaten Träger in der amerikanischen Zusammenarbeit mit Osteuropa. Das Ergebnis ist - gelegentlich zum Bedauern mancher Amerikaner - kein großer Plan, auch wenn der gemeinsame Nenner von Demokratie und Marktwirtschaft allen Interessen ein akzeptables Dach bietet.

Das Osteuropa der USA: Bedrohung, Markt und Traum

Sicherheitsinteresse dominiert, Migration und Umwelt marginal

Die Interessen der USA in Osteuropa unterscheiden sich in ihrer Gewichtung deutlich von denen Westeuropas, insbesondere der Bundesrepublik[3].

Im Vordergrund des amerikanischen Interesses steht die militärische Sicherheit, d.h. der Abbau des Nuklearpotentials einschließlich der Trägersysteme der ehemaligen UdSSR und die Vermeidung seiner Proliferation. Diese Waffen bedrohen in historisch einzigartiger Weise die Existenz der USA, die zur Abschreckung und Abwehr dagegen über Jahrzehnte ungeheure Anstrengungen unternommen hat. Ihre endgültige Vernichtung muß daher ein übergeordnetes Interesse der USA sein[4].

Der Aufbau der Demokratie in Osteuropa steht in politischen Erklärungen neben der Errichtung einer freien Marktwirtschaft an der Spitze der Ziele der US-Politik. Dieses Ziel nimmt die langjährige Tradition antikommunistischer Politik der USA auf, verbindet sich aber auch mit dem sicherheitspolitischen Interesse in der Annahme, daß demokratische Länder ein geringeres Drohpotential darstellen und eher zur Abrüstung bereit sind.

Mit diesen außenpolitischen Interessen verbindet sich ein operationales Zielen der Außenpolitik, die amerikanische Präsenz als

solche zu stärken und die Kooperation - unabhängig von ihren eigentlichen Zielen - zu diesem Zweck zu nutzen[5].

Das Ziel der Errichtung der freien Marktwirtschaft in Osteuropa kann sich ebenfalls in eine langjährige US-Tradition einordnen. Es verbindet sich mit der Eröffnung von wirtschaftlichen Chancen für amerikanische Unternehmen (Absatzmärkte, Investitionen, Rohstoffversorgung), auch wenn die US-Investitionen in Osteuropa 1991 weniger als 1 % der weltweiten US-Investitionen ausmachten[6] und auch die Handelsbeziehungen noch relativ unbedeutend sind (1991 noch unter 1 % der gesamten amerikanischen Im- und Exporte). Die außenwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Vorstellungen der USA dürften allerdings ein Feld sein, wo die Unterschiede zu anderen OECD-Staaten besonders deutlich sind.

Umweltfragen spielen für die USA gegenüber Osteuropa eine relativ untergeordnete Rolle. Sie sind von lokalen Gefahren (Verschmutzung der Flüsse, AKWs, etc.) weiter entfernt und am globalen Umweltschutz (Erwärmung, Ozonloch) ohnehin weniger interessiert.

Migration aus Osteuropa stellt für die USA nicht nur keine Bedrohung dar (wie z.B. für Deutschland oder Italien), sondern es war ein wichtiges Ziel der amerikanischen Politik, Auswanderungsmöglichkeiten für Osteuropäer zu erreichen. Der Jackson-Vanik-Zusatz zum amerikanischen Handelsgesetz von 1974 (trade act) bindet die Gewährung des Meistbegünstigungsstatus für Importe in die USA an das Recht zur Emigration.

In dieser Liste von Interessen bestehen Abhängigkeiten und Widersprüche. Die USA nehmen wie die meisten anderen westlichen Länder an, daß Demokratien keine Angriffskriege führen, und Marktwirtschaft zu Wohlstand führt, sowie daß Wohlstand die Demokratie stärkt, mittelfristig einen besseren Schutz der Umwelt ermöglicht und beides den Auswanderungsdruck reduziert.

Diese Kausalkette liefert eine innenpolitisch nützliche und konsensbildende Identität von politischen und wirtschaftlichen Interes-

sen. Ausgeblendet werden dabei die unangenehmeren Alternativen, daß Migration und Verzicht auf Umweltschutz rasches Wachstum erleichtern oder daß der Übergang zur Marktwirtschaft unter demokratischen Bedingungen sehr schwer sein kann.

Versucht man, aus der Verteilung der Hilfe Rückschlüsse auf die Gewichtung dieser Interessen zu ziehen, so ergibt sich folgendes Bild: Wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen dominieren. Für das in der politischen Rhetorik so hochgehaltene Ziel der Demokratie gibt die offizielle amerikanische Hilfe wenig Geld aus. Allerdings ist der Stellenwert der Finanzausstattung einzelner Politikfelder zu relativieren: 10 Millionen US$ in der Demokratieförderung erzielen wohl eine größere Wirkung als 100 Millionen in der Exportförderung.

Die Unterschiede zur westeuropäischen und insbesondere deutschen Interessenlage verringern sich allerdings dadurch, daß die USA sich der spezifischen Risiken ihrer Partner bewußt sind. Die USA wollen, ja brauchen ein stabiles Deutschland und Westeuropa. Sind Deutschlands existentielle Interessen in einem Ausmaß betroffen, das die Stabilität Deutschlands gefährdet, so liegt ihre Wahrnehmung im - abgeleiteten - amerikanischen Interesse.

Die amerikanische Außenpolitik und Zusammenarbeit konzentrierten ihre Aufmerksamkeit regional unterschiedlich. Zu Beginn des Öffnungsprozesses fanden Gorbatschow und die UdSSR die - in erster Linie ideelle - Unterstützung der USA. Mit den Umwälzungen in Mitteleuropa wandte sich das Interesse diesen Ländern zu, deren Reformen es gegebenenfalls auch gegen einen Umschwung in der UdSSR zu schützen und fördern galt. Nach dem gescheiterten Putsch 1991 trat Rußland wieder mehr ins Blickfeld. Das Gewicht Rußlands verstärkt sich durch seine sicherheitspolitische und wirtschaftliche Bedeutung. Aber Mitteleuropa kann schon deswegen nicht vernachlässigt werden, da ein Scheitern der entschiedenen Reformer in Mitteleuropa zwei zentrale außenpolitische Interessen der USA tangieren würde:

Mitteleuropa hat Leitbildcharakter für das übrige Osteuropa. Vor allem in Rußland hätten Reformer wie Jelzin bei einem Rückschlag in Mitteleuropa einen noch schwereren Stand. Ein Sieg der russischen Reformgegner zwänge die USA zur Revision der gesamten neuen Sicherheitspolitik.

Instabilität in Mitteleuropa gefährdet Westeuropa und damit die ökonomisch-politisch wichtigsten Verbündeten der USA.

"The heart of the matter is a matter of heart."

Diese kühle Analyse der US-Interessen sieht nur die eine Hälfte der amerikanischen Realität. Die andere Hälfte ist die erstaunliche emotionale Beziehung der Amerikaner zu Osteuropa, die einer - weniger erstaunlichen - Gegenliebe begegnet.

Ziele, Weg und Personen des Umbruchs in Osteuropa sprachen direkt "das amerikanische Herz" an. Seine Ziele, Marktwirtschaft und Demokratie - für Amerikaner nur zwei Seiten der gleichen Freiheit - waren zutiefst amerikanisch. Der Weg, eine Revolution gegen ein autoritäres Regime, greift historische amerikanische Traditionen auf. Trotz ihrer langjährigen Rolle als Ordnungsmacht, oft auf der Seite von (antikommunistischen) Diktatoren, verstehen sich die USA im Grunde als eine revolutionäre Gesellschaft, die für die Befreiung der Unterdrückten kämpft. Die Exponenten der Oppositionsbewegung waren nach dem Geschmack der Amerikaner, insbesondere jener liberalen Internationalisten, die die Kooperation befürworten und durchführen. Personen wie Havel, Kis, Walesa u.v.a. haben mit ihrer Mischung von Zivilcourage, moralischer Integrität und - in einigen Fällen - intellektueller Brillanz die Herzen der Amerikaner im Sturm erobert. Ähnliches gilt für ganze Organisationen wie FIDESZ, Bürgerforum und Solidarnosc, die eine Jugendlichkeit, Frische und - von ihrer Gegnerschaft gegen die kommunistische Herrschaft abgesehen - unideologischen Pragmatismus ausstrahlten.

Dies alles führte zu einem spontanen Engagement der Amerikaner, auf das unten bei der Darstellung der Aktivitäten der privaten Organisationen noch ausführlicher einzugehen ist. Träger dieses Engagements waren nicht zuletzt die großen ethnischen Gruppen osteuropäischen Ursprungs, vor allem die Polen, Russen und Ukrainer, aber in geringerem Umfang auch aus allen anderen Ländern. Zusammen erzeugten Begeisterung und ethnische Beziehungen einen innenpolitischen Druck, der jenseits aller privaten Anstrengungen auch die Regierungspolitik beeinflußt.

Umgekehrt traf diese Sympathie der Amerikaner auf eine mindest ebenso große Gegenliebe in Osteuropa. Die USA haben einen auffallend guten Ruf in Osteuropa, der mehrere Gründe hat, von denen einige an Bedeutung verlieren, andere zunehmen werden:

Die USA waren der bedeutendste Gegner der Sowjetunion als imperialer Macht und des Kommunismus. Für die Oppositionsbewegungen waren sie daher der Hauptverbündete und Orientierungspunkt. Mit dem Zerfall der UdSSR und dem Niedergang des Kommunismus nimmt die Bedeutung dieser politisch-ideologischen Bruchlinie in Osteuropa ab.

Die USA werden in Osteuropa als das sozio-kulturelle Leitbild des Westens (Kapitalismus, Konsummuster, Popkultur, etc.) angesehen. So hat etwa Havel Frank Zappa gleich nach der "Samtenen Revolution" und nochmals zur Feier des Abzugs der letzten sowjetischen Truppen eingeladen.

Für viele Länder Osteuropas muß Deutschland aus historischen Gründen, aber auch wegen seiner wirtschaftlichen Macht, bedrohlich wirken. Sie streben daher engere Beziehungen zu den USA als Korrektiv zu den - zwangsläufig dominierenden - Beziehungen zu Deutschland an.

In beiden Richtungen ist inzwischen eine Ernüchterung eingetreten. In Osteuropa haben Profis - zwangsläufig oft mit Nomenklaturahintergrund - die sympathischen Spontis und Künstlertypen der Oppositionsbewegungen abgelöst. Diejenigen, die nicht abgelöst wurden, haben im politischen Alltagsgeschäft ihre Unverdorbenheit

eingebüßt. Die einfachen Wahrheiten der antikommunistischen Revolution sind den schwierigen Abwägungen des konkreten Reformprozesses gewichen. Statt der Herrschaft der Philosophen kam die Philosophie der Herrschaft. Dies entspricht nicht mehr dem amerikanischen Traum von der Revolution.

Amerika seinerseits entsprach und entspricht de facto nicht den Vorstellungen Osteuropas. Die Vielfalt der US-Interessen, die zwangsläufig auch mal mit denen der Osteuropäer kollidieren, und die Realität der Zusammenarbeit nuancieren das Amerikabild und fügen die Schattenseiten hinzu. Auch Havel weiß, daß Frank Zappa in den USA kulturell eine ähnliche Randposition einnimmt wie er selbst unter den Kommunisten.

Die bisherige US-Hilfe für Osteuropa

Die gesamte öffentliche US-Hilfe für Mittel- und Osteuropa (ohne GUS) betrug zwischen 1990 und Ende 1992 nach Angaben der G-24 ca. 7,4 Mrd. US$[7]. Dazu kommen für die frühere Sowjetunion ohne das Baltikum 10,4 Mrd. US$ für die Haushaltsjahre 1991-1993[8]. Dieses beachtliche Volumen ist noch um die private amerikanische Hilfe zu ergänzen.

Neben den bilateralen Leistungen tragen die USA die multilaterale Zusammenarbeit der internationalen Organisationen mit. Sie sind Mitglied der neuen EBRD und halten dort mit 10 % den höchsten Kapitalanteil des Gesamtkapitals von 10 Mrd. US$. In den traditionellen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF tragen sie ebenfalls die Programme für Osteuropa mit.

Die Entwicklung der Hilfsprogramme

Die Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa

1989 reagierten die USA auf den Demokratisierungsprozeß in Polen und Ungarn mit einem Hilfsprogramm in Höhe von 659 Mio.

US$ im Haushaltsjahr 1990. Das im November 1989 verabschiedete Gesetz zur Unterstützung der Demokratie in Osteuropa (SEED I, P.L.101-167)[9] sah insgesamt 930 Mio. US$ für die Haushaltsjahre 1990-92 vor. Das Folgegesetz vom November 1990 (P.L. 101-513) erlaubte u.a. 369,7 Mio. US$ Hilfe sowie 70 Mio. US$ für die EBRD. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen Administration und Kongreß kam es 1991 zu keinem Folgegesetz für das Haushaltsjahr 1992. Die Hilfe wurde durch eine "Continuing Resolution" mit 370 Mio. US$ finanziert, die 1992 Gesetz wurde (P.L. 102-266)[10].

Das Haushaltsgesetz legte keine regionale Aufteilung der Mittel fest. Dies erlaubte der Verwaltung, die Mittel flexibel je nach dem perzipierten Bedarf einzusetzen. In der regionalen Verteilung der Hilfe nahm Polen eine privilegierte Position ein. Als Vorreiter der Demokratisierung war es - neben Ungarn - einer der ersten Nutznießer der amerikanischen Hilfe. Neben der üblichen technischen und finanziellen Hilfe erhielt Polen einen Stabilisierungsfonds in Höhe von 200 Mio. US$ und einen Schuldenerlaß in Höhe von 70 % der Schulden und damit deutlich über dem Satz von 50 % des allgemeinen Schuldenerlasses des Pariser Clubs.

Neben diesen Zuschüssen für technische Zusammenarbeit, die meist von US-AID (Teil des Außenministeriums) verwaltet werden, leisten die USA Hilfe in Form von technischer Hilfe, Krediten und Garantien für Handel und Investitionen (US Trade and Development Agency (TDA), Trade Credit Insurance Program, Overseas Private Investment Corporation (OPIC), Commodity Credit Corporation (CCC), die Export-Import-Bank), Nahrungsmittelhilfe, humanitäre Materialhilfen aus Beständen des Verteidigungsministeriums, Einsatz des Peace Corps, Programme der US Information Agency (USIA), die von 1989 bis 1992 von 33 auf 60 Millionen US$ anwuchsen, darunter ein großes Besuchs- und Austauschprogramm.

Die Gesamthöhe dieser Hilfen betrug bis Ende 1992 über 7 Milliarden US$ für Mittel- und Osteuropa einschließlich Baltikum

ohne die GUS. In der regionalen Verteilung erhielt Polen 1990-92 51 % der SEED-Mittel und fast 58 % der gesamten Hilfe. Ungarn und die CSFR folgten in weitem Abstand mit etwa 11%. Die Hilfe für die schnellen Reformer Mitteleuropas erreichte ihr Maximum schon 1991 und sank 1992 wieder ab. Die Balkanländer Albanien, Rumänien und Bulgarien sowie das Baltikum profitierten von dieser Umverteilung der 1992 ohnehin knapperen Mittel. Vom Hilfetyp her konzentrieren sich die Mittel auf makroökonomische Finanzhilfen (ca. 41 %) und Exportkredite (ca. 33 %)[11].

Die amerikanische Handelspolitik schloß mit den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas bilaterale Handelsabkommen. Sie suspendierten die Gültigkeit des Jackson-Vanic-Gesetzes und räumten stattdessen diesen Ländern die Meistbegünstigung (MFN) und Zugang unter dem Allgemeinen Präferenzsystem (GSP) ein. Die USA unterstützten außerdem eine intensivere GATT-Mitarbeit der mittel- und osteuropäischen Staaten[12].

Die Zusammenarbeit mit der früheren Sowjetunion

Die Sowjetunion erhielt zunächst trotz großer Sympathien für den Reformkurs Gorbatschows kaum amerikanische Hilfe. Ende 1990 suspendierte Präsident Bush das Jackson-Vanik-Amendment und machte damit den Weg für Kredite der Export-Import-Bank in Höhe von 300 Millionen US$ frei. Im Laufe des Jahres 1991 erhielt die Sowjetunion weitere Kreditgarantien für Agrarimporte in Höhe von 1,5 Milliarden US$.

Erst nach dem gescheiterten Putschversuch im August 1991 begannen die USA mit der Hilfe im engeren Sinne: Im November kündigten sie ein Paket an, das neben den Kreditgarantien auch Nahrungsmittelhilfe in Höhe von 165 Millionen US$ und technische Hilfe vorsah. Nach dem Zerfall der Sowjetunion versprach Präsident Bush im Januar 1992 ein weiteres Hilfsprogramm mit Zuschüssen für humanitäre und technische Zusammenarbeit, Economic Support Funds, medizinische Hilfe usw. mit einem Gesamtvolumen von 645 Millionen US$.

Nach einigen humanitären Hilfsaktionen (Nahrungsmittellieferungen) kündigte die Regierung im April 1992 eine amerikanische Beteiligung in Höhe von 4,5 Mrd. US$ an, von denen 1,5 Mrd. an den Rubelstabilisierungs-Fonds und 1 Mrd. an internationale Organisationen (IMF, Weltbank, EBRD) gehen sollten, während der Rest hauptsächlich aus Krediten für Agrarexporte und der Export-Import-Bank bestand. Präsident Bush brachte in diesem Kontext den "Freedom Support Act" ein, der aber im Kongreß erst im Oktober 1992 verabschiedet wurde.

Der neu gewählte Präsident Clinton machte die Unterstützung für die frühere Sowjetunion zu einem außenpolitischen Schwerpunkt. Anläßlich des Gipfeltreffens mit Jelzin in Vancouver kündigte er im April 1993 ein 1,6 Mrd. US$-Hilfsprogramm an, das sich aus schon vom Kongreß zugesagten Mitteln, vor allem für Agrarkredite (700 Mio. US$), Nahrungsmittelhilfe (194 Mio. US$) u.a. zusammensetzte. Neben einem 28,4 Mrd. US$-Paket der G 7 setzte sich Clinton für ein weiteres bilaterales Programm in Höhe von 1,8 Mrd. US$ ein, darunter 500 Mio. US$ als amerikanischen Beitrag zu einem Privatisierungsfonds mit insgesamt 4 Mrd. US$.

Das mit Abstand größte Programm der technischen Hilfe mit je ca. 400 Mio. US$ für 1992, 1993 und 1994 (beantragt) führt das Verteidigungsministerium zur Unterstützung der Vernichtung von Nuklearwaffen in der damaligen UdSSR (P.L. 102-228) durch. Das Pentagon hat daneben begonnen, mit dem IMET-Programm (International Military Education and Training) Beratung bei der Neugestaltung des Verhältnisses der Militärs zur zivilen Regierung in Osteuropa zu leisten.

Von den 1991-93 zugesagten 10,4 Milliarden US$ Hilfe waren ca. 3 Mrd. Zuschüsse, davon die Hälfte für humanitäre Zwecke. Der Rest bestand aus Krediten, die überwiegend zur Finanzierung von US-Agrarexporten dienten[13].

In der Handelspolitik schlossen die USA 1990 noch mit der Sowjetunion ein Handelsabkommen, das aber von der UdSSR nicht mehr verabschiedet wurde. Rußland, Armenien, Kirgistan, Moldawien, Ukraine, Kasachstan und Weißrußland akzeptierten das amerikanische Angebot, den Vertrag gleichlautend für sich zu übernehmen.

Die Verwendung der Mittel: Pro Business - As Usual

Betrachtet man nur die Mittel der technischen Zusammenarbeit im SEED-Programm, so ergeben sich drei Hauptverwendungsgebiete der US-Hilfe: Aufbau der Marktwirtschaft, Demokratieförderung und Verbesserung der Lebensqualität. Die Zurechnung betrifft nur die direkte Verwendung. Nicht ganz zu Unrecht argumentiert die amerikanische Regierung, daß der Erfolg der Wirtschaftsreform ebenso wie die humanitäre Hilfe entscheidend zur Stabilisierung der Demokratie beiträgt, und daher diese Mittel auch der Demokratisierung dienen. Aber unmittelbar verteilen sich die SEED-Gelder auf diese drei Gebiete wie folgt: Marktwirtschaft: 59 % + 19 % Stabilisierungsfonds Polen 78 %, Demokratie: 7 %, Lebensqualität: 15 %.

Berücksichtigt man alle Hilfetypen, so verstärkt sich der Bias zugunsten der wirtschaftlichen Interessen in der amerikanischen Hilfe. Den Löwenanteil der Finanzmittel machen Exportkredite und -versicherungen sowie die Förderung amerikanischer Investitionen aus. Letztere werden nicht nur über die OPIC, sondern auch über spezielle "American Enterprise Funds" (amerikanische Unternehmensfonds) in Polen, Bulgarien, Ungarn und der CSFR gefördert, die Kapitalbeteiligungen übernehmen und Kredite vergeben. Diese Initiative trägt zur Herausbildung einer Marktwirtschaft und zur Entwicklung des Privatsektors in den Empfängerländern bei. Die Trade Enhancement Initiative des US-Präsidenten will Handels- und Investitionshemmnisse in Osteuropa verringern, nicht zuletzt, um den Handel mit den USA zu stärken.

Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit führt die "American Business Initiative" folgende Programme durch: American Business Center in Warschau, Consortia of American Businesses in Eastern Europe, Eastern European Business Information Center, Capital Development Initiative, die alle die Mitwirkung amerikanischer Unternehmen bei der Entwicklung Osteuropas fördern.

Etwas unabhängiger von den unmittelbaren Interessen eigener Unternehmen leisten die USA Unterstützung beim Aufbau der Marktwirtschaft durch eine Reihe von Programmen der technischen Zusammenarbeit: Amerikanische und internationale Consultants beraten osteuropäische Regierungen bei der Privatisierung der Staatsunternehmen; das "International Executive Service Corps" berät einzelne Unternehmen in Managementfragen; das "Financial Services Volunteer Corps" entsendet Experten aus amerikanischen Banken, Anwalts- und Buchprüfungsfirmen; Ministerien und Behörden beraten bei der Entwicklung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen von Marktwirtschaft; die US Information Agency und amerikanische Universitäten unterstützen die Managementausbildung in Osteuropa; öffentliche Stellen und Nicht-Regierungs-Organisationen helfen auf zahlreichen Gebieten wie Energieversorgung und -einsparung, Umweltschutz, Wohnungsbau, Landwirtschaft, etc.

Zweites großes Ziel der US-Kooperation ist die Schaffung demokratischer Verhältnisse in Osteuropa. Auch wenn diesem Ziel in der politischen Rhetorik der erste Platz eingeräumt wird, so fällt das Volumen der Zusammenarbeit (ca. 1-2 % der Mittel) doch weit hinter die Hilfe für die Wirtschaft zurück. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der gleiche Finanzbetrag in der Demokratieförderung sicher mehr bewegt als bei der Wirtschaftsförderung.

Schwerpunkte der Demokratieförderung sind: Unterstützung der neu gewählten Parlamente, u.a. durch das Repräsentantenhaus, das 1990 eine Sondergruppe für die Entwicklung der Parlamente in Osteuropa unter dem Vorsitz des Abgeordneten Martin Frost ein-

gerichtet hat. Sie leistete Beratungsdienste und Materialhilfe und führte Bildungsveranstaltungen für Mitglieder und Mitarbeiter osteuropäischer Parlamente durch. Ein ähnliches Programm nur für Polen lief unter dem Namen "Gift of Democracy"; Aufbau demokratischer Parteien, vor allem über die beiden amerikanischen Parteistiftungen[14], die meist parteiübergreifend Training und Beratung anbieten. Ausgeschlossen sind davon bisher die KP-Nachfolgeparteien; Wahlbeobachtung und technische Hilfe für Wahlen, ebenfalls vor allem über die amerikanischen Parteistiftungen; Aufbau des Rechtsstaates; Aufbau demokratischer Gewerkschaften mit Hilfe der amerikanischen Gewerkschaften und derem Free Trade Union Institute (FTUI), das Training und Beratung anbietet, aber keinen Kontakt zu den partiell reformierten, alten Gewerkschaften unterhält; Förderung unabhängiger Medien, u.a. durch den neu gegründeten "Independent Media Fund" (IMF).

Neben Hilfe zum Aufbau von Marktwirtschaft und Demokratie leisten die USA humanitäre Hilfe, teils über Programme der Not- und Nahrungsmittelhilfe, teils als Hilfe von privaten Organisationen und öffentlichen Einrichtungen, vor allem im Gesundheitsbereich.

Schließlich bildet die kulturelle Zusammenarbeit noch eine wichtige Rolle. Ihr nimmt sich u.a. das Peace Corps an, das die Verständigung zwischen Osteuropa und den USA fördert und Englischunterricht anbietet.

Die Organisation der US-Zusammenarbeit zwischen Pluralismus und Bürokratie

Die öffentliche Hilfe: Vielfalt der Bürokratien

Die amerikanische Zusammenarbeit mit Osteuropa folgt in ihrer organisatorischen Struktur weitgehend dem Muster der Entwicklungszusammenarbeit[15]. Die Höhe der Mittel bestimmt sich in einem komplizierten Abstimmungsprozeß innerhalb und zwischen Administration und Kongreß. Der Kongreß, bestehend aus Senat

und Repräsentantenhaus, erhöhte z.B. die Mittel für Osteuropa über die sparsamen Ansätze der Bush-Administration. Häufig setzen sich einzelne Abgeordnete für spezifische Maßnahmen ein, die dann - oft unter ihrem Namen - Gesetzeskraft gewinnen, wie z.B. die Abrüstungshilfe von Nunn und Lugar.

Nach der parlamentarischen Bewilligung werden die Mittel von Ministerien und autonomen Regierungsinstitutionen wie der Export-Import-Bank, Overseas Private Investment Corporation, Peace Corps, National Endowment for Democracy, International Media Fund, Citizens Democracy Corps (CDC), etc. verwaltet. Letztere sind formal unabhängige, aber praktisch von der öffentlichen Hand finanzierte und politisch kontrollierte Institutionen.

Die eigentliche Hilfe (SEED) wird von US-AID verwaltet, das dem Außenministerium unterstellt ist. Vor Ort koordinieren die Vertreter von US-AID die Zusammenarbeit. US-AID unterhält Vertretungen in fast allen mittel- und osteuropäischen Hauptstädten. Im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit etablierte US-AID aber keine "missions" in den Empfängerländern. Da US-AID beim Beginn der Zusammenarbeit ein eher kurzes Engagement erwartete und die Aktivitäten regional flexibel verteilen wollte, richtete man die Europamission (Bureau for Europe) in Washington im Außenministerium ein.

Unter US-AID schließen sich mehrere Ebenen von Institutionen und Organisationen an, die die Maßnahmen durchführen und über die die Leistungen an die letztliche Zielgruppe in Osteuropa fließen. Die Mission vergibt Aufträge für Maßnahmen an private Consultants, andere Ministerien (u.a. Arbeits-, Handels-, Finanzministerium) und autonome Institutionen wie das National Endowment for Democracy (NED), die Eurasia Foundation, der International Media Fund (IMF) oder das Citizens Democracy Corps (CDC). Dies sind private Träger, die aber weitgehend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Zum Teil erhalten sie ihre Mittel aus mehreren Quellen. Die Eurasia Foundation, CDC und IMF wurden neu für die Zusammenarbeit mit Osteuropa gegründet.

Teilweise führen diese Träger eigene Maßnahmen durch, teilweise greifen sie auf die nächste Ebene von Organisationen zurück.

Letzteres gilt vor allem für die Demokratieförderung durch das NED. Das NED wurde schon 1983 gegründet, um - ein wenig nach dem Vorbild der deutschen politischen Stiftungen - internationale Demokratieförderung zu betreiben. Es unterstützte schon vor dem Umbruch osteuropäische Dissidenten. Den Löwenanteil seiner Mittel, die es von der US Information Agency (USIA) und US-AID erhält, gibt NED an vier Nichtregierungsorganisationen weiter, die mit den vier wichtigsten gesellschaftspolitischen Gruppen verbunden sind: Das Free Trade Union Institute (FTUI) des Gewerkschaftsbundes AFL-CIO; das Center for International Private Enterprise (CIPE) der amerikanischen Handelskammern; das National Democratic Institute for International Affairs (NDI) der Demokratischen Partei; das National Republican Institute for International Affairs (NRI) der Republikanischen Partei.

Trotz ihrer Abhängigkeit von Regierungsgeldern betreiben diese Nichtregierungsorganisationen ihre Arbeit weitgehend autonom und unterscheiden sich kaum noch von den vielen anderen privaten Trägern, die die gesellschaftspolitische Kooperation dominieren.

Gesellschaftspolitische Kooperation

Das spektakulärste Phänomen der amerikanischen Kooperation mit Osteuropa wird im Ausland oft unterschätzt oder gar übersehen: die bedeutende Rolle des Privatsektors. Damit sind nicht Unternehmen und andere ertragsorientierte Institutionen gemeint, sondern gesellschaftliche Organisationen, Verbände, Stiftungen, Freiwillige, Universitäten, also private "non-profit-organizations". Die wichtige Rolle der amerikanischen zivilen Gesellschaft ist an sich nichts Neues. Schon Tocqueville hat sie hervorgehoben. Auch in der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit sind sie prominent vertreten.

Aber im Osteuropakontext haben die privaten Träger eine neue Bedeutung gewonnen. Einmal haben neben einigen bewährten alten Institutionen wie den großen Stiftungen zahlreiche neue Akteure die Bühne betreten. Ihre Motivation rührt aus ganz unterschiedlichen Quellen her: ethnische Loyalitäten; traditionelle Beschäftigung mit Osteuropa; Sympathien für die antikommunistische Revolution, ihre Ziele und ihre Vertreter (vgl. oben). Die Aufgabe des Aufbaus einer zivilen Gesellschaft in Osteuropa entsprach auch ihrer Natur nach dem Charakter dieser privaten Organisationen. Es schien ihnen um nichts Leichteres (oder Schwereres) zu gehen, als eine Gesellschaft nach ihrem eigenen Ebenbild zu schaffen. Dieses Engagement ist landesweit und selbst in der amerikanischen "Provinz" zu beobachten.

Die amerikanische Regierung, zumal die den Privatsektor ohnehin idealisierende republikanische Administration, unterstützte diese Aktivität der Privaten. Eine Reihe kleinerer privater Träger finanzieren ihre Aktivitäten teilweise aus Mitteln der US-AID bzw. des NED, haben sich aber auch private Geldquellen erschlossen. Die öffentliche Hilfe arbeitet in vielen Bereichen eng mit privaten Trägern zusammen. Das Citizens Democracy Corps (CDC) etwa hat als Aufgabe, private Ressourcen zu mobilisieren. Das CDC erstellte auch eine Liste privater Träger, die mit Osteuropa zusammenarbeiten. Sie umfaßt über 600 Organisationen und ist mit Sicherheit nicht vollständig. Die Zahl, Ziele und Aktivitäten privater Träger sind nahezu unüberschaubar.

Die für Osteuropa bedeutendste private Einrichtung ist die Soros-Stiftungsfamilie. George Soros ist ein gebürtiger Ungar, der in den USA als Investmentbanker ein Vermögen erwarb. FORBES schätzte sein Privatvermögen auf 975 Millionen US$. Soros nahm regen Anteil an der Demokratisierung in Osteuropa. 1979 gründete er seine erste Stiftung, den "Open Society Fund", dessen Namen schon Soros' Interesse an der Philosophie Karl Poppers widerspiegelt.

1984 gründete er die Soros-Stiftung Ungarn und nach dem Umbruch in Osteuropa eine Reihe weiterer Stiftungen: Open Society Fund Sofia (Bulgarien), Charter 77 Foundation (CSFR), Open Estonia Foundation, Open Society Fund Latvia, Open Society Fund Lithuania, Stefan Batory Foundation (Polen), Soros Foundation for an Open Society (Rumänien), Ukrainian Renaissance Foundation, Soviet-American Foundation Cultural Initiative, Soros-Yugoslavia Foundation.

Soros unterstützte diese Arbeit 1991 angeblich mit 25 Millionen US$. Im Herbst 1992 gewann Soros über eine Milliarde (!) US$ durch Spekulation gegen das Pfund beim Zusammenbruch des EWS. Im Dezember stiftete er darauf 100 Millionen US$ einer neu gegründeten "International Science Foundation" zur Unterstützung der Grundlagenforschung in Rußland. Seine gesamte Hilfe für Osteuropa stieg damit 1992 auf 175 Millionen US$[16].

Die Stiftung führt regionale Programme in den Bereichen Medien, Englisch, Gesundheitserziehung, Ost-Ost-Beziehungen, Oxford-Stipendien durch. Als Sonderprojekte unterstützt sie: Central European University (Prag und Budapest), East-West-Management Institute, Council of Advisers Presidium of Ukraine, Independent Ecological Center (Ungarn), International Management Center (Ungarn), International Management Institute (Ukraine), Soros Fine Arts Documentation Center (Ungarn).

Die Soros-Stiftungsfamilie vergibt hauptsächlich Stipendien, Zuschüsse und Materialhilfen zu wissenschaftlichen, kulturellen und gesellschaftspolitischen Projekten und Hilfen in den Bereichen Gesundheit und Umwelt. Die Stiftung publiziert einen monatlichen Newsletter "Open Society", in dem sie über ihre Tätigkeit berichtet.

Die Soros-Stiftung hat keine parteipolitische Bindung, tritt aber für eine offene Gesellschaft ein und ist damit ein natürlicher Verbündeter der liberal-westlichen Gruppen in Osteuropa gegen Kommunisten und neue autoritär-nationalistische Kräfte. Dafür spricht auch die Unterstützung der Menschenrechtsorganisation

Charta 77 oder der demokratischen Gewerkschaften (FSZDL) in Ungarn.

Daneben sind auch die altbekannten, großen US-Stiftungen in Osteuropa tätig, darunter: The Pew Charitable Trust (1989-93: 77 Projekte mit insgesamt 18,5 Mio. US$); German Marshall Fund of the U.S. (ca. 3 Mio. US$ jährlich); Rockefeller Brothers Fund (9,3 Mio. US$ seit 1983, davon mindestens 80 % seit 1989); Andrew W. Mellon Foundation (ca. 17 Mio. US$ 1990-92); C.S. Mott Foundation (1991: 30 grants mit 1,7 Mio. US$; 1992: 35-38 grants mit ca. 2 Mio. US$); Ford Foundation (1989-92: 177 grants mit 24,5 Mio. US$).

Diese eindrucksvollen Zahlen muß man aber durch Schätzungen der übrigen privaten non-profit Aktivitäten ergänzen. Geht man von den über 600 Organisationen aus, die das Citizens Democracy Corps, die offizielle Sammelstelle für Nichtregierungsorganisationen, inzwischen erfaßt hat, so kann man den Beitrag an freiwilliger Arbeit und ähnlicher Leistungen sicher mit einem marktmäßigen Gegenwert in Höhe von ca. 100 Millionen US$ (2000 Mann-Jahre à 50.000 US$) abschätzen, auch wenn ein Teil davon ihrerseits aus öffentlichen Mitteln oder durch die großen Stiftungen gefördert werden. Die oben genannten Stiftungen geben nochmal ca. 50 Millionen US$ (ca. 50 % Soros und 50 % die übrigen) jährlich. Diese Hilfe besteht nur aus Zuschüssen ohne Kredite und konzentriert sich überwiegend auf gesellschaftspolitische Zwecke. Vergleicht man sie mit der offiziellen Hilfe in diesem engen Bereich (d.h. praktisch mit den Mitteln für Demokratieförderung) von etwa 30 Millionen US$ (ca. 7 Mio. NED und 23 Mio. US-AID-SEED), so dürfte die private gesellschaftspolitische Kooperation etwa vier- bis fünfmal so groß sein wie die öffentliche.

Diese Schätzung erklärt auch die Diskrepanz zwischen der in Westeuropa einerseits geführten Klage über das geringe US-Engagement (sie sieht nur die offizielle Hilfe) und dem mit Mißtrauen beobachteten großen Einfluß der USA (ein Ergebnis der privaten

Zusammenarbeit). Der Erfolg der Nichtregierungsorganisationen verdankt sich nicht zuletzt der hohen Effektivität ihrer Maßnahmen.

Neue Akzente und kritische Bewertung der US-Kooperation

Es ist noch zu früh, die Wirkung der bisherigen amerikanischen Hilfe zu bewerten. Die ersten Evaluierungen werden jetzt gemacht. Auch der definitive Kurs der neuen Clinton-Administration wird erst im Herbst sichtbar, wenn die Mannschaft etabliert ist und ihre Pläne und Politiken erarbeitet hat und vorstellt.

Aber die Zeiten marktwirtschaftlicher Euphorie und siegessicheren Vertrauens in die jungen Demokratien sind vorbei. Die ganze Komplexität der anstehenden Transformationsprozesse wird deutlich. Die neue Administration versucht dem mit neuen Prioritäten bei der sektoralen und regionalen Verteilung und der Verwaltung der Hilfsprogramme Rechnung zu tragen, wobei sie auf enge Budgets und ein sinkendes Interesse der amerikanischen Öffentlichkeit Rücksicht nehmen muß. Die osteuropäische Lobby aus ethnischen Gruppen (vor allem Polen und Ukraine), privaten Organisationen und Consultants wird dem entgegenarbeiten. Aber schon jetzt ist deutlich, daß Clinton mit dem Kongreß um mehr Mittel für Osteuropa und insbesondere Rußland kämpfen muß, während der Kongreß die Hilfsprogramme der Bush-Administration noch über deren Vorschläge hinaus aufstockte.

Veränderte regionale und sektorale Schwerpunkte und neue Organisationsformen

Mit der neuen Regierung Clinton verstärkt sich in den USA ein schon 1992 begonnener Prozeß der kritischen Bewertung und Neuformulierung der Kooperationspolitik gegenüber Mittel- und Osteuropa. Die Entwicklung seit 1991 hat zu einer vielfachen Ernüchterung geführt. Die Oppositionsbewegungen sind zerfallen. Ihre Ziele sind oft formal erreicht, aber inhaltlich in weitere Ferne gerückt. Die GUS und der Balkan nehmen mit ihren für den Westen eher bedrohlichen Problemen die Aufmerksamkeit immer mehr in Anspruch. Die Außenpolitik schwankt zwischen einer Renaissance eines gesinnungsethischen Engagements für Menschenrechte und Selbstbestimmung und einem Rückzug auf einheimische Probleme.

Seit dem gescheiterten Putsch vom August 1991 und dem Ende der Sowjetunion sehen die USA in Rußland und den neuen unabhängigen Staaten (GUS) mehr und mehr Partner, die der Hilfe bedürfen und sie auch verdienen. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung mit Clintons 1,8 Milliarden-Zusage an Jelzin in Vancouver. Aber auch die Ukraine gewinnt zunehmend außenpolitische Bedeutung für die USA, nicht zuletzt wegen der Atomwaffenfrage.

Die öffentliche Hilfe für Mittel- und Osteuropa dagegen bewegt sich seit 1990 auf einer Höhe von knapp 400 Millionen US$. Aus diesem Betrag werden aber immer mehr Länder bedient. Polen, Ungarn und die ehemalige CSFR mußten daher deutliche Hilfekürzungen hinnehmen. Angesichts der Bedeutung Mitteleuropas für Westeuropa und die frühere Sowjetunion (vgl. oben) könnte diese relative Vernachlässigung problematische Folgen haben und wäre spätestens dann revisionsbedürftig.

Die Bush-Administration sah die Hilfe als eine vorübergehende und kurzfristige Aktion. Mitteleuropa als relativ hoch entwickelte Region bedürfe nur der Hilfe bei der raschen Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft. Nach Herstellung der entsprechenden Rahmenbedingungen und mit einer übergangsweisen Starthilfe sollten Privatsektor und Gesellschaft sich gewissermaßen staatsfrei entwickeln. Die amerikanische Hilfe konzentrierte sich daher - in deutlichem Unterschied zur traditionellen Entwicklungszusammenarbeit - auf Unternehmensfonds.

Diese Sichtweise hat sich im Rückblick als hoffnungslos naiv erwiesen. Die reale Umstrukturierung des Staatssektors hat kaum begonnen und der angeblich hohe Entwicklungsstand Mittel- und

Osteuropas hat sich in vielen Bereichen als falscher Schein erwiesen. Insbesondere die Infrastruktur ist heruntergewirtschaftet und modernisierungsbedürftig.

So überlegt man in der neuen Administration, ob und wie die US-Kooperation zur Restrukturierung der Staatsunternehmen beitragen kann, Kapitalhilfe für Infrastrukturprojekte (Energie, Telekommunikation, etc.) geben soll und den Aufbau sozialer Sicherungsnetze angesichts steigender Arbeitslosigkeit unterstützen kann.

Voraussichtlich werden die USA auch bereit sein, die neuen, auch Staatsunternehmen betreffenden "Special Restructuring Programs" der Europäischen Entwicklungsbank (EBRD) auf die von ihnen durchgesetzte 60 %-Quote der Ausleihungen für den Privatsektor anzurechnen.

Auch in der Organisation der Hilfe waren die USA in Osteuropa vom Muster der Entwicklungszusammenarbeit abgewichen. Statt der großen US-AID-"Missions" vor Ort gab es eine regionale "mission" in Washington, die die Hilfegelder flexibel ohne regionale Bindung verwaltete, und kleine Vertretungen in den Empfängerländern. Dieser Aufbau entsprach der kurzfristigen Übergangsperspektive. Er war kostengünstiger und erlaubte den schnellen Start der Hilfe für die späten Reformer (Balkan, Baltikum)[17]. Das Schatzamt (Treasury) hatte bei der Koordinierung der Maßnahmen der verschiedenen US-Institutionen (US-AID, Export-Import-Bank, diverse Ministerien, etc.) eine wichtige Rolle und prägte die Zusammenarbeit mit seiner stark neoliberalen Philosophie.

Die Koordinierung soll nun stärker im Außenministerium (State Department) liegen. Clinton betraute Strobe Talbott, einen engen Vertrauten, mit dieser Aufgabe. Die durchführende Agency for International Development (US-AID) steht unter Druck wegen des langsamen Mittelabflusses und der Bevorzugung einheimischer traditioneller Partner (Verwaltung, Consultants). Eine größere Reorganisation ist nicht auszuschließen. Andererseits überlegt man, in den offensichtlich nur langfristig zu entwickelnden Ländern (Zentralasien, teilweise Balkan) wieder zum Prinzip der größeren

"missions" vor Ort zurückzukehren. Schließlich erwartet man vom, noch zu bestätigenden künftigen US-AID-Chef Brian Atwood, dem ehemaligen Leiter der demokratischen Parteistiftung ("National Democratic Institute"), daß er verstärkt auf Nichtregierungsorganisationen setzt, um einen raschen und effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten.

Kritische Bewertung

Die amerikanische Hilfe: Weniger, aber nicht schlechter

Quantitativ fällt die US-Hilfe stark hinter der europäischen, vor allem der deutschen Hilfe zurück. Für Mittel- und Osteuropa liegen die amerikanischen Zusagen von 1990-Ende 1992 bei 7,4 Mrd. US$ (14,7 % der G-24), während Deutschland allein 11 Mrd. (22 %) und die Gemeinschaft (Mitgliedsstaaten + EG + EGKS + EIB) 30,8 Mrd. (61,1 %) zugesagt hat. Zum Vergleich mit übrigen Industrieländern seien Frankreich 2,4 Mrd. (4,8 %), Österreich und Kanada je 2,3 Mrd. (4,7 %) und Japan 3,4 Mrd. (6,7 %) genannt[18]. Die amerikanischen Hilfszusagen für die GUS lagen mit 7,3 Mrd. DM bei 10 % der deutschen Zusagen in Höhe von 73,1 Mrd. DM (zum weiteren Vergleich in Mrd. DM: Italien 9,5; Japan 4,0; Kanada 3,9; Frankreich 3,5)[19]. Diese Zahlen spiegeln die Zurückhaltung der USA bis 1991 wider, die bei diversen Geberkonferenzen deutlich wurde[20]. Aber auch mit den neuen Zusagen seit 1992 steigt der GUS-Betrag nur auf 10,4 Mrd. US$, wobei die anderen Länder ebenfalls inzwischen weitere Zusagen gemacht haben.

Vergleicht man die US-Hilfe für Osteuropa mit der für Entwicklungsländer, so schneidet Osteuropa recht gut ab, soweit ein Vergleich angesichts der verschiedenen Quellen möglich ist. Die USA verteilen ihre Entwicklungshilfe nach außenpolitischen Gesichtspunkten, wobei entwicklungspolitische Kriterien weit zurücktreten. Die wichtigsten Empfängerländer amerikanischer Hilfe in der Dritten Welt waren 1990-91 Ägypten mit ca. 5 Mrd. US$ (32,1

% der gesamten ODA), Israel mit 1,3 Mrd. US$ (8,3 %), Honduras mit 390 Millionen US$ (2,4 %). Möglicherweise sind in diesen Zahlen Exportkredite nicht eingeschlossen. Aber offensichtlich würde Polen sofort mindestens an dritter Stelle aller Empfängerländer kommen, auch wenn man nur die technische Hilfe (SEED) berücksichtigt. Die übrigen Länder rangieren zumindest im Mittelfeld. Dies zeigt den hohen politischen Stellenwert Osteuropas für die USA.

Die Verteilung der Hilfe innerhalb Osteuropas folgt offensichtlich stärker politischen als sachlichen Kriterien. Polen erhält sehr viel mehr Transfers pro Kopf als andere Länder. Ginge es nach Bedürftigkeit, so müßten die Balkanländer erheblich mehr Hilfe erhalten. Ginge es nach der Ernsthaftigkeit der Reformbemühungen, so gebührte Polen zwar ein guter Platz, aber sicher mit geringerem Abstand zu anderen mitteleuropäischen Ländern. Am effizientesten wäre der "triage"-Ansatz, der mögliche Empfänger in drei Gruppen einteilt: 1. die guten, die es auch ohne Hilfe schaffen, wenn auch mit größeren Mühen; 2. die, die es mit Hilfe schaffen, ohne sie aber scheitern würden; 3. die hoffnungslosen Fälle, denen auch keine Hilfe mehr nutzen kann. Die knappen Hilfsleistungen müßten dann den Empfängern der 2. Gruppe zufließen. Ein solches Vorgehen wäre aber nicht nur in den USA politisch völlig unrealistisch.

Die offizielle US-Kooperation unterscheidet sich in ihrer sektoralen Struktur und ihrem Charakter kaum von der deutschen. Eine besondere Bedeutung haben lediglich sicherheitspolitische, d.h. abrüstungsbezogene Programme der USA. In beiden Ländern nehmen wirtschaftliche Hilfen eine großen Raum ein. Exportkredite und Investitionshilfen bilden sogar 46 % der gesamten deutschen Hilfe für Mittel- und Osteuropa aus, während sie in der amerikanischen Hilfe "nur" 39 % ausmachen.

In ihren Konditionen erweist sich die US-Kooperation mit den MOE-Staaten als besonders günstig. Mit einem Zuschußanteil von ca. zwei Drittel hat sie den höchsten grant-Anteil unter allen westlichen Gebern. Deutschland bzw. die EG als Ganzes liegen bei etwa einem Drittel.

Vielfalt der Organisationen und Resultate

Von einigen neuen Institutionen (CDC, Medienfonds) abgesehen, nutzte die offizielle US-Kooperation weitgehend vorhandene Institutionen, vor allem der Entwicklungszusammenarbeit, der Außenwirtschaftspolitik und der internationalen gesellschaftspolitischen Kooperation (Demokratieförderung). Wie auch in Deutschland vollzieht sich die Kooperation - vor allem die private - über ein pluralistisches Geflecht von Institutionen, die keinem gemeinsamen großen Plan folgen. Auch wenn viele dieser privaten Organisationen öffentliche Mittel erhalten, so gibt es in den USA mehr als in Europa große, rein private Geber (z.B. Soros).

Die allgemeine Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit trifft somit weitgehend auch auf die Kooperation mit Osteuropa zu. Sie dient in erster Linie Geberinteressen im großen (politisch-ökonomisch) wie im kleinen (Machtstreben von Bürokratien, Gewinnstreben der Consultings, etc.). Geber fördern Projekte wegen ihres Prestigecharakters oder, um bestimmte Kriterien (Mittelabfluß) zu erfüllen. Politiker sagen gerne große Summen zu, da sie meist die Handlungsalternative darstellen, mit der sie am sichtbarsten ihre Unterstützung ausdrücken können, ohne einheimische Interessen zu verletzen. Dabei ist klar, daß Geld in der Regel kein Engpaß ist, und Marktöffnung viel mehr brächte.

Die akademische Kritik tadelt einerseits die mangelhafte Geberkoordination und Planlosigkeit der Kooperation, wünscht aber andererseits unbürokratische, schnelle Hilfe[21]. In der Tat fließt die US-Hilfe langsamer als der Durchschnitt der Industrieländer ab. Das Verhältnis der Auszahlungen zu Zusagen lag 1990 in der gesamten Hilfe bei 5,4 % und bei den Zuschüssen (grant assistance) bei 7,0 %. Die entsprechenden EG-Werte betrugen 9,9 % beziehungsweise 12,6 %[22].

Die Entscheidung von US-AID, die MOE-Hilfe aus Washington statt über lokale Missionen zu steuern, stieß ebenfalls auf Kritik, da sie angeblich die Bürokratie fördert, den Einfluß der Empfänger senkt und den der amerikanischen Hilfelieferanten erhöht. In der Tat fällt auf, wie stark amerikanische Regierungsstellen und teure US-Consultingfirmen als AID-Auftragnehmer vertreten sind. Vor allem im Privatisierungsbereich produzierten diese Firmen nach Meinung kritischer Beobachter für viel Geld Papier, das an den Bedürfnissen der Empfänger weit vorbeiging[23] .

Dies scheint einer der Bereiche zu sein, in denen die private Hilfe effizienter wirtschaftet. Das Engagement der privaten Organisationen entspringt der politisch-gesellschaftlichen Kultur in den USA. Spezifische Kulturmuster prägen auch die konkrete Zusammenarbeit und tragen zu ihrer Effizienz bei. Bei vielen privaten Trägern fällt eine Kombination von fast schon gesinnungsethischem Idealismus und Pragmatismus auf. Sie definieren ihre Ziele in einem relativ engen Bereich und konzentrieren sich dann auf diese Aufgabe. Dazu greifen sie auf Freiwillige zurück, die oft nur ihre Auslagen erstattet erhalten und in manchen Fällen sogar die gesamten Kosten selbst tragen. Die Organisationen berichten von einer erstaunlichen Bereitschaft vieler Amerikaner (Journalisten, Unternehmer, etc.), Einsätze in Osteuropa durchzuführen. Auf Anzeigen oder Umfragen melden sich Hunderte oder Tausende von Freiwilligen. Diese Freiwilligen halten sich in der Regel länger (zwischen mehreren Wochen und Monaten) im Projektland auf. In dieser Zeit unterstützen sie die Partnerorganisationen beim Aufbau ihrer Institution und bei ihrer Tätigkeit. Die relativ lange Aufenthaltsdauer ermöglicht ein intensiveres Eingehen auf die Probleme und Bedarfe der osteuropäischen Partner.

Die hauptamtlichen Mitarbeiter der amerikanischen Träger fliegen oft mehrmals im Jahr nach Osteuropa, um den Projektfortschritt zu kontrollieren und/oder künftige Maßnahmen vorzubereiten. Sie verfügen daher über eine relativ gute Kenntnis der Partnerorganisationen im Projektland und reagieren flexibel auf Probleme.

Taktik und Strategie der Kooperation, Teilnehmerauswahl, Materialhilfe, alle Elemente der Zusammenarbeit stehen auf dem Prüfstand und zur Disposition, um eine pragmatische Lösung der Probleme im Projektland voranzubringen.

Diese Kooperationskultur verdankt sich nicht nur dem Idealismus der Beteiligten, sondern auch spezifisch amerikanischen Bedingungen: Eine Reise nach Osteuropa aus den USA ist viel aufwendiger als aus Westeuropa, so daß längere Aufenthalte sinnvoll sind. Viele - gerade junge - Amerikaner betrachten einen Einsatz in Osteuropa als interessantes Abenteuer mit exotischen Aspekten, während für Westeuropäer es eben keine Fernreise ist, sondern die Beschwerlichkeit und mangelnde Attraktivität mancher Zielorte im Vordergrund stehen. Schließlich erleichtert, ja fördert der amerikanische Arbeitsmarkt mit seinen oft geringen Einkommen für Anfänger und seinen flexibleren Beschäftigungsbedingungen solche Einsätze, während westeuropäische Experten sich aus ihren festen Planstellen nur kurzfristig für Einsätze wegbewegen.

Im Ergebnis jedoch erzielt die private Zusammenarbeit damit einen gewaltigen Hebeleffekt. Private Träger führten einige der in Westeuropa bekanntesten, teils bewunderten, teils kritisierten Maßnahmen durch, wie z.B. den Beratungseinsatz von Jeffrey Sachs. Sicher haben manchmal idealistische Dilettanten trotz und wegen viel Engagement auch mehr Schaden als Nutzen angerichtet und Fehler begangen, die erfahrene, aber teurere Profis vermieden hätten. Aber die starke Ziel- und Erfolgsorientierung bei gleichzeitig pragmatischer und flexibler Mittelwahl, sowie die längere Anwesenheit der amerikanischen Helfer haben in Osteuropa ihre Wirkung nicht verfehlt. Nicht zufällig wird in Kreisen der neuen Administration diskutiert, Effizienz und Mittelabfluß durch verstärkten Einsatz privater Träger zu verbessern.

Die neuen Akzente der Clinton-Administration sind das Resultat eines selbstkritischen Reflektionsprozesses innerhalb der amerikanischen Politik und Hilfeverwaltung, sowie anderer Prioritäten der Demokraten, die die einseitige Orientierung auf den Privatsektor der Republikaner nicht teilen. Die oben erwähnte Wende zu mehr Projekten in den Bereichen Infrastruktur und Modernisierung des Staatssektors zeigt, daß die USA den Transformationsprozeß in einem neuen, realistischeren Licht sehen. Dies teilen sie im übrigen mit den Europäern, die 1993 ebenfalls planen, das ursprünglich auf technische Hilfe beschränkte PHARE-Programm für Infrastrukturprojekte zu öffnen.

Schwieriger gestaltet sich die Zielgruppen- und Partnerwahl in Osteuropa. Offensichtlich hängt der Erfolg der Transformation primär nicht vom Ausmaß ausländischer Geldzuwendungen oder sonstiger Hilfe, sondern von der wirtschaftlichen und politischen Kompetenz der osteuropäischen Gesellschaften ab. Sie müssen sozial akzeptable und somit politisch mehrheitsfähige Wege finden, die schwierigen Aufgaben der Systemtransformation, die sich in jeder Phase neu stellen, zu bewältigen. Die Dynamik der Transformation erfordert dabei in jeder Phase neue Orientierungen. Im Interesse des Westens und der USA muß es dabei liegen, die Kräfte zu stärken, die gegen autoritäre und nationalistische Lösungsversuche kämpfen. Diese gesellschaftspolitische Kooperation nimmt daher in Osteuropa einen wichtigen Stellenwert ein.

Die USA vertreten in der gesellschaftspolitischen Kooperation naturgemäß ihr pluralistisches "Modell". Die gesellschaftlichen Gruppen suchen sich ihre Partner in Osteuropa, ja schaffen sie sich geradezu, indem sie deren Organisierung und Institutionalisierung unterstützen. Aus vereinzelten Individuen, deren Vorstellungen und Interessen oft erst unklar definiert sind, entstehen so im Zuge der Zusammenarbeit neue soziale Akteure. Ihre Politik zeigt oft ein

Gemisch aus Imitaten westlicher Vorbilder und originärer Auseinandersetzung mit der eigenen Situation.

In der ersten Phase (1989-91) des Umbruchs in Osteuropa, die der politischen Bruchlinie Bolschewisierung-Debolschewisierung entspricht[24], konnte die US-Kooperation an alle Traditionen des internationalen US-Engagements seit 1947 anknüpfen (containment, Antikommunismus). Sie fand in den Oppositionsbewegungen ideale Partner mit gleichen Zielen und Werten. Umgekehrt waren die USA vorherrschender Orientierungspunkt der Oppositionsbewegungen. Konsequenterweise gab - und gibt es bis heute - kaum Kontakt oder gar Kooperation mit Reformkommunisten bzw. alten Gewerkschaften. Allerdings neigten die Amerikaner dazu, einen - später gravierenden - Interessenunterschied zu übersehen: Den Nationalismus, der vor allem im Baltikum, in Jugoslawien, in der Slowakei, aber auch in anderen Ländern zu den Hauptmotiven zählte, das alte System zu stürzen.

Inzwischen stellt der Kommunismus als geschlossene Kraft kaum noch eine Bedrohung dar, während nationale und ethnische Konflikte die Stabilität der Region massiv gefährden. Andererseits fielen im Zuge des Umbruchs Produktion, Einkommen und Beschäftigung, und die Unzufriedenheit wächst zumindest in einigen Ländern erheblich. Davon profitieren potentiell nicht nur Nationalisten, sondern auch Reformkommunisten (z.B. Litauen, Ungarn). In dieser Phase dominiert die 2. Bruchlinie "westlich/liberal - autoritär/nationalistisch". Die Identifikation der Partner und die Rolle der Kooperation wird schwieriger. Die US-Kooperation tendiert bisher dazu, die westlich-liberalen Kräfte zu stützen. Ob diese Wahl überall einfach zu treffen ist und so bleibt, hängt sicher davon ab, inwieweit andere US-Interessen eher von autoritären Gruppen berücksichtigt werden. Eine Beurteilung fällt auch insofern nicht leicht, da diese Bruchlinie erst seit 1992 stärker hervortritt. Immerhin zeigt die Unterstützung des national-konservativen "Demokratischen Forums" (MDF) in Ungarn durch die republikanische

Stiftung NRI, daß diese Option - zumindest für die mehr konservativen US-Gruppierungen - nicht ausgeschlossen ist.

Die Suche nach geeigneten Kooperationsstrategien und Partnern ist Teil eines größeren Prozesses, in dem die USA versuchen, ihre außenpolitischen Interessen neu zu definieren. Mit dem Zusammenbruch der UdSSR und des Kommunismus fällt das eindimensionale Zielmuster (containment) weg und muß durch ein mehrdimensionales, potentiell in sich widersprüchliches Zielbündel ersetzt werden, das wirtschaftliche, sicherheitspolitische und demokratiebezogene Ziele umfaßt.

In einer ersten Phase mögen diese Ziele in Osteuropa harmonisieren: Die Demokraten öffnen ihre Wirtschaft und rüsten ab. Mit wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten und inner- und zwischenstaatlichen Spannungen werden jedoch diese Politiken stärker auseinanderfallen. Eine solche Entwicklung stellt den Westen und insbesondere die USA dann vor schwierige Abwägungsprobleme.

So stellen sich in der Kooperation mit Osteuropa viel häufiger als früher in der Dritten Welt Fragen zur Kompatibilität außen-, wirtschafts- und demokratiepolitischer Ziele. Wie verhält man sich gegenüber einem autoritären, aggressiven Regime, mit dem einen enge wirtschaftspolitische Interessen verbinden? Wie stellt man sich zu demokratischen Mehrheitsentscheidungen, die sich negativ auf eigene wirtschafts- oder außenpolitische Interessen auswirken? Verfolgt man eine marktwirtschaftliche Liberalisierung auch um den Preis politischer Instabilität? Die Kooperation gerade einer Vormacht wie der USA kann diesen Fragen nicht ausweichen. Antworten sind allerdings in einer Zeit beschränkter Ressourcen und brüchiger Legitimation nur schwer zu finden.

Diesen Suchprozeß teilen die USA mit ihren Partnern in Europa. Ihre - wie immer hinterfragte - Führungsrolle läßt ihnen aber weniger Raum, harten Entscheidungen auszuweichen.

Anmerkungen

[1] Der Autor dankt dem German Marshall Fund of the U.S. für die großzügige Unterstützung des Forschungsprojekts, auf dem dieser Aufsatz beruht.

[2] "Osteuropa" bezeichnet im folgenden - wenn nicht explizit anders erwähnt - die ehemals kommunistischen Länder Europas und der ehemaligen Sowjetunion. "Mittel- und Osteuropa" (MOE) greift dagegen den US-Gebrauch "Central and Eastern Europe" auf und bezeichnet die ehemaligen kommunistischen Länder ohne die frühere Sowjetunion, aber einschließlich des Baltikums.

[3] Vgl. Schwarz, Klaus-Dieter, "Amerikanische Außen-und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges", Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-S 378), Ebenhausen 1992, sowie US House of Representatives Committee on Foreign Affairs, "Congress on Foreign Policy 1989", "Congress on Foreign Policy 1990", "Congress on Foreign Policy 1991" und diverse Congressional Research Issue Briefs.

[4] Vgl. Peter Rudolf, "Partner statt Gegner? Zur Rußlandpolitik der USA", Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-IP 2757), Ebenhausen 1992.

[5] Ein Papier des US-AID formulierte dies so: "... it is in the U.S. national interest to develop a strong and sustainable U.S. presence in this strategically vital region. Wherever possible, U.S. initiatives should be channeled toward programs that not only provide effective assistance but also help to establish U.S. institutional presence ..." (US-AID, Bureau of Europe. Democratic Pluralism Initiative, Mimeo Washington o.J., S.1).

[6] Vgl. Rolf Jungnickel, "Recent Trend in Foreign Direct Investment", in: Intereconomics 3, May/June 1993, Vol. 28, S. 123.

[7] Vgl. euro-east, Nr.11, Mai 1993, S.11ff.

[8] Vgl. Curt Tarnoff, "U.S. and International Assistance to the Former Soviet Union", CRS Issue Brief, updated April 19,1993, Washington.

[9] Nicht nur Brüssel erfindet doppelsinnige Abkürzungen. SEED (Support for East European Democracies) ist das englische Wort für Saat und löst im Kooperationskontext die Assoziation "seed capital" (Startkapital) aus.

[10] Vgl. Karen E. Donfried, "International Assistance to Eastern Europe", CRS Report for Congress, Washington December 23, 1991; Curt Tarnhoff, "US and International Assistance to the Former Soviet Union", CRS Issue Brief, Washington April 3, 1992; Karen E. Donfried und Curt Tarnhoff, "Eastern Europe: US and International Assistance", CRS Issue Brief, Washington March 24, 1992; CRS, "Parliamentary Development. An Overview of US Assistance in Eastern Europe and the Former Soviet Union", Washington March 29, 1992; US Department of State, "US Assistance to Central and Eastern Europe: An Over-

Die machtpolitische Blockkonfrontation des Kalten Krieges ist zerfallen. Der europäische Einigungsprozeß schreitet voran. Wie verändert sich das Verhältnis zwischen Amerika und Europa? Steht eine alte Beziehung vor neuen Herausforderungen? Wird die Demokratiediskussion einen Aufschwung nehmen? Wie verhalten sich die Gewerkschaften auf beiden Seiten des Atlantiks, wenn sich die 'Standortdebatte' zuspitzt? Welche Interessen vertreten die Gewerkschaften in der internationalen Handelspolitik?

Antworten geben Flora Lewis (Paris), Rudy Oswald (Washington), Stephen Silvia (New York), Stephen Pursey (Brüssel), Donald Kursch (Bonn), Michèle Saint-Marc (Paris), Jörg Volker Ketelsen (Brüssel), Stephen Woolcock (London), Alice Enders (Genf), Elmar Altvater (Berlin), Rudolf Welzmüller (Frankfurt), Bernard Espel (Paris), Pal Forgasz (Budapest), Marian Krzaklewski (Warschau), Peter Seideneck (Paris), Heinz-Werner Meyer (Düsseldorf), Dan Diner (Frankfurt), Peter Marcuse (New York), Tilman Fichter, Walter Prigge, Sebastian Müller, Wilfried Wang, Michael Dauderstädt sowie Klaus Schütz (Berlin), Agnes Heller und Ferenc Fehér (Budapest/New York).

ISBN 3-89376-020-2

A 96