



Bastian Hein, geboren 1974,
2001 – 2004 wissenschaftlicher
Mitarbeiter des Instituts für
Zeitgeschichte in München;
derzeit Studienreferendar
am Luitpold-Gymnasium in
Wasserburg am Inn.

Abbildungsnachweis:
Jupp Wolter, in: Der Spiegel, Nr. 28 (1974), S. 18

Oldenbourg

Bastian Hein
Die Westdeutschen und die Dritte Welt

Quellen und Darstellungen zur
Zeitgeschichte
Herausgegeben vom Institut für
Zeitgeschichte
Band 65

R. Oldenbourg Verlag München 2006

Bastian Hein

Die Westdeutschen und die Dritte Welt

Entwicklungspolitik und
Entwicklungsdienste zwischen
Reform und Revolte
1959–1974

R. Oldenbourg Verlag München 2006

Die Arbeit wurde im Jahr 2004 von der Philosophischen Fakultät III –
Geschichte, Gesellschaft und Geographie – der Universität Regensburg
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

© 2006 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: <http://www.oldenbourg.de>

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung
außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzu-
lässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikro-
verfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht).
Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe Druckerei GmbH, München

ISBN-13: 978-3-57880-5
ISBN-10: 3-486-57880-4

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	IX
Einleitung.....	1
1. Thema und Fragestellung	1
2. Forschungsstand, Quellenlage und Aufbau der Arbeit	6
Rahmenbedingungen und Vorgeschichte	11
1. Die Dekolonisation	11
2. Der Kalte Krieg und die deutsche Teilung.....	16
3. Die Wiedereingliederung der Bundesrepublik in die Weltwirtschaft	22
4. Ansätze der westdeutschen Entwicklungshilfe in den 1950er Jahren.....	28
I. Die „Gründerjahre“ der bundesdeutschen Entwicklungspolitik 1959–1964	37
1. Das System der staatlichen Entwicklungshilfe	37
a) Motive und Theorie.....	37
b) Akteure und Institutionen	40
c) Instrumente, Konditionen und Volumen	48
d) Grundprinzipien der Vergabe.....	55
2. Die Entstehung der kirchlichen Entwicklungsdienste	60
a) Vorbemerkungen zur Entwicklungshilfe der Kirchen.....	60
b) Die katholische Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe ...	62
c) Die protestantischen Dienste in Übersee	70
3. Die Entstehung des Deutschen Entwicklungsdienstes.....	77
a) Die Zusammenarbeit von Bundesregierung und gesellschaftlichen Kräften.....	77
b) Der „geplante“ Entwicklungsdienst	82
c) Die Praxis der ersten Jahre	86
II. Das „apologetische Stadium“ der bundesdeutschen Entwicklungspolitik 1964–1969	93
1. Veränderte Rahmenbedingungen	93
2. Die konservative Kritik an der Entwicklungshilfe	97
a) Der Vorwurf der Verschwendung	97
b) Die Kritik an der Höhe der Entwicklungshilfe.....	100

c) Grundsätzliche ordnungspolitische Einwände	101
d) Die Stimmung in breiten Teilen der Bevölkerung	102
3. Die Rationalisierung der staatlichen Entwicklungshilfe	104
a) Der Kampf um die Mittel	104
b) Versuche einer Verwaltungsreorganisation	112
c) Eine neue Öffentlichkeitsarbeit	116
4. „Zwischenlösungen“ bei der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe	119
 III. Die Ausbildung einer entwicklungspolitischen Avantgarde 1964–1969.	129
1. Die progressive Kritik an der Entwicklungshilfe	129
a) Die Gruppe der 77 und die Pearson-Kommission	129
b) Die Kritik der Kirchen	135
c) Die „68er“ und die Dritte Welt	139
2. Ansätze zu einer Entwicklungspolitik eigenen Rechts	147
a) Als Geber in der Schuldenfalle	147
b) Das Konzept einer planenden Verwaltung	149
c) Entwicklungspolitik als innenpolitisches Thema	152
d) Das Entwicklungshelfergesetz	155
3. Neue Aufgaben für die Dienste in Übersee	159
a) Entwicklungs- oder Friedensdienst?	159
b) Bewusstseinsbildung in der Bundesrepublik	163
c) Die Demokratisierung der Dienste in Übersee	166
d) Hilfe oder Selbsthilfe?	167
4. Strukturkrise, Reform und Politisierung des Deutschen Entwicklungsdienstes	170
a) Die Strukturkrise des Deutschen Entwicklungsdienstes	170
b) Die Reform des Deutschen Entwicklungsdienstes	174
c) Die Politisierung des Deutschen Entwicklungsdienstes	179
 IV. Die Entwicklungspolitik als Teil der sozialliberalen Reformpolitik 1969–1974.	189
1. Veränderte Rahmenbedingungen	189
2. Die Verselbständigung der Entwicklungspolitik unter Erhard Eppler	192
a) Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesregierung ..	192
b) Eine neue Größenordnung des Hilfsvolumens	197
c) Eine „demokratisierte“ und planende Verwaltung	202
d) Die Neuordnung der Zuständigkeiten	207
3. „Friedliche Revolutionäre“ beim Deutschen Entwicklungsdienst ..	211
a) Die gesellschaftspolitischen Grundsätze des Deutschen Entwicklungsdienstes	211
b) Vorbereitung zum Entwicklungsdienst oder Erziehung des Neuen Menschen?	215

c) Mitwirkung, Mitbestimmung oder Selbstbestimmung?	218
d) Der Streit um die Mitarbeit in Brasilien, Bolivien und Chile . . .	225
4. Expansion und Experimente bei den Diensten in Übersee	230
a) Der Ausbau von Budget, Programm und Geschäftsstelle	230
b) Ökumenische Partnerschaft statt zwischenkirchlicher Hilfe. . . .	233
c) Die Dienste in Übersee als Träger entwicklungspolitischer Bildungsarbeit.	237
V. Die Grenzen der entwicklungspolitischen Reformen 1969–1974	241
1. Eine neue soziale Bewegung als Nischenkultur	241
2. Das Scheitern am Übergang zur „Weltinnenpolitik“	252
a) Das bleibende Übergewicht der klassischen Ressorts	252
b) Die Entwicklungspolitik und die Polarisierung der Parteipolitik	256
c) Die Demontage eines unliebsamen Ministers	263
3. Die Disziplinierung des Deutschen Entwicklungsdienstes	268
a) Der wachsende Unmut der Union, des Auswärtigen Amtes und des Haushaltsausschusses	268
b) Das Ende der „liberalen Linie“	271
4. Die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe als nüchterner Fachdienst	278
a) Die Zentralisierung der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe	278
b) Der „Zeitgeist“ erreicht den katholischen Entwicklungsdienst .	281
c) Selbstbeschränkung und Professionalisierung	285
Nach Ölkrise und Kanzlerwechsel	289
1. Die Entwicklungsdienste.	289
2. Die Entwicklungspolitik.	294
Zusammenfassung und Schlussbetrachtung	301
Abkürzungsverzeichnis	313
Quellenverzeichnis	317
Literaturverzeichnis	321
Personenregister	331

Vorwort

Jeder, der wissenschaftlich arbeitet, ist darauf angewiesen, dass er materiell versorgt wird. In meinem Fall habe ich dem Institut für Zeitgeschichte München-Berlin in Person von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Möller und Frau Ingrid Morgen dafür zu danken, dass ich drei Jahre lang nicht nur Lohn und Brot, sondern auch annähernd perfekte Rahmenbedingungen genießen durfte.

Der Historiker braucht darüber hinaus Menschen, die ihm dabei helfen, an seinen Rohstoff, die Quellen, zu gelangen. Für großzügige Gewährung von Akteneinsicht – auch in private Bestände und auch diesseits der in der Bundesrepublik üblichen Sperrfrist von 30 Jahren –, angenehme Arbeitsbedingungen und gute Ratschläge bin ich folgenden Personen zu Dank verpflichtet: den Bundesministern a.D. Egon Bahr, Dr. Erhard Eppler und Hans-Jürgen Wischniewski, Staatssekretär Erich Stather vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Frau Kerstin Oldenhage und Frau Martina Werth-Mühl vom Bundesarchiv Koblenz, Frau Brigitte Nelles vom Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Herrn Hartwig Euler, Herrn Eckehard Fricke und Frau Heidi Thiemann vom Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee, Herrn Christoph Klinnert vom Deutschen Entwicklungsdienst, Herrn Dr. Hans Spitzeck und Herrn Jürgen Deile vom Evangelischen Entwicklungsdienst, Herrn Hans Nirschl und Herrn Michael Steeb von der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe und zuletzt aber nicht am wenigsten den Mitarbeitern der Pressedokumentationsstelle der Gesellschaft für internationale Weiterbildung und Entwicklung.

Besonders danken möchte ich all jenen, die meine Forschung kontinuierlich gefördert haben. Da sind zunächst meine Kollegen im IfZ, Frau Renate Bihl, Herr Dr. Manfred Kittel, Herr Dr. Dietmar Süß, Herr Dr. Hans Woller und vor allem Herr Dr. Patrick Bernhard zu nennen. Meine Frau Biggi hat in den letzten Jahren nicht nur meine häufige körperliche und geistige Abwesenheit geduldet, sondern als meine erste Leserin entscheidend dazu beigetragen, so manches Satzungetüm zur Strecke zu bringen und den Text (hoffentlich) lesbar und verständlich zu machen. Vor allem aber hat mein Doktorvater, Herr Prof. Dr. Udo Wengst, mir stets mit Rat und Tat zur Seite gestanden. Er hat diese Arbeit angeregt und alle Schritte ihrer Konzeption und Entstehung begleitet. Er hat mir als Anfänger geholfen, ohne mir je den Raum für eigene Fragen, Ideen und Ausdrucksformen zu nehmen. Ich habe viel von ihm gelernt.

Widmen aber möchte ich meine Dissertation meinen Eltern. Mein Vater Peter hat als Hobbyhistoriker mein Interesse an der Geschichte geweckt und mir durch seine Großzügigkeit ermöglicht, sorgenfrei meinem Studium nachzugehen. Meine Mutter Veronika, eine politisch Bewegte der 1970er und 1980er Jahre, hat mich in zahllosen Diskussionen herausgefordert und so mein Denken mitgeprägt. Sie

hatte oft unter dem „ihrer Zeit“ so distanziert gegenüberstehenden Sohn zu leiden und hat mir doch geduldig dabei geholfen, meinen Gegenstand besser zu verstehen.

Einleitung

1. Thema und Fragestellung

„The winds of change are blowing“, stellte der britische Premierminister Harold Macmillan am 10. Januar 1960 in Accra, der Hauptstadt der Republik Ghana, fest.¹ In den 15 Jahren seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatte sich die Weltkarte in der Tat dramatisch verändert. Immer mehr Länder in Asien und Afrika hatten das Joch der europäischen Kolonialherren abgeschüttelt. Zusammen mit den Staaten Lateinamerikas, die schon im 19. Jahrhundert ihre Unabhängigkeit errungen hatten, bildeten sie die so genannte Dritte Welt. Sie waren zumeist arm und militärisch schwach, galten aber aufgrund ihrer Rohstoffvorräte, ihrer potentiell riesigen Märkte und schließlich der Systemkonkurrenz des Kalten Krieges dennoch als begehrte Bündnispartner. Die Industrienationen in Ost und West suchten nach neuen Wegen der Zusammenarbeit, für die sich rasch die Bezeichnung Entwicklungspolitik einbürgerte.

Auch die wirtschaftlich genesende Bundesrepublik leistete ab der zweiten Hälfte der 1950er Jahre Entwicklungshilfe. Neben dem Staat, der nicht nur helfen, sondern auch die Anerkennung der DDR weltweit verhindern und die Interessen der westdeutschen Exporteure wahren wollte, begannen große gesellschaftliche Organisationen wie die Parteien und die Kirchen, sich für das Schicksal der Dritten Welt zu interessieren. Sie sammelten Spenden, organisierten eigene Projekte und versuchten, Einfluss auf die Vergabe der staatlichen Mittel zu nehmen, die vom Umfang her stets am gewichtigsten blieben. Nachdem die erste Begeisterung verflogen war, geriet die Entwicklungspolitik jedoch im Lauf der 1960er Jahre ins Kreuzfeuer der Kritik. Während große Teile der Bevölkerung in ihr eine Verschwendung von Steuergeldern sahen, griff die Studentenbewegung von 1967/68 sie als Instrument zur Verbreitung kapitalistischer und neoimperialistischer Strukturen an. Auch die Entwicklungsländer selbst forderten immer vehementer höhere und qualitativ bessere Hilfeleistungen.

Die gesellschaftlichen Träger, die Bundesregierung und die einzelnen Hilfsorganisationen reagierten mit einer Fülle von konkreten Reformmaßnahmen. Es wurde aber auch ganz grundsätzlich über Entwicklungstheorien und die Art der Beziehungen zur Dritten Welt debattiert. In den frühen 1970er Jahren erhöhte sich unter dem sozialdemokratischen Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Erhard Eppler, das Tempo der Reformen erheblich. Die Entwicklungspolitik sollte möglichst weitgehend von kurzfristigen außen- und wirtschaftspolitischen Interessen abgekoppelt und verbindlich als langfristige Friedenspolitik

¹ ROTHERMUND, S. 124.

definiert werden. Außerdem kämpfte Eppler für eine drastische Erhöhung der Mittel. Zeitgenössische Beobachter werteten diesen Kurs früh als „kopernikanische Wende“ der westdeutschen Entwicklungspolitik. Der Impuls dazu, so meinten sie, sei maßgeblich von den revoltierenden Studenten ausgegangen.²

Die Entwicklungspolitik scheint sich somit reibungslos in ein Bild von der Geschichte der Bundesrepublik einzufügen, das die Zeit vor 1967/68 undifferenziert einem vermeintlich autoritären und gesellschaftlich muffigen „CDU-Staat“ mit starken Kontinuitätslinien aus dem Nationalsozialismus zurechnet und unterstellt, 1968 sei ein Jahr gewesen, das schlagartig „alles verändert“ habe. Zusammen mit den sich anschließenden sozialliberalen Reformen nach dem Bonner „Machtwechsel“ von 1969 hätte hier eine „Umgründung der Republik“ stattgefunden.³ Dass dieses Geschichtsbild noch immer so weit verbreitet ist, hat zwei Gründe.

Zum einen hat sich die Gruppe der „Alt-68er“, die nach einer Formulierung von Silvia Bovenschen die eigene, bewegte Vergangenheit als „Ereignisverweser“ bewacht, als besonders publikationsfreudig erwiesen. Mit den Erzeugnissen immer neuer „Erinnerungswellen“ gelang es den „Protest-Geprägten“ bzw. den „Protest-Geschädigten“, sich eine Art „Deutungshoheit“ zu sichern.⁴ Zum anderen hat sich die historische Forschung bis zum Ende der 1990er Jahre, nicht zuletzt aufgrund der Sperrfrist von 30 Jahren für die Einsichtnahme in staatliche Akten, kaum mit der Zeit nach der „Ära Adenauer“ befasst. Bis auf mehrere Gesamtdarstellungen zur Geschichte der Bundesrepublik und einzelne biographische Studien liegen kaum Arbeiten vor, die geschichtswissenschaftlichen Standards gerecht würden.⁵

Erst seit dem dreißigjährigen „Dienstjubiläum“ der Revolte im Jahr 1998 begannen auch die Historiker, sich verstärkt und empirisch fundiert den 1960er Jahren zuzuwenden. Dabei hat es sich schnell als sinnvoll erwiesen, nicht das kalendarische Jahrzehnt, sondern die so genannten langen 1960er Jahre als Untersuchungszeitraum in den Blick zu nehmen, da viele als zeittypisch verstandene Prozesse in den späten 1950er Jahren einsetzten und bis in die frühen 1970er Jahre

² Bereits kritisch zur Lesart der „kopernikanischen Wende“ NUSCHELER: Lern- und Arbeitsbuch, S. 188–189. Zur zeitgenössischen Bewertung der Bedeutung der „68er“ für die entwicklungspolitischen Reformen s. NEUES FORUM, Dieter Danckwört, „Entwicklungshilfe und die Linke“, 16/1969.

³ Ein Beispiel der einseitig negativen Wertung der Bundesrepublik bzw. der westdeutschen Gesellschaft vor „1968“ findet sich bei HICKETHIER. Zur Behauptung, „1968“ habe „alles verändert“ s. KRAUSHAAR: 1968. Das Jahr. Mit der Formulierung von der „Umgründung der Republik“ überschreibt GÖRTEMAKER, S. 475–596, sein Kapitel zu „1968“ und den sich anschließenden Reformen der Ära Brandt-Scheel. THRÄNHARDT, S. 136–201, fasst die Jahre von 1962 bis 1973 unter dem Titel „Der Weg zur sozialliberalen Reform“ zusammen.

⁴ BOVENSCHEN, S. 238, und KERSTING, S. 2–5. Einen Überblick über die zahlreichen „Publikationsschübe“ der Erinnerungsliteratur zu Ursachen, Verlauf und Wirkungen von „1968“ bietet KRAUSHAAR: 1968 als Mythos, S. 253–323. Als Beispiel eines Opfers von „1968“, das sich sozusagen ex negativo an der Mythisierung beteiligt, kann Hermann LÜBBE gelten.

⁵ Die unterschiedliche empirische Qualität der Literatur zur „Ära Adenauer“ bzw. zur Zeit danach wird deutlich im Vergleich der Bibliographien bei MORSEY und RÖDDER. Gelungene Gesamtdarstellungen bieten neben diesen beiden auch KLESSMANN und GÖRTEMAKER. Immer noch informativ, da am ausführlichsten, ist die mittlerweile auf sechs Bände angewachsene fünfbandige Geschichte der Bundesrepublik von BRACHER U.A. Als Beispiele neuerer und für die 1960er Jahre einschlägiger Biographien seien die Arbeiten von MERSEBURGER zu Willy Brandt, SCHNEIDER und SOELL zu Helmut Schmidt, LEUGERS-SCHERZBERG zu Herbert Wehner und OPPELLAND zu Gerhard Schröder genannt.

andauerten. Als Anfangs- bzw. Endzäsur werden mittlerweile relativ einheitlich 1958/59 und 1973/74 betrachtet.

Zum Kontext dieser neueren Forschung⁶ gehört auch das Projekt des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin (IfZ) „Reform und Revolte. Politischer und gesellschaftlicher Wandel in der Bundesrepublik Deutschland in den 1960er und frühen 1970er Jahren“ unter der Leitung von Udo Wengst, in dessen Rahmen die vorliegende Studie entstanden ist. Dieses Projekt, das einem methodenpluralistischen Ansatz folgt, der gesellschafts- und politikgeschichtliche Perspektiven verbindet, fragt nach Art und Richtung der gesellschaftlichen und politischen Reformprozesse sowie ihrem Wechselverhältnis zur Bewegung der „68er“. Es will die bisher angebotenen historischen „Meistererzählungen“ zur Geschichte der „langen 1960er Jahre“ und zur Rolle der revoltierenden Studenten am Beispiel verschiedener Themenfelder⁷ empirisch überprüfen.

Lag zwischen den ausgehenden 1950er und den frühen 1970er Jahren tatsächlich die „Reformzeit des Erfolgsmodells BRD“, in deren Verlauf sich eine „Fundamentalliberalisierung“ der westdeutschen Gesellschaft und ihres Staatswesens vollzogen hat, wie Ulrich Herbert im Anschluss an Jürgen Habermas urteilt?⁸ Oder waren sie ein eher ambivalentes Jahrzehnt, in dem je nach Thematik verschiedenartige Entwicklungen abliefen und das sich somit „einer einheitlichen Kennzeichnung entzieht“?⁹ Kam es in einzelnen Bereichen nicht sogar zu einer hartnäckigen „Abwehr des Reformdrangs“ bzw. zu „Gegenreaktionen“ und der Rückkehr tradierter Verhaltensmuster?¹⁰

Welche Rolle spielte bei all dem die Studentenbewegung?¹¹ Gelang es ihr tatsächlich, den „langen 1960er Jahren“ ihren Stempel aufzudrücken und sie zu den „1968er Jahren“ zu machen?¹² Oder ist nicht auch hier eine Analyse angebracht, die die „eigentümliche, antreibend-blockierende Querlage der 68er-Bewegung zu den Tendenzen der Modernisierung“ in den Blick nimmt und unterscheidet, wo die „68er“ Erfolg hatten, Wandel anstießen und beschleunigten bzw. wo sie Widerstände weckten und Reformprozesse hemmten?¹³

Besondere Aufmerksamkeit widmet das Projekt „Reform und Revolte“ im Rahmen der Bearbeitung dieser Leitfragen den Phänomenen der politischen Planung und der Demokratisierung. Dass es sich hierbei um Schlüsselprozesse des Untersuchungszeitraums handelt, haben sowohl Zeitgenossen als auch Historiker erkannt. Unter Planung ist die ab Mitte der 1960er Jahre aufkommende Hoffnung

⁶ Ein Überblick folgt in den Passagen zum Forschungsstand.

⁷ Neben dem Thema Entwicklungspolitik ist eine Studie zur Geschichte des Zivildienstes in den 1960er und 1970er Jahren bereits abgeschlossen und steht kurz vor der Publikation: BERNHARD. Geplant sind weitere Untersuchungen zu den Themen Bildungspolitik, Umweltschutz und kommunale Kulturpolitik.

⁸ Die Formulierung von der „Reformzeit des Erfolgsmodells BRD“ bildet den Titel der Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum zur neueren Forschung über die 1960er Jahre: CALLIES. Die Wertung Herberts findet sich in HERBERT: Liberalisierung, S. 7.

⁹ So urteilen vorsichtiger FRESE/PAULUS, S. 5–6 und 22.

¹⁰ SCHILDT, S. 43–44.

¹¹ Zum nicht unproblematischen, aber in pragmatischer Anwendung nützlichen Konzept der politischen Generation im Anschluss an den Generationenbegriff Karl Mannheims s. JAEGER und REULECKE.

¹² Diesen Begriff schlägt bei gleicher Periodisierung Michael SCHMIDTKE, S. 12, vor.

¹³ RUDOLPH, S. 150.

zu verstehen, durch die Einführung neuer Verwaltungstechniken Politik zu verwissenschaftlichen, ihre Steuerungsfähigkeit zu erhöhen und zeitlich ins Mittel- bis Langfristige auszudehnen. Die auf landes- wie bundespolitischer Ebene unternommenen Umsetzungsversuche gehörten zu den spektakulärsten Reformansätzen aus der Zeit der Großen Koalition und der sozialliberalen Regierung.¹⁴ Der Begriff Demokratisierung meint den ungefähr gleichzeitig erhobenen Anspruch, die staatliche Ordnungsform der Bundesrepublik auf andere Bereiche der Gesellschaft, zum Beispiel auf die Wirtschaft, das Bildungssystem und selbst auf die Familie auszudehnen. Hier überschritten sich alte Forderungen der Arbeiter- mit neuen der Studentenbewegung.¹⁵

Der Gegenstand Entwicklungspolitik bietet sich aus drei Gründen für eine derartige Untersuchung an. Erstens entstand sie in der Bundesrepublik in den ausgehenden 1950er Jahren und nahm nach der Ölkrise, die den finanziellen Spielraum für Entwicklungshilfe einschränkte, einen deutlich anderen Verlauf. Sie fügt sich also gleichsam natürlich in die gängige Periodisierung der „langen 1960er Jahre“ ein.¹⁶ Zweitens kam es, wie bereits erwähnt, zwischen 1959 und 1974 zu einer Vielzahl von zum Teil sehr weitreichenden entwicklungspolitischen Reformmaßnahmen. Unter anderem war die Entwicklungshilfe eines der Felder, die in der beschriebenen Art und Weise „verplant“ werden sollten. Drittens beschäftigte Entwicklungspolitik eben nicht nur eine Vielzahl traditioneller gesellschaftlicher Großverbände, sondern stellte unter den Schlagworten „Imperialismus“, „Ausbeutung der Dritten Welt“ und „internationale Solidarität“ auch für die „68er“ ein wichtiges Thema dar.

Allerdings erweist sich das scheinbar kleine und „handliche“ Politikfeld auf den zweiten Blick als außerordentlich komplex. Erhard Eppler charakterisierte die Entwicklungspolitik 1971 als „verteufelt komplizierte Materie“. Das rührt daher, dass sie zahlreiche Berührungspunkte zur Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik besitzt. Außerdem wird die westdeutsche Entwicklungshilfe von einer Vielzahl mehr oder weniger unabhängiger Organisationen verwaltet. Eine Graphik aus dem Jahr 1972 verzeichnete nicht weniger als 71 wichtige Akteure, wobei der Einfachheit halber „rund 200 [kleinere] Institutionen, die Entwicklungshilfe betreiben“, in einen Topf geworfen wurden.¹⁷ Es ist daher unumgänglich, den Untersuchungsgegenstand genauer einzugrenzen.

Dabei erscheint es sinnvoll, einerseits einen Überblick über die großen Linien der Entwicklungspolitik zu geben und andererseits anhand eines Ausschnitts aus der Praxis zu überprüfen, wie sich diese im Detail auswirkten. Für Letzteres bietet es sich an, eine der allgemeinen Unterkategorien der Zusammenarbeit mit der Dritten Welt herauszugreifen, wie etwa die Technische Hilfe, die Kapitalhilfe oder die Stipendienprogramme.¹⁸ Im vorliegenden Fall wurde die personelle Hilfe aus-

¹⁴ Zum Aufschwung des Planungsgedankens s. die 96-seitige Spezialbibliographie von 1972 – BUNDESTAG: Planung –, RUCK und mehrere Aufsätze in FRESE/PAULUS/TEPPE, S. 249–491.

¹⁵ Zur Demokratisierungsforderung s. HENNIS und SCHEIBE.

¹⁶ Konkret stellt die Gründung des ältesten der drei untersuchten Entwicklungsdienste, der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe, 1959 die Anfangs- und der Rücktritt Erhard Epplers vom Amt des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1974 die Endzäsur dar.

¹⁷ EPPLER: Wenig Zeit, S. 7, und SOHN, S. 152–153.

¹⁸ Vom zweiten denkbaren Ansatz, dem Zugriff über eine bestimmte Region der Dritten Welt oder

gewählt, genauer gesagt die drei größten Entwicklungsdienste, die jüngere Helfer für einige Jahre in ein asiatisches, afrikanisches oder lateinamerikanisches Land schickten: die katholische Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), die evangelischen Dienste in Übersee (DÜ) und der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), den die Bundesregierung und ein Verein der interessierten gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam trugen.

Diese Entscheidung bietet einige Vorteile im Bezug auf die skizzierten Leitfragen: Der institutionengeschichtliche Ansatz ermöglicht es, über die jeweiligen Hausarchive auf geschlossene und dennoch ausreichend große Quellenbestände zurückzugreifen. Dadurch wird vermieden, aus dem Zusammenhang gerissene Einzelfunde, etwa zur Rolle der „68er“ oder zur Bedeutung bestimmter Reformschritte im Verhältnis zu den Zwängen des Tagesgeschäfts, überzubewerten. Dass die Wahl auf die Entwicklungsdienste fiel, liegt daran, dass diese Jahr für Jahr mehrere hundert neue Helfer anwarben und ausbildeten. Durch diese hohe Fluktuation entstand eine größere Schnittstelle zwischen dem „Entwicklungshilfe-Apparat“ und der Bevölkerung. Da die Mehrzahl der Bewerber verhältnismäßig jung war, stellte „1968“ gerade für diese Organisationen eine besondere Herausforderung dar. So kam es beispielsweise im DED in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren zu anhaltenden Demokratisierungsdebatten und entsprechenden Mitbestimmungsexperimenten. Der halbstaatliche DED stellt zudem ein konkretes Beispiel für die Interaktion zwischen Politik und Gesellschaft dar. Der Einbezug von AGEH und DÜ schließlich ermöglicht es, einen genaueren Blick auf die Standpunkte der Kirchen und damit auf die neben den Parteien entwicklungspolitisch aktivsten gesellschaftlichen Großgruppen zu werfen.

Bezieht man die Rahmenfragestellungen des Projekts „Reform und Revolte“ auf den derart genauer definierten Gegenstand, so ergeben sich im Einzelnen folgende Fragen: Mit welchen Motiven, Mitteln und Institutionen ging die westdeutsche Gesellschaft bzw. die Bundesrepublik Deutschland Ende der 1950er, Anfang der 1960er Jahre an die neue Aufgabe Entwicklungshilfe heran? Wie nahm es die Bevölkerung auf, dass plötzlich mehrere Milliarden DM ihrer Steuergelder in ferne Länder flossen, und wie versuchten die Entwicklungspolitikern die öffentliche Meinung zu beeinflussen?

Wer genau waren „die 68er“, die in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre begannen, die Entwicklungshilfe einer Radikalkritik von links zu unterziehen? Wollten sie alle die Entwicklungshilfe „zerschlagen“ oder gab es auch gemäßigte, konstruktivere Stimmen? Waren ihre Ideen im Bezug auf die Dritte Welt originell oder griffen sie auf, was andere vorgedacht hatten? Standen sie allein oder fanden sie Verbündete, die versuchten, ihre Anstöße aufzugreifen bzw. eventuell für eigene Zwecke zu instrumentalisieren? Gelang es den „68ern“, auf ihrem „langen Marsch durch die Institutionen“ wenigstens die Hilfsorganisationen zu verän-

über ein einzelnes Partnerland, wurde dagegen bewusst abgesehen. Ein derartiges Vorgehen wäre potentiell irreführend, da die Bundesrepublik unterschiedliche Motive in die Kooperation mit verschiedenen Entwicklungsländern einbrachte. So war zum Beispiel Brasilien in erster Linie als eines der wichtigsten Ziele deutscher Auslandsinvestitionen interessant, die Türkei als NATO-Partner im strategischen Konzept zur Eindämmung der UdSSR und Indonesien oder Indien als Leitnationen der Blockfreienbewegung. Tansania dagegen sollte zeitweise zum Modellfall uneigennützigster bundesdeutscher Entwicklungshilfe aufgebaut werden.

dern, die ihnen naturgemäß am ehesten offen standen, also die Entwicklungsdienste? Ging aus der kurzlebigen Studentenrevolte, die bereits 1969 wieder zerfiel, eine soziale Bewegung hervor, die sich als Lobby für die Dritte Welt etablieren und den entwicklungspolitischen Reformen gesellschaftlichen Rückhalt geben konnte?

Wie schließlich stand es um den Erfolg dieser Reformen? Stellten sie wirklich eine „kopernikanische Wende“ dar? Glückte es Erhard Eppler, die kurzfristigen außen- und wirtschaftspolitischen Interessen aus der Entwicklungshilfe zu verdrängen, diese drastisch zu steigern und als Instrument einer langfristigen Friedenspolitik zu konzipieren und zu „verplanen“? Oder traf sein forcierter Reformkurs auf Widerstände? Wenn ja, waren diese grundsätzlicher Art und sozusagen tief im politischen System der Bundesrepublik verankert oder wurden sie speziell vom Auftreten der „68er“ geweckt?

2. Forschungsstand, Quellenlage und Aufbau der Arbeit

In der erwähnten neueren Forschung zu den 1960er Jahren lassen sich zwei verschiedene Grundrichtungen unterscheiden.¹⁹ Ein Verbund um die Bielefelder Historikerin Ingrid Gilcher-Holtey konzentriert sich auf die Ereignisse und Folgen von „1968“. Wichtige Einzelarbeiten zur Studentenbewegung haben daneben Siegward Lönnendonker, Bernd Rabehl und Jochen Staadt, Wolfgang Kraushaar, Nick Thomas sowie Carole Fink, Detlef Junker und Philipp Gassert publiziert. Letzterer hat zudem zusammen mit Pavel A. Richter einen Literatur- und Quellenführer erarbeitet.²⁰

Mehrere andere Gruppen um Axel Schildt in Hamburg, Hans Günter Hockerts in München, Ulrich Herbert in Freiburg und Anselm Doering-Manteuffel in Tübingen bzw. am Westfälischen Institut für Regionalgeschichte in Münster und am IfZ in München widmen sich dagegen dem gesamten Zeitraum der „langen 1960er Jahre“ bzw. einer noch längerfristigen Perspektive von der Gründung der Bundesrepublik bis zu den frühen 1970er Jahren. Die meisten dieser Gruppen haben bisher je einen größeren Sammelband mit den (Zwischen)Ergebnissen ihrer Forschung vorgelegt. Einen Sonderfall stellt in dieser Hinsicht ein weiteres IfZ-Projekt unter dem Titel „Bayern im Bund“ dar, aus dem bereits drei Sammelbände und zwei Monographien hervorgegangen sind.²¹

¹⁹ Sammelrezensionen verschiedener Einzelarbeiten, auf die im Folgenden nicht detailliert eingegangen werden kann, bieten SIEGFRIED und ZIEMANN.

²⁰ GILCHER-HOLTEY: 1968. Vom Ereignis, dies.: 68er-Bewegung, dies.: 1968 – Versäumte Kontroverse. Als erster ihrer Schüler hat SCHMIDTKE das Ergebnis seiner Forschung veröffentlicht. Zu den erwähnten Einzelstudien s. LÖNNENDONKER/RABEHL/STAADT, KRAUSHAAR: 1968 als Mythos, THOMAS, FINK/GASSETT/JUNKER und GASSETT/RICHTER.

²¹ Den Hamburger Sammelband haben SCHILDt/SIEGFRIED/LAMMERS herausgegeben, den Freiburger HERBERT: Wandlungsprozesse, den aus Münster FRESE/PAULUS/TEPPE. Die Ergebnisse der Tübinger Gruppe fasst DOERING-MANTEUFFEL zusammen. Für die drei Sammelbände des Projekts „Bayern im Bund“ zeichnen jeweils SCHLEMMER/WOLLER verantwortlich. Die entsprechenden Monographien stammen von SÜSS: Kumpel und BALCAR.

Während die Beiträge aus München, Münster und Hamburg sich primär der Sammlung erster empirischer Befunde verschrieben haben und im Rahmen einer allgemeinen Einordnung der „langen 1960er Jahre“ als „Reformzeit“ zu differenzierten Wertungen der verschiedenen behandelten Bereiche tendieren, sind vor allem Ingrid Gilcher-Holtey, Anselm Doering-Manteuffel und Ulrich Herbert bereits früh mit übergeordneten Thesen hervorgetreten. Gilcher-Holtey schreibt den „68ern“ nicht nur für die Geschichte der Bundesrepublik, sondern sogar für die gesamte Weltgeschichte fundamentale Bedeutung zu. Sie vergleicht die Proteste von „1968“ mit der französischen Revolution von 1789. Die „langen 1960er Jahre“ deuten sie und ihr Schüler Michael Schmidtke zu den „1968er Jahren“ um.

Doering-Manteuffel versucht die Entwicklung der Bundesrepublik unter dem Paradigma der „Westernisierung“ zu fassen. Dieses Konzept geht von der „Herausbildung einer gemeinsamen Werteordnung in den Gesellschaften diesseits und jenseits des Atlantiks“ seit dem 18. Jahrhundert aus. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs übernahmen die Bundesbürger Doering-Manteuffel zufolge daher auch nicht einfach ihnen fremde, amerikanische Ideale. Sie fanden vielmehr in einer Art sukzessivem gesellschaftlichen Nachvollzug der politischen Westintegration wieder Anschluss an die transatlantische Wertegemeinschaft. Der Ablehnung einer allzu geradlinigen „Amerikanisierung“ ist zuzustimmen. Jedoch stellt sich die Frage, ob die implizite Annahme, die Ideen der bürgerlichen Aufklärung hätten sich zwischen Kriegsende und 1970er Jahren in der Bundesrepublik wirklich durchgesetzt, nicht die Gefahr einer neuen historischen Teleologie birgt.

Ähnlich problematisch ist auch die Verwendung des bereits genannten Begriffs Herberts von der „Fundamentalliberalisierung“ der Bundesrepublik. Herbert, der zu den führenden Forschern zur Mentalitätsgeschichte des Nationalsozialismus gehört, geht an die Geschichte der Bundesrepublik vor allem mit der Frage heran, wie sie aus dem seiner Ansicht nach in der deutschen Gesellschaft tief „eingewurzelten“ Nationalsozialismus hervorgehen konnte. Während Doering-Manteuffel die Bonner Republik also mit dem Idealbild eines westlichen Staates vergleicht, auf das sie sich zuentwickelt habe, kontrastiert Herbert sie sozusagen *ex negativo* stets mit den Zuständen während des Dritten Reiches.

Die Geschichte der westdeutschen Entwicklungspolitik ist insgesamt relativ schlecht erforscht.²² Einer unübersichtlichen Menge wirtschafts- und verwaltungswissenschaftlicher, politologischer und soziologischer Arbeiten zur Theorie bzw. zu aktuellen Fragen der Entwicklungspolitik²³ steht eine bescheidene Zahl von Werken gegenüber, die ihren historischen Hintergrund und ihre Genese behandeln.²⁴

Einige Studien verdienen es dennoch, hervorgehoben zu werden. Die Entstehung der besonderen Beziehungen zur Dritten Welt in den 1950er Jahren hat zeit-

²² Andreas RÖDDER, S. 148, hat sie in seinem Beitrag zum Oldenbourg Grundriss der Geschichte treffend als „historiographisch noch nicht aufgearbeitet“ bezeichnet.

²³ Ein Überblick ist im Rahmen dieser Arbeit weder nötig noch möglich. Die berücksichtigten Werke werden im Einzelnen zitiert. Im Übrigen sei auf mehrere Spezialbibliographien der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) verwiesen.

²⁴ Zur Entwicklungspolitik allgemein: HAASE, S. 7–15, DUMKE, NUSCHELER: Lern- und Arbeitsbuch, S. 187–190, NUSCHELER: Partnerschaft, SCHLOZ und WEIHER. Zur Entwicklungshilfe der Kirchen: OSNER, SING und WILLEMS.

nah Ulrich Damm beschrieben. Einen Überblick über den Aufbau und die Funktion der Organisationen, die die Entwicklungshilfe verwalten, bieten die Bücher von Jürgen Dennert, Michael Martinek sowie Manfred Glagow, Wilfried Gotsch und Andreas Stucke. Einsichten zu den verschiedenen Motiven, die im Rahmen der Entwicklungspolitik verfolgt wurden, und im Besonderen zum Zusammenhang zwischen Deutschland- und Entwicklungspolitik lassen sich bei Klaus Bodemer, bei Ulf Engel, Hans-Georg Schleicher und Inga-Dorothee Rost sowie bei Hans-Joachim Spranger und Lothar Brock gewinnen. Eine erste, auf Archivmaterial gestützte Skizze der Geschichte der Entwicklungspolitik in den 1960er Jahren hat kürzlich Heide-Irene Schmidt veröffentlicht.²⁵ Jeder der drei Entwicklungsdienste hat zu einem Jubiläum einen Sammelband herausgegeben. Die kirchlichen Dienste hat zudem Dieter Heidtmann, den DED Ingo Haase untersucht. Beide bieten einige historische Rückblicke, befassen sich aber hauptsächlich mit der Situation in den 1990er Jahren. Zur Bedeutung, die entwicklungspolitische Themen für die „68er“ hatten, bzw. zur Solidaritätsbewegung mit der Dritten Welt in den 1970er Jahren lohnt sich die Lektüre der Arbeiten von Ingo Juchler bzw. von Werner Balsen und Karl Rössel.²⁶

Die Quellenlage stellt sich im Gegensatz zum Forschungsstand außerordentlich, ja nachgerade zu positiv dar. Durch die große Zahl der beteiligten gesellschaftlichen und staatlichen Akteure sowie die organisatorische Zersplitterung bietet sich eine Fülle möglicher Bestände an. Einschlägige Akten produzierten unter anderem mehrere große kirchliche Hilfs- bzw. Missionswerke, die Zentralstellen für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen Kirche und Staat, die Stiftungen, Gremien und Fraktionen aller Parteien, mehrere Bundestagsausschüsse, bis zu 15 beteiligte Bundesressorts, zu denen so große Häuser wie das Auswärtige Amt, das Finanz- und das Wirtschaftsministerium gehörten, und nicht zuletzt das Vorfeld der (halb)staatlichen Entwicklungshilfeverwaltung mit verschiedenen Bundesbehörden, der Deutschen Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer oder der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Um die Auswertung des Archivmaterials in einem sinnvollen Zeitrahmen abschließen zu können, musste eine Auswahl getroffen werden. Für die Passagen, die die Entwicklungsdienste behandeln, fiel das nicht weiter schwer. Hier konnte auf die jeweiligen Hausarchive bzw. im Fall des DED zusätzlich auf das Archiv des gesellschaftlichen Mitträgers, des Arbeitskreises Lernen und Helfen in Übersee (AK LHÜ), zurückgegriffen werden.

Schwieriger gestaltete sich die Festlegung auf bestimmte Quellen dagegen für die Teile der Arbeit, die einen Überblick über die gesamte Entwicklungspolitik liefern sollen. Zu den wichtigsten entwicklungspolitischen Debatten bzw. zur öffentlichen Meinung über den Umgang mit der Dritten Welt wurden fünf Fachzeitschriften und die systematische Presseauschnittssammlung der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung herangezogen. Die Haltung der Kirchen ließ sich über die Archive ihrer Entwicklungsdienste sowie über veröffentlichte

²⁵ DAMM, MARTINEK, GLAGOW/GOTSCH/STUCKE, BODEMER, ENGEL/SCHLEICHER/ROST, SPRANGER/BROCK und SCHMIDT.

²⁶ COUTRE: Unterwegs, SOLLICH: Probezeit, ERL/PALLMANN, HEIDTMANN, HAASE, JUCHLER und BAI-SEN/RÖSSEL.

Quellen wie die Protokolle der ökumenischen Konferenzen, die Stellungnahmen des Vatikans und die Verlautbarungen des Rats der EKD bzw. der Deutschen Bischofskonferenz erschließen.

Zur Position der Parteien wurden die Stenographischen Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundestags und die Akten des Ausschusses für Entwicklungshilfe/wirtschaftliche Zusammenarbeit bzw. des Haushaltsausschusses im Parlamentsarchiv gesichtet. Die Parteiarchive wurden dagegen aus zwei Gründen nicht systematisch ausgewertet. Zum einen beschäftigte sich in den Parteien bis in die zweite Hälfte der 1970er Jahre hinein nur ein kleiner Kreis von Experten mit Entwicklungspolitik. Dieser war größtenteils identisch mit der Gruppe der Fachleute im Parlament. An der Basis der Parteien begann man erst danach und auch dann nur in sehr begrenztem Umfang, sich aktiv in die entwicklungspolitische Diskussion einzuschalten. Zum anderen sind die sachbezogenen Akten der politischen Stiftungen, die im Auftrag der Parteien und mit dem Geld der Steuerzahler eigenständig Entwicklungspolitik betreiben, zumindest im Moment noch der historischen Forschung entzogen.²⁷

Die Handlungen der Exekutive, die in Sachen Entwicklungspolitik besondere Freiräume besaß, wurden in erster Linie dem großen und über ein Findbuch gut erschlossenen Bestand des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) im Bundesarchiv Koblenz entnommen. Das BMZ koordinierte seit 1961 alle entwicklungspolitischen Aktivitäten und zog im Lauf der 1960er und 1970er Jahre nach und nach die wichtigsten Zuständigkeiten an sich. Aus den umfangreichen Teilbeständen zu den Sitzungen der interministeriellen Ausschüsse, die zwischen 1961 und 1973 fest etabliert waren, sowie zur Rahmenplanung der Kapitalhilfe gehen auch die Positionen der anderen beteiligten Ministerien hervor. Ergänzend wurden die Akten des Bundeskanzleramts, die ebenfalls in Koblenz lagern, und die Deposita der Minister Hans-Jürgen Wischniewski, Erhard Eppler und Egon Bahr im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung herangezogen.

Die Intention, sowohl einen Überblick über die zentralen entwicklungspolitischen Debatten und Entscheidungsprozesse als auch am Beispiel der Entwicklungsdienste einen Einblick in die Praxis der Entwicklungshilfe zu geben, spiegelt sich im Aufbau der einzelnen Kapitel wieder. Dabei werden die Grundlinien jeweils zuerst, die Dienste im Anschluss behandelt.

Die Arbeit folgt grundsätzlich einer chronologischen Gliederung. Die ersten beiden Abschnitte widmen sich den Jahren vor 1959 bzw. von 1959 bis 1964, in denen die wichtigsten Prinzipien und Institutionen der westdeutschen Entwicklungshilfe entstanden (*Rahmenbedingungen und Vorgeschichte* und *Kapitel I*). Die folgenden beiden Zeiträume von 1964 bis 1969 bzw. von 1969 bis 1974 werden jeweils sozusagen doppelt, in je zwei separaten Kapiteln behandelt. In diesen werden reformerische Prozesse, die auf die Emanzipation langfristiger entwicklungspolitischer von kurzfristigen außen- und wirtschaftspolitischen Motiven, auf

²⁷ Die Konrad-Adenauer-Stiftung reagierte ausweichend auf eine diesbezügliche Anfrage, die Friedrich-Ebert-Stiftung sogar schroff abweisend. Die Akten ihrer entsprechenden Abteilung würden „nie“ freigegeben. Zu Parteien und Entwicklungspolitik allgemein s. ENGEL und RENESSE, zur Arbeit ihrer Stiftungen s. KRESS, KRIEGER und WERNER.

mehr und qualitativ höherwertige Entwicklungshilfe und auf deren zeitgemäße Verwaltung abzielten (*Kapitel III* und *IV*), analytisch von Momenten der Beharrung bzw. der „Konterreform“ getrennt, die auf die Beachtung nationaler Interessen pochten und die Grenzen des politisch Machbaren betonten (*Kapitel II* und *V*). Am Ende der Arbeit steht ein knapper Ausblick auf die weitere Entwicklung ab Mitte der 1970er Jahre (*Nach Ölkrise und Kanzlerwechsel*).

Rahmenbedingungen und Vorgeschichte

Die Geschichte der bundesdeutschen Entwicklungspolitik ist nur zu verstehen, wenn man ihre wichtigsten außen- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, nämlich den Prozess der Dekolonisation, den Kalten Krieg und die deutsche Teilung sowie das enorme weltwirtschaftliche Wachstum nach dem Zweiten Weltkrieg und die Bedeutung des Außenhandels für das Exportland Bundesrepublik in Rechnung stellt. In den 1950er Jahren schließlich kam es unter dem Einfluss dieser Faktoren zu ersten Ansätzen einer Entwicklungshilfe der Bundesrepublik Deutschland.

1. Die Dekolonisation

Der Prozess der Dekolonisation, in dem sich die Völker der Dritten Welt ihre Unabhängigkeit erkämpften bzw. von ihren sich zurückziehenden Kolonialherren in die Freiheit entlassen wurden, ist laut Wolfgang Mommsen „eines der bedeutendsten Ereignisse“ des 20. Jahrhunderts.¹ Ihn zu beschreiben ist außerordentlich schwierig, da er aus einem Mosaik einzelner unterschiedlich verlaufender Vorgänge bestand, in denen sich die innenpolitischen Faktoren von „Mutterland“ und Kolonie mit weltpolitischen Makroprozessen in jeweils ganz eigener Weise mischten. Obwohl Dietmar Rothermund nur den Zugang über die Beschreibung der Einzelfälle für zulässig hält,² soll im Folgenden versucht werden, einige Grundzüge des Gesamtphänomens herauszuarbeiten. Denn hier wurden die Entwicklungsländer, die die Objekte bzw. Partner der bundesdeutschen Entwicklungspolitik darstellten, maßgeblich geformt.

Im Zeitalter des Imperialismus hatten sich die europäischen Mächte Gebiete gesichert, die sie als „unterentwickelt“ wahrnahmen. In den meisten gab es kaum ein systematisches Schulwesen, keine groß angelegte Infrastruktur, keine moderne Zentralverwaltung und auch so gut wie keine industriellen Wirtschaftsformen, die europäischen Standards entsprochen hätten. Obwohl in Verwaltung, Infrastruktur oder im Schul- und Gesundheitswesen durch die Kolonialverwaltung und vor allem die christlichen Missionsgesellschaften wichtige Grundlagen gelegt wurden,³ hatte der Kolonialismus auch negative Folgen; er war eben nicht die „zivilisatorische“ Leistung, als die ihn die Europäer lange beanspruchten. So wurden traditionelle Formen von Landwirtschaft und Gewerbe zerstört, um die Kolonien auf ihre Funktionen als Lieferanten von Rohstoffen und Agrarerzeugnissen sowie

¹ MOMMSEN, S. 7.

² ROTHERMUND, S. 19–20.

³ NOLTE, S. 266–267, und ROTHERMUND, S. 247–248.

als Abnehmer industrieller Produkte auszurichten. Dabei wurden vielfach monokulturelle Wirtschaftsstrukturen geschaffen. Ebenso nahmen die gewachsenen Gesellschaftssysteme und Kulturen der kolonialiserten Gebiete Schaden, als fremde Leitbilder und Systeme einzudringen begannen. So kam es unter anderem zu einer Auseinanderentwicklung zwischen Stadt und Land, zwischen Küste und Binnenraum und zwischen gebildeten und ungebildeten Schichten. Die Kolonien waren oft geographische Kunstprodukte, geformt von den Machtkämpfen und Eroberungen der Europäer, in denen verschiedene Ethnien, Sprach- und Religionsgruppen künstlich in eine neue Einheit gepresst wurden, häufig unter entsprechender Auflösung alter Zusammenhänge.⁴ Rassistische Schreckensregime wie das von Joseph Conrad so eindringlich beschriebene der Belgier im Kongo oder das im Völkermord an den Herero gipfelnde der Deutschen im heutigen Namibia schließlich führten den Anspruch einer kulturellen Überlegenheit Europas endgültig ad absurdum.⁵

Vor dem Ersten Weltkrieg gab es in den wenigsten Kolonien eine wirksame Widerstandsbewegung. Die meist kleinen nationalistischen Gruppen, die nach Unabhängigkeit strebten, bestanden paradoxerweise vor allem aus den am besten assimilierten Schichten der kolonialen Gesellschaft, die die Ideen des Nationalismus und des Selbstbestimmungsrechts der Völker aus der Kultur der Kolonialmächte übernommen hatten. Als Beispiele seien die indische Kongressbewegung, deren Hauptexponenten Anwälte des neuen, nach britischem Vorbild geformten Rechtssystems waren, oder die indonesische Unabhängigkeitsbewegung genannt, die sich vor allem aus Ingenieuren rekrutierte. Diese Gruppen waren weitgehend isoliert von der breiten Masse der Bevölkerung.⁶ Die traditionellen Eliten der Kolonien hatten sich dagegen häufig mit den Kolonialherren arrangiert, waren zu Stützen ihrer Herrschaft geworden. So regierten z.B. die Briten in Nigeria vor allem mittels der „native authorities“ und die Franzosen setzten in Guinea gezielt kooperationswillige Provinzhäuptlinge ein.⁷ Lediglich die Kolonien, in denen größere weiße Siedlergruppen den Ton angaben, konnten Fortschritte in Richtung Unabhängigkeit machen. So erlangte Kanada 1867, Australien 1901, Neuseeland 1907 und Südafrika 1910 den so genannten Dominion-Status, der weitgehende Autonomierechte gegenüber Großbritannien sicherte.⁸

Der Erste Weltkrieg brachte eine Schwächung des weltweiten Kolonialismus mit sich. Mit Russland sowie dem Deutschen und dem Osmanischen Reich schieden drei imperiale Mächte aus. Durch die Belastungen der Kriegswirtschaft erhöhte sich die Abhängigkeit der „Mutterländer“ von den Kolonien und entsprechend stieg deren Selbstbewusstsein. In Indien und in der arabischen Welt verzeichneten die nationalistischen Strömungen starken Zulauf. Das geschwächte britische Empire musste seinen Dominions volle Mitgliedschaft im neuen Völkerbund und damit die völkerrechtliche Souveränität zugestehen.⁹ Gleichwohl be-

⁴ HOBBSAWM, S. 256–266 und 439–443, NOITE, S. 564–570, und ROTHERMUND, S. 120.

⁵ CONRAD, SILVESTER/GEWALD und TROTHA.

⁶ ROTHERMUND, S. 21–23, 52–53, 65, 126, 131–133 und 162.

⁷ MOMMSEN, S. 11, 12 und 21, ROTHERMUND, S. 120 und 143.

⁸ HOBBSAWM, S. 256–266.

⁹ HOBBSAWM, S. 266–268, und MOMMSEN, S. 12–13.

hauptete der Imperialismus weitgehend das Feld. Die vormaligen deutschen und osmanischen Gebiete wurden in den Pariser Friedensverträgen den Siegern zugesprochen, die sie schon vorher in geheimen Absprachen untereinander aufgeteilt hatten. Dass die Sieger für diese Gebiete das Konstrukt der Völkerbundsmandate wählten, lag allein daran, dass US-Präsident Wilson, der ein entschiedener Gegner des Imperialismus war und in seinen 14 Punkten von 1917 das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz der internationalen Politik betont hatte, die offene Fortsetzung des Kolonialismus nicht zugestehen wollte. De facto stellte das Mandatssystem aber nichts Anderes als einen Wechsel der Kolonialherren dar. Gerade die arabischen Nationalisten waren tief enttäuscht und fühlten sich vom Westen betrogen.¹⁰

Die Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 erschütterte die wirtschaftliche Basis des Imperialismus. Durch den starken Verfall der internationalen Rohstoffpreise verloren die Kolonien einen Großteil ihrer Exporteinnahmen. Entsprechend wuchs die Unzufriedenheit in ihren Bevölkerungen. Desweiteren büßten die Kolonien ihre Fähigkeit ein, als Absatzmärkte für die Industrieprodukte der „Mutterländer“ zu dienen. Auch in den Industrieländern mehrte sich die Zahl der Stimmen, die den Kolonialismus aus wirtschaftlichen wie moralischen Gründen für zunehmend fragwürdig hielten.¹¹

Der Zweite Weltkrieg zerschlug die machtpolitischen Grundlagen des europäischen Imperialismus. Gerade die japanischen Siege in Asien zerstörten den Nimbus westlicher Unbesiegbare. Unter der extremen Belastung des Kriegs waren die Europäer erneut massiv auf die wirtschaftliche und militärische Kooperation ihrer Kolonien angewiesen. So hatten die Briten z. B. zwei Millionen Inder unter Waffen und waren nach dem Krieg bei Indien verschuldet. Zudem waren die jeweiligen Gegner bemüht, die Kolonialvölker gegen ihre Herren aufzubringen. Die Japaner stellten in Birma und Indonesien einheimische Armeen auf, die Westmächte förderten in Vietnam, Laos und Kambodscha den Widerstand gegen die japanischen Besatzer.¹² Die wirtschaftlich und politisch erschöpften Kolonialmächte waren nach dem Weltkrieg nicht mehr in der Lage, den so entzündeten und nun auch militärisch qualifizierten Nationalismus wieder zu unterdrücken. Bis 1950 war bis auf den Sonderfall Indochina, der aber eher durch die Überschneidung mit dem Kalten Krieg zu erklären ist, fast ganz Asien und ein großer Teil des Nahen Ostens entkolonialisiert. 1945 wurden Syrien und der Libanon, 1947 Indien und Pakistan und 1948 Indonesien unabhängig.¹³ Die Schwäche des französischen Imperialismus wurde mit der Niederlage gegen die vietnamesische Unabhängigkeitsbewegung in Dien Bien Phu 1954 überdeutlich. In der Folge entließen die Franzosen 1956 Tunesien und Marokko. Dass sie im Fall Algeriens dagegen auf Härte setzten und von 1954 bis 1962 in den neben Vietnam wohl härtesten Entkolonialisierungskonflikt hineingezogen wurden, lag vor allem an der

¹⁰ ROTHERMUND, S. 89–94.

¹¹ HOBBSBAWM, S. 271, und ROTHERMUND, S. 37.

¹² ROTHERMUND, S. 29, 34–35, 50–51 und 76, und MOMMSEN, S. 7–9 und 15–16.

¹³ HOBBSBAWM, S. 274–279.

mit 1,5 Millionen französischstämmigen Algeriern sehr großen Siedlergruppe und der Eigendynamik, die dieser Konflikt zusehends entwickelte.¹⁴

Die beiden neuen Leitmächte des entstehenden bipolaren Systems, die USA und die UdSSR, waren zumindest nominell antikolonialistisch eingestellt. Die USA hatten sich unter Woodrow Wilson und dann vor allem unter Franklin D. Roosevelt wieder von ihrer kurzen Phase der imperialistischen Politik abgewandt und 1934 mit den Philippinen ihre einzige größere Kolonie in die Unabhängigkeit entlassen. In der Atlantik-Charta von 1941 bekannten sich die USA erneut ohne Einschränkungen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, während die Briten dabei ausdrücklich die Kolonien ausschlossen. Spätestens seit der maoistischen Revolution in China 1949 setzten sich die USA in Fällen, in denen ein nicht-kommunistischer Partner für den „transfer of power“ zur Verfügung stand, für die Dekolonisation ein. Als Beispiel sei ihr Druck auf die Niederlande zugunsten der indonesischen Unabhängigkeit unter Sukarno genannt.¹⁵ Im Fall der UdSSR gehörte der Antiimperialismus sogar zur Staatsdoktrin. Allerdings war die historische Bilanz der Sowjets hier ebenso wenig eindeutig wie die der USA, denn schon in den frühen 1920er Jahren hatte die politische Führung der KPdSU das Selbstbestimmungsrecht der Völker der Sowjetrepubliken stark eingeschränkt und im Zweiten Weltkrieg hatte die von ihr dominierte Komintern die kommunistischen Parteien der Kolonien zur Kooperation mit den „Mutterländern“ gegen den Faschismus aufgerufen.

1956 setzten die beiden neuen Supermächte durch die gemeinsame Androhung einer militärischen Intervention in der Suez-Krise dem klassischen europäischen Imperialismus ein Ende. Briten und Franzosen hatten hier gemeinsam mit den Israelis versucht, der ihnen widerstrebenden Politik des ägyptischen Präsidenten Nasser ein Ende zu setzen. Die Briten, die immer noch durch Truppen am Suez-Kanal vertreten waren, fühlten sich durch Nassers Nationalisierungspolitik, die Franzosen durch seine Unterstützung des algerischen Widerstands herausgefordert. Auf Druck der USA und der UdSSR mussten sich die beiden ehemaligen Großmächte zurückziehen. Ab hier gestaltete sich die britische, französische und auch belgische Kolonialpolitik vornehmlich als ein mal mehr und mal weniger geordneter Rückzug.¹⁶

Charles de Gaulle und Harold Macmillan, die beide vor allem durch die zunehmenden kolonialpolitischen Probleme ihrer Länder an die Macht gekommen waren – Macmillan durch die Suez-Krise, de Gaulle durch den eskalierenden Algerienkrieg –, lieferten sich bis in die frühen 1960er Jahre hinein fast eine Art Rennen beim Entlassen der Kolonien Schwarzafrikas. 1957 wurden Ghana, 1958 Guinea, 1960 insgesamt elf afrikanische Staaten, 1961 Mali und Tanganjika und 1962 Algerien und Uganda unabhängig. Lediglich der anachronistische portugiesische Kolonialismus blieb als größerer Rest des klassischen Imperialismus noch bis in die 1970er Jahre hinein bestehen. Eric Hobsbawm zufolge vor allem deshalb, weil

¹⁴ ROTHERMUND, S. 70 und 116–119.

¹⁵ ROTHERMUND, S. 83–85, und MOMMSEN, S. 10 und 17–18.

¹⁶ MOMMSEN, S. 14 und 19, und HOBBSBAWM, S. 280.

Portugal zu schwach war, um entsprechende neokoloniale Strukturen zu errichten.¹⁷

Durch die aktive Gestaltung des Dekolonisationsprozesses gelang es den ehemaligen Kolonialherren, sich verschiedene Sonderrechte zu sichern. Am erfolgreichsten waren dabei die USA, denen 1934 von den Philippinen mehrere Militärbasen, bevorzugter Marktzugang sowie die Gleichbehandlung von amerikanischen und philippinischen Staatsbürgern zugesagt wurden. Aber auch die Briten und Franzosen erlangten ähnliche Privilegien. Den neuen Staaten blieb kaum eine Wahl, da sie ohne Übergangshilfen im Bereich der Verwaltung, des Militärs und auch der Wirtschaft nicht lebensfähig waren. So gab es z.B. im Kongo 1960 nur 30 Kongoleesen mit Universitätsabschluss und nur ca. 1500, die Erfahrung in der Kolonialverwaltung gesammelt hatten. Bei der Gewährung der entsprechenden Hilfen konnten die Kolonialherren auf ein in der spätkolonialen Phase errichtetes und zunächst auf die Stabilisierung der kolonialen Herrschaft ausgerichtetes System zurückgreifen. Die Briten hatten schon 1929 mit dem „colonial development act“ begonnen, Entwicklungshilfe zu leisten, die Franzosen vergaben ab 1946 Hilfen aus einem speziellen Entwicklungsfonds. Allerdings handelte es sich in beiden Fällen noch um relativ geringe Summen, die zudem sehr experimentell eingesetzt wurden. Wie der Fall einer Hühnerfarm in Sambia zeigt, bei der man vergessen hatte, für entsprechende Futtermittel zu sorgen, entstanden schon in dieser Frühzeit erste Entwicklungsruinen.¹⁸

Sowohl die britische als auch die französische Entwicklungshilfe blieb in den folgenden Jahrzehnten vor allem auf die jeweiligen ehemaligen Kolonialreiche konzentriert. Die französische Entwicklungshilfe, deren Hauptbestandteil in der Entsendung von mehr als zehntausend französischen Lehrern in die Entwicklungsländer und damit in der Absicherung der kulturellen Hegemonie in den frankophonen Räumen bestand, diente bis in die 1970er Jahre hinein vor allem auch der Erhaltung der verbliebenen kleinen überseeischen Territorien. Bis 1981 wurden die Leistungen an diese Länder, die die an unabhängige Entwicklungsländer pro Kopf um den Faktor 70 übertrafen, voll als Entwicklungshilfe angerechnet.¹⁹ Die Entwicklungshilfe Großbritanniens wurde mit dem „colonial development and welfare act“ von 1940 von einer auf fünf Millionen Pfund pro Jahr aufgestockt und danach sukzessive weiter ausgebaut. Vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1960 leisteten die Briten rund 200 Millionen Pfund. Auch hier wurden koloniale Gebiete wesentlich besser gestellt als die neuen unabhängigen Staaten. Erstere erhielten Zuschüsse, letztere vor allem Kredite. Verwaltet wurde die frühe britische Hilfe in erster Linie vom „colonial office“ bzw. dem „commonwealth relations office“. Erst 1964 gründete Großbritannien ein eigenständiges „ministry of overseas development“.²⁰

Die jungen Staaten, die meist das parlamentarisch-demokratische System ihrer ehemaligen Kolonialherren zu kopieren versucht hatten, erwiesen sich politisch

¹⁷ ROTHERMUND, S. 120–182, und HOBBSAWM, S. 279–281.

¹⁸ ROTHERMUND, S. 86, 94–95, 122–125 und 215–219, und NOLTE, S. 564–570.

¹⁹ KREFT, S. 95–97 und 104–105.

²⁰ BELLERS: Britische Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik, S. 109–118, und KUHLMANN, S. 249–256.

als außerordentlich instabil. In vielen kam es entweder zu einer Einparteienherrschaft mit einer beherrschenden Staatsgründerfigur – etwa Tunesien unter Habib Bourguiba, Ghana unter Kwame Nkrumah oder Guinea unter Sékou Touré – oder zu einem Putsch und einer Militärdiktatur – etwa Birma ab 1962, Algerien ab 1965 oder Togo ab 1967.²¹ Ferner griffen viele dieser Nationen im Entwicklungsprozess ganz automatisch zu gewissen planwirtschaftlichen Elementen mit einem hohen Grad an Staatsintervention, so z.B. Indien ab 1950 oder Ägypten und Indonesien ab 1960, bzw. riefen die verschiedensten Sozialismen aus, wie z.B. Nyerere in Tansania oder Nasser in Ägypten.²² Die Kombination der Faktoren Instabilität und Tendenz zum Sozialismus brachte im Kalten Krieg Ängste und Interventionsimpulse der Westmächte hervor.

2. Der Kalte Krieg und die deutsche Teilung

Während des Zweiten Weltkriegs hatten zunächst die USA und Großbritannien, ab dem deutschen Überfall auf die Sowjetunion im Sommer 1941 auch diese gemeinsam Pläne über eine Neuordnung des internationalen Systems nach dem Krieg geschmiedet. Als Hauptaufgaben sahen sie dabei die Eindämmung und das Niederhalten der Achsenmächte sowie die Aufrechterhaltung der alliierten Zusammenarbeit. Als Hauptinstrument sollte eine internationale Organisation geschaffen werden, die im Gegensatz zum gescheiterten Völkerbund der Zwischenkriegszeit universal angelegt sein und Mechanismen zu effektiven internationalen Konfliktlösungen erhalten sollte. Doch die im Juni 1945 von 50 Staaten gegründeten Vereinten Nationen waren von Anfang an gezeichnet von den Interessenkonflikten der Großmächte und damit in ihrer Struktur ungeeignet zur Erfüllung der auf sie gerichteten Hoffnungen. Vor allem die UdSSR, die eine Hegemonie der USA als einziger Nuklear- und bei weitem stärkster Wirtschaftsmacht der frühen Nachkriegszeit fürchtete, hatte auf ein Vetorecht im zentralen Gremium der neuen Organisation, dem UN-Sicherheitsrat, bestanden. Dadurch waren die Vereinten Nationen nur im Fall der Übereinstimmung zwischen den Großmächten als friedensstiftende Organisation handlungsfähig. Doch der lediglich auf der gemeinsamen Gegnerschaft zum Faschismus fundierte Konsens zwischen den Westmächten und der Sowjetunion begann in der Nachkriegszeit schnell Risse zu zeigen. Die Vereinten Nationen blieben bis zum Tod Stalins durch die sowjetische Vetopolitik weitgehend gelähmt.²³

Schon ab 1944 begann die UdSSR, die am schwersten von der Verwüstung des Zweiten Weltkriegs betroffen war, in den von ihr besetzten ost- und mitteleuropäischen Gebieten kommunistische Regimes durchzusetzen, um sich einen „cordon sanitaire“ im Westen zu schaffen. In Bulgarien, Rumänien und Polen nahmen die Westmächte dieses Vorgehen noch weitgehend widerspruchslos hin. Dagegen führten die entsprechenden Alleingänge in der sowjetisch besetzten Zone des

²¹ ROTHERMUND, S. 77–78, 113–114, 119, 129, 131 und 140–141, und HOBBSBAWM, S. 434–438.

²² HOBBSBAWM, S. 439–443, und ROTHERMUND, S. 225–230.

²³ LINK, S. 87–97.

offiziell unter der gemeinsamen Verantwortung der vier Siegermächte stehenden Deutschlands zu einer zunehmenden Entfremdung. Als in Griechenland, das Stalin in Geheimabsprachen mit Churchill im Oktober 1944 als britischen Einflussraum zugestanden hatte, kommunistische Unruhen ausbrachen und sich zu einem Bürgerkrieg steigerten, es in Persien zur sowjetisch inspirierten Abspaltung der Provinz Aserbaidschan kam und die UdSSR Druck auf die Türkei hinsichtlich der Kontrolle des Bosphorus auszuüben begann, gewannen die Westmächte mehr und mehr den Eindruck eines ungezügelten sowjetischen Expansionismus, den es ebenso einzudämmen gelte wie zuvor den Faschismus. Dass z. B. die griechischen Kommunisten nicht von Stalin, sondern von Tito unterstützt wurden, tat dieser Wahrnehmung keinen Abbruch.²⁴

Im Mai 1945 stellten die USA ihre Lieferungen an die Sowjetunion aus dem „lend and lease“-Abkommen unvermittelt ein. Im März 1946 hielt der ehemalige britische Premier Winston Churchill in den USA im Beisein von Präsident Truman seine Rede vom „Eisernen Vorhang“, im Mai des selben Jahres stellte Lucius Clay die in Potsdam zugesagten Reparationslieferungen an die UdSSR aus der US-Zone ein. Im März 1947 prägte Präsident Truman vor dem US-Kongress den Begriff des antisowjetischen „containment“. In dieser Rede griff er bewusst zu einer Sprache der Eskalation, um die amerikanischen Hilfen für Griechenland und die Türkei durchzusetzen. Spätestens mit der von den Sowjets verhängten Blockade Westberlins ab Juni 1948, mit der sie die Gültigkeit der D-Mark für Westberlin verhindern und ihren Anspruch auf ganz Berlin durchsetzen wollten, war der Kalte Krieg in vollem Gang.²⁵ Dieser Konflikt überlagerte in der Folgezeit alle anderen weltpolitischen Prozesse.²⁶ Die entstandene bipolare Welt förderte in beiden Blöcken ein Freund-Feind-Denken im Umgang mit der Dritten Welt und machte nicht zuletzt aus der Entwicklungshilfe ein politisches Instrument.

Gerade die USA verwendeten ihre wirtschaftliche Überlegenheit von Anfang an, um über ein System aus kombinierten Wirtschafts-, Entwicklungs- und Militärhilfen eine globale antikommunistische Politik zu betreiben. Im 19. Jahrhundert und noch bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs hatte die „amerikanische Auslandshilfe auf kleiner, vornehmlich privater Flamme gekocht“²⁷, das heißt vor allem aus spontanen Spendenaktionen zur Katastrophenhilfe bestanden. Mit den „cash and carry“- bzw. „lend and lease“-Programmen des Zweiten Weltkriegs begannen die USA ihre Wirtschaftskraft als Mittel der Außenpolitik zu nutzen. In der Nachkriegszeit wurde dieses System enorm ausgeweitet. Zwischen 1946 und 1952 leisteten die Vereinigten Staaten insgesamt fast 37 Milliarden Dollar an Auslandshilfe. Obwohl der größte Teil dieser Mittel (nämlich 28 Milliarden Dollar) als Wiederaufbauhilfe an die entwickelten Staaten Europas ging, spielte doch auch die Entwicklungshilfe eine bedeutende Rolle. Wie bereits erwähnt verkündete Präsident Truman im März 1947 die nach ihm benannte Doktrin der Eindämmung bei der Beantragung von 400 Millionen Dollar für die Türkei und Griechenland, die zu diesem Zeitpunkt beide zu den Entwicklungsländern zählten. Den vierten

²⁴ ANGERMANN, S. 268–287, und CROCKATT, S. 72–76.

²⁵ ANGERMANN, S. 268–287.

²⁶ HANRIEDER, S. XVI–XVII.

²⁷ BOGE, S. 126.

Hauptpunkt der Inaugurationsrede Trumans im Januar 1949 bildete die Begründung eines Programms der technischen Hilfe an die Entwicklungsländer, des so genannten point four program.

Unter dem Eindruck der chinesischen Revolution 1949, des durch einen kommunistischen Angriff auf Südkorea ausgelösten Koreakriegs zwischen 1950 und 1953 und der bereits geschilderten Entstehung einer Vielzahl neuer und mit Blick auf den Kommunismus vielfach als gefährdet einzuschätzender Entwicklungsländer verlagerten sich im amerikanischen „mutual security program“ 1953 bis 1961 die Gewichte in zweierlei Weise. Zum einen gingen von den 50 Milliarden Dollar mit 34 Milliarden diesmal der Großteil an Entwicklungsländer. Zum anderen spielte die Militärhilfe, die bis zum Anfang der 1970er Jahre stets zusammen mit der Wirtschafts- und Entwicklungshilfe beim Kongress beantragt wurde,²⁸ eine bedeutend größere Rolle. Zwischen 1946 und 1952 hatten die USA 34 Milliarden Dollar Wirtschafts- und nur drei Milliarden Dollar Militärhilfe vergeben. Von 1953 bis 1961 waren es 27 und 23 Milliarden Dollar.²⁹ Mit Hilfe dieser Mittel gelang es den USA, eine Vielzahl von Entwicklungsländern fest in die militärischen Verteidigungsbündnisse des Westens einzubinden, so die Türkei und Griechenland in die NATO (1949), die Philippinen, Pakistan und Thailand in die SEATO (1954) und die Türkei, Iran, Irak und Pakistan in den Bagdad-Pakt (1955) bzw. die CENTO (1958).³⁰

Allerdings wurde die Position des Westens in den Entwicklungsländern stets dadurch kompromittiert, dass ihm mit Großbritannien, Frankreich und Portugal die Hauptexponenten des Kolonialismus angehörten. Daher gelang es trotz der erheblichen finanziellen Mittel, die man für Entwicklungshilfen einsetzte, nicht, eine noch größere Anzahl der neuen Staaten an sich zu binden. Vielmehr begannen diese Länder sich ab Mitte der 1950er Jahre in der Blockfreien-Bewegung selbst zu formieren und versuchten so, sich dem Polarisierungszwang des Kalten Kriegs zu entziehen. Das indische Staatsoberhaupt Nehru hatte schon 1947 zu einer gesamtasiatischen Konferenz nach Neu Delhi geladen, der ägyptische Präsident Nasser 1952 zu einer afrikanisch-asiatischen nach Kairo. Im April 1955 fand mit der Konferenz von Bandung ein erster Höhepunkt dieser „afro-asiatischen Solidaritätsbewegung“ statt. Da dabei jedoch auch bereits blockgebundene Mächte wie Japan oder die Türkei anwesend waren, kam es noch nicht zur vollen Ausbildung des Blockfreiheitsgedankens. Dieser wurde erst im September 1961 bei der Belgrader Konferenz formuliert.

Dass die beiden Kernelemente des Antikolonialismus und der Blockfreiheit als Bindemittel aber nur begrenzt leistungsfähig waren, zeigte sich spätestens 1962 beim Krieg zwischen Indien und China. Auch bei der Konferenz von Kairo im Oktober 1964 blieb es bei verbalen Solidaritätsbekundungen. Die Dritte Welt trat also im Vergleich zur Ersten und Zweiten nie sonderlich geschlossen auf, erreichte nie einen ähnlich hohen Organisationsgrad.³¹ Im Zeichen des nuklearen Patts – die UdSSR hatte 1949 ihre erste Atombombe gezündet – und angesichts der Tat-

²⁸ 1951–1961 der „mutual security act“, 1961–1971 der „foreign assistance act“.

²⁹ ERBE, S. 111–156, v.a. Tabelle S. 112.

³⁰ ÄNGERMANN, S. 318.

³¹ ROTHERMUND, S. 187–205, und LINK/TÜCKS, S. 23–30.

sache, dass die Entwicklungsländer nach der UNO-Erweiterung 1955 auch in diesem, bis dato vom Westen dominierten Gremium eine immer gewichtigere Rolle spielten, fiel den Blockfreien aber doch großes weltpolitisches Gewicht zu, umso mehr, als in der poststalinistischen Epoche auch der Ostblock begann, sich aktiv um ihre Gunst zu bemühen.

Unter Stalin, dessen außenpolitisches Augenmerk vor allem der Ordnung Europas galt, hatte die UdSSR und in ihrem Gefolge der gesamte Ostblock den Entwicklungsländern gegenüber eine radikalmarxistische Position vertreten. Nur kommunistische Gruppierungen wurden als genuin antiimperialistische Befreiungsbewegungen anerkannt und unterstützt. Der bürgerliche Nationalismus, in vielen Unabhängigkeitsbewegungen, wie erwähnt, die entscheidende Triebkraft, wurde dagegen als per se imperialistisch und konterrevolutionär denunziert. Außer den jeweiligen sozialistischen Gruppen gegenüber entfaltete der Ostblock somit bis zu Stalins Tod 1953 so gut wie kein außenpolitisches Werben um die Entwicklungsländer.³²

Erst im Zeichen der unter Chruschtschow entwickelten Lehre von der „friedlichen Koexistenz“, die vom extrem polaren Denken Stalins abging und damit die Option der Blockfreiheit, die Möglichkeit eines nicht-kommunistischen Antiimperialismus konzedierte, begannen die Staatshandelsländer die Nähe zu den Entwicklungsländern und vor allem auch zur jungen Bewegung der Blockfreien zu suchen. Dabei hatte der Ostblock zwei Vorteile. Zum einen konnte man auf den gemeinsamen Antiimperialismus verweisen, brauchte nicht wie im Westen Rücksicht auf die Empfindlichkeiten der sich zurückziehenden Kolonialmächte zu nehmen. Zum anderen konnte man wegen der eigenen Planwirtschaft im großen Stil auf Handelshilfe durch langfristige Abnahme- und Preisgarantien setzen und so den Entwicklungsländern die Nehmerposition und sich selbst den Verdacht des Neokolonialismus ersparen. 1953 schloss die Sowjetunion ihren ersten langfristigen Handelsvertrag mit einer nicht-kommunistischen Nation, nämlich mit Indien ab. Mit dem Auftreten des Ostblocks in der Dritten Welt war diese endgültig zum Ersatzschauplatz des im nuklearen Patt erstarrten Kalten Kriegs geworden.³³

Für das besetzte Deutschland und auch für die junge Bundesrepublik spielten die Beziehungen zur Dritten Welt anfangs so gut wie keine Rolle. Deutschland hatte, wie bereits erwähnt, nach dem Ersten Weltkrieg seine Kolonien verloren und war damit nicht in den Dekolonisationsprozess verwickelt. In der Besatzungszeit hatten die entstehenden deutschen Regierungsorgane keinerlei außenpolitische Zuständigkeiten. Auch die Bonner Republik, die bis 1955 dem Besatzungsstatut unterworfen blieb, musste sich diese erst allmählich erarbeiten. Sie tat dies, unter der maßgeblichen Führung Konrad Adenauers, durch eine Politik der stringenten Westintegration, der Einordnung in alle ihr angebotenen westlichen Bündnisse, so z.B. 1951 in die Montanunion, 1952 in die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und schließlich 1955 in die NATO. Adenauers Wille zur Integration entsprang nicht zuletzt seinem Misstrauen gegen das deutsche Volk.

³² CROCKATT, S. 168 und 175, und SPRANGER/BROCK, S. 160–161.

³³ CROCKATT, S. 175, und DAMM, S. 15 und 64–67.

Durch die irreversible Anbindung an den Westen wollte er einen Rückfall in einen deutschen Nationalismus und Partikularismus verhindern. Seine Politik war damit der alliierten und vor allem amerikanischen Außenpolitik der „Doppelein-dämmung“ gegen den ehemaligen Kriegsgegner Deutschland durch partnerschaftliche Integration, gegen den Ostblock durch die beschriebenen Instrumente des „containment“ kongenial. Nur dadurch war es den Alliierten möglich, einen so raschen Wiederaufstieg der Bundesrepublik zuzulassen. Nur angesichts der Systemkonkurrenz des Kalten Kriegs und der Notwendigkeit, das vor allem wirtschaftliche Potential der Bundesrepublik dem Westen nutzbar zu machen, war ein derartiger deutscher Wiederaufstieg für die Westmächte auch erstrebenswert.³⁴

Die Westintegration bildete somit den einzig gangbaren Weg zum Hauptziel der bundesdeutschen Außenpolitik, der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität, die im Mai 1955 mit dem Inkrafttreten der Pariser Verträge weitgehend erreicht wurde. Sie lief aber dem zweiten außenpolitischen Leitziel der Bundesrepublik, der Wiedervereinigung – zumindest in der kurz- bis mittelfristigen Perspektive – diametral zuwider, schien die deutsche Teilung mit jedem ihrer Erfolge zu verschärfen.³⁵ Je weiter sich die innenpolitisch von der SPD für ihre Westintegrationspolitik angefeindete Bundesregierung³⁶ in ihrer Außenpolitik zunächst von ihren deutschlandpolitischen Zielen entfernen musste, desto vehementer verteidigte sie zumindest den deutschen Anspruch auf die Einheit in Freiheit. Das außenpolitische Kernstück dieses Beharrens bildete der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik, also ihr Insistieren, die einzige völkerrechtlich legitime Vertretung aller Deutschen zu sein. Der Anspruch wurde aus dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, aus dem Fehlen freier Wahlen in Ostdeutschland sowie der Tatsache abgeleitet, dass sich die Bundesrepublik im Luxemburger Wiedergutmachungsabkommen mit Israel 1952 und im Londoner Schuldenabkommen 1953 im Gegensatz zur DDR zur Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches bekannte. Konrad Adenauer erhob den Alleinvertretungsanspruch bereits im Herbst 1949 im Bundestag. Völkerrechtlich stellte er ein höchst umstrittenes Konstrukt dar.³⁷

Gegenüber anderen Staaten leitete die Bundesrepublik aus dem Alleinvertretungsanspruch die Forderung ab, dass diese die DDR keinesfalls völkerrechtlich anerkennen dürften. Von den neuen westlichen Verbündeten ließ sie sich die Nichtanerkennung und die Unterstützung der Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik im EVG-Vertrag und in den Pariser Verträgen als Preis für den deutschen Verteidigungsbeitrag verbindlich zusichern.³⁸ Gegenüber den Ostblockstaaten bestand ein derartiger Hebel natürlich nicht. Zu ihnen hatte die Bundesrepublik aber auch keine diplomatischen Beziehungen, so dass kein Präzedenzfall einer deutschen Doppelvertretung geschaffen wurde.

³⁴ HANRIEDER, S. 6–8.

³⁵ HANRIEDER, S. 5.

³⁶ erinnert sei nur an Kurt Schumachers Diktum vom „Kanzler der Alliierten“. Die SPD-Option eines vereinten und wirklich neutralen Deutschlands wäre wohl für keine der Siegermächte akzeptabel gewesen und stellte somit keine reale Alternative dar – s. HANRIEDER, S. 10.

³⁷ NOLTE, S. 398, und BOOZ, S. 19–21.

³⁸ MORSEY, S. 34–35 und 38–40.

Das änderte sich im September 1955, als Konrad Adenauer in Moskau die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik in die Wege leitete. Für die Sowjetunion war dieser Schritt ein Teil des oben beschriebenen Kurswechsels zu einer Politik der friedlichen Koexistenz und der Konsolidierung des eigenen Machtbereichs unter Chruschtschow. In der sowjetischen Deutschlandpolitik drückte sich dieser Kurs in der ab 1955 vertretenen „Zwei-Staaten-Theorie“ aus. Die UdSSR versuchte nicht länger die Westintegration der Bundesrepublik zu verhindern, sondern vielmehr die Anerkennung der DDR als Teil des Ostblocks durchzusetzen. Adenauer wiederum nahm die Beziehungen zu Moskau auf, um einen von ihm stets befürchteten Alleingang der Siegermächte in der Deutschlandpolitik auszuschließen und um mit der UdSSR, die der westdeutschen Politik immer noch als Besatzungsmacht der DDR galt, direkt ins Gespräch zu kommen.³⁹

Damit hatte Adenauer das Risiko einer Welle der DDR-Anerkennungen gerade in den entstehenden und ungebundenen Entwicklungsländern in Kauf genommen, denn diese konnten künftig auf die in Moskau bestehende deutsch-deutsche Doppelvertretung verweisen. Um dieser Gefahr so weit als möglich entgegenzutreten, entwarf die Bonner Außenpolitik bis Ende 1955 die so genannte Hallsteindoktrin. Hinter diesem am 5. Juli 1958 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung geprägten Begriff verbirgt sich eine Reihe bewusst vage gehaltener außenpolitischer Leitlinien. Die „Hallsteindoktrin“ war also nie eine zentral aufgestellte, schriftlich fixierte und exakte Handlungsanleitung für die Bonner Diplomatie. Die Etikettierung als Doktrin ist somit weitgehend irreführend. Das Fundament zu der in Ermangelung eines besseren Begriffs hier weiter so bezeichneten „Hallsteindoktrin“ legte Konrad Adenauer selbst am 22. September 1955, als er im Bundestag erklärte, dass die Bundesrepublik auch nach der Aufnahme der Beziehungen zur UdSSR jede „Anerkennung“ der DDR als „unfreundlichen Akt“ gegen sich ansehe. Adenauer legte sich dabei weder genau fest, welche Annäherungsschritte die Bundesrepublik als „Anerkennung“ definiere, noch, wie man auf einen derartigen „unfreundlichen Akt“ zu reagieren gedenke.⁴⁰

Während einer Botschafterkonferenz in Bonn vom 8. bis 10. Dezember 1955 schufen dann Bundesaußenminister Heinrich von Brentano und der Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amts, Wilhelm Grewe, die eigentliche Doktrin. Grewe hielt ein Grundsatzreferat zur „Politik der Nichtanerkennung der DDR“. Darin sprach er sich offen dagegen aus, eine genaue Definition dessen zu liefern, was man unter „Anerkennung“ verstehe, da sonst alle Staaten rasch genau bis zu dieser Grenze vorrücken würden. Das Offenlassen der Schwelle der „Anerkennung“ war somit ein konzeptioneller Teil der „Hallsteindoktrin“. Obwohl Grewe hier ausdrücklich vor dem Versuch warnte, die DDR international total isolieren zu wollen, führte diese bewusst einkalkulierte Unschärfe in der Praxis dazu, dass die westdeutsche Diplomatie sich in einen immer kleinlicheren Kampf gegen jeden Schritt der Aufwertung der DDR verstrickte und sich mit ihrem Anrennen gegen DDR-Stände bei Messen, gegen DDR-Symbole bei Sport-

³⁹ HANRIEDER, S. 11–12, und SCHÖLLGEN, S. 42–43.

⁴⁰ BOOZ, S. 18–19 und 29.

festen usw. immer mehr selbst in die Rolle eines internationalen Außenseiters manövierte.⁴¹

Hinsichtlich der zweiten Definitionsfrage, der nach der westdeutschen Reaktion auf eine Anerkennung der DDR, ergaben sich aus der Botschafterkonferenz sogar widersprüchliche Positionen. Außenminister von Brentano sprach sich in seinem Vortrag für eine Linie des automatischen und vollen Abbruchs aller diplomatischen Beziehungen zu Staaten aus, die einen solchen Schritt wagten. Diese harte Position des Außenministers gelangte über den Sprecher des Auswärtigen Amtes bei der abschließenden Pressekonferenz auch in die Öffentlichkeit. Grewe jedoch vertrat wenige Tage danach in einem Rundfunkinterview eine gemäßigte Position und sprach nur noch von „abgestuften Maßnahmen“, über die die Bundesrepublik im Einzelfall entscheiden werde. Da er diese Korrektur mit Erlaubnis seines Ministers vornahm, ist davon auszugehen, dass es sich auch bei dieser Unscharfe um einen bewusst so konstruierten Bestandteil der „Hallsteindoktrin“ handelte, wie Werner Kilian urteilt, und nicht um einen Ausdruck konzeptioneller Unsicherheit, wie Rüdiger Marco Booz meint.⁴² Durch die Drohung des Ministers musste alle Welt annehmen, dass es Bonn sehr ernst war mit seinem Alleinvertretungsanspruch, eine Einschätzung, die durch den harten Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien im Oktober 1957 untermauert wurde. Durch die Relativierung Grewes behielt man sich jedoch die Möglichkeit vor, in jedem Einzelfall flexibel zu reagieren. Die deutschlandpolitische Konzeption der Bundesregierung und ihre strategische Ausformung in der „Hallsteindoktrin“ prägten die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Entwicklungsländern einschließlich der deutschen Entwicklungshilfe in den 1950er und 1960er Jahren maßgeblich, vor allem als in der Folge des Wandels der sowjetischen Außenpolitik auch die DDR mit einer ganz neuen politischen Konzeption in der Dritten Welt aufzutreten begann.

3. Die Wiedereingliederung der Bundesrepublik in die Weltwirtschaft

Die ersten 25 Jahre nach Kriegsende waren eine Zeit außerordentlichen wirtschaftlichen Wachstums. Zwischen 1948 und 1958 stieg die weltweite Produktivität um durchschnittlich 5,1%, von 1959 bis 1970 sogar um 6,6% jährlich an. Derartig hohe Wachstumsraten waren eine globale Erscheinung, betrafen also die westlichen Industrienationen ebenso wie den Ostblock und die Entwicklungsländer. In den 1950er Jahren wuchs die Wirtschaft der Sowjetunion sogar schneller als die der westlichen Industrieländer.⁴³ Allerdings wurden diese Zuwächse von extrem unterschiedlichen Ausgangsniveaus erzielt. Der absolute Wohlstand vermehrte sich daher auch in diesen Jahren im Westen bei weitem schneller als in der Zweiten und Dritten Welt. Erst dieser enorme wirtschaftliche Aufschwung der

⁴¹ KILIAN, S. 22–24 und 29.

⁴² KILIAN, S. 29–30, und BOOZ, S. 27–32.

⁴³ JAMES, S. 16–17, und HOBBSAWM, S. 325–327.

Nachkriegszeit ermöglichte sowohl die ganz neuen Dimensionen der Sozialpolitik in den Industrieländern als auch den Einstieg in ein System der weltweiten Auslands- und Entwicklungshilfen.

Eric Hobsbawm, der diese Jahre als „goldenes Zeitalter“ beschreibt, nennt eine Vielzahl von Faktoren, die die Erfolge bedingten. Die zivile und wirtschaftliche Nutzung der Innovationen des Zweiten Weltkriegs führte zu einem Modernisierungs- und Produktivitätsschub. Innerhalb der Blöcke des Kalten Kriegs kam es zu einer intensiveren wirtschaftlichen Zusammenarbeit, was eine bessere Erschließung der Ressourcen und eine verbesserte internationale Arbeitsteilung hervorrief. Nach der Erfahrung von Zwischenkriegszeit und Weltkrieg sowie unter dem disziplinierenden Eindruck der Systemkonkurrenz des Kalten Kriegs kam es zu lohn- und sozialpolitischen Zugeständnissen der Arbeitgeber einer- und zu einer vor allem auf Vollbeschäftigung abzielenden moderaten Tarifpolitik der Gewerkschaften andererseits. Durch die Verbreiterung der Mittelschichten in den westlichen Industrieländern wurde ein Massenkonsum ermöglicht, der stabile Wachstumsimpulse setzte.⁴⁴ Während der marxistisch geprägte Hobsbawm vor allem staatliche Steuerungselemente im Ostblock und in den westlichen Ländern, die eine keynesianische Wirtschaftspolitik verfolgten, als ausschlaggebend beurteilt, betont Harold James genau entgegengesetzt die liberalen Trends dieser Jahre.⁴⁵

Von zentraler Bedeutung war letztlich, dass es gelang, der Weltwirtschaft mit dem Währungssystem von Bretton Woods einen festen Rahmen zu geben. Im Ersten Weltkrieg war das System eines festen Goldstandards, das die Bank of England über das britische Pfund garantiert hatte, zerbrochen. In der gesamten Zwischenkriegszeit gelang es nicht, einen adäquaten Ersatz aufzubauen. Diese Instabilität multiplizierte die Effekte der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 und führte zu einem Aufstieg neomerkantilistischer Wirtschaftspolitiken in den 1930er Jahren.⁴⁶

Noch während des Zweiten Weltkriegs gelang es den USA, geschickt ihre im Krieg entstandene Stellung als internationaler Gläubiger und mit großem Abstand führende Wirtschaftsmacht zu nutzen, ein neuartiges System fester währungspolitischer Regeln und zwei neue, deren Einhaltung garantierende supranationale Organisationen durchzusetzen, nämlich den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Mit dem Vertrag von Bretton Woods vom Juli 1944 wurde ein neuer Goldstandard, gestützt durch die Garantie der Konversion von Gold in Dollars und umgekehrt, und ein System fester Wechselkurse geschaffen, die nur noch mit Zustimmung des IWF verändert werden konnten.⁴⁷

Die Vereinigten Staaten versuchten, auch im Welthandel einen ähnlichen Regelkanon und mit der geplanten International Trade Organisation (ITO) eine vergleichbare supranationale Einrichtung zu schaffen und das von ihnen präferierte Freihandelsprinzip durchzusetzen. Hier kam es mit dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) vom Oktober 1947, das die Grundsätze der gegenseitigen Meistbegünstigung und der Nichtdiskriminierung verankerte, aber nur zu

⁴⁴ HOBBSAWM, S. 325–359.

⁴⁵ HOBBSAWM, S. 341–345, und JAMES, S. 20.

⁴⁶ JAMES, S. 30–42.

⁴⁷ HANRIEDER, S. 269, und HOBBSAWM, S. 347.

ersten Ansätzen. Das GATT wurde in den folgenden Jahrzehnten in mehreren Verhandlungsrunden sukzessive ausgeweitet.⁴⁸

Das neue Weltwirtschaftssystem war ursprünglich universal konzipiert, der UdSSR war nach den USA und Großbritannien die dritthöchste Quote im IWF zugedacht. Doch die Sowjetunion lehnte, eine Dominanz der USA in den neuen Systemen und einen entsprechenden amerikanischen Einfluss auch in ihrem Machtbereich fürchtend, die Mitgliedschaft ab. Das sowjetische Misstrauen gegen den IWF und die Weltbank war dabei noch größer als das gegen die Vereinten Nationen. Denn während bei der UNO, abgesehen vom Vetorecht der Großmächte, das Prinzip „Ein Staat – eine Stimme“ eingeführt wurde, kam es bei den beiden Währungsorganisationen zu einer Stimmengewichtung entsprechend der jeweiligen Einzahlungsquote, das heißt zu einer strukturellen Dominanz der wirtschaftlich stärksten Staaten. Der sowjetischen Politik folgend traten auch die übrigen Ostblockstaaten den Bretton-Woods-Organisationen nicht bei bzw. verließen sie wieder, so z.B. Polen 1950 oder die CSSR 1954. Diese Verweigerung trug entscheidend zur Verschärfung des Kalten Kriegs bei.⁴⁹

Die Realität der Nachkriegszeit ließ eine sofortige Umsetzung der in Bretton Woods vereinbarten Prinzipien nicht zu. Die ökonomische Überlegenheit der USA, die gegen Ende des Krieges fast die Hälfte der weltweiten Produktion allein erwirtschaftet hatte, war ebenso wie die Dominanz des Dollars zu groß, um sofort zu voller Konvertibilität und Freihandel überzugehen. Das verdeutlichte die kurzfristige Freigabe des britischen Pfundes im Juli 1947, die zu einer massiven Kapitalflucht in den Dollarraum führte, ebenso wie das gesamteuropäische Leistungsbilanzdefizit von 7,5 Milliarden Dollar gegenüber den USA im Jahr 1947.⁵⁰ Zunächst galt es, den europäischen Volkswirtschaften, die im Krieg weitgehend zerstört worden waren, wieder auf die Beine zu helfen.

Am 5. Juni 1947 bot der amerikanische Außenminister George C. Marshall ein „european recovery program“ an. Als Zwischenschritt zum freien Weltmarkt sollte hier die europäische wirtschaftliche und währungspolitische Zusammenarbeit mit amerikanischen Hilfgeldern gefördert werden. Wieder erstreckte sich das Angebot auch auf den Ostblock. Wieder lehnten die osteuropäischen Staaten unter dem Einfluß der UdSSR ab. Auch der Marshall-Plan wurde somit zum Instrument des Kalten Kriegs. Die 16 europäischen Staaten, die sich entschlossen, mit den USA zu kooperieren, bildeten die Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) und erhielten 1948–1952 insgesamt fast 14 Milliarden Dollar Auslandshilfe. Die drei größten Nehmer waren Großbritannien, Frankreich und Italien.⁵¹

Der Erfolg des Marshall-Plans, der in der Tat den „ersten großen Schritt zur Erholung Europas“⁵² ermöglichte, beruhte aber nicht vornehmlich auf diesen Geldern. Noch bedeutsamer war die Tatsache, dass in der OEEC die Grundlagen einer multilateralen und freien wirtschaftlichen Kooperation in Europa gelegt und

⁴⁸ JAMES, S. 62, und HANRIEDER, S. 269–270.

⁴⁹ JAMES, S. 64 und 71–81.

⁵⁰ JAMES, S. 74, und HARDACH, S. 471.

⁵¹ ANGERMANN, S. 300–302, und HARDACH, S. 470–474.

⁵² JAMES, S. 75.

die bei den meisten europäischen Staaten noch starken protektionistischen und aus der Kriegswirtschaft übernommenen dirigistischen Neigungen sukzessive überwunden wurden. In der Europäischen Zahlungsunion (EZU), die seit 1950 bestand und erst 1958 mit der Einführung der vollen Konvertibilität im IWF-System auslief, wurden die Währungspolitiken im europäischen Raum koordiniert und erste Schritte zum Ausgleich gravierender Ungleichgewichte in den Zahlungsbilanzen unternommen. In mehreren OEEC-Verhandlungsrunden wurden Handelshemmnisse der Mitgliedsstaaten schrittweise abgebaut, zunächst stärker im europäischen Rahmen, dann aber zunehmend auch gegenüber dem Weltmarkt.⁵³

Auch die deutsche Volkswirtschaft lag 1945 weitgehend am Boden. Die alliierten Bombenangriffe und die erbitterten Rückzugsgefechte der Nationalsozialisten hatten wichtige Produktionsanlagen ebenso dem Erdboden gleichgemacht wie zahlreiche Hauptverkehrswege. Das Arbeitskräftepotential war durch die Kriegsverluste ausgezehrt und wurde erst durch Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsheimkehrer wieder aufgefüllt. Vielerorts war Deutschland an den Rand der Subsistenz- und Tauschwirtschaft zurückgeworfen. Die Siegermächte waren in der unmittelbaren Nachkriegszeit zudem nicht gewillt, die deutsche Volkswirtschaft wieder aufzubauen. Vielmehr kursierten Pläne, die Besatzungszonen gezielt zur Agrarwirtschaft zurückzuentwickeln und damit zu verhindern, dass von Deutschland jemals wieder eine militärische Gefahr für seine Nachbarn ausgehen könnte. Neben diesem Eindämmungsaspekt ging es den Alliierten, allen voran der schwer kriegsbeschädigten UdSSR, darum, den eigenen Wiederaufbau durch Demontagen und Reparationen aus Deutschland voranzutreiben.

Erst langsam kam, besonders bei den Amerikanern, die die finanziellen Hauptlasten der Nachkriegszeit zu tragen hatten, die Erkenntnis auf, dass es das deutsche Potential zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas nutzbar zu machen und daher wieder zu entwickeln galt. Dieser Kurswechsel hin zu einer gezielten Wiederaufbaupolitik auch gegenüber dem ehemaligen Kriegsgegner wurde durch die wachsende Systemkonkurrenz des Kalten Kriegs entscheidend beschleunigt.⁵⁴ Schnell wurden die Westzonen und in ihrer Nachfolge die Bundesrepublik zu Empfängern amerikanischer Auslandshilfe. Neben geschätzten 370 Millionen Dollar aus privaten amerikanischen Hilfsprogrammen wie CARE gingen zwischen 1945 und 1952, je nachdem, welche Leistungen man als Hilfe anrechnet, zwischen 3,2 und 4,1 Milliarden Dollar staatlicher Hilfe aus der „government aid and relief in occupied areas“ (GARIOA), dem Marshall-Plan, dem die Westzonen von Anfang an angehörten, und anderen Hilfsprogrammen an Westdeutschland. Zwei Drittel dieser Hilfe bestanden aus echten Schenkungen, mussten also nicht an die USA zurückgezahlt werden. Mit diesen Geldern baute die Bundesregierung in der Folgezeit das ERP-Sondervermögen in Höhe von 3,2 Milliarden Dollar auf, aus dem über die 1948 eigens dafür gegründete Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zinsgünstige Investitionskredite zur Wiederherstellung der deutschen In-

⁵³ HARDACH, S. 468–479, und HANRIEDER, S. 266.

⁵⁴ JAMES, S. 77, und BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 42.

frastruktur und Privatwirtschaft vergeben wurden.⁵⁵ Schließlich wirkten sich auch die Ausgaben der alliierten Besatzungstruppen, die nie ganz durch die deutschen Besatzungskostenzahlungen ausgeglichen wurden, als riesiges Investitionsprogramm aus. In den 1950er Jahren lag dieser Überschuss bei weiteren 3,9 Milliarden Dollar.⁵⁶

Gerade für den deutschen Außenhandel und die deutsche Außenwirtschaftspolitik bedeutete die Niederlage im Zweiten Weltkrieg eine tiefe Zäsur. Circa zehn Milliarden Reichsmark deutsches Auslandsvermögen wurden von den Siegern ebenso als Teil der Reparationen entschädigungslos beschlagnahmt wie alle internationalen deutschen Patente und Warenzeichen. Der gesamte deutsche Außenhandel wurde zum alliierten Privileg erklärt, private Auslandsgeschäfte zunächst prinzipiell untersagt. Für die Produkte, die zur Finanzierung der unerlässlichen Nahrungsmittel-, Rohstoff- und Industriegütereinfuhren über die entsprechenden alliierten Außenhandelsagenturen exportiert wurden, erhielten die deutschen Lieferanten Preise, die als Teil der Reparationsleistungen künstlich unter dem Weltmarktniveau gehalten wurden.⁵⁷

Auch in Sachen Außenhandel stellten die Westalliierten aber ab 1947 und dann verstärkt ab der Währungsreform im Juni 1948 ihre Deutschlandpolitik um. Schon mit der Währungsreform erhielt der deutsche Wirtschaftsrat die Zuständigkeit für den Außenhandel teilweise zurück. Im September 1950 wurden alle außenwirtschaftspolitischen Zuständigkeiten dem Bundeswirtschaftsministerium unter der Auflage übertragen, sich an die Regeln des GATT und des IWF zu halten. Nachdem die Bundesrepublik im August 1951 dem GATT und im August 1952 dem IWF beigetreten war, fielen auch diese alliierten Vorbehaltsrechte weg. Mit Ausnahme des Handels mit sicherheitsrelevanten Gütern war die Bundesrepublik in der Außenwirtschaftspolitik souverän geworden, auch hier aber nur bei gleichzeitiger Integration in die westlichen Bündnissysteme.⁵⁸

Die junge Bonner Republik war in mehrfacher Weise massiv vom Außenhandel abhängig. Wie das Deutsche Reich vor ihr war sie arm an Rohstoffen und daher auf deren Import angewiesen. Durch den Wegfall der großen Agrarüberschussgebiete Ostpreußens musste sie zudem Nahrungsmittel einführen. Schließlich brauchte sie Investitionsgüter, um ihre im Krieg zerstörten Produktionsanlagen zu ersetzen. Um all das zu finanzieren, war die Bundesrepublik von Anfang an gezwungen, möglichst viel zu exportieren. Insgesamt gelang es dank der amerikanischen Hilfen recht gut, die westdeutsche Leistungsbilanz zu stabilisieren.⁵⁹ Als Westdeutschland dann 1949 und 1950 doch in massive Zahlungsbilanzschwierigkeiten vor allem gegenüber den EZU-Partnern geriet, reagierten sowohl das internationale System als auch die Bundesregierung entsprechend.

1949 wurde die D-Mark im IWF um 20% abgewertet. Sie blieb, ähnlich wie der japanische Yen, die gesamten 1950er Jahre strukturell unterbewertet, was die Exportchancen der deutschen Wirtschaft enorm erhöhte und Importe in die Bundes-

⁵⁵ BUCHHEIM, S. 72 und 76, und HARDACH, S. 474–475.

⁵⁶ ZIMMERMANN, S. 515–518.

⁵⁷ BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 40–41.

⁵⁸ BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 51.

⁵⁹ BUCHHEIM, S. 184–185.

republik erschwerte.⁶⁰ Als Ergänzung dieser währungspolitischen Leistungsbilanzstütze schuf die Bundesregierung, von den EZU-Partnern dazu gedrängt, eine ganze Reihe von Exportförderungsinstrumenten. Schon im August 1948 hatte der Wirtschaftsrat die Hermes Kreditversicherung wieder gegründet, die riskante Exportgeschäfte absichert. Der Hauptteil der Hermes-Geschäfte wurde über ein privatwirtschaftliches Beitragssystem abgewickelt. Der Staat übernahm lediglich die Rolle des Rückversicherers, wodurch Hermes in der Lage war, politische Risiken abzudecken, die sich der versicherungsmathematischen Erfassung entzogen. 1950 gewährte der Bund erstmals selbst 200 Millionen DM für Exportkredite und machte entsprechende Finanzierungen zu einer der Aufgaben der KfW. 1951 wurde das „Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung der Ausfuhr“ verabschiedet, das Exportgeschäfte bei der Umsatzsteuer privilegierte, und zudem die Exportwirtschaft bei der Versorgung mit Rohstoffen besser gestellt. 1952 schließlich trat mit der von einem privaten Bankenkonsortium betriebenen Ausfuhr-Kredit-Anstalt (AKA) eine weitere Quelle zur Finanzierung größerer Export-Lieferanten-Kredite an die Seite der KfW.⁶¹

Als 1950 durch die Wiederaufrüstung des Westens in Folge des Korea-Kriegs ein regelrechter internationaler Boom ausgelöst wurde, wendete sich das wirtschaftliche Geschick der Bundesrepublik endgültig. Gerade die Exportwirtschaft wurde zum Motor des deutschen „Wirtschaftswunders“. Im zweiten Quartal 1951 erwirtschaftete die westdeutsche Volkswirtschaft erstmals einen Leistungsbilanzüberschuss. War schon das Gesamtergebnis 1951 mit 2,5 Milliarden DM enorm, so wuchs dieser positive Saldo bis 1958 kontinuierlich auf 6,6 Milliarden DM an. Die Hauptschuldner der bundesdeutschen Volkswirtschaft waren in diesen Jahren die EZU-Partner, also die europäischen Nachbarn. Erst gegen Ende der 1950er Jahre entwickelten auch die USA ein Defizit gegenüber der neuen Exportmacht Bundesrepublik. Zwar stieg in diesen Jahren auch der Import in die Bundesrepublik kontinuierlich an, von 11,4 Milliarden DM 1950 auf 31,1 Milliarden DM 1958. Jedoch konnten die Einfuhren nicht mit dem Exportzuwachs Schritt halten. 1950 führte die Bundesrepublik Waren im Wert von 8,3 Milliarden DM aus, 1958 waren es schon 37,0 Milliarden DM.⁶²

Der Zusammenhang zwischen Exporterfolgen und dem „Wirtschaftswunder“ prägte sich in den 1950er Jahren so tief in die politische und wirtschaftliche Kultur der Bundesrepublik ein, wie das zuvor nur die Verbindung zwischen Inflation und wirtschaftlichem Niedergang in der Weimarer Republik vermocht hatte. Die Exportförderung wurde neben der rigorosen Stabilitätspolitik zum zweiten wirtschaftspolitischen Eckpfeiler der Bundesrepublik.⁶³ Entsprechend war die Bundesregierung, als sie von ihren Partnern zunehmend unter Druck gesetzt wurde, etwas gegen die chronischen Bilanzüberschüsse zu unternehmen, in den 1950er Jahren eher bereit, mehrfach einseitig Importschranken fallen zu lassen, und 1961

⁶⁰ JAMES, S. 90, und HANRIEDER, S. 249 und 271.

⁶¹ BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 117–124, 109–112 und 113–115.

⁶² BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 82–83, und BUCHHEIM, S. 184–185.

⁶³ HANRIEDER, S. 276.

sogar die D-Mark aufzuwerten, was extrem unpopulär war, als auf die Exportförderungsmaßnahmen zu verzichten.⁶⁴

Die sich so rasch und drastisch verändernde wirtschafts- und währungspolitische Lage der Bundesrepublik wirkte sich auf ihr Verhältnis zur Dritten Welt und auf ihre Haltung zur Entwicklungshilfe auf zweierlei Art und Weise aus. Zum einen wurden die Entwicklungsländer in der sich nach dem Korea-Boom wieder verschärfenden weltwirtschaftlichen Konkurrenzsituation zu einem begehrten Handelspartner und die Entwicklungshilfe geriet zu einem direkten Instrument der Exportförderung. Durch die Hilfen sollten sowohl kurzfristig Aufträge an Land gezogen und finanziert als auch langfristig potente Wirtschaftspartner aufgebaut werden. Zum anderen übten die westlichen Bündnispartner zunehmend Druck auf die „neureiche“ Bonner Republik aus, ihren Anteil an den Lasten des westlichen Bündnisses zu übernehmen. Eines der Felder, in dem sie Beiträge einforderten, war die Entwicklungshilfe.

4. Ansätze der westdeutschen Entwicklungshilfe in den 1950er Jahren

Wann die Bundesrepublik Deutschland zum ersten Mal Entwicklungshilfe geleistet hat und welche ihrer frühen Leistungen an die Dritte Welt als Entwicklungshilfe gelten konnten, ist umstritten⁶⁵ und letzten Endes nicht endgültig zu entscheiden. Denn es gibt keine allgemein gültige Definition für den Begriff „Entwicklungshilfe“ bzw. waren und sind derartige Definitionen dem historischen Wandel, dem Verständnis ihrer Zeit unterworfen. Im Folgenden geht es also nicht um die im Kern zumeist moralisierende Etikettierung als „Hilfe“ oder „Geschäft“. Vielmehr soll in einem kurzen Abriss versucht werden, die wesentlichen Schritte nachzuzeichnen, die dazu führten, dass im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Entwicklungsländern in den 1950er Jahren überhaupt Momente von „Hilfe“ auftauchten.

Die ersten Beziehungen, die die Bundesrepublik Deutschland zu Ländern der Dritten Welt aufnahm, waren über die Westmächte vermittelte Handelskontakte. In bilateralen Handelsverträgen, die die Bundesregierung im Januar 1950 mit Frankreich und im Oktober 1950 mit Großbritannien abschloss, verpflichtete sie sich, den westdeutschen Markt auch für die Produkte der jeweiligen Kolonialgebiete zu öffnen. Die Abkommen sahen eine begrenzte Reziprozität vor, das heißt, auch die Bundesrepublik erhielt Zugang zu den Märkten der französisch bzw. britisch dominierten Räume.⁶⁶ Während die beiden europäischen Siegermächte, die in dieser Zeit noch versuchten, den Wiederaufbau ihrer eigenen Volkswirtschaften und den Erhalt ihrer Kolonialreiche in den Griff zu bekommen, der Bundesrepublik hier im Wesentlichen nur so viel zugestanden, wie sie zur Refinanzierung der entsprechenden Importe unbedingt mussten, trieben die Vereinigten Staaten auch

⁶⁴ BÜHRER, S. 281–294, JAMES, S. 99, und BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 87.

⁶⁵ Siehe dazu die Übersicht über die verschiedenen gängigen Positionen bei HAASE, S. 7–8.

⁶⁶ DAMM, S. 18–19.

im Bereich des Handels mit der Dritten Welt die Förderung des westdeutschen Wiederaufbaus voran.

Über ihre jeweilige Auslands- und Militärhilfe wirkten die USA als Mittler zwischen ihren Einflussräumen, z.B. in der Türkei, Griechenland oder Lateinamerika, und der westdeutschen Wirtschaft. Die Amerikaner beteiligten deutsche Firmen am Bau von Militärbasen und forderten deutsche Unternehmerverbände in der ersten Hälfte der 1950er Jahre wiederholt auf, sich um Aufträge aus bi- und multilateralen Hilfsprogrammen zu bewerben. So kam es zu einer „deutschen Beteiligung am Entwicklungsgeschäft ohne größeres eigenes finanzielles Risiko und mit sicherer politischer Rückendeckung durch die USA“.⁶⁷

Für die deutsche Außenwirtschaft war der „Südhandel“ eine Chance, das zunehmende Verschwinden ihrer traditionell bevorzugten Handelspartner in Südost- und Osteuropa hinter dem „Eisernen Vorhang“ zu kompensieren. Die Bedeutung dieser Märkte wuchs, als nach dem Ende des Korea-Booms die Nachfrage in den Industrieländern selbst nachließ. Auch für die jungen Staaten der Dritten Welt war es attraktiv, mit der Bundesrepublik ins Geschäft zu kommen. Bonn hatte keine tradierten kolonialen Einflussphären zu verteidigen und galt Anfang der 1950er Jahre als zu schwach, um sich durch neokoloniale Methoden neue aufzubauen. 1952 ging rund ein Drittel der westdeutschen Exporte in Entwicklungsländer.⁶⁸

Mit dem Verfall der Rohstoffpreise am Weltmarkt bzw. der sukzessiven Verschlechterung des relativen Preisverhältnisses zwischen Rohstoffen und Industrieprodukten, den so genannten *terms of trade*, in den frühen 1950er Jahren waren die Entwicklungsländer aber immer weniger zu einem rein marktwirtschaftlich geprägten Verhältnis zur Bundesrepublik in der Lage. Als 1952 die brasilianische Regierung angesichts der immer problematischeren Verschuldung des Landes den freien Abfluss von Devisen untersagte, waren auch deutsche Exporteure betroffen. 1955 wurden deutsche Lieferantenkredite an Kolumbien in ähnlicher Weise Not leidend. Die Bundesregierung reagierte zunächst mit marktkonformen Stützungen der Handelsbilanzen und baute Hindernisse gegen Importe aus den betroffenen Entwicklungsländern ab. In der Folge erweiterte sie sowohl das Versicherungsvolumen als auch die Möglichkeit zur Abdeckung politischer Risiken im Rahmen der Hermesgarantien erheblich. 1952 wurden insgesamt 1,1 Milliarden DM staatlich abgesichert, 1952 schon 3,5 Milliarden und 1957 bereits rund 10 Milliarden. Ab 1959 konnten auch Kapitalexporte und Direktinvestitionen in Entwicklungsländer bei der Hermes AG versichert werden.⁶⁹

Mit Hilfe solcher Bundesbürgschaften gelang es 1953 einem westdeutschen Firmenkonsortium, den Auftrag für das „erste große Investitionsprojekt der deutschen Wirtschaft in der Dritten Welt“⁷⁰, den Bau eines kompletten Stahlwerks im indischen Rourkela, an Land zu ziehen. Als dieses Projekt sich zusehends als wirtschaftlich unrentabel erwies, sah sich die Bundesregierung 1956, 1958 und 1959 gezwungen, durch Verlängerung der Lieferantenkredite und Umschuldungen ein-

⁶⁷ DAMM, S. 25, 31–33, 43–44 und 55–59.

⁶⁸ DAMM, S. 25–29, 36–38 und 46–49.

⁶⁹ BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 124–129 und 130–133, und DAMM, S. 62–63.

⁷⁰ BODEMER, S. 29.

zugreifen. Die Hilfen für das Rourkela-Projekt stellten faktisch den Einstieg der Bundesrepublik Deutschland in die Kapitalhilfe, das heißt die Finanzierung großer Entwicklungsprojekte aus öffentlichen Mitteln dar.⁷¹ Ab ca. 1955 begann die deutsche Exportwirtschaft bei der Bundesregierung dafür zu werben, Kredite an Entwicklungsländer zu einer normalen Aufgabe der öffentlichen Hand zu machen.⁷²

Die Förderung des Außenhandels mit Entwicklungsländern ging in den 1950er Jahren fließend und weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit in Entwicklungshilfe über. Die deutsche Exportwirtschaft wurde zur ersten Gruppe innerhalb der Bundesrepublik, die gezielt Lobbyarbeit für die Entwicklungshilfe betrieb, z. B. in der im Februar 1957 von verschiedenen Unternehmerverbänden gegründeten „Arbeitsgemeinschaft für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern“ (AGEL).⁷³ Dieser Ursprung prägte die westdeutsche Entwicklungspolitik lange Zeit entscheidend. Westdeutsche Entwicklungspolitiker wie der erste Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Walter Scheel (1961–1966) sahen den Staat lediglich in einem subsidiären Verhältnis zur Wirtschaft, hielten die Förderung eines entsprechenden Engagements der deutschen Privatwirtschaft in der Dritten Welt für die vornehmste Pflicht ihrer Politik.

Auch aus der Außenpolitik führte im Lauf der 1950er Jahre eine Vielzahl von Wegen zur Entwicklungshilfe. Auch hier wurden diese Wege zunächst in vielen kleinen und ad hoc aus dem Tagesgeschäft entspringenden Schritten begangen, ohne dass die bundesdeutsche Öffentlichkeit in größerem Maß Notiz davon genommen hätte. 1952 wurden 500 000 DM aus dem ERP-Sondervermögen an das seit 1949 bestehende „expanded program of technical assistance for the economic development of underdeveloped countries“ (EPTA) der UN geleistet.⁷⁴ Obwohl die Bundesrepublik wegen des sowjetischen Vetos kein Vollmitglied der Vereinten Nationen werden konnte, trat sie in den 1950er und 1960er Jahren, im Gegensatz zur DDR, sukzessive allen UN-Sonderorganisationen bei, wozu eine einfache Mehrheit in der Generalversammlung ausreichte. Beiträge, wie hier für die Entwicklungshilfe, wurden gerade in den frühen Jahren als Preis für die völkerrechtliche Aufwertung ohne Zögern in Kauf genommen.⁷⁵

Als 1953 die deutsch-arabischen Beziehungen unter den Leistungen zu leiden drohten, die die Bundesrepublik im Rahmen des Luxemburger Wiedergutmachungsabkommens an Israel zahlte, und die DDR mit ihrem Versuch, mittels einer dezidiert antizionistischen Politik ihre außenpolitische Isolierung im Nahen Osten zu durchbrechen, erste Erfolge verzeichnen konnte⁷⁶, sah sich die Bundesregierung gezwungen, dem Schlüsselland der arabischen Welt, Ägypten, erhebliche Konzessionen zu machen. Neben der Abnahme von 30 000 t ägyptischer

⁷¹ DAMM, S. 79–81, BODEMER, S. 29, und BELLERS: Außenwirtschaftspolitik, S. 226.

⁷² DAMM, S. 63.

⁷³ TUDYKA, S. 94–101.

⁷⁴ BODEMER, S. 29, und DAMM, S. 58.

⁷⁵ KILIAN, S. 275–279.

⁷⁶ 1953 gelang es der DDR mit Ägypten und Libanon ihre ersten Handels- und Zahlungsabkommen außerhalb des Ostblocks abzuschließen – s. SPRANGER/BROCK, S. 161–163. Zum komplizierten Vierecksverhältnis DDR-Bundesrepublik-arabische Welt-Israel im Nahen Osten in den Nachkriegsjahrzehnten s. HANSEN und JELINEK.

Baumwolle garantierte der Bund Ägypten Exportkredite mit einer im Vergleich zu den üblichen Bedingungen am Kapitalmarkt verlängerten Laufzeit in Höhe von 400 Millionen DM.⁷⁷ Ab dem Spätherbst 1955 begann die Bundesregierung, neben die Drohung mit der neuen „Hallsteindoktrin“ auch ein Element der aktiven Werbung um die Länder der Dritten Welt zu stellen. Allerdings setzte man hier noch vor allem auf die Förderung der privatwirtschaftlichen Kooperation, da man glaubte, so eher dem vom Ostblock systematisch erhobenen Vorwurf des Neokolonialismus ausweichen zu können.⁷⁸

Eine Botschafterkonferenz des Auswärtigen Amtes in Addis Abeba im Oktober 1959 entschied angesichts der großen Erfolge dieser Bonner „Scheckbuchdiplomatie“ – bisher hatte Ostberlin zwar insgesamt 15 langfristige Handels- und Zahlungsabkommen und Generalkonsulate im Irak und in Ägypten zu Wege gebracht, jedoch außer in Jugoslawien 1957 nirgends die volle Anerkennung erreicht – diese Politik auch gegenüber den zu erwartenden neuen unabhängigen Staaten Afrikas anzuwenden.⁷⁹ Die Notwendigkeit, in Verhandlungen mit der Dritten Welt auf diplomatische Initiativen der DDR zu reagieren, trug zur sukzessiven Entstehung der bundesdeutschen Entwicklungshilfe im Lauf der 1950er Jahre bei. Das Bedürfnis, einen Hebel für eine systematische und präventive Deutschlandpolitik zu erhalten, half zu Beginn der 1960er Jahre die bundesdeutsche Entwicklungspolitik zu schaffen.

Auch aus der Westintegrationspolitik der Bundesregierung ging eine funktionale westdeutsche Entwicklungshilfe hervor. Noch 1950 bis 1952 war Frankreich unwillig gewesen, der Bundesrepublik mehr Einfluss als unbedingt nötig in seinen Kolonien zuzugestehen. Die im Schuman-Plan enthaltene Idee, auch die abhängigen Gebiete in der Dritten Welt in den gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl einzubeziehen, wurde in den konkreten Verhandlungen um die Montanunion nicht mehr aufgegriffen, obwohl auf bundesdeutscher Seite reges Interesse am Zugang zu den relativ fortgeschrittenen Volkswirtschaften Nordafrikas geherrscht hatte. Erst nach Dien Bien Phu und dem Ausbruch der Krise in Algerien ergriff Staatspräsident Mendès-France Ende 1954 wieder die Initiative zur stärkeren Öffnung der Kolonien für die westeuropäischen Partner, wovon er sich wirtschaftlichen Fortschritt und damit eine Stabilisierung erhoffte. Jetzt war es eher die Bundesrepublik, die zögerte, sich in die Endkämpfe des Kolonialismus hineinziehen zu lassen. Erst auf die harte französische Drohung hin, an dieser Frage den europäischen Einigungsprozess scheitern zu lassen, erklärte sich die Bundesregierung bereit, im Rahmen der Römischen Verträge vom März 1957 die überseeischen Gebiete Frankreichs, Belgiens und Italiens an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu assoziieren und mit dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) den Einstieg in eine europäische Entwicklungshilfe zuzulassen. Der erste EEF, der bis 1962 lief, war mit einem Gesamtvolumen von 580 Millionen Dollar ausgestattet, wozu die Bundesrepublik 200 Millionen beizutragen hatte. Diese Gelder flossen über die Kommission als reine Zuschüsse an die assoziierten Ge-

⁷⁷ DAMM, S. 71.

⁷⁸ DAMM, S. 72–74.

⁷⁹ ENGEL/SCHLEICHER, S. 35–36, BOOZ, S. 68–69, und DAMM, S. 120–121.

bierte. Da nur ein Bruchteil der deutschen Beiträge als Aufträge in die Bundesrepublik zurückfloss, hatte diese hier ein finanzielles Opfer in einer ganz neuen Dimension auf sich genommen.⁸⁰

Wie Ulrich Damm zurecht feststellt, war es angesichts dieser Leistung der Bundesrepublik zugunsten der französischen entwicklungspolitischen Interessen nur eine Frage der Zeit, bis auch die anderen beiden Westalliierten ihre Ansprüche anmelden würden.⁸¹ Zunächst waren es die Briten, die die Wünsche der Commonwealth-Länder nach mehr Entwicklungshilfe an die Bundesrepublik weitergaben, so z. B. im Dezember 1957 beim NATO-Gipfel in Paris an Adenauer oder im Juni 1958 beim Besuch von Brentanos in London. Bei letzterem drohte Premierminister Harold Macmillan mit dem Abzug von Truppen der britischen Rheinarmee, falls die Bundesrepublik nicht nachgebe. Im Juli 1958 lenkte die Bundesregierung ein und sagte ihre Beteiligung an dem vor allem von den Briten organisierten Geberkonsortium für den indischen Entwicklungsplan im Rahmen der Weltbank zu. Wieder war die finanzielle Dimension mit 100 Millionen Dollar für die damalige deutsche Entwicklungshilfe außergewöhnlich hoch. 1959 trat die Bundesrepublik einem ähnlichen Geberkonsortium für Pakistan bei.⁸²

Gegen Ende der 1950er Jahre wandelte sich die amerikanische Zahlungsbilanzsituation dramatisch. Noch 1957 hatte die US-Leistungsbilanz einen Überschuss von 3,6 Milliarden Dollar zu verzeichnen. 1958 war sie in etwa ausgeglichen. 1959 belief sich das Defizit schon auf 2,1 Milliarden Dollar. Angesichts der Goldstandard-Garantie der USA schrumpften in dieser Situation die US-Goldreserven dramatisch. Die Zahlungsbilanzprobleme ergaben sich aus der großen Neigung der amerikanischen Wirtschaft zum Kapitaltransfer ins Ausland, vor allem aber aus dem oben beschriebenen globalen politischen Engagement der USA, ihren Leistungen für die im Ausland stationierten Truppen sowie für Militär- und Entwicklungshilfe.⁸³

Die Bundesrepublik hatte bisher nur sporadisch zu den amerikanischen Hilfsprogrammen beigetragen, so z. B. mit der Abnahmegarantie für griechischen Tabak und türkisches Getreide sowie den Bürgschaften für langfristige Exportkredite an diese beiden Länder in Höhe von 315 Millionen DM, die Adenauer im März 1954 bei seinen Besuchen in Athen und Ankara zugesagt hatte.⁸⁴ Angesichts der neuen amerikanischen Zahlungsbilanzprobleme geriet die Bundesrepublik aus zwei Gründen massiv unter Druck: Sie war sicherheitspolitisch von der Präsenz amerikanischer Soldaten abhängig. Und sie verfügte, wie bereits erwähnt, zu dieser Zeit bereits über beträchtliche und stabile Zahlungsbilanzüberschüsse. Für die Regierung Eisenhower wurde es zu einer in den USA mit beträchtlicher Publizität verbundenen Prestigefrage, von der Bundesregierung Zugeständnisse zu einem westdeutschen Beitrag zum „burden sharing“ sowohl bei der Entwicklungshilfe als auch bei den Stationierungskosten zu erwirken. Erst im Februar 1961 erreichte Bundesaußenminister von Brentano in Washington von der neuen Kennedy-Ad-

⁸⁰ DAMM, S. 87–88 und 93–103, und HESSE, S. 184–189.

⁸¹ DAMM, S. 101–103.

⁸² DAMM, S. 104–107 und 137.

⁸³ JAMES, S. 119–123, und ZIMMERMANN, S. 518–519.

⁸⁴ DAMM, S. 51–52.

ministration die Auflösung des „issue linkage“ zwischen diesen beiden Feldern und konnte damit die Drohung mit dem gefürchteten Truppenabzug zumindest in der Frage des westdeutschen Entwicklungshilfebeitrags abwenden.⁸⁵

Nachdem schon im Juni 1959 Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard bei einem Washingtonbesuch in beiden Fragen von den Amerikanern hart angegangen worden war, konfrontierte Präsident Eisenhower bei seinem Besuch in Bonn am 25. August 1959 Konrad Adenauer persönlich mit den Forderungen der USA. Der Kanzler sagte, ohne sich auf Details zu verpflichten, mehr Hilfe für die Dritte Welt zu.⁸⁶ Bei der zweiten Tagung der neuen, von den USA organisierten „development assistance group“ (DAG)⁸⁷ im Juli 1960 in Bonn präsentierte die Bundesregierung ihre entsprechenden Pläne: Für die nächsten fünf Jahre sollten insgesamt drei Milliarden DM für Entwicklungshilfe mobilisiert werden und zwar zu je einem Drittel aus dem ERP-Vermögen, einer Anleihe bei der deutschen Industrie und über den freien Kapitalmarkt.

Obwohl dieses Angebot noch nicht einmal voll gedeckt war und Adenauer die deutsche Industrie erst im August und September 1960 dazu bringen konnte, die Anleihe zuzusagen, wiesen die Amerikaner es umgehend als ungenügend zurück. Sie forderten vor allem einen bedeutend höheren Leistungsanteil der öffentlichen Hand und damit auch einen höheren Hilfsanteil in den Leistungen der Bundesrepublik an die Dritte Welt, wollten sich nicht mehr mit einer nur subsidiären deutschen Entwicklungshilfe zufrieden geben. Anfang Oktober 1960 drohte Eisenhower in einem Brief an Adenauer, wie die Briten vor ihm, mit Truppenabzügen. Daraufhin beschloss das Bundeskabinett am 12. Oktober 1960, dass die Bundesrepublik Deutschland künftig bilaterale staatliche Kapitalhilfe betreiben werde, wobei es erneut die Details sowohl der Mittelaufbringung als auch der künftigen Vergabepolitik ausblendete.⁸⁸

Der neue Präsident Kennedy hielt den Druck auf die Bundesregierung aufrecht. In einer Pressekonferenz am 8. Februar 1961 bezeichnete er sowohl die Frage der Stationierungskosten als auch die des deutschen Entwicklungshilfebeitrags als langfristig zu lösende Aufgaben. Am 17. Februar 1961 mußte Heinrich von Brentano Kennedy zusagen, dass die Bundesregierung in beiden Gebieten zu kontinuierlichen Leistungen bereit war. Im Bereich der Stationierungskosten wurde der deutsch-amerikanische Konflikt durch das „offset-Abkommen“ vom Oktober 1961 gelöst, in dem sich die Bundesrepublik langfristig verpflichtete, ihre Waffeneinkäufe in den USA zu tätigen und so die US-Zahlungsbilanz massiv und direkt zu entlasten.⁸⁹

⁸⁵ DAMM, S. 108, 127–128 und 133.

⁸⁶ DAMM, S. 108–111.

⁸⁷ Aus ihr ging mit dem Übergang von der OEEC zur OECD im Dezember 1960 der „development assistance council“ (DAC) hervor, das entscheidende Gremium zur Koordinierung der Politik der westlichen Entwicklungshilfegeber. Die Aufnahme der Entwicklungshilfe in den Themenkanon der neuen OECD war ebenfalls v.a. auf den Einfluss der Amerikaner zurückzuführen. Auch hier hatte die Bundesregierung zunächst aus Angst vor neuen Zahlungsverpflichtungen hinhaltenden Widerstand geleistet – s. HANRIEDER, S. 288–289, und BÜHRER, S. 405–415.

⁸⁸ DAMM, S. 128–131.

⁸⁹ DAMM, S. 133, und ZIMMERMANN, S. 519–521.

Dass die Bundesregierung die wesentlichen Schritte zur quantitativen und qualitativen Intensivierung ihrer Entwicklungshilfe in den 1950er Jahren nur defensiv und auf Anstöße von außen hin machte,⁹⁰ lag daran, dass die Frage des Umgangs mit der Dritten Welt in diesen Jahren kaum öffentliche Aufmerksamkeit fand. Erst 1959 und 1960 kam es im Zuge des neuen Engagements der beiden deutschen Kirchen sowie der diplomatischen Auseinandersetzung um die Entwicklungshilfe zu einer breiteren öffentlichen Debatte.⁹¹ Auch innerhalb des politischen Apparates blieb die Entwicklungshilfe in den 1950er Jahren umstritten. Letzteres lässt sich am Beispiel der Verankerung der Technischen Hilfe, also der Unterstützung der Entwicklungsländer durch die Vermittlung von Know-how, im Bundeshaushalt zeigen, die 1956 auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion vorgenommen wurde.

Am 23. März 1956 wurden im Bundestag in erster Lesung drei Anträge der SPD-Fraktion zum Thema Entwicklungshilfe behandelt. In ihnen forderte die SPD einen mit 50 Millionen DM ausgestatteten Titel im Etat des Auswärtigen Amtes zur „Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Länder“ sowie die Errichtung einer eigenständigen „Körperschaft für Entwicklungshilfe“, die diese Gelder vergeben sollte. Zwar sei die junge Republik nicht annähernd so belastbar wie z. B. die USA, jedoch seien die bisherigen Entwicklungshilfen „außerordentlich geringfügig“ und „völlig unzureichend“, so der die Anträge begründende Abgeordnete Kreyszig.⁹² Obwohl auch 50 Millionen DM im internationalen Vergleich eher eine quantité négligeable darstellten, stieß die SPD hier, zumindest was die Aufnahme in den ordentlichen Haushalt betraf, in neue Dimensionen vor. Denn diese bedeutet in der Regel die volle Anerkennung einer Aufgabe durch die öffentliche Hand und führt zu einer Eigendynamik und Perpetuierung dieser Aufgabe. Bis dahin waren im Bundeshaushalt nur minimale Ansätze einer Entwicklungshilfe zu finden gewesen.

Dem Bundeswirtschaftsministerium hatten 1953 500 000 und 1954 700 000 DM aus dem ERP-Sondervermögen für die „Förderung des Erfahrungsaustausches“ mit den Entwicklungsländern zur Verfügung gestanden, allerdings noch im Rahmen der allgemeinen ERP-Zweckbindung der „Förderung der deutschen Wirtschaft“, also primär als Exportförderungsmaßnahme. Für 1956 hatte das Wirtschaftsministerium erstmals einen eigenen Kleintitel von 3,5 Millionen DM für „Hilfeleistungen für den wirtschaftlichen Aufbau von weniger entwickelten Ländern“ beantragt und genehmigt bekommen. Daneben waren auch Haushaltsmittel des Auswärtigen Amtes für auswärtige Kulturpolitik in die Dritte Welt geflossen.⁹³

Der SPD ging es mit ihren drei Anträgen vom März 1956 aber nicht, oder zumindest nur in zweiter Linie, um die Hilfe für die Entwicklungsländer an sich. Im Kontext der hitzig geführten Debatte um die Wiederaufrüstung beantragten die Sozialdemokraten diese 50 Millionen ausdrücklich auch als politisches Signal für

⁹⁰ Heide-Irene Schmidt hat ihre Skizze über die Entwicklungshilfe von 1958–1971 passend mit „Pushed to the Front“ betitelt – s. SCHMIDT.

⁹¹ DAMM, S. 125.

⁹² BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Band 28, S. 7130 C-D.

⁹³ DENNERT, S. 11–14 und 28, BODEMER, S. 29, und MARTINEK, S. 77–78.

eine andere deutsche Sicherheits- bzw. Friedenspolitik. Im zweiten ihrer drei Anträge wollte sie Zuwächse bei der Entwicklungshilfe mit geringeren Ausgaben im Wehretat verknüpft sehen. Als weitere Motive einer stärkeren deutschen Hilfe wurden in dieser ersten kurzen Debatte von den SPD-Rednern die Exportförderung, die laufende DDR-Offensive in der Dritten Welt und die Pflicht zur Leistung im westlichen Bündnis betont.⁹⁴

Nach Beratungen in einem eigens dafür geschaffenen Unterausschuss „für die Wirtschaftsentwicklung fremder Völker“, der sich aus Abgeordneten des Auswärtigen Ausschusses und des Außenhandelsausschusses zusammensetzte, wurde der Antrag auf die 50 Millionen DM am 20. Juni 1956 wieder in den Bundestag eingebracht, diesmal von einer interfraktionellen Abgeordnetengruppe. Die Idee einer Entwicklungshilfe-Institution, die noch stärker als ein Haushaltstitel zur Verselbstständigung der Aufgabe beigetragen hätte, war dagegen fallengelassen worden. Die Konfliktlinie verlief nicht zwischen den Parteien, sondern vielmehr zwischen Außen- und Wirtschaftspolitikern, die das Instrument der Entwicklungshilfe befürworteten, einerseits und den Haushalts- und Finanzpolitikern, die auf Sparsamkeit und den verantwortungsvollen Umgang mit Steuergeldern drängten, andererseits. So befürwortete der CDU-Abgeordnete Leverkus den Antrag ebenso wie sein Kollege Kalbitzer von der SPD, wenn auch Leverkus schon vorsichtig vor einer Verstrickung in „uferlose Pläne“ warnte, während Kalbitzer in den 50 Millionen nur einen „ersten Anfang“ und den sprichwörtlichen „Tropfen auf dem heißen Stein“ sehen wollte. Mit dem Verweis auf den Marshall-Plan und dem Argument, „Wir sollten geben, weil man uns gegeben hat“, führte Kalbitzer zudem eine für die bundesdeutsche Entwicklungshilfe spezifische ethisch-moralische Kategorie in die Debatte ein. Der für den Haushaltsausschuss sprechende Unionspolitiker Vogel dagegen hielt schon 50 Millionen DM für mehr, als die bundesdeutsche Volkswirtschaft verkraften könne.⁹⁵

Entsprechend versuchte der Haushaltsausschuss in Allianz mit dem Bundesfinanzministerium noch in der Nacht vom 20. auf den 21. Juni 1956 diesen aus ihrer Sicht überzogenen „Startschuss für eine offizielle deutsche Entwicklungshilfe“⁹⁶ zu verhindern. Vor der Abstimmung am 21. Juni 1956 gab der Staatssekretär des Bundesfinanzministeriums Hartmann bekannt, dass sich Heinrich von Brentano und Fritz Schäffer am Vorabend geeinigt hätten. Das Auswärtige Amt wolle nur noch 20 Millionen DM, da man in Ermangelung entsprechender Vorerfahrungen und Strukturen gar nicht in der Lage sei, mehr Geld auszugeben. Die von den Außen- und Außenwirtschaftspolitikern getragene Mehrheit des Bundestags ließ sich jedoch nicht mehr davon abbringen, ein politisches Signal zu setzen, und nahm die 50 Millionen DM in den Haushalt des Auswärtigen Amtes auf.⁹⁷

Nach dieser Initiative des Bundestags übernahm jedoch wieder die Exekutive das Ruder. Im Unterausschuss „für die Wirtschaftsentwicklung fremder Völker“ setzte das Auswärtige Amt bis zum November 1956 seine Konzeption der Vergabe nur als Technische Hilfe durch und verhinderte die Idee „zinsverbilligter

⁹⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Band 28, S. 7130 C-D und 7132 B-C.

⁹⁵ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Band 30, S. 8003 D-8006 A.

⁹⁶ DAMM, S. 66.

⁹⁷ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Band 30, S. 8042 B-8044 A.

Kredite“, die von den Abgeordneten eingebracht worden war. Mit „erzieherischen Förderungsmaßnahmen“ – hier schwingt die in dieser Zeit übliche, paternalistische Haltung gegenüber der Dritten Welt mit – wollte man im eindeutig humanitären Bereich bleiben und auf dieser verhältnismäßig offenen Bühne den Gefahren einer zu deutlichen Verbindung der Bundesrepublik mit dem Kolonialismus oder der amerikanischen „Dollardiplomatie“ ausweichen.⁹⁸

Dass im Auswärtigen Amt erst 1958 ein eigenständiges Referat für die „Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern“ geschaffen und die Mittel bis dahin dem Referat für handelspolitische Grundsätze anvertraut wurden, zeigt, wie wenig man in dieser Zeit noch von einer eigenständigen Süd- oder Entwicklungspolitik ausging. Neben der Exportförderung als der ältesten Wurzel der bundesdeutschen Entwicklungshilfe ging es dem Auswärtigen Amt vor allem um die politische Isolation der DDR und die Eindämmung des Weltkommunismus. Wie tief die damaligen Akteure vom Ost-West-Schisma geprägt waren, wird in einer Apologie deutlich, mit der Horst Dumke, der im Auswärtigen Amt 1956–1961 zuständige Referatsleiter, versucht, das Bild der politischen Vorprägung der deutschen Entwicklungshilfe in den 1950er Jahren zu relativieren. Doch selbst in diesem Rahmen schreibt Dumke noch 1997 von den „ständigen Gefahren für Europa und die westliche Welt“, die „vom sowjetischen Bolschewismus ausgingen“ und „die Existenz des Abendlandes bedrohten“.⁹⁹

Auch 1957, 1958 und 1959 wurden jeweils 50 Millionen DM für die Technische Hilfe des Auswärtigen Amtes vom Bundestag bewilligt. Zu einer längeren Plenardebatte über die Entwicklungshilfe kam es in den 1950er Jahren aber nicht mehr. Die Skepsis des Haushaltsausschusses, ob die Bundesregierung in Ermangelung organisatorischer Strukturen überhaupt in der Lage sein würde, auch nur diese Gelder zweckmäßig zu verwenden, erwies sich als begründet. 1958 waren erst sechs Millionen DM ausgegeben worden.¹⁰⁰

⁹⁸ DUMKE, S. 13–14 und 35–39, und BODEMER, S. 31–32.

⁹⁹ DUMKE, S. 15 und 58.

¹⁰⁰ Dennert, S. 31–32.

I. Die „Gründerjahre“ der bundesdeutschen Entwicklungspolitik 1959–1964

1. Das System der staatlichen Entwicklungshilfe

Die Bundesregierung hatte also die Hilfe für die unterentwickelten Länder eingangs der 1960er Jahre als Aufgabe anerkannt, der sie sich zu stellen hatte, wenn auch, wie der FDP-Abgeordnete Robert Margulies am 10. April 1962 im Bundestag einräumte, vor allem „auf Anregungen von außen“ hin¹. Aufgrund dessen standen am Anfang der westdeutschen Entwicklungshilfe die großen Leistungszusagen an die Verbündeten. Eine auf einer Analyse des Problems Unterentwicklung fußende Konzeption, die die verschiedenen Motive der Entwicklungspolitik geordnet und gewichtet hätte, fehlte ebenso wie eine klare Abgrenzung der Institutionen und Akteure, die die Hilfe in die Praxis umsetzen sollten. Auch über den Einsatz der verschiedenen Instrumente der Entwicklungshilfe, die mittelfristig anzustrebende Leistungshöhe und die Grundprinzipien der Hilfsvergabe war man sich anfangs nicht im Klaren. All diese Grundsatzentscheidungen fielen in den ersten Jahren parallel zur laufenden und ad hoc improvisierten Vergabe der bundesdeutschen Entwicklungshilfe.

a) Motive und Theorie

Beim Lesen der Protokolle der frühen entwicklungspolitischen Debatten im Bundestag² bzw. publizierter Reden zur Entwicklungspolitik fällt auf, wie selbstverständlich die verschiedenen Motive der Entwicklungshilfe nebeneinander gestellt wurden, ohne dass ein Widerspruch empfunden worden wäre. Diese Unschärfe findet sich bei Akteuren aus allen Fraktionen. Wie bereits erwähnt, verliefen die Frontlinien in der Auseinandersetzung um die Entwicklungshilfe nicht zwischen den Parteien, sondern vielmehr zwischen ihren jeweiligen Entwicklungs-, Wirtschafts-, Außen- und Finanzpolitikern.³ Beispielhaft sei das unscharfe Nebeneinander der unterschiedlichen Hilfsmomente an der bis dato längsten Aussprache über die Entwicklungspolitik dargestellt, zu der es am 22. Juni 1960 bei der ersten Lesung des „Gesetzes zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, insbesondere zu den Entwicklungsländern“ kam.⁴

¹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 50, S. 1024 B.

² Vgl. als Findbuch: BUNDESTAG, Entwicklungspolitische Debattenbeiträge.

³ S. auch unten Abschnitt b) Akteure und Institutionen.

⁴ Mit diesem Gesetz wurde das System der Garantien zusammengefasst und die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit der Durchführung der bilateralen Kapitalhilfe beauftragt.

Ludwig Erhard begründete die Entwicklungshilfe mit folgenden Argumenten: dem wachsenden Forderungsdruck der Verbündeten und der Entwicklungsländer auf die Bundesrepublik, dem „sittlichen Anspruch“ der jungen Staaten auf Hilfe, der Gefahr des totalitären Einflusses auf die Dritte Welt und schließlich der Tatsache, dass auch der Bundesrepublik nach dem Krieg geholfen worden war.⁵ Der Unionsabgeordnete Kurt Birrenbach nannte des weiteren die „eminente politische Bedeutung“, die den Entwicklungsländern als neuer Mehrheit in der UNO zukäme, das Werben für die deutschlandpolitische Position der Bundesrepublik, das Interesse an den Märkten und Rohstoffen der Dritten Welt sowie eine Verpflichtung zur Hilfe in der Not auf Grund der ethischen und religiösen Tradition des Westens. Schließlich gelte es, in der „Schlacht um die unterentwickelten Länder“ gegen den Ostblock zu bestehen.⁶ Trotz der genannten westdeutschen Motive behauptete Erhard, die Hilfe diene „nicht den Interessen der Geberländer, sondern den Bedürfnissen der Entwicklungsländer“.⁷ Hellmut Kalbitzer, ein Hamburger Bundestagsabgeordneter, der lange Jahre vor allem als Außenhandelspolitiker aufgefallen war und der mittlerweile das Amt als entwicklungspolitischer Sprecher der SPD innehatte, räumte dagegen offen ein, die Bundesrepublik gebe doch „ebenso aus eigenem Interesse“. Kalbitzer machte an dieser Feststellung jedoch keine Kritik an der Mitbeachtung der deutschen Interessen fest. Vielmehr sprach er sich lediglich für eine andere Terminologie aus – „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ sei angemessener als „Entwicklungshilfe“.⁸

Eine ähnlich ungewichtete Mixtur der Hilfsmotive vertrat Walter Scheel als neuer Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und damit berufener Sprecher der Bundesregierung in Sachen Entwicklungspolitik am 7. Mai 1962 beim Deutschen Überseetag in Hamburg. Die Entwicklungspolitik sei „im Kern [...] ein sozialpolitisches Problem in weltweitem Ausmaß“. Jedoch sei auch ihre positive Wirkung auf die deutschen Exporte und die „Strahlkraft des Projektes für das freie Deutschland“ intendiert.⁹ Offenbar ging man in den Anfangsjahren davon aus, die Entwicklungshilfe könnte all diesen Zwecken gleichzeitig dienen. Andererseits blieb der Begriff „Entwicklungshilfe“ so abstrakt, konzeptionell so vielschichtig und unbestimmt, dass jeder Redner dabei an die Art von Hilfe denken konnte, die sich mit seiner Position und seinen Erwartungen verbinden ließ.

Eine offene Grundsatzdebatte um das Warum einer deutschen Entwicklungshilfe fand nicht statt. In der ersten Aussprache zum Haushalt des BMZ am 10. April 1962 betonte Walter Scheel, dass die Kunst der Entwicklungspolitik darin liege, Handlungsfelder zu finden, in denen die Interessen der Bundesrepublik und die der Entwicklungsländer sich überschneiden. Wieder äußerte er sich nicht dazu, wie Fälle zu handhaben seien, in denen eine solche natürliche Harmonie der Interessen nicht vorläge.¹⁰ Angesichts einer so breiten Palette an Intentionen, die mit der Entwicklungshilfe verbunden werden konnten, wundert es nicht, dass

⁵ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6804 B–6807 A.

⁶ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6812 B–D und 6818 B–C.

⁷ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6805 D–6806 A.

⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6811 A.

⁹ Sonderdruck aus dem Bulletin der Bundesregierung, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 bis 1964“.

¹⁰ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 50, S. 1027 D–1028 A.

sich Hans-Jürgen Wischnewski von der SPD und sein Kollege Gerhard Fritz¹¹ von der CDU bei der Beantwortung der Großen Anfrage der SPD zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung am 16. November 1962 versicherten, man sei sich über die Motive der bundesdeutschen Entwicklungshilfe ganz und gar einig. Fritz sprach sogar von der „Überparteilichkeit der Entwicklungshilfe“.¹²

Die Tatsache, dass hier Politiker ganz verschiedener Couleur und Funktion zumindest in der offenen Debatte davon absahen, auf mögliche grundsätzliche Differenzen zwischen den Interessen der Entwicklungs- und der Industrieländer bzw. zwischen den außenpolitischen, den wirtschaftspolitischen und den humanitären Anliegen der Bundesrepublik hinzuweisen, zeigt, dass Klaus Bodemer diese Zeit zu Recht die „naive Phase“ der deutschen Entwicklungspolitik genannt hat.¹³ Diese Naivität liegt nicht zuletzt begründet im Mangel an theoretischer Reflexion über die Ursachen der Unterentwicklung und über speziell auf die Dritte Welt zugeschnittene Entwicklungskonzepte, der um 1960 weltweit herrschte, und der den späten Geber Bundesrepublik im Besonderen betraf.¹⁴

Die Wirtschaftswissenschaften standen dem neuen Phänomen der Dritten Welt weitgehend unvorbereitet gegenüber und reagierten im Wesentlichen mit einer direkten Übertragung ihrer aus der Analyse der eigenen Wirtschaftsgeschichte gewonnenen Rezepte. Westlich-kapitalistische wie östlich-sozialistische Entwicklungstheorien waren im Kern „Wachstumstheorien“, die empfahlen, einseitig auf die Entwicklung kapitalintensiver Schwerindustrien zu setzen. Von den so geschaffenen Inseln moderner wirtschaftlicher Entwicklung würde, so hoffte man, ein „spread“- bzw. ein „trickle down“-Effekt ausgehen, das heißt Zugewinne an Technik und Produktivität würden sich von den urbanen Wirtschaftszentren sukzessive auch auf ländliche Gebiete ausbreiten bzw. Wohlstandsgewinne der Unternehmer und Facharbeiter auch unteren Schichten zu Gute kommen.¹⁵

Die in den westlichen Industrieländern gängigste Entwicklungstheorie hatte der Amerikaner Walt Whitman Rostow in expliziter Abgrenzung zum historischen Materialismus konzipiert. Der Originaluntertitel seines 1960 auf Deutsch erschienenen Hauptwerks „Stadien wirtschaftlichen Wachstums“ lautete „A Non-Communist Manifesto“. Rostow unterschied darin fünf Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung: 1. Die traditionelle vom landwirtschaftlichen Sektor dominierte Gesellschaft, der es an wissenschaftlicher und technischer Innovation fehlte und die in zyklisch-fatalistischen Einstellungen verharrte. 2. Die Übergangsgesellschaft mit der Entstehung neuer Techniken, einsetzender Kapitalakkumulation und dem langsamen Ausbau der Infrastruktur. 3. Eine ca. zwanzigjährige Phase des „take off“, in der Schlüsselinnovationen und die rasche Verbreitung neuer Industrien ein lineares Wirtschaftswachstum einleiteten. 4. Eine ca. vierzigjährige

¹¹ Gerhard Fritz, ein Diplomkaufmann und promovierter Wirtschaftswissenschaftler, war zunächst vor allem als Wirtschaftspolitiker aufgefallen. Er widmete sich dann aber zunehmend der Entwicklungspolitik und war von 1964 bis 1981 hauptberuflich als Kurator der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer tätig, weswegen er 1965 auch aus dem Bundestag ausschied.

¹² BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 51, S. 2168 B und 2186 B.

¹³ BODEMER, S. 53.

¹⁴ BRAUN, S. 81, DENNERT, S. 14–15, GLAGOW/GOTSCH/STUCKE, S. 52 und 67–68, und BODEMER, S. 42–43.

¹⁵ MENZEL, S. 133–139.

Reifungsphase. 5. Das Stadium der ausgeprägten Massenkonsumgesellschaft mit breit gestreuten hohen Einkommen und dem Aufbau sozialer Sicherungssysteme.

Obwohl Rostows Begriffe unscharf blieben und keine Trennung von Ursachen und Wirkung des beschriebenen westlichen Entwicklungswegs zuließen, prägte seine Theorie die westliche Entwicklungspolitik fast zwanzig Jahre lang. Aus ihr wurde eine „optimistische Programmatik“ abgeleitet, die besagte, dass es ausreichen würde, den Entwicklungsländern Kapital und Know-how zuzuführen, um in ihnen die Phase des „take off“ und damit ein sich selbst tragendes Wachstum einzuleiten. Die Übertragung des westlichen Wegs im Konzept einer „nachholenden Entwicklung“ beinhaltet implizit auch eine Übertragung des Entwicklungsziels – die Dritte Welt sollte die Errungenschaften der Ersten kopieren.¹⁶

Da es zu Beginn der 1960er Jahre noch keine offizielle Programmatik der deutschen Entwicklungspolitik gab, ist die Übernahme Rostowscher Gedanken auch nirgends eindeutig nachzuweisen. Dass sie aber dort, wo überhaupt grundsätzliche Reflexion neben den Pragmatismus des schnellen Ausbaus des Systems der Entwicklungshilfen trat, dominierten, darin sind sich alle Autoren, die bisher über die frühe Phase der deutschen Entwicklungspolitik geschrieben haben, einig.¹⁷ Als symptomatisch kann die Aussage Ludwig Erhards in der bereits geschilderten entwicklungspolitischen Debatte am 22. Februar 1960 gelten: Ziel der Entwicklungshilfe müsse es sein, den Entwicklungsländern die „Teilnahme am technischen Fortschritt und an der Zivilisation“ zu ermöglichen.¹⁸

Auch die zu Beginn der 1960er Jahre vorliegenden alternativen Analysen zum Beispiel Gunnar Myrdals, die die in den Entwicklungsländern vorliegenden Ursachen der Unterentwicklung aufzuschlüsseln versuchten und „Teufelskreise der Armut“, das heißt „zirkuläre Konstellationen entwicklungshemmender Kräfte“ (wie zum Beispiel die zwischen geringem Einkommen, geringer Spar- und Investitionsquote und geringem Wachstum) am Werk sahen, schienen auf eine Möglichkeit hinzudeuten, diese Kreise durch die Zufuhr externer Hilfe relativ einfach zu durchbrechen.¹⁹ Die Resolution, mit der die Vollversammlung der UNO am 19. 12. 1960 die 1960er Jahre zur „Entwicklungsdekade“ ausrief, stellte vor allem auf Wachstumsziele – ein durchschnittlicher Jahreszuwachs von sechs Prozent des Bruttosozialprodukts in allen Entwicklungsländern wurde als Ziel vorgegeben und auch erreicht – durch Entwicklungshilfen ab.²⁰

b) Akteure und Institutionen

Bei der Frage nach den Akteuren, die den Auftakt der deutschen Entwicklungshilfe prägten, gilt es zunächst einmal das Kräfteverhältnis und das Zusammenspiel zwischen dem Gesetzgeber und der Bundesregierung auf diesem Gebiet zu analysieren. Im Jahr 1956 hatte sich, wie bereits erwähnt, erstmals ein eigenständiges parlamentarisches Gremium zu Fragen der Entwicklungshilfe, der Unteraus-

¹⁶ BRAUN, S. 81–86, und LINKE/TÜCKS, S. 14–15.

¹⁷ Z. B. MARTINEK, S. 47–48, und BODEMER, S. 70–72.

¹⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6804 D.

¹⁹ MYRDAL und BRAUN, S. 87–92.

²⁰ HESSE, S. 82, NUSCHELER, Lern- und Arbeitsbuch, S. 15–18, und BODEMER, S. 248–249.

schuss für die Wirtschaftsentwicklung fremder Völker etabliert. Daraus wurde allerdings keine Dauereinrichtung. Am 22. Juni 1960 beklagte Gerhard Fritz von der CDU die fehlende Koordination im Bundestag und forderte die Wiedereinsetzung des Unterausschusses.²¹ Erst am 1. Februar 1962 konstituierte sich der Ausschuss für Entwicklungshilfe (AEH). Die in ihm versammelte kleine Gruppe entwicklungspolitisch engagierter Abgeordneter verstand sich in den folgenden Jahren zumeist als Lobby des ebenfalls zu Beginn der vierten Legislaturperiode ins Leben gerufenen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit.²²

Die westdeutsche Entwicklungshilfe baute im Gegensatz zum Beispiel zur amerikanischen nicht auf einem zentralen Gesetz auf. Mit dem Gesetz zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, insbesondere zu den Entwicklungsländern von 1960, dem Entwicklungshilfesteuergesetz von 1963, dem Entwicklungshelfergesetz von 1969 oder der Ratifizierung der verschiedenen Abkommen zu multilateralen Entwicklungshilfebeiträgen regelte der Bundestag nur Einzelaspekte der Entwicklungshilfe. Den wichtigsten Hebel der Legislative zur Durchsetzung eigener entwicklungspolitischer Vorstellungen bildete somit das Haushaltsrecht des Parlaments. Über Auflagen, die mit den jährlichen Etatbewilligungen verknüpft waren, konnte der Gesetzgeber gestaltend in die Entwicklungspolitik eingreifen. Das zweite zentrale parlamentarische Gremium der Entwicklungspolitik bildete somit der Haushaltsausschuss.

Schon in den Jahren von 1960 bis 1962 wurde jedoch deutlich, dass auch in diesem Rahmen der Bundestag der Regierung gegenüber eher schwach bleiben würde. Um die Beitragszusagen an die Alliierten erfüllen zu können, hatte das Parlament der Regierung im Haushaltsplan 1961 eine „Verfügungssumme“ von insgesamt 4,145 Milliarden DM eingeräumt, das heißt sie ermächtigt, in entsprechendem Umfang bindende Hilfszusagen an Entwicklungsländer vorzunehmen. Im Vergleich zu den nur rund 730 Millionen DM im Haushaltsplan 1960 lag hier der entscheidende Quantensprung der deutschen Entwicklungspolitik.²³ Die Bundesregierung sprengte selbst diesen großzügig festgelegten Rahmen bei weitem. Schon im Juni 1961 wurde die vom Parlament festgelegte Grenze erreicht.²⁴ Bis zum Ende 1961 hatte die Bundesregierung zusätzliche 1,85 Milliarden und damit allein 1961 rund sechs Milliarden DM zugesagt.²⁵

Am 23. März 1962 protestierte die Opposition im AEH gegen dieses eigenmächtige Vorgehen. Hans-Jürgen Wischnewski geriet dabei heftig mit dem Staatssekretär des BMZ, Friedrich Karl Vialon²⁶, aneinander. Hellmut Kalbitzer warnte

²¹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6843 C.

²² DENNERT, S. 71.

²³ BUNDESHAUSHALTSPLAN 1961, S. 2491.

²⁴ Protokoll des LA vom 16. 6. 1961, im BArch, B 213, Bd. 1517.

²⁵ Kabinettsvorlage des AA und BMWi zu „Grundsatzfragen der Entwicklungspolitik“ vom 15. 11. 1961, im BArch, B 213, Bd. 1518.

²⁶ Vialon, Jahrgang 1905 und promovierter Jurist, darf neben oder vielleicht sogar noch vor Walter Scheel als die wichtigste Gestalt im Aufbau des BMZ gelten. Er hatte schon im Dritten Reich Karriere als Finanzbeamter gemacht – von 1937 bis 1942 in verschiedenen Positionen im Reichsfinanzministerium, zwischen 1942 und 1944 als Abteilungsleiter für Finanzen im Reichskommissariat Ostland und schließlich in den letzten beiden Kriegsjahren wieder im Reichsfinanzministerium. Dabei hatte er im Rahmen des Holocaust Schuld auf sich geladen, z. B. hatte er Verfügungen erlassen, die den Einzug des Vermögens ermordeter Juden regelten – s. HILBERG, S. 259 und 753. Nach

eindringlich davor, die „Riesenbeträge“ der Entwicklungshilfe allein zur Sache der Regierung werden zu lassen.²⁷ Am 29. März 1962 versuchte die SPD im Haushaltsausschuss, die prinzipielle Sperrung aller Entwicklungshilfemittel und damit die Einzelfallbewilligung durch die Bundestagsausschüsse durchzusetzen. Die Koalitionsmehrheit folgte aber der Argumentation Walter Scheels, dass das eine ungerechtfertigte Beschneidung des Spielraums der Exekutive darstellen würde und außerdem „nicht praktikabel“ sei, da es die Arbeitskraft der Ausschüsse sprengen würde. Der Bundesregierung wurden schließlich bei der Technischen Hilfe die Vorlage detaillierter Wirtschaftspläne und bei der noch bedeutsameren Kapitalhilfe lediglich eine Pflicht zur Unterrichtung des Bundestages auferlegt.²⁸

Bei der Aussprache zum Haushaltsgesetz 1962, in dessen Rahmen sich die Bundesregierung ihren Alleingang nachträglich absegnen lassen wollte, trugen Kalbitzer und Wischniewski ihre Proteste noch einmal, allerdings vergeblich vor. Die Information des Parlaments reiche nicht aus. Damit blieben die „entscheidenden politischen Aktionen“ der Entwicklungshilfe allein Sache der Regierung. Letztlich gab sich die SPD-Fraktion aber doch mit der Zusage weitgehender Information zufrieden und stimmte den Ansätzen der Entwicklungshilfe für 1962 zu.²⁹ Paragraph 22 Absatz 1 des Haushaltsgesetzes 1962 ermächtigte den Bundesminister der Finanzen, die überzogenen 1,85 Milliarden DM endgültig zuzusagen.³⁰ Der Bundestag und vor allem die linientreuen Koalitionsfraktionen hatten ihre der Regierung klar nachgeordnete Rolle in Adenauers „Kanzlerdemokratie“ auch auf dem Feld der Entwicklungspolitik akzeptiert.³¹

Bis zum Haushalt 1965 konnten sich die Proteste einzelner Finanzpolitiker – zum Beispiel bezeichnete der CDU-Abgeordnete Hermann Conring die Entwicklungshilfe am 30. November 1962 im Haushaltsausschuss als „große Ermächtigung an die Regierung“ und forderte die „Etatisierung der einzelnen Projekte“³² – gegen diese Kräfteverteilung nicht durchsetzen. Dabei ist einzuräumen, dass die Argumentation Walter Scheels, das Parlament könne auf dem komplizierten Gebiet der Entwicklungshilfe gar nicht genauer mitwirken, sei von der Fülle der Einzelfallentscheidungen schlicht überfordert, sich als durchaus zutreffend erwies. Am 29. November 1962 brach der Vorsitzende des Haushaltsausschusses die Beratung der von der Bundesregierung nachträglich vorgelegten Wirtschaftspläne zur Technischen Hilfe 1962 als zu zeitraubend ab und erklärte diese pauschal für erledigt.³³

dem Krieg war er zunächst als Wirtschaftsprüfer und Manager eines Textilwerks tätig, bevor er 1950 im Bundesfinanzministerium unterkam. Dort stieg er bis 1957 bis zum Haushaltsdirektor auf. Nachdem er seinen Stuhl zusammen mit Schäffer geräumt hatte, wurde er 1958 als Koordinator für Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ins Kanzleramt geholt. 1962 wechselte er als Staatssekretär zu Scheel und prägte mit seiner ganzen finanzpolitischen Routine das BMZ bis zum Beginn der Großen Koalition entscheidend mit.

²⁷ Protokoll des AEH vom 23. 3. 1962, S. 5–6 und 10, im PA.

²⁸ Protokoll des HA vom 29. 3. 1962, S. 21–24 und 31, im PA.

²⁹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 50, S. 1020 A, 1022 A–B, 1027 D–1028 A und 1091 C.

³⁰ BUNDESHAUSHALTSPLAN 1962, S. 5.

³¹ Vgl. dazu WENGST, S. 291–296.

³² Protokoll des HA vom 30. 11. 1962, S. 8–9, im PA.

³³ Protokoll des HA vom 29. 11. 1962, S. 45–48, im PA.

Die Schwäche des Parlaments vor allem bei der konstruktiven Gestaltung der Entwicklungspolitik – schon in den frühen Jahren nahm der Haushaltsausschuss aus fiskalischen Gründen mehrmals Kürzungen der Anforderungen vor³⁴ – lag nicht zuletzt an der nur geringen Rolle, die die Entwicklungspolitik in den gesamten 1960er Jahren in den Parteien spielte. Die SPD hatte in ihrem Godesberger Programm vage einen „Anspruch“ der Entwicklungsländer auf „großzügige und uneigennützige Hilfe“ bejaht und im März 1960 eine dem Parteivorstand zugeordnete „Arbeitsgruppe Entwicklungspolitik“ eingerichtet. Beim Hannoveraner Bundesparteitag im November 1960 wurde ein Beschluss für ein Entwicklungshilfeministerium gefasst. Ein eigenständiges entwicklungspolitisches Programm formulierte die Partei in den 1960er Jahren dagegen nicht.³⁵ Ganz ähnlich war es in den Unionsparteien um die Politik gegenüber der Dritten Welt bestellt. Der „Diskussionskreis Entwicklungshilfe“ der CDU/CSU-Fraktion legte zwar 1961 ein 200 Seiten starkes Konzeptpapier „Die Entwicklungsländer und unsere Hilfe“ vor. Darin wurde aber im Wesentlichen lediglich der Kurs der Bundesregierung beschrieben und bejaht. Bis in die 1970er Jahre blieb die entwicklungspolitische Diskussion in der Union eher „mager“.³⁶

Wie klein die Gruppe der genuin an der Thematik interessierten Abgeordneten war, zeigte sich wiederholt an der Kulisse, vor der sich die diesbezüglichen Debatten im Bundestag abspielten. Als am 5. Mai 1961 die erste Große Anfrage zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung sowie das Gesetz zur Finanzierung für Entwicklungsländer aus Mitteln des ERP-Sondervermögens behandelt wurden, kamen nur mit Mühe die notwendigen 30 Stimmen für eine längere Aussprache zustande. Zur zweiten Großen Anfrage am 16. November 1962 waren genau 32 Abgeordnete anwesend, was den präsidierenden Eugen Gerstenmaier zu einem Scherz animierte: „Ich bedanke mich bei den Experten und Respektspersonen der Fraktionen dieses Hauses, dass sie die Durchführung dieser Aussprache ermöglicht haben.“³⁷ Parteien und Parlament überließen die Entwicklungspolitik also weitgehend der Exekutive, sahen ihre Rolle weniger in der aktiven Mitgestaltung als vielmehr im Mittragen der finanziellen Lasten und der Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit.

Innerhalb der Bundesregierung war die Zuständigkeit für die Entwicklungshilfe in den 1960er Jahren stets umstritten. Wie bereits dargestellt, waren schon die Ansätze in den 1950er Jahren verschiedenen Ministerien zugeordnet. Am 2. März 1956 lud das Auswärtige Amt erstmals die zuständigen Abteilungsleiter der verschiedenen Ressorts zu einer Besprechung zu Fragen der „Zusammenarbeit mit unterentwickelten Ländern“ ein, und am 25. Oktober 1956 beschloss das Kabinett auf eine Vorlage des Auswärtigen Amts die Einrichtung eines festen „interministeriellen Ausschusses für die Förderung der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern“, dem das Auswärtige Amt und die Ministerien für Wirtschaft, Finanzen,

³⁴ S. dazu die Protokolle des HA vom 29. 3. 1962 und 30. 11. 1962, im PA.

³⁵ ENGEL, S. III und 1–2.

³⁶ RENESSE, S. 462–463.

³⁷ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9232 A und Bd. 51, S. 2185 B und 2204 D.

wirtschaftliche Zusammenarbeit³⁸, Arbeit und Landwirtschaft fest angehörten. Auf die Intervention Vizekanzler Blüchers hin wurde festgelegt, dass dieser Ausschuss über alle Projekte der Entwicklungshilfe zu entscheiden habe. Das Auswärtige Amt konnte sich mit seiner Idee, Projekte von weniger als 100 000 DM Volumen den einzelnen Ressorts zu überlassen, nicht durchsetzen. Ludwig Erhard und sein Staatssekretär Ludger Westrick erreichten, dass das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium sich im Vorsitz abwechselten.³⁹

Dieses Lenkungssystem wurde mit der neuen Aufgabe der Kapitalhilfe und der enormen Ausweitung der bundesdeutschen Entwicklungshilfe reformbedürftig. Am 12. Oktober 1960 berief das Bundeskabinett einen neuen „interministeriellen Ausschuss für Entwicklungspolitik/Lenkungsausschuss“ (LA), dem jeweils ein Referentenausschuss zur Technischen Hilfe (IRA TH) und zur Kapitalhilfe (IRA KH) zugeordnet waren. Der neue Lenkungsausschuss trat erstmals am 2. Dezember 1960 zusammen und begann mit der Bearbeitung einzelner Projekte noch bevor genau festgelegt war, wie das neue System funktionieren sollte.⁴⁰ Diese Regelung erfolgte erneut durch eine Einigung zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Wirtschaftsministerium vom 5. Januar 1961, die am 19. Juni 1961 im Umlaufverfahren vom Bundeskabinett gebilligt wurde. Als ständige Mitglieder des Lenkungsausschusses wurden das Auswärtige und das Kanzleramt, die Bundesbank sowie die Ministerien für Wirtschaft, Finanzen, Inneres, Ernährung/Landwirtschaft/Forsten, Arbeit/Soziales, Verkehr, wirtschaftlicher Besitz des Bundes und alle weiteren jeweils fachlich für die behandelten Fragen zuständigen Ressorts benannt. Das Auswärtige Amt stellte den Vorsitzenden im Referentenausschuss für Technische Hilfe, das Wirtschaftsministerium den im Referentenausschuss für Kapitalhilfe. Im Vorsitz des Lenkungsausschusses sollten sie sich abwechseln. Die Referentenausschüsse sollten alle Einzelprojekte, der Lenkungsausschuss die grundsätzlichen Fragen behandeln. In allen drei Ausschüssen galt das Einstimmigkeitsprinzip. Der „Instanzenweg“ lief vom Referentenausschuss zum Lenkungsausschuss und von dort über eine Staatssekretärsbesprechung ins Kabinett.⁴¹

Damit war der Weg jedes einzelnen Entwicklungshilfeprojektes genau festgelegt: Der Antrag des Entwicklungslandes ging beim Auswärtigen Amt ein, das ihn aus außenpolitischer Sicht prüfte und dann an das zuständige Fachressort weiterleitete. Dieses urteilte unter fachlichen Gesichtspunkten und fertigte gegebenenfalls eine Vorlage für den zuständigen Referentenausschuss an. Befand der das Vorhaben für förderungswürdig, erging ein detaillierter Prüfungsauftrag an das Fachressort bzw. eine dafür zuständige Durchführungsbehörde. Die so erstellten genauen Unterlagen mussten ein zweites Mal vom Ausschuss gebilligt werden. Dieser schon an sich außergewöhnlich lange Entscheidungsweg wurde durch das Einstimmigkeitsprinzip und die entsprechenden vertikalen Instanzen weiter verlängert. Dem Urteil Jürgen Dennerts, dass ein derartiges Verfahren die

³⁸ Das erste Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit bestand 1949–1957 und war zuständig für die Verwaltung der ERP-Mittel.

³⁹ DUMKE, S. 59–60, und KABINETTSPROTOKOLLE 1956, S. 662–663.

⁴⁰ Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1516.

⁴¹ Gemeinsame Vorlage des AA und BMWi vom 5. 1. 1961, im BArch, B 213, Bd. 1516.

außerordentliche Gefahr sachfremder Kompromisslösungen in sich trug, ist zu zustimmen.⁴²

Wie kaum anders zu erwarten, geriet auch diese Neuregelung rasch in die Kritik. Schon am 22. Juni 1960 hatte Hellmut Kalbitzer von der SPD vor allem die Aktivitäten des Bundeswirtschaftsministeriums auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe kritisiert und sich für eine klare Alleinzuständigkeit des Auswärtigen Amtes ausgesprochen.⁴³ Im November 1960 plädierte die SPD, wie bereits erwähnt, für ein neues Entwicklungsministerium. Am 5. Mai 1961 schloss sich Walter Scheel dieser Forderung indirekt an, indem er eine einzige politisch klar verantwortliche Hand forderte. Gerhard Fritz von der CDU dagegen warnte davor, die Verwaltung der Entwicklungshilfe durch ein neues Ressort noch komplizierter zu machen.⁴⁴

Bei der Bundestagswahl am 15. September 1961 verlor die Union die absolute Mehrheit. In den Koalitionsverhandlungen mit der FDP im November 1961 fiel die Entscheidung, ein eigenes Fachressort für Entwicklungshilfe bzw. -politik zu gründen. Noch am 10. November 1961 hatten das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium mit einer gemeinsamen Kabinettsvorlage zu „Fragen der Zusammenarbeit und Organisation der Entwicklungshilfe“, in der das Ausschusssystem als optimale Lösung beurteilt wurde, versucht, das zu verhindern.⁴⁵ Laut einem Bericht der FAZ hatte Ludwig Erhard persönlich sich ebenso vehement wie vergeblich gegen ein Entwicklungsministerium eingesetzt. Die FAZ wie auch Jürgen Dennert halten die Gründung des neuen „Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ daher für einen Teil der Adenauerschen Politik der kleinen Nadelstiche gegen den Wirtschaftsminister, den er als seinen Nachfolger zu verhindern versuchte.⁴⁶

Für das BMZ sprachen zudem sachliche, personelle und koalitionsarithmetische Gründe. Der Streit zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Wirtschaftsministerium um die Entwicklungshilfe und die umständliche Regelung des Ausschusssystems drohten, die Wirksamkeit der deutschen Hilfe in Mitleidenschaft zu ziehen. Die FDP wollte in den Koalitionsverhandlungen zumindest ein kleines Haus mit außenpolitischem Bezug, um ihre von der Union in Teilen differierenden außenpolitischen Vorstellungen besser zum Tragen zu bringen. Schließlich wollte Adenauer den jungen Walter Scheel ins Kabinett holen, weil der sich eindeutig für diese Koalition ausgesprochen hatte. Scheel war als Vorsitzender der jeweiligen Ausschüsse für Entwicklungspolitik im Parlament der EGKS von 1955 bis 1958 bzw. der EWG von 1958 bis 1961 ein profilierter Entwicklungspolitiker und Fürsprecher eines Entwicklungshilfeministeriums.⁴⁷

⁴² DENNERT, S. 37–43.

⁴³ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6808 D–6809 D.

⁴⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9235 A–B und 9237 B–C.

⁴⁵ BArch, B213, Bd. 1518.

⁴⁶ FAZ, „Doch Entwicklungsministerium“, 9. 11. 1961, und DENNERT, S. 50.

⁴⁷ DENNERT, S. 50–51, und GLAGOW/GOTSCH/STUCKE, S. 27–29. Anekdoten zufolge soll Scheel selbst nicht zuletzt deshalb an einem Amt als Entwicklungshilfeminister gelegen haben, weil er sich ein Ressort wünschte, das ein überschaubares Maß an Aktenarbeit und viele Auslandsreisen mit sich brachte.

Nachdem die Entscheidung gefallen war, kam es jedenfalls zu einer schnellen Absprache zwischen Scheel, Erhard und dem neuen Außenminister Gerhard Schröder über die Zuständigkeiten des neuen Hauses, die am 24. November 1961 per Schreiben des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt, Hans Globke, bzw. am 29. Januar 1962 per Organisationserlass Konrad Adenauers verbindlich wurde.⁴⁸ Das BMZ erhielt im Wesentlichen den Vorsitz im Lenkungsausschuss, die Zuständigkeit für die Beobachtung der Wirkung der Entwicklungshilfe „im Einvernehmen“ mit den jeweils betroffenen Ressorts, die Zuständigkeit über zwei Durchführungsorganisationen der Entwicklungshilfe, die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer und die Deutsche Entwicklungsgesellschaft, und die Zuständigkeit für alle eventuell noch neu auftretenden Aufgaben der Entwicklungshilfe. Die „Bearbeitung der fachlichen Fragen“ und die „fachliche Bewirtschaftung der Mittel“ dagegen blieb unberührt, das heißt für die Durchführung der Projekte der Technischen Hilfe blieb weiter eine Vielzahl an Fachressorts, in der Hauptsache aber das Auswärtige Amt zuständig, für die der Kapitalhilfe weiter das Wirtschaftsministerium. Das komplizierte Ausschusssystem blieb völlig unverändert erhalten. Jürgen Dennert urteilt über diese Regelung hart, aber zutreffend: Das neue BMZ habe „in Summa das Recht, über alle Vorgänge auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe informiert zu sein“, erhalten und sei damit ein „neues, aber kompetenzloses Haus“ gewesen.⁴⁹

Vor allem die Unschärfe der neuen Regelung und die Unzulänglichkeit des Ausschusssystems gaben dem für eine offene Auseinandersetzung um die Zuständigkeiten viel zu schwachen BMZ die Möglichkeit, eine Strategie der bewussten „Kompetenzaneignung“ zu verfolgen. Am 22. Februar 1962 sprach sich Walter Scheel im Haushaltsausschuss daher explizit gegen eine genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten aus. Man müsse der jetzigen Regelung Zeit geben, sich in der Praxis zu entwickeln.⁵⁰ Vor allem das Auf- bzw. Erfinden immer neuer Aufgaben und die entsprechende Vervielfältigung der Titel des Entwicklungshilfehaushalts waren die dabei bevorzugten Mittel. Im andauernden Ringen um Zuständigkeitsfragen besonders mit dem Auswärtigen Amt und dem Wirtschaftsministerium fiel dem BMZ beinahe automatisch die Rolle des institutionellen Vertreters des „Wohls der Entwicklungsländer“ in der Bundesrepublik zu.⁵¹

Neben der Zuständigkeitsfrage galt es, auch die nach den Durchführungsbehörden bzw. -organisationen zu klären. Denn ohne einen geeigneten Unterbau war es unmöglich, die ab 1961 wachsenden Mittel zu verausgaben. Auch hier behalf sich die Bundesregierung mit einer Vielzahl improvisierter Lösungen.⁵² Mit den beiden zentralen Aufgaben, der Durchführung der Technischen und der der Kapitalhilfe, betraute man bereits bestehende, privatrechtlich strukturierte Organisationen im Besitz der öffentlichen Hand. Das Auswärtige Amt schloss am

⁴⁸ Beide Schreiben in der Drucksache 578 des Haushaltsausschusses der 4. Wahlperiode, im PA.

⁴⁹ DENNERT, S. 55–57.

⁵⁰ Protokoll des HA, S. 34, im PA.

⁵¹ GLAGOW/GOTSCH/STUCKE, S. 31 und 39–40, und DENNERT, S. 50–61.

⁵² Zu der Vielzahl der verschiedenen Entwicklungshilfeorganisationen vgl. die breite Sammeldarstellung bei SCHLOZ. Eine Funktionsanalyse der vom Staat beauftragten bzw. gegründeten Durchführungsorganisationen bietet MARTINEK.

14. November 1957 einen Rahmenvertrag mit der Deutschen Wirtschaftsförderungs- und Treuhand GmbH ab, die 1964 in Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer umbenannt wurde. Die GAWI – das Kürzel war vom Vorkriegsnamen der Organisation, Garantie-Abwicklungs-Gesellschaft, übriggeblieben – führte in der Folgezeit alle Projekte der Technischen Hilfe durch, für die das Auswärtige Amt zuständig war. Die anderen Ressorts setzten für ihre Projekte allerdings oft ihnen direkt unterstellte Behörden ein, so das Bundeswirtschaftsministerium zum Beispiel das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft (BAW).

Für die Kapitalhilfe dagegen fand sich eine einheitlichere Lösung. 1960 wurde per Gesetz der Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erweitert. Ihr kam seitdem die zweigeteilte Rolle als „Entwicklungsbank“ des Bundes zu. Die KfW kümmerte sich einerseits um die Erschließung und Verwaltung von Hilfsquellen außerhalb des Bundeshaushalts, so zum Beispiel das ERP-Sondervermögen, Privatisierungserlöse des Bundes, Kapitalmarktanleihen oder in späteren Jahren die Rückflüsse aus den Zinsen und Tilgungen der Entwicklungshilfekredite. Sie schloss andererseits die konkreten Projektabkommen mit den Entwicklungsländern ab und sorgte für die tranchierte Auszahlung der Kredite.

Der Bund gründete aber auch neue Institutionen, die sich ausschließlich den Aufgaben der Entwicklungshilfe widmeten. Am 6. Juli 1959 wurde die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer (DSE), die 1973 in Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung umbenannt wurde, gemeinsam von Bundestag, Bundesregierung und dem Berliner Senat ins Leben gerufen. Sie war neben entwicklungspolitischer Forschung und Öffentlichkeitsarbeit in erster Linie für die Aus- und Fortbildung von Deutschen für die Tätigkeit in Entwicklungsländern und von Bürgern aus Dritte-Welt-Staaten in der Bundesrepublik zuständig. Vor allem nach der Gründung des BMZ kam es, auch aus den erwähnten Zuständigkeitsinteressen heraus, zu einer ganzen Reihe von Neugründungen. Am 14. September 1962 entstand die Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit/Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG), die mit ihrem stetig wachsenden Stammkapital Investitionen kleiner und mittelständischer westdeutscher Betriebe in den Entwicklungsländern durch Garantien, Darlehen oder Beteiligungen förderte. Im Juni 1963 folgte der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und am 2. März 1964 schließlich das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), das Grundlagenforschung, Politikberatung und die Ausbildung des akademischen Führungsnachwuchses betrieb.

All diese Organisationen waren, obwohl mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand und ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert, in den verschiedensten Formen privatrechtlich organisiert, eben keine Behörden. Das hatte eine ganze Reihe von Vorteilen: Das Personalwesen wurde entbürokratisiert, die Hierarchien flacher, die Identifikation der Mitarbeiter mit den kleinen Organisationen höher. Die Institutionen konnten auf dem neuen und fehlerträchtigen Gebiet der Entwicklungshilfe experimentieren, ohne in einem besonderen Maß diplomatische und politische Vorsicht an den Tag legen zu müssen. Als „private“ Organisationen konnten sie leichter und direkter mit gesellschaftlichen Kräften in der Bundesrepublik und in den Entwicklungsländern kooperieren. Andererseits

brachte die Heterogenität des „historisch wild gewachsenen [...] atomisierten Verwaltungsapparats“ die Gefahr von Steuerungsproblemen, Doppelarbeit und Verlust von Transparenz und demokratischer Kontrolle mit sich.⁵³

c) Instrumente, Konditionen und Volumen

In seiner bereits mehrfach zitierten ersten Grundsatzrede zur Entwicklungspolitik am 22. Juni 1960 unterschied Ludwig Erhard drei Hauptinstrumente der Entwicklungshilfe: die Technische Hilfe, die Kapitalhilfe und handelspolitische Konzessionen an Entwicklungsländer. Aller drei müsse man sich bedienen, um der Dritten Welt unter die Arme zu greifen.⁵⁴

Zur Technischen Hilfe zählte alles, was der Vermittlung von Wissen und Können an die Entwicklungsländer bzw. der Erledigung von Aufgaben in ihnen, zu denen das geeignete Personal fehlte, diene. Im Mai 1961 verkündete der hauptsächlich dafür zuständige Außenminister Heinrich von Brentano stolz, dass 14000 Studenten aus der Dritten Welt an westdeutschen Universitäten eingeschrieben und 10000 Praktikanten aus Asien, Afrika, Lateinamerika und Südeuropa in westdeutschen Betrieben tätig seien.⁵⁵ Neben dieser Aus- und Fortbildung in der Bundesrepublik, die im Auftrag und auf Rechnung des Bundes über den DAAD, die DSE und die von der Wirtschaft getragene Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG) organisiert wurde, und der Entsendung von Beratern und Gutachtern durch die GAWI galten vor allem Handwerks- und Gewerbeschulen sowie Muster Güter und -betriebe in der Dritten Welt als die Erfolgsmodelle der frühen deutschen Entwicklungshilfe. Im Juni 1961 gab es 48 derartige Ausbildungsstätten und 24 Musterbetriebe in der Dritten Welt.⁵⁶ Bis zum März 1964 flossen 47% der Gelder für Technische Hilfe in erstere, 30% in letztere.⁵⁷

Im Gegensatz zu den Institutionen der auswärtigen Kulturpolitik wie zum Beispiel den Goethe-Instituten wurden hier nie rein deutsche Einrichtungen geschaffen, sondern stets die Kooperation mit einheimischen Partnern gesucht, denen die Institutionen nach einer gewissen Anlaufzeit übergeben werden sollten.⁵⁸ Bundesregierung, Union und SPD waren sich jedoch einig, die leitenden Positionen in den Projekten stets Deutschen vorzubehalten. Man glaubte, nur so dem „politischen Sinn der Entwicklungshilfe“ gerecht zu werden.⁵⁹ Man wollte damit wohl die Projekte deutlich genug als solche der Bundesrepublik kennzeichnen und so einen deutschlandpolitischen Erfolg mit ihnen erringen.

Um das für diese Übergabe nötige Engagement der Entwicklungsländer zu sichern, zu verhindern, dass die Hilfe lähmende Dauerabhängigkeit hervorbrächte,

⁵³ MARTINEK, S. 160, 250–267 und 333–338.

⁵⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6804 C-D.

⁵⁵ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9219 A–9221 B.

⁵⁶ Rede Heinrich v. Brentanos vor einem Münchner Kongress zur Förderung des Gewerbes in Entwicklungsländern am 8. 6. 1961, Sonderdruck aus dem Bulletin der Bundesregierung, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 bis 1964“.

⁵⁷ Walter Scheel vor dem AEH am 12. 3. 1964, Protokoll des AEH, S. 5, im PA.

⁵⁸ Horst Dumke, Abteilungsleiter im BMZ, vor dem AEH am 17. 5. 1962, S. 8–11, im PA.

⁵⁹ Protokoll des AEH vom 12. 3. 1964, S. 8, im PA.

aber auch um übertriebene Wünsche der Entwicklungsländer von vornherein abzuwehren, forderte die Bundesrepublik so genannte Partnerschaftsleistungen von den Entwicklungsländern, an die sie Technische Hilfe leistete. Idealerweise sollten der Grund und Boden, die Gebäude, alle Betriebskosten, alle Personalkosten für Einheimische sowie die Wohnungen und die Reisekosten für die deutschen Projektmitarbeiter von den Dritte-Welt-Staaten beigebracht werden. Diese durften zudem weder Zölle noch Steuern auf das Projektmaterial oder die persönliche Habe der Deutschen erheben und hatten deren jederzeitige freie Ein- und Ausreise zu garantieren.⁶⁰

Gerade diese Partnerschaftsleistungen verzögerten aber immer öfter die Abwicklung der Hilfe. War man ursprünglich von einer Übergabe nach zwei bis drei Jahren ausgegangen, so korrigierte man diese Schätzung im April 1963 auf vier bis sechs Jahre.⁶¹ Auf Initiative des Auswärtigen Amtes beschloss der zuständige Referentenausschuss im Sommer 1963, bei den Verhandlungen um neue Technische Hilfen die Partnerschaftsleistungen flexibel an die Möglichkeiten der Entwicklungsländer anzupassen und gerade auf Beiträge für einmalige Investitionen oder das deutsche Personal zu verzichten. Auf einmal vereinbarte Partnerschaftsleistungen glaubte man aber auch im Dezember 1964 aus „erzieherischen Gründen“ bestehen zu müssen.⁶² Die immer längeren und unkontrollierten Laufzeiten der Projekte der Technischen Hilfe lagen abgesehen vom Problem der Eigenleistungen aber sicher auch daran, dass man in den Anfangsjahren der Entwicklungspolitik viel zu optimistisch an die Aufgabe herangegangen war.

Das daraus resultierende Gefühl, weitgehend unabsehbare Verpflichtungen eingegangen zu sein, löste gerade beim Bundesministerium der Finanzen grundsätzliche Bedenken gegen die Entwicklungshilfe aus. Im Sommer 1963 drohte der Vertreter dieses Ressorts eine Totalblockade gegen neue Projekte im Referentenausschuss an, solange keine genauen Berechnungen der Folgekosten vorgelegt würden. Ab Oktober 1963 wurden Mehrkosten laufender Projekte nicht mehr automatisch übernommen. Vielmehr waren eigene Aufstockungsanträge zu stellen, die Priorität vor Neuzusagen erhielten.⁶³

Obwohl westdeutsche Entwicklungspolitikern stets betonten, dass die bewährte und entwicklungspolitisch als sinnvoller eingestufte Technische Hilfe zumindest gleich-, wenn nicht gar vorrangig zu behandeln sei,⁶⁴ wurde die zu Beginn der

⁶⁰ IRA TH an den LA vom 13. 1. 1964, im BArch, B 213, Bd. 2922, und Musterabkommen für die Technische Hilfe vom 23. 1. 1963, im BArch, B 213, Bd. 2922.

⁶¹ Horst Dumke, Abteilungsleiter des BMZ, vor dem AEH am 25. 4. 1963, Protokoll des AEH, S. 5, im PA.

⁶² Protokolle des IRA TH vom 26. 6. und 17. 7. und AA an den IRA TH vom 12. 7. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1551, und Friedrich Karl Vialon, Staatssekretär des BMZ, vor dem AEH am 3. 12. 1964, Protokoll des AEH, S. 14–15, im PA.

⁶³ Protokolle des IRA TH vom 12. 6., 10. 7. und 2. 10. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1551, und Protokoll des IRA TH vom 15. 1. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1552.

⁶⁴ Heinrich v. Brentano am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9219 A–9221 B, Walter Scheel am 15. 2. 1962 in der konstituierenden Sitzung des AEH, Protokoll des AEH, S. 4–5, im PA, und Walter Scheel in einem Grußwort an den Deutschen Berufsschultag in Hannover am 20. 5. 1964, in: SCHEEL: Konturen, S. 118–119. In der Verlagerung von insgesamt 43,5 Mio. DM von den Ansätzen für Kapital- auf die für Technische Hilfe durch den Ausschuss für Entwicklungshilfe und den Haushaltsausschuss in den Verhandlungen um den Bundeshaushalt

1960er Jahre neu eingeführte Kapitalhilfe durch die deutlich größeren Volumen, die hier umgesetzt wurden, rasch zum wichtigsten Instrument der westdeutschen Entwicklungshilfe. Die Union und vor allem die Bundesregierung standen dem Transfer öffentlicher Mittel im großen Stil 1960 noch misstrauisch gegenüber, wollten allenfalls Infrastrukturprojekte durch staatliche Entwicklungshilfe fördern und hielten private Investitionen in den Entwicklungsländern für ordnungspolitisch sinnvoller.⁶⁵ Immer wieder betonten ihre Vertreter die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik, so zum Beispiel Heinrich von Brentano, der sie da zog, wo „unsere eigene finanzielle und soziale Ordnung“ bedroht sei.⁶⁶ Den gängigsten konservativen Einwand gegen eine zu weitreichende Entwicklungshilfe brachte Gerhard Fritz auf den Punkt: „Was nützt es, wenn wir die Kuh zu schlachten beginnen, von der wir Milch melken wollen.“⁶⁷

Politiker der SPD, die sich als Oppositionspolitiker mit finanziellen Forderungen naturgemäß leichter taten, forderten dagegen früh echte Opfer. So betonte der Abgeordnete Heinrich Deist am 22. Juni 1960, dass „öffentliche Mittel in großem Umfang nötig“ seien, forderte Entwicklungshilfe in Höhe von zwei bis drei Milliarden DM pro Jahr und vertrat die radikale Idee, das ERP-Sondervermögen komplett an die Dritte Welt weiterzugeben.⁶⁸ Der Vorwurf Hellmut Kalbitzers, die Bundesregierung habe „einen Eiertanz aufgeführt [...] bis die amerikanische Regierung und der neue Präsident Kennedy in dieser Frage Dampf gemacht haben“,⁶⁹ war, wie bereits dargestellt, nicht ganz unberechtigt.

Die Debatte um Art und vor allem Höhe der Leistungen riss nicht ab. Im außerordentlichen Haushalt 1961 legte die Bundesregierung mit einer zu fünf Prozent verzinsten Wirtschaftsanleihe, die in Höhe von 1,5 Milliarden DM vorgesehen war, aber nur zu rund 1,2 Milliarden gezeichnet wurde, je 500 Millionen DM aus VW-Privatisierungserlösen und von den Bundesländern sowie 300 Millionen aus Eigenmitteln der KfW einen finanziellen Grundstock für die Kapitalhilfe, von dem man bis 1964 zehren konnte.⁷⁰ Mit ihren bereits erwähnten Zusagen von sechs Milliarden DM Kapitalhilfe 1961, denen sie bis Ende 1963 weitere 1,6 Milliarden folgen ließ, hatte sich die Bundesregierung bei der von ihr angesetzten durchschnittlichen Abwicklungsdauer von fünf Jahren für Kapitalhilfekredite bis zumindest Ende 1968 zu erheblichen Leistungen verpflichtet.⁷¹ Da weder der Abflussrhythmus noch die Fähigkeit der Entwicklungsländer, diese Kredite wieder zurückzubezahlen – das Wirtschaftsministerium veranschlagte 1962 eine Ausfallquote von 15–20%⁷² – noch die Chancen, die nötigen Mittel aus alternativen

1964 lag der größte inhaltliche Eingriff des Bundestags gegen den Willen der Bundesregierung in den ersten Jahren – Protokolle des AEH vom 5. 3. und des HA vom 11. 3. 1963, im PA.

⁶⁵ Ludwig Erhard, Heinrich v. Brentano und der Abgeordnete Birrenbach am 22. 6. 1960 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6806 B-C, 6819 B und 6813 D–6814 A.

⁶⁶ Rede am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9225 C.

⁶⁷ Rede am 22. 6. 1960 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6842 D.

⁶⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6834 A–6834 C.

⁶⁹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9204 A-B.

⁷⁰ BUNDESHAUSHALTSPLÄNE 1961–1964 und Friedrich Karl Vialon, Staatssekretär des BMZ, im AEH am 20. 2. 1964, Protokoll des AEH, S. 4–5, im PA.

⁷¹ Friedrich Karl Vialon, Staatssekretär des BMZ, im AEH am 23. 3. 1962, Protokoll des AEH, S. 3, und am 20. 2. 1964, Protokoll des AEH, S. 7–8, im PA.

⁷² Reinhardt, Abteilungsleiter im BMWi, im AEH am 23. 3. 1962, Protokoll des AEH, S. 4, im PA.

Quellen wie dem freien Kapitalmarkt aufzubringen, genau eingeschätzt werden konnte, war die Belastung des Bundeshaushalts, die aus diesen Verpflichtungen erwuchs, nur schwer zu ermessen.

In einer gemeinsamen Kabinettsvorlage vom 15. November 1961 – der Termin läßt einen weiteren Versuch vermuten, dem ungeliebten neuen BMZ vorzugreifen – zu „Grundsatzfragen der Entwicklungspolitik“ legten das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium ihre Pläne zur Höhe der deutschen Hilfe erstmals geschlossen vor: Man solle sich den im Development Assistance Council der OECD erhobenen Forderungen nach einer Gesamthöhe der Entwicklungshilfeleistung von einem Prozent des Volkseinkommens nicht länger verschließen. Dazu sei es nötig, kontinuierlich 2,5 Milliarden DM pro Jahr aus öffentlichen Mitteln aufzubringen. Davon sollten 300 Millionen aus Eigenmitteln der KfW, je 250 Millionen aus dem ERP-Vermögen und von den Ländern, 700 Millionen über Anleihen und eine Milliarde aus Steuermitteln kommen. Ab 1964 würde der Haushalt durch die zu erwartenden Rückflüsse aus den Krediten entlastet werden. Das sei „tragbar und [...] unter außenpolitischen Gesichtspunkten optisch erforderlich“. Sachlich sei zwar ein Dauergesetz über eine Entwicklungshilfe dieser Höhe sinnvoll, jedoch sollte man, um flexibel zu bleiben, doch eher bei der Bewilligung im jährlichen Haushalt bleiben.⁷³

Diese Pläne fanden nie eine Mehrheit im Kabinett. Ende 1962 betonte der Abteilungsleiter des BMF, Hans Clausen Korff, im Haushaltsausschuss, dass die 1961 bereitgestellten Mittel eine einmalige Sache gewesen seien und man daher mit weiteren Hilfszusagen kürzer treten müsse.⁷⁴ Im Sommer 1964 publizierte Korff einen Generalangriff auf die Entwicklungshilfe, in dem er alle potentiellen Verpflichtungen aus Leistungen an die Entwicklungsländer, inklusive der Garantien und Bürgschaften, weitgehend undifferenziert summierte und das Risiko aus der so errechneten Gesamtsumme von 20 Milliarden DM als „unbestimmbar“ aber in jedem Fall „erheblich“ einstufte.⁷⁵

Unter dem neuen Bundeskanzler Ludwig Erhard fielen die Sparappelle auf fruchtbaren Boden. In seiner Regierungserklärung am 18. Oktober 1963 erkannte er die Entwicklungshilfe zwar als „Daueraufgabe“ an, schloss sie aber explizit in seinen finanzpolitischen Maßhalteappell ein.⁷⁶ Auch die SPD wertete die hohen ausstehenden Verpflichtungen unter ihrem neuen entwicklungspolitischen Sprecher, Hans-Jürgen Wischnewski, zunehmend kritisch und forderte ab 1962 Zurückhaltung bei Neuzusagen.⁷⁷ Gegen erste Kürzungen bei der Entwicklungshilfe im Haushalt 1963 protestierte sie noch schwach,⁷⁸ gegen die ganz erheblichen Streichungen 1964 wehrte sie sich weder in den Ausschüssen noch im Plenum. Unter Ludwig Erhard kam es ab 1964 zu einem erheblichen Einbruch der deut-

⁷³ Im BArch, B 213, Bd. 1518.

⁷⁴ Korff im HA am 30. 11. 1962, Protokoll des HA, S. 21–22, im PA.

⁷⁵ Im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 95 vom 19. 6. 1964, S. 890–891.

⁷⁶ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 53, S. 4199 A.

⁷⁷ Hans-Jürgen Wischnewski am 16. 11. 1962 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 51, S. 2171 A–B.

⁷⁸ Hans Hermsdorf am 9. 5. 1963 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 53, S. 3631 D.

schen Entwicklungshilfe – nicht bei den Auszahlungen, da man hier durch die bestehenden Zusagen gebunden war, aber bei den Bindungsermächtigungen, die den Rahmen für die künftige Entwicklungshilfe absteckten.

Da man sich in der Regierung früh einig war, Kapitalhilfe als Kredite und nicht als Zuschüsse zu leisten⁷⁹ – Entwicklungspolitiker der SPD hatten hier anfangs andere Ideen, vertraten diese aber ab 1962 nicht mehr –⁸⁰, war zu klären, zu welchen Konditionen man diese Darlehen vergeben sollte. Hier zeichnete sich die Bundesrepublik von Anfang an im internationalen Vergleich durch große Härte aus. Die Zinssätze und Laufzeiten der Kredite wurden in jedem Einzelfall neu festgesetzt. Bei Projekten, die zumindest perspektivisch zu einem wirtschaftlichen Ertrag führen sollten, wurde dabei auf marktüblicher Verzinsung von damals sieben Prozent bestanden.

Erst auf Druck der USA und Großbritanniens hin bzw. nach ersten Berichten über die immer problematischere Verschuldungssituation vieler Entwicklungsländer einigten sich die Ressortvertreter darauf, künftig einen „mittleren Kurs“ zu verfolgen, bei den Verhandlungen „je nach der ermittelten betriebswirtschaftlichen Ertragskraft eines Vorhabens“ zunächst drei bzw. fünf Prozent zu fordern, durchschnittlich vier Prozent Zinsen bei einer Untergrenze von zwei Prozent anzustreben und auch das 1963 von Großbritannien lancierte neue Steuerungselement von „Freijahren“, in denen auf Tilgungen verzichtet wurde, einzuführen.⁸¹ Für die harte deutsche Konditionenpolitik wurden dabei wie bei den Partnerschaftsleistungen in der TH immer wieder „erzieherische Gründe“ ins Feld geführt. Nur so könne man die Entwicklungsländer zu einer vernünftigen und produktiven Verwendung der Hilfen bringen.⁸² Das unverhohlene Insistieren darauf, dass man die Entwicklungsländer zu erziehen habe, das im Gegensatz zum Beispiel zur Geberhaltung der USA gegenüber der Bundesrepublik im Rahmen des Marshallplans stand, ist nur mit einer aus dem Zivilisationsgedanken des Kolonialismus überkommenen paternalistischen Haltung gegenüber der Dritten Welt zu erklären.

Die Entwicklungspolitiker aller Parteien und die Beamten aller Ressorts waren sich von Anfang an darin einig, dass die Kapitalhilfe vom Staat nur subsidiär geleistet werden sollte, das heißt nur in Ergänzung zu den Privatinvestitionen deutscher Firmen in der Dritten Welt. Private Investitionen wurden allseits als die der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik angemessenere Form der Hilfe angesehen. Außerdem hätten sie den Vorteil, neben dem Kapital immer auch unternehmerische Initiative und Know-how mitzuliefern.⁸³ Angesichts der Erfahrung mit

⁷⁹ Sitzung des LA am 14. 3. 1961, Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1516. Der Staatssekretär des BMWi Westrick begründete das am 5. 5. 1961 damit, dass man Partnerschaft in der Entwicklung anstrebe und keine Almosen geben wolle, im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9227 A-D.

⁸⁰ Hellmut Kalbitzer im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9208 A.

⁸¹ Friedrich Karl Vialon im AEH am 20. 6. 1962, Protokoll des AEH, S. 13–15, im PA, Protokoll des LA vom 24. 1. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1522, BMZ an den LA zur Konditionenfrage vom 20. 6. 1963 und Protokolle des LA vom 27. 6. und 3. 7. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1523.

⁸² Z.B. Friedrich Karl Vialon am 3. 7. 1963 im LA, Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1523, aber auch Hans-Jürgen Wischniewski am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9242 A.

⁸³ Z.B. Hellmut Kalbitzer (SPD) am 22. 6. 1960 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46,

Totalverlusten nach den zwei Weltkriegen sowie der Tatsache, dass gerade Anlagen in der Dritten Welt enormen wirtschaftlichen wie auch politischen Risiken ausgesetzt waren, hielten sich westdeutsche Unternehmer mit den entwicklungs- politisch erwünschten Investitionen aber noch merklich zurück.

Im Steueränderungsgesetz 1961 setzte der Bund daher erstmals staatliche Förderungsanreize: Den Finanzämtern wurde es freigestellt, Unternehmen eine „gewinnmindernde Rücklage“ in Höhe von einem Drittel der Investitionssumme einzuräumen, die nach drei Jahren sukzessive wieder abzubauen war. Der Effekt war der eines zinsfreien Darlehens auf die Steuerschuld.⁸⁴ Auf Anregung des „Diskussionskreises Entwicklungshilfe“ der CDU-Bundestagsfraktion, nach intensiver Lobbyarbeit der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer (AGEL) der deutschen Industrie und auf die Fürsprache Walter Scheels hin, der stets die Priorität privatwirtschaftlicher Leistungen an die Dritte Welt betonte,⁸⁵ wurde diese Förderung – wohl auch um den Rückgang der staatlichen Entwicklungshilfe unter Erhard auszugleichen – im Entwicklungshilfesteuergesetz (EhStG) stark erweitert. Das EhStG wurde Ende 1963 schnell verabschiedet und trat zum 1. Januar 1964 mit einer Laufzeit von fünf Jahren in Kraft. Den Unternehmern wurde ein Rechtsanspruch auf die Vergünstigungen eingeräumt, die Rücklage auf 50% ausgeweitet und verlängert und mit einem „Bewertungsabschlag“ in Höhe von 15% der Investitionssumme erstmals auch ein bleibender Steuernachlass gewährt.⁸⁶

Obwohl die noch über das hier Erreichte hinausgehenden Forderungen der Union und der Unternehmer den SPD-Entwicklungspolitiker Hellmut Kalbitzer zu der spöttischen Bemerkung veranlassten, die Industrie werde vom Staat noch einmal „Gewinngarantien“ fordern,⁸⁷ trugen auch die Sozialdemokraten das EhStG 1963 mit. In zwei Details kam es aber doch zu interessanten Konflikten mit der Regierung: Zum einen sprach sich die SPD gegen die pauschale Förderung aller Investitionen aus, wollte nur entwicklungs- oder außenpolitisch besonders sinnvolle bessergestellt sehen. Zum anderen war man gegen die sehr umfassende Länderliste des Gesetzes, die nur die westlichen Industrieländer, Südafrika und dezidiert kommunistische Staaten ausschloss. Die Sozialdemokraten forderten vor allem die Streichung Portugals, Spaniens und Griechenlands von der Liste, da diese wirtschaftlich bereits relativ entwickelt und zudem als undemokratische und autoritäre Systeme nicht förderungswürdig seien.⁸⁸ Zwar hatten sowohl Hellmut

S. 6809 C–6810 B, BMWi-Staatssekretär Westrick am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9227 A–D, Rede Walter Scheels vor der Deutschen Weltwirtschaftlichen Gesellschaft am 21. 9. 1962, in: SCHEEL: Konturen, S. 67–68, Protokoll des LA vom 21. 1. 1961, im BArch, B 213, Bd. 1516, gemeinsame Kabinettsvorlage des BMWi und AA zu „Grundsatzfragen der Entwicklungspolitik“ vom 15. 11. 1961, im BArch, B 213, Bd. 1518.

⁸⁴ Erläuterungen Bundesfinanzminister Dahlgrüns im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 53, S. 4320 B.

⁸⁵ Gerhard Fritz im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 53, S. 4321 B, erste Rede Walter Scheels als neuer BMZ im LA am 5. 1. 1962, Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1518, und Gesetzesdokumentation Nr. IV 147, im PA.

⁸⁶ Erläuterungen Bundesfinanzminister Dahlgrüns im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 53, S. 4320 C–D.

⁸⁷ Hellmut Kalbitzer im AEH am 14. 3. 1963, Protokoll des AEH, S. 10, im PA.

⁸⁸ Die Abgeordneten Kahn-Ackermann und Baade im AEH am 27. 11. 1963, Protokollauszug in der

Kalbitzer als auch Walter Scheel schon am 22. Juni 1960 ihre Skepsis gegen die Förderung autoritärer aber antikommunistischer Regimes durch die USA anklingen lassen,⁸⁹ doch hatte noch niemand aus diesem Grund einen Hilfsboykott gefordert, der bislang nur die kommunistischen Länder traf. Diese Forderung der SPD stellte den ersten auf offener Bühne ausgetragenen Dissens über die Vergabe von Entwicklungshilfe an ein bestimmtes Land dar.

Die dritte und letzte Form der Entwicklungshilfe, die Ludwig Erhard am 22. Juni 1960 genannt hatte, war die der handelspolitischen Konzessionen an die Entwicklungsländer. Hier gilt es, zwei ordnungspolitisch grundsätzlich verschiedene Varianten zu unterscheiden, nämlich den Abbau protektionistischer Maßnahmen wie Zölle, Kontingente, Sondersteuern oder Subventionen durch die Industrieländer, der sich mit dem marktwirtschaftlichen Credo der konservativen Bundesregierung vertrug, auf der einen und die dirigistische Förderung der Entwicklungsländer etwa durch Preiserhöhungen oder Abnahmegarantien auf der anderen Seite. Zu Ersterem bekannten sich die damalige und auch alle folgenden Bundesregierungen eindeutig.⁹⁰ Jedoch fanden sich schnell vier Einwände, die weitgehend verhinderten, dass konkrete Schritte in diese Richtung unternommen worden wären: 1. die Notwendigkeit, nur sukzessive zu liberalisieren und der einheimischen Wirtschaft ausreichend Anpassungszeit zu geben; 2. die These, die Entwicklungsländer würden nicht mit natürlichen Standortvorteilen agieren, sondern Lohndumping betreiben; 3. der Verweis auf den im internationalen Vergleich schon relativ hohen Anteil liberalisierter Bereiche des deutschen Außenhandels; 4. der Rückzug auf die Zuständigkeit der EWG für die Außenhandelsbeschränkungen kombiniert mit der Behauptung, innerhalb der EWG würde die Bundesrepublik stets für mehr Liberalisierung eintreten.⁹¹

Trotz der in den frühen 1960er Jahren relativ einmütigen Eingeständnisse, dass die Entwicklungsländer an Verzerrungen des Weltmarkts, an großen Schwankungen der für sie so zentralen Rohstoffpreise und an der enormen Verschlechterung der *terms of trade*, des Preisverhältnisses zwischen Rohstoffen und Industriegütern, zu leiden hatten,⁹² meldete die Bundesregierung von Anfang an grundsätzliche Bedenken gegen mögliche Gegenmaßnahmen an. Durch künstliche Markteingriffe würden nur Anreize zur Überproduktion geschaffen und die Nachfrage in den Industrieländern noch weiter gedämpft. Allenfalls zu Abkommen über einzelne Rohstoffe wolle man sich bereitfinden.⁹³ Angesichts der Tatsache, dass ähnliche Subventionen im neu geschaffenen EWG-Agrarmarkt gang und gäbe waren und die Bundesrepublik bei Subventionen im Rahmen des EhStG ihre marktwirt-

Gesetzesdokumentation Nr. IV 147, im PA, und die Abgeordnete Beyer am 6. 11. 1963 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 53, S. 4329 B-D.

⁸⁹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6808 B-C und 6825 B-C.

⁹⁰ Ludwig Erhard im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6804 C-D und 6805 B-C.

⁹¹ Der Staatssekretär im BMWi Westrick am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9226 A, Walter Scheel am 16. 11. 1962 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 51, S. 2180 A-C.

⁹² Rede Walter Scheels beim Deutschen Überseetag in Hamburg am 7. 5. 1962, Sonderdruck aus dem Bulletin der Bundesregierung, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 bis 1964“.

⁹³ Heinrich v. Brentano am 22. 6. 1960 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6818 D–6819 A, und Vorlage des BMWi an den LA zu „Handelspolitischen Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer“ vom 16. 11. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1525.

schaftlichen Skrupel fallenzulassen bereit war, mussten sich derartige Aussagen für die Entwicklungsländer zynisch anhören.

In ihrer Rolle als Oppositionspartei klagte die SPD die Divergenz zwischen den Lippenbekenntnissen zu handelspolitischen Konzessionen und dem Fehlen derartiger Maßnahmen wiederholt an. Am deutlichsten tat dies Hellmut Kalbitzer, als er am 5. Mai 1961 für eine Verknüpfung der Preise von Grundstoffen und verarbeiteten Produkten auf dem Weltmarkt, die so genannte Indexierung eintrat und die Bundesregierung aufforderte, ihre entsprechende „ideologische Verklemmtheit“ fallen zu lassen.⁹⁴ Wie wenig diese Kritik der SPD fruchtete, zeigte sich, als die Bundesregierung im Vorfeld der ersten Welthandelskonferenz (UNCTAD) im Jahr 1964, bei der die Entwicklungsländer ihre entsprechenden Forderungen zum ersten Mal geschlossen vortragen sollten, ihre Verhandlungsposition intern absteckte: Am 5. April 1964 billigte der Lenkungsausschuss die vom Bundeswirtschaftsministerium vorgeschlagene Linie, sich notfalls auf mehr Entwicklungshilfe, aber keinesfalls auf handelspolitische Konzessionen einzulassen. Am 30. April 1964 wurde diese Linie weiter verschärft: Auch in Sachen Entwicklungshilfe sollte die Delegation keinesfalls „bindende Zusagen“ eingehen.⁹⁵

Gerade für die Bundesrepublik, die mit ihrer Hilfe auch außen- und vor allem deutschlandpolitische Zwecke verfolgte, war es außerordentlich wichtig, selbst die Kontrolle über ihre Beiträge zu behalten, und sich keinesfalls auf „eine internationale Rentenautomatik“ einzulassen.⁹⁶ Auch hier, wie in der Frage des Volumens, gab die SPD übrigens ihre „weichere“ Position relativ rasch auf. Am 16. Juni 1964 lobte Hans-Jürgen Wischniewski im Ausschuss für Entwicklungshilfe die harte Verhandlungslinie der Bundesregierung für die Welthandelskonferenz ausdrücklich.⁹⁷

d) Grundprinzipien der Vergabe

Die Anfänge der westdeutschen Entwicklungshilfe wurden von drei Grundprinzipien bestimmt, dem Antragsprinzip, dem Nichtbindungsprinzip und dem Projektprinzip. Die Bedeutung aller drei ist jedoch nachhaltig zu relativieren, da die zuständigen Beamten und Entwicklungspolitiker sich intern ganz bewusst für ein Höchstmaß an Flexibilität und Pragmatik entschieden.

Heinrich von Brentano betonte am 22. Juni 1960 vor dem Bundestag, dass die Bundesrepublik Deutschland Entwicklungshilfe ausschließlich auf einen offiziellen Antrag der Regierung des jeweiligen Entwicklungslandes hin leiste. Zumindest für das Gebiet der Technischen Hilfe, für die das Auswärtige Amt zuständig war, schloss er eigene entwicklungspolitische Initiativen aus.⁹⁸ Damit sollte deutlich zum Ausdruck kommen, dass die Bundesrepublik den Souveränitätsanspruch

⁹⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9207 D.

⁹⁵ Protokolle des LA, im BArch, B 213, Bd. 1526.

⁹⁶ Friedrich Karl Vialon, Staatssekretär im BMZ, am 21. 7. 1962 im LA, Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1520, Gerhard Fritz am 16. 11. 1962 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 51, S. 2190 A-B, BMZ-Abteilungsleiter Sonnenhol am 5. 5. 1964 im AEH, Protokoll des AEH, S. 21, im PA.

⁹⁷ Protokoll des AEH, S. 8, im PA.

⁹⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6820 C.

der oft jungen Staaten der Dritten Welt peinlich genau achten würde. Außerdem trat von Brentano mit dieser Festlegung der Kritik entgegen, die westliche Entwicklungshilfe schaffe nur diskreteren Ersatz für die Mechanismen des Kolonialismus. Derartige Vorwürfe wurden von Seiten der DDR sehr aktiv in der Dritten Welt vertreten.⁹⁹

Ein strenges Beharren auf dem Antragsprinzip war aber in zweierlei Hinsicht ausgesprochen problematisch. Einerseits legte sich die Bundesrepublik damit auf die Regierung des Entwicklungslandes als Partner fest, ohne nach ihrer Legitimität zu fragen, und setzte sich dem Vorwurf aus, ihre Entwicklungshilfe diene stets der Sicherung des Status Quo und vernachlässige die „dynamischen Kräfte“ der jeweiligen Gesellschaften.¹⁰⁰ Andererseits wurde so die Entwicklungsplanung, die Konzeption von Projekten den jungen Staaten selbst überlassen, denen man paradoxerweise gleichzeitig durch die Vergabe der Technischen Hilfe einen Mangel am dafür nötigen Know-how attestierte.

Während das Auswärtige Amt stets auf zumindest ein Minimum an diplomatischer Rücksichtnahme pochte, setzten sich das Bundeswirtschaftsministerium und dann vor allem das neue BMZ für eine geplantere deutsche Entwicklungspolitik, die Relativierung des Antragsprinzips und eine aktive Projektpolitik der Bundesrepublik ein.¹⁰¹ Am 7. Mai 1962 warnte Walter Scheel in einer Rede vor dem Deutschen Überseetag in Hamburg, dass man, wenn man passiv auf Anträge aus den Entwicklungsländern warte, nur veraltete Projektideen aus Kolonialzeiten oder solche, die von westlichen Firmen angeregt und auf deren Partikularinteressen ausgerichtet seien, zu erwarten habe.¹⁰²

Das Auswärtige Amt setzte durch, dass zumindest für die staatliche Entwicklungshilfe das formelle Antragsprinzip in Kraft blieb. Bei einer Debatte um diese Frage im Ausschuss für Entwicklungshilfe am 25. April 1963 gab ein Vertreter dieses Ressorts das kryptische Motto aus, „möglichst das eine zu tun, ohne das andere zu lassen“. Das ist so zu verstehen, dass es noch angehe, über diskrete Kanäle die Regierung des Entwicklungslandes darauf hinzuweisen, dass ein Antrag für dieses oder jenes Projekt von der Bundesregierung erwünscht und damit entsprechend erfolgversprechend sei. Der CDU-Abgeordnete Heinrich Gewandt, bis 1969 als Berichterstatter des Haushaltsausschusses für den Etat des BMZ einer der mächtigsten Parlamentarier in Sachen Entwicklungspolitik, fasste zutreffend zusammen, die Grenze liege wohl darin, dass zumindest „gegen den Willen der Regierung“ nichts geschehen könne.¹⁰³

Am meisten Spielraum für eigene projektpolitische Initiativen räumte die Bundesregierung bewusst den von ihr geförderten gesellschaftlichen Kräften auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe ein – ab 1962 erhielten die Kirchen und die politischen Stiftungen erhebliche Bundeszuschüsse für ihre Arbeit in der Dritten Welt,

⁹⁹ SPRANGER/BROCK, S. 165.

¹⁰⁰ Explizit Hellmut Kalbitzer im AEH am 25. 4. 1963, Protokoll des AEH, S. 8, im PA, implizit Hellmut Kalbitzer und Walter Scheel am 22. 6. 1960 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6808 B-C und 6825 B-C.

¹⁰¹ Ludger Westrick, Staatssekretär im BMWi, am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9228 A-B, Walter Scheel im AEH am 1. 2. 1962, Protokoll des AEH, S. 4-7, im PA.

¹⁰² Sonderdruck aus dem Bulletin der Bundesregierung, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 bis 1964“.

¹⁰³ Protokoll des AEH, S. 9-10, im PA.

ab 1963 konnten sich auch alle anderen „privaten deutschen Träger“ darum bewerben.¹⁰⁴ Die am 3. Juli 1963 vom Lenkungsausschuss verabschiedeten „Richtlinien zur Förderung der Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern“ begnügten sich damit, dass der deutschen Botschaft im betroffenen Entwicklungsland keine ausdrücklichen Einwände der Regierung gegen das Projekt bekannt sein dürften. In einem erläuternden Schreiben dazu vom 10. Juni 1963 stellte das BMZ ausdrücklich fest, dass die gesellschaftlichen Träger dort agieren könnten, wo das dem Bund aus außenpolitischer und völkerrechtlicher Rücksichtnahme nicht möglich sei.¹⁰⁵

Das zweite der drei offiziellen Prinzipien, das Nichtbindungsprinzip, legte fest, dass es den Entwicklungsländern prinzipiell freistehen sollte, wo sie die Lieferungen aus der Kapitalhilfe der Bundesrepublik bestellen würden. Ausgeschlossen waren über eine entsprechende Negativliste in den Regierungsabkommen lediglich eindeutig kommunistische Staaten.¹⁰⁶ Da die deutsche Kapitalhilfe auch ein Produkt des strukturellen Zahlungsbilanzausgleichs im westlichen Lager war, ist es wenig verwunderlich, dass die Bundesrepublik, anfangs zumindest, auf eine offene Bindung verzichtete.¹⁰⁷ Für die Entwicklungsländer brachte die Nichtbindung den Vorteil, das jeweils billigste Angebot auf dem Weltmarkt wählen zu können, wodurch die Kaufkraft aus der Kapitalhilfe um ca. zehn Prozent erhöht wurde.¹⁰⁸

Obwohl die Kreditanstalt für Wiederaufbau 1962 feststellte, dass trotz der weitgehenden Nichtbindung über 80% der Kapitalhilfemittel als Aufträge an deutsche Firmen zurückflossen,¹⁰⁹ setzten Industrielobbyisten mit Zustimmung aller politischen Parteien¹¹⁰ früh Ausnahmen vom formal aufrecht erhaltenen Nichtbindungsprinzip durch. Bereits am 13. September 1961 beschloss der Lenkungsausschuss, bei Schiffsbauprojekten angesichts der schwierigen Lage der Werftindustrie die Auftragsvergabe an deutsche Firmen zu erzwingen.¹¹¹ Am 19. November 1962 kündigte Walter Scheel im Bundestag an, man werde in der Lieferbindungsfrage künftig stets pragmatisch verfahren und binden, wenn es die Praxis der anderen Geber und Weltmarktkonkurrenten bzw. die Konjunkturlage erforderlich mache.¹¹² Weitergehende Pläne des Wirtschaftsministeriums, die Ent-

¹⁰⁴ Zur Aktivität der Kirchen s.u. Kapitel I.2 und grundlegend OSNER. Zu der auf Grund der außerordentlich schwierigen Quellenlage – die FES äußerte dem Autor gegenüber, ihre entsprechenden Akten würden nie (!) freigegeben werden – schlecht erforschten Geschichte des entwicklungs-politischen Engagements der Stiftungen s. KRESS und KRIEGER.

¹⁰⁵ Richtlinien zur Förderung der Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern vom 3. 7. 1963 in der Drucksache 1007 des Haushaltsausschusses der 4. Wahlperiode, im PA, und BMZ an den LA dazu vom 10. 6. 1963, im BArch, B 213, Bd. 2922.

¹⁰⁶ Negativliste in dem am 29. 8. 1963 vom LA verabschiedeten Musterabkommen für bilaterale Kapitalhilfe, im BArch, B 213, Bd. 1524.

¹⁰⁷ Offen eingeräumt von Ludwig Erhard am 22. 6. 1960 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6807 A.

¹⁰⁸ BODEMER, S. 288.

¹⁰⁹ BODEMER, S. 284.

¹¹⁰ Gerhard Fritz und Hans-Jürgen Wischnewski am 17. 5. 1962 im AEH für die Lieferbindung, Protokoll des AEH, S. 51–52, im PA.

¹¹¹ Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1517.

¹¹² BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 51, S. 2178 D–2179 A.

wicklungsländer aus Gründen der Berlinförderung sogar zu Käufen in Westberlin zu nötigen, scheiterten indessen.¹¹³

Das Projektprinzip schließlich sah vor, die bundesdeutsche Hilfe nur in genau eingrenzbare Einzelvorhaben zu kanalisieren und weder allgemeine Budgethilfen noch Warenlieferungen zuzulassen. Damit sollte einerseits die außen- und deutschlandpolitische Wirkung der Entwicklungshilfe gesichert und sichtbar deutsche Projekte geschaffen, andererseits die Kontrolle der zweckgebundenen Verwendung der Mittel ermöglicht werden. Über die Tranchierung der Kapitalhilfemittel und die Freigabe je nach Projektfortschritt behielt man die dazu nötigen Hebel in der Hand.¹¹⁴

Auch hier gab es stets Ausnahmen. So wurden im Rahmen der Konsortialhilfen an Indien, Pakistan und die Türkei deren Entwicklungspläne pauschal auch mit deutschen Steuergeldern unterstützt.¹¹⁵ Außerdem beschloss der Lenkungsausschuss am 3. Juli 1963 angesichts der zunehmenden Probleme der Entwicklungsländer, die laufenden Kosten aus den Projekten selbst zu tragen, und der stetig anwachsenden US-Warenhilfe, mit der einzelne Märkte in der Dritten Welt nahezu völlig gesättigt zu werden drohten, auch maintenance support und commodity aid aus der bilateralen deutschen Kapitalhilfe zuzulassen.¹¹⁶

Die Idee, mittels der Projektbindung die entwicklungs- und außenpolitisch sinnvolle Verwendung der bundesdeutschen Hilfsmilliarden zu sichern, wurde von Anfang an durch die Praxis der so genannten Rahmenzusagen konterkariert. Um die angestrebte außenpolitische Wirkung gegenüber den Verbündeten und der Dritten Welt zu erreichen und um allein 1961 rund sechs Milliarden DM an Entwicklungshilfe versprechen zu können, wurden die Hilfen, meist im Umfeld von Staatsbesuchen, pauschal zugesichert, ohne dass zu diesem Zeitpunkt klar gewesen wäre, in welchen Projekten sie im Einzelnen zum Einsatz kommen würden. Diese Zusagen galt es dann erst im Nachhinein durch die Zuordnung von Einzelprojekten im Referentenausschuss für Kapitalhilfe „aufzufüllen“.¹¹⁷

Obwohl Entwicklungspolitik aller Couleur wiederholt und z.T. vehement gegen dieses Verfahren protestierten – so warf Hans-Jürgen Wischnewski der Bundesregierung am 17. Mai 1962 im Ausschuss für Entwicklungshilfe vor, bei der Auffüllung „krampfhaft nach Projekten zu suchen“ – und auch im neuen BMZ die Bedenken dagegen zunahmen,¹¹⁸ beharrten die Vertreter der Bundesregierung

¹¹³ Protokoll des LA vom 14. 2. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1522, und Protokoll des LA vom 25. 10. 1963, BArch, B 213, Bd. 1525.

¹¹⁴ Reinhardt, Abteilungsleiter des BMWi im LA am 2. 12. 1960 und Beschluss des LA zur Tranchierung der Mittel am 18. 4. 1961, Protokolle des LA, im BArch, B 213, Bd. 1516. Zur Projektbindung s. auch BODEMER, S. 299–305.

¹¹⁵ SCHEEL: Konturen, S. 88–94.

¹¹⁶ Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1523.

¹¹⁷ Ludger Westrick, Staatssekretär im BMZ, am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9228 C–9229 C.

¹¹⁸ Deist (SPD) am 22. 6. 1960 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6832 B, Kalbitzer (SPD) am 5. 5. 1961 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 49, S. 9208 B, Walter Scheel am 7. 5. 1962 vor dem Deutschen Überseetag, Sonderdruck aus dem Bulletin der Bundesregierung, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 bis 1964“, Hans-Jürgen Wischnewski (SPD) am 17. 5. 1962 und am 20. 6. 1962 im AEH, Protokolle des AEH, S. 52 bzw. 17, im PA, und Gerhard Fritz (CDU) am 16. 11. 1962 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 51, S. 2189 B-C.

stets darauf, dass dieser Modus zumindest im Einzelfall politisch unbedingt nötig sei, um den Leistungswillen der Bundesrepublik effektiv zu demonstrieren.¹¹⁹

Diese Grundprinzipien wurden ebenso wie alle anderen, die in den ersten Jahren in einer Vielzahl von Papieren zu den „Richtlinien“ und „Grundsätzen“ der bundesdeutschen Entwicklungshilfe ihren Ausdruck fanden, mit einem Beschluss des Lenkungsausschusses in ihrer Wirkungsmacht massiv beschränkt. Am 18. April 1961 einigten sich die Beamten aller beteiligten Ressorts darauf, derartige Grundsatzwerke prinzipiell nicht zu publizieren, um sich nach außen hin alle Freiheiten vorzubehalten. Zusätzlich wurde beschlossen, in allen derartigen Texten folgende Formulierung einzufügen: „Von den Regelungen [...] kann abgesehen werden, wenn im Einzelfall das Ziel der Entwicklungshilfe nicht anders erreicht werden kann.“¹²⁰ Die Entwicklungspolitik der 1960er Jahre war damit als ein Feld abgesteckt, in dem grundsätzlich alles in Einzelfallentscheidungen festgelegt wurde. So konnte sie der ihr zugedachten Rolle als multifunktionales und pragmatisches Politikinstrument gerecht werden.

Diese grundlegende Offenheit fand auch in der Verteilung der deutschen Hilfe ihren Niederschlag. Da die Bundesrepublik zur Durchsetzung ihres Alleinvertretungsanspruchs auf „gute Freunde in aller Welt“ angewiesen war und zudem anfangs fast jeden „Bittsteller“ bediente, um den enormen Zusagerahmen überhaupt ausschöpfen zu können,¹²¹ hatte sie bis Ende 1964 rund 900 Projekte in 91 verschiedenen Entwicklungsländern in Angriff genommen.¹²² Obwohl sein Minister mehrfach über dieses „System der Weltgießkanne“ geklagt hatte, das die westdeutsche Entwicklungshilfe bis zur völligen Wirkungslosigkeit zu verwässern drohe,¹²³ musste der Staatssekretär im BMZ, Friedrich Karl Vialon, am 3. Dezember 1964 im Ausschuss für Entwicklungshilfe einräumen, dass es derzeit keinerlei feste Kriterien für die Vergabe der westdeutschen Entwicklungshilfe gebe.¹²⁴

Das Gegenmodell einer in einem festen Konzept verankerten und langfristig vorausgeplanten Entwicklungspolitik wurde nur von einigen wenigen einzelnen Entwicklungspolitikern und Beamten im BMZ in Erwägung gezogen, die damit ihrer Zeit um einige Jahre voraus waren. So entwarf der CDU-Bundestagsabgeordnete Gerhard Fritz schon am 22. Juni 1960 die Idee einer aktiven deutschen Entwicklungshilfe, die ihre Zusagen nicht auf dem mehr oder weniger willkürlichen Einlauf von Anträgen aufbauen sollte, sondern auf einer „Generalstudie über die Verhältnisse in dem betreffenden Land“. Im Ausschuss für Entwick-

¹¹⁹ Elson, Abteilungsleiter des BMWi, im AEH am 20. 6. 1962, Protokoll des AEH, S. 19, im PA, Walter Scheel am 19. 11. 1962 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 51, S. 2178 C-D, Vialon, Staatssekretär im BMZ, im AEH am 14. 2. 1963, Protokoll des AEH, S. 20–21, im PA.

¹²⁰ Protokoll des LA, im BArch, B 213, Bd. 1516.

¹²¹ Rede Heinrich v. Brentanos zu den „Grundsätzen der Entwicklungspolitik“ vor einem Münchner Kongress zur Förderung des Gewerbes in den Entwicklungsländern am 8. 6. 1961, Sonderdruck aus dem Bulletin der Bundesregierung, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 bis 1964“, und BODEMER, S. 196–198.

¹²² Die WELT, „Verzettelt“, 22. 12. 1964.

¹²³ Rede Walter Scheels vor dem Deutschen Überseetag in Hamburg am 7. 5. 1962, Sonderdruck aus dem Bulletin der Bundesregierung, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 bis 1964“, und Rede Walter Scheels anlässlich der Konstituierung des Beirats der Bundesregierung für Entwicklungspolitik am 11. 6. 1963, in: SCHEEL: Konturen, S. 47.

¹²⁴ Protokoll des AEH, S. 13, im PA.

lungshilfe forderte er entsprechend, den finanzpolitischen Rahmen für die Entwicklungshilfe jeweils für eine ganze Legislaturperiode abzustecken und das Antragsprinzip komplett aufzugeben.¹²⁵ Am 24. Januar 1963 legte das BMZ im Lenkungsausschuss eine Studie zur „Vorplanung im Rahmen neuer Zusagen“ vor, in der eine mit den Entwicklungs- und den anderen Geberländern abgesprochene Vorsichtung aller möglichen Projekte, die Bildung von sachlichen und räumlichen Schwerpunkten und die Koordinierung aller Einzelmaßnahmen der deutschen Hilfe angeregt wurde. Dass daraus nichts wurde, lag wohl nicht zuletzt daran, dass die anderen Ressorts befürchteten, das BMZ wolle mit der Planung auch die entsprechenden Zuständigkeiten an sich ziehen. Das Auswärtige Amt und das Wirtschaftsministerium konterten in dieser Sitzung damit, dass sie auf ihre eigenen Planungs- und Informationskompetenzen verwiesen.¹²⁶

2. Die Entstehung der kirchlichen Entwicklungsdienste

a) Vorbemerkungen zur Entwicklungshilfe der Kirchen

Mit den Kolonisatoren kamen auch Missionare nach Südamerika, Asien und Afrika. Im Imperialismus des 19. Jahrhunderts weitete sich die Missionstätigkeit massiv aus. Im katholischen wie im protestantischen Milieu wurde eine Vielzahl neuer Missionswerke gegründet,¹²⁷ die sich neben der Verbreitung des christlichen Glaubens auch der diakonischen Arbeit in den Kolonien widmeten und gerade im Schul- und Gesundheitswesen Beachtliches leisteten. Neben dieses traditionelle kirchliche Verhältnis zur Dritten Welt trat in den 1950er Jahren mit der Wahrnehmung des Unabhängigkeitsstrebens der „farbigen Völker“, dem die Kirchen prinzipiell positiv gegenüberstanden,¹²⁸ sukzessive auch das Nachdenken über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Völker als Selbstzweck.

Nach ersten kleineren Spendenaktionen aus dem Kirchenvolk heraus, wie etwa die der katholischen Arbeiterbewegung Paderborn 1957 oder die des Bundes Deutscher Katholischer Jugend 1958, ergriff der Kölner Erzbischof Joseph Frings bei der Bischofskonferenz im August 1958 die Initiative und forderte unter dem Motto „Abenteuer im Heiligen Geist“ eine katholische Gesamtktion gegen den Hunger in der Welt. Zu Ostern 1959 wurde erstmals unter dem Namen Misereor gesammelt. Als überraschend über 35 Millionen DM zusammenkamen, beschlossen die deutschen Bischöfe, die Aktion weiterzuführen und zu institutionalisieren. 1960 wurden 44 und bis 1964 – sieht man vom Flutkatastrophenjahr 1962 ab – jährlich rund 49 Millionen DM gespendet.¹²⁹

¹²⁵ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 46, S. 6844 B-C, Protokolle des AEH vom 15. 2. 1962, S. 9, und vom 20. 6. 1962, S. 18, im PA.

¹²⁶ Studie zur „Vorplanung im Rahmen neuer Zusagen“ des BMZ-Referenten Klaus Billerbeck vom 19. 11. 1962 und Protokoll des LA vom 24. 1. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1522.

¹²⁷ WILLEMS, S. 226.

¹²⁸ Protokollauszug vom 84. Katholikentag 1954 in Fulda, im AGEH-Archiv, Band „Geschichte 54–62“, und zur Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen (ÖRK) in Evanston 1954 s. HEIDTMANN, S. 36–37.

¹²⁹ OSNER, S. 14–19, und SING, S. 22–24.

Auch an der protestantischen Basis hatte es in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre bereits erste Einzelansätze gegeben, so dass der Rat der EKD dem katholischen Beispiel schnell folgen konnte. Im Juni 1959 beschloss man, das Brot-für-die-Welt-Programm als protestantisches Gegenstück zu Misereor in die Wege zu leiten. In der Weihnachtszeit 1959 fand die erste Sammlung statt, die in Westdeutschland fast 15 Millionen DM einbrachte. Auch hier kam es nach diesem Auftakterfolg schnell zu einer Verstetigung. In den darauf folgenden Jahren bis 1964 kamen stets Summen zwischen knapp 16 und gut 18 Millionen zusammen. Im Gegensatz zum eigens neu eingerichteten zentralen bischöflichen Hilfswerk der Katholiken in Aachen wurde Brot für die Welt an die Abteilung für ökumenische Diakonie der Hauptgeschäftsstelle des Diakonischen Werkes der EKD in Stuttgart angegliedert.¹³⁰

Wie schon die Bundesregierung vor ihnen nahmen sich auch die beiden Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland der Hilfe für die Dritte Welt an, ohne dass sie ein geschlossenes Programm oder Konzept dafür gehabt hätten. Weder der Papst noch die deutschen Bischöfe, weder der Ökumenische Rat der Kirchen noch die EKD hatten bis dahin das Thema über allgemeine Wohlwollensäußerungen hinaus aufgegriffen.¹³¹ In den ersten Spendenaufrufen zu Misereor und Brot für die Welt finden sich – wieder eine Parallele zur staatlichen Entwicklungspolitik – eine Vielzahl von Motiven nebeneinander, so zum Beispiel die Pflicht zur christlichen Nächstenliebe, der seelsorgerische Nutzen für die Spender, die Weitergabe der Nachkriegshilfe oder auch schon die Wiedergutmachung der westlichen Schuld aus der Zeit des Kolonialismus.¹³² Gemeinsam war diesen Motiven allerdings, dass sie alle im Wesentlichen altruistischer Natur waren.

Auch die kirchliche Entwicklungshilfe begann also unmittelbar mit der Praxis, hatte dabei aber den Vorteil, dass sie an das Personal, die Erfahrungen und die Kontakte aus der Mission anknüpfen konnte. Diese hochgradige Kontinuität – noch 1970 waren 75% der mit staatlichen Mitteln geförderten Kirchenprojekte den schon für die Mission typischen Bereichen Gesundheit und Bildung zuzuordnen¹³³ – war andererseits aber auch nicht unproblematisch. Bis in die 1970er Jahre hinein wurde in den Kirchen hart darum gerungen, inwieweit Mission und Entwicklungshilfe kompatibel seien, ob nicht der Missionsgedanke den selbstlosen Charakter der kirchlichen Hilfe korrumpiere.

Wie schon kurz ausgeführt begann der Bund ab 1962 die kirchliche Entwicklungshilfe finanziell zu fördern. Bis 1968 stellte er dafür jährlich zwischen 53,4 und 56,0 Millionen DM, und somit eine den kirchlichen Spendenmitteln annähernd ebenbürtige Summe, zur Verfügung. Bis 1970 konnten mit Hilfe dieser Mittel 1473 Projekte in 78 Entwicklungsländern bezuschusst werden. Die kirchliche Entwicklungshilfe wurde also ähnlich weit gestreut vergeben wie die staatliche. Die Idee zu einer derartigen Förderung war im Herbst 1960 von Konrad Ade-

¹³⁰ OSNER, S. 29–38, und WILLEMS, S. 227–237.

¹³¹ SING, S. 25, und HEIDTMANN, S. 36–37.

¹³² WILLEMS, S. 228–229, und OSNER, S. 16.

¹³³ Bericht des BMZ an den AwZ über die Zusammenarbeit mit den Kirchen vom Mai 1971, im PA, Akten des AwZ, 6. Wahlperiode, DRS 71.

nauer persönlich lanciert und am 31. Mai 1961 vom Bundeskabinett gebilligt worden.

Während die katholische Kirche sofort auf das Angebot einging, gab es innerhalb der evangelischen Kirchen enorme Widerstände. Man fürchtete politisch manipulierbar zu werden und den freiwilligen Opfergedanken der Spendenaktion zu verwässern. Erst als die Bundesregierung in den entsprechenden Richtlinien und Bewilligungsbedingungen zusicherte, ihre eigenen entwicklungspolitischen Vorstellungen nur über die Selektion unter den von den Kirchen vorgeschlagenen Projekten, nicht aber durch Einmischung in die Projekte zum Tragen zu bringen, und als durch die Einrichtung von eigenen kirchlichen Zentralstellen die strikte Trennung der staatlichen Zuschüsse von den Spendenmitteln erreicht war, willigte die EKD 1962 ein. Gegen die Zusicherung des entwicklungspolitischen Freiraums mussten die Kirchen ihrerseits garantieren, die Bundesgelder nicht für „seelsorgeische Maßnahmen“ in den Entwicklungsländern zu verwenden. Die Kirchen blieben bis 1988 der wichtigste gesellschaftliche Partner des Bundes in Sachen Entwicklungshilfe. Erst seitdem erhalten die politischen Stiftungen mehr Fördergelder.¹³⁴

b) Die katholische Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe

Der Gedanke an einen katholischen Entwicklungsdienst entstand ab Mitte der 1950er Jahre. Erstmals wurde das Thema, das als für die Mehrheit „ziemlich neu“ beurteilt wurde, beim 84. Katholikentag 1954 in Fulda angeschnitten.¹³⁵ In der Folge nahm sich vor allem das Zentralkomitee der deutschen Katholiken der Sache an, sammelte Informationen über die verstreuten Einzelaktionen katholischer Verbände und begann ab 1956, in einzelnen Tagungen Laienhelfer für die Mission und so genannte *goers anyhow*, das heißt Katholiken, die mit der privaten Wirtschaft in Entwicklungsländer gingen, zu schulen.¹³⁶

Der entscheidende Durchbruch gelang jedoch erst, als mit dem Sammlungserfolg von Misereor „ein Haufen zweckbestimmter Gelder nach sofortiger Verwendung verlangte“.¹³⁷ Nach nur sechsmonatigen Verhandlungen gründeten am 25. November 1959 insgesamt 30 Vertreter verschiedener Missionsorden, katholischer Jugend-, Berufs- und Laienverbände, des Caritasverbandes und Misereors den Verein Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), der sich dem Zweck widmen sollte, „persönlich und beruflich geeignete Fachkräfte als Helfer für den Aufbau pädagogischer und sozial-karitativer Einrichtungen und für sonstige fachliche Hilfe in den Entwicklungsländern zu sammeln und vorzuberei-

¹³⁴ Ebd. sowie OSNER, S. 60–80, WILLEMS, S. 244–249, und HEIDTMANN, S. 55–57.

¹³⁵ Auszug aus dem Protokoll des 84. Katholikentags 1954 in Fulda, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 54–62“.

¹³⁶ Auszug aus dem Protokoll des 86. Katholikentags 1956 in Köln und Auszug aus dem Protokoll einer Facharbeitstagung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken zur „internationalen Arbeit“ im April 1958 in Saarbrücken, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 54–62“.

¹³⁷ Zitat des Misereor-Mitarbeiters Joseph Peters, Protokoll der ersten vorbereitenden Sitzung für die Gründung einer katholischen Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe am 15. 5. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“.

ten.“¹³⁸ Die neue AGEH war als Gesamtinitiative aller katholischen Verbände, die sich mit der Entsendung junger Deutscher in die Dritte Welt beschäftigten, angelegt und sollte sich betont vom organisatorischen Flickenteppich, der sich auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe auszubreiten begann, abheben.¹³⁹

Gerade der Wunsch, alle an Bord zu holen, bedingte aber zwei Grundprobleme, die die AGEH die gesamten 1960er Jahre über prägen sollten – ihr zwiespältiges Verhältnis zur Mission und die Frage, welche Aufgaben zentral und welche subsidiär durchzuführen seien. Die Kooperation mit den Missionsgesellschaften wurde von Anfang an als unentbehrlich eingestuft, da nur sie die Erfahrung und die Kontakte hätten, um einen schnellen Aufbau zu ermöglichen. Ihre Dauerpräsenz – Missionar ist im Gegensatz zum Entwicklungshelfer eine Lebensaufgabe – hielt man für erforderlich, um die Kontinuität in den Projekten zu sichern.¹⁴⁰

Andererseits gestaltete sich diese Partnerschaft sowohl vom Prinzip her als auch in der Praxis als schwierig. Gerade für ihren primären Geld- und Auftraggeber, Misereor, war es problematisch, dass sich die AGEH auf Druck der Missionsgesellschaften bei ihrer Gründung explizit auch zu einer „missionarischen Zielsetzung“ bekannte und in ihrem ersten Mustervertrag die „apostolische Verantwortung“ ihrer Helfer betonte.¹⁴¹ Denn um auch für eher allgemein humanitär eingestellte Spender attraktiv zu sein, war Misereor ausschließlich an die „kirchliche Sozial- und Caritasfunktion“ gebunden. Außerdem nahm man bei Misereor bereits erste Widerstände gegen die klassische Mission, die nahezu untrennbar mit dem Kolonialismus verbunden war, in den Entwicklungsländern wahr. Zumindest von allzu offener „Proselytenmacherei“ musste sich die neue Arbeitsgemeinschaft somit fernhalten.¹⁴²

Schon nach kurzer Zeit kam es zu ersten vereinzelt Klagen von Missionaren gegen die in ihren Projekten eingesetzten AGEH-Helfer – diese würden sich zu wenig ein- und unterordnen, zu viel ausgehen und seien sogar wegen Frauengeschichten ins Gerede gekommen.¹⁴³ Die Geschäftsstelle der AGEH ihrerseits beklagte sich darüber, dass die Missionsgesellschaften die Arbeitsgemeinschaft für die Abwicklung ihrer Verträge missbrauchen würden, ohne sie an der Auswahl und Vorbereitung der Missionshelfer zu beteiligen.¹⁴⁴ Man rettete sich in eine

¹³⁸ Protokoll der Gründungssitzung und vorläufige Satzung der AGEH vom 26. 11. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“.

¹³⁹ Protokoll der AGEH-MV am 14. 7. 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁴⁰ Der erste Geschäftsführer der AGEH, Karl Osner, an die Mitglieder o.D., im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“, und Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁴¹ Protokoll der Gründungssitzung der AGEH am 26. 11. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“, und Mustervertrag der AGEH vom 26. 2. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“.

¹⁴² Ausführungen des Misereor-Mitarbeiters Joseph Peters, Protokoll der ersten vorbereitenden Sitzung für die Gründung einer katholischen Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe am 15. 5. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“, und von Peters erarbeitete Kriterien für die Abgrenzung AGEH-Mission vom 25. 7. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 54–62“.

¹⁴³ Ein Projektträger in Somalia an die AGEH vom 20. 6. 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“.

¹⁴⁴ So der zweite Geschäftsführer der AGEH, Werner Haubrich, Protokoll der MV am 1. 6. 1962, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

Vielzahl vager Konsensformeln – so zum Beispiel dass die AGEH'ler nicht eigentlich missionieren, aber durch das gelebte Beispiel der christlichen Nächstenliebe gegen die „falschen religiösen Vorstellungen“¹⁴⁵ in der Dritten Welt wirken sollten – und idealisierte das Verhältnis zwischen katholischer Entwicklungshilfe und katholischer Mission in der Außendarstellung.¹⁴⁶

Das zweite Strukturproblem um Zentralismus oder Subsidiarität gestaltete sich nicht minder schwierig. Um bestehende Einzelinitiativen nicht zu verprellen und das finanzielle Risiko überschaubar zu halten, einigte man sich nach längeren Diskussionen 1959 darauf, die neue Arbeitsgemeinschaft „ausschließlich subsidiär“ zu gestalten.¹⁴⁷ Das bedeutete, dass man sich dagegen entschied, einen ganz neuen Apparat für die Auswahl, Vorbereitung und Betreuung der zu entsendenden Entwicklungshelfer aufzubauen, und stattdessen bestehende Bildungseinrichtungen katholischer Verbände nutzen wollte. Lediglich für die Koordinierung der Arbeit wurde in Köln eine kleine eigene Geschäftsstelle eingerichtet.¹⁴⁸

Zwischen dieser Geschäftsstelle und den einzelnen Vorbereitungsstätten kam es von Anfang an zu einem intensiven Ringen um Zuständigkeiten. Schon im Mai 1960 warnte der erste Geschäftsführer der AGEH, Karl Osner – ein 1927 geborener Jurist, der 1959 zu Misereor gekommen war und 1962 ins BMZ wechselte, wo er lange Jahre für Fragen des Entwicklungsdienstes und der Zusammenarbeit zwischen Kirche und Staat zuständig war –, vor einem zu starken Auseinanderdriften der jungen Organisation.¹⁴⁹ Im November 1960 versuchten Vorstand und Mitgliederversammlung den Fliehkräften entgegenzuwirken und erließen eine neue Satzung und Geschäftsordnung mit deutlich mehr zentralistischen Elementen. Die Leiter der einzelnen Vorbereitungsstätten wurden dem Gesamtvorstand gegenüber verantwortlich gemacht und regelmäßige Konsultationen zwischen ihnen und dem Gesamtgeschäftsführer eingeführt. Zentrale Richtlinien für Auswahl, Unterhalt und soziale Sicherung sollten erlassen, Kontakte zu den anfordernden Projektträgern und die Außendarstellung der AGEH allein Sache der Geschäftsstelle werden.¹⁵⁰

Die neue Aufgabenverteilung wurde aber nie richtig umgesetzt bzw. in Teilen später wieder zurückgenommen. Als im Sommer 1962 mit dem „Institut für Missionshelfer“ in Mühlheim eine weitere Vorbereitungsstätte in den Dienst der AGEH trat, musste die AGEH ihr die völlige „innere Selbständigkeit“ zusi-

¹⁴⁵ Z. B. wurden der islamische und der hinduistische Fatalismus von der AGEH als eindeutig entwicklungshemmend beurteilt. Zitat aus der Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁴⁶ Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁴⁷ Koppelberg an den Münchner Kardinal Wendel vom 10. 12. 1959 und Stellungnahme des Generalsekretärs des Zentralkomitees der deutschen Katholiken, Heinrich Köppler, Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses zur Vorbereitung der AGEH am 31. 7. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“.

¹⁴⁸ Protokoll der Gründungssitzung der AGEH am 26. 11. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“.

¹⁴⁹ Protokoll der Vorstandssitzung am 24. 5. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“.

¹⁵⁰ Protokolle der Vorstandssitzungen am 19. 12. 1959 und 3. 11. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“, und Protokoll der MV, neue Satzung und GO vom 3. 11. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

chern.¹⁵¹ Und die Katholische Landjugendbewegung, Träger der Vorbereitungsstätte in der Landjugendakademie Klausenhof, setzte sich im Sommer 1961 nach nur einem gemeinsam durchgeführten AGEH-Kurs mit ihrer Weigerung, das zu wiederholen, gegen den gesamten Rest der Arbeitsgemeinschaft durch.¹⁵²

Unmittelbar nach ihrer Gründung stürzte sich die AGEH mit bemerkenswertem Tempo in die für sie so neue Aufgabe. Bereits im April 1960 reisten die ersten „Bautrupps“ aus, gemischte Handwerkergruppen zur Errichtung von Projektbauten, die in Ad-hoc-Kursen teils selbst, teils von Missionsgesellschaften ausgebildet worden waren.¹⁵³ In der Anfangszeit wurde so gut wie alles improvisiert, eine detaillierte Programmplanung lag nicht vor bzw. wurde erst nach und nach parallel zur laufenden Arbeit entwickelt. So dauerte der erste Kurs in der vom Kolpingwerk getragenen Vorbereitungsstätte in Köln-Deutz ab Mai 1960 nur drei Monate, der im Klausenhof sogar nur zwei Monate. In Köln mussten sich die jungen Handwerker in den ersten Jahren ihren Unterhalt parallel zur Vorbereitung an vier Tagen der Woche in lokalen Handwerks- und Industriebetrieben zudem selbst erarbeiten.¹⁵⁴

Die Kultur der Improvisation betraf auch die Finanzierung des Vereins. Neben Mitgliedsbeiträge und Misereor-Mittel traten von Anfang an staatliche Zuschüsse, zunächst vom Auswärtigen Amt, später vom Land Nordrhein-Westfalen.¹⁵⁵ Die katholische Kirche, hier die AGEH, hatte offenbar auch vor den oben geschilderten Verhandlungen um eine systematische Bezuschussung der kirchlichen Entwicklungshilfe keinerlei Hemmungen, sich auf staatliche Förderung einzulassen. Da aber bis einschließlich 1964 mit keinem der Geber eine kontinuierliche Finanzierung mit einem festen Zusagerahmen vereinbart werden konnte – selbst die Mitglieder fanden sich nicht zu festen Beiträgen bereit, sondern gaben, was sie für machbar hielten –, sah sich die AGEH Jahr für Jahr wieder mit der „Existenzfrage“ konfrontiert.¹⁵⁶

Die AGEH begann ihre Tätigkeit ohne eigenes entwicklungspolitisches Profil. Sie setzte sich vielmehr explizit das Ziel, möglichst alle an sie herangetragenen Personalanforderungen zu erfüllen und somit als genuin neutraler Personalvermittler zwischen dem Bedarf in den Entwicklungsländern und dem Angebot des

¹⁵¹ Bericht Koppelbergs, Protokoll der MV am 1. 6. 1962, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁵² Protokolle der Vorstandssitzung am 13. 3. 1961 und eines Treffens des AGEH-Vorstands mit den Trägern der Vorbereitungsstätten am 20. 6. 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“, und im Nachhinein entschärftes Protokoll der MV am 14. 7. 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁵³ Bericht Osner, Protokoll der MV am 3. 11. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁵⁴ Protokolle der Vorstandssitzungen am 26. 2. und 24. 5. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“.

¹⁵⁵ Protokoll der Gründungssitzung der AGEH am 26. 11. 1959, im AGEH-Archiv, Bd. „Vorgeschichte der AGEH 54–59“, Protokoll der Vorstandssitzung am 3. 11. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“, und Bericht des zweiten Geschäftsführers der AGEH, Werner Haubrich, Protokoll der MV am 1. 6. 1962, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁵⁶ Klage Haubrichs über die enorme finanzielle Unsicherheit, Protokoll der MV am 24. 5. 1963, Bericht des Vorsitzenden Heinrich Köppler, Protokoll der MV am 3. 12. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

deutschen Arbeitsmarktes zu agieren.¹⁵⁷ Wünsche wie der nach einer eigenen „geschlossenen Doktrin“¹⁵⁸ bzw. der nach einer „Grundsatzerklärung“¹⁵⁹ zur Arbeit der AGEH blieben die Ausnahme und wurden nicht weiter verfolgt.

Ohne den Auswahlfilter eigener entwicklungspolitischer Vorstellungen wurden die Fachkräfte der AGEH ähnlich weit gestreut wie die restliche westdeutsche Entwicklungshilfe. Bis zum Frühjahr 1965 schickte die AGEH 352 Entwicklungshelfer aus 40 verschiedenen Berufen in insgesamt 47 Entwicklungsländer.¹⁶⁰ Der Verzicht auf eine eigene entwicklungspolitische Position erklärt sich auch durch das Selbstverständnis und die Struktur der AGEH. Man empfand sich ausdrücklich als Teil der katholischen Gesamtkaktion und als Ergänzung zu Misereor. Die entwicklungspolitische Selektion überließ man zumindest in den ersten Jahren getrost dem bischöflichen Hilfswerk. Die Anbindung an den „großen Bruder“ Misereor wurde im Lauf der ersten Jahre eher noch verstärkt. Anfang 1965 wurde die Geschäftsstelle von Köln nach Aachen verlegt und die AGEH zum Untermieter bei Misereor.

Die Helfer, die die Arbeitsgemeinschaft in die Dritte Welt schickte, mussten mindestens volljährig, das heißt über 21 Jahre alt sein.¹⁶¹ Praktisch waren sie in der Regel älter, der Altersdurchschnitt der Mitarbeiter der AGEH lag zwischen 1961 und 1965 bei rund 26 Jahren.¹⁶² Sie mussten eine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können¹⁶³ und vor allem eine „echte katholische Glaubensüberzeugung“ mitbringen.¹⁶⁴ Die strenge konfessionelle Anbindung der AGEH kam intern bereits 1962 ins Wanken, als der Vorstand den Geschäftsführer ermächtigte, in der Geschäftsstelle auch evangelische Christen anzustellen.¹⁶⁵ Nach außen dagegen wurde sie noch länger hochgehalten.

Vor allem mit der Voraussetzung einer Berufsausbildung, der Grundsatzentscheidung, nur echte Fachkräfte in berufsbezogene Einsätze zu schicken, prägte die AGEH ein Spezifikum der westdeutschen Entwicklungsdienste. Beim 1961 in den USA gegründeten Peace Corps zum Beispiel setzte man auf junge Collegeabgänger und deren Einsatz als Generalisten. Die Peace Corps-Gründer um John F. Kennedy und seinen Schwager Sargent Shriver gingen implizit davon aus, dass junge Amerikaner die Dritte Welt in jedem Fall bereichern würden, und hofften,

¹⁵⁷ Protokoll der MV am 14. 7. 1961 und Selbstdarstellungspapier der AGEH vom Juli 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“, und Selbstdarstellungspapier der AGEH vom Dezember 1963, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁵⁸ Vorgetragen vom zweiten Geschäftsführer der AGEH, Werner Haubrich, in einem Bericht über das Seminar für akademische Entwicklungshelfer im Oktober 1962, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁵⁹ Geäußert vom Leiter des Klausenhofs, Jochen Schmauch, Protokoll der Vorstandssitzung am 13. 5. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁶⁰ Darunter z. B. Schreiner, Landwirte, Ärzte, Ingenieure, Krankenschwestern, eine Weblehrerin und ein Hotelier. Bericht Manderfelds über die AGEH vom 15. 4. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁶¹ In einigen frühen Akten findet man noch die Idee eines Mindestalters von 23.

¹⁶² Bericht Manderfelds über die AGEH vom 15. 4. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁶³ Einige der Vorbereitungsstätten, so z. B. die in Köln-Deutz, forderten zudem noch einige Jahre Berufserfahrung.

¹⁶⁴ Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁶⁵ Protokoll der Vorstandssitzung am 2. 11. 1962, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

durch sie den amerikanischen Pioniergeist in die Entwicklungsländer exportieren zu können.¹⁶⁶ Die AGEH und in ihrem Gefolge die anderen nach ihr gegründeten westdeutschen Entwicklungsdienste dagegen setzten zumindest anfangs ganz eindeutig auf das Fachkraftmodell. Ein Erklärungsversuch wäre, dass die Westdeutschen Ende der 1950er, eingangs der 1960er Jahre noch gehemmt waren, der Welt erneut eine eigene Sendung über das im „Wirtschaftswunder“ gewissermaßen rehabilitierte Know-how „made in Germany“ hinaus anzubieten. Ein anderer Ansatz würde eher auf eine Kontinuität der Mentalitäten hindeuten – nach dieser Lesart hätte in der Entscheidung der traditionelle Stolz der Deutschen auf ihr handwerkliches und fachliches Können, auf den „typisch deutschen“ Perfektionismus seinen Ausdruck gefunden.

Die Ausbildung der AGEH'ler vollzog sich in nach Berufsständen getrennten Vorbereitungsstätten. Landwirte wurden in der Deutschen Landjugendakademie im Klausenhof vorbereitet, Handwerker im Köln-Deutzer Institut für Entwicklungshelfer und Frauen aus sozialen Berufen im vom Deutschen Caritasverband getragenen Freiburger Seminar für Sozialarbeit in Entwicklungsländern.¹⁶⁷ Akademiker und verheiratete Bewerber wurden zunächst in von der Zentrale ad hoc veranstalteten Kursen und später in einem gesonderten Institut in Bensberg mit eigenem Trägerverein geschult.¹⁶⁸ Zwei weitere Vorbereitungsstätten, das Mühlheimer Institut für Missionshelfer und das Aachener Frauenseminar für Entwicklungshilfe, wurden zwar zwischenzeitlich von der AGEH anerkannt, nahmen die praktische Arbeit aber nicht auf.¹⁶⁹

Dass die ersten eigenen Kurse viel zu kurz waren, um die Kandidaten vernünftig auf die Tätigkeit in den Entwicklungsländern vorzubereiten, erkannte man schnell.¹⁷⁰ Ab Ende 1960 wurden die Lehrgänge für nicht-akademische Helfer auf circa sechs Monate verlängert. Akademikern und verheirateten Bewerbern glaubte man eine derart lange Schulungsphase ohne vollen eigenen Verdienst nicht zumuten zu können. Für sie waren lediglich ein zweiwöchiger Grund- und ein achtwöchiger Intensivkurs verpflichtend. Im Anschluss wurden die Helfer, die häufig so gut wie gar keine Fremdsprachenkenntnisse mitbrachten, für zwei bis drei Monate zu Sprachkursen ins europäische Ausland geschickt. Eine zwei- bis dreimonatige einführende Tätigkeit in Modellprojekten im Entwicklungsland, die in dem im November 1960 verabschiedeten Ausbildungskonzept ebenfalls vorgesehen war, ließ sich dagegen bei den Projektträgern nicht durchsetzen.¹⁷¹

¹⁶⁶ Zum Peace Corps siehe SEARLES, FISCHER und HOFFMAN.

¹⁶⁷ Protokoll der Vorstandssitzung am 24. 5. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“, und Protokoll der MV am 3. 11. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁶⁸ Protokoll der Vorstandssitzung am 26. 2. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“, und Protokoll der Vorstandssitzung am 13. 5. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁶⁹ Protokolle der Vorstandssitzungen am 1. 3. 1962 und am 12. 1. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“, und Protokoll der Vorstandssitzungen am 3. 12. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 17.–23.“.

¹⁷⁰ Protokoll der Vorstandssitzung am 24. 5. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“.

¹⁷¹ Vorstellung des neuen Vorbereitungskonzepts durch Karl Osner, Protokoll der MV am 3. 11. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“, und Selbstdarstellung der

Obwohl die AGEH bereits 1961 davor warnte, zu viel Gewicht auf die Vermittlung einzelner konkreter Wissensinhalte zu legen, und stattdessen die Erziehung zu „Ehrfurcht vor der Würde und der Freiheit des Menschen“ als Leitziel der Vorbereitung ausgab,¹⁷² wurden die angehenden Entwicklungshelfer in den ersten Jahren mit einer Flut von Inhalten konfrontiert. Neben Landes- und Projektkunde traten Stunden über die katholische Soziallehre, Einführungen in die großen Weltreligionen, die Vermittlung pädagogischer und psychologischer Grundkenntnisse, politische Bildung und konkrete Fächer wie Erste Hilfe oder Tropenhygiene. In oft vom frühen Morgen bis in den Abend hinein genau verplanten Tagen wurde zudem noch die jeweilige europäische Verkehrssprache des späteren Einsatzlandes studiert und in gemeinsamen Turnstunden die Körper für die rauen Verhältnisse in den Entwicklungsländern abgehärtet. Schließlich sollten die Helfer auch noch in Praktika in umliegenden Betrieben zu Allroundhandwerkern ausgebildet werden und sich in Jugendfürsorgeheimen als Pädagogen üben.¹⁷³

Die Methodik der verschiedenen Vorbereitungsstätten wies große Unterschiede auf. Während Berichte und auch Bildquellen aus Köln-Deutz und Freiburg auf klassischen Frontalunterricht mit „Fächern“, die „gelehrt“ wurden, schließen lassen, orientierten sich die Kurse für Akademiker stark am Vorbild der universitären Seminare. Auf theorielastige Vorträge folgten hier Phasen der weiterführenden Diskussion und der Selbsterarbeitung.¹⁷⁴

Besondere Erwähnung verdienen die Methoden, die der neue Leiter des Klausenhofes, Jochen Schmauch, dort einführte. Schmauch, Jahrgang 1924, der nach seinem Notabitur an die Front abkommandiert worden und in US-Kriegsgefangenschaft geraten war, hatte sich nach dem Krieg zunächst als Hilfsarbeiter in einem Sägewerk durchgeschlagen, bevor er sein Berufungserlebnis hatte und das Theologiestudium aufnahm. 1951 wurde er zum Priester geweiht, 1954 promovierte er in Pädagogik. Nach weiteren Studien der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften übernahm er 1961 die Leitung des Klausenhofs. Schmauch legte größten Wert darauf, die angehenden Helfer als Erwachsene zu behandeln und zur Selbstständigkeit zu erziehen. Er erteilte jeder „bloßen rezeptiven Aufnahme“ von Inhalten eine Absage und führte „Selbsttätigkeit, Gruppenarbeit und ‚learning by doing‘“ als „pädagogische Prinzipien“ ein. Im Klausenhof erstellte ein Plenum aller Teilnehmer die Wochenarbeitspläne weitgehend selbst. Wöchentlich wurden „nach einem demokratischen Wahlsystem“ verschiedene „Gruppenämter“ verge-

AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁷² Selbstdarstellungspapier der AGEH von 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlung 1.–7.“.

¹⁷³ Berichte zum ersten gemeinsamen AGEH-Kurs, Protokoll der MV am 3. 11. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“, Vermerk Haubrichs zum Akademikerkurs vom 8. 9. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“, und Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁷⁴ Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“, Vermerk Hubert Dobers über den Akademikerkurs vom August 1963 und Vermerk Werner Haubrichs zum Akademikerkurs vom 8. 9. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

ben. „Gesunde Selbstkontrolle und Selbstkritik“ waren ausdrücklich gefordert. „Die Gruppe [...] leitet sich selbst“, heißt es schlicht in einem der Berichte.¹⁷⁵

In der Ausgestaltung der konkreten Vermittlungsverträge beschränkte sich die AGEH auf eine reine Vermittlerrolle. Vertragspartner waren nur der jeweilige Projektträger und die Fachkraft. Eigene Projektmittel hatte die AGEH nicht zu vergeben. Nur bei der Abwicklung der sozialen Absicherung und der Versicherungen für die Entwicklungshelfer kam ihr eine treuhänderische Rolle zu. In die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses dagegen griff sie so gut wie nicht ein. Weisungsbefugt gegenüber der Fachkraft war lediglich der Träger.¹⁷⁶

In der Gründungsphase der AGEH wurde derart ausschließlich an die Entsendung in kirchliche Projekte gedacht, dass man als Arbeitgeber der Helfer im ersten Mustervertrag fest den jeweiligen Ortsbischof vorsah.¹⁷⁷ In der Folgezeit wurde immer wieder beschlossen, verstärkt auch in Projekte der Regierungen oder anderer privater Träger in den Entwicklungsländern zu vermitteln, nicht zuletzt um sich stärker von den Missionsgesellschaften abzugrenzen. Im September 1963 wurden zu diesem Zweck alle explizit kirchlich-religiösen Passagen aus dem Mustervertrag entfernt.¹⁷⁸ Dennoch blieb die Vermittlung an kirchliche Partner absolut dominant.

Ungefähr 90% der bis 1965 vermittelten AGEH-Fachkräfte wurden mit so genannten Taschengeldverträgen ausgestattet. Ihnen standen neben freier Kost und Logis lediglich 100 DM im Monat zu. Darüber hinaus wurde für die Zeit nach ihrer Rückkehr ein monatliches „Spargeld“ angelegt. Dieses betrug für Gesellen anfangs 75, für Meister 100 DM. Im Juni 1962 wurde diese Ungleichheit aufgehoben, auch Gesellen erhielten danach den höheren Betrag. Eine eigene Krankenversicherung wurde in den ersten Jahren nicht abgeschlossen, vielmehr wurden die Träger verpflichtet, die Fachkräfte in den kirchlichen Krankenhäusern mitzuversorgen. Die Sozialversicherungen in Deutschland wurden dagegen weitergeführt, anfangs nur mit einem Drittel der vorherigen Jahresbeiträge, ab März 1962 mit dem vollen Satz. Bis zum Frühjahr 1965 wurden diese Leistungen für AGEH-Fachkräfte ansonsten nicht ein einziges Mal angehoben. Das niedrige Leistungsniveau sollte verhindern, dass sich Helfer aus materiellen Gründen bewarben oder dass man die Missionsgesellschaften überbot. Der Opfergedanke des Entwicklungsdienstes wurde ausdrücklich bejaht.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Vorstellung Schmauchs, Protokoll der Vorstandssitzung am 28. 4. 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“, Bericht über den Klausenhofkurs vom November bis Dezember 1964 und Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁷⁶ Erster Mustervertrag der AGEH in den Anlagen zur Vorstandssitzung am 26. 2. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“.

¹⁷⁷ Ebd.

¹⁷⁸ Protokolle der Vorstandssitzungen am 15. 9. 1961, 1. 3. 1962 und 4. 9. 1963 und neuer Mustervertrag der AGEH, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁷⁹ Protokoll der Vorstandssitzung am 26. 2. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“, Selbstdarstellungspapier der AGEH von 1961, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlung 1.–7.“, Protokolle der Vorstandssitzungen am 1. 3. und 1. 6. 1962, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“, und Bericht Manderfelds, Protokoll der MV am 3. 12. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

Aus der pragmatischen Erkenntnis heraus, dass Akademiker, Verheiratete oder besonders erfahrene Kräfte so nicht zu gewinnen sein würden, wurden für diese so genannte Individualverträge mit Gehaltslösung angeboten. Der Leitfaden der Gehaltshöhe sollte dabei die Wahrung des bisherigen Besitzstandes sein. In der Praxis wurden diese Verträge aber weitgehend frei ausgehandelt, was zu teilweise erheblichen Spannungen zwischen den Fachkräften und der AGEH einerseits und den für eine ähnliche Tätigkeit verschieden bezahlten Fachkräften andererseits führte.¹⁸⁰

Bis einschließlich 1965 schrieb die AGEH ihren aus der Dritten Welt zurückgekehrten Fachkräften keine besondere Funktion zu, thematisierte in ihrer Außendarstellung ausschließlich die guten beruflichen Wiedereingliederungschancen.¹⁸¹ Der beim ersten Auswertungsseminar der AGEH im Februar 1963 geäußerte Wunsch, „Vertrauensleute der Rückkehrer“ in den Vorstand zu entsenden, wurde von diesem ohne größere Debatte im Keim erstickt.¹⁸² Die lose persönliche Konsultation sei voll ausreichend. Damit war das Thema einer Mitbestimmung der Helfer oder Rückkehrer in der AGEH bis in die 1970er Jahre hinein vom Tisch.

c) Die protestantischen Dienste in Übersee

Wie schon bei der AGEH wurde auch im westdeutschen Protestantismus die Gründung eines eigenen Entwicklungsdienstes vom Erfolg der ersten Spendensammlung angestoßen. Nach Vorabsprachen zwischen dem Diakonischen Werk und den Missionsgesellschaften beschloss der Verteilungsausschuss von Brot für die Welt am 29. September 1960, eine Arbeitsgemeinschaft für personelle Dienste in der Ökumene einzusetzen. Diese trat erstmals am 9. November 1960 zusammen, bestand aus Vertretern von anfangs sieben, später acht Gruppen¹⁸³ und war damit kleiner und geschlossener als die AGEH.¹⁸⁴ Dennoch erhob auch sie den Anspruch, der zentrale Ort der Koordination für Fragen des Entwicklungsdienstes im deutschen Protestantismus zu sein.¹⁸⁵ Neben den finanziellen Möglichkeiten, die sich mit Brot für die Welt auftraten, dürften auch Impulse aus dem Kir-

¹⁸⁰ Protokoll der Vorstandssitzung am 26. 2. 1960, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Gründung/Allg. Sitzungen ab 1. Sitzung“, und Vermerk Haubrichs über den Akademikerkurs vom 8. 9. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁸¹ Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁸² Protokoll der Vorstandssitzung am 24. 5. 1963, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁸³ Das Diakonische Werk bzw. BfdW hatten zur Gründungssitzung Vertreter der Evangelischen Jugend Deutschlands, der Evangelischen Studentengemeinde, des Deutschen Evangelischen Missionsrats, des Lutherischen Weltdienstes, des Außenamts der EKD und der evangelischen Freikirchen eingeladen. Später kam noch der Leiterkreis der Evangelischen Akademien hinzu.

¹⁸⁴ CONRING, S. 15–21, und Protokoll über die Sitzung der „Arbeitsgemeinschaft für personelle Dienste in der Ökumene“ am 9. 11. 1960, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁸⁵ Vorlage „Dienste in Übersee: Bisherige Entwicklung, Aufgaben und Probleme“ des DÜ-Geschäftsführers Warner Conring vom Mai 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Grundsatzpapiere 1960–1970“.

chenvolk¹⁸⁶ sowie das katholische Vorbild¹⁸⁷ eine Rolle bei der Entstehung der Dienste in Übersee gespielt haben.

Die erste Aktion, die die neue Arbeitsgemeinschaft startete, war ein Brief, den der Ratsvorsitzende der EKD, Bischof Otto Dibelius, und der Sprecher der westdeutschen Freikirchen, Bischof Friedrich Wunderlich, zu Neujahr 1961 an alle nationalen Christen- bzw. Missionsräte in Asien und Afrika¹⁸⁸ richteten. In diesem Brief wurde den jungen Kirchen bzw. den Missionen ein offenes Angebot personeller Hilfe unterbreitet. Die deutschen evangelischen Kirchen seien bereit, jüngere Helfer oder auch berufserfahrene Fachkräfte in Projekte der Mission, anderer kirchlicher Träger oder der Regierungen der Entwicklungsländer zu schicken und die anfallenden Kosten „im Wesentlichen“ zu tragen.¹⁸⁹ Am Anfang der Dienste in Übersee stand also die Bitte an die Entwicklungsländer, ihre entsprechenden Wünsche anzumelden, und somit der Versuch einer systematischen Bedarfssichtung im partnerschaftlichen Dialog mit der Dritten Welt.

Wie schon bei Brot für die Welt war auch für den protestantischen Entwicklungsdienst ursprünglich nicht vorgesehen, eine eigene Organisation aufzubauen. Vielmehr hoffte man, sich erneut an die Hauptgeschäftsstelle des Diakonischen Werkes der EKD in Stuttgart anlehnen zu können. Dieses sagte jedoch im Juni 1961 ab und berief sich darauf, schon mit Brot für die Welt mehr als ausgelastet zu sein.¹⁹⁰ Da in der Zwischenzeit eine Vielzahl von Anforderungen aus Übersee eingetroffen war, musste nun rasch gehandelt werden. Schon zum 1. Juli 1961 nahm die eigene Geschäftsstelle in Stuttgart ihre Arbeit auf und am 5. Oktober 1961 wurde die Satzung von Dienste in Übersee e.V. (DÜ) unterzeichnet.¹⁹¹

Der Ausbau der neuen Organisation ging in der Folge aus mehreren Gründen schleppend voran. Die protestantischen Missionsgesellschaften waren der Ausdehnung kirchlicher Entwicklungshilfeorganisationen gegenüber außerordentlich skeptisch eingestellt. Mehrfach verhinderten sie den Aufbau einer eigenen, von der Mission getrennten Vorbereitungsstätte für die DÜ, wobei sie vor „Institutionalismus“ warnten und den Verzicht auf eine derartige Einrichtung als verbindlichen Gründungskonsens darstellten.¹⁹²

¹⁸⁶ Z. B. hatte die Evangelische Studentengemeinde im Frühjahr 1959 mit dem Überseeregister ein Verzeichnis für Studenten, die gewillt waren, nach dem Studium als Helfer in die Dritte Welt zu gehen, eingerichtet – s. CONRING, S. 20, und HEIDTMANN, S. 89.

¹⁸⁷ Aus der Frühzeit der neuen Dienste in Übersee sind mehrfach bewusste Anlehnungen an das Vorbild AGEH überliefert, z. B. Protokolle der Sitzungen der „Arbeitsgemeinschaft für personelle Dienste in der Ökumene“ am 2. 2. und 5. 10. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁸⁸ Das vorwiegend katholische Lateinamerika war anfangs noch bewusst ausgespart worden. S. Protokoll der Sitzung der „Arbeitsgemeinschaft für personelle Dienste in der Ökumene“ am 9. 11. 1960, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁸⁹ Entwurf Christian Bergs für das Schreiben Otto Dibelius' und Friedrich Wunderlichs an die nationalen Christen- und Missionsräte in Asien und Afrika vom 1. 1. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹⁰ Das Diakonische Werk an Dienste in Übersee vom 8. 6. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹¹ Protokolle der AG DÜ vom 5. 7. und 5. 10. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹² Protokolle der AG DÜ vom 18. 9. 1962 und 19. 2. 1963 sowie Stellungnahme des DEMR zur Satzung von DÜ vom Februar 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

Zudem warb Brot für die Welt, der Hauptgeldgeber für die DÜ, von Anfang an damit, dass jede Spendenmark in der Dritten Welt ankomme, und stand daher größeren Zuschüssen für Verwaltungskosten in Deutschland reserviert gegenüber.¹⁹³ Die kleineren Mitgliedsverbände wie die Evangelische Studentengemeinde wehrten sich gegen eine Beitragspflicht zur Deckung der Inlandskosten und verwiesen auf ihre bescheidene finanzielle Leistungskraft.¹⁹⁴ Da auch die Mitgliederversammlung der DÜ von den allgemeinen Skrupeln innerhalb der EKD, Staatsgelder mit den Spendenmitteln der kirchlichen Entwicklungshilfe zu vermischen, umgetrieben wurde,¹⁹⁵ stand die Finanzierung des neuen Entwicklungsdienstes in den ersten Jahren in einem noch stärkeren Maße auf tönernen Füßen als die der AGEH.

Nicht zuletzt aufgrund dieser prekären finanziellen Lage und der daraus resultierenden minimalen Ausstattung der eigenen Geschäftsstelle – bis zum April 1962 bestand diese aus nur sechs Mitarbeitern, die wesentlich mehr Aufgaben selbst zu tragen hatten, als das bei der dezentral organisierten AGEH der Fall war – blieben die DÜ in den ersten Jahren deutlich kleiner als ihr katholisches Pendant. Schon im April 1962 stellte man die im Dezember 1961 angelaufene Suche nach Helfern für die DÜ wieder ein, da man personell nicht in der Lage war, alle eingehenden Bewerbungen zu bearbeiten.¹⁹⁶ Im Februar 1963 forderte der Leiter der Geschäftsstelle, Pfarrer Georg Schönweiß, vor seiner Tätigkeit bei den DÜ angestellt bei der Missionsgesellschaft Neuendettelsau, die Zahl der Entsendungen auf jährlich 50 zu beschränken. Mehr sei angesichts der vorhandenen Arbeitskraft nicht zu bewältigen. Bis Ende 1964 waren jedenfalls nur 147 Fachkräfte ausgereist.¹⁹⁷

Aus den Reaktionen aus Übersee auf das Schreiben Dibelius' und Wunderlichs bzw. aus der viermonatigen Reise eines Mitarbeiters von Brot für die Welt durch Asien und Afrika hatte sich der Eindruck eines „schier unbegrenzten Bedarfs“ ergeben. Vor allem qualifizierte und berufserfahrene Fachkräfte, die längerfristig – als Untergrenze wurden in der Regel drei Jahre genannt – bleiben und sich möglichst weitgehend in die von den kirchlichen Stellen der Entwicklungsländer vorgegebenen Strukturen integrieren würden, waren erwünscht.¹⁹⁸ Die DÜ versuchten ihre Praxis darauf auszurichten.

In Auswahlkriterien und Vorbereitung ähnelte das System in großen Teilen dem der AGEH. Bewerber mussten volljährig sein, eine abgeschlossene Berufsausbildung, ein nicht näher definiertes Minimum an Berufserfahrung – in der Auf-

¹⁹³ WILLEMS, S. 236–237.

¹⁹⁴ Protokoll der AG DÜ vom 2. 2. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹⁵ Nachdem sich die Hoffnung auf eine Finanzierung allein durch die Mitglieder bzw. durch BfW zerschlagen hatte, versuchte DÜ erfolglos Mittel beim Auswärtigen Amt einzuwerben. Im November 1962 stellte man die schweren prinzipiellen Bedenken zurück und den ersten Antrag auf Bundesmittel über die Evangelische Zentralstelle. Im Februar 1963 beschloss die MV zu versuchen, die Verwaltungskosten künftig direkt bei der EKD einzuwerben, Staatsgelder nur notfalls und keinesfalls für mehr als 50% des Etats einzuwerben – Protokolle der AG DÜ vom 2. 2., 20. 4. und 5. 10. 1961, vom 18. 9. und 15. 11. 1962 und vom 19. 2. 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹⁶ Protokolle der AG DÜ vom 12. 1. und 27. 4. 1962, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹⁷ Protokoll der AG DÜ vom 19. 2. 1963 und Jahresbericht 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹⁸ Protokoll der AG DÜ vom 5. 7. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

nahme dieser Bedingung in den Mindestkatalog gingen die DÜ einen Schritt weiter als die AGEH und betonten somit den Fachdienstcharakter noch deutlicher –, fremdsprachlichen Vorkenntnissen und pädagogischer Begabung mitbringen, bereit sein, sich in den Entwicklungsländern ein- und unterzuordnen, und schließlich einer evangelischen Kirche angehören und sich durch „eine vom Evangelium geprägte Grundhaltung“ auszeichnen.¹⁹⁹ Wie eng gerade dieses letzte Qualitätsmerkmal auszulegen sein würde, war bei den DÜ von Anfang an umstritten. Im Juli 1961 strich die Mitgliederversammlung das „pietistisch-individualistische Vokabular“, den gezielt auf religiöse Motive abstellenden Handlungsauftrag aus dem ersten Anwerbungsflyer, um nicht nur kirchlich gebundene Kreise anzusprechen.²⁰⁰ Im Juni 1963 beschloss der Vorstand dagegen – in einer zunächst restriktiven Reaktion auf das zunehmende Aufbrechen der konfessionellen Milieus in der Bundesrepublik –, prinzipiell weder katholische noch auch nur mit Katholiken verheiratete Bewerber anzunehmen. Geschiedene immerhin war man zu vermitteln bereit.²⁰¹

Die Vorbereitung auf den Entwicklungsdienst bestand auch bei den DÜ aus einer Mischung aus eigenen Kursen und Aufenthalten zum Erlernen der Fremdsprachen im europäischen Ausland. Eine „gründliche Einführung am Ort des Einsatzes“ war vorgesehen, konnte aber wie bei der AGEH in den ersten Jahren so gut wie nicht umgesetzt werden.²⁰² Die Kurse wurden im Auftrag der DÜ in bestehenden protestantischen Bildungseinrichtungen durchgeführt, allerdings nie fest an diese vergeben. Die beiden wichtigsten Partner der frühen Jahre waren dabei das 1960 gegründete studentische Überseekolleg in Hamburg und die Goßnersche Missionsgesellschaft in Mainz.²⁰³ Die Lehrgänge, die bis 1964 getrennt für Akademiker und Nichtakademiker stattfanden, waren bei den DÜ deutlich kürzer als bei der AGEH – für Akademiker drei, für Nichtakademiker acht Wochen. Daran änderte sich trotz der Kritik der Goßnerschen Missionare, das sei eindeutig zu kurz, zunächst nichts. Vielmehr machte man den angehenden Entwicklungshelfern die Teilnahme an Veranstaltungen anderer, zum Beispiel der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, zur Auflage. Insgesamt dauerte die durchschnittliche DÜ-Vorbereitung wie die der AGEH fünf bis sechs Monate.²⁰⁴ Über die Inhalte lassen sich an Hand der erhaltenen Quellen keine zuverlässigen Aussagen machen. Spätere Reformansätze lassen aber vermuten, dass versucht wurde, eine ähnliche Stofffülle unterzubringen wie beim katholischen Entwicklungsdienst.

¹⁹⁹ Vorlage „Voraussetzungen, Auswahl und Vorbereitung der Bewerber von Dienste in Übersee“ vom 14. 6. 1963 und Protokoll der Vorstandssitzung vom 14. 6. 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

²⁰⁰ Protokoll der AG DÜ vom 5. 7. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1–21.“.

²⁰¹ Protokoll der Vorstandssitzung vom 14. 6. 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

²⁰² Anwerbungsflyer vom 17. 7. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, und Vorlage Peter Schäfers und Manfred Kulessas, „Erfahrungsbericht aus der Arbeit von Dienste in Übersee“, vom 15. 8. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Grundsatzpapiere 1960–1970“.

²⁰³ Protokolle der AG DÜ vom 9. 11. 1960 und 5. 10. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1–21.“.

²⁰⁴ Protokolle der AG DÜ vom 27. 4. und 18. 9. 1962 und Jahresbericht 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1–21.“, und Vorlage „Voraussetzungen, Auswahl und Vorbereitung der Bewerber von Dienste in Übersee“ vom 14. 6. 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

Auch in der Entsendungspraxis gab es Parallelen zum katholischen Vorbild. Wie die AGEH betonten die Dienste in Übersee stets ihre Bereitschaft, Helfer an nicht-kirchliche Träger zu vermitteln – weitgehend ebenso vergeblich.²⁰⁵ Die regionale Streuung der Einsätze war auch bei den DÜ verhältnismäßig hoch. Bis Ende 1964 hatte man Fachkräfte in 34 Entwicklungsländer geschickt.²⁰⁶

Wichtiger waren in diesem Arbeitsbereich jedoch die Unterschiede zu den Katholiken. Im Gegensatz zur AGEH setzte der protestantische Entwicklungsdienst konsequent auf Gehaltsverträge. Taschengeldlösungen hielt man für unzumutbar und der Anwerbung qualifizierter Bewerber abträglich. Jedoch wollte man sich auch deutlich von den Spitzengehältern absetzen, die in der staatlichen Technischen Hilfe an „Experten“ bezahlt wurden, wodurch diese in Lebensstil und Gestus sehr nah an Diplomaten gerückt wurden. Anfangs strebte man als ideale Gehaltshöhe noch 75% des letzten Einkommens an und spielte sogar mit dem Gedanken, den Fachkräften nur Gehälter entsprechend des Lohnniveaus des Entwicklungslandes auszuzahlen und die Differenz für die Zeit nach der Rückkehr anzusparsen.²⁰⁷

In der Praxis orientierte man sich dann aber – wegen des Zwangs, trotz der Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik genügend Bewerber zu finden, und wegen der ersten in der Dritten Welt gemachten Erfahrungen, die das Empfinden über die Zumutbarkeiten deutlich verschoben – doch an der Wahrung des Besitzstandes und gab die Idee des Zwangssparens auf. Vielmehr etablierten sich über „stille Zulagen“ doch gewisse materielle Anreize für einen Dienst in Übersee: Neben ihren Gehältern erhielten die Fachkräfte freie Wohnungen gestellt. Die DÜ leisteten bei der Fortzahlung der deutschen Sozialversicherungen sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmeranteil. Auch den evangelischen Fachkräften stand eine Wiedereingliederungsbeihilfe in Höhe von drei Gehältern zu.²⁰⁸ Hatte man anfangs noch betont, dass Entwicklungsdienst im Kern ein freiwilliges Engagement „auf eigenes Risiko“ darstelle, und dass die DÜ eine Garantenrolle für Verträge und soziale Sicherung nur im Einzelfall übernehmen würden,²⁰⁹ so wurden unter dem ab Juli 1963 amtierenden neuen Geschäftsführer Peter Schäfer, einem Betriebswirt, der wie Schönweiß vorher bei einer Missionsgesellschaft tätig gewesen war, rasch sogar Leistungen wie Ortszuschläge oder die Erstattung von Schulgeld für Kinder der Fachkräfte vertraglich geregelt.²¹⁰

²⁰⁵ Hatte man zunächst den kirchlichen Partnern noch Priorität eingeräumt, so wertete man später die Vermittlung an andere als „gleichrangige“ Aufgabe – s. Protokolle der AG DÜ vom 9. 11. 1960 und 20. 4. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“. Zum Eingeständnis der Schwierigkeiten, Kontakte außerhalb des kirchlichen Raums aufzunehmen, s. Vorlage „Dienste in Übersee: Bisherige Entwicklung, Aufgaben und Probleme“ des DÜ-Geschäftsführers Warner Conring vom Mai 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Grundsatzpapiere 1960–1970“.

²⁰⁶ Jahresbericht 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²⁰⁷ Protokoll der AG DÜ vom 5. 10. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“, und Entwurf zu „Grundsätze der Arbeit“ vom 10. 7. 1962, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“.

²⁰⁸ „Richtlinien für den Abschluss von Auslandsverträgen“ vom Dezember 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“.

²⁰⁹ Anwerbsfaltblatt vom 17. 7. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, und Protokoll der AG DÜ vom 15. 11. 1962, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²¹⁰ „Richtlinien für den Abschluss von Auslandsverträgen“ vom Dezember 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“.

Der Hauptunterschied zwischen den DÜ und der AGEH lag aber darin, dass der protestantische Dienst von Anfang an nicht nur als Personalvermittler sondern auch als eigenständiger Geldgeber für personelle Entwicklungszusammenarbeit agierte. Auf den Eröffnungsbrief zum Neujahr 1961 hin gingen eine große Zahl von Personalanforderungen direkt bei den DÜ ein. Sie wurden nicht etwa an Brot für die Welt, die evangelische Zentralstelle oder andere Finanzorganisationen weitergeleitet, vielmehr wurde im eigenen Vorstand über die Förderung entschieden. Die entsprechend anfallenden Personalkosten wurden schon ab 1962 im DÜ-Haushalt etatisiert, wobei Brot für die Welt alle von den DÜ vertraglich eingegangenen Auslandsverpflichtungen garantierte, sofern es nicht gelang andere Mittel zu erschließen.²¹¹ Die DÜ nahmen trotz der Tatsache, dass die überwiegende Mehrzahl der Trägerpartner nicht mehr als die Mindesteigenleistung – die Stellung des Wohnraums – beitrugen, nie die Funktion des Arbeitgebers für die Fachkräfte an. Vielmehr wurden bei jeder Vermittlung drei separate Verträge abgeschlossen: der Arbeitsvertrag zwischen dem Projektträger und der Fachkraft, der Finanzierungsvertrag zwischen dem Träger und den DÜ und ein Bürgschaftsvertrag für Gehalt und Versicherungen zwischen den DÜ und der Fachkraft.²¹² Durch die Doppelrolle als Personalvermittler und Personalfinanzier nahmen die DÜ eine deutlich stärkere Position gegenüber den Projektträgern ein als dies die AGEH tat.

Die DÜ und die AGEH unterschieden sich nicht zuletzt auch in der Neigung zur konzeptionellen Arbeit. Die bedeutend kleinere und homogenere evangelische Organisation tat sich von Anfang an leichter, sich auf Grundsatzpapiere zu verständigen. Die meisten davon wurden im Ausbildungsausschuss erarbeitet, den die Mitgliederversammlung im Januar 1962 einsetzte und in dem die Vertreter der Jugendorganisationen in den DÜ ein Übergewicht hatten. Neben Warner Conring, dem Vertreter der Evangelischen Studentengemeinde, gehörten ihm Elisabeth Weisser für die Evangelische Jugend, Eberhard le Coutre für das studentische Überseekolleg, ein Vertreter der Gofßnerschen Mission und Georg Schönweiß als Leiter der Geschäftsstelle an.²¹³

Gerade Conring und le Coutre sollten in den folgenden Jahren zu prägenden Figuren der Dienste in Übersee werden. Conring, Jahrgang 1932, hatte schon während seines Theologiestudiums ein Jahr in Indien verbracht. 1959 bis 1963 war er Ökumenereferent bei der Evangelischen Studentengemeinde in Deutschland und vertrat diese in den DÜ. In den folgenden Jahren war er neben seinen Ämtern beim Ökumenischen Rat der Kirchen in Genf und als Generalsekretär der Evangelischen Akademikerschaft mehrfach kommissarischer Leiter der Geschäftsstelle der DÜ. Zwischen 1969 und 1974 war er schließlich in verschiedenen Positionen hauptberuflich bei den DÜ angestellt. Le Coutre, Jahrgang 1928, arbeitete seit

²¹¹ Protokoll der AG DÜ vom 5. 10. 1961, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“, und Protokolle der Vorstandssitzungen vom 1. und 16. 4. 1964 und 26. 5. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

²¹² „Richtlinien für den Abschluss von Auslandsverträgen“ vom Dezember 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, Protokoll der Vorstandssitzung vom 22. 2. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“, und Jahresbericht 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen Sitzungen 1.–21.“.

²¹³ Protokoll der AG DÜ vom 12. 1. 1962, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

1957 als Studentenreferent beim Diakonischen Werk in Stuttgart. 1960 wechselte er als Pfarrer nach Hamburg, wo er zur Kernfigur des Übersekollegs wurde. Zwischen 1964 und 1968 war le Coutre Studentenpfarrer in Kiel, seit September 1968 Studien- und Grundsatzreferent der DÜ.

Im Juli 1962 legten Geschäftsstelle und Vorstand gemeinsam den ersten Entwurf zu den „Grundsätzen der Arbeit“ vor, die die Mitgliederversammlung im Februar 1963 endgültig billigte.²¹⁴ Im Juni 1963 wurden die vom Ausbildungsausschuss vorgelegten „Voraussetzungen, Auswahl und Vorbereitung der Bewerber von Dienste in Übersee“ verabschiedet.²¹⁵ Im Januar 1964 lag schließlich mit den 20-seitigen „Grundsätzen und Richtlinien“ ein komplettes Programmpapier für die Arbeit der DÜ vor, das die oben beschriebene Praxis ordnete und fest-schrieb.²¹⁶ Entscheidender Motor der Programmarbeit war dabei immer wieder das Bedürfnis, sich von der überkommenen Praxis der Mission abzugrenzen – wobei allerdings stets gleichzeitig beschworen wurde, dass Diakonie und Mission untrennbar verbundene Teile des christlichen Wirkens in der Dritten Welt seien.²¹⁷

Die ab September 1963 ebenfalls vom Ausbildungsausschuss erarbeiteten und bereits zwei Monate später verabschiedeten „Richtlinien für die Personalanforderungen aus Übersee“ gaben den DÜ früh ein eigenes entwicklungspolitisches Profil.²¹⁸ In ihnen wurde festgelegt, nach welchen Kriterien der Vorstand die Einzelfallentscheidungen über die Förderungswürdigkeit der Anträge aus der Dritten Welt treffen sollte. Vier inhaltliche Aussagen bilden den Kern des Papiers: Die Projekte sollten „breiteren Kreisen“ in den Entwicklungsländern zugute kommen. Sie durften in keinem Fall rassistische oder andere diskriminierende Elemente enthalten. Sie sollten die ökumenische Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen christlichen Konfessionen und auch mit anderen Religionen fördern. Schließlich sollte mit einer Vielzahl von Detailkriterien abgesichert werden, dass die Hilfe keinesfalls zur Abhängigkeit der Nehmer führen würde.²¹⁹

Wie schwierig es war, den eigenen Ansprüchen in der komplexen Realität der Dritten Welt gerecht zu werden, wurde auch bei den DÜ schnell klar. Wie bereits erwähnt, waren nur die wenigsten Partner in der Lage, die Eigenleistungen aufzubringen, die ihre Unabhängigkeit garantieren sollten. In vielen Fällen gelang es

²¹⁴ Entwurf zu „Grundsätze der Arbeit“ vom 10. 7. 1962, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, und Protokoll der AG DÜ vom 19. 2. 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²¹⁵ Vorlage „Voraussetzungen, Auswahl und Vorbereitung der Bewerber von Dienste in Übersee“ vom 14. 6. 1963 und Protokoll der Vorstandssitzung vom 14. 6. 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

²¹⁶ „Grundsätze und Richtlinien“ vom Januar 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, und Protokoll der AG DÜ vom 30. 1. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²¹⁷ Explizit z. B. im Entwurf zu „Grundsätze der Arbeit“ vom 10. 7. 1962, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, und im Protokoll der AG DÜ vom 30. 1. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²¹⁸ Protokoll der Vorstandssitzung vom 4. 10. 1963, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“, Protokoll der AG DÜ vom 12. 11. 1963 und „Richtlinien für die Personalanforderungen aus Übersee“, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²¹⁹ So war die Förderung von Projekten nur nach Zustimmung der jeweiligen nationalen Christenräte zulässig. Die Leitung sollte – im direkten Gegensatz zu den Zielen der bilateralen Technischen Hilfe der Bundesregierung – nach Möglichkeit bei einem Einheimischen liegen. Ein Katalog von Eigenleistungen sollte sicherstellen, dass die Träger die Folgekosten aufbringen würden.

nicht, sich schnell überflüssig zu machen. Nach Ablauf der ersten Verträge gingen 1964 rasch die ersten Bitten um Verlängerungen und Anschlussverträge ein, denen die DÜ bei aller Restriktivität und trotz der wiederholten Betonung, dass man sich dem „Gesetz der kleinen Zahl“ verpflichtet fühle, auch nachkamen.²²⁰ Schließlich stand auch die Formulierung einer eigenen entwicklungspolitischen Position in einem gewissen Spannungsverhältnis zum reklamierten Respekt vor der vollen Eigenständigkeit der Partner.

Beispielhaft lässt sich der Spagat zwischen entwicklungspolitischer Theorie und Praxis am Konflikt um Vermittlungen ins südliche Afrika nachzeichnen, der bei den DÜ schon außerordentlich früh geführt wurde. Im Mai 1965 verwies der Vertreter des Deutschen Evangelischen Missionsrats auf die traditionsreiche Arbeit der Mission in Südafrika und fragte, ob die Negation rassistischer Rahmenbedingungen in den Anforderungsrichtlinien derartige Projekte in Zukunft ausschließen würden. Nach einer längeren Debatte einigte man sich darauf, dass nicht die Makrostruktur eines Entwicklungslandes sondern nur die Binnenstruktur eines Projektes ausschlaggebend für seine Beurteilung sein könnten. Die Arbeit der damals neun DÜ-Fachkräfte im südlichen Afrika wurde ausdrücklich für gut befunden.²²¹ Nur zwei Monate danach stellte sich der Vorstand auf die genau entgegengesetzte Position und lehnte eine Anforderung aus Südafrika wegen der dort herrschenden Apartheid ab. Im Februar 1965 wurde dann doch wieder eine Vermittlung in den Burenstaat genehmigt, allerdings nur bei Unterstellung der Fachkraft unter die Zulu-Kirche und nicht unter die von Weißen geleitete Mission.²²²

3. Die Entstehung des Deutschen Entwicklungsdienstes

a) Die Zusammenarbeit von Bundesregierung und gesellschaftlichen Kräften

1959 sammelte sich um den Geschäftsführer des Deutschen Bundesjugendringes, Heinz Westphal²²³, ein kleiner Kreis von Personen mit der Absicht, den Gedanken des Entwicklungsdienstes in der Bundesrepublik zu fördern.²²⁴ Nach einer Fach-

²²⁰ Protokolle der AG DÜ vom 19. 2. 1963, 30. 1. und 6. 5. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“, und Protokoll der Vorstandssitzung vom 11. 3. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

²²¹ Protokoll der AG DÜ vom 6. 5. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²²² Protokolle der Vorstandssitzungen vom 2. 7. 1964 und 9. 2. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

²²³ Der konfessionslose Westphal, Jahrgang 1924 und gelernter Schlosser, hatte nach dem Krieg, in dem er drei Jahre lang dienen musste, schnell den Weg in die Politik gefunden. 1958 bis 1965 war der aktive Jungsozialist Geschäftsführer des Bundesjugendringes, zu dessen Mitbegründern er gehörte. Nach zwei vergeblichen Anläufen wurde er 1965 für die SPD in den Bundestag gewählt. Zwischen 1969 und 1974 war er Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Zwischen 1974 und 1982 saß er dem Verwaltungsrat des DED vor. Zu seinem Lebenslauf s. WESTPHAL: Ungefährdet.

²²⁴ Die folgenden Informationen über den Gründungsprozess des DED zwischen 1959 und Juni 1963 entstammen, sofern sie nicht im Einzelfall anders belegt sind, der Dissertation Ingo Haases – HAASE, S. 15–38 –, die in diesem Unterkapitel ihrem Anspruch, auch eine „Geschichte [...] des Deutschen Entwicklungsdienstes“ zu bieten, gerecht wird. Haase stützt seine Ausführungen auf eine Vielzahl von Akten, die er ohne nähere Nennung der Fundstellen zitiert, sowie auf seine Korrespondenz mit Zeitzeugen. Da viele dieser Quellen weder im BMZ-Bestand des Bundesarchivs

tagung der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer zu Fragen der personellen Entwicklungshilfe im Februar 1961 erweiterte sich dieser Zirkel zum „Gesprächskreis Entwicklungshelfer“, dem 1962 bereits 25 Organisationen²²⁵ angehörten. Ihnen allen war daran gelegen, durch die Entsendung der jungen Generation ins Ausland den im Nationalsozialismus verzerrten bzw. in den Aufbaujahren des „Wirtschaftswunders“ materialistisch verengten Horizont der westdeutschen Gesellschaft zu erweitern, in tätiger Reue Wiedergutmachung für die Greueltaten des Dritten Reiches zu leisten²²⁶ und nicht zuletzt etwas gegen die Not der Dritten Welt zu unternehmen.

Das konkrete Ziel des Gesprächskreises war es anfangs, die Programmentwicklung der personellen Zusammenarbeit voranzutreiben, sich über Fragen des Einsatzes und der sozialen Sicherung auszutauschen und als eine Art freiwillige Selbstkontrolle gegen allzu naive und improvisierte Einsätze zu wirken. Im Motto „Lernen und Helfen in Übersee“ schlug sich zudem ein innovatives programmatisches Element nieder. Man betonte, dass die jungen Leute in der Dritten Welt nicht nur helfen, sondern auch selbst lernen sollten. Damit setzte man sich bewusst von der zu Beginn der 1960er Jahre noch weit verbreiteten Vorstellung ab, dass Europa in den Entwicklungsländern eine einseitige zivilisatorische Sendung zu erfüllen habe.

Als die Bundesregierung ihrerseits im Frühjahr 1961 begann, über den Einsatz junger Helfer in den Projekten der Technischen Hilfe nachzudenken, wurde der Gesprächskreis zu ihrem Hauptansprechpartner. Die gesellschaftlichen Kräfte, die – wie an den Beispielen AGEH und DÜ demonstriert – unter chronischem Geldmangel litten, hofften, an den neu für Entwicklungshilfen vorgesehenen Steuergeldern teilhaben zu können. Doch vor allem das Auswärtige Amt zeigte sich zunächst reserviert gegenüber der Idee, junge und unerfahrene Helfer im Auftrag gesellschaftlicher Organisationen und damit außerhalb des eigenen Zugriffs in die politisch so sensiblen Projekte der Entwicklungshilfe zu schicken.

Erst als es dem Gesprächskreis gelang, über persönliche Kontakte des Industriellen Walther Casper ins Umfeld des neuen amerikanischen Peace Corps und damit in die persönliche Nähe John F. Kennedys auch im Bereich des Entwicklungsdienstes amerikanischen Druck auf die Regierung Adenauer aufzubauen, kam Bewegung in die Sache. Casper, Jahrgang 1915, verfügte seit einem Studienaufenthalt in New York über exzellente internationale Kontakte. 1963 wurde der

noch in den Hausarchiven des DED oder des AK LHÜ zu finden waren, steht zu vermuten, dass sie Haase aus privatem Besitz zur Verfügung gestellt wurden. Sie werden im Folgenden daher ausnahmsweise nach Haase zitiert.

²²⁵ Neben bereits aktiven Friedens- und Entwicklungsdiensten (AGEH, DÜ, Weltfriedensdienst, Eirene, Arbeitskreis Internationaler Gemeinschaftsdienste, Boberhauskreis, Internationaler Bauorden, Internationaler Zivildienst) gehörten vor allem Jugend- und Studentengruppen (Deutscher Bundesjugendring, Internationaler Studentenbund, Verband Deutscher Studentenschaften, World University Service, Überseeregister und Überseekolleg) sowie einige der Union und der SPD nahestehende Gruppierungen und einige bestehende Entwicklungshilfeorganisationen zum Gesprächskreis – s. die Selbstdarstellung des Gesprächskreises Entwicklungshelfer vom September 1962, im LHÜ Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

²²⁶ Am deutlichsten wurde dieser Zusammenhang zwischen Entwicklungsdienst und dem Wunsch, Wiedergutmachung zu leisten, in der 1958 im protestantischen Milieu gegründeten „Aktion Sühnezeichen“ – s. dazu STAFFA.

als ausgesprochen CDU-nah²²⁷ geltende Manager von Walter Scheel zum ersten Verwaltungsratsvorsitzenden des Deutschen Entwicklungsdienstes auserkoren. Er bekleidete das Amt bis 1969.

Förderlich für die Gründung einer neuen Organisation für personelle Entwicklungshilfe wirkte sich zudem aus, dass Walter Scheel darin eine Chance sah, die beschriebene Strategie der Kompetenzaneignung für sein junges Ressort zu erproben. Er erklärte sich im Februar 1962 in einem Schreiben an den Gesprächskreis für allein zuständig innerhalb der Bundesregierung und verteidigte seinen Anspruch auch gegen Mitwirkungswünsche des Bundestages.²²⁸ Hier zeigte sich erneut das für die frühen Jahre so typische Verständnis von der Entwicklungspolitik als Angelegenheit der Exekutive.

Die Mehrheit der Organisationen im Gesprächskreis, allen voran die kirchlichen Gruppen,²²⁹ wollten die staatlichen Mittel über ein dezentral organisiertes Programm mit gemeinsamen Rahmenbedingungen in die eigenen Projekte lenken. Die Gründung einer „einheitlichen deutschen Jugenddienst-Organisation“ hingen lehnten sie ausdrücklich ab.²³⁰ Eine Minderheit um Westphal und Winfried Böll²³¹ von der Carl-Duisberg-Gesellschaft dagegen hoffte auf die Einrichtung einer neuen Institution, die auch nicht christlich gebundene Bewerberkreise ansprechen sollte. Nur widerwillig und nach einer Intervention des Bundeskanzleramts bei den kirchlichen und unionsnahen Gruppen ließ sich der Gesprächskreis auf einen neuen, von den gesellschaftlichen Kräften getragenen und vom Bund finanzierten Entwicklungsdienst ein.

Die Zielsetzung, eine konfessionell neutrale Einrichtung aufzubauen, lässt sich auch auf Seiten der Bundesregierung nachweisen. Ihr lag zudem daran, die Erfahrungen der privaten Organisationen einzubinden und die Ähnlichkeit eines staatlichen Jugenddienstes zum Reichsarbeitsdienst des Dritten Reiches zu meiden bzw. der DDR keine Angriffsfläche für entsprechende Propaganda zu bieten. Einig waren sich das BMZ und die privaten Organisationen von Anfang an in der

²²⁷ Vermerk des Bundeskanzleramts zur Personalie Casper vom 6. 11. 1963, im BArch, B 136, Bd. 2932.

²²⁸ Scheel informierte den AEH erst am 20. 6. 1963 ausführlich über den DED und lehnte Wünsche nach einer Vertretung der Fraktionen im Verwaltungsrat des DED ausdrücklich ab – s. Protokoll des AEH, im PA. Dieses Außenvorlassen der Parteien trug nicht unerheblich zu den Schwierigkeiten bei, genügend parlamentarischen Rückhalt für den Aufbau und die Arbeit des DED zu bekommen – s. Winfried Böll, „Notizen über den Deutschen Entwicklungsdienst. Personalie und Zusammenhänge während des Auf- und Ausbaus“ vom 1. 8. 1964, als DSE-Hausmitteilung 15/64, in Inwent-PD, Bd. „DED Information – Berichte bis 1969“ –, ein Missstand der in den noch zu beschreibenden Reformen der DED-Struktur behoben wurde.

²²⁹ Vgl. den ausdrücklichen Beschluss der DÜ, sich gegen ein deutsches Friedenskorps zu stellen – s. Protokoll der AG DÜ vom 6. 5. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

²³⁰ Selbstdarstellung des Gesprächskreises Entwicklungshelfer vom September 1962, im LHÜ Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

²³¹ Böll, Jahrgang 1926, hatte nach seiner Kriegsgefangenschaft Rechts- und Sozialwissenschaften studiert. Zwischen 1957 und 1968 war er bei der Carl-Duisberg-Gesellschaft angestellt. Schon in dieser Zeit hat er ganz wesentlich den DED mitgeprägt, so z.B. in einem Gastspiel als Referent für Fragen des Entwicklungsdienstes im BMZ 1962–1963, als interimistischer Geschäftsführer des DED 1964 oder als Vorsitzender des AK LHÜ 1967–1968. 1968 wechselte der dezidiert SPD-nahe Böll ins BMZ, wo er rasch Karriere machte. Zunächst als Unterabteilungsleiter und ab 1970 als Abteilungsleiter war er einer der wichtigsten politischen Beamten unter Erhard Eppler. 1978 schied er im Streit um den entwicklungspolitischen Kurswechsel unter Helmut Schmidt aus dem BMZ aus.

Betonung des Fachdienstcharakters. Das neue Programm sollte, wie es die AGEH und die DÜ taten, ausgelernte und erfahrene Handwerker und nicht wie das Peace Corps junge Generalisten und Animateure in die Dritte Welt schicken. Auch die Devise „Lernen und Helfen in Übersee“ übernahm das BMZ in sein „Sozial-, Ausbildungs- und Bildungsprogramm“ vom Juni 1962, in dem eine Initiative der Bundesregierung erstmals öffentlich angekündigt wurde. Im internationalen Kontext wählte man für die Lancierung die von den USA veranstaltete „International Conference on Middle Level Manpower“ im Oktober 1962 – ein weiterer Beleg dafür, dass es der Bundesregierung nicht zuletzt darum ging, „dem Drängen US-amerikanischer Kreise auf eine deutsche Beteiligung am US-Friedenskorps [...] zu begegnen bzw. auszuweichen“.²³²

In der Folge übernahm das BMZ immer eindeutiger die Initiative, was bei den gesellschaftlichen Kräften zunehmend ein „Gefühl des Überfahren-Werdens“²³³ bzw. den Eindruck, dass man von der Bundesregierung „kühl beiseite gedrängt“²³⁴ wurde, auslöste. Nachdem das Entwicklungshilfeministerium die zögerlichen privaten Kräfte mit der Drohung eines staatlichen Alleingangs wieder auf Kurs gebracht hatte, wurde am 21. Dezember 1962 mit der Gründung des Entwicklungsdienstes Lernen und Helfen in Übersee e.V. (LHÜ) im Bonner Amtszimmer Walter Scheels die Kooperation zwischen Bundesregierung und gesellschaftlichen Kräften bestätigt.²³⁵ Dieser Schritt war für die gesellschaftlichen Gruppen nicht zuletzt deshalb akzeptabel, weil sie hofften, mit der Organisation als Verein die Rolle des Bundes auf die Zuschussbewilligung beschränken zu können.

Das BMZ strebte einen Alleingang und eine entsprechende Behördenlösung allerdings gar nicht ernsthaft an. Der für die Errichtung einer Behörde notwendige Gesetzesweg wurde als zu langwierig, die programmatische Ausrichtung und der personalpolitische Rahmen einer Bundesanstalt als zu starr empfunden. Auch eine Vereinslösung schien inakzeptabel. Zu schwach wäre der Einfluss des Bundes im Verhältnis zu seiner Rolle als alleiniger Geldgeber, zu stark die Gefahr, dass die Partikularinteressen der Trägerverbände voll auf den Verein durchschlagen würden. Als gangbaren Mittelweg sah man vielmehr die Errichtung einer GmbH an, in der dem Bund die Rolle des Mehrheitsgesellschafters zukommen sollte.

Aus diesen Überlegungen ergab sich die Gründung des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED). Dadurch, dass es gelang, dessen Gründungsakt mit dem Staatsbesuch Kennedys im Juni 1963 zu verbinden, wurde der Gründungsprozess enorm beschleunigt. Das BMZ konnte in der Folge das Argument, alle Vorarbeiten müssten bis zu dem durch das diplomatische Protokoll unumstößlich fixierten Termin des 24. Juni 1963 abgeschlossen sein, sowohl gegen den zögerlichen LHÜ als auch gegen den Finanzminister und das Auswärtige Amt ins Feld führen.

Mit der naheliegenden Annahme, dass sich Bundesregierung und gesellschaftliche Gruppen vor dem Gründungsakt über die Aufgabenverteilung im DED ge-

²³² Referentenentwurf des BMZ zum Entwicklungsdienst für Nachwuchskräfte Lernen und Helfen in Übersee vom 15. 6. 1962, zitiert nach HAASE, S. 20.

²³³ Bericht des BMZ über den Entwicklungsdienst Lernen und Helfen in Übersee vom 21. 3. 1963, zitiert nach HAASE, S. 33.

²³⁴ WESTPHAL: Lernen und Helfen, S. 27–28.

²³⁵ Protokolle der MV des ED LHÜ vom 21. 12. 1962 und 8. 2. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

einigt hätten, irrt Ingo Haase allerdings. Zwar fand sich der Trägerverein in der Mitgliederversammlung am 19. Juni 1963 nach einer langen Debatte, in der zunächst eine Mehrheit für den Ausstieg aus dem Kooperationsprojekt plädiert hatte, mit einer ganzen Reihe von Änderungen ab, die das BMZ – in vielen Punkten getrieben von den anderen Ressorts²³⁶ – im Vergleich zur ursprünglichen Absprache angemeldet hatte.²³⁷ So beanspruchte die Bundesregierung nunmehr neben einer Mehrheit von 19:1 in der Gesellschafterversammlung auch sechs von elf Stimmen im Verwaltungsrat und brach damit ihr Versprechen der paritätischen Besetzung dieses Gremiums. Außerdem sollten alle Richtlinien für die Arbeit des DED zwar in den Gremien der GmbH erarbeitet, letztendlich aber vom BMZ erlassen werden. Dem LHÜ blieb nur noch die vage Funktion des „Ideenzubringers“.²³⁸

Letztlich wusste die Mitgliederversammlung in der Woche vor der Gründung des DED aber noch gar nicht, worauf sie sich eigentlich eingelassen hatte. Denn wenige Stunden vor der entscheidenden Abstimmung hatte der im BMZ zuständige Referent Rudolph Schuster dem Geschäftsführer des LHÜ telefonisch mitgeteilt, dass noch weitere Änderungen am Gesellschaftsvertrag anstünden. Im guten Glauben, dass diese Änderungen wie von Schuster versichert nur „unwesentlich“ sein würden, ermächtigte der Verein seinen Vorsitzenden J. W. Funke, die Version zu unterschreiben, die der Bund beim Gründungsakt im Beisein Scheels, Adenauers²³⁹, Lübkes und Kennedys vorlegen würde. Es sollte sich herausstellen, dass die neuen Formulierungen, die ausgerechnet die Definition des Gesellschaftszwecks der GmbH betrafen, so „unwesentlich“ nicht waren: Dem DED wurde eine Rolle als „Mandatar des Bundes“ zugeschrieben. Er sollte nur in „Projekten der Bundesregierung“ tätig sein. Die Kooperation mit den gesellschaftlichen Kräften im Rahmen der GmbH wurde zu einer bloßen Kann-Vorschrift herabgestuft.²⁴⁰ Walter Scheel kam der eindringlichen Bitte des Vereins, der sich seit der Gründung des DED Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (AK LHÜ) nannte, um eine verbindliche Zusage, dass diese Formulierungen inhaltlich nie zur Anwendung kommen würden, nicht nach.²⁴¹

Obwohl damit zum wiederholten Mal eine Linie überschritten worden war, die der LHÜ zuvor als *conditio sine qua non* definiert hatte²⁴², fand sich der Verein erneut mit seiner Zurücksetzung ab. Das ist zunächst darauf zurückzuführen, dass Walter Scheel den gesellschaftlichen Kräften in einer Besprechung am

²³⁶ Protokoll des LA vom 14. 6. 1963, im BArch, B 213, Bd. 1523.

²³⁷ Protokoll der MV des ED LHÜ vom 19. 6. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

²³⁸ Kabinettsvorlage des BMZ zur Gründung des DED vom 6. 6. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandssitzungen.

²³⁹ Dieser soll nach einer Anekdote, die Bundespräsident Johannes Rau bei der Vierzigjahrfeier des DED zum Besten gab, bei diesem Anlass seine Distanz zur neuen Organisation mit den Lübke zugerauten Worten „Würden Sie da Ihre Kinder hinschicken?“ zum Ausdruck gebracht haben.

²⁴⁰ Vermerk des LHÜ-Mitarbeiters Bricke an den Vorstand vom 12. 7. 1963 mit einem synoptischen Vergleich der Vertragsversionen, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

²⁴¹ Protokolle der Vorstandssitzungen des AK LHÜ vom 5. 9. und 27. 11. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten, Protokolle der MV des AK LHÜ vom 5. 9. und 27. 11. 1963 und Scheel an den AK LHÜ vom 30. 9. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

²⁴² Schon die Verfügungshoheit des BMZ über die Richtlinien des DED hatte der Vorstand in einem Schreiben an Scheel vom 9. 5. 1963 als absolut unannehmbar bezeichnet. Im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

11. Juni 1963 unmissverständlich klargemacht hatte, dass der Bund notfalls auch ohne sie handeln würde.²⁴³ Im Arbeitskreis gab es genügend Realisten, die einsahen, dass der Einfluss, den man durch die Präsenz im Verwaltungsrat ausüben konnte, besser war als nichts.²⁴⁴ Darüber hinaus war der Verein mittlerweile in mehrfacher Hinsicht finanziell abhängig vom BMZ, das neben dem DED seit September 1963 auch die Geschäftsstelle des Arbeitskreises allein finanzierte.²⁴⁵ Der Vorstand des Arbeitskreises sprach sich in den kommenden Jahren immer wieder dafür aus, zumindest den eigenen Haushalt aus Mitgliedsbeiträgen zu bestreiten, um die Rolle als gesellschaftliches Gegengewicht zur Bundesregierung im DED besser ausfüllen zu können. Es gelang ihm jedoch nie, sich aus der Abhängigkeit vom Bund zu befreien. Die Zugeständnisse des LHÜ zahlten sich zunächst aus. Denn die Zusammenarbeit mit dem BMZ verlief im ersten Jahr nach der Gründung des DED für den AK zufriedenstellend. In einer Vielzahl von Arbeitsgruppen konnte der Arbeitskreis einen ganz erheblichen Einfluss ausüben.²⁴⁶

b) Der „geplante“ Entwicklungsdienst

Das einzige Pfund, mit dem die erfahrenen gesellschaftlichen Kräfte im DED wuchern konnten, war und blieb ihre Kompetenz in Sachen Entwicklungsdienst. Dass dieses fachbezogene Gewicht abnehmen würde, sobald der weit größere Stab des DED²⁴⁷ sich eingearbeitet hätte, hatte der langjährige Geschäftsführer der Carl-Duisberg-Gesellschaft, Mitinitiator des Gesprächskreises Entwicklungshelfer und zweite Vorsitzende des LHÜ, J. W. Funke, vorhergesehen. Er hatte daher gefordert, möglichst viele inhaltliche Positionen noch vor der Gründung des DED im Sinn des Vereins abzustecken.²⁴⁸ Den wichtigsten Beitrag zum DED leistete der LHÜ in der Tat bereits im März 1963 mit dem 79-seitigen „Programmorschlag für den Einsatz deutscher Freiwilliger in Entwicklungsländern“.²⁴⁹ Mit diesem Papier lag das bis dato umfangreichste und kompletteste Konzept für den Entwicklungsdienst aus deutscher Feder vor. Die „Planungsgruppe“, die den Entwurf im Auftrag des Vereins erarbeitet hatte und die vom späteren ersten Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Klaus Billerbeck, geleitet wurde, konnte sich neben den Erfahrungen der deutschen Dienste auch auf das Ergebnis einer dreimonatigen systematischen Beobachtung des Peace Corps stützen.²⁵⁰

²⁴³ Protokollnotiz des BMZ vom 19. 6. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

²⁴⁴ Z. B. Argumentation J. W. Funks in der MV des AK LHÜ am 19. 6. 1963, Protokoll der MV, im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

²⁴⁵ Das hatte Scheel am 11. 6. 1963 in derselben Besprechung zugesagt, in der er auch die Position der Bundesregierung durchsetzte. Die Vermutung eines Konnexes zwischen der Förderung des Bundes für den Verein und dessen Einlenken liegt nahe. Protokollnotiz des BMZ vom 19. 6. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

²⁴⁶ Protokoll der MV des AK LHÜ vom 5. 9. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen, und Protokoll des VR vom 15. 7. 1963, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁴⁷ Der AK LHÜ verfügte zu keiner Zeit über mehr als drei Planstellen, der DED beschäftigte 1963 30, 1970 dann bereits annähernd 150 Mitarbeiter.

²⁴⁸ Funke an den Vorstand des AK LHÜ vom 30. 5. 1963, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

²⁴⁹ „Programmorschlag für den Einsatz deutscher Freiwilliger in Entwicklungsländern“ vom 6. 3. 1963, im AdSD, Depositum Wischnewski, Bd. 1 HW AK 000791.

²⁵⁰ Protokoll des Gesprächskreises Entwicklungshelfer vom 5. 9. 1962, im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

Der „Programmvorschlagn“ skizzierte einerseits ein ideales Modell, zeigte andererseits aber auch Wege auf für die „Zugeständnisse, die man an eine beschleunigte und administrativ vereinfachte Ausbildung, den Qualifikationsstand der Freiwilligen und eine schematisierte Projektplanung“ würde machen müssen.²⁵¹ Er umriss den gesamten Prozess des Einsatzes von Entwicklungshelfern von der Auswahl der Projekte über die Auswahl und Ausbildung der Freiwilligen bis zu ihrem Einsatz und der Wiedereingliederung in Deutschland. In ihm wurden eine Vielzahl von Problemen, die den DED in den kommenden Jahren beschäftigen würden, vorhergesagt – so zum Beispiel Spannungen in Projekten, in denen Helfer und Experten aufeinandertreffen würden, Ghettobildung der Helfer bei Gruppeneinsätzen, „psychologische Probleme“ der Freiwilligen unter anderem mit der oft ganz anderen Sexualmoral in der Dritten Welt oder die später allfälligen „Autoritätskonflikte“ zwischen der Zentrale und ihren Fachkräften.²⁵²

Der neue Dienst sollte ausschließlich „den entwicklungspolitischen Notwendigkeiten des Entwicklungslandes“ verpflichtet sein und dabei eine ganzheitliche Entwicklung im Auge haben, die Kultur und Soziales ebenso berücksichtigen würde wie wirtschaftliches Wachstum – beides eine implizite aber doch relativ unverhohlene Kritik an der bisherigen staatlichen Entwicklungshilfe.²⁵³ Den Helfern wurden drei Funktionen zugeschrieben: Als Fachkräfte sollten sie im Gegensatz zu den lediglich beratenden oder leitenden Experten selbst mit anpacken. Als Pädagogen hatten sie zugleich die ihnen zugeordneten Counterparts auszubilden. Durch ihr persönliches Beispiel sollten sie schließlich als „Katalysatoren des sozialen Wandels“ wirken und zur „Heranbildung von ‚sozialen Neuerungsträgern‘“ beitragen. Gerade letzteres wurde als „das wirklich Neue im Vergleich zu anderen Hilfsformen“ erkannt.²⁵⁴ Wie problematisch es war, den relativ jungen Helfern in den vielfach sozial und politisch außerordentlich instabilen und gemessen am Maßstab der bundesrepublikanischen Wirklichkeit inhumanen Verhältnissen der Dritten Welt eine derartig brisante Rolle zuzumuten, wurde allenfalls angedeutet.

Der „Programmvorschlagn“, der festlegte, dass der DED „unabhängig von weltanschaulicher oder religiöser Prägung“²⁵⁵ sein sollte, enthielt weitere visionäre Elemente: So wurde beispielsweise die Möglichkeit aufgezeigt, die Einbahnstraße der Entsendung von den Industrie- in die Entwicklungsländer in einen Austausch umzuwandeln, und auf den engen Zusammenhang hingewiesen, der zwischen dem Entwicklungsdienst und anderen Formen des freiwilligen sozialen Helfens in der Bundesrepublik bestand.²⁵⁶ Den Rückkehrern wurde erstmals eine gesellschaftspolitische Rolle zugeordnet, die über die bloße Erschließung ihrer in der Dritten Welt erworbenen Fähigkeiten für die deutsche Wirtschaft bzw. die deutschen Entwicklungshilfeorganisationen hinausging. Auch in der Bundesrepublik sollten sie als „soziale Neuerungsträger“ wirken, wie die Bakterien den „Sauer-

²⁵¹ „Programmvorschlagn für den Einsatz deutscher Freiwilliger in Entwicklungsländern“ vom 6. 3. 1963, Vorwort und S. 52, im AdsD, Depositum Wischnewski, Bd. 1 HW AK 000791.

²⁵² Ebd., S. 7, 18 und 40–41.

²⁵³ Ebd., Vorwort und S. 3.

²⁵⁴ Ebd., S. 1, 18 und 22–23.

²⁵⁵ Ebd., S. 2.

²⁵⁶ Ebd., S. 1–2.

teig“ die westdeutsche Gesellschaft mit ihrem erweiterten Horizont durchdringen und sie „für die Belange der Entwicklungsländer aufschließen“. ²⁵⁷

Es war nicht vorgesehen, dass der neue Dienst eigene Projekte betrieb. Vielmehr sollte er – die Möglichkeit, Vorhaben selbst anzustoßen, wurde vage impliziert – nach folgenden „Kriterien der Projektauswahl“ aus den eingehenden Anforderungen wählen: Die Projekte sollten sich in die Entwicklungspläne der jeweiligen Regierungen einfügen, Modellcharakter haben und Gelegenheit zur Ausbildung von Counterparts bieten. Die Entwicklungsländer würden selbst die Leitung stellen und möglichst umfangreiche Eigenleistungen beitragen²⁵⁸. Der Übergang des Projekts in die volle Eigenverantwortung der einheimischen Träger, die weder „entwicklungsfeindlich“ noch „reaktionär“ sein durften, war genau zu regeln. Soweit möglich sollte es sich um bereits mit deutscher Entwicklungshilfe geförderte Projekte handeln. Von vornherein war darauf zu achten, dass der Personalbedarf der Projekte mit dem deutschen „Bewerber-Reservoir“ übereinstimmte. Die Tätigkeit des DED sollte durch bilaterale Regierungsabkommen sowie durch Projektvereinbarungen zwischen dem DED und dem Träger abgesichert sein.²⁵⁹

Die Freiwilligen waren erst nach der Entscheidung über die Projekte auszuwählen und speziell auf ein bestimmtes Projekt hin auszubilden.²⁶⁰ Sie mussten volljährig und ledig²⁶¹ sein und über eine „solide berufliche Grundausbildung und Erfahrung“ verfügen. Allerdings wurde der Besuch weiterführender Schulen, das Erreichen zumindest der Mittleren Reife als mögliche Alternative zum Berufsabschluss zugelassen. Völlig ausschließen wollte man den amerikanischen Weg des Generalisten also doch nicht. Weitere weiche Kriterien wie Humor, Kontaktfreude, Flexibilität wurden genannt. Außerdem wurde eingestanden, dass es nahezu unmöglich sei zu entscheiden, welche Motive bei den Bewerbern vorzuliegen hätten.²⁶²

Die Vorbereitung sollte insgesamt vier Monate dauern und in vier Abschnitte unterteilt sein – einen einmonatigen Grundkurs zu allgemeinen Inhalten, einen bis zu zwei Monate dauernden Aufenthalt im europäischen Ausland, um die Sprachschulung abzurunden und eine erste Auslandserfahrung zu ermöglichen, eine bis zu zwei Monate in Anspruch nehmende projektbezogene Zusatzausbildung in Deutschland und schließlich zwei Einführungswochen im Entwicklungsland.²⁶³ Der „Programmorschlag“ ließ offen, zu welchen Teilen die Kurse durch bereits bestehende Bildungseinrichtungen bzw. selbst durchgeführt werden sollten. Ersteres habe den Vorteil wirtschaftlicher zu sein und externes Wissen einzubeziehen, letzteres sei nötig, damit sich die Helfer mit dem DED identifizierten und dieser nicht zu einem reinen Verwaltungsapparat verkruste.²⁶⁴

²⁵⁷ Ebd., S. 1–2 und 64.

²⁵⁸ Wie bei DÜ wurde als Mindestbeitrag die Stellung des Wohnraums für die Helfer angesehen – s. ebd., S. 13.

²⁵⁹ Ebd., S. 5–7 und 15–16.

²⁶⁰ Ebd., S. 8 und 37.

²⁶¹ Verheiratete sollten nur für den seltenen Fall zugelassen werden, dass für beide eine Verwendung als Helfer im gleichen Projekt in Frage käme.

²⁶² Ebd., S. 29 und 33–36.

²⁶³ Ebd., S. 48–52.

²⁶⁴ Ebd., S. 38 und 47.

Ein extrem breites Spektrum an Ausbildungsinhalten wurde umrissen: Einführungen in das System der deutschen Entwicklungshilfe im Allgemeinen und den DED im Speziellen gehörten ebenso dazu wie „politische Bildung“²⁶⁵, Informationen über die Weltreligionen, ein umfangreicher Katalog landeskundlicher Kenntnisse, „Körperertüchtigung“, „Psychohygiene“²⁶⁶ und Freizeitgestaltung. Außerdem sollten die Helfer zu Allroundhandwerkern geschult werden. Die jeweilige europäische Verkehrssprache hatten sie am Ende ihrer Ausbildung zu beherrschen, in der Landessprache zumindest über Grundkenntnisse zu verfügen. Neben all diesen Lerninhalten wollte man die Helfer auch noch zu selbstreflexivem, tolerantem und flexiblem Verhalten erziehen und ihnen die Grundlagen kommunikativer und pädagogischer Kompetenz angedeihen lassen.²⁶⁷

Das Papier räumte einen gewissen methodischen Zwiespalt zwischen den hochgesteckten Lern- und den nicht minder ambitionierten Verhaltenszielen ein. Ersteren wäre am besten gedient mit einem klassischen und effizienten Paukunterricht. Letztere erforderten eher „Selbststudium, Diskussionen, gemeinsame Arbeit in den Gruppen, eine gewisse Selbstverwaltung in den Ausbildungsinstitutionen und eine eigene Gestaltung des Ausbildungsganges in gewissen Grenzen“. Da die Freiwilligen im Einsatz eher behutsam anregend und nicht forsch und dominant lehrend auftreten sollten, befürwortete die Planungsgruppe, sich soweit als möglich an den freieren Stil anzunähern.²⁶⁸

Während der Ausbildung sollten die Freiwilligen neben Kost und Logis ein Taschengeld von drei DM am Tag erhalten. Als Unterhalt während des zweijährigen Einsatzes²⁶⁹ war eine im Einzelfall zu bestimmende Mischung aus Sach- und Geldleistungen vorgesehen, die sich einerseits am Lebensstandard der Counterparts ausrichten, andererseits aber angesichts des anderen kulturellen Hintergrunds ein „gewisses Minimum“ an Komfort, zu dem ein Einzelzimmer, der Zugang zu Dusche und WC und ein Kühlschrank gezählt wurden, sichern sollte. Zusätzlich war ihnen ein umfangreiches Versicherungspaket, der Erhalt ihrer deutschen Sozialversicherungen und 200 DM pro Dienstmonat als Rückgliederungshilfe zugedacht.²⁷⁰

Diese Leistungen waren direkt vom DED an die Fachkräfte zu erbringen. Anders als die AGEH oder die DÜ sollte der DED also kein Personalvermittler sein, sondern eine geschlossene Helferorganisation, die eigene Leute in die Dritte Welt schicken würde. Dieser Grundzug wurde dadurch verstärkt, dass die Freiwilligen in Gruppen entsandt werden sollten, denen pro Land ein „Programmleiter“ als „Länder-Repräsentant“ des DED vorstehen würde.²⁷¹ Die Helfer sollten in keinem Arbeits- sondern in einem besonderen Dienstverhältnis zum DED stehen.

²⁶⁵ Zu deren Themen gehörten die Kolonialgeschichte, der Nationalsozialismus, der Ost-West-Konflikt und gesamtdeutsche Fragen.

²⁶⁶ Dazu zählten Erste Hilfe, Tropenmedizin, Ernährung in den Tropen, Verhalten im Katastrophenfall und auch schon Sexualkunde.

²⁶⁷ Ebd., S. 38–44.

²⁶⁸ Ebd., S. 44–46.

²⁶⁹ Längere Einsätze wurden als sinnvoll erkannt. Man glaubte jedoch, dafür nicht genügend Bewerber finden zu können.

²⁷⁰ Ebd., S. 60–63.

²⁷¹ Ebd., S. 17a–18.

Sie hatten „ihre eigenen Wünsche [...] den Erfordernissen des Entwicklungsdienstes unterzuordnen“ und „sich in allen Lebenslagen so zu verhalten, dass das Ansehen des Entwicklungsdienstes gefördert wird“. Sie sollten jederzeit versetzt oder zurückgerufen werden können, falls ihr Verhalten „den Zielen des Entwicklungsdienstes oder den Interessen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen“ würde.²⁷² Während der „Programmvorschlag“ also die aktive Verfolgung der staatlichen Eigeninteressen durch den Entwicklungsdienst als illegitim einstufte, räumte er dem Bund ein Einspruchsrecht für den Fall ein, dass die Helfer gegen seine Interessen zu verstoßen drohten.

Abschließend gab die Planungsgruppe noch eine Empfehlung zur Größe der neuen Organisation ab. Sie sollte deutlich kleiner als das Peace Corps ausfallen und in einer ersten Ausbaustufe bei einem Etat von 25 bis 30 Millionen DM 1000 Helfer, später dann bei 50 Millionen DM doppelt so viele im Einsatz haben.²⁷³

c) Die Praxis der ersten Jahre

Angesichts der Tatsache, dass der DED anders als die kirchlichen Entwicklungsdienste von Anfang an über einen festen und liquiden Geldgeber sowie eine programmatische Grundlage verfügte, könnte man annehmen, dass sein Aufbau schneller und reibungsloser vonstatten gegangen wäre als der von AGEH oder DÜ. Dem war mitnichten so. Erst im Mai 1964 begann der erste Vorbereitungskurs.²⁷⁴ Bis November 1964 waren nicht mehr als 76, bis Oktober 1965 nur 196 Helfer ausgereist.²⁷⁵ Diese Probleme lassen sich im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückführen – den chronischen Mangel an geeigneten Bewerbern in Zeiten der Vollbeschäftigung, den Bürokratismus, der durch das Hineinregieren des Bundes in die GmbH getragen wurde, und die fehlende Bereitschaft des Finanzministeriums bzw. des Parlaments, den DED mit ausreichenden Mitteln für einen schnellen Aufbau auszustatten.

Angesichts der Begeisterung, mit der Kennedys Peace-Corps-Initiative in den USA aufgenommen worden war, rechneten die DED-Gründer „mit einer beträchtlichen Zahl von Bewerbungen (möglicherweise mit 8–10000 in wenigen Monaten)“.²⁷⁶ 1963 trafen nicht einmal ganz 3000, 1964 etwas über 6000 Anfragen ein. Von diesen Interessenten entsprach nur ein Bruchteil den Anforderungen, die der DED an sie stellte – 1963 kam es zu nur 239, 1964 zu 1300 echten Bewerbungen. Eine Kampagne mit Annoncen in der Bildzeitung und Kinowerbung²⁷⁷ brachte 1965 zwar endlich die erhoffte Interessentenflut mit über 28000 Anfragen. Wieder waren aber nur knapp über 1600 geeignete Bewerber darunter.²⁷⁸

²⁷² Ebd., S. 56–59.

²⁷³ Ebd., S. 78–79.

²⁷⁴ „Plan für die Ausbildung von Entwicklungshelfern“ vom 16. 3. 1964, im DED-Archiv, Bd. „VR 1/63–6/64“.

²⁷⁵ Protokolle des VR vom 20. 11. 1964 und 19. 10. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁷⁶ „Programm vorschlag für den Einsatz deutscher Freiwilliger in Entwicklungsländern“ vom 6. 3. 1963, S. 25, im AdsD, Depositum Wischnewski, Bd. 1 HW AK 000791.

²⁷⁷ Protokolle des VR vom 9. 7. und 16. 11. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁷⁸ Rekrutierungsstatistik nach HAASE, S. 118.

Ein besonderes Problem war, dass der DED mit seinen unattraktiven Bedingungen und seinem rigorosen Dienstcharakter nur wenig Akademiker anziehen konnte. Nur zehn der bis Oktober 1965 ausgereisten Helfer, also nur knapp über fünf Prozent, waren Hochschulabsolventen, was die Geschäftsleitung dazu veranlasste, über ein kürzeres Sonderprogramm für Studenten nachzudenken, an Universitäten in der Dritten Welt nach Einsatzmöglichkeiten für sie zu suchen und Gespräche mit bundesdeutschen Hochschulgruppen aufzunehmen.²⁷⁹ Ab Mitte der 1960er Jahre begann der DED also, sich gezielt für Akademiker zu öffnen.

Durch die Vorbehaltsrechte, die sich die Bundesregierung gesichert hatte, musste sich der Aufbau des DED nach dem Tempo der Mühlen der Ministerialbürokratie richten, die in Sachen Entwicklungshilfe aufgrund des interministeriellen Abstimmungsbedarfs noch langsamer zu mahlen pflegten als in anderen Politikfeldern. So kam es zum Beispiel im April 1964 zum Konflikt zwischen dem interimistischen Geschäftsführer des DED, Winfried Böll, und dem Vertreter des Auswärtigen Amts im Verwaltungsrat. Jedes Projekt, in das der DED Helfer entsenden wollte, musste von der Bundesregierung einzeln abgesegnet werden. Diese Genehmigung stand für zwei der drei ersten Vorhaben des DED noch aus. Böll nun wollte gleichwohl die Ausbildungsmaßnahmen für die diesen Projekten zugeordneten Helfer anlaufen lassen, um „recht bald Entwicklungshelfer entsenden“ zu können. Da das Auswärtige Amt nicht bereit war, seine Blockade aufzugeben, musste der DED in der Folge vom Grundsatz der projektspezifischen Auswahl und Ausbildung abrücken. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, wurden die Vorbereitung standardisiert²⁸⁰ und die Helfer erst kurz vor ihrer Ausreise bestimmten Projekten zugeordnet.²⁸¹

Vor allem in der Personalpolitik lähmte der Einfluss des Bundes den DED nachhaltig. Wie die Geschäftsleitung im Verwaltungsrat wiederholt beklagte,²⁸² war es für den DED im Raum Bonn, in dem man die Zentrale angesiedelt hatte, um enge Kontakte zur Politik zu sichern, unmöglich, im Rahmen des BAT geeignetes Personal zu finden. Denn der Bonner Arbeitsmarkt war geprägt von den Zulagen, die die obersten Bundesbehörden an ihre Angestellten auszahlten. Um keinen Präzedenzfall für andere Zuschussempfänger des Bundes zu schaffen, verweigerten Finanzministerium und Haushaltsausschuss dem DED aber hartnäckig, Bewerbern vergleichbare Zulagen anzubieten.²⁸³ Im April 1964 waren infolgedessen nur 68 der 84 vorgesehenen Stellen besetzt. Von denen, die man gefunden hatte, sprangen viele nach kurzer Zeit wieder ab – allein zwischen Januar 1964 und Juli 1965 kündigten 33 Mitarbeiter.²⁸⁴

²⁷⁹ Protokolle des VR vom 19. 10. und 16. 11. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁸⁰ Eine gewisse Vorfestlegung wurde nur noch durch die Sprachausbildung und die Landeskunde getroffen.

²⁸¹ Protokolle des VR vom 16. 4. und 14. 7. 1964, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“, und Vorlage „Vertrag und soziale Sicherung für Entwicklungshelfer“ vom 14. 7. 1964, im DED-Archiv, Bd. „VR 1/63–6/64“.

²⁸² Protokolle des VR vom 22. 11. 1963 und 19. 10. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁸³ Protokoll des HA vom 13. 1. 1965, im PA.

²⁸⁴ Protokolle des VR vom 28. 4. und 16. 11. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

Die Personalfindung wurde dadurch zusätzlich erschwert, dass es bei der Besetzung der leitenden Stellen sowohl konfessionellen als auch parteipolitischen Proporzansprüchen gerecht zu werden galt. Da die Personalakten des DED nicht eingesehen werden konnten, gibt es für diesen Tatbestand nur vereinzelte Belege. Diese sind aber verhältnismäßig eindeutig. Am 27. Juni 1963 sagte der Staatssekretär des BMZ im Haushaltsausschuss fest zu, die Geschäftsführer nur nach Vorabsprache mit den Fraktionen zu bestellen.²⁸⁵ Im Vorfeld der DED-Gründung warnte Werner Haubrich, der zweite Geschäftsführer der AGEH und erste Vorsitzende des LHÜ, im Vorstand der AGEH vor einer „gezielten Personalpolitik der Sozialdemokraten“ im LHÜ. „Das eigene Lager“ müsse dem entgegensteuern.²⁸⁶ Auch die protestantische Seite blieb nicht untätig: Im September 1964 beschloss der DÜ-Vorstand, verstärkt mit den evangelischen Vertretern im DED, dem Geschäftsführer Axel von dem Bussche und der ersten Leiterin der DED-Vorbereitung, Irene Pinkau, zu kooperieren.²⁸⁷ Neben wiederholten Weigerungen des BMZ und des AA, geeignete Kandidaten für den DED freizugeben,²⁸⁸ führte wohl auch dieses Quotendenken dazu, dass erst im Juli 1964 nach diversen Interimslösungen die erste regulär besetzte Geschäftsführung des DED antreten konnte. Sie bestand aus Axel von dem Bussche, einem Mitglied des militärischen Widerstands gegen Hitler, der nach dem Krieg zunächst für das Auswärtige Amt tätig gewesen war und dann das private Eliteinternat Salem geleitet hatte, und Theodor Samm, einem pensionierten Personalchef der Bundesbank. Da aber von dem Bussche schwer kriegsversehrt und Samm schlichtweg zu alt für die anspruchsvolle Aufgabe war, sollte auch diese Lösung nicht lange halten.

Da der DED wegen dieser sachlichen, administrativen und personellen Probleme hinter den ehrgeizigen Wachstumszielen zurückblieb, wuchs der Druck des Bundestages und des Finanzministeriums, die eine rationellere Verwendung der Mittel forderten. Zum Kernstreitpunkt wurde das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Hauptamtlichen und Freiwilligen. Die ursprünglichen Planungen sahen eine Relation von 1:6 vor.²⁸⁹ Im April 1965 kamen aber auf jeden Mitarbeiter nur 2,8 Freiwillige.²⁹⁰ Dem BMZ gelang es in der Folge nicht, innerhalb der Bundesregierung und im Bundestag die Wünsche des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung durchzusetzen, die darauf plädierten, trotz oder gerade wegen der zu niedrigen Entsendungszahlen mehr Personal einzustellen, um den Aufbau beschleunigt voranzutreiben.²⁹¹ Der Ausschuss für Entwicklungshilfe sprach sich vielmehr

²⁸⁵ Protokoll des HA vom 27. 6. 1963, im PA.

²⁸⁶ Streng vertrauliche Berichte Haubrichs an den AGEH-Vorstand vom 30. 1. und 22. 5. 1963, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“ Die milieutypische Nähe des katholischen Entwicklungsdienstes zur Union hielt bis in die 1970er Jahre an. 1970 gaben 51 von 70 befragten AGEH-Rückkehrern an, CDU zu wählen, nur 8 sprachen sich für die SPD aus – s. „Reintegrationsprobleme ehemaliger Entwicklungshelfer der AGEH“, Studie im Auftrag der KLJB vom Dezember 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“

²⁸⁷ Protokolle des DÜ-Vorstands vom 19. und 23. 9. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

²⁸⁸ Protokolle des VR vom 9. 1. und 8. 2. 1964, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁸⁹ Protokoll des VR vom 16. 4. 1964, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁹⁰ Protokoll einer AG des VR zu Personalfragen vom 28. 4. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁹¹ Protokoll des VR vom 21. 5. 1964, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

für eine Verschärfung der Relation auf 1:10 aus.²⁹² Auf Druck des Finanzministeriums bewilligte die Bundesregierung dem DED für 1965 nicht die gewünschten 112, sondern nur 84 Stellen. Selbst die Besetzung dieser 84 wurde im April 1964 ausgesetzt, um das Zahlenverhältnis nicht weiter zu verschlechtern.²⁹³ Entgegen seines ursprünglichen entwicklungspolitischen Credo, sich nur für die „Notwendigkeiten des Entwicklungslandes“²⁹⁴ einzusetzen, sich also ganz nach dem Bedarf der Dritten Welt zu richten, wurde es nun zum Hauptziel des DED, „so viel Freiwillige wie möglich“ zu entsenden.²⁹⁵

Die Projektpolitik des DED, die Auswahl und Ausbildung und die Praxis in den Entwicklungsländern wurden weitgehend entsprechend der Planungen des „Programmvorschlages“ ausgestaltet. Dabei kam es allerdings zu einigen erwähnenswerten Besonderheiten. Von Anfang an betrieb der DED eine eigenständige und aktive Projektpolitik. Im Dezember 1963 machten sich DED-Delegationen nach Asien, Afrika und Lateinamerika auf, um dort nach geeigneten Projekten Ausschau zu halten.²⁹⁶ Eine wichtige Rolle bei der Anregung von Anforderungen kam dem Netz eigener Mitarbeiter in der Dritten Welt zu, über das der DED im Gegensatz zu anderen Entwicklungshilfeorganisationen mit den „Beauftragten des DED“, wie die „Programmleiter“ nun hießen, verfügte. Zu ihren Aufgaben gehörte es ausdrücklich, „Möglichkeiten für Projekte des DED festzustellen“.²⁹⁷

Auch die Projektpolitik wurde aber schnell dem Imperativ des Aufbaus untergeordnet. Zum Beispiel lagen gegen das erste Einsatzprojekt, die Mitarbeit in einer KFZ-Werkstatt der libyschen Regierung, von Anfang an erhebliche Bedenken sowohl der Geschäftsleitung des DED als auch des BMZ vor. Libyen sei eigentlich zu wohlhabend, um überhaupt noch Entwicklungshilfe zu bekommen. Den Freiwilligen fehle hier der Kontakt zur einheimischen Bevölkerung, Ausbildungselemente seien gar nicht vorgesehen.²⁹⁸ Obwohl die Einwände, wie sich später herausstellte, berechtigt waren, entschied man sich pragmatisch dafür, die Arbeit in Libyen aufzunehmen. Ebenso setzte man sich über die Bedenken des Auswärtigen Amts hinweg und nahm die Arbeit in den meisten Fällen auf, bevor die absichernden Regierungsabkommen zur Mitarbeit des DED unter Dach und Fach waren.²⁹⁹

Die Vorbereitung der Entwicklungshelfer in den ersten Jahren des DED wurde bisher weitgehend einhellig beurteilt: Sie sei von einem „autoritären Stil der Wissensvermittlung“ geprägt und rein rezeptiv bzw. „verschult“ gewesen.³⁰⁰ Diese Einschätzung gewinnen sowohl Ingo Haase als auch Inge Weizenhöfer, die Leite-

²⁹² Protokoll des AEH vom 16. 12. 1964, im PA.

²⁹³ Protokoll einer AG des VR zu Personalfragen vom 28. 4. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁹⁴ „Programmvorschlages für den Einsatz deutscher Freiwilliger in Entwicklungsländern“ vom 6. 3. 1963, S. 3, im AdSD, Depositum Wischnewski, Bd. 1 HW AK 000791.

²⁹⁵ So Johannes Reinhold, der Nachfolger Samms als Geschäftsführer, im VR, Protokoll des VR vom 9. 7. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁹⁶ Protokoll des VR vom 16. 12. 1963, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁹⁷ Mustervertrag für Beauftragte vom 20. 5. 1965, im DED-Archiv, Bd. „VR 4/65–1/66“.

²⁹⁸ Protokolle des VR vom 16. 4. und 20. 11. 1964, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁹⁹ Protokoll des VR vom 24. 8. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

³⁰⁰ WEIZENHÖFER/MÜLLER, S. 250–251, und HAASE, S. 124–125.

rin der DED-Vorbereitung in den 1980er Jahren, vor allem aus zwei Arten von Quellen: Zum einen aus den von den frühen Morgenstunden – in der Regel noch vor sieben Uhr mit Frühsport beginnend – bis in die Abende hinein mit genau vorausgeplanten Unterrichtseinheiten überfrachteten Stundenplänen der ersten Kurse³⁰¹. Zum anderen aus Beschreibungen der Reformer der späten 1960er und frühen 1970er Jahre, die sich dadurch, dass sie die Praxis ihrer Vorgänger überaus kritisch darstellten, selbst in umso helleres Licht zu setzen suchten.³⁰²

Die Ausbildungspläne und Berichte, die Irene Pinkau verfasste, deuten dagegen darauf hin, dass man im DED von Anfang an mit dem didaktisch-methodischen Zwiespalt rang, den schon der „Programmvorschlag“ umrissen hatte. Zwar wurde tatsächlich vor jedem Kurs ein genau festgelegter Stundenplan aufgestellt, in dem den vielen Themenblöcken genaue Stundenzahlen zugeordnet wurden.³⁰³ Auch wurden bis zu 26 Gastdozenten pro Lehrgang eingeladen, die mit ihren Vorträgen den Anteil an Frontalunterricht erheblich erhöhten.³⁰⁴ Schließlich verpflichtete der Vorbereitungsvertrag die angehenden Helfer, an jeder einzelnen Veranstaltung teilzunehmen.³⁰⁵ Doch andererseits gehörten schon 1964 Gruppenarbeit, Teilnehmerreferate, Rollenspiele, gruppendynamische Methoden³⁰⁶ und das „Selbststudium mit Hilfe von Arbeitsmaterial“ fest zur Methodenpalette. Sogar ein gewisses Element der Selbstverwaltung war mit Wahlen von Kurssprechern und Kassenswarten oder selbst organisiertem Küchendienst schon gängig, und zwar ausdrücklich „um sich schon hier auf ähnliche Situationen im Projekt vorzubereiten“.³⁰⁷ Die Reformen der späten 1960er verlagerten also nur die Gewichte zwischen der Vermittlung von Inhalten und den freieren Formen der Verhaltensschulung. Teil der DED-Ausbildung waren beide Elemente dagegen von Anfang an.

Derartige Versuche, die Helfer zur Selbständigkeit zu erziehen, wurden allerdings durch die überfürsorgliche Haltung konterkariert, die der DED seinen Helfern angedeihen ließ, sobald sie sich in den Entwicklungsländern befanden. Durch das Leistungssystem wurden die Helfer nicht pauschal entlohnt, sondern bezogen einzelne Sachleistungen bis hin zu Geschirr und Bettlaken über die Bonner Zentrale und ihre Beauftragten.³⁰⁸ In der „Ordnung für Freiwillige des Deutschen Entwicklungsdienstes im Gastland“, die eine Vielzahl genauer Ge- und Verbote enthielt, kam die Angst zum Ausdruck, dass die unerfahrenen jungen Leute im

³⁰¹ Abgedruckt z. B. bei HAASE, S. 125.

³⁰² So z. B. Jochen Schmauch, „... doch lieber gleich eine anständige Vorbereitung! Zwischenbilanz eines noch immer umstrittenen Unternehmens: die Vorbereitung der Entwicklungshelfer“, im DED-BRIEF Juli-September 1974, S. 11–20. Sowohl Haase als auch Weizenhöfer zitieren wörtlich aus diesem Text.

³⁰³ Beispielhaft der Ausbildungsplan für das 1. Quartal 1966, im DED-Archiv, Bd. „VR 4/65–1/66“.

³⁰⁴ Irene Pinkau, „Bericht über die Ausbildung von Entwicklungshelfern“ vom Oktober 1964, im DED-Archiv, Bd. „VR 7/64–3/65“.

³⁰⁵ Vorlage „Vertrag und soziale Sicherung für Freiwillige des DED“ vom 10. 3. 1965, im DED-Archiv, Bd. „VR 7/64–3/65“.

³⁰⁶ Darunter verstand man die Verwendung spontan entstehender oder auch induzierter gruppendynamischer Prozesse für den Ausbildungszweck. So wurden z. B. Streitigkeiten bewusst bis zur Eskalation laufen gelassen, um den Teilnehmern Gelegenheit zur Selbstreflexion und zur Einübung von Konfliktlösungsstrategien zu geben.

³⁰⁷ Irene Pinkau, „Bericht über die Ausbildung von Entwicklungshelfern“ vom Oktober 1964, im DED-Archiv, Bd. „VR 7/64–3/65“.

³⁰⁸ BEBLO/FRAHM/WOHLK, S. 49.

politisch sensiblen Bereich der Entwicklungshilfe Schaden anrichten könnten. Sie verbot ausdrücklich jegliche Einmischung in „politische Auseinandersetzungen des Gastlandes“, ja sogar jede „Kritik am Gastland und seinen Verhältnissen“, da den Helfern der „mehrjährige Aufenthalt im Gastland“ fehle, der für ein „gerechtes Urteil“ nötig sei.³⁰⁹ Die Wirkung als „Katalysatoren des sozialen Wandels“, die sich der „Programmorschlag“ von den Helfern versprochen hatte, war bei derartiger Zurückhaltung kaum noch zu erzielen. Progressives entwicklungspolitisches Wunschenken hatte hinter außenpolitischer Vorsicht zurückzustehen.

Auch das Privatleben der Helfer wurde weitgehend reglementiert: Sie hatten sich bei jeder Entfernung vom Projektort oder der Wohnung abzumelden. Längere Ausflüge waren ebenso nur mit Genehmigung der Beauftragten zulässig wie Gespräche mit der Presse oder eigene Veröffentlichungen. Vor übermäßigem Alkoholgenuß sowie rufschädigendem „Verhalten gegenüber dem anderen Geschlecht“ wurde eindringlich gewarnt. Ausdrücklich verboten war es, mit Personen des anderen Geschlechts zusammenzuleben. Bei Verstößen gegen diese Vorschriften drohte ein mehrstufiges Disziplinarverfahren, das eine Verwarnung durch den Beauftragten, einen Verweis durch die Zentrale, die Strafversetzung und schließlich die Kündigung vorsah.³¹⁰

Die weitgehende Reglementierung bis in den privaten Bereich hinein bestand nicht nur auf dem Papier. Als Axel von dem Bussche im Januar 1965 von seiner ersten längeren Rundreise durch die Projekte zurückkehrte, berichtete er im Verwaltungsrat besorgt über die Versuchungen, denen die Freiwilligen in der Großstadt Daressalam, der Hauptstadt Tansanias, ausgesetzt seien. Vor allem den Helferinnen, bei denen moralische Verfehlungen viel ernstere Folgen hätten, glaubte man Derartiges nicht zumuten zu können. Im Mai 1965 wurde eine eigene Arbeitsgemeinschaft zum Thema „Verhalten der Freiwilligen im Gastland“ gebildet.³¹¹ Um die Sache in den Griff zu bekommen, führte man unter anderem eine Obergrenze von 1,20 Meter für die Breite der Betten der Freiwilligen ein.³¹²

Da der DED als Dienst für Ledige konzipiert war, versuchte man zudem zu verhindern, dass Helfer während ihrer Einsatzzeit heirateten, indem man für diesen Fall mit Kündigung drohte. Als allerdings die ersten Fälle anstanden, sah man sich gezwungen, Ausnahmen zuzulassen.³¹³ Angesichts derartiger Bevormundungsversuche war es nur eine Frage der Zeit, bis sich die Freiwilligen gegen die „Mutter DED, die in den Anfangsjahren für fast alles sorgte“,³¹⁴ aufzulehnen begannen.

Die GmbH-Konstruktion, die nicht zuletzt eine gewisse Unabhängigkeit des DED von der offiziellen Außenpolitik der „Hallsteinzeit“ ermöglichen sollte, be-

³⁰⁹ Vorläufige Ordnung für Freiwillige des Deutschen Entwicklungsdienstes im Gastland vom 1. 12. 1965, im DED-Archiv, Bd. „VR 4/65–1/66“.

³¹⁰ Ebd.

³¹¹ Protokolle des VR vom 7. 1. und 25. 5. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

³¹² BEBLO/FRAHM/WÖHLK, S. 49.

³¹³ Vorlage „Vertrag und soziale Sicherung für Freiwillige des DED“ vom 10. 3. 1965, im DED-Archiv, Bd. „VR 7/64–3/65“, und Protokoll des VR vom 24. 8. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

³¹⁴ BEBLO/FRAHM/WÖHLK, S. 49.

währte sich, als es im Frühjahr 1965 erstmals zu diplomatischen Spannungen zwischen einem Einsatzland des DED und der Bundesrepublik kam. Nach dem kommunistischen Umsturz in der afrikanischen Republik Sansibar im Januar 1964 erkannte diese als erster afrikanischer Staat die DDR offiziell an. Das führte jedoch aufgrund der fehlenden politischen Bedeutung des kleinen Sansibars zu keiner nachhaltigen Beunruhigung der bundesdeutschen Außenpolitik. Als sich Sansibar jedoch drei Monate später mit Tanganyika, einem der wichtigsten Staaten Ostafrikas und Empfänger bedeutender westdeutscher Wirtschafts- und Militärhilfe, zusammenschloss, stellte sich die Frage, wie die Beziehungen des neuen Staatsgebildes Tansania zur DDR geregelt werden sollten.

Das Auswärtige Amt begann mit immer unverhohleneren Hinweisen auf die Hilfsgelder, den Abzug des ostdeutschen Botschafters zu verlangen, und war allenfalls bereit, ein DDR-Generalkonsulat in Sansibar zu tolerieren. Jede Form der DDR-Präsenz in Daressalam verbat sich Bonn kategorisch. Für Julius Nyerere, den Präsidenten Tanganyikas und auch Tansanias, stellten sich zwei Probleme. Innenpolitisch konnte er das freiwillig beigetretene Sansibar nicht brüskieren. Außenpolitisch drohte ihm, einem der profiliertesten Staatsmänner des postkolonialen Afrikas, ein Gesichtsverlust, wenn er sich allzu offensichtlichem Bonner Druck beugte. Als er im Februar 1965 schließlich bekannt gab, die DDR-Botschaft zu schließen, dafür aber ein ostdeutsches Konsulat in Daressalam zuzulassen, kündigte Bonn an, man würde in diesem Fall mit der vollen Härte der Hallsteindoktrin reagieren und jegliche staatliche Militär- und Entwicklungshilfe abbrechen.³¹⁵

Als Julius Nyerere auf dieses Bonner Ultimatum hin seinerseits alle Bonner Helfer aufforderte, umgehend das Land zu verlassen, und es in Tansania zu Ausschreitungen gegen Westdeutsche kam, wurden zunächst auch die Helfer des DED aus ihren Projekten abgezogen. Nachdem sie wochenlang in Daressalam auf gepackten Koffern gesessen hatten, gelang es Anfang März allerdings in beiden Hauptstädten, eine Sonderregelung für den DED zu finden. In Bonn setzte Walter Scheel im Kabinett gegen Außenminister Gerhard Schröder durch, dass der DED als privatrechtliche GmbH vom Abzug ausgenommen werden sollte. In Daressalam überzeugte der Beauftragte des DED, Wolf-Hennig von Bismarck, zunächst den Wohnungsbauminister, für dessen Ressort der DED hauptsächlich tätig war, und über ihn dann Nyerere, dass der DED eine private Gesellschaft und keine Bundesbehörde sei. Die Mitarbeiter des DED durften bleiben und im Verwaltungsrat stellte der DÜ-Vertreter unwidersprochen fest, dass der Dienst auch künftig „nicht in den Automatismus der Einstellung von Entwicklungshilfemaßnahmen einbezogen“ werde. Der DED und das BMZ hatten sich gegen eine Verwendung der Helfer als Instrumente der Hallsteindoktrin erfolgreich zur Wehr gesetzt.³¹⁶

³¹⁵ Eine ausführliche Fallstudie bieten ENGEL/SCHLEICHER/ROST, S. 151–180.

³¹⁶ Protokolle des VR vom 12. 3. und 21. 4. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“, und WÖHLK.

II. Das „apologetische Stadium“¹ der bundesdeutschen Entwicklungspolitik 1964–1969

1. Veränderte Rahmenbedingungen

Zwei der oben beschriebenen Rahmenbedingungen der Entwicklungspolitik, die wirtschafts- und die außenpolitische Lage der Bundesrepublik, hatten sich Mitte der 1960er Jahre entscheidend verändert. Infolge der 15-jährigen nahezu ungebrochenen Hochkonjunktur zwischen 1950 und 1965 waren die Westdeutschen bedeutend wohlhabender geworden. Seit 1956 herrschte Vollbeschäftigung, und die Arbeitszeit war bis 1965 bei steigenden Realeinkommen von ursprünglich 48 auf 40 Wochenstunden gesenkt worden. Die nicht enden wollende Reihe sozialstaatlicher Errungenschaften, die alle Bundesregierungen ihren Wählern hatten zukommen lassen,² hatte die „Proletarität“ weitgehend besiegt und entscheidend zur politischen Legitimität und Stabilität der jungen Republik beigetragen. Sie hatte aber zugleich die Staatsausgaben in die Höhe getrieben und bei vielen Bundesbürgern ein nachhaltiges Versorgungs- und Anspruchsdenken geschaffen.

Solange das Wirtschaftswunder genügend Verteilungsmasse abwarf, lag in diesen Entwicklungen noch kein Problem. Als allerdings 1965 die Konjunktur einbrach und die Arbeitslosenzahlen sprunghaft anstiegen,³ gelang es dem selbst ernannten „Volkskanzler“ Ludwig Erhard trotz aller Maßhalteappelle nicht, wirksam gegen die Wachstumsschwäche, das steigende Haushaltsdefizit oder die zunehmende Inflation vorzugehen. Angesichts des „Stillstands der Wohlfahrtssteigerungen“ machte sich ein „neuartiges Krisenbewusstsein“ in der Bevölkerung breit,⁴ das das politische Klima in der Republik auch in den ersten Jahren der Gro-

¹ Diese Bezeichnung stammt von Erhard Eppler. Er verwendete sie in seiner ersten Pressekonferenz als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit am 21. 11. 1968 als Etikett für die Phase der bundesdeutschen Entwicklungspolitik, von der er sich in Inhalt und Stil abzusetzen gedachte – in: E+Z, Erhard Eppler, „Bundesminister Eppler entwickelt sein Programm. Grundlinien der deutschen Entwicklungspolitik für die zweite Dekade“, Dezember 1968.

² So z. B. die Einführung des Kindergelds 1955, der dynamischen Rente 1957, des Wohngelds 1960, der Sozialhilfe 1961, die Anhebung der Kriegsoferversorgung 1963, die Erhöhungen des Kindergelds 1964 und 1965 und die Einführung der Eigenheimzulage 1965 – zur Geschichte des deutschen Sozialstaates s. HOCKERTS: Sozialpolitische Entscheidungen, ALBER, HOCKERTS: Drei Wege, und RITTER.

³ Das Bruttosozialprodukt wuchs 1965 um 39,5, 1966 um 30,3, 1967 aber nur noch um 4,8 Milliarden DM. Die Zahl der Arbeitslosen stieg von 84 974 Ende September 1965 über 235 816 Ende Februar 1966 auf 675 572 Ende Februar 1967 an – Zahlen nach STATISTISCHES JAHRBUCH. Eine Verlaufsbeschreibung der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik bietet GLASTETTER, eine Analyse und Deutung ABELSHAUSER.

⁴ MORSEY, S. 93–95.

ßen Koalition mit ihrem wirtschafts- und finanzpolitisch so erfolgreichen Tandem, Karl Schiller und Franz Josef Strauß, prägte. Der rigide Sparkurs, den Strauß ebenso ausdauernd predigte wie Erhard vor ihm, den er im Gegensatz zu diesem aber auch durchzusetzen wusste,⁵ drängte die Befürworter der Entwicklungshilfe in die politische Defensive.

Deren Lage wurde dadurch noch schwieriger, dass auch die deutschlandpolitische Funktion der Hilfgelder als Instrument zur Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruchs und der Hallsteindoktrin ab 1963 in die Krise geriet. Das sture Beharren der Bundesregierung auf den Ansprüchen der Deutschen gegen den weltpolitischen Status quo lief dem Interesse ihres stärksten Partners nach internationaler Entspannung zuwider. Die Kuba-Krise im Oktober 1962 hatte den USA die eigene Verwundbarkeit und die Notwendigkeit einer zumindest begrenzten Verständigung mit der Sowjetunion verdeutlicht. Ihr eskalierendes Engagement in Vietnam ließen Ruhe und Stabilität in Mitteleuropa noch wünschenswerter erscheinen.⁶ Die Versuche zunächst Adenauers, dann Gerhard Schröders und schließlich Willy Brandts und Kurt Georg Kiesingers, die Bundesrepublik aus dieser außenpolitischen Zwickmühle – die deutschlandpolitische Haltung führte nun zu Spannungen mit dem Ostblock und mit den westlichen Verbündeten – zu befreien, waren so lange zum Scheitern verurteilt, wie man glaubte, den westdeutschen Wählern keine diplomatischen Vorleistungen gegen Osteuropa zumuten zu können.⁷

Der Versuch, die Dritte Welt in diesem Ringen um internationale Anerkennung des westdeutschen Wiedervereinigungsanspruchs mit dem Zuckerbrot der Entwicklungshilfe und der Peitsche der Hallsteindoktrin auf die Seite der Bundesrepublik zu ziehen, wurde zunächst unverdrossen weiterverfolgt. Als Fidel Castro im Januar 1963 die DDR anerkannte, sah sich die Bundesrepublik zum zweiten Mal nach dem Fall Jugoslawien 1957 dazu gezwungen, die Beziehungen zu einem Entwicklungsland abzubrechen. Diesmal wurden auch die bereits vertraglich festgeschriebenen Entwicklungshilfeleistungen eingestellt.⁸ Auch Ceylon bekam im Februar 1964 die ganze Härte der Hallsteindoktrin zu spüren. Als sich seine außenpolitisch unerfahrene Ministerpräsidentin Sirimavo Bandaranaike bei einer Reise durch den Ostblock die Formulierung von den zwei Staaten des deutschen Volkes in den Mund legen ließ und dann auch noch ein Generalkonsulat der DDR in Colombo genehmigte, for das Kabinett Erhard die noch ausstehenden 46 Millionen DM Kapitalhilfe ein. Wie ungeniert die Hilfe hier politisiert worden war, zeigte sich, als Bonn die Gelder nach der Abwahl der Sozialistin Bandaranaike im März 1965 sofort wieder freigab.⁹

In einem Runderlass zur „Alleinvertretungspolitik der Bundesregierung“ vom 18. Juni 1964 brachte der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Karl Carstens, die Verbindung zwischen der Eindämmung der DDR und der Entwicklungshilfe

⁵ Aus den so erwirtschafteten Mitteln, aber auch aus weiteren Staatsanleihen, wurden die beiden milliardenschweren antizyklischen Konjunkturprogramme Schillers vom Februar und September 1967 finanziert.

⁶ HANRIEDER, S. 16–18, und KILIAN, S. 315–319.

⁷ SCHOLLGEN, S. 64–67 und 85–87, HANRIEDER, S. 183–184 und 191, und BOOZ, S. 104–108.

⁸ BOOZ, S. 77–78, und SCHOLLGEN, S. 46–47.

⁹ KILIAN, S. 163–170.

offen zum Ausdruck: „Wenn dritte Länder trotz der von uns geleisteten Hilfe unsere elementaren Interessen nicht respektieren, dann geben sie selbst zu erkennen, dass ihnen an wirtschaftlichen Leistungen der Bundesrepublik Deutschland nicht gelegen ist [...] Wir haben daher in Aussicht genommen, in Zukunft die Aufnahme amtlicher Kontakte zu Pankow, je nach dem Grad der amtlichen Kontakte, im Rahmen der Möglichkeiten mit einer Reduzierung unserer wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen zu beantworten.“¹⁰ Damit war die Drohung auch auf das Vorfeld der formalen Anerkennung ausgeweitet. Die Bundesregierung versuchte der schleichenden Aufwertung der DDR durch Handelsvertretungen und Generalkonsulate, vor der Carstens ausdrücklich warnte, einen Riegel vorzuschieben.¹¹

Im Laufe der ersten Hälfte der 1960er Jahre wurden jedoch zwei grundlegende Schwächen, die die Verknüpfung der Hilfe mit der deutschlandpolitischen Gretchen-Frage mit sich brachte, deutlich. Zum einen machte sich die Bundesrepublik damit erpressbar und musste wiederholt, wie zum Beispiel gegenüber Indonesien oder Algerien, Offerten der DDR überbieten. Gewiefte Staatsmänner der Dritten Welt wie etwa Achmed Sukarno schafften es, mit ihrer „Schaukelpolitik“ die beiden deutschen Staaten gegeneinander auszuspielen. Aus diesen zum Teil „auktionsähnlichen Zuständen“ ging zwar jedesmal die leistungsfähigere Bundesrepublik als Sieger hervor. Ihre Glaubwürdigkeit und ihre außenpolitische Bewegungsfreiheit nahmen dabei aber Schaden.¹²

Zum anderen kränkte es die nach dem Erreichen ihrer Unabhängigkeit gegen jede Einmischung außerordentlich empfindlichen Entwicklungsländer, wie vehement die Botschafter der Bundesrepublik gegen alles vorgingen, was nach einem Geländegewinn Ostdeutschlands aussah. Ihre zumeist mit Verweisen auf die westdeutschen Gaben verbundenen Interventionen gegen Einladungen an DDR-Sportmannschaften¹³ und jeden einzelnen Handelskontakt schufen Widerwillen und konterkarierten somit andauernd den eigentlich von der Entwicklungshilfe erhofften Effekt der Schaffung eines freundschaftlichen und kooperativen Klimas. Wie im vorangegangenen Kapitel am Fall Tansanias dargestellt, konnten viele Staatsoberhäupter der Dritten Welt derartigem Bonner Drängen kaum nachgeben, wenn sie nicht ihr Gesicht verlieren wollten.¹⁴

Zur offenen Krise dieser Hallstein-Politik kam es 1965 im Nahen Osten.¹⁵ Die arabischen Länder, allen voran Ägypten unter Gamal Abdel Nasser, hatten es verstanden, die Frage der Entwicklungshilfe und der DDR-Anerkennung mit der nach dem Umgang mit Israel zu verknüpfen. Um die Araber nicht in die offenen Arme der SED zu treiben, die es nicht an antizionistischer Propaganda fehlen ließ, vermied es Bonn lange, normale diplomatische Beziehungen zu Israel herzustellen und leistete seine Wiedergutmachung teilweise in Form streng geheimer Waffenhilfen. Als diese gegen Ende 1964 bekannt wurden, überzog Nasser das Spiel mit der größtmöglichen deutschlandpolitischen Zumutung diesseits der formalen

¹⁰ AAPD 1964 I, Dokument 171, S. 688–691.

¹¹ KILIAN, S. 165–166.

¹² BOOZ, S. 73 und 88.

¹³ KILIAN, S. 251–274.

¹⁴ Vgl. Kapitel I.3.c).

¹⁵ JELINEK und HANSEN bieten ausführliche Analysen. Kürzer bei BOOZ, S. 78–92, und KILIAN, S. 112–162.

Anerkennung der DDR: Er empfing am 24. Februar 1965 feierlich das ostdeutsche Staatsoberhaupt Walter Ulbricht.

Diese Aktion stürzte die Regierung Erhard, die vorher offen mit dem Abbruch aller Wirtschaftshilfen an Ägypten gedroht hatte, in eine tiefe Krise. Der Altbundeskanzler und CDU-Vorsitzende Adenauer sowie Walter Hallstein, mittlerweile Präsident der EWG-Kommission, drängten Erhard zum radikalen Bruch mit Ägypten. Außenminister Gerhard Schröder dagegen wollte nach Jugoslawien nicht auch noch den Kontakt zur zweiten der drei Leitmächte¹⁶ der sich formierenden Blockfreien-Bewegung verlieren und forderte, unterstützt von den FDP-Ministern im Kabinett, nur die Entwicklungshilfe¹⁷, nicht aber die diplomatischen Beziehungen einzustellen.

Am 7. März 1965 beschloss Erhard, den gordischen Knoten im Nahen Osten zu durchschlagen, indem er gegenüber Ägypten der Linie Schröders folgte, zusätzlich die Beziehungen zu Israel normalisierte und schließlich die Waffenlieferungen¹⁸ in Kapitalhilfe umwandelte. Seine Richtlinienentscheidung löste einen Sturm der Empörung in der arabischen Welt aus. In Bagdad wurde die deutsche Botschaft, in Beirut ein deutsches Kulturinstitut von Randalierern attackiert. Die Araber fühlten sich durch die Aufwertung Israels zu Unrecht bestraft und solidarisierten sich mit Nasser. Wenige Tage nach der Aufnahme der deutsch-israelischen Beziehungen am 12. Mai 1965 brachen nacheinander zehn arabische Staaten¹⁹ die Beziehungen zur Bundesrepublik ab, allerdings ohne gleichzeitig ihre Beziehungen zur DDR aufzuwerten. Die Bonner Hoffnung, man würde den Schaden schnell beheben können, erfüllte sich nicht. Im Durchschnitt dauerte es sechseinhalb Jahre, bis die diplomatischen Kontakte wieder aufgenommen wurden. Lediglich zu Jordanien (1967) und zum Jemen (1969) gelang dies noch in den 1960er Jahren. Damit war der größte anzunehmende Unfall der westdeutschen Außenpolitik eingetreten: Die traditionell guten deutsch-arabischen Beziehungen lagen in Trümmern, der Versuch der Eindämmung der DDR hatte zur Ausgrenzung der Bundesrepublik geführt.

Die Verknüpfung der Kontakte zur Dritten Welt mit der Deutschen Frage wurde trotz des Fiaskos im Nahen Osten keinesfalls fallengelassen. Obwohl die Große Koalition die Hallsteindoktrin zunehmend aushöhlte, indem sie zunächst mit der Aufnahme der Beziehungen zu Rumänien im Januar 1967 in Bukarest einen zweiten Fall der deutsch-deutschen Doppelbeziehungen neben Moskau zuließ²⁰ und ein Jahr später die Beziehungen zum ersten „Hallstein-Opfer“ Jugos-

¹⁶ Die dritte Führungsnation war Indien.

¹⁷ Es ging um einen Restbetrag von rund 70 Millionen DM Kapitalhilfe aus einer Rahmenzusage von 1961.

¹⁸ Seit 1958 hatte die Bundesrepublik neben den Wiedergutmachungszahlungen auch Waffenhilfe an Israel geleistet. Auf Drängen der Israelis hin sollten diese Geschäfte 1964 auf die Lieferung von 150 Panzern ausgeweitet werden. Das Bekanntwerden dieser Abmachung lieferte Nasser einen der Gründe, seinerseits Ulbricht zu empfangen. Erst als die Bereitstellung der Panzer durch die USA auf deutsche Kosten gesichert war, fand sich Israel mit der Einstellung der deutschen Waffenlieferungen ab und stimmte der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu – s. JELINEK, S. 306–311, 401–417 und 454–461.

¹⁹ Und somit die ganze arabische Welt bis auf Marokko, Tunesien und Libyen.

²⁰ Das wurde mit der so genannten Geburtsfehlertheorie gerechtfertigt. Die osteuropäischen Staaten hätten die DDR nicht aus freien Stücken, sondern unter dem Zwang Moskaus anerkannt. Daher

lawien wieder aufnahm²¹, setzten die außen- und deutschlandpolitischen Falken in der Union noch 1969 einen klassischen „Hallstein-Fall“ durch. Als Kambodscha, in diesen Jahren verzweifelt bemüht, seine vom Vietnamkrieg angegriffene neutrale Position zwischen den Blöcken zu retten, die DDR anerkannte, kam es über die Frage der westdeutschen Reaktion beinahe zum Bruch der Großen Koalition.²²

Die Mehrheit der Unionspolitiker forderte den Rückruf aller westdeutschen Diplomaten, was ihre sozialdemokratischen Kabinettskollegen für ganz unmöglich erklärten. Nach zwei dramatischen Kabinettsitzungen am 13. und am 30. Mai einigte man sich auf eine vage „Grundsatzerklärung der Bundesregierung zur Deutschland- und Friedenspolitik“. Darin wurde die Anerkennung der DDR weiterhin als „unfreundlicher Akt“ definiert, auf den man je nach den „gegebenen Umständen“ reagieren werde. Am 2. Juni handelte das „Küchenkabinett“ der Großen Koalition, der Kreßbonner Kreis²³, aus, was das im Bezug auf Kambodscha zu bedeuten habe. Man würde den Botschafter abziehen und die Beziehungen einfrieren, das aber nicht als förmlichen Abbruch werten – ein aus der Not geborener Kompromiss, den die Presse bald abschätzig als „Kambodschieren“ verspottete.

2. Die konservative²⁴ Kritik an der Entwicklungshilfe

Die Krisen von Wirtschaft, Staatshaushalt, Deutschland- und Außenpolitik leiteten nicht nur den Anfang vom Ende der Kanzlerschaft Erhards ein. Sie gaben auch der 1965 bereits weit verbreiteten konservativen Kritik an der Entwicklungshilfe beträchtlichen Auftrieb.

a) Der Vorwurf der Verschwendung

Immer wenn das außen- oder auch innenpolitische Verhalten eines Entwicklungslandes in den 1960er Jahren negative Schlagzeilen produzierte, meldeten sich Stimmen, die sofort die an das betreffende Land geleisteten Hilfen in Frage stellten. Man sehe ja, was dort mit dem deutschen Geld gemacht werde. Nach

seien diese Anerkennungen auch nicht als „unfreundlicher Akt“ im Sinne der Hallsteindoktrin zu werten und zu sanktionieren – s. HANRIEDER, S. 191–192, und SCHÖLLGEN, S. 88–89.

²¹ Dafür konnte auch die „Geburtsfehlertheorie“ nun keinesfalls mehr herhalten, da Tito 1957 nachweislich nicht unter irgendeinem Zwang der UdSSR gestanden hatte. Ausschlaggebend dafür, dass die Außenpolitiker der Union diesen Schritt, der einen Affront gegen die von ihnen mehrheitlich vertretene harte deutschlandpolitische Haltung darstellte, hinnahmen, waren wohl ganz pragmatische Gründe: Zahlreiche Jugoslawen waren als Gastarbeiter in der Bundesrepublik, viele Westdeutsche verbrachten ihren Urlaub in Jugoslawien – s. BOOZ, S. 114–119, KILIAN, S. 342–343, und HANRIEDER, S. 192.

²² Zum Fall Kambodscha s. SCHÖLLGEN, S. 89, KILIAN, S. 344–345, und BOOZ, S. 123–129.

²³ Zur Zusammensetzung und Funktion dieser Gruppe s. SCHNEIDER, S. 92–103, und SOELL, S. 619–631.

²⁴ Der Begriff „konservativ“ bezieht sich im Folgenden auf die Inhalte der Kritik. Es bestand ein Zusammenhang zur politischen Verortung der Personen und Institutionen, die diese Kritik äußerten. Dieser ist aber keineswegs extrem ausgeprägt. Inhaltlich „konservative“ Argumente fanden sich etwa auch in der Zeit, dem Vorwärts oder bei sozialdemokratischen Politikern.

Ulbrichts Besuch in Kairo beklagte etwa der Rheinische Merkur unter dem Titel „Vergeudetes Geld“ „unsere in Ägypten und Tansania so kläglich gescheiterte Politik der Entwicklungshilfe“, die FAZ forderte, die Gelder „nur noch für Freunde“ zu vergeben, und selbst die liberale Zeit sah die „Entwicklungshilfe in der Krise“.²⁵ Als im Sechstagekrieg 1967 mit deutschem Steuergeld bezahlte israelische Panzer in den Sinai einrollten und sich auch das Ausmaß der Rüstung auf ägyptischer, syrischer und jordanischer Seite zeigte, wurde das als erneuter Beleg dafür gewertet, dass diese Länder offensichtlich keine Entwicklungshilfe mehr bräuchten.²⁶ Der Streit zwischen der Bundesrepublik und Südkorea um den Einsatz südkoreanischer Agenten in Westdeutschland oder der Bürgerkrieg in Biafra 1967 und 1968 führten zu ähnlichen Schlussfolgerungen.²⁷

Besonders ungehalten reagierten die Bundesbürger und die westdeutschen Medien auf Nachrichten über Luxuskonsum und Prestigesucht in der Dritten Welt. So beklagte der Vorwärts im November 1962 die prächtigen Sektempfänge in den Bonner Residenzen der afrikanischen Botschafter.²⁸ Und als im Sommer 1967 der Schah unmittelbar nach seinem Staatsbesuch in der Bundesrepublik, bei dem weitere 40 Millionen DM für Technische Hilfe an den Iran zugesagt wurden, nach Paris weiterreiste und dort eine gläserne Badewanne für sich und seine Frau Farah Diba bestellte, wurde auch das zu Generalabrechnungen mit der Entwicklungshilfe genutzt.²⁹

Zum Musterbeispiel derartiger Kritik wurde aber die Geschichte vom goldenen Bett. Im März 1963 deckten britische Zeitungen auf, dass die Frau eines ghanaischen Ministers in London eine solche Schlafstatt im Wert von umgerechnet 330 000 DM bestellt hatte.³⁰ Dass das Bett nie geliefert wurde, weil ihr Gatte es sofort wieder abbestellte, als die Sache ruchbar wurde, oder dass das Geld hierfür ohnehin aus dem Privatbesitz des wohlhabenden Paares gestammt hätte, hinderte die deutschen Journale nicht, ihrem Zorn freien Lauf zu lassen. „In Europa und auch in der Bundesrepublik war die Entrüstung über diese schwarze Extravaganz groß. Da tauchte also die Entwicklungshilfe wieder auf, die wir uns vom Munde absparen.“, kommentierte die FAZ am 16. April 1962. Und der Vorwärts stellte noch im November fest: „Die Seele des steuerzahlenden Bundesrepublikaners beginnt mit Recht zu kochen, wenn er erfährt, dass seine Steuergelder von einem afrikanischen Minister und seiner Frau für goldene Betten ausgegeben werden.“³¹ Obwohl das BMZ die Sache schließlich sozusagen amtlich richtig zu stellen versuchte³² und dabei in den verschiedensten Medien Unterstützung fand³³, klagte

²⁵ RHEINISCHER MERKUR, „Vergeudetes Geld“, FAZ, „Nur noch für Freunde“, und Die ZEIT, „Entwicklungshilfe in der Krise“, alle vom 5. 3. 1965.

²⁶ Hans-Otto Wesemann, „Soll und Haben. Hilfsmüdigkeit: Über die Ernüchterung in der Entwicklungspolitik“, Rundfunkkommentar für den WDR, abgedruckt in E+Z, Juli 1967.

²⁷ E+Z, Walther Leisler Kiep, „Gegen leere Drohungen – Für mehr Nüchternheit“, Oktober 1967, und BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 66, S. 8830 C–8832 D.

²⁸ VORWÄRTS, „Im Kranzler von Lagos abgestiegen“, 7. 11. 1962.

²⁹ CHRIST UND WELT, „Fass mit Boden“, 28. 3. 1969.

³⁰ The TIMES, 31. 3. 1962.

³¹ FAZ, „Goldene Betten“, 16. 4. 1962, und VORWÄRTS, „Im Kranzler von Lagos abgestiegen“, 7. 11. 1962.

³² WELTBlick (BMZ-Broschüre), „Die Wahrheit über das Goldene Bett“, 20. 6. 1967, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 1965–1967“.

der SPD-Bundestagsabgeordnete Alwin Brück noch im Oktober 1967: „Wir alle erleben es doch, wie bei jeder Diskussion die Geschichte mit dem goldenen Bett erzählt wird. Das bleibt doch einfach kleben.“³⁴

Auch einzelne Missstände in den Projekten der Entwicklungshilfe wurden bisweilen aufgegriffen.³⁵ Häufiger und massiver wurde jedoch die Verschwendung von Hilfsmitteln durch Bürokratismus in den Behörden und Schlendrian in den Vorfeldorganisationen angeprangert. Vorreiter dieser Kritik war der Bundesrechnungshof. Im Dezember 1963 legte er eine im Auftrag des Haushaltsausschusses und des BMZ³⁶ erstellte Studie zur Verwaltungsstruktur im Bereich der Entwicklungshilfe vor.³⁷ Das Ergebnis sprach für sich: In 15 Ressorts waren 231 Referate mit 283 Voll- (davon 167 im BMZ) und 325 Teilzeitkräften (keine einzige im BMZ) mit Entwicklungshilfesaufgaben befasst.³⁸ Dazu kamen noch 321 Voll- und 61 Teilzeitkräfte in den Vorfeldorganisationen. Zwischen all diesen Einheiten hatte sich nach Ansicht der Prüfer ein so kompliziertes „Netz von Arbeitsbeziehungen“ entwickelt, dass eine verbale Beschreibung der Zuständigkeitsregelungen und Arbeitsabläufe nicht mehr möglich war und sie auf eine graphische Darstellung zurückgriffen. Bezüglich des Systems der interministeriellen Ausschüsse wurde lapidar festgestellt, dass es mit seinen großen Teilnehmerzahlen und den Vetorechten „die zügige Erledigung der Entwicklungshilfesaufgaben beeinträchtigt“. Das Gutachten tadelte das „oft in Ressortgrenzen verharrende Denken“ und die Tatsache, dass jedes Ministerium seinen Standpunkt allzu oft „um seiner selbst willen“ durchzusetzen versuchte. Die bisherige Regelung der Zuständigkeit wurde auch im Namen des BMZ als „nicht zweckmäßig“, „in vielen Einzelfällen [...] unbefriedigend“ und „nur teilweise gelungen“ abgeurteilt.

Als der interne Prüfungsbericht im April 1964 an die Öffentlichkeit gelangte, fielen die Kommentare entsprechend harsch aus. Christ und Welt hielt den „Ämterkrieg in Permanenz“ für eine „bürokratische Groteske“, die dem Ansehen der Republik in der Dritten Welt schade und die Ludwig Erhard persönlich anzulasten sei.³⁹ Der Rheinische Merkur schrieb von „beinahe unbeschreiblichen Formen [...] des Kompetenzwirrwarrs“, die SZ schlicht von offensichtlicher „Überorganisation“.⁴⁰

³³ HANDELSBLATT, „Katerstimmung“, 4. 2. 1964, Die WELT, „Ein Mittel unserer Politik“, 27. 2. 1965, SZ, „Eine Brücke nicht ein Goldenes Bett“, 18.–19. 2. 1967, und CHRIST UND WELT, „Fass mit Boden“, 28. 3. 1969.

³⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 65, S. 6243 D.

³⁵ Z. B. in der ZEIT, „Bahnhof ohne Züge, Straße ohne Autos“, 29. 9. 1967, in der über einen aus deutschen Hilfsgeldern errichteten Bahnhof ohne Gleisanschluss in Kambodscha berichtet wurde.

³⁶ Das im Ressortkreis noch allzu schwache BMZ sah hierin die taktische Option, die Klage über mangelnde Zuständigkeiten und die Unwilligkeit der anderen Ministerien, Personal abzugeben, nicht selbst vorbringen zu müssen.

³⁷ Dr. Bretschneider i.V. des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, „Übersicht über Organisation und Personal auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe im Bereich der Bundesministerien, nachgeordneter Behörden und außerhalb der Bundesverwaltung“, Dezember 1963, im PA, Akten des HA, 4. Wahlperiode, DRS 675.

³⁸ Davon 114 mit 5%, 48 mit 5–25%, 16 mit 26–50%, 9 mit 51–75% und nur 44 (davon 34 im BMZ) mit 76–100% ihrer Arbeitskraft. Dass die Mehrheit des Personals auch für andere Aufgaben gebraucht wurde, war der Haupteinwand der Ministerien gegen Abgaben ans BMZ.

³⁹ CHRIST UND WELT, „Eine Groteske der Bonner Bürokratie“, 24. 4. 1964.

⁴⁰ RHEINISCHER MERKUR, Karl Kern, „Kompetenzwirrwarr um Entwicklungshilfe“, 1. 5. 1964, SZ, „Der Bundesrechnungshof kritisiert Überorganisation der Entwicklungshilfe“, 18. 4. 1964.

Ende 1967 nahmen sich die Rechnungsprüfer der Carl-Duisberg-Gesellschaft und die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer vor.⁴¹ Die Ausbildungsmaßnahmen für Angehörige von Entwicklungsländern wurden pauschal als ineffektiv beurteilt und die Neigung der Organisationen beklagt, alles selber zu machen, anstatt zum Beispiel in der Sprachausbildung auf bewährte Bildungseinrichtungen zurückzugreifen. Dem BMZ warfen die Prüfer vor, „seinen Prüfungspflichten nicht genügend nachzukommen“ und sein Vorfeld nicht unter Kontrolle zu haben. Die Mitarbeiter der DSE wurden als unverantwortliche Spesenritter dargestellt: „So benutzte er [der Kurator der DSE] [...] Flugzeuge nur von Berlin bis Hannover, ließ seinen Kraftwagen dorthin überführen und setzte die Reise anstatt mit öffentlichen Verkehrsmitteln mit dem Kraftwagen fort. [...] Es wurden auch teure Spirituosen in Lokalen mit Spitzenpreisen getrunken. Im Rahmen der Betreuung durch die DSE wurden auch Nacht- und Tanzlokale besucht.“

Udo Hein, Hans-Jürgen Wischniewskis Staatssekretär im BMZ,⁴² war entsetzt, als das Bundesfinanzministerium diese Philippika im März 1968 veröffentlichte. Auf Drängen des BMZ beschäftigte sich der Ausschuss für Entwicklungshilfe dreimal mit dem Vorgang, wobei stets weniger die Anwürfe selbst, die als weitgehend überholt gewertet wurden, im Mittelpunkt der Debatte standen, als vielmehr die schweren Schäden für das öffentliche Ansehen der Entwicklungshilfe, die das breite Medienecho ausgelöst hatte. Am 28. November 1968 rügte der Ausschuss den Bundesfinanzminister und sprach eine Art Ehrenerklärung für die DSE aus.⁴³

b) Die Kritik an der Höhe der Entwicklungshilfe

Die als ineffektiv und verschwenderisch angegriffene Entwicklungshilfe wurde in einer zweiten Argumentationsschiene als schlicht zu hoch und damit als unkontrollierbares finanzpolitisches Abenteuer dargestellt. Auch diese Kritik wurde maßgeblich aus interessierten Kreisen des Finanzministeriums munitioniert, wie bereits am Beispiel des Vorstoßes von Hans Clausen Korff, dem zuständigen Abteilungsleiter, im Juni 1964 demonstriert wurde.⁴⁴ Sie war aber angesichts der Zwickmühle, in der sich die Öffentlichkeitsarbeiter des BMZ befanden, fast unausweichlich. Um dem Druck des Auslandes auf mehr westdeutsche Hilfen zu begegnen, waren sie einerseits gezwungen, die eigenen Leistungen mit allen erdenklichen statistischen Tricks⁴⁵ schön zu rechnen. Stolz führten die westdeut-

⁴¹ Denkschrift des Präsidenten des Bundesrechnungshofs vom 20. 12. 1967, in BUNDESTAG, Anlagen, Bd. 119, DRS 2695.

⁴² Udo Hein, Jahrgang 1914, Jurist und Politologe und seit 1947 in der SPD, konnte auf eine Laufbahn als politischer Beamter in den verschiedensten Positionen, die ihm die nordrhein-westfälische Landespolitik bieten konnte, zurückblicken, als ihn Hans-Jürgen Wischniewski im Dezember 1966 ins BMZ holte. In besonderer Weise entwicklungspolitisch profiliert war Hein dabei nicht, was die Vermutung nahelegt, dass er, wie Vialon vor ihm, vor allem als Verwaltungsfachmann ausgewählt worden war. Im Oktober 1969 errang er ein Direktmandat für den Bundestag und wechselte ins Parlament.

⁴³ Protokolle des AEH vom 9. 5. 1968, S. 3–5, 27. 6. 1968, S. 9, und 28. 11. 1968, S. 10–12, im PA.

⁴⁴ Vgl. Kapitel I.1.c).

⁴⁵ Die Streitigkeiten vor allem der bundesdeutschen Vertreter mit dem DAC, was alles auf die Entwicklungshilfe anzurechnen sei, waren in den 1960er Jahren Legion. Derartige statistische Taschenspielerereien – so wollte man zum Teil Garantien, Privatinvestitionen u.ä. subsumieren – machen die Darstellung des Hilfsvolumens zu einer Wissenschaft für sich.

schen Entwicklungspolitikern die so ermittelten Milliardensummen im Mund, was andererseits dem Ruf der Zahlungen an die Dritte Welt im Inland stetig Abbruch tat. Am 11. Oktober 1967 gestand Hans-Jürgen Wischnewski im Bundestag diesbezüglich reumütig ein: „Ich glaube, wir haben in der Vergangenheit zu oft Zahlen genannt.“⁴⁶ Der Eindruck, der dadurch in weiten Teilen der Bevölkerung hervorgerufen wurde, ist wohl am besten in der Wendung von der Entwicklungshilfe als „Fass ohne Boden“ zusammenzufassen, der sich – wenn auch zumeist in der Variante einer volkspädagogisch-aufklärerischen Negation – in zeitgenössischen Leitartikeln widerspiegelte.⁴⁷

Im März 1967 nahm sich der Bund der Steuerzahler unter diesen Vorzeichen des Themas an und veröffentlichte eine 61-seitige Denkschrift unter dem bezeichnenden Titel „Staatliche Entwicklungshilfe. Motive – Methoden – Kosten“.⁴⁸ Darin forderte die Interessenorganisation emphatisch, dass auch in der Entwicklungspolitik die Gesetze der allgemeinen Finanzpolitik uneingeschränkt zu gelten hätten. Das Anwachsen der Hilfen 1966 und 1967 trotz des „bedrohlichen Haushaltsdefizits“ wurde angeprangert⁴⁹ und entsprechende Kürzungen in Milliardenhöhe angemahnt. Wie schon Korff vor ihnen warnten die Lobbyisten vor unberechenbaren Risiken aus der Verschuldung der Dritten Welt für die staatlichen Garantien und Kapitalhilfen. Das Gründen immer neuer Organisationen, die bald alle am Tropf staatlicher Zuschüsse hängen würden, galt ihnen als ebenso verwerflich wie die „ständig neuen Versprechungen“ an die Dritte Welt, denen es „Einhalt zu gebieten“ gelte. Da Entwicklungshilfe „grundsätzlich Aufgabe der privaten Wirtschaft“ sei, sprach sich die Studie „aus wirtschafts-, finanz- und konjunkturpolitischen Gründen“ für einen Totalstopp neuer Zusagen und die sukzessive Absenkung der Leistungen der öffentlichen Hand aus. Jedweder Forderung nach höheren deutschen Leistungen sei mit der Gegenforderung nach verstärkten Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer zu begeben.

c) Grundsätzliche ordnungspolitische Einwände

Im Windschatten derartiger Kritik an Art und Umfang der Entwicklungshilfe fanden schließlich auch liberale Wirtschaftswissenschaftler breiteres Gehör, die schon seit Ende der 1950er Jahre ihre grundsätzlichen Bedenken gegen die Idee der staatlichen Auslandshilfe angemeldet hatten.⁵⁰ In der Wochenendausgabe der FAZ vom 16./17. November 1966 erhielt ihr prominentestes Mitglied, der englische Volkswirtschaftsprofessor Peter Thomas Bauer, Gelegenheit, seine Thesen⁵¹ der deutschen Öffentlichkeit vorzustellen.

⁴⁶ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 65, S. 6252 D.

⁴⁷ Z. B. CHRIST UND WELT, „Fass mit Boden“, 28. 3. 1969, FAZ, „Entwicklungshilfe fließt zurück“, 3. 2. 1967, oder auch die Meldung zu einer Essener Podiumsdiskussion zum Thema „Entwicklungshilfe – ein Fass ohne Boden?“ in E+Z, Juni 1965.

⁴⁸ Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, „Staatliche Entwicklungshilfe. Motive – Methoden – Kosten“, März 1967, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 1965–1967“.

⁴⁹ Dass das als Bezugspunkt gewählte Jahr 1965 einen historischen Tiefpunkt der Neuzusagen gebracht hatte, verschwieg die Studie. Zur Leistungsentwicklung s.u. Kapitel II.3.

⁵⁰ Zur „Schule“ dieser Kritiker, die sich Mitte der 1960er Jahre international im Aufwind befand, s. KLEMP, S. 6–7, 11–13 und 22–23 sowie NISSEN.

⁵¹ Diese sind in ausführlicher Form zu finden in BAUER.

Die gängige Annahme, dass die Entwicklungsländer in Armutskreisläufen feststeckten und selbst nicht zur Akkumulation des nötigen Investitionskapitals in der Lage seien, wies Bauer mit dem Verweis auf die Verhältnisse in den vor ihrer Industrialisierung ebenso armen westlichen Ländern zurück. Nötig für den „wirtschaftlichen Fortschritt“ sei weniger Kapitaltransfer als vielmehr die eigenständige Initiative, der Fleiß und die Sparsamkeit der betroffenen Völker. Und genau diese würden, so Bauer, eher gehemmt durch die „enorme Verschwendung“, zu der die von der Entwicklungshilfe in die Höhe getriebenen Staatsquoten in der Dritten Welt führten. Dem allgegenwärtigen Zirkelschluss, die bisherigen Hilfen hätten nichts genützt, also müsste man mehr Hilfen geben, widersprach Bauer vehement. Vielmehr stellte er die provozierende Gegenthese auf: „Ein unaufhörlicher und unbefristeter Hilfsstrom fördert die Verarmung der Empfängerländer.“ Allenfalls Staaten, die sich einer besonders liberalen Wirtschaftspolitik verschrieben, sollte man noch finanziell unterstützen.⁵²

Mit ihrer dem Artikel vorangestellten Vermutung, dass diese Theorien „alles andere als den Beifall der amtierenden Politiker finden“ würden, sollten die Redakteure Recht behalten. Nachdem sich der Ausschuss für Entwicklungshilfe schon am 22. September 1966 mit der Zunahme der Kritik an der Entwicklungshilfe beschäftigt hatte, kam das Thema am 24. November, nur wenige Tage nach dem FAZ-Artikel, erneut zur Sprache. Friedrich Karl Vialon, der noch amtierende Staatssekretär des BMZ, empörte sich über die enorme Aufmerksamkeit, die diese aus seiner Sicht empirisch völlig unbewiesenen Thesen Bauers in der deutschen Öffentlichkeit fänden. Man war sich einig, dass Bundesregierung und Bundestag energisch gegen diese pauschalen und grundsätzlichen Angriffe eintreten müssten.⁵³

d) Die Stimmung in breiten Teilen der Bevölkerung

Dass diese seit Anfang der 1960er so gehäuft auftretende konservative Kritik mit „mancherlei unter der Oberfläche schwelenden Ressentiments gegen die Entwicklungshilfe“⁵⁴ korrespondierte, läßt sich aus einer Vielzahl von Berichten über das Meinungsklima zur Entwicklungspolitik ablesen. Schon im September 1962 kündigte die Deutsche Zeitung ein „Stimmungstief“ in der Bundesrepublik an.⁵⁵ Im Dezember 1964 warnte die Welt davor, die Entwicklungshilfe drohe derzeit „noch unpopulärer [zu werden], als sie es eh schon ist.“⁵⁶ Im März 1965 berichtete der Rheinische Merkur von einem Witz über das deutsche Rindvieh, das stillhalte, während die ganze Welt es melke, der im Mainzer Karneval die Runde gemacht und „landauf, landab ungeteilte Zustimmung“ gefunden habe.⁵⁷ Zur gleichen Zeit konstatierte die FAZ „Unbeliebtheit allerorten“ bezüglich der Tatsache, dass die

⁵² FAZ, Peter Thomas Bauer, „Die Entwicklungshilfe – ein einziger Fehlschlag“, 16.–17. 11. 1966.

⁵³ Protokolle des AEH vom 22. 9. 1966, S. 13–14, und 24. 11. 1966, S. 3–9, im PA.

⁵⁴ Die WELT, „Goldene Betten“, 19. 4. 1962.

⁵⁵ DEUTSCHE ZEITUNG, „Stimmungstief über der Entwicklungshilfe“, 20. 9. 1962.

⁵⁶ Die WELT, „Verzettelt“, 22. 12. 1964.

⁵⁷ RHEINISCHER MERKUR, „Vergeudet Geld“, 5. 3. 1965.

Bundesrepublik Milliarden DM an die Dritte Welt zahle.⁵⁸ Diese negative Grundstimmung hielt weitgehend ungebrochen an: Im Oktober 1967 war es erneut die FAZ, die kurz und bündig feststellte, dass die Entwicklungshilfe gerade im Zeichen der Sparpolitik „in Deutschland weiterhin unpopulär“ sei.⁵⁹ Und im Vorwärts tadelte man noch im Juli 1969 „die Argumentation jener Stammtischpolitiker, die in der Entwicklungshilfe unnütz vergeudete Millionen sehen.“⁶⁰

Die von den besorgten Politikern in Auftrag gegebenen Meinungsumfragen zeichnen ein ähnliches Bild. Dass dabei stets hohe prinzipielle Zustimmungswerte für die Hilfe festgestellt wurden – 1964 erklärten 77%, 1967 immer noch rund zwei Drittel der Befragten, an sich dafür zu sein, dass die Bundesrepublik der Dritten Welt helfe –, vermag angesichts der Befangenheit, die bei solchen offiziellen Befragungen gegeben ist, kaum zu verwundern. Viel interessanter ist die Tatsache, dass 1964 nur sechs, 1967 gar nur vier Prozent für eine Erhöhung der deutschen Leistungen waren. Der harte Kern derjenigen, die sich offen gegen jede Leistung an die Dritte Welt aussprachen, war zwischenzeitlich von 21% auf ein Drittel angewachsen.⁶¹ Auch eine 1967 von der Großen Koalition eingeführte regelmäßige Erhebung zur Haltung der Bevölkerung zu ihrer Sparpolitik sprach für sich: Gefragt nach Politikfeldern, in denen sie den Rotstift ansetzen würden, setzten die Bundesbürger die Entwicklungshilfe stets neben die Rüstungsausgaben auf Rang eins oder zwei.⁶²

Mit dem Aufstieg der im November 1964 gegründeten NPD bahnten sich diese am rechten Rand des politischen Spektrums in besonders konzentrierter Form auftretenden Vorbehalte gegen die Entwicklungspolitik ihren Weg erstmals auch ins parteipolitische Spektrum der Bundesrepublik. Die Aussagen der NPD zum Thema waren trotz des taktischen Schleiers, der ihnen wie allen offiziellen Stellungnahmen der Partei anhaftete,⁶³ relativ eindeutig. In ihren „Grundsätzen unserer Politik“ von 1965 hieß es: „Wir zahlen auf fremdes Geheiß in ferne Länder Milliarden, die weder deutschen noch europäischen Interessen dienen. Dringende Aufgaben unserer eigenen Entwicklung werden dadurch vernachlässigt. Entwicklungshilfe in das Ausland soll in erster Linie in Ausbildungs- und Technischer Hilfe bestehen und den Zielen deutscher und europäischer Politik dienen. [...] Wir wehren uns gegen die Fortzahlung getarnter Kontributionen und fordern öffentliche Rechnungslegung über die Zahlungen für Entwicklungshilfe. [...] Die Entwicklung unseres eigenen Landes ist vordringlich.“⁶⁴ Dass mündliche Aussagen von einzelnen NPD-Funktionären weit schärfer ausfielen, wenn zum Beispiel heftig gegen die Bittsteller aus den „jungen Negerstaaten“ gepöbelt wurde, bestätigten zeitgenössische Beobachter.⁶⁵

⁵⁸ FAZ, Jürgen Tern, „Nur noch für Freunde“, 5. 3. 1965.

⁵⁹ FAZ, „Finger auf der Wunde“, 12. 10. 1967.

⁶⁰ VORWÄRTS, Heinz Eßlinger, „Zeitbombe vor der eigenen Tür“, 3. 7. 1969.

⁶¹ E+Z, K. F. Schade, „Entwicklungshilfe im Spiegel der öffentlichen Meinung – Fakten und Vorschläge“, November 1968.

⁶² Erläuterungen Hans-Jürgen Wischniewskis zu diesen Ergebnissen im Ausschuss für Entwicklungshilfe, Protokoll des AEH vom 9. 11. 1967, S. 25–26, im PA.

⁶³ SCHMOLLINGER, S. 1929.

⁶⁴ NPD, „Grundsätze unserer Politik“ von 1965, im Volltext abgedruckt bei MAIER.

⁶⁵ E+Z, Herbert Willmann, „Kommentar: Mit dem Holzhammer“, Februar 1967, und E+Z, Klaus Lefringhausen, „Bundestagswahl und Entwicklungshilfe“, Juli 1969.

Kurz nach der Gründung der NPD und noch während sich das Desaster der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik im Nahen Osten abzeichnete, begann auch die CSU, die wohl nicht zuletzt um ihre „Luftthoheit über den deutschen Stammtischen“ fürchtete, die konservative Kritik an der Entwicklungshilfe aufzugreifen. Im Februar 1965 wurde in der bayerischen Unionspartei erwogen, gegen die eigene Bundesregierung eine kritische Anfrage zur Entwicklungspolitik im Bundestag zu stellen,⁶⁶ ein Plan, der dann aber zu Gunsten eines taktisch verdeckten Angriffs auf die Höhe der zu vergebenden Mittel zurückgestellt wurde.

3. Die Rationalisierung der staatlichen Entwicklungshilfe

a) Der Kampf um die Mittel

Nachdem das System der staatlichen Entwicklungshilfe in den Jahren bis 1964 in seinen Grundzügen festgelegt worden war, rückte zunehmend die Frage, wie viel Geld über dieses System verteilt werden sollte, in den Mittelpunkt der Entwicklungspolitik. Wie bereits geschildert, kam es erstmals 1964 zu erheblichen Kürzungen der Ansätze, nachdem die Finanzpolitiker erschrocken festgestellt hatten, auf welche Auf- und damit auch Ausgaben sich der Bund eingelassen hatte.⁶⁷ Der neue konservative Grundzug der auf die Entwicklungshilfe bezogenen Haushaltspolitik war verhältnismäßig unproblematisch, solange man noch von den 1961 aufgebrauchten Sondermitteln zehren konnte. Spätestens seit Ende des Jahres 1964 herrschte aber unter den Ressorts Klarheit, dass die alternativen Hilfsquellen erschöpft waren, es zu zunehmenden „Aufbringungsschwierigkeiten bei der Kapitalhilfe“ und somit zu einer wachsenden Belastung des Bundeshaushalts kommen würde.⁶⁸

Da der Großteil der Ausgaben durch verbindliche Zusagen auf Jahre hinaus festgelegt war, standen vor allem die Bindungsermächtigungen und damit die Höhe der neu einzugehenden Verpflichtungen im Mittelpunkt des nun folgenden jahrelangen, zähen Ringens um den Etat des BMZ. Damit wurde praktisch nicht über die Entwicklungshilfe der mittleren und späten 1960er, sondern über die der frühen 1970er Jahre entschieden. Auffällig ist dabei, wie sehr die Entwicklungspolitik in diesen Kämpfen in die Defensive gerieten, wie verzweifelt sie bemüht waren, ihre Wünsche gleichsam zu entschuldigen. Beispielhaft ist folgende Aussage des ersten Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit der Großen Koalition, Hans-Jürgen Wischnewski, bei der Beantwortung von zwei Großen Anfragen zur Entwicklungspolitik am 11. Oktober 1967: „Angesichts der Bedeutung und Vielzahl der gesteckten und der schon erreichten Ziele unserer Entwicklungspolitik im außenpolitischen und wirtschaftspolitischen Raum scheint mir

⁶⁶ SZ, „CSU-Kritik an Entwicklungshilfe“, 17. 2. 1965.

⁶⁷ Vgl. Kapitel I.1.c).

⁶⁸ Erläuterungen des BMF-Vertreters zu entsprechenden Berichten der KfW im LA, Protokoll des LA vom 5. 11. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1528.

der Einsatz von etwas mehr als zwei Prozent unseres Bundeshaushalts durchaus gerechtfertigt.“⁶⁹

Im Januar 1965 strich der Haushaltsausschuss die von der Regierung beantragte Bindungsermächtigung für Kapitalhilfe um 100 Millionen DM zusammen. Die verbliebenen 600 Millionen stellten einen historischen Tiefstand des Zusagevolumens dar. Der verzweifelte Walter Scheel, der umsonst persönlich erschienen war, um seinen Etat zu verteidigen, klagte, der ihm verbliebene Rest reiche nicht aus, „um auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe Politik zu betreiben“.⁷⁰

Wie sehr sich der Wind im Parlament gedreht hatte – hier sei noch einmal daran erinnert, dass in den 1950er Jahren der Bundestag die Regierung gedrängt hatte, mehr Entwicklungshilfe zu leisten – zeigte sich an zwei weiteren Beschlüssen des Haushaltsausschusses in dieser Sitzung. Auch am Baransatz der Technischen Hilfe, die eigentlich von allen Seiten als das entwicklungspolitisch bessere Instrument anerkannt war, wurde eine „symbolische Kürzung“ um fünf auf 100 Millionen DM vorgenommen. Schließlich banden die Abgeordneten auf Initiative Heinrich Gewandts und Gerhard Stoltenbergs (beide CDU) und gegen den erneut ebenso vehementen wie vergeblichen Widerspruch Scheels alle Neuzusagen und Projektbewilligungen von mehr als 200 Millionen DM an die vorherige Zustimmung des Ausschusses für Entwicklungshilfe und des Haushaltsausschusses.⁷¹ Unter Ludwig Erhard, dem 1965 außen- und wirtschaftspolitisch die Zügel zu entgleiten begannen und der es bis zum März 1966 versäumte, den Parteivorsitz der CDU zu übernehmen und damit seine Hausmacht zu stärken, waren die Regierungsfractionen auch im Bereich der Entwicklungspolitik deutlich weniger willfährig als noch zu Zeiten Konrad Adenauers. Als der Vertreter des Wirtschaftsministeriums am nächsten Tag im Lenkungsausschuss anregte, Gerhard Schröder, Kurt Schmücker und Walter Scheel sollten gemeinsam gegen diese Eingriffe vorgehen, winkten die Beamten des Auswärtigen Amts und des BMZ ab. Die Sache sei aussichtslos.⁷²

Angesichts des erneut wachsenden Drucks der USA⁷³ und zunehmend auch der Dritten Welt selbst⁷⁴ auf einen angemessenen Beitrag der Bundesrepublik kam die Regierung Erhard im Lauf des Jahres 1965 überein, die Zusagen ab 1966 wieder deutlich anzuheben. Damit sollte wenigstens ein späterer Einbruch der westdeutschen Leistungen verhindert werden.⁷⁵ In der entscheidenden Kabinettsitzung

⁶⁹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 65, S. 6250 C-D.

⁷⁰ Protokoll des HA vom 13. 1. 1965, S. 36–42, im PA. Die Aktion wurde auch von der SPD mitgetragen. Ihr Vertreter Hans Hermsdorf hatte sogar 200 Millionen streichen wollen. Die Abgeordneten der FDP hielten sich aus Rücksicht auf „ihren“ Minister zurück, kamen ihm aber auch nicht zu Hilfe.

⁷¹ Protokoll des HA vom 13. 1. 1965, S. 15–17 und 36–42, im PA. 1966 wurde diese Regelung weiter verschärft und die Grenze der Einzelfallbewilligung auf 150 Millionen herabgesetzt – s. Protokoll des HA vom 21. 4. 1966, S. 61, im PA.

⁷² Protokoll des LA vom 14. 1. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1529.

⁷³ Protokoll einer Besprechung Scheels mit dem Leiter der US-Entwicklungsbehörde AID, Bell, am 24.–25. 2. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1530, und Erwähnung des Drucks US-Präsident Johnsons auf Ludwig Erhard betr. mehr westdeutscher Entwicklungshilfe bei ihrem Treffen im Dezember 1965 in der Ministervorlage des BMZ-Referats I B/5 zur Vorbereitung der Kabinettsitzung am 4. 1. 1966 vom 3. 1. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁷⁴ Vgl. dazu Kapitel III.1.a).

⁷⁵ Aussagen Scheels über seine diesbezüglichen Absprachen mit Erhard, Schmücker und Schröder in

am 4. Januar 1966 kam es zu dem konzertierten Auftreten Schröders, Schmückers und Scheels, das sich das Wirtschaftsministerium schon 1965 erhofft hatte. Mit Verweis auf die „politische und wirtschaftliche Stellung Deutschlands in der Welt, die Funktionen, die uns im Atlantischen Bündnis unvermeidlich zufallen, und die Ziele unserer Deutschlandpolitik“ forderten sie eine Bindungsermächtigung für die Kapitalhilfe von mindestens 1,2 Milliarden DM, also eine glatte Verdoppelung der Neuzusagen im Vergleich zum Vorjahr. Nur so seien „gleichbleibende Auszahlungen in den kommenden Jahren“ sicherzustellen. Widerstand leistete allein Bundesfinanzminister Werner Dahlgrün⁷⁶, der wie 1966 nur 600 Millionen zulassen wollte.⁷⁷ Er unterlag auf der ganzen Linie. Das Kabinett beschloss, sogar 1,275 Milliarden beim Bundestag zu beantragen. Dahlgrüns Anliegen der mittelfristigen Haushaltsstabilisierung wurde nur durch den Einbau einer Klausel, dass diese Neuzusagen bis 1969 nicht zu Abflüssen von mehr als 675 Millionen DM führen dürften, Rechnung getragen.⁷⁸

Während die Beamten des Auswärtigen Amts und des Wirtschaftsministeriums im Gefühl des Sieges sofort nachsetzen und bei Erhard eine weitere Steigerung auf 1,6 Milliarden DM für 1967 durchsetzen wollten, erhoben sich im BMZ früh Zweifler, die sich fragten, ob auch nur das im Kabinett Erreichte „im Zeitalter des Sparhaushalts“ politisch durchzusetzen sei.⁷⁹ Diese Skepsis gründete sich nicht zuletzt darauf, dass sich schon am 17. Januar 1966 der CSU-Bundestagsabgeordnete Walter Althammer, in der vierten Wahlperiode noch Mitglied des Ausschusses für Entwicklungshilfe, mittlerweile aber Obmann der CSU-Landesgruppe im Haushaltsausschuss, öffentlich gegen den Kabinettsbeschluss ausgesprochen hatte.⁸⁰ Wenige Wochen vor der Behandlung des Einzelplans 23 im Haushaltsausschuss versuchte Walter Scheel, sowohl Ludwig Erhard als auch Kurt Schmücker und Gerhard Schröder gegen den Widerstand zu aktivieren, der sich in der Unionsfraktion formierte. Schmücker und Schröder bat er inständig, persönlich an der entscheidenden Sitzung teilzunehmen.⁸¹

Seine CDU-Kollegen ließen ihn indes im Stich und schickten lediglich ihre Staatssekretäre. Obwohl Scheel die Ansätze des Regierungsentwurfs als „das Minimum dessen, was vertretbar ist,“ verteidigte und sich selbst der Vertreter des Finanzministeriums, Hans Clausen Korff, ausdrücklich für diese Anhebungen im Vergleich zum Vorjahr aussprach, kürzte der Haushaltsausschuss gegen die ein-

einer gemeinsamen Sitzung des LA mit der AGEL, Protokoll des LA vom 14. 5. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1531.

⁷⁶ Dass es ausgerechnet ein FDP-Kollege Scheels war, der sich im Kabinett dagegen aussprach, macht erneut deutlich, dass die Gräben nicht zwischen den Parteien, sondern entlang der verschiedenen Politikfelder verliefen.

⁷⁷ BMZ-Entwurf für die Kabinettsvorlage für den 4. 1. 1966 o.D., im BArch, B 213, Bd. 1533, und Ministervorlage des BMZ-Referats I B/5 zur Vorbereitung der Kabinettsitzung am 4. 1. 1966 vom 3. 1. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁷⁸ Vermerk des BMZ-Referats I B/5 zu den Ergebnissen der Kabinettsitzungen am 4. und 5. 1. 1966 o.D., im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁷⁹ Vermerk des BMZ-Unterabteilungsleiters Franz Klamser an Staatssekretär Vialon betr. eines Telefonats mit dem zuständigen Abteilungsleiter des Auswärtigen Amts vom 3. 2. 1966 und Ergebnisvermerk des BMZ-Referats I B/5 über eine Besprechung der zuständigen Abteilungsleiter des BMZ, AA und BMWi am 25. 2. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁸⁰ Scheel an Franz Josef Strauß vom 22. 2. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3536.

⁸¹ Scheel an Erhard, Schröder und Schmücker, alle vom 7. 4. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

stimmige Empfehlung des sachlich zuständigen Ausschusses für Entwicklungshilfe die Bindungsermächtigung für die Technische Hilfe um 25 auf 130 und die für die Kapitalhilfe um 200 auf 1075 Millionen. Auf Intervention des Vorsitzenden der Unionsfraktion, Rainer Barzel, wurde diese Entscheidung unter den Vorbehalt einer weiteren Erörterung in der Fraktion gestellt. Die SPD-Abgeordneten, die keine einheitliche Haltung zu den Kürzungen gefunden hatten, enthielten sich der Stimme.⁸²

Dass Scheels Verdacht, diese Beschlüsse beruhten auf einer „festen Absprache“,⁸³ zutraf, die Empörung der Zeitung Christ und Welt, die in ihnen lediglich ein „Attentat der Hinterbänkler“ zu sehen vermeinte,⁸⁴ dagegen in die Irre führte, sollte sich im politischen Nachspiel zeigen. Schon im Februar hatte Walter Scheel, irritiert von den frühen Ausfällen Althammers, an den Vorsitzenden der CSU, Franz Josef Strauß, geschrieben und ihn gebeten, Althammer zur Räson zu rufen. Strauß, seit der Spiegel-Affäre ohne Ministeramt und formal nur noch Chef der CSU-Landesgruppe, ignorierte den Bundesminister zwei Monate lang. Erst genau eine Woche nach dem Coup im Haushaltsausschuss ließ er seinen persönlichen Referenten in knappster Form antworten, die CSU halte an ihrer Auffassung fest, dass eine Verdoppelung der Zusagen derzeit einfach „nicht tragbar“ sei.⁸⁵

Erst auf ein erneutes längeres Schreiben Scheels hin, in dem dieser um eine persönliche Unterredung mit Strauß bat, griff der CSU-Chef – allerdings nicht ohne erneut fast zwei Monate verstreichen zu lassen – selbst zur Feder und gab offen zu, dass er im Vorfeld daran beteiligt gewesen war, „gewisse Abstriche im Haushalt 1966“ durchzusetzen. Nach einem Lippenbekenntnis, auch er stimme der Entwicklungspolitik der Bundesregierung und Scheels im Allgemeinen zu, kam Strauß erstaunlich weit aus der Deckung: Jede „Verpflichtung, uns den jeweiligen weltpolitischen Vorstellungen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe zu unterwerfen“, wies er zurück. Auch „amerikanischem Druck“ oder gar dem „Diktat der Empfängerländer“ wolle er sich nicht beugen. Seiner Meinung nach sei es nicht Aufgabe der Bundesrepublik, Großbritannien oder Frankreich „in der Abwicklung ihrer exkolonialen Verpflichtungen nach ihrer Flucht aus Afrika behilflich zu sein“. Den außenpolitischen Effekt der Hilfen halte er angesichts der Nahostkrise für „nicht nur fraglich, sondern geradezu bedenklich“. Schließlich sei er ausgesprochen skeptisch, ob die Bundesrepublik ihre Kredite jemals wiedersehen werde.⁸⁶

⁸² Protokoll des HA vom 21. 4. 1966, S. 51–61, im PA. In seinem Schreiben an Erhard vom 7. 4. 1966 – im BArch, B 213, Bd. 3534 – hatte Scheel deutlich gemacht, dass es allein auf die Haltung der Unionsvertreter ankomme. SPD und FDP hätten ihm zugesagt, die Verdoppelung des Ansatzes mitzutragen, falls die Union geschlossen dahinter stehe.

⁸³ Scheel an Erhard vom 22. 4. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁸⁴ CHRIST UND WELT, „Attentat der Hinterbänkler“, 13. 5. 1966. Die Redakteure machten die MdBs Albert Leicht (CDU) und Walter Althammer (CSU) als die eigentlichen Drahtzieher aus und maß ihnen angesichts der Tatsache, dass sie in der Öffentlichkeit relativ unbekannt waren, nur geringes politisches Gewicht bei. Beides ist unrichtig. Leicht und Althammer waren die Obleute der CDU bzw. CSU im HA. Zur eigentlich politischen Verantwortung s.u.

⁸⁵ Scheel an Strauß vom 22. 2. 1966 und Marcel Hepp, persönlicher Referent Strauß', an Scheel vom 28. 4. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3536.

⁸⁶ Scheel an Strauß vom 29. 6. 1966 und Strauß an Scheel vom 9. 8. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3536.

Dass Strauß in der Sache über mehr Macht als Scheel oder auch Außenminister Schröder verfügte, der sich noch am 22. April 1966 bei Scheel entschuldigt und ihm versprochen hatte, sich in der Fraktion persönlich „der Sache anzunehmen“,⁸⁷ zeigte sich daran, dass die Kürzung am 25. Mai 1966 vom Bundestag bestätigt wurde. Am Ende der Plenardebatte merkte Staatssekretär Vialon philosophisch an: „Nun, die anderen Ressorts müssen sich auch trösten. Die Entscheidung ist gefallen.“⁸⁸

Im weiteren Verlauf des Jahres 1966 mussten die Entwicklungspolitiker weitere herbe Rückschläge verkraften. Zwar scheiterte Werner Dahlgrün am 26. August im Kabinett mit dem Versuch, die Bindungsermächtigung noch weiter zu kürzen,⁸⁹ doch setzte er zwei Tage später durch, dass künftig alle Zusagen an multilaterale Organisationen voll auf die Bindungsermächtigungen der bilateralen Entwicklungshilfe anzurechnen waren.⁹⁰ Nach dem Ausscheiden der FDP aus der Koalition verschärfte der neue Superminister für Wirtschaft und Finanzen, Kurt Schmücker, den Kurs des Finanzministeriums gegen die Entwicklungshilfe noch einmal. Nachdem Dahlgrün Scheel noch im September 1966 versichert hatte, sich einem Regierungsentwurf in Höhe von 1,25 Milliarden DM Bindungsermächtigung bei der Kapitalhilfe für 1967 nicht in den Weg zu stellen,⁹¹ fasste Schmücker gezielt die Entwicklungshilfe als Feld für Sparmaßnahmen zum Haushaltsausgleich 1967 ins Auge, wobei er das „klassische“ konservative Argument ins Feld führte: „Die Empfänger der Entwicklungshilfe mögen aber auch bedenken, dass die Bundesrepublik auf die Dauer nur helfen kann, wenn sie wirtschaftlich stark und leistungsfähig bleibt.“⁹² Vor allem im Referentenausschuss für Technische Hilfe ließ Schmücker seine Beamten so extensiv Gebrauch von ihrem Vetorecht machen, dass „die Arbeit des BMZ [...] praktisch lahmgelegt“ wurde und der „Stillstand der Entwicklungshilfearbeit“ drohte.⁹³

In seiner Regierungserklärung äußerte der Kanzler der Großen Koalition, Kurt Georg Kiesinger: „Auch die unvermeidliche Steigerung der Entwicklungshilfe wird unseren finanziellen Leistungskräften angepasst werden müssen.“⁹⁴ Damit schien die Entwicklungshilfe für Nichteingeweihte noch relativ gut davongekommen zu sein. Wenn man sich jedoch vor Augen führte, dass schon im September 1966 auf Grund von Berechnungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau feststand, dass die durch alte Zusagen bedingten Auszahlungen zumindest bis 1969 weiter steigen würden,⁹⁵ verlor der erste Teil der Aussage Kiesingers seinen Wert. Was übrig blieb, lief darauf hinaus, dass der Entwicklungshilfe weiterhin der Rotstift drohte.

⁸⁷ Schröder an Scheel vom 22. 4. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁸⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 61, S. 2054 A.

⁸⁹ BMF-Ministerialdirigent Schmitt an Vialon vom 7. 9. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁹⁰ BMF-Staatssekretär Grund an die Staatssekretäre des AA, BMWi, BMZ und BMELF vom 13. 4. 1967, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁹¹ Ministervorlage des BMZ-Referats I B/5 vom 22. 9. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁹² BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 62, S. 3308 C–3309 A.

⁹³ Klagen der Vertreter des BMZ bzw. des AA im LA, Protokoll des LA vom 9. 2. 1967, im BArch, B 213, Bd. 1538.

⁹⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 63, S. 3658 C.

⁹⁵ Ministervorlage des BMZ-Referats I B/5 vom 22. 9. 1966, im BArch, B 213, Bd. 3534.

Auch durch den Einzug der SPD ins Kabinett und die Tatsache, dass nunmehr die Schlüsselressorts für Wirtschaft, Außenpolitik und Entwicklungshilfe allesamt in den Händen von Sozialdemokraten lagen, wovon sich viele entwicklungspolitisch Interessierte Verbesserungen erhofften,⁹⁶ änderte sich die Lage des BMZ nicht wesentlich. Vielmehr schienen auch unter der Großen Koalition „die Mehrzahl der Minister der Entwicklungshilfe zurückhaltend gegenüberzustehen“. Vor allem Karl Schiller, der in der Großen Koalition die wirtschaftspolitische Solidität seiner Partei nachzuweisen hatte, hielt sich merklich bedeckt.⁹⁷ So beteiligte sich Schiller auch nicht an Absprachen zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt im Vorfeld der ersten Kabinettsitzung der Großen Koalition zur Frage des BMZ-Haushalts, in denen man übereinkam, einen Zusagerahmen von 1,25 Milliarden DM als „absolutes Minimum“ zu behandeln.⁹⁸

Hans-Jürgen Wischnewski, der lange Jahre als entwicklungspolitischer Sprecher seiner Partei gedient hatte, seit seinem Engagement für die algerische Unabhängigkeitsbewegung⁹⁹ über einen großen Nimbus in der Dritten Welt verfügte und sich somit als Kandidat der SPD für das Amt des Entwicklungshilfeministers in der Großen Koalition geradezu aufdrängte, war jedoch Realpolitiker genug, um am 19. Januar 1967 rasch zu merken, dass er mit diesen Wünschen im Kabinett auf verlorenem Posten stand. Diszipliniert stimmte er den Kürzungen um insgesamt 290 Millionen DM im Vergleich zum ursprünglichen Regierungsentwurf zu. Dafür dankte ihm der neue Finanzminister, Franz Josef Strauß, nachträglich persönlich.¹⁰⁰ Immerhin glückte es, gerade den Kernbereich der Hilfe, die Bindungsermächtigungen, verhältnismäßig gut zu verteidigen. Hier wurde nur um 50 Millionen auf 1,2 Milliarden DM gekürzt.

Strauß' Dankbarkeit ging aber nicht so weit, die rigide Vetopraxis, die sein Vorgänger Schmücker im Ausschusssystem eingeführt hatte, zu lockern. Weiterhin musste das BMZ bei jedem einzelnen neuen Projekt die politische Unabweisbarkeit belegen. Die entsprechenden Schreiben ans Finanzministerium machen deutlich, dass die bundesdeutsche Entwicklungspolitik auch weiterhin mit einer bunten Mischung aus außen-, außenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Argumenten begründet wurde.¹⁰¹ Wischnewskis zurückblickende Behauptung, er „habe so schnell wie möglich jene Teile der deutschen Entwicklungspolitik abgeschafft, die nicht in erster Linie der Entwicklung von Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika dienten, sondern der Durchsetzung von vorgeblich eigenen Interessen“, erscheint daher ebenso fragwürdig wie seine These, Willy Brandt und

⁹⁶ SZ, „Eine Brücke, nicht ein goldenes Bett“, 18.–19. 2. 1967, und Die ZEIT, „Bahnhof ohne Züge, Straßen ohne Autos“, 29. 9. 1967.

⁹⁷ Vermerk des BMZ-Referats Z 1 vom 3. 4. 1967 zur taktischen Lage des BMZ, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁹⁸ Ergebnisvermerk des BMZ-Referats I B/5 über die Absprache zwischen Wischnewski und dem AA-Staatssekretär Lahr vom 5. 1. 1967 und die Ministervorlagen des BMZ-Referats I B/5 zur Vorbereitung der Kabinettsitzung am 19. 1. 1967 vom 16. und 18. 1. 1967, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁹⁹ WISCHNEWSKI, S. 105–124, und LEGGEWIE, S. 145–164.

¹⁰⁰ Strauß an Wischnewski vom 21. 2. 1967, im BArch, B 213, Bd. 3534.

¹⁰¹ Protokoll des IRA TH vom 18. 1. 1967 und BMZ an BMF vom 21. 4. und 19. 5. 1967, im BArch, B 213, Bd. 1556.

Herbert Wehner sei es in der Großen Koalition gelungen, die Hallsteindoktrin außer Kraft zu setzen.¹⁰²

Der anhaltende Konflikt zwischen dem BMZ und dem Finanzministerium erstreckte sich noch auf drei weitere Felder: die Frage der Anrechnung der Leistungen an Israel auf die Entwicklungshilfe, die von Strauß geforderte Begrenzung der schnell abfließenden Warenhilfen auf maximal 400 Millionen DM pro Jahr und die Stellung der Entwicklungshilfe in der von der Großen Koalition eingeführten Mittelfristigen Finanzplanung.¹⁰³ Wischnewski scheiterte mit seinem Plan, Schiller, Brandt und Strauß zu einem klärenden Gespräch zu versammeln. Am 28. April 1967 traf er sich stattdessen mit dem Parlamentarischen Staatssekretär im Finanzministerium, Albert Leicht. Der setzte die Subsumierung der Gelder für Israel und die Begrenzung der Soforthilfen auf 450 Millionen pro Jahr durch, wofür Wischnewski die volle Unterstützung Strauß' für die immerhin noch 1,2 Milliarden DM für Kapitalhilfezusagen im Haushaltsausschuss und eine Steigerung der Bindungsermächtigungen für die Technische und die Kapitalhilfe im Rahmen der Finanzplanung um jährlich 5,5% bis 1971 einhandelte. Seinen Wunsch, der Vorrangstellung der Technischen Hilfe durch einen Zuwachs von zehn Prozent Ausdruck zu verleihen, konnte er dagegen nicht durchsetzen.¹⁰⁴

Mit dieser Einigung gelang es, die Entwicklungshilfe aus der finanzpolitischen Kontroverse zu nehmen. Die Regierungsentwürfe für den Einzelplan 23 von 1967 und 1968 gingen problemlos durch den Haushaltsausschuss. Dieser nahm, nachdem aus seiner Sicht mit der Person Strauß die finanzpolitische Solidität in Sachen Entwicklungspolitik im Kabinett ausreichend abgesichert war, sogar die Bindung von Großprojekten an die Einzelfallzustimmung des Parlaments zurück.¹⁰⁵ Dass die Mittelfristige Finanzplanung aber allenfalls die sprichwörtliche Taube auf dem Dach darstellte, wurde rasch deutlich. Schon im Juli 1967 stellte Strauß die vom BMZ eingehandelten Zuwächse ausdrücklich unter den Vorbehalt einer Revision durch Beschlüsse des Kabinetts oder des Bundestags. Drei Monate später bezeichnete der CDU-Haushaltspolitiker Heinrich Gewandt die neue Finanzplanung in Sachen Entwicklungshilfe als „nur eine Orientierungs- und Leitlinie“. Kurz darauf wies der zuständige Abteilungsleiter des BMZ im Ausschuss für Entwicklungshilfe darauf hin, dass hier eher eine feste Obergrenze als eine zuverlässige Basis für künftige Steigerungen gesetzt worden sei.¹⁰⁶

Die Frage der Höhe der Mittel wurde erst wieder ein Thema, als Wischnewskis Nachfolger, Erhard Eppler, sie Anfang 1969 aufgriff. Eppler, gelernter Studienrat und promovierter Anglist, war nach seinem Engagement für Gustav Heinemanns

¹⁰² WISCHNEWSKI, S. 51. Zumindest aber ist seine durch die Worte „so schnell wie möglich“ geschickte relativierte Darstellung irreführend.

¹⁰³ Strauß an Wischnewski vom 21. 2. 1967 und Wischnewski an Strauß vom 23. 2. 1967, im BArch, B 213, Bd. 3534.

¹⁰⁴ BMZ-Sprechzettel für das geplante Gespräch zwischen Brandt, Schiller, Wischnewski und Strauß o.D., Ergebnisvermerk des BMZ-Referats Z 1 über die Besprechung zwischen Wischnewski und Leicht am 28. 4. 1967 vom 23. 5. 1967, im BArch, B 213, Bd. 3534, Strauß an Wischnewski vom 5. 7. 1967 und Strauß an Eppler vom 4. 2. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3536.

¹⁰⁵ Protokolle des HA vom 10. 5. 1967, S. 31–33, und 16. 11. 1967, S. 16, im PA. Die Pflicht zur Information des AEH und des HA vor Zusagen ab 150 Millionen DM blieb dagegen bestehen.

¹⁰⁶ Strauß an Wischnewski vom 5. 7. 1967, im BArch, B 213, Bd. 3536, BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 65, S. 6260 C, und Protokoll des AEH vom 19. 10. 1967, S. 4, im PA.

Gesamtdeutsche Volkspartei erst 1956 in die SPD eingetreten. Seit 1961 für sie im Bundestag, hatte er es bis zum außenpolitischen Sprecher seiner Fraktion gebracht. Als Hans-Jürgen Wischnewski im Oktober 1968 das neue Amt des Bundesgeschäftsführers der SPD übernahm, war es vor allem Willy Brandt, der den entwicklungspolitisch noch weitgehend unerfahrenen und mit 41 Jahren relativ jungen Eppler als Nachfolger aufbaute. Dabei ging es dem Außenminister weniger darum, einen besonders befähigten Entwicklungshilfeminister zu stellen, als vielmehr darum, im Kabinett mehr Unterstützung in den an Schärfe zunehmenden außenpolitischen Kontroversen der Großen Koalition zu gewinnen. Eppler selbst hätte das Amt als Parlamentarischer Staatssekretär unter Brandt vorgezogen.¹⁰⁷

Als der neue Minister im Januar 1969 ungestüm von Franz Josef Strauß ein deutlich rascheres Wachstum seines Budgets forderte, hielt der ihm die alte Absprache mit Wischnewski entgegen. Strauß sah „keine zwingenden Gründe“, daran zu rütteln.¹⁰⁸ Die Machtprobe, auf die es Eppler einen Monat später im Haushaltsausschuss ankommen ließ, ging eindeutig zu Gunsten Strauß' aus. Wie polarisiert die Große Koalition im Vorwahlkampf 1969 schon war, zeigte sich am Ergebnis: Die SPD-Abgeordneten stimmten geschlossen für Eppler, die der Union ebenso geschlossen für Strauß.¹⁰⁹ Bei einer Grundsatzausprache zur Entwicklungspolitik in den bevorstehenden 1970er Jahren im selben Gremium im Juni 1969 sprach sich Eppler notgedrungen dafür aus, die Effizienz der Hilfen künftig „ohne zusätzliches Kapital“ zu steigern.¹¹⁰

Während des gesamten „apologetischen Stadiums“ hielten die Entwicklungspolitiker aller Parteien am Konzept der subsidiären Rolle des Staates fest. Privatinvestitionen wurden weiterhin unisono nicht nur als möglicher Ausgleich der gekürzten staatlichen Mittel bewertet, sondern als das eigentlich wirksamere Instrument zur Förderung der Dritten Welt.¹¹¹ Die im Januar 1965 auf Anregungen der Exportwirtschaft von einer Gruppe von Unionspolitikern vorgeschlagene vorzeitige Ausweitung des Entwicklungshilfesteuergesetzes wurde überparteilich befürwortet und scheiterte lediglich am Widerstand des Bundesfinanzministeriums, das höhere Kosten vermeiden wollte.¹¹² Als das Gesetz 1968 auslief, wurde es für weitere fünf Jahre neu aufgelegt und die Ausgaben für Grund und Boden und beteiligungsähnliche Darlehen zusätzlich in die Förderung aufgenommen. Entwicklungspolitiker von Union, FDP und SPD sprachen sich im Gesetzge-

¹⁰⁷ Eppler: Stückwerk, S. 43, 72 und 132–133, und AGEH – HIER UND DRAUSSEN, „Dr. Erhard Eppler – der neue Entwicklungsminister“, Oktober 1968.

¹⁰⁸ Eppler an Strauß vom 14. 1. 1969 und Strauß an Eppler vom 4. 2. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3536.

¹⁰⁹ Protokoll des HA vom 5. 2. 1969, S. 32–34, im PA.

¹¹⁰ Protokoll des HA vom 18. 6. 1969, S. 9, im PA.

¹¹¹ Siehe dazu z. B. das Bekenntnis Scheels, „die Regierung könne und wolle nur subsidiär tätig sein“, in einer gemeinsamen Sitzung des LA und der AGEL, Protokoll des LA vom 14. 5. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1531, die Reden Gewandts und Wischnewskis am 25. 5. 1966, im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 61, S. 2039 D–2041 D und 2045 B, die Ankündigung einer „wirtschaftsfreundlichen Projektauswahl sowie steuerlicher und kreditmäßiger Förderung“ durch Hans-Jürgen Wischnewski in der Grundsatzausprache des AEH über die Entwicklungspolitik der Großen Koalition, Protokoll des AEH vom 27. 1. 1967, S. 8, im PA, und die Aussage Heins am 16. 11. 1967 im AEH, Privatinvestitionen seien die „wirksamste Form der Entwicklungshilfe“, Auszug aus dem Protokoll des AEH, in der Gesetzesdokumentation Nr. V 171, im PA.

¹¹² Gesetzesdokumentation Nr. IV 1048, im PA.

bungsprozess einhellig dafür aus, auch Umlaufvermögen, das heißt Handelslager, entsprechend besser zu stellen. Erneut blockierte nur der Finanzminister.¹¹³ Selbst als der neue entwicklungspolitische Sprecher der Union, Walther Leisler Kiep, im Oktober 1967 so weit ging vorzuschlagen, Kapitalhilfekredite direkt an investitionswillige deutsche Unternehmen zu vergeben, meldete Georg Kahn-Ackermann Interesse der SPD-Fraktion an der Idee an.¹¹⁴

Wie weit die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft auf dem Feld der Entwicklungshilfe in diesen Jahren ging, zeigte sich am deutlichsten in der Frage der staatlichen Informationspolitik. Mehrfach tagte das entscheidende Vergabegremium, der Lenkungsausschuss, gemeinsam mit der entwicklungspolitischen Lobbygruppe der Wirtschaft, der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungsländer.¹¹⁵ Seit März 1965 saß ein Vertreter der Bundesstelle für Außenhandelsinformation im Referentenausschuss für Kapitalhilfe, was dazu führte, dass im Juni 1967 das Auswärtige Amt darum bat, man möge doch wenigstens darauf achten, die Entwicklungsländer vor den deutschen Firmen über Zusagen zu informieren.¹¹⁶ Im August 1969 setzte das Wirtschaftsministerium durch, in Einzelfällen deutsche Interessenten schon nach dem ersten Durchlauf durch das Ausschusssystem, also noch in der Phase der Projektprüfung, einweihen zu dürfen.¹¹⁷

b) Versuche einer Verwaltungsreorganisation

Nachdem er sich lange zurückgehalten und darauf gesetzt hatte, ohne viel Aufsehen die Unschärfe der für sein Haus so unvorteilhaften Zuständigkeitsabgrenzung Adenauers auszunützen, formulierte Walter Scheel, sekundiert von Hans Hermsdorf von der SPD und Klaus Freiherr von Mühlen aus der eigenen Fraktion, im Mai 1963 erstmals offen seine Ansprüche. Anlässlich der anstehenden „besonders passenden Gelegenheit“ – gemeint war der Kanzlerwechsel von Adenauer zu Erhard – erwarte er eine sinnvollere Aufgabenzuteilung innerhalb der Bundesregierung. Vom Gutachten des Bundesrechnungshofs, das ihm am Jahresende in der Tat bescheinigte, dass die Lage nicht nur aus Sicht des BMZ, sondern objektiv unhaltbar war, erhoffte er sich die entscheidende Schützenhilfe.¹¹⁸

Doch Ludwig Erhard, dem die Medien wohl nicht zu Unrecht unterstellten, persönlich gegen das BMZ voreingenommen sowie unwillig zu sein, Unionsminister wie Gerhard Schröder, Werner Schwarz oder Kurt Schmücker zugunsten des liberalen Scheels zu schwächen,¹¹⁹ blieb zunächst untätig. Selbst als das Gutachten publik wurde und sich der Kanzler neben der bereits beschriebenen Presseschelte auch noch den Spott der Opposition gefallen lassen musste, beließ er

¹¹³ Gesetzesdokumentation Nr. V 171, im PA.

¹¹⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 65, S. 6257 D und 6258 B.

¹¹⁵ Protokoll des LA vom 14. 5. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1531, und Protokoll des LA vom 5. 7. 1968, im BArch, B 213, Bd. 1543.

¹¹⁶ Staatssekretärsvorlage des BMZ-Referats I B/2 vom 4. 3. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1496, und Protokoll des IRA KH vom 23. 6. 1967, im BArch, B 213, Bd. 1500.

¹¹⁷ Protokoll des IRA KH vom 1. 8. 1969, im BArch, B 213, Bd. 1506.

¹¹⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 53, S. 3632 B-C, 3634 C–3635 A und 3636 C–3637 C.

¹¹⁹ CHRIST UND WEIT, „Eine Groteske der Bonner Bürokratie“, 24. 4. 1964.

es bei dem vagen Lippenbekenntnis, an der Sache werde gearbeitet.¹²⁰ Als Friedrich Karl Vialon, der noch zwei Monate zuvor zumindest die Streichung der Vetorechte im Ausschusssystem gefordert hatte,¹²¹ im Juni 1964 den Haushaltsausschuss bat, die Stellen, die man bis zu einer Klärung der Organisationsfrage als Druckmittel gegen die Bundesregierung zurückgehalten hatte, sofort zu bewilligen, war eigentlich schon klar, dass es zumindest die vom BMZ angestrebte Generalbereinigung nicht geben würde.¹²²

Erst am 14. Oktober 1964 fiel im Kabinett die Entscheidung über die neue Zuständigkeitsregelung, die Ludwig Erhard mit seinem Erlass zur „Straffung und Beschleunigung der Aufgaben der Entwicklungshilfe“ vom 23. Dezember 1964 vollzog.¹²³ Im Wesentlichen änderten sich zwei Dinge: Erstens zog sich das Auswärtige Amt aus der Durchführung der Entwicklungshilfe zurück und gab die Projekte der Technischen Hilfe ans BMZ ab. Sein Einfluss blieb dadurch gewahrt, dass es über „alle politischen Fragen“ zu entscheiden hatte. Zweitens wurde das Ausschusssystem verschlankt. Ständige Mitglieder waren nur noch das BMZ, das Auswärtige Amt, das Wirtschaftsministerium und das Finanzministerium. Alle anderen sollten nur noch eingeladen werden, wenn ihre „fachliche Zuständigkeit“ unmittelbar betroffen war. Die Hoheit des Wirtschaftsministeriums über die Kapitalhilfeprojekte blieb unangetastet, trotz des Protests Scheels, gerade davon hänge die „einheitliche Organisation der Entwicklungshilfepolitik“ und damit der „wesentliche Teil“ der Reform ab.

Selbst die Alleinzuständigkeit für die Projekte der Technischen Hilfe, die das BMZ vermeintlich errungen hatte, ließ sich in der Folgezeit nicht umsetzen. Schon in der Kabinettsitzung hatten die Bundesminister für Gesundheit, Ernährung/Landwirtschaft/Forsten und Post/Fernmeldewesen Vorbehalte angemeldet. Was folgte, war in der Tat der „ungewöhnlich qualvolle Prozess“, über den Scheel am 24. Februar 1965 im Bundestag klagte.¹²⁴ Das mit 224 Mitarbeitern 1965 noch immer recht kleine BMZ konnte die Umsetzung des Kanzlererlasses nicht erzwingen, da es mangels Arbeitskraft und Unterbau gar nicht in der Lage war, alle Projekte der Technischen Hilfe allein zu bearbeiten. Die mit der Neuregelung nicht einverstanden Ressorts sperrten sich dagegen, mit den Projekten auch Stellen ans BMZ abzugeben, wobei sie das alte und auch nicht unzutreffende Argument ins Feld führten, ihre Beamten bearbeiteten die Entwicklungshilfeprojekte nur neben anderen Aufgaben. Der Haushaltsausschuss schließlich warnte vor einer „Stelleninflation“, strich die Ausbaupläne des BMZ wiederholt zusammen und forderte Personalverschiebungen innerhalb des Regierungsapparats.¹²⁵

¹²⁰ Kritik des Oppositionsführers, Fritz Erler, und Reaktion Erhards bei der Aussprache zum Kanzlerhaushalt am 15. 4. 1964 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 55, S. 5718 C und 5734 A.

¹²¹ SZ, „Der Bundesrechnungshof kritisiert Überorganisation der Entwicklungshilfe“, 18. 4. 1964.

¹²² Protokolle des HA vom 11. 3. 1964, S. 47, und vom 24. 6. 1964, S. 10–11, im PA.

¹²³ Auszug aus dem Kabinettsprotokoll vom 14. 10. 1964, im BArch, B 213, Bd. 3141, Erlass zur „Straffung und Beschleunigung der Aufgaben der Entwicklungshilfe“ vom 23. 12. 1964, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EE AC 000107, und DENNERT, S. 40–46 und 74–75.

¹²⁴ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 57, S. 8375 A.

¹²⁵ Schon Anfang Dezember 1964 hatte Vialon im AEH über „unerträgliche Missstände“ in der Ausstattung des BMZ geklagt. Einige Beamten hätten ihm gegenüber ausdrücklich die Verantwortung für die Ergebnisse ihrer Arbeit in dieser Lage abgelehnt. Bis Juni 1966 hatte lediglich das BMWi 12 Planstellen ans BMZ abgetreten. Protokoll des IRA TH vom 3.2. 1965, im BArch, B 213,

Walter Scheel und Friedrich Karl Vialon sahen sich gezwungen, in schier endlosen Verhandlungen Einzelabsprachen mit den anderen Ressorts über die künftigen Verwaltungsabläufe auf dem Gebiet der Technischen Hilfe zu treffen. Die Details dieser Vereinbarungen – die mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom September 1966 war vier Seiten lang, denen noch weitere drei Seiten Erläuterungen folgten – sind zu kompliziert, um sie an dieser Stelle auszubreiten. Andere Ministerien, zum Beispiel das Bundespostministerium oder das Bundespresseamt, wehrten sich bis zum Ende der Großen Koalition hartnäckig gegen jede Zuständigkeitsabgabe. Allen jedoch gelang es, dafür, dass das BMZ direkt oder indirekt auf die ihnen unterstellten Bundesanstalten zurückgreifen durfte, „in der Praxis [...] weitreichende Beteiligungsaufgaben über den gesteckten Rahmen hinaus zu beanspruchen und wahrzunehmen“.¹²⁶

Über neue Projekte, Projektänderungen oder -aufstockungen wurde weiterhin in den interministeriellen Ausschüssen entschieden. Im April 1965 verteidigte der Vertreter des Auswärtigen Amts im Lenkungsausschuss diese Sachlage offen: Dadurch dass jedes Ministerium in diesen Gremien seinem „Ressortpartikularismus“ nachgehe, würden wenigstens alle relevanten Faktoren ausreichend Beachtung finden.¹²⁷ Zumindest seit 1964 wurden die Einzelfallentscheidungen für den Bereich der Kapitalhilfe durch die so genannte Rahmenplanung vorstrukturiert. Zu Beginn jedes neuen Haushaltsjahres trafen sich Beamte der vier hauptbeteiligten Ressorts, des Finanz- und Wirtschaftsministeriums, des Auswärtigen Amts und des BMZ, und verteilten den verfügbaren Zusagerahmen auf die einzelnen Entwicklungsländer. In mehreren Schritten – zunächst auf Referenten-, später auf Abteilungsleiter- und, wenn nötig, auch noch auf Staatssekretärs-ebene – wurden Kompromisse ausgehandelt. Eine eher wirtschaftspolitisch motivierte Zusage an ein Land in Lateinamerika, wo die Hauptziele deutscher Investoren lagen, wurde beispielsweise durch Hilfen an eines der ärmeren Länder Afrikas oder an eine außenpolitisch bedeutsame Leitnation der blockfreien Staaten ausgeglichen.¹²⁸

Hans-Jürgen Wischniewski, der wie sein Nachfolger Erhard Eppler wesentlich regeren Anteil an der Detail- und Aktenarbeit des BMZ nahm als Walter Scheel,¹²⁹

Bd. 1553, Protokoll des AEH vom 3. 12. 1964, S. 4–10, Protokoll des HA vom 13. 1. 1965, S. 10, Protokoll des HA vom 23. 6. 1966, S. 37–40, im PA.

¹²⁶ Hausverfügung Friedrich Karl Vialons zum Stand der Zuständigkeitsabsprachen vom 6. 10. 1966 mit den Vereinbarungen zwischen BMZ und Gesundheitsministerium vom 3. 2. 1965, zwischen BMZ und BMWi vom 26. 4. 1965 und zwischen BMZ und BMELF vom 1. 9. 1966, im BArch, B 213, Bd. 4195, BMZ-Vorlage zur „Darstellung der Zuständigkeiten anderer Ressorts“ an den AwZ vom 24. 9. 1970 und Staatssekretärsvorlage des BMZ-Referats Z 2 zur „Darstellung der Aufgaben des BMZ“ vom 25. 9. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4196. Das Zitat stammt aus der letztgenannten Quelle.

¹²⁷ Protokoll des LA vom 14. 4. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1530.

¹²⁸ In den im Bundesarchiv erhaltenen Akten des BMZ finden sich erste Erwähnungen der Rahmenplanung für das Jahr 1964 – s. Protokoll des IRA KH vom 2. 10. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1494, Protokoll des IRA KH vom 6. 11. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1495, und BMWi an den LA zur „Rahmenplanung 1964“ vom 6. 10. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1528. Größere Bestände, aus denen ersichtlich wird, wie das System im Detail funktionierte, sind erst für die Jahre ab 1966 vorhanden – s. BArch, B 213, Bd. 3534, 3536, 3537, 3539 und 3540.

¹²⁹ Zu Zeiten Scheels finden sich keinerlei Grünvermerke in den Akten zum Ausschusssystem. Erst unter Wischniewski begannen die zuständigen Referenten regelmäßig an den Minister zu berichten – Ministervorlage des BMZ-Referats I B/2 vom 24. 11. 1967, im BArch, B 213, Bd. 1557. Eppler wies seine Beamten dann ausdrücklich an, ihn über jede ungewöhnliche Projektentschei-

versuchte erneut, alle Entscheidungen, für die er kraft seines neuen Amts die politische Verantwortung zu tragen hatte, auch in sein Haus zu verlagern. Eine Anfang 1967 in Angriff genommene „Durchforstung“, das heißt Überprüfung aller Projekte der Technischen Hilfe, führte im Lauf des Jahres zu einer Streichung von 63 und einer Revision von 36 geplanten Vorhaben. 13 laufende Projekte wurden als „mangelhaft“ und möglichst schnell einzustellen bewertet.¹³⁰ Mit dieser Aktion sollte der Kritik an der Verschwendung der Entwicklungshilfe entgegengetreten und nicht zuletzt der Führungsanspruch des BMZ im Bereich der Technischen Hilfe untermauert werden. Mit seinem weiter gehenden Versuch, mehr Einfluss auf die Kapitalhilfe zu gewinnen, scheiterte „Ben Wisch“ aber an der Härte des „Zuständigkeitsfetischisten“ Karl Schiller.¹³¹ Gegen das Zugeständnis, nicht mehr an der Frage der Kredithilfe zu rühren, solange die beiden im Amt waren, handelte Wischniewski aber zumindest die Abgabe einer ganzen Abteilung des Bundesamts für gewerbliche Wirtschaft ein, die mit Aufgaben der Technischen Hilfe befasst war.¹³²

Diese Beamten wollte Wischniewski zum Grundstock einer Behörde für Entwicklungshilfe machen, die er im Juni 1968 beim Kabinett beantragte und mit deren Hilfe er die unselige Verbindung zwischen dem fehlenden Unterbau des BMZ und der Zuständigkeitsfrage aufzulösen gedachte. In einem schnellen ersten Schritt sollte eine Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE) als Auffangbecken für das von Schiller abgetretene Personal geschaffen werden. Sukzessive würden dann Aufgaben und die dazugehörigen Stellen von der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer (DSE), der Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG) und vor allem der Deutschen Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI) in die neue Behörde verlagert werden. Sie sollte letztendlich mit 200 Mitarbeitern ausgestattet, durch ein entsprechendes Gesetz als Bundesamt konstituiert und für den gesamten Durchführungsbereich der Technischen Hilfe allein zuständig werden.¹³³

Selbst der erste Schritt ließ lange auf sich warten. Zunächst stellte sich das für die Organisation der Bundesregierung zuständige Bundesinnenministerium quer, das sich für zu wenig an der Planung beteiligt hielt.¹³⁴ Erst im Dezember 1968 lag ein Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als

dung in Kenntnis zu setzen – s. Ministervorlage des BMZ-Referats I B/2 vom 25. 2. 1969 zur „weissungsgemäßen“ Unterrichtung über ein Viehzuchtprojekt, im BArch, B 213, Bd. 1558 – und kommentierte die ihm vorgelegten Ausschussprotokolle mit einer Vielzahl von Randbemerkungen – s. Protokoll des IRA TH vom 10. 2. 1969, im BArch, B 213, Bd. 1558, und Protokoll des IRA TH vom 24. 9. 1969, im BArch, B 213, Bd. 1559. Diese nachweisliche Aktenakribie widerspricht dem Bild Epplers als kopflastigem Theoretiker, das seine zahlreichen Kritiker auch innerhalb der Partei von ihm zeichneten.

¹³⁰ Der BMZ-Abteilungsleiter Sonnenhol zur Durchforstung im AEH, Protokoll des AEH vom 12. 10. 1967, S. 6 und 9, im PA, Bericht Heins zur Durchforstung im AEH, Protokoll des AEH vom 18. 1. 1968, S. 7–8, im PA.

¹³¹ WISCHNEWSKI, S. 51–52, und DPA-INFO Nr. 300 vom 7. 3. 1968.

¹³² Protokoll der Besprechung zwischen Schiller und Wischniewski vom 28. 3. 1968, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EE AC 000107.

¹³³ Kabinettsvorlage des BMZ zu einer Behörde für Entwicklungshilfe vom 21. 6. 1968, im BArch, B 213, Bd. 3141.

¹³⁴ Bundesinnenminister Ernst Benda ans BKA vom 12. 7. 1968, Hein ans BKA vom 5. 8. 1968, Wischniewski an Benda vom 16. 8. 1968 und Wischniewski ans BKA vom 30. 8. 1968, im BArch, B 213, Bd. 3141.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vor, auf das sich das Kabinett im September geeinigt hatte. Die Rechnungsprüfer folgten in allen wesentlichen Punkten der ursprünglichen Kabinettsvorlage des BMZ. Die Durchführung der Technischen Hilfe sei noch immer „zersplittert“ und damit ineffektiv und fehlerträchtig. Trotz der grundsätzlichen Skepsis gegen die Vermehrung von Behörden scheine hier eine Neugründung erforderlich.¹³⁵ Nach dieser eindeutigen Stellungnahme segnete das Kabinett am 19. Februar 1969 die Schaffung der BfE ab, allerdings unter der strengen Maßgabe, dass das keinesfalls zu zusätzlichen Stellen führen dürfe. Nur mit Mühe gelang es Erhard Eppler im Juni 1969, diesen Beschluss gegen die Stimmen zahlreicher, erneut von Walter Althammer angeführter Unionsabgeordneter durch den Haushaltsausschuss zu bringen. Einmal mehr kam es zu einer Vorwegnahme der Kleinen Koalition zwischen SPD und FDP.¹³⁶

Dass damit eine saubere Lösung der Abwicklung der Technischen Hilfe aber noch keinesfalls sichergestellt war, hatte sich bereits im Vorfeld angedeutet. Schon gegen Ende 1968 hatte sich in der DSE Widerstand gegen Abgaben an die neue Behörde formiert. Und im Januar 1969 erhob Kurt Schmücker, mittlerweile Bundes-schatzminister und damit Mehrheitseigner der GAWI, Einwände gegen allzu weitreichende Zentralisierungspläne. Man sei durch Miet- und Arbeitsverträge langfristige Verpflichtungen eingegangen und damit an den Status Quo gebunden.¹³⁷ Solange alle bisherigen Träger hartnäckig auf ihre Besitzstände pochten, drohte die BfE zu einer zusätzlichen Instanz zu werden, die das Verfahren nur weiter verkomplizierte.

c) Eine neue Öffentlichkeitsarbeit

Im April 1965, also mitten in der heißen Phase der Nahostkrise, kündigte Walter Scheel einen grundsätzlichen entwicklungspolitischen Kurswechsel an. Man werde die Vergabe der Hilfen weitgehend von der Deutschland- und Tagespolitik trennen und die Gelder auf solche Länder konzentrieren, in denen ihr effektiver Einsatz gewährleistet sei.¹³⁸ Im Jahr darauf führte Scheel seine Gedanken in der 51 Seiten starken Broschüre „Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik“ aus, die unter seinem Namen als offizieller BMZ-Druck erschien. Allen drei gängigen Motivsträngen, der antikommunistischen Stabilisierung der Dritten Welt, dem „Kampf um diese größtenteils noch nicht entwickelten Märkte“ sowie dem gegen die Anerkennung der DDR, habe die bundesdeutsche Entwicklungspolitik auch weiterhin zu dienen.¹³⁹

¹³⁵ Der Präsident des BRH als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, „Gutachtliche Stellungnahme zur Frage der Errichtung einer Behörde für Entwicklungshilfe“ vom Dezember 1968, im PA, Akten des HA, 5. Wahlperiode, DRS 1459.

¹³⁶ Vorlage des BMF an den HA für die Schaffung einer Bundesbehörde für Entwicklungshilfe vom 17. 4. 1969, im PA, Akten des HA, 5. Wahlperiode, DRS 1459, und Protokoll des HA vom 18. 6. 1969, S. 13–15, im PA.

¹³⁷ Bericht Heins an den AEH, Protokoll des AEH vom 28. 11. 1968, S. 13, im PA, und Schmücker an alle Ressorts vom 20. 1. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3141.

¹³⁸ SZ, „Neues Konzept für Entwicklungshilfe“, 8. 4. 1965, und FAZ, „Scheel kündigt neue Entwicklungspolitik Bonns an“, 8. 4. 1965.

¹³⁹ SCHEEL: Wege, S. 5–11.

Jedoch stellte der Minister erstmals offen heraus, dass dabei ein „Spannungsfeld“ entstehe, in dem ein Ausgleich zwischen „den Interessen aller Partner, der Geber und der Nehmer“, gefunden werden müsse. Das sei unabhängig von „vorübergehenden Meinungsverschiedenheiten der Tagespolitik“ auch möglich, da letzten Endes allen an Sicherheit und Wohlstand liege. Von Seiten der reichen Nationen seien dazu aber echte Zugeständnisse gerade in der Handelspolitik nötig. Die Öffnung der eigenen Märkte stelle „die Gretchenfrage des Wollens oder Nichtwollens der Industrieländer“ dar.¹⁴⁰

Mit Blick auf die Praxis der Entwicklungshilfe empfahl Walter Scheel einen grundsätzlich pragmatischen Ansatz, da er zu der Erkenntnis gekommen sei, „dass es im weiten Feld der Entwicklungspolitik keine festen Positionen gibt, die mit dogmatischer Engherzigkeit für alle Ewigkeit zu verteidigen sind“. Entsprechend umfangreich waren die Neuerungen, die er vorschlug: Die Gewichte seien sukzessive von der Kapitalhilfe auf die Technische Hilfe und von der Industrialisierung auf die Bereiche Landwirtschaft und Soziales zu verlagern. Man müsse abkommen von einer Entwicklungspolitik, die nur auf Anträge aus der Dritten Welt reagiere. „An Stelle von ‚Projektfindlingen‘“ solle „Projektfindung“ treten, wobei dem BMZ die Rolle als „zentrale Planungsstelle“ zukomme. Dabei warnte der liberale Minister aber davor, auf ordnungspolitische Abwege zu geraten. Weiterhin stand das Wirtschaftswachstum als Hauptziel fest, sollten soziale Ansätze um einen „kommerziellen Kern“ herum gruppiert werden und die „Planung von unten“ her erfolgen, also an Impulse aus der Wirtschaft anknüpfen und im Ministerium lediglich koordiniert werden.¹⁴¹

Die „Neuen Wege“, die sich in der Tat über weite Strecken wie ein radikales Reformprojekt lesen, waren jedoch nicht als politisches Aktionsprogramm, sondern eher als ein Beitrag zur entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit gedacht. Zumindest wurden sie vom BMZ in der Zusammenarbeit mit den anderen Ressorts als solcher behandelt. Schon wenige Tage nach den ersten öffentlichen Vorstößen Scheels bat der Abteilungsleiter im BMZ, Gustav Sonnenhol, seine Kollegen im Lenkungsausschuss ausdrücklich, diese Aussagen nicht überzubewerten.¹⁴²

Aber selbst in der Öffentlichkeitsarbeit kam es 1965 und 1966 noch nicht zu einem größeren Aufbruch. Dazu fehlte es an den nötigen Mitteln, die der Haushaltsausschuss bei nur drei Millionen DM jährlich beließ, da es, so der Berichterstatter Heinrich Gewandt, nicht an bunten Broschüren, sondern eher an politischem und parlamentarischem Rückhalt fehle.¹⁴³ Dass Gewandt mit dieser These nicht so ganz falsch lag, zeigte sich an der weiterhin stiefmütterlichen Behandlung der Entwicklungspolitik im Bundestag. Trotz des politischen Ringens um den Haushalt des BMZ für 1966 fand die auf den späten Abend gelegte Aussprache dazu am 25. Mai 1966 erneut vor einer peinlich kleinen Kulisse statt.¹⁴⁴ Bei der

¹⁴⁰ Ebd., S. 4, 8 und 14–16.

¹⁴¹ Ebd., S. 17, 22–29 und 49–50.

¹⁴² Protokoll des LA vom 14. 4. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1530.

¹⁴³ Protokolle des HA vom 13. 1. 1965, S. 27–30, und 21. 4. 1966, S. 71–72, im PA, und BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 61, S. 2039 C–D.

¹⁴⁴ Klage Kieps über diese Tatsache, im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 61, S. 2048 A.

Beantwortung der Großen Anfragen zur Entwicklungspolitik am 11. Oktober 1967 glänzte nicht nur die Mehrzahl der Abgeordneten mit Abwesenheit, auch die Regierungsbank blieb bis auf Wischnewski selbst weitgehend leer.¹⁴⁵ Die Verabschiedung des Entwicklungshelfergesetzes¹⁴⁶ fiel auf einen Freitag, den 28. Februar 1969, und war zudem als letzter Punkt auf die Tagesordnung gesetzt worden. Von der FDP war zur Abstimmung gegen 17 Uhr einzig und allein ihr Debattenredner Gustav Freiherr von Gemmingen-Hornberg zugegen.¹⁴⁷

Erst ab dem Haushaltsjahr 1967 drang der Ausschuss für Entwicklungshilfe, wenn auch nicht im erhofften Umfang, mit seinem Wunsch durch, die Ansätze für die Öffentlichkeitsarbeit zu erhöhen. Mit knapp über 4,7 Millionen DM für 1967 und sechs Millionen DM für 1968 konnte der neue Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Hans-Jürgen Wischnewski, der die Außendarstellung der Entwicklungshilfe zur Chefsache gemacht hatte, in die Offensive gehen.¹⁴⁸ Im Sommer 1967 begann eine bis dahin einzigartige PR-Kampagne. Das Kernstück bildete neben einem Preisausschreiben in der Bildzeitung, einer Aufsatzserie in der Buntten und einer von einem damals populären Schauspieler besprochenen Langspielplatte mit dem Titel „Anton Tegtmeier als Entwicklungsmuffel und als Entwicklungshelfer“ eine Wanderausstellung namens „Intercoop“. Die am 1. Juni 1967 auf dem Bonner Marktplatz eröffnete Schau, die im Folgejahr schon im März auf die Reise geschickt wurde und in 20 deutschen Großstädten zu sehen war, zog allein in den ersten zehn Tagen 24 000 und bis Ende 1968 insgesamt mehr als 800 000 Besucher an. Die erste Auflage des Ausstellungskatalogs von 150 000 und der Broschüre „Weltblick“ von 300 000 Stück waren rasch vergriffen. Es wurden mehrere Millionen Exemplare verteilt. Um dem Andrang zu begegnen, schob das BMZ Ende 1967 350 kleinere Einwegausstellungen nach, die rund 1,8 Millionen Bundesbürger erreichten.¹⁴⁹

Das Konzept der Kampagne war darauf ausgerichtet, möglichst breite Massen zu erreichen. „Weltblick“ zum Beispiel war in Sprache, Layout und Argumentationsniveau der Bildzeitung nachempfunden.¹⁵⁰ Inhaltlich wurde mit dem Placet der Entwicklungspolitik aller Parteien vor allem der konservativen Kritik be-

¹⁴⁵ AGEH – HIER UND DRAUSSEN, „Vor leeren Bänken“, Oktober 1967, FAZ, Klaus Natorp, „Entwicklungshilfe hat ihren guten Sinn“, 19. 10. 1967, und der ätzende Seitenhieb Heinrich Gewandts auf die abwesenden SPD-Minister Brandt und Schiller: „Denn wenn ich richtig unterrichtet bin, gibt es eine Reihe von Ministerien, die in der Frage der Entwicklungspolitik bekanntlich mehr Kompetenzen haben als der von uns allen geschätzte anwesende Herr Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit.“ – im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 65, 6260 B.

¹⁴⁶ Zu Genese, Bedeutung und Inhalt des Entwicklungshelfergesetzes vgl. Kapitel III. 2. d).

¹⁴⁷ Klage der SPD-Abgeordneten und Parlamentarischen Staatssekretärin des BMZ Brigitte Freyh und Kommentar des Bundestagspräsidenten Kai-Uwe von Hassel, im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 69, S. 11909 C und 11913 C.

¹⁴⁸ Zur Steigerung des Ansatzes s. Protokolle des AEH vom 18. 3. 1966, S. 3–9, vom 22. 9. 1966, S. 13–14, vom 15. 3. 1967, S. 3–7, und vom 9. 11. 1967, S. 27, im PA. Zur Gewichtung der Öffentlichkeitsarbeit in der politischen Agenda Wischnewskis s. dessen Auftritt im AEH bei der Beratung des entsprechenden Ansatzes für 1968, Protokoll des AEH vom 9. 11. 1967, S. 25–27, und WISCHNEWSKI, S. 51.

¹⁴⁹ Ausführungen des zuständigen BMZ-Referenten, Werner Müller, im AEH, Protokoll des AEH vom 15. 3. 1967, S. 5–6, im PA, E+Z, Werner Müller, „Entwicklungspolitikern gehen auf den Marktplatz, ‚Intercoop‘ sucht Kontakt zum Bürger“, Juni 1967, und E+Z, „Entwicklungshilfe und öffentliche Meinung. Lehren aus Intercoop“, November 1968.

¹⁵⁰ WELTBlick (BMZ-Broschüre), 20. 6. 1967, in Inwent-PD, Bd. „BRD 1 1965–1967“.

gegnert und auf den wirtschaftlichen Nutzen abgestellt, den die Bundesrepublik selbst in Form von Exportaufträgen und Marktanteilen aus der Hilfe zog.¹⁵¹ Dass er damit einer rein utilitaristischen Einstellung zur Entwicklungshilfe das Wort redete, hinter der er – nach zeitgenössischen Beobachtungen auch schon Ende der 1960er Jahre – selbst nicht stand, zählte Hans-Jürgen Wischnewski in seiner Autobiographie zu den größten Fehlern seiner Zeit im BMZ.¹⁵² Die Bevölkerung ehrlich zu informieren und damit Transparenz in das verschlungene Dickicht der Entwicklungspolitik zu bringen, war jedenfalls nicht beabsichtigt. Als das Bundesjustizministerium im Januar 1968 mit Verweis auf die verbindliche Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung die Veröffentlichung aller Abkommen über Entwicklungshilfen einforderte – das Wirtschaftsministerium hatte bis dahin die Verträge zur Kapitalhilfe nur in Einzelfällen, das BMZ die zur Technischen Hilfe gar nicht publiziert –, zeigten sich alle beteiligten Ressorts höchst unwillig. Gerade die rückwirkende Veröffentlichung alter Abkommen lehnten sie geschlossen ab, da in diesem Fall die völlig unterschiedlichen Konditionen, die man den verschiedenen Nehmern aufgebürdet hatte, zu enormen außenpolitischen Schäden führen würden. Auch für die Zukunft bestand man auf Ausnahmeregelungen.¹⁵³

4. „Zwischenlösungen“¹⁵⁴ bei der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe

Im Mai 1963 wechselte der Vorsitz der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe. An die Stelle des katholischen Geistlichen und Präsidenten des Päpstlichen Missionswerks der Kinder in Deutschland, Paul Koppelberg, auf den 1959 nicht zuletzt deshalb die Wahl gefallen war, um die unverbrüchliche Verbundenheit des neuen Entwicklungsdienstes mit der Mission deutlich zu machen, trat Heinrich Köppler. Dieser, Jahrgang 1925, hatte seine Karriere als persönlicher Referent des ersten Bundestagspräsidenten, Erich Köhler von der CDU, begonnen. 1952 bis 1956 war er Bundesführer der Deutschen Katholischen Jugend gewesen, anschließend Generalsekretär des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken. 1965 wurde er für die CDU in den Bundestag gewählt und 1968 zum Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesinnenministerium berufen. Sein Amt in der AGEH bekleidete er trotz seiner Partei- und Regierungsfunktionen bis 1970 weiter.

Mit der Wahl Köpplers hatte sich die AGEH deutlicher als zuvor als Teil der katholischen Laienbewegung verortet. In ihrer seit 1966 erscheinenden Zeitschrift „AGEH – hier und draußen“ und vor allem in der Rubrik „nach dem Konzil“

¹⁵¹ Protokolle des AEH vom 24. 11. 1966, S. 3–9, vom 15. 3. 1967, S. 3–7, und vom 9. 11. 1967, S. 25–30, im PA.

¹⁵² Vgl. die Beschreibung des Auftretens Wischnewskis bei einer internen Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung im Januar 1968 in E+Z, Klemens Kotowski, „Privatwirtschaftliche Initiativen als Faktor der Entwicklungspolitik“, Februar 1968, und WISCHNEWSKI, S. 51–52.

¹⁵³ Protokoll des LA vom 23. 1. 1968, im BArch, B 213, Bd. 1542.

¹⁵⁴ Unter dieser Bezeichnung fasst HANRIEDER die Außen- und Deutschlandpolitik der 1960er Jahre und ihren Grundzug, sich trotz aller Neuansätze nicht von den Paradigmata des Kalten Kriegs in den 1950er Jahren trennen zu können, zusammen – s. S. 12.

wurde diese Positionierung kämpferisch herausgearbeitet.¹⁵⁵ So wurde zum Beispiel auf die schnelle Umsetzung der Beschlüsse des Zweiten Vatikanischen Konzils, die Einsetzung deutscher Laienräte oder die Besserstellung der deutschen Messe gedrängt und kritisiert, dass den Laien immer noch der Zugang zu geistlichen Gremien wie der Deutschen Bischofskonferenz verwehrt sei, während der Episkopat in allen Organen des Kirchenvolks mitentscheide. Selbst dogmatische kirchliche Positionen, wie das Verbot der Empfängnisverhütung, wurden angesichts der verheerenden Folgen der „Bevölkerungsexplosion“ in den Entwicklungsländern in Frage gestellt.¹⁵⁶ Besonders in Sachen Entwicklungshilfe und Mission, deren Einheit man anerkannte, hätten die Laien eine bedeutende Rolle zu spielen. Die von der AGEH vermittelten Fachkräfte wurden aufgerufen, für ein grundsätzlich neues Missionsverständnis ohne schnelle Christenmacherei und gegenüber den Missionaren für die Rechte der Laien auch in der Dritten Welt einzutreten.¹⁵⁷

In der Praxis blieb das Verhältnis der AGEH und ihrer Mitarbeiter zur Mission ambivalent. 1968 fanden erstmals Kontakt- und Auswertungsseminare mit den Fachkräften in Entwicklungsländern sowie Rückkehrertreffen statt, die die gesamte AGEH und nicht nur einzelne Vorbereitungsstätten erfassten. Dabei kritisierten die aktiven und ehemaligen Entwicklungshelfer einerseits die Einengung der persönlichen Lebensführung, die ihnen die Missionare zumuteten, und forderten nachdrücklich zumindest eigene Zimmer. Andererseits war die Mehrheit der Ansicht, sinnvoll eingesetzt worden zu sein, was sie vor allem der Kooperation mit Trägern aus Kirche und Mission zuschrieben.¹⁵⁸

Auch die zweite Schaltstelle der AGEH wurde Mitte der 1960er Jahre neu besetzt. Im Oktober 1964 trat Willi Manderfeld, ein gelernter Kaufmann, der seit 1961 die Katholische Jungmänner Gemeinschaft in der AGEH vertreten hatte, die Nachfolge Werner Haubrichs als Geschäftsführer an. Manderfeld, zu dem es keinen ernsthaften Gegenkandidaten gab, nahm die Stelle nur unter der Bedingung an, dass es zu einer „Neuregelung der Kompetenzen und Funktionen in der AG“ kommen würde.¹⁵⁹ Dass er damit vor allem eine Machtverschiebung von den Vorbereitungsstätten zur Geschäftsstelle meinte, wurde spätestens mit den „Gedanken zur Verfassung und Praxis der AGEH“ deutlich, die er am 17. Februar 1967 vor den versammelten Leitern der Vorbereitungsstätten darlegte. Darin pochte Manderfeld auf die geltende Satzung vom 3. November 1960, deren zentralistische Elemente, wie oben dargestellt, nie umgesetzt worden waren. Es sei unhaltbar, dass die einzelnen Ausbildungseinrichtungen Direktkontakte zu den Projekt-

¹⁵⁵ Zum Konzept der Rubrik s. AGEH – HIER UND DRAUSSEN, „im Übrigen“, Januar 1968.

¹⁵⁶ AGEH – HIER UND DRAUSSEN, „nach dem Konzil: Nicht auf kleiner Flamme braten!“, Oktober 1966, „nach dem Konzil: Ist der Laie gefragt?“, April 1967, „nach dem Konzil: Fulda: Off limits für Laien?“, Juli 1967, „nach dem Konzil: Tauschen in Rom“, Oktober 1967, und „nach dem Konzil: Nachlese von Essen 68“, Oktober 1968.

¹⁵⁷ AGEH – HIER UND DRAUSSEN, „nach dem Konzil: ‚Rapport‘ der Laien“, Januar 1968, und „Probleme, Probleme“, Juli 1967.

¹⁵⁸ Konrad Hartong, „Bericht Kontakt- und Auswertungsseminare '68 Ostafrika“, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“, und Protokoll des AK Projektstrategie des AGEH-Rückkehrerseminars am 15.–17. 11. 1968, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁵⁹ Protokolle der Vorstandssitzungen vom 14. und 19. 8. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

trägern und zu Misereor unterhielten und so Einsatzentscheidungen ohne jede Beteiligung der Zentrale betrieben. Dass sie es versäumten, sich in ihrem Schriftverkehr als Teil der AGEH darzustellen, sei der schlagende Beweis, über wie wenig Wir-Gefühl der katholische Entwicklungsdienst bislang verfüge. Fast schon drohend kündigte der Geschäftsführer an, nunmehr seinen Auftrag, „die alte Ordnung neu zu verwirklichen“, „Zug um Zug in Angriff“ nehmen zu wollen.¹⁶⁰

Damit stieß er in Freiburg, Köln-Deutz, Bensberg und auf dem Klausenhof auf wenig Gegenliebe. Die Vorbereitungsstätten hatten seit Anfang der 1960er Jahre ihre eigenständigen Profile weiter ausgebaut und sich ganz auf ihre jeweilige Klientel spezialisiert. So hatte zum Beispiel in Freiburg die seit 1965 amtierende Leiterin des Seminars, Cäcilie Böhle, eine eigene Programmatik für die „Sozialarbeit in Übersee“ entwickelt und die Vorbereitung entsprechend reformiert. Den jungen Frauen und mittlerweile auch Männern wurden die Grundlagen des interkulturellen Lernens vermittelt. Um die Zielgruppen in der Dritten Welt zur Selbsthilfe animieren zu können, statt lediglich die Symptome ihrer Armut mit europäischen Methoden zu lindern, sollten die angehenden Fachkräfte lernen, den eigenen kulturellen Hintergrund zu reflektieren und den ihrer künftigen Klienten zu verstehen und zu akzeptieren. Um zu selbständiger Teamarbeit zu befähigen, wurde mittlerweile auch in Freiburg viel Spielraum für Selbsttätigkeit und Selbstverwaltung eingeräumt.¹⁶¹

In einer eigenen Artikelserie in der „AGEH – hier und draußen“ betonten die Ausbildungsträger, wie sehr sich die Helfer ihren jeweiligen Mutterhäusern verbunden fühlten, die ihnen zu einer „zweiten Heimat“ geworden seien. Des Weiteren führten sie ins Feld, dass die dezentrale Lösung den entscheidenden Vorteil habe, die Entwicklungszusammenarbeit in den verschiedenen Trägerverbänden, der Caritas, der Landjugendbewegung und der Kolpingfamilie zu verankern. So würde das Engagement für die Dritte Welt über saisonale Spendensammlungen hinaus im katholischen Milieu vermittelt und verhindert, dass sich die Hilfsorganisationen allzu weit vom Kirchenvolk abkapselten.¹⁶²

Ein weiterer, eher praktischer Grund für den Streit zwischen Manderfeld und den Vorbereitungsstätten dürfte die Mittelverteilung gewesen sein. Die Bildungseinrichtungen beschäftigten eine beträchtliche Anzahl fest angestellter Mitarbeiter für die Vorbereitung der AGEH-Helfer – zum Beispiel acht auf dem Klausenhof und sieben in Freiburg – und Manderfelds Kurs, die Geschäftsstelle sukzessive auszubauen – von neun Stellen 1966 auf 16 Stellen 1969 –, gefährdete deren Finanzierung. In einem Briefwechsel zwischen Manderfeld und dem Nachfolger Schmauchs auf dem Klausenhof, Josef Bennemann, wurde ausnahmsweise offen

¹⁶⁰ Willi Manderfeld, „Einige Gedanken zur Verfassung und Praxis der AGEH“ vom 17. 2. 1967, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁶¹ Selbstdarstellung der AGEH von 1965 in den Altenberger Werkheften Nr. 8, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“, AGEH – HIER UND DRAUSSEN, „Wir in der AGEH: Seminar für Sozialarbeit in Übersee“, Oktober 1967, und AGEH – HIER UND DRAUSSEN, Cäcilie Böhle, „Hilfe zur Selbsthilfe“, Oktober 1967.

¹⁶² AGEH – HIER UND DRAUSSEN, „Wir in der AGEH: Institut für Entwicklungshelfer in Köln“, April 1967, „Wir in der AGEH: Klausenhof – Vorbereitung landwirtschaftlicher Mitarbeiter“, Juli 1967, „Wir in der AGEH: Seminar für Sozialarbeit in Übersee“, Oktober 1967, und „Wir in der AGEH: Institut zur Vorbereitung von akademischen Mitarbeitern für Entwicklungsländer e.V.“, Januar 1968.

ausgesprochen, wie sehr es auch um die Frage ging, an welchem Ende gespart werden sollte.¹⁶³

Aus dieser Korrespondenz geht auch hervor, wie verhärtet die Fronten gegen Ende der 1960er Jahre waren. Bennemann räumte ein, dass es eine Menge „alten Streits“ sowie „Differenzen im Selbstverständnis zwischen Geschäftsstelle und Vorbereitungsstätten“ gäbe. Um die beizulegen, müsste aber auch Manderfeld von seinen Maximalforderungen abgehen. Eine Rolle als „integrierter Teil der AGEH“ und reine „Exekutivorgane“ wies er im Namen der Vorbereitungsträger jedenfalls zurück und warf Manderfeld „überstarke Zentralisierungstendenzen“ vor. Der Geschäftsführer antwortete dadurch, dass er in dem in Frage stehenden Detail – es ging um die Auslegung der Mindestalterklausel – stur auf seiner Position beharrte. Als es am 28. April 1969 endlich zu einer Grundsatzaussprache zu den mittlerweile schon über zwei Jahre alten „Gedanken zur Verfassung und Praxis der AGEH“ kam, sagten die Vorbereitungsstätten nur vage ein „loyaleres Verhalten“ zu. Weiter gehende Pläne zur Konzentration der AGEH wiesen sie dagegen zurück.¹⁶⁴

Neben dieser Auseinandersetzung um die eigene Struktur prägte die Frage des Umgangs mit dem Deutschen Entwicklungsdienst die AGEH in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre. Nach einem kurzen Anstieg der Bewerberzahlen in Folge der Publizität, die die spektakuläre Neugründung des DED hervorgerufen hatte,¹⁶⁵ wurde auch für die AGEH ab 1965 die Rekrutierung geeigneter Freiwilliger zum „eigentlichen Engpass unserer Arbeit“.¹⁶⁶ Neben pragmatischen Reaktionen wie mehr und gezielteren Anwerbungskampagnen¹⁶⁷ oder dem Rückgriff auf Kandidaten aus dem europäischen Ausland¹⁶⁸ ging es vor allem darum, ob man dem größeren DED nacheifern oder sich eher konzeptionell von ihm absetzen wollte. Während vereinzelte Stimmen zur ersten Alternative rieten,¹⁶⁹ vertraten sowohl Köppler als auch Manderfeld das Gegenmodell, dem zufolge sich der katholische Entwicklungsdienst als „qualifizierte Minderheit“ profilieren sollte. Angesichts des wachsenden Reservoirs der Entwicklungsländer an eigenen Fach-

¹⁶³ Bennemann an Manderfeld vom 26. und 28. 2. 1969, Manderfeld an Bennemann vom 5. 3. 1969 und Bennemann an Manderfeld vom 25. 3. 1969, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁶⁴ Protokoll der Institutsleitertagung am 28. 4. 1969, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁶⁵ Protokoll der MV am 14. 10. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁶⁶ Protokoll der MV am 3. 12. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“. Vgl. ähnliche Debatten im Protokoll der MV am 3. 11. 1967, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“, und im Protokoll der Vorstandssitzung am 19. 2. 1968, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 17.–23.“.

¹⁶⁷ Vgl. z. B. Willi Manderfeld, „Arbeitsbericht 1966“ vom 24. 10. 1966, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁶⁸ Bericht Manderfelds an die MV, im Protokoll der AGEH-MV am 3. 11. 1967, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“. An einem Kurs des Klausenhofs 1966 nahmen z. B. Freiwillige aus Österreich, der Schweiz, Italien, Belgien und den Niederlanden teil – vgl. Bericht Schmauchs, im Protokoll der Vorstandssitzung am 20. 9. 1966, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 17.–23.“.

¹⁶⁹ So wurde im Januar 1964 die Erhöhung der Wiedereingliederungsbeihilfe um 100 auf 200 DM und damit das Niveau des DED vorgeschlagen – s. Protokoll der Vorstandssitzung am 15. 1. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“. Im Februar 1968 waren es die Freiburger, die dafür plädierten, die eigene Dienstzeit auf 2 Jahre zu verkürzen, um neben dem DED bestehen zu können – Protokoll der Vorstandssitzung am 19. 2. 1968, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 17.–23.“.

kräften der mittleren Ebene, der daraus resultierenden stetig steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Helfer und des offensichtlich begrenzten Potentials des deutschen Arbeitsmarkts mache es wenig Sinn, möglichst großen Entsendezahlen nachzujagen. Die AGEH solle sich ganz darauf konzentrieren, für den „berufsbezogenen Einsatz“ die bestmöglichen Kräfte zu finden. Um die zu bekommen, sei es wenig sinnvoll, an den spärlich ausgestatteten Taschengeldverträgen festzuhalten, auch wenn es erfreulich sei, dass sich überhaupt noch jemand zu einem derartigen finanziellen Opfer bereit fände.¹⁷⁰ Nicht zuletzt weil es in den Einsatzländern zunehmend zu Spannungen zwischen den mit Taschengeld- und den mit Individualverträgen ausgestatteten Helfern kam,¹⁷¹ sprach sich im März 1969 bei einer Arbeitstagung der Geschäftsstelle, der Vorbereitungsstätten und Misereors eine Mehrheit für diese Strategie aus, die auf eine Professionalisierung des katholischen Entwicklungsdienstes hinauslief.¹⁷²

Auch hier waren jedoch die strukturellen Widerstände, in diesem Fall im Vorstand und in der Mitgliederversammlung, zu groß, um eine Richtungsentscheidung herbeizuführen. Im Januar 1965 legte der Vorstand auf einen aus dem Vorjahr stammenden Vorschlag Werner Haubrichs hin, wenn irgend möglich auf die Verwendung verheirateter Helfer, die mit den kostspieligeren Individualverträgen auszustatten wären, zu verzichten, fest, dass ledige Helfer auf Taschengeldbasis der „Normalfall“ in der AGEH zu sein hätten.¹⁷³ Im November 1966 wies die Mitgliederversammlung einen Antrag, grundsätzlich auf Gehaltsverträge umzusteigen, zurück und betonte, dass die Taschengeldverträge Ausdruck des Dienst- und Opfergedankens seien, der einem christlichen Entwicklungsdienst anstünde.¹⁷⁴ Trotz der Tatsache, dass ab 1964 einige Fachkräfte zum zweiten Mal für die AGEH ausreisten, diese dann immer mit individuellen Gehältern ausgestattet wurden und somit der Anteil dieser Verträge leicht anstieg, leistete die Mehrheit der katholischen Entwicklungshelfer ihren Dienst bis zum Ende der 1960er Jahre für Kost, Logis, 100 DM Taschengeld und zunächst 100, ab April 1965 150 DM Rückgliederungsbeihilfe pro Monat.

Neben der Rolle der Helfer, um die zwischen den Polen Freiwilligenideologie und professioneller, hochqualifizierter Fachdienst gerungen wurde, stand auch

¹⁷⁰ Das Konzept wurde nirgends geschlossen entwickelt, geht aber aus einer Vielzahl von Aussagen der beiden hervor – vgl. die Aussagen Köpplers, im Protokoll der MV am 14. 10. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“, im Protokoll der Vorstandssitzung am 3. 12. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 17.–23.“, oder im Protokoll der MV am 3. 11. 1967, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“, sowie diejenigen Manderfelds, im Jahresbericht 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“, im Arbeitsbericht 1966 vom 24. 10. 1966, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“, und in „Einige Gedanken zur Verfassung und Praxis der AGEH“ vom 17. 2. 1967, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“.

¹⁷¹ Konrad Hartong, „Bericht Kontakt- und Auswertungsseminare '68 Ostafrika“, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁷² Protokoll der Tagung Geschäftsstelle – Vorbereitungsstätten – Misereor am 25. 3. 1969, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁷³ Vermerk Haubrichs zum Intensivkurs für Akademiker und Verheiratete 1964 vom 8. 9. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“, und Protokoll der Vorstandssitzung am 12. 1. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁷⁴ Protokoll der MV am 3. 11. 1966, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

die der AGEH selbst zur Debatte. An zwei verschiedenen Ansatzpunkten wurde versucht, die Arbeitsgemeinschaft über einen bloßen Personalvermittler hinaus weiterzuentwickeln – in ihrem Verhältnis zu Trägern und Helfern und in dem zu Misereor. Der Musterentwurf für einen neuen Taschengeldvertrag, den die Geschäftsstelle im April 1965 dem Vorstand vorlegte, enthielt eine ganze Reihe von neuartigen Rechten und Pflichten der AGEH, durch die das System in Richtung eines Dreiecksvertrags zwischen Entwicklungsdienst, Fachkraft und Projektträger verschoben worden wäre, wie er etwa bei den DÜ bereits üblich war.¹⁷⁵ Künftig sollten das Projekt und der konkrete Arbeitsplatz genau festgelegt werden, Vertragsverlängerungen der Zustimmung der AGEH bedürfen, und dieser die Funktion als Schlichter zwischen Träger und Fachkraft sowie ein eigenes Rückrufsrecht zukommen. Den Leistungskatalog wollte die Geschäftsstelle um eine eigene Krankenversicherung, ein Urlaubsgeld und eine Ausstattungsbeihilfe erweitern, die Kündigungsmöglichkeiten des Trägers von den pauschalen „wichtigen Gründen“ auf das Vorliegen „grober Vertragsverletzung“ einengen.¹⁷⁶

Im Dezember 1965 beriet die Mitgliederversammlung über den revidierten Entwurf und zusätzlich über neue Muster für die Gehaltsverträge. Leistungen wie die Ausstattungsbeihilfe oder die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die für die abwickelnde AGEH ein Mehr an Beteiligung bedeutet hätten, wurde im Einklang mit der beschriebenen Ideologie eines möglichst reduzierten Freiwilligendienstes ebenso gestrichen wie das meiste, was der AGEH eine Rolle als aktiver Vertragspartner auch nach der Vermittlung und Vorbereitung eingebracht hätte. Lediglich die Funktion als Schlichtungs- und Schiedsstelle wurde akzeptiert.¹⁷⁷

Der AGEH kam also während der Dienstzeit weiterhin nur eine sehr eingeschränkte Rolle zu. Auch aus einem weiteren Vorstoß Willi Manderfelds, der im Oktober 1966 dafür plädierte, Helfer und Träger der AGEH gegenüber berichtspflichtig zu machen,¹⁷⁸ wurde zunächst nichts. Erst mit der Einführung der Kontaktseminare in der Dritten Welt 1968 gelang dem katholischen Entwicklungsdienst der Einstieg in eine systematischere Betreuung „seiner“ Helfer über vereinzelte Besuchsreisen von AGEH-Mitarbeitern hinaus. Gerade bei diesen ersten Regionalseminaren wurde jedoch deutlich, wie gut die allseits erwünschte Integration der Helfer in die Strukturen der Entwicklungsländer bei der AGEH funktionierte, und dass dieser Erfolg zugleich eine natürliche Grenze für alle Pläne zum Ausbau der Rolle der AGEH bildete. Ungefähr ein Drittel der eingeladenen Fachkräfte lehnte die Teilnahme an diesen Treffen mit der Begründung ab, lieber in ihren Projekten weiterarbeiten zu wollen. Über Wege der Mitbestimmung innerhalb der AGEH wurde unter denen, die gekommen waren, zwar unverbind-

¹⁷⁵ Vgl. Kapitel I.2.c).

¹⁷⁶ Protokoll der Vorstandssitzung am 22. 4. 1965 und Entwurf eines neuen Dienstvertrags für ledige Helfer mit einem synoptischen Vergleich der neuen und der alten Regelungen, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁷⁷ Protokoll der MV am 3. 12. 1965 und Entwürfe für die Dienstverträge L [für Ledige], I [Individualvertrag] und A [für Ärzte], im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁷⁸ Arbeitsbericht 1966 vom 24. 10. 1966, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

lich diskutiert, größeres Interesse brachten sie aber für Mitspracherechte in den Projekten und gegenüber den Trägern auf.¹⁷⁹

In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, nachdem mit dem Umzug nach Aachen die explizit erwünschte „Anlehnung“ an Misereor vollzogen war,¹⁸⁰ wurden innerhalb der Arbeitsgemeinschaft immer wieder Wünsche geäußert, die AGEH über eine verstärkte Mitsprache in den Vergabegremien von Misereor projekt- und entwicklungspolitisch zu aktivieren.¹⁸¹ Es gelang Geschäftsstelle und Vorbereitungsstätten, die in dieser Sache an einem Strang zogen, immerhin, ab 1967 regelmäßige Grundsatzausprachen zwischen der AGEH und den zuständigen Referenten bei Misereor zu erwirken.¹⁸² Wie nötig eine derartige Einflussnahme auf das Flaggschiff der katholischen Entwicklungshilfe war, zeigte sich bei dem entsprechenden Treffen im März 1969, bei dem der Grundsatzreferent Misereors einräumte, man habe gerade im Bereich der personellen Entwicklungszusammenarbeit bisher lediglich „auf Personalanforderungen gewartet“ und zum Teil auf „Druck der Mutterhäuser der Missionsorden in Europa auf Misereor“ wider besseres Wissen „mittelmäßige Projekte“ bewilligt.¹⁸³

Sitz und Stimme in den entsprechenden Vergabegremien des bischöflichen Hilfswerks dagegen konnte die AGEH nicht erwirken. Das lag wohl nicht zuletzt daran, dass sie ihre Forderungen angesichts der fortbestehenden finanziellen Unsicherheit und der entsprechenden Abhängigkeit von Misereor nur behutsam vorbringen konnte.¹⁸⁴ Zwar war es der Arbeitsgemeinschaft gelungen, ab 1965 über die Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe an Bundesmittel zu gelangen, und somit der Förderung seitens der Bundesländer, der eigenen Mitglieder und Misereors ein weiteres Standbein hinzuzufügen. Dennoch behielt Heinrich Köppler mit der Warnung Recht, man sei trotzdem „alles andere als sorgenfrei“.¹⁸⁵ Als das Land Nordrhein-Westfalen, das schon 1967 mit dem Verweis auf die Bundeszuständigkeit für Entwicklungshilfe damit gedroht hatte, die Zuschüsse an die AGEH einzustellen, diese 1968 zumindest verringerte, war der Entwicklungsdienst darauf angewiesen, dass Misereor diesen Rückgang ausglich.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Konrad Hartong, „Bericht Kontakt- und Auswertungsseminare '68 Ostafrika“, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁸⁰ Protokolle der Vorstandssitzungen am 14. und 19. 8. 1964, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 3.–16.“.

¹⁸¹ So forderte Manderfeld bei der Mitgliederversammlung im Dezember 1965 nicht nur den Einstieg in eine eigene „Projektfindung und Projektklärung“, sondern ausdrücklich auch Engagement zur Umschichtung von der finanziellen zur personellen Hilfe bei Misereor – s. Protokoll der MV am 3. 12. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“. Im September 1966 verlangte er in einem Schreiben an Misereor explizit ein festes „Instrumentarium“ für die „gemeinsame Meinungs- und Willensbildung“ – s. Manderfeld an Dossing vom 15. 9. 1966, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 63–67“. Zu ähnlichen Forderungen seitens der Helfer s. Konrad Hartong, „Bericht Kontakt- und Auswertungsseminare '68 Ostafrika“, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁸² Bericht Manderfelds, im Protokoll der AGEH-Vorstandssitzung am 18. 5. 1967, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 17.–23.“.

¹⁸³ Protokoll der Tagung Geschäftsstelle – Vorbereitungsstätten – Misereor am 25. 3. 1969, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁸⁴ Vgl. den Tonfall des Förderungsantrags der AGEH an Misereor für das Haushaltsjahr 1966, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 17.–23.“.

¹⁸⁵ Protokoll der MV am 3. 12. 1965, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 1.–7.“.

¹⁸⁶ Protokoll der AGEH-Vorstandssitzung am 18. 5. 1967, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand

Ein eigenständiger entwicklungspolitischer Aufbruch kam auch deshalb nicht zustande, weil sowohl unter den Mitarbeitern der Geschäftsstelle als auch unter den Helfern die pragmatische Ansicht weit verbreitet war, dass die Lage in den einzelnen Projekten und Entwicklungsländern viel zu heterogen sei, um sich auf entwicklungspolitische Grundsätze festzulegen, die nicht nur aus luftig-abgehobenen Bekenntnissen ohne jeden Praxisbezug bestünden.¹⁸⁷ Ambitionierte programmatische Ansätze blieben somit – und das ist für die späten 1960er Jahre durchaus untypisch¹⁸⁸ – innerhalb der AGEH Randerscheinungen. Ein solcher Gehversuch in der entwicklungspolitischen Theoriebildung ist – auch wenn er folgenlos blieb – auf Grund seiner Originalität hier dennoch in der gebotenen Kürze darzustellen. An ihm wird beispielhaft deutlich, wie überzeugend derartige Entwürfe im analytisch-kritischen Teil sein konnten, welche Schwächen sie in der Regel aber im Entwurf konstruktiver Gegenvorschläge aufwiesen.

Im Sommer 1969 entwickelte die Vorbereitungsstätte Klausenhof ein neuartiges Konzept für die personelle Zusammenarbeit. Den Ausgangspunkt bildete eine Analyse der gegenwärtigen Lage der Dritten Welt: Man stellte drei politische Grundströmungen fest. Wo die „mit der politischen Unabhängigkeit neu installierte Machtelite“ noch herrsche, betreibe sie systematisch ihre „Selbstidentifizierung mit dem nationalen Interesse“. Andersorts sei sie bereits durch nicht minder autoritäre Militärregimes, die ihre Legitimität aus der „Abwehr wirklicher oder als solcher denunzierter kommunistischer Bewegungen“ zögen, abgelöst. Gegen beide Gruppen gerichtet sei das „sich abzeichnende Erwachen des politischen Bewusstseins der breiten Massen“, das oft auf alte ethnische oder religiöse Kategorien zurückgreife und mit den daraus bezogenen anachronistischen Elementen ebenfalls objektiv gegen die wirtschaftliche Entwicklung wirke. Eine als Träger des Fortschritts geeignete evolutionär eingestellte Mittelschicht fehle dagegen. Sowohl die staatliche als auch die kirchliche Entwicklungshilfe hätten bisher zu viel „weitgehend unreflektierte Modellübertragung“ betrieben. Das gängige Konstrukt einer neutral-unpolitischen Hilfe wurde zurückgewiesen. Die Hilfe hätte natürlich stets Folgen auf das „Autoritäts- und Herrschaftsgefüge“ der Empfängerländer. Im somit unausweichlichen „politischen Handeln in der Entwicklungspolitik“ seien „die Extreme der ‚politischen Bedingungen‘ ebenso zu vermeiden, wie der Vorwurf der subversiven Tätigkeit“. Das aber wäre nur möglich im Rahmen einer konsequenten „Internationalisierung aller Entwicklungsbemühungen“, für die auch eine geringere Effizienz der Hilfe hingenommen werden müsste.¹⁸⁹

Sitzungen 17.–23.“, und Wirtschafts- und Stellenplan der AGEH für 1968–1969, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“.

¹⁸⁷ AGEH – HIER UND DRAUSSEN, Hermann Herwig, „Werden Entwicklungshelfer verheizt?“, Oktober 1967. In diesem Artikel berichtete Herwig, Leiter der Vorbereitungsstätte Bensberg, von einer Betreuungsreise in Asien und stellte die Projekte als nur im Einzelfall beurteilbar dar. Vgl. auch die Absage an eine allgemeingültige „Projektstrategie“, im Protokoll des AK Projektstrategie des AGEH-Rückkehrerseminars 15.–17. 11. 1968, im AGEH-Archiv. Bd. „Geschichte 68–69“.

¹⁸⁸ Vgl. Kapitel III.

¹⁸⁹ Deutsche Landjugendakademie Klausenhof, „Der Vorrang des politischen Handelns in der Entwicklungspolitik – Gedanken zu künftigen Formen der Entwicklungshilfe“ vom 1. 7. 1969, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“.

Zu diesem Kurswechsel wollte man durch den Aufbau eines „Internationalen Seminars für soziale Entwicklung“ ein Modell liefern. Im Klausenhof sollten in bis zu eineinhalbjährigen Kursen künftig Teams „fachlich geeigneter und gesellschaftlich engagierter“ Helfer ausgebildet werden, die sich aus jeweils mindestens einem Rückkehrer und einem Nachwuchsakademiker aus Europa sowie zwei Angehörigen des jeweiligen Einsatzlandes zusammensetzen würden. Die Ortswahl stelle keinen „neokolonialen Versuch“ dar, „die Teilnehmer aus den Entwicklungsländern sowohl an die eigenen Ideen als auch an die eigenen Interessen zu binden,“ sondern sei lediglich der Tatsache geschuldet, dass man in der liberalen Bundesrepublik alle möglichen Entwicklungsmodelle ohne ordnungspolitische Tabus diskutieren könne. Die Gruppen sollten sich – eine wie dargelegt im Klausenhof gängige Vorgabe – den für ihre jeweilige Arbeit nötigen „Stoffplan“ selbst erarbeiten. Dabei wurde ihnen die nötige „Pragmatisierung“ aber dringlich ans Herz gelegt. Nur durch den so gewährten Freiraum sei es zu vermeiden, „irgendwie ein gesellschaftspolitisches Leitbild“ vorzugeben. Kernziel dieser Teams im Einsatzland müsste es sein, „Methoden, Mittel und Techniken politischer Einflussnahme wertneutral darzustellen“ und so die Bevölkerung zur Teilhabe an der Macht zu befähigen. Die eigene entwicklungspolitische Haltung ließen die Klausenhöfer nur vorsichtig anklingen: Man sei gegen eine „ideologisch anmutende Überhöhung der Genossenschaftsidee“, jedoch sei die „Kooperation von Wirtschaftssubjekten“ ein ganz entscheidender Entwicklungsfaktor und auch „Ver-gesellschaftungsformen der Produktion“ erwägenswert.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Deutsche Landjugendakademie Klausenhof, „Internationales Seminar für soziale Entwicklung“ vom 10. 7. 1969 und „Internationales Seminar für soziale Entwicklung (ISSE) – Diskussionsergebnisse und Antworten“ o.D., im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“.

III. Die Ausbildung einer entwicklungspolitischen Avantgarde 1964–1969

1. Die progressive Kritik an der Entwicklungshilfe

a) Die Gruppe der 77 und die Pearson-Kommission

Einzelne Denker der Dritten Welt monierten schon bald nach der Dekolonisation, dass das Erreichen der politischen Unabhängigkeit allenfalls einen ersten Schritt zu einer wirklich eigenständigen Entwicklung darstelle. Sie beklagten die „Kolonialisierung der Gehirne“ und die Spuren, die der eurozentrische Kulturimperialismus hinterlassen habe bzw. vermittelt über importierte Techniken und Produkte immer noch hinterlasse.¹ Schon zeitgenössische Beobachter wie Hans Magnus Enzensberger erkannten jedoch die Tragik, die darin lag, dass eben diese Kritiker in ihrem Denken selbst dazu neigten, europäische Ideologien wie den Nationalismus oder den Marxismus wiederzुकäuen. Über die vage Hoffnung der Entstehung eines „Neuen Menschen“ im bewaffneten Kampf gegen Kolonialherren und parasitäre Oberschichten hinaus brachten sie es kaum zu eigenen Entwicklungskonzepten.² Dass ein Frantz Fanon seine wütende Abrechnung mit dem französischen Imperialismus, dessen Opfer er als Chefarzt einer Klinik in Algiers behandelt hatte, in der Sprache der Kolonialherren verfasste,³ belegte die zutiefst paradoxe Zwangslage, in der diese häufig in Europa ausgebildeten Vor-denker der Entwicklungsländer steckten.

Erst mit der Dependenztheorie, die lateinamerikanische Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler wie Raul Prebisch, André Gunder Frank, Celso Furtado, Armando Cordova, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto und andere im Lauf der 1960er Jahre entwickelten,⁴ entstand ein Gegenmodell zur Wachstumstheorie nach Rostow.⁵ Die Länder der Dritten Welt wurden nicht länger in einen idealtypischen, aus der Geschichte der europäischen Industrialisierung abgeleiteten Entwicklungsprozess eingeordnet. Ihre Unterentwicklung wurde nicht mehr als Vorstadium gewertet, von dem aus es gelte, eine nachholende Entwicklung einzuleiten, die durch die Zufuhr von Kapital und Know-how beschleunigt werden sollte. Vielmehr untersuchten die Autoren der Dependencia die historische Genese der Unterentwicklung und kamen zu dem Schluss, dass sie die Kehrseite der Entwicklung der Industrieländer darstelle. Die asymmetrischen Strukturen des im

¹ BRAUN, S. 241–243.

² ENZENSBERGER, S. 163–166.

³ FANON.

⁴ PREBISCH: Zukunft, FRANK: Capitalism, FRANK: Underdevelopment, FURTADO, CORDOVA und CARDOSO/FALETTI. Einen Überblick bieten BOECKH: Dependencia oder MANSILLA.

⁵ Zur Rostowschen Theorie s. Kapitel I.1.a).

Kolonialismus entstandenen Welthandels hätten die einen reich und die anderen arm gemacht. Dieser Effekt halte, gestützt auf eine Interessenallianz zwischen kleinen parasitären Oberschichten in der Dritten Welt und den Industrienationen, auch nach der Dekolonisation an. Die Dependenztheorie hatte somit „lange Zeit verschüttete Fragen des internationalen Kontexts von Unterentwicklung wieder zur Diskussion gestellt [...] und dem bis dahin vorherrschenden ahistorischen Entwicklungsverständnis ein Ende bereitet.“⁶

Endogenen Strukturschwächen oder Eigenheiten der so verschiedenen Staaten Lateinamerikas, Afrikas und Asiens wurde dagegen nur sekundäre Bedeutung zugeschrieben. Je nach der politischen Position des betreffenden Autors variierte die vorgeschlagene Überwindungsstrategie. Marxistische Autoren hielten das Weltwirtschaftssystem und seine strukturellen Ungerechtigkeiten im Anschluss an die leninistische Imperialismustheorie für per se nicht reformierbar. Die Stabilität der spätkapitalistischen Metropolen basiere ganz wesentlich auf den in der Peripherie der Dritten Welt erwirtschafteten Sondergewinnen. Die Industrienationen würden das System entsprechend erbittert zu verteidigen wissen. Eine Lösung schien nur durch einen Siegeszug der Weltrevolution möglich, der in der Dritten Welt seinen Ausgang nehmen müsse. Bei den nichtmarxistischen Dependenztheoretikern ließen sich im Wesentlichen zwei Gruppen unterscheiden. Die Pessimisten glaubten nicht, dass die Industrienationen für einen gerechteren Weltmarkt zu gewinnen sein würden und schlugen eine Strategie der Dissoziation vor. Die Entwicklungsländer sollten sich gegenüber dem Weltmarkt abschotten und ganz auf ihre Binnenwirtschaft konzentrieren. Die Optimisten hielten eine Erneuerung des Weltwirtschaftssystems für möglich und lancierten eine Vielzahl von Reformvorschlägen.

Derartigen Forderungen, die sich unter dem Slogan „Handel statt Hilfe“ zusammenfassen ließen, fehlte es aber an Schlagkraft, solange sie als Einzelmeinungen aufgefasst werden konnten, die noch dazu auf einem wackeligen empirischen Fundament stünden.⁷ Bis zur Formierung der Blockfreienbewegung in den Konferenzen von Bandung 1955, Belgrad 1961 und Kairo 1962 und 1964⁸ waren die Entwicklungsländer nicht in der Lage, gemeinsame politische Forderungen zu entwickeln, geschweige denn, sie geschlossen nach außen vorzutragen. Doch wie schon der Begriff „Bewegung“ erahnen lässt, blieben auch die unregelmäßigen Konferenzen der Blockfreien zu unverbindlich, um echten Druck auf die Industrieländer auszuüben. Dazu waren die Interessen der Teilnehmerländer zu disparat und ihre Anführer wie Nehru, Nasser, Sukarno, Tito oder Nkrumah zu sehr damit beschäftigt, sich gegenseitig den Rang streitig zu machen.⁹

Zum wichtigeren Gremium für die Vertretung der Interessen der Entwicklungsländer sollten die Vereinten Nationen werden. Mit der Aufnahme von 16 afrikanischen Staaten am 20. Dezember 1960 hatte sich „das Stimmengewicht in der

⁶ BOECKH: *Dependencia*, S. 92.

⁷ Die „Belege“ der Dependenztheoretiker, wie z. B. die Berechnungen zum Verfall der Terms of Trade zu Ungunsten der Entwicklungsländer, blieben wirtschaftswissenschaftlich umstritten – vgl. GLISMANN, Bd. II, S. 46–47.

⁸ Vgl. Rahmenbedingungen und Vorgeschichte 2.

⁹ LINKE/TÜCKS, S. 26.

Generalversammlung entscheidend und endgültig zugunsten der Entwicklungsländer“ verschoben.¹⁰ Um das Demokratieprinzip der UN-Generalversammlung, das jedem Mitgliedsland ungeachtet seiner Größe oder seiner Wirtschaftsmacht eine gleichwertige Stimme zumisst, auch im Bereich des Weltwirtschaftssystems zur Geltung zu bringen, das in Weltbank und IWF von der Gewichtung der nationalen Stimmen nach Beitragskraft geprägt war, setzten die Entwicklungsländer im Dezember 1962 gegen den Widerstand der Industrieländer die Einberufung einer Weltkonferenz für Handel und Entwicklung durch.¹¹

Mit der gemeinsamen Erklärung zu ihren Erwartungen an die Konferenz, die 75 Entwicklungsländer am 11. November 1963 vorlegten, zeichnete sich ein neuer Grad an Abstimmung und Selbstorganisation unter den Entwicklungsländern ab.¹² In einer Resolution zum Ende der ersten United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), die von März bis Juni 1964 in Genf stattfand, betonten 77 Entwicklungsländer, dass sie die Ergebnisse der Konferenz lediglich als ersten Schritt ansähen und weiter gemeinsam vorzugehen gedachten. Mit der Gruppe der 77 – dieser Name blieb hängen, auch wenn die Zahl der zu ihr gehörenden Entwicklungsländer weiter anstieg – hatte sich ein erster fester Interessensverbund der Entwicklungsländer gebildet. Sie trat vor jeder weiteren UNCTAD auf Ministerebene zusammen und bildete in den verschiedenen UN-Gremien, in der Weltbank und im IWF lose Gruppen zur Abstimmung ihrer Position.¹³ Erst durch die Bildung der Gruppe der 77 und das Forum der UNCTAD war die Dritte Welt konfliktfähig geworden. Erst seitdem macht es Sinn, von einem Nord-Süd-Konflikt zu sprechen.¹⁴

Zum Generalsekretär der UNCTAD wurde mit der Mehrheit der Stimmen der Entwicklungsländer der Argentinier Raul Prebisch berufen, der bis dahin als Funktionär der UN-Sonderorganisation für Lateinamerika, Direktor eines Instituts für Wirtschafts- und Sozialplanung und Mitbegründer der Dependenztheorie aufgefallen war. Schon im Vorfeld der ersten Konferenz etablierte sich Prebisch als bewusst parteiischer Sekretär, als neuer Sprecher der Entwicklungsländer, indem er ihre Forderungen in dem Text „Towards a New Trade Policy for Development“ zuspitzte.¹⁵ Diese Agenda Prebischs ging radikal vom Bedarf der Dritten Welt aus und sprach ihr implizit einen Anspruch auf die für ihre Entwicklung nötigen Investitionsgüter zu. Um diese finanzieren zu können, müsse es den Entwicklungsländern ermöglicht werden, ihre Exporterlöse zu steigern. Dazu sei die Aufgabe des Reziprozitätsprinzips des GATT nötig. Die Industrieländer müssten ihre Handelsschranken einseitig abbauen und den Entwicklungsländern umfassende Präferenzen gewähren. Über Rohstoffabkommen sollten die Preise für die typischen Exportartikel der Dritten Welt angehoben und möglichst an die Preisentwicklung für industrielle Erzeugnisse gekoppelt werden. Da all diese Maßnahmen aber nicht ausreichen würden, sollte ein System der automatischen Ausgleichs-

¹⁰ HAGEMANN, S. 201.

¹¹ UNCTAD, S. 1–7, und GOSOVIC, S. 319–321.

¹² UNCTAD, S. 8–12.

¹³ HAGEMANN, S. 288–291, und GOSOVIC, S. 271–276.

¹⁴ LINKE/TÜCKS, S. 101.

¹⁵ PREBISCH: Trade Policy, und UNITED NATIONS, S. 57.

finanzierung der „Handelslücke“ zwischen den Exporterlösen und dem Importbedarf der Entwicklungsländer errichtet werden. Die Industrieländer seien zu derartigen Leistungen verpflichtet, da sie von der ungerechten Entwicklung der Terms of Trade profitiert hätten.

Das ge- und entschlossene Auftreten der Entwicklungsländer vor und während der ersten Welthandelskonferenz versetzte die westlichen Industrienationen in erhebliche Unruhe. In der Bundesrepublik befasste sich der Lenkungsausschuss für Entwicklungspolitik im ersten Halbjahr 1964 nicht weniger als sechsmal ausführlich mit den von der UNCTAD aufgeworfenen Fragen, der Ausschuss für Entwicklungshilfe immerhin noch dreimal.¹⁶ Dass der Abteilungsleiter im BMZ, Gustav Sonnenhol, sich am 3. April 1964 empört über das „geradezu demagogische“ Auftreten Prebischs beklagte, zeigte, wie sehr der neue, fordernde Ton die Vertreter der Bundesregierung überraschte.¹⁷ Vor allem, dass es den Entwicklungsländern teilweise gelang, die westlichen Industriestaaten auf der Konferenz gegeneinander auszuspielen, wurde mit Sorge registriert.

Das federführende Bundeswirtschaftsministerium beklagte das insgesamt „passive und defensive und auch reichlich desorientierte“ Auftreten der Industrieländer¹⁸ und die Tatsache, dass vor allem die Franzosen durch ihre Offenheit gegenüber den dirigistischen Vorschlägen der Entwicklungsländer und ihre wiederholten Schlichtungsinitiativen eine Art Wettlauf um die Gunst der Entwicklungsländer ausgelöst hätten.¹⁹ Die Bundesregierung selbst hatte sich darauf festgelegt, „gegenüber den Forderungen der Entwicklungsländer eine möglichst starke Verteidigungsposition aufzubauen“²⁰, keinesfalls handelspolitische und nur notfalls entwicklungspolitische Zugeständnisse zu machen²¹. Selbst bei letzteren wurden „bindende Zusagen“ und jede Form von Hilfsautomatik vehement ausgeschlossen.²²

Insgesamt ließ sich eine zwiespältige Gesamtbilanz der ersten UNCTAD ziehen. Den Entwicklungsländern gelang es nicht, auch nur eine einzige ihrer ehrgeizigen handelspolitischen Forderungen durchzusetzen. Im „Versöhnungsausschuss“ zur Erarbeitung der Schlussakte hatten ihnen die Industrieländer klar gemacht, dass sie mit ihrer Mehrheit zwar alles Mögliche verabschieden könnten, dass derartige einseitige Voten aber völlig wertlos bleiben würden. Für den Verzicht auf Kampf abstimmungen ließen sich die Industrieländer im Wesentlichen auf zwei Zugeständnisse ein: Erstens wurde die UNCTAD zu einer Dauereinrichtung unter dem Dach der UN mit einem eigenen Sekretariat, einem festen Ausschuss und einer alle vier Jahre stattfindenden Welthandelskonferenz. Zweitens stimmten die Industrieländer einer Richtgröße für die Höhe ihrer jährlichen pri-

¹⁶ Protokolle des LA vom 23. 1., 5. 3., 3. 4., 30. 4., 21. 5. und 15. 6. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1526 und 1527, und Protokolle des AEH vom 18. 3., 15. 5. und 16. 6. 1964, im PA.

¹⁷ Protokoll des LA vom 3. 4. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1526.

¹⁸ Ausführungen der Vertreter des BMWi, im Protokoll des AEH vom 16. 6. 1964, S. 3, im PA.

¹⁹ Regierungsinterner Abschlussbericht zu UNCTAD I des BMWi-Referats V/A 4 vom 1. 7. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1494.

²⁰ Vorlage des BMWi an den LA zum Kurs bei UNCTAD I vom 27. 1. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1526.

²¹ Protokoll des LA vom 5. 3. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1526.

²² Protokoll des LA vom 30. 4. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1526, und Aussage Vialons, im Protokoll des AEH vom 16. 6. 1964, S. 7, im PA.

vaten und öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen von einem Prozent ihres Volkseinkommens zu.²³

Auch diese Konzessionen waren aber in ihrem Wert stark eingeschränkt. Der UNCTAD wurden weiterhin keinerlei konkrete Entscheidungsvollmachten etwa durch eine Verlagerung von Aufgaben der Weltbank oder des IWF zugeteilt. Sie blieb ein reines Beratungsgremium. Und das 1%-Ziel war lediglich als reine Bemühensklausel formuliert. Ein Zeitziel für die Erreichung fehlte ebenso wie Sanktionsmechanismen für den Fall, dass die Leistungen unter dieser Richtschnur blieben. Die Erlaubnis, auch nur dieser vagen Selbstverpflichtung zustimmen zu dürfen, rangen das Auswärtige Amt, das Wirtschaftsministerium und das BMZ dem Kanzler und dem Finanzminister in mühsamen Verhandlungen mit dem Verweis ab, die Bundesrepublik drohe sich mit ihrer harten Blockadehaltung selbst innerhalb des westlichen Lagers zu isolieren.²⁴ In den vier Jahren bis zur zweiten Welthandelskonferenz, die im Februar und März 1968 in Neu Delhi stattfand, gelang es den Entwicklungsländern im Großen und Ganzen nicht, in den handelspolitischen Fragen oder in der Umsetzung des 1%-Ziels weitergehende Zugeständnisse zu erreichen. Auch im halbjährlichen „Handels- und Entwicklungsrat“ der neuen UNCTAD-Organisation agierte die Bundesrepublik in diesen Jahren ganz bewusst als Bremser.²⁵

In der Charta von Algiers vom Oktober 1967 fasste die Gruppe der 77 ihre Forderungen entsprechend konkreter als noch im Vorfeld von UNCTAD I. Zwar waren auch all die alten ambitionierten handelspolitischen Forderungen wieder vertreten bzw. sogar neue Ideen, wie zum Beispiel die eines Konnexes zwischen den neuen Sonderziehungsrechten des IWF und der Entwicklungsfinanzierung, hinzugekommen. Ganz präzise wurden aber Rohstoffabkommen für Kakao und Zucker bis Ende 1968, die Erfüllung des 1%-Ziels der Hilfen bis 1970 und der Einbau eines Unterziels für den Anteil der öffentlichen Hilfe angemahnt.²⁶

Auch UNCTAD II wurde – wie es ein deutscher Wirtschaftswissenschaftler richtig prognostiziert hatte – „eine Konferenz großer Ambitionen und bescheidener Resultate“.²⁷ Die Industrieländer gingen mittlerweile verhältnismäßig routiniert mit dem diplomatischen Großereignis um. Die Bundesregierung hielt im Gegensatz zu den langen und hitzigen Debatten 1964 nur zwei kurze Berichte an den Ausschuss für Entwicklungshilfe für nötig. Beim zweiten bezeichnete Staatssekretär Udo Hein den neuen Bezug des 1%-Ziels auf das höhere Bruttosozialprodukt statt auf das Volkseinkommen als einzigen bedeutsamen Beschluss, ansonsten seien „reale Entscheidungen nicht getroffen“ worden.²⁸ Die Entwicklungsländer mussten sich mit Resolutionen wie der, dass man die Erarbeitung

²³ AA und BMWi, Gemeinsame Verlautbarung über die Genfer Welthandelskonferenz vom 4. 7. 1964, und Raul Prebisch, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 9. 7. 1964, in: EUROPA-ARCHIV 19 (1964), Teil 2 Dokumente, S. D 513-D 525.

²⁴ Protokolle des LA vom 21. 5. und 15. 6. 1964, im BArch, B 213, Bd. 1527, und BODEMER, S. 254–256.

²⁵ UNITED NATIONS, S. 58, Protokolle des LA vom 4. 5. und 5. 5. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1530, und Protokoll des LA vom 3. 11. 1966, im BArch, B 213, Bd. 1537.

²⁶ Informationsdienst der Vereinten Nationen, Zusammenfassung der Charta von Algiers, in: EUROPA-ARCHIV 23 (1968), Teil 2 Dokumente, S. D 78-D 80.

²⁷ LEMPER, S. 36.

²⁸ Protokolle des AEH vom 8. 2. 1968, S. 12–15, und vom 9. 5. 1968, S. 9–10, im PA.

eines „Verfahrens für die Ausarbeitung und Annahme eines Generalabkommens über Grundstoffvereinbarungen“ anstrebe, zufrieden geben.²⁹ Die Welthandelskonferenz hielt die Forderungen der Entwicklungsländer auf der internationalen Tagesordnung. Durchzusetzen vermochte sie sie nicht.

Auf Initiativen der Weltbankpräsidenten George D. Woods und Robert McNamara im Oktober 1967 bzw. August 1968 kam es zu einem weiteren wichtigen Anstoß zu entwicklungspolitischen Reformen. Eine achtköpfige Gruppe äußerst renommierter Vertreter von Wissenschaft, Politik und Wirtschaft, zu der auch der Westdeutsche Wilfried Guth³⁰ gehörte, sollte unter der Leitung des ehemaligen kanadischen Premierministers Lester Bowles Pearson³¹ eine „große Bestandsaufnahme“ der bisherigen weltweiten Entwicklungsanstrengungen erarbeiten. Im September 1969 lag mit dem Pearson-Bericht das Ergebnis ihrer Arbeit vor.

Die Kommission hob die bereits erreichten Erfolge hervor, wie zum Beispiel Fortschritte in der Infrastruktur, steigende Schulquoten, die Zurückdrängung großer Seuchen oder das in den 1960er Jahren erzielte Wirtschaftswachstum von durchschnittlich fünf Prozent jährlich. Andererseits befand sich die Entwicklungspolitik derzeit in einer „akuten Krise“, da ein Großteil der Hilfen durch den Verfall der Terms of Trade „aufgesogen“ und die Wachstumserfolge durch die Bevölkerungsexplosion in der Dritten Welt relativiert worden seien. Naiver Entwicklungsoptimismus wurde ebenso beklagt wie die Prestigesucht einiger Entwicklungsländer und die Orientierung eines „Großteils der bilateralen Entwicklungshilfen“ an den kurzfristigen macht- und wirtschaftspolitischen Eigeninteressen der Geber.³²

Dem wurden die „Umriss einer zukünftigen Entwicklungsstrategie“ entgegengestellt, die auf dem Motiv des gerechten Ausgleichs zwischen Arm und Reich sowie auf einer Redefinition des „wohlverstandenen und konstruktiven Eigeninteresses“ in einer „kleiner gewordenen Welt“ fußen sollte. Nur durch echte Ausrichtung auf den Aufbau der Dritten Welt könne langfristig der Weltfriede erhalten und weiteres globales Wachstum durch eine verbesserte internationale Arbeitsteilung erwirtschaftet werden. Angesichts des technischen Fortschritts erneuerte die Pearson-Kommission ausdrücklich den grundsätzlichen Glauben an die Machbarkeit einer Entwicklung für alle. Bis zum Jahr 2000 könne ein selbsttragendes Wachstum in allen Entwicklungsländern erreicht werden.³³

Dazu seien aber handels- und entwicklungspolitische Reformen nötig. Ein „System allgemeiner nichtreziproker Zollpräferenzen“ müsse noch vor 1970 eingeführt und die Handelsschranken der Industrieländer, abgestuft nach dem Schutzbedarf der jeweiligen Branchen, bis 1980 gänzlich abgebaut werden. Ab-

²⁹ ARCHIV DER GEGENWART, 1968, S. 13712 und 13831–13833.

³⁰ Wilfried Guth, Jahrgang 1919 und promovierter Volkswirt, hatte bei der Bank Deutscher Länder und dem IWF gearbeitet, bevor er als Vorstand der Kreditanstalt für Wiederaufbau unmittelbar mit Fragen der Entwicklungshilfe in Berührung gekommen war. Seit 1968 saß er im Vorstand der Deutschen Bank.

³¹ Lester Bowles Pearson, Jg. 1897, hatte seinem Land 1928–1948 als Diplomat, u. a. als Botschafter in den USA gedient. 1948–1958 war der liberale Politiker Außenminister, 1963–1968 Premierminister Kanadas gewesen.

³² PEARSON, S. 21–33.

³³ Ebd., S. 27–36.

kommen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise seien „in einem vernünftigen Rahmen“ sinnvoll. Die Vorgabe eines Transfers von jährlich einem Prozent des Bruttosozialprodukts, davon 0,7% aus Mitteln der öffentlichen Hand, solle jeder Industriestaat „bis spätestens 1975“ erfüllen. Auch seien die Hilfen künftig längerfristig, mindestens auf jeweils drei Jahre, zuzusagen, um den Entwicklungsländern Planungssicherheit zu geben. Praktiken wie die Lieferbindung sowie die oft „schwerfälligen Verfahrensweisen“ in der Bürokratie der Hilfen seien abzuschießen. Besonders vehement sprach sich die Pearson-Kommission für eine „Stärkung des multilateralen Entwicklungshilfesystems“ aus. Geber wie Nehmer sollten ihre Entwicklungsanstrengungen regelmäßigen Prüfungen durch die Weltbank unterziehen. Der Anteil der über multilaterale Kanäle vergebenen Hilfe sei bis 1975 von derzeit 10 auf mindestens 20% zu verdoppeln.³⁴

Hinter dem Pearson-Bericht stand nicht nur die wirtschaftswissenschaftliche Autorität des Auftraggebers Weltbank, sondern auch das moralische Gewicht eines Friedensnobelpreisträgers – eine Auszeichnung, die Pearson 1957 für seinen Einsatz zur Beilegung der Suezkrise erhalten hatte. Außerdem stammten sechs der acht Experten aus westlichen Industrienationen. Der Bericht konnte somit nicht so leicht wie die Äußerungen Prebischs oder die Empfehlungen der Gruppe der 77 als einseitiger Wunschzettel der Dritten Welt abgetan werden.

b) Die Kritik der Kirchen

Bis zur Mitte der 1960er Jahre blieb Entwicklungspolitik in den beiden großen Konfessionen ein Randthema,³⁵ mit dem sich nur eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Fachleuten auseinandersetzte, und das das Kirchenvolk nahezu ausschließlich in Form saisonaler Spendenaufrufe erreichte. Die Vollversammlung des Ökumenischen Rats der Kirchen (ÖRK), dem Weltforum der protestantischen Kirchen, in Neu Delhi 1961 beließ es bei einigen wenigen Pauschalforderungen nach mehr Entwicklungshilfe und einem „Gesamtplan für die Weltwirtschaftsentwicklung“. Eine spezifische Rolle der Kirchen wurde nicht herausgearbeitet.³⁶ In der katholischen Kirche kam es früher zu ersten eigenen programmatischen Aussagen. In den päpstlichen Enzykliken *Mater et Magistra* 1961 und *Pacem in Terris* 1963 wurde eine „Pflicht zu helfen“ formuliert und der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Weltfrieden akzentuiert. Jedoch blieben auch hier die Probleme der Dritten Welt lediglich Teilaspekte, die im Rahmen größerer Fragestellungen mitbehandelt wurden.³⁷

In beiden Kirchen gelang der Durchbruch erst mit Großveranstaltungen, bei denen zahlenmäßig deutlich gewachsene Delegationen aus den Entwicklungsländern ihre Sorgen selbst ins Zentrum der kirchlichen Agenden rückten. Bei den Katholiken geschah das beim Zweiten Vatikanischen Konzil 1962–1965, bei den Protestanten anlässlich der Genfer Konferenz des ÖRK zu Kirche und Gesell-

³⁴ Ebd., S. 36–42.

³⁵ Vgl. Kapitel I.2.a).

³⁶ HEIDTMANN, S. 37.

³⁷ HEIDTMANN, S. 20–21, und POLITISCHE AKADEMIE EICHHOLZ/KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, S. 7.

schaft im Juli 1966.³⁸ Während dem Konzil vor allem eine Art „Türöffnerfunktion“ zukam – in der Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes* fanden sich erneut nur vereinzelte Bezüge zur Entwicklungspolitik –, stand das Thema in Genf bereits gleichberechtigt neben den Herausforderungen, vor die der technische Fortschritt und das Wettrüsten des Kalten Krieges die Kirchen stellten.³⁹

In einer eigens eingerichteten Sektion zur „wirtschaftlichen Entwicklung in weltweiter Sicht“ wurden Empfehlungen dazu erarbeitet, wie die Kirchen mit dem Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd umgehen sollten:⁴⁰ Aus der Kernthese, dass die Menschen durch den technischen Fortschritt „die Möglichkeit, Hunger und Elend vom Antlitz der Welt zu verbannen“, besäßen, wurde ein „ethischer Imperativ“ zu „weltweiter wirtschaftlicher Zusammenarbeit“ abgeleitet. Vor allem in Sachen Entwicklungshilfe stellte die Genfer Konferenz einen weitreichenden Forderungskatalog auf. Allein aus öffentlichen Mitteln sollten die Industrieländer ein bis zwei Prozent ihres Bruttosozialprodukts zur Verfügung stellen. Langfristig seien ein verbindliches „internationales Budget“ und eine „internationale Besteuerung“ anzustreben, da nur eine Multilateralisierung der Hilfen vor „einseitigen Interessen“ schützen könne.

Handelspolitische Fragen wurden auch, allerdings eher knapp und wenig konkret behandelt: Angesichts der historisch gewachsenen Ungerechtigkeiten sei es „notwendig, die weltwirtschaftlichen Beziehungen [...] gründlich umzugestalten.“ Für einzelne Waren hielt man „Preis- und Produktionsabsprachen“ für sinnvoll, Beispiele wurden jedoch nicht benannt. Die reichen Länder wurden aufgefordert, ihre „Schutzzäune“ gegen Exporte aus der Dritten Welt abzubauen. Auch die Rolle, die den Kirchen selbst in der Vermittlung zwischen Arm und Reich zukäme, wurde nur gestreift: Die kirchliche Entwicklungshilfe solle Modelle für partnerschaftliche Zusammenarbeit erproben und in den Industrieländern Öffentlichkeitsarbeit leisten.

Zu Ostern 1967 gab Paul VI. „in Entfaltung der Konzilsentscheidungen“ mit *Populorum Progressio* die noch heute zentrale eigentliche „Entwicklungsenzyklika“ der katholischen Kirche heraus.⁴¹ Da „die soziale Frage weltweit geworden“ sei, beanspruchte der Papst explizit eine Rolle als „Anwalt der armen Völker“. Zwei Leitmotive der kirchlichen Entwicklungspolitik zogen sich kontinuierlich durch den Text. Aus weltlicher Sicht sei „Entwicklung der neue Name für Frieden“. Der „hartnäckige Geiz“ der reichen Länder drohe den „Zorn der Armen“ zu erregen. Aus theologischer Sicht müsse „Gerechtigkeit der Leitstern“ werden, dem es den „erstickenden Materialismus“ der heutigen Welt unterzuordnen gelte. Auch dieser Handlungsstrang war sozusagen straffbewehrt, statt der Revolution der Dritten Welt winkte hier das „Gericht Gottes“.⁴²

In der Tradition des Personalitätsprinzips der katholischen Soziallehre forderte Paul VI. eine grundsätzliche Reorientierung der Entwicklungspolitik, die statt des Wirtschaftswachstums die Entwicklung des ganzen Menschen in den Blick neh-

³⁸ SING, S. 26–27, HEIDTMANN, S. 21–22 und 37–38, und WILLEMS, S. 260–261.

³⁹ ÖKUMENISCHER RAT DER KIRCHEN: Appell, S. 15–31 und 270–280.

⁴⁰ Ebd., S. 109–150.

⁴¹ HEIDTMANN, S. 22–24, und SING, S. 27–28.

⁴² PAUL VI.

men müsse. Im Bezug auf die Entwicklungshilfe kam der Papst zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie die Genfer Konferenz im Jahr zuvor. Auch er sprach sich für Entwicklungssteuern und die „Errichtung eines großen Weltfonds“ aus, da nur eine konsequente Internationalisierung der Hilfen das „Misstrauen der Empfänger“, ihre Angst vor neokolonialistischer Beeinflussung aus der Welt schaffen könne. In Sachen Weltwirtschaftssystem und Handelspolitik spricht Populorum Progressio eine deutlichere Sprache als die Empfehlungen an den ÖRK. Solange nicht alles abgestellt werde, „was an den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den mächtigen und den schwachen Völkern ungesund ist“, werde die Hilfe sinnlos bleiben. Reiner Marktgläubigkeit erteilte die Enzyklika dabei mehrfach schroffe Absagen. Zwischen so ungleichen Partnern wie den Entwicklungs- und den Industrieländern könne „ungehemmter Liberalismus“ nie funktionieren. „Die Einzelinitiative und das freie Spiel des Wettbewerbs können den Erfolg des Entwicklungswerks nicht sichern.“ Der Weltmarkt müsse gezähmt werden, wie es innerhalb der Industrieländer bereits geschähe. Aber auch vor der „Gefahr der Kollektivierung“ in reinen Planwirtschaften und dem marxistischen Revolutionsdogma warnte Paul VI. nachdrücklich. Das eine lähme die Menschen, das andere „zeuge neues Unrecht“.⁴³

Die Vollversammlung des ÖRK, die im Juli 1968 im schwedischen Uppsala stattfand, stand in einem noch stärkeren Maß „im Zeichen der Entwicklungsarbeit“ als die Genfer Konferenz 1966.⁴⁴ Ihre Sektion III befasste sich mit der „wirtschaftlichen und sozialen Weltentwicklung“ und ging mit der bisherigen Entwicklungspolitik hart ins Gericht. Die 1960er hätten sich als „Jahrzehnt der Desillusionierung“ erwiesen. Auch sei derzeit weltweit eine nachlassende Bereitschaft zur Hilfe und ein um sich greifender „Neo-Isolationismus“ zu spüren. In den Entwicklungsländern blockiere die Oberschicht, die ihre Privilegien verteidige, den nötigen sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt. In den Industrieländern herrsche ein erschreckendes Informationsdefizit über die Lage der Dritten Welt. Das Weltwirtschaftssystem schließlich konterkariere durch seine „ungerechten Handelsbedingungen“ jede Hilfe. Mit dramatischen Worten wurde eine radikale Umkehr beschworen: „Wenn uns falsche Sicherheit im Alten und Furcht vor revolutionärem Wandel in Versuchung führen, den Status quo zu verteidigen oder ihn mit halbherzigen Maßnahmen zu flicken, werden wir schließlich alle zu Grunde gehen.“⁴⁵

Die schon seit Genf bekannten Forderungen nach einer „neuen internationalen Arbeitsteilung“ und einer Internationalisierung der Hilfen wurden bekräftigt. Wirklich neu war neben der Festsetzung eines Zeitziels für den Mitteltransfer – die Industrieländer wurden aufgefordert, ab spätestens 1971 jährlich ein Prozent des eigenen Bruttosozialprodukts aus öffentlichen Mitteln zu leisten – vor allem die Konkretisierung der kirchlichen Rolle. An die Stelle des vagen Appells zur Errichtung von Modellprojekten trat die Ermahnung, mit einem „wirklichen Opfer“ auch in Sachen der Leistungshöhe voranzugehen. Die Kirchen sollten feste und

⁴³ Ebd.

⁴⁴ HEIDTMANN, S. 38–39.

⁴⁵ ÖKUMENISCHER RAT DER KIRCHEN: Bericht, S. 39–58.

steigende Anteile ihrer Haushalte aufwenden und jeder einzelne Christ sich einer Form der Selbstbesteuerung zugunsten der Entwicklungshilfe unterziehen.⁴⁶

Nur wenige Wochen nach Uppsala, im Oktober 1968, beschäftigte sich die Synode der EKD in Berlin-Spandau mit den Anregungen des ÖRK. Die materiellen Forderungen wurden noch weiter konkretisiert: Jede Landeskirche wurde aufgerufen – die Gesamtsynode der EKD ist ein Beratungs- und kein Beschlussgremium – ab sofort zwei Prozent und bis 1975 fünf Prozent ihres Haushalts zusätzlich für die Entwicklungshilfe bereitzustellen. Jedes Gemeindemitglied solle ein Prozent seines Jahreseinkommens als selbst erhobene Entwicklungssteuer spenden. Die einzelnen Gliedkirchen der EKD kamen dem Wunsch der Synode rasch nach, wenn auch in jeweils sehr unterschiedlichem Ausmaß. 1969 flossen rund 32, 1975 73 und 1995 119 Millionen DM. Die 2%-Grenze wurde in den 1970er Jahren konstant nahezu erreicht, das Ziel von fünf Prozent allerdings im Ringen mit den eher säumigen Landeskirchen praktisch wieder fallengelassen. Als zweiter Kernbeschluss wurde der Rat der EKD aufgefordert, der Entwicklungszusammenarbeit durch die Einsetzung einer „ständigen Arbeitsgruppe der Evangelischen Kirche in Deutschland für Entwicklungspolitik“ ein höheres Gewicht zu geben.⁴⁷

Fragen nach dem weltwirtschaftlichen Hintergrund der Unterentwicklung, zu denen sich die Vollversammlung von Uppsala ebenso klar geäußert hatte wie zuvor der Papst, blieben dagegen in Spandau ausgeklammert. Hier schienen die Positionen der nach vorn drängenden jungen ökumenischen Bewegung und des immer noch starken konservativen und pietistischen Elements im deutschen Protestantismus zu weit auseinander zu liegen, um eine Gesamtposition der EKD zu formulieren.⁴⁸ Der Berliner Theologieprofessor und bekennende Linksprotestant Helmut Gollwitzer, der in Uppsala dabei gewesen war und in Spandau eines der Hauptreferate gehalten hatte, geißelte diese Auslassungen in seinem Ende 1968 erschienenen Buch „Die reichen Christen und der arme Lazarus. Die Konsequenzen von Uppsala“ entsprechend vehement. Solange die EKD „Lord Keynes zu den christlichen Kirchenvätern, Karl Marx aber zu den von vornherein verworfenen Sündern der Hölle“ zähle, werde sie objektiv immer „Parteigänger des Kapitalismus“ und „Bundesgenossin des Konservatismus und der Konterrevolution“ bleiben.⁴⁹

Beim Evangelischen Kirchentag 1969 in Stuttgart befasste sich unter dem Motto „Hunger nach Gerechtigkeit“ erstmals eine eigene Arbeitsgruppe mit dem Verhältnis zwischen der Ersten und der Dritten Welt. Dabei wurde deutlich, dass dem Thema großes Interesse entgegengebracht wurde. Neben der Sektion zur Demokratisierung war die zur Entwicklungspolitik die am meisten besuchte. Erhard Eppler zum Beispiel sprach vor annähernd 2500 Zuhörern. Ebenso deutlich wurde aber auch, dass selbst der engagierte Teil der Laien, zu dem die Teilnehmer des Kirchentags zweifellos zu zählen waren, nur bescheidene Vorkenntnisse mit-

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ WILLEMS, S. 268–274, und DÜ, Dokumentation zu Spandau, „Ein erstes Echo aus der EKD“, März 1969.

⁴⁸ Willems, S. 268–270.

⁴⁹ GOLLWITZER, S. 60–61 und 74.

brachte.⁵⁰ Diese Unkenntnis versuchte eine kleine Gruppe linksprotestantischer Studenten zu nutzen, um den Kirchentag im Sinne ihrer entwicklungspolitischen Thesen zu agitieren.⁵¹ Nicht zuletzt den deutlichen Worten Epplers, der die Aktivisten im Sinne des habermasschen Linksfaschismus-Vorwurfs an die radikale Studentenbewegung davor warnte, die „Flucht in das Absolute, die uns Deutschen so nahe liegt,“ anzutreten, war es zu verdanken, dass die Radikalen nur geringe Resonanz fanden.⁵²

Auch die katholische Kirche in der Bundesrepublik griff die, in ihrem Fall vom Papst gesetzten, Impulse von außen auf. Das geschah aber nach einer ersten Welle der Aufregung gerade über die harten wirtschaftspolitischen Aussagen Pauls VI.⁵³ bei weitem leiser als im diskussionsfreudigeren protestantischen Milieu. Im November 1968 legte das Zentralkomitee der Deutschen Katholiken auch den katholischen Laien ans Herz, jährlich ein Prozent ihres Einkommens zu spenden. Seit 1969 leiteten auch die katholischen Bischöfe zwischen 20 und 30 Millionen DM im Jahr aus ihrem Kirchensteueraufkommen in die Dritte Welt weiter.⁵⁴

c) Die „68er“ und die Dritte Welt

Mit der westdeutschen Studentenbewegung, die sich ab Mitte der 1960er Jahre rasch verbreiterte, etablierte sich neben den Kirchen eine zweite innenpolitische Stimme, die Kritik „von links“ an der Entwicklungshilfe übte. Dass Bildungs- und vor allem Hochschulpolitik, Notstandsgesetze, die Auseinandersetzung mit der Geschichte des Dritten Reiches oder die außerparlamentarische Opposition gegen die Große Koalition Themen waren, die die studentischen Aktivisten in den Jahren um „68“ umtrieben, ist hinreichend bekannt. Dass dazu aber auch die Beziehung zur Dritten Welt und damit automatisch die Entwicklungspolitik gehörten, ist dagegen außerhalb des kleinen Kreises der damaligen Aktivisten⁵⁵ weitgehend in Vergessenheit geraten und erst durch neuere Forschung wieder ins Bewusstsein gerückt worden.⁵⁶ Allerdings hält sich eine perspektivische Verengung hartnäckig, unter der auch schon zeitgenössische Beobachter litten.⁵⁷ Während die lautstarke radikale Minderheit unter den Studenten Beachtung findet, wird eine zahlenmäßig größere Gruppe gemäßigter und konstruktiver Kritiker übersehen. Im Folgenden

⁵⁰ DÜ, „Kirchentag und Zweidrittelwelt“ und Dokumentation zum Referat Erhard Epplers beim Kirchentag 1969, August 1969, und SZ, Claus-Jürgen Roepke, „Künftig beim Spenden auch denken“, 25. 7. 1969.

⁵¹ Vgl. Kapitel III.1.c).

⁵² DÜ, Dokumentation zum Referat Erhard Epplers beim Kirchentag 1969, August 1969, Die ZEIT, Rolf Zundel, „Der Gott der Alten und Jungen“, 25. 7. 1969, und PUBLIK, Ulrich Schwarz, „Macht doch endlich Musik“, 25. 7. 1969.

⁵³ Vgl. die Dokumentation der Reaktionen in: POLITISCHE AKADEMIE EICHHOLZ/KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, S. 23–28.

⁵⁴ Die WELT, „Ein Prozent für Entwicklungshilfe“, 15. 11. 1968, und Bericht des BMZ an den AwZ über die Zusammenarbeit mit den Kirchen vom Mai 1971, im PA, Akten des AwZ, 6. Wahlperiode, DRS 71.

⁵⁵ Vgl. BALSEN/RÖSEL. Das Buch bietet einen insgesamt guten, wenn auch bedingt durch den autobiographischen Bezug etwas heroisierenden Überblick über die Ereignisgeschichte.

⁵⁶ JUCHLER und SCHMIDTKE: Aufbruch, S. 263–283.

⁵⁷ Vgl. die ausführlichen Analysen des Planungsreferats des BMZ, „APO-Argumente und der Standpunkt des BMZ“ vom 28. 4. 1969, und „Außerparlamentarische Opposition und Dritte Welt“ vom 2. 6. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3580. Zur ausführlichen Kritik dieser Verengung s. HEIN.

werden die Positionen dieser beiden Fraktionen nacheinander dargestellt. Abschließend wird versucht, ihre jeweilige Stärke und Bedeutung abzuschätzen.

An einer Vielzahl von Beispielen lässt sich belegen, dass das Urteil Ingo Juchlers, der im Dritte-Welt-Bezug den „treibenden Motor“ und den „eigentlichen Katalysator“ des radikalen studentischen Protests sieht, berechtigt ist.⁵⁸ Immer wieder kam es gerade bei Staatsbesuchen aus Entwicklungsländern zu heftigen Unruhen. Zu nennen wären etwa der Besuch Moïse Tschombes aus dem Kongo im Dezember 1964 oder die Vorfälle anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels an Sékou Touré aus dem Senegal im Sommer 1968. Auch der Besuch des Schahs von Persien im Juni 1967, bei dem die Erschießung Benno Ohnesorgs für eine der tiefsten Zäsuren der westdeutschen Ausprägung von „68“ sorgte, fiel in diese Kategorie. Der Iran wurde in einer der Pflichtlektüren der „68er“ zum „Modell eines Entwicklungslandes“ stilisiert.⁵⁹ Auch der Vietnamkonflikt, spätestens seit dem Wintersemester 1965–1966 einer der Dreh- und Angelpunkte der studentischen Mobilmachung, behandelte aus Sicht der Aktivisten ein exemplarisches Verhältnis zwischen einem imperialistischen Industrieland und einer Befreiungsbewegung der Dritten Welt.⁶⁰

Ob bzw. in welchem Maß die politisch linksstehenden Studenten erst über das Thema Dritte Welt politisiert und radikalisiert wurden⁶¹ oder ob bereits aktive Linksradike bewusst für sie attraktive Topoi besetzten⁶², lässt sich kaum mehr aufschlüsseln. Jedenfalls bot die Lage in Asien, Afrika und Lateinamerika eine ganze Reihe von Chancen sowohl zur Agitation als auch zur Bestimmung des eigenen Standorts und der eigenen Rolle. Zunächst einmal ist der ungeheure Mobilisierungseffekt des Elends und der Ungerechtigkeiten der Dritten Welt zu nennen, die durch das neue Leitmedium Fernsehen viel unmittelbarer geworden waren. Die Kluft zwischen der in der „Neuen Revue“ dargestellten Märchenwelt Farah Dibas und den eigenen Analysen über die Not iranischer Bauern⁶³ lösten ebenso einen direkten Impuls aus, irgendetwas zu tun, wie die Gräueltaten des belgischen Kolonialismus im Kongo oder das Verhungern von Millionen in Biafra 1967–1968. Dieser Mobilisierungseffekt war gerade für die westdeutsche Linke von besonderer Bedeutung. Denn in den Zeiten des „Wirtschaftswunders“ und der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ war es immer schwerer gefallen, in der Bundesrepublik selbst Protestpotential auszumachen.

⁵⁸ JUCHLER, S. 82 und S. 17.

⁵⁹ NIRUMAND.

⁶⁰ Der im Mai 1966 vom SDS-Bundesvorstand organisierte Frankfurter Kongress, der mit 2000 Teilnehmern und dem berühmten Hauptreferat Herbert Marcuses zu den ersten Höhepunkten der Studentenbewegung zählte, stand unter dem bezeichnenden Motto „Vietnam – Analyse eines Exempels“.

⁶¹ Peter Gäng, einer der „Vietnamexperten“ des SDS und Mitautor einer damals in studentischen Kreisen weit verbreiteten Studie über die Dekolonisation – GÄNG/REICHE – behauptete in einem Interview vom Anfang der 1980er Jahre, überhaupt erst über die Fernsehbilder sich selbst verbrennender vietnamesischer Mönche „in das Thema reingerutscht“ zu sein – s. BALSSEN/RÖSSEL, S. 248–249.

⁶² Aus Sicht des BMZ besaß der Bezug auf die Dritte Welt für die Studenten „im wesentlichen strategischen Wert im Angriff auf die bestehende Gesellschaftsordnung“ – Planungsreferat des BMZ, „Außerparlamentarische Opposition und Dritte Welt“ vom 2. 6. 1969, im BAArch, B 213, Bd. 3580.

⁶³ NIRUMAND.

Gerade die militanten Befreiungsbewegungen der Dritten Welt übten eine große Faszination auf die jungen Radikalen aus. Sie wiesen der Linken einen Ausweg aus der Zwickmühle einer im nuklearen Patt erstarrten und zunehmend von der Theorie der friedlichen Koexistenz der Blöcke bestimmten Welt. Nachdem der Ostblock sowohl durch die Brutalität der stalinistischen Unterdrückung als auch durch die Preisgabe seines weltrevolutionären Impetus in der „Theorie des Sozialismus in einem Staat“ als ideologischer Bezugspunkt weitgehend ausgefallen war, versprach die Dynamik der Entkolonialisierung, die scheinbare Erfolgsserie alternativer Sozialismen von China über Nordkorea bis Kuba einen Aufbruch zu besseren Ufern. Dass diese Sozialismen noch jung waren und sich zudem in weiter Ferne abspielten, machte sie umso attraktiver. Denn damit entzogen sie sich weitgehend der allzu genauen Prüfung und eigneten sich glänzend zur Projektion der eigenen vagen Utopien. Wenn man doch einen Fehler an ihnen entdeckte, dann konnte man ihn als notwendiges Übel einer revolutionären Übergangsphase wegrationalisieren. So erklärte sich das in der Retrospektive zum Teil absurd anmutende Schwärmen mancher Akteure für die chinesische Kulturrevolution als Experiment zur Erzeugung des „neuen Menschen“, für die Erfolge der Planwirtschaft Nordkoreas oder für die Freiheitlichkeit des neuen Kuba.

Die beiden populärsten Bezugspunkte Kuba und der Vietkong, die sich im Slogan „HoHoHo Chi Minh“ und in der ausgeprägten Che-Ikonographie ausdrückten,⁶⁴ boten schließlich wichtige Möglichkeiten zur Konstruktion des Selbstbildes der Akteure. Kaum etwas konnte einem Volontaristen wie Rudi Dutschke, der davon überzeugt war, am „Kairós der Weltrevolution“⁶⁵ zu stehen, in der Lage als Aktivist einer kleinen radikalen Minderheit in der saturierten Bundesrepublik besser zum Vorbild gereichen als der Erfolg der 82 Revolutionäre um Castro und Guevara, die 1956 in Kuba gelandet waren und sich in knapp drei Jahren den Sieg erkämpft hatten, oder das Standhalten des Vietkong gegen die Weltmacht USA. In der Beschreibung und Romantisierung ihrer Kämpfe konnte man sich zudem relativ gefahrlos in Verbalradikalismen flüchten, ohne selbst klar Position zu der Gretchenfrage der Gewalt beziehen zu müssen, an der die Bewegung im Lauf des Jahres 1968 schnell zerbrach.⁶⁶

Die Schlüsselrolle in der Analyse der Nachrichten aus der Dritten Welt kam den Imperialismustheorien nach Lenin und Luxemburg zu. Die Armut des Südens erschien somit als klares Resultat des Kolonialismus und der fortgesetzten Ausbeutung der Rohstoffe und Arbeitskräfte der Entwicklungsländer. Da diese Ausbeutung zur Stabilisierung des Spätkapitalismus unabdingbar notwendig sei, könne mit Reformen nicht gerechnet werden. Eine Auflösung des Unterdrü-

⁶⁴ Das eine war nicht zuletzt der rhythmischen Skandierbarkeit geschuldet. Das andere sicher zumindest auch der schieren physischen Attraktivität Ernesto Che Guevaras sowie der Tatsache, dass er erst kurz zuvor, im Oktober 1967, in Bolivien einen klassischen Märtyrertod im Dienst der Weltrevolution gestorben war.

⁶⁵ So Gerd Koenen im wohl brauchbarsten unter den vielen Versuchen einer generationalen Autobiographie aus der Feder eines „68ers“ – KOENEN, S. 35–66.

⁶⁶ Typisch für dieses Lavieren Dutschkes ist z. B. seine Aussage im Interview mit Günther Gaus am 3. 12. 1967: „Wäre ich in Lateinamerika, würde ich mit der Waffe in der Hand kämpfen. Ich bin nicht in Lateinamerika, ich bin in der Bundesrepublik. Wir kämpfen dafür, dass es nie dazu kommt, dass Waffen in die Hand genommen werden müssen.“ In: DUTSCHKE-KLOTZ, S. 51–52.

kungszusammenhangs versprach nur die Revolution.⁶⁷ Die Vorstellung, dass kapitalistische Staaten so etwas wie Entwicklungshilfe leisten könnten, wurde als absurd zurückgewiesen. All das, was in der Bundesrepublik unter diesem Begriff firmierte, diene der Bereicherung der Geber, der Stabilisierung von Marionettenregimes oder bestenfalls der Verschleierung des globalen Ausbeutungssystems.⁶⁸

Die aus dieser Lagebeurteilung abgeleiteten Aktionsvorschläge liefen im Wesentlichen auf den Kampf gegen das kapitalistische System innerhalb der Bundesrepublik hinaus – in all den Ausformungen von der Betriebsarbeit bis zum Terrorismus, die er im Mikrokosmos des „Roten Jahrzehnts“ der 1970er Jahre gefunden hat.⁶⁹ Spezifisch auf die Organisationen der Entwicklungshilfe bezogene Kampagnen wie die Unterwanderung eines Programms für studentische Praktika in der Dritten Welt oder der Vorbereitungsstätten des DED ließen sich kaum umsetzen und wurden schnell wieder abgebrochen.⁷⁰ Einzig das Sammeln von Spenden für die verschiedenen Befreiungsbewegungen etablierte sich als direkte Form der „internationalen Solidarität“ der linken Szene.⁷¹

Wie ihren revolutionären Vorbildern⁷² fehlten auch den jungen westdeutschen Aktivisten eigene gesellschaftspolitische Konzepte für eine eigenständige Entwicklung der Dritten Welt. 1979 räumte Reimut Reiche, der zu den prominenten „Dritte-Welt-Experten“ des SDS gehört hatte, ein, dass man hier eigentlich stets nur den Verweis auf vage rätendemokratische Ideen habe ins Feld führen können, was „so schön antiautoritär“ geklungen habe und doch eigentlich eher „die politische Projektion eines innerseelischen Zustandes“ gewesen sei.⁷³ Zu welcher teilweise unfreiwillig komischen Wortverrenkungen diese „rätendemokratische Idee“ führte, zeigte der Beitrag des Politologiestudenten und Hamburger Asta-Vorsitzenden Bernd Pätzoldt zu einer Tagung, bei der die Bensheimer Kübelstiftung im Dezember 1968 Praktiker der westdeutschen Entwicklungspolitik und ihre linken Kritiker zusammenbrachte. Pätzoldt wollte in seinen Ausführungen ein „real-utopisches Modell“ entwickeln und zwar ein „Rätmodell – was auch immer das zunächst sein mag.“ Nötig sei zweifelsohne der „dialektische Weg der Expropriation der Expropriateure durch die bisher objektiv Expropriierten als transitorische Notwendigkeit der Verwirklichung des postulierten Ziels der Emanzipation aller.“ Jedenfalls müsse eine „herrschaftsfreie, grenzenlose, anarchische Gesell-

⁶⁷ Planungsreferat des BMZ, „Außerparlamentarische Opposition und Dritte Welt“ vom 2. 6. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3580.

⁶⁸ Aufruf des Internationalen Nachrichten- und Forschungsinstituts (INFI) des Berliner SDS zur Kampagne „Zerschlagt die Entwicklungshilfe“, in Inwent-PD, Bd. „BRD 5 bis 1969“.

⁶⁹ KOENEN.

⁷⁰ Nachdruck eines Berichts des Internationalen Nachrichten- und Forschungsinstituts (INFI) des Berliner SDS zur Vorbereitung der Kampagne „Zerschlagt die Entwicklungshilfe“ aus der „Roten Presse-Korrespondenz der Studenten-, Schüler- und Arbeiterbewegung“, im DED-BRIEF, Mai-Juni 1969, Aufruf des INFI zur Kampagne „Zerschlagt die Entwicklungshilfe“, in Inwent-PD, Bd. „BRD 5 bis 1969“, und Informationsdienst I des INFI, in dem das Scheitern der Kampagne eingestanden wird, im DED-Archiv, Bd. „Regionalkonferenzen 1969–1973“.

⁷¹ Z. B. WERKMEISTER, S. 32 und 44, zu entsprechenden Sammlungen für den Vietkong Ende der 1960er Jahre, BALSEN/RÖSSEL, S. 455–500, zu solchen für El Salvador in den 1980er Jahren.

⁷² Vgl. Kapitel III.1.a).

⁷³ COHN-BENDIT, S. 216.

schaft“ erzeugt werden. Kernelement sei dabei ein auf der „Selbstbestimmung am Arbeitsplatz“ aufbauendes rätendemokratisches Modell.⁷⁴

Als Paradebeispiel für die bisher übersehenen gemäßigten und konstruktiv-kritischen Gruppen innerhalb des Teils der Studentenbewegung, der sich mit Fragen der Dritten Welt auseinandersetzte, kann die „Aktion Dritte Welt“ dienen, die im Wintersemester 1968/69 an der Universität Freiburg entstand. Ihr Arbeitsimpuls ging von der aus ihrer Sicht drohenden globalen Hungerkatastrophe aus. In einem selbst organisierten „kritischen Seminar“ erarbeitete sich die Gruppe, zu der neben Studenten schnell auch interessierte Schüler, Freiberufler, Angestellte und sogar einige Arbeiter stießen, zunächst eine eigene Analyse der Unterentwicklung in der Dritten Welt und ihrer Ursachen. Dabei kam sie in vielen Punkten zu ähnlichen Ergebnissen wie der radikalere SDS. Auch sie sahen ein ausbeuterisches Weltwirtschaftssystem als gegeben an, in dem sich die Industrieländer durch Privatinvestitionen und ein immer schlechteres Verhältnis zwischen den Preisen für Rohstoffe und denen für verarbeitete Industrieprodukte fortwährend an den Entwicklungsländern bereicherten. Auch für sie war die gegebene bilaterale Entwicklungshilfe ein im Kern neokolonialistisches Machtinstrument, das im Fall der Bundesrepublik vor allem den Interessen der Hallstein-Doktrin und der Exportförderung diene. Sie traten ausdrücklich für eine Politik der „politischen Einflussnahme auf die inneren Angelegenheiten von Entwicklungsländern“ ein, und zwar gegen „korrupte, konservative, faschistische, entwicklungshemmende Machteliten“ und für „sozialreformerische und sozialrevolutionäre Bewegungen“.⁷⁵

Der entscheidende Unterschied zu den radikalen Kräften um Dutschke lag in ihrer strategischen Analyse: Sie hielten die Entwicklungspolitik und das globale Verhältnis zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern innerhalb des gegebenen parlamentarischen Systems für reformierbar. Sie traten dementsprechend zum Beispiel für mehr Entwicklungshilfe ein, für die allein das BMZ und nicht mehr auch das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium zuständig sein sollte. Um das zu erreichen ginge es vor allem darum, das „beschämende Informationsdefizit“ in der Bundesrepublik über Themen der Dritten Welt anzugehen. Mit genuin aufklärerischem Impetus verteilte die „Aktion Dritte Welt“, die bis Juli 1969 auch in mindestens acht weiteren deutschen Universitätsstädten ins Leben gerufen wurde, Hunderttausende von Flugblättern und Zehntausende längerer Broschüren mit ihren Thesen. Am 18. November 1968 gelang es ihr, in der überfüllten Freiburger Stadthalle 4000 Zuhörer zu einer Podiumsdiskussion mit Bahman Nirumand, Jürgen Horlemann, Günther Grass, Ernst Bloch, dem amtierenden Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Erhard Eppler, und dem entwicklungspolitischen Sprecher der CDU, Walther Leisler Kiep, zusammenzubringen. Mit ihrer Aktionsidee, Entwicklungspolitik über gezielte Nachfragen an die Kandidaten in den Bundestagswahlkampf 1969 zu tragen, waren sie immerhin so erfolgreich, dass im Lauf des Jahres mehrere Abgeord-

⁷⁴ BOLL: Entwicklungshilfe, S. 71–83.

⁷⁵ E+Z, Siegfried Bartels, „Zwischenbilanz der Freiburger ‚Aktion Dritte Welt‘“, Februar 1969, und Siegfried Bartels, „Freiburger Aktion Dritte Welt: Kritische Anmerkungen zur deutschen Entwicklungspolitik“, Mai 1969, und DÜ, Michael Molls, „Bewusstseinsänderung durch Information. Die ‚Aktion Dritte Welt‘ – ein Beispiel studentischer Initiative“, August 1969.

nete das BMZ um Argumentationshilfen baten, die Parteien ihren Kandidaten mit entsprechenden Rednerdiensten unter die Arme griffen und somit Entwicklungspolitik erstmals ein, wenn auch nachrangiges, Wahlkampfthema wurde.⁷⁶

Im Februar 1969 wurde die „Aktion Dritte Welt“ aus den Reihen des Freiburger SDS scharf angegriffen und als reines „Propagandawerkzeug der imperialistisch ausgerichteten deutschen Entwicklungspolitik“ denunziert. Ihr Mitbegründer Siegfried Bartels rechtfertigte sich im Mai oder Juni mit einem offenen Brief an die radikalen Studenten: Er kritisierte seinerseits ihre „Revolutionseuphorie“ und „Guerillaromantik“ und wies auf die „unvorstellbar großen Opfer“ des Vietnamkriegs hin. Der eigene Kurs in Richtung auf eine breite innenpolitische Linkskoalition in Sachen Entwicklungspolitik schien ihm fruchtbarer.⁷⁷

In den kirchlichen Jugendorganisationen liefen die Fäden der studentischen und der kirchlichen Kritik an der Entwicklungspolitik zusammen. Gerade sie bildeten somit ein besonders aktives Element der entwicklungspolitischen Avantgarde. Auf das Auftreten junger Aktivisten aus den Evangelischen Studentengemeinden (ESG) in Sachen Entwicklungshilfe beim Kirchentag 1969⁷⁸ folgte eine Vielzahl weiterer Aktionen. Zum Erntedankfest 1969 organisierten die Kieler Gruppen der Arbeitsgemeinschaft Evangelische Jugend in Deutschland (AEJ) und des Bundes Deutscher Katholischer Jugend (BDKJ) den ersten deutschen „Hungermarsch“, bei dem mehrere hundert Teilnehmer insgesamt 42 km wanderten und dabei von Sponsoren Kilometergeld zugunsten der Deutschen Welthungerhilfe sammelten. Diese Aktionsform wurde im Mai 1970 von einer breiteren Plattform u. a. aus AEJ, BDKJ, den ebenfalls aus dem kirchlichen Umfeld hervorgegangenen entwicklungspolitischen Aktionsgruppen „Aktion Selbstbesteuerung“ und „Aktion 365“, der Gruppe „terre des hommes“, die sich der Hilfe für vietnamesische Kriegsoffer widmete, den Jungsozialisten, Jungdemokraten und der Jungen Union aufgegriffen und parallel in 60 deutschen Städten durchgeführt. Gemessen an der Teilnehmerzahl dürfte es sich dabei mit rund 30000 um die größte koordinierte Solidaritätsaktion für die Dritte Welt in der Geschichte der Bundesrepublik neben den Demonstrationen gegen den Sturz Salvador Allendes im September 1973 handeln, zu denen um die 150000⁷⁹ Personen in 64 Städten zusammenkamen.⁸⁰

⁷⁶ Flugblatt und Fragenkatalog der „Aktion Dritte Welt“ zu ihrer Aktion im Wahlkampf 1969, in Inwent-PD, Bd. „Dritte-Welt-Aktionsgruppen bis 1969“, E+Z, Klaus Lefringhausen, „Bundestagswahl und Entwicklungshilfe“, Bernd von Dreesmann, „Was die Wähler wissen wollen“, Aktion Dritte Welt, „Fragebogen an Bundestagskandidaten“, und „Aktion 365 plant Befragung der Kandidaten“, Juli 1969, und DÜ, Dokumentation der Rede Klaus Lefringhausens beim Kirchentag 1969, und „Zukunftsaufgabe: Partnerschaft“, August 1969, Briefwechsel der MdBs Haar, Müller und Vit mit dem BMZ über ihre Erlebnisse im Wahlkampf 1969, im BArch, B 213, Bd. 3580.

⁷⁷ Offener Brief der „Aktion Dritte Welt“ an ihre Kritiker in der radikalen Studentenbewegung vom Mai oder Juni 1969, in Inwent-PD, Bd. „Dritte-Welt-Aktionsgruppen bis 1969“.

⁷⁸ Vgl. Kapitel III.1.b).

⁷⁹ Allerdings ist diese Zahl, die von den Aktivisten der Chile-Solidarität, Werner Balsen und Karl Rüssel, stammt, mit Vorsicht zu genießen.

⁸⁰ E+Z, „Hungermarsch in Kiel. Jugendgruppen unterstützen die Arbeit der Deutschen Welthungerhilfe“, Oktober 1969, und Margrit Kirchner, „Hungermarsch – ein Scheinerfolg“, und Ernst-Erwin Pioch, „Latsch-in oder Bewusstseinsolympiade? Friedensmarsch '70 in der Diskussion“, Oktober 1970.

Auch die Idee eines alternativen und fairen Handels mit der Dritten Welt nahm ihren Ausgang in kirchlichen Jugendgruppen, die sie ihrerseits von ähnlichen niederländischen Gruppen übernahmen. Im November 1968 verkaufte eine gemischte Gruppe deutscher und holländischer Jugendlicher in Iserlohn Rohrzucker, um auf die Ungerechtigkeit der indirekten Subvention des europäischen Rübenzuckers durch Einfuhrbeschränkungen und Zölle aufmerksam zu machen. Im Lauf des Jahres 1969 kam es zu einzelnen Parallelaktionen, wie zum Beispiel dem Verkauf von Kaffee, Schokolade und Reis durch die Katholische Arbeiterjugend in Fulda, Kassel, Donauwörth und dem Allgäu.

Im September 1970 gründeten AEJ und BDKJ, die nach dem Hungermarsch nach neuen entwicklungspolitischen Betätigungsfeldern suchten, gemeinsam die „Aktion Dritte Welt Handel“. In ihr wurde Bildungsarbeit und Aufklärung mit eigener direkter Entwicklungsarbeit in der Dritten Welt kombiniert. Die Produkte (zunächst kunstgewerbliche Erzeugnisse, später auch Schokolade und Kaffee) wurden über dem Marktpreis von selbst ausgewählten und besonders förderungswürdigen Erzeugern, zum Beispiel Genossenschaften, Kleingewerben oder Entwicklungshilfeprojekten, angekauft. Sie wurden in Deutschland allen an derartigen Aktionen interessierten Gruppen in Kommission überlassen. Diese boten sie immer zusammen mit von der „Aktion Dritte Welt Handel“ vorbereiteten Informationen über die Erzeuger und die Ungerechtigkeiten im Welthandelssystem (wie zum Beispiel progressiv mit dem Verarbeitungsgrad steigende Importzölle auf Kaffee) an. Für die Aktionsgruppen bot sich hier ein konkretes und damit für sie selbst motivierendes Handlungsmodell, das sie zudem in die Lage versetzte, eine direkte Verbindung zwischen ihren Inhalten und dem Alltag der Käufer zu vermitteln, das heißt jedem einzelnen klar zu machen, wie auch er im derzeitigen System von der Ausbeutung der Dritten Welt profitierte. Schon Ende 1970 hatten sich mehr als 50 Gruppen für Verkäufe angemeldet und im September 1971 hatten über 120 Verkaufsaktionen mehr als 200 000 DM Erlöst.⁸¹

Abschließend stellt sich noch die Frage nach der Quantifizierung, nach der relativen Größe des radikalen bzw. des gemäßigt-konstruktiven Teils der Solidaritätsbewegung mit der Dritten Welt innerhalb der APO. Diese Frage ist in einem derart heterogenen Feld, in dem sich Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre rasch mehrere hundert kleine entwicklungspolitische Aktionsgruppen ausbildeten, naturgemäß außerordentlich schwer zu beantworten. An Hand zweier Quellen soll es dennoch versucht werden. Dabei handelt es sich zum einen um die so genannte Reinhold-Studie vom Dezember 1969⁸² und zum anderen um die Berichte über ein von der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer (DSE) im Juli

⁸¹ E+Z, „Privatinitiativen mit und ohne Sammelbüchse“, Februar 1970, und Ernst-Erwin Pioch, „Aktion 3. Welt Handel' – und was dahinter steckt“, Dezember 1970, DÜ, Ernst-Erwin Pioch, „Aktion Dritte Welt Handel“, Dezember 1970, und Edda Stelck, „Neues über Dritte Welt Handel“, September 1971, und EPD EP, Ralf Syring, „Uns hilft auch keiner – Scheitern Aktionsgruppen am Bundesbürger?“, 12/1975.

⁸² Johannes Reinhold, „Planungsstudie zur Untersuchung der Möglichkeit, freiwillige akademische Kräfte an die Entwicklungshilfepraxis heranzuführen“ vom 31. 12. 1969, im LHÜ-Archiv.

1969 organisiertes Kontaktseminar für die verschiedenen studentischen Gruppen, die im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. der Dritten Welt tätig waren⁸³.

Im Sommersemester 1969 bereiste Johannes Reinhold im Auftrag des BMZ elf deutsche Universitäten, diskutierte mit ca. 200 Studenten über ihre Einstellung zur Entwicklungspolitik und befragte ca. 2000 schriftlich dazu. Reinhold war ehemaliger Bundesvorsitzender des SDS, ehemaliger Leiter der internationalen Abteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung und kurz zuvor als Geschäftsführer des DED ausgeschieden⁸⁴. Reinhold teilte seine Gesprächspartner in einer „vorsichtigen Schätzung der Kräfteverhältnisse“ in vier Gruppen ein: Ca. drei bis fünf Prozent ordnete er der Gruppe der echt radikalisierten Kritiker der Entwicklungshilfe bzw. des Systems an sich zu. Mit ihnen sei absolut kein Gespräch seitens der staatlichen Stellen mehr möglich. 15% hielt er für „kritisch Engagierte“. Sie seien noch bedingt zum Gespräch und auch zur Kooperation in Sachen Entwicklungshilfe bereit. Zwar stünden sie in ihren Analysen der Gruppe der radikalen Kritiker gar nicht so fern und damit der staatlichen Entwicklungspolitik extrem distanziert gegenüber, jedoch hielten sie sie für potentiell reformierbar. Ihre Reformforderungen umfassten zum Beispiel die Emanzipation der Entwicklungs- von der Außenpolitik und Entwicklungshilfe auch für Kuba, Nordvietnam und Nordkorea. Um die 30% hielt er Themen der Dritten Welt gegenüber für aufgeschlossen, ohne dass sie bisher eine eigene feste Position bezogen hätten. Die größte Gruppe von rund 50% habe sich gänzlich desinteressiert gezeigt.

Nachdem durch die Reinhold-Studie die beiden engagierten Gruppen in die Gesamtverhältnisse an den deutschen Universitäten eingeordnet werden konnten, hilft die zweite Quelle, die Berichte von der DSE-Tagung, das Binnenverhältnis zwischen radikalen und gemäßigt-reformorientierten Kräften noch besser zu erfassen. Vom 4.–6. Juli 1969 war in der edlen Villa Borsig, dem Sitz der DSE im Berliner Villenviertel Dahlem, die APO zu Gast. Die Idee zu einem Treffen möglichst aller studentischer Dritte-Welt-Gruppen war von der „Aktion Dritte Welt“ an die DSE herangetragen und dort zunächst aus Angst vor Randalen oder einer Hausbesetzung skeptisch aufgenommen worden. Als man sich aber entschloss, es doch zu wagen, kam es vor allem mit den einfachen Angestellten der DSE zu Spannungen – bezeichnend für die große Distanz zwischen der APO und ihrer vermeintlichen Klientel. So wollte ein Hausmeister eine Personenkontrolle erzwingen oder ein Kellner einem der Gäste das Spielen der Internationalen auf dem Flügel der Villa untersagen. Gekommen waren insgesamt 53 Delegierte von 31 verschiedenen Gruppierungen. Die beiden größten Kontingente stellten die „Aktion Dritte Welt“ mit insgesamt 9 Gruppen und 25 Vertretern und der „Internationale Arbeitskreis“ als studentischer Flügel der „Stiftung Kontinente und Kontakte“, einer Organisation, die seit 1960 Studenten als Praktikanten in die Dritte Welt schickte, mit 7 Gruppen und 11 Vertretern.

In der Debatte kristallisierten sich zwei Pole heraus. Der radikale Teil stellte sich auf die Position, dass echte Entwicklung nur nach einer Revolution und echte

⁸³ E+Z, Helga Engelbrecht, „Eindrücke von einer Tagung mit Studenten“, Juli 1969, und DSE-Dokumentation Nr. 479, in: Inwent-PD, Bestand DSE-Dokumentationen.

⁸⁴ Vgl. Kapitel III.4.

Entwicklungshilfe nie von einem kapitalistischen Staat aus möglich sei. Diese Gruppe sprach sich explizit für den „Kampf gegen unser kapitalistisches System“ aus. Man solle sich künftig vor allem für die Politisierung und Organisation der Ausgebeuteten in „Basisgruppen in Betrieben und Universitäten“ engagieren und sich nur noch „punktuell“ dem Kampf speziell gegen die Institutionen widmen, die die Dritte Welt ausbeuteten bzw. diese Ausbeutung verschleierten. Hinter einen entsprechenden Resolutionsentwurf der Berliner Sektion des „Internationalen Arbeitskreises“ stellten sich immerhin 21 Delegierte. Der Gegenpol hat sich nicht in einem entsprechenden Resolutionsentwurf niedergeschlagen. Er zeichnete sich nach den Beobachtungen der DSE-Tagungsassistentin Helga Engelbrecht durch eine Auffassung aus, die von der Reformierbarkeit des Kapitalismus und damit auch der Entwicklungspolitik ausging und sich in zahlreichen entsprechenden Detailforderungen artikulierte. Dieser Mehrheit sind wohl die 22 Gruppen zuzuordnen, die dem im Aufbau befindlichen Informationszentrum der „Aktion Dritte Welt“ Freiburg zumindest versuchsweise eine Koordinatorenrolle zukommen lassen wollten und die sich auf konkrete Aktionen im Wahlkampf 1969 verständigen konnten.

Aus diesen beiden Quellen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Erstens blieb das Thema Dritte Welt selbst in der Hochphase der APO und in ihren Brennpunkten, den deutschen Universitäten, immer ein Minderheitenthema. Zweitens waren die Exponenten der bisher vor allem beachteten radikalen Studentenbewegung selbst unter den Engagierten klar in der Minderheit. Während sie mit ihren kapitalismus- und systemkritischen Analysen noch einen relativ großen Einfluss ausübten, standen sie mit ihren strategischen Überlegungen und ihrer Totalabsage an Reformen innerhalb des Systems weitgehend allein und begaben sich damit auf den Marsch in die zunehmende Isolation des „Roten Jahrzehnts“, wie sie Gerd Koenen treffend beschreibt. Drittens und letztens zeichnete schon die studentischen Anfänge der bundesdeutschen Dritte-Welt-Bewegung aus, was auch für ihren weiteren Verlauf charakteristisch bleiben sollte, nämlich eine extreme Heterogenität und das Fehlen eines gemeinsamen Nenners, der groß genug wäre, sich zu mehr als nur sehr oberflächlicher Koordination zusammenzufinden.

2. Ansätze zu einer Entwicklungspolitik eigenen Rechts

a) Als Geber in der Schuldenfalle

Um die Mitte der 1960er Jahre wurde einzelnen Entwicklungspolitikern sowie den mit der Verwaltung der Hilfen befassten Beamten klar, dass der Schuldenberg, den die Entwicklungsländer mittlerweile angehäuft hatten, nicht nur für diese, sondern auch für ihre Gläubiger zum Problem wurde. Es stand zu befürchten, dass die Entwicklungsländer insolvent würden und die Industrieländer ihre Kredite und Garantien abschreiben müssten. Doch auch die volle Rückzahlung wurde zusehends zu einer bedrückenden Aussicht. Denn das hätte bedeutet, dass mehr Geld in die reichen Staaten zurückflösse, als sie an neuen Hilfen leisteten.

Entwicklungs- wie Außenpolitiker begannen sich gegen eine derartige Umkehr des so genannten Nettotransfers zu Lasten der Dritten Welt zu stemmen.⁸⁵

Im Juli 1967 legte das für die Kapitalhilfe zuständige Wirtschaftsministerium eine erste regierungsinterne Denkschrift zur Verschuldung der Entwicklungsländer vor: Gerade die Bundesrepublik sei durch ihre bisherige harte Konditionenpolitik⁸⁶ in einer brisanten Lage. In den nächsten Jahren würden sich die Rückflüsse vervielfachen, von 289 Millionen DM 1966 über 588 Millionen DM 1968 auf 767 Millionen DM 1970. Für einige Hauptempfänger der westdeutschen Hilfe wie Indien oder die Türkei drohe in naher Zukunft ein negativer Nettotransfer. Objektiv sei dagegen noch „für eine Reihe von Generationen“ Hilfe nötig, auch angesichts der – hier offen eingestandenen – Probleme mit den Terms of Trade, dem anhaltenden Protektionismus der Industriestaaten und dem Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt. Die Bundesrepublik müsse „wohl oder übel“ ihre Bruttogleistung erhöhen, ihre normalen Kapitalhilfefzusagen an das Wachstum ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft koppeln und die Rückflüsse als zusätzliche Hilfe wiederverwenden. Bisher würden aus Letzteren zunächst die alten Anleihen auf dem Kapitalmarkt zur Finanzierung der Entwicklungshilfe bedient. Verbliebene Überschüsse aus Tilgungszahlungen würden für die Aufbringung der regulären Baransätze verwendet, solche aus Zinszahlungen beanspruche der Bundesfinanzminister für den allgemeinen Haushaltsausgleich.⁸⁷ In der Aussprache über diese Reformvorschläge des Wirtschaftsministeriums im Lenkungsausschuss einigten sich die Ressorts darauf, „das Netto-Prinzip intern zu berücksichtigen, jedoch nicht formell anzuerkennen“. Gegen die Idee fester „revolvierender Fonds“, die das abgesichert hätten, legte allerdings das Bundesfinanzministerium sein Veto ein.⁸⁸ Man kam überein, das Problem im Rahmen des normalen Anstiegs der Bindungsermächtigungen anzugehen – woraus aber im Zeichen der Sparpolitik der Großen Koalition zunächst wenig wurde.⁸⁹

Im Bereich der Konditionen dagegen zeigte sich das System lernfähig und begann, auf die entwicklungspolitischen Sachzwänge zu reagieren. Im Juli 1965 hatte der Development Assistance Council (DAC), das wichtigste Abstimmungsgremium der westlichen Gebernationen, empfohlen, mindestens 80% der Kapitalhilfe auf 25 Jahre und zu drei Prozent Zinsen zu vergeben, sowie die ersten 7 Jahre auf Tilgungen zu verzichten. In der Folgezeit hatte auch die Bundesregierung ihre Konditionen sukzessive weicher gestaltet. So betrug die durchschnittliche Laufzeit der 1965 zugesagten Kredite 19,4, die der ersten drei Quartale 1966 bereits 21,9 Jahre. Statt 4,2 wurden 5,8 Freijahre gewährt, statt 3,91% nur 3,14% Zinsen verlangt.⁹⁰

⁸⁵ Warnungen der SPD-Politiker Baade und Hermsdorf sowie Vialons vor den steigenden Zins- und Tilgungszahlungen aus der bisher geleisteten Kapitalhilfe, im Protokoll des AEH vom 12. 11. 1964, S. 8, im PA, und erste Grundsatzaussprache zur Verschuldung der Entwicklungsländer im LA, Protokoll des LA vom 2. 12. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1533.

⁸⁶ Vgl. Kapitel I.1.c).

⁸⁷ BMWi-Ministerialdirigent Keiser, „Das Verschuldungsproblem der Entwicklungsländer“ vom Juni 1967, im BArch, B 213, Bd. 1539.

⁸⁸ Protokoll des LA vom 7. 7. 1967, im BArch, B 213, Bd. 1539.

⁸⁹ Vgl. Kapitel II.3.a).

⁹⁰ Sprechzettel des BMZ-Referats I B/5 für ein Grundsatzgespräch mit Wischniewski am 13. 1. 1967 vom 11. 1. 1967, im BArch, B 213, Bd. 3534.

Auf der zweiten Welthandelskonferenz 1968 forderten die Entwicklungsländer, dass die Industriestaaten künftig 90% ihrer Hilfen auf 30 Jahre, mit 8 Freijahren und zu nur 2,5% Zinsen leisten sollten. Im Dezember 1968 schlug das Sekretariat des DAC vor, stattdessen die Quote der alten Empfehlung von 1965 auf 85% anzuheben und ein Unterziel für besonders weiche Konditionen für die ärmsten Länder einzubauen. Wie schon 1965 sperrte sich die Bundesregierung zunächst gegen jede weitere multilaterale Selbstverpflichtung. Besonders das Finanzministerium warnte davor, zusätzliche Anreize zur Verschuldung zu setzen. Auch sei es bei derart niedrigen Zinssätzen nahezu unmöglich, Kredite anders als durch Steuermittel aufzubringen. Im Januar 1969 setzten sich die drei SPD-Minister Schiller, Brandt und Eppler im Kabinett gegen Strauß durch.⁹¹ Die Bundesregierung gab ihren Widerstand im DAC auf und trat dort erfolgreich für ihre neue Position ein, dass sich die Industrieländer darum bemühen sollten, 85% ihrer Kredite entsprechend der bei UNCTAD II geforderten Bedingungen zu gestalten. Erhard Eppler stellte diesen Wechsel in der Konditionenpolitik als einen der Haupterfolge sozialdemokratischer Entwicklungspolitik in der Großen Koalition dar, obwohl er selbst im Kabinett eher für die Idee des DAC-Sekretariats eingetreten war und besonders günstige Hilfen an die ärmsten Länder als das wichtigere entwicklungspolitische Desiderat beurteilt hatte.⁹²

Jedenfalls hat hier die Bundesregierung erstmals eine aktive und gestaltende Rolle in der internationalen Debatte um die Entwicklungshilfe eingenommen. Ähnlich progressiv war auch ein Beschluss des Referentenausschusses für Kapitalhilfe vom Mai 1969 einzustufen, mit dem die Auflage der Lieferbindung relativiert wurde. Künftig konnten Aufträge aus liefergebundenen Krediten in der Regel außer an deutsche auch an Hersteller in Entwicklungsländern gehen. Damit hat die Bundesrepublik einen der Vorschläge des Pearson-Berichts schon im Voraus erfüllt.⁹³

b) Das Konzept einer planenden Verwaltung

Andere Reformansätze kamen zunächst nicht zum Tragen, reiften aber unter der Regierung Erhard bzw. der Großen Koalition sukzessive heran. Das galt auch für den Einzug des für die langen 1960er Jahre so typischen Planungsgedankens⁹⁴ in den Bereich der Entwicklungshilfeverwaltung. Die Beamten des BMZ und die im Ausschuss für Entwicklungshilfe versammelten Abgeordneten waren zunehmend unzufrieden mit der entwicklungspolitischen Passivität, zu der der völkerrecht-

⁹¹ Gemeinsame Kabinettsvorlage des BMWi und des BMZ zur Konditionenfrage vom 15. 1. 1969, Ministervorlage des BMZ-Referats I B/1 zur Vorbereitung der Kabinettsitzung am 22. 1. 1969 vom 21. 1. 1969, und Pressemitteilung des BPA vom 25. 2. 1969 zum Ergebnis der Kabinettsitzung am 22. 1. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3141.

⁹² Die ZEIT, Erhard Eppler, „Formel fürs Helfen“, 18. 4. 1969, und PUBLIK, Friedhelm Merz, „Entwicklungspolitik als Innenpolitik. Publik-Gespräch mit Bundesminister Erhard Eppler“, 29. 8. 1969.

⁹³ Protokolle des IRA KH vom 9. 5. und 10. 6. 1969, im BArch, B 213, Bd. 1505 bzw. 1506, und PEARSON, S. 39.

⁹⁴ Vgl. zur historischen Einordnung RUCK und LAAK. Einen ersten empirisch fundierten Überblick über Planungsaktivitäten im Kanzleramt bietet SÜSS: Wer aber? Für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform leistet SCHATZ Ähnliches, allerdings aus zeitnaher und daher den zeitgenössischen Ansätzen verhafteter Perspektive.

liche Grundsatz der Nichteinmischung, das Antragsprinzip und das am Einzelprojekt orientierte Ausschusssystem sie verurteilten. Gerade die Regionalreferate des BMZ begannen, sich zunehmend als Anwälte „ihrer“ jeweiligen Entwicklungsländer zu fühlen und auf Grund ihrer landeskundlichen Sachkenntnis einen eigenen Gestaltungsanspruch zu entwickeln.⁹⁵

Im Mai 1965 legte das BMZ auf entsprechende Anregungen aus dem Bundestag hin mit dem so genannten Brasilien-Programm eine erste Modellstudie für eine eigenständig und langfristig planende Entwicklungspolitik vor. Auf der Basis der Analyse der „Gesamtheit sozio-ökonomischer Gegebenheiten“ in Brasilien wurde ein Katalog von insgesamt 37 aufeinander abgestimmten Vorhaben erarbeitet. Die Kapitalhilfeprojekte gingen auf brasilianische Anträge, die um sie gruppierten Maßnahmen der Technischen Hilfe auf Ideen des BMZ zurück. Obwohl sie explizit einräumten, dass moderne Volkswirtschaften zu komplex seien, um die Auswirkungen verschiedener Maßnahmenbündel mit letzter Sicherheit gegeneinander abwägen zu können, hofften die Beamten des zuständigen BMZ-Referats doch, durch ihren Planungsvorschlag ein „Höchstmaß an objektiven Kriterien“ in den Prozess der Mittelvergabe einspeisen zu können. Ihrer Ansicht nach sollte die westdeutsche Hilfe künftig zumindest für alle größeren Empfängerländer in ähnlicher Weise programmiert werden, „damit die Bundesregierung nicht auf oft im Wege des Zufalls entstehende oder unausgegrenzte Projektanträge zu warten braucht.“⁹⁶

In eine ähnliche Richtung wiesen die Vorschläge des Organisationsreferats des BMZ an den neuen Staatssekretär Udo Hein im Januar 1967. Um eine „umfassende, eigene entwicklungspolitische Konzeption“ erarbeiten und endlich Schwerpunkte setzen zu können, müsse bei der anstehenden Reorganisation des Entwicklungsministeriums eine ganze Abteilung für Grundsatz- und Planungsarbeit freigestellt werden.⁹⁷ Auch dieser Anlauf verlief zunächst im Sand. Erst als sich die „Planungspläne“ mit einem Moment der institutionellen Selbstverteidigung verbanden, gewannen sie an Dynamik. Mit Bezug auf die Schaffung der Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE)⁹⁸ sagte das Organisationsreferat voraus, dass das verbliebene, von Durchführungsaufgaben befreite BMZ in den Blickpunkt neuer Rationalisierungsdebatten geraten würde, wenn es ihm nicht gelänge, sich entwicklungspolitisch zu profilieren.⁹⁹ Tatsächlich nannte die seit 1968 im Innenministerium arbeitende Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform kurz darauf das BMZ als einen der Streichkandidaten für eine mögliche Kabinettsverkleinerung nach der Bundestagswahl 1969.¹⁰⁰

⁹⁵ Vermerk des BMZ-Referats III/A 2 vom 14. 11. 1966 über „erhebliche Meinungsverschiedenheiten“ zwischen den Regionalreferaten, die im Vorlauf zur Rahmenplanung 1967 die Bedürfnisse „ihrer“ Länder vertraten, und dem Planungsreferat I/B 5, das auf übergeordneten politischen Kriterien bestand, im BArch, B 213, Bd. 3534.

⁹⁶ Vorlage des BMZ-Referats II A/3 an den Leiter der Abteilung II vom 12. 5. 1965, und BMZ-Ref. II A/3, „Überlegungen zur Förderung der Entwicklung in Brasilien“ vom 23. 4. 1965, im BArch, B 213, Bd. 1531.

⁹⁷ Vorlage des BMZ-Referats Z 2 an Staatssekretär Hein vom 9. 1. 1967, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁹⁸ Vgl. Kapitel II.3.b).

⁹⁹ Vermerk des BMZ-Referats Z 2 vom 22. 8. 1968, und Ministervorlage des BMZ-Referats Z 2 vom 12. 12. 1968, im BArch, B 213, Bd. 4195.

¹⁰⁰ Die WELT, „Künftige Bundesregierung soll nur noch 14 Ministerien haben“, 19. 5. 1969, und FAZ, Alfred Rapp, „Zu viele Minister?“, 9. 6. 1969.

Nach einer ersten „Grundsatzbesprechung“ mit Eppler, Hein und den Abteilungsleitern des BMZ, über die kein Protokoll erhalten ist,¹⁰¹ beauftragte das Organisationsreferat Anfang Juni 1969 das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) mit einem Gutachten, in dem die Grundlagen für eine „planende Verwaltung“ im Bereich Entwicklungshilfe erörtert werden sollten. Es gelte, „die Organisationsformen und Verfahrensweise des BMZ, die ebenso wie der gesamte Bereich der Entwicklungshilfepolitik überstürzt und von Fall zu Fall entwickelt worden sind“, grundsätzlich neu zu gestalten. Zum zentralen „Bezugskriterium“ der Arbeit des BMZ müssten dabei die „Entwicklungsbedürfnisse der Entwicklungsländer“ werden.¹⁰²

Am 23. September 1969, nur fünf Tage vor der Bundestagswahl, lag das Gutachten des DIE vor.¹⁰³ Nach seitenlangen abstrakten Definitionen etwa zu den „Orientierungsweisen rationalen Handels“ wurde sowohl über der Entwicklungstheorie nach Rostow als auch über der bisherigen Organisation der westdeutschen Entwicklungshilfe der Stab gebrochen: Entwicklung sei kein „Prozess mit bestimmter Richtung oder mit bestimmtem Endzustand oder in Stufen [...], sondern ein offener Prozess“. Der bisherige Leitbegriff „Koordination“ sei „gewöhnlich ein Synonym für das Vorliegen unzweckmäßiger Aufgabenabgrenzungen“, das Ausschusssystem ein „verfehltes Instrument der Koordination“. Das am Einzelantrag bzw. -projekt orientierte Verwaltungshandeln und die von sachfremden Momenten geprägten politischen Rahmenvorgaben stünden einer an den „Entwicklungsproblemen des jeweiligen Landes“ ausgerichteten Hilfe entgegen.

Dieser vernichtenden Kritik am Ist-Zustand wurde ein Konzept entgegen gestellt, das eine radikale Selbstermächtigung des BMZ, und zwar seiner aus Referenten und Hilfsreferenten bestehenden Arbeitsebene bedeutete. „Durch eine gründliche länderbezogene Planung sollte das BMZ dafür sorgen, dass möglichst wenige Fragen im Konfliktbereich entschieden werden müssen.“ Da das Fachwissen der anderen Ressorts zu sehr auf die westdeutschen Verhältnisse zugeschnitten und die Durchführungsorganisationen zu sehr in Detailfragen verstrickt seien, könne der Ort eines solchen Planungshandelns nur das BMZ sein. Die Planungsvorstellungen des BMZ bzw. des DIE besaßen somit eine Stoßrichtung, die den im Bundeskanzleramt bzw. der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform verfolgten Ansätzen exakt entgegenlief. Im Kanzleramt wollte man einen Planungsapparat errichten, der „die Handlungsspielräume der politischen Führung gegenüber der Arbeit der Ministerialreferate in entscheidender Weise vergrößern“¹⁰⁴ sollte. Aus dieser Perspektive stand der Ressortpartikularismus und der

¹⁰¹ Rotvermerk Heins mit der entsprechenden Einladung zu einer solchen Sitzung vom 23. 12. 1968 an der Ministervorlage des BMZ-Referats Z 2 vom 12. 12. 1968, im BArch, B 213, Bd. 4195.

¹⁰² Vermerk des BMZ-Referats Z 2 zu den Gesprächen mit dem DIE am 2.–3. 6. 1969 vom 3. 6. 1969, im BArch, B 213, Bd. 4195.

¹⁰³ Ulrich Thurmann (DIE), „Begriffsbestimmungen, Maximen und Aufgabenbegrenzungen zur Erfassung der Tätigkeiten der Entwicklungshilfepolitik und -verwaltung im BMZ als Diskussionsgrundlage für die organisatorische und verfahrensmäßige Planung“, September 1969, und Begleit Schreiben des DIE ans BMZ vom 23. 9. 1969, im BArch, B 213, Bd. 4195.

¹⁰⁴ Süss: Wer aber?, S. 366.

fehlende gesamtpolitische Überblick einer objektivierten und verwissenschaftlichten Politik entgegen. BMZ und DIE dagegen schrieben Irrationalitäten und Widersprüchlichkeiten dem unvermeidlichen Kompromisscharakter des politischen Prozesses zu und wollten durch möglichst verbindliche eigene Planungen Spielraum für eine „Entwicklungspolitik aus einem Guss“ erlangen.

Innerhalb des Hauses – so die Gutachter des DIE – sei die nötige Kombination von Sach- und landeskundlichem Wissen nur auf der Ebene der Referate zu finden. Planung könne nicht länger Sache der politischen Führungsstäbe sein, sondern müsse in horizontal organisierten Teams vorgenommen werden. Auf die Ausarbeitung konkreter Organisationsvorschläge wurde verzichtet. Darüber solle in einem Prozess der „internen Willensbildung“ entschieden werden. In derartigen Vorstellungen überschritten sich somit zwei der Leitgedanken der langen 1960er Jahre – Planung und Demokratisierung¹⁰⁵. Diese wurden offensichtlich als komplementär verstanden. Nur über demokratische Strukturen horizontaler Willensbildung glaubte man, das nötige Sachwissen in die Entscheidungsprozesse integrieren und diese vorausschauender und letztlich effektiver gestalten zu können. Die klassische Struktur der Ministerialverwaltung schien doppelt diskreditiert, nicht mehr nur als autoritär, sondern auch als irrational. Dass die hierarchische Position eines Ministers und seiner politischen Beamten im Gesamtzusammenhang des parlamentarisch-demokratisch verfassten Staatswesens eine wichtige Voraussetzung für klare politische Verantwortung darstellte, bzw. dass basisdemokratische Strukturen innerhalb der Verwaltung deren Kernaufgabe effizienter Entscheidungsfindung zu gefährden drohten, übersahen die „Planungsplaner“ im Entwicklungsministerium zunächst. Mit den Vorarbeiten des Organisationsreferats und dem Gutachten des DIE schien das BMZ am Vorabend des „Machtwechsels“ zur sozialliberalen Koalition zumindest theoretisch gerüstet für eine Reform, die Planung und Demokratisierung unter einen Hut bringen wollte.

c) Entwicklungspolitik als innenpolitisches Thema

Die von den Kirchen und Studenten vorgetragene „Kritik von links“ an der Entwicklungshilfe wurde, wie im Übrigen die Studentenbewegung insgesamt, innerhalb des politischen Betriebs verhältnismäßig spät registriert. Erst im November 1967 diskutierte der Ausschuss für Entwicklungshilfe erstmals über die Frage, wie man mit dem neuen Phänomen umgehen sollte. Unter Hans-Jürgen Wischnewski blieb es jedoch zunächst im Wesentlichen bei einer recht oberflächlichen Behandlung und Wahrnehmung als Frage der Öffentlichkeitsarbeit. Entwicklungspolitik wurde weiter als Aktionsfeld verstanden, das von Politikern und Beamten nach Gesichtspunkten übergeordneter Staatsinteressen gestaltet und dann in der Bevölkerung vermittelt werden musste.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Zur Konjunktur des Begriffs „Demokratisierung“ s. SCHEIBE.

¹⁰⁶ Protokoll des AEH vom 9. 11. 1967, S. 29–30, im PA. Eine Ausnahme bildete die Behandlung des Entwicklungshelfergesetzes – vgl. Kapitel III.2.d).

Erst der neue Minister Erhard Eppler setzte im November 1968 eine Kommission aus Beamten des BMZ, Vertretern der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer (DSE) und mehreren Wissenschaftlern „zur Beseitigung von Unkenntnis und Unsicherheit in der Auseinandersetzung mit den ‚linken Frägern‘“ ein, die sich mit der studentischen und kirchlichen Kritik inhaltlich und selbstkritisch auseinandersetzen sollte.¹⁰⁷ In einem 1969 von der DSE herausgegebenen Sonderband wurden studentische Resolutionen zur Entwicklungshilfe, ihre Quellen aus der Dritten Welt und die Beschlüsse von Uppsala dokumentiert, in einer Reihe von wissenschaftlichen Aufsätzen kommentiert und in ihren konstruktiven Ansätzen vielfach bekräftigt.¹⁰⁸ Auch durch die eigenen Beamten ließ Eppler die Positionen der studentischen Aktivisten zu Fragen der Dritten Welt analysieren.¹⁰⁹ Schließlich suchte er selbst in zahlreichen Veranstaltungen den Dialog mit ihnen.¹¹⁰ Die kirchliche Kritik war dem aktiven Protestanten, langjährigen Synodalen und mehrfachen Kirchentagsteilnehmer Eppler ohnehin aus eigener Anschauung bestens bekannt.

Dass der SPD-Minister bei diesen Aktionen mehr im Sinn hatte als eine oberflächliche Umarmungsstrategie zur Besänftigung der Öffentlichkeit, belegt sein Briefwechsel mit Willy Brandt aus dem Jahr 1969. Bis dato hatte nur die NPD versucht, das Thema Entwicklungspolitik parteipolitisch zu nutzen. Am rechten Rand der CSU hatte es entsprechende Überlegungen gegeben, die aber wieder fallengelassen worden waren.¹¹¹ Eppler glaubte nun, dass auch für die SPD eine derartige Strategie Erfolg versprechen könnte. Am 2. April 1969 schrieb er seinem Parteivorsitzenden einen Brief, der ausdrücklich an Brandt persönlich adressiert war und nicht durch dessen Partei- bzw. Ministerbüro laufen sollte. Der Umgang mit der Dritten Welt sei mittlerweile „das politische Thema Nr. 1 in der evangelischen Kirche“. Insgesamt seien bereits zwischen zehn und 13 Prozent der Westdeutschen entwicklungspolitisch engagiert. Gerade junge Menschen, aktive Christen und Intellektuelle, also „Gruppen, die alle für die Partei interessant sind“, würden ihre Wahlentscheidung im Herbst 1969 zumindest auch an dieses Thema koppeln. Um sie an sich zu binden, müsse die SPD versuchen, „den Graben zwischen kritischem Engagement und praktischer Entwicklungspolitik nicht zu breit werden zu lassen und ihn an einigen Stellen zu überbrücken.“ Dort, wo nicht „allzu große Widerstände“ zu erwarten seien – Eppler betonte, dass er sich weder mit den Gewerkschaften noch mit der Wirtschaft anlegen wolle –, solle man „kritische Anregungen in Einzelfragen aufnehmen“. Das sei etwa bei der Lieferbindung oder den Terms of Trade möglich.¹¹²

¹⁰⁷ Vermerk der DSE-Mitarbeiterin Helga Engelbrecht über die erste Sitzung dieser Gruppe im BMZ am 23. 11. 1968 vom 5. 12. 1968, in Inwent-PD, Bd. „BRD 5 bis 1969“.

¹⁰⁸ ENGELBRECHT.

¹⁰⁹ Planungsreferat des BMZ, „APO-Argumente und der Standpunkt des BMZ“ vom 28. 4. 1969, und „Außerparlamentarische Opposition und Dritte Welt“ vom 2. 6. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3580.

¹¹⁰ TAGESSPIEGEL, Udo Bergdoll, „Die Ohrfeige unterblieb“, 8. 1. 1969, E+Z, Herbert Willmann, „Minister Eppler diskutiert mit Berliner Gymnasiasten“, April 1969, und E+Z, Siegfried Bartels, „Freiburger Aktion Dritte Welt. Kritische Anmerkungen zur deutschen Entwicklungspolitik“, und Erhard Eppler, „Bundesminister Dr. Erhard Eppler antwortet“, Mai 1969.

¹¹¹ Vgl. Kapitel II.2.d).

¹¹² Eppler an Brandt vom 2. 4. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000100.

Der Kanzlerkandidat der SPD antwortete sowohl spät als auch in knapper und unverbindlicher Form.¹¹³ Willy Brandt war in diesen Jahren eben noch nicht der überzeugte Nord-Süd-Politiker, der er als Altkanzler und Nachfolger Pearsons in einer Neuauflage der Weltbankkommission gegen Ende der 1970er Jahre werden sollte. Aus Sicht Erhard Epplers „hatte Willy Brandt für Entwicklungshilfe bis 1974 allenfalls gemäßigtes Wohlwollen übrig.“ Brandt selbst räumte in seinen Erinnerungen ein, „während der Jahre eigener Regierungsverantwortung noch nicht übermäßig problembewusst“ gewesen zu sein.¹¹⁴ Immerhin trat er am 26. Juni 1969 gemeinsam mit Eppler bei einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bad Godesberg auf, bei der jener ein umfangreiches entwicklungspolitisches Reformprogramm vorstellte, das u. a. eine „ehrlichere Statistik“, die Verdoppelung der Zahl der Helfer und Experten bis 1975, Sonderkonditionen für die ärmsten Länder und die revolvierende Verwendung der Rückflüsse umfasste. Brandt sagte zu diesen Detailfragen nichts, bekannte sich aber allgemein zu einer Entwicklungspolitik als „Friedenspolitik“. Dass es innerhalb der SPD Widerstände gegen die Ideen Epplers gab, machte der ebenfalls anwesende Staatssekretär des Bundeswirtschaftsministeriums, Klaus von Dohnanyi, deutlich, der im Namen Karl Schillers betonte, dass „das erste Gebot“ auch der Entwicklungspolitik eine vernünftige Wirtschaftspolitik im eigenen Land sein müsse. Ohne sie könne man die nötige Hilfe gar nicht aufbringen.¹¹⁵

Kurz nach dem Erfolg bei der Bundestagswahl 1969 hakte Erhard Eppler beim designierten Kanzler nach. Wieder versuchte er, Brandt die Entwicklungspolitik als Thema von wachsender innenpolitischer Bedeutung schmackhaft zu machen, aus dem man „politisch etwas machen“ könne. Statt auf wahltaktische Überlegungen stellte er diesmal vor allem auf das Ziel der SPD ab, die rebellierende junge Generation zu reintegrieren und für die parlamentarische Demokratie zu gewinnen. Das Thema Dritte Welt könne „eine unserer Brücken zur jungen Generation“ sein.¹¹⁶ Inwieweit Erhard Eppler, der nach eigenen Aussagen durch seine Reiseerfahrungen als Minister einen intensiven Lernprozess und eine zweite Politisierung durchlebte,¹¹⁷ und der sich nachweisbar intensiv mit der Kritik der Kirchen, der Studenten und auch des Pearson-Berichts auseinandersetzte, seine Ideen als „Überzeugungstäter“ entwickelte, sei dahingestellt. Er tat es zumindest auch als Parteipolitiker. Als er zur Auffassung gelangt war, dass ein entwicklungspolitisches Reformprogramm nicht nur nötig, sondern auch parteipolitisch nützlich sein könnte, hatte die entwicklungspolitische Avantgarde einen Verbündeten an der Spitze des Systems der staatlichen Entwicklungshilfe gewonnen. Allerdings wurde durch diese Strategie die Entwicklungspolitik in den Bereich der parteipolitischen Auseinandersetzung gezogen. Sie sollte zu einem der Schauplätze der verhärteten innenpolitischen Auseinandersetzung zwischen der Union und der sozialliberalen Koalition in den 1970er Jahren werden.

¹¹³ Brandt an Eppler vom 1. 7. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000100.

¹¹⁴ EPPLER: Stückwerk, S. 91, und BRANDT, S. 378.

¹¹⁵ Dokumentation der drei Beiträge Epplers, Brandts und von Dohnanyis in E+Z, „Grundsatzserklärungen zur deutschen Entwicklungspolitik“, Juli 1969.

¹¹⁶ Eppler an Brandt vom 16. 10. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000107.

¹¹⁷ EPPLER: Stückwerk, S. 56–59 und 110.

d) Das Entwicklungshelfergesetz

Die Idee, per Gesetz den Status der Entwicklungshelfer zu verbessern und das Verhältnis zwischen der Bundesregierung und den von ihr geförderten Entwicklungsdiensten zu regeln, war schon 1963 entstanden, dann aber nicht weiter verfolgt worden, um die Entstehung des DED nicht in einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren zu verzögern.¹¹⁸ Erst im Frühjahr 1965 griff der Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (AK LHÜ), der nach dem Gründungsprozess des DED neue Aufgaben suchte, das Vorhaben wieder auf.¹¹⁹ Die im Arbeitskreis versammelten Organisationen¹²⁰ verfolgten dabei drei Ziele: Das Entwicklungshelfergesetz sollte die soziale Absicherung der Helfer vereinfachen. Es sollte die Chancengleichheit der anderen Entwicklungsdienste zum halbstaatlichen DED sichern. Schließlich galt es, auf dem Gesetzesweg Rechtssicherheit für Helfer zu schaffen, die vor ihrem Entwicklungsdienst noch keinen Wehr- oder Ersatzdienst geleistet hatten. Diese waren bis dato auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem BMZ und dem Verteidigungsministerium in der Regel nicht mehr eingezogen worden. Einen entsprechenden Rechtsanspruch besaßen sie aber nicht.¹²¹

In der folgenden Debatte galt es vor allem drei Fragen zu klären. Erstens: Wie sollten die Termini Entwicklungshelfer und Entwicklungsdienst definiert werden? Wo sollten die Grenzen zwischen Entwicklungsdienst und kurzzeitigem Friedensdienst einerseits und Experten der Technischen Hilfe andererseits gezogen werden? Zweitens: Zu welchen Leistungen könnte die öffentliche Hand verpflichtet werden und welche Auflagen dürfte sie dafür den Diensten und ihren Helfern erteilen? Drittens: Inwiefern sollte Entwicklungsdienst als Alternative zum Wehrdienst anerkannt werden? Im letzten Punkt überschneit sich die Diskussion um das Entwicklungshelfergesetz mit einer grundsätzlichen Kontroverse um Wehrpflicht und Kriegsdienstverweigerung, die vor allem im protestantischen Lager seit den Debatten um die westdeutsche Wiederbewaffnung ausgetragen wurde. Eine Kompromissformel vom Ende der 1950er Jahre erklärte Militär- und Zivildienst zu komplementären Formen des Friedensdienstes – der Dienst an der Waffe erhalte den Frieden und gebe somit anderen Dienstformen die Möglichkeit, die friedensgefährdenden Konflikte aus der Welt zu schaffen. Auch diese Sichtweise blieb aber zunächst innerhalb der EKD umstritten.¹²²

Im November 1965 lag ein erster, vom Justitiar des DED, Eberhard Hönig, im Auftrag des AK LHÜ bis ins Detail ausgearbeiteter „Vorschlag für ein Gesetz zur Förderung des Dienstes von Freiwilligen in Übersee“ vor.¹²³ Als Helfer definierte

¹¹⁸ „Programm-vorschlag für den Einsatz deutscher Freiwilliger in Entwicklungsländern“ vom 6. 3. 1963, S. 57, im AdSD, Depositum Wischnewski, Bd. 1 HW AK 000791.

¹¹⁹ Protokoll der MV des AK LHÜ vom 10. 3. 1965 und Redemanuskript Winfried Bölls dafür, o.D., im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen, und Protokoll der Vorstandssitzung des AK LHÜ vom 22. 3. 1965, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

¹²⁰ Vgl. Kapitel I.3.a).

¹²¹ Willi Manderfeld, AGEH-interne Informationen über Inhalt und Entstehung des Entwicklungshelfergesetzes vom 18. 3. 1969, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

¹²² KRÜCKEN, S. 45–49.

¹²³ Eberhard Hönig, Vorschlag für ein Gesetz zur Förderung des Dienstes von Freiwilligen in Übersee – Übersee-Dienst-Gesetz – ÜDG vom 25. 11. 1965, im AdSD, Depositum Wischnewski, Bd. 1 HW AK 000791.

Hönig jeden mindestens 21-jährigen Deutschen, der sich bei einem vom BMZ anerkannten Träger zu einem mindestens einjährigen Dienst in der Dritten Welt verpflichtet habe. Träger könne jede gemeinnützige Organisation werden, deren Projekte „im Einklang mit den Förderungsmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland für Entwicklungsländer“ stünden und die den Helfern mindestens die Reisekosten, den Lebensunterhalt, ein angemessenes Wiedereingliederungsgeld und eine Kranken- und Haftpflichtversicherung garantieren würde. Auf genauere Definitionen zu den Eignungskriterien für Helfer, wie zum Beispiel Berufsausbildung und -erfahrung, verzichtete Hönig ebenso wie auf solche zur Höhe der Leistungen an die Helfer. Das BMZ würde dazu genauere Auflagen erlassen. Zahlungen an die Freiwilligen sollten nicht besteuert werden. Die gesetzlichen Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherungen sollten den Helfern offenstehen, die entsprechenden Beiträge seien von den Diensten zu zahlen. Die Helfer müssten auch während ihrer Einsatzzeit an Wahlen in der Bundesrepublik teilnehmen dürfen.

Hönig hatte also nur zwei der skizzierten drei Kernfragen beantwortet, davon eine auch nur teilweise. Das Verhältnis zwischen der Bundesregierung und den Dienstträgern war recht eindeutig geklärt. Die Träger sollten an den Rahmen der staatlichen Entwicklungs-, nicht aber der Außenpolitik gebunden werden. Die Regierung bzw. das Parlament hatte dafür die gesetzlichen Sozialversicherungen zu öffnen, auf Besteuerung zu verzichten und das Wahlrecht zu ermöglichen. Die Frage, welche Dienste eingeschlossen werden sollten, war lediglich über die Mindestdienstzeit von einem Jahr und das Mindestalter von 21 angeschnitten worden. Damit blieben kurzfristige Jugenddienste ausgeschlossen, jedoch würde eine Reihe von Friedensdiensten auch jenseits von den DÜ, der AGEH und dem DED integriert. Das Abgrenzungskriterium der Höhe des Unterhalts sollte in den Aufgabebereich ausgelagert werden. Auf eine Klärung des Verhältnisses von Wehr- und Entwicklungsdienst war ganz verzichtet worden. Das lag zum einen daran, dass selbst das protestantische Lager, wo derartige Ideen noch am stärksten vertreten waren, sich nicht einig war.¹²⁴ Zum anderen hatte Walter Scheel dem Arbeitskreis davon abgeraten, auf diese Frage einzugehen. Sie sei politisch zu heikel und würde das ganze Vorhaben gefährden. Im BMZ war man schon bei der Gründung des DED der Meinung gewesen, dass durch eine Anerkennung des Entwicklungsalts Wehrdienst „falsch“ motivierte Bewerber angezogen würden.¹²⁵

Der Hönig-Entwurf wurde im Juni 1966 vom AK LHÜ an die Fraktionen des Deutschen Bundestags verschickt. Diese ergriffen jedoch nicht selbst die Initiative, sondern forderten am 14. Juni 1967 die Bundesregierung mit einem Entschließungsantrag auf, bis Ende des Jahres einen Regierungsentwurf zu erarbeiten. Dieser wurde im Februar 1968 in erster und zweiter Lesung im Bundestag behandelt und am 28. Februar 1969 verabschiedet. Der Versuch, den Helfern ihr

¹²⁴ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 22. 11. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

¹²⁵ Kabinettsvorlage des BMZ zur Gründung des DED vom 6. 6. 1963, und Heribert Händel, Mitglied des LHÜ-Vorstands, an Walther Casper, den Vorsitzenden des Verwaltungsrats des DED, zur Haltung Scheels zur Frage des Entwicklungs- und Wehrdienstes vom 11. 7. 1967, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

Wahlrecht zu erhalten, führte zu einer Kontroverse mit dem Bundesrat, dessen Mehrheit eine Ungleichbehandlung anderer Auslandsdeutscher, wie etwa Lehrer, Missionare etc., vermeiden wollte. Die Wahlrechtsklausel wurde im Vermittlungsverfahren gestrichen und das Entwicklungshelfergesetz (EhFG) mit einer entsprechenden Verzögerung am 18. Juni 1969 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.¹²⁶

Das Gesetz wich in einigen Punkten deutlich von den ursprünglichen Vorstellungen des AK LHÜ ab. Der Bund übernahm einerseits höhere Leistungen als noch im Hönig-Entwurf vorgesehen. Er sicherte die Helfer gegen die besonderen Risiken der Dritten Welt und gegen die Gefahr der Arbeitslosigkeit nach der Rückkehr ab, indem er sie beitragsfrei in die gesetzliche Unfall-, Erwerbsunfähigkeits- und Arbeitslosenversicherung aufnahm. Um andererseits den Empfängerkreis und die entsprechenden Kosten überschaubar zu halten,¹²⁷ hatte die Bundesregierung den Begriff „Entwicklungshelfer“ deutlich enger abgegrenzt. Durch die neue Mindestdienstzeit von zwei Jahren fielen die meisten Friedensdienste als Träger aus, in der Tat wurden in der Folge nur Eirene und der Weltfriedensdienst als solche anerkannt. Zudem konnte nur noch als Helfer gelten, wer seinen Dienst „ohne Erwerbsabsicht“ leistete. Damit war eine Obergrenze für den Unterhalt eingeführt, den die Dienste an ihre Helfer zahlen durften. Zunächst schien dadurch die Aufnahme der Dienste in Übersee in den Kreis der Träger des Entwicklungshelfergesetzes gefährdet. Erst als sich das BMZ und die DÜ in längeren Verhandlungen darauf einigten, auch Fachkräfte mit Gehalt als Helfer anzuerkennen, solange die Bezüge nicht 50% von denen der Experten der Technischen Hilfe überstiegen, konnten auch die DÜ Ende 1969 zum staatlich anerkannten Entwicklungsdienst werden.¹²⁸

Die Neuerung aber, die am meisten Aufsehen erregte, war die Aufnahme des § 22. In diesem wurde nicht nur das alte Gewohnheitsrecht festgeschrieben, dass Entwicklungshelfer nach ihrem Dienst nicht mehr zur Bundeswehr bzw. zum Ersatzdienst herangezogen wurden. Erstmals wurden junge Männer, die sich noch vor dem Erhalt ihres Einberufungsbescheids verpflichtet hatten, nach Abschluss ihrer Berufsausbildung Entwicklungsdienst zu leisten, von vornherein zurückgestellt. Um eine „Umgehung der Wehrpflicht“¹²⁹ auszuschließen, hatten die Ressorts eine sehr restriktive Altersobergrenze eingebaut. Die jungen Wehrpflichtigen mussten ihren Helferdienst vor dem Ende ihres 22. Lebensjahres antreten. Mit dem § 22 war der Entwicklungsdienst von Staats wegen als gleichwertige Alternative zum Wehrdienst anerkannt worden. Der Gesetzgeber hatte ihm einen höheren Rang als dem Zivildienst eingeräumt, der ja offiziell immer noch nur „Ersatzdienst“ für Kriegsdienstverweigerer war.

¹²⁶ Der ursprüngliche Regierungsentwurf in BUNDESTAG, Anlagen, Bd. 119, DRS 2696, die in den Ausschüssen erarbeitete Fassung in BUNDESTAG, Anlagen, Bd. 127, DRS 3783, alle Ausschuss- und Sitzungsprotokolle sowie diverse Eingaben der Entwicklungsdienste und des AK LHÜ in der Gesetzesdokumentation Nr. V 337, im PA.

¹²⁷ Erläuterungen des BMZ-Referenten Rudolf Schuster zum Regierungsentwurf, im Protokoll der MV des AK LHÜ vom 23. 4. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand Mitgliederversammlungen.

¹²⁸ Zu dieser Auseinandersetzung vgl. die Protokolle der DÜ-MV am 8.–9. 2. 1968, 10. 7. 1969 und 16.–17. 10. 1969, und den Jahresbericht 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“, und das Sonderheft der DÜ zum EhFG vom Mai 1969.

¹²⁹ Auszug aus dem Protokoll des AEH vom 27. 11. 1968, in der Gesetzesdokumentation Nr. V 337, im PA.

Diese Regelung ging nicht auf Bemühungen der Entwicklungsdienste selbst zurück. Noch im Oktober 1967 konnte sich der Vorstand des AK LHÜ nicht auf eine einheitliche Position in dieser Frage einigen.¹³⁰ Zwar hofften alle Dienste, über eine derartige Gleichstellung ihre Bewerberprobleme in den Griff zu bekommen, jedoch waren sie sich ebenso einig darin, dass der § 22 sie vor enorme Schwierigkeiten stellen würde. Er bedeutete, dass künftig Lehrlinge und Schüler danach zu beurteilen waren, ob sie sich Jahre später als Entwicklungshelfer eignen würden. Auch musste über eine langfristige Projektplanung sichergestellt werden, dass für jeden, mit dem ein Vorvertrag nach § 22 abgeschlossen worden war, nach Abschluss seiner Ausbildung ein entsprechender Einsatzplatz zur Verfügung stand. Schließlich bedeutete die niedrige Altersgrenze, dass sich nur verhältnismäßig junge Männer ohne entsprechende Berufserfahrung bewerben würden. Akademiker und hochqualifizierte Facharbeiter blieben de facto ausgeschlossen. Damit lief das durch den § 22 umrissene Bewerberprofil der Bedarfstendenz der Entwicklungsländer nach immer besser qualifizierten und erfahreneren Helfern diametral entgegen. Die Politik hatte dem Kriterium der Wehrgerechtigkeit Vorrang eingeräumt.¹³¹

Der Impuls, die Frage des Verhältnisses zwischen Wehr- und Entwicklungsdienst doch in das Entwicklungshelfergesetz aufzunehmen, war vielmehr vom Evangelischen Kirchentag im Juni 1967 in Hannover ausgegangen. In dessen Arbeitsgruppe Politik war die alte Komplementärtheorie auf die griffige Formel vom „Friedensdienst mit und ohne Waffen“ gebracht und mehrheitlich gutgeheißen worden. Der Dortmunder Pfarrer Martin Schröter, der in seinem Kirchenkreis für die Betreuung von Kriegsdienstverweigerern zuständig war, und der Vertreter der DÜ, Eberhard le Coutre, schlugen vor, dieses Konzept im Bezug auf die „Aussendung zu waffenlosem Friedensdienst nach Übersee“ zu konkretisieren.¹³² Durch den persönlichen Einsatz u. a. des Kirchentagspräsidenten und CDU-Abgeordneten Richard von Weizsäcker gelang es in der Folge rasch, die politischen Vorbehalte zu überwinden.¹³³

Diese waren aus zwei Gründen eh nicht mehr besonders ausgeprägt: Zum einen hatte die Bundesregierung angesichts der Wachstumsprobleme des DED mittlerweile ein eigenes Interesse daran, mehr Bewerber für den Entwicklungsdienst zu rekrutieren, was in der offiziellen Begründung zum § 22 auch offen zum Aus-

¹³⁰ Protokoll des Vorstands des AK LHÜ vom 25. 10. 1967, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

¹³¹ DÜ-Geschäftsstelle, „Memorandum zur Errichtung eines Helferdienstes in Übersee“ vom 30. 6. 1969, und Protokoll der DÜ-MV vom 10. 7. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“, Willi Manderfeld, AGEH-interne Informationen über Inhalt und Entstehung des Entwicklungshelfergesetzes vom 18. 3. 1969, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“, Peter Molt, „Gutachten zur Auswirkung des Entwicklungshelfergesetzes (EhFG) auf den Deutschen Entwicklungsdienst GmbH“ vom 27. 7. 1969, im BArch, B 213, Bd. 34628, und Protokolle der Aussprachen des AEH zum EhFG mit Stellungnahmen der Geschäftsführer der Dienste vom 24. 10. und 27. 11. 1968, in der Gesetzesdokumentation Nr. V 337, im PA.

¹³² SCHARFFENORTH, S. 70–76.

¹³³ Aufzeichnung über eine Besprechung zwischen Abgeordneten des AEH, Vertretern der Entwicklungsdienste, dem Kirchentagspräsidenten Richard von Weizsäcker und dem Bundesminister für Verteidigung Kai-Uwe von Hassel vom 30. 9. 1968, in der Gesetzesdokumentation Nr. V 337, im PA.

druck kam.¹³⁴ Zum anderen hatten die Verteidigungspolitiker verstanden, dass die Zahl derer, die diese Wehrdienstalternative nutzen könnten, durch die Dimension der Dienste und den Bedarf der Dritten Welt in der Praxis verhältnismäßig klein bleiben würde. Der Gesetzentwurf ging von maximal 1500 Vorverträgen im Jahr aus.¹³⁵ Im Gegensatz zu der gegen Ende der 1960er Jahre rasant ansteigenden Zahl der Kriegsdienstverweigerer¹³⁶ konnte der Entwicklungsdienst per se nicht zu einer Bedrohung für die Bundeswehr werden.

Schließlich sahen die beiden SPD-Minister Hans-Jürgen Wischnewski und Erhard Eppler im Entwicklungshelfergesetz und vor allem im § 22 ein Angebot und eine Herausforderung des Staates an die rebellierende Jugend. Wischnewski äußerte bei der ersten Lesung im Bundestag im Februar 1968: „Hier ist eine Aufgabe, die den Wandel unserer Welt, den Wandel unserer Gesellschaften zum Ziel hat, eine wahrhaft revolutionäre Aufgabe, die Protest und Tat verbindet. [...] Wie die Diskussionen dieser Tage zeigen, geht es der jüngeren Generation darum, ihren Idealismus in Aktionen umzusetzen. Dieser Gesetzentwurf setzt einen Rahmen, der die freie Entfaltung dieser Kräfte ermöglicht.“¹³⁷ Ein Jahr später betonte Eppler bei der Verabschiedung des Gesetzes: „Ich erhoffe ein Echo bei den jungen Menschen, die zwar über die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und über das Elend der Dritten Welt sehr gründlich nachdenken, die sich aber alle billigen Auswege selbst versagen, den Ausweg in die Resignation, in den Zynismus, in pseudo-revolutionäres Pathos oder in verzweifelten Radikalismus.“¹³⁸ An den Anfang seiner Rede hatte Erhard Eppler einen Gedanken gestellt, der sich lückenlos in die heutige Debatte um die Einordnung von „68“ in die Geschichte der Bundesrepublik einfügt: „Wenn einmal darüber gesprochen werden wird, ob diese Legislaturperiode wirklich so restaurativ gewesen sei, wie manche das behaupten, wird auch auf dieses Gesetz zu verweisen sein. [...] Es ist ein Reformgesetz im exakten Sinn des Wortes.“¹³⁹

3. Neue Aufgaben für die Dienste in Übersee

a) Entwicklungs- oder Friedensdienst?

Wie bei der AGEH¹⁴⁰ fand auch bei den Diensten in Übersee 1964 ein entscheidender personeller Wechsel statt. Nach dem Ausscheiden Georg Schönweiß' und einem kurzen Interim Warner Conrings trat im April 1964 Manfred Kulessa die Schlüsselposition als Leiter der Geschäftsstelle an. Im Gegensatz zu Schönweiß war Kulessa kein Geistlicher und verfügte auch nicht über einen missionarischen Hintergrund. Vielmehr hatte sich der 1932 geborene promovierte Jurist schon

¹³⁴ Dort hieß es: „Damit wird der Kreis qualifizierter Bewerber für den Entwicklungsdienst vergrößert.“ – s. BUNDESTAG, Anlagen, Bd. 119, DRS 2696. Vgl. auch Kapitel I.3.c) und III.4.

¹³⁵ BUNDESTAG, Anlagen, Bd. 119, DRS 2696.

¹³⁶ Vgl. dazu BERNHARD.

¹³⁷ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 66, S. 8562 D–8563 A und 8565 B.

¹³⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 69, S. 11909 C.

¹³⁹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 69, S. 11908 B.

¹⁴⁰ Vgl. Kapitel II.4.

während seiner Studienzeit als Generalsekretär des World University Service für die Ökumene und die Entwicklungsdienstidee eingesetzt. Erste Berufserfahrungen hatte er beim Evangelischen Studienwerk Villigst gesammelt, war also dem protestantischen Studentenmilieu verbunden geblieben. Kulessa vertrat von Anfang an ein dezidiert politisches Konzept, schrieb der kirchlichen Entwicklungshilfe im Allgemeinen und dem Entwicklungsdienst im Besonderen eine Vorreiterrolle im Kampf für eine eigenständige und selbstlose Entwicklungspolitik zu. Die Kirchen sollten entsprechende Modelle erproben und als Partner der kleinen Gruppe progressiver Politiker auftreten, die sich für die Emanzipation der Entwicklungshilfe einzusetzen begann.¹⁴¹

Im Bezug auf das klassische Aufgabenfeld der DÜ plädierte Kulessa dafür, den Fachkraftgedanken noch deutlicher herauszuarbeiten. Bei eigenen Reisen in die Projekte war ihm klar geworden, wie schwer sich gerade jüngere Helfer damit taten, die in der Dritten Welt erlebten Ungerechtigkeiten, die frustrierend langsamen Veränderungen und die eigene, beschränkte und vor allem auf indirekte Wirkung angelegte Rolle zu ertragen.¹⁴² Zudem machten die eingehenden Anforderungen deutlich, dass die Entwicklungsländer vor allem ältere, hoch qualifizierte und berufserfahrene Fachkräfte benötigten.¹⁴³

Auf Initiative Manfred Kulessas wurde im Oktober 1965 das Mindestalter für DÜ-Fachkräfte auf 25 Jahre erhöht, und in der Tat nahm in den folgenden Jahren der Anteil älterer Helfer mit eigenen Familien deutlich zu.¹⁴⁴ In mehreren Grundsatzpapieren aus der zweiten Hälfte der 1960er Jahre wurde der mittlere Gehaltsweg, der Verzicht auf überhöhte Expertengehälter einerseits und Taschengeldverträge andererseits, als ideale Kombination verteidigt. Nur so seien in der Bundesrepublik geeignete Bewerber zu finden. In der Dritten Welt helfe dieser Kurs gleich mehrere Klippen zu umschiffen – den Rückzug in ein luxuriöses Diplomatenleben ebenso wie den Missbrauch als billige Arbeitskräfte oder die moralische Überheblichkeit, die bei opferbereiten Freiwilligen bisweilen anzutreffen sei.¹⁴⁵ Im September 1967 lobte Manfred Kulessa ausdrücklich, dass bei den DÜ der „Fachkraftgedanke vor dem Spezialistentum und der Idealistenideologie“ rangiere.¹⁴⁶ Dass

¹⁴¹ Manfred Kulessa, „Entwicklungshilfe und weltweite Diakonie“, o.D. [1964], im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Grundsatzpapiere 1960–1970“.

¹⁴² Bericht Manfred Kulessas über seine Nepalreise, im Protokoll der Vorstandssitzung vom 4. 5. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“.

¹⁴³ Jahresberichte 1966 und 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“ und „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁴⁴ Zur Erhöhung des Mindestalters s. Protokoll der DÜ-MV vom 15. 10. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“. Von den 42 Männern, die 1967 ausreisten, hatten 37 Familie – s. Ausgereisten- und Rückkehrerstatistik 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“. Darüber, ob auch einige der 23 vermittelten Frauen verheiratet waren und ihre Männer „mitnahmen“, gibt die Statistik leider keinen Aufschluss.

¹⁴⁵ Papier des Geschäftsführers Peter Schäfer zum mittleren Gehaltsweg vom Februar 1965, und DÜ, „Stellungnahme zum Entwicklungshelfergesetz“ vom 12. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1960–1970“. In der Praxis lag das Lohnniveau der Fachkräfte 1969 durch die im März 1966 eingeführte jährliche Anhebung der Gehälter um 5% und das Festhalten an den „stillen Zulagen“ – vgl. Kapitel 1.2.c) – 20% über dem vergleichbar qualifizierter Arbeitnehmer in der Bundesrepublik – s. Protokolle der DÜ-MV vom 30. 3. 1966 und 16.–17. 10. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“ und „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁴⁶ Protokoll der DÜ-MV vom 26.–27. 9. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

diese Vermittlungspolitik auch zu einem anderen Umgang mit den Helfern führte, als er zum Beispiel beim DED üblich war, verdeutlichte ein Papier zum Verhalten im Krisenfall vom März 1966. Darin wurde die Entscheidung, ob der Projektort bzw. das Entwicklungsland zu verlassen sei, den Fachkräften selbst anheimgestellt. Die Dienste in Übersee wollten reife Erwachsene vermitteln und behandelten ihre Freiwilligen auch entsprechend.¹⁴⁷

Mit diesem „Trend zur qualifizierten Fachkraft“¹⁴⁸ gerieten die DÜ aber zunehmend über Kreuz mit Wünschen, die evangelische Kriegsdienstverweigerer- und Jugendverbände an sie herantrugen. Im Frühjahr 1966 forderte ein Oberkirchenrat, der in der Betreuung von Kriegsdienstverweigerern tätig war, die DÜ auf, sich für die Möglichkeit einzusetzen, Zivildienst in der Dritten Welt ableisten zu können. Kurz darauf informierte die Vertreterin der Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend (AEJ), Elisabeth Weisser, die Mitgliederversammlung darüber, dass eine wachsende Zahl jugendlicher Christen als Entwicklungshelfer tätig werden wolle.¹⁴⁹ Beide Impulse liefen auf die Entsendung deutlich jüngerer Kräfte hinaus, in jedem Fall ohne Berufserfahrung und zum Teil sogar noch ohne Berufsabschluss. Beide Gruppen begründeten ihre Anliegen in erster Linie mit Argumenten, die sich auf die bundesdeutsche Gesellschaftspolitik bezogen. Die AEJ machte in der Folge zudem deutlich, dass sie in Sachen Entwicklungsdienst mit den DÜ und nicht mit den kleineren Friedensdiensten kooperieren wolle.¹⁵⁰

Letzteres mochte damit zusammenhängen, dass sich in den DÜ mittlerweile eine moderne Haltung zu konfessionellen bzw. die Frömmigkeit des Alltags betreffenden Fragen durchgesetzt hatte, die der der Jugendverbände näher stand als die der kleinen Friedensdienste mit ihrem oft freikirchlichen Hintergrund. Schon im Oktober 1965 forderte der Ausbildungsleiter der DÜ, Theodor Leuenberger, in einem kritischen Beitrag zum Verhältnis von DÜ und Mission, auch die anderen Religionen als Wahrheitsträger anzuerkennen.¹⁵¹ Im März 1967 segnete die Mitgliederversammlung eine Vorlage seines Nachfolgers, Walter Gugeler, ab, in der festgelegt wurde, dass Bewerber bei den DÜ nur noch einer „christlichen Konfession“, jedoch nicht mehr zwingend einer evangelischen angehören mussten.¹⁵² Im Juli 1967 genehmigte der Vorstand erstmals, eine katholische Helferin mit einem DÜ-Vertrag auszustatten.¹⁵³ Mit der Selbstverortung als Teil sowohl

¹⁴⁷ Manfred Kulesa, „Verhalten von DÜ-Mitarbeitern in Krisensituationen“ vom 3. 3. 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“. Zur beim DED in den 1960er Jahren zunächst noch üblichen Bevormundung bzw. Bemutterung der Helfer vgl. Kapitel I.3.c).

¹⁴⁸ So Manfred Kulesa, im Protokoll der DÜ-MV vom 30. 3. 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁴⁹ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 11. 2. 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 1963–1968“, und Protokoll der DÜ-MV vom 30. 3. 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁵⁰ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 6. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Vorstand Sitzungen 1963–1968“.

¹⁵¹ Theodor Leuenberger, „Gedanken zur Mission“, o.D. [vorgelegt zur MV am 15. 10. 1965], im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“.

¹⁵² Walter Gugeler, „Auswahlkriterien“ vom 1. 3. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-MV. Korrespondenz 1967–1978“, und Protokoll der DÜ-MV vom 9.–10. 3. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁵³ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 6. 7. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 1963–1968“.

der ökumenischen als auch der Laienbewegung war Religion in den Diensten in Übersee zu einer Sache geworden, über die man diskutierte statt kirchliche Lehrmeinungen unbesehen hinzunehmen. Das passte inzwischen zur Haltung der Mehrheit der Bewerber und Fachkräfte der DÜ, die den Kirchen in einer „Position kritisch-engagierter Distanz“ gegenüberstand und sich von ihrer Zeit in der Dritten Welt oft ein eigenes spirituelles Lernerlebnis erhoffte.¹⁵⁴

Auf den Druck der Jugendverbände hin entwickelte die Geschäftsstelle der DÜ zwischen 1966 und 1969 in enger Kooperation mit der AEJ, der Evangelischen Studentengemeinde in Deutschland (ESG) und dem Christlichen Verein Junger Männer (CVJM) mehrere Konzepte für den Einsatz jüngerer Helfer. Im September 1966 lag das erste vor, in dem offen eingeräumt wurde, dass es hier zumindest ebenso sehr um das Bildungserlebnis der jungen Deutschen wie um den Hilfefekt gehe. Jedoch müsse auch die Arbeit im Projekt als in irgendeiner Form sinnvoll beurteilt werden können, es dürfe keinesfalls Einheimischen ein Arbeitsplatz streitig gemacht werden. Die volljährigen, das heißt mindestens 21-jährigen Helfer sollten nur in Gruppen eingesetzt werden. Ein begleitendes Studienprogramm sei zu entwickeln. Die Leistungen, die sie für ihren ein- bis zweijährigen Freiwilligendienst erhalten sollten, orientierten sich genau an der Höhe der entsprechenden AGEH-Verträge, das heißt es waren 100 DM Taschengeld und 150 DM Wiedereingliederungsbeihilfe pro Monat vorgesehen.¹⁵⁵ Dieser erste Ansatz wurde jedoch kaum in die Praxis umgesetzt. Von den 170 unter 25-jährigen Bewerbern, die sich zwischen August 1966 und Mai 1967 meldeten, wurden nur 16 für geeignet beurteilt und nur neun entsandt. Eigene Auswahl-, Vorbereitungs- oder Betreuungsprogramme wurden nicht entwickelt. Ab Mai 1967 nahm die Geschäftsstelle keine entsprechenden Bewerbungen mehr an.¹⁵⁶

Durch den vom Kirchentag 1967 ausgehenden Impuls zum „Friedensdienst mit und ohne Waffen“ und die von den „68ern“ beförderte stärkere Beschäftigung kirchlicher Jugendgruppen mit Fragen der Dritten Welt gewann das Thema aber noch einmal an Schwung. Im Februar und Juni 1969 legte die Geschäftsstelle neue Konzepte vor, denen zufolge in Kooperation mit den Friedensdiensten, der AEJ und dem CVJM mindestens 100 jüngere Helfer pro Jahr entsandt werden sollten. Da sie als „Animateure“ an der „sozialpsychologischen Dynamisierung der Bevölkerung“ mitzuwirken hätten, sei für sie eher Kommunikations- und Improvisationsfähigkeit als fachliche Qualifikation nötig.¹⁵⁷ Trotz diesmal intensiver Vorarbeiten – so wurden zum Beispiel Gespräche mit potentiellen Mitarbeitern geführt – wurde auch dieser zweite Anlauf im Dezember 1969 fallengelassen.¹⁵⁸

¹⁵⁴ COUTRE: Dienste in Übersee, S. 87–89.

¹⁵⁵ „Allgemeine Richtlinien für Helferdienst in Übersee“ vom 18. 6. 1966 und „Informationen über den Helferdienst“ vom 22. 9. 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1960–1970“.

¹⁵⁶ Jahresbericht 1967, und Walter Gugeler, „Überlegungen zur Vermittlung von Helfern nach Übersee“ vom 6. 2. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁵⁷ Manfred Drewes, „Überlegungen zur Einrichtung eines ‚Helferdienstes in Übersee‘“ vom 27. 2. 1969, und Geschäftsstelle der DÜ, „Memorandum zur Errichtung eines Helferdienstes in Übersee“ vom 30. 6. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁵⁸ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 17. 12. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Vorstand Sitzungen 1969–1983“.

Die Anhänger eines derartigen Programms innerhalb der DÜ nannten im Wesentlichen drei Momente, die dafür sprachen: Erstens könne sich die EKD, nachdem sie sich so erfolgreich für den Entwicklungsdienst als Wehrdienstalter-native eingesetzt habe, unmöglich davor drücken, jetzt auch einen „angemessenen Beitrag der evangelischen Seite“ zu leisten.¹⁵⁹ Zweitens sah man es als notwendig an, der wachsenden Zahl von Jugendlichen, die sich für die Dritte Welt engagierten, konkrete Handlungsangebote zu unterbreiten und sie so vor dem Abgleiten in zynische Passivität einerseits bzw. radikale Positionen andererseits zu bewahren.¹⁶⁰ Drittens betonte man, dass die jungen Leute in solchen Einsätzen viel lernen und so nach ihrer Rückkehr unter Umständen dazu beitragen könnten, das bundesrepublikanische Meinungsklima in Sachen Entwicklungshilfe zu verbessern. Somit wäre auf Umwegen auch der Dritten Welt geholfen.¹⁶¹

Die Faktoren, die dagegen ins Feld geführt wurden, erwiesen sich letzten Endes als stärker: Erstens wurde gegen Ende der 1960er Jahre deutlich, dass die Entwicklungsländer sich zunehmend gegen die von den Helfern ausgehende Überfremdung zur Wehr setzten. In Indien, Nepal oder Tansania beispielsweise liefen Kampagnen zur Nationalisierung der Mitarbeiterschaft der Entwicklungsprojekte an. Vor allem jüngere Helfer, die zum Beispiel vom Peace Corps in großer Zahl entsandt worden waren, ohne dass im Einzelfall klar gewesen wäre, was genau sie in ihren Einsatzländern eigentlich tun sollten, standen in Verruf.¹⁶² Zweitens stellte sich 1969 heraus, dass das BMZ auch das Fachkraftprogramm der DÜ im Sinne des Entwicklungshelfergesetzes anerkennen würde. Darüber hinaus begann sich abzuzeichnen, dass die Altersgrenze des § 22, die die Nutzung der Wehrdienstalter-native durch berufserfahrene Fachkräfte auszuschließen schien, auf dem Verwaltungsweg relativiert werden würde. Damit konnten auch die DÜ selbst als „angemessener Beitrag der evangelischen Seite“ zum Friedensdienst gelten, ohne sich verbiegen zu müssen.¹⁶³ Drittens und letztens scheiterte die Idee daran, dass es trotz intensiver Suche nicht gelang, in den Entwicklungsländern Arbeitsplätze für jüngere Helfer zu finden, die aus Sicht der DÜ als sinnvoll einzustufen gewesen wären.¹⁶⁴

b) Bewusstseinsbildung in der Bundesrepublik

Im Sommer 1967 kam es zu einem weiteren Stabwechsel an der Spitze der DÜ. Manfred Kulessa ging zum DED und als dessen Landesbeauftragter für zwei

¹⁵⁹ Manfred Drewes, „Überlegungen zur Einrichtung eines ‚Helferdienstes in Übersee‘“ vom 27. 2. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁶⁰ DÜ, Martin Ruhfuß, „Brasilianer, werdet Sudetendeutsche“, Mai 1969.

¹⁶¹ Protokoll der DÜ-MV vom 8.–9. 2. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁶² Protokoll der DÜ-MV vom 16.–17. 10. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁶³ Protokolle des Leitungsteams der DÜ vom 1., 8. und 15. 12. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“, und Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 17. 12. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Vorstand Sitzungen 1969–1983“.

¹⁶⁴ Vgl. dazu neben den Protokollen der DÜ-MV vom 30. 3. 1966, 9.–10. 3. 1967, 8.–9. 2. 1968, 19.–20. 2. 1968, 4.–5. 3. 1969 und 10. 7. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“ und „Mitgliederversammlungen 22.–28.“, auch ganz offen DÜ, Eberhard le Coutre, „DÜ und das Entwicklungshelfergesetz. Unsere Chance“, Mai 1969.

Jahre nach Indien. Der neue Mann, Manfred Drewes, wie Kulesa 1932 geboren, war gelernter Maurer und hatte auf dem zweiten Bildungsweg die Qualifikation zum Sozialwirt erworben. Er hatte als Sozialsekretär der Evangelischen Akademie Loccum, als Bildungsreferent bei den Internationalen Jugendgemeinschaftsdiensten und schließlich im Stab des DED Berufserfahrung gesammelt. Auch Drewes war also weder Theologe noch Missionar, sondern eher ein politisch denkender Praktiker des Jugend- und Entwicklungsdienstes.

Parallel zu diesem Wechsel beschlossen die Mitarbeiter der Geschäftsstelle in einer Klausursitzung, dass die DÜ künftig stärker an der „politischen Bewusstseinsbildung“ in der Bundesrepublik mitwirken und als „Stoßtrupp“ im kirchlichen Raum und darüber hinaus für entwicklungspolitische Reformen eintreten sollten. Als Leitmotiv wählte man „internationale Gerechtigkeit“. Allerdings kam man überein, das Vermittlungsprogramm weiter vorrangig zu behandeln.¹⁶⁵ Drewes nahm sich der neuen Aufgabe zügig an und setzte in Vorstand und Mitgliederversammlung die Schaffung von zwei entsprechenden Stellen durch. Um die Entwicklungshilfe endlich auf die nötigen drei Prozent des Bruttosozialprodukts zu erhöhen – Drewes verdreifachte kurzerhand die von der Welthandelskonferenz geforderte Marge – sei „große politische Überzeugungsarbeit“ nötig. Außerdem müssten gerade die Kirchen „langfristige strategische Planungsüberlegungen“ anstellen und eine „Gegenkonzeption“ zur immer noch weit verbreiteten Übertragung europäischer Entwicklungsmodelle erarbeiten.¹⁶⁶

Die Verantwortung für dieses weitreichende Aufgabenspektrum wurde Eberhard le Coutre¹⁶⁷ übertragen, dem ein zusätzlicher Referent für Öffentlichkeitsarbeit an die Seite gestellt wurde. Le Coutre stellte seine Pläne der Mitgliederversammlung im September 1968 vor. Ihm gehe es um die „Popularisierung der Entwicklungshilfe in unserer Gesellschaft“. Dazu sei eine „systematische Erschließung des kirchlichen Hinterlandes“ nötig.¹⁶⁸ Die DÜ sollten also der bereits erkannten Gefahr entgegenwirken, dass sich die entwicklungspolitisch Engagierten in mehr oder weniger hermetisch abgeschlossenen und selbstreferentiellen Nischen der pluralistischen Gesellschaft abkapselten.¹⁶⁹ Das Thema sollte vielmehr in den Mittelpunkt des kirchlichen Gemeindelebens getragen werden.

Dazu wurden folgende Instrumente bzw. Strategien entwickelt: Die seit 1965 erscheinende hauseigene Zeitschrift „Der Überblick“, die von Anfang an als offenes Forum auch allgemeiner entwicklungspolitischer Debatten betrieben wurde und zum Beispiel radikale Stimmen aus der Dritten Welt ebenso zu Wort kommen

¹⁶⁵ Manfred Kulesa, „Stichworte aus der Klausursitzung des Teams am 13. 7. 1967“ vom 21. 7. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

¹⁶⁶ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 20. 9. 1967, und Manfred Drewes, Vermerk an den Vorstand betr. Einrichtung einer Abteilung für Grundsatzfragen und Öffentlichkeitsarbeit vom 26. 9. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 1963–1968“, und Protokoll der DÜ-MV vom 26.–27. 9. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁶⁷ Zur Person vgl. Kapitel I.2.c).

¹⁶⁸ DÜ, „Die Zuordnung von DÜ zu anderen Institutionen im Bereich der Evangelischen Kirche in Deutschland“, o.D. [1968], im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1960–1970“, und Protokoll der DÜ-MV vom 19.–20. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁶⁹ Zu dieser Gefahr am Beispiel der Rückkehrer s. DÜ, Interview mit Oberkirchenrat Ulrich Fick, März 1969.

ließ wie die in der Bundesrepublik entstehenden Aktionsgruppen,¹⁷⁰ sollte zum „Fachorgan für kirchliche Entwicklungshilfe“ mit einer erheblich größeren Auflage ausgebaut werden.¹⁷¹ Durch gezielte Auftritte von Mitarbeitern oder Rückkehrern in Foren der EKD wie dem Kirchentag oder den Synoden wollte man das Thema Entwicklungspolitik auf die Tagesordnung bringen bzw. dort halten.¹⁷² Schließlich plante le Coutre in Zusammenarbeit mit verschiedenen Landeskirchen der EKD mehrere Außenstellen der DÜ einzurichten, die regionale und lokale entwicklungspolitische Aktivitäten anregen, koordinieren und stabilisieren sollten.¹⁷³

Dass die Ansätze in Sachen entwicklungspolitischer Öffentlichkeitsarbeit in den 1960er Jahren vielfach in den Kinderschuhen stecken blieben, lag vor allem daran, dass sich der protestantische Entwicklungsdienst zeitgleich noch einer Reihe anderer neuer Aufgaben verschrieb. Neben den bereits geschilderten Vorarbeiten für den Einsatz jüngerer Entwicklungshelfer ist hier vor allem das Katastrophenhelfer-Programm zu nennen. Im März 1966 beschloss die Mitgliederversammlung, eine Sonderaktion von Brot für die Welt zur Abwendung einer drohenden Hungerkatastrophe in Indien durch die kurzfristige Entsendung von Ärzten und Verwaltungspersonal für vier bis sechs Monate mitzutragen, sich also neben der Entwicklungs- auch der Nothilfe zuzuwenden. Das wurde zunächst noch eindeutig als „Ausnahmefall“ bewertet.¹⁷⁴ Doch nachdem man sich einmal einer derartigen Herausforderung gestellt hatte, konnte man sich ähnlichen Anforderungen nicht mehr entziehen. 1967 wurden Helfer in ein Erdbebengebiet in der Türkei und 1968–1969 in ein Kinderdorf in Gabun zur Betreuung von Opfern des Bürgerkriegs in der nigerianischen Provinz Biafra geschickt. Vor allem Letzteres wuchs sich rasch zu einer wahren Herkulesaufgabe aus, die einen Großteil der Arbeitskraft der DÜ band – 1969 wurden 41 Helfer allein in die Biafrahilfe vermittelt, im Vergleich zu 62 normalen Fachkräften in den Rest der Welt.¹⁷⁵

Allerdings gelang es, die Finanzbasis der DÜ deutlich zu verbreitern, sowohl den Etat als auch die personelle Ausstattung der Geschäftsstelle sukzessive auszubauen und so das Fundament für die spätere Realisierung vieler Vorhaben zu legen, die in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre konzipiert wurden. Seit 1967 trug die EKD-Zentrale die Verwaltungskosten der DÜ. Im gleichen Jahr glückte es, die

¹⁷⁰ Vgl. z. B. die Bitte Manfred Kullessas um die Einsendung kritischer Beiträge, in DÜ, Juni 1965, den Abdruck der umstrittenen Rede Carlos Fuentes' an die Bürger der USA, in DÜ, Juni 1966, oder das Sonderheft zu entwicklungspolitischen Aktionsgruppen, DÜ, August 1969.

¹⁷¹ Protokoll des Leitungsteams der DÜ vom 21. 10. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

¹⁷² Beschluss zu Aktionen beim Kirchentag 1967, in Manfred Kulessa, „Stichworte aus der Klausursetzung des Teams am 13. 7. 1967“ vom 21. 7. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“, Beschluss zum Auftritt bei der Synode in Berlin-Spandau 1968, im Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 6. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Vorstand Sitzungen 1963–1968“, Beschluss zur Mobilisierung von Rückkehrern für den Kirchentag 1969, im Protokoll des Leitungsteams der DÜ vom 15. 10. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

¹⁷³ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 8. 2. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Vorstand Sitzungen 1969–1983“, und Protokolle des Leitungsteams der DÜ vom 11. und 23. 9. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

¹⁷⁴ Protokoll der DÜ-MV vom 30. 3. 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁷⁵ Protokoll der DÜ-MV vom 9.–10. 3. 1967, Jahresberichte 1967, 1968 und 1969, und Ausgereisten- und Rückkehrerstatistik 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“ und „Mitgliederversammlungen 22.–28.“. Zur Biafrahilfe der DÜ s. auch WIEDMANN, S. 63–68.

Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe davon zu überzeugen, die Mittel für eine Fachkraft schon im Jahr der Entsendung für die vollen drei Jahre zu bewilligen. Seit 1968 standen auch Gelder der Arbeitsgemeinschaft für Weltmission zur Verfügung. Mit der Empfehlung der Synode von Berlin-Spandau zur Verwendung von Kirchensteuererlösen für die Entwicklungshilfe¹⁷⁶ kam ein ganz neuer „Topf“ in Aussicht. Brot für die Welt bestätigte mehrmals seine Garantenrolle, das heißt dass man alle nicht-gedeckten, jedoch unabweisbaren DÜ-Ausgaben über die normalen Bewilligungen hinaus übernehmen würde. 1969 belief sich das Gesamtbudget der DÜ auf 5,6 Millionen DM, die Geschäftsstelle beschäftigte 23 Mitarbeiter.¹⁷⁷

c) Die Demokratisierung der Dienste in Übersee

Die kontinuierlich ansteigende Zahl der Angestellten wurde in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre ohne größere Diskussionen¹⁷⁸ in die Willensbildung und Entscheidungsfindung der Dienste in Übersee einbezogen – und zwar in einem Maß, das weit über den im Betriebsverfassungsgesetz von 1952 oder sogar den in dessen späterer Novelle von 1972 vorgesehenen Standard hinausging. Anlässlich des Wechsels von Georg Schönweiß zu Manfred Kulesa im Sommer 1964 wurde eine neue Geschäftsordnung eingeführt, die die Stellung des Leiters der Geschäftsstelle auf die eines Primus inter Pares unter den Abteilungsleitern der DÜ beschränkte. Diese erhielten das Recht, den gesamten Schriftverkehr einzusehen. Über Grundsatzfragen konnte nur im Konsens entschieden werden, falls sich Abteilungsleiter und Geschäftsführung nicht einigen konnten, hatte sich der Vorstand mit der Angelegenheit zu befassen.¹⁷⁹

Das so entstandene „Leitungsteam“ der DÜ übernahm mehr und mehr Zuständigkeiten, die ursprünglich dem Vorstand vorbehalten gewesen waren, so zum Beispiel die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit der einzelnen Anforderungen aus der Dritten Welt seit September 1965 oder die über die Vertragsverlängerung von Fachkräften seit spätestens März 1966.¹⁸⁰ Bis zum Ende der 1970er Jahre prägte vor allem der Mitarbeiterstab mit seinen Initiativen die DÜ.¹⁸¹

1966 und 1967 wurden nach und nach auch die Referenten und Sachbearbeiter ins Leitungsteam einbezogen.¹⁸² Alle wesentlichen Entscheidungen wurden somit von einem Gremium getroffen, dem so gut wie alle Mitarbeiter angehörten. Seit

¹⁷⁶ Vgl. Kapitel III.1.b).

¹⁷⁷ Jahresberichte 1966, 1968 und 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“ und „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁷⁸ Zumindest sind solche nicht aktenkundig geworden, was angesichts der ansonsten verhältnismäßig offen geführten Auseinandersetzungen in und um die DÜ darauf schließen lässt, dass es in dieser Frage keinen größeren Dissens gab.

¹⁷⁹ Geschäftsordnung für die Geschäftsstelle der DÜ vom 27. 8. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, und Protokoll der DÜ-MV vom 23. 9. 1964, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁸⁰ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 7. 9. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“, und Protokoll des Leitungsteams der DÜ vom 25. 3. 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

¹⁸¹ WILLEMS, S. 239.

¹⁸² Jahresbericht 1966, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“, und Protokoll des Leitungsteams der DÜ vom 1. 2. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

Dezember 1967 wurde allerdings debattiert, ob diese Struktur angesichts der Vermehrung der Planstellen nicht zu ineffektiv sei.¹⁸³ Im September 1968 wurde ein so genanntes kleines Team eingerichtet, in dem die Abteilungsleiter wieder unter sich waren, und das wesentliche strategische Entscheidungen zumindest vorstrukturieren sollte. Das eigentliche Leitungsteam tagte nur noch einmal wöchentlich.¹⁸⁴ Dennoch erwies sich auch dieser Modus weiterhin als problematisch. Die leitenden Mitarbeiter fühlten sich durch „unnötiges Palaver“ behindert und beklagten „zahllose Teambesprechungen“ sowie „Leerlauf und Doppelarbeit“.¹⁸⁵

Auch die Helfer bzw. die Rückkehrer wurden seit 1965 an der Willensbildung der DÜ beteiligt. Auch hier kam es nicht zu größeren Kontroversen, die Initiative ging zumeist „von oben“, das heißt von den Mitarbeitern der Geschäftsstelle aus, die darauf aus waren, die Erfahrungen und den Sachverstand der Fachkräfte einzubinden. Formelle Strukturen der Mitbestimmung, wie sie die Hauptamtlichen im Leitungsteam besaßen, entstanden allerdings nicht. Vielmehr wurden die Helfer in den seit 1965 unregelmäßig stattfindenden Regionaltreffen in der Dritten Welt gehört.¹⁸⁶ Einzelne Rückkehrer wurden bereits seit 1964 zur Beratung der Geschäftsstelle herangezogen bzw. als Hauptamtliche angeworben. Im Oktober 1965 berief die Mitgliederversammlung einen Rückkehrer, den der Stab empfohlen hatte, als Berater.¹⁸⁷ Erst für September 1968 finden sich Belege, dass Helfer forderten, in den Projekten mitbestimmen zu dürfen. Zu ähnlichen Ansprüchen einzelner Rückkehrer, bezogen auf die Gesamtorganisation der DÜ, kam es sogar erst im Juli 1969. Während die Geschäftsstelle bereit war, über das Anliegen der Rückkehrer zu reden, lehnte sie das der Helfer draußen als ungerechtfertigte Einschränkung der Selbstbestimmung der Partner ab.¹⁸⁸

d) Hilfe oder Selbsthilfe?

Um die Frage, inwiefern die Souveränität der Dritten Welt als Wert an sich zu achten oder es nicht doch nötig sei, angesichts ungerechter Strukturen, mangelnder Planungsfähigkeit oder fehlender Einsicht in die Notwendigkeit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Modernisierung Impulse von außen zu setzen und Partei zu ergreifen, wurde in den DÜ intensiv gerungen. Zu einer in sich geschlossenen Theorie kam man dabei nicht. Gegenüber der Mission gerieten sich Mitarbeiter und Helfer zum Teil als Anwälte der Entwicklungsländer gegen deren Bevormundung. Sowohl in Artikeln im „Überblick“ als auch in internen Positionspapieren

¹⁸³ Protokolle des Leitungsteams der DÜ vom 20. 12. 1967 und 27. 2. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

¹⁸⁴ Protokoll des Leitungsteams der DÜ vom 16. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

¹⁸⁵ Protokoll des „kleinen Teams“ der DÜ vom 17. 10. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“, und Vorlage Peter Schäfers zur Reform der Arbeits- und Entscheidungsstrukturen der DÜ vom 29. 9. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Vorstand Sitzungen 1969–1983“.

¹⁸⁶ Berichte von Regionaltreffen z.B. im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Regionaltreffen 1965–1971“, in DÜ, Manfred Kulesa, „Limuru und danach“, September 1965, oder in DÜ, „Kein DÜ'ler-Treffen in Ostafrika“, Dezember 1969.

¹⁸⁷ Jahresberichte 1964 und 1965, und Protokoll der DÜ-MV vom 15. 10. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1–21“.

¹⁸⁸ Protokoll des Leitungsteams der DÜ vom 16. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“, und DÜ, „DÜ-Rückkehrer auf dem Kirchentag“, August 1969.

wurde zumindest der klassischen Heidenmission in mehrfacher Hinsicht die moralische und theologische Legitimität abgesprochen: Durch die Verbindung zwischen Mission und Kolonialismus und die Gräueltaten, die die Europäer in zwei Weltkriegen über die ganze Welt gebracht hätten, habe das Abendland jeden Anspruch auf eine wie auch immer geartete zivilisatorische Sendung verspielt. Da Glaube, Theologie und Religiosität in Europa mehr und mehr in Fluss gerieten, könne man unmöglich mit dem Anspruch, unumstößliche Wahrheiten zu verkünden, in der Dritten Welt auftreten. Die einzig glaubwürdigen Träger der Christianisierung in den Entwicklungsländern, einer neuen Mission, seien die jungen Kirchen selbst.¹⁸⁹

Auch vor dem Einfluss der Finanzorganisationen der kirchlichen Entwicklungshilfe glaubten die DÜ ihre Partner in Übersee in Schutz nehmen zu müssen. So jedenfalls lässt sich der verbissene Widerstand erklären, den die Mehrheit der Mitarbeiter gegen den Wunsch der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe an den Tag legte, ein eigenes Netz von Außenstellen in der Dritten Welt zur Kontrolle der Verwendung der Zuschüsse aufzubauen.¹⁹⁰

Andererseits mehrten sich Klagen sowohl von hauptamtlichen Mitarbeitern als auch von Fachkräften über strukturell konservative Regierungen und auch Christenräte in der Dritten Welt, die vorrangig den Status Quo und die eigenen Privilegien verteidigten.¹⁹¹ Einzelne Helfer wollten angesichts der als dramatisch erlebten Notlagen und der aus ihrer Sicht viel zu langsamen Reformen das Nichteinmischungsprinzip über Bord werfen und beanspruchten eine Rolle als „Revolutionshelfer“ – allerdings im Dienste einer Revolution, die den „Anschluss an den Westen“ nach sich ziehen sollte.¹⁹² Die artikuliertesten Vertreter einer derartigen Politisierung der Arbeit der DÜ in den Entwicklungsländern, Warner Conring und Walter Gugeler, wollten die Projektpolitik und die Auswahl der Helfer entsprechend umgestalten. Durch eine eigene „gezielte Suche“ nach Projekten sollte der immer noch sehr niedrige Anteil nicht-kirchlicher Partner erhöht und die Helfer „mitten in die Brennpunkte der gesellschaftlichen Revolution“ gebracht werden.¹⁹³ Die Fachkräfte seien auch nach ihrem entwicklungspolitischen Ge-

¹⁸⁹ DÜ, Adelheid Falbe, „Kein Platz mehr für Weiße“, März 1965, Manfred Kulesa und Peter Schäfer, „Erfahrungsbericht aus der Arbeit von Dienste in Übersee“ vom 15. 8. 1965, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Grundsatzpapiere 1960–1970“, Theodor Leuenberger, „Gedanken zur Mission“, o.D. [vorgelegt zur MV am 15. 10. 1965], im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, DÜ, Günther Linnenbrink, „Partnerschaft im Gehorsam – Vom Sinn der Mission heute“, Dezember 1965, und DÜ, Interview mit Oberkirchenrat Ulrich Fick, März 1969.

¹⁹⁰ Protokoll der Vorstandssitzung der DÜ vom 20. 12. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 63–68“, und Protokolle der DÜ-MV vom 8.–9. 2. 1968 und 19.–20. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁹¹ Z. B. DÜ, Warner Conring, „Die Grenzen überschreiten“, April 1967, und die Aussagen Conrings und Walter Gugelers in der Grundsatzdebatte zu einer „Strategie der kirchlichen Entwicklungshilfe“, im Protokoll der DÜ-MV vom 19.–20. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁹² Bericht über das Regionaltreffen in Nepal vom 27. 10.–1. 11. 1968, ähnliche, wenn auch nicht ganz so eindeutige Aussagen im Bericht über das Regionaltreffen in Tansania vom 5.–9. 10. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Regionaltreffen 1965–1971“.

¹⁹³ Protokoll des Leitungsteams der DÜ vom 9. 5. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“, DÜ, Warner Conring, „Die Grenzen überschreiten“, April 1967, und die Aussagen Conrings im Protokoll der DÜ-MV vom 9.–10. 3. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

samtverständnis und der Bereitschaft auszuwählen, aktiv an gesellschaftlichen Wandlungsprozessen mitzuwirken.¹⁹⁴

In der Grundsatzaussprache über ein derartiges Konzept in der Mitgliederversammlung am 10. März 1967 stießen Conring und Gugeler aber auf erheblichen Widerspruch: Die DÜ würden sich mit einem solchen Konzept zu hoch gesteckte Ziele setzen. Die Grenze zu unkontrolliertem gesellschaftspolitischen Aktionismus drohe zu verschwimmen. Letztendlich werde hier nur eine neue Form der europäischen Dominanz errichtet.¹⁹⁵ Die Skepsis gegenüber einer derart starken eigenen Rolle wuchs gegen Ende der 1960er Jahre, als die ablehnende Haltung der Entwicklungsländer gegen jede Form von Neokolonialismus deutlich wurde.

Einen gangbaren Ausweg aus dem Dilemma zwischen dem als nötig und dem als legitim empfundenen Grad der Einmischung zeigte der ehemalige Geschäftsführer der AGEH, Karl Osner, auf, der mittlerweile im BMZ für die kirchliche Entwicklungshilfe zuständig geworden war.¹⁹⁶ Er hielt in der Mitgliederversammlung der DÜ am 20. September 1968 das Hauptreferat zu einer „Strategie der kirchlichen Entwicklungshilfe“ und bekräftigte die Notwendigkeit, sich mit den „gesellschaftsaufbauenden Kräften“ in den Entwicklungsländern zu verbünden und sich auf eine „ideologische“ Auseinandersetzung im gesellschaftspolitischen Sinn einzulassen. Man könne nicht davon ausgehen, dass sich objektiv notwendige strategische Entscheidungen in den Entwicklungsländern quasi von allein einstellen würden. Daher sei es auch falsch, das Antragsprinzip weiterhin als „heilige Kuh“ zu behandeln. Aber auch die einfache Umkehrung, einseitige Zielvorgaben von Seiten der Geberländer, lehnte Osner ab. Die Lösung sah er in einem „partnerschaftlichen Prinzip, das die gemeinsame Erarbeitung des Projekt- und Programmziels, die gemeinsame Entwicklung der dabei anzuwendenden Methoden ermöglicht.“ Dieses Prinzip könne letztendlich nur über die Integration der Partner aus der Dritten Welt in die Entscheidungsmechanismen der kirchlichen Entwicklungshilfe verankert werden.¹⁹⁷

Den Wunsch nach einer partnerschaftlichen Besetzung der Vergabegremien machten sich 1969 sowohl eine Tagung der Mitarbeiter aller protestantischer Entwicklungshilfeorganisationen der Bundesrepublik, die die DÜ zusammen mit der Evangelischen Akademie Loccum veranstalteten, als auch ein Treffen von Rückkehrern der DÜ in Stuttgart zu eigen.¹⁹⁸ Praktische Schritte in diese Richtung, die eine dritte Dimension der Mitbestimmung bedeutet hätte und neben Mitarbeitern und Helfern auch die eigentlich Betroffenen zu Wort hätte kommen lassen, wurden jedoch nicht unternommen. Es blieb bei den von Osner beklagten Phänomenen des „Geber-Nehmer-Gegensatzes“ und der „Antragsteller-Bewilliger-Mentalität“.

¹⁹⁴ Vorlage Walter Gugelers für neue „Auswahlkriterien“ vom 1. 3. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Korrespondenz zur 1.–19. MV“, und die Debatte darüber im Protokoll der DÜ-MV vom 9.–10. 3. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹⁵ Protokoll der DÜ-MV vom 9.–10. 3. 1967, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 1.–21.“.

¹⁹⁶ Zur Person vgl. Kapitel I.2.b).

¹⁹⁷ Karl Osner, „Der ‚menschliche Faktor‘ in der kirchlichen Entwicklungshilfe – Auf dem Weg zu einer Strategie der kirchlichen Entwicklungshilfe“, und Protokoll der DÜ-MV vom 19.–20. 9. 1968, im DÜ-Archiv, Bd. „Mitgliederversammlungen 22.–28.“.

¹⁹⁸ DÜ, Eberhard le Coutre, „DÜ zu Hause. Informations- und Arbeitstagung für kirchliche Mitarbeiter in Loccum“, Dezember 1969, und DÜ, „DÜ-Rückkehrer auf dem Kirchentag“, August 1969.

4. Strukturkrise, Reform und Politisierung des Deutschen Entwicklungsdienstes

a) Die Strukturkrise des Deutschen Entwicklungsdienstes

Die gesamten 1960er Jahre hindurch stand der DED unter einem enormen „Druck der Zahl“¹⁹⁹. Der Dienst sollte wachsen und möglichst schnell die im „Programmvorschlagn für den Einsatz deutscher Freiwilliger in Entwicklungsländern“ vorgesehene ZielgröÙe von 2000 Helfern im Einsatz erreichen.²⁰⁰ Zu diesem Zweck gewährten Bundestag und Bundesregierung großzüÙig, wenn auch zuweilen widerwillig,²⁰¹ Mittel und Stellen. Der DED gab 1965 7,3, 1966 16,4, 1967 24,3, 1968 26,5 und 1969 26,6 Millionen DM aus und schöpfte dabei den vom Parlament bewilligten Rahmen – für 1967 beispielsweise 29,4 Millionen DM – nicht einmal aus.²⁰² Auch die Zahl der in der Godesberger Zentrale bzw. den Vorbereitungsstätten beschäftigten Mitarbeiter stieg rasant an – von 68 im April 1965 über 88 im März 1966 und 133 Ende 1967 bis auf 146 Ende 1968. Dieses Niveau blieb dann bis in die 1980er Jahre hinein relativ stabil. Hinzu kamen die Beauftragten und ihre Assistenten, die die Helfer in den Entwicklungsländern betreuten. 1968 waren das zusammen noch einmal 59 Personen.²⁰³

Vor allem nach dem Wechsel zur GroÙen Koalition erfreute sich der DED besonderen politischen Wohlwollens. Im Februar 1967 empfahl der Ausschuss für Entwicklungshilfe dem Haushaltsausschuss, trotz des allgemeinen Sparkurses beim DED von Streichungen abzusehen, da die Mittel dort „besonders sinnvoll angelegt“ seien. Im November ließ es sich der neue Entwicklungshilfeminister, Hans-Jürgen Wischnewski, nicht nehmen, den DED-Ansatz selbst in den Ausschüssen zu begründen. Die Haushälter genehmigten 33,7 Millionen DM für 1968, über sieben Millionen mehr, als später ausgegeben werden konnten.²⁰⁴ Das mag nicht zuletzt daran gelegen haben, dass nach dem alters- bzw. gesundheitsbedingten Ausscheiden Theodor Samms und Axel von dem Bussches aus der Geschäftsleitung des DED eine neue Doppelspitze geformt worden war, die die

¹⁹⁹ DED-BRIEF, Helmut Bücher, „Meinungen: Schlecht vorbereitet“, November 1968.

²⁰⁰ Vgl. Kapitel I.3.b) und c).

²⁰¹ Im Dezember 1964 musste sich der Staatssekretär des BMZ, Vialon, im AEH zu einer „ökonomischen Personalpolitik zur ständigen Rationalisierung des DED“ verpflichten – Protokoll des AEH vom 16. 12. 1964, S. 4–6, im PA. Im Mai 1965 kam es im AEH erneut zu einer recht massiven DED-Schelte. Der FDP-Abgeordnete Atzenroth äußerte, dass es vielleicht „ein Fehler“ gewesen sei, „allzu übereilt einem fremden Vorbild [dem US-Peace Corps] gefolgt zu sein“. Sein Kollege Kalbitzer von der SPD bemerkte, „der DED bestünde nun einmal und man müsse jetzt mit dem Vorhandenen arbeiten.“ – Protokoll des AEH vom 20. 5. 1965, S. 8–9, im PA.

²⁰² Statistik der verausgabten Mittel bei HAASE, S. 147. Zu den nicht verausgabten Ansätzen 1967 s. den Bericht des DED-Geschäftsführers, Johannes Reinhold, im Protokoll des VR vom 29. 2. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“.

²⁰³ Protokoll über die Sitzung der AG des VR zu Personalfragen vom 28. 4. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“, Protokoll des AEH vom 17. 3. 1966, S. 8, im PA, Entwurf des Wirtschaftsplans für 1968 mit Vergleichszahlen für 1967, im DED-Archiv, Bd. „4/67–8/67“, und Entwurf des Wirtschaftsplans für 1969 mit Vergleichszahlen für 1968, im DED-Archiv, Bd. „023 III 31. 10. 68-“. Zur stabilen Zahl der Mitarbeiter bei ca. 150 in den 1970er und 1980er Jahren s. HAASE, S. 113.

²⁰⁴ Protokolle des AEH vom 22. 2. 1967, S. 14, und 9. 11. 1967, S. 13–16, und Protokoll des HA vom 16. 11. 1967, S. 19, im PA.

Proporzinteressen beider Volksparteien befriedigte.²⁰⁵ Auf Samm folgte im Juli 1965 Johannes Reinhold, der zuvor die Internationale Abteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung geleitet hatte, auf von dem Bussche im Mai 1966 Peter Molt, der von der christdemokratischen Politischen Akademie Eichholz kam. Beide hatten zuvor schon im Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (AK LHÜ) bzw. im Verwaltungsrat intensiv am Aufbau des DED mitgewirkt. In beiden Fällen war auf eine Ausschreibung verzichtet worden.²⁰⁶

Zur Rechtfertigung der steigenden Ansätze legten die Geschäftsführer des DED wiederholt ehrgeizige Ausbaupläne vor, die sich die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag auch weitgehend zu eigen machte.²⁰⁷ Der vom Oktober 1965 sah vor, 1966 650, 1967 850 und ab 1968 jährlich 1000 Helfer zu entsenden. Schon 1966 sollten mehr als 1000 Freiwillige zugleich im Einsatz sein, 1969 das Ausbauziel von 2000 erreicht werden.²⁰⁸ Im Februar 1967 erneuerte Johannes Reinhold sein Versprechen an den Verwaltungsrat vom Juli 1965, „so viele Freiwillige wie möglich“ in die Dritte Welt zu schicken.²⁰⁹ Vor allem der Verwaltungsratsvorsitzende, Walther Casper, mahnte seit 1965 in fast jeder Sitzung entsprechende Taten an.²¹⁰ Der Ausbau des eigenen Apparats erzeugte einen enormen Druck, auch die Zahl der Helfer entsprechend zu vergrößern.

Zugleich wurde aber deutlich, dass die Kompromisse in der Auswahl der Projekte wie auch der Helfer, die man einging um zu wachsen,²¹¹ zu Zuständen führten, die sowohl aus entwicklungspolitischer Sicht als auch im Bezug auf die Fürsorgepflicht den Helfern gegenüber als unhaltbar empfunden wurden. Vielerorts fehlte es am notwendigen Material zur täglichen Arbeit, an Medikamenten oder Werkzeugen. Vereinzelt hatten Helfer begonnen, entsprechende Bettelbriefe am DED vorbei direkt an deutsche Firmen zu verschicken.²¹² Die im Programmvorschlag von 1963 intendierte pädagogische, sozial- und gesellschaftspolitische Wirkung der Helfer auf Einwohner der Entwicklungsländer kam nicht zustande, weil einheimische Mitarbeiter, die so genannten Counterparts, in vielen Projekten fehl-

²⁰⁵ Zum Fortbestehen dieser Interessen vgl. z. B. das Schreiben eines SPD-nahen DED-Mitarbeiters an den SPD-MdB Hans-Jürgen Wischnewski betr. die von ihm wahrgenommene Benachteiligung der SPD bei der Vergabe leitender Stellen im DED vom 18. 3. 1965, im AdSD, Depositum Wischnewski, Bd. 1 HW AK 000791.

²⁰⁶ Vermerke des BMZ-Referenten Schuster vom 26. 5. und 22. 6. 1966, im BArch, B 213, Bd. 34628.

²⁰⁷ Darlegung der Ausbaupläne des DED im AEH durch den Staatssekretär des BMZ, Hein, im Protokoll des AEH vom 22. 2. 1967, S. 9–13, im PA.

²⁰⁸ Stufenplan der Geschäftsleitung zum Ausbau des DED vom 15. 10. 1965, im DED-Archiv, Bd. „DED-VR 4/65–1/66“.

²⁰⁹ Protokolle des VR vom 9. 7. 1965 und 21. 2. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“. Vgl. auch Kapitel I.3.c).

²¹⁰ Z. B. Protokolle des VR vom 21. 4. 1965, 16. 11. 1965, 13. 9. 1966 oder 20. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²¹¹ Zu den projektpolitischen Kompromissen vgl. den Fall Libyen im Kapitel I.3.c) oder auch die Ausführungen Peter Molts, im Protokoll des VR vom 16. 10. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“. Der BMZ-Abteilungsleiter, Horst Dumke, räumte explizit ein, dass „manches eben gemacht werden musste, was heute einer Überprüfung bedarf“ – im Protokoll des VR vom 11. 11. 1966, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“. Zu den Kompromissen bei der Auswahl der Helfer s. das Gutachten Peter Molts zu den Auswirkungen des EhfG auf den DED vom 27. 7. 1969, in dem er zugibt, dass „aus wohl erwogenen Gründen eine noch gründlichere und differenziertere Auswahl nicht eingeführt wurde“ – im BArch, B 213, Bd. 34628.

²¹² Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“.

ten. Auch schotteten sich die jungen und überforderten Helfer in ihren Wohngruppen ab und bildeten kleine europäische Ghettos in der Dritten Welt, nicht unähnlich denen der Diplomaten.²¹³

Da zudem wie bei den DÜ²¹⁴ auch beim DED in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre deutlich wurde, dass immer weniger Entwicklungsländer bereit waren, improvisierte Helfereinsätze dankbar anzunehmen,²¹⁵ sah sich der DED gezwungen, nicht mehr nur zu wachsen, sondern seine Arbeit zugleich deutlich zu qualifizieren. Hans-Jürgen Wischnewski betonte in der ersten Sitzung des neu konstituierten Verwaltungsrats am 29. August 1967, dass er vom DED erwarte, beide Ziele zugleich zu verfolgen. Wie Wischnewski unterstrich, wäre dazu in erster Linie eine deutliche Steigerung der Bewerberzahlen nötig gewesen.²¹⁶ Nur dadurch hätte man härter selektieren und dennoch mehr Freiwillige entsenden können.

Während eine deutliche Anhebung der Mittel des DED für die materielle Ausstattung der Projekte, die den Entwicklungsdienst „in bestimmten Grenzen Träger der Technischen Hilfe“ werden ließ, erreicht wurde,²¹⁷ und mit dem neuen Projekttypus des community development auch die Aktivierung der sozialpolitischen Funktion des DED in Angriff genommen wurde,²¹⁸ scheiterten Verwaltungsrat und Geschäftsführer an der ihnen gestellten Aufgabe, mehr Bewerber zu rekrutieren. Zwar blieb die Zahl der Interessenten mit jährlich über 20000 zwischen 1965 und 1969 auf einem verhältnismäßig hohen Niveau. Doch die Zahl der Bewerber wie auch die der entsandten Helfer fiel nach einem Höchststand 1966 wieder.²¹⁹ Die ehrgeizigen Sollzahlen wurden nie auch nur annähernd erreicht.

Das führte zu einer nachhaltigen Zerrüttung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsführung. Der neue Verwaltungsrat unter dem einstimmig wiedergewählten Vorsitzenden, Walther Casper, griff immer mehr ins Tagesgeschäft ein. Im Oktober 1967 kam es anlässlich der Kündigung eines Abteilungsleiters zum Eklat. Nach einer über zweieinhalbstündigen Aussprache unter Ausschluss der Geschäftsführer betonte Casper, dass er einen „unlösbaren Zusammenhang“ zwischen den Sachproblemen und der „Personalführung“ Reinholds und Molts sehe. Der Ver-

²¹³ Zur fehlenden sozialen Funktion und Integration der Helfer s. Protokolle des VR vom 22. 4. 1966 und 20. 6. 1966, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“. Zu den fehlenden Counterparts und zur Ghettobildung s. Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“, und Protokoll des AEH vom 19. 4. 1967, S. 4–8, im PA.

²¹⁴ Vgl. Kapitel III.3.a).

²¹⁵ Protokolle des VR vom 20. 12. 1966 und 16. 10. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“, und DED-BRIEF, Herbert Kaufmann, „Sind die freiwilligen Helfer noch willkommen?“, Februar 1968.

²¹⁶ Protokoll des VR vom 29. 8. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²¹⁷ Protokoll des AEH vom 5. 12. 1968, S. 14, im PA.

²¹⁸ Unter community development versteht man ein abgestimmtes Bündel von Maßnahmen, mit dem der Aufbau von Basisstrukturen eines Gemeinwesens erreicht werden soll. Darin können Einrichtung und Betrieb lokaler Gesundheitsstationen oder Gemeindezentren ebenso enthalten sein wie etwa die Förderung bäuerlicher Genossenschaften oder die Vermittlung von Krediten an Kleingewerbetreibende. Im DED begann man ab 1967 auf diesen Projekttyp zu setzen – s. DED-BRIEF, Jürgen Mengel, „Community Development. Die Entwicklung von ‚unten‘“, März 1967, und „Qualitative Kriterien für eine mittelfristige Planung des Deutschen Entwicklungsdienstes (1968–1971)“ vom 24. 11. 1967, im DED-Archiv, Bd. „DED-VR 4/67–8/67“.

²¹⁹ 1965 gab es 1676 Bewerber und 346 Entsendungen, 1966 2275 und 568, 1967 1801 und 477, 1968 1857 und 507 und 1969 1632 und 467 – Zahlen nach HAASE, S. 118.

waltungsrat mahnte „Teamwork und eine starke Mittelschicht“ an und forderte endlich eine „überzeugende Konzeption“ in Sachen Anwerbung.²²⁰ Die anschließend eingesetzte Sonderkommission aus zwei Vertretern des BMZ und drei des AK LHÜ zu Personal- und Führungsfragen weitete in der Folge ihr Mandat auf fast alle Geschäftsbereiche aus.²²¹ Nach monatelangem Streit und gegenseitigen Schuldzuweisungen kam es im Juni 1968 zum endgültigen Bruch. Der Verwaltungsrat legte Johannes Reinhold und Peter Molt nahe zurückzutreten. Beide lehnten ab.²²²

Zur Krise zwischen den Organen des DED kam auch noch eine Vertrauenskrise zwischen den Helfern und der Zentrale. Die alte restriktive Ordnung, die das Leben der Freiwilligen reglementierte,²²³ war weiterhin in Kraft. Die Helfer erhielten immer noch eine Vielzahl von Einzelleistungen, bei deren Gewährung die Zentrale große Ermessensspielräume hatte, und die von Land zu Land und Projekt zu Projekt entsprechend unterschiedlich ausfielen. Ein erster Versuch, dieses System zum 1. Januar 1969 zu objektivieren und nur noch ein pauschales Unterhaltsgeld zu zahlen, schlug fehl und führte zu noch größeren Ungerechtigkeiten.²²⁴ Auch die Einmischungen ins Privatleben der Helfer nahmen kein Ende. So wurde zwischen Beauftragten und Zentrale darüber diskutiert, ob Freiwillige Dienstpersonal beschäftigen dürften – was häufig vorkam –, oder ob sie private Fahrzeuge besitzen sollten – was man zu unterbinden versuchte.²²⁵ Die Beauftragten erbaten genauere Anweisungen, wie sie mit Bordellbesuchen, Geschlechtskrankheiten oder Abtreibungen umzugehen hätten, woraufhin Peter Molt klarstellte, der DED „fordere [...] nicht Enthaltsamkeit“, jedoch seien die Gesundheit der Helfer und das Ansehen der Organisation im Einsatzland zu schützen.²²⁶ Den sich häufenden Eheschließungen – bis September 1967 verzeichnete man 45 Fälle – begegnete der DED durch den Erlass einer restriktiven Regelung. Bei Heiraten zwischen Entwicklungshelfern sollten die beiden künftig zusammen nur noch 175% des Unterhaltsgelds beziehen, Ehen mit Einheimischen sollten ebenso wie Abtreibungen oder uneheliche Kinder prinzipiell zur Kündigung führen.²²⁷ Zur

²²⁰ Protokoll des VR vom 16. 10. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²²¹ Protokolle des VR vom 23. 11. und 15. 12. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²²² Protokoll des VR vom 5. 6. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“, und FAZ, Rolf Seelmann-Eggebert, „Sorgen um den Deutschen Entwicklungsdienst“, 15. 11. 1968.

²²³ Vgl. Kapitel I.3.c).

²²⁴ Zur unfairen Unterhaltsbemessung s. Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“, und Protokoll des VR vom 29. 8. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“. Zum gescheiterten Reformversuch s. Protokoll des VR vom 17. 10. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“, und Ergebnisprotokoll der Beauftragtenkonferenz des DED vom 5.–10. 5. 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1. 2. 1969“.

²²⁵ Zur Frage der Bediensteten s. Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“. Zum Fahrzeugstreit s. DED-BRIEF, Offener Brief Peter Molts an die Freiwilligen, August 1967, und DED-BRIEF, Wolfgang Mai, „Zur ‚Fahrzeugideologie‘ des DED“, Juli 1968.

²²⁶ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“.

²²⁷ Protokoll des VR vom 11. 11. 1966, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“, Vorlage der Geschäftsleitung zur Eheschließungsfrage, im DED-Archiv, Bd. „P 1. 2. Archiv Beauftragtagung 67“, und DED-BRIEF, Offener Brief Johannes Reinholds an die Freiwilligen, September 1967.

Begründung derartiger Reglementierungsversuche, die unter den Beauftragten heftig umstritten waren, tauchte zumeist eine krude Mischung aus entwicklungspolitischen Bedenken²²⁸, dem Bedürfnis, die jungen Helfer vor ihrem Leichtsinne zu schützen, und der Sorge um den Erhalt des Versicherungsschutzes auf.²²⁹ Durch den Ausbau des Beauftragtennetzes vor Ort zwischen 1965 und 1967 wurde die Betreuung der Helfer zunächst eher stärker als schwächer.

Die bürokratische Umständlichkeit, die dem DED durch die vom Bundesfinanzministerium hartnäckig verteidigten Bewilligungsbedingungen aufgezwungen wurde,²³⁰ brachte die Helfer zusätzlich gegen den DED auf. Sie fühlten sich vielfach gegängelt und ungerecht behandelt und entwickelten im Gegenzug zum Teil eine Mischung aus „Arbeitszeitenken“, „Fürsorgehaltung“ und „Rentnermentalität“, informierten sich genau über ihre Rechte und Pflichten und reagierten extrem empfindlich auf jede Ungleichbehandlung.²³¹ Im April 1969 herrschte jedenfalls unter den Freiwilligen „eine weitgehend ablehnende Haltung gegenüber der Zentrale“.²³²

b) Die Reform des Deutschen Entwicklungsdienstes

Der erste Schritt zur strukturellen Erneuerung des DED bestand in der Verbesserung der Kommunikation zwischen „Front“ und Zentrale. Zu diesem Zweck wurde nach und nach ein mehrstufiges Konferenzwesen geschaffen. Im Februar und März 1966 kam es in Afghanistan und Tansania zu ersten „Zusammenkünften der Freiwilligen“. Diese im weiteren Verlauf „Auswertungsseminare“ und schließlich „Vollversammlungen“ genannten Treffen fanden ab 1967 in jedem Einsatzland einmal jährlich statt.²³³ Auf der Ebene des einzelnen Helfers setzten auch die Rückkehrertagungen an, die ab April 1967 in unregelmäßigen Abständen veranstaltet wurden.²³⁴ Die Beauftragten des DED tagten erstmals im Dezember

²²⁸ So wurde z. B. über den „kolonialistischen Umgang mit dem Hauspersonal“, die Stadtfucht in der Freizeit mit dem eigenen PKW oder die verminderte Arbeitsleistung verheirateter Entwicklungshelferinnen geklagt.

²²⁹ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“, und unvollständiges „Ergebnisprotokoll der Beauftragtentagung 28. 11.–3. 12. 1967“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenkonferenz 1967 Pressereferat“.

²³⁰ So hatte der DED alle „Grundsätze und Vorschriften, wie sie für die Bundesverwaltung gelten“, einschließlich der „Preisvorschriften“, des BAT und der kameralistischen Buchführung ohne gegenseitige Deckungsfähigkeit der Titel zu beachten und für jede Ausgabe über 500 DM einen gesonderten Bewilligungsantrag ans BMZ zu stellen – s. Besondere Bewilligungsbedingungen des BMZ für den DED vom 20. 12. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Gesellschafterversammlung, und Antrittsrede des neuen Geschäftsführers, Schweiger, vom 29. 4. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“.

²³¹ DED-Abteilung Freiwillige, „Die Bewusstseinslage der Freiwilligen“ vom 24. 11. 1967, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenkonferenz 1967 Pressereferat“.

²³² Antrittsrede des neuen Geschäftsführers, Schweiger, vom 29. 4. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“. Vgl. auch DED-BRIEF, Horst Breier, „Entwicklungshelfer an unserer eigenen Gesellschaft“, November-Dezember 1969.

²³³ Protokolle des VR vom 2. 2. und 20. 6. 1966, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“, und Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“.

²³⁴ Bericht über das erste Treffen von ehemaligen Freiwilligen des Deutschen Entwicklungsdienstes vom 28.–30. 4. 1967, im DED-Archiv, Bd. „DED-VR 4/67–8/67“.

1966, weitere „Beauftragtenkonferenzen“ folgten 1967, 1969 und 1970.²³⁵ 1968 wurde mit den „Regionalkonferenzen“ für Asien, Lateinamerika, Westafrika und Ostafrika eine zusätzliche mittlere Ebene eingeführt. Die Teilnahme der Landessprecher der Helfer war dabei anfangs umstritten, wurde aber 1969 zur Regel.²³⁶

Während „von unten“, das heißt auf Seiten der Konferenzteilnehmer der Wille bestand, sich Gehör zu verschaffen, die Bedingungen der eigenen Arbeit mitzugestalten und zu verbessern, verfolgte die Zentrale mit der Schaffung dieser Gremien mehrere Absichten: Sie hatte eingesehen, dass die Arbeit in mehr als 20 Entwicklungsländern unmöglich allein von Godesberger Schreibtischen aus gesteuert werden konnte, und wollte den Sachverstand der Praktiker zur anstehenden Qualifizierung des DED nutzen.²³⁷ Die Freiwilligen sollten Dampf ablassen können.²³⁸ Ihre brüchig gewordene Identifikation mit dem DED sollte erneuert werden.²³⁹ Last but not least hofften Geschäftsführer und Mitarbeiter, durch den neuen Mitwirkungsansatz mehr Legitimität und Gewicht in den Verhandlungen mit Verwaltungsrat und Bundesregierung zu gewinnen.²⁴⁰

Als jedoch die Krise zwischen dem Verwaltungsrat und den Geschäftsführern im Sommer 1968 eskalierte, wurden diese Ansätze einer Reform „von unten“ zunächst beiseite gedrängt. Das Ruder übernahmen vielmehr die Gesellschafter des DED, vor allem das BMZ. Die Beauftragtenkonferenz 1968 wurde „aus arbeits-technischen Gründen“ abgesagt, die Mitarbeiter des DED kamen in den nächsten Monaten kaum zu Wort.²⁴¹ In einer außerordentlichen Gesellschafterversammlung in Bad Rippoldsau, dem Kurort Hans-Jürgen Wischniewski, am 5. August 1968 kamen BMZ und AK LHÜ überein, Johannes Reinhold und Peter Molt abzulösen.²⁴² Unter zunehmendem öffentlichen Druck²⁴³ und nach dem Votum des

²³⁵ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“, unvollständiges „Ergebnisprotokoll der Beauftragten tagung 28. 11.–3. 12. 1967“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenkonferenz 1967 Pressereferat“, Ergebnisprotokoll der Beauftragtenkonferenz des DED vom 5.–10. 5. 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1. 2. 1969“, und mehrere Teilprotokolle der Beauftragtenkonferenz des DED vom 10.–15. 5. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

²³⁶ DED-BRIEF, „Nachrichten“, Dezember 1968, und DED-BRIEF, Jan-Derck Reinders, „Regionalkonferenzen 1968. Erste Erfahrungen mit einem neuen Instrument der Zusammenarbeit“, Januar-Februar 1969.

²³⁷ Die ersten Beauftragtentagungen arbeiteten eine Vielzahl ganz konkreter Detailfragen ab. Bei den Regionalkonferenzen wurde meist jedes einzelne Landesprogramm und seine Projekte ausführlich beraten.

²³⁸ Johannes Reinhold sprach bei der Beauftragtenkonferenz 1966 von einer „Beschwichtigungskomponente“ – Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“.

²³⁹ DED-BRIEF, „Auswertungseminare“, Juni 1967.

²⁴⁰ Vgl. die Debatte um die Mitbestimmung im unvollständigen „Ergebnisprotokoll der Beauftragtentagung 28. 11.–3. 12. 1967“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenkonferenz 1967 Pressereferat“. S. auch DED-BRIEF, Jan-Derck Reinders, „Regionalkonferenzen 1968. Erste Erfahrungen mit einem neuen Instrument der Zusammenarbeit“, Januar-Februar 1969.

²⁴¹ DED-BRIEF, „Nachrichten“, September 1968, und Kommentar des Vorsitzenden des DED-Betriebsrats, Helmut Weyers, „Nord-Süd-Konflikte und andere“, im DED-BRIEF, Januar-Februar 1969.

²⁴² Protokoll der außerordentlichen Gesellschafterversammlung des DED vom 5. 8. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Gesellschafterversammlungen.

²⁴³ FAZ, „Der Übergang von Wischniewski zu Eppler“, 26. 9. 1968, FAZ, Helmut Weyers, „Die unglückselige Struktur des DED“, 4. 10. 1968 und FAZ, Rolf Seelmann-Eggebert, „Sorgen um den Deutschen Entwicklungsdienst“, 15. 11. 1968.

Ausschusses für Entwicklungshilfe, auch die „Zweckmäßigkeit der Gesellschaftsverhältnisse“ zu überprüfen und „breitere Kreise“ in den Verwaltungsrat zu integrieren,²⁴⁴ beschloss Wischniewskis Nachfolger, Erhard Eppler, es nicht dabei zu belassen. Gegen den hinhaltenden Widerstand des AK LHÜ, dessen Mehrheit fürchtete, weiter an Einfluss zu verlieren,²⁴⁵ entstand im BMZ ein Konzept zur Generalüberholung der Strukturen des DED.

Als Auftakt tauschte Eppler im November 1968 den für den DED zuständigen Referenten im BMZ aus.²⁴⁶ Auf den promovierten Verwaltungsjuristen Rudolph Schuster folgte mit Wolf Preuss ein SPD-naher Beamter, der zuvor als persönlicher Referent Wischniewskis tätig gewesen war. Am 12. Dezember 1968 folgte die Bestellung der neuen Geschäftsführer. Dass diese formal noch durch den alten Verwaltungsrat vorgenommen wurde, war ein Zugeständnis Epplers an den AK LHÜ. Anstelle der bisher gleichberechtigten Doppelspitze wurde ein Tandem aus einem Hauptgeschäftsführer, der vor allem für die konzeptionelle Arbeit und die Außenvertretung zuständig sein und über den eindeutigen Stichtscheid verfügen sollte, und einem Geschäftsführer für die Binnen- und Verwaltungsarbeit gebildet.²⁴⁷ Die tatsächliche Personalentscheidung war in zwei Sitzungen gefallen, an denen neben Walther Casper je zwei Vertreter des BMZ und des AK LHÜ teilgenommen hatten.²⁴⁸ Man hatte sich auf Manfred Kulesa²⁴⁹, den erklärten Wunschkandidaten des AK LHÜ,²⁵⁰ als Hauptgeschäftsführer und den BMZ-Beamten Bernhard Schweiger als Geschäftsführer geeinigt. Da Kulesa als SPD-nah galt und Schweiger das CDU-Parteibuch besaß, war dem Parteiproporz weiterhin genüge getan. Da sich die Vertragsauflösungen mit Reinhold und vor allem Molt als schwierig erwiesen, konnte die neue Geschäftsleitung jedoch erst im April 1969 antreten.

Schließlich wurde auch der Verwaltungsrat an Kopf und Körper erneuert. An die Stelle des CDU-nahen Industriellen Walther Casper, auf den sich vor allem die SPD eingeschossen hatte,²⁵¹ trat als Vorsitzender Carl Friedrich von Weizsäcker. Dieser war schon im Herbst 1968 von Eppler persönlich angeworben worden, um dem DED „Ausstrahlungskraft und Rang in der Öffentlichkeit“ zu verschaffen.²⁵²

²⁴⁴ Protokoll der Sondersitzung des AEH zur Krise des DED vom 17. 10. 1968, im PA. Das vertrauliche Zusatzprotokoll zur Aussprache mit den Geschäftsführern und dem Verwaltungsrat ist nicht erhalten.

²⁴⁵ Protokolle der Vorstandssitzungen des AK LHÜ von August bis Dezember 1968, und Vermerke über Treffen zwischen dem AK LHÜ und Eppler vom 24. 10. und 28. 10. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten, Manderfeld an Eppler vom 27. 11. 1968, Eppler an Manderfeld vom 5. 12. 1968, Manderfeld an Eppler vom 9. 12. 1968, und Vermerk über ein Treffen zwischen dem AK LHÜ und Eppler vom 20. 12. 1968 im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Gesellschafterversammlungen.

²⁴⁶ DED-BRIEF, „Nachrichten“, Dezember 1968.

²⁴⁷ Protokoll des AEH vom 14. 11. 1968, im PA, Protokoll des VR vom 12. 12. 1968, und Geschäftsordnung für die Geschäftsleitung des DED vom 29. 4. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“.

²⁴⁸ Protokoll des VR vom 12. 12. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“.

²⁴⁹ Zur Person s. Kapitel III.3.a).

²⁵⁰ Protokoll der Vorstandssitzung des AK LHÜ vom 3. 9. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

²⁵¹ Z. B. Kritik des SPD-MdB Kahn-Ackermann an Casper, im Protokoll des AEH vom 17. 10. 1968, S. 4, im PA.

²⁵² So Eppler, im Protokoll des DED-VR vom 24. 3. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften DED-VR 1/68–3/69“.

Der Physiker und Philosoph galt seit der von ihm initiierten „Erklärung der Göttinger Achtzehn“ vom 12. April 1957, in der er zusammen mit anderen führenden Kernforschern der Bundesrepublik gegen Pläne von Franz Josef Strauß, die Bundeswehr mit Atombomben auszustatten, protestiert hatte, als wichtiger Fürsprecher einer westdeutschen Friedens- und Entspannungspolitik. Im Gegensatz zu seinem Bruder Richard stand der parteilose Professor eher SPD und FDP nahe. Er war 1964 als möglicher Kandidat dieser beiden Parteien gegen Bundespräsident Lübke gehandelt worden. In den 1970er Jahren wurde er als Gründer des Max-Planck-Instituts zur Erforschung der Lebensbedingungen in der technisch-wissenschaftlichen Welt, das er zusammen mit Jürgen Habermas leitete, zu einer der Hauptfiguren der intellektuellen Szene der Bundesrepublik.²⁵³

Mit der Aufnahme von je einem Vertreter der Bundestagsfraktionen in den Verwaltungsrat sollte dem DED stärkerer politischer Rückhalt verschafft werden.²⁵⁴ Erstmals erhielten zudem zwei Vertreter der Rückkehrer Sitz und Stimme in einem Organ des DED. Damit schlug sich die Mitwirkung – in diesem Fall die der Freiwilligen –, die vorher nur informell in Beratungsgremien praktiziert worden war, erstmals in der Struktur des DED nieder und wurde somit zur Mitbestimmung. Am 18. Januar 1969 wählten die 16 zuletzt zurückgekehrten Landessprecher Jürgen Fruchtenicht und Gisela Galaske in den neuen Verwaltungsrat, der sich am 24. März 1969 konstituierte.²⁵⁵ Ressorts und Arbeitskreis stellten weiterhin jeweils fünf Verwaltungsräte. Neben von Weizsäcker hatte auch Casper noch einmal ein ungebundenes Mandat erhalten.

Die neue Führung trat mit dem Ideal eines subsidiär organisierten DED an. Von Weizsäcker plädierte dafür, dass der Verwaltungsrat der Geschäftsführung mehr „Spielraum einräumen“ solle. Kulessa seinerseits sah die Zentrale in einer „dienenden Funktion“. Es gelte, „den Entscheidungsbereich der DED-Gruppe im Gastland zu vergrößern.“²⁵⁶ In der Tat wurde in den neuen Geschäftsordnungen vom April 1969 die Zahl der Bereiche, in denen die Geschäftsführer die Zustimmung des Verwaltungsrats einholen mussten, von 15 auf 10 verringert.²⁵⁷ In ähnlicher Weise wurde auch die Ordnung für Entwicklungshelfer des DED entrümpelt. Die neue Version vom 30. Mai 1969, die auf Reformimpulse der Beauftragtenkonferenz 1966 und entsprechende Entwürfe der alten Geschäftsführer vom Juli 1968 bzw. Februar 1969 zurückging, war von Grund auf anders auf-

²⁵³ WEIN.

²⁵⁴ Diese Idee war erstmals schon im September 1966 vom Abteilungsleiter des BMZ, Horst Dumke, im Verwaltungsrat geäußert worden – Protokoll des VR vom 13. 9. 1966, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁵⁵ Einladung des DED zum Treffen der zuletzt zurückgekehrten Landessprecher des DED am 18. 1. 1969 vom 9. 1. 1969, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Verwaltungsrat, und Erklärung der Versammlung der zuletzt zurückgekehrten Landessprecher des DED vom 18. 1. 1969, im DED-BRIEF, Januar-Februar 1969. Der DED hatte gebeten, einen Mann und eine Frau zu wählen, der erste Fall einer Frauenquote im DED. Die Frauenförderung ist seitdem nicht sonderlich viel weitergekommen. Noch immer gab es weder eine Geschäftsführerin noch eine Vorsitzende des Verwaltungsrats. Auch unter den Beauftragten blieben Frauen stets eine extreme Minderheit – HAASE, S. 113–114.

²⁵⁶ Protokolle des VR vom 24. 3. und 29. 4. 1969, und Manfred Kulessas Antrittsvortrag, „Neue Wege des DED?“, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften DED-VR 1/68–3/69“.

²⁵⁷ Geschäftsordnungen für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung des DED vom 29. 4. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften DED-VR 1/68–3/69“.

gebaut als die alte Fassung.²⁵⁸ Sie begann mit einer Begründung der in ihr enthaltenen Regeln: Als DED-Helfer stehe man in der Dritten Welt stets „im Blickpunkt der Öffentlichkeit“. Damit gebe es keine „rein persönlichen Angelegenheiten“ mehr, vielmehr trage jeder Helfer mit seinem Verhalten „Verantwortung auch gegenüber der Gemeinschaft des DED“. Aus dieser Präambel wurden nur noch zehn statt vorher 20 Ge- und Verbote abgeleitet. Unter anderem war der alte „Maulkorberlass“ gefallen, der den Helfern Kritik an den Verhältnissen im Einsatzland prinzipiell untersagt hatte. Sie wurden nur noch allgemein zur Zurückhaltung und zum Abwägen der Folgen ihrer Äußerungen aufgefordert. Die Einmischung in „politische Auseinandersetzungen“ dagegen blieb verboten.

Als weitere Neuerungen gab es seit Juni 1969 das DED-interne Mitteilungsblatt „unter uns gesagt“, das ausdrücklich kein „Sprachrohr der Geschäftsleitung“, sondern ein offenes „Forum der Aussprache in DED-Kreisen“ sein sollte.²⁵⁹ Im Oktober 1969 wurde eine Schlichtungsstelle für Streitigkeiten zwischen dem DED und seinen Helfern eingerichtet, die aus einem gewählten Rückkehrer, einem Mitarbeiter der Zentrale und einem neutralen pensionierten Bonner Richter bestand.²⁶⁰ Schließlich wurde die mißglückte Reform des Unterhaltsgelds, die für extremen Unmut, „in Einzelfällen bis zur Streikandrohung“ gesorgt hatte, einer Revision unterzogen. An der Pauschalierung bei 380 DM pro Monat zuzüglich eines Inflationsausgleichs hielt man fest. Jedoch konnte die Zentrale künftig Ungerechtigkeiten über einen Landeszuschlag ausgleichen.²⁶¹

Weitgehend beim Alten blieb dagegen alles im Verhältnis zwischen dem DED und der Bundesregierung. Zwar sicherte Erhard Eppler sowohl dem Verwaltungsrat als auch der Beauftragtenkonferenz 1969 zu, dass er sich persönlich für einen größtmöglichen „Freiheitsspielraum“ des DED im Rahmen der „Bindungen haushaltsrechtlicher Art“ und für „ein Stück Entbürokratisierung“ einsetzen werde.²⁶² Dennoch übte die Bundesregierung weiterhin in drei Funktionen Einfluss auf den DED aus.²⁶³ Als Träger verfügte sie über die überwältigende Mehrheit von 19:1 Stimmen in der Gesellschafterversammlung und über immerhin fünf der neuerdings 17 Sitze im Verwaltungsrat. Als Zuwendungsgeber band sie den DED über die Bewilligungsbedingungen an die eigenen bürokratischen Maßstäbe. Vor allem das Bundesfinanzministerium verhinderte hier jede Lockerung. Die Auflagen für

²⁵⁸ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1“ 1966, Diskussionsgrundlage für eine Ordnung für Freiwillige des Deutschen Entwicklungsdienstes im Gastland vom 30. 7. 1968, im DED-Archiv, Bd. „23 II vom 1. 10. 1968 bis 6. 12. 1968“, Entwurf für eine Ordnung für Entwicklungshelfer des DED vom 10. 2. 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1. 2. 1969“, und Ordnung für Entwicklungshelfer des DED in der Fassung vom 30. Mai 1969, im DED-Archiv, Bd. „DED-Handbuch Bd. 2“.

²⁵⁹ Vorwort Kullessas in unter uns gesagt Nr. 1 vom Juni 1969, im LHÜ-Archiv, Bestand Vorstandsakten.

²⁶⁰ DED-BRIEF, „Nachrichten“, November–Dezember 1969.

²⁶¹ Protokoll des VR vom 6. 10. 1969 und Unterhaltsgeld-Richtlinien vom 31. 10. 1969, im BArch, B 213, Bd. 5366.

²⁶² Ergebnisprotokoll der Beauftragtenkonferenz des DED vom 5.–10. 5. 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1. 2. 1969“, und Protokoll des VR vom 24. 3. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“.

²⁶³ Die folgende Unterscheidung nach SOLLICH: Eigenständigkeit.

1969 waren noch restriktiver als die zuvor gültigen.²⁶⁴ Schließlich steckte die Bundesregierung mit ihrer Entwicklungspolitik den Aktionsradius ab, an den sich der DED, der ja qua Gesellschaftsvertrag als „Mandatar des Bundes“ an „Projekte der Bundesregierung“ gebunden war,²⁶⁵ zu halten hatte. Weiterhin musste jedes neue Einsatzland und jedes neue Projekt vorher vom BMZ genehmigt werden. Auch entsprechende Ausstiege bedurften der Zustimmung. Doppel von allen Konferenz- und Reiseberichten gingen ans BMZ.²⁶⁶ Wie Walter Kiefer vom AK LHÜ bzw. Josef Ertl von der FDP im April 1969 im Verwaltungsrat anmerkten, drohte das BMZ weiterhin als „Doppelgeschäftsführung“ bzw. sogar als „Supergeschäftsführung“ in den DED hineinzuregieren.²⁶⁷

c) Die Politisierung des Deutschen Entwicklungsdienstes

Wie in der Entwicklungspolitik insgesamt war auch im DED anfangs ein pluralistischer Ansatz verfolgt worden, das heißt man hatte versucht, alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen in den Dienst einzubinden und ihn aus der parteipolitischen Kontroverse herauszuhalten. Es stellte sich jedoch als unmöglich heraus, in der Praxis den jeweiligen politischen Sonderinteressen all dieser Gruppen in ähnlicher Weise wie bei der Verteilung der Posten gerecht zu werden. Um wenigstens niemanden zu brüskieren, verschrieb sich der DED dem „Rückzug auf den „Fachdienst““²⁶⁸, der Maxime, unpolitische fachliche Hilfe nach Vorgaben der Entwicklungsländer zu leisten. Dieser kleinste gemeinsame Nenner erwies sich in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre jedoch als nicht tragfähig.

Von außen waren es vor allem Entwicklungspolitiker der SPD und ihnen nahestehende Beamte im BMZ, die der Politisierung des DED Vorschub leisteten, indem sie seine sozial- und gesellschaftspolitische Funktion in der Dritten Welt und in der Bundesrepublik betonten, ihm eine Rolle bei der Aussöhnung zwischen Staat und rebellierender Jugend zuschrieben und ihm die „68er“ als Bewerberreservoir zuwiesen. Neben den Aussagen Hans-Jürgen Wischnewskis und Erhard Epplers zum Entwicklungshelfergesetz oder den Briefen Epplers an Willy Brandt²⁶⁹ lässt sich diese Tendenz auch am Aufsatz „Friedenspartisanen. Zur politischen Dimension der Entwicklungsdienste“ belegen, den Winfried Böll²⁷⁰, mittlerweile Unterabteilungsleiter im BMZ, 1969 veröffentlichte.²⁷¹ Darin erklärte er einen rein fachlichen und unpolitischen Entwicklungsdienst für unmöglich.

²⁶⁴ Besondere Bewilligungsbedingungen des BMZ für den DED vom 20. 12. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Gesellschafterversammlung. Zur besonderen Rolle des BMF bis in die 1980er Jahre hinein vgl. EISENBLÄTTER.

²⁶⁵ Vgl. Kapitel I.3.a).

²⁶⁶ „Grundsätze über die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Deutschen Entwicklungsdienst im Projektbereich“ vom 24. 9. 1969, im DED-Archiv, Bd. „DED-Handbuch Bd. 1“.

²⁶⁷ Protokoll des VR vom 29. 4. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“.

²⁶⁸ So Peter Molt, im Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) ‘66“.

²⁶⁹ Vgl. Kapitel III.2.c) und d).

²⁷⁰ Zur Person vgl. Kapitel I.3.a).

²⁷¹ Zunächst als Teil einer Festschrift des Boberhauskreises. Im Folgenden zitiert aus DÜ, August 1969.

Der „politische und soziale Sinn“ sei immer mitzudenken. Partner der Entwicklungshilfe könnten daher nur die „fortschrittlichen Kräfte“ in der Dritten Welt sein. Andererseits erteilte Böll den vom harten Kern der APO propagierten „dogmatischen Revolutionsideen“ eine Absage. Revolutionen könnten nur die verantworten, die auch ihre Risiken zu tragen hätten. In der Dritten Welt müsse sich das „visionär verankerte Engagement“ der Helfer „der Notwendigkeit disziplinierter Schritte unterordnen“, denn: „Von der ‚Staatenwelt‘ erhalten Entwicklungsdienste ihre Arbeitsmöglichkeiten, von der brutalen gesellschaftlichen Wirklichkeit ihre Aufgaben.“ Direkter und kritischer sollten sich die Helfer nach der Rückkehr am „Prozess der soziokulturellen Anpassung der eigenen Gesellschaft an die Welt von morgen“ beteiligen. Um sie zu diesem schwierigen Balanceakt zwischen „abwägender Distanz“ und „leidenschaftlicher Parteilichkeit“ zu befähigen, müsse eine „offene und harte politische Diskussion in den Diensten“ nicht nur zugelassen, sondern gezielt herbeigeführt werden.

Im DED selbst stellten anfangs nicht die Helfer oder Rückkehrer, sondern die Hauptamtlichen und Beauftragten die wichtigsten Akteure der Politisierung. Ingo Haases Darstellung, die den Impuls eindeutig der ersten Gruppe zuschreibt und der zweiten lediglich „offene Ohren“ zubilligt,²⁷² ist somit zu relativieren. Sicherlich war die Dominanz der Beauftragten und der Mitarbeiter der Zentrale auch damit zu erklären, dass ihnen mit den Beauftragtenkonferenzen früher als den Freiwilligen ein zentrales Diskussionsforum offen stand. Andererseits ging ihre Kritik auch später oft weiter und wurde radikaler vorgetragen als die der Freiwilligen.²⁷³ Die hauptamtlichen Mitarbeiter sahen es immer wieder als ihre Aufgabe an, die Helfer zu Diskussion und Kritik anzuspornen.²⁷⁴ Zwar meldeten sich schon früh, etwa ab 1967, auch einzelne Freiwillige zu Wort,²⁷⁵ gewichtiger blieben aber zunächst, zumindest bis zur Aufnahme der beiden Rückkehrer in den Verwaltungsrat, die Stimmen der Festangestellten.

Am vorletzten Tag der Beauftragtenkonferenz 1966 setzte das gewählte „steering committee“ eine ursprünglich nicht vorgesehene Grundsatzaussprache auf die Tagesordnung. Ein Vertreter der Beauftragten beklagte, dass gerade die besten unter den Helfern dem DED mittlerweile außerordentlich kritisch gegenüberständen. Aus seiner Sicht läge das vor allem daran, dass im DED ein „ideologi-

²⁷² HAASE, S. 91–92.

²⁷³ Vgl. die Beiträge des Beauftragten Ludger Reuke und des Rückkehrervertreters Jürgen Früchtenicht bei der BAK 1969 – Ludger Reuke, „Schafft einen autonomen DED! Gedanken und Vorschläge zur Änderung der Struktur des DED“ und „Ansprache von Herrn Früchtenicht“, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“. Vgl. auch den Dissens zwischen dem Beauftragten und den Helfern in Kenia über eine Stellungnahme zur Wächtersbacher Erklärung – „Vorschlag Kenia“ zu: „Verständnis und Selbstverständnis des DED“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenklausur 1967“.

²⁷⁴ DED-BRIEF, „Kritik hin, Kritik her“, März 1967, DED-BRIEF, Offener Brief Johannes Reinholds an die Freiwilligen, Juli 1967, Appell Molts an die Freiwilligen bei der Regionalkonferenz Westafrika 1968 und Kritik der Geschäftsleitung an der Passivität der Freiwilligen bei der Regionalkonferenz Asien 1968 – in: Auszüge aus den Protokollen der Regionalkonferenzen 1968 als Anlage zur Vorbereitung der Beauftragtenkonferenz 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

²⁷⁵ DED-BRIEF, Wolfgang Papa, „Zur Situation des Entwicklungshelfers“, Juli 1967, DED-BRIEF, Dieter Birkenhofer, „Meinungen: Auf Echo angewiesen“, und Harald Neumann, „Meinungen: Planstellen“, Dezember 1967, oder die erste Meldung über Mitbestimmungsforderungen von unten im März 1968 in Niger und Afghanistan – s. DED-BRIEF, Helmut Weyers, „Kommentar: Nord-Süd-Konflikte und andere“, Januar-Februar 1969.

sches Vakuum“ herrsche. Die Helfer spürten, „dass beim DED schlechthin alles taktisch motiviert werden kann und deshalb eben auch grundsätzlich möglich ist.“ Mitarbeiter und Freiwillige sollten gemeinsam eine verbindliche „ideelle Basis“ erarbeiten. Die beiden Geschäftsführer waren Feuer und Flamme. Johannes Reinhold hielt die Zeit reif für eine „Magna Charta des DED“. ²⁷⁶

Auch die im April 1967 erstmals zusammengekommenen Rückkehrer sprachen sich dafür aus, den „Werthorizont“ und die „Zielvorstellungen“ des DED genauer herauszuarbeiten. Allerdings wurde hier auch davor gewarnt, dass man dadurch Gefahr laufe, die Dritte Welt wieder stärker zu bevormunden. Die Debatte, was denn alles über die fachliche Arbeit hinaus geleistet werden könne und solle, verlief dann ebenso kontrovers wie ergebnislos. Man einigte sich auf die maximal unscharfe Kompromissformel, „den Partnern bei der Meisterung der Zukunft zu helfen.“ In jedem Fall hielten die ehemaligen Helfer ein Minimum an projektbezogener Sach- und Facharbeit für weiterhin notwendig. Den reinen Generalistenansatz des Peace Corps lehnten sie ab. ²⁷⁷

Obwohl in der vorangegangenen Debatte um die Projektpolitik des DED angesichts der von Entwicklungsland zu Entwicklungsland und von Projekt zu Projekt so verschiedenen Lage große Skepsis gegen die Möglichkeit geäußert worden war, eine allgemeingültige Ideologie des DED zu formulieren, machte sich bei der Beauftragtenkonferenz 1967 ein „ad hoc gegründeter Arbeitskreis“ in einer Nachsitzung daran, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten. ²⁷⁸ Wer außer dem Protokollanten Horst Breier ²⁷⁹ noch zu diesem „erweiterten steering committee“ gehörte, und ob diese Gruppe im Auftrag der Konferenz oder auf eigene Faust initiativ geworden ist, lässt sich aus den Akten nicht mehr rekonstruieren. Das Ergebnis, die so genannte Wächtersbacher Erklärung, ²⁸⁰ markierte in jedem Fall einen Meilenstein der Programmdiskussion im DED.

Der DED solle den „Aufbruch der Jugend“, die „vorläufig noch orientierungslos“ scheine, „zu kanalisieren versuchen, [...] für seine Zwecke ausnutzen und sich als eine Möglichkeit der Artikulation darstellen, gegebenenfalls auch als eine der Fluchtmöglichkeiten anbieten.“ Daher und auch angesichts des zunehmenden Unabhängigkeitsbedürfnisses in der Dritten Welt werde der DED „möglicherweise mit der Frage konfrontiert, ob er seine Bindungen an das Establishment in Frage stellen und notfalls auch nationale Interessen überspringen soll oder muss.“ Der DED müsse sich ganz der „Eigenständigkeit seiner Gastländer“ sowie den

²⁷⁶ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1“ 66“.

²⁷⁷ Bericht über das erste Treffen von ehemaligen Freiwilligen des Deutschen Entwicklungsdienstes vom 28.–30. 4. 1967, im DED-Archiv, Bd. „DED-VR 4/67–8/67“, und DED-BRIEF, „Der Freiwillige – Fachmann oder Idealist“, September 1967.

²⁷⁸ Unvollständiges „Ergebnisprotokoll der Beauftragtentagung 28. 11.–3. 12. 1967“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenkonferenz 1967 Pressereferat“.

²⁷⁹ Breier, geboren 1939, hatte Soziologie und Politologie studiert und als Generalsekretär des World University Service fungiert. Nach seiner Promotion war er 1966 zum DED gekommen, wo er seit 1967 als Grundsatzreferent arbeitete. Nach einem Einsatz als Beauftragter leitete er für 2 Jahre die Vorbereitung des DED, bevor er 1976 zur UNO wechselte. Von 1979–1984 arbeitete er im BMZ.

²⁸⁰ Horst Breier, „Protokoll der Sitzung des erweiterten steering committee am 1. Dezember 1967 – Wächtersbacher Erklärung“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenklausur 1967“. Leicht verkürzt auch bei HAASE als Dokument 4.

Leitzielen „soziale Gerechtigkeit“ und „Verringerung des wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen den Völkern“ verpflichtet. In Kolonien solle er nie, unter „rassistischen und sonstigen Minoritätenregimen“ nur dann mitarbeiten, wenn er nicht zu deren Stabilisierung beitrage. Stattdessen sei die Allianz zu den „progressiven Kräften“ der Dritten Welt zu suchen, wobei „eine klare Aussage daran scheiterte, dass die Arbeitsgruppe die Merkmale von ‚progressiv‘ und ‚konservativ‘ nicht definieren konnte.“ Am Fachdienstcharakter solle der DED festhalten, jedoch nur noch als „Basis für seine soziale Funktion“. Nach außen brauche er mehr „Bewegungsspielraum“, intern eine „bessere Form der Entscheidungsfindung“.

Nach einer ersten Aussprache im Plenum der Beauftragtenkonferenz 1967, in der erneut einige Skeptiker vor einer „Flucht in irrealer Ideale“ warnten, wurde beschlossen, die Wächtersbacher Erklärung auf breiter Front unter den Freiwilligen und Mitarbeitern des DED diskutieren zu lassen.²⁸¹ Zunächst gelang es den Geschäftsführern, den Verwaltungsrat und den eigentlich für die DED-Grundsätze zuständigen Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee aus dieser Debatte weitgehend herauszuhalten.²⁸² Vielmehr verschickten sie nach zwei weiteren Überarbeitungen durch die Referenten der Zentrale bzw. ein „Redaktionskomitee“ die Wächtersbacher Erklärung im April 1968 an alle Beauftragten und Entwicklungshelfer.²⁸³ In dieser Fassung war als neues Leitziel die „Durchsetzung der in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Menschenrechte“ ebenso aufgenommen worden wie das Gebot, nicht in „wirtschaftsimperialistischen“ Projekten mitzuarbeiten. Der DED müsse eine „eigenständige Kraft der Entwicklungs- und Gesellschaftspolitik in der Bundesrepublik“ werden, die sich nur „vor der Öffentlichkeit“ zu verantworten habe. An der internen Entscheidungsfindung sollten „alle Mitarbeiter in angemessener Weise beteiligt werden“. „Die Legitimation zu diesem Selbstverständnis ergibt sich aus dem Prinzip der Freiwilligkeit des Dienstes.“ Außerdem sei die Mitbestimmung angesichts der geographischen Streuung des DED auch sachlich unentbehrlich. Das Lippenbekenntnis, man akzeptiere den Rahmen der staatlichen Entwicklungs- und Außenpolitik, wurde dadurch entwertet, dass man „Friedenspolitik und eine Politik des sozialen Ausgleichs“ als deren Leitziele definierte, während die Deutschland- oder die Außenwirtschaftspolitik nicht erwähnt wurden. Damit lag eine Art Unabhängigkeitsklärung des DED vor.

Diese Vorgänge um die Wächtersbacher Erklärung trugen nicht unerheblich zur Eskalation zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung bei. Am 5. Juni 1968 polterte Walther Casper, der „grundsätzliche Teil“ des Textes komme einer „Ideologie“ nahe, „die nicht Aufgabe des DED sein könne“. Der Verwaltungsrat setzte eine Arbeitsgruppe zur Wächtersbacher Erklärung aus je einem Vertreter

²⁸¹ Unvollständiges „Ergebnisprotokoll der Beauftragtentagung 28. 11.–3. 12. 1967“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenkonferenz 1967 Pressereferat“.

²⁸² Protokolle des VR vom 15. 12. 1967 und 29. 2. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁸³ „Diskussionsunterlage“ für die Referentenklausur am 2. 2. 1968 betr. „Grundsätze der DED-Arbeit“, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenklausur 1967“, Molt und Reinhold an alle Beauftragten und Entwicklungshelfer betr. „Verständnis und Selbstverständnis des DED“ vom 19. 4. 1968, im BArch, B 213, Bd. 5367.

des Auswärtigen Amts und des BMZ sowie vier Vertretern des AK LHÜ ein.²⁸⁴ Mehrere Mitglieder des AK LHÜ produzierten vergleichsweise „unpolitische“²⁸⁵ Gegenentwürfe, um die Diskussion wieder einzufangen.²⁸⁶ Peter Molt seinerseits rief bei der Regionalkonferenz für Westafrika 1968 die Freiwilligen dazu auf, die Wächtersbacher Erklärung gegen die „herbe Kritik“ des Verwaltungsrats zu verteidigen.²⁸⁷ Am 26. Juli 1968 kam es auf Einladung des AK LHÜ zu einer ganztägigen Aussprache über das Grundsatzpapier, an der neben dem Vorstand des Arbeitskreises mehrere Vertreter des BMZ und des Auswärtigen Amts sowie die Geschäftsführer und Abteilungsleiter des DED teilnahmen. Das Protokoll läßt darauf schließen, wie unergiebig die Veranstaltung war. Zur Frage nach „Auftrag und Zielen“ des DED seien „unterschiedliche Meinungen vertreten“ worden. Lediglich darauf, in der Dritten Welt für die UN-Charta einzutreten und im Blick auf die eigene Gesellschaft „die Freiwilligen wach zu machen“, konnte man sich einigen. Dass man ihnen „Mitverantwortung und Mitbestimmung“ geben müsse, war nicht kontrovers, wie das konkret aussehen könne, dagegen schon.²⁸⁸

Nachdem das Papier solchermassen „allmählich totverhandelt“²⁸⁹ worden war, wandten sich die Träger des DED in der Folge den anstehenden konkreten Strukturreformen zu. Auch die Beauftragtenkonferenz im Mai 1969 verzichtete zugunsten konkreter Struktur- und Detailfragen auf eine Weiterarbeit an der Wächtersbacher Erklärung.²⁹⁰ In der ersten Sitzung des neuen Verwaltungsrats am 24. März 1969 erteilte Erhard Eppler allzu weitgehenden Vorstellungen eine deutliche Absage: „Es könne [...] nicht Aufgabe des DED sein, [...] die Ziele selbst zu setzen; sondern Aufgabe des DED sei es, an der Erreichung bereits gesetzter Ziele mitzuwirken.“²⁹¹

Die Debatte um Struktur und Selbstverständnis des DED in den verschiedenen Einsatzländern, die dort, wo sie nicht schon vorher in Gang gekommen war, spätestens mit der Versendung der Wächtersbacher Erklärung im April 1968 losgetreten wurde, kam dagegen nicht wieder zur Ruhe. Im Kern der Auseinandersetzung stand dabei zunehmend die Frage nach dem Grad der Mitwirkung bzw. Mitbe-

²⁸⁴ Protokoll des VR vom 5. 6. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“.

²⁸⁵ So die Kritik Johannes Reinholds am Kiefer/Bricke-Papier bei der Regionalkonferenz für Lateinamerika 1968 – in: Auszüge aus den Protokollen der Regionalkonferenzen 1968 als Anlage zur Vorbereitung der Beauftragtenkonferenz 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

²⁸⁶ Walter Kiefer und Dr. Bricke, „Diskussionspapier zum Selbstverständnis des DED. Gegenentwurf vorgelegt zur Sitzung im Uhlhof am 26. Juli 1968“ vom 20. 6. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenklausur 1967“, Dieter Danckwortt, „Entwurf für gemeinsame Prinzipien der im Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee zusammengeschlossenen Freiwilligendienste“ vom Juli 1968, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenklausur 1967“, und Dieter Danckwortt, „Bemerkungen zur Wächtersbacher Erklärung. Vorbereitung für die Aussprache am 26. 7. 1968“ vom 18. 7. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Verwaltungsrat.

²⁸⁷ Auszüge aus den Protokollen der Regionalkonferenzen 1968 als Anlage zur Vorbereitung der Beauftragtenkonferenz 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

²⁸⁸ Einladungsschreiben des AK LHÜ zur Sitzung am 26. 7. 1968 vom 5. 7. 1968 und Ergebnisprotokoll der Sitzung am 26. 7. 1968, im DED-Archiv, Bd. „Beauftragtenklausur 1967“.

²⁸⁹ Johannes Reinhold, „Planungsstudie zur Untersuchung der Möglichkeiten, freiwillige akademische Kräfte an die Entwicklungshilfepraxis heranzuführen“ vom 31. 12. 1969, S. 126, im LHÜ-Archiv.

²⁹⁰ Ergebnisprotokoll der Beauftragtenkonferenz des DED vom 5.–10. 5. 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

²⁹¹ Protokoll des VR vom 24. 3. 1969, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/68–3/69“.

stimmung der Helfer und der hauptamtlichen Mitarbeiter des DED im Verhältnis zu seinen Organen und Trägern. Die Landessprecher, die bei der Regionalkonferenz für Lateinamerika 1968 dabei waren, forderten den anwesenden Peter Molt auf, hier „an den Rand des Möglichen und Legalen zu gehen“.²⁹² Die Rückkehrer, die im Januar 1969 zur Wahl der beiden Verwaltungsräte zusammenkamen, erklärten, die Helfer seien mit 2 von 17 Sitzen eindeutig „unterrepräsentiert“. Erst die weitere Entwicklung werde ergeben, ob hier echte „Mitwirkung“ oder nur „eine dem Zug der Zeit nachgebende Scheindemokratisierung“ stattfinden solle.²⁹³

Die meisten und weitgehendsten Forderungen kamen erneut von den Mitarbeitern der Zentrale und den Beauftragten. Schon bei der Beauftragtenkonferenz 1966 hatte der Vorsitzende des DED-Betriebsrats, Helmut Weyers, gegen die „alleinige Anweisungs- und Anordnungsbefugnis des Verwaltungsrats und der Geschäftsführung“ protestiert.²⁹⁴ Anfang 1969 lobte er Eppler für die ersten Ansätze der Mitbestimmung in Form der beiden Rückkehrer im Verwaltungsrat, kündigte zugleich aber weitergehende Forderungen an.²⁹⁵ Bei der Beauftragtenkonferenz im Mai 1969 überraschte der Beauftragte für Dahomey und Togo, Ludger Reuke, mit seinem Appell für einen „autonomen DED“. Die Strukturreform 1968–1969 habe „nur an Marginalien herumgebastelt“. Demokratisierung dürfe nicht länger „ein hohles Wort zur Kaschierung der wahren Machtstruktur“ sein. Die Helfer hätten bisher nicht verstanden, dass die Freiheit auch der Zentrale und der Beauftragten von der Bundesregierung „geradezu grotesk“ eingeschränkt werde. Helfer und Hauptamtliche müssten sich endlich als Einheit verstehen und dem Bund entgegenhalten: „Der DED ist unser Dienst“. Die einzig sinnvolle Rechtsform sei die einer unabhängigen Stiftung mit einem Stammkapital von ca. 540 Millionen DM und einer eigenständigen Legislative. Unterworfen wäre eine solche Stiftung nur der Rechnungsprüfung des Bundesrechnungshofs. Als „minimales Sofortprogramm“ sei die jährliche Durchführung der Beauftragtenkonferenz unter Einschluss der Landessprecher nötig. Neue Richtlinien könne es nur noch mit Zustimmung einer solchen Konferenz geben.²⁹⁶ Die Mehrheit der Beauftragtenkonferenz 1969 sprach sich für eine derartige „Willensbildung [...] von unten nach oben“ und eine „Gesamtkonferenz“ des DED aus, die zum Ort der Verabschiedung aller neuen Richtlinien und Ordnungen werden sollte.²⁹⁷

Der Eindruck, dass Mitarbeiter und Helfer gegen Ende der 1960er Jahre eine geschlossene Front für einen politisierten und mitbestimmten DED gebildet hätten, wäre jedoch verfehlt. Wie bereits an einigen Stellen erwähnt, äußerten einige

²⁹² Auszüge aus den Protokollen der Regionalkonferenzen 1968 als Anlage zur Vorbereitung der Beauftragtenkonferenz 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

²⁹³ Erklärung der Versammlung der zuletzt zurückgekehrten Landessprecher des DED vom 18. 1. 1969, im DED-BRIEF, Januar–Februar 1969.

²⁹⁴ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“.

²⁹⁵ DED-BRIEF, Helmut Weyers, „Kommentar: Nord-Süd-Konflikte und andere“, Januar–Februar 1969.

²⁹⁶ Ludger Reuke, „Schafft einen autonomen DED! Gedanken und Vorschläge zur Änderung der Struktur des DED“, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

²⁹⁷ Ergebnisprotokoll der Beauftragtenkonferenz des DED vom 5.–10. 5. 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

Mitarbeiter, Helfer und Rückkehrer schon früh Bedenken gegen das Abgehen vom unpolitischen Fachdienst. Auch gegen die Mitbestimmung wurden von Anfang an Einwände erhoben. So warnte zum Beispiel der Justitiar des DED, Eberhard Hönig, bei der Beauftragtenkonferenz 1966 davor, eine offene Debatte unter den Helfern zuzulassen. Anfang 1969 sprach er sich vehement dagegen aus, den arbeitsrechtlichen Begriff der „Mitbestimmung“ auf die Helfer zu übertragen. Hier könne allenfalls von „Mitwirkung“ die Rede sein. Hönig warnte davor, diese noch weiter zu formalisieren. Man solle aus den Helfern keine Funktionäre machen.²⁹⁸

Aus einigen Einsatzländern bzw. ganzen Regionen meldeten die Beauftragten, dass die Freiwilligen wenig Interesse an diesen Debatten zeigten und nur mühsam zu motivieren seien, auch nur die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten wirklich zu nutzen. Die Regionalkonferenz für Asien 1968 klagte, dass die versandte Wächtersbacher Erklärung den meisten Helfern „zu hoch und daher zu unverständlich“ sei. Auch unter den Beauftragten der Region sei „der Geist der ersten Stunde verflogen“.²⁹⁹ Der Beauftragte für Kenia, Wolfgang Mai, riet im Mai 1969 angesichts der immer weitergehenden Mitbestimmungsforderungen dazu, erst einmal die Helfer draußen für das bisher Erreichte zu aktivieren, denn „auf diesem Gebiet hapere es noch gewaltig“. Ihm falle es immer noch schwer, Freiwillige zur Übernahme der Ämter als Landes- bzw. Gruppensprecher zu gewinnen.³⁰⁰ Die Helfer des DED bildeten also eine heterogene Gruppe, die am ehesten noch die vermeintliche gemeinsame Frontstellung gegen den Apparat des DED einte.³⁰¹ Wohl auch daher verschob sich die Debatte von der inhaltlichen Frage nach den Zielen und Aufgaben des DED auf die strukturelle Frage der Mitbestimmung.

Unmittelbare Wirkung zeitigte die Politisierung in der Zunahme des Akademikeranteils unter den Helfern. Im Sommersemester 1967 wandte sich der DED an den Universitäten und Technischen Hochschulen in Westberlin, Frankfurt und Freiburg zum ersten Mal direkt an den akademischen Nachwuchs, den man ab 1968 „noch vor dem Eintritt in das Berufsleben“, das heißt direkt nach dem Abschluss und ohne Berufserfahrung in die Dritte Welt schicken wollte.³⁰² Nachdem sich der ehemalige Geschäftsführer Peter Molt in seinem Gutachten zu den Folgen des Entwicklungshelfergesetzes für den DED wegen der „zentralen gesellschaftspolitischen Stellung von Studenten“ in der Bundesrepublik noch einmal für eine Verstärkung der Anwerbung an den Universitäten ausgesprochen hatte,³⁰³ wiederholte der DED die Aktion im Sommersemester 1969. Molts Ex-Kollege, Johannes Reinhold, den man als ehemaligen SDS-Bundesvorsitzenden für besonders geeignet hielt, mit den Studenten ins Gespräch zu kommen, war sogar an elf

²⁹⁸ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) '66“, und DED-BRIEF, Eberhard Hönig, „Meinungen: Mitbestimmung oder Mitwirkung für Freiwillige des DED“, Januar–Februar 1969.

²⁹⁹ Auszüge aus den Protokollen der Regionalkonferenzen 1968 als Anlage zur Vorbereitung der Beauftragtenkonferenz 1969, im DED-Archiv, Bd. „P 1.2. 1969“.

³⁰⁰ DED-BRIEF, Wolfgang Mai, „Meinungen: Alles oder Nichts“, Mai–Juni 1969.

³⁰¹ DED-BRIEF, Horst Breier, „Entwicklungshelfer an unserer eigenen Gesellschaft“, November–Dezember 1969.

³⁰² DED-BRIEF, „Nachrichten“, Juli 1967.

³⁰³ Peter Molt, „Gutachten zur Auswirkung des Entwicklungshelfergesetzes (EhFG) auf den Deutschen Entwicklungsdienst GmbH“ vom 27. 7. 1969, im BArch, B 213, Bd. 34628.

westdeutschen Hochschulen zu Gast. Er ließ seine Erfahrungen in eine ausführliche, über 200 Seiten starke Studie über die Möglichkeiten des Einsatzes von Akademikern im DED einfließen.³⁰⁴

Von den radikalen Teilen der Studentenbewegung schlug dem DED dabei erheblicher Widerstand entgegen.³⁰⁵ Eine Berliner Gruppe, das Internationale Nachrichten- und Forschungsinstitut (INFI) des SDS, versuchte im Frühjahr 1969 sogar, in einer Art Gegenangriff unter den Berliner Vorbereitungsteilnehmern zu agitieren und diese dazu zu bewegen, nicht in die Dritte Welt, sondern als linke Kader in die westdeutschen Betriebe zu gehen. Da Entwicklungshelfer immer auf Seiten der „Kompradorenregierungen“ ständen, sei ihre „kulturimperiale Tätigkeit“ „objektiv konterrevolutionär“. Der Entwicklungsdienst könne nie ein „linker Schrebergarten“ werden. Martialisch drohten die Berliner Radikalen: „Der Entwicklungshelfer ist ein Soldat des Imperialismus und wird von den Befreiungsbewegungen entsprechend behandelt werden.“³⁰⁶ Der Versuch schlug fehl, ihre Aktion führte allenfalls dazu, dass der DED sein Reformtempo noch weiter erhöhte.³⁰⁷ Allerdings lässt die Angst der Nachwuchsrevolutionäre vor dem Verlust ihrer Klientel an den DED ebenso wie die Tatsache, dass ab 1969 die Überprüfung des politischen Hintergrunds der Bewerber ausgesetzt wurde,³⁰⁸ darauf schließen, dass in den späten 1960er Jahren eine größere Zahl politisch links stehender Jungakademiker in den DED integriert wurde. Der Dienst wurde seinem politischen Auftrag, zur Reintegration der „68er“ beizutragen, also gerecht. Der Anteil der Akademiker unter den Helfern stieg rasant an – von fünf Prozent im Oktober 1965 über zehn Prozent im Juli 1967 auf knapp ein Drittel 1971.³⁰⁹

Auch in der Vorbereitung waren die Folgen der Politisierung direkt zu spüren. Seit Oktober 1965 verfügte der DED im nordhessischen Schloss Wächtersbach und seit Anfang 1966 in Berlin-Charlottenburg über eigene Vorbereitungsstätten. Vor allem das mit über 150 Plätzen deutlich größere Wächtersbach wurde ab 1967 unter seinem neuen Leiter, Dietrich Graf Kalkcreuth, zu einem Reform- und Experimentierzentrum.³¹⁰ Kalkcreuth war der Meinung, dass die immer noch nur elf Wochen umfassende Vorbereitung allenfalls „ein Versuch [...], den künftigen Freiwilligen Hinweise und Mittel zu geben,“ sein könne. Da die Helfer in der Dritten Welt im Vergleich zur wohlgeordneten Bundesrepublik oft sehr große Freiräume hätten, müsse die Ausbildung „bis zu einem höchstmöglichen Grad die noch braven Kursteilnehmer in einen Teich von Freiheit werfen, um zu sehen, ob

³⁰⁴ Johannes Reinhold, „Planungsstudie zur Untersuchung der Möglichkeiten, freiwillige akademische Kräfte an die Entwicklungshilfepraxis heranzuführen“ vom 31. 12. 1969, im LHÜ-Archiv. Vgl. Kapitel III.1.c).

³⁰⁵ Ebd. und DED-BRIEF, „Denn es macht traurig unbequem zu sein.“, September 1967.

³⁰⁶ Vgl. auch Kapitel III.1.c). Zitate aus dem Nachdruck eines Berichts des Internationalen Nachrichten- und Forschungsinstituts (INFI) des Berliner SDS zur Vorbereitung der Kampagne „Zerschlagt die Entwicklungshilfe“ aus der „Roten Presse-Korrespondenz der Studenten-, Schüler- und Arbeiterbewegung“, im DED-BRIEF, Mai–Juni 1969.

³⁰⁷ DED-BRIEF, Jan-Derck Reinders, „Die ‚Neue Linke‘ und der DED“, September–Oktober 1969.

³⁰⁸ Protokoll des VR vom 6. 10. 1969, im BArch, B 213, Bd. 5366.

³⁰⁹ Protokoll des VR vom 19. 10. 1965, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/63–8/67“, DED-BRIEF, Walther Casper, „Universität im Aufbruch. Der Deutsche Entwicklungsdienst und die akademische Jugend“, August 1967, und HAASE, S. 110–111.

³¹⁰ Vgl. BEBLO/FRAHM/WÖHLK und HAASE, S. 127.

sie schwimmen können oder wenigstens das Zeug dazu haben, es zu lernen. Wir praktizieren deshalb den negativen Befehlsnotstand mit allen Risiken, die er besonders hinsichtlich der Hausordnung einschließt, sehr zur Verwunderung manchen Beobachters und auch zum Erstaunen der Freiwilligen, die sich am Ende der Ausbildungszeit ausgeschieden sehen.“³¹¹ Prompt kam es im Februar 1968 zu einer ersten Demonstration – gegen die als willkürlich empfundene Verwendung in anderen Einsatzländern, als dies zu Beginn der Vorbereitung geplant war – und im August 1968 zu einer ersten politischen Resolution – gegen die Niederschlagung des Prager Frühlings durch die UdSSR – der Vorbereitungsteilnehmer.³¹² Zunächst blieb aber zumindest die Teilnahme an allen Vorbereitungsveranstaltungen verpflichtend.³¹³ Außerdem sah das Kalckreuthsche Konzept des „negativen Befehlsnotstands“ vor, diejenigen, die mit dieser Situation nicht umgehen konnten, am Ende der Vorbereitung als ungeeignet abzulehnen.

Zusammenfassend läßt sich mit Winfried Böll sagen, dass der DED gegen Ende der 1960er Jahre durch seine Strukturkrise, das reformierende Durchgreifen seines Hauptträgers, der Bundesregierung, und seine Politisierung, die sowohl von außen an ihn herangetragen als auch von seinen Hauptamtlichen und Helfern gefordert und gefördert wurde, zunehmend in eine Zwickmühle zwischen „administrativen Bevormundungsversuchen“ und einem „Ballast an ideologischen Erwartungen“ geriet.³¹⁴

³¹¹ DED-BRIEF, Dietrich Graf Kalckreuth, „Ausbildung 1968“, September 1968.

³¹² DED-BRIEF, „Meinungen: Jecken“, Juni 1968, und DED-BRIEF, „Nachrichten“, August 1968.

³¹³ Vorlage des VR-Ausschusses Vertragswerk und soziale Sicherung zur Neufassung der Vorbereitungsvereinbarung und des Entwicklungsdienstvertrages mit entsprechenden Musterentwürfen vom 10. 12. 1968, im DED-Archiv, Bd. „23 II vom 1. 10. 1968 bis 6. 12. 1968“.

³¹⁴ BÖLL: 25 Jahre, S. 29.

IV. Die Entwicklungspolitik als Teil der sozialliberalen Reformpolitik 1969–1974

1. Veränderte Rahmenbedingungen

Die Große Koalition aus CDU, CSU und SPD trat im Dezember 1966 mit dem vorrangigen Ziel an, die volkswirtschaftlichen Fehlentwicklungen unter der Regierung Erhard zu korrigieren, die Wachstumsschwäche zu beheben und wieder für Vollbeschäftigung zu sorgen.¹ Diesem Zweck diente eine Fülle von Reformen, die in ihrer Gesamtheit einen „wirtschaftspolitischen Neubeginn“² in der Geschichte der Bundesrepublik markierten. Statt sich auf die Erhaltung des Geldwerts und die Sicherung des freien Wettbewerbs zu beschränken, sollte die Öffentliche Hand nun auch „gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung“ und „Konjunktursteuerung“ im Sinn der Lehren von John Maynard Keynes betreiben und das „magische Viereck“ der Volkswirtschaft aus monetärer Stabilität, Wachstum, Beschäftigung und Leistungsbilanz in der Balance halten.

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, erhielt die Bundesregierung im „Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum“ vom Juni 1967, kurz „Stabilitätsgesetz“, erweiterte Vollmachten zur Kreditaufnahme. In schlechten Zeiten sollte der Staat durch kräftige Investitionen die Konjunktur ankurbeln, in guten Zeiten dagegen seine Schulden tilgen und die Konjunktur vor Überhitzung und Inflation schützen. Allein 1967 legte die Bundesregierung zwei derartige antizyklische Programme in Höhe von insgesamt 7,8 Milliarden DM auf, die vor allem der Verkehrsinfrastruktur, dem Gesundheits- und Bildungswesen sowie der Forschung zugute kamen. In der so genannten Konzertierte Aktion, einem vierteljährlichen runden Tisch aus Gewerkschaften, Unternehmerverbänden, Sachverständigen und Regierungsvertretern gelang es zudem, die Tarifparteien von der Notwendigkeit einer maßvollen Lohnpolitik zu überzeugen. Die 1968 eingeführte mittelfristige Finanzplanung, die alle staatlichen Ausgaben auf jeweils fünf Jahre im Voraus umfasste, sowie der neue Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung rundeten den Maßnahmenkatalog ab, der für einen „Aufschwung nach Maß“³ sorgen sollte.

Tatsächlich erholte sich die westdeutsche Wirtschaft unerwartet rasch. Das Bruttosozialprodukt, das 1967 nur um ein Prozent gestiegen war, wuchs 1968 um

¹ Vgl. Kapitel II.1.

² KLESSMANN, S. 218. Zur Wirtschafts- und Finanzpolitik der Großen Koalition s. auch SCHNEIDER, S. 167–180.

³ MORSEY, S. 105.

neun, 1969 sogar um 12,1%. Selbst inflationsbereinigt bedeutete das noch ein Plus von jeweils mehr als sieben Prozent und somit eine Rückkehr zu den Zuwachsraten des „Wirtschaftswunders“ der 1950er Jahre. Auch die Arbeitslosigkeit, die mit einem Stand von 459000 bzw. 2,1% 1967 für tiefe Verunsicherung gesorgt hatte, ging schnell zurück. Bereits 1969 war mit einer Quote von 0,9% praktisch wieder die Vollbeschäftigung erreicht. Ähnliche hohe Wachstumsraten und niedrige Arbeitslosigkeit prägten auch die weitere Entwicklung bis 1973, auch wenn erstere zunehmend durch steigende Preise konterkariert wurden.⁴

Ob der neuerliche wirtschaftliche Erfolg tatsächlich mit den Maßnahmen der Großen Koalition zusammenhing oder sich so oder so eingestellt hätte, ist strittig.⁵ Eindeutig ist dagegen, dass viele Zeitgenossen einen derartigen Zusammenhang herstellten, umso mehr als es dem Wirtschaftsminister der SPD, Karl Schiller, gelang, die komplexen Eingriffe auf prägnante Formeln wie „Konzertierte Aktion“ oder „Globalsteuerung“ zu bringen und publikumswirksam zu verkaufen. Mit den neuen Steuerungsinstrumenten schien die Ökonomie endlich dem Auf und Ab der Konjunkturzyklen entrissen und politisch gestaltbar.⁶ Aus diesem trügerischen Sicherheitsgefühl heraus vernachlässigte ein Großteil der politischen Klasse jedweder Parteicouleur in den folgenden Jahren die Kehrseite des Keynesianismus, das Sparen in guten Zeiten. Vielmehr stiegen die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden von 155,9 Milliarden DM 1967 rasant auf 277,7 1973 an. Als dann wieder härtere Zeiten anbrachen, wurden erneut Investitionsprogramme aufgelegt, um die Konjunktur zu beleben. Der Preis war eine immer höhere Sozial- und Staatsquote sowie eine dauerhafte Überschuldung der öffentlichen Haushalte.⁷ Der neue Aufschwung und die neue allgemeine Ausgabenfreudigkeit beeinflussten jedenfalls von 1969 bis 1973 auch die Entwicklungspolitik nachhaltig.

Nur vor dem Hintergrund dieser optimistischen Grundstimmung wird die berühmte Regierungserklärung Willy Brandts vom 28. Oktober 1969 verständlich. Anfang des Monats hatte Brandts vormaliger Parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt und designierter Justizminister, Gerhard Jahn, alle SPD-Minister um Vorschläge für diese Grundsatzrede gebeten, in denen ausdrücklich der „Gedanke der Reform“ akzentuiert werden sollte.⁸ Das Ergebnis stellte eine breite und ehrgeizige Palette der verschiedensten Vorhaben dar, die Wolfgang Jäger einerseits als ein „Dokument [...] des Optimismus hinsichtlich der technokratischen Zukunftsgestaltung“, andererseits als „recht unausgeglichene Mischung“ bewertet hat.⁹ Die dramatischste Wende enthielt die Regierungserklärung trotz so plakativer Sätze wie „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ oder „Wir stehen

⁴ Die Zahlen zur Konjunkturentwicklung nach NEUMANN, S. 349, die zur Arbeitslosigkeit nach RYBLEWSKI/OPP DE HIPT, S. 141.

⁵ Z.B. weist KLESSMANN zu Recht darauf hin, dass die Konjunkturprogramme 1967 auf Grund der langen Ausschreibungsfristen frühestens Mitte 1968 zu ersten Auftragseffekten führten und somit erst zu einem Zeitpunkt greifen konnten, als die Konjunktur bereits wieder angesprungen war – s. S. 220.

⁶ BARING, S. 647–648, zur Person Schiller auch S. 660–664.

⁷ RÖDDER, S. 46. Zahlen aus RYBLEWSKI/OPP DE HIPT, S. 183–185.

⁸ Jahn an Eppler vom 6. 10. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000107.

⁹ BRACHER/JÄGER/LINK, S. 26.

nicht am Ende unserer Demokratie, wir fangen erst richtig an“, über die sich die Union sofort heftig echauffierte,¹⁰ jedoch nicht im Bereich der inneren Reformen.

Vielmehr war es die Außenpolitik, in der Brandt mit wenigen Sätzen radikal mit der Tradition der Bundesrepublik brach: „Aufgabe der Politik in den jetzt vor uns liegenden Jahren ist es, die Einheit der Nation dadurch zu wahren, dass das Verhältnis zwischen den Teilen Deutschlands aus der gegenwärtigen Verkrampfung gelöst wird. [...] 20 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR müssen wir ein weiteres Auseinanderleben der deutschen Nation verhindern, also versuchen über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen. [...] Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“¹¹ Damit hatte Brandt als erster Bundeskanzler anerkannt, dass die DDR als Staat zu betrachten und zu behandeln sei – eine Position, für die noch wenige Jahre zuvor die zeylonische Ministerpräsidentin Sirimavo Bandaranaike mit dem Entzug der westdeutschen Entwicklungshilfe abgestraft worden war.¹²

Mit dieser Aufwertung Ostberlins aus dem Munde Brandts war die Hallsteindoktrin nicht mehr zu halten. Da die sozialliberalen Außenpolitiker aber der Auffassung waren, dass die bisherige völkerrechtliche Isolierung der DDR außerhalb des Ostblocks einen Verhandlungsgegenstand für die anstehenden deutsch-deutschen Gespräche darstellte, den man möglichst nicht ohne Gegenleistung aus der Hand geben sollte, ersetzte das Auswärtige Amt noch am Tag der Regierungserklärung die Hallsteindoktrin durch die so genannte Scheeldoktrin. Alle Regierungen, zu denen die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhielt, wurden gebeten, mit der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR noch zu warten, bis sich die beiden deutschen Staaten über die von Brandt gewünschten „Beziehungen besonderer Art“ geeinigt hätten. Jedes Vorpreschen störe die deutsch-deutschen Verhandlungen und werde von der Bundesrepublik als „unfreundlicher Akt“ gewertet. Wie schon bei der Hallsteindoktrin legte man sich bewusst nicht auf mögliche Konsequenzen fest.¹³

Für die Entwicklungspolitik bedeutete die neue Ostpolitik der Regierung Brandt-Scheel zweierlei: Einerseits musste sie weiterhin als Instrument der Deutschlandpolitik erhalten. Zwar ging man in keinem der insgesamt zehn Fälle der Jahre 1970 und 1971, in denen Staaten gegen die Scheeldoktrin verstießen und die DDR vorzeitig anerkannten, soweit, vertraglich fixierte Hilfeleistungen einzustellen, wie man es 1963 gegen Kuba und 1964 gegen Ceylon getan hatte. Jedoch wurden mehrfach bereits fest eingeplante und informell in Aussicht gestellte Neuzusagen eingefroren, wie zum Beispiel gegenüber Chile, nachdem Salvador Allende im April 1971 die Beziehungen zu Ostberlin normalisiert hatte.¹⁴ Empört über diesen Sachverhalt beklagte der Evangelische Pressedienst die „Fortsetzung der Hallsteindoktrin mit anderen Mitteln“.¹⁵ Andererseits war mit der neuen Ost-

¹⁰ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 71, S. 20 C bzw. 34 A.

¹¹ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 71, S. 21 B-C.

¹² Vgl. Kapitel II.1.

¹³ BOOZ, S. 137–144, KILIAN, S. 351, und BARING, S. 253, 273 und 464.

¹⁴ KILIAN, S. 102–103, 161, 169–170 und 351–352, BOOZ, S. 147–152, und SCHÖLLGEN, S. 120.

¹⁵ EPD EP, Manfred Asshäuser, „Fortsetzung der Hallsteindoktrin mit anderen Mitteln: Ceylon“, 4/1971.

politik das Ende der deutschlandpolitischen Funktion der Entwicklungshilfe absehbar geworden. Als der Grundlagenvertrag zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland im Dezember 1972 ausgehandelt war, in dem die Bundesregierung ausdrücklich auf ihren Alleinvertretungsanspruch verzichtete, zog Walter Scheel den Vorbehalt gegen die diplomatische Aufwertung des SED-Staats zurück. Noch im gleichen Monat erkannten 21 Staaten die DDR an, 1973 folgten 47 weitere. Am 18. September 1973 traten die beiden deutschen Staaten gleichzeitig den Vereinten Nationen bei.¹⁶ Damit war die größte Hürde auf dem Weg zu einer eigenständigeren Entwicklungspolitik gefallen.

Auch andere außenpolitische Faktoren kamen der westdeutschen Entwicklungspolitik in den frühen 1970er Jahren zugute. Durch das enorme amerikanische Haushaltsdefizit infolge des Vietnamkriegs geriet das Weltwährungssystem, das im Kern immer noch auf der in Bretton Woods vereinbarten Gold-Dollar-Parität, der entsprechenden Garantenrolle der USA und festen Wechselkursen beruhte, mehr und mehr aus den Fugen. Im August 1971 kündigte US-Präsident Richard Nixon das System einseitig auf. Die Vereinigten Staaten seien nicht mehr bereit, Dollarbestände anderer Notenbanken gegen Gold einzutauschen. Die Schuld an den währungspolitischen Turbulenzen schob Nixon vor allem der Bundesrepublik und Japan zu, die in den Jahren zuvor riesige Leistungsbilanzüberschüsse erzielt hatten. Auch in den folgenden Jahren behauptete die Bundesrepublik eine im internationalen Vergleich bemerkenswerte Kombination von Wachstum und relativer Preisstabilität, was den Druck ihrer Partner auf höhere westdeutsche Beiträge zur Sicherung der westlichen Allianz zunehmen ließ.¹⁷ Die Entwicklungshilfe war eine der möglichen Formen.¹⁸

2. Die Verselbständigung der Entwicklungspolitik unter Erhard Eppler

a) Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesregierung

Einer der Grundzüge des Reformkurses, den Erhard Eppler ab 1969 steuerte, war das im Vergleich zur bisherigen Entwicklungspolitik der Bundesregierung wesentlich höhere Maß an konzeptioneller Festlegung. War bisher nur ein loser Rahmen durch Reden und Texte einzelner Politiker zu den verschiedensten Anlässen gezogen worden, die, wie zum Beispiel Walter Scheels „Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik“, überdies noch verwaltungsintern als unverbindliche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit relativiert wurden,¹⁹ so folgten in den ersten Jahren der sozialliberalen Regierung mehrere offizielle Stellungnahmen und Programmpapiere.

Den Anfang machte Eppler bereits im Wahlkampf 1969. Im April verkündete er eine „Generalformel zur Entwicklungspolitik“, die Anspruch und Position des

¹⁶ SCHÖLLGEN, S. 121, BOOZ, S. 160, und KILIAN, S. 355–357.

¹⁷ HANRIEDER, S. 317–327, und JAMES, S. 131–169.

¹⁸ Vgl. Rahmenbedingungen und Vorgeschichte 4. Zum Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und dem „burden sharing“ im Rahmen der westlichen Allianz s. auch SCHMIDT.

¹⁹ Vgl. Kapitel II.3.c).

BMZ²⁰ fundierte. Das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern drohe gewaltsam zu eskalieren. Deswegen müsse Entwicklungspolitik als „Ansatz zu einer Weltinnenpolitik [...] auf Frieden“ ausgerichtet sein. Dabei stelle sie sich primär in den Dienst der von den Entwicklungsländern selbst definierten Ziele. Zugleich verfolge sie aber diejenigen Interessen der Bundesrepublik, die langfristig mit denen der Dritten Welt übereinstimmten, also eben die Erhaltung des Friedens sowie ein gesteigertes Wachstum der Weltwirtschaft durch den Handel zwischen gleichberechtigten und wohlhabenden Partnern.²¹

Zwei Monate später wurde Eppler bei einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bad Godesberg konkreter und machte erste „praktische Vorschläge“ zu einer grundlegenden Reform der Entwicklungspolitik: Innerhalb der staatlichen Entwicklungshilfe solle stark von der Kapital- auf die Technische Hilfe umgeschichtet und die Zahl der Helfer und Experten bis 1975 verdoppelt werden. Die Konditionen der Kapitalhilfe besonders an die ärmsten Länder müssten deutlich sinken, die steigenden Rückflüsse aus alten Krediten sollten vollständig wieder für Entwicklungshilfe eingesetzt werden – eine Praxis, die sich bei der Vergabe der Gelder des Marshallplans zum Wiederaufbau der Bundesrepublik bewährt hatte, im Bezug auf die Hilfe an die Dritte Welt aber hartnäckig vom Finanzministerium blockiert wurde. Schließlich gelte es, so Eppler, eine „ehrlichere Statistik“ anzustreben, die genauer zwischen Entwicklungshilfe und Exportförderung unterscheide.²²

Durch die kontinuierliche „Bearbeitung“ seines Parteivorsitzenden²³ gelang es Eppler, einen großen Teil dieser Vorhaben in der bereits zitierten Brandtschen Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 unterzubringen. Der gerade gewählte Kanzler versprach, „zu einer gemeinsamen Strategie der Entwicklung beizutragen und Anregungen aus dem Bericht der Pearson-Kommission in Betracht zu ziehen“. Um „das dort vorgesehene Ziel für die öffentlichen Leistungen an der Entwicklungshilfe“ werde man sich bemühen. Damit erkannte die Bundesregierung erstmals, wenn auch noch in vager Form, eine feste Bezugsgröße für die Höhe des staatlichen Hilfsvolumens, nämlich 0,7% des Bruttosozialprodukts, offiziell an.²⁴ Auch die Wiederverwendung der Rückflüsse, die Verdoppelung der „Zahl der deutschen Entwicklungsexperten und Entwicklungshelfer [...] bis zur Mitte der 70er Jahre“, die Verbesserung der Konditionen und eine „liberale, den Handel aller Länder fördernde Außenwirtschaftspolitik“ inklusive „universeller Präferenzen für Waren aus den Entwicklungsländern“ stellte Brandt der Dritten Welt in Aussicht.²⁵ Nie zuvor hatte ein deutscher Bundeskanzler an einer so exponierten Stelle so ausführlich zur Entwicklungspolitik gesprochen.²⁶

²⁰ Dass Eppler damit trotz des Anlasses eher für das BMZ als für die SPD sprach, zeigte sich daran, dass ihm der Staatssekretär des BMWi, von Dohnanyi, ebenfalls Sozialdemokrat, umgehend widersprach – vgl. Kapitel III.2.c).

²¹ E+Z, Erhard Eppler, „Generalformel zur Entwicklungspolitik“, April 1969.

²² E+Z, „Grundsatzserklärungen zur deutschen Entwicklungspolitik“, Juli 1969.

²³ Vgl. Kapitel III.2.c). Bei der Veranstaltung im Juni 1969 war Brandt noch ins Unverbindliche ausgewichen.

²⁴ Zu den entsprechenden Passagen des Pearson-Berichts vgl. Kapitel III.1.a).

²⁵ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 71, S. 30D–31A.

²⁶ E+Z, Dieter Danckwortt, „Entwicklungspolitik in der Regierungserklärung“, November 1969.

Im Kabinett gelang der entscheidende Durchbruch auf dem Weg zu einer einheitlichen Konzeption für die Entwicklungspolitik am 26. Februar 1970. Erhard Eppler hatte eine umfangreiche Verhandlungsrichtlinie für die westdeutsche Delegation in einen Ausschuss der Vereinten Nationen, der zwischen Februar und Mai 1970 die Gesamtkonzeption für die zweite Entwicklungsdekade vorbereiten sollte, eingebracht. Es sei ein großer Erfolg, dass die Bundesrepublik überhaupt in diesem Gremium vertreten sei, obwohl sie kein Vollmitglied der UNO sei und obwohl die Ostblockstaaten gegen diese Sonderbehandlung protestiert hätten. Gerade nach der Regierungserklärung Brandts sei eine „hinhaltend taktierende“ Verhandlungsführung unmöglich. Das „deutsche Ansehen“ werde vom Auftritt in diesem Kreis „wesentlich mitgeprägt“. Finanzielle Auswirkungen über bereits gefasste Beschlüsse hinaus habe die Vorlage nicht. Mit dieser Mischung aus finanzpolitischer Bescheidenheit und forscher außenpolitischer Argumentation überzeugte Eppler seine Ministerkollegen; der Entwurf ging durch. Damit lag erstmals eine vom Kabinett gebilligte „feste Marschroute“ für den weiteren Kurs der westdeutschen Entwicklungspolitik vor.²⁷

Das Papier erkannte die Bedeutung der Entwicklungspolitik für die Friedens- und Sicherheitspolitik sowie die besondere Verantwortung der leistungsfähigen Bundesrepublik an. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungsziele seien gleich wichtig. Im ersten Bereich akzeptiere man ein Richtziel von jährlich durchschnittlich sechs Prozent Wachstum in der Dritten Welt. Pro-Kopf-Wachstumsziele dagegen lehne man ab, da durch sie die „entwicklungshemmende Wirkung eines unkontrollierten Bevölkerungswachstums verdeckt würde“. Ökonomisch besonders wichtig sei die Förderung der Exportkapazität der Entwicklungsländer. Dazu müsse ihre Produktion diversifiziert und ihnen „möglichst umfassende“ Zollpräferenzen gewährt werden. Rohstoffabkommen dagegen wolle man auf „Fälle schwerer Marktstörungen“ begrenzt sehen. Dem Kakao- und dem Zuckerabkommen werde die Bundesrepublik beitreten, falls „annehmbare Bedingungen“ gefunden würden. Sektoral wolle man vor allem die Bereiche Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft fördern. Bei allen Maßnahmen sei darauf zu achten, ob sie das Beschäftigungsniveau in der Dritten Welt verbesserten.

Hinsichtlich der westdeutschen Entwicklungshilfe wurde erneut bestätigt, dass man sich bemühen werde, seitens der öffentlichen Hand 0,7% des Bruttosozialprodukts aufzubringen. Diesmal wurde sogar das im Pearson-Bericht genannte Zeitziel bis 1975 bzw. spätestens bis 1980 ausdrücklich übernommen. Bei den Konditionen wolle man die Empfehlung des Development Assistance Council (DAC) vom Februar 1969 umsetzen, Kredite auf 30 Jahre, mit acht Freijahren und zu 2,5% Zinsen zu vergeben. Eine „weitere Aufweichung der Konditionen“ sei dagegen nicht geplant. Auch Umschuldungen solle es allenfalls im Einzelfall geben. Die Bundesregierung werde weiterhin mindestens 20% ihrer Entwicklungshilfe über multilaterale Organisationen vergeben.

²⁷ Kabinettsvorlage des BMZ betr. das 2. Entwicklungsjahrzehnt vom 19. 2. 1970, und handschriftliche Notiz Epplers zur Kabinettsitzung vom 26. 2. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3144, und Die WELT, „Eppler legt Marschroute fest“, 28. 2. 1970.

Auch die von Eppler betonte innenpolitische Bedeutung der Entwicklungspolitik fand Eingang in diese Kabinettsvorlage. In der Öffentlichkeit solle nicht mehr nur für die jeweilige Regierungspolitik geworben werden. Vielmehr sei ein „kritisches Bewusstsein“ zu fördern, das „zum Motor einer laufend verbesserten Entwicklungspolitik“ werden könne. Auch der Staat wollte also ins Geschäft der „Bewusstseinsbildung“ einsteigen.²⁸ Eine „zukunftsgerichtete Entwicklungspolitik“ könne gerade „der jungen Generation zu einem erträglichen Selbstverständnis in unserer Gesellschaft verhelfen“. Ein entscheidender Aspekt der Kabinettsvorlage vom Februar 1970 war schließlich, dass sie das BMZ beauftragte, bis Ende 1970 eine komplette „entwicklungspolitische Konzeption der Bundesregierung“ zu erarbeiten.

Der entsprechende Entwurf des BMZ lag am 18. Januar 1971 vor und wurde am 11. Februar 1971 vom Kabinett verabschiedet. Alle wesentlichen Elemente der Verhandlungsrichtlinie wurden übernommen und detaillierter ausgeführt. Hinzugekommen waren eine differenzierte Sicht der deutschen Privatinvestitionen in der Dritten Welt, die nur zum Teil auch entwicklungspolitisch wertvoll seien, sowie ein klares Nein zu „Erhaltungssubventionen“ an Industriezweige in der Bundesrepublik, die unter Druck der neuen Konkurrenz aus den Entwicklungsländern gerieten. Neu war aber vor allen Dingen, dass sich mit der „entwicklungspolitischen Konzeption“ die ganze Bundesregierung die Grundauffassung der Epplerschen „Generalformel“ von 1969 zu eigen machte. Entwicklungspolitik müsse immer in erster Linie darauf ausgerichtet werden, „die Lebensbedingungen der Bevölkerung in diesen Ländern zu verbessern“. Da aber nur eine Entwicklungspolitik, die „den ständigen Ausgleich der Interessen aller Beteiligten anstrebe“, durchzuhalten sei, sei es legitim, auch langfristige Eigeninteressen wie die Erhaltung des Friedens, den Aufbau potenter Handelspartner oder die allgemeine Steigerung des Ansehens der Bundesrepublik mit zu verfolgen. Insgesamt komme der Entwicklungspolitik, die mit dieser „Konzeption“ endgültig als eigenständiges Politikfeld anerkannt wurde, ein „hoher Rang“ im Gesamtgefüge der sozial-liberalen Regierungspolitik zu.²⁹

Dass das somit erreichte Programm der Entwicklungspolitik das Produkt einer langwierigen und hart umkämpften Kompromissfindung zwischen den Ressorts war, soll abschließend am Beispiel der Kabinettsvorlage vom Februar 1970 exemplarisch skizziert werden. Am 20. Januar 1970, also nur etwas mehr als einen Monat vor dem Auftakt der Verhandlungen im Rahmen der UNO, erlaubte Eppler seinen Beamten, den im BMZ erarbeiteten Entwurf mit den anderen Ressorts abzustimmen. Dabei legte er einen rigorosen Fahrplan für die Besprechungen fest. Am 4. und 6. Februar sollten die Referenten tagen, am 12. und abschließend am 19. Februar die Abteilungsleiter bzw. Amtschefs. Die vom Bundesfinanzministerium vorgebrachte Bitte nach mehr Zeit lehnte Eppler entschieden ab.³⁰

²⁸ Zu entsprechenden Plänen der Dienste in Übersee vgl. Kapitel III.3.b).

²⁹ Kabinettsvorlage des BMZ betr. die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesregierung vom 18. 1. 1972, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103, und BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT: Konzeption.

³⁰ Vorlage des Leiters der Abteilung II des BMZ, Dumke, an den Staatssekretär des BMZ, Sohn, vom 23. 2. 1970, und Grünvermerk Epplers vom 16. 2. 1970 auf einem Schreiben des BMF ans BMZ

Im Lauf der Verhandlungen meldeten die sechs hinzugezogenen Ressorts³¹ insgesamt 80 Änderungswünsche an, die größtenteils durchgesetzt wurden. Auf ihre Intervention hin war schließlich nicht mehr von den „Rechten und Pflichten“ der Geber und Nehmer, sondern nur noch von den „Aufgaben und Zielen“ der Entwicklungspolitik die Rede. Sie erzwangen, dass die Förderung deutscher Privatinvestitionen überhaupt noch als entwicklungspolitische Maßnahme aufgeführt wurde. Dagegen gelang es dem BMZ zum Beispiel, die Aufnahme des Mindestanteils multilateraler Hilfen von 20% gegen den Einwand des Auswärtigen Amtes sowie des Wirtschafts- und Finanzministeriums zu verteidigen, man solle sich „keine unnötigen Fesseln anlegen“.³²

Dass die Vorstellungen Epplers bzw. des ihn umgebenden Kreises von SPD-nahen Beamten im BMZ deutlich über die erreichte „entwicklungspolitische Konzeption“ hinausgingen, wird an zwei weiteren programmatischen Entwürfen deutlich. Unmittelbar nach dem Machtwechsel ließ Eppler von einem seiner wichtigsten politischen Beamten, dem Unterabteilungsleiter Winfried Böll,³³ einen „Aufgabenkatalog für die nächsten zehn Jahre“ erarbeiten, den Böll im November 1969 fertigstellte. Neben klassischen Forderungen wie der nach höheren Leistungen oder weitergehenden Umschuldungen betonte Böll die entwicklungspolitischen „Inlandsaufgaben“, die eigentlich wichtiger seien als die gesamte Entwicklungshilfe. So müsse in der Bundesrepublik unbedingt eine „präzise vorgehende ‚pressure group‘“, eine „Lobby der Entwicklungsinteressen“ aufgebaut werden, die die nötigen „Anpassungen an die internationalen Strukturen und Anforderungen“ notfalls „erzwingen“ werde. Gemeint waren zum Beispiel Zugeständnisse in Sachen Welthandel und Weltwährung oder eine Reform des Haushalts- und Verwaltungsrechts mit Blick auf die Notwendigkeiten der Entwicklungshilfe. Indem man sie als das entscheidende Element präventiver Friedenspolitik „politisch aufwerte“, müsse Entwicklungspolitik zu einem Feld werden, das nicht länger durch andere politische Bereiche bestimmt werde, sondern vielmehr seinerseits prägenden Einfluss auf andere Politiken gewinne.³⁴

Mit seinem 1971 erschienenen Buch „Wenig Zeit für die Dritte Welt“ schließlich veröffentlichte Eppler seine persönliche Agenda. Der immer noch gängigen Theorie der nachholenden Entwicklung erteilte er eine schroffe Absage. Die Verhältnisse in den Industrieländern als Zielvorstellung auf die Entwicklungsländer übertragen zu wollen, sei als „ideologische Prämisse fragwürdig“. Eine globale Entwicklung nach dem Modell der Industrialisierung sei ökologisch undenkbar. An die Stelle des Wirtschaftswachstums sollten als neues Leitziel die „Grundbe-

betr. Verschiebung der Chefbesprechung zur Strategie für die 2. Dekade vom 13. 2. 1970, im BAArch, B 213, Bd. 3144.

³¹ Es handelte sich um das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt sowie die Bundesministerien für Finanzen, Wirtschaft, Landwirtschaft und Jugend, Familie und Gesundheit.

³² Protokoll über die Besprechung der Abteilungsleiter von BMZ, BKA, AA, BMF, BMWi, BML und BMJFG betr. Strategie für die zweite Entwicklungsdekade vom 12. 2. 1970, und Vergleich zwischen dem Entwurf des BMZ vom 12. 1. 1970 und der abgestimmten Kabinettsvorlage des BMZ betr. das zweite Entwicklungsjahrzehnt vom 19. 2. 1970, im BAArch, B 213, Bd. 3144.

³³ Zur Person Böll vgl. Kapitel I.3.a).

³⁴ Winfried Böll, Vorlage an den parlamentarischen Staatssekretär, den Staatssekretär und den Minister vom 26. 11. 1969 bzw. (Anschieben) 12. 12. 1969 betr. „Aufgabenkatalog für die nächsten 10 Jahre“, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103.

dürfnisse der Menschen“ nach Nahrung, Gesundheit, Wohnen, Bildung, Beschäftigung und „sozialer Integration“ treten. Das bestehende Weltwirtschaftssystem, das eine „Erbschaft aus der Kolonialzeit“ darstelle und den Entwicklungsländern zu ihrem Schaden die „klar umrissene Rolle des Rohstofflieferanten“ zuweise, unterzog Eppler einer herben Kritik. Angesichts der von den Industrieländern betriebenen Montan- und Agrarpolitik sei es unhaltbar und naiv, die Dritte Welt stets mit dem Hinweis auf liberale Wirtschaftsprinzipien zu vertrösten. Vielmehr seien zum Beispiel preisstabilisierende Rohstoffabkommen zu Gunsten der Entwicklungsländer geboten. Die von Pearson geforderten und von der Bundesregierung anerkannten 0,7% des Bruttosozialprodukts als Maßstab der öffentlichen Hilfe ließ Eppler nur als „Minimalziel“ gelten.³⁵

b) Eine neue Größenordnung des Hilfsvolumens

Der unter dem Sachzwang der drohenden Überschuldung vieler Entwicklungsländer während der Großen Koalition eingeschlagene Kurs, die westdeutsche Kapitalhilfe zu immer weichen Bedingungen zu vergeben,³⁶ wurde auch in den ersten Jahren der sozialliberalen Regierung konsequent fortgesetzt. Trotz hinhaltenen Widerstands seitens des Bundesfinanzministeriums³⁷ kam die Bundesrepublik den Ländern der Dritten Welt weiter entgegen. Wurden die neuen Kredite 1969 noch zu durchschnittlich 26 Jahren Laufzeit bei 7,6 Freijahren und zu 3,24% Zinsen zugesagt, so beliefen sich die entsprechenden Werte 1972 auf 31,3 bzw. neun Jahre und 2,18%.³⁸ Damit hatte die Bundesregierung die von ihr mitgestaltete Empfehlung des DAC vom Februar 1969, die 30 Jahre Laufzeit bei acht Freijahren und 2,5% Zinsen vorsah, mehr als erfüllt.

Bei der 3. Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD III) 1972 in Santiago de Chile setzte sich die Bundesrepublik, trotz des noch 1970 bekundeten Willens, keine „weitere Aufweichung der Konditionen“³⁹ über diese DAC-Richtlinie hinaus anzustreben, erneut an die Spitze des internationalen Trends zu sehr günstigen Entwicklungskrediten. Bei seiner Rede vor der Vollversammlung der UNCTAD im April 1972 kündigte der damalige Superminister für Wirtschaft und Finanzen, Karl Schiller, überraschend an, Westdeutschland werde seine Hilfen künftig zu „Standardbedingungen“ von 30 Jahren, zehn Freijahren und zwei Prozent Zinsen vergeben, an die 25 ärmsten Länder der Welt sogar auf 50 Jahre bei 10 Freijahren und 0,75% Zinsen.⁴⁰

³⁵ EPPLER: Wenig Zeit, S. 13–15, 28–35 und 65–68.

³⁶ Vgl. Kapitel III.2.a).

³⁷ So stritten sich das BMF und die anderen beteiligten Ressorts z.B. 1970, ob die in der DAC-Empfehlung vom Februar 1969 genannten 2,5% Zinsen als Untergrenze oder als anzustrebender Durchschnitt zu behandeln seien. Auch verweigerte das BMF hartnäckig, alte, härtere Kredite generell nachträglich dem weichen Trend anzupassen – Das BMWi an die Mitglieder des LA vom 31. 3. 1970, Protokolle des LA vom 9. 4. und 25. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 1545, und Protokoll des LA vom 24. 11. 1970, im BArch, B 213, Bd. 1546.

³⁸ Diese Zahlen nach den Unterlagen des BMZ zur Vorbereitung der Pressekonferenz zur Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption vom 11. 7. 1973, im BArch, B 213, Bd. 21055.

³⁹ Kabinettsvorlage des BMZ betr. das 2. Entwicklungsjahrzehnt vom 19. 2. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3144.

⁴⁰ EPD EP, Dokumentation der Rede Karl Schillers in Santiago de Chile, 5/1972.

In der bei weitem bedeutenderen Frage nach der Höhe der staatlichen Entwicklungshilfen lässt sich aus entwicklungspolitischer Sicht keine so eindeutig positive Bilanz der Jahre zwischen 1969 und 1974 ziehen. Hier entspann sich vielmehr ein zähes Ringen innerhalb der Bundesregierung. An dessen Auftakt stand die Erkenntnis der Beamten des BMZ, dass sich mit der zwischen Strauß und Wischniewski ausgehandelten Zuwachsrate von jährlich 5,5% für die Neuzusagen,⁴¹ die mittelfristig die Höhe der tatsächlichen Abflüsse bestimmten, nicht einmal die Plafonds der gültigen mittelfristigen Finanzplanung ausfüllen lassen würden, die bis 1973 eine durchschnittliche Ausgabensteigerung um jährlich 7,45% vorsah. Das zuständige Referat warnte Erhard Eppler, dass man nicht nur Gefahr laufe, die angepeilten Zuwächse zu verfehlen, sondern angesichts der viel zu niedrigen Zusagen Mitte der 1960er Jahre unter Umständen sogar mit sinkenden Leistungen zu rechnen habe.⁴²

Im Vorfeld der Regierungserklärung vom Oktober 1969 gelang es Erhard Eppler, nicht nur Willy Brandt, sondern auch den designierten Finanzminister der sozialliberalen Koalition, Alex Möller, davon zu überzeugen, dass ein entwicklungspolitischer Kurswechsel aus außen- wie innenpolitischen Motiven nötig sei. Möller und Eppler einigten sich auf das Ziel, die Entwicklungshilfe nicht mehr nur um 7,45%, sondern um durchschnittlich elf Prozent jährlich anzuheben.⁴³ Da das BMZ auf der Basis einer viel zu niedrigen Wachstumserwartung für die frühen 1970er Jahre fest davon ausging, dass eine derartige Steigerung ausreichen würde, um den von der Pearson-Kommission angeregten Satz von 0,7% des eigenen Bruttosozialprodukts bis circa 1975 zu erreichen,⁴⁴ fanden sowohl dieses 0,7%-Ziel als auch die jährliche Steigerung um elf Prozent Eingang in die Brandtsche Regierungserklärung.⁴⁵

Was genau das im Einzelnen bedeuten sollte, handelten Eppler und Möller erst annähernd drei Monate später bei einem persönlichen Treffen am 21. Januar 1970 aus. Nach längeren „politischen Darlegungen“ Epplers stimmte Möller einer neuen mittelfristigen Finanzplanung bis 1973 zu, die eine maßvolle Anhebung des BMZ-Haushalts über die bisherigen Planungen hinaus vorsah.⁴⁶ Der Plafonds selbst sollte angesichts der unvermeidbaren Frist zwischen einer Steigerung der Zusagen und den entsprechend höheren Abflüssen erst von 1972 auf 1973 um die

⁴¹ Vgl. Kapitel II.3.a).

⁴² Ministervorlage des BMZ-Referats I B/1 betr. die in der laufenden Wahlperiode noch anstehenden Sachfragen vom 7. 3. 1969 mit einem Grünvermerk vom 13. 3. 1969, und Ministervorlage des BMZ-Referats I B/1 betr. die Anrechnung der multilateralen Leistungen auf die Verpflichtungsermächtigungen für die KH vom 29. 12. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3536.

⁴³ Vermerk Möllers zu den Epplerschen Vorschlägen für die Regierungserklärung 1969 vom 10. 10. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000101.

⁴⁴ Grünvermerk Epplers o.D. auf einer Vorlage des BMZ-Referats I B/1 betr. Verwendung der Rückflüsse aus der KH vom 9. 10. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3526, und Der Leiter der Zentralabteilung des BMZ, Hasselblatt, an den Leiter der Abteilung II des BMZ, Dumke, vom 5. 1. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3144. Hasselblatt ging hier davon aus, dass das westdeutsche Bruttosozialprodukt durchschnittlich um 6% wachsen würde. Auch die Pearson-Kommission war einem ähnlichen Irrtum aufgesessen und hatte errechnet, die Bundesregierung müsse ihre Leistungen um 11,7% jährlich steigern, um das 0,7%-Ziel zu erreichen.

⁴⁵ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 71, S. 30D–31A.

⁴⁶ Die neue MiFriFi umfasste im Vergleich zur alten für 1970 statt 2,31 2,33 Milliarden DM, für 1971 statt 2,49 2,51, für 1972 statt 2,64 2,74 und für 1973 statt 2,80 3,04.

politisch erwünschten elf Prozent steigen. Die für die Neuzusagen entscheidenden Bindungsermächtigungen dagegen sollten ab sofort jährlich um diesen Anteil wachsen. Für 1970 bedeutete das, dass 61 Millionen DM mehr an die Dritte Welt verteilt werden konnten.⁴⁷ Damit war die paradoxe Übereinkunft zwischen Strauß und Wischnewski, die hohe Plafonds, nicht aber die dafür nötige Steigerung der Neuzusagen vorsah, vom Kopf auf die Füße gestellt und eine im Vergleich zum Gesamthaushalt deutlich überproportionale Zunahme der Entwicklungshilfeausgaben zumindest in Angriff genommen worden.⁴⁸ Im April 1970 zog das Finanzministerium unter Alex Möller zudem die ebenfalls auf Strauß zurückgehende Regelung zurück, dass Zuwächse bei den multilateralen Hilfen auf die Bindungsermächtigungen der bilateralen Hilfe anzurechnen seien.⁴⁹

Obwohl diese ehrgeizigen Volumenziele, wie erwähnt, mehrfach, zum Beispiel in den Verhandlungen um die zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, in der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesregierung oder in Epplers „Wenig Zeit für die Dritte Welt“ öffentlich bekräftigt wurden, ahnte Erhard Eppler schon früh, dass die Umsetzung nicht einfach werden würde. In einer Abteilungsleiterbesprechung am 1. Dezember 1969 legte er fest, dass man in der Öffentlichkeit stets den Zuwachs um elf Prozent betonen solle. In den internen Verhandlungen werde man aber wohl gezwungen sein, pragmatisch auf das Finanzministerium zuzugehen.⁵⁰

Tatsächlich wurde die zwischen Eppler und Möller getroffene Vereinbarung schnell wieder in Frage gestellt, als die Konjunkturüberhitzung und die steigende Inflation ab 1971 Maßnahmen nach dem Stabilitätsgesetz erforderlich machten. Das BMZ versuchte vergeblich, Alex Möller und Karl Schiller davon zu überzeugen, dass die Entwicklungshilfe mit ihren langfristigen Zusagen und entsprechend schwer kontrollierbaren Abflüssen für die Konjunktursteuerung gänzlich ungeeignet sei. Selbst die Intervention des Auswärtigen Amts, das dem BMZ zur Hilfe kam und darauf hinwies, dass die Entwicklungshilfe vom Kabinett 1967 ausdrücklich als „konjunkturneutral“ von den Schillerschen Investitionsprogrammen ausgeschlossen worden sei, und dass das Gleiche jetzt auch umgekehrt gelten müsse, verfiel nicht.⁵¹ Das Finanzministerium blieb bei der Auffassung, dass zumindest Teile der Entwicklungshilfe, wie zum Beispiel die Sofort- und Warenhilfen, kurzfristig abfließen, und dass es daher keine Ausnahme von der neuen, noch vom scheidenden Alex Möller eingeleiteten und vom neuen Superminister für Wirtschaft und Finanzen, Karl Schiller, durchgesetzten Sparpolitik geben werde.⁵² In einer interministeriellen Referentenbesprechung am 11. August 1971 betonte

⁴⁷ Vertraulicher Ergebnisvermerk des BMZ-Referats Z 1 betr. die Besprechung zwischen Eppler und Möller vom 21. 1. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3536.

⁴⁸ Die Gesamtausgaben des Bundes sollten nach den Planungen von 1970 kontinuierlich um jährlich 8 bis 8,5% zunehmen – Erläuterungen Erhard Epplers im Protokoll des AwZ vom 24. 9. 1970, S. 14–21, im PA.

⁴⁹ Vermerk des BMZ-Referats Z 1 an alle Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter des BMZ vom 23. 4. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3536.

⁵⁰ Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 1. 12. 1969, im BArch, B 213, Bd. 4236.

⁵¹ Der Leiter der Zentralabteilung des BMZ i.V. Staatssekretär Sohns an das BMF vom 1. 6. 1971, und Der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Sigismund von Braun, an das BMF vom 27. 5. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3537.

⁵² Das BMF an den Vorsitzenden des AwZ, Alwin Brück, vom 6. 7. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3537.

der Vertreter des Finanzressorts, dass auch das BMZ „nicht ungerupft“ davonkommen werde. Sein Kollege vom Wirtschaftsministerium klagte, derzeit hätten allein die Finanzbeamten „das Ohr von Minister Schiller“.⁵³

Bis Juni 1971 erzwang Karl Schiller eine Pauschaleinsparung von 80 Millionen DM im Baransatz des BMZ für 1971.⁵⁴ Ab März bzw. Mai 1971 galten hohe Haushaltssperren, die fast alle noch nicht rechtsverbindlichen Leistungen unter den Vorbehalt einer Einzelfallbewilligung durch das Finanzministerium stellten,⁵⁵ und die auch im Jahr 1972 weitergeführt wurden, nachdem die sozialliberale Koalition im Kampf um die neue Ostpolitik ihre Mehrheit verloren hatte und bis zu den Neuwahlen im November ohne ordentlich verabschiedeten Haushalt regieren musste.⁵⁶ Durch das umständliche und zeitaufwendige Verfahren der Einzelentsperrung gelang es dem BMZ nicht, die für 1971 bzw. 1972 zur Verfügung gestellten Ansätze tatsächlich zu verausgaben.⁵⁷ Bis zum November 1971 war auch die mittelfristige Finanzplanung für die Entwicklungshilfe wieder zurückgeschraubt worden.⁵⁸ Lediglich die Zuwächse bei den Bindungsermächtigungen hatte Eppler verteidigen können.⁵⁹ Im Mai 1972 forderte Schiller eine drastische Verschärfung des Sparkurses. Der Bundeshaushalt sollte um insgesamt 2,5 Milliarden DM zusammengestrichen werden. Gerade bei der Entwicklungshilfe wollte Schiller besonders drastisch kürzen.⁶⁰ Das Schlimmste konnte Eppler mit seinem Einwand, die Aufgabe der Zuwachsrate von elf Prozent hätte „international verheerende Wirkungen“⁶¹, abwenden, allerdings verlor er weitere 166 Millionen DM aus dem Baransatz 1972.⁶² Mit seinen weitergehenden und auch die anderen Ressorts betreffenden Wünschen konnte sich Schiller, der mit seiner Überlegenheitsattitüde als Superminister nahezu das ganze Kabinett gegen sich aufgebracht hatte, nicht mehr durchsetzen, woraufhin er Anfang Juli 1972 empört zurücktrat.⁶³

Besonders verheerend für die entwicklungspolitische Bilanz der ersten Legislaturperiode unter Willy Brandt wirkte sich der selbst gewählte Maßstab des eigenen Bruttosozialprodukts aus. Da die bundesdeutsche Wirtschaft zum Teil dop-

⁵³ Vermerk des BMZ-Referats I B/1 über die interministerielle Besprechung zur Belegung des KH-Zusagerahmens 1971 vom 11. 8. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3537.

⁵⁴ Rundschreiben des BMZ-Referats Z 1 an alle titelverwaltenden Referate des BMZ vom 24. 6. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3537.

⁵⁵ Rundschreiben des BMF an alle obersten Bundesbehörden betr. Haushaltsführung 1971 vom 10. 5. 1971, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000102, und Rundschreiben des BMZ-Referats Z 1 an alle titelverwaltenden Referate des BMZ vom 13. 5. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3537.

⁵⁶ Rundschreiben des BMF an alle obersten Bundesbehörden betr. Haushaltslage 1972, Haushaltsentwurf 1973 und MiFriFi 1972–1976 vom 18. 5. 1972, und Vermerk des Leiters der Zentralabteilung des BMZ betr. Haushaltsführung 1972 vom 14. 6. 1972, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000102.

⁵⁷ 1972 belief sich der so entstandene Rest auf immerhin 147 Millionen DM – Protokoll des AwZ vom 14. 3. 1973, S. 21–23, im PA.

⁵⁸ Für 1972 sollten statt 2,74 nur noch 2,59, für 1973 statt 3,04 nur noch 2,81, erst für 1974 3,06 und für 1975 3,37 Milliarden DM zur Verfügung stehen.

⁵⁹ Erläuterungen Epplers im Protokoll des AwZ vom 3. 11. 1971, S. 7, im PA.

⁶⁰ Rundschreiben des BMF an alle obersten Bundesbehörden betr. Haushaltslage 1972, Haushaltsentwurf 1973 und MiFriFi 1972–1976 vom 18. 5. 1972, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000102.

⁶¹ Eppler an das BMF vom 8. 6. 1972, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000102.

⁶² Bericht Epplers über die Haushaltsentwicklung 1972 im Protokoll des AwZ vom 16. 5. 1973, S. 6, im PA.

⁶³ BARING, S. 660–684.

pelt so schnell wie die erwarteten sechs Prozent wuchs, verschlechterte sich die Relation zwischen dem Bruttosozialprodukt und den Leistungen der staatlichen Entwicklungshilfe zusehends, von 0,38% 1969 auf nur noch 0,31% 1972. Daran konnte auch der immerhin erreichte leichte Anstieg der absoluten Zahlungen von 2,27 Milliarden DM 1969 auf 2,60 Milliarden 1972 nichts ändern.⁶⁴

Angesichts dieser wenig befriedigenden Lage kündigte Erhard Eppler im November 1972, nur wenige Tage vor den Neuwahlen, im Kreis seiner Abteilungsleiter einen neuerlichen Vorstoß auf eine deutlichere Erhöhung der Entwicklungshilfe an.⁶⁵ Nach dem Wahltriumph der sozialliberalen Koalition gelang es Eppler erneut, schon in der Regierungserklärung das Fundament für seine diesbezügliche Offensive zu legen. In der im Vergleich zu 1969 deutlich knapperen und nüchterneren Rede vom 19. Januar 1973 versprach Willy Brandt, die Entwicklungshilfe „dem Vorgehen unserer europäischen Partner gemäß“ anzuheben.⁶⁶ Auf einen bestimmten Anteil des Bruttosozialprodukts oder eine feste Steigerungsquote legte Brandt sich dagegen nicht mehr fest.

Diesen scheinbaren Rückschritt wandelte Eppler aber rasch in einen Vorteil um. Am 17. Februar 1973 setzte er im Kabinett anlässlich der Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung einen Sonderausschuss zur Frage der Höhe der Entwicklungshilfe durch, in dem das BMZ, das Auswärtige Amt, das Bundeskanzleramt sowie die Ministerien für Wirtschaft und Finanzen vertreten waren. Diesem Gremium legte er am 28. März 1973 seine Forderungen vor. Die europäischen Partner hätten, wenn man die Bundesrepublik nicht mit einrechne, bereits 1971 eine Hilfsquote von durchschnittlich 0,47% ihrer Bruttosozialprodukte erreicht. Bis 1975 würden sie diese Quote wahrscheinlich bis auf 0,50% erhöhen. Derzeit tage in Brüssel ein Arbeitskreis der EG-Kommission, der auf die Bundesrepublik und Italien, die klar hinterher hinkten, Druck ausüben wolle. Wie schon 1970 in Sachen Konzeption griff Eppler auf den Kunstgriff zurück, seine Wünsche mit denen eines multilateralen Gremiums gleichzusetzen. Um die westdeutschen Leistungen wirklich parallel zu den anderen Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft zu steigern, müsse die staatliche Hilfe von 2,81 Milliarden DM 1973 auf 5,3 1975 und 6,9 1977 angehoben werden. Um auch nur den europäischen Durchschnitt inklusive der Bundesrepublik zu erreichen, sei eine Erhöhung auf 4,7 Milliarden DM 1975 und 6,5 1977 erforderlich. Als Minimalforderung, die auch in dem besagten EG-Gremium allenfalls als „erster Schritt“ gehandelt werde, seien 4,3 Milliarden DM 1975 und sechs 1977 unumgänglich.⁶⁷

Der Kabinettsausschuss entschied sich für die dritte und niedrigste Alternative, die jedoch immer noch eine exorbitante Steigerung im Vergleich zur bisherigen Planung bedeutete. Allerdings legte Schillers Nachfolger als Bundesfinanzminister, Helmut Schmidt, ein Veto ein. Nach längeren Verhandlungen einigten sich Eppler und Schmidt am 19. Juli 1973 auf eine neue mittelfristige Finanzplanung,

⁶⁴ Zahlen nach den Unterlagen des BMZ zur Vorbereitung der Pressekonferenz zur Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption vom 11. 7. 1973, im BArch, B 213, Bd. 21055.

⁶⁵ Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 14. 11. 1972, im BArch, B 213, Bd. 4236.

⁶⁶ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 81, S. 123 C.

⁶⁷ Vorlage des BMZ an den Kabinettsausschuss zur Frage der Steigerung der Entwicklungshilfe vom 22. 3. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3145.

die dem Entwicklungshilfeministerium bzw. der Dritten Welt im Vergleich zur bisherigen einen Zugewinn von 3,37 Milliarden DM zugestand. Innerhalb von nur fünf Jahren sollte das Volumen der staatlichen Hilfe fast verdoppelt werden.⁶⁸ Am 5. September 1973 segnete das Kabinett diesen Kompromiss ab und erhöhte die 1974 für Neuzusagen zur Verfügung stehende Bindungsermächtigung entsprechend um 650 Millionen DM auf insgesamt 4,23 Milliarden DM.⁶⁹ Am 25. September 1973 verkündete Helmut Schmidt diese neue Perspektive bei einer Tagung des Internationalen Währungsfonds in Nairobi auf diplomatischem Parkett, am 5. Oktober 1973 weihte Erhard Eppler in Bonn die westdeutsche Öffentlichkeit ein.⁷⁰ Zumindest in der Planung war damit eine ganz neue Größenordnung der westdeutschen Entwicklungshilfe erreicht.

c) Eine „demokratisierte“ und planende Verwaltung

Udo Hein, der noch unter Hans-Jürgen Wischniewski als verbeamteter Staatssekretär ans BMZ gekommen war, errang 1969 ein Direktmandat für die SPD und wechselte in den Bundestag. Damit war der Weg für Erhard Eppler frei, den „Machtwechsel“ auch mit einem personellen Neuanfang zu verknüpfen. Seine Wahl fiel auf Karl-Heinz Sohn. Der gelernte Schriftsetzer war 1949 im Alter von 21 Jahren der SPD beigetreten. Nachdem er sich auf dem zweiten Bildungsweg zum Volkswirt weiterqualifiziert hatte, wurde Sohn vom Deutschen Gewerkschaftsbund angestellt. Dort leitete er unter anderem sieben Jahre lang die Abteilung Mitbestimmung der Bundeszentrale. Nachdem er 1963 promoviert hatte, wurde er 1966 als Professor für Volkswirtschaft an die Sozialakademie Dortmund berufen. Im Bereich Entwicklungspolitik war Sohn bis 1969 noch kaum hervorgetreten, allerdings kannten er und Eppler sich von ihrem gemeinsamen Engagement in der Synode der EKD.

Offensichtlich war Sohn entsetzt über die ausgesprochen pragmatische und stark am Einzelprojekt orientierte Arbeitsweise, die er im BMZ vorfand. So klagte er gegenüber Vertretern der Firma IBM, mit denen er über die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung verhandelte, dass „viele Entscheidungen des Hauses [...] auf reinen Zufallsinformationen“ beruhten.⁷¹ Nur zu gerne griff er das Projekt einer grundsätzlichen Reorganisation des BMZ zu einer „planenden Verwaltung“ auf, das das Organisationsreferat im Vorfeld der Bundestagswahl er-

⁶⁸ Für 1974 sollten weiterhin nur 3,06 Milliarden DM zur Verfügung stehen, für 1975 dann aber statt 3,28 3,55, für 1976 statt 3,65 4,25, für 1977 statt 4,05 5,05 und für 1978 statt 4,50 glatte sechs Milliarden DM.

⁶⁹ Vermerk des BMZ-Referats 121 betr. Möglichkeit der Belegung einer erheblich erhöhten Bindungsermächtigung vom 18. 4. 1973, Vermerk des BMF-Referats II D/4 betr. der Besprechung zwischen dem BMZ und dem BMF über die Aufstockung der Bindungsermächtigungen für 1974 vom 17. 9. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3539, Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 10. 10. 1973, im BArch, B 213, Bd. 4236, und Ministervorlage des BMZ-Referats 200 betr. Vorbereitungen der Etatverhandlungen zwischen Eppler und Hans Apel vom 18. 6. 1974, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103.

⁷⁰ FRANKFURTER RUNDSCHAU, Hans Lerchbacher, „Hilfe wird bis 1978 verdoppelt“, 6. 10. 1973.

⁷¹ Vermerke des BMZ-Referats Z 2 über Besprechungen zwischen Staatssekretär Sohn und IBM-Vertretern vom 24. 11. und 19. 12. 1969, im BArch, B 213, Bd. 7392.

arbeitet hatte.⁷² Dass sich damit ein Experiment zur Demokratisierung eines Bundesministeriums verbinden ließ, machte die Sache für den ehemaligen Gewerkschaftsfunktionär Sohn, der offen einräumte, „Mitbestimmungsüberlegungen nicht fern“ zu stehen,⁷³ nur noch interessanter. Über die erheblichen Bedenken, die seine beiden erfahrensten Abteilungsleiter, Horst Dumke und Ulrich Börnstein, anmeldeten, setzte der neue Staatssekretär sich hinweg. Der CDU-nahe Dumke, seit 1961 im BMZ, warf den „Planungsplanern“ fehlenden Praxisbezug vor und forderte eher eine Straffung der Hierarchie. Das SPD-Mitglied Börnstein, seit 1962 im BMZ, hielt ihre Ideen für überambitioniert und mahnte an, nicht von grundsätzlichen entwicklungspolitischen Überlegungen, sondern von einem konkreten Organisationsplan auszugehen.⁷⁴

Als erster konkreter Schritt der Verwaltungsreform wurde im Januar 1970 ein Regionalreferat des BMZ freigestellt, um die „systemtheoretischen Erkenntnisse“, die das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im September 1969 vorgelegt hatte, durch „praktische Erfahrungen“ zu ergänzen. Im Kern ging es darum, in Abstimmung mit den Behörden des betreffenden Entwicklungslandes ein deutsches Pendant zu dessen eigenem Entwicklungsplan zu erstellen. Durch die „verstärkte Aufbereitung aller entwicklungswichtigen Daten“ sollte eine Gesamtübersicht über die Region erarbeitet, alle mittelfristig möglichen Einzelprojekte aufgezeigt und sinnvoll aufeinander abgestimmt werden.⁷⁵ Im Juni 1970 legte dieses Referat die Ergebnisse des Testlaufs vor. Wie schon beim Vorgänger des „Brasilien-Programms“ vom Mai 1965 warnten die Fachbeamten davor, die Möglichkeiten einer derartigen „Entwicklungsplanung“ zu überschätzen. Man laufe Gefahr, sich technisch wie politisch zu übernehmen. Letztendlich bleibe man stets von den Entscheidungen der Entwicklungsländer und der Art, wie sie die Projekte durchführten, abhängig.⁷⁶

Doch auch diese nicht übermäßig optimistische Einschätzung konnte den einmal in Schwung gekommenen Zug nicht mehr aufhalten. In den folgenden vier Jahren machten sich die Planungsgruppe und das Organisationsreferat daran, in mehreren Schritten einen ausführlichen methodischen Leitfaden für die Erstellung der so genannten Länderhilfeprogramme zu erarbeiten. In den entsprechenden Entwürfen⁷⁷ wurde noch einmal detailliert die Notwendigkeit einer so auf-

⁷² Vgl. Kapitel III.2.b).

⁷³ Ausführungen Sohns zur Organisationsreform des BMZ zum 1. 9. 1970 im Protokoll des AwZ vom 24. 9. 1970, S. 4–12, im PA.

⁷⁴ Aussagen Dumkes im Ergebnisvermerk des BMZ-Referats Z 2 zu einer Sitzung mit der Hausleitung betr. der Reorganisation des BMZ vom 16. 10. 1969, und Börnstein an Eppler vom 21. 10. 1969, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁷⁵ Rundschreiben Staatssekretär Sohns an alle BMZ-Referate vom 30. 1. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁷⁶ Der Leiter des BMZ-Referats I A/2, Schneider, an das BMZ-Referat Z 2 vom 12. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁷⁷ Vermerk des Referenten der BMZ-Planungsgruppe, Kirchhof, betr. Hinweise zur Aufstellung von Regionalprogrammen vom 10. 7. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4196, Vermerk des BMZ-Referats II A/1 betr. methodische Anmerkungen zum Verfahren und Inhalt der Aufstellung länderbezogener Hilfeprogramme vom 11. 8. 1971, im BArch, B 213, Bd. 19707, Vorlage des BMZ-Referats 200 an alle Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter des BMZ betr. Handbuch für die Aufstellung und Fortschreibung von Länderhilfeprogrammen vom 2. 11. 1973, im BArch, B 213, Bd. 19708, und Entwurf des BMZ-Referats 200 betr. Leitfaden für die Aufstellung und Fortschreibung von Länderhilfeprogrammen vom 5. 4. 1974, im BArch, B 213, Bd. 19707.

wendigen Planung begründet. Zwar gebe es „keine logisch eindeutig ableitbare Methode“, jedoch habe ein systematisches Verfahren den Vorteil, die „politischen Werturteile“, die in der Projektauswahl unvermeidlich seien, „transparenter zu machen“ und die Beachtung wenigstens der wichtigsten relevanten Faktoren sicherzustellen. Den bisherigen „pragmatisch und ad hoc“ gefällten Einzelentscheidungen sei das Ganze also in jedem Fall überlegen.

Basis der Länderhilfeprogramme sei ein umfangreiches „Selbststudium“ der planenden Referenten – die Vorlage vom April 1974 listete drei Seiten spezifische statistische Indikatoren und sechs Seiten mögliche allgemeine Informationsquellen auf, die es zu beachten gelte. Anschließend seien vorliegende Entwicklungspläne der jeweiligen Länder zu analysieren, zu bewerten und mit den „Zielvorstellungen der deutschen Entwicklungshilfe“ abzugleichen. Unter Berücksichtigung der „Geberbeschränkungen“, wie zum Beispiel der politisch vorgegebenen Leitziele oder des zur Verfügung stehenden Haushaltsrahmens, und der korrespondierenden „Nehmerbeschränkungen“ solle schließlich ein kohärenter Plan entstehen, der alle möglichen Projekte der nächsten fünf Jahre bis in die Details ihrer Finanzierung hinein zu umfassen habe. Die Programme, die zumindest für alle Länder, die circa 30 Millionen DM jährlich aus der Bundesrepublik erhielten, erstellt werden sollten, seien jährlich fortzuschreiben und alle zwei bis vier Jahre komplett zu überarbeiten.

Derartige Planungsansätze waren im Übrigen in den frühen 1970er Jahren kein westdeutsches Spezifikum. Auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Weltbankgruppe, Australien, die USA, Kanada, Frankreich, Großbritannien, Schweden, Norwegen, Dänemark, die Schweiz und die Niederlande verwendeten ähnliche mehr oder weniger ausführliche und verbindliche Methoden.⁷⁸

Im Mai 1970, also noch vor Abschluss des entsprechenden Modellversuchs, gab Erhard Eppler grünes Licht zu einer großen Verwaltungsreorganisation im BMZ, mit der die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Planungskonzepts auf breiter Front geschaffen werden sollten. Ganz im Sinne des DIE-Gutachtens wurden nur sehr wenige und vage Vorgaben „von oben“ gemacht, wie die neue Struktur des BMZ auszusehen habe. Stattdessen wurden bis zum 24. Juni 1970 insgesamt 37 Stellungnahmen von nahezu allen Arbeitseinheiten des Hauses eingeholt, in denen diese ihre entsprechenden Wünsche und Vorstellungen anmeldeten.⁷⁹ Wie kaum anders zu erwarten, fiel das Ergebnis sehr heterogen aus. Einigen ging das Ganze viel zu weit. Das BMZ brauche nicht schon wieder einen neuen Organisationsplan, sondern schlicht mehr Personal und eine klarere Zuständigkeitsabgrenzung.⁸⁰ Andere klagten, hier werde „zu konventionell“ an der „überholten hierarchischen Gliederung“ festgehalten. Zwischen den Regionalreferaten und den Fachreferaten sollten nicht noch strengere Grenzen errichtet werden. Nötig sei

⁷⁸ Vermerk des BMZ-Referats 200 vom 30. 6. 1973, im BArch, B 213, Bd. 19707.

⁷⁹ Rundschreiben des BMZ-Referats Z 2 an alle Referate, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter des BMZ vom 20. 5. 1970 und vom 26. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁸⁰ Der Leiter der Unterabteilung I A des BMZ, Klamser, an das BMZ-Referat Z 2 o.D., im BArch, B 213, Bd. 4195.

vielmehr eine freie und fließende Kooperation.⁸¹ Strittig war vor allem die konkrete „materielle Verantwortung und Entscheidungskompetenz“ für die einzelnen Projekte, das heißt die hausinterne Zuständigkeits- und Geschäftsverteilung.⁸²

Bei einer Klausurtagung am 1. und 2. Juli 1970, zu der so gut wie alle Beamten des BMZ eingeladen worden waren, kam es zur offenen Aussprache. Am weitesten ging einer der wohl nicht wenigen jungen Referenten des BMZ, die den Gedanken der Neuen Linken nahe standen.⁸³ Die Ideen der Hausleitung seien immer noch dem „klassischen [...] Verwaltungsdenken“ verhaftet, das zumindest unterhalb der leitenden Positionen keinen Raum für „Persönlichkeitsentfaltung, Phantasie, Initiative, kreatives Denken“ lasse. Parallel zu dem von Brandt versprochenen „Demokratisierungsprozess der Gesellschaft“ müsse es auch eine echte „Enthierarchisierung der Verwaltung“ geben, damit diese ihren „politischen Aufgaben“ gerecht werden könne – im Bereich der Entwicklungspolitik bedeute das, sich auf die Seite der „Völker der Dritten Welt“ zu stellen, notfalls auch gegen die anderen deutschen Ressorts oder gegen die Regierungen der Entwicklungsländer. Das BMZ solle in Kleingruppen aus je vier bis sieben Beamten, die gleichberechtigt nebeneinander stünden, organisiert werden. „Die Verantwortung wird kollektiv von der Gruppe getragen.“⁸⁴

Das war selbst für den linksliberalen Erhard Eppler zu viel: „Nach der Verfassung [sei] an der Verantwortlichkeit des Ministers gegenüber dem Parlament nicht zu rütteln“. Auch könne „die durch Wahlen getroffene Entscheidung des Volkes nicht modifiziert bzw. korrigiert werden“. Alle Beamten hätten in jedem Fall seinen so legitimierten Weisungen zu folgen. Nach weiteren längeren Kontroversen um den neuen Zuschnitt der Arbeitseinheiten sowie die Abfolge von Zuständigkeit, Federführung und Beteiligung in der Verwaltung der einzelnen Projekte schloss Eppler, dass das weitere Vorgehen wohl doch wieder „in einem kleineren Kreis besprochen werden müsste.“⁸⁵

An den anschließenden noch knapp zweimonatigen Verhandlungen nahmen neben Eppler und seinen Staatssekretären nur noch die Unterabteilungsleiter, die Abteilungsleiter und die Personalvertretung teil. Im Wesentlichen wurde auf einen Organisationsplan zurückgegriffen, den Karl-Heinz Sohn schon im November 1969 entworfen hatte. In den zentralen Fragen der Geschäftsverteilung und der Zuordnung des Personals auf die neuen Arbeitseinheiten wurde jedoch weiterhin auch interne Willensbildung, das heißt eine Art Mitbestimmung betrieben.⁸⁶

⁸¹ Rundschreiben des BMZ-Referats Z 2 an alle Referate, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter des BMZ vom 26. 6. 1970, und Der Leiter des BMZ-Referats I A/6, Theierl, an das BMZ-Referat Z 2 vom 25. 5. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁸² Rundschreiben des BMZ-Referats Z 2 an alle Referate, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter des BMZ vom 26. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁸³ Die ZEIT, Nina Grunenberg, „BMZ – Haus der steilen Karrieren“, 28. 3. 1969.

⁸⁴ Sprechzettel Dr. Paech o.D. für die BMZ-Klausurtagung vom 1.–2. 7. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁸⁵ Protokoll des BMZ-Referats Z 2 zur BMZ-Klausurtagung vom 1.–2. 7. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4195.

⁸⁶ Eppler an alle Referate, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter des BMZ vom 3. 7. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4196, Protokoll über die Besprechung zwischen Staatssekretär Sohn, dem Leiter der Zentralabteilung des BMZ, Lorenzen, und dem Leiter des Organisationsreferats des BMZ, Arnolds, vom 3. 11. 1969, im BArch, B 213, Bd. 4195, Vermerk des Leiters der Zentralabteilung des BMZ, Lorenzen, vom 28. 7. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4196, und Das BMZ-Referat Z 2 an alle

Zum 1. September 1970 trat die so gefundene neue Organisation des BMZ in Kraft. Ihr Kerngedanke bestand in der klaren Trennung zwischen Regionalreferaten, Grundsatz- und Stabsreferaten, Referaten, die bestimmte Fachrichtungen wie etwa die Landwirtschaft oder bestimmte Institutionen der Entwicklungshilfe wie etwa die Entwicklungsdienste zu betreuen hatten, und Verwaltungsreferaten. Diese vier Grundtypen bildeten die vier Abteilungen des Ministeriums. Die Bearbeitung der Projekte sollte nicht länger willkürlich auf diese Einheiten verteilt werden, sondern dem von den Planungsplanern neu gestalteten „funktionalen Ablauf der gesamten Entwicklungspolitik“ folgen, was in der Praxis einen hoch komplizierten Geschäftsgang nach sich zog. Für die neuartige Planung der Projekte waren die Regionalreferate der Abteilung I zuständig. Dabei hatten sie jedoch die Grundsatz- und die Fachreferate zu beteiligen. War ein Projekt erst einmal durch das interministerielle Ausschusssystem bewilligt worden, so wechselte die Zuständigkeit für die Phase der Durchführung an die Fachreferate. Das galt jedoch nicht für fachlich nicht eindeutig zuzuordnende Verbundprojekte, die bei den Regionalreferaten verblieben. „Konzeptionelle Änderungen“ wie etwa die Erweiterung oder Verlängerung eines Projekts während seiner Durchführung konnten ebenfalls nur die Regionalreferate beschließen. Auch die Grundsatzreferate der Abteilung II waren stets „rechtzeitig zu beteiligen“.⁸⁷ Die noch immer weitgehend zersplitterten Zuständigkeiten zwischen den Bundesministerien sowie die ebenfalls unklare Abgrenzung zwischen den für die eigentliche Abwicklung der Projekte verantwortlichen Organisationen wie der Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE) oder der GAWI machten das Verfahren noch komplizierter.

Für die „demokratische Übung“, hier „ohne jegliche gesetzliche Grundlage Ansätze einer Mitbestimmung in die Bonner Bürokratie eingeführt“ zu haben, ließen sich Eppler und Sohn jedenfalls in den linken und liberalen Medien feiern. Sie hofften darauf, dass dieses Verfahren ihre Beamten loyaler an den entwicklungspolitischen Reformkurs binden und deren Sachverstand besser nutzbar machen würde.⁸⁸ Die konservative FAZ, aber auch die anderen Staatssekretäre der Bundesregierung zeigten sich weniger begeistert. Der Vertreter des Innenministeriums, das für grundlegende Organisationsfragen der Bundesregierung zuständig war, fürchtete „unliebsame Rückwirkungen auf andere Häuser“. Gegenüber seinen Kollegen musste Karl-Heinz Sohn weitgehend zurückrudern. Im BMZ sei keine „gleichberechtigte Mitbestimmung“, sondern nur eine „modifizierte Mitwirkung“ mit „verschiedenen Anhörungen“ praktiziert worden.⁸⁹

Mit der großen Verwaltungsreorganisation des BMZ vom 1. September 1970 war jedenfalls in einem zumindest teilweise basisdemokratischen Verfahren die

Referate, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter des BMZ betr. Regelung der Federführung innerhalb des BMZ vom 1. 3. 1971, im BArch, B 213, Bd. 7392.

⁸⁷ Erläuterungen Staatssekretär Sohns im Protokoll des AwZ vom 24. 9. 1970, S. 4–12, im PA, und Das BMZ-Referat Z 2 an alle Referate, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter des BMZ betr. Regelung der Federführung innerhalb des BMZ vom 1. 3. 1971, im BArch, B 213, Bd. 7392.

⁸⁸ FRANKFURTER RUNDSCHAU, Rolf Breitenstein, „Eppler praktiziert Mitbestimmung“, 29. 8. 1970, Die ZEIT, Erika Schork, „Eppler entdeckt Afrika“, 4. 9. 1970, und GENERALANZEIGER, Udo Bergdoll, „Mitbestimmung in Bonns Demokratie“, 8. 9. 1970.

⁸⁹ FAZ, „Beamte organisieren ihr Ministerium selbst“, 19. 9. 1970, und Auszug aus dem Ergebnisvermerk über die Besprechung aller Staatssekretäre der Bundesregierung vom 28. 9. 1970, im BArch, B 213, Bd. 4196.

Grundlage für den Übergang zu einer planenden Verwaltung der Entwicklungshilfe gelegt worden. In den folgenden drei Jahren wurden von der weitgehend für die Planungsarbeit freigestellten Regionalabteilung insgesamt zehn Länderhilfeprogramme fertiggestellt, 15 weitere befanden sich in Vorbereitung. Auf diese Weise sollten nahezu 50% aller Baransätze und sogar drei Viertel aller Neuzusagen der westdeutschen Entwicklungshilfe „verplant“ werden.⁹⁰

d) Die Neuordnung der Zuständigkeiten

Neben seinen bereits geschilderten Vorstößen in Sachen der entwicklungspolitischen Konzeption und der Erhöhung der Entwicklungshilfe versuchte Erhard Eppler unmittelbar nach der Bundestagswahl 1969 auch, die aus der Sicht des BMZ immer noch höchst unbefriedigende Verteilung der Zuständigkeiten⁹¹ neu zu regeln. Am 2. Oktober 1969 schickte er den Entwurf eines entsprechenden Kanzlererlasses an Willy Brandt, Egon Bahr, Gustav Heinemann und den Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Klaus von Dohnanyi. Das Mitgestaltungsrecht des Auswärtigen Amts an den Grundsätzen, der Planung und dem Programm der Entwicklungspolitik sowie dessen Veto- und Initiativrecht zu einzelnen Projekten solle erhalten bleiben und das Wirtschaftsministerium allein für die Hilfen an europäische Länder und die Türkei verantwortlich werden. Ansonsten aber müsse allein das BMZ zuständig für die gesamte Entwicklungspolitik werden.⁹²

Genau zwei Wochen später hakte Eppler bei Willy Brandt nach. Ohne die Bearbeitung der Projekte der Kapitalhilfe sei das BMZ nur „ein besseres Bundesamt für Technische Hilfe mit zwei Staatssekretären und einem Minister“. Wenn er weiterhin nur so „marginalen Einfluss“ auf die Entwicklungshilfe habe, sei er nicht mehr bereit, sie nach außen zu vertreten und zu verantworten. Der Pearson-Bericht habe eine einheitliche Verwaltung gefordert, außerdem sei die Entwicklungspolitik „eine unserer Brücken zur jungen Generation“ und ein Thema von wachsender Bedeutung, aus dem er und Sohn „politisch etwas machen“ könnten. Schiller, der sich hartnäckig weigere, über eine Reform der Zuständigkeiten auch nur zu verhandeln, überlasse das Feld völlig seinem betreffenden Abteilungsleiter, der ein „geistig unbedarfter, stockkonservativer CDU-Karrierist“ sei.⁹³ Am 24. Oktober 1969 sprach Eppler das Thema erstmals im Kabinett an.

Karl Schiller dachte gar nicht daran nachzugeben. Einen Tag nach der Kabinettsitzung schrieb er Brandt, dass erstens die Kapitalhilfe unbedingt beim Wirtschaftsministerium bleiben müsse, wo man die nötige Erfahrung und das Know-how besitze, und dass er zweitens derzeit für derartige Petitessen einfach keine

⁹⁰ Ministervorlage des BMZ-Referats II A/1 betr. Länderhilfeprogramme und Finanzplanung vom 22. 11. 1972, im BArch, B 213, Bd. 19708, und Vermerk des BMZ-Referats 200 betr. den bisherigen Umsetzungsgrad der Länderhilfeprogramme vom 10. 9. 1973, im BArch, B 213, Bd. 19707.

⁹¹ Vgl. Kapitel I.1.b) und II.3.b).

⁹² Eppler an Brandt, Bahr, Heinemann und von Dohnanyi betr. Entwurf eines Kanzlererlasses über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe vom 2. 10. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000107.

⁹³ Eppler an Brandt vom 16. 10. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000107.

Zeit habe.⁹⁴ Den ganzen November 1969 überboten sich Schiller und Eppler in einem Briefwechsel mit gegenseitigen Schuldzuweisungen. Eppler warf dem Wirtschaftsministerium vor, die seit 1964 bestehende Zuständigkeit des BMZ für die Grundsätze auch der Kapitalhilfe „häufig missachtet“ zu haben und nicht sauber zwischen Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungshilfe zu trennen. Schiller verwies auf seine Konzessionen an Wischniewski⁹⁵ und hielt Eppler vor, durch sein undiszipliniertes Insistieren der Regierung zu schaden. Es gebe keinen Zielkonflikt zwischen Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik, vielmehr müsse zwischen den beiden stets eine „Synthese“ hergestellt werden. Somit sei auch eine persönliche Aussprache zwischen ihm und Eppler unnötig.⁹⁶

Anfang Dezember 1969 entschied Brandt zugunsten Schillers, an der Zuständigkeit der Kapitalhilfe werde nicht gerührt.⁹⁷ Da er sich damit gegen den Rat der sachlich zuständigen Beamten im Bundeskanzleramt stellte,⁹⁸ lässt sich dieser Vorgang nur politisch erklären. Brandt war offensichtlich nicht bereit, sich gegen Schiller zu stellen, dessen Popularität ihm kurz zuvor den Wahlsieg beschert hatte. Denn im Gegensatz zur „Willy-Wahl“ im November 1972, bei der tatsächlich der moralische Nimbus des frisch gebackenen Friedensnobelpreisträgers Brandt alle anderen Politiker überstrahlte, war 1969 noch eher Schiller als Brandt die Wahllokomotive der SPD gewesen. Somit ist Epplers eigene Analyse aus dem Jahr 1996 wohl zutreffend: „Willy Brandt dachte gar nicht daran, wegen der – für ihn – drittrangigen Frage der Kompetenzen für die Kapitalhilfe die Eitelkeiten eines Kollegen zu provozieren, dessen Name in der Öffentlichkeit einen guten Klang hatte.“⁹⁹

Trotz dieser herben Niederlage ließen Erhard Eppler und Karl-Heinz Sohn nicht locker. Von Januar bis April 1970 verhandelte Sohn mit Schillers Staatssekretär Adolf Arndt über einen Kompromiss. Für Länder mit mehr als 1200 DM Pro-Kopf-Einkommen solle weiterhin das Wirtschaftsministerium, für die ärmeren das BMZ zuständig sein. Auch diese Lösung scheiterte an Karl Schiller, woraufhin das BMZ den Chef des Bundeskanzleramts, Horst Ehmke, um Hilfe bat.¹⁰⁰ Durch die neuerliche Einschaltung des Kanzleramts, aber auch durch die gezielte Mobilisierung der Parteibasis und der Fraktion im Vorfeld des Saarbrücker SPD-Parteitags im Mai 1970 – ein Ortsverein, ein Unterbezirk und ein Bezirk stellten Anträge, die Kapitalhilfe vollständig ans BMZ zu verlagern –¹⁰¹ gelang es schließlich doch, Schiller zumindest gewisse Konzessionen abzurufen. Am 15. Mai 1970 unterzeichneten Karl-Heinz Sohn und Adolf Arndt die dreiseitige „Vereinbarung

⁹⁴ Schiller an Brandt vom 25. 10. 1969, im BArch, B 136, Bd. 4665.

⁹⁵ Vgl. Kapitel III.3.b).

⁹⁶ Briefwechsel zwischen Eppler und Schiller mit insgesamt 5 Schreiben vom 6.–21. 11. 1969, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000107.

⁹⁷ Schiller an Brandt vom 5. 12. 1969, und Ehmke an Eppler, Schiller, Möller und Scheel vom 18. 12. 1969, im BArch, B 136, Bd. 4665.

⁹⁸ Vermerk des zuständigen BKA-Referenten an Ehmke betr. Zuständigkeit für die Kapitalhilfe vom 25. 10. 1969, im BArch, B 136, Bd. 4665.

⁹⁹ EPPLER: Stückwerk, S. 88–89.

¹⁰⁰ Entwurf Sohns für die neue Abgrenzung zwischen BMWi und BMZ vom 7. 1. 1970, Sohn an Arndt vom 24. 4. 1970 und Sohn an Ehmke vom 27. 4. 1970, im BArch, B 136, Bd. 4665.

¹⁰¹ FAZ, „Schiller soll die Kapitalhilfe an Eppler abgeben“, 11. 5. 1970, und FAZ, „Unzufrieden mit Absprache Schiller-Eppler“, 30. 5. 1970.

über die Behandlung von Projekten der Kapitalhilfe“, in der festgelegt wurde, dass auch diese mit den „entwicklungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung“ übereinzustimmen hätten, und dass das BMZ für die mittelfristige „Schwerpunktplanung des Einsatzes aller Instrumente der Entwicklungshilfe“ zuständig sei.¹⁰²

Es ist wohl kaum ein Zufall, dass Erhard Eppler den Planungsplanern im BMZ ebenfalls im Mai 1970 grünes Licht gab. Im Oktober 1971 legte das BMZ im Lenkungsausschuss die ersten beiden Länderhilfeprogramme für Ghana und Tansania vor, mit deren Hilfe man die Projektauswahl weitgehend vorherbestimmen wollte. Zu dieser entscheidenden Sitzung erschien das BMZ mit nicht weniger als 20 (von insgesamt 38) Teilnehmern. Nach einer kontroversen Debatte, wie detailliert und verbindlich die Planung sein dürfe, einigten sich die Ressortvertreter auf die Formel, dass ein „Katalog von Einstiegsmöglichkeiten“ enthalten sein solle, der „die Richtung der mittelfristigen Projektpolitik bestimme“. Allerdings gelte sowohl das Verfahren der Rahmenplanung als auch der Zwang zur Bewilligung der einzelnen Projekte im Ausschusssystem uneingeschränkt weiter.¹⁰³ In der Praxis hatte das zur Folge, dass Projekte, die das BMZ in seine Programme aufgenommen hatte, in der Regel später auch von den interministeriellen Ausschüssen genehmigt wurden. Allerdings wurden weiterhin auch Projekte bewilligt, die nicht in den Plänen vorkamen.¹⁰⁴ Das BMZ hatte einen Weg gefunden, zumindest sein Initiativrecht im Bereich der Kapitalhilfe zu stärken.

Auch im Bereich der Technischen Hilfe gelangen weitere Fortschritte. Während die Sonderstellung des Auswärtigen Amts akzeptiert wurde,¹⁰⁵ schaffte es die Leitung des BMZ, zwischen 1969 und 1971 die bis dahin vom Bundespresseamt, dem Landwirtschaftsministerium und dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft bearbeiteten Projekte an sich zu ziehen.¹⁰⁶ Damit war zumindest die formal schon seit 1964 bestehende Zuständigkeit des BMZ für die Durchführung der Technischen Hilfe weitgehend umgesetzt.

Mehr war, zumindest solange wie Karl Schiller im Amt blieb, nicht zu erreichen. Die Frontstellung zwischen ihm und Erhard Eppler vertiefte sich eher noch, da eine SPD-Parteikommission zur Steuerreform unter dem Vorsitz Epplers ein Konzept entwickelte, das deutliche Steuererhöhungen zur Finanzierung der Reformpolitik vorsah. Nur mit Mühe gelang es der Parteirechten um Schiller und Schmidt, diese Ideen bei einem Sonderparteitag im November 1971 so weit zu

¹⁰² Vereinbarung zwischen den Staatssekretären Sohn (BMZ) und Arndt (BMWi) über die Behandlung von Projekten der Kapitalhilfe vom 15. 5. 1970, in den Akten des AwZ, 6. Wahlperiode, DRS 14, im PA.

¹⁰³ Protokoll des LA vom 11. 10. 1971, im BArch, B 213, Bd. 1546.

¹⁰⁴ Vorlage des BMZ-Referats II A/1 an Staatssekretär Sohn betr. bisherige Erfahrungen mit Länderhilfeprogrammen vom 16. 11. 1972, und Vermerk des BMZ-Referats 200 betr. den bisherigen Umsetzungsgrad der Länderhilfeprogramme vom 10. 9. 1973, im BArch, B 213, Bd. 19707.

¹⁰⁵ Auszug aus dem vertraulichen Ergebnisvermerk über die grundsätzliche Aussprache zwischen Eppler und Scheel vom 11. 2. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3537.

¹⁰⁶ Vereinbarung zwischen dem Leiter des Bundespresseamts, Ahlers, und Staatssekretär Sohn über die Neuordnung der Zusammenarbeit zwischen BPA und BMZ vom 18. 11. 1969, Vereinbarung zwischen den Staatssekretären Griesau (BML) und Sohn (BMZ) über die Abgrenzung der Zusammenarbeit zwischen BML und BMZ im Rahmen der Technischen Hilfe einschließlich der landwirtschaftlichen Bildungshilfe vom 17. 7. 1970, und Vereinbarung zwischen dem BMZ und dem BMBW über die Aufgaben und Zusammenarbeit im Bezug auf die Entwicklungsländer vom 1. 9. 1971, im BArch, B 136, Bd. 4665.

verwässern, dass sie keine konkreten Folgen hatten.¹⁰⁷ Erst nach Schillers Abgang im Juli und nach den Neuwahlen im November 1972 kam wieder Bewegung in die Frage der Zuständigkeiten. Zum zweiten Mal nach 1961 profitierte das BMZ dabei von den Gesetzen der Koalitionsarithmetik. Der eigentliche Gewinner der Bildung der zweiten Regierung Brandt war die FDP. Statt bisher drei stellte sie nun fünf Minister. Neben dem Bundespresseamt bekam sie nach der Auflösung des Superministeriums für Wirtschaft und Finanzen, das zuerst Schiller und dann Schmidt unterstanden hatte, das Wirtschaftsministerium hinzu. Um diese Aufwertung nicht zu eklatant werden zu lassen, wurden zahlreiche Zuständigkeiten aus dem Wirtschaftsministerium in Ressorts verlegt, die bei der SPD verblieben. So erhielt das Schmidtsche Finanzministerium die Währungspolitik sowie die Zuständigkeit für Banken, Versicherungen und die Börse, das BMZ eben die Kapitalhilfe.¹⁰⁸

Allerdings war der entsprechende Erlass Willy Brandts vom 15. Dezember 1972 so ungenau, dass sich die Verhandlungen mit dem Wirtschafts- und dem Finanzministerium über die Umsetzung im Bereich der Entwicklungshilfe noch bis April 1973 hinzogen. Das Ergebnis sah wie folgt aus: Das System der interministeriellen Ausschüsse, die Eppler schon seit Januar 1973 blockieren ließ,¹⁰⁹ wurde aufgelöst. Im Bereich der Technischen Hilfe musste sich das BMZ nur noch mit dem Auswärtigen Amt abstimmen. Im Bereich der Kapitalhilfe sicherten sich die Ressorts dagegen mit dem Verweis auf deren besondere wirtschafts- und finanzpolitische Bedeutung den Erhalt bestimmter Sonderrechte. Das Verfahren der jährlichen Rahmenplanung, in der das BMZ, das Auswärtige Amt, das Wirtschafts- und das Finanzministerium die für Neuzusagen zur Verfügung stehenden Mittel auf die einzelnen Entwicklungsländer aufteilten, blieb vollständig bestehen. Außerdem mussten alle Kapitalhilfeprojekte mit einem Volumen von über 15 Millionen DM weiter einzeln mit diesen drei Ressorts abgestimmt werden. Schließlich wurden zusammen mit der Kapitalhilfe insgesamt 34 Stellen ans BMZ abgegeben.¹¹⁰

Bei einer Leitungsklausur im BMZ im März 1973 bedankte sich Eppler bei seinen Mitstreitern der letzten Jahre. Seit er 1968 Minister geworden sei, habe er sich vor allem darum bemüht, den Finanzrahmen der Entwicklungshilfe zu erweitern, eine einheitliche entwicklungspolitische Konzeption zu schaffen und die „erforderlichen Kompetenzen für das BMZ“ durchzusetzen. Jetzt seien „wesentliche Schritte in Richtung auf die drei genannten Ziele getan“. Eppler machte deutlich, dass es sowohl bei der konzeptionellen Festlegung als auch bei der Planung in erster Linie um die „Bindungsfähigkeit für andere Ressorts“ gegangen sei. In beiden Feldern solle man sich nun „davor hüten, uns selbst zu sehr zu binden“. Die Konzeption solle bei der Fortschreibung keinesfalls noch genauer ausgearbeitet wer-

¹⁰⁷ BRACHER/JÄGER/LINK, S. 40–41, und BARING, S. 665–666.

¹⁰⁸ BARING, S. 515–535, RÖDDER, S. 52, und Erlass Willy Brandts zur Neuordnung der Geschäftsbereiche der Bundesregierung vom 15. 12. 1972, im BArch, B 136, Bd. 4665.

¹⁰⁹ Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 17. 1. 1973, im BArch, B 213, Bd. 4236.

¹¹⁰ Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Wirtschaft, Friderichs, und dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Eppler, auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe vom 26. 2. 1973, und Vereinbarung zwischen dem Staatssekretär des BMF, Pöhl, und dem Staatssekretär des BMZ, Sohn, vom 6. 4. 1973, im BArch, B 213, Bd. 4199.

den, neue Länderhilfeprogramme allenfalls noch für echte Schwerpunktländer erstellt werden. In Zukunft gehe es vor allem darum, „wie man [...] dies alles umsetzen könne in der täglichen Entwicklungspolitik“.¹¹¹

Im Frühjahr 1973 glaubte Eppler, der ungefähr zeitgleich auch in das höchste Führungsgremium seiner Partei, das Präsidium, aufgenommen wurde,¹¹² zumindest das Fundament für die Durchsetzung des ehrgeizigen Reformprogramms gelegt zu haben, das er in „Wenig Zeit für die Dritte Welt“ skizziert hatte. Mit der Neuordnung der Zuständigkeiten und dem Ende des Ausschusssystemes schien die Entwicklungspolitik sich endlich vom Zugriff der anderen Politiken befreit zu haben und selbständig geworden zu sein. In diesem Hochgefühl wollten er und die Führungsmannschaft im BMZ daran gehen, ihrerseits auf andere Politikfelder auszugreifen, vor allem auf die Handelspolitik gegenüber der Dritten Welt.¹¹³

3. „Friedliche Revolutionäre“ beim Deutschen Entwicklungsdienst

a) Die gesellschaftspolitischen Grundsätze des Deutschen Entwicklungsdienstes

Wie für die staatliche Entwicklungspolitik insgesamt waren die späten 1960er und frühen 1970er Jahre auch für den DED eine Zeit intensiver Grundsatz- und Programmdebatten. Im Sommer 1969 wurden die Ansätze der Jahre 1966 und 1967, die 1968 hinter die Strukturreformen zurückgetreten und damit weitgehend „wirkungslos verpufft“¹¹⁴ waren, von einer Gruppe engagierter Rückkehrer wieder aufgegriffen. Der DED brauche endlich verbindliche „Leitgedanken“.¹¹⁵

Im Januar 1970 trafen sich 15 Rückkehrer in der Vorbereitungsstätte Wächtersbach, die zum Teil als Vertreter entwicklungspolitischer Arbeitskreise angereist waren, zum Teil aber auch ohne jegliches Mandat über das einer selbst ernannten Avantgarde im Besitz des richtigen Bewusstseins hinaus. Mit ihrer „Wächtersbacher Resolution“ stellten sie der etwas über zwei Jahre zuvor am gleichen Ort entstandenen „Wächtersbacher Erklärung“ der Beauftragten einen radikaleren Entwurf entgegen. Die derzeitige Entwicklungshilfe und Arbeit des DED lehnten sie grundsätzlich ab. Sie diene der „Bereicherung einer Minderheit“, stabilisiere die „sozialen Missstände“ in der Dritten Welt und verstärke die „bestehenden Abhängigkeiten.“ Auch sei sie „ein Geschäft der Geberländer“. Es müsse verhindert

¹¹¹ Ergebnisprotokoll der Leitungsklausur des BMZ vom 30.–31.3. 1973, im BArch, B 213, Bd. 19965.

¹¹² In den Vorstand war er bezeichnenderweise im Mai 1970, auf dem Höhepunkt seines Konflikts mit Schiller, gewählt worden – EPPLER: Stückwerk, S. 136–137.

¹¹³ So machte sich Eppler zum Beispiel im Mai 1973 im Kabinett dafür stark, künftig alle Hermesbürgschaften für Geschäfte mit der Dritten Welt restriktiver zu prüfen. Gegenüber dem Finanzministerium wollte er durchsetzen, dass das BMZ an den Verhandlungen mit dem internationalen Währungsfonds zu beteiligen sei – Protokolle der Abteilungsleiterbesprechungen im BMZ vom 10. 1., 23. 5. und 30. 5. 1973, im BArch, B 213, Bd. 4236.

¹¹⁴ Ausführungen des Vertreters der Rückkehrer im VR, Jürgen Früchtenicht, im Teilprotokoll der Sitzung der DED-Beauftragtentagung vom Vormittag des 13. 5. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“. Zur früheren Programmdebatte im DED vgl. Kapitel III.3.b).

¹¹⁵ DED-BRIEF, Theobald Holscher, „Meinungen: Friedliche APO“, Mai–Juni 1969.

werden, dass die „Systemfehler unserer Gesellschaftsordnung“, wie „Machtkonzentrationen der Exekutive“, „Kommunikationsmonopole“ oder „kapitalistische Wirtschaftsstrukturen“ auf die Dritte Welt übertragen würden. Daher solle der DED prinzipiell nicht mehr in Ländern tätig werden, „in denen politische Oppositionen oder Minderheiten unterdrückt und liquidiert“ oder für die weitere Entwicklung unentbehrliche „potentielle Unruheherde“ stillgelegt würden – die „Wächtersbacher Erklärung“ hatte eine Mitarbeit unter „Minoritätenregimen“ noch zulassen wollen, wenn dadurch die Herrschaft dieser Minderheit nicht nachweislich gefestigt würde. Auch eine Tätigkeit in privatwirtschaftlichen Unternehmen kam aus der Sicht der Verfasser der „Wächtersbacher Resolution“ nicht in Frage. In den Einsatzländern müsse den Helfern „Mitbestimmung und Mitgestaltung“, in den Vorbereitungsstätten sogar „Selbstbestimmung auf der Grundlage umfangreicher Meinungsbildung“ gewährt werden. Denn, so hieß es, „aus Wissensmonopolen können keine autoritären Forderungen abgeleitet werden.“¹¹⁶

Wenige Monate später spitzte Christa Brandt, eine in Sambia eingesetzte Helferin, diese Kritik in Suggestivfragen „zur Entwicklungspolitik insgesamt und an den DED insbesondere“ weiter zu. Der DED helfe mit, „den Status Quo in der Welt zu erhalten“, er werde „missbraucht, um die Mitschuld der privatwirtschaftlich orientierten [...] BRD zu verschleiern“. Seine Auswahl, Ausbildung und Projektpolitik sei tendenziell neokolonialistisch.¹¹⁷ Bei der Beauftragtenkonferenz im Mai 1970 rang eine Arbeitsgruppe vergeblich um einen gemeinsamen Entwurf der Vertreter der Helfer bzw. Rückkehrer und der Beauftragten zu „Prinzipien und Selbstverständnis des DED“. Im Plenum der Konferenz meldeten sich Skeptiker zu Wort, die forderten, sich auf die Facharbeit zu beschränken und als „ausgesprochene Laien“ die Finger von dem brisanten „gesellschaftspolitischen Gebiet“ zu lassen.¹¹⁸ In der folgenden Ausgabe des DED-Briefs erteilte ein Rückkehrer seinen politisierten Ex-Kollegen eine herbe Abfuhr: „Da ist mir Anschauungs- und Lehrmaterial von arglistig werbenden westdeutschen Firmen [...] zehnmals lieber als leeres Gerede idealistischer Couleur. [...] Drum erhalte uns das Schicksal die hinterhältige Gunst unserer monopolkapitalistischen Konzerne. Mit Maos Sprüchen alleine kriegt man keinen Motor ans Laufen.“¹¹⁹

Die neue Geschäftsführung, vor allem Manfred Kulesa, versuchte dagegen, die radikale Kritik aufzunehmen und konstruktiv zu nutzen, ähnlich wie es schon seine Vorgänger Johannes Reinhold und Peter Molt 1967 und 1968 getan hatten. Kulesa wertete den Artikel Christa Brandts als „hart und nützlich“. Im Mai 1970 sprachen er und der zweite Geschäftsführer, Bernhard Schweiger, sich ausdrücklich dafür aus, Bewerber anzunehmen, deren Motivation sich „aus der Protesthaltung gegen die ökonomischen Zusammenhänge und Mechanismen der offiziellen

¹¹⁶ Wächtersbacher Erklärung vom Dezember 1967, und Wächtersbacher Resolution vom Januar 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367.

¹¹⁷ DED-BRIEF, Christa Brandt, „Meinungen: Fragen zur Entwicklungspolitik insgesamt und an den DED insbesondere“, März–April 1970.

¹¹⁸ Teilprotokoll der Sitzung der DED-Beauftragtentagung vom Vormittag des 13. 5. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹¹⁹ DED-BRIEF, Rudolf Schmidt, „Meinungen: Schraubenschlüssel als Teak-Holz-Draht aus Lianen“, Juli–August 1970.

Entwicklungspolitik“ speise.¹²⁰ Bereits im Januar 1970 hatte Kulessa zusammen mit dem Leiter der Projektabteilung des DED, Jan-Derck Reinders, einem ehemaligen leitenden Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung, selbst „Alternativen zur Entwicklungspolitik“ veröffentlicht. Darin zweifelten die beiden die Grundthese Erhard Epplers an, dass Entwicklungs- und Industrieländer langfristig die gleichen Interessen verfolgten: „Es geht nicht um die Koordinierung gleichgerichteter Interessen, sondern darum, die Interessen unserer Wirtschaft und einer nationalen Außenpolitik zu Gunsten globaler wirtschaftlicher und sozialer Ziele zurückzudrängen.“ Diesem Zweck könne durch eine stärkere Multilateralisierung der Entwicklungshilfe inklusive echter Souveränitätsabgaben gedient werden. Gerade der DED solle nicht Teil der, sondern eine Alternative zur staatlichen Technischen Hilfe sein, seine Helfer eine Rolle als „Anwälte der Dritten Welt“ übernehmen.¹²¹

Im September 1970 legten Kulessa und Schweiger dem Verwaltungsrat, der im Mai 1970 beschlossen hatte, die Debatte um die Grundsätze des DED an sich zu ziehen,¹²² einen ersten offiziellen Entwurf vor. Als neues Leitziel wurde darin „die Emanzipierung der sozial schwachen Gruppen“ in den Entwicklungsländern definiert. Die Projekte sollten nie in Kooperation mit dem Militär, der Polizei oder ausländischen Unternehmen durchgeführt werden. Im Bereich der Wirtschaft sei gemeinwirtschaftlichen oder genossenschaftlichen Unternehmen der Vorzug zu geben – mit dieser ordnungspolitischen Präferenz war ein Gedanke der „Wächtersbacher Resolution“ aufgenommen worden, wenn auch in abgeschwächter Form. Besonderes Augenmerk solle auf die Zusammenarbeit mit den ärmsten Ländern gelegt werden. Weder „Nur-Techniker“ noch „Vertreter dogmatischer Revolutionsideen“ hätten im DED einen Platz. Eine kritische Haltung gegenüber der bundesdeutschen Gesellschaft und ihrer Entwicklungspolitik sei in jedem Fall wünschenswert.¹²³

Im Gegensatz zu 1968 signalisierten 1970 auch die beiden Gesellschafter des DED ihre Bereitschaft, konstruktiv an einer neuen Programmatik mitzuarbeiten. Bereits im Juni hatte der Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (AK LHÜ) eine Stellungnahme abgegeben. Im Gegensatz zu Kulessa akzeptierte der Arbeitskreis weiterhin, dass der DED im Rahmen der Entwicklungspolitik der Bundesregierung zu agieren habe, wie es sein Gesellschaftsvertrag mit den Formulierungen vom „Mandatar des Bundes“ und den „Projekten der Bundesregierung“ vorschrieb. Allerdings versuchte der gesellschaftliche Mitträger des DED nun seinerseits, den Bund auf die Epplersche Generalformel von der Entwicklungspolitik als Friedenspolitik festzunageln. In jedem Fall brauche der DED einen „besonderen Freiheitsspielraum“, um die bisher vernachlässigte „gesellschaftspolitische Seite seiner Tätigkeit“ wahrnehmen zu können. In der Dritten Welt solle jeder Helfer „in seiner Umgebung demokratisches Verhalten, Kritikbereitschaft, Mut zur Ver-

¹²⁰ DED-BRIEF, Brief Manfred Kulessas an die Leser, Juli–August 1970, und Vorlage der DED-Geschäftsleitung betr. Werbekonzeption des DED vom 4. 5. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5366.

¹²¹ DED-BRIEF, Manfred Kulessa und Jan-Derck Reinders, „Alternativen zur Entwicklungspolitik“, Januar–Februar 1970.

¹²² Protokoll des DED-VR vom 4. 5. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367.

¹²³ Vorlage und Beschlussentwurf der DED-Geschäftsleitung betr. gesellschaftspolitische Grundsätze und Mitbestimmung für die Sitzung des DED-VR vom 28. 9. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5368.

antwortung und andere staatsbürgerliche Tugenden vorleben und anregen“. In der Bundesrepublik könne gerade der DED zum Ort des entwicklungspolitischen Dialogs zwischen der kritischen Jugend und der Bundesregierung werden.¹²⁴

Im November 1970 schließlich hielt Erhard Eppler eine Rede bei einem europäischen Kongress ehemaliger Entwicklungshelfer in Straßburg, in der er weitgehend das Konzept seines Unterabteilungsleiters Winfried Böll aus dem Jahr 1969¹²⁵ übernahm. Entwicklungsdienst sei eindeutig eine „politische Aufgabe“, für die sich die Helfer von den „Errungenschaften einer satten Gesellschaft“ frei machen müssten, die nichts anderes als ein „beschämendes Privileg eines Viertels der Menschheit“ seien. Aus dem Böllschen „Friedenspartisan“ war bei Eppler ein „friedlicher Revolutionär“ geworden, der in der Dritten Welt sowohl durch „sein solidarisches Handeln als auch durch sein Reden [...] Stellung zu dem, was um ihn herum geschieht“, beziehe. Dabei solle allerdings auf „überflüssige und laut verkündete Doktrinen“ verzichtet und trotz allem in erster Linie als Fachkraft gewirkt werden. Nach der Rückkehr sollten die ehemaligen Helfer dafür eintreten, „dass die Menschen [...], die in solidarischer Weltoffenheit die Probleme der Entwicklungsländer als ihre eigenen ansehen, zahlreicher werden.“ Für diese Aufgabe, mit der Eppler den jungen Freiwilligen angesichts der Bedingungen in der Dritten Welt einen anspruchsvollen und verantwortungsvollen Grenzgang abverlangte, bräuchten die Helfer „Rückhalt in einer politisch bewussten Organisation, die Entwicklungsdienst als Friedensdienst versteht.“¹²⁶

Bis März 1971 erstellte eine Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats aus diesen verschiedenen Programmpapieren die „gesellschaftspolitischen Grundsätze der Arbeit des DED“. Darin wurde die Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen als Maßstab definiert, an dem sich der DED zu orientieren habe. Die Helfer sollten „praktische Solidarität mit den Menschen ihrer Umgebung im Gastland [...] üben“, sie seien aber nicht auf einer „ideologischen Mission“ und dürften nicht in die „innenpolitischen Kontroversen“ des Entwicklungslandes eingreifen. Weniger Zurückhaltung wurde ihnen in Sachen Kritik an der Bundesrepublik und ihrer Entwicklungspolitik zugemutet. Diese sei ausdrücklich erwünscht. Am 16. März 1971 nahm der Verwaltungsrat diesen Entwurf gegen die Stimmen der beiden Rückkehrervertreter an, denen diese Formulierungen offenbar zu unverbindlich waren.¹²⁷ In der Tat ließen sowohl diese Grundsätze als auch die Stellungnahme des AK LHÜ oder die Straßburger Rede Epplers viel Spielraum für Interpretationen, was die Helfer eines derartig politisierten Dienstes in den Entwicklungsländern zu tun und zu lassen hatten. Die Grenze zwischen „praktischer Solidarität“ und „ideologischer Mission“ blieb fließend. Das Ausmaß an eigenverantwortlichem Handeln, das hier den Freiwilligen zugetraut, aber auch zugemutet wurde, ist umso erstaunlicher, wenn man in Betracht zieht, dass noch die Ordnung für

¹²⁴ Stellungnahme des AK LHÜ zu den gesellschaftspolitischen Aspekten der Arbeit des DED vom 9. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367.

¹²⁵ Vgl. Kapitel III.3.b).

¹²⁶ Diese Rede Epplers ist dokumentiert in DÜ, Erhard Eppler, „Freiwillige im Entwicklungsdienst“, Dezember 1970.

¹²⁷ Entwurf der Arbeitsgruppe des DED-VR betr. gesellschaftspolitische Grundsätze der Arbeit des DED vom 5. 3. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369, und Protokoll des DED-VR vom 16. 3. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5371.

Freiwillige des Deutschen Entwicklungsdienstes vom Dezember 1965 jegliche kritische Äußerung am Gastland kategorisch ausgeschlossen hatte.¹²⁸

Drei Jahre später, im März 1974, erließ der Verwaltungsrat zusätzlich die „Leitsätze für die Projektarbeit des DED“, die die „gesellschaftspolitischen Grundsätze“ konkretisieren sollten. Der DED wirke immer durch seine „von gesellschaftspolitischer Verantwortung getragene fachliche Mitarbeit“. Er setze sich für den Abbau der sozialen Ungleichheit in den Entwicklungsländern und der Abhängigkeiten zwischen der Ersten und der Dritten Welt ein. In den Industrieländern trage er dazu bei, ein breites Engagement für eine „gerechtere Entwicklungspolitik“ zu schaffen. Die Länder und Projekte, in denen er mitarbeite, wähle der DED nur nach „entwicklungspolitischen Kriterien“ aus – die Vertreter des Auswärtigen Amts und des Wirtschaftsministeriums hatten mit vereinter Kraft verhindert, dass außen- oder wirtschaftspolitische Motive explizit ausgeschlossen wurden.¹²⁹ In Ländern, deren Politik den in den „gesellschaftspolitischen Grundsätzen“ niedergelegten Zielen des DED widerspreche, könne man nur tätig sein, wenn „breite Ansatzmöglichkeiten“ zur Zusammenarbeit mit den eigentlichen Zielgruppen des DED, den „benachteiligten Gesellschaftsgruppen“, gegeben seien. Hier hatte sich also die gemäßigte Position der „Wächtersbacher Erklärung“ gegen die radikalere der „Wächtersbacher Resolution“ durchgesetzt. In jedem Fall aber müsse die Regierung des betreffenden Entwicklungslandes die Aktivitäten des DED zumindest ausdrücklich billigen. Gerade die ärmsten Länder sowie das Feld der Sozialarbeit böten sich für den DED an. In der Wirtschaft bevorzuge man gemeinwirtschaftliche oder genossenschaftliche Ansätze. Projekte der Polizei oder des Militärs seien kategorisch ausgeschlossen.¹³⁰ Nach einer fünf-, bezieht man die älteren Ansätze mit ein, sogar achtjährigen Debatte hatte der DED damit ein Grundsatzprogramm erhalten, das einerseits den Forderungen der politisch aktiven Rückkehrer erstaunlich weit entgegenkam, so zum Beispiel in den ordnungspolitischen Präferenzen, das andererseits jedoch voller vager und relativierender Formulierungen war und seinen Kompromisscharakter allenfalls mühsam kaschieren konnte.

b) Vorbereitung zum Entwicklungsdienst oder Erziehung des Neuen Menschen?

Im Frühjahr 1970 eskalierte die Unruhe in den Vorbereitungsstätten des DED, die durch die Reformen Dietrich Graf Kalckreuths seit 1967 bzw. die subversiven Aktionen der radikalen Berliner Studentengruppe INFI 1969 ausgelöst worden war.¹³¹ Die Teilnehmer des zweiten Quartals 1970 führten in Wächtersbach ein System der „Selbstverwaltung“ ein, wie es auch die Verfasser der Wächtersbacher Resolution empfohlen hatten. Als „oberstes beschlussfassendes Organ“ fungierte

¹²⁸ Vorläufige Ordnung für Freiwillige des Deutschen Entwicklungsdienstes im Gastland vom 1. 12. 1965, im DED-Archiv, Bd. „VR 4/65–1/66“. Vgl. auch Kapitel I.3.c).

¹²⁹ Protokoll des DED-VR vom 22. 3. 1974, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Verwaltungsrat.

¹³⁰ Leitsätze für die Projektarbeit des DED vom März 1974, dokumentiert bei HAASE, Dokumenten-anhang, S. 15–19.

¹³¹ Vgl. Kapitel III.4.c).

nicht mehr Kalkkreuth, der klagte, „zeitweise [...] terrorisiert“ zu werden, sondern eine wöchentliche Vollversammlung, in der jeder Teilnehmer und Mitarbeiter eine Stimme besaß. Zudem wurde Kalkkreuth ein permanentes „Beratergremium“ aus je zwei Tutoren und Freiwilligen an die Seite gestellt.¹³²

Hinter diesen radikalen Neuerungen stand keineswegs die klare Mehrheit der angehenden Entwicklungshelfer. Vielmehr erwartete der eher unpolitische Großteil immer noch ein traditionelles Lehrangebot und zeigte sich in den ersten Kurswochen irritiert über die basisdemokratischen Gepflogenheiten.¹³³ Die treibenden Kräfte waren vielmehr eine kleine politisierte Minderheit unter den Freiwilligen – die Vermutung, dass die in den späten 1960er Jahren gezielt angeworbenen Jungakademiker eine Schlüsselrolle spielten, liegt zumindest nahe – sowie das im Durchschnitt noch junge Kollegium der Tutoren und Kursleiter.¹³⁴

Diese formulierten im März 1971 ihr pädagogisches und politisches Selbstverständnis. Nur eine „sich selbst [...] und gesellschaftspolitisch und politisch bewusste Person“ könne die Aufgaben eines Entwicklungshelfers ausfüllen. Daher müsse den Freiwilligen ihr „Standort in dieser Gesellschaft“ vermittelt und die „Instrumente“ zu einer eigenständigen Analyse der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Dritten Welt an die Hand gegeben werden. In der Sprachausbildung sollten sie nicht nur Fremdwörter und Grammatik pauken, sondern lernen, die Funktionen der Sprache als „Ausdruck eines Bewusstseinsprozesses“ zu erfassen. Da derartige „Erkenntnisse [...] nie durch Verordnungen“, sondern nur „auf der Basis der Eigenmotivation“ zu erreichen seien, wollten die Tutoren keinesfalls eine „Führungsfunktion“ übernehmen. Ihr Konzept könne nur eine „Absichtserklärung“ sein. Das eigentliche Kursprogramm sei in der gleichberechtigten „Auseinandersetzung aller Teilnehmer“ festzulegen.¹³⁵ Überspitzt lässt sich sagen, dass hier eine Gruppe, die vom Hauptschulabgänger bis zum Hochschulabsolventen alle Bildungsschichten umfasste, in wenigen Wochen und in freier Selbstbestimmung Grundstudiengänge in Politologie, Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Linguistik sowie eine tiefgreifende Verhaltens- und Bewusstseinsschulung durchlaufen sollte. Dieses außerordentlich ehrgeizige Konzept erinnert an die Hoffnungen, die die Neue Linke bzw. die Studentenbewegung der 1960er Jahre im Bezug auf die Schaffung eines „Neuen Menschen“¹³⁶ hegten.

¹³² Die Vollversammlung des Vorbereitungskurses in Wächtersbach im 2. Quartal 1970 an ihre Nachfolger vom 4. 6. 1970, in Inwent-PD, Bd. „DED Information – Berichte 1970“, Bericht zweier Vorbereitungsteilnehmer im Protokoll des DED-VR vom 28. 9. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5368, und Ministervorlage des Leiters des BMZ-Referats III B/2, Preuss, betr. die Vorbereitung des DED vom 17. 11. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5369.

¹³³ Tätigkeitsberichte aus den Vorbereitungsstätten Wächtersbach, Berlin und Mehlem über die Quartale IV/1970 und I/1971, und Ministervorlage des Leiters des BMZ-Referats III B/2, Preuss, betr. die Vorbereitung des DED vom 17. 11. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5369.

¹³⁴ Kurzporträts zu Angehörigen dieser Gruppe finden sich in der Anlage 2 zur Vorlage V/4/71 an den DED-VR, im BArch, B 213, Bd. 5369.

¹³⁵ Thesen des Tutorenseminars der Vorbereitungsstätte Wächtersbach zur Vorbereitung der Entwicklungshelfer vom 1. 3. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369.

¹³⁶ Dieser Begriff gehörte zum festen Inventar der Protestbewegung. Er findet sich unter anderem bei DUTSCHKE: *Rebellion*, S. 77, und bei MARCUSE, S. 660. Hinter ihm verbarg sich die Einschätzung, dass sich zumindest in den westlichen Industriegesellschaften keine Träger für die herbeigesehnte Revolutionierung aller Lebenszusammenhänge finden ließen. Daher sei es nötig, „neue Menschen“ zu schaffen – sei es durch die Selbstradikalisierung im Protest, sei es durch Experimente mit Formen der antiautoritären Erziehung.

Manfred Kulessa und der von ihm zum DED geholte neue Leiter der Abteilung Vorbereitung, Jochen Schmauch, der sich schon in der katholischen Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe als Reformpädagoge hervorgetan hatte,¹³⁷ befürworteten dieses Experiment und deckten es gegenüber dem Verwaltungsrat. Auch in der Vorbereitung des DED müssten die „Grundsätze moderner Erwachsenenbildung“ Anwendung finden. Nur so seien die Teilnehmer zu engagierter Mitarbeit zu bewegen und auf die ungewohnten Freiräume vorzubereiten, die sie in den Projekten vorfinden und die ihnen ein hohes Maß an Eigeninitiative abverlangen würden. Das Ganze sei somit kein politisches, sondern ein rein pädagogisches Konzept.¹³⁸

Tatsächlich bestimmten die Freiwilligen in den Vorbereitungskursen des DED zu Beginn der 1970er Jahre in weiten Teilen selbst, was und wie sie lernen wollten. Jede Arbeitsgruppe legte in der ersten Kurswoche ihr Programm fest. Die Teilnahme an allen Veranstaltungen war freiwillig. Lehraktivitäten der Tutoren wurden soweit wie irgend möglich zurückgedrängt, da jegliche Vermittlung vorgefertigter Informationen unter dem Verdacht stand, der Erhaltung autoritärer Strukturen und manipulativer Wissensmonopole zu dienen. Zum Teil gaben die Lehrkräfte nicht einmal mehr Hinweise auf mögliche Quellen und Materialien für die eigenständige Verfolgung der von den angehenden Helfern aufgestellten Lernziele. Stattdessen baute man die Bibliothek aus, die den Freiwilligen für ihre Freiarbeit zur Verfügung stand, allein 1971 von 4250 auf 8345 Bände. Bis in die Sprachkurse hinein wurde über grundsätzliche oder aktuelle politische Fragen wie die Lage in der Bundesrepublik, die Abhängigkeitsstrukturen zwischen der Ersten und der Dritten Welt oder das Engagement deutscher Firmen für das Cabora Bassa-Staudammprojekt in Mozambique diskutiert. Es wurden aber auch gemeinsam Theaterstücke gelesen, Spendensammlungen für Befreiungsbewegungen des südlichen Afrika organisiert und Kontakte zu politischen Jugendgruppen wie den Jusos oder den Jungdemokraten gepflegt.¹³⁹

Die Bilanz dieses waghalsigen pädagogischen Selbstversuchs fiel gemischt aus. Einerseits zeigten die Teilnehmer in der Tat häufig „erhebliches Engagement“, arbeiteten und diskutierten motiviert mit. Auch verringerte sich der Anteil der

¹³⁷ Vgl. Kapitel I.2.b). Die Arbeit beim DED nahm Schmauch im Juli 1970 auf, also erst nach dem Auftakt des Experiments. Dass Schmauch der Wunschkandidat des Geschäftsführers war, und dass das BMZ eher Bedenken gegen diese Personalie hatte, geht aus dem Vermerk des BMZ-Referats II B/4 zur Vorbereitung der Sitzung des DED-VR vom 4. 5. 1970 hervor, im BArch, B 213, Bd. 5366.

¹³⁸ Aussage Kulessas im Protokoll des DED-VR vom 14. 12. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5369, Aussage Schmauchs im Protokoll der Sitzung einer AG des DED-VR zur Vorbereitung vom 8. 10. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370, und Stellungnahme der Geschäftsleitung des DED zum Prüfbericht des Bundesrechnungshofs vom 16. 7. 1971, im DED-Archiv, Bd. „BRH 1968/70 (1971)“.

¹³⁹ Die Vollversammlung des Vorbereitungskurses in Wächtersbach im 2. Quartal 1970 an ihre Nachfolger vom 4. 6. 1970, in Inwent-PD, Bd. „DED Information – Berichte 1970“, Tätigkeitsberichte aus den Vorbereitungsstätten Wächtersbach, Berlin und Mehlem über die Quartale IV/1970 und I/1971, Ministervorlage des Leiters des BMZ-Referats III B/2, Preuss, betr. die Vorbereitung des DED vom 17. 11. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5369, Aussprache über die Vorbereitung im Teilprotokoll für den 13. 10. 1971 zur Regionalkonferenz Ostafrika in Lusaka vom 11.–15. 10. 1971, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“, Geschäftsbericht 1971 der DED-Geschäftsleitung an den DED-VR, im BArch, B 213, Bd. 5372, und Rückschau des Teilnehmers am Vorbereitungskurs IV/71, Gunnar Klett, „DED-Vorbereitungszeit: Schnaps und Politik“, in unter uns gesagt vom Februar–März 1973, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1973 Einladg., Verf.ordnung, etc. Protokolle/Beschlüsse MAK '73“.

Helfer, die mit dem naiven und idealistischen Wunsch, irgendwie unmittelbar zu helfen, in den Projekten ankamen.¹⁴⁰ Andererseits ist mit einem Teilnehmer von 1971 zu fragen, wie gerade die Freiwilligen, die meist noch nie in der Dritten Welt, oft sogar noch nie im Ausland waren, entscheiden sollten, welches Wissen und Können sie im Einsatz brauchen würden. Die selbst erarbeiteten Programme stellten sich in der Regel als viel zu ambitioniert heraus und wurden nicht abgearbeitet. Gerade im Bereich der Sprachausbildung zog die neue Methodik erhebliche Defizite nach sich. Im Juni 1974 bemängelte der Beauftragte für Peru, Eckhard Würich, dass neu ankommende Helfer zum Teil nicht einmal in der Lage seien, sich ihr Essen auf Spanisch zu bestellen.¹⁴¹

Die gravierendste Folge des neuen Stils der Vorbereitung war aber wohl, dass es der politisch engagierten, links stehenden Minderheit unter den Freiwilligen und den Tutoren teilweise gelang, ihre Überlegenheit in Sachen Vorwissen und sprachlicher Gewandtheit in den somit nur scheinbar von autoritären Strukturen befreiten Debatten zu nutzen und die Kurse in ihrer Gesamtheit zu dominieren. Bei der Regionalkonferenz Ostafrika 1972 klagten einige Entwicklungshelfer, dass die Diskussionen in den Vorbereitungsstätten sehr stark von einigen „Wortführern“ geprägt seien. Aus Angst davor, verbal „fertiggemacht zu werden“, hätten sie nicht gewagt zu widersprechen. Letztendlich hätten sie an den entsprechenden Veranstaltungen gar nicht mehr teilgenommen.¹⁴² Die Tendenz zur Grundsatz- und Radikalkritik, die viele Arbeitsgruppen unter diesen Voraussetzungen prägte, war wenig geeignet, die Entwicklungshelfer auf den heiklen Grenzgang zwischen nötigem gesellschaftspolitischen Engagement und unerwünschter oder sogar gefährlicher politischer Einmischung vorzubereiten, den ihnen das Konzept vom „friedlichen Revolutionär“ abverlangte.

c) Mitwirkung, Mitbestimmung oder Selbstbestimmung?

Während sich die Geschäftsleitung, der Verwaltungsrat und die beiden Träger in die Debatten um die Grundsätze bzw. die Strukturreformen des DED verstrickten, machten sich einige Beauftragte 1968 und 1969 daran, die Vertrauenskrise, die zwischen dem DED und seinen Helfern entstanden war,¹⁴³ auf ihre Weise zu lösen. Dabei übertrugen sie die Ansätze zu einer verstärkten Mitwirkung der Helfer, die sich bereits im DED-spezifischen Konferenzwesen und in den Kalkreuth-

¹⁴⁰ Bericht des Hilfsreferenten des BMZ-Referats III B/2, Eckermann, über seinen Besuch in der Vorbereitungsstätte Berlin vom 28.–30. 1. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369, und Aussagen Manderfelds und Schmauchs im Protokoll der Sitzung einer AG des DED-VR zur Vorbereitung vom 8. 10. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370.

¹⁴¹ Rückschau des Teilnehmers am Vorbereitungskurs IV/71, Gunnar Klett, „DED-Vorbereitungszeit: Schnaps und Politik“, in unter uns gesagt vom Februar–März 1973, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1973 Einladg., Verordnung, etc. Protokolle/Beschlüsse MAK '73“, Tätigkeitsberichte aus den Vorbereitungsstätten Wächtersbach, Berlin und Mehlem über die Quartale IV/1970 und I/1971, im BArch, B 213, Bd. 5369, und Protokoll der Regionalkonferenz Lateinamerika in Olinda/Brasilien vom 20.–23. 6. 1974, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Protokolle RK Asien 72, RK LAT 72, RK ASIEN 74, RK O-AFR 74, RK W-AFR 74, RK LAT 74, RK LAT 75“.

¹⁴² Teilprotokoll vom 20. 6. 1972, im Protokollordner zur Regionalkonferenz Ostafrika in Nairobi/Kenia vom 19.–23. 6. 1972, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“.

¹⁴³ Vgl. Kapitel III.4.a).

schen Reformen der Vorbereitung niedergeschlagen hatten, auf die Verwaltung der DED-Gruppen in den Einsatzländern.

Der erste dokumentierte Fall findet sich im ostafrikanischen Sambia. Dort kamen zwei Faktoren zusammen, die eine derartige Vorreiterrolle begünstigten. Zum einen waren im Vorfeld einige „Troublemaker“, die sich in anderen Ländern wiederholt über die „paternalistisch-patriarchalische Struktur“ des DED beschwert hatten, dorthin versetzt worden, so dass ein besonderes Potential von unten entstanden war.¹⁴⁴ Zum anderen war im September 1967 mit Gerd Merrem ein neuer Beauftragter angetreten, der aufgrund seines politischen Hintergrunds als Reformler prädestiniert war. Merrem hatte während seines Studiums in Berlin von 1958 bis 1963 zeitweise dem SDS angehört, zu einer Zeit also, als dieser zwar noch nicht dem radikalen Spektrum zuzuordnen war, sich allerdings bereits immer weiter links von der SPD zu verorten begann.¹⁴⁵ Seit 1966 arbeitete er beim DED.

Als sich die Kritik der Helfer 1968 verdichtete, und sie 1969 begannen, nach einer „kollektiv arbeitenden Organisationsform“ zu verlangen, entschied Merrem, etwas derartiges im Bereich seiner eigenen Entscheidungsvollmachten „einfach mal als Experiment auszuprobieren“. Im Februar 1969 wählte eine Vollversammlung ein dreiköpfiges „Mitbestimmungskomitee“, das in den folgenden Monaten eine Geschäftsordnung für die Mitbestimmung erarbeitete, um die „nicht erkämpften neuen Rechte abzusichern“.¹⁴⁶ Dass diese Neuerungen in den Einsatzländern, ähnlich wie in den Vorbereitungsstätten, durch das Aufeinandertreffen einer kleinen aktiven Minderheit unter den Freiwilligen und entsprechend aufgeschlossener, wenn nicht sogar treibender, Amtsinhaber zustande kamen, lässt sich auch am Beispiel Äthiopiens belegen. Ende 1970 berichtete ein Helfer: „Am Anfang war ein an Mitbestimmung sehr interessierter Beauftragter.“ Der habe seine Ideen „mit lediglich zwei interessierten Entwicklungshelfern“ besprochen und im November 1969 bei einer Vollversammlung „die Mehrzahl der Freiwilligen praktisch überfahren“. Diese habe das Ganze anfangs „recht leicht“ genommen und zugestimmt, ohne sich größere Gedanken zu machen.¹⁴⁷

In der Dritten Welt, wo das Auftreten des DED immer auch als Teil der bundesdeutschen Außenpolitik angesehen wurde bzw. wo jedes Fehlverhalten Sicherheitsrisiken für die jungen Deutschen, aber auch für ihre einheimischen Kollegen in den Projekten nach sich ziehen konnte, war eine derartige Entwicklung wesentlich heikler als im nordhessischen Wächtersbach. Dennoch hießen Manfred Kulessa und Bernhard Schweiger, die im April 1969 die Geschäftsleitung des DED übernahmen, die Sache gut und stellten allen Beauftragten frei, ähnliche Modelle

¹⁴⁴ Zwischenbilanz der Mitbestimmungserfahrungen in Sambia vom 16. 10. 1969, Unterschrift unleserlich [wahrscheinlich BA Merrem], im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“. Warum es zu einer derartigen Konzentration von Problemfällen kam, ob die zuständige Projektabteilung, der mit Jan-Derck Reinders ein SPD-Mann und dezidiert Reformler vorstand, gar gezielt ein Experiment vorbereitete, lässt sich aus den erhaltenen Akten des DED nicht nachvollziehen.

¹⁴⁵ Zur Geschichte des SDS s. ALBRECHT und FICHTER/LÖNNENDONKER und LÖNNENDONKER/RABEHL/STAADT.

¹⁴⁶ Zwischenbilanz der Mitbestimmungserfahrungen in Sambia vom 16. 10. 1969, Unterschrift unleserlich [wahrscheinlich BA Merrem], im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹⁴⁷ Werner Bollinger (Vertreter der Entwicklungshelfer Äthiopiens bei der Regionalkonferenz 1971), „Versuch eines Nicht-MK-Mitglieds, die Entwicklung des Mitbestimmungskomitees in Äthiopien in groben Zügen darzustellen“ vom 1. 12. 1970, in Inwent-PD, Bd. „DED Juni 1969–1971 1972“.

zu erproben. Diese Haltung passte zu ihrem Konzept eines subsidiären Dienstes, in dem die Zentrale nur regeln sollte, was sich nicht in den Einsatzländern klären ließ. Neben die vier bereits genannten Motive für ein Mehr an Mitwirkung der Helfer – die Schaffung eines Ventils für den aufgestauten Unmut, die Steigerung der Identifikation mit dem Entwicklungsdienst, das Einbeziehen des Sachverständs der Fachkräfte und die Erhöhung des Eigengewichts des DED im Verhältnis zu seinen Trägern –¹⁴⁸ trat bei Kulesa und dem neuen Vorsitzenden des Verwaltungsrats, Carl-Friedrich von Weizsäcker, die aus der Jugendbewegung abgeleitete Vorstellung, dass sich die Freiwilligkeit eines Dienstes und ein Mitgestaltungsrecht der Betroffenen gegenseitig bedingen.¹⁴⁹ Allerdings machte die Geschäftsleitung von Anfang an deutlich, dass lediglich die Entscheidungen, die zuvor die Beauftragten allein gefällt hatten, nicht aber die geltenden Richtlinien und Ordnungen für die Mitbestimmung freigegeben waren.¹⁵⁰ Der Verwaltungsrat und die Gesellschafter Bund und AK LHÜ genehmigten diesen Wildwuchs nicht, sie duldeten ihn aber zunächst stillschweigend als Teil der Befugnisse der Geschäftsleitung bzw. der Beauftragten.¹⁵¹

Dass selbst die Zentrale nicht mehr genau wusste, worauf sich Beauftragte und Helfer in den einzelnen Ländern einigten, zeigte sich daran, dass die Projektabteilung im Vorfeld der Beauftragtenkonferenz im Mai 1970 eine entsprechende Umfrage startete. In acht Ländern hatte sich noch gar nichts getan, hier wurden die Beauftragten weiterhin lediglich von den gewählten Landessprechern der Freiwilligen beraten. In sieben weiteren Fällen war immerhin schon dieses Wahlamt kollektiviert worden, die Entscheidungen fällte aber immer noch allein der Beauftragte. Vor allem in Ostafrika war man noch weiter gegangen. In Uganda und Tansania fassten ein „Mitbestimmungskomitee“ bzw. ein „Arbeits- und Entscheidungskomitee“ alle Beschlüsse. Allerdings konnten die Beauftragten ein Veto einlegen, woraufhin die Zentrale einzuschalten war. In Äthiopien und Sambia hatten sich die Beauftragten nicht einmal mehr dieses Recht vorbehalten.¹⁵²

Die Mehrheit der Beauftragtenkonferenz setzte sich dafür ein, die Experimentierphase noch mindestens ein Jahr lang fortzusetzen. In dieser Zeit sollten in allen Einsatzländern Modelle entwickelt und erprobt werden.¹⁵³ Im Januar 1971 war diese Empfehlung bereits in 17 Fällen umgesetzt worden. In den meisten davon hatte man sich auf ein zweistufiges System festgelegt. Einmal jährlich wurde eine

¹⁴⁸ Vgl. Kapitel III.4.b).

¹⁴⁹ Aussagen Kulesas und Carl-Friedrich von Weizsäckers im Protokoll des AwZ vom 17. 12. 1970, S. 5, im PA.

¹⁵⁰ Vorlage der DED-Projektabteilung betr. Mitwirkung an die DED-Beauftragtagung 1970 o.D., im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“, und Stellungnahme der Geschäftsleitung des DED zum Prüfbericht des Bundesrechnungshofs vom 16. 7. 1971, im DED-Archiv, Bd. „BRH 1968/70 (1971)“.

¹⁵¹ Aussage Winfried Bölls im Protokoll des DED-VR vom 28. 9. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5368, und Aussagen des Vertreters des Auswärtigen Amts und des Vertreters der Rückkehrer, Jürgen Früchtenicht, im Protokoll des DED-VR vom 19. 10. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/70–8/71“.

¹⁵² Sammlung verschiedener Mitbestimmungsmodelle zur Vorbereitung der DED-Beauftragtagung 1970, und Vorlage der DED-Projektabteilung betr. Mitwirkung an die DED-Beauftragtagung 1970 o.D., im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹⁵³ Teilprotokoll II betr. Mitbestimmung der DED-Beauftragtagung vom 11.–15. 5. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367.

Vollversammlung einberufen, die für alle Grundsatzfragen zuständig war. Diese wählte einen ungefähr fünfköpfigen Ausschuss, der monatlich bis vierteljährlich tagte. In einigen Fällen war der Beauftragte Teil dieses Gremiums, in anderen bildete er einen Gegenpol. Diese Mitbestimmungskomitees befassten sich immer mit der Projektpolitik, teilweise auch mit Finanz- und Personalfragen. Ihre Mitglieder hatten in der Regel das Recht, die Akten des Beauftragten zu den betreffenden Bereichen einzusehen. 14 der 17 Fälle sahen ein Vetorecht des Beauftragten gegen die kollektiven Entscheidungen vor, in zwei Modellen wurde das durch ein Misstrauensvotum der Mitbestimmungsorgane gegen den Beauftragten ausgeglichen. In Äthiopien, Nepal und Ecuador herrschte eher Selbst- als Mitbestimmung, hier konnten die Gremien den Beauftragten überstimmen.¹⁵⁴

Die überwiegende Mehrheit dieser Modelle scheint zumindest halbwegs vernünftig funktioniert zu haben. Jedenfalls lobte die Geschäftsleitung des DED in den frühen 1970er Jahren mehrfach die so erreichten Fortschritte sowohl in der Stimmung unter den Helfern als auch in der fachlichen Qualität der Projektarbeit vor Ort.¹⁵⁵ Zu Problemen kam es vor allem in den Fällen, in denen sich der Mitzu einem Selbstbestimmungsanspruch steigerte. In Sambia zum Beispiel schottete sich der kleine Kreis derer, die hier extreme Positionen vertraten, schnell ab, verstrickte sich in interne „Positionskämpfe“ und fiel seinerseits durch „autoritäres Gebaren“ gegenüber dem Rest der Helfer und dem Personal des Beauftragtenbüros auf. So musste sich eine Sekretärin als „Tippse“ abkanzeln lassen.¹⁵⁶

Nach dem Ende der zweijährigen Amtszeit Merrems, der es verstanden hatte, überzogene Forderungen zum Beispiel nach Abschaffung der Position des Beauftragten dadurch abzufangen, dass er den betreffenden Helfer sechs Wochen als seinen persönlichen Assistenten einspannte und ihm so seine vielfältigen Aufgaben vor Augen führte, eskalierte die Situation. Im Dezember 1969 forderte das amtierende Mitbestimmungskomitee erheblich erweiterte Befugnisse. Merrems Nachfolger solle ihnen die Schlüssel zu seinem Büro und zum Aktenschrank aushändigen. Er dürfe keine dienstliche Korrespondenz mehr führen, die nicht vom Mitbestimmungskomitee gegengezeichnet sei. Auch habe er wöchentlich an dieses zu berichten. Der Beauftragte sah sich persönlichen Angriffen ausgesetzt, weil er deutlich mehr verdiente als die Helfer. Schließlich hatten einzelne Freiwillige begonnen, ihrerseits ohne jegliche Absprache Separatverhandlungen mit sambischen Partnern zu führen, was zu erheblichen Irritationen bei Regierungsstellen des Entwicklungslandes führte.¹⁵⁷ Als der Beauftragte sich weigerte, diesen Ex-

¹⁵⁴ Vorlage V/3/71 an den DED-VR betr. Mitwirkung von Entwicklungshelfern vom 3. 3. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369.

¹⁵⁵ Vorlage und Beschlussentwurf der DED-Geschäftsleitung betr. gesellschaftspolitische Grundsätze und Mitbestimmung für den DED-VR vom 28. 8. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5368, Aussagen Kulassas, Schweigers und Carl-Friedrich von Weizsäckers im Protokoll des AwZ vom 17. 12. 1970, S. 5, im PA, und Stellungnahme der Geschäftsleitung des DED zum Prüfbericht des Bundesrechnungshofs vom 16. 7. 1971, im DED-Archiv, Bd. „BRH 1968/70 (1971)“. Auffällig ist auch, wie wenige Klagen über Mitbestimmungsprobleme sich angesichts der Vielzahl der praktizierten Modelle in den Akten des DED finden.

¹⁵⁶ Zwischenbilanz der Mitbestimmungserfahrungen in Sambia vom 16. 10. 1969, Unterschrift unleserlich [wahrscheinlich BA Merrem], im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹⁵⁷ Der Beauftragte in Sambia, Pfnorr, an den DED vom 2. 12. 1969, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

tremforderungen nachzukommen, und darüber hinaus auch noch eine Grundsatze debatte über die Frage, ob eine Mitarbeit im kapitalistischen Sambia zu rechtfertigen sei, die Helfer entzweite, brach die Mitbestimmung zunächst vollkommen zusammen.¹⁵⁸

Problematisch wurden derart überzogene Vorstellungen vor allem dadurch, dass sich die Mehrheit unter den Freiwilligen nach teilweise euphorischen Auftaktphasen den Mühen der Ebene entzog. Zwischen 1970 und 1972 klagten die Beauftragten Boliviens, Tansanias, Äthiopiens, Afghanistans und Indiens über das „mangelhafte Interesse“ der Helfer an der Praxis der Mitbestimmung. Im September 1974 konstatierte der Beauftragte für Nepal eine „allenthalben im DED zu beobachtende Mitbestimmungsmüdigkeit“.¹⁵⁹ Erst diese „Passivität der Nicht-radikalen“¹⁶⁰ ließ die Mitbestimmung in einer Hand voll Extremfällen zum „Instrument einseitig orientierter gesellschaftspolitischer Zielsetzungen einiger Entwicklungshelfer“¹⁶¹ werden.

Bezogen auf die Gesamtstruktur des DED brach die Mitbestimmungsdebatte mit voller Wucht bei der Beauftragtenkonferenz aus, die vom 10. bis 15. Mai 1970 in der politischen Akademie Eichholz stattfand und zu der erstmals auch vier Entwicklungshelfer, jeweils einer aus Ost- und Westafrika, aus Lateinamerika und aus Asien, eingeladen waren. Außer ihnen erschienen aber noch drei Teilnehmer des laufenden Vorbereitungskurses, die beiden Rückkehrer, die seit 1969 im Verwaltungsrat saßen, sowie drei weitere, nicht weiter legitimierte Rückkehrer. Sie alle forderten Sitz und Stimme und stilisierten sich zu Vertretern der „unterprivilegierten Schichten der so genannten Dritten Welt“. Die Beauftragten beschlossen, „möglichst vielen Entwicklungshelfern“ das Stimmrecht einzuräumen, da diese „ohnehin unterrepräsentiert“ seien. Das „steering committee“ der Tagung wurde aus je zwei Helfern, Beauftragten – darunter Merrem – und Mitarbeitern der Zentrale besetzt.¹⁶²

Im Gegensatz zur Beauftragtenkonferenz 1969¹⁶³ war es nicht länger ein Beauftragter, der die am weitesten gehenden Mitbestimmungsforderungen vortrug, sondern Christa Brandt, die Helferin aus Sambia, die schon im Frühjahr im DED-

¹⁵⁸ Bericht des Beauftragten für Sambia, Pfnorr, im Protokollordner zur Regionalkonferenz Ostafrika in Nairobi/Kenia vom 19.–23. 6. 1972, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“.

¹⁵⁹ Der Beauftragte für Bolivien, Peter Schnitzer, an den DED vom 11. 2. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“, Werner Bollinger (Vertreter der Entwicklungshelfer Äthiopiens bei der Regionalkonferenz 1971), „Versuch eines Nicht-MK-Mitglieds, die Entwicklung des Mitbestimmungskomitees in Äthiopien in groben Zügen darzustellen“ vom 1. 12. 1970, in Inwent-PD, Bd. „DED Juni 1969–1971 1972“, Bericht des Beauftragten für Tansania, Herrmann, im Protokollordner zur Regionalkonferenz Ostafrika in Nairobi/Kenia vom 19.–23. 6. 1972, und Protokoll der Regionalkonferenz Asien in Isalif/Afghanistan vom 2.–6. 10. 1972, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“.

¹⁶⁰ Aussage Winfried Bölls im Protokoll des AwZ vom 16. 3. 1972, S. 21–22, im PA.

¹⁶¹ Aus der Begründung dreier Entwicklungshelfer in Kamerun an den DED dafür, dass sie derzeit nur eine beratende Mitwirkung wünschten, vom 12. 4. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹⁶² Teilnehmerliste für die Beauftragtentagung 1970, Stellungnahme der Vertreter der Entwicklungshelfer zur Jahreskonferenz 1970 o.D., und Protokolle der 1. und 3. Sitzung der Beauftragten vom 10. 5. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹⁶³ Vgl. Kapitel III.4.c).

Brief mit ihren radikalen Ansichten aufgefallen war. Solange die Freiwilligen an die bundesdeutsche „Zwangsgesellschaft“ mit ihrem deformierenden Konkurrenz- und Leistungsdenken gebunden seien, könnten sie auch in der Dritten Welt keine echte Befreiungsarbeit leisten. „Weder Richtlinien, vorgegebene Konzepte noch Beauftragte dürfen und können uns und unsere Arbeit bestimmen.“ Daher müsse im DED endlich eine verbindliche Mitbestimmung von der Vorbereitung bis in die Zentrale und von der Projekt- bis zur Personal- und Finanzpolitik eingeführt werden.¹⁶⁴ Dem hielt Helmut Weyers als Sprecher der Zentrale entgegen, dass trotz aller „Sympathie“ für derartige Utopien die Hauptamtlichen nur die Zuständigkeiten teilen könnten, über die sie selbst verfügten. Die gültigen Vorschriften und Strukturen der DED-GmbH müssten auf alle Fälle beachtet werden. Es sei vernünftiger, eine abgestufte Mitbestimmung einzuführen, die zum Beispiel der besonderen Sensibilität von Personalfragen Rechnung trage.¹⁶⁵

Nach hitzigen Debatten, in denen auch die Beauftragten und Mitarbeiter der Zentrale ihre Mitbestimmungswünsche artikulierten, wurde beschlossen, 1971 statt einer Beauftragten- eine Mitarbeiterkonferenz einzuberufen. An ihr sollten 18 Hauptamtliche, zwölf aktive Helfer, drei Rückkehrer und die beiden Geschäftsführer teilnehmen. Diese Konferenz habe über ein einheitliches Mitbestimmungsmodell zu befinden. Im Bereich der Zuständigkeit der Geschäftsleitung sollten ihre Beschlüsse bindend, an den Verwaltungsrat zunächst nur empfehlend sein. Man war sich darüber einig, dass langfristig auch die Strukturen des Verwaltungsrats und vor allem der Gesellschafterversammlung reformiert und der DED unabhängiger werden müsse. Als vages Modell schwebte den Teilnehmern die paritätische Selbstverwaltung nach dem Vorbild der Gruppenuniversität vor. Zur Weiterarbeit an den offenen Fragen und als ständige Vertretung der Mitarbeiter gegenüber der Geschäftsleitung, dem Verwaltungsrat und den Trägern wurde ein so genanntes 9er-Gremium aus je drei Helfern bzw. Rückkehrern, Beauftragten und Mitarbeitern der Zentrale eingesetzt.¹⁶⁶

Dieses 9er-Gremium befasste sich hauptsächlich mit der Vorbereitung der ersten Mitarbeiterkonferenz des DED, die vom 10. bis 15. Mai 1971 in Bergisch-Gladbach stattfand. Es setzte sich erfolgreich dafür ein, dass die Zusammensetzung der Konferenz nicht den ursprünglichen Plänen entsprach. Stattdessen wurden je zwölf Vertreter der Hauptamtlichen in Übersee und in der Bundesrepublik, zwölf aktive Helfer, neun Rückkehrer und drei Vorbereitungsteilnehmer vom jeweiligen Personenkreis gewählt. Die Schaffung einer Parität zwischen Hauptamtlichen und Freiwilligen sei unerlässlich, so das 9er-Gremium, da die Beauftragtenkonferenz kein Recht gehabt habe, die bei ihr unterrepräsentierten

¹⁶⁴ Referat der Entwicklungshelferin Christa Brandt zur Mitwirkung von Entwicklungshelfern in den DED-Entscheidungsprozessen vom 13. 5. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹⁶⁵ Referat Helmut Weyers, DED-Projektteilung, zur Mitwirkung von Entwicklungshelfern in den DED-Entscheidungsprozessen vom 13. 5. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

¹⁶⁶ Zusammenfassendes Teilprotokoll über die Behandlung der Mitbestimmungsfrage bei der Beauftragtenkonferenz des DED vom 11.–15. 5. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367, Teilprotokoll zur Plenumsdiskussion über die Mitbestimmung vom 13. 5. 1970, 2 Teilprotokolle der Arbeitsgruppe II zur Mitbestimmung im Projektland vom 13. 5. 1970, Teilprotokoll zur Plenumsdiskussion über die Mitbestimmung vom 14. 5. 1970, und Protokoll über die Wahl der Vertreter der Beauftragten für das 9er-Gremium vom 14. 5. 1970, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

Gruppen weiterhin zu benachteiligen. Das 9er-Gremium betonte, dass die Mitarbeiterkonferenz nur ein erster Schritt sein könne. Die Präsenz der Mitarbeiter und Freiwilligen im Verwaltungsrat sei zu stärken. Langfristig hätten sie ein Recht darauf, auch an der Gesellschafterversammlung beteiligt zu werden.¹⁶⁷

Trotz dieser akribischen Vorbereitung – selbst an einer ausführlichen Geschäfts- und Verfahrensordnung fehlte es nicht –¹⁶⁸ verlief die Mitarbeiterkonferenz 1971 noch turbulenter als die Beauftragtenkonferenz 1970. Man tagte teilweise bis vier Uhr morgens in einer unübersichtlichen Zahl von Ausschüssen und Unterausschüssen. Neben den großen Themen wie den gesellschaftspolitischen Grundsätzen oder der Mitbestimmung wurde auch über Details wie die Kfz-Richtlinien des DED oder die Frage, ob aktive Entwicklungshelfer ihren Urlaub in der Volksrepublik China verbringen dürften, verblissen diskutiert.¹⁶⁹

Schließlich einigte man sich auf ein abgestuftes Gesamtmodell zur Mitbestimmung im DED. In den Vorbereitungsstätten sei die Selbstbestimmung zu bewahren. Die Vollversammlung solle den Tutoren mit einfacher Mehrheit das Misstrauen aussprechen können. Die Teilnehmer seien paritätisch an der Endauswahl zu beteiligen. Im Einsatzland habe einmal jährlich eine Vollversammlung stattzufinden, die selbst darüber entscheide, ob sie ständige Ausschüsse einsetze. Die Mitbestimmung in der Dritten Welt solle alle Bereiche, also auch die Finanzverwaltung und das Personalwesen umfassen. Den Beauftragten wurde ein Veto zur Wahrung des geltenden DED-Rechts zugestanden, dem allerdings ein für die Geschäftsführer bindendes Misstrauensvotum von zwei Dritteln der Vollversammlung entgegenszustellen sei. Als „zentrales Organ zur Willensbildung der DED-Mitarbeiter“ müsse einmal jährlich eine Mitarbeiterkonferenz entsprechend der Zusammensetzung von 1971 abgehalten werden. Diese bleibe zwar ein reines „Beratungs- und Vorschlagsgremium“, wähle aber einen siebenköpfigen Hauptausschuss. Der solle nicht nur die nächste Konferenz vorbereiten, sondern an den Sitzungen des Verwaltungsrats zu den Empfehlungen der Konferenz teilnehmen, gemeinsam mit der Geschäftsleitung den Entwurf des Wirtschaftsplans erarbeiten und ein Veto gegen die Aufnahme der Tätigkeit in neuen Einsatzländern einlegen können. Im Verwaltungsrat und in der Gesellschafterversammlung müssten die Mitarbeiter mindestens drittelparitätisch beteiligt werden. Das Ziel der Mitbestimmung sei letzten Endes „die Befreiung von ungerechtfertigter Fremdbestimmung und somit ein Weg zur Selbstbestimmung“.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Konzeption des 9er-Gremiums zur Kompetenz und Zusammensetzung einer Mitarbeiterkonferenz des DED vom 2. 12. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5368, und Das 9er-Gremium an alle Mitarbeiter und Entwicklungshelfer vom 27. 2. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Mitarbeiterkonferenz 1971 I“.

¹⁶⁸ Entwurf des 9er-Gremiums zu einer GO für die Mitarbeiterkonferenz vom 18. 1. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369.

¹⁶⁹ Diverse Protokollfragmente zur Mitarbeiterkonferenz vom 10.–15. 5. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz Archiv 1971“.

¹⁷⁰ Beschlüsse der Mitarbeiterkonferenz 1971, in unter uns gesagt vom Juli 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369.

d) Der Streit um die Mitarbeit in Brasilien, Bolivien und Chile

Neben der Strukturfrage der Mitbestimmung beschäftigte den DED in der ersten Hälfte der 1970er Jahre vor allem die inhaltliche Kontroverse, ob in Entwicklungsländern sinnvolle Arbeit geleistet werden könne, deren amtierende Regierungen demokratischen und rechtsstaatlichen Kriterien nicht genügten, Menschenrechte missachteten und Minderheiten unterdrückten. Die offizielle Linie, die 1974 in den Leitsätzen für die Projektarbeit ihren Ausdruck fand, war stets, dass ein derartiges Engagement zu rechtfertigen sei, wenn das Regime die Entwicklungshelfer nicht daran hindere, in den Projekten Tätigkeiten zu verrichten, die sich mit den Grundsätzen und Zielen des DED vereinbaren ließen. Das Fehlverhalten einer Dritte-Welt-Regierung könne allenfalls ein Grund sein, die Arbeit in dem betreffenden Land erst gar nicht aufzunehmen. Ein Abbruch ließe sich dagegen aus allgemeinen politischen Bewertungen nicht ableiten, sonst komme der DED in den Ruch, sich unzulässigerweise politisch einzumischen.¹⁷¹

Zahlreiche Aktivisten unter den Helfern und Rückkehrern, die in dieser Frage ganz eindeutig von der Position der Studentenbewegung¹⁷² geprägt waren, vertraten dagegen die These, dass jede Form von Entwicklungshilfe den herrschenden Amtsinhabern zugute käme. Die „Oasentheorie“, derzufolge auch unter schlechten Regierungen gute Projekte gemacht werden könnten, sei naiv. Jeder Helfer, der unter einem Regime seinen Entwicklungsdienst leiste, mache sich schuldig. Nach Machtwechseln in einem Entwicklungsland müsse daher die Tätigkeit des DED überprüft und gegebenenfalls abgebrochen werden.¹⁷³ Konkrete Streitfälle ergaben sich zwischen 1970 und 1974 in Brasilien, Bolivien und Chile.

Im April 1970 wurden aus politischen Gründen zwei brasilianische Mitarbeiter eines Projekts verhaftet, an dem auch der DED beteiligt war. Einen Monat später verabschiedeten die Vertreter der Helfer und Rückkehrer bei der Beauftragtenkonferenz eine Resolution, die die Regierung Brasiliens als Unterdrückerregime angriff, das das Land zugunsten einer kleinen Minderheit sowie der ausländischen, gerade der westdeutschen Kapitalinteressen brutal ausbeute. Der DED und seine Helfer würden hier zum „Instrument der Herrschenden“. Deshalb müssten sie gehen.¹⁷⁴ Der Verwaltungsrat setzte eine Arbeitsgruppe ein, die den Vorfall untersuchen und über Konsequenzen beraten sollte. Die Vertreter der Bundesregierung zeigten sich empört über die Resolution, der des BMZ bezeichnete sie als „sehr extrem“, der des Auswärtigen Amts angesichts der Passagen über die deutschen Auslandsinvestitionen gar als „törichtes Geschwätz“. Sie äußerten die Sorge, dass sich

¹⁷¹ Leitsätze für die Projektarbeit des DED vom März 1974, dokumentiert bei HAASE, Dokumenten-anhang, S. 15–19, und Aussage des Geschäftsführers des DED, Zahn, im Protokoll der Regional-konferenz Ostafrika in Darassalaam/Tansania vom 26.–29. 7. 1973, im DED-Archiv, Bd. „Stabs-stelle Grundsatz. Regionalkonferenzen Westafrika 1972, Westafrika 1973, Ostafrika 1973, Asien 1973“.

¹⁷² Vgl. Kapitel III.1.c).

¹⁷³ Wächtersbacher Resolution vom Januar 1970, Aussagen des Vertreters der Rückkehrer, Jürgen Fruchtenicht, im Protokoll der Arbeitsgemeinschaft des DED zur Mitarbeit in Brasilien vom 3. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367, und Aussprache zum Bericht der Geschäftsleitung im Protokoll der Mitarbeiterkonferenz des DED vom 19.–24. 3. 1973, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1973 Einlfg. Ver.f.ordnung etc. Protokoll/Beschlüsse MAK '73“.

¹⁷⁴ Resolution der Vertreter der Entwicklungshelfer bei der DED-Beauftragtenkonferenz 1970 zur Tätigkeit des DED in Brasilien, im DED-Archiv, Bd. „BA-Konferenz 70“.

die Helfer vor Ort davon beeindruckt und zu „subversiven“ Aktivitäten hinreißen lassen könnten. Die beiden Brasilienbeauftragten gaben eine differenzierte Einschätzung der brasilianischen Regierung ab, diese sei eher technokratisch als reaktionär. Der anwesende Landessprecher teilte mit, dass seines Wissens keiner der 115 derzeit aktiven Helfer für einen Abbruch sei. Die Vertreter der Rückkehrer waren isoliert, die Arbeitsgruppe beschloss, dass der DED in Brasilien bleiben solle.¹⁷⁵

Doch die „starke ideologische Gruppe“ unter den Rückkehrern, aber auch den Hauptamtlichen in der Zentrale, die das BMZ hinter der Brasilienresolution vermutete,¹⁷⁶ war nicht bereit, die Angelegenheit auf sich beruhen zu lassen. In den Vorbereitungsstätten wurden angehende Helfer unter dem Vorwand, hier würden nur hypothetische Denkspiele betrieben, dazu aufgefordert, in Brasilien gegen das Regime zu protestieren. Ab Herbst 1970 begann sich die deutsche Botschaft über das Verhalten der so präparierten neuen Gruppen zu beschweren. Im März 1971 veröffentlichte eine von den Freiwilligen betriebene und auch Brasilianern zugängliche Zeitung die Resolution vom Mai 1970. Obwohl der eigens herbeigeilte Geschäftsführer, Bernhard Schweiger, deutlich machte, dass Derartiges in Zukunft nicht mehr toleriert würde, legte das Redaktionskomitee nach und veröffentlichte im Mai 1971 einen Artikel unter dem Pseudonym „Camillo“. Darin wurde in portugiesischer Sprache die „despotische und blutige Militärdiktatur [...] im Dienst der nordamerikanischen Imperialisten“ seit 1964 angeprangert und der auf den „gerechten revolutionären Hass des Volkes“ zurückgehende „heroische Widerstand“ verherrlicht.¹⁷⁷ Der Beauftragte für den Norden Brasiliens, Walter Schmid, war der Auffassung, hier solle gezielt die Ausweisung des DED provoziert werden – eine Wertung, der selbst der liberale Manfred Kulesa nach einigem Zögern zustimmte.¹⁷⁸

Obwohl noch kein Protest Brasiliens vorlag, war damit für Erhard Eppler das Ende der Fahnenstange erreicht. In einer persönlichen Besprechung mit Manfred Kulesa am 26. Juli 1971 bestand er darauf, dass die fünf für die Zeitung verantwortlichen Helfer abgezogen würden, was Anfang August auch geschah. Die Verträge von vier dieser fünf wurden aufgelöst. Zehn weitere Helfer, die sich mit den Redakteuren solidarisiert hatten, wurden in die Bundesrepublik zurückbeordert. Die beiden Tutoren, auf die die Aufwiegelung in der Vorbereitung zurückging, wurden entlassen.¹⁷⁹ Doch auch damit war der Fall noch nicht abgeschlossen. Im Oktober 1971 verschickten fünf der zehn „Solidarisierer“, die zu dieser Zeit in Wächtersbach an einer Sprachfortbildung teilnahmen, um im Anschluss in ein

¹⁷⁵ Protokoll der Arbeitsgemeinschaft des DED zur Mitarbeit in Brasilien vom 3. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367.

¹⁷⁶ Vorlage des BMZ-Referats II B/4 an PSTS Freyh vom 8. 6. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367.

¹⁷⁷ Übersetzung des Camillo-Artikels aus der 4. Zeitung der Freiwilligen Nordbrasilien vom Mai 1971, Aussprache über die Vorfälle in Brasilien im Protokoll des DED-VR vom 31. 8. 1971, Stellungnahme der DED-Geschäftsleitung zum Fall Brasilien-Nord vom 13. 12. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369, und Aussprache über die Vorfälle in Brasilien im Protokoll des DED-VR vom 13. 8. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370.

¹⁷⁸ Der Beauftragte für Nordbrasilien, Walter Schmid, an die DED-Geschäftsleitung vom 24. 6. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370, und Aussage Manfred Kulesas im Protokoll des DED-VR vom 28. 3. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5372.

¹⁷⁹ Bericht der DED-Geschäftsleitung an den DED-VR zum Fall Brasilien vom 13. 8. 1971, und Protokoll des DED-VR vom 31. 8. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369.

neues Einsatzland geschickt zu werden, den Camillo-Artikel entgegen der ausdrücklichen vorherigen Weisung der Geschäftsleitung als Teil eines „Informationspakets“ erneut nach Brasilien. Der daraufhin trotz heftiger Proteste der Rückkehrer im Verwaltungsrat – sie drohten unter anderem mit der Einschaltung des Staraanwalts der linken Szene, Otto Schily, und mit einer „Informationswelle“ gegenüber den Medien – entlassene Rädelsführer dieser Aktion verwickelte den DED noch bis zum April 1972 in einen Arbeitsgerichtsprozess.¹⁸⁰

Just auf dem Höhepunkt der Brasilienkrise des DED putschte sich in Bolivien General Hugo Banzer an die Macht. Im September 1971 wurden sechs Entwicklungshelfer des DED vorübergehend festgenommen. Die neuen Machthaber legten ihnen eine ganze Reihe von Delikten zur Last. Dabei handelte es sich zum Teil um Tatbestände, die kurz vorher noch unproblematisch gewesen waren, wie etwa der Besitz von Postern und Schriften Ernesto Che Guevaras¹⁸¹. Andere Vergehen offenbarten den naiven Leichtsinns der Helfer, wie der Besitz der Skizze eines der neuen Internierungslager. Einige Anschuldigungen waren aber auch frei erfunden, wie ein angeblicher Codeschlüssel des sowjetischen Geheimdienstes. In Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt gelang es Manfred Kulessa, zunächst die Wogen zu glätten. Die Bolivianer zogen ihre Vorwürfe zurück. Pressekontakte oder Resolutionen der betroffenen Helfer konnten vermieden werden, einzelne Versetzungswünsche wurden ausnahmslos berücksichtigt.¹⁸²

Knapp ein Jahr später eskalierte die Lage, die sich nie wieder ganz beruhigt hatte. Am 3. bzw. 4. Juli 1972 wurden in La Paz zwei Entwicklungshelfer und der Beauftragte – es handelte sich ausgerechnet um den Pionier der Mitbestimmung, Gerd Merrem, der nach Sambia seinen zweiten Posten innehatte – verhaftet. Man warf ihnen vor, in ein Mordkomplott gegen Hugo Banzer verstrickt zu sein. Nachdem sie am 8. Juli freigekommen waren, sollten am 10. Juli drei Freiwillige in Santa Cruz zu den Anschuldigungen verhört werden. Als fünf weitere Helfer vor dem Büro der Geheimpolizei, in dem die drei befragt wurden, in einen Sitzstreik traten – hier prallten die Gepflogenheiten der deutschen APO unmittelbar auf die eines Militärregimes der Dritten Welt –, wurden alle acht sowie die herbeigeeilte Assistentin Merrems verhaftet, wobei es zu erheblicher Gewaltanwendung kam. Am 11. Juli wurde Gerd Merrem erneut inhaftiert. Nun wurde ihm zur Last gelegt, dass er in der unruhigen Putschzeit ein Jahr zuvor den oppositionellen Rektor der Universität von Santa Cruz mit seinem privaten Flugzeug außer Landes gebracht hatte, was im Gegensatz zu den Attentatsvorwürfen zutraf. Einen Tag später wurden auch die beiden Helfer in La Paz wieder festgenommen, diesmal, weil bei ihnen illegale kommunistische Literatur gefunden worden war. Bis zum 16. Juli kamen sie alle wieder frei, am 21. Juli wurden allerdings Merrem und ein Helfer seitens der bolivianischen Regierung ausgewiesen.¹⁸³

¹⁸⁰ Protokoll des DED-VR vom 19. 10. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/70–8/71“, Protokoll des DED-VR vom 20. 12. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370, und Protokoll des DED-VR vom 28. 3. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5372.

¹⁸¹ Dieser hatte 1966–1967 versucht, in Bolivien eine Guerillabewegung zu gründen und war dabei ums Leben gekommen.

¹⁸² Vertraulicher Bericht Manfred Kulessa über seine Bolivienreise vom 2.–10. 10. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370.

¹⁸³ Rundschreiben der DED-Geschäftsleitung an alle Beauftragten vom 1. 8. 1972, Vertrauliches Pro-

Indem die Bundesregierung den Entzug der gesamten westdeutschen Entwicklungshilfe androhte, erreichte sie, dass nicht der komplette DED des Landes verwiesen wurde, wie es im März des Vorjahres dem Peace Corps widerfahren war. Stattdessen bat die Regierung Banzer ausdrücklich um den Verbleib des DED. Zu weiteren Verhaftungen werde es keinesfalls kommen, gegebenenfalls werde man intern um den Abzug von Helfern ersuchen. Auf dieses Zugeständnis hin legte sich die Geschäftsleitung des DED früh darauf fest, zumindest in den als ruhiger geltenden Regionen Boliviens zu bleiben. Versetzungswünsche einzelner Helfer werde man allerdings respektieren.¹⁸⁴ Die Abbruchsvoten der Regionalkonferenz für Lateinamerika vom 3. und der Vollversammlung Boliviens vom 7. August 1972 hatten somit keine Chance mehr. Im Verwaltungsrat standen die Rückkehrer erneut auf verlorenem Posten.¹⁸⁵ Von den 35 Helfern, die in Bolivien waren, kündigten zwei, 29 ließen sich versetzen, nur vier blieben.¹⁸⁶ Vor allem die Tatsache, dass hier die betroffenen Mitbestimmungsorgane unter dem Hinweis auf „übergeordnete Gesichtspunkte“ vollständig übergangen, ihre Stimme nicht einmal gehört worden war, sorgte für viel Verbitterung im DED.¹⁸⁷ Bei der Mitarbeiterkonferenz 1973 gaben die Vertreter der Rückkehrer offen zu, dass sie neben der Sorge um die Sicherheit der Entwicklungshelfer auch gehofft hatten, mit einem spektakulären Abzug ein Zeichen gegen die Regierung Banzer und die Interessen des westdeutschen Kapitals in Bolivien setzen zu können.¹⁸⁸

Noch deutlicher wurde diese politische Motivation im Fall Chile. Am 11. September 1973 stürzte Augusto Pinochet Präsident Salvador Allende. Dessen drei Jahre im Amt waren von großen Teilen der westdeutschen Linken bis weit in die SPD hinein als vielversprechendes Projekt, endlich eine Verbindung zwischen Sozialismus und Demokratie herzustellen, eingeschätzt worden. Obwohl es ähnlich wie zuvor in Bolivien während der ersten Monate nach dem Umsturz zu Übergriffen auch gegen Helfer des DED kam, wollte diesmal die Mehrheit bleiben. Die Tatsache, dass sie einige Opfer medizinisch betreuen konnten, bestärkte sie offenbar in der Auffassung, in Chile noch immer sinnvolle Arbeit leisten zu können.¹⁸⁹

tokoll der außerordentlichen DED-Vollversammlung in Bolivien vom 7. 8. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5372, Informationsvermerk III/72 von Manfred Dassio über die Vorfälle in Bolivien, im BArch, B 213, Bd. 5373, und Bericht Herbert Zahns im Protokoll des DED-VR vom 21. 8. 1972, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/72–6/73“.

¹⁸⁴ Pressemitteilung des DED vom 27. 7. 1972, und Vertrauliches Protokoll der außerordentlichen DED-Vollversammlung in Bolivien vom 7. 8. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5372.

¹⁸⁵ Protokoll der Regionalkonferenz Lateinamerika in Santiago/Chile vom 31. 7.–4. 8. 1972, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8 Regionalkonferenzen bis 1972“, Vertrauliches Protokoll der außerordentlichen DED-Vollversammlung in Bolivien vom 7. 8. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5372, und Protokoll des DED-VR vom 21. 8. 1972, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/72–6/73“.

¹⁸⁶ Ministervorlage des BMZ-Referats III B/4 vom 18. 8. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5372.

¹⁸⁷ Aussage Kulessas im Protokoll der Regionalkonferenz Westafrika in Cotonou/Dahomey vom 18.–24. 9. 1972, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8 Regionalkonferenzen bis 1972“, und Beschlüsse der Mitarbeiterkonferenz 1973, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1973 Einldg. Verf.ordnung etc. Protokoll/Beschlüsse MAK '73“.

¹⁸⁸ Protokoll der Mitarbeiterkonferenz des DED vom 19.–24. 3. 1973, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1973 Einldg. Verf.ordnung etc. Protokoll/Beschlüsse MAK '73“.

¹⁸⁹ Vertraulicher Bericht der DED-Geschäftsleitung zum Stand des DED-Programms in Chile vom 2. 11. 1973, im DED-Archiv, Bd. „022 19/73–10/74“.

Die Regionalkonferenz für Lateinamerika im Oktober 1973 sah sich veranlasst, diese Haltung zu tadeln. Die Situation in Chile lasse sich in keiner Weise mit den gesellschaftspolitischen Grundsätzen des DED vereinbaren. Die Helfer wurden aufgefordert, ihr Votum „in Frage zu stellen“.¹⁹⁰ Noch deutlicher wurde die Vollversammlung der Vorbereitungsstätte Wächtersbach. Es lägen „eindeutige Beweise für die faschistische Ausrichtung der Junta“ vor. Der Stopp der „rechtmäßigen Sozialisierung des in- und ausländischen Großkapitals“ sei ebenso unerträglich wie die Menschenrechtsverletzungen durch die Putschisten. Es genüge nicht, die Mitarbeit in Chile abzurechnen, das müsse vielmehr „demonstrativ“ geschehen. Dieser Auffassung schlossen sich die Vertreter der Rückkehrer im Verwaltungsrat, der Lehrer Manfred Dassio und die Studentin Inge Stevermann, umgehend an. Sie schlugen zusätzlich vor, die Vorbereitungsstätte Berlin in „Salvador-Allende-Haus“ umzubenennen.¹⁹¹ Bei der Aussprache im Verwaltungsrat kamen vier Teilnehmer des laufenden Vorbereitungskurses zu Wort. Sie beanspruchten, aus den Medien besser informiert zu sein als die Helfer in Chile, denen der Überblick fehle. Dassio beschuldigte die Vertreter der Bundesregierung, den Verbleib in Chile um jeden Preis zu erzwingen, was er seinerseits „demonstrativ“ fand. Ein drittes Mal standen die Rückkehrer bei der Abstimmung ganz allein. Der DED blieb bis 1974 in Chile und ließ sein Engagement dann still und leise auslaufen.¹⁹²

Spätestens mit diesen Vorgängen war deutlich geworden, dass Mitbestimmung gerade für die radikale Minderheit im DED, die sie am aggressivsten einforderte, kein Selbstzweck war. Vielmehr rangierte der Wunsch nach Demokratisierung ganz offensichtlich hinter gesellschaftspolitischen Zielen wie dem Antiimperialismus, dem Antifaschismus oder der Unterstützung sozialistischer Experimente im Stil Allendes. Dieselben Akteure, die sich 1972 darüber entrüsteten, dass sich die Geschäftsleitung des DED über die Mehrheit der Helfer in Bolivien hinwegsetzte, forderten 1973, als ihnen das Votum der betroffenen Freiwilligen in Chile weniger genehm schien, ihrerseits, diese zu übergehen. Wie schon in Sachen Planung festgestellt,¹⁹³ genügt es also auch beim Phänomen Demokratisierung nicht, lediglich zu belegen, dass sie in den frühen 1970er Jahren in zahlreichen Lebensbereichen und Institutionen diskutiert wurde. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu hinterfragen, welche Gruppe in welcher Angelegenheit mitbestimmen sollte und welche Positionen dadurch aller Voraussicht nach Mehrheiten finden würden. Demokratisierung war ein zeittypisches Denk- und Argumentationsmuster, das einige um seiner selbst willen verfolgt haben mögen, mit dem andere aber ganz bestimmte Interessen durchzusetzen gedachten.

¹⁹⁰ Protokoll der Regionalkonferenz Lateinamerika in Quito/Ecuador vom 11.–14.10. 1973, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz. Regionalkonferenzen Lateinamerika 1973. Beschlüsse der RK 73. Bericht der GL, RK 74. Westafrika 1974. Ostafrika 1974. Asien 1974“.

¹⁹¹ Chile-Resolution der Vorbereitungsstätte Wächtersbach vom 18. 10. 1973, und Vorlage der Rückkehrervertreter Dassio und Stevermann betr. Tätigkeit des DED in Chile an den DED-VR vom 12. 11. 1973, im DED-Archiv, Bd. „022 19/73–10/74“.

¹⁹² Protokoll des DED-VR vom 26. 11. 1973, im BAArch, B 213, Bd. 5373, und Protokoll des DED-VR vom 18. 6. 1974, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/74–6/75“.

¹⁹³ Vgl. Kapitel III.2.b) und IV.2.c).

4. Expansion und Experimente bei den Diensten in Übersee

a) *Der Ausbau von Budget, Programm und Geschäftsstelle*

In ihren Anfangsjahren hatten sich die Dienste in Übersee dem „Gesetz der kleinen Zahl“ stark verpflichtet gefühlt, dem zufolge möglichst wenig Helfer entsandt werden sollten, um die Abhängigkeit der Nehmer vom Tropf der Hilfen zu minimieren. Im Ringen um das Konzept eines Entwicklungsdienstes als Friedensdienst und Wehrdienstersatz, der für die eigene Gesellschaft mindestens ebenso wichtig sei wie für die Dritte Welt, trat dieses Gesetz in den späten 1960er Jahren zunehmend in den Hintergrund.¹⁹⁴ Hinzu kam zu Beginn der 1970er Jahre der aus der ökumenischen Bewegung, aber auch aus der zunehmenden Verunsicherung über Sinn und Unsinn des eigenen entwicklungspolitischen Handelns stammende Gedanke, dass die DÜ gar kein „Hilfsprogramm“ mehr seien, sondern ein „Bildungsprogramm“, in dem es in erster Linie darum gehe, Anlässe für einen globalen interkulturellen Dialog zu schaffen. Dementsprechend sei der Bedarf praktisch unbegrenzt, hinge jedenfalls nicht mehr unmittelbar mit einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in der Dritten Welt zusammen.¹⁹⁵

Inwieweit diese Argumentation nur eine Rationalisierung des natürlichen Drangs jeder Institution war, zu wachsen und zu gedeihen, sei dahingestellt. Jedenfalls setzten die DÜ ihre Expansion zielstrebig fort. Im September 1970 legte Geschäftsführer Peter Schäfer eine entsprechende mittelfristige Planung vor. Die Zahl der aktiven Fachkräfte, die noch 1967 bei nur 126 gelegen hatte und schon bis 1969 auf 170 gestiegen war, solle bis 1975 auf rund 300, der Etat von 5,6 Millionen DM 1969 auf über 16 Millionen erhöht werden.¹⁹⁶

Obwohl sich das Verhältnis der Dienste in Übersee zu ihren beiden klassischen Geldgebern, Brot für die Welt und die Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, in der ersten Hälfte der 1970er Jahre deutlich verschlechterte¹⁹⁷ – 1971 beschlossen BfW und EZE nur noch maximal zehn Prozent ihrer Etats an die DÜ weiterzuleiten, 1972 begrenzte BfW die Höhe der Zuschüsse für 1973–1974 auf jeweils maximal zwei Millionen DM –¹⁹⁸, ließen sich die Ausbaupläne vor

¹⁹⁴ Vgl. Kapitel I.2.c) und III.3.a).

¹⁹⁵ Eberhard le Coutre, „Dienste in Übersee“ (DÜ) nach der ersten Dekade“ vom 25. 6. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“.

¹⁹⁶ Peter Schäfer, „Dienste in Übersee. Perspektivplan bis 1975“ vom 14. 9. 1970, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1960–1970“.

¹⁹⁷ Diese zeigten sich wenig erfreut über die Neigung der DÜ, ihnen permanent fehlende Partnerschaftlichkeit und entwicklungspolitische Rückständigkeit vorzuhalten, bzw. die hartnäckige Weigerung der DÜ, an der geplanten Integration der protestantischen Entwicklungshilfeorganisationen teilzunehmen. Zu den programmatischen Differenzen vgl. Kapitel III.3.d). Im August 1971 beschwerte sich der Direktor der EZE, Poser, über die „pseudo-strategische Perspektive der Stuttgarter Zentrale“ – Poser an den DÜ-Abteilungsleiter, Walter Gugeler, vom 19. 8. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Regionaltreffen 1965–1971“. Zum Streit um die Integration, die sich erst Ende der 1990er Jahre mit der Gründung des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) realisieren ließ, s. WILLEMS, S. 286–293.

¹⁹⁸ Protokoll der Besprechung zwischen DÜ, BfW und EZE vom 7. 1. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“, Protokoll des LT vom 10. 5. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ Leitungsteam 1970–1974“, Protokoll des DÜ-Vorstands vom 21. 5. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand 1969–1983“, und Jahresbericht 1972 der Geschäftsstelle der DÜ vom 20. 3. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“.

allem Dank großzügiger Bewilligungen aus dem 1968 neu für die Entwicklungshilfe erschlossenen Topf der Kirchensteuermittel¹⁹⁹ zu großen Teilen realisieren. 1970 befanden sich 184, 1971 199, 1972 228 und 1973 235 Fachkräfte des protestantischen Entwicklungsdienstes im Einsatz. 1972 gaben die DÜ 9,7, 1974 sogar 10,5 Millionen DM aus, womit die noch höheren Bewilligungsrahmen nicht einmal ganz ausgeschöpft wurden.²⁰⁰

Auch der Stellenplan wuchs entsprechend mit. 1971 waren 29, 1973 bereits 34 Mitarbeiter in der Geschäftsstelle angestellt. Hinzu kamen noch zwischen drei und fünf Zivildienstleistende, die die DÜ als einer der neuen Träger auch außerhalb des klassischen Wohlfahrtsbereichs beschäftigten.²⁰¹ Für wie selbstverständlich man derartige Zuwächse in den frühen 1970er Jahren erachtete, zeigt sich an der Überraschung und Empörung der Geschäftsstelle darüber, dass 1973 nicht die erwünschten sechs, sondern nur fünf neue Stellen bewilligt wurden.²⁰²

Das System der weitgehenden Einbindung aller Mitarbeiter in die Leitung der Dienste in Übersee wurde beibehalten und ausgebaut, obwohl es mit immer mehr Beteiligten entsprechend schwieriger zu handhaben war. Das Leitungsteam bejahte ausdrücklich den Willen, intern eine Politik der „totalen Information“ zu betreiben, um die „fundierte Meinung der Mitarbeiter“ einzubeziehen. Träger von Führungsfunktionen hatten immer auch einen Teil der Detail- und Sacharbeit zu leisten und blieben in einer Art imperativem Mandat an die Entscheidungen der Teams der jeweiligen Arbeitseinheiten gebunden.²⁰³ Als die Zivildienstleistenden 1973 dagegen protestierten, für Servicefunktionen wie etwa den Telephondienst eingespannt zu werden, was nicht ihrem Verständnis von „Ziel und Inhalt des Friedensdienstes“ entsprach, kam man ihnen weit entgegen. Künftig wurden ihnen vier Monate zur Einarbeitung und mindestens die Hälfte ihrer Arbeitszeit im qualifizierten Referatsdienst zugestanden. Ab 1975 waren sie sogar mit einem Sprecher im Leitungsteam vertreten.²⁰⁴

Allerdings riss auch die Debatte über die Effektivitätsverluste durch die Mitbestimmung nicht ab. Im Juni 1970 mahnte der Leiter der Geschäftsstelle, Manfred Drewes, an, einmal gefundene Kompromisse zu respektieren und nicht ständig neu aufzurollen. Auch solle verstärkt „so diskutiert werden, dass handfeste

¹⁹⁹ Vgl. Kapitel III.1.b).

²⁰⁰ Entwurf des Haushaltsplans für 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, Jahresbericht 1973 der Geschäftsstelle der DÜ vom 1. 3. 1974, und Entwurf des Haushaltsplans für die Programmkosten 1976, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²⁰¹ Jahresbericht 1971 der Geschäftsstelle der DÜ vom 13. 3. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, und Jahresbericht 1973 der Geschäftsstelle der DÜ vom 1. 3. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“. Zur Verbreiterung des Trägerkreises des Zivildienstes vgl. BERNHARD.

²⁰² Protokolle des DÜ-Vorstands vom 10. 10. und 26. 11. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand 1969–1983“.

²⁰³ Götz Hünemörder, „Zu Fragen der Reorganisation der DÜ-Geschäftsstelle“ vom 16. 7. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“, Protokoll der Klausur des LT vom 20.–21. 12. 1973, und Protokoll des LT vom 26. 6. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“.

²⁰⁴ Protokolle des LT vom 2. 10. 1973, 18. 12. 1973 und 4. 1. 1974, Vorlage Peter Schäfers zur künftigen Ausgestaltung des Zivildienstes bei den DÜ vom 29. 11. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“, und Protokoll des LT vom 16. 9. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1975–1979“.

Schlussfolgerungen möglich werden“. Im Juli 1973 beklagte sich der Assistent des Geschäftsführers, Götz Hünemörder, über die viele „Doppelarbeit“. 1974 kam es zu diversen Klagen über die zahlreichen fruchtlosen Besprechungen. Zumindest die Umbenennung der „Referatsleiter“ in „Referatssprecher“ und damit die Formalisierung des imperativen Mandats wurde abgelehnt.²⁰⁵

Die Mitbestimmung der Helfer dagegen spielte bei den Diensten in Übersee auch in der ersten Hälfte der 1970er Jahre nur eine untergeordnete Rolle. Wo es den Hauptamtlichen sinnvoll erschien, wie zum Beispiel bei der Umgestaltung der Verträge anlässlich der Anerkennung der DÜ als Träger nach dem Entwicklungshelfergesetz, wurde die Meinung der aktiven Fachkräfte eingeholt. Auch durften sie über die Inhalte der Vorbereitung und die Programme der Regionaltreffen mitentscheiden.²⁰⁶ Besonders engagierte Rückkehrer wurden entweder als Mitarbeiter der Geschäftsstelle, wie zum Beispiel auf den drei 1971 neu geschaffenen Stellen, oder als Berater der Mitgliederversammlung eingebunden. Die Auswahl oblag in beiden Fällen aber allein den Hauptamtlichen bzw. Funktionären der DÜ.²⁰⁷ Da die Fachkräfte bis auf wenige Ausnahmen weiterhin einzeln eingesetzt wurden und somit nicht dazu kamen, Gruppeninteressen zu formulieren, gaben sie sich damit zufrieden und erhoben kaum weiter gehende Forderungen, wie sie beim DED gang und gäbe waren. Außerdem waren die Helfer wesentlich stärker auf die Projektträger als auf die DÜ hin ausgerichtet, weil diese und nicht die DÜ die Funktion als Arbeitgeber wahrnahmen.²⁰⁸

Der kontinuierliche Ausbau der Dienste in Übersee in den frühen 1970er Jahren führte dazu, dass bis auf die Idee des Einsatzes jüngerer, weniger qualifizierter Helfer keine der zahlreichen neuen Aufgaben, die man sich in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre vorgenommen hatte,²⁰⁹ fallengelassen wurde. Noch immer regierte bei den DÜ die „Devise ‚Alle Mann ran, mal sehen, was wir noch alles schaffen können‘“. Allerdings nahmen intern wie extern kritische Stimmen zu, die konstatierten, dass Anspruch und Wirklichkeit häufig recht unverbunden nebeneinander stünden, und forderten auszuwählen, „was man gezielt, begrenzt und

²⁰⁵ Manfred Drewes, „Gesichtspunkte zur Ausrichtung des DÜ-Programms in der Zweiten Entwicklungsdekade“ vom 22. 6. 1970, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1960–1970“, Götz Hünemörder, „Zu Fragen der Reorganisation der DÜ-Geschäftsstelle“ vom 16. 7. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“, Protokoll des LT vom 10. 9. 1974 und Protokoll der Klausur des LT vom 9.–11. 12. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“.

²⁰⁶ Protokoll der Klausur des LT vom 24. 7. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“, Protokoll der DÜ-MV vom 27. 10. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, DÜ, „Umfrage zum DÜ-Vertrag“, Dezember 1971, Themenliste für das Regionaltreffen in Indien im Oktober 1971 vom 2. 8. 1971, Braun (DÜ) an Poser (EZE) betr. die Themenauswahl für Regionaltreffen vom 28. 8. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Regionaltreffen 1965–1971“, DÜ, Rudolf Gramke, „Exemplarisches Lernen und Entwicklung historischer Phantasie“, Dezember 1970, und DÜ, Gerd Nickoleit, „Nachweisbare Veränderungen“, Dezember 1970.

²⁰⁷ Jahresbericht 1971 der Geschäftsstelle der DÜ vom 13. 3. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, und Debatte über die Auswahl neuer Rückkehrer als Berater der MV im Protokoll des DÜ-Vorstands vom 26. 11. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand 1969–1983“.

²⁰⁸ Aussagen Manfred Drewes im Protokoll der DÜ-MV vom 27. 10. 1970, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 22.–28. 1968–1970“. 1973 gab es beispielsweise nur acht Projekte, in denen mehr als ein DÜ'ler tätig war – Jahresbericht 1973 der Geschäftsstelle der DÜ vom 1. 3. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²⁰⁹ Vgl. Kapitel III.3.

qualifiziert tun kann“.²¹⁰ Am unverblümtesten trug diese Kritik ein DED-Rückkehrer vor, der in der Geschäftsstelle der DÜ ein Praktikum absolvierte. Bei den DÜ „gebe man [...] sich ‚progressiv‘, jongliere mit dem Vokabular der ‚Linken‘, und treibe intellektuelle Spiele mit revolutionären Gedanken und Theorien“. Allerdings sei diese „aufgeschlossene Haltung“ fast ausschließlich in der Studienabteilung le Coutres zu finden, die offensichtlich „Narrenfreiheit“ genieße. „Die Praktiker, die Verantwortlichen [...] entwickeln so nach eigenen, unterschiedlichen Vorstellungen vor sich hin und [...] überlassen Zielvorstellungen den Partnerorganisationen in Übersee“. Insgesamt sei „keine klare Entwicklungspolitik zu erkennen“. Aber auch der Direktor der Evangelischen Zentralstelle merkte an, dass bei den DÜ eine „weite Diskrepanz“ zwischen den „idealtypischen Zielvorstellungen und der Praxis“ liege und man allzu oft um des Wachstums willen in der Projektauswahl dem „Gesetz des geringsten Widerstands“ folge.²¹¹

b) Ökumenische Partnerschaft statt zwischenkirchlicher Hilfe

Diesen Kritikern hielten die „Praktiker“ der Geschäftsstelle entgegen, dass die Kluft zwischen den programmatischen Postulaten und den Projekten der Dienste in Übersee vor allem dem partnerschaftlichen Ansatz geschuldet sei. Es sei ganz natürlich, dass die immer noch zu gut 80% dem kirchlichen Raum zuzuordnenden Partnerorganisationen in der Dritten Welt nicht immer „an der Spitze des Fortschritts marschieren“. Deren Zielvorstellungen, denen die Entwicklungszusammenarbeit zunächst einmal zu folgen habe, könnten nur im geduldigen Dialog den Erkenntnissen der Geberseite bzw. der internationalen und ökumenischen Gremien angenähert werden. Um diesen Dialog aufrechtzuerhalten, müsse man eben auch „Anforderungen [...] bedienen“, von denen man selbst nicht hundertprozentig überzeugt sei.²¹²

Die hauptamtlichen Mitarbeiter spürten über ihre zahlreichen ökumenischen Kontakte ebenso wie die Helfer vor Ort, dass die Hilfsmüdigkeit der Dritten Welt, die man in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre erstmals wahrgenommen hatte, eher zu- als abnahm. In spektakulärer Form artikuliert sie sich bei der allafrikanischen Kirchenkonferenz in Lusaka, Sambia, im Mai 1974, die alle beteiligten Kirchen zu einem „Moratorium“ aufrief. Sie sollten aufhören, dauernd neue Hilfen und Helfer zu akzeptieren und sich auf die eigenen Kräfte und Ziele besinnen. Die Industrieländer wurden aufgefordert zu überdenken, ob ihre Gaben dem Leitziel der Gerechtigkeit entsprächen oder nicht doch hauptsächlich eigenen Interessen, und sei es nur der Selbstdarstellung, dienten.²¹³

²¹⁰ Götz Hünemörder, „Zu Fragen der Reorganisation der DÜ-Geschäftsstelle“ vom 16. 7. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“.

²¹¹ Gerd Nickoleit, „Fragen an DÜ!“ vom 18. 3. 1970, in Inwent-PD, Bd. „Arbeitsgemeinschaft Evang. Kirche – Dienste in Übersee bis 1973“, und Stellungnahme des Direktors der EZE, Poser, zur Haltung der DÜ in der Integrationsfrage vom 21. 1. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“.

²¹² Manfred Drewes, „Überlegungen, Einsichten und Anregungen nach sechsjähriger Tätigkeit bei DÜ“, o.D., und Die Geschäftsstelle der DÜ, „Stand und Perspektiven des DÜ-Programms Anfang 1973“ vom 13. 3. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29–34. 1971–1973“.

²¹³ DÜ, Eberhard le Coutre, „Zur Dialektik einer neuen Vokabel“, Juni 1974, DÜ, „Weiter aktuell: Das

Entsprechend vehement setzten sich Hauptamtliche und Rückkehrer für einen Ausbau der Partnerschaftlichkeit und ein Ende des 1968 von Karl Osner beklagten „Geber-Nehmer-Gegensatzes“²¹⁴ ein und postulierten eine entsprechende Vorreiterrolle der Dienste in Übersee. In der zweiten Entwicklungsdekade müssten die Vergabegremien endlich auch für Angehörige der Entwicklungsländer geöffnet werden, forderte Manfred Drewes im Dezember 1969. Im März 1970 schloss sich Eberhard le Coutre an. Gerade die DÜ müssten entsprechende Modelle entwickeln und erproben. Günther Linnenbrink sah darin sogar einen Grundzug des Selbstverständnisses des protestantischen Entwicklungsdienstes.²¹⁵

Am deutlichsten wurde 1972 ein Stuttgarter Rückkehrerarbeitskreis. „Trotz allen Redens von Partnerschaft“ seien die „deutschen Kirchenfunktionäre“, deren guten Willen man gar nicht bezweifele, bisher unter sich geblieben. Die Partner „sitzen nicht am kürzeren Hebel, sie sitzen an gar keinem Hebel.“ Derart „einseitige Machtverhältnisse“ dürften keinen Bestand haben, da „der Umstand, dass wir Entwicklungshilfegelder zu vergeben haben, nicht unser Verdienst, sondern unsere Schuld, und unser Geben [...] nicht erbarmende Hilfe [...], sondern Wiedergutmachung [...]“ sei. Da es sich praktisch kaum bewerkstelligen lasse, deutsche Gremien angemessen zu besetzen, bei einem derartigen Ansatz vielmehr die Gefahr bestehe, einzelne Bürger der Entwicklungsländer als Feigenblatt zu missbrauchen, müsste die Entscheidung über die Verwendung der Mittel vollständig an ökumenische Institutionen oder die Dritte-Welt-Länder selbst abgegeben werden. Deutsche hätten nur noch aufgrund ihres Sachverständnisses, nicht länger wegen ihres Besitzes mitzubestimmen. Nur so könne „auf die Dauer der Vorwurf des Neokolonialismus [...] vermieden werden.“²¹⁶

In mehreren Ansätzen versuchten die Verantwortlichen bei den Diensten in Übersee diesen Worten Taten folgen zu lassen. Die seit dem Gründungsbrief Dibelius' und Wunderlichs traditionelle Anhörung der Partner in wichtigen Fragen wurde fortgesetzt, so zum Beispiel bei der Überarbeitung der Verträge 1971–1972.²¹⁷ Außerdem experimentierte man damit, die Helfer noch vollständiger in die Strukturen ihrer Arbeitgeber in der Dritten Welt zu integrieren. Wo es ein tragfähiges Arbeits- und Tarifrecht gab, wie zum Beispiel in Tansania oder Papua Neuguinea, wurden erste Verträge entsprechend gestaltet.²¹⁸ Am deutlichsten trat die partnerschaftliche Orientierung der DÜ aber dann zutage, wenn es um die Beteiligung an entsprechenden Vorhaben des Ökumenischen Rats der Kirchen

Moratorium“, Juni 1974, und Protokoll der DÜ-MV vom 30. 9. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²¹⁴ Vgl. Kapitel III.3.d).

²¹⁵ DÜ, Manfred Drewes, „Vor der zweiten Dekade“, Dezember 1969, DÜ, Eberhard le Coutre, „DÜ und die Konzeption“, März 1970, LINNENBRINK, S. 36.

²¹⁶ Gerhard Breidenstein, Erdmut Fröhlich und Martin Stäbler von der Gruppe deutscher kirchlicher Mitarbeiter in Übersee (Stuttgart), „Entscheidung und Kontrolle. Überlegungen zu Problemen der Vergabeentscheidung und der Durchführungskontrolle bei kirchlicher Entwicklungshilfe“ vom 4. 3. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“.

²¹⁷ Protokoll der DÜ-MV vom 27. 10. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, und Protokolle des LT vom 3. und 16. 2. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“.

²¹⁸ DÜ, Peter Schäfer, „Unter die Lupe genommen. Struktur des DÜ-Vertrags wurde überprüft“, März 1972.

(ÖRK) ging, wie sich an den Beispielen des Antirassismus-Programms und des Programms für ökumenischen Personalaustausch zeigen lässt.

1969 sprach sich eine Studientagung des ÖRK im Londoner Stadtteil Nottinghill zum Thema Rassismus für eine Pflicht zur Wiedergutmachung an die Opfer rassistischer Diskriminierung aus. Fortgesetzter Rassismus solle durch Wirtschaftsembargos, aber auch durch einen Sonderfonds für Organisationen, die sich dagegen einsetzten, bekämpft werden. Im August 1969 griff der Zentralausschuss des ÖRK diese Idee auf. Man selbst wolle 200 000 US-Dollar aufbringen, die reichen Gliedkirchen wurden aufgefordert, je 300 000 Dollar beizutragen. Für die Vergabe solle allein der Exekutivausschuss des ÖRK zuständig sein, auch um ein Zeichen für die nötige „Neuverteilung der politischen Macht“, die noch immer vor allem in den Händen der Weißen liege, zu setzen. Aufsehen erregte dann vor allem die Verteilung der ersten 200 000 Dollar, die im September 1970 bei der Sitzung des Exekutivausschusses in der Evangelischen Akademie Arnoldshain vorgenommen wurde. Unter den 19 Empfängern befanden sich auch militante Befreiungsbewegungen gegen den portugiesischen Kolonialismus im südlichen Afrika. Deren Zusage, die Mittel nur für humanitäre Zwecke, nicht aber für den bewaffneten Kampf einzusetzen, sollte blind vertraut werden. Verwendungskontrollen waren nicht vorgesehen.

Am 15. September 1970 protestierte der Vorsitzende des Rats der EKD, Hermann Dietzfelbinger, beim Generalsekretär des ÖRK, Eugene Blake, gegen diese fehlende Absicherung. Auch seien einige der ausgewählten Organisationen neben dem Antirassismus von einem problematischen eigenen Nationalismus geprägt. In der EKD, die zu den wichtigsten Geldgebern des ÖRK gehörte, habe es derzeit Proteste bis hin zur Androhung des Kirchenaustritts für den Fall der Beteiligung an diesem Programm. Eine Aussprache zwischen ÖRK und EKD im Dezember 1970 brachte wenig, lediglich die Landeskirche von Hessen und Nassau fand sich 1970 bereit, 100 000 DM aufzubringen.²¹⁹

In dieser Situation verfasste ein Vorbereitungskurs der DÜ im Februar 1971 einen offenen Brief an Dietzfelbinger. Man stehe „uneingeschränkt“ hinter dem Antirassismus-Konzept des ÖRK. Die „schwankende Haltung der Kirchenleitungen“ führe dazu, dass die deutschen evangelischen Helfer in der Dritten Welt dem Verdacht ausgesetzt blieben, Rassisten zu sein. Auf „unzureichend informierte Kreise der BRD“ dürfe keine Rücksicht genommen werden. Eberhard le Coutre veröffentlichte im März 1971 einen differenzierteren Kommentar in „Der Überblick“. Den Kritikern des Programms warf er vor, in dieser Angelegenheit radikalpazifistisch, in Sachen der Unterstützung des NATO-Partners Portugal stets pragmatisch zu argumentieren. Allerdings müssten sich die Befürworter fragen lassen, ob es vernünftig sei, gerade in einem so heiklen Bereich den Partnern die Mittelverwendung ganz allein zu überlassen. Dadurch, dass im gleichen Heft Spendenkonten für das Programm genannt und in der Folge mehrfach Empfängerorganisationen wie FRELIMO aus Mozambique, ANC aus Südafrika oder PAIGC aus Guinea-Bissau ausführlich und weitgehend positiv porträtiert wur-

²¹⁹ DÜ, „Dokumentation: Das ökumenische Anti-Rassismus-Programm“, März 1971, und WILLEMS, S. 261–262.

den, zeigten die Dienste in Übersee aber recht deutlich, auf welcher Seite ihre Sympathien in diesem Konflikt zwischen der eigenen Amtskirche und dem ÖRK lagen.²²⁰

Zu einer echten Kooperation zwischen den DÜ und dem Weltbund der Kirchen kam es bei dem Versuch, endlich die viel beklagte Einbahnstraße zu überwinden und die personelle Entwicklungshilfe in einen allseitigen ökumenischen Austausch zwischen den Industrieländern, zwischen den Entwicklungsländern und zwischen Industrie- und Entwicklungsländern umzuformen. In diesem Gedanken drückte sich ein neuartiges Verständnis des Begriffs „Entwicklung“ aus. Da nicht mehr die Wirtschaftskraft allein als deren Gradmesser gelten könne, sei auch die scheinbar so klare Unterscheidung zwischen Entwicklungs- und Industrieländern hinfällig. In beiden gelte es, gemeinsam und partnerschaftlich für die „Humanisierung der Verhältnisse“ einzutreten.²²¹

Seit 1970 wurde im ÖRK über die Möglichkeiten diskutiert, ein derartiges Austauschprogramm ins Leben zu rufen. Von Anfang an beteiligte sich der Leiter der Geschäftsstelle, Manfred Drewes, aktiv an dieser Debatte. Im Dezember 1970 beschloss das Leitungsteam, knapp ein Jahr später die Mitgliederversammlung, sich aktiv am „ecumenical sharing of personnel“ zu beteiligen, zu dem der ÖRK im Oktober 1971 aufrief.²²²

Bis 1974 arbeitete die Geschäftsstelle ein umfassendes Konzept unter dem Titel „Ökumenische Dienste in Deutschland“ aus. Es gehe um den Einsatz von Menschen aus Asien, Afrika und Lateinamerika als Entwicklungshelfer in der Bundesrepublik. Sie sollten keineswegs nur über die Verhältnisse in ihrer Heimat aufklären und entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit leisten. Vielmehr hätten sie gerade im kirchlichen Bereich den Bewohnern moderner und zunehmend säkularisierter Industriegesellschaften wichtige Erfahrungen zu vermitteln, zum Beispiel ganzheitliches Denken, gelebte Spiritualität oder den Umgang mit der Existenz als religiöse Minderheit. Zwar sprächen viele Gründe, wie etwa die Gefahr eines zusätzlichen brain drains, gegen ein derartiges Programm. Auch seien die anfallenden Kosten angesichts der so viel augenfälligeren Not in der Dritten Welt schwierig zu vermitteln. Jedoch sei es nur so möglich, sich selbst in die Position des Bittstellers zu begeben und mit der Einbahnstraße der Hilfe auch die eigene „Entscheidungsvollmacht“ aufzubrechen. Erst danach könne eine neuartige Entwicklungszusammenarbeit „auf der Grundlage beiderseitiger Entscheidungsfreiheit“ entstehen, die den Namen Partnerschaft wirklich verdiene.²²³

Obwohl diese Entwicklungshelfer aus der Dritten Welt eigentlich von den anfordernden deutschen Institutionen selbst finanziert werden sollten, gelang es im

²²⁰ DÜ, Eberhard le Coutre, „Diskussion oder Emotion“, März 1971, und die Artikelserie über die Empfänger des Antirassismus-Programms in den DÜ-Heften vom März, Juni, September und Dezember 1971.

²²¹ LINNENBRINK, S. 35.

²²² „Diskussionsvorlage zur Zielsetzung von Dienste in Übersee“ vom 28. 12. 1970, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1960–1970“, und Protokoll der DÜ-MV vom 27. 10. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“.

²²³ Vorlage der Geschäftsstelle an die DÜ-MV betr. Ökumenische Dienste in Deutschland vom 25. 5. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, und „Ökumenische Dienste in Deutschland. Begründung und Erläuterung des Programms“ vom August 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

Oktober 1972, zehn zeitlich befristete Stellen über die Kirchensteuermittel für den Entwicklungsdienst bewilligt zu bekommen. Im November 1973 traf der erste Mitarbeiter der „Ökumenischen Dienste in Deutschland“ aus Südafrika ein, den die Evangelische Akademie Bad Boll angefordert hatte.²²⁴ Allerdings glückte es nicht, das Programm über diese zehn Stellen hinaus auszubauen. Zu groß waren die Widerstände gegen eine derartige Verwendung der knappen Hilfsmittel, zu gering das Interesse möglicher deutscher Arbeitgeber.²²⁵ Angesichts dieser Schwierigkeiten beschloss das Leitungsteam bei seiner Klausur im Dezember 1974, das Bemühen um mehr Partnerschaftlichkeit zurückzustellen und sich verstärkt auf das eigene Engagement in Sachen entwicklungspolitischer Bildungsarbeit zu konzentrieren.²²⁶ Das mag nicht zuletzt daran gelegen haben, dass auch unter den Mitarbeitern der Dienste in Übersee die Begeisterung für die Idee der Partnerschaft stets konterkariert wurde durch die Frustration über die „schwachen oder nicht vorhandenen Partnerstrukturen“, die man in der Dritten Welt tatsächlich vorfand, und die „falschen Anforderungen“, mit denen man sich konfrontiert sah.²²⁷ Manfred Drewes bereits zitierte Mahnung zur Geduld mit den Partnern, die nicht immer „an der Spitze des Fortschritts marschieren“ könnten, war also durchaus auch nach innen gerichtet.

c) Die Dienste in Übersee als Träger entwicklungspolitischer Bildungsarbeit

Eine der am wenigsten umstrittenen Thesen des in den frühen 1970er Jahren an Kontroversen nicht armen Feldes Entwicklungspolitik war die, dass für die beabsichtigten einschneidenden Reformen zu wenig Rückhalt in Form einer informierten und engagierten Öffentlichkeit vorhanden sei. Noch über 20 Jahre nach seinem Ausscheiden aus dem Amt als Entwicklungshilfeminister beklagte Erhard Eppler dieses Manko.²²⁸ Gerade Aktivisten der kirchlichen Entwicklungshilfe schmiedeten Pläne, um durch volkspädagogische Maßnahmen Abhilfe zu schaffen. Dabei sollte nicht länger „Öffentlichkeitsarbeit“ geleistet werden, die lediglich laufende Maßnahmen begründe und zum Spenden animiere, sondern genuin aufklärerische „Bildungsarbeit“, die die Entwicklungsproblematik in ihrer ganzen Komplexität und Tragweite vermitteln und zu dauerhaftem Engagement anregen sollte.²²⁹ Im Januar 1970 sprach eine vom ÖRK veranstaltete internationale Konferenz in Montreux die drastische Empfehlung aus, künftig mindestens 25% aller

²²⁴ Protokolle des LT vom 7.–8. und 21. 11. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“, und Jahresbericht 1973 der Geschäftsstelle der DÜ vom 1. 3. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²²⁵ Protokoll des LT vom 12. 11. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“, und Jahresbericht 1974 der Geschäftsstelle der DÜ vom 25. 3. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²²⁶ Protokoll der Klausur des LT vom 9.–11. 12. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“.

²²⁷ Protokoll der DÜ-MV vom 27. 10. 1970, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 22.–28. 1968–1970“, und Jahresbericht 1974 der Geschäftsstelle der DÜ vom 25. 3. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²²⁸ EPPLER: Stückwerk, S. 204–205.

²²⁹ Zur grundsätzlichen Analyse s. E+Z, Gerd Pflaumer, „Bemerkungen zur Öffentlichkeitsarbeit am Beginn der Zweiten Entwicklungsdekade“, Januar 1970. Zur Vielzahl der Ideen und Ansätze evangelischer Gruppen s. das Sonderheft der EPD EP 5/71.

Entwicklungshilfemittel für derartige Maßnahmen in den Geberländern aufzuwenden.²³⁰

Die Dienste in Übersee hatten bereits nach ähnlichen Impulsen der Konferenz von Uppsala 1968 beschlossen, sich an dieser Anstrengung zu beteiligen.²³¹ Entsprechende Willensbekundungen rissen auch in den frühen 1970er Jahren nicht ab, vielmehr wurde ihr Tonfall dringlicher. Im Dezember 1970 verhandelte das Leitungsteam einmal mehr über ein neues Grundsatzpapier, mit dem die eigene Position in der laufenden Debatte um die Integration der westdeutschen protestantischen Entwicklungshilfe abgesteckt werden sollte. Dabei wertete das Team die „entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung“, die in der Vorlage einer Mitarbeiterin noch als eines von acht Unterzielen eingeordnet war, zu einem Hauptziel auf, das gleichberechtigt neben der Vermittlung von Fachkräften stehe.²³² Am 22. März 1971 schloss sich die Mitgliederversammlung der Auffassung an, dass die Aufklärung der Westdeutschen ebenso wichtig sei wie die aktuelle Hilfe an die Dritte Welt. Ob diese Aufgabe ausgerechnet den DÜ zufalle, ließ sie aber noch offen.²³³

Im Oktober 1972 schließlich hielt Eberhard le Coutre einen Grundsatzvortrag vor dem „publizistischen Sachverständigengremium“, das für die Verteilung der entsprechenden Mittel aus dem Kirchensteuertopf zuständig war. Trotz der allseitigen Übereinstimmung sei bisher noch viel zu wenig passiert. Vor allen Dingen fehle es an stabilen Institutionen, die sich vorrangig der Information der Deutschen widmeten. Die Organisationen der kirchlichen Hilfe seien alle stark auf ihre jeweilige Überseearbeit ausgerichtet und darauf geeicht, die ihnen zugeteilten Gelder möglichst effizient zu verwerten. Ihre Referate für Öffentlichkeitsarbeit seien damit beschäftigt, die eigenen Aktivitäten bekannt zu machen. Die wenigen Einzelkämpfer, die sich um grundsätzliche Aufklärung bemühten, seien zunehmend frustriert. Neben der Arbeit mit Bürgerinitiativen und Aktionsgruppen müsse auch auf die traditionellen Verbände und Parteien eingewirkt werden. Ansätze wie die seit 1971 betriebene Sonderausgabe Entwicklungspolitik des Evangelischen Pressedienstes müssten längerfristige Finanzierungszusagen erhalten. Man müsse sich endlich auf einen festen Prozentsatz der verfügbaren Mittel für die Bewusstseinsbildung in Deutschland einigen.²³⁴

Ende 1972 waren die beiden zentralen Säulen der entsprechenden Aktivitäten der Dienste in Übersee bereits errichtet bzw. zumindest ihre Fundamente angelegt worden. Im Juni 1971 wurde mittels einer Großaktion, bei der mehr als 10000 Faltblätter verteilt wurden, das Überseeregister wiederbelebt, in dem vor der Gründung der DÜ Mitglieder der Evangelischen Studentengemeinden erfasst

²³⁰ HEIDTMANN, S. 39, und WILLEMS, S. 265.

²³¹ Vgl. Kapitel III.3.b).

²³² A. Braun, „Allgemeine Zielsetzung von Dienste in Übersee“ vom 17. 12. 1970, und Der abgestimmte Entwurf des Leitungsteams, „Diskussionsvorlage zur Zielsetzung von Dienste in Übersee“ vom 28. 12. 1970, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1960–1970“.

²³³ Protokoll der DÜ-MV vom 22. 3. 1971, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“.

²³⁴ Eberhard le Coutre, „Materialien zu einer Skizze der Problemzusammenhänge entwicklungspolitischer Bewusstseinsbildung als Aufgabe für die Kirchen“ vom 16. 10. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“.

worden waren, die sich für die Idee des Entwicklungsdienstes interessierten. Neben dieser Funktion für die Anwerbung sollte das Register nun auch all diejenigen vereinen und weiterbilden, die zu Basisinitiativen in Deutschland beitragen wollten. Ende 1973 hatten sich annähernd 1500, Ende 1974 bereits 2200 Personen eingetragen, zum Großteil Schüler und Studenten.²³⁵ Vor allem der zur Verstärkung Eberhard le Coutres im Oktober 1972 eingestellte Bildungsreferent, Heino Meerwein, zuvor als Studentenpfarrer in Wien tätig, organisierte im Rahmen seines ambitionierten Bildungskonzepts unter dem Titel „Entwicklung = ein Lernprozess, der auf (persönliche und gesellschaftliche) Veränderung abzielt“²³⁶ eine Vielzahl von Informations- und Kontaktseminaren, an denen neben den Mitgliedern des Überseeregisters auch Rückkehrer der DÜ teilnahmen. 1973 fanden zwölf, 1974 14 derartiger Tagungen statt. Besonders erfreulich aus Sicht der Organisatoren war, dass neben dieses zentrale Angebot der DÜ auch ein gewisser Grad an Selbstorganisation trat. 1973 stellten die Mitglieder des Überseeregisters neun, 1974 14 eigene regionale Treffen auf die Beine. Ab Oktober 1973 beschäftigten die DÜ sogar eine eigene Kraft, Dirk Römer, der sich ausschließlich der Betreuung dieser Zielgruppe widmete.²³⁷

Neben diesen personenbezogenen Ansatz trat ein zweiter, eher lokaler und institutioneller. Im schwäbischen Esslingen und in Hoisbüttel bei Hamburg richteten die Dienste in Übersee zusammen mit örtlichen Einrichtungen – in Esslingen die Evangelische Akademie Bad Boll, in Hoisbüttel die Probstei Stormarn – und den jeweiligen Landeskirchen zwei feste Zentren für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit ein.

Die Idee stammte von Eberhard le Coutre. Bereits 1969 hatte er etwas Derartiges angeregt und vom Leitungsteam prinzipiell grünes Licht erhalten.²³⁸ Aber erst nachdem es ihm im August 1972 gelungen war, den Landesbischof von Schleswig-Holstein, Friedrich Hübner, bei einem gemeinsamen Urlaub von der Sache zu überzeugen, erarbeitete er ein ausführliches Konzept. Es gehe darum, die Erkenntnis von der „Weltverantwortung der Kirchen“, die die ökumenischen Konferenzen seit Mitte der 1960er Jahre betonten, endlich „bis in die Gemeinden“ und in „die Mitte des kirchlichen Handelns auf allen Ebenen“ zu tragen. Dazu sei es nötig, eine Brücke zwischen der Dritte-Welt-Erfahrung der nationalen Hilfsorganisationen und den Untergliederungen der Kirchen zu schlagen, was sich am besten über den „Kooperationszwang“ gemeinsam getragener regionaler Zentren erreichen ließe. Diese wiederum sollten eng mit entwicklungspolitischen Bürger-

²³⁵ Protokolle des LT vom 28. 5. 1971, 14. 7. 1972 und 9.–11. 12. 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“, Jahresbericht 1973 der Geschäftsstelle der DÜ vom 1. 3. 1974, und Jahresbericht 1974 der Geschäftsstelle der DÜ vom 25. 3. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²³⁶ Heino Meerwein, „Entwurf für ein mittelfristiges DÜ-Kurs- und Ausbildungskonzept für 1974/75“ vom 6. 3. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, und Heino Meerwein, „Entwicklung = ein Lernprozess, der auf (persönliche und gesellschaftliche) Veränderung abzielt“ vom Februar 1974, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“.

²³⁷ Jahresbericht 1973 der Geschäftsstelle der DÜ vom 1. 3. 1974, und Jahresbericht 1974 der Geschäftsstelle der DÜ vom 25. 3. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

²³⁸ Vgl. Kapitel III.3.b). Zur Grundsatzentscheidung des Leitungsteams s. Protokolle des LT vom 11. und 23. 9. 1969, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1966–1969“.

initiativen und Aktionsgruppen zusammenarbeiten, um denen Halt zu geben und eine möglichst große Bandbreite von Partizipationsangeboten ans Kirchenvolk zu richten. Die Dienste in Übersee seien für diese Arbeit prädestiniert, da sie mit dem Überseeregister sowie ihren Bewerbern und Rückkehrern bereits über ein größeres Vorfeld verfügten und zudem für ihre Seminare und Vorbereitungskurse in jedem Fall ständig Tagungsräume benötigten.²³⁹

Nach langwierigen Diskussionen, die, wie kaum anders zu erwarten, vor allem um die Zuständigkeit ausgerechnet der DÜ und um die Finanzierung kreisten, nahmen das „Zentrum für entwicklungsbezogene Bildung“ in Esslingen und das „Haus am Schüberg“ in Hoisbüttel die praktische Arbeit 1975 bzw. 1976 auf.²⁴⁰ Beide Einrichtungen existieren noch immer. Die Hoffnungen des Leitungsteams, ein bundesweites Netz mit mindestens fünf oder sechs derartigen Bildungsstätten aufzubauen,²⁴¹ ließen sich dagegen nicht durchsetzen.

Die Mittel, die die Dienste in Übersee für Öffentlichkeitsarbeit, Publikationen, Tagungen und Seminare – ab dem Haushaltsplan für 1974 zusammengefasst unter dem Titel „Kosten der Bewusstseinsbildung und Zurüstung in der BRD“ – ausgaben, wurden in der ersten Hälfte der 1970er Jahre enorm gesteigert – von nur 81 000 DM 1970 kontinuierlich auf 516 000 DM 1975. Damit wurde immerhin eine Quote von rund fünf Prozent des Gesamtetats von 10,3 Millionen DM 1975 erreicht.²⁴² Die Geschäftsstelle hatte mehrmals noch mehr veranschlagt, zum Beispiel 725 000 DM für 1975. Das hatte sich aber mit den Finanzorganisationen der westdeutschen protestantischen Entwicklungshilfe nicht machen lassen, die sich nie ganz vom klassischen Motto von Brot für die Welt verabschiedeten, möglichst „jede Mark in die Dritte Welt“ weiterzuleiten.

²³⁹ Eberhard le Coutre an Friedrich Hübner vom 13. 9. 1972, Eberhard le Coutre, „Erwägungen zu einem nordelbischen KED-Zentrum“ vom 13. 9. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „Haus am Schüberg. Vorlauf bis zur Konstituierung des V.A. 1972–1975“, Eberhard le Coutre, „Materialien zu einer Skizze der Problemzusammenhänge entwicklungspolitischer Bewusstseinsbildung als Aufgabe für die Kirchen“ vom 16. 10. 1972, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“, und Protokoll der DÜ-MV vom 9. 4. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“.

²⁴⁰ Bericht Georg Friedrich Pfäfflins über das Zentrum für entwicklungsbezogene Bildungsarbeit in Esslingen vom 19.–20. 2. 1978, im DÜ-Archiv, Bd. „ZEB 1973–1981“, und Verwaltungsvereinbarung zwischen den DÜ, der Landeskirche Schleswig-Holstein und der Propstei Stormarn über die gemeinsame Nutzung der Tagungsstätte Haus am Schüberg, Hoisbüttel zum 1. 1. 1976, im DÜ-Archiv, Bd. „Haus am Schüberg. Vorlauf bis zur Konstituierung des V.A. 1972–1975“.

²⁴¹ Protokoll der Klausur des Leitungsteams vom 20.–21. 12. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1970–1974“.

²⁴² Jahresrechnung 1970 o.D., Entwurf des Haushaltsplans für 1972 vom 17. 9. 1971, Entwurf des Haushaltsplans für 1973 vom 10. 3. 1972, Entwurf des Haushaltsplans für 1974 vom 3. 4. 1973, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 29.–34. 1971–1973“, Entwurf des Haushaltsplans für 1975 o.D., Haushaltsplan für 1976 vom 25. 9. 1975, Entwurf des Haushaltsplans für 1977 vom 7. 10. 1976, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

V. Die Grenzen der entwicklungspolitischen Reformen 1969–1974

1. Eine neue soziale Bewegung als Nischenkultur

Im Lauf der 1970er Jahre entstanden aus den „Spaltprodukten“ der 1969 rasch zerfallenden Studentenbewegung¹ sowie anderen, eher bürgerlichen Protestgruppen gegen die Kehrseiten der industriellen Moderne eine Reihe so genannter neuer sozialer Bewegungen. Die zahlenmäßig größeren und öffentlich stärker beachteten unter ihnen, wie etwa die Frauen-, die Umwelt-, die Antiatom- oder die Friedensbewegung, sind mittlerweile von einer seit Beginn der 1980er Jahre stark gewachsenen sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung verhältnismäßig gut untersucht worden.²

Die Solidaritätsbewegung mit der Dritten Welt dagegen hat, obwohl sie einhellig zu den neuen sozialen Bewegungen gezählt wird,³ bisher von wenigen Ausnahmen abgesehen⁴ kaum Beachtung gefunden. Das mag daran liegen, dass die meisten der spezialisierten Forscher selbst aus dem Umfeld ihres Gegenstandes stammen⁵ und ihnen somit vor allem an der Betonung der „Erfolgsgeschichten“ gelegen ist. Zu diesen gehört aber die der Solidaritätsbewegung nicht, die im Lauf der 1970er Jahre ihre Bewegungsdynamik verlor und sich in eine bis heute relativ stabile Nische der pluralisierten Gesellschaft zurückgezogen hat. Dieser Prozess soll im Folgenden nachgezeichnet werden, wobei einer Teilgruppe der Solidaritätsbewegung, den Rückkehrern der Entwicklungsdienste, exemplarisch besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die eher theoretischen Erkenntnisse der Bewegungsforschung werden dagegen bis zu einem abschließenden Erklärungsversuch zurückgestellt.

Wie bereits beschrieben⁶, bildeten sich zwischen 1968 und 1970 im Umfeld der Studentenbewegung einerseits und kirchlicher Jugendgruppen andererseits eine ganze Reihe entwicklungspolitischer Basisinitiativen. Die Kirchen begrüßten diese Entwicklung. Gerade die EKD unterstützte sie auch finanziell durch einen

¹ Zur nicht unumstrittenen Frage des Zusammenhangs zwischen „68“ und den neuen sozialen Bewegungen eindeutig und überzeugend BRAND: Kontinuität, S. 44–47.

² Als Bsp. dieser Bewegungsforschung seien hier genannt: BRAND: Bewegungen, BRAND/BÜSSER/RUCHT, WASMUTH: Alternativen, ROTH/RUCHT oder KLEIN/LEGRAND/LEIF.

³ Vgl. die kommentarlose Aufnahme als einen von 19 Bereichen in das Literaturverzeichnis von ROTH/RUCHT, S. 594.

⁴ Neben dem bereits mehrfach zitierten Buch von BAISEN/RÖSSEL und einer Untersuchung zur Weiterentwicklung der Bewegung in den 1980er und 1990er Jahren von BRÄUER finden sich vor allem kürzere Texte, die über den fehlenden Rückhalt für „ihre“ Bewegung klagen, z. B. BOMMES/HEUER, RAMMINGER/WECKEL oder WAHL.

⁵ WASMUTH: Einführung, S. 8.

⁶ Vgl. Kapitel III.1.c).

Teil der seit 1969 für Entwicklungshilfe umgewidmeten Kirchensteuermittel. 1971 wurde diese Förderung durch die Einrichtung eines speziellen „Publizistischen Sachverständigengremiums“ institutionalisiert, aus dem 1976 der „Ausschuss für entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik“ (ABP) hervorging.⁷

Aber auch das BMZ zeigte sich im Rahmen des Epplerschen Ansatzes, Entwicklungspolitik als innenpolitisches Reformthema zu forcieren und eine andere, auf Information und kritischen Dialog mit der Gesellschaft ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben,⁸ sehr aufgeschlossen. Bis zum September 1969 besuchte Erhard Eppler persönlich mehr als 20 Veranstaltungen der jungen Gruppen.⁹ Einen Teil der durch den Verzicht auf die alten „intercop“-Ausstellungen¹⁰ eingesparten Gelder verwendete das BMZ für den Kauf und Versand von Broschüren der neuen Bewegung – bis Oktober 1970 immerhin rund 365 000 DM. Dass dadurch auch Materialien Eingang in die staatliche Öffentlichkeitsarbeit fanden, die die offizielle Entwicklungspolitik einer harten Kritik von links unterzogen und selbst vor Mao-Zitaten nicht zurückschreckten, brachte dem Ministerium eine Rüge der Unionsabgeordneten im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit ein.¹¹ Mit der Beteiligung an einer Anhörung dieses Ausschusses im April 1970 und der Aufnahme in das im September 1970 neu geschaffene Deutsche Forum für Entwicklungspolitik räumte man den jungen Kritikern zudem wichtige Bühnen für ihre Selbstdarstellung ein. Das neue Forum sollte Wissenschaftler, Publizisten, Vertreter der Kirchen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und eben der Studenten an einen Tisch bringen und der „Bewusstseinsbildung in allen [...] gesellschaftlichen Gruppen“ dienen.¹²

Durch diese Förderung, vor allem aber durch das Engagement ihrer Aktivisten stabilisierte sich die geradezu explodierende Zahl entwicklungspolitischer Aktionsgruppen – ein aus der Szene stammender Aufsatz schätzte sie Anfang 1978 auf rund 1000 –¹³ in den frühen 1970er Jahren zu einer der neuen sozialen Bewegungen. In diesem zunehmend unübersichtlichen Feld lassen sich zwei verschiedene Grundtypen unterscheiden: Initiativen, die sich der allgemeinen Bewusstseinsbildung verschrieben, und solche, die sich mit einzelnen Ländern der Dritten Welt solidarisch erklärten.

Zur ersten Gruppe gehörte weiterhin die Freiburger „Aktion Dritte Welt“. Nach ihrem stürmischen Auftakt, bei dem man offensichtlich davon ausgegangen

⁷ WILLEMS, S. 310–323.

⁸ Vgl. Kapitel III.2.c) und IV.2.a).

⁹ Die ZEIT, Rolf Zundel, „Hilfe ja, Geschäft nein“, 5. 9. 1969.

¹⁰ Vgl. Kapitel II.3.c).

¹¹ BMZ-Bericht über Maßnahmen der entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit 1970 an den AwZ, o.D., in den Akten des AwZ, 6. Wahlperiode, DRS 32, und Protokoll des AwZ vom 15. 10. 1970, S. 9–13, im PA.

¹² FAZ, Klaus Natorp, „Wie soll die Entwicklungshilfe von morgen aussehen? Wert und Unwert eines ‚Hearings‘ für Parlamentarier“, 2. 5. 1970, Kabinettsvorlage des BMZ zur Gründung des Deutschen Forums für Entwicklungspolitik vom 19. 5. 1970, Notiz Epplers zur Kabinettsitzung vom 27. 5. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3141, und E+Z, Eberhard Stämmler, „Deutsches Forum für Entwicklungspolitik – ein neuer Versuch“, Oktober 1970.

¹³ Rüdiger Siebert, „Lobby der Dritten Welt. Entwicklungspolitische Aktionsgruppen“, in der Dokumentation 1 der entwicklungspolitischen Aktionsgruppen in der Bundesrepublik und in Westberlin vom Januar 1978, in Inwent-PD, Bd. „Dritte-Welt-Aktionsgruppen 1970–1974. 1975–1978“.

war, durch Informationskampagnen in sehr kurzer Zeit vieles ändern zu können,¹⁴ machte sich gegen Ende 1970 Ernüchterung breit. Auch die Freiburger teilten mittlerweile die Überzeugung, dass das Grundübel der Unterentwicklung in der kapitalistischen Ausbeutung der Entwicklungsländer und die beste Lösung in einem Systemwechsel in den Industrieländern liege. Der sei aber kurzfristig nicht zu erreichen. Allerdings hänge das „spätkapitalistische System“ eben nicht entscheidend von dieser Ausbeutung ab – die Freiburger nahmen, anders als viele radikale Gruppen, die einschlägigen Handelsstatistiken zur Kenntnis –, sondern sei in der Lage, sich durch die Schaffung immer neuer Konsumbedürfnisse aus sich selbst heraus zu reproduzieren.

Daher sei echte Entwicklungshilfe auch im gegebenen System möglich. Für die wolle man sich künftig als „tagespolitisch ausgerichtete entwicklungspolitische Opposition“ in Detailfragen stark machen, auch wenn es dabei häufig im „moralischen Minusbereich“ nur darum gehe, das größere Übel zugunsten des kleineren zu verhindern.¹⁵ Zu diesem Zweck und um anderen entwicklungspolitischen Aktionsgruppen ein Koordinationsforum zu bieten, betreibt die „Aktion Dritte Welt“ seit 1970 bis heute ein Informationszentrum in Freiburg und gibt mit den „Blättern des iz3w“ eine Zeitschrift heraus. Ähnliche Zentren wurden in Dortmund, Hannover, Nürnberg und – auf Betreiben der Dienste in Übersee –¹⁶ in Esslingen und Hamburg gegründet. Aus der breiten Palette der in den 1970er Jahren entstandenen unabhängigen entwicklungspolitischen Publikationen seien die „Dritte Welt Materialien“, die „Entwicklungspolitische Korrespondenz“ und der „Informationsdienst Südliches Afrika“ genannt.

Auch die von AEJ und BDKJ gegründete „Aktion Dritte Welt Handel“ wuchs rasch. 1973 fanden bereits 500, 1974 schon an die 1200 Verkaufsaktionen statt, an denen sich rund 1000 verschiedene Gruppen beteiligten.¹⁷ Aus dem Handlungsmodell ging eine steigende Anzahl – im April 2004 zählte eine einschlägige Homepage¹⁸ über 900 – fester Dritte-Welt-Läden hervor, die vielfach zu örtlichen Kristallisationskernen der Bewegung wurden. Auch haben fair gehandelte Produkte ihren Weg bis in die Regale der Supermärkte gefunden. 2003 verzeichnete das aus der „Aktion Dritte Welt Handel“ hervorgegangene gemeinnützige Handelshaus gepa einen Umsatz von 33 Millionen Euro.

Als weitere Beispiele für Aktionsgruppen, die auf die allgemeine Bewusstseinsbildung abzielten, lassen sich die „Aktion Selbstbesteuerung“ oder die „UNCTAD-Kampagnen“ 1972 und 1975/76 nennen. Erstere versammelte Einzelpersonen, die sich verpflichteten, mindestens zwei Prozent ihres Einkommens an ausgewählte Hilfsorganisationen zu überweisen, und zwar nicht als Spende, sondern als Vorgriff auf einen erhöhten festen Nord-Süd-Transfer. 1969 machten

¹⁴ Vgl. Kapitel III.1.c).

¹⁵ Strategiepapier „Wie hilflos sind wir eigentlich?“ der A3W Freiburg vom November 1970, in Inwent-PD, Bd. „Dritte-Welt-Aktionsgruppen 1970–1974. 1975–1978“.

¹⁶ Vgl. Kapitel IV.4.c).

¹⁷ 4. Auflage der Broschüre „Aktion Dritte Welt Handel. Ziel und Strategie“ vom Februar 1974, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit, und DÜ, Berthold Burkhardt, „Aktion Dritte Welt Handel. Ziele und Arbeitsweise“, Dezember 1975. Zu Konzept und Entwicklung der A3WH s. auch SCHMIED.

¹⁸ www.gepa.de.

rund 10 000 Personen mit.¹⁹ Die „UNCTAD-Kampagnen“ wurden von mehreren kirchlichen Gruppen getragen. Sie versuchten vor den jeweiligen Welthandelskonferenzen in Santiago bzw. Nairobi durch Informationsveranstaltungen und Eingaben an die Bundesregierung für die Forderungen der Entwicklungsländer zu werben, entsandten eigene Beobachter zu den Konferenzen und klärten hinterher über den aus ihrer Sicht enttäuschenden Verlauf auf.²⁰

Die Ländersolidarität, also der Teil der Bewegung, der sich auf einzelne Partnerländer konzentrierte, setzte sich aus einer ähnlichen Vielzahl kleiner Gruppen zusammen. Allerdings verteilte sich deren Aufmerksamkeit nicht etwa gleichmäßig auf die mehr als hundert Länder der Dritten Welt, sondern kam nur einer Hand voll Staaten zu und war zudem gewissen Konjunktur- und Modezyklen unterworfen. Zumindest bis zum Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen 1975 blieb Vietnam, das, wie beschrieben, zu den Katalysatoren der Studentenbewegung gehörte, ein wichtiges Thema. Die „Initiative Internationale Vietnam Solidarität“ zum Beispiel verfügte 1970 über mehr als 80 lokale Komitees und organisierte eine Vielzahl direkter Aktionen, wie Blutspenden für nordvietnamesische Hospitäler oder Hilfen für desertierte GIs. Die bereits seit 1965 bestehende „Hilfsaktion Vietnam“ konzentrierte sich auf Spendensammlungen und brachte bis 1984 rund 80 Millionen DM für das verwüstete Land zusammen.²¹

Bei einer Demonstration gegen den Empfang des südvietnamesischen Präsidenten Thieu durch die Bundesregierung im Mai 1973 zeigte sich, dass in der Ländersolidarität die radikalen „68er“, die mittlerweile in die K-Gruppen der 1970er Jahre abgewandert waren, weiterhin eine wichtige Rolle spielten. Eine Gruppe um den ehemaligen SDS-Vietnamexperten Jürgen Horlemann besetzte das Bonner Rathaus und lieferte sich eine Straßenschlacht mit der Polizei. Ironischerweise hatte die Geschichte die westdeutschen Radikalen bereits überholt. Während sie noch immer auf die alte Parole „Sieg im Volkskrieg“ setzten, war der Vietkong, der mittlerweile mit den USA am Verhandlungstisch saß, auf „Frieden in Vietnam“ umgeschwenkt und distanzierte sich über seine Ostberliner Botschaft prompt von der Aktion.²² Von dieser Ausnahme abgesehen suchten sich viele K-Gruppen in der Dritten Welt die zu ihren sektiererischen Ideologien jeweils passenden real existierenden Vorbilder, um den politischen Volten der Bruderparteien dann gehorsam zu folgen.

Eine noch größere Rolle als Vietnam spielte das südliche Afrika, wobei die westdeutschen Aktivisten bis zur portugiesischen Nelkenrevolution 1974 vor allem gegen die bis dahin andauernde Kolonialherrschaft der Portugiesen in Angola, Mozambique und Guinea-Bissao, danach vor allem gegen die Apartheid-

¹⁹ DÜ, „Selbstbesteuerung. Beispiel für die Gesellschaft“, August 1969, und DÜ, „Seit Mai 10 000 Mitglieder. Aktion Selbstbesteuerung mit neuem Grundsatzprogramm“, Dezember 1969.

²⁰ EPD EP, „Welthandels- und Entwicklungskonferenz in Santiago eine Farce?“, 1/1972, EPD EP, Rüdiger Stegemann, „Informationskampagne zur UNCTAD – eine Farce?“, 2/1972, EPD EP, „Ge-eigneten Bezugsrahmen für Bewusstseinsbildung schaffen. Interview mit der UNCTAD-Kampagne“, 5/1972, EPD EP, „UNCTAD Nachlese“, 7/1972, EPD EP, Gerald Baars, „Aktionsgruppen planen für UNCTAD IV“, 8–9/1975, und EPD EP, „UNCTAD-Kampagne in der Bundesrepublik, Österreich und Schweiz“, 12/75.

²¹ WERKMEISTER, und BALSSEN/RÖSSEL, S. 224–242.

²² BALSSEN/RÖSSEL, S. 234–236.

regimes in Namibia und Südafrika protestierten. Besondere Aufmerksamkeit fanden in beiden Fällen die Geschäftsbeziehungen westdeutscher Konzerne zu den jeweiligen Machthabern, zum Beispiel das Projekt zur Stauung des Sambesi in Cabora Bassa/Mozambique. 1971 und 1972 riefen Protestgruppen zum Boykott der fünf Firmen auf, die daran beteiligt waren, und störten die Hauptversammlungen von Siemens und AEG.²³ Im Januar 1973 fand in Dortmund ein Kongress mit rund 700 Teilnehmern aus 80 Gruppen zum portugiesischen Kolonialismus statt.²⁴ Im September 1973 veranstalteten kirchliche Aktionsgruppen einen „Angola-Sonntag“, zu dem sie verschiedene Broschüren, Unterrichtsmaterialien und Gottesdienstkonzepte ausgearbeitet hatten, von denen sie bis zum Frühjahr 1974 insgesamt über 110 000 Exemplare verschickten.²⁵

Nach der Nelkenrevolution und dem entsprechenden Perspektivwechsel wendeten sich die Organisatoren des „Angola-Sonntag“ dem Thema Namibia zu. Im Oktober 1975 veranstalteten sie eine ähnlich aufwendig vorbereitete „Namibia-Woche“, an der mehr als 400 Einzelgruppen teilnahmen. Bei der Wiederholung dieser Aktion im Oktober 1976 hatte bereits der im April 1974 gegründete Dachverband der „Anti-Apartheid-Bewegung“ die Schirmherrschaft inne.²⁶ Das südliche Afrika bildete bis in die 1980er Jahre einen der Hauptstränge der Solidaritätsbewegung, wohl nicht zuletzt deshalb, weil mit den jeweiligen rassistischen Unterdrückerregimes einende Feindbilder für die Aktivisten bereitstanden, die sich aus christlichen, liberalen bis hin zu kommunistischen Milieus rekrutierten.

Im Gegensatz zur relativen Kontinuität der „Anti-Apartheid-Bewegung“ lässt sich die Konjunkturanfälligkeit der Ländersolidarität am Beispiel Chile belegen. Besondere Aufmerksamkeit der westdeutschen Linken wurde diesem lateinamerikanischen Staat erstmals nach dem Wahlsieg Salvador Allendes im September 1970 zuteil. Bezeichnenderweise kam es in den drei Jahren unter Allende aber noch nicht zu größeren Solidaritätsinitiativen. Dazu war die Unidad Popular bei allem Interesse, mit dem dieses Experiment eines demokratischen Sozialismus verfolgt wurde, zu umstritten, den einen zu radikal, den anderen zu gemäßigt. Erst als General Augusto Pinochet Allende am 11. September 1973 stürzte, formierte sich eine massierte Protestbewegung – ein Beleg dafür, dass es wesentlich leichter ist, eine soziale Bewegung gegen als eine für etwas zu organisieren.²⁷

²³ EPD EP, Rainer Müller, „Cabora Bassa Boykott Kampagne“, 5/1971, EPD EP, Rainer Müller und Rainer Tetzlaff, „AEG-Hauptversammlung: Cabora Bassa als Thema“, 8/1971, EPD EP, Barbara Geier, „Polizei auf Siemens Hauptversammlung“, 3–4/1972, EPD EP, „Sechs Siemens Kleinaktionäre vor Gericht“, 1/1973, und BALSEN/ROSSEL, S. 285–290.

²⁴ FAZ, Jürgen Busche, „Südafrika als Vorwand für den bundesdeutschen Klassenkampf“, 15. 1. 1973, EPD EP, „Dortmunder Kongress appelliert an Bundesregierung und Kirchen“, 1/1973, und DÜ, Klaus Pokatzky, „Kongress Freiheit für Angola, Guinea-Bissau und Mozambique“, März 1973.

²⁵ EPD EP, „Angola – ein Stichwort für Millionen unterdrückte Afrikaner“, 8/1973, und EPD EP, Michael Vesper, „Angola Sonntag: Erfolgreicher als alle vorangegangenen Aktionen“, 3/1974.

²⁶ EPD EP, „Anti-Apartheid-Bewegung in der BRD gegründet“, 5/1974, EPD EP, „Aktion Namibia Woche“, 12/1974, EPD EP, „Mitgliederversammlung der Anti-Apartheid-Bewegung in Othfresen“, 1/1975, und EPD EP, „Namibia-Woche 1976 angekündigt“, 19/1976.

²⁷ Weitere Bsp. wären die Bewegungen gegen Atomwaffen für die Bundeswehr in den späten 1950er Jahren, gegen die Notstandsgesetze 1968, gegen Atomkraftwerke bzw. eine Wiederaufbereitungsanlage in den 1970er und 1980er Jahren oder gegen die Stationierung der Pershing 2 Raketen in den 1980er Jahren.

Innerhalb weniger Monate entstanden über 50 lokale Chile-Komitees. Amnesty international wurden mehr als 1300 private Wohnplätze für Flüchtlinge angeboten. Vielerorts wurden Blutspenden, Solidaritätskonzerte oder politische Gebete veranstaltet. In Berlin versuchte eine Gruppe, die Beteiligung der chilenischen Nationalmannschaft an den Fußballweltmeisterschaften 1974 zu stören. Die Massenmobilisierung brach aber nach ungefähr einem Jahr fast ebenso schnell, wie sie entstanden war, wieder zusammen. Schuld daran war die Fraktionierung, die die sich befehdenden sozialistischen und kommunistischen Gruppen in die Bewegung hineintrugen und die über der abstrakten strategischen Frage ausbrach, ob der chilenische Widerstand in einer breiten Volksfront oder in rein kommunistischen Kadern organisiert werden müsste. Derartige, ideologisch verhärtete Grabenkämpfe trieben die meisten nicht parteigebundenen Interessierten rasch aus den Chile-Aktionsgruppen. Schon beim ersten Jahrestag des Putsches bot sich beispielsweise in Frankfurt das absurde Bild zweier getrennter Protestkundgebungen. Bis 1977 hatten sich die meisten Komitees wieder aufgelöst.²⁸

Die Faktoren, die eine breitere Mobilisierung verhinderten und damit für die fehlende Durchschlagskraft der Dritte-Welt-Gruppen verantwortlich waren, lassen sich an der Personengruppe der Rückkehrer aus dem Entwicklungsdienst veranschaulichen, die eigentlich eine Art natürliches Reservoir für die Bewegung bildeten.

Durch das Ende der zweijährigen Dienstzeit der ersten größeren DED-Gruppen stieg ab 1968 die Zahl der in die Bundesrepublik zurückkehrenden Entwicklungshelfer dramatisch an. Waren bis November 1967 insgesamt nur rund 270 DED'ler wieder zu Hause angekommen, so erwartete man allein für 1968 und 1969 jeweils deutlich mehr als 500 Rückkehrer.²⁹ Viele entwicklungspolitisch Verantwortliche, wie etwa der zuständige Minister Hans-Jürgen Wischnewski, sahen gerade in diesen jungen Menschen ein großes Potential dafür, der westdeutschen Bevölkerung die Probleme der Dritten Welt glaubwürdig zu vermitteln.³⁰ Der Vorsitzende des DED-Verwaltungsrats, Walther Casper, meinte gar, in den Rückkehrern eine kommende „Avantgarde [...] in wichtigen Bereichen gesellschaftlichen Wandels“ zu erblicken. Eberhard le Coutre von den Diensten in Übersee schrieb ihnen eine Funktion als Anwälte der Dritten Welt zu, die beitragen sollten, eine Lobby für die entwicklungspolitisch nötigen Änderungen des westdeutschen Wirtschaftssystems zu schaffen. Dabei könnten sie eine sinnvolle Korrektur und Ergänzung zu den „zersplitterten, theoretisierenden und wenig konkreten Meinungsäußerungen so genannter radikaler Studentengruppen darstellen“.³¹ Damit griffen Casper und le Coutre eine Vorstellung auf, die schon in den Planungen

²⁸ BALSEN/RÖSSEL, S. 302–354.

²⁹ Aussage Hans-Jürgen Wischnewskis im Protokoll des AEH vom 9. 11. 1967, S. 15, im PA, und Qualitative Kriterien für eine mittelfristige Planung des Deutschen Entwicklungsdienstes (1968–1971) vom 24. 11. 1967, im DED-Archiv, Bd. „DED-VR 4/67–8/67“.

³⁰ Aussage Hans-Jürgen Wischnewskis im Bericht über das erste Treffen von ehemaligen Freiwilligen des Deutschen Entwicklungsdienstes vom 28.–30. 4. 1967, im DED-Archiv, Bd. „DED-VR 4/67–8/67“.

³¹ DED-BRIEF, Offener Brief Walther Caspers an die Freiwilligen, Dezember 1967, und Referat Eberhard le Coutres zum „Platz des Rückkehrers in der deutschen Gesellschaft“ anlässlich eines DED-Rückkehrertreffens in Hamburg vom 9.–10. 11. 1968, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

zum DED geäußert worden war – die Rückkehrer sollten im Bewusstsein der Bundesbürger ebenso nachhaltig wirken wie die Bakterien im Sauerteig.³²

Die DÜ, die AGEH und vor allem der DED ergriffen ab 1968 verstärkt Maßnahmen, um die ehemaligen Entwicklungshelfer zur Weiterarbeit in der Bundesrepublik anzuregen. Zwischen August 1968 und November 1969 veranstaltete der DED eine Serie von insgesamt sechs Rückkehrertreffen, im November 1968 zog die AGEH mit ihrer ersten größeren Rückkehrerveranstaltung nach. Die Dienste in Übersee boten den ehemaligen Entwicklungshelfern ihre Hauszeitschrift als Kontakt- und Kommunikationsforum an.³³

Nachdem im Dezember 1968 ehemalige DED-Helfer in Hamburg einen ersten lokalen Arbeitskreis gegründet hatten,³⁴ kam es bei einem Treffen in Würzburg im Oktober 1969, an dem insgesamt 87 Rückkehrer aller drei Dienste teilnahmen, zu einer längeren Organisationsdebatte. Dabei nahm sich die Mehrheit vor, zunächst 25 bis 30 derartiger Arbeitskreise aufzubauen, die sich dann zu einem „entwicklungspolitisch schlagkräftigen und in der Öffentlichkeit nicht zu überhörenden Dachverband“ zusammenschließen sollten. Zumindest mittelfristig müssten diese Organisationen finanziell eigenständig und damit programmatisch unabhängig werden. Auch inhaltlich nahmen sich die Rückkehrer viel vor: Man wolle kritisch und konstruktiv in den bestehenden Diensten mitarbeiten, sich in Kooperation mit Gruppen wie der „Aktion Dritte Welt“ an der Bewusstseinsbildung beteiligen und nicht zuletzt eine „allgemein gültige und akzeptable ‚Entwicklungsideologie‘“ konzipieren.³⁵

Trotz gewisser Anfangserfolge – 1972 gab es mindestens 16 aktive Gruppen –³⁶ muss dieses ehrgeizige Selbstorganisationsprojekt insgesamt als gescheitert gelten. Die Arbeitskreise blieben extrem klein, bestanden aus meist nur einem Dutzend Aktiver.³⁷ Auch die Vernetzung blieb trotz der finanziellen und logistischen Unterstützung durch den DED und den Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (AK LHÜ) in den Kinderschuhen stecken. Eine Delegiertentagung in Marienberg im Dezember 1970 konnte sich nicht auf eine Dachverbandssatzung einigen und gründete mit der „Aktion E“ lediglich einen losen Verbund. Eine kleine Gruppe von Rückkehrern, denen das zu unverbindlich war, spaltete sich im Juni 1971 als Konkurrenzverband „Engagement für Entwicklungsländer“ ab. Im März 1972

³² Vgl. Kapitel I.3.b).

³³ Berichte und Protokolle von den Rückkehrertreffen des DED in München vom 3.–4. 8. 1968, in Hamburg vom 9.–10. 11. 1968, in Würzburg vom 24.–26. 10. 1969, in Hamm vom 14.–16. 11. 1969, in Hannover vom 20.–22. 11. 1969 und in Nürnberg vom 27.–29. 11. 1969, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit, Teilnehmerliste und Teilprotokoll des AGEH-Rückkehrerseminars vom 15.–17. 11. 1968, im AGEH-Archiv. Bd. „Geschichte 68–69“, und DÜ, „Wo treffen sich DÜ'ler?“, Mai 1969.

³⁴ DED-BRIEF, „Nachrichten“, Januar-Februar 1969.

³⁵ Bericht des DED-Rückgliederungsreferats über das Rückkehrertreffen in Würzburg vom 24.–26. 10. 1969, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

³⁶ Broschüre des Dachverbands der Rückkehrerarbeitskreise „Solidarität mit der Dritten Welt“ von 1972, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

³⁷ Selbstdarstellungen der Arbeitskreise in Freiburg, München, Düsseldorf, Köln und Münster in CONTACTS vom April 1972, Juli 1972, Januar 1973, April 1973 und Juli 1973, und Selbstdarstellungen der Arbeitskreise in Hamburg, Frankfurt und Lüneburg in der Broschüre des Dachverbands der Rückkehrerarbeitskreise „Solidarität mit der Dritten Welt“ von 1972, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

kam es zwar zur Fusion der Verbände zur „Solidarität mit der Dritten Welt“, dabei wurden allerdings keinerlei Rechte an den Dachverband übertragen. Jeder Arbeitskreis blieb programmatisch und in seinen Aktionen völlig frei. Bereits 1974 löste sich die „Solidarität“ wieder auf.³⁸ Im Herbst 1973 schätzte Dieter Danckwortt von der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, dass allenfalls fünf Prozent aller Rückkehrer engagiert seien. Willi Manderfeld von der AGEH ging von nur 150 wirklich Aktiven aus.³⁹

Die Gründe für dieses Scheitern lassen sich an zwei Beispielen exemplarisch aufzeigen – die Neigung zu nicht enden wollenden Grundsatzdebatten anhand einer von den DÜ organisierten Arbeitstagung in Berlin; die chronische Angst der Rückkehrer vor Manipulation und Instrumentalisierung am Fall eines groß angelegten Rückkehrerkongresses in München.

Vom 9. bis 14. September 1973 veranstalteten die Dienste in Übersee in Berlin ein Seminar, das der Frage nach Möglichkeiten der „Bewusstseinsbildung im schulischen Bereich“ gewidmet war. Die 19 teilnehmenden Rückkehrer zogen es allerdings vor, insgesamt vier Tage lang über die Ursachen der Unterentwicklung sowie Sinn oder Unsinn der Entwicklungshilfe zu debattieren und „gruppendynamische Reflexion“ zu betreiben. Selbst die wenigen „konkreten Arbeitsansätze im Sinne des Seminarthemas“, die am vorletzten Tag zu erkennen waren, blieben Episode, da man schnell wieder in Diskussionen um die „Wertvorstellungen in der Industriegesellschaft“ abglitt. Die für das Seminar zuständige Mitarbeiterin der DÜ kam zu dem Eindruck, dass es insgesamt mehr um die Teilnehmer selbst, als um die Sachfragen gegangen sei. Dass es sich dabei keineswegs um einen Einzelfall handelte, belegt ein Artikel Winfried Kurraths. Darin bescheinigte dieser, der in der AGEH stets zu den größten Fürsprechern der Rückkehrerbewegung gehörte, deren Aktivisten einen fatalen Hang, sich „in Ideologieschlachten [zu] verhampeln“. ⁴⁰

Im Dezember 1972 lancierte der Geschäftsführer des DED, Manfred Kulessa, die Idee, durch einen Kongress neue Impulse zur Aktivierung der Rückkehrer zu setzen. Bis zum Mai 1973 arbeiteten die Hauptamtlichen der Dienste intern ein Konzept aus. Die Veranstaltung sollte mit rund 1000 Teilnehmern schon allein durch ihre Dimension für Aufmerksamkeit sorgen. Außerdem hoffte man, den Bundespräsidenten und den Entwicklungshilfeminister zu einem Besuch bewegen zu können.⁴¹ Gegen diese Pläne erhoben die Delegierten von fünf Arbeitskreisen

³⁸ Jürgen Fruchtenicht an alle Arbeitskreise über die neue Aktion E vom 10. 12. 1970, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit, Satzung von Engagement für Entwicklungsländer vom 27. 6. 1971, im LHÜ-Archiv, Bestand Akten des Vorstands, Vermerk des Geschäftsführers des AK LHÜ, Gräf, betr. Gründung der Solidarität mit der Dritten Welt vom 14. 3. 1972, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit, und Protokoll der Vorstandssitzung des AK LHÜ vom 6. 11. 1974, im LHÜ-Archiv, Bestand Akten des Vorstands.

³⁹ Aussagen Dieter Danckwortts im Protokoll eines Treffens von Vertretern der Entwicklungsdienste und der Arbeitskreise vom 15.–16. 9. 1973, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit, und Brief Manderfelds und Ottos an die Mitarbeiter der AGEH in AGEH intern 2 vom Dezember 1973, im AGEH-Archiv, Bestand AGEH intern.

⁴⁰ Vermerk der DÜ-Mitarbeiterin Christel Kottmann-Mentz vom 27. 7. 1973, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit, und CONTACTS, Winfried Kurrath, „Lahmer Verein?“, Januar 1975.

⁴¹ Manfred Kulessa an AK LHÜ, Kübel-Stiftung, DÜ, AGEH, Weltfriedensdienst, Vertreter der Rückkehrer im DED-VR, Rückkehrerarbeitskreise, Solidarität mit der Dritten Welt u.a. vom

und dem Dachverband bei einer Tagung zur Vorbereitung des Kongresses im September 1973 erhebliche Einwände. Eine auf Außenwirkung abgestellte Veranstaltung komme gar nicht in Frage, solange die „theoretischen Ziele“ nicht geklärt und eine gemeinsame „politische Plattform“ nicht erreicht worden sei, die vor allem die Frage „Wer sind die Ausbeuter?“ zu beantworten habe. Man werde sich keinesfalls „programmieren“ lassen und müsse mindestens paritätisch an allen Vorbereitungen beteiligt werden.⁴²

Trotz eines weiteren aufwendigen „Vorkongresses“ kam man in Sachen Grundsatzerklärung nicht entscheidend weiter. Bis zum Februar 1974 hatten die Rückkehrer zudem in der nun gleichberechtigt besetzten Vorbereitungskommission gegenüber den Hauptamtlichen durchgesetzt, dass der Kongress eine nicht öffentliche Veranstaltung werden würde. Über die Tagesordnung werde man vor Ort selbst befinden. Außerdem sollten Aktionsgruppen eingeladen werden, die den ehemaligen Entwicklungshelfern konkrete Handlungsmodelle in der Bundesrepublik vorstellen würden.⁴³

All diesen Turbulenzen zum Trotz fand der Kongress, zu dem schließlich 170 Rückkehrer, 30 Vertreter von Aktionsgruppen und nur zehn Hauptamtliche der Dienste eingeladen waren und dessen Kosten jeweils zur Hälfte vom BMZ und von den Diensten getragen wurden, vom 23. bis 26. Mai 1974 in München statt. Es gab jedoch bereits gegen das Eröffnungsreferat Proteste, obwohl es von einem Rückkehrervertreter, dem Niederländer Dick Bol, gehalten wurde. Jede Form eines nicht basisdemokratisch abgestimmten Vortrags sei ein unzulässiger manipulativer Vorgriff. Die somit so gut wie gar nicht vorstrukturierte Grundsatzdebatte führte zu nichts. Das einzig greifbare Ergebnis des Kongresses bestand letztlich in den Kontakten zwischen einzelnen Teilnehmern und den vorgestellten Aktionsgruppen. Weil dazu neben entwicklungspolitischen Organisationen wie der „Aktion Dritte Welt“, der „Aktion Dritte Welt Handel“ oder der „Informationsstelle Südliches Afrika“ auch eine Frankfurter Hausbesetzerinitiative, eine Gruppe zur Betreuung von ehemaligen Sträflingen und ein Arbeitskreis für ein „klassenloses Krankenhaus“ gehörten, scheint jedoch nicht gesichert, inwieweit das der Solidaritätsbewegung bzw. der entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung zugute kam.⁴⁴

Angesichts dieses Verlaufs überrascht es kaum, dass der SPD-Bundestagsabgeordnete Heinz Westphal, ein Mann der ersten Stunde im Gesprächskreis Entwicklungshelfer, den Rückkehrern in seinem Schlussreferat riet, sich auf die Entwicklungspolitik zu konzentrieren, und ihnen den Hinweis gab, „dass nicht für jeden Hilfsansatz eine neue Organisation erfunden werden muss“. Der Beobachter des

27. 12. 1972, Konzeptpapier zum Rückkehrerkongress vom Mai 1973, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit, und Protokoll der AGdD vom 5. 4. 1973, im LHÜ-Archiv, Bestand AGdD.

⁴² Protokoll der Delegiertentagung zur Vorbereitung des Rückkehrerkongresses vom 15.–16. 9. 1973, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

⁴³ Protokoll des Vorkongresses in Bonn vom 2.–4. 11. 1973, und Protokoll der Kongresskommission vom 22. 2. 1974, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

⁴⁴ Kurzporträts der am Münchner Rückkehrerkongress im Mai 1974 beteiligten Aktionsgruppen, Bericht des DED-Mitarbeiters Engel über den Münchner Rückkehrerkongress vom 23.–26. 5. 1974, und diverse Protokollfragmente der Arbeitskreise des Münchner Rückkehrerkongresses vom 23.–26. 5. 1974, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

BMZ zog aus dem Kongress den, wie sich im Nachhinein feststellen lässt, zutreffenden Schluss: „In der Zukunft wird es keine gemeinsame Basis für Aktivitäten der Rückkehrer geben; es wird sporadisch zu zeitlich und regional begrenzten Aktionen kommen, die aber ohne größeren Zusammenhang bleiben werden.“⁴⁵

Mindestens ebenso schwierig wie der Aufbau eigenständiger Rückkehrerorganisationen gestalteten sich die Bemühungen, die vielen Kleingruppen der Solidaritätsbewegung zu vernetzen. Bis 1975 hatten sich im Großraum München, im Rhein-Main-Gebiet, in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen „ständige Konferenzen der entwicklungspolitischen Gruppen“ formiert, in Baden-Württemberg war sogar ein erster Dachverband gegründet worden, um die „Einflussnahme auf politische Entscheidungen“ zu verbessern. Allerdings kam es nirgends zur verbindlichen Delegation irgendwelcher Souveränitätsrechte an die übergeordneten Organisationseinheiten, die somit im Wesentlichen nur der gegenseitigen Information und der Koordination einzelner Kampagnen dienten, zum Beispiel einer gegen den Export von Nestlé-Babynahrung nach Afrika. Ein Versuch, die vielen Klein- und Kleinstzeitschriften der Bewegung zusammenzufassen, scheiterte bis 1976 an den „teilweise sehr unterschiedlichen Konzeptionen“ der sie tragenden Aktionsgruppen und ihrer chronischen Angst vor jeder Form von „negativer Vereinheitlichung“.⁴⁶

Zwar gelang nach langwierigen Debatten um die Gefahren einer „Verbürokratisierung von Basisarbeit“ im Oktober 1977 die Gründung des Bundeskongresses der entwicklungspolitischen Aktionsgruppen (BUKO), dem in den 1980er Jahren zeitweilig mehrere hundert Mitgliedsorganisationen angehörten. Wieder wurden aber keinerlei Zuständigkeiten an den Dachverband abgetreten. Auch der angestrebte „Minimalkonsens in inhaltlichen Fragen“ kam nicht zustande. Vielmehr wurden diese „unter den Teppich gekehrt“, wie eine Dokumentation über das Gründungstreffen selbstkritisch bemerkte. Die 1977 als unabdingbar erachtete finanzielle Eigenständigkeit erreichte der BUKO nie. Bis zum Eklat um eine Spendensammlung für die Bewaffnung der Widerstandsbewegung in El Salvador 1981 kam ein Großteil der Mittel vom BMZ. Vom Ausschuss für entwicklungsbezogene Bildungsarbeit und Publizistik der EKD (ABP) blieb man dauerhaft abhängig. Durch die Integration linker und linksradikaler Gruppierungen⁴⁷ verschreckte der BUKO zudem gerade die „gut organisierten Gruppen“. Die Rolle eines „schlagkräftigen und in der Öffentlichkeit nicht zu überhörenden Dachverbandes“, wie er zum Beispiel den Rückkehrern vorgeschwebt hatte, konnte der Bundeskongress zu keinem Zeitpunkt ausfüllen.⁴⁸

⁴⁵ Manuskript des Abschlussreferats Heinz Westphals zum Münchner Rückkehrerkongress o.D., und abschließender Bericht über den Münchner Rückkehrerkongress des BMZ-Beamten Wesseler an PSTs, STS und Minister vom 24. 6. 1974, im LHÜ-Archiv, Bestand Rückkehrerarbeit.

⁴⁶ EPD EP, „1. Mai: Tag der internationalen Arbeitslosigkeit“, 4/1975, EPD EP, „Aktionsgruppenkonferenz in Süddeutschland“, 6/1975, EPD EP, „Materialien“, 8–9/1975, EPD EP, „Dritte-Welt-Periodika wollen zusammenarbeiten“, 12/1975, EPD EP, „Neuer Dachverband in Baden-Württemberg“, 12/1975, und EPD EP, „Zeitschriftenfusion gescheitert“, 7/1976.

⁴⁷ Eine der ersten Resolutionen des BUKO verurteilte Pläne der Bundesregierung, eine Reihe westdeutscher K-Gruppen zu verbieten, als „schweren Angriff auf demokratische Grundrechte“.

⁴⁸ Rundschreiben des Vorbereitungsausschusses für eine Bundeskonferenz entwicklungspolitischer Aktionsgruppen vom April 1977, Bericht des Vorbereitungsausschusses über ein erstes Treffen von 28 Aktionsgruppen vom Februar 1977, Dokumentation 1 der entwicklungspolitischen Akti-

Der Solidaritätsbewegung mit der Dritten Welt gelang es also nicht oder zumindest nur in sehr geringem Maße, einige der Qualitäten auszubilden, die die Forschung zu den neuen sozialen Bewegungen als essentiell herausgearbeitet hat. So formulierte sie weder einen ausreichend klaren, allgemein anerkannten und einenden Zielkatalog noch eine „rudimentäre Ideologie“, die das Problem der Unterentwicklung in ein geteiltes Weltbild eingeordnet hätte.⁴⁹ Dem Bedürfnis, diese Lücke zu füllen, ist der Hang zu permanenten Grundsatzdebatten zuzuschreiben, die im komplizierten Feld der Entwicklungspolitik, in dem mit Patentlösungen nicht zu rechnen ist, allzu häufig unfruchtbar blieben und eher lähmten als aktivierten. Zwar gelang es, das nötige „Minimum an organisatorischer Struktur, die [...] Bestand verleiht“ herzustellen. Eine „Führungsstruktur, die [...] strategisches Handeln ermöglicht,“ bildete sich dagegen nicht aus.⁵⁰

Das entscheidende Defizit der Dritte-Welt-Gruppen im Vergleich mit den anderen, erfolgreicheren neuen sozialen Bewegungen lag allerdings darin, dass ihnen eines der beiden klassischen Mobilisierungspotentiale⁵¹ fehlte. Sie wurden ausschließlich von besonders für die Probleme der Entwicklungsländer Sensibilisierten getragen. Unmittelbar persönlich Betroffene, die etwa der Anti-AKW-, der Umwelt-, der Frauen- oder der Schwulen- und Lesbenbewegung den Brückenschlag in gesellschaftliche Kreise jenseits der linken und intellektuellen Szene der Bundesrepublik ermöglichten, fehlten dagegen, wenn es um die Dritte Welt ging.

Die mit diesen strukturellen Schwächen belastete Solidaritätsbewegung wuchs in der Tat „über das bisher vorhandene Potential [...] kaum noch wesentlich hinaus“, wie Freimut Duwe Anfang 1974 vermutete.⁵² Der zu Beginn der 1970er Jahre erhoffte Bewusstseinswandel wurde zumindest in diesem Jahrzehnt nicht erreicht. Die Ergebnisse von Meinungsumfragen von 1974 bis 1976 belegen vielmehr eine erstaunliche Kontinuität der Stimmung in breiten Teilen der Bevölkerung. Wie schon Mitte der 1960er Jahre⁵³ gaben große Mehrheiten bei allgemein gehaltenen Fragestellungen an, grundsätzlich für Entwicklungshilfe zu sein. Dagegen äußerte immer noch nur eine kleine Minderheit spezifisches Interesse oder gar Engagement. Zudem stand dieser Minderheit eine mindestens ebenso große Gruppe entgegen, die sich prinzipiell gegen Entwicklungshilfe aussprach. Bei der Frage nach möglichen Sparzielen rangierte die Entwicklungshilfe weiterhin ganz weit vorn. Im Dezember 1974 und im November 1975 wollten jeweils mehr als 60% hier den Rotstift ansetzen.⁵⁴

onsgruppen in der Bundesrepublik und in Westberlin von Januar 1978, in Inwent-PD, Bd. „Dritte-Welt-Aktionsgruppen 1970–1974. 1975–1978“, und BAISEN/RÖSSEL, S. 505–507.

⁴⁹ RASCHKE: Begriff, S. 33, und WISMUTH: Untersuchung, S. 172.

⁵⁰ BRAND/BÜSSER/RUCHT, S. 36.

⁵¹ BRAND: Bewegungen, S. 154, und BRAND/BÜSSER/RUCHT, S. 33–35.

⁵² EPD EP, Freimut Duwe, „Kritische Informationen in Massenmedien. Das Beispiel Entwicklungspolitik“, 3/1974.

⁵³ Vgl. Kapitel II.2.d).

⁵⁴ E+Z, Hans Peter Schipulle, „Lücken zwischen Bewusstsein und Realität. Bedingungen und Aufgaben entwicklungspolitischer Öffentlichkeitsarbeit“, August–September 1976, EPD EP, Andreas Schüller, „Das Meinungsbild in der BRD“, 14/1976, und E+Z, Dieter Wilke, „Wenig Verständnis für die Dritte Welt“, Mai 1977.

Anders als Otthein Rammstedt in seiner gegen Ende der 1970er Jahre entwickelten Stufentheorie annahm,⁵⁵ führte allerdings keines dieser Defizite zu einem Ende der Bewegung. Vielmehr bestehen, wie beschrieben, zahlreiche Gruppen, die in den späten 1960er bzw. frühen 1970er Jahren entstanden sind, bis heute fort. Jedoch gelingt es ihnen kaum noch, öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen und die „hohe Thematisierungskapazität“ aufzubringen, die den neuen sozialen Bewegungen gemeinhin zugeschrieben wird.⁵⁶ Stattdessen sind sie vielfach einer der für soziale Bewegungen typischen Gefahren erlegen und haben sich „in die Nestwärme des vertrauten Milieus“⁵⁷ zurückgezogen, wie sich am Beispiel des von den DÜ angeregten Informations- und Tagungszentrums Haus am Schüberg zeigen lässt. Dessen Leiter, Justus Freytag, hatte 1982 den ursprünglichen Anspruch, den Entwicklungsgedanken ins ganze Kirchenvolk zu tragen, zurückgestellt und sich damit abgefunden, „immer mehr der ‚alternativen Ecke‘ zugerechnet“ zu werden. Die Aufgabe seines Hauses sah er mittlerweile eher darin, die engagierte Minderheit zu stabilisieren und zum Weitermachen zu ermutigen.⁵⁸

2. Das Scheitern am Übergang zur „Weltinnenpolitik“

a) Das bleibende Übergewicht der klassischen Ressorts

Die entwicklungspolitische Leistungsbilanz der ersten fünf Jahre der sozialliberalen Koalition wäre unvollständig ohne die Berücksichtigung von Vorhaben, bei denen es bei vagen Absichtserklärungen der Bundesregierung blieb bzw. bei denen es dem BMZ überhaupt nicht gelang, seine Pläne gegen den Widerstand der klassischen Ressorts durchzusetzen. Ein derartiges Scheitern lässt sich im Hinblick auf einige Aspekte der Entwicklungshilfe feststellen. Hier verhinderte das Finanzministerium jede Form automatischer Zahlungsverpflichtungen und das Auswärtige Amt die Konzentration der durch die „Hallsteinpolitik“ wie mit einer Gießkanne versprenkelten Gelder auf eine kleinere Zahl von Partnerstaaten. Zweitens schaffte es das BMZ von wenigen Ausnahmen abgesehen auch nicht, dem viel beschworenen Motto „Handel statt Hilfe“ handels- und währungspolitische Taten folgen zu lassen.

Seit Mitte der 1960er Jahre forderten die Entwicklungsländer Regeln für einen verbindlichen Ressourcentransfer statt der im Einzelfall gewährten Hilfen. Nur so glaubten sie verhindern zu können, dass sich aus ihrer wirtschaftlichen Unterlegenheit neokoloniale Abhängigkeiten ergeben würden. Angesichts der zunehmenden Verschuldung der Dritten Welt fiel es den Industrieländern immer schwerer, diesen Forderungen auszuweichen.⁵⁹ Das BMZ wollte den Entwicklungsländern vor allem in Sachen Nettoprinzip entgegenkommen, das heißt

⁵⁵ RAMMSTEDT, S. 148–149.

⁵⁶ RASCKE: Bewegungen, S. 386.

⁵⁷ BRAND/BÜSSER/RUCHT, S. 248.

⁵⁸ Denkschrift des Studienleiters des Haus am Schüberg, Justus Freytag, über entwicklungspolitische Bildung in einer Tagungsstätte kirchlicher Entwicklungsdienste vom 20. 6. 1982, im DÜ-Archiv, Bd. „Haus am Schüberg 1973–1982“.

⁵⁹ Vgl. Kapitel III.1.a) und III.2.a).

Rückzahlungen aus alten Krediten durch eine mindestens ebenso starke Steigerung der neuen Hilfen kompensieren. Unmittelbar nach der Bundestagswahl 1969 griffen seine Beamten die alte Idee auf, alle Tilgungs- und Zinserträge automatisch als zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen wiederzuverwenden, statt sie wie bisher teils zur Finanzierung bereits zugesagter Kredite einzusetzen, teils sogar ohne jeden entwicklungspolitischen Bezug im Gesamthaushalt verschwinden zu lassen.⁶⁰

Jedoch äußerte der designierte Finanzminister, Alex Möller, in den Absprachen zum Programm der sozialliberalen Koalition seine Skepsis gegen diese Wünsche, woraufhin die entsprechenden Passagen der ersten Regierungserklärung Willy Brandts unverbindlich ausfielen.⁶¹ Bereits im November 1969 war das Finanzministerium endgültig zu seinem harten Nein aus dem Jahr 1967⁶² zurückgekehrt, wogegen Erhard Eppler in den nächsten fünf Jahren machtlos blieb.⁶³ Auch in Sachen Umschuldungen konnte sich das BMZ, das für großzügigere und längerfristige Lösungen eintrat, in der ersten Hälfte der 1970er Jahre nicht gegen die härtere Linie des Finanzministeriums durchsetzen, dem es neben den üblichen Sparmotiven auch darum ging, sich die Möglichkeit einer „erneuten Einflussnahme auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik des betreffenden Empfängerlandes“ nicht nehmen zu lassen.⁶⁴ Die Bundesregierung beteiligte sich weiterhin nur in Einzelfällen an Schuldenerlassen bzw. -erleichterungen, und auch das nur im multilateralen Rahmen, wenn alle anderen Geber mitzogen.

Ein weiteres wichtiges Ziel des Epplerschen Reformprogramms sah vor, die Zahl der Empfänger deutscher Entwicklungshilfe zu verringern, um so die begrenzten Mittel entwicklungspolitisch sinnvoll bündeln zu können. Statt wie bisher im Zuge der „Hallsteinpolitik“ über 100 Staaten regelmäßig zu bedienen, sollten künftig weniger als 30 Länder der Dritten Welt zu echten Partnern werden. Von Oktober 1969 bis September 1970 ließ Erhard Eppler mehrere entsprechende Varianten ausarbeiten.⁶⁵ Vor dem Abschluss der neuen Ostpolitik, solange der Bundesregierung weiterhin daran gelegen war, die diplomatische Isolierung der DDR als Faustpfand für die Verhandlungen mit der SED in der Hand zu behalten,

⁶⁰ Ministervorlagen des BMZ-Referats I B/1 betr. Verwendung der Rückflüsse aus der KH vom 25. 9. und 9. 10. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3536.

⁶¹ Möller an Eppler vom 15. 10. 1969, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000101. Zur Regierungserklärung Brandts vgl. Kapitel IV.2.a).

⁶² Vgl. Kapitel III.2.a).

⁶³ Ergebnisvermerk des BMZ-Referats Z 1 über die Besprechung mit dem BMF betr. die Verwendung der Rückflüsse aus der KH vom 27. 11. 1969, Ministervorlage des BMZ-Referats I B/1 betr. die Verwendung der Rückflüsse aus der KH vom 28. 4. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3536, und Ministervorlage des BMZ-Referats II A/2 betr. Verschuldung der Entwicklungsländer vom 8. 3. 1973, im BArch, B 213, Bd. 13974.

⁶⁴ Protokoll über die Besprechung der Abteilungsleiter von BMZ, BKA, AA, BMF, BMWi, BML und BMJFG betr. Strategie für die 2. Entwicklungsdekade vom 12. 2. 1970, und Vergleich zwischen dem Entwurf des BMZ vom 12. 1. 1970 und der abgestimmten Kabinettsvorlage des BMZ betr. das zweite Jahrzehnt vom 19. 2. 1970, im BArch, B 213, Bd. 3144.

⁶⁵ Ministervorlage des BMZ-Unterabteilungsleiters I A, Klamser, betr. entwicklungspolitische Schwerpunktbildung vom 10. 11. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3537, Vermerk des BMZ-Unterabteilungsleiters I A, Klamser, über eine Besprechung der Hausleitung betr. entwicklungspolitische Schwerpunktbildung vom 16. 12. 1969, im BArch, B 213, Bd. 4195, und geheime Ministervorlage des BMZ-Referats I B/1 betr. die mittelfristige Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen vom 2. 9. 1970, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000102.

war eine derartige Schwerpunktbildung mit dem Auswärtigen Amt jedoch nicht zu machen.⁶⁶ Und danach konnten sich Erhard Eppler und Walter Scheel nicht darauf einigen, ob die neuen Schwerpunkte nach außen- oder nach entwicklungspolitischen Kriterien ausgewählt werden sollten.⁶⁷ Auch ein letzter Vorstoß des BMZ im Frühjahr 1974 brachte nichts ein und wurde im Juli 1974 ad acta gelegt.⁶⁸

Schließlich betonte Erhard Eppler seit 1969 mehrfach, dass er beabsichtige, sich „mit Nachdruck“ für eine stärkere Beachtung der Interessen der Dritten Welt in der westdeutschen Handels-, Wirtschafts- und Währungspolitik einzusetzen und somit das Schlagwort vom „Handel statt Hilfe“ umzusetzen.⁶⁹ Bei diesen Plänen gilt es zwei qualitativ verschiedene Stoßrichtungen auseinanderzuhalten – zum einen Maßnahmen, die mit dem marktwirtschaftlichen Credo der westdeutschen Wirtschaftspolitik kompatibel waren, wie etwa die Förderung von Exporten aus der Dritten Welt durch den Abbau eigener Subventionen und Handelsschranken oder die Gewährung entsprechender Präferenzen; zum anderen solche, die ein höheres Maß an Steuerung des Welthandels bzw. des Weltwährungssystems implizierten, wie etwa Rohstoffabkommen oder die von den Entwicklungsländern geforderte Verbindung zwischen der Entwicklungshilfe und den Sonderziehungsrechten des internationalen Währungsfonds.

Zu den marktkonformen Vorhaben bekannte sich die sozialliberale Bundesregierung, wie im Abschnitt über die entwicklungspolitische Konzeption bereits beschrieben,⁷⁰ zwischen 1969 und 1974 immer wieder aufs Neue. Dem standen aber auch unter Bundeskanzler Willy Brandt nur wenige konkrete Schritte gegenüber, wie zum Beispiel die Zollfreiheit für Importe von (Halb-)Fertigwaren aus der Dritten Welt in die EG bis zu einem Gesamtwert von einer Milliarde Dollar, die zum 1. Juli 1971 eingeführt wurde.⁷¹ Die Mehrzahl der Schutzzölle, Kontingente und Erhaltungssubventionen blieb dagegen bestehen; der parlamentarische Staatssekretär des BMZ, Hans Matthöfer, schätzte die Gesamtzahl derartiger Regelungen im Januar 1974 auf über 800.⁷² In dieser Hinsicht verhielt sich die sozialliberale Regierung also wenig anders als es die von der Union geführten seit Anfang der 1960er Jahre getan hatten.⁷³ Lediglich die Begründung dafür, dass der eigene Markt nicht konsequent geöffnet wurde, verschob sich. Neben dem ent-

⁶⁶ Ergebnisvermerk des Staatssekretärs des BMZ, Sohn, über die Aussprache der Minister und Staatssekretäre des BMZ und des AA vom 28. 4. 1971, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000102.

⁶⁷ Ministervorlage des BMZ-Referats I B/1 betr. eine Besprechung der Abteilungsleiter des AA und des BMZ zur KH-Rahmenplanung 1973 vom 12. 3. 1973, und Protokoll des BMZ-Abteilungsleiters, Börnstein, über die Aussprache zwischen Eppler und Scheel vom 20. 3. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3539.

⁶⁸ Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 13. 3. 1974, Der Parlamentarische Staatssekretär des BMZ, Matthöfer, an den Leiter der Abteilung I des BMZ vom 22. 4. 1974, und Handschriftlicher Vermerk auf diesem Schreiben vom 9. 7. 1974, im BArch, B 213, Bd. 4236.

⁶⁹ Aussage Epplers im Protokoll des AwZ vom 4. 12. 1969, S. 7, im PA, EPPLER: Wenig Zeit, S. 14–15, 35–36 und 65–69, und Aussage Epplers im Ergebnisprotokoll der Leitungsklausur des BMZ vom 30.–31. 3. 1973, im BArch, B 213, Bd. 19965.

⁷⁰ Vgl. Kapitel IV.2.a).

⁷¹ EPPLER: Wenig Zeit, S. 69.

⁷² Aussage Matthöfers im Protokoll des AwZ vom 16. 1. 1974, S. 18, im PA.

⁷³ Vgl. Kapitel I.1.c).

schuldigenden Verweis auf die Zuständigkeit der EG⁷⁴ trat verstärkt das Argument der Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze. Man könne und wolle, so Matthöfer, Entwicklungspolitik nicht auf dem Rücken westdeutscher Arbeitnehmer austragen.⁷⁵ Ein Bericht des BMZ an den Bundestag zu dieser Frage spricht von „Zielkonflikten“ und der nötigen „Interessenabwägung“⁷⁶. Dass die im Zweifelsfall zum Nachteil der Dritten Welt ausfiel, vermag wenig zu überraschen.

Während es für die Liberalisierung des Welthandels also immerhin einen theoretischen Konsens unter den Ressorts gab, stand das BMZ mit der Befürwortung einer stärkeren Steuerung der Weltwirtschaft zugunsten der Dritten Welt in der Bundesregierung weitgehend allein. Unterstützung für derartige Vorstellungen erhielt es dagegen von den beiden großen Kirchen, den Aktionsgruppen und einzelnen Entwicklungspolitikern der SPD.⁷⁷ Angesichts dieser Ausgangssituation liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die wenigen Maßnahmen in Richtung auf eine Verbesserung der Terms of Trade bzw. der Erlöse der Entwicklungsländer aus ihren Rohstoffexporten, die es in der ersten Hälfte der 1970er Jahre zu verzeichnen gab,⁷⁸ eher dem Druck der Entwicklungsländer im Rahmen der UNO bzw. dem Drängen der europäischen Partner, allen voran Frankreich, zuzuschreiben waren als dem aktiven Handeln der Bundesregierung.⁷⁹

Der Aufgeschlossenheit des BMZ gegenüber der Verknüpfung der Sonderziehungsrechte des IWF mit der Entwicklungsfinanzierung⁸⁰ schließlich erteilten die anderen Ressorts eine noch eindeutige Absage. Hier waren sie nicht einmal

⁷⁴ Ob sich die Bundesregierung in der EG tatsächlich konsequent für eine Liberalisierungspolitik einsetzte, wäre ein lohnender Untersuchungsgegenstand.

⁷⁵ Aussage Matthöfers im Protokoll des AwZ vom 16. 1. 1974, S. 41, im PA. Bezeichnend auch der Wortwechsel zwischen den MdB Brück (SPD) und Ott (Union) vom 28. 4. 1971 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6768 D–6769 C, und der Bericht zur geschlossenen Front der Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände in dieser Frage in EPD EP, Günther Linnenbrink, „Entwicklungspolitik. Herausforderung für unsere Wirtschafts- und Sozialpolitik“, 10/1972.

⁷⁶ Informationsvermerk des BMZ an den AwZ über den Zusammenhang zwischen Entwicklungs- und Strukturpolitik in der Bundesrepublik vom 23. 11. 1973, im Protokoll des AwZ vom 16. 1. 1974, S. 29–37, im PA.

⁷⁷ Vgl. die Stellungnahme des Rats der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz zur 3. Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD III) in Santiago de Chile in EPD EP, „In Richtung Santiago“, 2/1972, Aussage des SPD-MdB Alwin Brück, die Handelspolitik sei „die eigentliche Entwicklungspolitik“ im Protokoll des AwZ vom 14. 2. 1973, S. 18, im PA, und Aussagen des SPD-MdB Uwe Holtz vom 19. 6. 1973 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 83, S. 2647 A–2649 A.

⁷⁸ So zum Beispiel der Beitritt der Bundesrepublik zum internationalen Kakaoabkommen, dem das Kabinett im Dezember 1972 zustimmte, und vor allem das STABEX-Programm zur Stabilisierung der Exporterlöse der Entwicklungsländer aus ausgewählten Agrarprodukten im Rahmen des Abkommens von Lomé zwischen der EG und insgesamt 46 assoziierten Dritte-Welt-Staaten vom 28. 2. 1975 – s. EPD EP, „Am Beispiel Kakao-Abkommen“, 11/1972, EPD EP, „Auch Bischöfe für Kakao-Abkommen“, 12/1972, und LINK/TÜCKS, S. 85–90.

⁷⁹ In diesem Sinn auch die Aussage des Vertreters des BMWi im Protokoll des AwZ vom 13. 2. 1974, S. 50–51, im PA.

⁸⁰ Ministervorlage des BMZ-Referats II A/1 betr. Entwicklungsfinanzierung vom 6. 10. 1969, im BArch, B 213, Bd. 3536, und entsprechende Aussagen des Staatssekretärs des BMZ, Sohn, in EPD EP, „zitiert – notiert“, 9/1973. Sachlich war die Frage so komplex, dass der AwZ die geplante Debatte dazu zunächst abbrechen musste, da man sich nicht in der Lage sah, „die komplizierten theoretischen Zusammenhänge soweit zu durchschauen, dass eine sinnvolle Aussprache folgen kann“ – Protokoll des AwZ vom 27. 1. 1972, S. 11, im PA. Das BMWiF erarbeitete daraufhin eine längere Information für den AwZ – Vorlage des BMWiF-Referats VI A/3 an den AwZ betr. Sonderziehungsrechte und Entwicklungshilfe vom 1. 3. 1972, in den Akten des AwZ, 6. Wahlperiode, DRS 101, im PA.

bereit, die Entwicklungsländer auf eine vage Prüfung zu vertrösten, wie man es in Sachen Rohstoffhandel zu tun pflegte.⁸¹ Alles in allem blieb also auch die sozialliberale Bundesregierung der schon bei den beiden ersten Welthandels- und Entwicklungskonferenzen 1964 und 1968 eingenommenen Haltung⁸² treu, konkreten handelspolitischen Konzessionen an die Dritte Welt soweit irgend möglich auszuweichen. Die Zugeständnisse in Sachen Entwicklungshilfe, auf die man sich stattdessen einließ, wurden weiterhin möglichst unverbindlich gehalten.⁸³ Dieses hohe Maß an Kontinuität brachte viele entwicklungspolitisch Interessierte zur Verzweiflung. Eberhard le Coutre von den Diensten in Übersee beispielsweise wollte im September 1974 kein Gerede über „Weltinnenpolitik“ mehr hören, solange nicht endlich „innen Weltpolitik“ gemacht werde.⁸⁴

b) Die Entwicklungspolitik und die Polarisierung der Parteipolitik

Die „Aktion Dritte Welt“ und andere Gruppen der sich formierenden Solidaritätsbewegung trugen die Entwicklungspolitik in den Bundestagswahlkampf 1969. Erhard Eppler ließ sich bewusst darauf ein, da er glaubte, in der Entwicklungspolitik ein Thema ausgemacht zu haben, das der SPD helfen könne, „Brücken zur jungen Generation“ zu schlagen und neue Wählerschichten, gerade im protestantischen Milieu, an sich zu binden. Damit gab Eppler den Konsens preis, die Entwicklungspolitik als quasi überparteiliches Thema zu behandeln, an den sich bis dahin bis auf die NPD alle Parteien gehalten hatten.⁸⁵

Entsprechend schnell übertrug sich die „allgemeine Kampfstimmung“⁸⁶ nach dem Machtwechsel, bei dem sich die Union als weiterhin stärkste Fraktion um die Initiative zur Regierungsbildung betrogen fühlte, auch auf die Entwicklungspolitik. Diese Frontverhärtung fand unter anderem darin ihren Ausdruck, dass CDU und CSU dem bis dahin fast immer einhellig getragenen Etat des BMZ zwischen 1970 und 1974 stets die Zustimmung verweigerten.⁸⁷ Die schärfsten Töne in der neuen „Entwicklungsdebatte“⁸⁸ schlug zunächst Hans Roser von der CSU an, ein

⁸¹ Vgl. den Streit zwischen dem BMZ und den anderen Ressorts, allen voran dem BMF, um eine entsprechende Formulierung in der Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption – BMZ an alle Bundesressorts betr. Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption vom 3. 5. 1973, BMF an BMZ betr. Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption vom 29. 5. 1973, Vermerk des BMZ-Referats 200 betr. Änderungsvorschläge des BMF zur Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption vom 30. 5. 1973, und Eppler an die Ressorts zur Ergänzung der Kabinettsvorlage des BMZ zur Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption vom 10. 7. 1973, im BAArch, B 213, Bd. 21055.

⁸² Vgl. Kapitel I.1.c) und III.1.a).

⁸³ Die für diese Haltung typische Mischung aus harten Absagen, unverbindlichen Versprechungen in Sachen Liberalisierung des Welthandels und konkreteren Zugeständnissen in Sachen Entwicklungshilfe findet sich in der Rede Karl Schillers vor der UNCTAD III in Santiago de Chile 1972 – dokumentiert in EPD EP, 5/1972.

⁸⁴ DÜ, Eberhard le Coutre, „Weltinnenpolitik? Innen Weltpolitik!“, September 1974.

⁸⁵ Vgl. Kapitel I.1.a), I.1.b), III.1.c) und III.2.c).

⁸⁶ So bezeichnete der SPD-Abgeordnete Alwin Brück die zunehmende innenpolitische Polarisierung am 28. 4. 1971 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6767 A.

⁸⁷ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 73, S. 3049 B-D, Bd. 75, S. 5684 B-C und 5688 C-D, Bd. 83, S. 2654 D, und Protokolle des AwZ vom 1. 12. 1971 und 7. 12. 1973, im PA.

⁸⁸ Als Walther Leisler Kiep (CDU) am 4. 6. 1970 die erstmalige Enthaltung seiner Fraktion zum EZP 23 begründete, rief ein SPD-Abgeordneter warnend dazwischen: „Wir kriegen noch eine Entwick-

1969 in den Bundestag gewählter evangelischer Pastor, der sich in eine Art Privatfehde mit Erhard Eppler hineinsteigerte, mehrfach entsprechende Zeitungsartikel veröffentlichte und am 28. April 1971 als erster die Gemeinsamkeit aller im Bundestag vertretenen Parteien zumindest in den Grundsätzen der Entwicklungspolitik explizit aufkündigte. Die Verantwortung dafür lastete er der Reformpolitik Erhard Epplers an, in der er einen „roten Faden“ zu erkennen vermeinte.⁸⁹ Walther Leisler Kiep, der entwicklungspolitische Sprecher der CDU, gab sich lediglich im Ton konzilianter. Er sprach davon, dass der Eindruck entstehe, in der Entwicklungspolitik geschehe nur noch, „was die Linke [...] erwarte, nämlich die Förderung der Kräfte, die friedliche Veränderungen [...] ablehnen und die Revolution, Krieg und Chaos als Weg zur Entwicklung in der Dritten Welt empfehlen möchten.“ Eine entsprechende Intention aber unterstelle er Eppler selbstverständlich nicht.⁹⁰

In der ersten Legislaturperiode der sozialliberalen Koalition, zwischen 1969 und 1972, entwickelten Roser und Kiep gemeinsam eine Art Zangenangriff auf die entwicklungspolitischen Reformen. Die noch ausstehende Klärung der Zuständigkeiten⁹¹ und die Kluft zwischen Anspruch und Leistung der Bundesregierung in Sachen Hilfsvolumen⁹² attackierten sie sozusagen von links. Bei ersterem entwickelten sie eine klare Gegenposition, nämlich die Abgabe der Kapitalhilfe vom Wirtschaftsministerium ans BMZ. Bei letzterem beließen sie es dabei, auf die Diskrepanz zu verweisen, durch die das Ansehen der Bundesrepublik in der Dritten Welt leide. Eine Erhöhung der Ansätze forderten sie ebensowenig wie die Aufgabe des 0,7%-Ziels.⁹³ Dieser politisch paradoxen linken Kritik von rechts⁹⁴ stand eine Vielzahl von Vorwürfen gegenüber, Erhard Eppler und das BMZ betrieben eine schleichende Ideologisierung der Entwicklungspolitik, etwa indem sie Broschüren der Aktionsgruppen in der amtlichen Öffentlichkeitsarbeit verwendeten oder sozialistisch orientierte Beamte im BMZ tolerierten.⁹⁵

lungsdebatte!“ – BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 73, S. 3331 A. Der Mann behielt Recht.

⁸⁹ RHEINISCHER MERKUR, Hans Roser, „Eppler weicht aus“, 7. 5. 1971, BAYERNKURIER, Hans Roser, „Herrn Epplers Roter Faden“, 29. 7. 1972, und BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6776 A. Zu Epplers nicht minder persönlicher Reaktion s. VORWÄRTS, Erhard Eppler, „Ausgerechnet ein Pastor der Union“, 3. 8. 1972.

⁹⁰ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 75, S. 5684 B.

⁹¹ Vgl. Kapitel IV.2.d).

⁹² Vgl. Kapitel IV.2.b).

⁹³ Am 11. 12. 1969 stellten Roser und Kiep eine Anfrage zur Zuständigkeitslage. Am 4. 6. 1970 beantragte die Union in der Hoffnung, der nur mit einer knappen Mehrheit ausgestatteten Regierung eine Schlappe zufügen und den populären Karl Schiller beschädigen zu können, eine namentliche Abstimmung über die Verlagerung vom BMWi ans BMZ – BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 71, S. 731 C–733 A und Bd. 73, S. 3045 C–3049 A. Die Kritik an der Diskrepanz zwischen dem 0,7%-Ziel und den tatsächlichen Leistungen findet sich z.B. in der entwicklungspolitischen Debatte im Bundestag vom 28. 4. 1971 – BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6763 B–6812 B – oder in den Protokollen des AwZ vom 3. 11. und 1. 12. 1971, im PA.

⁹⁴ SZ, Hannes Burger, „Erfolge im Nord-Süd-Konflikt“, 1. 6. 1970, und FRANKFURTER RUNDSCHAU, „Zweibeinig in der Krise“, 17. 12. 1971.

⁹⁵ Protokoll des AwZ vom 15. 10. 1970, S. 9–13, im PA, RHEINISCHER MERKUR, „Epplers Helfer“, 12. 2. 1971, die Kritik Kieps an Epplers persönlichem linken „Umweltproblem“ vom 10. 2. 1971 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 75, S. 5684 A–B, und die Auseinandersetzung zwischen Roser und Matthöfer über die Personalpolitik des BMZ im Protokoll des AwZ vom 16. 1. 1974, S. 20, im PA.

Eine der wichtigsten inhaltlichen Kontroversen entspann sich um den Stellenwert der Privatinvestitionen in der Entwicklungspolitik. Waren sich in den 1960er Jahren noch alle Parteien darüber einig, dass diese das bestmögliche Instrument zum Aufbau der Volkswirtschaften der Dritten Welt seien, so ging die sozialliberale Bundesregierung in der entwicklungspolitischen Konzeption vom Februar 1971 zu einer differenzierteren Bewertung über.⁹⁶ Dieser Kurswechsel wurde von einer Interessenkoalition aus Finanz- und Entwicklungspolitikern der SPD betrieben. Während die einen die seit 1968 rasant steigenden Kosten des Entwicklungshilfesteuergesetzes (EhStG) eindämmen wollten,⁹⁷ empfanden es die anderen als unhaltbar, dass der Großteil der geförderten Investitionen in wohlhabendere Entwicklungsländer wie Spanien oder Brasilien floss, die auch ohne Subventionen ausreichend Kapital anzogen.⁹⁸ Einige, wie zum Beispiel Hans Matthöfer, standen zudem der Solidaritätsbewegung nahe und teilten die These, dass in vielen Staaten der Dritten Welt eine Allianz der Ausbeutung aus einer korrupten einheimischen Oberschicht und ausländischem Kapital am Werk sei. Dass das EhStG auch Investitionen in portugiesischen Kolonien begünstigte, schien ihnen gänzlich unhaltbar.⁹⁹ Aus Sicht der Opposition dagegen schaden diese „linken Kräfte“ sowohl der westdeutschen Wirtschaft als auch den Entwicklungsländern, indem sie sich an „Diffamierungskampagnen“ beteiligten und Privatinvestitionen „verketzerten“.¹⁰⁰

Im November 1972 wurde das EhStG, das zum Jahresende auszulaufen drohte, im Eilverfahren auf der Basis eines Kompromisses zwischen SPD und CDU/CSU um ein Jahr verlängert. Während die SPD-Fraktion die Beibehaltung der alten Förderungsregeln schluckte, nahm die Union hin, dass zumindest die Kolonien aus dem Länderkatalog gestrichen wurden.¹⁰¹ Trotzdem zog sich der Konflikt, der auch innerhalb der Exekutive zwischen BMZ und Finanzministerium einerseits und Auswärtigem Amt und Wirtschaftsministerium andererseits sowie innerhalb der Koalition zwischen SPD und FDP ausgetragen wurde,¹⁰² bis Ende 1974 hin. Erst nach der Novelle des Gesetzes vom Dezember 1974, in der die ärmsten

⁹⁶ Vgl. Kapitel I.1.c), II.3.a) und IV.2.a).

⁹⁷ Diese stiegen von 60 Millionen DM 1967 über 170 Millionen DM 1970 auf 280 Millionen DM 1972 – Vorlage des BMF an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags betr. die bisherigen steuerlichen Auswirkungen des EhStG vom 24. 9. 1974, in der Gesetzesdokumentation VII 216, im PA. Im März 1971 beklagte der Parlamentarische Staatssekretär des BMF, Reischl, dass das EhStG mehr und mehr zu einem reinen Abschreibungsinstrument Besserverdienender verkomme – BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6643 D.

⁹⁸ Aussagen Alwin Brücks und Erhard Epplers vom 28. 4. 1971 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6769 C-D und 6772 A-C.

⁹⁹ Matthöfer war im Juni 1971 Gründungsmitglied des „Deutschen Komitees für Angola, Guinea-Bissau und Mozambique“ – EPD EP, „Angola-Komitee will Freiheitsbewegungen unterstützen“, 6–7/1971. Zu seiner Meinung über die Rolle der Privatinvestitionen in der Dritten Welt s. das Interview in EPD EP, 3–4/1972.

¹⁰⁰ Aussage MdB Kieps (CDU) vom 26. 4. 1971 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6763 D, und Aussage MdB Rinsches (CDU) im Protokoll des AwZ vom 3. 11. 1971, S. 10–12, im PA.

¹⁰¹ Die kurze Debatte vom 21. 9. 1972, in der die 1., 2. und 3. Lesung zusammengefasst wurden, im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 80, S. 11716 B–11717 C.

¹⁰² EPD EP, „Keine Einigung über das Entwicklungshilfe-Steuergesetz in Sicht“, 3–4/1972, Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 3. 10. 1973, im BArch, B 213, Bd. 4236, und EPD EP, „Entwicklungshilfe-Steuergesetz soll neu aufgelegt werden“, 2/1974.

Länder besser gestellt, die Förderung für den Rest eingeschränkt, und ein Sonderetatbestand, der zur Gründung reiner Abschreibungsgesellschaften geführt hatte, abgeschafft wurden,¹⁰³ wurde es ruhiger um das Thema Privatinvestitionen in der Dritten Welt.

Nach den hitzigen ostpolitischen Kontroversen, dem gescheiterten Versuch der Union, Willy Brandt mittels eines konstruktiven Misstrauensvotums zu stürzen, und dem Triumph der sozialliberalen Koalition bei den Neuwahlen im November 1972 verschärfte sich die parteipolitische Kontroverse um die Entwicklungspolitik noch einmal deutlich. Das lag nicht zuletzt an Jürgen Todenhöfer, der als Parlamentsneuling Walther Leisler Kiep als entwicklungspolitischen Sprecher der CDU ablöste. Todenhöfer, der zuvor im Parteiapparat der CDU und kurzzeitig als Richter gearbeitet hatte und in Sachen Entwicklungspolitik noch ein völlig unbeschriebenes Blatt war, begann sofort, sich durch scharfe Attacken auf die Bundesregierung zu profilieren. Im März 1973 ging er die Regierungsvertreter im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit derart hart an, dass sich der BMZ-Abteilungsleiter Horst Dumke, obwohl selbst der CDU zugehörig, gegen den „verkehrten Ton“ der Debatte verwahrte.¹⁰⁴ Hatte sich die Union zu den Entwicklungshilfeansätzen 1970 bis 1972 nur enthalten, ging sie 1973 und 1974 dazu über, sie offen abzulehnen.¹⁰⁵

Auch die neue Besetzung der Fraktionen der FDP und vor allem der SPD, in die eine ganze Reihe jüngerer Abgeordneter eingezogen waren, trug zur Verschärfung des Klimas bei. Nach dem deutlichen Wahlsieg waren viele Parlamentarier nicht länger gewillt, ihre Reformwünsche diszipliniert zurückzustellen, wie sie es in den drei Jahren zuvor unter dem Vorzeichen der knappen Mehrheit getan hatten.¹⁰⁶ Wie groß dieses Potential im Bereich der Entwicklungspolitik war, lässt sich am Beispiel einer Anfrage zum Verhalten westdeutscher Investoren in Südafrika ermes sen, die 39 SPD- und 14 FDP-Abgeordnete auf eine Initiative der „Aktion Dritte Welt“ hin im Frühjahr 1973 an die Bundesregierung richteten.¹⁰⁷

Zum wichtigsten Sprecher dieser Gruppe wurde Uwe Holtz, wie Todenhöfer 1972 zum ersten Mal in den Bundestag gewählt. Im Juni 1973 forderte Holtz die Regierung auf, die entwicklungspolitischen Reformen zu forcieren, da „die Bemühungen der Industriestaaten, insbesondere der satten Bundesrepublik, noch lange nicht ausreichen“. Die beherrschende Stellung der reichen Länder in Welt handel und Weltwährungssystem sowie die Machtposition multinationaler Konzerne könne nicht länger hingenommen werden. In der Vergangenheit habe sich die westdeutsche Entwicklungshilfe allzu oft mit dem „reaktionären Establishment der Entwicklungsländer“ verbunden.¹⁰⁸

Seit 1973 wurden zunehmend auch einzelne Vergabeentscheidungen öffentlich kontrovers diskutiert. Die beiden umstrittensten Fälle stellten dabei ein 45-Millionen-DM-Kapitalhilfe-Kredit an Chile und ein auf mehrere Tranchen verteiltes

¹⁰³ Gesetzesdokumentation Nr. VII 216, im PA.

¹⁰⁴ Protokoll des AwZ vom 14. 3. 1973, S. 23, im PA.

¹⁰⁵ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 73, S. 3049 B-D, Bd. 75, S. 5684 B-C und 5688 C-D, Bd. 83, S. 2654 D, und Protokolle des AwZ vom 1. 12. 1971 und 7. 12. 1973, im PA.

¹⁰⁶ BARING, S. 509, 534–535 und 541–547.

¹⁰⁷ EPD EP, „Beuten deutsche Firmen in Südafrika Schwarze aus?“, 5/1973.

¹⁰⁸ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 83, S. 2646 D–2649 B.

Hilfspaket in Höhe von insgesamt einer Milliarde DM dar, mit dem die Bundesrepublik im Rahmen der Entwicklungshilfe Wiedergutmachung für die Verwüstungen des Zweiten Weltkriegs an Jugoslawien leistete.

Als Salvador Allende im April 1971 gegen die Scheeldoktrin verstieß und die DDR vorzeitig anerkannte, legte die Bundesregierung geplante Neuzusagen an Chile auf Eis. Obwohl führende Entwicklungspolitiker der SPD wie Hans Matthöfer oder Karl-Heinz Sohn die Politik Allendes öffentlich als vorbildlich einstufte, änderte sich daran bis zum Abschluss der Ostpolitik nichts.¹⁰⁹ Als dann die Beziehung im Frühsommer 1973 mit der Zusage eines Kredits in Höhe von 45 Millionen DM normalisiert wurde, führte das zu heftigen Protesten der Union. Jürgen Todenhöfer etwa meinte: „Für sozialistische Experimente in der Dritten Welt ist die DDR zuständig.“ Nach dem Chileputsch im September 1973 wiederholte sich die Debatte unter genau umgekehrten Vorzeichen. Jetzt forderten die Unionspolitiker, die Zusage müsse unbedingt eingehalten, wenn nicht gar erhöht werden, während sich Matthöfer und Eppler gegen Entwicklungshilfe an das Pinochet-Regime stemmten. Ihre Position ließ sich jedoch nicht gegen das Auswärtige Amt durchsetzen, das eine derart offensichtliche politische Einmischung ablehnte. Es blieb bei dem Kredit.¹¹⁰

Der Fall Jugoslawien war nicht nur finanziell gewichtiger, sondern auch politisch bei weitem heikler. Nach der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen¹¹¹ kam es bereits im Sommer 1968 zu ersten Beratungen zwischen Bundeskanzler Kiesinger und Außenminister Brandt darüber, wie sich die jugoslawischen Reparationsforderungen beilegen ließen, ohne dabei ein Präjudiz für die Ansprüche der Ostblockstaaten zu schaffen. Spätestens seit Oktober 1970 zog die sozialliberale Regierung in Erwägung, zu diesem Zweck die Wiedergutmachung in Form von Entwicklungskrediten auszuzahlen. Im Dezember 1970 fiel die Entscheidung, zumindest in Teilen so vorzugehen.¹¹² In zähen Verhandlungen, die zeitweise Brandt und Tito persönlich führten, wurden bis zum Mai 1974 die Details geregelt. Die Bundesrepublik würde bis 1977 insgesamt eine Milliarde DM Kapitalhilfe zu Standardkonditionen an Jugoslawien leisten.¹¹³ Erhard Eppler

¹⁰⁹ EPD EP, „Chile: Erhält vorerst keine neue Entwicklungshilfe“, 4/1971, Interview mit Matthöfer in EPD EP, „Wir müssen Chile schnell und umfassend helfen“, 3–4/1972, und SOHN, S. 102–104.

¹¹⁰ Dokumentation der Aussage Todenhöfers vom Juli 1973 aus dem CDU-PresseDienst in EPD EP, 8/1973, EPD EP, „Chancen für den Widerstand in Chile? Kirchen und Christdemokraten in Chile und in der BRD reagieren auf den Putsch“, 11/1973, Protokoll des Leitungsgesprächs im BMZ vom 9. 10. 1973, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000108, Der Staatssekretär des AA, Sachs, an den Parlamentarischen Staatssekretär des BMZ, Matthöfer, vom 12. 11. 1973, Der Parlamentarische Staatssekretär des BMZ, Matthöfer, an den Staatssekretär des AA, Sachs, vom 16. 11. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3540, und EPD EP, „Aufwertung der Junta“, 3/1974.

¹¹¹ Vgl. Kapitel II.1.

¹¹² Ministervorlagen der BMZ-Referate Z 1 und I B/1 betr. KH für Jugoslawien vom 29. 10. 1970, und Ministervorlage des BMZ-Referats I A/1 betr. Wiedergutmachung an Jugoslawien vom 29. 9. 1972, im BArch, B 213, Bd. 3537.

¹¹³ Protokoll über die Verhandlungen zwischen Eppler und dem jugoslawischen Botschafter betr. die 700 Millionen Kapitalhilfe vom 13. 12. 1973 bis zum 24. 5. 1974, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000109, und Erläuterungen Epplers zum 300-Millionen-Kredit vom Dezember 1972 und dem geplanten 700-Millionen-Kredit im Protokoll des HA vom 20. 3. 1974, im PA. Aufschlussreich auch die folgenden Dokumente in der Edition der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland: AAPD 1968 II, Dokument 301, S. 1162–1166, AAPD 1970 I, Dokument 99, S. 405–408, und Dokument 186, S. 676–683, AAPD 1970 II, Dokument 404,

stimmte dieser neuerlichen Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe zu, nachdem ihm sowohl Bundeskanzler Willy Brandt als auch Finanzminister Helmut Schmidt versichert hatten, dass die benötigten Mittel zusätzlich zu den in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Entwicklungshilfeansätzen bereit gestellt würden.¹¹⁴

Nachdem das erste Teilabkommen mit Jugoslawien über 300 Millionen DM im Dezember 1972 weitgehend unbeachtet abgeschlossen worden war, kam es zwischen Juni 1973 und Mai 1974 zu einer hitzig geführten Debatte um diese Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und Vergangenheitsbewältigung. Dabei warfen die Union und ihr nahestehende konservative Medien der sozialliberalen Bundesregierung vor, das Parlament ungenügend unterrichtet, einen Dammbruch unkontrollierter Reparationsansprüche riskiert und Ostpolitik auf Kosten der Dritten Welt betrieben zu haben. Während es die FDP bei Hinweisen darauf beließ, dass Jugoslawien ein von der UNO als solches anerkanntes Entwicklungsland sei und daher von Missbrauch keine Rede sein könne, konterte die SPD mit der Anschuldigung, dass die Union die Kredite an Jugoslawien ohne Rücksicht auf die besondere Sensibilität des Entschädigungsthemas „zum Agitationsthema Nummer eins gemacht“ habe.¹¹⁵

Den Höhepunkt der partipolitischen Auseinandersetzung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik bildete eine Kampagne der Union, die auf einem für das BMZ wenig schmeichelhaften Gutachten des Bundesrechnungshofes aufbaute. Der war im Mai 1973 vom Haushaltsausschuss beauftragt worden, die Durchführung der Technischen Hilfe unter die Lupe zu nehmen – ein Auftrag, den auch das BMZ durchaus befürwortete, da man dort eingesehen hatte, dass der Ausbau der 1969 gegründeten Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE) nicht wie geplant vorankam, und dass das komplexe Zusammenspiel zwischen BMZ, BfE und GAWI „nicht ganz befriedige“.¹¹⁶ Das Prüfungsverfahren stand von Anfang an unter keinem guten Stern. Das spärlich besetzte zuständige Rechnungshofreferat

S. 1512–1527, AAPD 1971 II, Dokument 178, S. 806–809, und Dokument 225, S. 1037–1038, AAPD 1972 I, Dokument 56, S. 258–261, und Dokument 99, S. 409–410, AAPD 1972 II, Dokument 276, S. 1287–1288, AAPD 1972 III, Dokument 365, S. 1678–1680, AAPD 1973 I, Dokument 5, S. 22–26, und AAPD 1973 II, Dokument 252, S. 1262–1266. Besondere Hervorhebung verdient das Protokoll des Vieraugengesprächs zwischen Brandt und Tito auf Brioni vom 18. 4. 1973, in dem sich die beiden auf die so genannte Brioni-Formel einigten, die es erlaubte, alle Präjudizgefahren zu umschiffen, indem gar nicht mehr von Wiedergutmachung, sondern nur noch von der zukünftigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit gesprochen wurde – AAPD 1973 I, Dokument 110, S. 539–553.

¹¹⁴ Rücktrittsschreiben Epplers an Schmidt vom 4. 7. 1974 mit einem Bezug auf entsprechende Garantien Brandts und Schmidts an Eppler vom Dezember 1973, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103.

¹¹⁵ FAZ, Heinz Heck, „Viel versprochen, aber nicht gehalten“, 14. 6. 1973, RHEINISCHER MERKUR, Herwig Gückelhorn, „Das Parlament hintergangen“, 28. 9. 1973, FAZ, „Immer wieder Eppler“, 7. 2. 1974, Protokolle des AwZ vom 19. 9. 1973, 23. 1. 1974, 21. 2. 1974 und 13. 3. 1974, im PA, Bundestagsdebatte vom 24. 1. 1974, in BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 86, S. 4806 D–4807 A, Bundestagsdebatte vom 14. 3. 1974, in BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 87, S. 5569 B–C, 5578 D–5579 A, 5582 B–C, 5584 A–5585 B und 5586 C, und Bundestagsdebatte vom 21. 5. 1974, in BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 88, S. 6825 C–6831 C.

¹¹⁶ Vorlage des BMZ-Referats 410 an Staatssekretär Sohn betr. organisatorische Auswirkungen des Übergangs der Kapitalhilfe auf das BMZ vom 2. 4. 1973 mit mehreren Anlagen, im BArch, B 213, Bd. 4199, und Protokoll des HA vom 16. 5. 1973, im PA. Zur Gründung der BfE vgl. Kapitel II.3.b).

arbeitete unter großem Zeitdruck und versäumte es daher, seine in wenigen Tagen vor Ort gewonnenen Eindrücke noch einmal mit dem BMZ abzustimmen. Zudem kam es zu erheblichen persönlichen Spannungen zwischen Prüfern und Geprüften, zum Beispiel beschwerte sich ein Oberamtsrat des BMZ bei seinem Minister, dass sich der Beamte des Rechnungshofes unsäglich arrogant verhalten, gezielt nach skandalträchtigem Material gesucht und das „gekonnte Pathos eines Schmienschauspielers“ an den Tag gelegt habe.¹¹⁷

Das Gutachten lag im Dezember 1973 vor und fiel verheerend aus.¹¹⁸ Bis 1973 sei im BMZ nicht klar gewesen, wer „die Gesamtverantwortung für ein Projekt von dessen Planung bis zum Abschluss“ trage. Der Rechnungshof störte sich also an dem komplizierten Verwaltungsverfahren, auf das sich die verschiedenen Organisationseinheiten des BMZ 1970 basisdemokratisch geeinigt hatten¹¹⁹ – wohl nicht ganz zu Unrecht, wenn man in Betracht zieht, dass Staatssekretär Sohn diese Reform schon im April 1973 stillschweigend revidiert und die Regionalreferate für allein zuständig erklärt hatte. Die Aktenordnung im BMZ, der BfE und der GAWI sei unübersichtlich, den Beamten würden teilweise wesentliche Informationen nicht zur Verfügung stehen. Im Gutachterwesen und bei der Beschaffung des Projektmaterials seien mehrfach der Haushaltsplan und das deutsche Ausschreibungsrecht umgangen worden. In einzelnen Projekten herrschten „chaotische Zustände“. Die 1969 eingeführte Dreistufigkeit sei insgesamt „unzweckmäßig“. Zur Behebung dieser Missstände schlug der Rechnungshof vor, die Technische Hilfe weitgehend zu privatisieren und die Durchführung der Projekte an Beraterfirmen zu delegieren, die man für Mängel haftbar machen könne.

Mitte Januar 1974 wurde diese für den internen Gebrauch der Bundestagsausschüsse vorgesehene und entsprechend als Verschlusssache klassifizierte Philippika den Medien zugespielt. Dabei scheint es gleich mehrere „undichte Stellen“ gegeben zu haben. Eine lag offensichtlich im BMZ selbst, da das im Spiegel abgedruckte Deckblatt des Gutachtens den Eingangsstempel des Ministeriums trug. Aber auch ein Mitarbeiter Jürgen Todenhöfers hatte das Papier gezielt an Journalisten weitergegeben.¹²⁰ Der folgende Sturm im Blätterwald, bei dem bis auf den Spiegel, der sich ins Lager der Eppler-Kritiker einreihete, und die FAZ, die sich um eine differenzierte Berichterstattung bemühte, die meisten Publikationen ihrer politischen Grundtendenz entsprechend einseitig Partei ergriffen, hielt mehrere Monate lang an.¹²¹ Die Union heizte die Stimmung mit zahlreichen Anfragen und

¹¹⁷ Ministervorlage des BMZ-Oberamtsrats, Lütjens, betr. das Gutachten des BRH vom 22. 1. 1974, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000108, und Aussagen des Abteilungsleiters des Rechnungshofes, Wodjanka, zu den Rahmenbedingungen der Begutachtung im Protokoll des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestags vom 13. 3. 1974, im PA.

¹¹⁸ Gutachtliche Äußerung des Bundesrechnungshofes zur verwaltungsmäßigen Durchführung der bilateralen Technischen Hilfe vom Dezember 1973, in den Akten des HA, 7. Wahlperiode, DRS 421, im PA.

¹¹⁹ Vgl. Kapitel IV.2.c).

¹²⁰ Ministervorlage des BMZ-Oberamtsrats, Lütjens, betr. das Gutachten des BRH vom 22. 1. 1974, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000108, und Ausführungen Epplers und Todenhöfers zur Veröffentlichung des Gutachtens in der Bundestagsdebatte vom 14. 3. 1974 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 87, S. 5575 C–5577 A und 5594 A–C.

¹²¹ FAZ, Heinz Heck, „Schwere Vorwürfe des Bundesrechnungshofes gegen Epplers Ministerium“, 17. 1. 1974, Die WELT, Georg Schröder, „Ein Sturm bläst Eppler ins Gesicht“, 18. 1. 1974, Der SPIEGEL, „Falsche Daten“, 21. 1. 1974, FAZ, „Einwände gegen Kritik des Rechnungshofes“, 24. 1.

einer aktuellen Stunde im Bundestag am 24. Januar 1974 weiter an, in deren Verlauf sich Erhard Eppler einerseits als größtenwahnsinniger „Schulmeister der Nation“ und Gerhard Todenhöfer andererseits als „Politneurotiker“, „Taschenspieler“ und „Totengräber“ verunglimpfen lassen mussten.¹²²

Obwohl der Bundesrechnungshof in einer Anhörung des Rechnungsprüfungsausschusses zahlreiche Kritikpunkte zurückziehen musste, und obwohl das BMZ mit der Fusion der BfE und der GAWI zur bundeseigenen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) im Frühjahr 1974 konsequent durchgriff,¹²³ hielt die Union an ihren Anschuldigungen fest.¹²⁴ Spätestens mit der großen öffentlichen Resonanz dieser Kampagne war deutlich geworden, dass die Epplersche Hoffnung aus dem Jahr 1969, innenpolitisch von der Entwicklungspolitik profitieren zu können, ohne allzu große Widerstände zu wecken,¹²⁵ in eine Sackgasse geführt hatte. Entwicklungspolitik hatte sich vielmehr als hochkompliziertes, fehler- und damit skandalträchtiges politisches Minenfeld herausgestellt, dessen parteipolitische Polarisierung eher der angriffslustigen Opposition als der sozial-liberalen Regierung zugute kam.¹²⁶

c) Die Demontage eines unliebsamen Ministers

Als sich die Erfolge Erhard Epplers im Ringen um die Zuständigkeiten und die Erhöhung der Entwicklungshilfeansätze ab Herbst 1972 abzuzeichnen begannen, formierte sich eine Gegenbewegung aus Haushaltspolitikern aller Parteien und dem von Helmut Schmidt geführten Bundesfinanzministerium, die beabsichtigte zu verhindern, dass die Freiräume des BMZ zu groß würden. Eine Schlüsselrolle kam dabei dem nordrhein-westfälischen SPD-Bundestagsabgeordneten Helmut Esters zu, der im Haushaltsausschuss als Berichterstatter für die Entwicklungs-

1974, RHEINISCHER MERKUR, Franz Kauffherr, „Eppler – Minister für alles“, 25. 1. 1974, DEUTSCHE ZEITUNG, Wolfgang Höpker, „Scherbengericht über Erhard Eppler“, 25. 1. 1974, Die ZEIT, Carl-Christian Kaiser, „Minister der kritischen Distanz“, 25. 1. 1974, Die WELT, „Eppler präsentiert dem Rechnungshof die Gegenrechnung“, 26. 1. 1974, Der SPIEGEL, „Ein normaler Mensch versteht das nicht“, 28. 1. 1974, VORWÄRTS, Georg Talheim, „Schwabe im Härtestest“, 14. 2. 1974, SZ, Hannes Burger, „Der Hader um die Hilfe“, 8. 3. 1974, Die ZEIT, Wolfgang Hoffmann, „Prügel für den falschen Mann“, 9. 3. 1974, Die WELT, Hans-Jürgen Mahnke, „Entwicklungspolitische Aufwasch“, 16. 3. 1974, FAZ, „Kritik am Rechnungshof“, 16. 3. 1974, SZ, Hannes Burger, „Rüffel für den Rechnungshof“ und „Blamage der Prüfer“, 16.–17. 3. 1974, FAZ, Klaus Natorp, „Entwicklungspolitik in der Krise“, 25. 3. 1974, FAZ, „Bundestagsausschuss erörtert Gutachten des Rechnungshofes“, 24. 4. 1974, FAZ, „Das Gutachten des Rechnungshofes bleibt ein Zankapfel“, 8. 6. 1974, und Presseerklärung des BMZ zur ARD-Sendung „Report“ vom 24. 6. 1974 mit Abdruck des Gesprächs zwischen Eppler und dem Moderator, Franz Alt, im BArch, B 213, Bd. 28073.

¹²² BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 86, S. 4832 B, 4835 C und 4838 C.

¹²³ Zum Beispiel hatten sie den Vorwurf der „chaotischen Zustände“ aus einem Inspektionsbericht des BMZ abgeleitet, ohne zu berücksichtigen, dass dieser gezielt Problemfälle herausgriff – s. Protokoll des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestags vom 13. 3. 1974, im PA. Zur Gründung der GTZ – s. Bericht des Staatssekretärs des BMZ, Sohn, im Protokoll des HA vom 20. 6. 1974, im PA.

¹²⁴ Ausführungen Todenhöfers und Rosers vom 14. 3. 1974 im BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 87, 5567 C–5572 C und 5580 C–5583 B, und Protokolle des AwZ vom 6. und 7. 6. 1974, im PA.

¹²⁵ Vgl. Kapitel III.2.c).

¹²⁶ In diesem Sinn z. B. CONTACTS, Rüdiger Siebert, „Kommentar: Kein Platz für Erhard Eppler“, Oktober 1974.

hilfe fungierte. Esters plädierte für eine Ausweitung der Mitwirkung des Haushaltsausschusses, die nach der Zurücknahme der entsprechenden Sonderrechte 1967¹²⁷ auf die Festlegung der einzelnen Haushaltstitel beschränkt war. Künftig sollte er auch über die Rahmenplanung bzw. sogar über die einzelnen Projekte mitbestimmen dürfen. Begründet wurde diese Forderung mit dem alten Argument, das Parlament sei viel zu wenig an der Steuerung der Entwicklungshilfe beteiligt.¹²⁸

Die Beamten und die Leitung des BMZ dagegen vermuteten, dass im Haushaltsausschuss und im Finanzministerium nicht nur eine „konservative Grundhaltung“, sondern auch grundsätzliches „Misstrauen gegenüber den Zielen der Entwicklungspolitik“ verbreitet sei. Haushaltspolitisch jedenfalls lasse sich der Vorstoß nicht begründen, da das BMZ seinen Gesamtplafond noch nie überzogen habe. Allenfalls eine verbesserte Information, wie etwa die Vorlage der in der Rahmenplanung festgelegten Länderkontingente, sei möglich. Weder diese noch gar die einzelnen Projekte dürften aber zustimmungspflichtig werden, da sonst die entwicklungs- und außenpolitische Freiheit der Regierung unerträglich eingeschränkt und die Verwaltung der Hilfen noch komplizierter werde. Auch verfassungsrechtlich lasse sich ein derartiger, „mitwirkender Haushaltsvollzug des Parlaments“ nicht begründen.¹²⁹

Letztendlich waren Erhard Eppler und seine Mitstreiter aber nicht in der Lage, genau diesen zu verhindern. Weder Esters noch das Finanzministerium waren bereit, sich mit einer reinen Unterrichtung zufrieden zu geben.¹³⁰ Unter Androhung entsprechender Haushaltssperren erzwangen sie im Frühjahr 1974 eine deutliche Einschränkung der seit dem Vorjahr bestehenden Alleinzuständigkeit des BMZ. Künftig musste das Entwicklungsministerium dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit neben seinem Etatentwurf eine Liste der geplanten Einzelprojekte zur Genehmigung vorlegen. Diese durften, wenn sie sich nicht realisieren ließen, nur durch Projekte von einer ebenfalls vorzulegenden Ersatzliste ausgetauscht werden. In diesen Planungen nicht enthaltene Projekte konnte das BMZ nur angehen, wenn das Finanzministerium zustimmte.

¹²⁷ Vgl. Kapitel II.3.a).

¹²⁸ Protokolle des HA vom 14. 9. 1972 und 16. 5. 1973, im PA, BMWiF ans BMZ vom 24. 11. 1972, im BArch, B 213, Bd. 3539, und Vermerk des BMZ-Referats 400 betr. die Unterrichtung des HA über die KH-Rahmenplanung vom 17. 8. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3540.

¹²⁹ Vorlage des BMZ-Referats I B/1 an Staatssekretär Sohn betr. die Vorlage der Rahmenplanung an den HA vom 12. 9. 1972, im BArch, B 213, Bd. 3539, Vermerk des BMZ-Referats 400 betr. die Leitungsentscheidung zur Vorlage der Rahmenplanung an den HA vom 9. 5. 1973, Vermerk des BMZ-Referats 400 betr. die Unterrichtung des HA über die KH-Rahmenplanung vom 17. 8. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3540, Ministervorlage des Leiters der BMZ-Unterabteilung I A, Klamser, i.V. des Leiters der Abteilung I, Börnstein, betr. die Mitwirkungsrechte des HA vom 7. 1. 1974, Ministervorlage des BMZ-Referats 200 betr. die Mitwirkungsrechte des HA und des BMF vom 9. 1. 1974, im BArch, B 213, Bd. 19707, und Ministervorlage des BMZ-Referats 205 betr. die Mitwirkung des HA an der Planung der Entwicklungshilfe vom 14. 2. 1974, im BArch, B 213, Bd. 3540.

¹³⁰ Bericht des BMZ-Referats 400 an Staatssekretär Sohn über die Haushaltsverhandlungen mit Esters vom 2.–3. 5. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3539, Bericht des BMZ-Referats 400 an Staatssekretär Sohn über die Äußerungen Esters in der Sitzung des HA am 19. 9. 1973 vom 21. 9. 1973, und Vermerk des BMZ-Referats 400 betr. eine Besprechung mit dem zuständigen BMF-Referenten, Arnolds, über die Mitwirkung des BMF an der Entwicklungshilfe vom 21. 9. 1973, im BArch, B 213, Bd. 3540.

Über derartige Fälle waren die Ausschüsse halbjährlich zu unterrichten.¹³¹ Damit war der Wegfall des interministeriellen Ausschusssystemes zumindest teilweise durch eine stärkere Projektkontrolle des Bundestags und des Bundesfinanzministeriums kompensiert und die projektpolitische Freiheit des BMZ wieder eingeschränkt worden.

Mit dem Rücktritt Willy Brandts, der sich im Streit um die Hilfe an Jugoslawien noch im März 1974 persönlich vor seinen Entwicklungsminister gestellt und ihn als „Aktivposten“ des Kabinetts bezeichnet hatte,¹³² verlor Erhard Eppler im Mai 1974, also rund ein Jahr nach seinem triumphierenden Auftritt in der Leitungsklausur des BMZ,¹³³ entscheidend an Rückhalt in der Bundesregierung. Hinzu kam eine Antipathie zwischen ihm und Brandts Nachfolger. Egon Bahr hat es in seinen Erinnerungen auf den Punkt gebracht: „Helmut Schmidt und Erhard Eppler waren sich herzlich unsympathisch, und die Herzlichkeit verlor sich rasch, nachdem der eine Bundeskanzler geworden war.“¹³⁴

Schmidt, der bei seiner Kabinettsumbildung mehrere Brandt-Anhänger wie Horst Ehmke oder Egon Bahr nicht mehr berücksichtigte, sah wohl vor allem deshalb von einer Demission Epplers ab, weil er entsprechenden Forderungen der Union aus der Debatte um das Gutachten des Bundesrechnungshofes nicht nachkommen und außerdem Epplers Chancen als SPD-Spitzenkandidat bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg nicht beschädigen wollte.¹³⁵ Schon in seiner Regierungserklärung vom 17. Mai 1974 machte der neue Kanzler jedoch deutlich, wie wenig er auf Eppler und die von ihm vertretene Entwicklungspolitik gab. Er bekannte sich nur ganz allgemein zu einem „partnerschaftlichen Verhältnis“ zur Dritten Welt und einer „weltoffenen Handelspolitik“ in ihrem Sinn. Die Entwicklungshilfe dagegen erwähnte Schmidt mit keinem Wort, obwohl Eppler ihm entsprechende Vorschläge unterbreitet hatte.¹³⁶

Eppler selbst versuchte den Kanzlerwechsel zu nutzen, um durch eine Personalrochade aus der Defensive zu kommen, in die er durch die Kampagnen der Opposition und das parteiübergreifende Bündnis der Haushaltspolitiker geraten war. Kurz nacheinander gab er Horst Dumke, Ulrich Börnstein und Karl-Heinz Sohn und somit zwei seiner vier Abteilungsleiter und seinem Staatssekretär den Laufpass – ein Bauernopfer, das der Moralist Eppler noch über 20 Jahre danach bedauerte und das überdies den gewünschten Effekt verfehlte.¹³⁷ Denn Helmut Schmidt

¹³¹ Protokoll des HA vom 13. 2. 1974, im PA, Der Parlamentarische Staatssekretär des BMF, Hans Hermsdorf, an den HA vom 18. 3. 1974, und Vermerk des BMZ-Referats 400 betr. die Entscheidung des HA zur Mitwirkung an der Planung der Entwicklungshilfe vom 21. 3. 1974, im BArch, B 213, Bd. 3540.

¹³² BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 87, S. 5583 C–5585 C.

¹³³ Vgl. Kapitel IV.2.d).

¹³⁴ BAHR, S. 465.

¹³⁵ FAZ, Heinz Heck, „Minister Epplers Nachfolger steht schon bereit“, 24. 6. 1974.

¹³⁶ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 88, S. 6598 B–D, FRANKFURTER RUNDSCHAU, Hans Lerchbacher, „Vergebliche Suche nach ‚Entwicklungshilfe‘“, 22. 5. 1974, FAZ, Heinz Heck, „Minister Epplers Nachfolger steht schon bereit“, 24. 6. 1974, und EPPLER: Stückwerk, S. 111.

¹³⁷ FAZ, „Staatssekretär Sohn wird Eppler-Ministerium verlassen“, 20. 5. 1974, FRANKFURTER RUNDSCHAU, „Eppler ordnet sein Haus neu“, 22. 5. 1974, Die WELT, „Neuer Staatssekretär bei Eppler“, 15. 6. 1974, und EPPLER: Stückwerk, S. 210–211.

nützte auch die nächste sich bietende Gelegenheit, um seinen ungeliebten Minister weiter zu brüskieren.

Unter der Ölkrise 1973/74 hatten nicht die Industrie-, sondern diejenigen Entwicklungsländer am meisten zu leiden, die über keine eigenen Ölvorräte verfügten, da sie im Gegensatz zum reichen Westen nicht in der Lage waren, die drastischen Preiserhöhungen aufzufangen. Ende April, Anfang Mai 1974 regte die Generalversammlung der UNO eine Sonderhilfe in Höhe von drei Milliarden Dollar für diese „most seriously affected countries“ an, die je zur Hälfte von den Industrie- und den OPEC-Staaten aufgebracht werden sollte. Der Anteil der EG betrug 500 Millionen Dollar. Da der Generalsekretär der UNO, Kurt Waldheim, um Zusagen bis zum 15. Juni 1974 gebeten hatte, stand die Entscheidung über diesen Sonderfonds in einer Sitzung der EG-Entwicklungsminister am 13. Juni 1974 in Luxemburg an, bei der Erhard Eppler den Vorsitz führte.¹³⁸

Obwohl das BMZ, das Auswärtige Amt und das Finanzministerium darin übereinstimmten, dass das Ganze „letztlich nicht an uns scheitern“ dürfe, konnten sie sich nicht über die Kostenfrage einigen. Das Finanzministerium weigerte sich hartnäckig, zusätzliche Mittel bereitzustellen. Das BMZ bot an, notfalls den Großteil der für 1974 nötigen 214 Millionen DM im Rahmen der geltenden Ansätze aufzubringen, und bat, wenigstens diese Eigenleistung zusagen zu dürfen.¹³⁹ In der Kabinettsitzung am 12. Juni 1974 verhinderte der Kanzler persönlich die von Erhard Eppler erbetene „Sachbehandlung“ und damit auch die dringend nötige Beschlussfassung. Am nächsten Tag versuchte Eppler, der entsetzt feststellen musste, dass alle anderen EG-Staaten zu verbindlichen Zusagen bereit waren, vergebens auf Zeit zu spielen. Nach einer quälenden „stundenlangen Diskussion“ musste er einräumen, dass ihm das Kabinett eine Entscheidung verweigert hatte.¹⁴⁰

Auch in der Folge gelang es nicht, Schmidt und seinen neuen Finanzminister, Hans Apel, umzustimmen. Der Sonderfonds wurde bis 1975 unter maßgeblichem Einfluss der Bundesrepublik, der USA und der OPEC weitgehend verwässert. Die „Beiträge“ bestanden fast nur noch aus der Anrechnung der so oder so an die betroffenen Entwicklungsländer geleisteten Hilfen. Jedoch wagte es Helmut Schmidt nicht, Außenminister Genscher, der die Bundesrepublik in der nächsten Ministerratssitzung am 25. Juni 1974 vertrat, in ähnlicher Weise bloßzustellen, wie er es mit Erhard Eppler getan hatte. Am 19. Juni 1974 befasste sich das Kabinett mit der Sache, Genscher konnte immerhin eine vage Wohlwollenserklärung abgeben.¹⁴¹ In seinen Erinnerungen gibt Eppler an, schon während der Luxemburger Sitzung beschlossen zu haben, beim nächstbesten Anlass zurückzutreten.¹⁴²

¹³⁸ Ministervorlage des BMZ-Referats 200 zur Vorbereitung der Kabinettsitzung am 12. 6. 1974 vom 11. 6. 1974, im BArch, B 213, Bd. 3145.

¹³⁹ Protokoll des BMZ über die Besprechung zwischen den Staatssekretären Wischnewski (AA), Pöhl (BMF) und Sohn (BMZ) vom 31. 5. 1974, Ministervorlage des BMZ-Referats 200 nach einer interministeriellen Besprechung vom 7. 6. 1974, und Ministervorlage des BMZ-Referats 200 zur Vorbereitung der Kabinettsitzung am 12. 6. 1974 vom 11. 6. 1974, im BArch, B 213, Bd. 3145.

¹⁴⁰ Auszug aus dem Kabinettsprotokoll vom 12. 6. 1974, Vermerk des BMZ-Kabinettsreferats zu den ersten Protokollentwürfen des BKA über die Kabinettsitzung am 12. 6. 1974 vom 12. 6. 1974, und 2 Fernschreiben der deutschen Botschaft in Brüssel an das AA über die Sitzung des EG-Ministerrats am 13. 6. 1974 vom 14. 6. 1974, im BArch, B 213, Bd. 3145.

¹⁴¹ Auszug aus dem Kabinettsprotokoll vom 19. 6. 1974, Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des EG-Außenministerrats vom 25. 6. 1974, Vorlage des BMZ-Kabinettsreferats an Staatssekretär

Ein solcher bot sich bereits eine Woche später, als Hans Apel anlässlich der Verhandlungen um den Regierungsentwurf für den Haushalt 1975 auch die Entwicklungshilfe ins Visier seines Sparkurses nahm. Apel forderte, den ehrgeizigen Plan zur Verdoppelung des Hilfsvolumens bis 1978, den Eppler im Vorjahr mühsam Helmut Schmidt abgerungen hatte, ad acta zu legen. Die neue mittelfristige Finanzplanung, die er vorschlug, bedeutete für das BMZ bzw. für die Dritte Welt rund 2,2 Milliarden DM weniger.¹⁴³ Das gehe, so Apel, nicht gezielt gegen die Entwicklungshilfe. Allen anderen Ressorts würden ähnliche Opfer abverlangt, um Inflation und Neuverschuldung in den Griff zu bekommen.¹⁴⁴

Erhard Eppler widersprach diesem Ansinnen vehement. Die Verdoppelung der westdeutschen Hilfe sei von Schmidt persönlich auf diplomatischem Parkett angekündigt worden. Wenn gerade die im internationalen Vergleich noch sehr gut dastehende Bundesrepublik aus der Ölkrise die Konsequenz einer so drastischen Kürzung ziehe, drohe eine verheerende Kettenreaktion. Auch habe er sich persönlich dafür verbürgt, dass die Wiedergutmachung an Jugoslawien nicht zu Lasten der Dritten Welt ginge, was unvermeidlich sei, wenn sich das Finanzministerium durchsetze. Statt 2,2 Milliarden könne er nur auf maximal 226 Millionen DM verzichten.¹⁴⁵ Nach weiteren Verhandlungen im kleinen Kreis mit Apel und Schmidt erhöhte Eppler dieses Angebot auf einen Sparbeitrag von 1,4 Milliarden DM bis 1978, was Helmut Schmidt jedoch aus „gesamtfinanzwirtschaftlichen Erwägungen“ nicht genug war.¹⁴⁶ Unmittelbar nach der Kabinettsitzung am 4. Juli 1974, in der nicht einer seiner Kollegen ihm beisprang, trat Erhard Eppler zurück und machte seine Bedenken gegen die entwicklungspolitische Wende nach Ölkrise und Kanzlerwechsel publik.¹⁴⁷

Kollatz vom 24. 7. 1974, Vorlage der EG-Kommission an den EG-Ministerrat vom 13. 9. 1974, Fernschreiben der Botschaft in Brüssel an das AA vom 24. 9. 1974, Fernschreiben der Deutschen Vertretung bei den UN in New York ans AA vom 28. 9. 1974, Kabinettsvorlage des BMZ vom 1. 10. 1974, Auszug aus dem Kabinettsprotokoll vom 2. 10. 1974, Fernschreiben der Botschaft in Brüssel an das AA vom 3. 10. 1974, und Fernschreiben der Botschaft in Brüssel an das AA vom 23. 1. 1975, im BArch, B 213, Bd. 3145.

¹⁴² EPPLER: Stückwerk, S. 207–209.

¹⁴³ Der Etat des BMZ sollte 1974 statt 3,06 2,99 Milliarden DM betragen, 1975 statt 3,55 3,26, 1976 statt 4,25 3,77, 1977 statt 5,05 4,45 und 1978 statt 6,00 5,27.

¹⁴⁴ Ministervorlage des BMZ-Referats 200 zur Vorbereitung der Etatverhandlung zwischen Eppler und Apel vom 18. 6. 1974, und Apel an Eppler vom 20. 6. 1974, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103.

¹⁴⁵ Eppler an Schmidt vom 29. 6. 1974, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103.

¹⁴⁶ Protokoll der Gespräche zwischen Schmidt, Apel und Eppler vom 2. 7. 1974, Schmidt an Eppler vom 3. 7. 1974, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103, SZ, Udo Bergdoll, „Nicht nur ein Streit um Epplers Millionen“, 4. 7. 1974, SZ, „Eppler will um seinen Etat kämpfen“, 4. 7. 1974, Die ZEIT, Eduard Neumeier, „Krise um Erhard Eppler“, 5. 7. 1974, und Der SPIEGEL, „Kanzler Schmidt: Grenzen der Macht“, 8. 7. 1974.

¹⁴⁷ Eppler an Schmidt vom 4. 7. 1974, Text der Abschiedsrede Epplers im BMZ vom 5. 7. 1974, im AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000103, SZ, „Minister Eppler tritt zurück“, 5. 7. 1974, FAZ, „Bundesminister Eppler zurückgetreten. Die erste Krise im Kabinett Schmidt“, 5. 7. 1974, FRANKFURTER RUNDSCHAU, Hans Lerchbacher, „Schmidt bedauert den Rücktritt Epplers“, 6. 7. 1974, FRANKFURTER RUNDSCHAU, Hans Lerchbacher, „Verlorene Glaubwürdigkeit“, 6. 7. 1974, SZ, Udo Bergdoll, „Wenn Du nicht nachgibst, gehst Du baden“, 6. 7. 1974, Die WELT, Michael Spreng, „Epplers Rücktritt schürt den Konflikt in der SPD“, 6. 7. 1974, und FAZ, Ernst-Otto Maetke, „Ohne Eppler“, 6. 7. 1974.

3. Die Disziplinierung des Deutschen Entwicklungsdienstes

a) Der wachsende Unmut der Union, des Auswärtigen Amtes und des Haushaltsausschusses

Nach der Straßburger Rede Erhard Epplers vom 2. November 1970¹⁴⁸ wurde auch der DED zu einem Gegenstand der parteipolitischen Kontroverse. Ein Kommentator der unionsnahen Tageszeitung „Die Welt“ klagte das BMZ und die seit April 1969 amtierende Geschäftsleitung zwei Tage später an, eine „bedrohliche Kursänderung“ zu vollziehen und gezielt linke Studenten als „rote Missionare“ in die Dritte Welt zu schicken. Damit würden sie sich eines „ideologischen Neokolonialismus“ schuldig machen und „geradezu mutwillig“ außenpolitische Krisen provozieren.¹⁴⁹ Am 28. April 1971 schlugen die Abgeordneten Hans Roser (CSU) und Heinrich Gewandt (CDU) im Bundestag in die gleiche Kerbe. Roser stellte den DED als Paradebeispiel für die Ankündigungspolitik der Bundesregierung dar. Obwohl sein Apparat „kräftig vermehrt“ worden sei, stagniere die Helferzahl, statt sich, wie in der Brandtschen Regierungserklärung versprochen, zu verdoppeln. Gewandt richtete zwei Vorwürfe an die „neue DED-Generation“: „Diese Leute“ wollten „nicht die Revolution in Freiheit, sondern eine andere Revolution“. Statt vernünftig in den Projekten mitzuarbeiten, ergingen sie sich in endlosen Diskussionen.¹⁵⁰

Die Vorfälle um die Zeitung der in Brasilien eingesetzten Helfer bzw. die erste Bolivienkrise gaben diesen Angriffen 1971 neue Nahrung. Konservative Medien attestierten dem DED einen allgemeinen „Linksdrall“, den „ehemalige SDS-Funktionäre und APO-Veteranen“ unter den Hauptamtlichen gezielt betrieben. Die Eklats in Lateinamerika seien nur die „Spitze eines Eisbergs“. Während sich linke und liberale Publikationen schützend vor den DED zu stellen versuchten und sich gegen die „künstliche Aufregung“ und das „schwere ideologische Geschütz“ verwahrten, wiesen Hans Roser und Walther Leisler Kiep die Schuld an den Skandalen Erhard Eppler und seiner Straßburger Rede zu.¹⁵¹

Angetrieben wurde die konservative Kritik am Deutschen Entwicklungsdienst nicht zuletzt dadurch, dass das BMZ seit Epplers Amtsantritt mehr und mehr davon abging, bei der Besetzung wichtiger DED-Funktionen den zuvor üblichen Parteiproporz einzuhalten. Schon bei der Reform 1968/69 waren mit dem zuständigen BMZ-Referenten, Wolf Preuss, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats, Carl Friedrich von Weizsäcker, und dem Hauptgeschäftsführer, Manfred Kulessa, drei Vertreter des sozialdemokratischen bzw. linksliberalen Milieus, mit dem zweiten Geschäftsführer, Bernhard Schweiger, nur einer aus dem Umfeld der Union an

¹⁴⁸ Vgl. Kapitel IV.3.a).

¹⁴⁹ Die WELT, Georg Schröder, „Entwicklungshilfe künftig mit roten Missionaren?“, 4. 11. 1970.

¹⁵⁰ BUNDESTAG, Stenographische Berichte, Bd. 76, S. 6776 B-C und 6779 D-6800 A.

¹⁵¹ Entsprechende Zitate Rosers und Kieps sowie Ausschnitte aus der Rheinischen Post und der Hessischen Allgemeinen im DED-BRIEF, „Brasilien und anderes. Eine Dokumentation“, September-Oktober 1971, SZ, Hannes Burger, „Parteienstreit um Epplers ‚Friedliche Revolutionäre‘“, 17. 8. 1971, VORWÄRTS, „Camillo und die Pharisäer“, 19. 8. 1971, RHEINISCHER MERKUR, Bernhard Wimmer, „Epplers DED-Fiasko“, 20. 8. 1971, Der SPIEGEL, „Entwicklungshelfer. Hässliche Deutsche“, 13. 9. 1971, und Die ZEIT, Rolf Zundel, „Wie rot sind Epplers Emissäre?“, 17. 9. 1971.

Schaltstellen gelangt. Das dadurch entstandene Ungleichgewicht verstärkte sich, als von Weizsäckers Vorgänger, Walther Casper, unmittelbar nach der Straßburger Rede sein Verwaltungsratsmandat unter Protest gegen die „Ideologisierung der Entwicklungspolitik und des DED“ niederlegte. Als das BMZ die Brasilienkrise zum Anlass nahm, Bernhard Schweiger abzulösen, und als Nachfolger den persönlichen Referenten Karl-Heinz Sohns im BMZ und Besitzer eines SPD-Partei-buchs, Herbert Zahn, und nicht den Kandidaten der Union, Norbert Schneider, durchsetzte, war die Situation für die CDU/CSU unannehmbar geworden. Am 11. November 1971 weigerten sich ihre Vertreter im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit erstmals, dem Haushaltsentwurf des DED zuzustimmen.¹⁵²

Auch im Auswärtigen Amt nahm die Bereitschaft, die Entwicklung des DED mitzutragen, in den frühen 1970er Jahren zusehends ab bzw. wuchs die von Anfang an bestehende Skepsis¹⁵³ gegen den Einsatz junger Amateure auf dem außenpolitisch sensiblen Terrain der Dritten Welt. Neben den Vorfällen in Brasilien und Bolivien trug dazu ein grober Fauxpas bei, zu dem sich der Beauftragte des DED für Chile im Mai 1971 hinreißen ließ. Kurz nachdem Salvador Allende die DDR anerkannt hatte und während in Bonn noch über die Reaktion beratschlagt wurde, äußerte dieser in einer Besprechung mit dem Staatssekretär des chilenischen Außenministeriums Verständnis für die Aufwertung Ostberlins und kündigte an, dass zumindest der DED keinerlei Konsequenzen ziehen würde. Als die Botschaft in Santiago ihn zurechtwies, zeigte er sich uneinsichtig und bestand darauf, dass es das gute Recht des DED sei, von der außenpolitischen Linie der Bundesregierung abzuweichen. Trotz des Protests des Auswärtigen Amts beließen es die Mehrheit des Verwaltungsrats und die Geschäftsleitung bei einem sanften Tadel. Der Unmut der Diplomaten über die Entwicklungshelfer drang bis auf die höchste Ebene vor. In einer Aussprache zwischen Walter Scheel und Erhard Eppler kritisierte Scheel ausdrücklich die linken Tendenzen im DED.¹⁵⁴

Zunehmend kritisch standen dem DED schließlich auch die Beamten des Finanzministeriums und die Haushaltspolitiker aller Parteien gegenüber. Dieser Haltung lag die Tatsache zugrunde, dass es dem Entwicklungsdienst trotz der zwischen 1969 und 1971 noch einmal deutlich gesteigerten Mittel¹⁵⁵ und trotz ent-

¹⁵² Casper an Eppler vom 9. 11. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5366, Ministervorlage des Leiters der Unterabteilung III B des BMZ, Osner, vom 30. 7. 1971, Vermerk des BMZ-Referats III B/2 vom 1. 8. 1971, Schreiben des Leiters der Abteilung III des BMZ, Böll, an BMWiF, BMJFG und AA vom 4. 8. 1971, Schweiger an von Weizsäcker vom 30. 7. 1971, Schweiger ans BMZ vom 30. 7. 1971, im BArch, B 213, Bd. 34628, Protokoll der außerordentlichen DED-Gesellschafterversammlung vom 9. 8. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/70–8/71“, Protokoll des DED-VR vom 13. 8. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3570, Protokoll der außerordentlichen DED-Gesellschafterversammlung vom 31. 8. 1971, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Gesellschafterversammlungen, Protokoll des DED-VR vom 31. 8. 1971, im BArch, B 213, Bd. 3569, und Protokoll des AwZ vom 11. 11. 1971, S. 11, im PA.

¹⁵³ Vgl. Kapitel I.3.a) und c).

¹⁵⁴ Vermerk des Chile-Beauftragten, Schade, über sein Gespräch mit dem chilenischen Außenstaatssekretär vom 6. 5. 1971, Vermerk des Chile-Beauftragten, Schade, über seine Besprechung mit der deutschen Botschaft in Chile vom 7. 6. 1971, Protokoll des DED-VR vom 28. 6. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369, Der Geschäftsführer des DED, Kulessa, an den Chile-Beauftragten, Schade, vom 5. 7. 1971, im BArch, B 213, Bd. 34628, und Ergebnisvermerk Staatssekretär Sohns über die Aussprache der Minister und Staatssekretäre des BMZ und des AA vom 28. 4. 1971, im AdSD, Depositum Eppler, Bd. 1 EEAC 000102.

¹⁵⁵ 1969 wurden rund 26,6, 1970 29,7 und 1971 rund 33,5 Mio. DM ausgegeben. Erst 1972 und 1973

sprechender Willensbekundungen¹⁵⁶ nicht gelang, die Zahl seiner Helfer wie vorgesehen zu steigern. Vielmehr brachen die jährlichen Entsendungen, die in der zweiten Hälfte der 1960er stets über 450 gelegen und zweimal, 1966 und 1968, sogar die 500er-Grenze überschritten hatten, wieder ein – von 401 1970 auf 366 1972 und sogar nur 333 1974. Dadurch kam es zu einem Verhältnis zwischen der Zahl der Freiwilligen und der der Hauptamtlichen, die sie betreuten, das der zuständige BMZ-Referent, Karl Kirchhof, im Oktober 1972 als „besonders ungünstig“, Erhard Eppler im Februar 1973 als „ungesund“ bezeichnete.¹⁵⁷

Selbst als die Geschäftsleitung des DED und das BMZ 1973 dazu übergingen, von den alten Wachstumsplänen Abstand zu nehmen und einzugestehen, dass der Dienst mittelfristig nicht über 850 bis 900 Helfer hinauswachsen würde, blieben ihre Mittelanforderungen unverändert hoch, was mit der steigenden Qualität der Arbeit begründet wurde. Genau dieser These widersprach jedoch ein Gutachten des Bundesrechnungshofes vom März 1971, das dem DED bescheinigte, durch ungenügende Projektprüfung „zahlreiche Fehleinsätze“ verschuldet, in Sachen Mitbestimmung einen „nicht mehr vertretbaren“ Zeit- und Geldaufwand betrieben und seit Jahren „stark überhöhte Haushaltsansätze“ veranschlagt zu haben.¹⁵⁸

Zum wichtigsten Sprecher der Finanzbeamten und Haushaltspolitikern, die nicht länger gewillt waren, diese Situation hinzunehmen, wurde, wie in der Grundsatzfrage der Gestaltungsrechte des Bundestags, Helmut Esters von der SPD. Am Vormittag des 15. Juli 1971 tauchte der Berichterstatter des Haushaltsausschusses für Entwicklungshilfe unangemeldet in der Vorbereitungsstätte Wächtersbach auf. Dort beobachtete er zwei unterschiedlich gut besuchte Auftaktsitzungen zu Seminaren, in denen diskutiert wurde, welche Inhalte in den kommenden Wochen bearbeitet werden sollten. Anschließend sprach er mit dem Leiter der Vorbereitungsstätte, Dietrich Graf Kalckreuth, über seine Eindrücke. Zu einer Debatte mit den jungen Kursteilnehmern, die Esters mehrfach aufforderten, sich der Vollversammlung zu stellen, war er dagegen nicht bereit. Unmittelbar nach dieser Visite fuhr der offensichtlich aufgebrachte Abgeordnete ins BMZ, wo er eine Vielzahl detaillierter Informationen über den DED einzusehen verlangte, ankündigte, im Haushaltsausschuss für Kürzungen zu sorgen, und drohte, „wegen des DED bis Weihnachten wöchentlich eine mündliche Anfrage im Parlament zu stellen“. Anlässlich einer Projektrundreise Esters in Lateinamerika im Sommer 1973 kam es zu ganz ähnlichen Szenen, wieder zeigte sich der resolute Sozialdemokrat schockiert über die Zustände im Deutschen Entwicklungsdienst.¹⁵⁹

gingen die Ausgaben wieder auf etwas über 31 Mio. DM zurück, bevor sie bis in die 1990er Jahre hinein kontinuierlich zu steigen begannen – Zahlen nach HAASE, S. 147.

¹⁵⁶ BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT: Konzeption, S. 23–24, und Vorlage der DED-Geschäftsleitung an den DED-VR betr. Wirtschafts- und Stellenplan des DED für das Haushaltsjahr 1972 vom 2. 6. 1971, im DED-Archiv, Bd. „VR-Sitzungen 4/71–6/71“.

¹⁵⁷ Zahlen nach HAASE, S. 118, Protokoll der Regionalkonferenz Asien in Istalif/Afghanistan vom 2.–6. 10. 1972, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“, und Vermerk des BMZ-Referats III B/4 über die Sitzung des DED-VR vom 14. 2. 1973, im BArch, B 213, Bd. 5373.

¹⁵⁸ Erläuterungen des DED-Geschäftsführers, Zahn, im Protokoll des DED-VR vom 23. 3. 1973, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/72–6/73“, Ausführungen des Staatssekretärs des BMZ, Sohn, im Protokoll des AwZ vom 5. 12. 1973, S. 19, im PA, und Prüfbericht des Bundesrechnungshofs über den DED vom 18. 3. 1971, im DED-Archiv, Bd. „BRH 1968/70 (1971)“.

¹⁵⁹ Bericht des Tutors der Vorbereitungsstätte Wächtersbach, Bauer, an die Geschäftsleitung des DED

b) Das Ende der „liberalen Linie“

Ab Mitte 1970 beschlichen auch einige Beamte des BMZ Bedenken hinsichtlich des Kurses, den der DED unter der Führung Manfred Kulessas bzw. gerade wegen dessen Weigerung, energisch zu führen, einschlug. Ausgangspunkt dieser Zweifel war der Verlauf der Beauftragtenkonferenz im Mai 1970. Der zuständige BMZ-Referent, Wolf Preuss, berichtete an seinen Minister, dass sich die Tagung „in allgemeiner Anarchie aufzulösen“ gedroht habe. An den Abstimmungen habe „praktisch jeder [...], der gerade im Saal anwesend war,“ teilgenommen, eben auch die von den Beauftragten zu Preuss' Entsetzen zugelassenen „Rückkehrer ohne jedes Mandat“. In diesem Chaos sei es einer „sehr kleinen Minderheit“ unter den Helfern und Hauptamtlichen gelungen, die „starke Ideologisierung des DED“ voranzutreiben.¹⁶⁰

Im Spätsommer 1970 unternahm Preuss in Abstimmung mit Erhard Eppler und dem zuständigen Abteilungsleiter, Winfried Böll, einen ersten Versuch, die Auswüchse beim DED in den Griff zu bekommen, indem er ein Gesamtmodell zur Mitbestimmung an alle Beauftragten, Landessprecher und den Verwaltungsrat verschickte. Diesem Entwurf zufolge sollte es in den Einsatzländern neben der Vollversammlung einen ständigen Ausschuss der Landes- und Fachgruppensprecher geben, die in Disziplinarsachen voll mitzubestimmen, ansonsten den Beauftragten zu beraten hätten. Neben den jährlichen Regionalkonferenzen, an denen weiterhin auch die Landessprecher teilnehmen sollten, würde im Zwei-Jahres-Turnus eine Mitarbeiterkonferenz mit je zehn aktiven Helfern, Beauftragten und Mitarbeitern der Zentrale sowie vier Beauftragtenassistenten stattfinden. Die als tendenziell radikal empfundenen Rückkehreraktivisten wollte Preuss ganz ausschließen. Dieser Konferenz wäre das Recht zugekommen, sechs statt bisher zwei Vertreter der Mitarbeiter in den Verwaltungsrat zu entsenden. Dem sollten zudem weiterhin ein unabhängiger Vorsitzender und drei Vertreter der Parteien angehören. Für die Bundesregierung waren sechs statt bisher fünf, für den Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (AK LHÜ) nur noch drei statt bisher fünf Sitze vorgesehen.¹⁶¹

Die Mitarbeiter des DED reagierten mehrheitlich schroff ablehnend auf dieses Modell, das Preuss zwar im Auftrag seines Ministers erarbeitet, dann aber vorsichtshalber als Testballon privat lanciert hatte. Die Geschäftsleitung und mehrere Beauftragte verwahrten sich gegen einen derartigen Regelungsversuch „von oben“. Der Ausschuss der Helfer in Nepal warf Preuss ein „fragwürdiges Demokratieverständnis“ vor. Man sei nicht bereit, über derartige Mitwirkungsrechte auch nur zu verhandeln, sondern verlange echte Mitbestimmung. Nicht mehr vor „den Entwicklungspolitik betreibenden Geschäftemachern“, sondern vor „den

betr. den Besuch Esters vom 15. 7. 1971, Vorlage des BMZ-Referats III B/4 an den Leiter der Abteilung III, Böll, vom 20. 7. 1971, im BArch, B 213, Bd. 34628, und Protokolle der Abteilungsleiterbesprechungen im BMZ vom 22. und 29. 8. 1973, im BArch, B 213, Bd. 4236.

¹⁶⁰ Ministervorlage des BMZ-Referenten II B/4, Preuss, betr. die DED-Beauftragtenkonferenz 1970 vom 19. 5. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5367. Zum Verlauf der BAK 1970 vgl. Kapitel IV.3.c).

¹⁶¹ Ministervorlage des BMZ-Referenten II B/4, Preuss, vom 13. 8. 1970 mit mehreren Grünvermerken, im BArch, B 213, Bd. 5377, und Wolf Preuss, Mitwirkungsmodell des DED vom 1. 9. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5368.

Hungernden, den Unterdrückten, den Ausgebeuteten“ wolle man sich verantworten. Der Landessprecher für Dahomey hatte für Preuss, der anscheinend „noch immer preußisch“ denke, nur ätzenden Spott übrig. Dessen Angebot, das in der Tat einen Rückschritt im Bezug auf den Status Quo in einigen Einsatzländern, dafür aber ein deutliches Mehr an Mitbestimmung im DED als Ganzes bedeutet hätte, sei „kalter Kaffee“.¹⁶²

Der Versuch, den Radikalreformern durch ein offensives Angebot den Wind aus den Segeln zu nehmen, war gescheitert. Er erwies sich vielmehr als kontraproduktiv, da sich der AK LHÜ nicht nur übergangen, sondern durch die geplante Reduzierung seiner Sitze im Verwaltungsrat nachhaltig brüskiert fühlte. Im Oktober 1970 bestimmte der Vorstand des Arbeitskreises die eigene Rolle als Minderheitsgesellschafter des DED neu. Künftig gehe es vor allem darum zu verhindern, dass der Entwicklungsdienst völlig zum „Instrument der Regierungspolitik“ verkomme. Diesem Zweck diene man am besten, indem man die Forderung der Mitbestimmung nach einer drittelparitätischen Beteiligung der Mitarbeiter in Verwaltungsrat und Gesellschafterversammlung unterstütze.¹⁶³

Wolf Preuss plädierte seit diesem Fehlschlag dafür, den DED härter anzufassen. Nach einem Besuch der Vorbereitungsstätte in Wächtersbach im November 1970, zu dem er sich durch Meldungen über die dort ausgebrochene „allgemeine ‚Gammellei‘“ veranlasst sah, riet er seinem Minister, gegen diesen pädagogischen Feldversuch vorzugehen, den er ironisch als „Summerhill [...] in zweieinhalb Monaten“ charakterisierte. Als sich schließlich Manfred Kulesa im Frühjahr 1971 weigerte, die in Tansania eingesetzten Helfer des DED zu disziplinieren, die sich in einem offenen Brief mit den Befreiungsbewegungen gegen den portugiesischen Kolonialismus solidarisiert und die Afrikapolitik der Bundesregierung als „politische Schizophrenie“ angegriffen hatten, war für Preuss das Ende der Fahnenstange erreicht. Im Juni 1971 forderte er Erhard Eppler auf, „die bisher liberale Politik der Bundesregierung gegenüber dem DED zu überdenken“.¹⁶⁴

Zunächst überwogen jedoch innerhalb des BMZ noch die Kräfte, die sich schützend vor den Entwicklungsdienst stellten. Der zuständige Abteilungsleiter, Winfried Böll, vermerkte auf Preuss' Vorlage zur Vorbereitung des DED, dass die Integration reformpädagogischer Gedanken durchaus angezeigt gewesen sei. Ein Mitarbeiter des Preuss unterstellten Referats lieferte im Januar 1971 einen Bericht an die Leitung des BMZ, der in offenem Widerspruch zur Meinung seines Vorge-

¹⁶² Rundschreiben der DED-Geschäftsleitung vom 11. 9. 1970, im BArch, B 213, Bd. 5368, Der Beauftragte für Tansania, Herrmann, an Preuss vom 8. 9. 1970, Der Beauftragte für Indien, Vollmer, an Preuss vom 10. 9. 1970, Der Arbeitsausschuss der Mitarbeiter des DED in Nepal an Preuss vom 16. 9. 1970, und Der Landessprecher für Dahomey, Zeller, an Preuss o.D., im BArch, B 213, Bd. 5377.

¹⁶³ Protokoll der Vorstandssitzung des AK LHÜ vom 16. 9. 1970, Vertrauliches Schreiben des Vorsitzenden des AK LHÜ, Manderfeld, an den Vorstand des AK LHÜ, die Geschäftsleitung des DED und die Vertreter des AK LHÜ im DED-VR vom 23. 9. 1970, Vermerk des Geschäftsführers des AK LHÜ, Hoyer, vom 16. 10. 1970, und Protokoll der Vorstandssitzung des AK LHÜ vom 26. 10. 1970, im LHÜ-Archiv, Bestand Akten des Vorstands.

¹⁶⁴ Ministervorlage des BMZ-Referenten III B/2, Preuss, betr. die Vorbereitung des DED vom 17. 11. 1970 mit diversen Randvermerken, im BArch, B 213, Bd. 5369, Dokumentation des offenen Briefs der DED-Helfer aus Tansania in EPD EP, 1/1971, DED-BRIEF, Brief Manfred Kulesa an die Leser, März–April 1971, und Ministervorlage des BMZ-Referenten III B/2, Preuss, vom 7. 6. 1971 mit einem Grünvermerk vom 25. 6. 1971, im BArch, B 213, Bd. 34628.

setzten stand. Der eingeschlagene „Mittelweg zwischen der kontemplatorisch-analytischen Form der Ausbildung und der ‚produktiven‘ Methode“ sei vernünftig, funktioniere insgesamt gut und habe in jedem Fall zu „erheblichem Engagement“ der Teilnehmer geführt. Erhard Eppler beließ es vorderhand dabei, die Geschäftsführer des DED zu ermahnen, und kommentierte Preuss' Vorstoß vom Juni 1971 irritiert mit einem „Wenn, dann klare Vorschläge!“¹⁶⁵

Erst die Kritik des Bundesrechnungshofs, die Visite Esters in Wächtersbach, die sich zuspitzende Brasilienkrise und der Druck der anderen Ressorts gaben den Ausschlag, dass das BMZ im Sommer 1971 doch dazu überging, den DED an eine kürzere Leine zu nehmen.¹⁶⁶ Das hatte zunächst einmal personelle Konsequenzen. Im August 1971 ersetzte, wie erwähnt, der durchsetzungsfähigere Herbert Zahn den Verwaltungsfachmann Bernhard Schweiger als Mitgeschäftsführer des DED. Nach der Eskalation des Parteienstreits anlässlich der zweiten Bolivienkrise im Sommer 1972¹⁶⁷ gaben das BMZ und der Verwaltungsrat zudem dem Drängen der CDU/CSU nach und beriefen im August 1972 Norbert Schneider, den ehemaligen persönlichen Referenten Walther Leisler Kieps, der im Vorjahr als Gegenkandidat Zahns durchgefallen war, zum Leiter der DED-Projekt-Abteilung. Schneider trat die Nachfolge des SPD-Mannes Jan-Derck Reinders an, der zu den entschiedensten Fürsprechern der Reformen im DED gehörte und als Beauftragter nach Afrika wechselte. Diese wichtigste Abteilungsleiterstelle im DED blieb im weiteren Verlauf der 1970er Jahre an den Besitz eines Parteibuchs der CDU gebunden, selbst als das in einem Fall bedeutete, besser qualifizierte Bewerber zu übergehen.¹⁶⁸

Die erste inhaltliche „Konterreform“ betraf die Vorbereitung der Entwicklungshelfer. Im August 1971, in der gleichen Sitzung, in der es zu einer längeren Aussprache über die Vorfälle in Brasilien kam, beschloss der Verwaltungsrat, eine entsprechende Arbeitsgruppe, die man schon im März gegründet hatte, zu aktivieren. In diesem Gremium drängten vor allem die Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Finanzministeriums darauf, einen inhaltlichen Pflichtkern aus Sprachunterricht, Landeskunde und Informationen über die Entwicklungspolitik der Bun-

¹⁶⁵ Ministervorlage des BMZ-Referenten III B/2, Preuss, betr. die Vorbereitung des DED vom 17. 11. 1970 mit diversen Randvermerken, Vorlage des BMZ-Hilfsreferenten III B/2, Eckermann, an Staatssekretär Sohn betr. seinen Besuch in der Vorbereitungsstätte Berlin vom 28.–30. 1. 1971, Protokoll der Aussprache zwischen der Leitung des BMZ und der des DED vom 8. 12. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369, und Ministervorlage des BMZ-Referenten III B/2, Preuss, vom 7. 6. 1971 mit einem Grünvermerk vom 25. 6. 1971, im BArch, B 213, Bd. 34628.

¹⁶⁶ Protokoll über die Besprechung der zuständigen Abteilungsleiter des BMZ, BMWiF, BMJFG und AA betr. den DED vom 22. 7. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369.

¹⁶⁷ Nachrichten aus der CSU-Landesgruppe vom 18. 7. 1972, in Inwent-PD, Bd. „DED-Zeitungs-schnitte Juni 1969–1971 1972“, SZ, Hannes Burger, „Sind Entwicklungshelfer ‚Rote Revolutionäre‘?“, 20. 7. 1972, FRANKFURTER RUNDSCHAU, Anton-Andreas Guha, „Unvermeidbare Konflikte“, 20. 7. 1972, FAZ, Heinz Heck, „Wem helfen deutsche Entwicklungshelfer?“, 20. 7. 1972, RHEINISCHER MERKUR, Walther Leisler Kiep, „Entwicklungsdienst bedenklich politisiert“, 21. 7. 1972, BAYERNKURIER, Hans Roser, „Herrn Epplers Roter Faden“, 29. 7. 1972, und VORWÄRTS, Erhard Eppler, „Ausgerechnet ein Pastor der Union“, 3. 8. 1972.

¹⁶⁸ Zu den beiden Nachfolgern Schneiders vgl. Protokolle des DED-VR vom 12. 12. 1974, 27. 1., 2. 9. und 14. 10. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/74–6/75“, Info Nr. 2 der Rückkehrervertreter im DED-VR vom Februar 1975, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Verwaltungsrat, und Vorlage der Geschäftsleitung des DED betr. die Kandidaten für die Nachfolge Schneiders vom 13. 1. 1975, im DED-Archiv, Bd. „VR-Sitzungen 1/75–4/75 5/75 6/75“.

desregierung vorzugeben und zur vollen Teilnahmepflicht zurückzukehren. Im Dezember verlieh der Haushaltsausschuss diesen Forderungen Nachdruck, indem er drei Millionen DM der DED-Mittel bis zur Verabschiedung eines entsprechend überarbeiteten Vorbereitungskonzepts sperrte.¹⁶⁹

Schon einen Monat später legten Herbert Zahn und der Leiter der Vorbereitungsabteilung, Jochen Schmauch, einen Entwurf vor, der mehreren Themenblöcken, darunter Sprache, Landeskunde, Entwicklungspolitik, Pädagogik und Erste Hilfe, feste Wochenstundenzahlen zuordnete, die Tutoren anhielt, geeignete Informationsquellen zu benennen, und die Ausarbeitung eines „verbindlichen Arbeitsplans“ für jeden Kurs vorschrieb. Der Verwaltungsrat fügte am 31. Januar 1972 noch einige „Prinzipien der Vorbereitung“ hinzu, in denen die „regelmäßige Teilnahme“ ausdrücklich gefordert, die Selbstbestimmung der angehenden Entwicklungshelfer auf die Beteiligung an der „Themenauswahl“ zurückgeschraubt und ein Verfahren zur Feststellung der Eignung zum Entwicklungshelfer am Ende jedes Kurses verfügt wurde, das der Geschäftsleitung das letzte Wort vorbehielt.¹⁷⁰

Der Kurswechsel der Bundesregierung vom Sommer 1971 betraf auch die Mitbestimmung. Im Juli setzten die Vertreter der Ressorts durch, dass nicht das Modell, auf das sich die Helfer und Hauptamtlichen bei der Mitarbeiterkonferenz im Mai 1971 geeinigt hatten,¹⁷¹ sondern ein Regierungsentwurf den weiteren Beratungen im Verwaltungsrat zugrunde gelegt wurde. Die Proteste der Rückkehrer gegen dieses Vorgehen wischte Winfried Böll vom BMZ mit dem Hinweis vom Tisch, es sei ganz natürlich, von dem Papier auszugehen, das näher am Endergebnis liege. Schließlich müsse die Gesellschafterversammlung, in der der Bund über 19 von 20 Stimmen verfüge, das Ganze absegnen.¹⁷²

Inhaltlich wollten die Ministerien sowohl die Rechte der Mitbestimmungskomitees in den Einsatzländern als auch die der Mitarbeiterkonferenz deutlich beschneiden. Erstere sollten sich nur noch mit der Projektarbeit und den Personalsachen der Helfer befassen dürfen, nicht mehr mit Finanzfragen, der Außenvertretung des DED oder den Personalangelegenheiten der Hauptamtlichen. Die Beauftragten würden den Mitbestimmungsgremien nicht mehr angehören, sondern deren Voten entgegennehmen. Ihnen stände nicht nur ein aufschiebendes und an die Geschäftsleitung verweisendes Veto, sondern die alleinige „Letztentscheidung“ zu. Ein Misstrauensvotum gegen sie war im Regierungsentwurf nicht vorgesehen. Die Mitarbeiterkonferenz sollte in einer deutlich verkleinerten Version

¹⁶⁹ Protokolle des DED-VR vom 16. 3. und 13. 8. 1971, Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe des DED-VR zur Vorbereitung vom 8. 10. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370 und 5371, Protokoll des DED-VR vom 19. 10. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/70–8/71“, Protokoll des HA vom 8. 12. 1971, im PA, und Protokoll des DED-VR vom 20. 12. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370.

¹⁷⁰ Vorlage des Geschäftsführers des DED, Zahn, und des Leiters der Abteilung Vorbereitung des DED, Schmauch, betr. Vorbereitungsplan vom Januar 1972, im BArch, B 213, Bd. 5370, Protokoll des DED-VR vom 31. 1. 1972, und Beschluss des DED-VR zur Vorbereitung der Entwicklungshelfer vom 31. 1. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5371.

¹⁷¹ Vgl. Kapitel IV.3.c).

¹⁷² Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe des DED-VR zu den Empfehlungen der Mitarbeiterkonferenz 1971 vom 23. 7. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370, und Protokoll des DED-VR vom 19. 10. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/70–8/71“.

ohne Rückkehrer nur alle zwei Jahre stattfinden, ihr Hauptausschuss ausschließlich die nächste Konferenz vorbereiten und keinesfalls zu einer Art Nebengeschäftsleitung werden. Konsequenterweise wollten die Ressorts auch die Terminologie bereinigen. Statt „Mitbestimmung“ sollte nur noch „Mitwirkung“ verwendet werden.¹⁷³

Im weiteren Verlauf des Jahres 1971 zeichnete sich allerdings ab, dass weder der Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee noch der unabhängige Vorsitzende des Verwaltungsrats, Carl Friedrich von Weizsäcker, bereit waren, derart weitgehende Rückschritte mitzuverantworten, gegen die eine Vielzahl von Protesten seitens der Helfer einging. Um einen offenen Dissens zwischen Verwaltungsrat und Gesellschafterversammlung und somit eine „Verfassungskrise des DED“ zu verhindern, einigten sich das BMZ und die Geschäftsleitung des Entwicklungsdienstes im Dezember 1971 auf einen Kompromiss, dem der Verwaltungsrat am 31. Januar 1972 zustimmte.¹⁷⁴

Darin wurden klare Grenzen für die Zuständigkeit der Mitbestimmungsorgane in den Gastländern gezogen. Über Fragen, die die Finanzen und die Laufbahnen der Hauptamtlichen betrafen, sollten sie nur noch unterrichtet werden. Zur Aufnahme bzw. dem Abbruch der Arbeit in einzelnen Projekten oder Einsatzländern könnten sie raten, nicht jedoch darüber beschließen. Die Beauftragten sollten den Mitbestimmungsgremien weiterhin angehören. Zusätzlich zum aufhebenden Veto würde ihnen das Recht eingeräumt, dringliche Entscheidungen eigenmächtig zu treffen. Misstrauensvoten gegen sie sollte es nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit und lediglich als Empfehlung an die Geschäftsleitung geben. Die Mitarbeiterkonferenz würde nur noch aus 36 statt aus 48 Delegierten bestehen und nicht jährlich, sondern alle 18 Monate stattfinden. Der von ihr gewählte Hauptausschuss sollte ihre Beschlüsse einmal im Verwaltungsrat vorstellen, ansonsten aber nur die nächste Konferenz vorbereiten dürfen. Während der Begriff „Mitbestimmung“ erhalten blieb, war vom Ausbau der Vertretung der Mitarbeiter im Verwaltungsrat oder gar ihrem Einzug in die Gesellschafterversammlung keine Rede mehr.¹⁷⁵

Dem Auswärtigen Amt und dem Finanzministerium genügten diese Einschränkungen noch nicht. Sie bestanden erfolgreich darauf, dass das Misstrauensvotum

¹⁷³ Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe des DED-VR zu den Empfehlungen der Mitarbeiterkonferenz 1971 vom 23. 7. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370, Ausführungen des Geschäftsführers des DED, Kulesa, zum Stand der Verhandlungen um die Mitbestimmung im Protokoll der Regionalkonferenz Asien in Kathmandu/Nepal vom 16.–20. 11. 1971, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“, und 2 Ergebnisvermerke über die Besprechung zwischen der Leitung des BMZ und der Geschäftsleitung des DED vom 16. 12. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369 und 5370.

¹⁷⁴ Teilprotokoll vom 15. 10. 1971 der Regionalkonferenz Ostafrika in Lusaka vom 11.–15. 10. 1971, Protokoll der Regionalkonferenz Lateinamerika in Chacabayo/Peru vom 8.–12. 11. 1971, Protokoll der Regionalkonferenz Asien in Kathmandu/Nepal vom 16.–20. 11. 1971, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“, Protokoll des DED-VR vom 19. 10. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/70–8/71“, 2 Ergebnisvermerke über die Besprechung zwischen der Leitung des BMZ und der Geschäftsleitung des DED vom 16. 12. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5369 und 5370, Protokoll des DED-VR vom 20. 12. 1971, im BArch, B 213, Bd. 5370, Früchtenicht an Eppler betr. die Proteste aus 17 Einsatzländern und den beiden Vorbereitungsstätten vom 25. 1. 1972, und Protokoll des DED-VR vom 31. 1. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5371.

¹⁷⁵ Beschluss des DED-VR zur Mitbestimmung im Gastland vom 31. 1. 1972, und Vorlage des BMZ-Referats III B/4 an den persönlichen Referenten der Parlamentarischen Staatssekretärin des BMZ, Freyh, betr. die Beschlüsse des DED-VR am 31. 1. 1972 vom 1. 2. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5371.

und das Anhörungsrecht des Hauptausschusses ersatzlos gestrichen und der Turnus der Mitarbeiterkonferenz auf „etwa eineinhalb Jahre“ aufgeweicht wurde. Die so verschärfte Regelung trat zum 1. Januar 1973 in Kraft und wurde von der Geschäftsleitung mit dem Argument, der Wildwuchs sei explizit nur als Experiment zugelassen worden, aus dem kein Gewohnheitsrecht abgeleitet werden könne, weitgehend erfolgreich durchgesetzt. Den wütenden Protesten der Mitbestimmer gegen diesen „Rückfall ins Mittelalter des DED“ folgte nur in Einzelfällen und vorübergehend, wie zum Beispiel in Sambia, der Versuch, die neue, reduzierte Mitbestimmung durch Boykott lahmzulegen.¹⁷⁶

Nach rund vier Jahren hatte das Vorhaben, den Deutschen Entwicklungsdienst zu einer Art Graswurzeldemokratie, das heißt von unten nach oben und möglichst subsidiär umzugestalten, ein Ende gefunden. Die stattdessen von den Organen des DED erlassene Konstruktion wurde einerseits zumindest auf der Ebene der Einsatzländer ihrem Anspruch, ein Mitbestimmungsmodell zu sein, gerecht und suchte im Bereich der bundeseigenen Gesellschaften und Stiftungen ihresgleichen.¹⁷⁷ Mit den ursprünglichen Vorstellungen der Mitbestimmungsaktivisten im DED hatte sie andererseits nicht mehr viel gemein, vor allem weil im Bezug auf den Dienst in seiner Gesamtheit letztendlich nur eine beratende Mitwirkung zugelassen wurde.

Während es bei den Korrekturen in Sachen Vorbereitung und Mitbestimmung gelang, wenigstens ein Mindestmaß an Kooperation zwischen dem DED und seinem Hauptgesellschafter, dem Bund, zu bewahren, legte eine dritte Schlüsselentscheidung der frühen 1970er Jahre, der Umzug des Dienstes nach Berlin, die Machtverhältnisse schonungslos offen. Im November 1969, kurz nachdem Willy Brandt in seiner Regierungserklärung den Ausbau des DED auf eine Größe von 2000 Helfern in Aussicht gestellt hatte, wurde in Kladow, einem Außenbezirk Westberlins, der Grundstein für eine dieser Größenordnung angemessene Vorbereitungsstätte gelegt. Als in den folgenden Jahren immer deutlicher zutage trat, dass das anvisierte Wachstum sich nicht realisieren ließ, stellte sich die Frage, was mit dieser überdimensionierten Immobilie geschehen sollte.¹⁷⁸

Ende 1971 entwickelten Beamte des BMZ die Idee, nicht nur die Vorbereitung, sondern den gesamten Entwicklungsdienst in Kladow anzusiedeln. Es gelang ih-

¹⁷⁶ Die Formulierung vom „Mittelalter des DED“ stammt vom Rückkehrer Manfred Dassio – im Protokoll des DED-VR vom 19. 10. 1971, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/70–8/71“. Zu den von AA und BMF erzwungenen Änderungen s. Protokoll des DED-VR vom 30. 10. 1972, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 11/72–6/73“, Protokoll der außerordentlichen Gesellschafterversammlung des DED vom 2. 11. 1972, im LHÜ-Archiv, Bestand Akten der DED-Gesellschafterversammlung, und Ministervorlage des BMZ-Referats III B/4 über eine Ressortbesprechung zur DED-Mitbestimmung vom 21. 11. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5373. Zur Haltung der Geschäftsleitung s. Rundschreiben der DED-Geschäftsleitung an alle Mitarbeiter vom Mai 1972, im DED-Archiv, Bd. „022 73/72–4/73“, und Rundschreiben 13/73 der Geschäftsleitung des DED vom 16. 2. 1973, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1973 a) Allgemeines b) Protokolle allem.“. Zum Boykottversuch in Sambia s. Bericht des Beauftragten für Sambia, Pfnorr, im Protokollordner zur Regionalkonferenz Ostafrika in Nairobi/Kenia vom 19.–23. 6. 1972, im DED-Archiv, Bd. „G 6.8. Regionalkonferenzen bis 1972“.

¹⁷⁷ Die entsprechende Würdigung durch Erhard Eppler im Vermerk des BMZ-Referats III B/4 über den Verlauf der Sitzung des DED-VR vom 14. 2. 1973, im BArch, B 213, Bd. 5373.

¹⁷⁸ Sprechzettel des BMZ-Referats II B/4 für die Parlamentarische Staatssekretärin des BMZ, Freyh, zur Grundsteinlegung in Kladow vom 21. 11. 1969, und Ministervorlage des BMZ-Referats III B/2 betr. das Bauprojekt Kladow vom 3. 3. 1971, im BArch, B 213, Bd. 34629.

nen rasch, sowohl den Berliner Senat als auch das Bundeskanzleramt für dieses Vorhaben zu gewinnen, mit dem nicht nur dem Sachzwang, der sich aus dem Neubau ergab, sondern auch dem Interesse der Bundesregierung an der Berlinförderung gedient war.¹⁷⁹ Die politische Grundsatzentscheidung für einen Umzug des DED von Bad Godesberg nach Berlin war somit schon gefallen, als dessen Mitarbeiter im Februar 1972 aus der Presse von der Sache Wind bekamen. Trotz hartnäckiger Proteste einschließlich der Drohung, dass ein Großteil den Umzug nicht mitmachen und der DED seine Funktionsfähigkeit verlieren werde, konnte der Betriebsrat daran nichts mehr ändern.¹⁸⁰

Seine Argumente gegen den unattraktiven Standort Kladow am Rande Berlins überzeugten jedoch bis 1973 die Geschäftsleitung, die Mehrheit des Verwaltungsrats und schließlich auch die Leitung des BMZ zumindest insoweit, dass sie dafür eintraten, doch nur die Vorbereitung nach Kladow zu verlegen, für die Zentrale aber Räume im Zentrum Berlins anzumieten.¹⁸¹ Für diese Lösung waren jedoch weder der Berliner Senat, noch das Finanzministerium oder der Haushaltsausschuss zu gewinnen. Nach informellen Absprachen am Rande eines Festes der Bonner Senatsvertretung im September 1973 beschloss der Haushaltsausschuss am 13. Februar 1974, einmal mehr auf Vorschlag Helmut Esters, den gesamten DED in Kladow zu konzentrieren.¹⁸² Die Skrupel des BMZ, sich als Hauptgesellschafter gegen eine Mehrheit im Verwaltungsrat zu stellen, waren den Haushaltern, die den Bund als Zuwendungsgeber des DED vertraten, offenbar fremd. Für sie bot der Berlinumzug, der 1977 erfolgte, vielmehr eine Chance, die aus ihrer Sicht überfälligen Rationalisierungsmaßnahmen durchzusetzen und rund 20 Stellen einzusparen.¹⁸³

Mit ihrem ebenfalls am 13. Februar 1974 gefällten „K.o.-Beschluss für den DED“, als erstes ausgerechnet die im April 1974 frei werdende Stelle des umtriebigen Hauptgeschäftsführers, Manfred Kulesa, zu streichen und den DED somit ganz in die Hände des beurlaubten BMZ-Beamten, Herbert Zahn, zu legen, machten die Finanzpolitiker zudem unmissverständlich deutlich, dass sie keine weiteren Experimente beim DED wünschten.¹⁸⁴ Nach Kulesa, der auf eigenen

¹⁷⁹ Ministervorlage des BMZ-Referats III B/4 betr. den Umzug des DED nach Berlin vom 6. 1. 1972 mit mehreren Randvermerken, Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Schütz, an Eppler vom 27. 1. 1972, und Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Bahr, i.V. des Kanzleramtsministers, Ehmke, an Eppler vom 10. 2. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5383.

¹⁸⁰ Der DED-Betriebsrat an die DED-Geschäftsleitung vom 23. 2. und 9. 3. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5371, Der Vorsitzende des DED-Betriebsrats, Witte, an das BMZ-Referat III B/4 vom 9. 4. 1973, Resolution von 98 Mitarbeitern des DED vom 8. 5. 1973, Protokoll der außerordentlichen Betriebsversammlung des DED vom 18. 10. 1973, und Der Betriebsrat des DED an Eppler vom 13. 11. 1973, im BArch, B 213, Bd. 5383.

¹⁸¹ Sprechzettel des Geschäftsführers des DED, Zahn, für die Sitzung des DED-VR vom 11. 5. 1973, Vorlage des AK LHÜ für die Sitzung des DED-VR vom 11. 5. 1973, im BArch, B 213, Bd. 5384, Protokoll des DED-VR vom 11. 5. 1973, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/72–6/73“, und Aussagen des Staatssekretärs des BMZ, Sohn, im Protokoll der außerordentlichen Betriebsversammlung des DED vom 18. 10. 1973, im BArch, B 213, Bd. 5383.

¹⁸² Vorlage des BMZ-Referenten 313, Kirchhof, an den Staatssekretär des BMZ, Sohn, betr. Kirchhofs Eindrücke bei einem Fest der Bonner Vertretung des Berliner Senats vom 13. 9. 1973, im BArch, B 213, Bd. 5384, Stellungnahmen der Vertreter Berlins und des BMF im Protokoll des AwZ vom 5. 12. 1973, S. 15–17, im PA, und Protokoll des HA vom 13. 2. 1974, im PA.

¹⁸³ HAASE, S. 113.

¹⁸⁴ Protokoll des HA vom 13. 2. 1974, im PA. Die Wertung als „K.o.-Beschluss“ stammt vom Vertre-

Wunsch zum Hilfswerk der Vereinten Nationen wechselte, gingen im Juni 1974 auch der Leiter der Abteilung Vorbereitung, Jochen Schmauch, und im Oktober 1974 der Vorsitzende des Verwaltungsrats, Carl Friedrich von Weizsäcker, von Bord. Die Zeit der „friedlichen Revolutionäre“ beim DED war damit zu Ende.

4. Die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe als nüchterner Fachdienst

a) Die Zentralisierung der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe

Nachdem die Arbeit der Führungsgremien der AGEH 1969 aufgrund der Tatsache, dass ihr Vorsitzender, Heinrich Köppler, als Berufspolitiker stark im Bundestagswahlkampf der CDU beansprucht war, weitgehend stillgestanden hatte, brach im Frühjahr 1970 der alte Streit zwischen dem Geschäftsführer, Willi Manderfeld, und den Leitern der Vorbereitungsstätten um die Struktur des katholischen Entwicklungsdienstes mit neuer Härte aus.¹⁸⁵ Im April und Mai forderte Manderfeld im Vorstand, endlich gegen die übermäßige Freiheit der Vorbereitungsstätten vorzugehen, die satzungswidrig sei. Die nach Berufsgruppen getrennte Vorbereitung sei angesichts der Zunahme „gemischter Teams“ in den Projekten fachlich nicht länger zu halten. Sie werde ausweislich der von einem Osnabrücker Pädagogikprofessor angefertigten Studie über die Stimmung unter den Helfern der AGEH auch von den Betroffenen nicht mehr gutgeheißen. Schließlich seien weder das Land Nordrhein-Westfalen noch Misereor länger bereit, die teuren Parallelstrukturen zu finanzieren.¹⁸⁶

Dass es dabei nicht nur um trockene Organisationsfragen, sondern durchaus auch um die entwicklungspolitische Ausrichtung der AGEH ging, zeigte die Erwidern des Leiters der Vorbereitungsstätte Klaus Hof der katholischen Landjugendbewegung (KLJB), Josef Bennemann. Das derzeitige System funktioniere nur deshalb nicht, weil sich die Geschäftsstelle hauptsächlich mit der „politischen Vertretung“ der AGEH beschäftige und darüber ihre Serviceaufgaben vernachlässige. Dabei sei in keiner Weise gesichert, dass die Interventionen der konservativen Doppelspitze Köppler-Manderfeld mit dem politischen „Willen der Vertretenen“ übereinstimmen. Statt die Arbeitsgemeinschaft in einem „Mutterhaus“ zusammenzufassen, wie es der Geschäftsführer anstrebe, solle noch stärker dezentral gearbeitet und Manderfeld der Kontrolle durch einen „geschäftsführenden Vorstand“ unterworfen werden, in dem neben dem Vorsitzenden auch die Leiter

ter des AK LHÜ, Willi Manderfeld – im Protokoll des DED-VR vom 11. 2. 1974, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Verwaltungsrat.

¹⁸⁵ 1969 fand nur eine Vorstandssitzung, am 3. 2., und überhaupt keine Mitgliederversammlung statt, was am 21. 4. 1970 offen auf „Zeitgründe“ zurückgeführt wurde – Protokoll des AGEH-Vorstands vom 21. 4. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“ Zum Verlauf des Streits um die Struktur vgl. Kapitel II.4.

¹⁸⁶ Protokolle des AGEH-Vorstands vom 21. 4. und 26. 5. 1970, und Vorlage des Geschäftsführers, Manderfeld, betr. Beratung, Auswahl und Vorbereitung in der AGEH vom 26. 5. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“. Zur Studie über die Einstellung der aktiven Helfer s. Konrad Hartong, „Bericht Kontakt- und Auswertungsseminare '68 Ostafrika“, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 68–69“.

der Vorbereitungsstätten vertreten sein sollten. Nur so könnten Lösungen für „die chronischen Arbeitsrückstände“, die „mangelhafte Organisation“ und das konzeptionelle Vakuum gefunden werden, die Bennemann der AGEH attestierte.¹⁸⁷

Ähnlich ablehnend äußerten sich zunächst auch die Verantwortlichen der Einrichtungen für Akademiker in Bensberg und für Handwerker in Köln-Deutz, die der AGEH-Geschäftsstelle ebenfalls das Fehlen eines entwicklungspolitischen Konzepts vorwarfen. Gegen die Zentralisierungsidee spreche außerdem, dass die angehenden Fachkräfte aus den verschiedenen Berufsgruppen und Bildungsschichten nach wie vor sehr unterschiedliche „Bewusstseinsniveaus“ mitbrächten.¹⁸⁸ Am entschiedensten stellte sich Manderfelds Plänen aber weiterhin die KLJB in den Weg, deren Klausenhof sich im Lauf der 1960er Jahre am weitesten auf Reformexperimente in den Bereichen der Mitbestimmung in der Vorbereitung und der Programmatik eines politisierten Entwicklungsdienstes eingelassen hatte.¹⁸⁹ Mit der organisatorischen Zusammenfassung sollten aus ihrer Sicht „reformerische und kritische Tendenzen innerhalb der AGEH“ einem „Kontrollsystem“ unterworfen und das Konzept eines unpolitischen „Personal-Vermittlungsdienstes“ durchgesetzt werden, der „kritiklose Erfüllungshelfen“ für Misereor zu produzieren habe.¹⁹⁰

Den Zug zur Zentralisierung der AGEH, die einerseits dem in der katholischen Entwicklungshilfe von Anfang an stark betonten Gedanken einer geschlossenen „Gesamtaktion“ entsprach und mit der sich andererseits ganz konkret Stellen und Kosten einsparen ließen,¹⁹¹ konnten die Kritiker um Bennemann, den Bensberger Leiter, Hans Haubner, oder den Vertreter des Bundes der deutschen katholischen Jugend (BDKJ) in der AGEH, Harry Neyer, nicht mehr aufhalten. Die Grundsatzentscheidung in der vom Vorstand eingesetzten Strukturkommission unter dem Vorsitz des stellvertretenden Geschäftsführers von Misereor, Hans-Peter Merz, fiel schon im Januar 1971.¹⁹² Die Gegner der „Mutterhaus“-Idee setzten aber bis zum verbindlichen Beschluss der außerordentlichen Mitgliederversammlung im Oktober 1971¹⁹³ eine ganze Reihe von Konzessionen durch.

¹⁸⁷ Vorlage des Leiters der Vorbereitungsstätte Klausenhof, Bennemann, betr. Neuorientierung der AGEH vom 26. 5. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“.

¹⁸⁸ Vorlage des Leiters der Vorbereitungsstätte Bensberg, Haubner, betr. Bemerkungen zum Verhältnis zwischen dem Vorbereitungsinstitut Bensberg und der Geschäftsstelle der AGEH vom 26. 5. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“, Vorlage des Leiters der Vorbereitungsstätte Bensberg, Haubner, betr. Modellvorschlag zur Reform der Struktur der AGEH und ihrer Vorbereitung vom Juni 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, und Deutsche Kolpingfamilie und Katholische Landjugendbewegung, Organisationsplan für die AGEH vom Juni 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 71“.

¹⁸⁹ Vgl. Kapitel I.2.b) und II.4.

¹⁹⁰ Presseschnelldienst der KLJB vom 12. 8. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, und EPD EP, F. J. Stummann (Dozent am Klausenhof), „Katholische personelle Entwicklungshilfe. Neuordnung der AGEH“, 1/1972.

¹⁹¹ Statt der vorher auf die verschiedenen Einrichtungen verteilten 40 waren für die neue AGEH-Zentrale nur noch 37 Stellen vorgesehen – Stellenplan der Vorbereitungsstätten der AGEH 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, und Überarbeiteter Entwurf des Stellenplans für die Exekutive der AGEH vom 22. 9. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 70“.

¹⁹² Protokoll der 1. Sitzung der AGEH-Strukturkommission vom 1. 12. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 70“, und Protokoll der 2. Sitzung der AGEH-Strukturkommission vom 25. 1. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 71“.

¹⁹³ Karl Osner, „AGEH: Standortbestimmungen und künftige Rolle“ – Einführung zur außerordentlichen Mitgliederversammlung der AGEH vom 25. 10. 1971, und Presseinformation der AGEH

So verabschiedete diese mit dem so genannten Strukturpapier auch das bisher ausführlichste Grundsatzprogramm der AGEH. Darin wurden neben der Auswahl, Vorbereitung und Vermittlung geeigneter Fachkräfte auch die Weiterentwicklung der Grundsätze des Entwicklungsdienstes, eine eigenständige Projektpolitik inklusive einer aktiven „Bedarfsfeststellung“ und die Beteiligung an der Bewusstseinsbildung in der Bundesrepublik als Aufgaben der AGEH anerkannt. Zur Umsetzung dieser programmatischen Erweiterung sollte das Projektreferat ausgebaut und ein „Studienreferat“ nach dem Vorbild der Dienste in Übersee eingerichtet werden. Außerdem wurde Bennemanns Kritik an den Alleingängen des Vorsitzenden und des Geschäftsführers Rechnung getragen. Ein „etwa fünfköpfiger geschäftsführender Vorstand“, in dem die bisherigen Träger der einzelnen Vorbereitungsstätten „ausreichend“ repräsentiert sein würden, sowie ein zweiter Geschäftsführer sollten für eine „intensivere Wahrnehmung der Leitungsverantwortung“ sorgen.¹⁹⁴

Für diese wichtigste Personalie im Rahmen der zum 1. Januar 1973 vollzogenen Zusammenfassung der AGEH in Köln-Deutz, wo sie bis heute ansässig ist, wurde mit Wilhelm Otte das exakte Gegenstück zum pragmatischen Kaufmann Willi Manderfeld ausgewählt. Otte, zu diesem Zeitpunkt gerade einmal 39 Jahre alt, hatte es dennoch schon zu Professuren für Religionssoziologie an der Universität Trier und der Pädagogischen Hochschule Köln gebracht. Er zeichnete sich aber nicht nur durch eine starke Neigung zur akademischen Grundsatzdebatte aus, sondern hatte, ebenfalls im Gegensatz zu Manderfeld, selbst mehrere Jahre in Afrika verbracht. Während Otte die Zuständigkeit für die Bereiche Auswahl, Vorbereitung, Grundsatz- und Öffentlichkeitsarbeit übernahm, blieb Manderfeld für die Projekte, die Finanzen und die Außenvertretung der AGEH verantwortlich.¹⁹⁵

Unmittelbar nachdem die Konzentration des Arbeitsstabs abgeschlossen war, machte sich der Vorstand daran, als „Schlussstück der neuen Struktur“ auch die Organe des katholischen Entwicklungsdienstes zu straffen und effektiver zu gestalten. Dem Vorstand selbst sollten statt bis zu elf nur noch fünf Mitglieder angehören, womit sich zugleich das Konstrukt eines zusätzlichen geschäftsführenden Vorstands erübrigte. Auch die Mitgliederversammlung wurde deutlich verkleinert. Diejenigen unter den 35 Trägerverbänden der AGEH, die praktisch nur noch „wohlwollendes Interesse und ideelle Förderung“ eingebracht hatten, wurden aussortiert, wodurch die Zahl der Mitglieder auf 20 sank.¹⁹⁶

über die außerordentliche Mitgliederversammlung am 25. 10. 1971 vom 26. 10. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 71“.

¹⁹⁴ Beschlussprotokolle der AGEH-Strukturkommission vom 4., 16. und 26. 8. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 70“, Protokoll des AGEH-Vorstands vom 18. 8. 1971, Vorlage der AGEH-Strukturkommission betr. künftige Struktur der AGEH vom 22. 9. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, und Grundsatzpapier der AGEH-MV vom 25. 10. 1971 betr. die neue Struktur der AGEH, veröffentlicht in CONTACTS, Oktober 1972.

¹⁹⁵ Protokoll des AGEH-Vorstands und Zusatzprotokoll zur Aussprache über die Personalfragen vom 6. 6. 1972, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, Protokoll des AGEH-Vorstands vom 13. 12. 1972, und Vorlagen zur neuen Geschäftsordnung und -verteilung für die Geschäftsleitung, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“.

¹⁹⁶ Protokolle des AGEH-Vorstands vom 19. 2. und 27. 3. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“, Protokolle der AGEH-MV vom 9. 5. und 21. 8. 1973, im AGEH-

b) Der „Zeitgeist“ erreicht den katholischen Entwicklungsdienst

Die Demokratisierungs- und Mitbestimmungsdebatten, die den DED, die DÜ und selbst das BMZ seit den ausgehenden 1960er Jahren bewegten, gingen auch an der katholischen AGEH nicht spurlos vorbei. Mit einer gewissen Verspätung erreichten sie diese 1971 sowohl im Bezug auf die Rückkehrer bzw. Helfer als auch auf die hauptamtlichen Mitarbeiter. Im Juni 1971 konstatierten die KLJB und die für die Deutzer Vorbereitungsstätte zuständige Kolpingfamilie, dass ein Teil der von ihnen betreuten Fachkräfte einen wachsenden „Willen zum Mitreden und zum Mitbestimmen“ an den Tag lege.¹⁹⁷ Im Gegensatz zu 1963, als derartige Wünsche vom Vorstand noch brüsk zurückgewiesen worden waren,¹⁹⁸ reagierten die Verantwortlichen der AGEH diesmal mit einer Umarmungsstrategie.

Als 70 Rückkehrer der Jahrgänge 1970 und 1971 anlässlich eines von der Geschäftsstelle organisierten Seminars im November 1971 ein fünfköpfiges „Vertreterteam“ nominierten, das Möglichkeiten zur Verbesserung der Mitarbeit in der AGEH ausfindig machen sollte, lobte Willi Manderfeld diese „Initiative zur Mitbestimmung“.¹⁹⁹ Schon der Forderungskatalog, den die fünf im Mai 1972 vorlegten, machte jedoch deutlich, dass die Mitbestimmungsfrage bei der AGEH nie eine mit der Debatte im DED vergleichbare Dynamik entwickeln würde. Denn das Vertreterteam gestand offen ein, dass es sein Mandat einer Zufallsmehrheit verdankte, und äußerte Erstaunen darüber, welchen Einfluss seine ähnlich bescheiden legitimierten Kollegen beim DED hatten gewinnen können. Der Wunsch nach Sitzen in Mitgliederversammlung und Vorstand wurde daher ausdrücklich unter den Vorbehalt gestellt, dass eine „gesunde Basis“ in Form größerer Rückkehrerarbeitskreise nachgeliefert werden müsste.²⁰⁰

Die AGEH kam der Repräsentationsforderung dennoch nach und nahm 1973 zwei Rückkehrer in die Mitgliederversammlung, 1974 einen in den Vorstand auf. Allerdings wurden diese Mandate nur ad personam und bei den folgenden Umbesetzungen entsprechend nur als Gewohnheitsrecht gewährt. Im Gegensatz zum DED wurde die Vertretung der Rückkehrer nicht verbindlich festgeschrieben.²⁰¹ Da die Selbstorganisation der ehemaligen Helfer bei der AGEH ebenso wenig glückte wie bei den anderen Entwicklungsdiensten, verzichtete Mali Krebs, die Delegierte im Vorstand, im Juni 1977 ausdrücklich auf eine noch stärkere Beteili-

Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“ und „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“, CONTACTS, Winfried Kurrath, „contacts“, Juli 1973, und CONTACTS, „Schlussstück der neuen Struktur“, Juli 1973.

¹⁹⁷ Deutsche Kolpingfamilie und Katholische Landjugendbewegung, Organisationsplan für die AGEH vom Juni 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 71“.

¹⁹⁸ Vgl. Kapitel I.2.b).

¹⁹⁹ Protokoll des Rückkehrerseminars der AGEH vom 13.–14.11. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, CONTACTS, „Entwicklungshelfer der AGEH“, Januar 1972, und CONTACTS, „Rückkehrernews“, Januar 1973.

²⁰⁰ Manderfeld und Kurrath an das Vertreterteam der Rückkehrer vom 4. 4. 1972, und Das Vertreterteam der Rückkehrer an die Geschäftsstelle der AGEH vom 14. 5. 1972 inkl. 2 Entwürfe zu den Themen „Problematik der Arbeit des Vertreterteams“ und „Gedanken zu den Aufgaben eines Vertreterteams der Ex-Entwicklungshelfer bei der AGEH“, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“.

²⁰¹ Protokolle der AGEH-MV vom 9. 5., 21. 8. und 17. 12. 1973 und vom 9. 10. 1974, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“ und Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“.

gung. Zu einem mit dem vom November 1971 vergleichbaren Wahlakt unter Rückkehrern kam es kein zweites Mal. Die Nachfolger der ersten Vertreter wurden jeweils auf informellem Weg unter den wenigen Engagierten ausgewählt.²⁰²

Zum relativ bescheidenen Auftreten der Aktivisten unter den Rückkehrern der AGEH trug auch die Tatsache bei, dass es trotz entsprechender Partizipationsangebote der Geschäftsstelle etwa zur Mitgestaltung der Regionaltreffen oder der Hauszeitschrift so gut wie nicht gelang, im Einsatz befindliche Fachkräfte dazu zu bewegen, sich im Gesamtdienst einzubringen.²⁰³ Diese fehlende Mobilisierung lässt sich damit erklären, dass die AGEH im Gegensatz zum DED großteils einzelne Helfer und keine Gruppen vermittelte und nicht selbst als Arbeitgeber auftrat, was die Ausbildung einer gemeinsamen Identität und die Formulierung entsprechender Interessen erschwerte.

Die hauptamtlichen Mitarbeiter der Geschäftsstelle dagegen artikulierten fast zeitgleich mit den Rückkehrern den Anspruch, über „ihren“ Entwicklungsdienst stärker mitbestimmen zu dürfen. Im September 1971 schalteten sich vier Angestellte, zu denen mit Hubert Dobers bezeichnenderweise ein ehemaliger Beauftragter des DED gehörte, der die Anfänge der Demokratisierung dieses Dienstes selbst miterlebt und mitgestaltet hatte, mit einem eigenen Entwurf in die Auseinandersetzung um die Umstrukturierung der AGEH ein. Aus ihrer Sicht waren weder die „Partikularinteressen“ der Vorbereitungsstätten noch die „Entscheidungsmonopole“ der Geldgeber der AGEH noch das „patriarchalische Verhalten“ Willi Manderfelds weiter hinnehmbar. Stattdessen forderten sie die klare Delegation von Aufgaben und mehr Eigenverantwortung für jeden Mitarbeiter sowie die Aufnahme von Vertretern der Angestellten und der Helfer in die „obersten Entscheidungsgremien“.²⁰⁴

Im Gegensatz zum begrenzten Partizipationswunsch der Rückkehrer traf das Anliegen der Angestellten auf wenig Gegenliebe bei den Verantwortlichen. Unmittelbar nach dem Bezug des neuen „Mutterhauses“ kam es 1973 zur offenen Auseinandersetzung, als die Gruppe um Dobers verlangte, zumindest einen Betriebsrat nach den Vorgaben des Betriebsverfassungsgesetzes einzurichten, während Willi Manderfeld das vom Gesetzgeber vorgesehene Sonderrecht einer reduzierten Mitbestimmung in kirchlichen Einrichtungen anwenden wollte. Trotz des teilweise erheblich „erhitzten“ Betriebsklimas fand die restriktivere Position Mehrheiten in Vorstand und Mitgliederversammlung. Da man keinesfalls „die Geschäftsleitung aufheben“ wolle, erstreckte sich die bis Ende 1973 ausgehandelte „Mitarbeitervertretungsordnung“ nur auf Fragen, die das Dienstverhält-

²⁰² CONTACTS, Mali Krebs und Emmy Wenzeler, „Graswurzelarbeit von Rückkehrern: Erfahrungen für die Gesellschaft“, Januar 1976, CONTACTS, „kurz gesagt“, Juli 1976, und Protokoll der AGEH-MV vom 27. 6. 1977, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“. Zu den Rückkehrerarbeitskreisen vgl. Kapitel V.1.

²⁰³ Vgl. die Klage von Mitarbeitern über die „Konsumhaltung“, die die Helfer bei den Regionaltreffen an den Tag legten – CONTACTS, Winfried Kurrath, „Afrika Seminare. Fazit einer Reise“, Januar 1972 –, bzw. über die fehlende Bereitschaft, zum internen Mitteilungsblatt oder zur Hauszeitschrift der AGEH beizutragen – „K(l)eine Re(d)aktion (mehr)?“, in AGEH intern 6 vom Oktober 1975, im AGEH-Archiv, und CONTACTS, Winfried Kurrath, „contacts“, Oktober 1975.

²⁰⁴ Hubert Dobers, Wolf Fischer-Abendroth, Winfried Kurrath und W. P. König, „Vorschläge zur künftigen Struktur der AGEH“ vom 5. 9. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 71“.

nis betrafen. Konzeption und Strategie waren weiterhin allein den Organen der AGEH vorbehalten.²⁰⁵

Der katholische Entwicklungsdienst blieb insgesamt also deutlich hierarchischer organisiert als der DED mit seinen Vollversammlungen, Komitees und Konferenzen oder als die DÜ mit ihrem Leitungsteam. Lediglich in der Abteilung, die dem neuen Mitgeschäftsführer, Wilhelm Otte, unterstellt war, kam es zu Mitbestimmungsregelungen, die über das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß hinausgingen. Hier entstanden ein „Redaktionsteam“, das für die Anfang 1972 von „AGEH hier und draußen“ in „Contacts“ umbenannte Zeitschrift verantwortlich zeichnete, und ein „Dozententeam“ für die zentralisierte Vorbereitung.²⁰⁶

Letzteres schlug zunächst einen pragmatischen Mittelweg zwischen den Polen Inhaltsvermittlung und Verhaltensschulung bzw. den entsprechend zuzuordnenden Methoden gelenkter Unterricht und Freiarbeit ein. Im vierwöchigen Intensivkurs, der das Kernstück der ansonsten weitgehend individualisierten Vorbereitung bildete, sollte sowohl über die praktischen Lebensverhältnisse in den Entwicklungsländern informiert und eine Basis für die Sprachausbildung gelegt werden als auch ein Bewusstsein über die „Interdependenz-Probleme“ zwischen Erster und Dritter Welt und die entsprechend nötige Zurückhaltung im interkulturellen Dialog geschaffen werden. Dabei galt zwar grundsätzlich das „Prinzip der Freiwilligkeit“, jedoch kam den „Dozenten“ weiterhin eine lehrende und beurteilende Funktion zu. Bei der Vorstellung dieses Konzepts im Vorstand betonte Wilhelm Otte mit Verweis auf die Auswüchse beim DED ausdrücklich, man werde sich „den ‚Fahrplan‘ nicht aus der Hand nehmen lassen“.²⁰⁷

1975 versuchte das Dozententeam entgegen diesem ursprünglichen Vorsatz doch, den Teilnehmern ihren „Daten-Durst über Einzelheiten“ und ihren „Projektpositivismus“ auszutreiben, sich noch weiter zurückzunehmen und die angehenden Helfer zur „Selbst-Vorbereitung“ zu ermutigen. Dieses Experiment stieß jedoch sowohl bei den Betroffenen als auch im Vorstand auf Ablehnung. Es wurde bereits 1976 wieder revidiert, wobei sich Wilhelm Otte dafür rügen lassen musste, dass er seinem Führungsauftrag im Dozententeam nicht nachgekommen sei, sondern sich dort als einfaches Mitglied integriert habe.²⁰⁸

²⁰⁵ Protokolle des AGEH-Vorstands vom 19. 2., 27. 3., 4. 6., 15. 11. und 19. 12. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“, Protokoll der AGEH-MV vom 21. 8. 1973, und Entwurf einer Mitarbeitervertretungsordnung für die Geschäftsstelle der AGEH vom 21. 8. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“.

²⁰⁶ Protokoll des AGEH-Vorstands vom 9. 10. 1974, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“, und Vorlage des AGEH-Referats IV betr. Überlegungen zur Öffentlichkeitsarbeit und Werbearbeit der AGEH vom September 1975, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“.

²⁰⁷ Protokoll des AGEH-Vorstands vom 19. 2. 1973, und Vorlage der Vorbereitungskommission an den Vorstand betr. Konzept für Auswahl, Vorbereitung und Fortbildung der AGEH in der neuen Struktur vom 15. 2. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“.

²⁰⁸ Geschäftsbericht 1975/76 für den Berichtszeitraum 1. 1. 1975–31. 5. 1976, Geschäftsbericht 1976, im AGEH-Archiv, Bd. „Jahresberichte – Geschäftsberichte 1965–1976“, Vorlage des Vorbereitungsreferats betr. die Programme der laufenden Grund- und Intensivkurse o.D. [vom Frühjahr 1976], Protokoll des AGEH-Vorstands vom 13. 5. 1976, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 58.–69.“, und CONTACTS, „Im Mittelpunkt der Mensch“, Januar 1976.

Ein letzter Zug des „Zeitgeistes“ der späten 1960er und frühen 1970er Jahre, der – wie bei der Mitbestimmung etwas zeitverzögert – auch bei der AGEH Einzug hielt, war der Hang zur Grundsatzdiskussion. Rund ein Jahr nach der Zentralisierung, im März 1974, legten die Vertreter der Rückkehrer der Mitgliederversammlung eine radikale Kritik der gängigen Praxis der AGEH vor, die allerdings selbst in ihren eigenen Reihen umstritten war. Angesichts der strukturellen Ursachen der Unterentwicklung in der Dritten Welt, aber auch im Weltwirtschaftssystem sei der Dienst der Helfer schlicht „nicht relevant“. Durch die Übertragung des eigenen Gesellschaftsmodells mit seinen Schwächen wie Konsum- und Leistungszwang drohe ihr Einsatz vielmehr Schaden anzurichten. Der Sinn des Entwicklungsdienstes liege somit fast ausschließlich im „Lernprozess“ der Helfer und in ihrem Engagement nach der Rückkehr. Dem sei aber jede Besserstellung der Fachkräfte im Vergleich zu ihren einheimischen Kollegen abträglich. Langfristig sei die AGEH nur noch als „Mitarbeiter-Austauschprogramm [...] zur Förderung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ auf Taschengeldbasis zu rechtfertigen.²⁰⁹

Ein Jahr später verschickte der zweite Geschäftsführer, Wilhelm Otte, ein moderater formuliertes, aber inhaltlich nicht unähnliches Papier an die Mitglieder. Die AGEH sei bislang nur ein „Zuliefer-Programm“ für Misereor, das unter „Vollzugszwang“ stehe und dem überdies jede „Eigenkonzipierung“ fehle. Es gelte, nach dem Vorbild der DÜ eigene Projektmittel an Land zu ziehen, die vor allem in den sozialen Bereich der „Gemeinwesensentwicklung“ in ländlichen Gebieten investiert werden sollten. Angesichts der Unklarheit über mögliche Wege aus der Unterentwicklung müsse der Aspekt des gemeinsamen Lernens im Entwicklungsdienst durch den Einsatz billigerer und besser in die Verhältnisse der Einsatzländer integrierter Helfer sowie durch den Ausbau der Rückkehrerarbeit stärker betont werden.²¹⁰

Im September 1977 schließlich veranstaltete die AGEH eine eintägige Konsultation zur „Weiterentwicklung des Konzepts kirchlicher Entwicklungsarbeit für die Zusammenarbeit im personellen Bereich“. Neben der Führungsspitze der AGEH nahmen 15 Vertreter verschiedener deutscher Hilfsorganisationen und zwei Delegierte von Partnern in der Dritten Welt teil. Die Debatte ergab eine Grundtendenz, Entwicklungsdienst nicht länger als vorübergehende Starthilfe in Richtung eines „take off“ zur nachholenden Entwicklung, sondern als dauerhaften Ort des interkulturellen und partnerschaftlichen Dialogs zu definieren.²¹¹

²⁰⁹ Entwurf für einen „Diskussionsbeitrag der Rückkehrer zur Frage der Zukunftsorientierung der AGEH“ vom 1. 3. 1974, 2 Rundschreiben von Mali Krebs und Richard Wiederkehr an 32 aktive Rückkehrer und Rückkehrergruppen o.D. [März 1974] bzw. vom 23. 4. 1974, Stellungnahmen von Ludwig Wiedemann (Rückkehrer Arbeitskreis München) und von Franz Rippelbeck (Rückkehrer Arbeitskreis Köln) zum Entwurf der Rückkehrervertreter vom 27. 2. 1974 bzw. vom 3. 3. 1974, und Protokoll der AGEH-MV vom 8. 3. 1974, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlung 15.–23.“.

²¹⁰ Wilhelm Otte, „Überlegungen zur Konzeption und zu Schwerpunkten der Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V.“ o.D. [Frühjahr 1975], im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“.

²¹¹ Materialsammlung Willi Manderfelds zur entwicklungspolitischen Konsultation der AGEH vom August 1977, 27 Thesen der Geschäftsstelle der AGEH zur Weiterentwicklung des Konzepts kirchlicher Entwicklungsarbeit für die Zusammenarbeit im personellen Bereich vom 31. 8. 1977, im AGEH-Archiv, Bd. „Grundsatzmappe ab 1972“, und Zusammenstellung zur Konsultation des AGEH-Vorstands betr. Weiterentwicklung des Konzepts kirchlicher Entwicklungsarbeit für die

c) Selbstbeschränkung und Professionalisierung

Schon ganz am Anfang der Restrukturierungsdebatte deutete sich in einer Personalentscheidung an, dass derartige „Zeitgeist“-Strömungen zwar nicht an der AGEH vorbeigehen, diese aber auch nicht maßgeblich prägen würden. Im Frühjahr 1970 stand fest, dass der alte Vorsitzende, Heinrich Köppler, der zu sehr von seinen politischen Funktionen in der CDU in Anspruch genommen wurde, auf sein Amt verzichten würde. Erstmals konnte im Vorstand kein Einvernehmen über die Nachfolge hergestellt werden. In der Mitgliederversammlung am 21. April 1970 kam es zu einer Kampfabstimmung, bei der der Kandidat des BDKJ, Harry Neyer, mit zehn zu 19 Stimmen gegen Friedrich Kronenberg unterlag. Damit hatte sich die Mehrheit für einen Kurs größtmöglicher Kontinuität entschieden. Der promovierte Volkswirt Kronenberg war wie Köppler langjähriges CDU-Mitglied und hatte diesen 1966 bereits im Amt als Generalsekretär des Zentralkomitees der deutschen Katholiken beerbt.²¹²

Noch eine zweite Personalangelegenheit trug dazu bei, dass die Konzessionen, die im Streit um die Zentralisierung an die Träger der alten Vorbereitungsstätten gemacht worden waren, den katholischen Entwicklungsdienst nicht allzu nachhaltig veränderten. Rasch nach der Einrichtung der neuen Zentrale gelang es Willi Manderfeld nämlich, eine Änderung der Geschäftsordnung durchzusetzen, die ihm die dominante Rolle im Verhältnis zu Wilhelm Otte sicherte. Am 4. Juni 1973 übertrug der Vorstand Manderfeld gegen den Protest Ottes die „Finanzhoheit“ über die gesamte AGEH. Außerdem wurde der Stichtscheid bei einem Dissens der Geschäftsführer, der vorher bei dem nach dem Geschäftsverteilungsplan jeweils zuständigen gelegen hatte, an den Vorsitzenden übertragen. In der Konstellation Manderfeld-Otte-Kronenberg bedeutete auch das eine Beschneidung der Freiheiten Ottes, der daraufhin prompt überlegte, seinen neuen Job hinzuwerfen und zur KLJB zu wechseln.²¹³

Manderfeld und Kronenberg stemmten sich in der ersten Hälfte der 1970er Jahre, zumeist unterstützt von den Vertretern Misereors, vehement gegen alles, was ihnen zu weit links oder zu abgehoben und unrealistisch erschien. Immer wieder warnten sie explizit vor „intellektuellen Sandkastenspielen“, „linksradikalen und utopischen Vorstellungen“, „mit der Wirklichkeit unvereinbaren Ideologien und Utopien“ und „bloßer ideologischer Selbstbefriedigung und Nabelschau“ bzw. mahnten zu „geduldigem Erfahrungsaustausch“, einem „langen Weg der kleinen Schritte“ und einem „sachlichen Beitrag“, den die AGEH sowohl in der Dritten Welt als auch in der entwicklungspolitischen Debatte in der Bundesrepublik zu leisten habe.²¹⁴

Zusammenarbeit im personellen Bereich vom 14. 9. 1977, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 58.–69.“.

²¹² Protokoll des AGEH-Vorstands vom 21. 4. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 24.–31.“, und Protokoll der AGEH-MV vom 21. 4. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“.

²¹³ Protokolle des AGEH-Vorstands vom 4. 6. und 2. 10. 1973, Vorläufige Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der AGEH vom 4. 6. 1973, Geschäftsverteilungsplan für die Geschäftsführung vom 4. 6. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“, und Protokoll der AGEH-MV vom 21. 8. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“.

²¹⁴ Protokoll des Rückkehrerseminars der AGEH vom 13.–14. 11. 1971, im AGEH-Archiv,

Schließlich machte auch die Verteilung der Planstellen auf die verschiedenen Arbeitseinheiten des neuen „Mutterhauses“ deutlich, dass die Grundsatzarbeit und die Bewusstseinsbildung, deren Aufwertung zu den genannten Zugeständnissen gehörten, praktisch nur eine nachgeordnete Rolle spielen würden. Das damit beauftragte neue „Studien- und Grundsatzreferat“ wurde nur mit einem einzigen Angestellten, Winfried Kurrath, besetzt, der auch in den folgenden Jahren Einzelkämpfer blieb.²¹⁵

Die konzeptionellen Neuansätze der Rückkehrer von 1974, Ottos von 1975 und der Fachtagung von 1977 wurden im Vorstand systematisch hintertrieben bzw. für unfruchtbar erklärt. Als Kronenberg von den Arbeiten an dem Papier der Rückkehrer erfuhr, sprach er sich gegen eine „laufende Grundsatzdiskussion“ nach der Zentralisierung aus und beauftragte Willi Manderfeld, Wilhelm Otte und Hans-Peter Merz von Misereor, die Debatte möglichst schnell abzuwürgen. Nach der einmaligen Behandlung bei der Mitgliederversammlung im März 1974 verschwand das Papier sang- und klanglos in der Versenkung.²¹⁶ Ganz ähnlich erging es ein gutes Jahr später Otte selbst. Manderfeld und Kronenberg rügten die Tatsache, dass er seine Grundsatzkritik am Vorstand vorbei an die Mitglieder versandt hatte. Der Vorstand sprach sich gegen eine Veröffentlichung der Vorlage aus, befasste sich aber auch, entgegen der ursprünglichen Pläne, kein zweites Mal mit ihr.²¹⁷ Über die Konsultation vom Sommer 1977 urteilte der Vorstand ungnädig, sie sei „kein Erlebnis gewesen“ und habe „nichts Neues ergeben“.²¹⁸

Während die Theorie- und Grundsatzarbeit somit eher intern und allmählich aufs Abstellgleis geschoben wurde, trennte sich die AGEH von der Aufgabe der allgemeinen entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung in der Bundesrepublik ganz offiziell. Sie wurde im Zuge der Verkleinerung des Trägerkreises der AGEH an die 1973 gegründete katholische „Konferenz für entwicklungspolitische Bildungsarbeit“ abgetreten, die auf eine Initiative des BDKJ zurückging, rund 40 katholische Verbände umfasste und das Ziel verfolgte, auch in Sachen Bewusstseinsbildung eine geschlossene katholische „Gesamtaktion“ zu formen. Die AGEH empfahl ihren 15 ausscheidenden Mitgliedsorganisationen, sich im Rahmen dieser Konferenz weiter für die Dritte Welt einzusetzen. Der katholische Entwicklungsdienst dagegen sollte seine Öffentlichkeitsarbeit ganz auf die Anwerbung geeigneter Helfer konzentrieren und so gezielt „zu einem Fachdienst qualifiziert“ werden.²¹⁹

Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, CONTACTS, Friedrich Kronenberg, „Systemüberwindung?“, Januar 1972, CONTACTS, Friedrich Kronenberg, „Auftrag der AGEH neu durchdenken“, Oktober 1972, und Protokoll der AGEH-MV vom 9. 10. 1974, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“.

²¹⁵ CONTACTS, „Wer ist wer in der AGEH?“, April 1973.

²¹⁶ Protokoll des AGEH-Vorstands vom 31. 1. 1974, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“.

²¹⁷ Protokolle des AGEH-Vorstands vom 14. 7. und 2. 12. 1975, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“.

²¹⁸ Protokoll des AGEH-Vorstands vom 2. 2. 1978, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 58.–69.“.

²¹⁹ Protokolle des AGEH-Vorstands vom 19. 2. und 27. 3. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“, Vorlage Harry Neyers (BDKJ) betr. Konferenz für entwicklungspolitische Bildungsarbeit vom 30. 4. 1973, Anschreiben Manderfelds und Ottos zu Neyers Konzept an die Mitglieder der AGEH vom 3. 5. 1973, Protokoll der AGEH-MV vom 9. 5. 1973, im

Damit war der Weg frei für die Realisierung des Konzepts, das Willi Manderfeld und Heinrich Köppler schon in den 1960er Jahren verfolgt hatten²²⁰ und das Manderfeld und andere – etwa Karl Osner, der Gründungsgeschäftsführer der AGEH, der mittlerweile im BMZ die für die Entwicklungsdienste zuständige Unterabteilung leitete – zu Beginn der 1970er Jahre erneut eindringlich beschworen. Die AGEH solle sich ganz auf den Bedarf der Dritten Welt ausrichten, die zunehmend über eigenes Personal der mittleren Qualifikationsebene verfüge und daher vor allem ältere, erfahrenere und besser qualifizierte Kräfte benötige. Diese sollten sich in erster Linie auf die ihnen gestellten Sachaufgaben konzentrieren. Realistischerweise seien solche Helfer auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu Taschengeldkonditionen nicht zu bekommen. Dass die Zahl der Vermittlungen eher ab- als zunehmen werde, sei als Beleg für die wachsende Eigenständigkeit und Entwicklung der Dritten Welt zu begrüßen. Die AGEH habe sich in diesem Sinn konsequent dem „Gesetz der kleinen Zahl“ zu unterwerfen. Ihr Leitgedanke müsse „Konzentration und dadurch entwicklungspolitische Qualifikation“ sein.²²¹

Diesem Kurs folgend trennte sich der katholische Entwicklungsdienst im Mai 1970 endgültig von den „Taschengeldverträgen“ und glich sein Leistungsniveau weitgehend dem mittleren Gehaltsweg der Dienste in Übersee an, der sowohl ein materielles Opfer der Helfer als auch die Spitzeneinkommen der Experten ablehnte. Maßstab der Bezüge sollte vielmehr der Besitzstand sein, den die Fachkräfte vor ihrer Anwerbung erreicht hatten. Dabei profitierte die AGEH davon, dass die DÜ im Konflikt mit dem BMZ durchgesetzt hatten, dass diese Praxis im Sinne des Entwicklungshelfergesetzes (EhFG) anerkannt wurde. Hatte ein Großteil der AGEH'ler bis dahin neben Kost, Logis und der sozialen Absicherung nicht mehr als 100 DM pro Monat erhalten, bekamen sie nun alle 13 Monatsgehälter, in jedem Dienstjahr eine fünfprozentige Lohnerhöhung, eine kostenfreie Wohnung als stille Zulage sowie weiterhin ein umfassendes Sozialversicherungspaket.²²²

Ebenso folgerichtig war die im April 1972 getroffene Entscheidung, die im EhFG angebotene Option, Wehrpflichtige als Entwicklungshelfer anzuwerben, nicht mehr zu nutzen. Die so gewonnenen Bewerber seien schlicht zu jung und zu unerfahren. Selbst eine Verlängerung der Freistellung würde das Problem nicht lösen, da die Dienste weder die individuelle Eignung noch den Bedarf der Entwicklungsländer auf Jahre im Voraus seriös abschätzen könnten. Man sei keines-

AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“, CONTACTS, Winfried Kurrath, „contacts“, Juli 1973, CONTACTS, „Schlussstück der neuen Struktur“, Juli 1973, und EPD EP, Franz-Josef Stumann, „Start der katholischen ‚Konferenz für entwicklungspolitische Bildungsarbeit‘“, 1/1974.

²²⁰ Vgl. Kapitel II.4.

²²¹ Zitate aus der Einführung Karl Osners (BMZ) zur außerordentlichen MV der AGEH vom 25. 10. 1971 zum Thema „AGEH: Standortbestimmungen und künftige Rolle“, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 71“. Vgl. auch Misereor, „Untersuchung über die Mitarbeit von Entwicklungshelfern in Projekten der kirchlichen (katholischen) Entwicklungsarbeit“ vom Mai 1972, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 32.–40.“, und Willi Manderfeld und Wilhelm Otte, „Hat der Entwicklungsdienst Zukunft?“ vom 14. 11. 1972, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 1972/1973“.

²²² Vorlage der Geschäftsstelle für die MV am 21. 4. 1970 betr. die Neuordnung der sozialen Sicherung für die Entwicklungsfachkräfte der AGEH o.D., im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 70“, und Übersicht über die vertraglichen Leistungen für Fachkräfte der AGEH vom September 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „Geschichte 71“.

falls prinzipiell gegen den Friedensdienst und die entsprechende Ausweitung der Alternativen zum Wehrdienst. Der Entwicklungsdienst, der sich primär auf das Wohl der Dritten Welt auszurichten habe, sei jedoch der falsche Ort dafür.²²³

Obwohl die Zahl der Vermittlungen in den frühen 1970er Jahren tatsächlich deutlich zurückging, was auch in der AGEH zu spannungsreichen Diskussionen über das Verhältnis zwischen der Zahl der Helfer und der der Hauptamtlichen führte, hielt eine Mehrheit im Vorstand und in der Mitgliederversammlung an diesem Konzept eines am Bedarf orientierten, professionellen Fachdienstes fest. Vorschläge etwa der Rückkehrervertreter oder Wilhelm Ottes, angesichts dieser Entwicklungen doch zu den Taschengeldverträgen zurückzukehren und entsprechend weniger qualifizierte Helfer in Kauf zu nehmen, fanden keine Zustimmung. Auch widerstand die AGEH der Versuchung, den Hauptzweck des Entwicklungsdienstes von der fachlichen Arbeit im Projekt auf die interkulturelle Begegnung zu verlagern, was eine Umgehung des „Gesetzes der kleinen Zahl“ erlaubt hätte.²²⁴

Stattdessen setzte der katholische Entwicklungsdienst in den 1970er Jahren konsequent die eigene Gründungsidee eines Dienstes zur Vermittlung von Fachkräften in die Dritte Welt im Rahmen der arbeitsteiligen „Gesamtaktion“ des westdeutschen Katholizismus durch. Die AGEH bemühte sich dabei, sich nach dem Bedarf und den Verhältnissen in den Partnerländern zu richten, und verzichtete bewusst darauf, „eine deutsche bzw. europäische Diskussion“ um die gesellschaftspolitischen Ziele der Entwicklungspolitik in Übersee auszutragen.²²⁵ Das machte sie einerseits für den Vorwurf anfällig, ihre Arbeit erschöpfe sich politisch naiv in Projektdetails. Andererseits brachte es ihr aber auch den Ruf ein, die Maxime des partnerschaftlichen Respekts vor der Eigenständigkeit der Dritten Welt in vorbildlicher Art und Weise umzusetzen.²²⁶

²²³ AGEH an BMZ, DED, DÜ, Eirene und Weltfriedensdienst vom 7. 4. 1972, im BArch, B 213, Bd. 5285, CONTACTS, Winfried Kurrath, „Entwicklungsgehemmt“, Juli 1972, und CONTACTS, Karl-Heinz Wirtz, „Alternative oder Utopie: § 22 EhfG“, Juli 1972. Zur Idee des Friedensdienstes vgl. Kapitel III.2.d) und III.3.a). In Einzelfällen, in denen sich sonst keine Bewerber finden ließen, wie z. B. bei Ärzten, machte die AGEH auch nach dieser Grundsatzentscheidung vom § 22 des EhfG Gebrauch – s. Protokoll des AGEH-Vorstands vom 31. 1. 1974, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“.

²²⁴ Die Zahl der Vermittlungen sank von 146 1969 auf 140 1970, 110 1971 und 93 1972 – s. Vorlage eines Mitarbeiters der Geschäftsstelle betr. die AGEH in den Zahlen ihrer Mitarbeiter/innen in Übersee vom 15. 8. 1971, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“. Erst gegen Ende der 1970er Jahre begann sie wieder leicht zu steigen – s. SOLLICH: Probezeit, S. 194. Zu den dadurch ausgelösten Debatten im Vorstand s. Protokoll der AGEH-MV vom 21. 8. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“, Protokolle des AGEH-Vorstands vom 3. 9. und 2. 10. 1973, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 41.–57.“. Zu den Vorstößen der Rückkehrer bzw. Ottes betr. eine Rückkehr zu Taschengeldverträgen s. 2 Rundschreiben von Mali Krebs und Richard Wiederkehr an 32 aktive Rückkehrer und Rückkehrergruppen o.D. [März 1974] bzw. vom 23. 4. 1974, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 15.–23.“, und Protokoll des AGEH-Vorstands vom 13. 5. 1976, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Vorstand Sitzungen 58.–69.“.

²²⁵ CONTACTS, Willi Manderfeld, „contacts“, April 1975.

²²⁶ Der Kommentar „Die Mär des Dieter Danckwortt“, in Misereor aktuell Nr. 14 vom 1. 5. 1970, im AGEH-Archiv, Bd. „AGEH-Mitgliederversammlungen 8.–13.“, und Die ZEIT, Werner Dolph, „Die ungeliebten Experten“, 15. 6. 1973.

Nach Ölkrise und Kanzlerwechsel

1. Die Entwicklungsdienste

Im weiteren Verlauf der 1970er und 1980er Jahre hat sich das am Beispiel der AGEH skizzierte Modell eines Fachdienstes auch beim Deutschen Entwicklungsdienst und den Diensten in Übersee durchgesetzt. Die Arbeit konzentrierte sich in erster Linie auf die im Einzelfall gestellte Aufgabe der Anwerbung, Vorbereitung und Vermittlung bzw. Entsendung von qualifizierten Fachkräften entsprechend den Anforderungen der Partner in der Dritten Welt und erst in zweiter Linie auf die weniger greifbaren sozial- und gesellschaftspolitischen Folgen ihres Einsatzes. Diese Schwerpunktsetzung prägt bis heute die Arbeit der drei großen deutschen Entwicklungsdienste.¹

Entscheidend für diese Entwicklung war die Erkenntnis der jeweiligen Verantwortlichen, dass den eigenen Ressourcen und damit auch Wirkungschancen Grenzen gesetzt blieben. Nach der Ölkrise und dem damit verbundenen Ende des über zwanzigjährigen Wirtschaftsbooms musste hart um jede weitere Erhöhung des Etats gerungen werden. Der DED hatte das rauere Klima schon anlässlich der Entscheidungen des Haushaltsausschusses vom Februar 1974 zu spüren bekommen. Er blieb bis zu seinem Umzug nach Berlin 1977 unter Druck, Stellen einzusparen und seine Arbeit rationeller zu verrichten.² Nachdem die Steuerreform vom Januar 1975 das Kirchensteueraufkommen und damit auch den Anteil des kirchlichen Entwicklungsdienstes verringert hatte, sah man auch bei den DÜ ein, dass die fetten Jahre vorbei waren. Bis zum Herbst 1975 revidierten Leitungsteam, Vorstand und Mitgliederversammlung die Ausbaupläne von 1970. Bis 1980 wollte man nur noch das Erreichte verteidigen und den Etat an Inflation und Tarifierhöhungen anpassen. Die anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit schreckte zudem viele geeignete Bewerber davor ab, sich auf das biographische Risiko eines mehrjährigen Aufenthalts in der Dritten Welt abseits der beschleunigten technischen Innovation einzulassen.³

¹ Wobei die DÜ Ende der 1990er Jahre ihre Unabhängigkeit verloren haben und im Evangelischen Entwicklungsdienst (EED), dem integrierten Gesamthilfswerk im Rahmen der EKD, aufgegangen sind.

² Zur Vorgeschichte vgl. Kapitel V.3.b). Zum weiteren Verlauf s. Protokoll des DED-VR vom 12. 12. 1974, im DED-Archiv, Bd. „Niederschriften VR 1/74–6/75“, Protokolle des DED-VR vom 10. 3., 26. 5., 2. 9. und 8. 12. 1975 sowie vom 2. 11. 1976, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Verwaltungsrat, und Der zuständige BMZ-Referent, Micha, an den DED betr. Rahmenvorstellungen der Gesellschafter zur Reorganisation des Deutschen Entwicklungsdienstes vom 6. 8. 1975, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Gesellschafterversammlung.

³ Protokolle der Vorstandssitzungen vom 21. 4. und 25. 8. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Vorstand Sitzungen 1969–1983“, Protokoll des LT vom 14. 5. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1975–1979“, und Protokoll der Mitgliederversammlung vom 22.–23. 9. 1975, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“.

Der zweite Trend, vor dem auch der DED und die DÜ ihre Augen nicht verschließen konnten, war der wachsende Unwille der Partner in den Entwicklungsländern, die mal offene, mal subtile Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten, die mit der Entwicklungshilfe einherzugehen pflegte, weiter hinzunehmen. Während die Partnerschaftsdiskussion die DÜ schon länger umtrieb, brach sie im DED erst bei der Mitarbeiterkonferenz im Dezember 1974 mit voller Kraft aus.⁴ Das Ergebnis war annähernd das gleiche. Wo immer man den Bedarf, den die Partner anmeldeten, systematisch untersuchte, kam man zu dem Ergebnis, dass diese möglichst qualifizierte und berufserfahrene Kräfte wünschten, die sich in die Strukturen der Entwicklungsländer integrieren, ihren fachlichen Aufgaben nachkommen und sich ansonsten möglichst zurückhalten sollten. Ein Bericht des Leitungsteams der DÜ vom Oktober 1976 urteilte zu Recht, das laufe auf „eine Art Professionalisierung des Entwicklungshelfers“ hinaus.⁵

Aus dieser Einsicht zogen die DÜ in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre folgende Konsequenzen: Man akzeptierte das Niveau von 70 bis 80 Vermittlungen pro Jahr als gleichsam natürliche Größe und kehrte somit zum „Gesetz der kleinen Zahl“ zurück. Die auf die Bundesrepublik zielende Idee vom Entwicklungsdienst als Wehrdienstersatz und Avantgarde eines umfassenden Friedensdienstes wurde außer in Einzelfällen nicht wieder aufgegriffen. Daran änderte auch die Novelle des Entwicklungshelfergesetzes vom Juni 1976 nichts, die durch die Heraufsetzung der Freistellungsgrenze auf 30 Jahre den Bedenken der Dienste gerecht zu werden suchte.⁶ Schließlich wiesen die Hauptamtlichen der DÜ den Wunsch nach regelmäßigen Treffen zur Binnenorganisation und Mitbestimmung der aktiven Fachkräfte, den ein Vorbereitungskurs im April 1977 anmeldete, resolut zurück. Derartige Strukturen würden die von den Partnern erwünschte Integration gefährden und seien daher grundsätzlich abzulehnen.⁷

Auf die kurz darauf artikulierte Mitbestimmungsforderung der Rückkehrer reagierten die Organe der DÜ dagegen ganz nach dem Vorbild der AGEH. Bis 1979 erhielten die Ehemaligen je einen Sitz in der Mitgliederversammlung, den Projektausschüssen der Geschäftsstelle und des Vorstands sowie im Bildungsausschuss. Mehr hatten sie auch gar nicht gefordert, womit eine weitere Parallele zur Situation bei der AGEH einige Jahre zuvor sichtbar wird.⁸

⁴ Zu den DÜ vgl. Kapitel III.3.d) und IV.4.b). Zum DED s. Diverse Protokollfragmente zur und Beschlüsse der Mitarbeiterkonferenz vom 8.–14. 12. 1974, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1974 2“.

⁵ Protokoll der Mitgliederversammlung vom 22. 10. 1976, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“. Zu ähnlichen Erkenntnissen beim DED s. DED-Brief, Gerd Marmann, „Entwicklungsdienst im Wandel“, Juli–September 1976, oder Bericht des Beauftragten für Kamerun, Cirsovius, über das Ergebnis der Befragung der dortigen Partner im Protokoll der Regionalkonferenz Westafrika in Bobo-Dioulasso/Obervolta vom 30. 11.–3. 12. 1976, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen 1976/77“.

⁶ DÜ, Helmut Hertel und Eberhard le Coutre, „15 Jahre Dienste in Übersee“, Dezember 1975, und Protokoll des LT vom 20. 10. 1976, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Leitungsteam 1975–1979“. Zur Novelle des EhfG s. Gesetzesdokumentation Nr. VII 425, im PA, und Die entsprechenden Unterlagen des BMZ, im BAArch, B 213, Bd. 5285 und 5287.

⁷ Resolution der Teilnehmer des 49. Vorbereitungskurses der DÜ vom April 1977, und Stellungnahme der Geschäftsleitung dazu vom 8. 8. 1977, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Grundsatzpapiere 1971–1984“.

⁸ Verhandlungsvorschläge des Rückkehrer-Sonderseminars vom 17.–19. 2. 1978 betr. Rückkehrervertreter als DÜ-Gesprächspartner, im DÜ-Archiv, Bd. „Rückkehreraktivitäten DÜ und andere

An einigen Eigenarten hielten die Dienste in Übersee dagegen trotz der programmatischen Annäherung der drei Entwicklungsdienste aneinander seit Mitte der 1970er Jahre fest. So blieb das demokratisierte Leitungsteam das Zentrum der Entscheidungsfindung. Auch sahen die DÜ die Bewusstseinsbildung in Deutschland weiterhin als eine ihrer Aufgaben an, der sie sich mit dem Überseeregister und den entwicklungspolitischen Zentren widmeten. Zumindest, was die Höhe der dafür ausgegebenen Mittel anging, blieb es jedoch bei diesen insgesamt recht bescheidenen Ansätzen. In dieser Hinsicht kann von der im Dezember 1970 behaupteten Gleichrangigkeit mit der Vermittlungsarbeit keine Rede sein.

Beim Deutschen Entwicklungsdienst, der sich zu Beginn der 1970er Jahre am weitesten auf das Konzept des Entwicklungsdienstes als politische Aufgabe eingelassen hatte, dauerte der Prozess der Normalisierung naturgemäß länger. An seinem Anfang stand die Spaltung der relativ einheitlichen Front, die die Mitarbeiter in Sachen Mitbestimmung gebildet hatten. Nach dem Inkrafttreten des offiziellen Mitbestimmungsmodells Anfang 1973 bildeten sich drei verschiedene Gruppen: eine Minderheit, die bis in die späten 1980er Jahre hinein ebenso hartnäckig wie vergeblich versuchte, noch mehr Mitbestimmung durch Blockaden und andere Aktionen durchzusetzen;⁹ eine weitere Minderheit, die zunehmend genervt auf die „Nabelschau“ des „Mitbestimmungsrituals“ reagierte und in ihr vor allem eine Verschwendung von Zeit und Geld sah;¹⁰ schließlich die Mehrheit, die zum Beispiel bei den Mitarbeiterkonferenzen von 1974 und 1977 pflichtschuldig daran erinnerte, dass noch nicht alle Forderungen von 1971 erfüllt seien, und die über das fehlende Engagement der neuen, unpolitischen Helfer klagte, sich praktisch aber mit dem Erreichten zufrieden gab und wieder der „Tagesroutine“ zuwandte.¹¹

Noch deutlicher fiel die Fraktionierung der DED-Mitarbeiter in der ab 1974 einsetzenden Partnerschaftsdebatte aus. Während die einen forderten, die eigenen entwicklungspolitischen Vorstellungen und auch die Mitbestimmung müssten zu-

1967–1985“, Protokoll der Mitgliederversammlung vom 9.–10.10. 1978, im DÜ-Archiv, Bd. „DÜ-Mitgliederversammlungen 35.–46. 1974–1978“, Die Sprecherin der DÜ-Rückkehrer, Höcklin, an den Vorstand der DÜ vom 16. 1. 1979, und Auszüge aus dem Protokoll der Vorstandssitzung vom 22. 1. 1979 und dem Protokoll des LT vom 8. 5. 1979, im DÜ-Archiv, Bd. „Rückkehreraktivitäten DÜ und andere 1967–1985“.

⁹ Berichte über mehrere Blockadeversuche im Protokoll der Regionalkonferenz Ostafrika in Nairobi/Kenia vom 24.–27. 9. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen RK Ostafrika, 1975. RK Asien, 1975. RK Lateinamerika, 1975. Beschlüsse der RK, 75.“. Zur Endphase des Streits um die Mitbestimmung s. HAASE, S. 95–100.

¹⁰ Entsprechende Äußerungen eines BMZ-Beamten und mehrerer Beauftragter im Protokoll der Regionalkonferenz Asien in Kathmandu/Nepal vom 12.–15. 9. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen RK Ostafrika, 1975. RK Asien, 1975. RK Lateinamerika, 1975. Beschlüsse der RK, 75.“.

¹¹ Beschlüsse der Mitarbeiterkonferenz vom 8.–14. 12. 1974, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1974 2“, Beschlüsse der Mitarbeiterkonferenz vom 23.–27. 5. 1977, im DED-Archiv, Bd. „MAK 1977“, Protokoll der Regionalkonferenz Westafrika in Lomé/Togo vom 11.–15. 6. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen Lateinamerika, 1974, Beschlüsse der RK, 74. Inhalte der RK, 75, Westafrika, 1975“, Protokoll der Regionalkonferenz Lateinamerika in Kingston/Jamaika vom 3.–6. 7. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen RK Ostafrika, 1975. RK Asien, 1975. RK Lateinamerika, 1975. Beschlüsse der RK, 75.“, und unter uns gesagt, Redaktionsteam, „In eigener Sache“, 4/1975, in Inwent-PD, Bd. „DED 1973 1974–1975“.

gunsten der Selbstbestimmung der Dritten Welt zurückgestellt werden, beharrten die anderen darauf, dass unklar sei, wer die legitimen Vertreter der unterprivilegierten Zielgruppen in den Entwicklungsländern seien.¹² Bei der Mitarbeiterkonferenz 1977 brachte die in der Zentrale angestellte Luise Dassio die neue Uneinlichkeit im DED auf den Punkt: „Wir sollten den Versuch aufgeben, eine bindende Aussage für alle Mitarbeitergruppen im DED zu machen.“¹³

In diesem Klima gelang es jedenfalls einer Allianz, die aus der Geschäftsleitung des DED, dem Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee¹⁴, dem BMZ und schließlich den pragmatischeren bzw. besonders partnerschaftlich orientierten Mitarbeitern bestand, den „überzogenen ideologischen Überbau“ vom Anfang der 1970er Jahre abzubauen. Die „Grundsätze und Kriterien für die Arbeit des Deutschen Entwicklungsdienstes“, die der Verwaltungsrat am 23. Juni 1980 verabschiedete, distanzieren sich vom „überhöhten Anspruch“, den Leitbilder wie der „friedliche Revolutionär“ an die Helfer gestellt hatten. Letztere wurden an ihre Rolle als Gäste und die nötige „Zurückhaltung“ erinnert. Kritik sollten sie eher in und an der Bundesrepublik bzw. ihrer Entwicklungspolitik üben.¹⁵

Diese Annäherung des DED an das pragmatische bzw. partnerschaftliche Modell der kirchlichen Entwicklungsdienste schlug sich auch in einer veränderten Alters- und Familienstruktur seiner Helfer nieder, deren Zahl sich nach einem Tiefstand von rund 750 gegen Ende der 1970er Jahre in den beiden letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts bei rund 900 einpendelte. Diese waren im Durchschnitt 1978 etwas über 28, 1984 ca. 32, 1990 etwas unter 34 und 1994 ca. 36 Jahre alt, womit sie ziemlich exakt das Altersmittel der AGEH-Fachkräfte von 1978 erreicht hatten. Ähnlich linear stieg auch die Zahl der verheirateten Helfer, die der Eltern unter ihnen sowie die Akademikerquote an.¹⁶ Diese Veränderungen trugen dazu bei, dass die Helfer anstatt bzw. neben den politischen Forderungen zunehmend materielle Ansprüche anmeldeten, wie zum Beispiel eine bessere Absiche-

¹² Zur diffusen Partnerschaftsdebatte im DED s. u.a. Diverse Protokollfragmente zur Mitarbeiterkonferenz vom 8.–14. 12. 1974, im DED-Archiv, Bd. „Mitarbeiterkonferenz 1974 2“, Protokoll der Regionalkonferenz Ostafrika in Nairobi/Kenia vom 24.–27. 9. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen RK Ostafrika, 1975. RK Asien, 1975. RK Lateinamerika, 1975. Beschlüsse der RK, 75.“, Vorlage der Geschäftsleitung des DED an den VR betr. gegenwärtige Praxis der Beteiligung der Partner vom 25. 2. 1976, im DED-Archiv, Bd. „022 VII 4/75–VII 2/76“, und Vorlage der AG des VR zu den Beschlüssen der MAK 1974 an den VR vom 14. 5. 1976, im DED-Archiv, Bd. „022 VII 3/76–VII“.

¹³ Lose Sammlung diverser Einzelprotokolle zur Mitarbeiterkonferenz des DED vom 23.–27. 5. 1977, im DED-Archiv, Bd. „MAK 1977“.

¹⁴ Der Arbeitskreis hatte kurze Zeit nach den harten Entscheidungen der Haushaltspolitik gegen den DED erneut seine Strategie gewechselt und suchte nun wieder den Schulterschluss mit dem BMZ.

¹⁵ Zu den Pragmatikern im DED s. z.B. DED-BRIEF, Einhard Schmidt, „Meinungen: Juniorexperten‘ im DED – eine Zukunft“, Januar-März 1975, und unter uns gesagt, Ewald Ulrich, „Von gesellschaftspolitischen Grundsätzen bis zur Partnerschaft“, 4/1975, in Inwent-PD, Bd. „DED 1973 1974–1975“. Zur Haltung der Mitarbeiterschaft insgesamt s. Die lose Sammlung diverser Einzelprotokolle zur und Beschlüsse der Mitarbeiterkonferenz des DED vom 23.–27. 5. 1977, im DED-Archiv, Bd. „MAK 1977“. Die Grundsätze und Kriterien für die Arbeit des Deutschen Entwicklungsdienstes vom 23. 6. 1980 sind dokumentiert bei HAASE, Anhang, Dokument 7.

¹⁶ HAASE, S. 107–112, und SOLLICH: Probezeit, S. 198. 1972 befanden sich 6 Ehepartner und 1 Kind mit in der Dritten Welt. 1978 waren es schon 165 und 149, 1984 297 und 378, 1990 401 und 487, und 1994 schließlich 431 und 564. Der Anteil der Akademiker stieg von rund 30% 1971 auf rund 60% 1987.

rung ihrer Partner und Kinder oder die ständige Verfügbarkeit von Fahrzeugen für ihre Familien.¹⁷ Auch das stellt ein klares Indiz für eine „Professionalisierung des Entwicklungshelfers“ dar.

Wie bei den DÜ blieben auch beim DED einige Besonderheiten erhalten. Neben dem Mitbestimmungswesen ist dabei vor allem das Außennetz der Beauftragten zu nennen. Der DED ist weiterhin eine Entsende- und keine reine Vermittlungsorganisation. Der Grund dafür ist immer noch derselbe wie bei seiner Gründung. Im Gegensatz zu den kirchlichen Diensten verfügt der DED nicht über natürliche Partner in der Dritten Welt.¹⁸ Schließlich gab es beim DED stärker als bei den kirchlichen Diensten zumindest bis in die 1980er Jahre hinein (entwicklungs-)politische Biotope, in denen sich die entsprechenden Vorstellungen von „1968“ bzw. der Solidaritätsbewegung mit der Dritten Welt halten konnten. Im Juli 1975 verabschiedete die Regionalkonferenz für Lateinamerika eine Resolution, die den DED aufforderte, die Arbeit in den „von Portugal und den USA befreiten Ländern“ Mozambique, Angola, Kambodscha und Vietnam aufzunehmen. 1977 verurteilte die Mitarbeiterkonferenz die Südafrikapolitik der Bundesregierung, der sie vorwarf mit dem Apartheidregime nicht nur wirtschaftlich sondern auch militärisch zu kooperieren. Zu Beginn der 1980er Jahre verfassten Angehörige des DED Resolutionen über die Zusammenarbeit mit den Sandinisten Nicaraguas bzw. den linken Rebellen in El Salvador und versandten Solidaritätsadressen an Berliner Hausbesetzer und den Protest gegen die Startbahn West des Frankfurter Flughafens.¹⁹

Sieht man von solchen Einzelfällen ab, war aber sowohl bei den DÜ als auch beim DED in den 1980er Jahren der pragmatische Geist eingekehrt, der die AGEH schon vorher geprägt hatte. Mit einem wehmütigen Unterton schrieb Götz Hünemörder anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens des evangelischen Dienstes 1981: „Die großen Entwürfe erscheinen weggeblasen. [...] Auch DÜ heißt Arbeit im Alltag, ist kein überfliegendes Entwicklungskonzept.“²⁰ Weniger nostalgisch, eher selbstkritisch lobte Winfried Böll im Sammelband zu 25 Jahren DED von 1988, dass dieser sich von der „vermessenen und lächerlichen“ Idee vom „friedlichen Revolutionär“, vom „Ballast an ideologischen Erwartungen“ und vom Denken in den ganz großen Entwicklungstheorien frei gemacht habe und in

¹⁷ Protokoll der Regionalkonferenz Westafrika in Lomé/Togo vom 11.–15. 6. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen Lateinamerika, 1974, Beschlüsse der RK, 74. Inhalte der RK, 75, Westafrika, 1975“, und Klage des Geschäftsführers, Zahn, über überzogene materielle Forderungen der Helfer in der losen Sammlung diverser Einzelprotokolle zur Mitarbeiterkonferenz des DED vom 23.–27. 5. 1977, im DED-Archiv, Bd. „MAK 1977“.

¹⁸ Vgl. die Auseinandersetzungen zwischen Zahn und Manderfeld, der in den späten 1970er Jahren im Verwaltungsrat darauf drängte, diese Eigenart des DED abzuschaffen – s. Protokolle des DED-VR vom 10. 3., 26. 5., 2. 9. und 8. 12. 1975 sowie vom 2. 11. 1976, im LHÜ-Archiv, Bestand DED-Verwaltungsrat.

¹⁹ Protokoll der Regionalkonferenz Lateinamerika in Kingston/Jamaika vom 3.–6. 7. 1975, im DED-Archiv, Bd. „Stabsstelle Grundsatz Regionalkonferenzen RK Ostafrika, 1975. RK Asien, 1975. RK Lateinamerika, 1975. Beschlüsse der RK, 75.“, Lose Sammlung diverser Einzelprotokolle zur Mitarbeiterkonferenz des DED vom 23.–27. 5. 1977, im DED-Archiv, Bd. „MAK 1977“, und Korrespondenz zwischen der Geschäftsleitung des DED, einem Unionsabgeordneten und dem BMZ-Referat 313 betr. Resolutionen von DED-Helfern und -Mitarbeitern zur Unterstützung der Rebellen in El Salvador, zur Berliner Hausbesetzerszene und zur Frankfurter Startbahn West von 1980–1982, im BArch, B 213, Bd. 34629.

²⁰ HÜNEMÖRDER, S. 3.

der konkreten Projektarbeit angekommen sei. Volkmar Köhler, der langjährige Vertreter der Union im Verwaltungsrat, bewertete es als uneingeschränkt positiv, dass der DED „ruhigere Fahrwasser“ erreicht habe.²¹

2. Die Entwicklungspolitik

Nach dem Aufsehen erregenden Ausscheiden Erhard Epplers entschied sich Helmut Schmidt überraschend dafür, den erst kurz zuvor geschassten Egon Bahr ins Kabinett zurückzuholen. Dabei ging es ihm wohl in erster Linie darum, den Kontakt zum SPD-Vorsitzenden Willy Brandt zu verbessern. Bahr selbst, der bis auf eine Tätigkeit als Presseattaché der deutschen Botschaft in Ghana Ende der 1950er Jahre keine Erfahrung in Sachen Entwicklungspolitik mitbrachte, übernahm das Amt mit dem wenig enthusiastischen Kommentar, einer müsse „das ja machen“. Seinen Memoiren zufolge gab ihm der Kanzler einen eindeutigen Auftrag: „Mach was Du für richtig hältst, aber möglichst wenig Ärger.“²²

Bahr konzentrierte sich zunächst darauf, das BMZ aus dem Kreuzfeuer der Kritik zu führen, in das es unter Erhard Eppler geraten war. Es gelang ihm, die Union zu einer Art Waffenstillstand zu überreden und so die parteipolitische Dauerkontroverse um die Entwicklungspolitik zu beenden.²³ Das Verhältnis zum Haushaltsausschuss brachte er in Ordnung, indem er ab 1975 die geforderten Planungsunterlagen in vollem Umfang zur Verfügung stellte.²⁴ Das hatte allerdings zur Folge, dass im BMZ die nach der Übernahme der Zuständigkeit für die Kapitalhilfe bereits deutlich abgekühlte Planungsbegeisterung vollends erkalte. Nach außen betonte man nun, dass die Hilfe angesichts der Unwägbarkeiten in der Dritten Welt nie deutschen Maßstäben entsprechend planbar sei. Und auch intern wurde Kritik am übertriebenen „methodisch-analytischen Ballast“ laut, den die Länderhilfsprogramme mit sich brächten. Für die Schwerpunktländer hielt man an ihnen fest, allerdings in einer dezidiert nicht-perfektionistischen Art und Weise.²⁵

Die dritte offene Flanke, die Bahr zu schließen hatte, betraf seine Stellung im Kabinett, in dem Eppler zuletzt völlig isoliert gewesen war. Hier schuf sich Bahr Luft, indem er die aus entwicklungspolitischer Sicht so unbefriedigenden Folgen

²¹ BÖLL: 25 Jahre, S. 29–34, und KÖHLER, S. 61.

²² Der SPIEGEL, „Kanzler Schmidt: Grenzen der Macht“, 8. 7. 1974, FAZ, „Die Ernennung Bahrs in Bonn hat überrascht“, 8. 7. 1974, SZ, „Bahr wird Nachfolger des zurückgetretenen Eppler“, 8. 7. 1974, FRANKFURTER RUNDSCHAU, Gerhard Ziegler, „Egon Bahr und die Dritte Welt“, 8. 7. 1974, SZ, Udo Bergdoll, „Rückkehr zu einer stillen Liebe“, 10. 7. 1974, und BAHR, S. 465–466.

²³ Appell Bahrs an die Union im Protokoll des AwZ vom 18. 9. 1974, S. 4–5, im PA, und Aussagen Todenhöfers über die Zurückhaltung der Union seit dem Antritt Bahrs im Protokoll des AwZ vom 23. 4. 1975, S. 29, im PA.

²⁴ Protokolle des HA vom 10. 10. 1974 und 21. 5. 1975, im PA.

²⁵ Informationsvermerk des BMZ an den AwZ betr. Planung, Steuerung und Kontrolle von Projekten der Technischen Hilfe o.D. im Protokoll des AwZ vom 29. 1. 1975, S. 27–29, im PA, BMZ-Entwürfe für eine Rede Bahrs im AwZ vom 5. und 11. 2. 1975, im BArch, B 213, Bd. 3534, Vermerk Bittner (BMZ-Referat 301) betr. Kritik an den Grundprämissen der Länderhilfsprogramme vom 10. 6. 1974, Auszug aus dem Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 6. 8. 1974, im BArch, B 213, Bd. 19708, und Protokolle der Abteilungsleiterbesprechungen im BMZ vom 15. und 24. 4. 1975, im BArch, B 213, Bd. 4237.

der Ölkrise zumindest vorderhand akzeptierte: Die „Abstriche“ im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung, so machte er seinen Beamten unmissverständlich klar, seien hinzunehmen. Schließlich gehe es nur um eine Reduktion der Zuwächse. „Utopische oder unrealistische Steigerungsraten“ werde er nicht mehr anstreben. Im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit bekannte er sich ausdrücklich zum Vorrang des „Wohlergehens unserer Volkswirtschaft“.²⁶

Auch die Einwände Eppers und Sohns gegen die vom Wirtschaftsministerium schon seit Ende 1973 angestrebte verstärkte Beachtung deutscher Rohstoffinteressen bei der Vergabe der Hilfe ließ Bahr fallen. Dagegen sei nichts einzuwenden, solange die „Rohstoffprojekte“ auch den Entwicklungsländern zugute kämen.²⁷ Schließlich verzichtete er, wie bereits ausgeführt, auf einen substanziellen Beitrag der Bundesrepublik zu einer Sonderhilfe für die von der Ölkrise am härtesten betroffenen Entwicklungsländer. Erst 1978 machte die Bundesregierung Ernst mit ihrer Ankündigung, den zwanzig ärmsten Ländern der Welt Erleichterung zu verschaffen. Ab diesem Zeitpunkt erhielten sie alle Hilfen als verlorene Zuschüsse. Ihre Altschulden wurden erlassen.²⁸

Der neue, betont realpolitische Kurs unter Bahr stellte trotz der Behauptung der Bundesregierung, auch hier gelte das Schmidtsche Motto von „Kontinuität und Konzentration“, insgesamt eine entwicklungspolitische Wende dar. Diese schlug sich in den 25 so genannten Thesen von Gymnich, die das Kabinett bei einer Klausursitzung am 9. Juni 1975 im gleichnamigen Schloss verabschiedete, bzw. in der Fortschreibung der entwicklungspolitischen Konzeption vom November 1975 auch programmatisch nieder. Darin wurden die Aussagen zur Planung und zur Steigerung des Hilfsvolumens drastisch zusammengestrichen. Das 0,7%-Ziel blieb nur noch als allgemeine Absichtserklärung ohne Zeitziel bestehen. Die Entwicklungsländer sowie die neureichen Ölstaaten wurden aufgefordert, selbst mehr für die globale Entwicklung zu tun. Die Berücksichtigung deutscher Rohstoffinteressen wurde ebenso festgeschrieben wie der Grundsatz, dass die Bundesregierung nur solche handelspolitischen Maßnahmen für entwicklungspolitisch sinnvoll halte, die „marktwirtschaftlichen Prinzipien“ entsprächen.²⁹

An diesem letzten Punkt hakte Egon Bahr in den Jahren 1975 und 1976 ein und versuchte, den Boden, den er in Sachen Entwicklungshilfe preisgeben musste, im Bezug auf den Handel mit der Dritten Welt wieder gutzumachen. Obwohl die Öl-

²⁶ Protokoll der Leitungsklausur des BMZ vom 18. 10. 1974, im BArch, B 213, Bd. 4236, Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 28. 11. 1974, im BArch, B 213, Bd. 3534, Protokoll der Abteilungsleiterbesprechung im BMZ vom 31. 1. 1975, im BArch, B 213, Bd. 4237, und Protokoll des AwZ vom 18. 9. 1974, S. 8–9, im PA.

²⁷ Zur Haltung Sohns in dieser Frage s. Ergebnisvermerk des BMZ-Referats 121 über die Besprechung der Staatssekretäre des BMWi, AA, BMF und BMZ zur KH-Rahmenplanung 1974 vom 20. 12. 1974, im BArch, B 213, Bd. 3540. Zur neuen Linie Bahrs s. dessen Ausführungen im Protokoll des AwZ vom 18. 9. 1974, S. 11, im PA, und Informationsvermerk des BMZ an den AwZ betr. Beiträge der TH und KH zur Prospektion und Nutzung von Rohstoffen in Entwicklungsländern und ihr Verhältnis zur Rohstoffsicherungspolitik der Bundesregierung vom 12. 3. 1975, in den Akten des AwZ, 7. Wahlperiode, DRS 93, im PA.

²⁸ SPRINGER/BROCK, S. 315–316.

²⁹ Die sog. „Thesen von Gymnich“ vom 9. 6. 1975, und Vorlage des BMZ an den AwZ betr. die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesregierung, Synopse der 1. und 2. Fortschreibung vom 9. 12. 1975, in den Akten des AwZ, 7. Wahlperiode, DRS 156 und 162, im PA.

krise den Entwicklungsländern in Form der gestiegenen Energiekosten, der entsprechend höheren Preise für verarbeitete Produkte und schließlich der nachlassenden Hilfsbereitschaft der Industrienationen dreifachen Schaden zugefügt hatte, sahen diese, ebenso wie einige westliche Beobachter, in ihr auch eine Chance. Dieser Sichtweise zufolge hatte hier erstmals eine Gruppe rohstoffproduzierender Länder eine Trendwende bei den Terms of Trade erzwungen. Mit der „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“, die im Dezember 1974 im Rahmen der UNO gegen die Stimmen unter anderem der Bundesrepublik, Großbritanniens und der USA verabschiedet wurde, einem „integrierten Rohstoffprogramm“ und anderen Maßnahmen hofften die Entwicklungsländer, eine „neue Weltwirtschaftsordnung“ durchzusetzen.³⁰

Egon Bahr, den die Neigung des Bundeswirtschaftsministeriums enervierte, westdeutschen Delegationen auf internationalem Parkett die Rolle „als Gralhüter marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien“ aufzuzwingen, wollte die Bundesregierung von ihrer traditionellen Blockadehaltung gegen derartige Forderungen abbringen. Sie sollte sich seiner Ansicht nach offen für neue Rohstoffabkommen, für umfassendere Systeme der Exporterlösstabilisierung und eventuell sogar für eine Verbindung zwischen Entwicklungsfinanzierung und Weltwährungssystem zeigen.³¹ Das BMZ erreichte, dass die bundesdeutschen Vertreter bei der siebten Sondergeneralversammlung der UNO in New York im September 1975 und bei der vierten Welthandels- und Entwicklungskonferenz in Nairobi im Mai 1976 konzilianter auftraten. Inhaltlich blieb dagegen alles beim Alten, wie Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs betonte, als die Union das vermeintliche Einknicken attackierte. Die Bundesregierung sperrte sich weiterhin einerseits prinzipiell gegen Einschränkungen des freien Welthandels zugunsten der Dritten Welt, trieb aber andererseits auch die Öffnung der eigenen Märkte nicht entschlossen voran.³² Im Vorfeld der Bundestagswahl von 1976 kehrte Bahr zur Strategie zurück, sich weniger für abstrakte handelspolitische Fragen und mehr für die konkrete Steigerungsrate der Entwicklungshilfe ins Zeug zu legen.³³

³⁰ EPD EP, K. F. Schade, „Faustpfand in der Sicht der Dritten Welt“, 11/1973, EPD EP, „Die Ölkrise tut uns gut“ (G. Picht), 12/1973, FRANKFURTER RUNDSCHAU, „Eppler fordert Neubesinnung“, 31. 12. 1973, FAZ, „Epplers Wirrungen“, 10. 1. 1974, DÜ, Hans-Jürgen Stryk (BMZ), „Die neue Weltwirtschaftsordnung – Anspruch und Probleme“, März 1975, und EPD EP, „Wirtschaftliche Rechte und Pflichten. Offizieller Text der am 12. 12. 74 verabschiedeten UN-Charta“, 2/1975.

³¹ Aussagen Bahrs in den Protokollen der Abteilungsleiterbesprechungen im BMZ vom 7. 2., 22. 4., 29. 4., 24. 6. und 26. 6. 1975, im BArch, B 213, Bd. 4237 und 11333, und im Protokoll des AwZ vom 18. 6. 1975, S. 8–14, im PA.

³² FRANKFURTER RUNDSCHAU, Monika Metzner, „Genscher lehnt neue Weltwirtschaftsordnung ab“, 3. 9. 1975, EPD EP, Dokumentation zur Resolution der 7. Sondergeneralversammlung der UNO vom 12. 9. 1975, 8–9/1975, SZ, „Neuer Streit um die Entwicklungshilfe“, 25. 9. 1975, SZ, „Bahr weist Kritik der Union wegen UNO-Sonderkonferenz zurück“, 1. 10. 1975, FAZ, „Der Streit über Bonner Zugeständnisse in New York nimmt an Schärfe zu“, 4. 10. 1975, FAZ, „Das Kabinett legt die Marschroute für Nairobi fest“, 28. 4. 1976, EPD EP, „Der Markt als Konfliktlöser“ – Dokumentation der Rede Hans Friderichs vor der UNCTAD IV am 7. 5. 1976, 11/1976, FAZ, „Kabinett uneins über Entwicklungspolitik“, 19. 5. 1976, SZ, „Die Reise nach Nairobi“, 19. 5. 1976, FRANKFURTER RUNDSCHAU, „Was Bonn in Nairobi angeboten hat“, und Rolf Dietrich Schwartz, „Wie Egon Bahr für die Marktwirtschaft ficht“, 28. 5. 1976, SZ, „Differenzen über UNCTAD in Bonn“, 3. 6. 1976, und VORWÄRTS, Jens Fischer, „Bonn in der Isolation“, 11. 11. 1976.

³³ Protokolle der Abteilungsleiterbesprechungen im BMZ vom 15. 4., 27. 4. und 5. 10. 1976, im BArch, B 213, Bd. 11333.

Ebenfalls in die Amtszeit Bahrs fiel ein weiterer Anlauf, der Entwicklungspolitik doch noch größeren gesellschaftlichen Rückhalt in der Bundesrepublik zu verschaffen. Sowohl das strategische als auch das inhaltliche Konzept der Öffentlichkeitsarbeit wurde zu diesem Zweck umgekrempelt. Bahr sah es als falsch an, die PR-Aktivitäten des BMZ so stark auf die bereits entwicklungspolitisch engagierten „Randgruppen“ auszurichten, wie es unter Eppler Usus gewesen sei. Vielmehr gelte es, neben den Kirchen auch die anderen gesellschaftlichen Großgruppen wie die Parteien, die Wirtschaftsverbände oder die Gewerkschaften zu aktivieren. Dazu sei mehr Geld und eine neue Stiftung nötig, die sich ausschließlich dieser Aufgabe widmen sollte. Man dürfe nicht länger versuchen, den Deutschen einen Schuldkomplex wegen einer Art Mitschuld an der Ausbeutung der Dritten Welt einzureden. Vielmehr müsse neben friedenspolitischen Motiven wieder stärker das eigene wirtschaftliche Interesse an der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern hervorgehoben werden.³⁴

Insgesamt muss auch dieser Ansatz als gescheitert gelten. Weder die geplante deutliche Anhebung der Mittel noch die „Bahr-Stiftung“ kamen zustande.³⁵ Die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre vorübergehend etwas regere Debatte in den Parteien ist anderen Ursachen zuzuschreiben. Die „entwicklungspolitischen Leitlinien“, die die CDU im Juni 1976 verabschiedete, gehen auf die Kontroverse zu Beginn des Jahrzehnts zurück, als sich die Opposition vorhalten lassen musste, sie habe nur Kritik, jedoch kein eigenes Konzept anzubieten. Und in der SPD waren es eher die Jusos, die das Thema forcierten, nachdem sie im Februar 1975 ihren Beschluss von 1971 revidiert hatten, sich nicht speziell mit Entwicklungspolitik, sondern nur mit dem Systemwechsel in Deutschland zu befassen. Anfang der 1980er Jahre drängte der Streit um die Nachrüstung die Entwicklungspolitik jedoch auch bei den Sozialdemokraten zurück auf die hinteren Ränge der politischen Agenda.³⁶

An der Haltung der großen Mehrheit der Westdeutschen änderte all das wenig. Wie bereits beschrieben, blieben sie überwiegend desinteressiert: wohlwollend, solange es um Allgemeinplätze ging, skeptisch, sobald konkrete Leistungen bzw. Zusammenhänge mit konkurrierenden Politikfeldern angesprochen wurden.³⁷ Im Mai 1977 stellte der für die Öffentlichkeitsarbeit zuständige BMZ-Referent das erneut revidierte Konzept seines Hauses vor: Eine „Dritte-Welt-Lobby“ sei in der Bundesrepublik nicht zu erreichen. Der Spielraum der Entwicklungspolitiker

³⁴ Protokoll der Leitungsklausur des BMZ vom 18. 10. 1974, Vorlage des BMZ-Referats 203 betr. entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit für die Leitungsklausur vom 31. 1. 1975, im BArch, B 213, Bd. 4236, Die ZEIT, Wolfgang Hoffmann, „Nur noch ein Hauch Ideologie“, 31. 1. 1975, CONTACTS, Winfried Kurrath, „Entwicklungsgeschäft“, Januar 1976, EPD EP, Hans Lerchbacher (BMZ), „Wir denken nach“, 7/1975, EPD EP, Heinz-Josef Hubert, „„Bahr-Stiftung“: Alles noch offen, aber nicht offen für alle?“, 8–9/1975, und EPD EP, „Bahr will Mittel für Öffentlichkeitsarbeit erhöhen“, 8–9/1975.

³⁵ Protokoll des AwZ vom 21. 1. 1976, S. 12–14, im PA, und EPD EP, „Vorerst keine „Bahr-Stiftung““, 16/1976.

³⁶ EPD EP, „Entwicklungspolitische Leitlinien in der CDU“, 8–9/1975, EPD EP, „CDU: Neue Fassung der entwicklungspolitischen Leitlinien“, 13/1976, EPD EP, Karl Zawadsky, „SPD und Entwicklungspolitik“, 4/1975, EPD EP, „Weltweite Probleme als äußere Irritation“, 7/1975, RENESSE, S. 464–472, und ENGEL: Godesberg, S. 7–17.

³⁷ Vgl. Kapitel V.1.

werde somit weiterhin durch Verhandlungen mit den Entwicklungsländern und anderen Geberstaaten bzw. durch die allgemeine Haushaltslage bestimmt. Seine Aufgabe beschränke sich darauf, zu verhindern, dass in der Bevölkerung allzu große Widerstände laut würden.³⁸ Das sich an dieser ernüchterten Grundhaltung auch in den 1980er Jahren wenig änderte, belegt ein Zitat Winfried Bölls von 1988: „Es ist nicht zu erwarten, dass der Illusion mancher Bewusstseinsstrategen entsprechend die Bevölkerung der Bundesrepublik, insbesondere die von Strukturveränderungen betroffenen Arbeiter [...] irgendwann eine Verleugnung der eigenen Interessen gegenüber den Ansprüchen der Dritten Welt fordern werden.“³⁹

Ende 1976 tauschte Egon Bahr das Amt als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegen das als Bundesgeschäftsführer der SPD ein. Ein Vergleich der politischen Laufbahnen der Minister bis zu diesem Zeitpunkt mit denen ihrer Nachfolger legt den Schluss nahe, dass die Entwicklungspolitik im weiteren Verlauf unter den Kanzlern Helmut Schmidt und Helmut Kohl ein eher zweitrangiges Politikfeld blieb. Im Gegensatz zu Walter Scheel, Hans-Jürgen Wischniewski oder Erhard Eppler gelang es weder den Sozialdemokraten Marie Schlei und Rainer Offergeld noch den Christsozialen Jürgen Warnke, Hans Klein und Carl-Dieter Spranger das BMZ als Karrieresprungbrett zu nutzen.⁴⁰ Nach der Begeisterung und Neugier, die die bunte Welt der jungen, postkolonialen Staaten in den frühen 1960er Jahren geweckt, bzw. der Aufmerksamkeit, die die Kontroversen ein Jahrzehnt später erregt hatten, kehrte in der Entwicklungspolitik der Alltag ein, der wenig Chancen zur Profilierung bot.

Die Statistik der Nettoleistungen der Bundesrepublik für die öffentliche Entwicklungshilfe ergibt eine noch längerfristige Kontinuität.⁴¹ Sieht man vom Maßstab des Anteils am Bruttosozialprodukt ab, der sich zwar als moralisches Argument für Erhöhungen der Entwicklungshilfe, nicht aber zur Beurteilung des entwicklungspolitischen Willens eignet,⁴² so steuerten praktisch alle Regierungen

³⁸ E+Z, Dieter Wilke, „Wenig Verständnis für die Dritte Welt“, Mai 1977.

³⁹ BÖLL: 25 Jahre, S. 33.

⁴⁰ Zwischen 1961 und 1976 wurde das Amt des BMZ von Walter Scheel (FDP, 1961–1966), Werner Dollinger (CSU, 1966), Hans-Jürgen Wischniewski (SPD, 1966–1968), Erhard Eppler (SPD, 1968–1974) und Egon Bahr (SPD, 1974–1976) bekleidet. Scheel wurde danach Parteichef, Außenminister und Bundespräsident, Wischniewski in verschiedenen Positionen zum wichtigsten „Trouble-shooter“ Schmidts, Eppler zu einem der wichtigsten Exponenten der innerparteilichen Opposition gegen den Kanzler und zum Vordenker der deutschen Umweltbewegung. Bahr war sowohl vor als auch nach seiner Amtszeit einer der einflussreichsten Außenpolitiker der SPD. Sieht man von Dollinger ab, war das Amt also immer mit (angehenden) Spitzenpolitikern bekleidet. Von 1976 bis 1998 folgten Marie Schlei (SPD, 1976–1978), Rainer Offergeld (SPD, 1978–1982), Jürgen Warnke (CSU, 1982–1987 und 1989–1991), Hans Klein (CSU, 1987–1989) und Carl-Dieter Spranger (CSU, 1991–1998). Sie alle hatten vor ihren Berufungen maximal Ämter als Parlamentarische Staatssekretäre bekleidet. Bis auf die Posten Warnkes als Verkehrsminister (1987–1989) und Kleins als Sprecher der Bundesregierung (1989–1990) nahmen sie nach der Zeit im BMZ keine wichtigeren Funktionen mehr ein. Auch parteipolitisch lässt sich keinem überragende Bedeutung zuschreiben.

⁴¹ Die folgenden Zahlen nach <http://www.bmz.de/infothek/hintergrundmaterial/statistiken/> (Stand 25. 5. 2004).

⁴² Dem BSP-Anteil als Messlatte des politischen Willens stehen zwei entscheidende Argumente entgegen: die lange Frist zwischen Zusagen und Abflüssen und die Tatsache, dass sich die volkswirtschaftliche Gesamtentwicklung und damit die Bemessungsgrundlage zwar politisch beeinflussen, nicht aber politisch zuverlässig steuern lassen. Es ist kein Zufall, dass der BSP-Maßstab ausgerechnet in der Blütezeit des Glaubens an die Möglichkeiten des Keynesianismus anerkannt wurde. Er

zwischen 1965 und der Wiedervereinigung 1989/90 zumindest in Sachen des Hilfsvolumens einen ähnlichen Kurs. Bis auf kleinere Rückschritte stiegen die absoluten Leistungen relativ kontinuierlich an – von umgerechnet knapp einer Milliarde Euro 1965 auf über fünf Milliarden 1990.⁴³ Setzt man diesen stetigen Zuwachs in Relation zum Gesamthaushalt der Bundesregierung, so zeigt sich, dass der Entwicklungspolitik nach ihrem fulminanten Start Anfang der 1960er Jahre ein relativ stabiler Platz im Gesamtgefüge der politischen Aufgaben zukam. Die für sie aufgewendeten Mittel beliefen sich, abgesehen von einem dreijährigen Zwischentief ab 1976 als Folge des beschriebenen Sparkurses nach der Ölkrise, zwischen 1966 und 1989 stets auf einen Anteil von 2,0 bis 2,6% des Bundesetats. Erst seit den hohen innerdeutschen Transfers infolge der Wiedervereinigung stagnieren die absoluten Zahlen. Der Anteil an den Gesamtausgaben ist sukzessive bis auf 1,5% 2002 gefallen.

Die Zahl der Beamten des BMZ, die diese Mittel und die damit verbundenen Projekte zu verwalten hatten, wuchs seit Mitte der 1970er Jahre nicht mehr, sondern stagnierte über zehn Jahre lang bei rund 500. Jeder einzelne von ihnen musste also für die vorschriftsmäßige Verwendung immer höherer Summen sorgen.⁴⁴ Dabei wurde ihre Arbeit keinesfalls einfacher, sondern eher noch komplizierter, da sich die einzelnen Länder der Dritten Welt zusehends weiter auseinander entwickelten. Schließlich wurden nach und nach alle Globaltheorien, die versucht hatten, eine vereinfachte Orientierung über die Ursachen der Unterentwicklung bzw. Rezepte dagegen anzubieten, „entzaubert“.⁴⁵ All das trug dazu bei, dass nicht nur die Entwicklungsdienste, sondern auch die anderen Hilfsorganisationen sich von grundsätzlichen Debatten ab- und der kleinteiligen Praxis in den einzelnen Projekten zugewandt haben.

führt dazu, dass jede Regierung unabhängig von ihrem entwicklungspolitischen Kurs in Zeiten der Hochkonjunktur einen Malus, in Zeiten langsameren Wachstums, der Stagnation oder der Rezession einen unverdienten Bonus erhält.

⁴³ 1965 wurden 0,93 Milliarden Euro ausgegeben, 1970 1,13, 1975 2,13, 1980 3,31, 1985 4,43 und schließlich 1990 5,22.

⁴⁴ GLAGOW/GOTSCH/STUCKE, S. 109–117.

⁴⁵ BOECKH: Entwicklungstheorien.

Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Im Dezember 1966, bei der ersten Tagung der Landesbeauftragten des drei Jahre zuvor gegründeten Deutschen Entwicklungsdienstes (DED) klagte einer der Anwesenden über das Fehlen eines vernünftigen entwicklungspolitischen Konzepts. Niemand war sich sicher, was die Entwicklungsländer eigentlich bräuchten. Der aus der Theorie des Amerikaners Walt Whitman Rostow abgeleitete Allgemeinplatz, es seien in erster Linie Kapital und technisches Know-how nötig, um in der Dritten Welt zunächst wirtschaftliches Wachstum und dann soziale und kulturelle Nachholprozesse in Richtung der „westlichen Zivilisation“ anzustoßen, half in der Praxis nicht sehr viel weiter. In dieser Situation, so der betreffende Beauftragte, könne beim DED „schlechthin alles taktisch motiviert werden“. Diese Beliebigkeit wiederum verhindere, dass sich die jungen Freiwilligen wirklich für die ihnen gestellte Entwicklungsaufgabe begeisterten.¹

Damit hatte er nicht nur den Zustand des DED, sondern den der gesamten westdeutschen Entwicklungshilfe in der Mitte der 1960er Jahre zwar etwas überspitzt, aber doch ziemlich treffend charakterisiert. Auf Seiten des Staates, der seit 1956 Technische Hilfe und seit 1961 auch Kapitalhilfe leistete,² war die konzeptionelle Unschärfe durchaus Programm. Denn mit der Entwicklungshilfe wurden eine ganze Reihe von Zielen verfolgt. Natürlich sollte durch sie die Not, die in Asien, Afrika und Lateinamerika herrschte, gelindert werden. Zahlreiche Politiker betonten den Wunsch, die Unterstützung, die man selbst in Form von Care-Paketen und Marshall-Plan erhalten hatte, sozusagen weiterzugeben bzw. die Schäden, die die Deutschen während des Nationalsozialismus angerichtet hatten, wenigstens ansatzweise wieder gutzumachen.

Daneben ging es aber auch darum, Kontakte zwischen der eigenen Exportwirtschaft bzw. westdeutschen Investoren und den Ländern der Dritten Welt anzubahnen. Gerade Letzteres, darüber waren sich seit der „Godesberger Wende“ der Sozialdemokratie alle größeren Parteien einig, nütze auch den Entwicklungsländern, sei sogar das mit Abstand beste Mittel, um deren wirtschaftlichen „take-off“ einzuleiten. Schließlich käme mit dem privaten Kapital zugleich das nötige unternehmerische Wissen.³ Auch der Deutschlandpolitik, genauer gesagt dem Versuch, die Anerkennung der DDR weltweit zu verhindern, hatte die Entwicklungshilfe

¹ Protokoll der 1. Klausurtagung der Beauftragten des Deutschen Entwicklungsdienstes in Bad Godesberg vom 5.–9. 12. 1966, im DED-Archiv, Bd. „BK 1) ‘66“.

² Unter Technischer Hilfe versteht man die Einrichtung von Musterbetrieben und die Entsendung von deutschen Experten und Entwicklungshelfern in die Dritte Welt bzw. die Gewährung von Stipendien für eine Ausbildung von Bürgern der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik. Kapitalhilfe dagegen bedeutet die Gewährung verbilligter staatlicher Kredite für Entwicklungsprojekte.

³ Seit Mitte der 1950er Jahre entstanden entsprechende Förderungsinstrumente, die 1963 im Entwicklungshilfesteuergesetz zusammengefasst wurden.

zu dienen. Durch eine Art „Scheckbuchdiplomatie“ schuf das Auswärtige Amt Wohlwollen für den westdeutschen Alleinvertretungsanspruch bzw. einen Hebel für die Drohungen der „Hallsteindoktrin“.

Der vierte Faktor, der zur Entstehung der bundesdeutschen Entwicklungshilfe in den späten 1950er und frühen 1960er Jahren führte, war neben der Hilfsbereitschaft, der Außenwirtschaftspolitik und dem Bedürfnis, die Deutsche Frage offen zu halten, der Druck der Westalliierten auf einen verstärkten Beitrag der prosperierenden Bonner Republik zur Eindämmung des Kommunismus. Durch Auslandshilfen sollten die Staaten der Dritten Welt resistent gegen die Lockungen und Drohungen des Ostblocks gemacht werden. Den Franzosen und Briten war darüber hinaus daran gelegen, ihren Einfluss auf die ehemaligen Kolonien abzusichern.⁴ Das Drängen der Verbündeten vervielfachte in sehr kurzer Zeit die Mittel, die die Bundesrepublik für Entwicklungshilfe bereitstellte. Zum Beispiel erfolgte der Einstieg in die Kapitalhilfe 1961 nach Drohungen der US-Präsidenten Dwight D. Eisenhower und John F. Kennedy, andernfalls ihre in Westdeutschland stationierten Truppen abziehen. Innerhalb nur eines Jahres sagte die Regierung Adenauer daraufhin mehr als sechs Milliarden DM zu.

Der Aufbau des Systems der staatlichen Entwicklungshilfe, das sich bis circa 1964 herausbildete, entsprach der Tatsache, dass es hier einerseits darum ging, ein multifunktionales und flexibles Politikinstrument zu schaffen, andererseits darum, die plötzlich zur Verfügung stehenden Milliardensummen überhaupt auszugeben. Ein zentrales Gesetzeswerk, wie es etwa der amerikanischen Hilfe zugrunde lag, wurde nicht geschaffen. Dadurch blieb die Rolle der Legislative beschränkt. Der Bundestag entschied über die Höhe der Haushaltsansätze, die den Hilfsinstrumenten zugeordnet waren, nicht aber über die konkrete Verteilung auf die Entwicklungsländer bzw. die einzelnen Projekte.

Innerhalb der Bundesregierung waren die Zuständigkeiten stark zersplittert. Für die Technische Hilfe waren neben dem Auswärtigen Amt je nach Projekttyp eine ganze Reihe von Fachministerien verantwortlich. Die Kapitalhilfe hatte sich das Wirtschaftsministerium gesichert. Um wenigstens ein Mindestmaß an Koordination zu erreichen, wurde 1961 das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) gegründet und an den jungen FDP-Politiker Walter Scheel übertragen. Alle wichtigeren Beschlüsse fielen in den ersten Jahren aber nicht hier, sondern in einem komplizierten System interministerieller Ausschüsse. Um die verschiedenen Interessen im Einzelfall angemessen berücksichtigen zu können, verzichteten die Ressorts bewusst auf eine verbindliche konzeptionelle Festlegung nach außen. Selbst die internen Grundsätze wurden prinzipiell mit einer Ausnahmeklausel versehen. Für die Verwaltung der Hilfen griff man teilweise auf bestehende Einrichtungen wie etwa die Kreditanstalt für Wiederaufbau zurück. Es wurden aber auch zahlreiche neue Institutionen geschaffen. Dadurch entstand ein kleinteiliges, für den Außenstehenden schwer zu durchschauendes organisatorisches Geflecht.

⁴ 1957 trat die Bundesregierung im Rahmen der Römischen Verträge dem ersten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) bei, der vor allem den ehemaligen französischen Kolonien zugute kam. 1958 bzw. 1959 wurde sie, einem Wunsch Großbritanniens folgend, Mitglied in den Geberkonsortien der Weltbank für Indien und Pakistan.

In der zweiten Hälfte der 1950er Jahre hatten sich neben dem Staat auch mehrere gesellschaftliche Großverbände der Aufgabe zugewandt, der Dritten Welt zu helfen. Das mit Abstand wichtigste Beispiel stellten die Kirchen dar, deren große Sammlungen Misereor und Brot für die Welt erstmals 1959 stattfanden und überraschend rund 36 bzw. 15 Millionen DM einbrachten. Trotz dieser Bereitschaft, im Zeichen der christlichen Nächstenliebe und unter dem Eindruck der Bilder von verhungern den Menschen zu spenden, war vor allem die Dimension der staatlichen Hilfe von Anfang an umstritten. Die Stimmung in breiten Teilen der Bevölkerung verschlechterte sich noch, als in den frühen und mittleren 1960er Jahren deutlich wurde, dass sich Entwicklungsländer wie Indonesien, Algerien und Ägypten keineswegs uneingeschränkt dankbar zeigten, sondern vielmehr eine selbstbewusste „Schaukelpolitik“ zwischen den west- und den ostdeutschen Angeboten verfolgten. Die Tatsache, dass sich unter der Regierung Erhard eine erste Delle in der Konjunktur des „Wirtschaftswunders“ abzeichnete, trug ebenfalls nicht zur Popularität der Entwicklungshilfe bei. Schnell machten Anekdoten über die Prunksucht afrikanischer Minister ebenso die Runde wie die Metapher vom „Fass ohne Boden“. Die aufsteigende NPD versuchte, diesen Unmut für sich zu nutzen, und brach damit als erste den bis dahin herrschenden Konsens, die Entwicklungshilfe aus der Parteipolitik herauszuhalten.

Auch in den drei größten westdeutschen Entwicklungsdiensten machte sich der fehlende gesellschaftliche Rückhalt bemerkbar. Weder der 1959 gegründeten katholischen Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), noch den 1961 ins Leben gerufenen evangelischen Diensten in Übersee (DÜ) oder dem halbstaatlichen DED gelang es, in ausreichendem Maß Bewerber anzuziehen, die bereit waren, für einige Jahre als Entwicklungshelfer in die Dritte Welt zu gehen. Dieses Problem verschärfte sich dadurch, dass sich die deutschen Dienste im Gegensatz zum amerikanischen Peace Corps dafür entschieden hatten, keine unerfahrenen College- oder Schulabsolventen zu entsenden, sondern nur ausgebildete Fachkräfte.

Die Bundesregierung reagierte auf die zunehmende Kritik von rechts, indem sie einige Jahre lang das Tempo der Neuzusagen deutlich drosselte. Außerdem kam es 1964 zu einer ersten Verwaltungsreform, die eine effizientere Vergabe sichern sollte und in deren Rahmen das BMZ wenigstens für einen Teil der Projekte der Technischen Hilfe zuständig wurde. Die Große Koalition, in der zunächst Hans-Jürgen Wischnewski von der SPD das Amt als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit bekleidete, versuchte schließlich, das Thema anders zu „verkaufen“. Die amtliche Öffentlichkeitsarbeit betonte in Anzeigenkampagnen in der Bild-Zeitung und im Rahmen einer groß angelegten Wanderausstellung, wie sehr die eigene Exportwirtschaft von den Entwicklungskrediten profitiere.

Parallel zu diesen Vorgängen, die die Bezeichnung der Jahre von 1964 bis 1969 als „apologetisches Stadium“ der westdeutschen Entwicklungspolitik rechtfertigen, formierte sich jedoch bereits eine „entwicklungspolitische Avantgarde“, die mehr bzw. eine grundsätzlich andere Entwicklungshilfe forderte. Die wichtigsten Anstöße kamen dabei aus der Dritten Welt selbst. Diese begann, sich als Einheit zu begreifen und zumindest ansatzweise als solche zu organisieren. So formulierte zum Beispiel am Ende der ersten Welthandels- und Entwicklungskonferenz, die

die Vereinten Nationen 1964 veranstalteten, eine Gruppe von 77 Entwicklungsländern einen gemeinsamen Forderungskatalog. Auch im Rahmen des Zweiten Vatikanischen Konzils bzw. der Genfer Konferenz für Kirche und Gesellschaft des ökumenischen Weltbundes machten Kirchenmänner aus Asien, Afrika und Lateinamerika nachdrücklich auf die Probleme ihrer Heimatländer aufmerksam. Schließlich legte eine Gruppe lateinamerikanischer Wissenschaftler mit der Dependenztheorie erstmals eine Alternative zum Paradigma der nachholenden, auf das Wirtschaftswachstum konzentrierten Entwicklung vor. Im Gegensatz zu Rostow werteten diese Forscher die Unterentwicklung als Folge der kolonialen Ausbeutung und des anhaltend ungerechten Welthandels und damit als Kehrseite und nicht als Vorstufe des Reichtums der Industrieländer.

Diese Impulse fanden in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre allmählich Eingang in die entwicklungspolitischen Apparate und Institutionen der Geberländer und schlugen sich in ersten Reformen nieder. Eine Expertenkommission der Weltbank unter der Leitung des ehemaligen kanadischen Premierministers und Friedensnobelpreisträgers, Lester Bowles Pearson, plädierte dafür, die Entwicklungshilfe zu entbürokratisieren, zu erhöhen und vorrangig auf die Bedürfnisse der Empfänger auszurichten. In der Bundesrepublik wurden die Neuzusagen ab 1966 wieder angehoben. Zumindest das bereits erreichte Leistungsniveau sollte gehalten werden. Auch setzten die Beamten des BMZ durch, dass die im internationalen Vergleich besonders harten Konditionen der westdeutschen Kredite maßvoller gestaltet wurden. Intern arbeiteten sie „Planungspläne“ aus, mit deren Hilfe die bisherige, kleinteilige und pragmatische Vergabepaxis ausgehebelt werden sollte. Durch das Heranziehen möglichst vieler landeskundlicher Informationen und den Einsatz moderner Verwaltungstechniken wollten sie die zur Verfügung stehenden Gelder mittel- bis langfristig verplanen, um die Entwicklungshilfe so dem Zugriff der Außen-, Deutschland- und Wirtschaftspolitiker zu entziehen.

In den späten 1960er Jahren fanden derartige Ansichten schließlich auch Anhänger jenseits des kleinen Kreises von Entwicklungspolitikern und Funktionären der Hilfswerke. Vor allem christliche Gruppen begannen, sich für eine selbstlosere Entwicklungshilfe stark zu machen. Sie folgten damit Appellen des Papstes bzw. des ökumenischen Weltbundes, die 1967 in der Enzyklika *Populorum Progressio* bzw. 1968 in den Resolutionen von Uppsala die Gläubigen in aller Welt aufgefordert hatten, sich als „Anwälte der armen Völker“ zu engagieren.

Neben Teilen des Kirchenvolks waren es die „68er“, die die westdeutsche Entwicklungspolitik nun auch einer Kritik von links unterzogen. Für radikale Gruppierungen wie den Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS) bot die Dritte Welt eine Projektionsfläche für weltrevolutionäre Träume, die weder in der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ noch im „realexistierenden Sozialismus“ zu finden war. Der Widerstand des Vietkong gegen die Übermacht der USA und die Erfolge nur einer Hand voll kubanischer Kämpfer um Fidel Castro und Ernesto Che Guevara lieferte Rollenvorbilder für die Aktivisten, der Kontrast zwischen der Prachtentfaltung des Schahs und der Armut der von ihm beherrschten persischen Bauern großes Mobilisierungspotential. Entwicklungshilfe aus kapitalistischen Ländern galt den westdeutschen Nachwuchsrevoluzzern als per se konter-

revolutionär oder bestenfalls als Verschleierung der bestehenden globalen Ausbeutungsverhältnisse.

Allerdings gab es auch andere, gemäßigte Gruppen, wie etwa die Freiburger „Aktion Dritte Welt“ oder die aus den kirchlichen Jugendorganisationen hervorgegangene und damit an der Schnittstelle zwischen der studentischen Protestbewegung und der kirchlichen Kritik verortete „Aktion Dritte Welt Handel“. Sie verurteilten das bestehende System der Entwicklungshilfe ebenfalls als völlig unzureichend und tendenziell neokolonialistisch, gingen aber davon aus, dass es auf demokratischem Weg reformierbar sei. Die revolutionär denkenden „68er“ erzeugten durch plakative Slogans wie „Zerschlagt die Entwicklungshilfe!“ und spektakuläre Einzelaktionen wie die Berliner Demonstration gegen den Schah-Besuch vom 2. Juni 1967 viel Aufmerksamkeit für die Probleme Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Die moderateren Gruppierungen schufen dagegen relativ stabile „Gegeninstitutionen“ und konstruktive Aktionsformen, die auf eine alternative Entwicklungspolitik abzielten.

Beide Gruppen, revolutionäre wie reformerische „68er“, waren jedoch innerhalb ihrer Alterskohorte und selbst an den Epizentren der Bewegung, also an den Universitäten, deutlich in der Minderheit. Einer Studie über die entwicklungspolitischen Ansichten unter Studenten zufolge waren 1969 nur fünf Prozent radikal und nur 15% gemäßigt engagiert oder zumindest interessiert. Die restlichen 80% wurden als allenfalls mäßig politisch und überwiegend karriereorientiert eingestuft.

Dennoch setzte sich mit der Studentenbewegung und den kirchlichen Kritikern erstmals eine größere Zahl von Westdeutschen überhaupt mehr als nur oberflächlich mit den Problemen der Dritten Welt auseinander. Diese Tatsache führte dazu, dass einige SPD-Politiker – allen voran Erhard Eppler, der im Oktober 1968 Hans-Jürgen Wischniewski als Entwicklungsminister ablöste – sowie Mitarbeiter von Hilfsorganisationen zwei Hoffnungen zu hegen begannen. Zum einen glaubten sie, durch entwicklungspolitische Reformen eine „Brücke zur jungen Generation“ schlagen und diese gesellschaftlich reintegrieren bzw. an die eigene Partei binden zu können. Zum anderen spekulierten sie darauf, dass aus den studentischen und den christlichen Gruppen möglicherweise eine durchsetzungsfähige Lobby für eine selbstlosere Entwicklungspolitik hervorgehen würde.

Gerade die Entwicklungsdienste setzten sich schon während der Zeit der Großen Koalition dafür ein, diese beiden Wunschvorstellungen Wirklichkeit werden zu lassen. Das Entwicklungshelfergesetz vom Februar 1969, das ihre Arbeit neu ordnete, stellte, besonders in seinem Paragraphen 22, der den Einsatz in Übersee als Alternative zum Wehrdienst anerkannte, ein Angebot an die „68er“ dar. Es forderte sie heraus, den Solidaritätsadressen an die Völker der Dritten Welt Taten als Entwicklungshelfer folgen zu lassen. Der DED warb ab 1967 gezielt um die bis dahin in seinen Reihen kaum vertretenen Studenten und setzte 1969 ein deutliches Zeichen, dass ihm auch Fundamentalkritiker des westdeutschen „Systems“ willkommen waren, indem er die Überprüfung des politischen Hintergrunds der Bewerber aufgab. Schließlich gewährte er seinen Helfern erweiterte Mitwirkungsrechte und verschrieb sich dem Konzept eines politischen Entwicklungsdienstes. Die jungen DED'ler sollten nicht länger nur als Fachkräfte wirken, sondern als

„Friedenspartisanen“ aktiv für gesellschaftspolitische Reformen in den jeweiligen Gastländern eintreten. Die DÜ, die ihren hauptamtlichen Mitarbeitern bereits zwischen 1964 und 1967 sogar noch umfangreichere Mitbestimmungsmöglichkeiten eingeräumt hatten, versuchten, durch volkspädagogische Maßnahmen der so genannten Bewusstseinsbildung die Entstehung einer Lobby für die Dritte Welt in der Bundesrepublik zu beschleunigen.

Die Hoffnung auf stärkeren gesellschaftlichen Rückhalt, aber auch die Tatsache, dass seit 1968 wieder Hochkonjunktur herrschte und dass im Zuge der „neuen Ostpolitik“ nach und nach die deutschlandpolitische Funktion der Entwicklungshilfe wegfiel, führte dazu, dass sich das Kräfteverhältnis zwischen retardierenden und reformerischen Strömungen im Bereich der Entwicklungspolitik nach dem Bonner „Machtwechsel“ für einige Jahre veränderte. Zwischen 1969 und 1973 steuerte Erhard Eppler einen forcierten Reformkurs. Er stellte die Öffentlichkeitsarbeit erneut komplett um und betonte vor allem die langfristigen gemeinsamen Ziele der Entwicklungspolitik wie die Bewahrung des Weltfriedens. Es gelang ihm, sowohl eine verbindliche entwicklungspolitische Konzeption, die dem Wohl der Entwicklungsländer den ersten Rang einräumte, durchzusetzen als auch den Einstieg in die beschriebene „Verplanung“ der Hilfe und die weitgehende Alleinzuständigkeit seines Hauses. Im September 1973 schließlich schaffte er es, die Mehrheit des Kabinetts von einem Plan zu überzeugen, der vorsah, das Hilfsvolumen in den folgenden fünf Jahren zu verdoppeln.

Auch in den Entwicklungsdiensten und vor allem im DED kam es zu Beginn der 1970er Jahre zu spektakulären Reformexperimenten. Seine Ausbilder bzw. Tutoren ersannen ein pädagogisches Konzept, das den angehenden Entwicklungshelfern selbst die Verantwortung für die Inhalte ihrer Vorbereitung übertrug. In den Einsatzländern wurde die Mitwirkung der Freiwilligen zur Mitbestimmung erweitert, teilweise sogar zur Selbstbestimmung. Letzten Endes griff die „Demokratisierung“ des DED sogar auf dessen Zentrale aus. Eine radikale, den „68ern“ zumindest nahe stehende⁵ Minderheit unter den Helfern legte sowohl die Mitbestimmungsrechte als auch das Konzept des politischen Entwicklungsdienstes extensiv aus. Als diese Fraktion versuchte, den DED dazu zu nötigen, sich aus einigen lateinamerikanischen Ländern zurückzuziehen, in denen Rechtsdiktaturen herrschten, kam es zu außenpolitischen Verwicklungen. Im Fall Bolivien beriefen sich die Aktivisten bei ihrem Vorgehen auf eine Mehrheit unter den dort eingesetzten Helfern. Ein Jahr später, als im Fall Chile die Mehrheitsmeinung nicht ihren Vorstellungen entsprach, forderten sie dagegen explizit, diese zu übergehen. Dieser Sachverhalt macht deutlich, dass „Demokratisierung“ gerade für die Gruppierung, die sie am vehementesten einklagte, kein Selbstzweck war, sondern ein taktisches Instrument zur Durchsetzung ihrer antikapitalistischen und antiimperialistischen Ziele.

Trotz der Bildungsarbeit, die die DÜ und andere leisteten, erfüllte sich die Hoffnung auf eine schlagkräftige westdeutsche Lobby für die Dritte Welt, auf der

⁵ Da die Personalakten der Entwicklungshelfer nicht eingesehen werden konnten, lässt sich die Frage, ob einzelne Freiwillige selbst an studentischen Protesten teilgenommen haben oder ob sie nur im Sinn einer Identität der Ideen und Aktionsformen „68er“ waren, nicht beantworten.

viele der beschriebenen Reformansätze basierten, in den 1970er Jahren nicht, jedenfalls nicht in dem Maß, wie es sich die damaligen „Bewusstseinsstrategen“ wünschten. Zwar existierten 1978 rund tausend entwicklungspolitische Basisinitiativen, die zusammen durchaus eine Solidaritätsbewegung darstellten. Im Gegensatz zu anderen, erfolgreicheren neuen sozialen Bewegungen, wie etwa denen zu Umwelt- oder Geschlechterfragen, fehlte es ihr aber an Mobilisierungspotential. In der Bundesrepublik gab es in linken, akademischen und kirchlichen Kreisen Menschen, die besonders für die Probleme der Entwicklungsländer sensibilisiert waren. Selbst davon Betroffene gab es dagegen nicht. Die dennoch vorhandenen Aktivisten schränkten die eigene Wirksamkeit dadurch weiter ein, dass sie sich in endlose Grundsatzdebatten verstrickten und feste Organisationsformen aus Angst scheuten, in den dann nicht mehr überschaubaren Strukturen manipuliert zu werden. Die Haltung der übrigen westdeutschen Gesellschaft veränderte die Dritte-Welt-Bewegung, die sich innerhalb ihrer angestammten Milieus bis zum heutigen Tag gehalten hat, kaum. Die Mehrheit der Bundesbürger dachte über Entwicklungshilfe noch genauso wie in den frühen und mittleren 1960er Jahren. Auf allgemeine Fragen hin äußerten sie wohlwollendes Desinteresse, das aber schnell in Skepsis umschlug, wenn es um konkrete Opfer zugunsten der Entwicklungsländer ging.

Da somit die erwartete Unterstützung breiterer gesellschaftlicher Kreise ausblieb, gelang es den entwicklungspolitisch konservativen Kräften relativ rasch, wieder Fuß zu fassen und allzu weitgehende Reformen zu verhindern. Überall dort, wo handfeste nationale Interessen betroffen waren, stieß Erhard Eppler auch zwischen 1969 und 1973 an seine Grenzen. Die Konzentration der infolge der „Hallsteindoktrin“ auf mehr als hundert Empfängerländer verstreuten Mittel scheiterte am Widerstand des Auswärtigen Amts, die Einführung verbindlicher Regeln für die Festlegung des Hilfsvolumens an dem des Finanzministeriums. Auch in Sachen handelspolitischer Zugeständnisse an die Dritte Welt unterschied sich der sozialliberale Kurs im Wesentlichen nur durch eine konziliantere Rhetorik von dem Vorgehen unionsgeführter Bundesregierungen. Weiterhin wurden nicht-marktkonforme Reformen des Welthandels im Interesse des westdeutschen Exports wo irgend möglich blockiert, die Öffnung der eigenen Märkte zum Schutz der heimischen Arbeitsplätze verschleppt und als Ausgleich allenfalls die Steigerung der Entwicklungshilfe versprochen. „Handel statt Hilfe“ blieb ein wohlklingendes, aber weitgehend inhaltsleeres Schlagwort.

Über diese regierungsinternen, retardierenden bzw. blockierenden Momente hinaus weckte der betonte Reformkurs Epplers auch Widerstände, die sich nicht damit zufrieden gaben, Grenzen aufzuzeigen. In der nach dem „Machtwechsel“ merklich verhärteten parteipolitischen Atmosphäre schreckte die Union nicht davor zurück, auch die Entwicklungspolitik zur Polarisierung zu nutzen.⁶ So sensible Themen wie die Verbindung zwischen Entwicklungshilfe und Wiedergutmachung für die im Zweiten Weltkrieg angerichteten Schäden wurden nun auf offener Bühne kontrovers diskutiert. Dabei zeigte sich immer deutlicher, dass die

⁶ Den ähnlich gelagerten Fall der parteipolitischen Instrumentalisierung der Rentenreform von 1972 seziert exemplarisch HOCKERTS: Nutzen und Nachteil, S. 904–905.

fehler- und skandalträchtige Entwicklungspolitik eher der Opposition Chancen zum Angriff bot als der Regierung solche zur Profilierung.

In einigen Bereichen, in denen die Reformen besonders weit vorangeschritten waren, wechselten zudem sozialliberale Außen- und vor allem Haushaltspolitiker an die Seite der oppositionellen Kritiker. Dadurch entstand eine Art informelle Große Koalition, für deren Mitglieder sich aufgrund ihrer Intentionen der Begriff „Konterreformer“ anbietet. Auf deren Druck hin schränkte zum Beispiel die Leitung des DED zwischen 1971 und 1973 die Mitbestimmungsrechte der Helfer wieder ein. Im Frühjahr 1974 wurde das BMZ, das erst im Jahr zuvor die Alleinzuständigkeit für die Hilfsprojekte errungen hatte, einer verschärften Kontrolle durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages unterworfen.⁷

Selbst seine unbestreitbaren Erfolge erzielte Eppler, wie eine genauere Analyse zeigt, jeweils nicht mit entwicklungs-, sondern mit außen- bzw. koalitionspolitischen Argumenten. Die Zuständigkeit für die Kapitalhilfe bekam er zum Beispiel in erster Linie deshalb, weil das Wirtschaftsministerium 1972 von der SPD an die FDP abgetreten und vorher entsprechend verkleinert wurde. Auch während der Hochphase der sozialliberalen Reformen blieb die Entwicklungspolitik also ein eher sekundäres Politikfeld.

Als schließlich die Ölkrise 1973/74 den finanziellen Spielraum deutlich einschränkte und mit Helmut Schmidt im Mai 1974 ein Realpolitiker ins Kanzleramt einzog, war die Zeit der großen entwicklungspolitischen Hoffnungen endgültig vorbei. Der Plan zur Verdoppelung der Hilfen vom September 1973 war schon im Juli 1974 Makulatur, woraufhin Erhard Eppler unter Protest zurücktrat. Stattdessen stiegen die Mittel auch in den folgenden Jahren ebenso langsam, stetig und im Großen und Ganzen parallel zu den sonstigen Posten des Bundeshaushalts an, wie sie es seit der zweiten Hälfte der 1960er Jahre getan hatten und bis zur Wiedervereinigung weiter taten.

Unter Epplers Nachfolger Egon Bahr wurden auch konzeptionell andere Akzente gesetzt. Von der „Verplanung“ der Hilfen oder den ehrgeizigen Volumenzielen war kaum noch die Rede. Betont wurde hingegen, dass die Entwicklungshilfe auch der Sicherung der westdeutschen Rohstoffversorgung zu dienen habe. Nachdem die Beamten des BMZ ein weiteres Mal vergeblich versucht hatten, eine gesellschaftliche Lobby für die Dritte Welt zu organisieren, zog sich zumindest der Staat 1977 weitgehend aus dem Geschäft der „Bewusstseinsbildung“ zurück. Die entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit sollte nun nur noch verhindern, dass allzu große Widerstände gegen die Entwicklungshilfe entstünden.

Zum neuen Vorbild der Entwicklungsdienste wurde die katholische Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe. Sie war schon Anfang der 1970er Jahre an finanzielle Grenzen bzw. auf den wachsenden Unwillen der Dritten Welt gegen die Einmischungsversuche der Geber gestoßen und hatte sich daraufhin hauptsächlich auf die professionelle Erfüllung der einzelnen Projektaufgaben konzentriert. Die DÜ und der DED folgten im Lauf der 1970er und 1980er Jahre ihrem Beispiel und verabschiedeten sich von der Idee des politischen Entwicklungs-

⁷ Weitere Beispiele für ein derartiges „Zurückdrehen“ von liberalisierenden Reformen in den 1970er Jahren bietet BERNHARD.

dienstes. Die Helfer wurden zusehends älter, qualifizierter und berufserfahrener. Eigene entwicklungspolitische Konzepte wurden nur noch in einem behutsamen und geduldigen Dialog an die Nehmer herangetragen, die man nunmehr als Partner verstand. Der Trend zur Professionalisierung und Spezialisierung betraf aber nicht nur die Entwicklungsdienste. Angesichts der zunehmend heterogenen Lage in den einzelnen Entwicklungsländern und der sukzessiven „Entzauberung“ aller entwicklungspolitischen Globaltheorien und Patentrezepte prägte er das gesamte System der westdeutschen Entwicklungshilfe.

Mit Blick auf die in der Einleitung skizzierten Leitfragen nach dem Ausmaß des gesellschaftlichen und politischen Wandels in den „langen 1960er Jahren“ bzw. nach der spezifischen Rolle, die die „68er“ in diesen Wandlungsprozessen spielten, lassen diese Ergebnisse folgende Schlussfolgerungen zu:

Die überwiegende Mehrheit der Westdeutschen änderte ihre Haltung zu Fragen, die die Entwicklungsländer oder die Entwicklungshilfe betrafen, im Verlauf der 1960er und 1970er Jahre nicht. Sie wies vielmehr ein hohes Maß an mentaler Kontinuität auf, interessierte sich kaum für die Situation der Dritten Welt und war allenfalls zu punktuellen Spenden, nicht aber zu größeren Opfern bereit. Allerdings entstand ab circa 1967/68 eine kleine Gruppe, die grundsätzlich anders dachte, nationale Kategorien im Bereich der Entwicklungspolitik für prinzipiell unzulässig und die Interessen der Menschen in Asien, Afrika und Lateinamerika für ebenso wichtig wie die der eigenen Landsleute hielt. Aus diesem Bevölkerungssegment ging eine Solidaritätsbewegung mit der Dritten Welt hervor, die den so genannten neuen sozialen Bewegungen zuzurechnen ist und die noch immer existiert. Die zu ihr gehörenden Basisinitiativen schafften es jedoch auch in den folgenden Jahren kaum, sich außerhalb der linken, intellektuellen und kirchlichen Kreise Gehör zu verschaffen, aus denen sie ihre Aktivisten rekrutierten. Der von Ulrich Herbert vorgeschlagene Begriff der „Fundamentalliberalisierung“⁸ scheint zur Beschreibung dieses Zusammenhangs wenig geeignet. Es kam hier eher zu einer Art Pluralisierung der bundesdeutschen Gesellschaft.

Reformen gab es in der Entwicklungspolitik und ihren Institutionen auch schon vor dem Bonner „Machtwechsel“ von 1969. Als Beispiele lassen sich die günstigeren Konditionen, zu denen die Große Koalition die Kapitalhilfe vergab, oder die weitreichenden Mitbestimmungsrechte nennen, die die Dienste in Übersee ihren fest angestellten Mitarbeitern zwischen 1964 und 1967 einräumten. Der Unterschied zwischen diesen Jahren und der sozialliberalen Reformpolitik ist in Sachen Entwicklungshilfe gradueller Natur. Er besteht darin, dass sich durch die Hoffnung, die Dritte-Welt-Bewegung könnte breiteren gesellschaftlichen Rückhalt finden, sowie durch die günstigen wirtschaftlichen und außenpolitischen Rahmenbedingungen der frühen 1970er Jahre eine Zeit lang die Gewichte zwischen konservativen und reformorientierten Kräften verschoben.

Dadurch glückte es zwischen 1969 und 1973 tatsächlich, die Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe im Namen der Außen- und Wirtschaftspolitik durch die öffentliche Festlegung auf eine entwicklungspolitische Konzeption bzw. durch die Verlagerung der Zuständigkeiten an das BMZ zumindest einzuschrän-

⁸ HERBERT: Liberalisierung, S. 7.

ken. Dagegen gelang es nicht, entwicklungspolitischen Gesichtspunkten Geltung in anderen Politikfeldern, wie zum Beispiel der Handels- oder der Währungspolitik, zu verschaffen. Auch wurde der Anteil der für die Entwicklungshilfe aufgewandten Mittel am Gesamthaushalt nicht über das schon vorher erreichte Maß hinaus gesteigert. Schließlich wurden einige der am weitesten reichenden Reformen wieder zurückgenommen, nachdem nicht nur die konservative Opposition, sondern auch moderatere Teile der FDP und der SPD sie kritisiert hatten.

Eine Entwicklungspolitik, die im Sinn einer „Weltinnenpolitik“ ganz auf die Interessen der Entwicklungsländer bzw. auf das langfristige, übergeordnete Ziel, eine friedlichere und gerechtere Welt zu schaffen, ausgerichtet sein sollte, entstand also nicht. Die Wertung der Reformen unter Erhard Eppler als „kopernikanische Wende“ der westdeutschen Entwicklungspolitik bzw. als Teil der „Erfolgsgeschichte“ der Bundesrepublik in den „langen 1960er Jahren“ wird angesichts dieses gemischten Befundes je nach der (entwicklungs)politischen Erwartungshaltung desjenigen, der sie vornimmt, unterschiedlich ausfallen.

Die Bedeutung der „68er“ für diese gesellschaftlichen Pluralisierungs- bzw. politischen Reformprozesse lässt sich nicht abschließend, etwa im Sinn eindeutiger Kausalzuschreibungen, bestimmen. Die Untersuchung ihres Einflusses auf die Entwicklungspolitik hat jedoch ergeben, dass es unerlässlich ist, auch andere Faktoren, die ähnliche Wirkungen zeitigten, mit in den Blick zu nehmen. So relativiert die von den Kirchen, der Weltbank und vor allem von den Entwicklungsländern selbst vorgetragene Kritik im Bezug auf die „großen Linien“ der Entwicklungspolitik die Rolle der „68er“ erheblich. Hier kam ihnen allenfalls die Funktion als „Thematisierungsagenten“ zu, die ihnen Wilfried Rudloff im Bezug auf das Aufzeigen sozialer Missstände „im Schatten des Wirtschaftswunders“ bescheinigt.⁹ Was die Haltung der Gesamtbevölkerung angeht, waren sie dabei in Sachen Dritter Welt jedoch, wie ausgeführt, nicht sonderlich erfolgreich. Innerhalb der Institutionen der Entwicklungshilfe aber erregten das Auftreten der Entwicklungsländer bei der ersten Welthandelskonferenz 1964 und der Pearson-Bericht 1969 ungleich mehr Aufmerksamkeit als die Demonstrationen der revoltierenden Studenten.

Als ebenso unerlässlich hat es sich erwiesen, eine Binnendifferenzierung zwischen radikalen und reformerischen „68ern“ vorzunehmen, die in Sachen Entwicklungspolitik völlig verschiedene Ziele mit nicht minder verschiedenen Methoden verfolgten. Es erscheint daher wenig sinnvoll, den Sozialistischen Deutschen Studentenbund als *pars pro toto* zu untersuchen, wie es große Teile der bisherigen „68er“-Forschung getan haben.¹⁰

Im Hinblick auf die Entwicklungsdienste, die – zumindest im Fall des DED – ziemlich eindeutig ein Teil des „langen Marschs durch die Institutionen“ waren, ist der Einfluss der „68er“ dagegen deutlich höher einzuschätzen. So trugen sie beispielsweise entscheidend dazu bei, dass sich die vage Forderung nach „Demokratisierung“, die in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren in vielen gesell-

⁹ RUDLOFF, S. 462. Rudloff schränkt diese Bewertung aber insofern wieder ein, als es den APO-Aktivistinnen auch im Bereich der Sozialpolitik nur dank der Aufmerksamkeit, die ihnen die Medien zuteil werden ließen, gelang, diese Funktion zu übernehmen.

¹⁰ Vgl. den Überblick über die entsprechenden neueren Arbeiten in der Einleitung.

schaftlichen Bereichen erhoben wurde,¹¹ im DED in Form konkreter Mitbestimmungsregelungen niederschlug. Allerdings sind selbst hier zwei Einschränkungen nötig. Erstens trafen die „68er“ innerhalb des DED auf zahlreiche Funktionäre, die zumeist der schon in jungen Jahren in einflussreiche Schlüsselpositionen aufgestiegenen „Flakhelfer-“ bzw. „45er-Generation“¹² zuzuordnen sind und die ihnen nicht nur aufgeschlossen begegneten, sondern sie teilweise sogar zu noch weiter gehenden Forderungen ermutigten. Zweitens kam es in den DÜ eben schon früher und ohne einen erkennbaren Zusammenhang zu „1968“ zu einer ähnlich weitreichenden „Demokratisierung“.

Zu guter Letzt macht gerade das Beispiel des DED deutlich, dass das kompromisslose und in seiner Art zutiefst undemokratische Auftreten des radikalen Teils der „68er“ keinesfalls nur liberalisierende Wirkungen hervorrief. Indem sie die Freiheiten missbrauchten, die ihnen die Führung des DED einräumte, und die Vorbereitungsstätten bzw. die Projekte zu Foren der politischen Indoktrination und Agitation machten, riefen sie die „Konterreformer“ auf den Plan. Das Konzept eines politischen Entwicklungsdienstes, dessen Helfer im Rahmen ihrer fachlichen Mitarbeit behutsam auch gesellschaftlichen Wandel in den Einsatzländern anregen sollten, ohne dabei der Dritten Welt europäische Ideologien gleich welcher Couleur aufzuzwingen, hatte nach den Aktionen der revolutionär denkenden „68er“ keine Chance mehr.

¹¹ Vgl. SCHEIBE.

¹² Diese Bezeichnung für die in den 1920er und frühen 1930er Jahren Geborenen schlägt MOSES vor. Auch er rät zur Skepsis hinsichtlich der vielfach behaupteten historischen Sonderrolle der „68er“, zu denen er die Jahrgänge von 1938 bis 1948 zählt. Moses sieht gerade in den „45ern“, die sowohl die nationalsozialistische Diktatur als auch die Bundesrepublik erlebt und sich bewusst für die Demokratie entschieden hätten, die für die politische Kultur der Bundesrepublik seit den 1960er Jahren prägende Personengruppe.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
ABP	Ausschuss für entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik der EKD (ab 1976)
AEG	Allgemeine Elektrizitätsgesellschaft
AEH	Ausschuss für Entwicklungshilfe des Deutschen Bundestages (4.–5. Wahlperiode)
AEJ	Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Jugend in Deutschland
AG	Aktiengesellschaft
AGdD	Arbeitsgemeinschaft der Dienste (Arbeitsgruppe der Entwicklungsdienste im Rahmen des AK LHÜ)
AGEH	Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (Entwicklungsdienst der katholischen Kirche)
AGEH-Archiv	Hausarchiv der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe
AGEL	Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungsländer (der deutschen Wirtschaftsverbände)
AID	Agency for International Development (der USA)
AKA	Ausfuhr-Kredit-Anstalt
AK LHÜ	Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee (Zusammenschluss der gesellschaftlichen Mitträger des DED)
AKW	Atomkraftwerk
ANC	African National Congress
APO	Außerparlamentarische Opposition
AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages (ab der 6. Wahlperiode)
A3W	Aktion Dritte Welt
A3WH	Aktion Dritte Welt Handel
B	Bestand
BA	Beauftragter (des Deutschen Entwicklungsdienstes)
BArch	Bundesarchiv
BAT	Bundesangestelltentarif
BAW	Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft
Bd.	Band
BDKJ	Bund Deutscher Katholischer Jugend
BfdW	Brot für die Welt
BfE	Bundesstelle für Entwicklungshilfe (1969–1974) (Durchführung der bilateralen Technischen Hilfe der Bundesrepublik)
BKA	Bundeskanzleramt
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMF	Bundesministerium bzw. Bundesminister für Finanzen
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium bzw. Bundesminister für Wirtschaft
BMWiF	Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen
BMZ	Bundesministerium bzw. Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit

BRH	Bundesrechnungshof
BUKO	Bundeskongress entwicklungspolitischer Aktionsgruppen (gegründet 1977)
CENTO	Central Treaty Organisation
CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft (Verein zur Durchführung der Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik)
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
CVJM	Christlicher Verein Junger Männer
CSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Council (Gebergremium der westlichen Industrieländer im Rahmen der OECD)
DAG	Development Assistance Group (Vorläufer des DAC)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DED	Deutscher Entwicklungsdienst (Entwicklungsdienst der Bundesregierung und des AK LHÜ)
DED-Archiv	Hausarchiv des Deutschen Entwicklungsdienstes
DEG	Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit/ Deutsche Entwicklungsgesellschaft (Förderung der Aktivitäten mittelständischer Betriebe in der Dritten Welt)
DEMR	Deutscher Evangelischer Missionsrat
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (entwicklungspolitische Grundlagenforschung und Ausbildung)
DRS	Drucksache
DSE	Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer (1959–1973), Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (1973–2003) (entwicklungspolitische Forschung, Öffentlichkeitsarbeit, Ausbildung u.a.)
DÜ	Dienste in Übersee (Entwicklungsdienst der evangelischen Kirchen)
dü	Der Überblick (Hauszeitschrift der Dienste in Übersee)
DÜ-Archiv	Hausarchiv der Dienste in Übersee
ED LHÜ	Entwicklungsdienst Lernen und Helfen in Übersee (Vorform des AK LHÜ bzw. DED 1962–1963)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EhfG	Entwicklungshelfergesetz
EhStG	Entwicklungshilfesteuergesetz
EKD	Evangelische Kirchen in Deutschland
epd EP	Evangelischer Pressedienst für Entwicklungspolitik
ESG	Evangelische Studentengemeinde
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
E+Z	Entwicklung und Zusammenarbeit (Hauszeitschrift der DSE)
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
EZU	Europäische Zahlungsunion
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GARIOA	Government Aid and Relief in Occupied Areas
GAWI	Garantie-Abwicklungs-Gesellschaft (1932–1948), Deutsche Wirtschaftsförderungs- und Treuhand GmbH (1948–1964), Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (1964–1974) (Durchführung der bilateralen Technischen Hilfe der Bundesrepublik)

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GO	Geschäftsordnung
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Durchführung der bilateralen Technischen Hilfe der Bundesrepublik seit 1974)
HA	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
INFI	Internationales Nachrichten- und Forschungsinstitut
Inwent-PD	Pressedokumentation des Informationszentrums für Entwicklungspolitik der Gesellschaft für internationale Weiterbildung und Entwicklung (Inwent)
IRA KH	Interministerieller Ausschuss für Kapitalhilfe
IRA TH	Interministerieller Ausschuss für Technische Hilfe
ITO	International Trade Organisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
KED	Kirchlicher Entwicklungsdienst
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Durchführung der bilateralen Kapitalhilfe der Bundesrepublik)
Kfz	Kraftfahrzeug
KH	Kapitalhilfe
KLJB	Katholische Landjugendbewegung
LA	Interministerieller Ausschuss für Entwicklungspolitik/ Lenkungsausschuss
LHÜ-Archiv	Hausarchiv des Arbeitskreises Lernen und Helfen in Übersee
LT	Leitungsteam
MdB	Mitglied des Bundestags
MiFriFi	Mittelfristige Finanzplanung
MK	Mitbestimmungskomitee
MV	Mitgliederversammlung
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
ÖRK	Ökumenischer Rat der Kirchen/Weltkirchenrat
PA	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages
PAIGC	Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
PSTS	Parlamentarischer Staatssekretär
SDS	Sozialistischer Deutscher Studentenbund
SEATO	South East Asia Treaty Organisation
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
STS	Staatssekretär
SZ	Süddeutsche Zeitung
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development/ Welthandelskonferenz
UNDP	United Nations Development Programme
UNV	United Nations Volunteers
USA	United States of America
VR	Verwaltungsrat des Deutschen Entwicklungsdienstes

Quellenverzeichnis

Unveröffentlichte Quellen

1. Altarchiv der Dienste in Übersee im Hausarchiv des Evangelischen Entwicklungsdienstes, Bonn (DÜ-Archiv)

Bestand Akten des Leitungsteams
Bestand Akten der Mitgliederversammlung
Bestand Akten des Vorstands
Bestand Grundsatzpapiere
Bestand Haus am Schüberg
Bestand Regionaltreffen
Bestand Rückkehreraktivitäten
Bestand Zentrum für entwicklungsbezogene Bildungsarbeit (ZEB)

2. Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (AdsD)

Depositum Egon Bahr
Depositum Erhard Eppler
Depositum Hans-Jürgen Wischniewski

3. Archiv der Pressedokumentationsstelle der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung / Gesellschaft für internationale Weiterbildung und Entwicklung, Bonn (Inwent-PD)

Bestand Deutscher Entwicklungsdienst
Bestand Dokumentationen der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer/für internationale Entwicklung
Bestand Dritte Welt Aktionsgruppen
Bestand Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland (BRD 1)
Bestand Kritik der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland (BRD 5)
Bestand Leistungen der Kirche (BRD 3)
Bestand Organisationen der öffentlichen Entwicklungshilfe (BRD 111)

4. Bundesarchiv, Koblenz (BArch)

B 136 Bundeskanzleramt
B 213 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

*5. Hausarchiv der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe,
Köln (AGEH-Archiv)*

Bestand AGEH intern
Bestand Akten der Mitgliederversammlung
Bestand Akten des Vorstands
Bestand Vorgeschichte und Geschichte der AGEH

*6. Hausarchiv des Arbeitskreises Lernen und Helfen in Übersee,
Bonn (LHÜ-Archiv)*

Bestand Akten der Mitgliederversammlung
Bestand Akten des Vorstands
Bestand Akten zur Rückkehrerarbeit
Bestand Arbeitsgemeinschaft der Dienste (AGdD)
Bestand DED-Gesellschafterversammlung
Bestand DED-Verwaltungsrat

*7. Hausarchiv des Deutschen Entwicklungsdienstes,
Bonn (DED-Archiv)*

Bestand Akten der Geschäftsleitung
Bestand Akten des Verwaltungsrats
Bestand Bundesrechnungshof
Bestand Beauftragtenkonferenzen / Mitarbeiterkonferenzen
Bestand Handbuch für Beauftragte
Bestand Regionalkonferenzen

8. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bonn (PA)

Bestand Ausschuss für Entwicklungshilfe / für wirtschaftliche Zusammenarbeit
Bestand Gesetzesdokumentationen
Bestand Haushaltsausschuss

Veröffentlichte Quellen

1. Drucksachen

- BUNDESHAUSHALTSPLÄNE, 1961–1976.
BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT (Hg.): Die Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland und die Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade, Bonn 1971.
DEUTSCHER BUNDESTAG. Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste: Materialien Nr. 90. Entwicklungspolitische Debattenbeiträge im Deutschen Bundestag. 1. bis 9. Wahlperiode, Bonn 1985.
DEUTSCHER BUNDESTAG: Planung in Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1972.

- DEUTSCHER BUNDESTAG: Verhandlungen des Deutschen Bundestags. Stenographische Berichte. 2. bis 7. Wahlperiode, 1956–1974.
- STATISTISCHES JAHRBUCH FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Hg. vom Statistischen Bundesamt, 1959–1976.

2. Editionen

- AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1964. Hg. von Schwarz, Hans-Peter. Bearb. von Hölscher, Wolfgang, München 1995.
- AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1968. Hg. von Schwarz, Hans-Peter. Bearb. von Lindemann, Mechthild und Peter, Matthias, München 1999.
- AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1970. Hg. von Schwarz, Hans-Peter. Bearb. von Pautsch, Ilse Dorothee u. a., München 2001.
- AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1971. Hg. von Schwarz, Hans-Peter. Bearb. von Koopmann, Martin u. a., München 2002.
- AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1972. Hg. von Schwarz, Hans-Peter. Bearb. von Lindemann, Mechthild u. a., München 2003.
- AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1973. Hg. von Schwarz, Hans-Peter. Bearb. von Peter, Matthias u. a., München 2004.
- ARCHIV DER GEGENWART, 1968.
- EUROPA-ARCHIV, 19 (1964) und 23 (1968).
- Die KABINETTSPROTOKOLLE der Bundesregierung. Bd. 9 1956. Hg. von Kahlenberg, Friedrich. Bearb. von Hüllbüsch, Ursula, München 1998.
- ÖKUMENISCHER RAT DER KIRCHEN (Hg.): Appell an die Kirchen der Welt. Dokumente der Weltkonferenz für Kirche und Gesellschaft, Stuttgart und Berlin 2. Auflage 1967.
- ÖKUMENISCHER RAT DER KIRCHEN (Hg.): Bericht aus Uppsala 1968. Offizieller Bericht über die Vierte Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen. Uppsala 4.–20. Juli 1968, Genf 1968.
- UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development. Basic Documents on its Establishment and Activities, New York 1966.

3. Zeitschriften¹

- AGEH HIER UND DRAUSSEN, Jahrgänge 1966–1971.
- CONTACTS, Jahrgänge 1972–1976.
- DÜ (Der Überblick), Jahrgänge 1965–1976.
- DED-BRIEF, Jahrgänge 1967–1976.
- EPD EP (Evangelischer Pressedienst Entwicklungspolitik), Jahrgänge 1971–1976.
- E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit), Jahrgänge 1965–1976.

¹ Die Vielzahl der Zeitungen und Zeitschriften, die über die Sammlung der Pressedokumentationsstelle von Inwent Eingang in diese Studie gefunden hat, wird hier nicht einzeln aufgeführt. Zu den verwendeten Beständen der Sammlung s. die Auflistung bei den ungedruckten Quellen. Die verwendeten Artikel werden jeweils in den Fußnoten nachgewiesen.

Literaturverzeichnis

- ABELSHAUSER, Werner: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1945–1980), Frankfurt am Main 7. Auflage 1993.
- ALBER, Jens: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1983, Frankfurt am Main 1989.
- ALBRECHT, Willy: Der Sozialistische Deutsche Studentenbund (SDS). Vom parteikonformen Studentenverband zum Repräsentanten der Neuen Linken, Bonn 1994.
- ANGERMANN, Erich: Die Vereinigten Staaten von Amerika, München 9. Auflage 1995.
- BAHR, Egon: Zu meiner Zeit, München 1996.
- BALCAR, Jaromír: Politik auf dem Land. Studien zur bayerischen Provinz 1945 bis 1972, München 2004.
- BALSEN, Werner und RÖSSEL, Karl: Hoch die internationale Solidarität. Zur Geschichte der Dritte Welt-Bewegung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1986.
- BARING, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982.
- BAUER, Peter Thomas: Dissent on development. Studies and Debates in Development Economics, London 1971.
- BEBLO, Lothar, FRAHM, Klaus und WÖHLK, Günther: Bei Allah! Das ist doch eine Ungerechtigkeit! Mitarbeiter erinnern sich, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst, Berlin 1988, S. 45–50.
- BELLERS, Jürgen: Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989, Münster 1990.
- BELLERS, Jürgen: Britische Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik in der nachkolonialen Ära, in: ders. (Hg.): Entwicklungshilfepolitik in Europa, Münster 1988, S. 109–123.
- BERNHARD, Patrick: Zivildienst zwischen Reform und Revolte. Eine bundesdeutsche Institution im gesellschaftlichen Wandel 1961–1982, München 2005.
- BODEMER, Klaus: Entwicklungshilfepraxis – Politik für wen? Ideologie und Vergabepraxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade, München 1974.
- BOECKH, Andreas: Dependencia-Theorien, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon Dritte Welt, Baden-Baden 1980, S. 87–93.
- BOECKH, Andreas: Entwicklungstheorien. Eine Rückschau, in: Nohlen, Dieter und Nuscher, Franz (Hg.): Handbuch Dritte Welt. Band 1 Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn 3. Auflage 1992, S. 110–130.
- BOGE, Carl-Georg: Die Entwicklungspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Bellers, Jürgen (Hg.): Entwicklungshilfepolitik in Europa, Münster 1988, S. 124–151.
- BÖLL, Winfried u. a.: Entwicklungshilfe zwischen Restauration und Revolution. Ein Dialog zwischen Verantwortlichen der Entwicklungshilfe und ihren Kritikern, Bensheim 1970.
- BÖLL, Winfried: 25 Jahre – und immer noch ein Versuch, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst, Berlin 1988, S. 29–38.
- BOMMES, Michael und HEUER, Michael: „Dritte-Welt-Bewegung“ – Was für eine Bewegung?!, in: Forschungsjournal NSB, 7 (1994), Heft 3, S. 63–74.
- BOOZ, Rüdiger Marco: „Hallsteinzeit“. Deutsche Außenpolitik 1955–1972, Bonn 1995.
- BOVENSCHEN, Silvia: Die Generation der Achtundsechziger bewacht das Ereignis, in: Kraushaar, Wolfgang (Hg.): Frankfurter Schule und Studentenbewegung. Bd. 3 Aufsätze und Kommentare, Frankfurt am Main 1998, S. 232–238.

- BRACHER, Karl Dietrich, JÄGER, Wolfgang und LINK, Werner: Republik im Wandel 1969–1974, Stuttgart 1986.
- BRACHER, Karl Dietrich, ESCHENBURG, Theodor, FEST, Joachim C. und JÄCKEL, Eberhard (Hg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in fünf Bänden, Stuttgart und Wiesbaden 1981–1987.
- BRAND, Karl-Werner: Neue soziale Bewegungen. Entstehung, Funktion und Perspektive neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz, Opladen 1982.
- BRAND, Karl-Werner, BÜSSER, Detlef und RUCHT, Dieter: Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main u.a. 2. Auflage 1984.
- BRAND, Karl-Werner: Kontinuität und Diskontinuität in den neuen sozialen Bewegungen, in: Roth, Roland und Rucht, Dieter (Hg.): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2. Auflage 1991, S. 40–53.
- BRANDT, Willy: Erinnerungen, Frankfurt am Main 1989.
- BRAUER, Rolf: Zwischen Provinzialität und Globalismus. Die westdeutsche Dritte-Welt-Bewegung in den 80er und 90er Jahren, Solschen 1994.
- BRAUN, Gerald: Nord-Süd-Konflikt und Entwicklungspolitik, Opladen 1985.
- BUCHHEIM, Christoph: Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945–1958, München 1990.
- BÜHRER, Werner: Westdeutschland in der OEEC. Eingliederung, Krise, Bewährung 1947–1961, München 1997.
- CALLIES, Jörg (Hg.): Die Reformzeit des Erfolgsmodells BRD. Die Nachgeborenen erforschen die Jahre, die ihre Eltern und Lehrer geprägt haben, Rehburg-Loccum 2004.
- CARDOSO, Fernando H. und FALETTO, Enzo: Dependencia y desarrollo en America Latina, Cuernavaca 1968 [deutsche Ausgabe: Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt am Main 1976].
- COHN-BENDIT, Daniel u. a.: Kopfschrott oder Gefühlsheue? Eine Diskussion über Internationalismus, in: Kursbuch 57/1979, S. 199–221.
- CONRAD, Joseph: Das Herz der Finsternis, München Neuauflage 1998.
- CONRING, Warner: So fing es an ..., in: Coutre, Eberhard le (Hg.): Unterwegs zur einen Welt. Aus der Arbeit von Dienste in Übersee, Stuttgart 1970, S. 15–25.
- CORDOVA, Armando: Die wirtschaftliche Struktur Lateinamerikas. Drei Studien zur politischen Ökonomie der Unterentwicklung, Frankfurt am Main 1969.
- CROCKATT, Richard: The fifty years war. The United States and the Soviet Union in world politics 1941–1991, London und New York 1995.
- COUTRE, Eberhard le: Dienste in Übersee zu Hause, in: ders. (Hg.): Unterwegs zur einen Welt. Aus der Arbeit von Dienste in Übersee, Stuttgart 1970, S. 80–94.
- COUTRE, Eberhard le (Hg.): Unterwegs zur einen Welt. Aus der Arbeit von Dienste in Übersee, Stuttgart 1970.
- DAMM, Ulrich: Die Bundesrepublik Deutschland und die Entwicklungsländer. Versuch einer Darstellung der politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungshilfe, Genf und Coburg 1965.
- DENNERT, Jürgen: Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? Entstehung und Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bielefeld 1968.
- DOERING-MANTEUFFEL, Anselm: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999.
- DUMKE, Horst: Anfänge der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik. Eine Korrektur des politischen Bildes, Sankt Augustin 1997.
- DUTSCHKE, Rudi u. a.: Rebellion der Studenten oder Die neue Opposition, Reinbek bei Hamburg 1968.
- DUTSCHKE-KLOTZ, Gretchen u. a. (Hg.): Rudi Dutschke. Mein langer Marsch, Reinbek bei Hamburg 1980.

- EISENBLÄTTER, Bernd: Die ideale Verwaltung, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): *Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst*, Berlin 1988, S. 240–243.
- ENGEL, Ulf, SCHLEICHER, Hans-Georg und ROST, Inga-Dorothee: *Die beiden deutschen Staaten in Afrika (1949–1990)*, Hamburg 1998.
- ENGEL, Ulf: *Von Godesberg nach Berlin: 30 Jahre entwicklungspolitische Programmdiskussion in der SPD*, Bonn 1991.
- ENGELBRECHT, Helga (Hg.): *Materialien zur Entwicklungshilfekritik. Aktuelle Beiträge zur Diskussion um die deutsche Entwicklungspolitik*, Bonn 1969.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus: *Europäische Peripherie*, in: *Kursbuch 2/1965*, S. 154–173.
- EPPLER, Erhard: *Komplettes Stückwerk. Erfahrungen aus fünfzig Jahren Politik*, Frankfurt am Main 1996.
- EPPLER, Erhard: *Wenig Zeit für die Dritte Welt*, Stuttgart u. a. 1971.
- ERBE, Susanne: *Vereinigte Staaten von Amerika*, in: Holthus, Manfred und Kebschull, Dietrich (Hg.): *Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder*, Band 1, Hamburg 1985, S. 103–240.
- ERL, Willi und PALLMANN, Hans-Dietrich (Hg.): *Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst*, Berlin 1988.
- FANON, Frantz: *Die Verdammten dieser Erde*, Reinbek bei Hamburg 1966.
- FICHTER, Tilman und LÖNNENDONKER, Siegfried: *Kleine Geschichte des SDS. Der Sozialistische Deutsche Studentenbund von 1946 bis zur Selbstauflösung*, Berlin 1977.
- FINK, Carole, GASSERT, Philipp und JUNKER, Detlef (Hg.): 1968. *The World Transformed*, New York 1998.
- FISCHER, Fritz: *Making them like us. Peace Corps Volunteers in the 1960s*, Washington 1998.
- FRANK, André Gunder: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil*, New York 1967 [deutsche Ausgabe: *Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt am Main 1969].
- FRANK, André Gunder: *Latin America: Underdevelopment or Revolution. Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy*, New York 1969.
- FRESE, Matthias und PAULUS, Julia: *Geschwindigkeiten und Faktoren des Wandels – die 1960er Jahre in der Bundesrepublik*, in: Frese, Matthias, Paulus, Julia und Teppe, Karl (Hg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn u. a. 2003, S. 1–23.
- FRESE, Matthias, PAULUS, Julia und TEPPE, Karl (Hg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn u. a. 2003.
- FURTADO, Celso: *Desarrollo y Subdesarrollo*, Buenos Aires 7. Auflage 1964.
- GÄNG, Peter und REICHE, Reimut: *Modelle der kolonialen Revolution*, Frankfurt am Main 1967.
- GASSERT, Philipp und RICHTER, Pavel A.: *1968 in West Germany. A Guide to Sources and Literature of the Extra-Parliamentarian Opposition*, Washington, D.C. 1998.
- GILCHER-HOLTEY, Ingrid: *Die 68er Bewegung. Deutschland – Westeuropa – USA*, München 2001.
- GILCHER-HOLTEY, Ingrid: „1968“ – Eine versäumte Kontroverse?, in: Sabrow, Martin u. a. (Hg.): *Zeitgeschichte als Streitgeschichte. Große Kontroversen nach 1945*, München 2003, S. 58–73.
- GILCHER-HOLTEY, Ingrid (Hg.): *1968 – Vom Ereignis zum Gegenstand der Geschichtswissenschaft*, Göttingen 1998.
- GLAGOW, Manfred, GOTSCH, Wilfried und STUCKE, Andreas: *Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ): Entstehungszusammenhang, Personalpolitik und Steuerungsfähigkeit*, Pfaffenweiler 1989.
- GLASTETTER, Werner: *Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 bis 1975. Befunde und Aspekte*, Berlin, Heidelberg und New York 1977.

- GLISMANN, Hans Hinrich u.a.: Weltwirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung, Göttingen 3. Auflage 1986 und 1987.
- GOLLWITZER, Helmut: Die reichen Christen und der arme Lazarus. Die Konsequenzen von Uppsala, München 1968.
- GÖRTEMAKER, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 1999.
- GOSOVIC, Branislav: UNCTAD. Conflict and Compromise. The Third World's Quest for an Equitable World Economic Order through the United Nations, Leiden 1972.
- HAASE, Ingo: Zwischen Lenkung und Selbstbestimmung. Geschichte und Gegenwart des Deutschen Entwicklungsdienstes, Berlin 1996.
- HAGEMANN, Herrmann: Die Formierung der rohstoffpolitischen Forderungen der Entwicklungsländer auf der Ebene der Vereinten Nationen bis zur ersten Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD I) 1964, Münster 1983.
- HANRIEDER, Wolfram F.: Deutschland, Europa und Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994, Paderborn u.a. 2. Auflage 1995.
- HANSEN, Niels: Aus dem Schatten der Katastrophe. Die deutsch-israelischen Beziehungen in der Ära Konrad Adenauer und David Ben Gurion. Ein dokumentierter Bericht, Düsseldorf 2002.
- HARDACH, Gerd: Der Marshallplan, in: Junker, Detlef (Hg.): Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990. Ein Handbuch, Band 1 1945–1968, Stuttgart und München 2001, S. 468–479.
- HEIDTMANN, Dieter: Die personelle Zusammenarbeit der Kirchen. Kirchliche Entwicklungskonzepte und ihre Umsetzung durch AGEH, DÜ und CFI, Frankfurt am Main 1994.
- HEIN, Bastian: „1968“ et le Tiers Monde. Radicaux et Modérés dans le Mouvement Étudiant Ouest-Allemand, in: Revue d'Allemagne et des Pays de Langue Allemande 35 (2003), S. 217–232.
- HENNIS, Wilhelm: Demokratisierung – Zur Problematik eines Begriffs, in: ders.: Die missverständene Demokratie. Demokratie – Verfassung – Parlament. Studien zu deutschen Problemen, Freiburg 1973, S. 26–51.
- HERBERT, Ulrich: Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: ders. (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 7–49.
- HERBERT, Ulrich (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002.
- HESSE, Kurt: Das System der Entwicklungshilfen, Berlin 1969.
- HICKETHIER, Knut: Protestkultur und alternative Lebensformen, in: Faulstich, Werner (Hg.): Die Kultur der 60er Jahre, München 2003, S. 11–30.
- HILBERG, Raul: Die Vernichtung der europäischen Juden. Die Gesamtgeschichte des Holocaust, Frankfurt am Main, Olten und Wien 1982.
- HOBSBAWM, Eric: Das Zeitalter der Extreme, London 1994.
- HOCKERTS, Hans Günter: Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück, in: Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 903–934.
- HOCKERTS, Hans Günter: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, Stuttgart 1980.
- HOCKERTS, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998.
- HOFFMAN, Elizabeth Cobbs: All you need is love. The Peace Corps and the spirit of the 1960s, Cambridge 1998.
- HÜNEMÖRDER, Götz: DÜ nach zwanzig Jahren – ein Vorwort, in: Dienste in Übersee (Hg.): Stimmen zum Überseedienst nach 20 Jahren DÜ, Stuttgart 1981, S. 3.
- JAEGER, Hans: Generationen in der Geschichte. Überlegungen zu einer umstrittenen Konzeption, in: Geschichte und Gesellschaft 3 (1977), S. 429–452.

- JAMES, Harold: Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft, München 1997.
- JELINEK, Yeshayahu A.: Deutschland und Israel 1945–1965. Ein neurotisches Verhältnis, München 2004.
- JUCHLER, Ingo: Die Studentenbewegungen in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland der sechziger Jahre. Eine Untersuchung hinsichtlich ihrer Beeinflussung durch Befreiungsbewegungen und -theorien aus der Dritten Welt, Berlin 1996.
- KERSTING, Franz-Werner: Der gesellschaftsgeschichtliche Ort der „68er“-Bewegung. Entzauberung des Mythos?, in: Westfälische Forschungen 48 (1998), S. 1–20.
- KILIAN, Werner: Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955–1973, Berlin 2001.
- KLEIN, Ansgar, LEGRAND, Hans-Josef und LEIF, Thomas (Hg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen 1999.
- KLEMP, Ludgera: Entwicklungshilfekritik. Analyse und Dokumentation, Bonn 1988.
- KLESSMANN, Christoph: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955–1970, Bonn 2. Auflage 1997.
- KOENEN, Gerd: Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution. 1967–1977, Köln 2001.
- KÖHLER, Volkmar: Entwicklungspolitik zwischen nationalem Interesse und internationaler Solidarität, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst, Berlin 1988, S. 57–61.
- KRAUSHAAR, Wolfgang: 1968 als Mythos, Chiffre und Zäsur, Hamburg 2000.
- KRAUSHAAR, Wolfgang: 1968. Das Jahr, das alles verändert hat, München 1998.
- KREFT, Heinz: Die Entwicklungshilfepolitik Frankreichs, in: Bellers, Jürgen (Hg.): Entwicklungshilfepolitik in Europa, Münster 1988, S. 95–108.
- KRESS, Roland: Die politischen Stiftungen in der Entwicklungspolitik. Eine Analyse der Kooperation von Friedrich-Ebert-Stiftung und Konrad-Adenauer-Stiftung mit politischen Partnern in Entwicklungsländern, Bochum 1985.
- KRIEGER, Silke (Hg.): Partner für den demokratischen Weg. Die gesellschaftspolitische Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in den Entwicklungsländern, Sankt Augustin 1983.
- KRÜCKEN, Wolfgang: Wehrdienst und Gewissen, Mannheim und Ludwigshafen 1972.
- KUHLMANN, Renate: Großbritannien, in: Holthus, Manfred und Kobschull, Dietrich (Hg.): Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder, Band 1, Hamburg 1985, S. 241–388.
- LAAK, Dirk van: Zwischen „organisch“ und „organisatorisch“: „Planung“ als politische Leitkategorie zwischen Weimar und Bonn, in: Dietz, Burkhard u. a. (Hg.): Griff nach dem Westen. Die „Westforschung“ der völkisch-nationalen Wissenschaften zum nordwesteuropäischen Raum (1919–1960), Münster 2003, S. 41–64.
- LEGGEWIE, Claus: Kofferträger. Das Algerien-Projekt der Linken im Adenauer-Deutschland, Berlin 1984.
- LEMPER, Alfons: UNCTAD 1968. Probleme und Perspektiven, Hamburg 1968.
- LEUGERS-SCHERZBERG, August H.: Die Wandlungen des Herbert Wehner. Von der Volksfront zur Großen Koalition, Berlin 2002.
- LINK, Werner und TÜCKS, Paul: Der Nord-Süd-Konflikt und die Zusammenarbeit der Entwicklungsländer, Berlin 1985.
- LINK, Werner: Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Stuttgart u. a. 1980.
- LINNENBRINK, Günther: Zum Selbstverständnis von Dienste in Übersee, in: Coutre, Eberhard le (Hg.): Unterwegs zur einen Welt. Aus der Arbeit von Dienste in Übersee, Stuttgart 1970, S. 32–38.
- LÖNNENDONKER, Siegward, RABEHL, Bernd und STAADT, Jochen: Die antiautoritäre Revolte. Der Sozialistische Deutsche Studentenbund nach der Trennung von der SPD. Band 1 1960–1967, Wiesbaden 2002.

- LÜBBE, Hermann: 1968. Zur kulturellen und politischen Wirkungsgeschichte in Deutschland, in: Schubert, Venanz (Hg.): 1968. 30 Jahre danach, St. Ottilien 1999, S. 185–208.
- MAIER, Hans: NPD. Strukturen und Ideologie einer „nationalen Rechtspartei“, München 1967.
- MANSILLA, H. C. F.: Das Dominanz/Dependenz-Verhältnis, in: Nuscheler, Franz (Hg.): Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt 1986, S. 401–429.
- MARCUSE, Herbert: „Revolution aus Ekel“. Spiegel-Gespräch vom 28. 7. 1969, in: Kraushaar, Wolfgang (Hg.): Frankfurter Schule und Studentenbewegung. Von der Flaschenpost zum Molotowcocktail 1946–1995. Band 2: Dokumente, Hamburg 1998, S. 655–660.
- MARTINEK, Michael: Die Verwaltung der deutschen Entwicklungshilfe und ihr Integrationsdefizit. Eine verwaltungswissenschaftliche Struktur- und Funktionsanalyse, Bad Honnef 1981.
- MENZEL, Ulrich: 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie, in: Nohlen, Dieter und Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Band 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn 3. Auflage 1992, S. 131–155.
- MERSEBURGER, Peter: Willy Brandt. 1913–1992. Visionär und Realist, Stuttgart und München 2002.
- MOMMSEN, Wolfgang J. (Hg.): Das Ende der Kolonialreiche. Dekolonisation und die Politik der Großmächte, Frankfurt am Main 1990.
- MORSEY, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969, München 4. Auflage 2000.
- MOSES, Dirk: Die 45er. Eine Generation zwischen Faschismus und Demokratie, in: Neue Sammlung 40 (2000), S. 233–263.
- MYRDAL, Gunnar: Ökonomische Theorien und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959.
- NEUMANN, Franz: Daten zu Wirtschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1950–1975, Baden-Baden 1976.
- NIRUMAND, Bahman: Persien, Modell eines Entwicklungslandes oder die Diktatur der freien Welt, Reinbek bei Hamburg 1967.
- NISSEN, Hans-Peter: Entwicklungshilfe – ein ungeeignetes Mittel zur Entwicklungsförderung: M. Friedman, P. T. Bauer und F. Church, in: Dams, Theodor (Hg.): Entwicklungshilfe – Hilfe zur Unterentwicklung, München 1974, S. 41–50.
- NOLTE, Ernst: Deutschland und der Kalte Krieg, München und Zürich 1974.
- NUSCHELER, Franz: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1985.
- NUSCHELER, Franz: Partnerschaft oder Ausbeutung? Die Entwicklungspolitik der sozialliberalen Koalition, in: Grube, Frank und Richter, Gerhard (Hg.): Der SPD-Staat, München 1977, S. 324–349.
- OPPELLAND, Torsten: Gerhard Schröder (1910–1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession, Düsseldorf 2002.
- OSNER, Karl: Kirchen und Entwicklungshilfe. Ziele, Leistungen und Arbeitsweise kirchlicher Organisationen in Deutschland, Kvelaer 1964.
- PAUL VI.: Populorum Progressio – Über den Fortschritt der Völker, Recklinghausen 1967.
- PEARSON, Lester B. u. a.: Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik, Wien, München und Zürich 1969.
- POLITISCHE AKADEMIE EICHHOLZ und KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (Hg.): Materialien zur politischen Diskussion über die Sozialenzyklika Populorum Progressio, Eichholz 1967.
- PREBISCH, Raul: Für eine bessere Zukunft der Entwicklungsländer. Ausgewählte ökonomische Studien, Berlin 1967.
- PREBISCH, Raul: Towards a New Trade Policy for Development, in: UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development. Basic Documents on its Establishment and Activities, New York 1966, S. 13–27.
- RAMMINGER, Michael und WECKEL, Ludger: Dritte-Welt-Gruppen auf der Suche nach Solidarität, Münster 1997.

- RAMMSTEDT, Otthein: Zur Theorie der Friedensbewegung als sozialer Bewegung, in: Was-muth, Ulrike C. (Hg.): Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989, S. 140–158.
- RASCHKE, Joachim: Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß, Frankfurt am Main u. a. 1986.
- RASCHKE, Joachim: Zum Begriff der sozialen Bewegungen, in: Roth, Roland und Rucht, Dieter (Hg.): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2. Auflage 1991, S. 31–39.
- RENESE, Ernst-Albrecht von: Parteien und Entwicklungspolitik, in: Ringer, Karlernst u. a. (Hg.): Perspektiven der Entwicklungspolitik, Tübingen 1981, S. 451–481.
- REULECKE, Jürgen (Hg.): Generationalität und Lebensgeschichte im 20. Jahrhundert, München 2003.
- RITTER, Gerhard A.: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 2. Auflage 1991.
- RÖDDER, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, München 2004.
- ROSTOW, Walt: Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960.
- ROTH, Roland und RUCHT, Dieter (Hg.): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2. Auflage 1991.
- ROTHERMUND, Dietmar: Delhi, 15. August 1947. Das Ende der kolonialen Herrschaft, München 1998.
- RUCK, Michael: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Schildt, Axel, Siegfried, Detlef und Lammers, Karl Christian (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 362–401.
- RUDLOFF, Wilfried: Im Schatten des Wirtschaftswunders. Soziale Probleme, Randgruppen und Subkulturen 1960–1973, in: Schlemmer, Thomas und Woller, Hans (Hg.): Bayern im Bund Band 2. Gesellschaft im Wandel 1949 bis 1973, München 2002, S. 347–467.
- RUDOLPH, Hermann: Mehr als Stagnation und Revolte. Zur politischen Kultur der sechziger Jahre, in: Broszat, Martin u. a. (Hg.): Zäsuren nach 1945, München 1990, S. 141–151.
- RYTLEWSKI, Ralf und OPP DE HIPT, Manfred: Die Bundesrepublik Deutschland in Zahlen. Ein sozialgeschichtliches Arbeitsbuch, München 1987.
- SCHARFFENORTH, Gerta: Konflikte in der Evangelischen Kirche in Deutschland 1950 bis 1969 im Rahmen der historischen und ökumenischen Friedensdiskussion, in: dies. und Duchrow, Ulrich (Hg.): Konflikte zwischen Wehrdienst und Friedensdiensten. Ein Strukturproblem der Kirchen, Stuttgart und München 1970, S. 17–115.
- SCHATZ, Heribert: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien. Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, S. 9–68.
- SHEEL, Walter: Konturen einer neuen Welt, Düsseldorf 1965.
- SHEEL, Walter: Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik, Bonn 1966.
- SCHEIBE, Moritz: Auf der Suche nach der demokratischen Gesellschaft, in: Herbert, Ulrich (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 245–277.
- SCHILDT, Axel: Materieller Wohlstand – pragmatische Politik – kulturelle Umbrüche. Die 60er Jahre in der Bundesrepublik, in: Schildt, Axel, Siegfried, Detlef und Lammers, Karl Christian (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 21–53.
- SCHILDT, Axel, SIEGFRIED, Detlef und LAMMERS, Karl Christian (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000.
- SCHLEMMER, Thomas und WOLLER, Hans (Hg.): Bayern im Bund Band 1. Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973, München 2001.

- SCHLEMMER, Thomas und WOLLER, Hans (Hg.): Bayern im Bund Band 2. Gesellschaft im Wandel 1949 bis 1973, München 2002.
- SCHLEMMER, Thomas und WOLLER, Hans (Hg.): Bayern im Bund Band 3. Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973, München 2004.
- SCHLOZ, Rudolf: Deutsche Entwicklungspolitik. Eine Bilanz nach 25 Jahren, München 1979.
- SCHMIDT, Heide-Irene: Pushed to the Front. The Foreign Assistance Policy of the Federal Republic of Germany 1958–1971, in: *Contemporary European History* 12 (2003), S. 473–507.
- SCHMIDTKE, Michael: Der Aufbruch der jungen Intelligenz. Die 68er Jahre in der Bundesrepublik und den USA, Frankfurt am Main 2003.
- SCHMIED, Ernst: Die „Aktion Dritte Welt Handel“ als Versuch der Bewußtseinsbildung. Ein Beitrag zur Diskussion über Handlungsmodelle für das politische Lernen, Aachen 1977.
- SCHMOLLINGER, Horst W.: Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands, in: Stöss, Richard (Hg.): *Parteien-Handbuch*, Opladen 1984, S. 1922–1994.
- SCHNEIDER, Andrea H.: Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die große Koalition 1966–1968, Paderborn u. a. 1999.
- SCHÖLLGEN, Gregor: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999.
- SEARLES, P. David: *The Peace Corps Experience. Challenge and Change 1969–1976*, Lexington 1997.
- SIEGFRIED, Detlef: Weite Räume, schneller Wandel. Neuere Literatur zur Sozial- und Kulturgeschichte der langen 60er Jahre in Westdeutschland, in: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/id=2327> (Stand 4. 1. 2003).
- SILVESTER, Jeremy und GEWALD, Jan-Bart: Words cannot be found. German Colonial Rule in Namibia. An Annotated Reprint of the 1918 Blue Book, Leiden u. a. 2003.
- SING, Horst: Hilfe für die Armen in der Dritten Welt? Der Beitrag der katholischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland zur Bewältigung der „internationalen sozialen Frage“, Eichstätt 1990.
- SOELL, Hartmut: Helmut Schmidt 1918–1969. Vernunft und Leidenschaft, München 2003.
- SOHN, Karl-Heinz: Entwicklungspolitik. Theorie und Praxis der deutschen Entwicklungshilfe, München 1972.
- SOLLICH, Manfred: Weisungsgebundene Eigenständigkeit – Wem gehört der DED?, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): *Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst*, Berlin 1988, S. 74–78.
- SOLLICH, Manfred (Hg.): *Probezeit ausgeschlossen. Erfahrungen und Perspektiven der personellen Zusammenarbeit*, München 1984.
- SPRANGER, Hans-Joachim und BROCK, Lothar: Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt. Die Entwicklungspolitik der DDR. Eine Herausforderung für die Bundesrepublik?, Opladen 1987.
- STAFFA, Christian: Die „Aktion Sühnezeichen“. Eine protestantische Initiative zu einer besonderen Art der Wiedergutmachung, in: Hockerts, Hans Günter und Kuller, Christiane (Hg.): *Nach der Verfolgung. Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in Deutschland?*, Göttingen 2003, S. 139–156.
- SÜSS, Dietmar: Kumpel und Genossen. Arbeiterschaft, Betrieb und Sozialdemokratie in der bayerischen Montanindustrie 1945 bis 1976, München 2003.
- SÜSS, Winfried: „Wer aber denkt für das Ganze?“. Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Frese, Matthias, Paulus, Julia und Teppe, Karl (Hg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn u. a. 2003, S. 349–377.
- THOMAS, Nick: *Protest Movements in the 1960s West Germany. A Social History of Dissent and Democracy*, Oxford 2003.
- THRÄNHARDT, Dietrich: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1986.

- TROTHA, Trutz von: Genozidaler Pazifizierungskrieg. Soziologische Anmerkungen zum Konzept des Genozids am Beispiel des Kolonialkriegs in Deutsch-Südwestafrika, in: Zeitschrift für Genozidforschung, 4 (2003), Heft 2, S. 30–57.
- TUDYKA, Kurt P.: Gesellschaftliche Interessen und Auswärtige Beziehungen. Materialien zur Außenwirtschaftspolitik der Ära Adenauer, Nijmegen 1978.
- UNITED NATIONS: The history of UNCTAD 1964–1984, New York 1985.
- WAHL, Peter: Perspektiven der Solidaritätsbewegung, in: Klein, Ansgar, Legrand, Hans-Josef und Leif, Thomas (Hg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen 1999, S. 272–287.
- WASMUTH, Ulrike C.: Alte, alter-naive oder alternative Politik. Eine Einführung, in: dies. (Hg.): Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989, S. 1–10.
- WASMUTH, Ulrike C.: Zur Untersuchung der Entstehung und Entwicklung sozialer Bewegungen. Ein analytischer Deskriptionsrahmen, in: dies. (Hg.): Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989, S. 159–176.
- WASMUTH, Ulrike C. (Hg.): Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989.
- WEIHER, Gerhard: Die Entwicklungspolitik, in: Glaesner, Gert-Joachim u. a. (Hg.): Die Bundesrepublik in den 70er Jahren, Opladen 1984, S. 286–300.
- WEIN, Martin: Carl Friedrich von Weizsäcker, in: ders.: Die Weizsäcker. Geschichte einer deutschen Familie, Stuttgart 1988, S. 411–469.
- WEIZENHÖFER, Inge und MÜLLER, Gerhard: „Es gibt in dieser Welt nichts zu verbessern außer der eigenen Sicht.“ Vorbereitung im DED, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst, Berlin 1988, S. 250–254.
- WENGST, Udo: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984.
- WERKMEISTER, Frank: Die Protestbewegung gegen den Vietnamkrieg in der Bundesrepublik Deutschland 1965–1973, Marburg 1975.
- WERNER, Carsten: Der Auslandsbereich der Parteistiftungen der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1982.
- WESTPHAL, Heinz: Ungefährdet ist Demokratie nie. Erlebnisse und Erfahrungen mit deutscher Zeitgeschichte, Düsseldorf 1994.
- WESTPHAL, Heinz: Wie es dazu kam: Lernen und Helfen, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst, Berlin 1988, S. 26–28.
- WIEDMANN, Hellmuth: Nothilfe- und Spezialprogramme, in: Coutre, Eberhard le (Hg.): Unterwegs zur einen Welt. Aus der Arbeit von Dienste in Übersee, Stuttgart 1970, S. 65–71.
- WILLEMS, Ulrich: Entwicklung, Interesse und Moral. Die Entwicklungspolitik der Evangelischen Kirche in Deutschland, Opladen 1998.
- WISCHNEWSKI, Hans-Jürgen: Mit Leidenschaft und Augenmaß. Politische Memoiren, München 1989.
- WÖHLK, Günther: Warten auf Koffern. Hallstein-Doktrin in Tansania, in: Erl, Willi und Pallmann, Hans-Dietrich (Hg.): Betrifft: Zusammenarbeit. 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst, Berlin 1988, S. 52–56.
- ZIEMANN, Benjamin: Vom Bierstreik zur Komplexitätsreduktion. Die Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik in den 60er Jahren, in: Mittelweg 36, 3/2004, S. 45–52.
- ZIMMERMANN, Hubert: Der Konflikt um die Kosten des Kalten Krieges. Besatzungskosten, Stationierungskosten, Devisenausgleich, in: Junker, Detlef (Hg.): Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990. Ein Handbuch, Band 1 1945–1968, Stuttgart und München 2001, S. 514–523.

Personenregister

- Adenauer, Konrad 19–21, 32, 33, 42, 45, 46,
61, 62, 78, 81, 94, 96, 105, 112, 302
Allende, Salvador 144, 191, 228, 229, 245,
260, 269
Althammer, Walter 106, 107, 116
Apel, Hans 266, 267
Arndt, Adolf 208
- Bahr, Egon 207, 265, 294–298, 308
Balsen, Werner 8
Bandaranaike, Sirimavo 94, 191
Banzer, Hugo 227, 228
Bartels, Siegfried 144
Barzel, Rainer 107
Bauer, Peter Thomas 101
Bennemann, Josef 121, 122, 278–280
Billerbeck, Klaus 82
Birrenbach, Kurt 38
Bismarck, Wolf-Hennig von 92
Blake, Eugene 235
Bloch, Ernst 143
Blücher, Franz 44
Bodemer, Klaus 8, 39
Böhle, Cäcilie 121
Bol, Dick 249
Böll, Winfried 79, 87, 179, 180, 187, 196,
214, 271, 272, 274, 293, 298
Booz, Rüdiger Marco 22
Börnstein, Ulrich 203, 265
Bourguiba, Habib 16
Bovenschen, Silvia 2
Brandt, Christa 212, 222
Brandt, Willy 94, 109–111, 149, 153, 154,
179, 190, 191, 193, 194, 198, 200, 201, 205,
207, 208, 210, 253, 254, 259–261, 265, 268,
276, 294
Breier, Horst 181
Brentano, Heinrich von 21, 22, 32, 33, 35,
48, 50, 55, 56
Brock, Lothar 8
Brück, Alwin 99
Bussche, Axel von dem 88, 91, 170, 171
- Cardoso, Fernando H. 129
Carstens, Karl 94, 95
Casper, Walther 78, 171, 172, 176, 177, 182,
246, 269
Castro, Fidel 94, 141, 304
Chruschtschow, Nikita 19, 21
Churchill, Winston 17
Clay, Lucius 17
Conrad, Joseph 12
Conring, Hermann 42
Conring, Warner 75, 159, 168, 169
Cordova, Armando 129
Coutre, Eberhard le 75, 76, 158, 164, 165,
233–235, 238, 239, 246, 256
- Dahlgrün, Werner 106, 108
Damm, Ulrich 8, 32
Danckwortt, Dieter 248
Dassio, Luise 292
Dassio, Manfred 229
Deist, Heinrich 50
Dennert, Jürgen 8, 44–46
Dibelius, Otto 71, 72, 234
Dietzfelbinger, Hermann 235
Dobers, Hubert 282
Doering-Manteuffel, Anselm 6, 7
Dohnanyi, Klaus von 154, 207
Drewes, Manfred 164, 231, 234, 236, 237
Dumke, Horst 36, 203, 259, 265
Dutschke, Rudi 141, 143
Duwe, Freimut 251
- Eisenhower, Dwight D. 32, 33, 302
Ehmke, Horst 208, 265
Engel, Ulf 8
Engelbrecht, Helga 147
Enzensberger, Hans Magnus 129
Eppler, Erhard 1, 2, 4, 6, 110, 111, 114, 116,
138, 139, 143, 149, 151, 153, 154, 159, 176,
178, 179, 183, 184, 192–202, 204–211, 213,
214, 226, 237, 242, 253, 254, 256, 257, 260,
262–273, 294, 295, 297, 298, 305–308, 310

- Erhard, Ludwig 33, 38, 40, 44–46, 48, 51, 53,
 54, 93, 94, 96, 97, 99, 105, 106, 112, 113,
 149, 189, 303
 Ertl, Josef 179
 Esters, Helmut 263, 264, 270, 273, 277

 Faletto, Enzo 129
 Fanon, Frantz 129
 Fink, Carole 6
 Frank, André Gunder 129
 Freytag, Justus 252
 Friderichs, Hans 296
 Frings, Joseph 60
 Fritz, Gerhard 39, 41, 45, 50, 59
 Früchtenicht, Jürgen 177
 Funke, Johannes Wilhelm 81, 82
 Furtado, Celso 129

 Galaske, Gisela 177
 Gassert, Philipp 6
 Gaulle, Charles de 14
 Gemmingen-Hornberg, Gustav Freiherr
 von 118
 Genscher, Hans-Dietrich 266
 Gerstenmaier, Eugen 43
 Gewandt, Heinrich 56, 105, 110, 117, 268
 Gilcher-Holtey, Ingrid 6, 7
 Glagow, Manfred 8
 Globke, Hans 46
 Gollwitzer, Helmut 138
 Gotsch, Wilfried 8
 Grass, Günther 143
 Grewe, Wilhelm 21, 22
 Guevara, Ernesto Che 141, 227, 304
 Gugeler, Walter 161, 168, 169
 Guth, Wilfried 134

 Haase, Ingo 8, 81, 89, 180
 Habermas, Jürgen 3, 177
 Hallstein, Walter 96
 Hartmann, Alfred 35
 Haubner, Hans 279
 Haubrich, Werner 88, 120, 123
 Heidtmann, Dieter 8
 Hein, Udo 100, 133, 150, 151, 202
 Heinemann, Gustav 110, 207
 Herbert, Ulrich 3, 6, 7, 309
 Hermsdorf, Hans 112
 Hobsbawm, Eric 14, 23
 Hockerts, Hans Günter 6
 Holtz, Uwe 259
 Hönig, Eberhard 155–157, 185
 Horlemann, Jürgen 143, 244
 Hübner, Friedrich 239

 Hünemörder, Götz 232, 293

 Jäger, Wolfgang 190
 Jahn, Gerhard 190
 James, Harold 23
 Juchler, Ingo 8, 140
 Junker, Detlef 6

 Kahn-Ackermann, Georg 112
 Kalbitzer, Hellmut 35, 38, 41, 42, 45, 50,
 53–55
 Kalckreuth, Dietrich Graf 186, 187, 215,
 216, 218, 270
 Kennedy, John F. 32, 33, 50, 66, 78, 80, 81,
 86, 302
 Keynes, John Maynard 138, 189
 Kiefer, Walter 179
 Kiep, Walther Leisler 112, 143, 257, 259,
 268, 273
 Kiesinger, Kurt Georg 94, 108, 260
 Kilian, Werner 22
 Kirchhof, Karl 270
 Klein, Hans 298
 Koenen, Gerd 147
 Kohl, Helmut 298
 Köhler, Erich 119
 Köhler, Volkmar 294
 Koppelberg, Paul 119
 Köppler, Heinrich 119, 122, 125, 278, 285,
 287
 Korff, Hans Clausen 51, 100, 101, 106
 Kraushaar, Wolfgang 6
 Krebs, Mali 281
 Kreyssig, Gerd 34
 Kronenberg, Friedrich 285, 286
 Kulessa, Manfred 159, 160, 163, 164, 166,
 176, 177, 212, 213, 217, 219, 220, 226, 227,
 248, 268, 271, 272, 277
 Kurrath, Winfried 248, 286

 Leicht, Albert 110
 Lenin, Wladimir Iljitsch 141
 Leuenberger, Theodor 161
 Leverkus, Paul 35
 Linnenbrink, Günther 234
 Lönnendonker, Siegfried 6
 Lübke, Heinrich 81, 177
 Luxemburg, Rosa 141

 Macmillan, Harold 1, 14, 32
 Mai, Wolfgang 185
 Manderfeld, Willi 120–122, 124, 248, 278–
 282, 285–287
 Margulies, Robert 37

- Marshall, George C. 24
 Martinek, Michael 8
 Marx, Karl 138
 Matthöfer, Hans 254, 255, 258, 260
 McNamara, Robert 134
 Meerwein, Heino 239
 Mendès-France, Pierre 31
 Merrem, Gerd 219, 221, 222, 227
 Merz, Hans-Peter 279, 286
 Möller, Alex 198, 199, 253
 Molt, Peter 171–173, 175, 176, 183–185, 212
 Mommsen, Wolfgang 11
 Mühlen, Klaus Freiherr von 112
 Myrdal, Gunnar 40

 Nasser, Gamal Abdel 14, 16, 18, 95, 96, 130
 Nehru, Jawaharlal 18, 130
 Neyer, Harry 279, 285
 Nirumand, Bahman 143
 Nixon, Richard 192
 Nkrumah, Kwame 16, 130
 Nyerere, Julius 16, 92

 Offergeld, Rainer 298
 Ohnesorg, Benno 140
 Osner, Karl 64, 169, 234, 287
 Otte, Wilhelm 280, 283–286, 288

 Pätzoldt, Bernd 142
 Paul VI. 136, 137, 139
 Pearson, Lester Bowles 134, 135, 154, 197, 304
 Pinkau, Irene 88, 90
 Pinochet, Augusto 228, 245, 260
 Prebisch, Raul 129, 131, 132, 135
 Preuss, Wolf 176, 268, 271–273

 Rabehl, Bernd 6
 Rammstedt, Otthein 252
 Reiche, Reimut 142
 Reinders, Jan-Derck 213, 273
 Reinhold, Johannes 146, 171–173, 175, 176, 181, 185, 212
 Reuke, Ludger 184
 Richter, Pavel A. 6
 Römer, Dirk 239
 Roosevelt, Franklin D. 14
 Roser, Hans 256, 257, 268
 Rössel, Karl 8
 Rost, Inga-Dorothee 8
 Rostow, Walt Whitman 39, 40, 129, 151, 301, 304
 Rothermund, Dietmar 11
 Rudloff, Wilfried 310

 Samm, Theodor 88, 170, 171
 Schäfer, Peter 74, 230
 Schäffer, Fritz 35
 Scheel, Walter 30, 38, 42, 45, 46, 53, 54, 56, 57, 78, 80, 81, 92, 105–108, 112–114, 116, 117, 156, 191, 192, 254, 269, 298, 302
 Schildt, Axel 6
 Schiller, Karl 94, 109, 110, 115, 149, 154, 190, 197, 199–201, 207–210
 Schily, Otto 227
 Schlei, Marie 298
 Schleicher, Hans-Georg 8
 Schmauch, Jochen 68, 121, 217, 274, 278
 Schmid, Walter 226
 Schmidt, Heide-Irene 8
 Schmidt, Helmut 201, 202, 209, 210, 261, 263, 265–267, 294, 295, 298, 308
 Schmücker, Kurt 105, 106, 108, 109, 112, 116
 Schneider, Norbert 269, 273
 Schönweiß, Georg 72, 74, 75, 159, 166
 Schröder, Gerhard 46, 92, 94, 96, 105, 106, 108, 112
 Schröter, Martin 158
 Schuster, Rudolph 81, 176
 Schwarz, Werner 112
 Schweiger, Bernhard 176, 212, 213, 219, 226, 268, 269, 273
 Shriver, Sargent 66
 Sohn, Karl-Heinz 202, 203, 205–208, 260, 262, 265, 269, 295
 Sonnenhol, Gustav 117, 132
 Spranger, Carl-Dieter 298
 Spranger, Hans-Joachim 8
 Staadt, Jochen 6
 Stalin, Josef 16, 17, 19
 Stevermann, Inge 229
 Stoltenberg, Gerhard 105
 Strauß, Franz Josef 94, 107–111, 149, 177, 198, 199
 Stucke, Andreas 8
 Sukarno, Achmed 14, 95, 130

 Tegtmeier, Anton 118
 Thieu, Nguyen Van 244
 Thomas, Nick 6
 Tito, Josip Broz 17, 130, 260
 Todenhöfer, Jürgen 259, 260, 262, 263
 Touré, Sékou 16, 140
 Truman, Harry S. 17, 18
 Tschombe, Moïse 140

 Ulbricht, Walter 96, 98

- Vialon, Friedrich Karl 41, 59, 102, 108, 113, 114
Vogel, Rudolf 35
Waldheim, Kurt 266
Warnke, Jürgen 298
Wehner, Herbert 110
Weisser, Elisabeth 75, 161
Weizenhöfer, Inge 89
Weizsäcker, Carl Friedrich von 176, 177, 220, 268, 269, 275, 278
Weizsäcker, Richard von 158, 177
Wengst, Udo 3
Westphal, Heinz 77, 79, 249
Westrick, Ludger 44
Weyers, Helmut 184, 223
Wilson, Woodrow 13, 14
Wischnewski, Hans-Jürgen 39, 41, 42, 51, 55, 58, 100, 101, 104, 109–111, 114, 115, 118, 119, 152, 159, 170, 172, 175, 176, 179, 198, 199, 202, 208, 246, 298, 303, 305
Woods, George D. 134
Wunderlich, Friedrich 71, 72, 234
Würich, Eckhard 218
Zahn, Herbert 269, 273, 274, 277

Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte

Zuletzt erschienen:

Band 61

Michael Schwartz

Vertriebene und „Umsiedlerpolitik“

Integrationskonflikte in den deutschen Nachkriegs-Gesellschaften und die Assimilationsstrategien in der SBZ/DDR 1945 – 1961
Veröffentlichungen zur SBZ/DDR-Forschung im Institut für Zeitgeschichte

2004. XIV, 1247 Seiten

ISBN 3-486-56845-0

Band 62

Thomas Raithel

Das schwierige Spiel des Parlamentarismus

Deutscher Reichstag und französische Chambre des Députés in den Inflationskrisen der 1920er Jahre

2005. XI, 631 Seiten

ISBN 3-486-57683-6

Band 63

Daniela Neri-Ultsch

Sozialisten und Radicaux – eine schwierige Allianz

Linksbündnisse in der Dritten Französischen Republik 1919 – 1938

2005. X, 528 Seiten

ISBN 3-486-57689-5

Band 64

Patrick Bernhard

Zivildienst zwischen Reform und Revolte

Eine bundesdeutsche Institution im gesellschaftlichen Wandel 1961 – 1982

2005. X, 462 Seiten

ISBN 3-486-57800-6