

*Bastian Hein*

# Entwicklungshilfe, internationale Solidarität oder Weltinnenpolitik?

Der Umgang mit der „Dritten Welt“ als Gradmesser des  
Reformklimas

## 1. Ein Aufbruch?

Mit seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 sorgte Willy Brandt für Furore<sup>1</sup>. Formulierungen wie „wir stehen nicht am Ende unserer Demokratie, wir fangen erst richtig an“, erregten heftigen Unmut in der Unionsfraktion, die solche Äußerungen als herbe Kritik an der zwanzigjährigen demokratischen Praxis unter der Führung ihrer Kanzler Adenauer, Erhard und Kiesinger wertete. Umso begeisterter reagierte das neu formierte sozialliberale Lager, dessen beinahe euphorische Aufbruchsstimmung sich bis heute in historischen Wertungen widerspiegelt, die im damaligen Machtwechsel eine „Umgründung der Republik“ zu erkennen meinen<sup>2</sup>. Begeisterung weckte Brandts Rede aber auch unter Praktikern der Entwicklungshilfe, denn nie zuvor hatte sich ein so hochrangiger deutscher Politiker an einer so exponierten Stelle so ausführlich mit diesem vermeintlich nachrangigen Politikfeld befasst. Der neue Kanzler versprach eine deutliche Mittelerhöhung, die Verdoppelung der Zahl der Entwicklungshelfer und sogar erhebliche handelspolitische Konzessionen an die „Dritte Welt“. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie es zu dieser Aufwertung kam, die aus der Entwicklungspolitik einen wichtigen Teil des sozialliberalen Reformprojekts machte. Welche Rolle spielten dabei etablierte reformerische Kräfte, welche die Jugendrevolte von „68“, zu deren konstitutiven Elementen die Beschäftigung mit Vorgängen in der „Dritten Welt“ gehörte<sup>3</sup>? Und wie ging es weiter mit diesem ehrgeizigen Vorhaben, das als „kopernika-

<sup>1</sup> Klaus Stüwe (Hrsg.), Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder, Opladen 2002, S. 163–180.

<sup>2</sup> So der Titel des Kapitels zur sozialliberalen Ära bei Manfred Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999, S. 475–596.

<sup>3</sup> Vgl. Ingo Juchler, Die Studentenbewegungen in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland der 1960er Jahre. Eine Untersuchung hinsichtlich ihrer Beeinflussung durch Befreiungsbewegungen und -theorien aus der Dritten Welt, Berlin 1996.

nische Wende“ der westdeutschen Entwicklungspolitik bewertet worden ist? Was ließ sich durchsetzen, was wurde verhindert oder gar revidiert, als sich 1973/74 das Reformklima vor allem infolge der Ölkrise zu wandeln begann?

## 2. Die Vorgeschichte des Reformprojekts

Die Bundesrepublik leistete erst seit Ende der 1950er Jahre Entwicklungshilfe in nennenswertem Umfang. Dass sie das tat, hatte mehrere Gründe. Neben uneigennützigem Hilfsbereitschaft traten dabei außen-, deutschland- und wirtschaftspolitische Eigeninteressen. Außenpolitisch wollte man die Beziehung zu den jungen, postkolonialen Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas pflegen und diese vor dem Abgleiten in den Kommunismus bewahren. Deutschlandpolitisch diente die Hilfe der Durchsetzung des westdeutschen Alleinvertretungsanspruchs, da man sie Entwicklungsländern, die die DDR nicht anerkannten, großzügig gewähren, solchen, die Kontakte zu „Pankow“ aufnahmen, wieder entziehen konnte. Wirtschaftspolitisch stellte sie schließlich ein Mittel zur Förderung des Außenhandels der ebenso rohstoffabhängigen wie exportorientierten Bundesrepublik dar. Die Tatsache, dass sich die Entwicklungshilfe somit zu einem keineswegs uneigennützigem multifunktionalen Politikinstrument entwickelte, war zwischen den Parteien des Bundestags unumstritten. Sie alle trugen diese Entwicklung mit und rechtfertigten die damit verbundenen, rasch wachsenden finanziellen Belastungen – allein zwischen 1961 und 1963 verpflichtete sich die Bundesregierung, rund 7,6 Milliarden DM Kapitalhilfe zu leisten – gemeinsam gegenüber den Wählern und Steuerzahlern.

Das lag nicht zuletzt daran, dass Regierung und Opposition zu Anfang der 1960er Jahre recht einheitlich von der Entwicklungstheorie des Amerikaners Walt Whitman Rostow ausgingen, der zufolge durch die ausreichende Zufuhr von Knowhow und Kapital eine „nachholende“ Entwicklung in der „Dritten Welt“ eingeleitet werden könnte und diese sich sukzessive wirtschaftlich und gesellschaftlich dem „Westen“ annähern würde. Dieser Theoriebezug schlug sich aber nicht in einer verbindlichen entwicklungspolitischen Konzeption nieder, die Regierung und Parlament vermieden, um flexibel über die Entwicklungshilfe verfügen zu können.

Die praktische Umsetzung der staatlichen Entwicklungshilfe entsprach ihrem multifunktionalen Charakter. Neben älteren Institutionen, die sich der neuen Aufgabe annahmen, wie die Deutsche Wirtschaftsförderungs- und Treuhand GmbH oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau, traten neue Einrichtungen wie die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer, der Deut-

sche Entwicklungsdienst oder das 1961 gegründete Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Im Zentrum des äußerst komplexen Apparats stand aber nicht dieses Ministerium, sondern ein System interministerieller Ausschüsse, in denen neben dem BMZ das Auswärtige Amt sowie die Ministerien für Wirtschaft und Finanzen führende Rollen spielten. In diesen Ausschüssen wurde, passend zum überparteilichen Konsens im Bundestag, nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden, was Aushandlungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren und den Interessen, die sie repräsentierten, nach sich zog. Die unmittelbare Aufsicht über die einzelnen Entwicklungsprojekte lag im Bereich der Kapitalhilfe, das heißt bei der Gewährung von Krediten zur Projektfinanzierung, zunächst beim Wirtschaftsministerium, im Bereich der Technischen Hilfe, also bei der Entsendung von Experten oder Entwicklungshelfern, beim Auswärtigen Amt. Das BMZ war somit anfangs ein reines Koordinierungsministerium, das lediglich „das Recht, über alle Vorgänge auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe informiert zu sein“<sup>4</sup>, besaß. Erst 1964 gelang es dem ersten Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel, wenigstens die Zuständigkeit für die Projekte der Technischen Hilfe für das BMZ zu erlangen.

In der Bevölkerung gab es in den späten 1950er Jahren eine recht positive Stimmung gegenüber dem Vorhaben, den hungernden Menschen in der Welt zu helfen. Diese Atmosphäre schlug sich beispielsweise in den großen Erfolgen der kirchlichen Sammlungen „Misereor“ beziehungsweise „Brot für die Welt“ nieder, die 1959 initiiert wurden, schon im ersten Jahr 35 respektive 15 Millionen DM einbrachten und sich als feste kirchliche Hilfswerke etablierten. Diese Grundhaltung begann allerdings umzuschlagen, als den Westdeutschen die Dimension bewusst wurde, die die staatlichen Hilfsleistungen nicht zuletzt auf Druck der westlichen Verbündeten angenommen hatten. Zudem häuften sich Negativmeldungen aus den Entwicklungsländern, etwa über korrupte Eliten, militärische Konflikte oder nutzlose infrastrukturelle Vorzeigeprojekte. Schlagzeilen machte nun auch das rasch aus dem Boden gestampfte komplizierte System der Hilfsvergabe, das als undurchschaubarer „Kompetenzwirrwarr“ kritisiert wurde. Viele Bürger begannen zu fürchten, die „Dritte Welt“ beziehungsweise die Entwicklungshilfe werde sich als „Fass ohne Boden“ erweisen<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Jürgen Dennert, *Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? Entstehung und Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, Bielefeld 1968, S. 55.

<sup>5</sup> Rheinischer Merkur vom 1.5.1964: „Kompetenzwirrwarr um Entwicklungshilfe“; Christ und Welt vom 28.3.1969: „Fass mit Boden“.

Nahezu zeitgleich, das heißt ab Mitte der 1960er Jahre, mehrten sich aber auch kritische Stimmen „von links“. Diese kamen zum einen aus der „Dritten Welt“ selbst. Vor allem lateinamerikanische Entwicklungsökonomien wie Raúl Prebisch formulierten mit der Dependenztheorie eine Alternative zum Rostowschen Wachstumsmodell, die einen kausalen Zusammenhang zwischen der Unterentwicklung der „Dritten Welt“ und dem Reichtum der „Ersten“ konstatierte. Trotz des formellen Endes des Kolonialismus werde die Ausbeutung durch ein ungerechtes Welthandelssystem perpetuiert, in dem unfaire Austauschbedingungen zwischen Rohstoffen und Industrieprodukten herrschten. Diese Überzeugungen machte sich eine Gruppe aus 77 Entwicklungsländern im Rahmen der ersten Welthandelskonferenz in Genf 1964 zu eigen, die nicht nur den einseitigen Abbau von Zollschränken forderte, sondern auch ein System der automatischen und somit vom guten Willen der Geberländer unabhängigen internationalen Entwicklungsfinanzierung. Die Forderung nach mehr Gerechtigkeit zwischen den reichen und den armen Ländern griffen auch die christlichen Weltkirchen auf, die evangelische im Rahmen der Konferenzen des Ökumenischen Rats der Kirchen in Genf 1966 und Uppsala 1968, die katholische durch die päpstliche Entwicklungszyklika „*Populorum Progressio*“ von 1967.

Auch für viele junge Deutsche gewann die Kritik an dem, was in der „Dritten Welt“ beziehungsweise zwischen dieser und dem Westen vor sich ging, wachsende Bedeutung. Für zahlreiche der später sogenannten „68er“ spielten die katastrophalen Zustände in Biafra oder Vietnam, die durch das neue Leitmedium Fernsehen eindringlich transportiert wurden, eine Schlüsselrolle in ihrer Politisierung. Die Auseinandersetzung mit der „Dritten Welt“ bot für die sich formierende Studentenbewegung ein hohes Mobilisierungspotenzial. Hier konnte man das aus ihrer Sicht vom Kapitalismus hervorgerufene Elend viel deutlicher erkennen als in der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ der Bundesrepublik. Auch stellten die verschiedenen jungen Sozialismen von China über Kuba bis Albanien scheinbar einen „dritten Weg“ dar zwischen dem marktwirtschaftlich orientierten Westen und dem stalinistisch erstarrten Ostblock. Schließlich offerierten Fidel Castro, Che Guevara und Ho Chi Minh den jungen SDS'ern, die sich einem nahezu allumfassenden Ausbeutungs- und Manipulations-System gegenüber wähnten, ermutigende Beispiele dafür, was einige Furchtlose gegen eine erdrückende Übermacht ausrichten konnten. Entwicklungshilfe lehnten die studentischen Nachwuchsrevolutionäre, die sich an der leninistischen Imperialismus- und Revolutionstheorie orientierten, grundsätzlich ab. Diese stelle bestenfalls ein Feigenblatt, schlimmstenfalls ein perfides neokolonialis-

tisches Instrument dar. „Zerschlagt die Entwicklungshilfe“, lautete daher das Motto einer SDS-Kampagne. Für sie kam nur „internationale Solidarität“ in Form von Spenden für die militanten „Befreiungsbewegungen“ der „Dritten Welt“ in Betracht<sup>6</sup>.

Allerdings gab es neben diesen ebenso radikalen wie lautstarken Kräften auch zahlreiche, insgesamt sogar eher mehr junge Deutsche, die sich kritisch, aber konstruktiv mit der Entwicklungspolitik auseinandersetzten: Ein Beispiel waren die Mitglieder der „Aktion Dritte Welt“, die 1969 an mindestens neun Hochschulen präsent war, oder die bundesweit etablierten kirchlichen Jugendgruppen Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Jugend in Deutschland und Bund Deutscher Katholischer Jugend. Eine wachsende Zahl von Vertretern dieses kritisch reformorientierten Flügels strömte ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre in die Entwicklungsdienste, die diese jungen Menschen als freiwillige Helfer in die Länder Asiens, Lateinamerikas und Afrikas entsandten. Dort wollten sie nicht mehr nur fach- und projektbezogen Technische Hilfe leisten, sondern als „Friedenspartisanen“ beziehungsweise „friedliche Revolutionäre“ auch weitreichende gesellschaftliche Emanzipationsprozesse anstoßen, unter Umständen auch gegen die teilweise autoritären Regime dieser Länder<sup>7</sup>.

Die Politik reagierte schon in den Jahren der Großen Koalition auf diese kritischen Stimmen, etwa indem sie beschloss, Kapitalhilfe zu „weicheren“ Konditionen zu vergeben, das heißt mit längeren Kreditlaufzeiten und niedrigeren Zinssätzen. Zudem verabschiedete der Bundestag das Entwicklungshelfergesetz, das die jungen Freiwilligen besser absicherte und ihren Dienst als gleichwertige Alternative zum Wehrdienst anerkannte, ihm also einen höheren Stellenwert zugestand als dem zivilen Ersatzdienst in der Bundesrepublik. Insgesamt überwogen in der Amtszeit des SPD-Entwicklungshilfeministers Hans-Jürgen Wischnewski jedoch Maßnahmen, die sich eher an der Kritik „von rechts“ orientierten.

<sup>6</sup> Zu Konzepten und Praxis dieser Ausrichtung vgl. u. a. Werner Balsen/Karl Rössel, Hoch die internationale Solidarität. Zur Geschichte der Dritte-Welt-Bewegung in der Bundesrepublik, Köln 1986. Ein bekanntes Beispiel ist die „Sandino-Dröhnung“, ein fair gehandelter Kaffee, aus dessen Erlös die nicaraguanischen Sandinisten gefördert wurden. Er war allerdings so wenig magenfreundlich, dass 1988 selbst die sonst gesinnungsfeste Belegschaft der Berliner „taz“ gegen die weitere Verwendung in der Kantine des Hauses rebellierte. Vgl. taz vom 19. 7. 2004: „Sandino-Dröhnung“.

<sup>7</sup> Zu diesem Ansatz vgl. Der Überblick vom August 1969: „Friedenspartisanen. Zur politischen Dimension der Entwicklungsdienste“ (Winfried Böll), und Der Überblick vom Dezember 1970: „Freiwillige im Entwicklungsdienst“ (Erhard Eppler).

Obwohl die Mittel aufgrund des anhaltenden diplomatischen Drucks auf die im internationalen Vergleich sehr wohlhabende Bundesrepublik insgesamt weiter stiegen, wurden die Haushaltsansätze der Regierung vor allem auf Initiative der Unionsfraktion beziehungsweise von Finanzminister Franz Josef Strauß mehrfach deutlich gekürzt. Dieser sprach wohl vielen konservativen Kritikern der Entwicklungshilfe aus dem Herzen, als er im Sommer 1966, noch in seiner Funktion als Chef der CSU-Landesgruppe im Bundestag formulierte, er sehe nicht ein, sich dem „Diktat der Empfängerländer“ zu beugen oder Großbritannien und Frankreich „in der Abwicklung ihrer exkolonialen Verpflichtungen nach ihrer Flucht aus Afrika behilflich zu sein“<sup>8</sup>.

Im Rahmen einer umfassenden „Durchforstung“ überprüfte das BMZ alle laufenden und geplanten Projekte der Technischen Hilfe nach Effizienzkriterien. 63 im Planungsstadium befindliche Vorhaben wurden ersatzlos gestrichen, 13 laufende als mangelhaft und möglichst rasch einzustellen bewertet. Die von Wischnewski intensivierete entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit war vor allen Dingen darauf ausgerichtet, den Bürgern die Zusammenhänge zwischen der Entwicklungs- und der Außen-, beziehungsweise Wirtschaftspolitik klarzumachen. Die dafür eingesetzten Materialien wie die Wanderausstellung „intercop“ oder die Broschüre „Weltblick“ waren in Stil und Sprache bewusst eher auf das massenkompatible Niveau der „Bild“ ausgerichtet als auf das Seminardeutsch der Studentenbewegung. Noch stand der Diskurs um die Entwicklungshilfe im Zeichen einer defensiven Rechtfertigung.

### 3. Die kopernikanische Wende?

Das änderte sich, als Ende 1968 Erhard Eppler Hans-Jürgen Wischnewski ablöste. Eppler erklärte bei seiner ersten Pressekonferenz das „apologetische Stadium“ der Entwicklungspolitik für beendet<sup>9</sup>. Im Umfeld des Bundestagswahlkampfes 1969 entwickelte er ein ehrgeiziges Reformprogramm, für das er – so lässt sich die eingangs zitierte Regierungserklärung deuten – den Rückhalt seines Parteivorsitzenden Willy Brandt gewinnen konnte. Epplers Konzeption bestand aus einer innen- und einer entwicklungspolitischen Komponente.

<sup>8</sup> BAK, B 213/3536, Franz Josef Strauß an Walter Scheel vom 9.8.1966.

<sup>9</sup> E+Z vom Dezember 1968: „Bundesminister Eppler entwickelt sein Programm. Grundlinien der deutschen Entwicklungspolitik für die zweite Dekade“.

Innenpolitisch hoffte er, durch eine Reform der Entwicklungshilfe Intellektuelle, engagierte Christen und vor allem die kritische Jugend an die SPD zu binden beziehungsweise im Fall der radikalen „68er“ wieder für die parlamentarische Demokratie zu gewinnen. Das Thema „Dritte Welt“, so Eppler in einem persönlichen Brief an Brandt vom 16. Oktober 1969, könne „eine unserer Brücken zur jungen Generation“ sein<sup>10</sup>. Andererseits hoffte er, durch die finanzielle und ideelle Förderung kritisch-engagierter Gruppen in der Bundesrepublik mittel- bis langfristig eine gesellschaftliche Lobby für die „Dritte Welt“ zu schaffen. „Kritische Bewusstseinsbildung“ statt „Öffentlichkeitsarbeit“ sollte das neue Motto der Auseinandersetzung mit der Entwicklungshilfe sein.

Entwicklungspolitisch lief Epplers Programm auf den Übergang zu einer „Weltinnenpolitik“ hinaus, ein Schlagwort, das er vom Physiker, Philosophen und Friedensforscher Carl Friedrich von Weizsäcker übernahm<sup>11</sup>. Die anhaltende verheerende Armut in der „Dritten Welt“ drohe, so schrieb Eppler zum Beispiel 1971 in seinem Buch „Wenig Zeit für die Dritte Welt“, zu einer ersten Gefahr für den Weltfrieden zu werden. Neben dem Ost-West- drohe ein Nord-Süd-Konflikt. Um ihn zu vermeiden beziehungsweise zumindest zu entschärfen, müsse die gesamte Entwicklungspolitik sich mehr als bisher an den Interessen der Nehmerländer ausrichten, weniger an denen der Geber. Diese könnten nur noch im Fall langfristiger Interessenkongruenz berücksichtigt werden. Beispielsweise werde mehr globaler Wohlstand dem gesamten Welthandel zugute kommen. Um die kurzfristigen Geberinteressen aus der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik zu verdrängen, sei es nötig, diese endlich an eine verbindliche Konzeption zu binden und mittel- bis langfristig zu verplanen. Hierbei müsse man vom „Gießkannenprinzip“ abgehen, das sich infolge der Hallsteinpolitik eingebürgert hatte<sup>12</sup>, und die deutsche Hilfe auf rund 30 Länder konzentrieren, deren eigenes Entwicklungsprogramm man gutheiße. Die Zuständigkeiten müssten im BMZ konzentriert werden. Auch sei eine Gewichtsverlagerung von der Kapital- auf die Technische und von der bilateralen auf die multilaterale Hilfe nötig. Des weiteren müssten insgesamt erheblich höhere Mittel

<sup>10</sup> AdsD, Depositum Eppler, Bd. 1, EEAC 000107.

<sup>11</sup> Evangelische Zeitung vom April 1969: „Generalformel zur Entwicklungspolitik“.

<sup>12</sup> Die nach dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt Walter Hallstein benannte Doktrin diente dazu, den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik durchzusetzen und die DDR zu isolieren. Da diese Politik notwendigerweise gegenüber möglichst allen Staaten außerhalb des Ostblocks vertreten werden musste, wurde in den 1960er Jahren nahezu allen Entwicklungsländern deutsche Hilfe gewährt.

transferiert werden. Die Marke von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts, die die international besetzte Pearson-Kommission im September 1969 ausgegeben und zu der sich Brandt in seiner Regierungserklärung kurz darauf indirekt bekannt hatte, sei lediglich ein Minimalziel. Schließlich komme man nicht um einschneidende Reformen im Welthandelssystem herum. Die Industrieländer müssten ihre Schutzzölle etwa im Agrarbereich abbauen, den Entwicklungsländern einseitige Handelspräferenzen gewähren und gegebenenfalls sogar interventionistischen Rohstoffabkommen beitreten, in denen die Preise für die Erzeugnisse der armen Länder künstlich angehoben würden.

Beim Versuch, diesen umfangreichen Katalog in die Praxis umzusetzen, verzeichnete Erhard Eppler in den Jahren 1969 bis 1973 vor allem in drei Bereichen bemerkenswerte Erfolge, die als Indikator für die in dieser Zeit vorherrschende Reformeuphorie dienen können. Erstens brachte er das Kabinett dazu, im Februar 1971 eine offizielle „Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland“ zu verabschieden, die im Wesentlichen seinem Programm entsprach, auch wenn er manche Passagen auf Drängen der anderen Ressorts eher vage formulieren musste. Zudem ließ er seit Frühjahr 1970 von den Regionalreferaten sogenannte Länderhilfeprogramme für alle Empfängerländer erarbeiten, die jährlich mindestens 30 Millionen DM aus der Bundesrepublik erhielten. Diese Entwicklungspläne basierten auf der Auswertung einer Vielzahl volkswirtschaftlicher Datensätze und sollten für jeweils fünf Jahre sinnvolle Entwicklungsprojekte in den jeweiligen Ländern identifizieren und aufeinander abstimmen. Sie waren jährlich fortzuschreiben und alle zwei bis vier Jahre komplett zu überarbeiten. An die Stelle von Einzelfallentscheidungen über vom Nehmerland beantragte Projekte sollte also eine koordinierte deutsche Projektpolitik treten. Bis 1973 wurden zehn derartige Pläne fertig gestellt, 15 weitere befanden sich im Vorbereitungsstadium.

Zweitens erreichte Eppler eine zweimalige erhebliche Erhöhung der Mittel, die in der unter der Großen Koalition eingeführten Mittelfristigen Finanzplanung für Entwicklungshilfe vorgesehen waren. Nachdem er Brandt dazu gebracht hatte, entsprechende Passagen in seine Regierungserklärung aufzunehmen, verhandelte Eppler bis Januar 1970 mit dem neuen Finanzminister Alex Möller, der wie er der SPD angehörte. Schließlich einigte man sich, die Ansätze nicht mehr nur wie ursprünglich vorgesehen um rund siebeneinhalb, sondern um elf Prozent jährlich anzuheben. Damit hätte die Entwicklungshilfe, selbst im Rahmen des insgesamt stark wachsenden Bundeshaushalts, überproportionale Zuwächse verzeichnet. Diese

Planung ließ sich jedoch in den folgenden zwei Jahren nicht voll umsetzen, da es zu einer konjunkturellen Überhitzung kam, der der neue Superminister für Wirtschaft und Finanzen Karl Schiller mit einer zumindest relativen Drosselung der staatlichen Ausgaben zu begegnen suchte. Nach dem Rücktritt Schillers und dem Wahlsieg der SPD bei den vorgezogenen Neuwahlen 1972 unternahm Eppler daher einen zweiten Anlauf. Mit dem Hinweis darauf, dass sich die Bundesrepublik infolge des starken Wirtschaftswachstums trotz der leichten Steigerung der Entwicklungshilfe in absoluten Zahlen vom anerkannten 0,7 Prozent-Ziel entferne, was zu schweren internationalen Konflikten führen würde, gelang es ihm im September 1973, eine neue, noch stärker erhöhte Mittelfristige Finanzplanung im Kabinett durchzusetzen. Diese sah vor, die Entwicklungshilfe in den kommenden fünf Jahren zu verdoppeln.

Drittens schaffte Eppler es tatsächlich, die Zuständigkeit für die Projektdurchführung in seinem Ministerium zu konzentrieren. In den Jahren 1969 bis 1971 brachte er das Landwirtschafts- und das Wissenschaftsministerium sowie das Bundespresseamt, die noch eigene Projekte der Technischen Hilfe bearbeiteten, dazu, diese an ihn abzugeben. Hartnäckiger wehrte sich dagegen Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller, den schon Hans-Jürgen Wischnewski als „Zuständigkeitsfetischisten“ erlebt hatte<sup>13</sup>. Erst nach dessen Rücktritt und dank einer neuen Koalitionsarithmetik – die FDP erhielt in der zweiten Regierung Brandt fünf statt drei Ressorts, darunter das Wirtschaftsressort, das im Gegenzug geschwächt wurde – konnte Eppler 1973 auch die Kapitalhilfeprojekte übernehmen. Das ungeliebte Ausschusssystem wurde aufgelöst.

Eine sachlich weitgehend folgenlose Episode aus dem BMZ zeigt eindrucksvoll, wie sehr mancher Anhänger der sozialliberalen Koalition in den ersten Jahren nach dem „Machtwechsel“ daran glaubte, vieles, wenn nicht alles neu und anders machen zu können. Als die Reorganisation des Ministeriums zu einer planenden Verwaltung anstand, beschloss dessen neuer Staatssekretär Karl-Heinz Sohn, der zuvor mehrere Jahre die Abteilung Mitbestimmung des Deutschen Gewerkschaftsbunds geleitet hatte, das Brandtsche Motto „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ wörtlich zu nehmen. Er ermutigte alle Arbeitseinheiten des Hauses, eigene grundsätzliche Organisationskonzepte vorzulegen, die in einer Klausurtagung beziehungsweise Vollversammlung des Hauses am 1./2. Juli 1970 zusammen-

<sup>13</sup> Hans-Jürgen Wischnewski, *Mit Leidenschaft und Augenmaß. Politische Memoiren*, München 1989, S. 51f.

geführt wurden. Am weitesten gingen dabei die Vorstellungen eines jungen Referenten, der offensichtlich von den Ideen der Studentenbewegung inspiriert war. Auch im BMZ müsse das „Verwaltungsdenken“ ausgetauscht werden gegen die Prinzipien „Persönlichkeitsentfaltung, Phantasie, Initiative, kreatives Denken“. Die Projekte sollten Kleingruppen von je vier bis sieben Beamten übertragen werden, die frei und in kollektiver Verantwortung entscheiden könnten. Dabei hätten sie sich an der Solidarität mit den „Völkern der Dritten Welt“ zu orientieren, notfalls auch gegen deren Regierungen oder die Interessen der anderen bundesdeutschen Ressorts. Diese Ausführungen veranlassten Eppler, dem jungen Mann eine Einführung in die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie zukommen zu lassen: „Nach der Verfassung [ist] an der Verantwortlichkeit des Ministers gegenüber dem Parlament nicht zu rütteln.“ Auch könne „die durch Wahlen getroffene Entscheidung des Volkes nicht modifiziert beziehungsweise korrigiert werden.“ Daher sei ein gewisses Maß an Hierarchie und Kontrolle in einem Bundesministerium unabdingbar<sup>14</sup>.

Nach diesem Zwischenfall wurde die Mitbestimmung der BMZ-Beamten über die Organisation des Hauses wieder auf eine Mitwirkung reduziert. Der schließlich in Kraft getretene Organisationsplan entsprach im Wesentlichen dem Entwurf, den Karl-Heinz Sohn schon im November 1969 erarbeitet hatte. Dennoch wurden Eppler und Sohn von zahlreichen linksliberalen Medien für dieses Experiment gefeiert. Wie bei ähnlichen Vorgängen im Deutschen Entwicklungsdienst hat sich auch hier erwiesen, wie differenziert die zeittypische Forderung nach „Demokratisierung“ zu bewerten ist. Es kommt darauf an, in jedem Einzelfall zu berücksichtigen, wer mit welcher Legitimation worüber mitbestimmen sollte und wem durch die neue Form der Mitbestimmung Entscheidungsbefugnisse entzogen wurden.

#### 4. Die Grenzen des Machbaren?

Nicht nur an diesem Beispiel zeigt sich, dass die Bäume in Sachen Entwicklungspolitik selbst in den ersten Jahren der sozialliberalen Ära nicht in den Himmel wuchsen. In Sachen „Bewusstseinsbildung“ ist die Bilanz vielmehr ausgesprochen zwiespältig: Einerseits entstanden bis 1978 rund 1000 Basisinitiativen, die sich intensiv mit der Entwicklungspolitik oder im Fall der sogenannten Ländersolidarität mit dem Schicksal einzelner unterentwickelter Staaten beschäftigten. Einige davon, wie etwa das Informationszentrum

<sup>14</sup> BAK, B 213/4195, Materialien zur BMZ-Klausurtagung.

3. Welt in Freiburg oder die mittlerweile gut 800 deutschen „Weltläden“, bestehen bis heute und sammeln nicht nur Geld für ihre Partner in den armen Ländern, sondern leisten entwicklungspolitische Aufklärungsarbeit. Andererseits gelang es dieser „Solidaritätsbewegung“ kaum, sich über ihr akademisches und kirchliches Ursprungsmilieu hinaus auszubreiten. Auch in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ergab sich in Umfragen ein Meinungsbild, das dem Mitte der 1960er weitgehend entsprach: Im Allgemeinen standen die Deutschen der Tatsache, dass die Bundesrepublik den armen Völkern Hilfe leistete, wohlwollend-desinteressiert gegenüber. Wenn sie aber im Speziellen gefragt wurden, worauf die Deutschen konkret zugunsten der „Dritten Welt“ verzichten sollten, reagierten sie unwillig-skeptisch. Bei Umfragen nach Politikfeldern, in denen der Staat den Rotstift ansetzen sollte, rangierte die Entwicklungshilfe nach wie vor auf Spitzenplätzen.

Nachdem Erhard Eppler die Entwicklungspolitik bewusst in parteipolitische Überlegungen einbezogen hatte, begann ab 1970 auch die Union unter der Führung ihres entwicklungspolitischen Sprechers Walther Leisler Kiep diese zum Schauplatz gezielter Polarisierung zu machen. Er und sein CSU-Kollege Hans Roser warfen Eppler vor, durch seine Politik ziehe sich ein „roter Faden“, etwa wenn das BMZ sich für einen Kredit an Chile stark machte, solange dort der Sozialist Salvador Allende an der Macht war, diesen aber nach dem Pinochet-Putsch 1973 entschieden ablehnte. Das komplizierte Feld der Entwicklungshilfe, auf dem angesichts der Vielzahl der Akteure und Projekte Fehlleistungen nie ganz auszuschließen waren, bot ihnen reichlich Stoff für Angriffe auf die Regierung, so etwa als 1971/72 zweimal Personal des Deutscher Entwicklungsdiensts in Bolivien wegen vermeintlicher subversiver Tätigkeit gegen die Junta unter General Hugo Banzer verhaftet wurde oder als Ende 1973 der Bundesrechnungshof ein sehr negatives Gutachten über die Organisation der Technischen Hilfe vorlegte.

Schließlich wurden wichtige Teile des Epplerschen Reformkatalogs auch durch diverse sozialliberale Mitstreiter blockiert, deren Prioritäten eher im Bereich der Außen-, Finanz- oder Wirtschaftspolitik lagen. So scheiterte jede Form der automatischen Entwicklungsfinanzierung – etwa per Wiederverwendung der Kredittilgung beziehungsweise der Zinsen aus Staaten der „Dritten Welt“ oder durch sogenannte Sonderziehungsrechte im Internationalen Währungsfonds – am Nein der Finanzpolitiker. Auch gelang es nicht, in nennenswertem Umfang Schutzzölle, Importkontingente oder Erhaltungssubventionen abzubauen, die die „Dritte Welt“ daran hinderten, aus eigener Kraft Hilfe durch Handel zu ersetzen. Im Januar 1974 wies der Parlamentarische Staatssekretär des BMZ, Hans Matthöfer, im Fachausschuss des Bundes-

tags entnervt darauf hin, dass noch immer mehr als 800 solcher Regelungen beständen. Schließlich verhinderte das Auswärtige Amt auch nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags mit der DDR und dem damit verbundenen Ende der „Hallsteinzeit“, dass die deutsche Hilfen statt an gut 100 nur noch an rund 30 Partnerstaaten flossen. Erfolgreich wiesen die Diplomaten darauf hin, dass ein Abbruch der Hilfe aus entwicklungspolitischen Gründen immer auch als unhaltbarer außenpolitischer Affront wirke.

Die tendenziell konservativen entwicklungspolitischen Kräfte, die es schon zu Zeiten der CDU-Kanzler gegeben hatte, waren also auch in der kurzen „Ära Brandt“ keinesfalls verschwunden. Sie waren auch nicht auf das Lager der Unionsanhänger beschränkt. Allerdings hatte sich das Kräfteverhältnis zwischen ihnen und dem eher progressiven Lager zugunsten des Letzteren verändert. Dessen politische Vertreter, allen voran Erhard Eppler, beriefen sich auf internationale Kritik an der bisherigen Entwicklungspolitik ebenso wie auf kirchliche und studentische Kreise in Deutschland. Bildeten diese eine zeitweise sehr engagierte und lautstarke Lobby, so bezogen sich die Reformskeptiker eher auf eine Art „stille Mehrheit“.

Dass sie schließlich aus der Defensive kamen und 1974 eine Art „Konterreform“ einleiten konnten, lag an der erneuten Veränderung der politischen Rahmenbedingungen. Zum einen begann die Regierung Brandt nach ihrem Triumph bei der Bundestagswahl 1972 und nach der Verabschiedung der sogenannten Ostverträge rasch zu kriseln. Der unter anderem von seinem Parteifreund Herbert Wehner kritisierte Kanzler trat im Mai 1974 zurück, nachdem in seinem Umfeld ein Spion der DDR entdeckt wurde und persönliche Enthüllungen sowie eine weitere Schwächung seiner Autorität drohten. Sein Nachfolger, der vormalige Superminister für Wirtschaft und Finanzen, Helmut Schmidt, galt im Unterschied zu Brandt nicht als Visionär und Reformier, sondern als pragmatischer „Macher“. Genau diese Qualitäten schienen nun besonders gefragt, da die Vereinigung der Erdöl exportierenden Staaten (OPEC) aus Protest gegen die westliche Unterstützung für Israel im Jom-Kippur-Krieg 1973 die Förderquoten reduziert und den Ölpreis in die Höhe getrieben hatte.

Der dadurch entstandene riesige volkswirtschaftliche Schaden betraf die Entwicklungspolitik in zweierlei Hinsicht. Zum einen wurden die staatlichen Transferleistungen erneut scharf in Frage gestellt. Das äußerte sich unter anderem darin, dass eine überparteiliche Gruppe unter der Führung des SPD-Bundestagsabgeordneten Helmut Esters im Frühjahr 1974 die eben erst errungene Alleinzuständigkeit des BMZ wieder einschränkte und eine erheblich verstärkte Kontrolle des Haushaltsausschusses und des Finanz-

ministeriums durchsetzte. Zum anderen gehörten gerade diejenigen Entwicklungsländer, die selbst Öl importieren mussten, zu den am stärksten betroffenen Ländern, so dass eigentlich mehr und nicht weniger Hilfe angezeigt gewesen wäre. Die Verhandlungen für eine europäische beziehungsweise UN-Sonderhilfe für diese Staaten im Juni 1974 nutzte Schmidt, um den ihm laut Aussage Egon Bahrs „herzlich unsympathischen“<sup>15</sup> Eppler persönlich zu brüskieren. Als kurz darauf auch noch die für die Entwicklungshilfe so überaus günstige Mittelfristige Finanzplanung um satte 2,2 Milliarden DM gekürzt wurde und damit das 0,7 Prozent-Ziel in unerreichbare Ferne<sup>16</sup> rückte, trat Eppler zurück.

Seinen Nachfolger, Egon Bahr, schickte Schmidt mit folgendem Auftrag ins Amt: „Mach, was Du für richtig hältst, aber möglichst wenig Ärger.“<sup>17</sup> Die Zeit der entwicklungspolitischen Reform euphorie war vorbei. Entwicklungshilfe war weder zu einem Kristallisationspunkt „internationaler Solidarität“ noch zu „Weltinnenpolitik“, sondern wieder zu einem eher zweitrangigen Politikfeld geworden. Allerdings folgte dieses – auch dank der Anstrengungen Erhard Epplers – nun stärker seinen eigenen Gesetzmäßigkeiten und wurde nicht mehr so offen instrumentalisiert wie zur Zeit der „Hallsteinpolitik“. Auch schrumpften die absolut vergebenen Mittel trotz aller Krisen nicht, sondern wuchsen im Großen und Ganzen parallel zum Rest des Bundeshaushalts weiter. Ob man das unterm Strich als Scheitern oder Erfolg bewerten will, ist keine wissenschaftliche, sondern eine politische Frage.

Aus Sicht des Historikers lässt sich am Beispiel dieses Reformprojekts jedoch zeigen, dass die Wertung, die Bundesrepublik sei 1968/1969 „umgegründet“ worden, deutlich überpointiert ist. Auch die Zuschreibung, dass gerade die revoltierenden „68er“ dabei eine ganz zentrale Rolle gespielt, gar „alles verändert“ hätten<sup>18</sup>, lässt sich nicht aufrecht erhalten, da sie nicht isoliert wirkten. Vielmehr war ihre Bewegung eingebettet in einen breiteren Wertewandel. Selbst dort, wo sie unmittelbar Wirkung entfalteten, taten sie es primär indirekt, das heißt in Interaktion mit gesellschaftlichen Groß-

<sup>15</sup> Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, München 1996, S. 465.

<sup>16</sup> Im November 2009 bekräftigte die Parlamentarische Staatssekretärin im Entwicklungsministerium, Gudrun Kopp, zum wiederholten Mal, die Bundesrepublik stehe noch immer zu diesem Ziel. Man wolle es nun bis 2015 erreichen. Im Vergleich zu den Versprechungen Brandts und Epplers ergibt das eine Verschiebung um 40 Jahre!

<sup>17</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 465f.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. Wolfgang Kraushaar, 1968. Das Jahr, das alles verändert hat, München u. a. 1998.

gruppen wie den linksliberalen Parteien und den Kirchen. Diese griffen teilweise bewusst Forderungen der revoltierenden Jugend auf, um sie zu reintegrieren – ein Verhalten, das die radikalen „68er“ als „repressive Toleranz“ fürchteten wie der Teufel das Weihwasser.

In der Politik verschoben sich so für eine Zeit lang die Gewichte zwischen konservativen und reformorientierten Kräften, ohne dass dabei die grundsätzlichen Spielregeln der schon länger funktionierenden Bonner Republik außer Kraft gesetzt worden wären. Und auch der gesellschaftliche Wandel vollzog sich eher allmählich als in Form harter Brüche, eher milieuspezifisch als allgemein. Die westdeutsche Gesellschaft war, wie die Entwicklung der „Dritte-Welt-Bewegung“ verdeutlicht, plural geworden, in all ihren Teilen „fundamental liberalisiert“<sup>19</sup> war und ist sie wohl eher nicht.

<sup>19</sup> So die Deutung Ulrich Herberts im Anschluss an eine Formulierung von Jürgen Habermas; vgl. Ulrich Herbert, Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: ders. (Hrsg.), Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 7–49, hier S. 7.