



Karsten Linne

Die Bruderschaft der »Entwickler«

Zur Etablierung der Entwicklungspolitik
in der Bundesrepublik Deutschland
1956 bis 1974

Wallstein

Karsten Linne

Die Bruderschaft der »Entwickler«

Karsten Linne

Die Bruderschaft der »Entwickler«

Zur Etablierung der Entwicklungspolitik
in der Bundesrepublik Deutschland
1956 bis 1974

WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung
der Hamburger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Kultur

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2021

www.wallstein-verlag.de

Vom Verlag gesetzt aus der Stempel Garamond und der Thesis

Umschlaggestaltung: Günter Karl Bose, Berlin

Umschlagbild: Fotografie von Erhard Eppler, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, mit dem mauretanischen Außenminister Hamdi Ould Mouknass am 16.4.1970 in Bonn (Bundesarchiv Koblenz, B 145, Bild-00104963)

ISBN (Print) 978-3-8353-3977-4

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-4701-4

Inhalt

1	Einleitung	9
2	Die Vorgeschichte	23
2.1	»Entwicklung« und »Modernisierung«	23
2.2	Der außenpolitische Rahmen	27
2.3	Wirtschaftliche Determinanten	33
2.4	Die politische Entwicklung in der Bundesrepublik	41
2.5	Internationale Einflüsse	50
3	Die Akteure	57
3.1	Die Beginner	57
3.2	Die »alten Afrikaner«	77
3.3	Das BMZ	97
3.3.1	Die Minister	97
3.3.2	Die Staatssekretäre	127
3.3.3	Weitere wichtige Mitarbeiter des Ministeriums	157
3.4	Mitarbeiter der Vorfeldorganisationen	195
3.5	Wissenschaft und Planung	234
3.5.1	Ökonomen	240
3.5.2	Agrarwissenschaftler	260
3.5.3	Soziologen	279
3.5.4	Die Globalisten	309
	Zwischenfazit I	330
4	Die gesellschaftlichen Gruppen als kollektive Akteure	335
4.1	Die Kirchen	335
4.2	Die Gewerkschaften	346
4.3	Die Parteien	354
4.4	Die Parteistiftungen	369
4.5	Die Wirtschaft	384

4.6	Verbände: Die Deutsche Afrika-Gesellschaft (DAG)	398
4.7	Studentenbewegung und Solidaritätsbewegungen	406
4.8	Nichtregierungsorganisationen	420
5	Zur Genese des Politikfelds	429
6	Zur Entstehung des BMZ	445
7	Die Entwicklung des BMZ	457
7.1	Unter Minister Scheel	457
7.2	Unter Minister Wischniewski	462
7.3	Unter Minister Eppler	465
8	Die Vorfeldorganisationen	481
8.1	Die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer (DSE)	481
8.2	Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	487
8.3	Die Carl Duisberg Gesellschaft (CDG)	488
8.4	Die Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI) – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	492
8.5	Die Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE)	494
8.6	Die Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft) mbH (DEG)	496
8.7	Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	499
8.8	Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED)	503
9	Netzwerke	511
9.1	Die Wirtschaftspolitische Gesellschaft von 1947 e.V.	512
9.2	Das Haus Rissen in Hamburg	516
10	Prominente Berater	519
10.1	Der Beirat für Entwicklungspolitik	519
10.2	Das Deutsche Forum für Entwicklungspolitik	523
10.3	Der Wissenschaftliche Beirat des BMZ	527

11	Reale Politik	533
11.1	Scheel	533
11.2	Wischnewski	537
11.3	Eppler	544
	Zwischenfazit 2	553
12	Schlussbetrachtung	557
13	Anhang	565
13.1	Abkürzungsverzeichnis	565
13.2	Archivalien	570
13.3	Literaturverzeichnis	574
13.4	Personenregister	643

1 Einleitung

Ausgangspunkte

Im Zuge der Flüchtlingskrise 2015 bekam die Entwicklungspolitik für viele Deutsche plötzlich einen höheren Stellenwert, wie eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach vom November 2017 zeigte. Bei immer mehr Bundesbürgern setzte sich schlagartig die Erkenntnis durch, dass Entwicklungshilfe nicht einfach nur ein selbstloses Geben ist, sondern auch den eigenen Interessen nützt. Immerhin ein Fünftel war bei der Umfrage der Meinung, es müsse mehr für Entwicklungshilfe getan werden; wenn damit Fluchtursachen vermindert würden, sprachen sich sogar 32 Prozent für eine Erhöhung der Mittel aus. 61 Prozent der Befragten waren überzeugt, dass es Ziel von Entwicklungshilfe sein müsse, »Probleme zu lösen, die uns sonst früher oder später einholen würden«.¹

Die Ängste und Bedenken konzentrierten sich aus guten Gründen dabei primär auf Afrika: Kein Kontinent ist ärmer, nirgendwo wächst die Bevölkerung schneller und vor allem liegt keiner näher zu Europa. Die schiere Panik brachte deshalb die Bundesregierung dazu, Afrika zu einem Schwerpunkt beim G-20-Gipfel im Juli 2017 in Hamburg zu machen. Nicht um klassische Entwicklungshilfe sollte es gehen, sondern um ernsthafte Industriensiedlungen mit Gewinnaussichten. Denn nur so sei wirtschaftliche Entwicklung auf Dauer möglich. Der damalige Bundesfinanzminister, Wolfgang Schäuble, nannte das *Compact with Africa*, eine Partnerschaft mit Afrika. Die Idee dabei war, dass ein Land der G20 eine Patenschaft für ein oder mehrere afrikanische Länder übernehmen sollte, die sich gegenüber den internationalen Organisationen auf die Einhaltung bestimmter Standards für gutes Regieren (*good governance*) verpflichteten, um damit verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen.² Entwicklung und Migration bedingen einander. Deshalb sollte die Entwicklungspolitik Migration in einem noch größeren Maße als bisher berücksichtigen.³

In dem auf dem Gipfel zu diskutierenden Plan entwarf Entwicklungsmi-
nister Gerd Müller ein Schreckensszenario: Bis 2050 würden in Afrika zwei
Milliarden Babys geboren; er rechnete mit 200 Millionen Klimaflüchtlingsen

1 Vgl. Ehrenstein, Die neue Liebe (Zitat ebd.).

2 Vgl. Bollmann, Die große Angst.

3 Vgl. Schraven/Leininger/Dick, Entwicklungszusammenarbeit, S. 22.

weltweit, darunter viele Afrikaner. Vollmundig erklärte Müller aber auch, die Lösung für diese Probleme liege in einem neuen Marshallplan. Er kündigte einen Paradigmenwechsel an, einen »neuen Zukunftsvertrag Europas mit Afrika«. Das klang nach Aufbau und Wirtschaftswunder, erinnerte stark an die bundesrepublikanische Entwicklung nach 1945. Vieles, was Müllers Marshallplan präsentierte – Förderung der Kleinbauern, höhere Umwelt- und Sozialstandards, bessere Ausbildung –, gehört seit Langem zum entwicklungspolitischen Repertoire. Doch stärker denn je wollte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) solche Länder bevorzugen, die Korruption bekämpften, den Rechtsstaat stärkten und ihre Verwaltungen rationalisierten.⁴ Dazu plante man »Reformpartnerschaften mit den Reformchampions unter den afrikanischen Staaten«, die Anreize für eine beschleunigte, nachhaltige Entwicklung setzen sollten.⁵

Wem das alles neu und revolutionär erscheint, dem sei ein Blick in die Geschichte der bundesdeutschen Entwicklungspolitik empfohlen. Dort findet man alles wieder – vielleicht ohne die dezidierte Betonung, sich auf demokratische und rechtsstaatliche Länder bei der Hilfe beschränken zu wollen. Speziell aber die Forderung nach einem Marshallplan für Afrika wurde spätestens seit 1955 immer wieder erhoben.⁶

Es gibt also ganz offensichtlich genügend aktuelle Gründe, sich mit der Geschichte der Entwicklungspolitik zu beschäftigen. Meine eigenen Überlegungen gingen jedoch von zwei anderen, recht banalen Beobachtungen aus: Zum einen überraschte mich die Fülle an Untersuchungen, die mittlerweile zur NS-Vergangenheit von Bundesministerien und anderen staatlichen Institutionen existiert, bei der jedoch das BMZ fehlt.⁷ Zugegeben, es wurde erst Ende 1961 gegründet und hatte auch keinen direkten Vorgänger, aber die Vermutung, dass man auf Personal aus der Zeit vor 1945 zurückgegriffen hat, war recht naheliegend. Die Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende Anfrage von Bundestagsabgeordneten der Partei »Die Linke« fiel im Dezember 2011 sehr verhalten aus: Aufgrund der besonderen Situation, also der erst 1961 erfolg-

4 Vgl. Grefe/Köckritz, Ein großer Schub. Siehe auch: Müller, Umdenken, bes. S. 43 ff.

5 Vgl. Afrika und Europa, S. 13.

6 Vgl. Leverkus, Marshallplan; Ein Zeitalter geht zu Ende. Von der Kolonialherrschaft zur wirtschaftlichen Partnerschaft, in: CuW vom 22.3.1956, zit. nach: StaAHH, 622-1/215 Familie Kalbitzer, 20, Bd. 2, unpag.; Vogel, Können wir helfen?; Baade, Entwicklungshilfe; Schmitt, Neuer »Marshallplan«; Hesse, Entwicklungshilfe, S. 30f.; Entwicklungspolitik als Aufgabe; Sonnenhol, 20 Jahre Marshall-Plan.

7 Vgl. als Überblicke: Mentel/Weise, Die zentralen deutschen Behörden; dies., Die NS-Vergangenheit; Creuzberger/Geppert (Hg.), Die Ämter; Beer/Güttler/Ruhkopf, Behördenforschung.

ten Gründung, der personellen Ausstattung überwiegend aus anderen Ressorts und mangels noch vorhandener Personalakten zu den Angehörigen der in Betracht kommenden Geburtsjahrgänge (sic!), habe es keine Ansatzpunkte für entsprechende Forschungsarbeiten gegeben. Zur NS-Vergangenheit des früheren Staatssekretärs Friedrich Karl Vialon verwies man recht einsilbig auf die gängigen biographischen Nachschlagewerke.⁸

Aber überzeugt diese Begründung wirklich? Ich denke, nein. Es lohnt sich ein näherer Blick auf die Mitarbeiter des BMZ – und das ganz ausdrücklich nicht im Sinne einer spezifischen Suche nach ehemaligen Nazis oder gar den »braunen Wurzeln« des Ministeriums. Für Christian Mentel und Niels Weise stellt bei der Beschäftigung mit der NS-Geschichte staatlicher Einrichtungen die Kontinuität bzw. Diskontinuität über die Zäsur von 1945 hinaus ein wichtiges Kriterium dar: »Als nachrangig kann unter dieser Bedingung die Erforschung von Behörden gelten, die auf keine direkten Vorläuferinstitutionen während des Nationalsozialismus zurückblicken können, etwa weil sich deren Zuständigkeitsbereich erst nach 1945 konstituierte – zu denken wäre etwa an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.«⁹ Diese Sicht teile ich nicht, da auch das Personal des BMZ nicht vom Himmel fiel, sondern häufig durch die NS-Zeit geprägt worden war.

Mein zweiter Ausgangspunkt stand in engem Zusammenhang mit dem ersten: Aus eigenen Forschungen war mir sehr bewusst, dass die Bundesrepublik, im Gegensatz zu den klassischen Kolonialländern wie Frankreich und Großbritannien, eben nicht über einen Stab an kolonialerfahrenen Mitarbeitern verfügte, den man wie in diesen Ländern bruchlos mit der Entwicklungspolitik betrauen konnte.¹⁰ Wo also kam das Personal für dieses neue Politikfeld ins-

8 Vgl. Antwort der Bundesregierung, S. 25.

9 Vgl. Mentel/Weise, *Die zentralen deutschen Behörden*, S. 92 (Zitat ebd.). Am ehesten lässt sich das BMZ in der Tat mit den 1949 bestehenden drei Ministerien vergleichen, die ebenfalls keine Vorläuferinstitution besaßen: dem Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, dem Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte und dem Bundesministerium für den Marshallplan. Zum Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen gibt es eine umfangreiche Habilitationsschrift, die jedoch die Frage nach der NS-Vergangenheit des Personals nicht explizit behandelt. Vgl. Creuzberger, *Kampf für die Einheit*. Zum Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte läuft ein Projekt des Instituts für donauschwäbische Geschichte und Landeskunde in Tübingen, bei dem die Personalgeschichte einen prominenten Platz einnimmt. Vgl. Tagungsbericht NS-Belastung. Für das Bundesministerium für den Marshallplan bzw. dessen Nachfolgeinstitutionen ist nach meiner Kenntnis keine Literatur vorhanden.

10 Vgl. z.B.: Hodge, *British Colonial Expertise*. Hodge wählt das Beispiel britischer Fachleute, die im Colonial Service starteten und dann in internationalen Entwick-

gesamt – auch jenseits des Ministeriums – her? Was waren das für Leute, die sich in der Frühphase um dieses eher exotische Thema kümmerten, den Grundstein der bundesdeutschen Entwicklungspolitik legten und sie durch ihr Handeln bis heute prägten? Was war ihre Motivation, welche Ideen, Ideologien und Impulse brachten sie ein? Diese Fragen legten eine akteurszentrierte Betrachtungsweise und eine Konzentration auf die handelnden Personen nahe, die in der Bundesrepublik die Anfänge der Entwicklungspolitik maßgeblich mitgestalteten und beeinflussten, die den Diskurs prägten, man könnte also sagen, die »Vordenker«. Die jeweiligen Akteure waren in der Regel mit speziellen Themenfeldern verknüpft und setzten meistens eigene Schwerpunkte. Ausnahmen bilden hierbei diejenigen, die diese Ideen – vorrangig im Ministerium sowie in dessen Vorfeldorganisationen – in praktische Politik umsetzten, wobei sie sich gleichwohl ebenfalls häufig in die Debatte einschalteten (z.B. Winfried Böll und Dieter Danckwort). Dabei wollte ich mich zunächst auf die politische Ebene beschränken, musste aber rasch feststellen, dass gerade in dieser Anfangsphase Wissenschaftler eine wichtige Rolle als unverzichtbare inhaltliche Stichwortgeber und Berater spielten.

Eng verknüpft mit der Frage nach den handelnden Personen, ergab sich die weitergehende, danach, wie sich dieses neue Politikfeld herausdifferenzieren, konsolidieren und etablieren konnte. Ein Vorgang, der zweifellos nicht allzu häufig zu beobachten ist.¹¹ Dadurch kamen weitere »kollektive Akteure« ins Spiel, wie zum Beispiel die relevanten gesellschaftlichen Gruppen, aber auch die für dieses Feld spezifischen Organisationen.

Bei einer Auswahl kann man freilich immer anderer Meinung sein. Ich denke aber auf jeden Fall, dass die von mir favorisierten Personen definitiv in das Sample hineingehören. Über die Frage, ob nicht noch weitere hätten dazu kommen müssen, kann man trefflich streiten. Warum ist beispielsweise ein Hermann Josef Abs, der damals wichtigste Exponent der Wirtschaft in Fragen der Entwicklungspolitik, nicht vertreten? Wieso fehlt Heinrich Kraut, der seine mit Hungerexperimenten an sowjetischen Kriegsgefangenen gewonnenen Erfahrungen nahtlos bei der Deutschen Welthungerhilfe einbrachte? Ich könnte problemlos noch eine Reihe weiterer potenzieller Kandidaten aufzählen. Letztlich, das räume ich offen ein, war es – neben der Tatsache, dass es eine zahlenmäßige Obergrenze gibt, die noch handhabbar ist – meine subjektive Einschätzung hinsichtlich der Bedeutung der einzelnen Personen, die mich genau diese Auswahl treffen ließ. Ich denke, dass es eine einigermaßen repräsentative geworden ist.

lungsorganisationen wie der Weltbank Karriere machten. Mehr als jeder dritte »Ehemalige« wurde in dieser Richtung aktiv.

11 Vgl. Bellers/Haase, Deutsche Entwicklungspolitik, S. 1.

Dazu wäre zu erwähnen, dass es sich ohnehin um eine eher kleine, über Parteigrenzen und wissenschaftliche Ausrichtungen hinweg eng zusammenarbeitende Gruppe gehandelt hat, die einen gewissen Grundkonsens teilte. So begründet sich auch der gewählte Titel: Die Bruderschaft der »Entwickler«. Er wandelt eine Kapitelüberschrift aus dem 1956 erschienenen Buch »Asien, Moskau und wir« von Klaus Mehnert ab.¹² Da sich unter den untersuchten Personen nur eine Frau befindet, halte ich es für vertretbar, von »Bruderschaft« zu sprechen.

Der zeitliche Rahmen der Untersuchung ergab sich aus dem Beginn der bundesdeutschen Entwicklungspolitik im Jahr 1956 – über den man ebenfalls streiten kann – und dem Rücktritt von Erhard Eppler als zuständigem Minister. Neben der wichtigen Zäsur durch die Ölpreiskrise 1973/74, die dafür sorgte, dass eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik stattfand, war die Konsolidierung des neuen Politikfelds zu diesem Zeitpunkt weitestgehend abgeschlossen. Dessen institutionellen Kern bildete das BMZ, ein Ministerium, das nun über die notwendigen Kompetenzen verfügte. Der Aufbau der Vorfeld- und der Durchführungsorganisationen war beendet, ein autonomes Institutionengefüge entstanden. Wichtige Pfad- und Strukturentscheidungen, vor allem organisatorischer Art, die bis heute nachwirken, waren damit getroffen worden. Insgesamt war die Entwicklungspolitik politisch und gesellschaftlich angekommen; sie verfügte über ein eigenes Programm und eine spezifische Eigendynamik.

Optimistische Beobachter betrachten die Geschichte der Entwicklungspolitik als ein Forschungsfeld, das seit etlichen Jahren an Dynamik gewinnt. Für das wachsende Interesse machen sie vor allem zwei Ursachen verantwortlich: Nach dem Ende des Kalten Kriegs wandelten sich die internationalen Beziehungen, und die Probleme der Beziehungen zwischen industrialisierter Welt und Entwicklungsländern gewannen an Bedeutung. Hinzu kamen globale Herausforderungen wie der Klimawandel und die Verteilung von Armut und Reichtum. Zweitens öffnete sich die Internationale Geschichte hin zu einer Geschichte der grenzüberschreitenden Interaktionen, Vernetzungen und Vergleiche.¹³

Ein Blick auf die vorhandene Literatur zum engeren Thema »Geschichte der bundesrepublikanischen Entwicklungspolitik« bestätigt diesen Trend kaum, zeigt aber, dass es durchaus frühe, verdienstvolle Arbeiten gab.¹⁴ An neueren Arbeiten sind die von drei direkt in die praktische Entwicklungspolitik involvierten Autoren zu nennen, die dadurch einen spezifischen Charakter haben.¹⁵

12 Vgl. Mehnert, *Asien*, S. 225. Mehnert bezog sich unter anderem auf Richard F. Behrendt. Vgl. ebd.

13 Vgl. Frey, *Entwicklungspolitik*, S. 293 f.

14 Vgl. Damm, *Die Bundesrepublik Deutschland*; Dennert, *Entwicklungshilfe*.

15 Vgl. Dumke, *Anfänge*; Bohnet, *Geschichte*; Molt, *Die Anfänge*.

Daneben gibt es noch zwei weitere wichtige und für mich sehr hilfreiche Arbeiten, wobei vor allem die Untersuchung von Bastian Hein zu nennen ist.¹⁶ Als eine internationale Überblicksdarstellung sei – neben anderen vorhandenen – die unlängst erschienene Arbeit von Corinna R. Unger erwähnt.¹⁷ Ist die Literatur, die sich direkt mit dem Thema befasst, also recht überschaubar, so ist sie zu einer ganzen Reihe von Einzelaspekten sehr ergiebig, was für mich bedeutete, in diesen Fällen weitgehend auf Aktenrecherchen verzichten zu können. Das gilt beispielsweise für Teile der Institutionengeschichte¹⁸ ebenso wie für die gesellschaftlichen Gruppen¹⁹, aber auch für die dominierende Ideologie der »Hilfe zur Selbsthilfe«²⁰ und für Aspekte der Außenpolitik, wie etwa die Hallstein-Doktrin und die Konkurrenz mit der DDR in den Entwicklungsländern.²¹ Hinsichtlich der untersuchten Personen ergibt sich eine sehr unterschiedliche Situation: Während es zu einigen – in erster Linie zu Erhard Eppeler – eine Flut an Literatur gibt, sieht es bei anderen eher mager aus. Das gilt analog auch für die eigenen Veröffentlichungen der Ausgewählten.

Bei den Archivalien konnte ich auf eine Reihe von Nachlässen zurückgreifen. Daneben erwiesen sich die Archive der Parteien und der Bestand des BMZ im Bundesarchiv Koblenz als sehr ergiebig. Überaus hilfreich waren zudem die Zeitungsausschnitte aus dem Archiv des Nachrichtenmagazins *Der Spiegel*.²²

Begrifflichkeiten

Entwicklungshilfe, Entwicklungspolitik – von Entwicklungsland, unterentwickelt, Dritte Welt etc. ganz zu schweigen – sind zweifellos aus unterschiedlichen Gründen kontaminierte Begriffe, die vor allem als nicht mehr politisch korrekt gelten. Die Ausdrücke enthalten zudem eine bestimmte Norm, einen bestimmten Begriff von »Entwicklung«, der am westlichen Industrialisierungsmodell orientiert ist.²³ Wenn sie hier trotzdem verwendet werden, hat das Gründe: Es wäre bezogen auf unseren Untersuchungszeitraum schlichtweg ahistorisch und falsch, den heute gebräuchlichen Begriff »Entwicklungszu-

16 Vgl. Hein, *Die Westdeutschen*; Lohmann, *Von der Entwicklungspolitik*. Die Arbeit von Fettich-Biernath, *Deutschland gibt*, setzt einen anderen Schwerpunkt. Siehe auch: dies., *Präsenz*.

17 Vgl. Unger, *International Development*.

18 Vgl. z.B.: Haase, *Zwischen Lenkung und Selbstbestimmung*.

19 Vgl. z.B.: Willems, *Entwicklung*; Adam, *Vom mühsamen Geschäft*.

20 Vgl. Büschel, *Hilfe zur Selbsthilfe*.

21 Vgl. z.B.: Booz, »Hallsteinzeit«; Engel/Schleicher, *Die beiden deutschen Staaten*.

22 Für die Möglichkeit des Zugangs zum Archiv danke ich Dr. Hauke Janssen.

23 Vgl. Wengeler, *Von der Hilfe*, S. 68off.

sammenarbeit« zu benutzen, denn um eine solche handelte es sich damals (und vielleicht auch noch heute) nicht. Mit Klaus Bodemer verstehe ich unter Entwicklungspolitik im Folgenden die Gesamtheit der Handlungen, die auf eine normativ bestimmte Veränderung der Lage der Entwicklungsländer im nationalen und internationalen Bereich abzielt. Demgegenüber ist die Entwicklungshilfe als Teilbereich dadurch charakterisiert, dass sie eine vorgefundene Entwicklung in helfender Absicht unter Verzicht auf adäquate Gegenleistung fördert. Es ist also die Unterscheidung zwischen konkreten Einzelmaßnahmen und dem Gesamtpaket, dem Überbau, also der »Politik« im eigentlichen Sinne.²⁴

Wurden die Länder früher als »unterentwickelte« häufig gar als »unentwickelte« bezeichnet, so setzte sich später der Begriff »Entwicklungsländer« durch. Abgesehen von der sprachlichen Unschärfe ist er heute genauso wenig politisch korrekt wie »Dritte Welt«. Hier werden – trotz der nachvollziehbaren Bedenken – die alten Begriffe benutzt, schlicht deshalb, weil es kaum geeignete Alternativen gibt.²⁵ Schon frühzeitig wurde kritisch angemerkt, dass mit der Einführung des Wortes »Entwicklungsländer« ein Zustand euphemistisch umschrieben wurde, der mehr das Ziel als die Ursachen umschreibe. Dass »Entwicklungshilfe« eine ungenaue und durch den karitativen Beiklang der Sache langfristig eher abträgliche Bezeichnung war, wurde bereits damals allgemein anerkannt. Dieser Terminus avancierte aber im Deutschen zur geläufigsten Bezeichnung.²⁶

Der Begriff »Dritte Welt« setzt eine nicht gegebene Homogenität der Länder voraus; die Kriterien, die dazu führten, dass ein Land dieser Gruppe zugeordnet wird, sind problematisch, da es sich allesamt um vom Westen definierte

24 Vgl. Bodemer, Programmentwicklung, S. 278. Andere Autoren beziehen die Entwicklungspolitik auf die Gesamtbeziehungen der Bundesrepublik zu den Entwicklungsländern und sehen die Entwicklungshilfe lediglich als einen Aspekt davon an. Vgl. Hofmeier, Bonner Entwicklungspolitik, S. 240.

25 Vgl. Schloz, Deutsche Entwicklungspolitik, S. 11 f. Die postkoloniale Kritik an der Entwicklungspolitik setzt bei der Denkfigur »Entwicklung« selbst an. Sie habe bereits bei der Anwendung auf die Kolonien eine Verschiebung erfahren: Vom intransitiven zum transitiven Verb, aus »sich entwickeln« sei ein »andere entwickeln« geworden. Die Entwicklungshandlungen würden als Angleichung an die Norm interpretiert, deshalb hielte man sie für Teil einer notwendigen, eventuell sogar unvermeidlichen gesellschaftlichen Transformation hin zu einem evolutionär höheren Zustand, zu einer besseren Gesellschaft. Vgl. Ziai, Zwischen Global Governance, S. 35 ff. und S. 50 ff.

26 Vgl. Stahn, Terminologische Anmerkungen. Vgl. als neuere Kritik: Boussoulas, »Entwicklungsland«, S. 120 ff. Einen ersten Vorschlag zur Änderung der Bezeichnung hin zur »wirtschaftlichen Zusammenarbeit« unterbreitete Hellmuth Kalbitzer bereits in einer Bundestagsdebatte im Juni 1960. Vgl. Protokoll der 118. Sitzung, S. 6811.

Indikatoren handelt. Im Alltagsverständnis wurde »Dritte Welt« mit Hunger, Armut und Katastrophenszenarien wie Überbevölkerung und Massenelend assoziiert, was diskriminierend wirkte.²⁷

Der Terminus kam im deutschen Sprachraum in den 1950er Jahren auf, und seine Verwendung explodierte danach förmlich. Es war der französische Demograph Alfred Sauvy, der 1952 erstmals darauf aufmerksam gemacht hatte, dass mit dem Rückzug der Imperien eine völlig neue Welt in Erscheinung trat. Er schlug vor, sie zwischen den beiden Großmächten als eine dritte Welt zu verstehen. Später verdeutlichte er die semantische Parallele seiner Begriffsverwendung zu der Zeit der Französischen Revolution und bezog sich explizit auf die Konzeption eines »dritten Standes« von Entrechteten durch Abbé Sieyès.²⁸ Endgültig eingeführt in den internationalen Sprachgebrauch wurde der Begriff von Frantz Fanon, der in seinem Hauptwerk »Les damnés de la terre« von 1961 damit die kolonialisierte, »unterentwickelte« Welt bezeichnete.²⁹

Tücken eines akteurszentrierten Ansatzes

Die Tücken eines akteurszentrierten Ansatzes liegen vor allem in einer zu starken, eindimensionalen Personalisierung, im naheliegenden Vorwurf, man betrachte Geschichte als eine Politik »Großer Männer«.³⁰ Der zweite Vorwurf unterstellt, eine politische Biographie konstruiere nachträglich künstliche Lebensgeschichte und begehe im Kern den Fehler, eine an sich sinnlose Faktenanhäufung in einen vermeintlich sinnvollen Zusammenhang bringen zu wollen. Mögliche Gegenstrategien bestehen darin, die Biographie in die jeweiligen Wirkungszusammenhänge einzuordnen und sie aus den Wechselwirkungen des Persönlichen und des Sozial-Gesellschaftlichen heraus zu verstehen sowie die Systematisierung des praktischen Handelns in seiner Orientierung an ein-

27 Vgl. Machnik, »Dritte Welt«, S. 107ff.

28 Vgl. Sauvy, *Trois mondes*. Der Satzesatz lautete: »Car enfin ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers Etat, veut, lui aussi, être quelque chose.« Siehe dazu auch: Tomlinson, *What was the Third World?*; Speich Chassé, *Die Dritte Welt*, S. 580f. und S. 603. Im Großen Brockhaus von 1953 waren weder das Stichwort »Dritte Welt« noch die Stichwörter »Entwicklungshilfe« oder »Entwicklungsländer« zu finden. In der 1968 erschienenen Folgeauflage gab es zu allen drei Begriffen umfanglichere Einträge. Die Lexikonartikel zeigen an, dass innerhalb eines Jahrzehnts ein neues gesellschaftspolitisches Themen- und Handlungsfeld ins Bewusstsein gerückt war. Vgl. Voges, *Solidarität*, S. 327.

29 Deutsche Fassung: *Die Verdammten dieser Erde*, Frankfurt a.M. 1966.

30 Vgl. Borowsky/Nicolaysen, *Politische Geschichte*, S. 536ff.; Frevert, *Neue Politikgeschichte*, S. 7ff.

heitlichen Werten in den Blick zu nehmen. Dazu gehört auch, die Brüche eines Lebenslaufs zu erkennen und Selbststilisierungen zu entlarven.³¹

Um eine Verknüpfung des biographischen Ansatzes mit der Gesellschaft und gesellschaftlichen Formationen herzustellen, bietet sich eine Anlehnung an das Konzept der Generation an. In der nachvollziehbaren Definition von Ulrike Jureit ist Generation ein zeitlicher Ordnungsbegriff, der eine spezifische Ausprägung des Denkens, Fühlens und Handelns erklärt, indem die unterstellte dauerhafte und gleichartige Wirkung von Sozialisationsbedingungen als kollektive Erfahrung aufgefasst wird.³²

»Generation« entwickelte sich zu einem gesellschaftlichen Kollektivitäts- wie Kollektivierungsbegriff, der neben Stand, Schicht und Klasse den Rang einer soziokulturellen Ordnungskategorie für sich beansprucht. Evident ist dabei der Konstruktionscharakter altersbedingter Vergemeinschaftungen. Es handelt sich um einen Identitätsbegriff, »der verspricht, eine spezifische Ausprägung des Denkens, Fühlens und Handelns zu erklären, indem die unterstellte dauerhafte und gleichartige Wirkung von Sozialisationsbedingungen als Erfahrung gedeutet wird – und das nicht nur individuell, sondern auch kollektiv«. Daneben impliziert der Begriff, dass individuelle und kollektive Wahrnehmungs- und Deutungsmuster zu spezifischen und gesellschaftlich relevanten Handlungen führten.³³

Ernst Günther Gründel, der begriffsprägende Historiker und Kulturphilosoph, betrachtete die Generation als Jugendgemeinschaft. Selbst 1903 geboren, bildete für ihn der Erste Weltkrieg den zentralen Bezugspunkt. Durch die für alle gleiche, harte Jugendschule seien Millionen Einzelschicksale zu einer Jugendgemeinschaft gewachsen. Es sei dadurch eine Menschengruppe mit einheitlicher Willens- und Wesensprägung entstanden. Bei der Generation ab etwa Jahrgang 1890 unterschied Gründel drei für uns relevante Gruppen: Die vor 1900 Geborenen galten ihm als eigentliche Träger des »Fronterlebnisses«, und er bezeichnete sie als »junge Frontgeneration«. Die ab 1900 Geborenen, die den Krieg als Kinder in der Heimat miterlebten, kennzeichnete Gründel als »Kriegsjugendgeneration«, die nach 1910 Geborenen als »Nachkriegsgeneration«.

Über die junge Frontgeneration sei eine Welt zusammengebrochen. Viele von ihnen wurden vom Krieg zerbrochen, alle aus dem Gleis geworfen. Das einschneidende Kriegserlebnis führte bei ihnen häufig zu einer Verachtung der bürgerlichen Welt. Diese Generation habe an allem zu zweifeln gelernt, hatte

31 Vgl. Krause, *Geschichte*, S. 311 f. und S. 328 f.

32 Vgl. Jureit, *Generationenforschung*, S. 7 f.

33 Vgl. dies./Wildt, *Generationen*, S. 7 und S. 9 (Zitat S. 9).

den Glauben an das Alte am gründlichsten von allen verloren und fahndete nach dem Neuen.

Die Kriegsjugendgeneration habe ihr Kriegserlebnis nicht selbst erlebt, sondern erlesen. Sie habe die Größe und Tiefe dieses Einschnitts vorwiegend unterbewusst aufgenommen. Gerade deshalb werde es in ihnen am stärksten fruchtbar werden. Sie erlebten den Zusammenbruch der Welt der Väter, die Umwertung aller Werte. Durch die Prägung auf das große Ganze sei es eine radikal nationale, auf Deutschland bezogene Jugend geworden. Eine Jugend ohne die Vorbilder älterer Autoritäten, ein hartes, nüchternes Geschlecht.

Die Nachkriegsjugend sei geprägt durch »Umsturz« und Inflationsjahre. Gründel bezeichnete sie als die »Unproblematischen«. Insgesamt betrachtete er die dreigeteilte Generation als eine »Generation der Sachlichkeit«, deren Gefühle vorwiegend am Sachlichen hingen. Gefühle, die sie nicht zur Schau trage, sondern bändige.³⁴

Ausgehend von Karl Mannheims Unterscheidung in Generationslage, Generationszusammenhang und Generationseinheit³⁵ wurde das Konzept der »Politischen Generation« entwickelt, das diejenigen Mitglieder einer Altersgruppe oder Kohorte bezeichnet, die, geprägt durch bestimmte Schlüsselereignisse, zu einer gleichgesinnten bewussten Auseinandersetzung mit den Leitbildern und Werten der politischen Ordnung gelangten, in der sie aufwuchsen. Politische Generationen wiesen so einen Grundbestand gemeinsamer Einstellungen, Verhaltensdispositionen und Handlungspotenziale auf, von Normen und Werten, die politisch von Relevanz und Einfluss seien. Jede politische Generation bilde eine spezifische, relativ eigenständige »politische Kultur« aus.³⁶

Zu den politischen Generationen zählt die in der Literatur zur Geschichte der Bundesrepublik nicht unbekanntere der »45er«; sie firmiert auch als »skeptische«, »Flakhelfer-« oder »HJ-Generation«. Dabei werden ihnen leicht verschobene Geburtenkohorten zwischen 1918 und Mitte der 1930er Jahre zugerechnet, wobei die in den 1920er Jahren Geborenen den Kern darstellen. Einigkeit besteht darin, dass diese Gruppe, in Kindheit und Jugend noch vom Nationalsozialis-

34 Vgl. Gründel, *Die Sendung*, S. 13, S. 22 ff., S. 31 ff. und S. 81 f.

35 Vgl. Mannheim, *Das Problem*, S. 541 ff.

36 Vgl. Fogt, *Politische Generationen*, S. 21 und S. 74 ff. Fogt unterscheidet dabei unter anderem folgende politische Generationen Deutschlands im 20. Jahrhundert: Die Epochen vor dem Ersten Weltkrieg, also den Zeitraum bis 1915 und die Generation der bis 1893 Geborenen, Erster Weltkrieg (1915-1918/1893-1899), Revolution und Wirtschaftskrise (1917-1924/1898-1905), Stabile Weimarer Republik (1924-1929/1905-1910), Wirtschafts- und Regimekrise (1930-1933/1909-1916), Etablierter Nationalsozialismus (1933-1941/1914-1922), Zweiter Weltkrieg (1939-1945/1920-1926), Nachkriegszeit und Wiederaufbau (1945-1953/1926-1935). Vgl. ebd., S. 127.

mus geprägt, das Kriegsende 1945 als Desillusionierung und tiefgreifenden Umbruch erlebte. Die ihr zugeschriebene Grundhaltung und Rolle für die Entwicklung der westdeutschen Gesellschaft fielen jedoch sehr unterschiedlich aus. Sie reichten vom Rückzug ins Unpolitische (Helmut Schelsky) bis zum Vorreiter für Demokratisierung und Verwestlichung (Dirk Moses).³⁷

Folgt man dem Soziologen Heinz Bude, so habe die Jahrgangsguppe 1910 bis 1925 die eigentliche Generation der nationalsozialistischen Bewegung gebildet, aus ihr sei dann die Kriegsgeneration des Zweiten Weltkriegs geworden. Im Unterschied zu ihr habe es die folgende Jahrgangsguppe 1926 bis 1930 schon mit der institutionalisierten NS-Bewegung zu tun gehabt. Für sie hätten Jungvolk und Hitlerjugend bzw. Jungmädels und Bund Deutscher Mädels einen organisatorischen Zwang bedeutet wie die Schule auch, was die bekannten Resistenzeffekte hervorgerufen habe, die sich mit der Zeit verstärkten und am Ende des Krieges zu der Erkenntnis des »Ohne uns« gereift seien.³⁸

Bis vor Kurzem herrschte unter Historikern große Skepsis gegenüber allen generationenspezifischen Erklärungsansätzen. Die Kritik richtete sich vor allem gegen den Begriff selbst, der für zu unbestimmt und psychologisierend befunden wurde. Generationen in der Geschichte zu suchen, bedeute, das historische Kontinuum in willkürliche, von biologischen Daten gesetzte Zeitsegmente aufzulösen. Dem könne man entgegenhalten, dass der Generationsbegriff sich weniger als Theorie zur Deutung historischen Wandels, wohl aber dazu eigne, individuelle wie gruppenbiographische Handlungsmotive besser zu verstehen.

Ein Beispiel für eine sehr gelungene umgrenzte Untersuchungsebene bietet Ulrich Herberths Studie über Werner Best und die SS-Führungselite im RSHA. Sie beschreibt den Vorgang der Vergemeinschaftung einer Gesinnungs- und Tätergemeinschaft, die in gemeinsamen Jugenderlebnissen und -erfahrungen wurzelte.³⁹

Auch Ulrich Herbert operiert mit dem Begriff der politischen Generation, der im 20. Jahrhundert im besonderen Maße auf die in dem Jahrzehnt nach der Jahrhundertwende Geborenen, die 1920er und die 1940er Jahrgänge zuträfe: auf die Kriegsjugendgeneration, die skeptische Generation und die 68er Generation, wie er sie nennt. In Bezug auf den Ersten Weltkrieg übernimmt Herbert die Einteilung von Gründel in junge Frontgeneration, Kriegsjugendgeneration und Nachkriegsgeneration. Die zwischen 1925 und 1935 Geborenen, die

37 Vgl. Hodenberg, Politische Generationen, S. 270f. Zu Schelsky und Moses vgl.: Schelsky, Die skeptische Generation; Moses, Die 45er. Zu den »45ern« vgl. zusätzlich: Schörken, Jugend 1945.

38 Vgl. Bude, Bilanz, S. 81 und S. 85f.

39 Vgl. Schulz, Individuum, S. 407 und S. 413f.; Herbert, Best, S. 18f. und S. 44f.

»45er«, seien entscheidend durch den Zusammenbruch und die Jahre der Neuorientierung geprägt worden.⁴⁰

Seit den 1970er Jahren bemühen sich die Autoren von Kollektivbiographien darum, kleinere Gruppen unter einer spezifischen Fragestellung zu untersuchen. Das bietet den Vorteil, Handlungsspielraum und Gestaltungspotential des Individuums nicht zu ignorieren, sondern gerade durch die Betrachtung des sozialen Gefüges die Leistungen eines oder einer Einzelnen und das Besondere an ihrem Lebenslauf sichtbar zu machen. Kollektivbiographische Studien führen vor, wie gesellschaftliche Institutionen die Lebensprozesse jedes und jeder Einzelnen strukturieren. Daneben spielen aber auch soziale Zugehörigkeit, Familie und soziale Bindungen eine wichtige Rolle, ohne dass sich die individuellen Handlungsentscheidungen direkt darauf zurückführen ließen.⁴¹

Einen weiteren Rückbezug auf die Gesellschaft bieten die mannigfachen Verbindungen unter den Akteuren, die sich kannten, teilweise miteinander befreundet waren, sich immer wieder auf Tagungen und in Gremien begegneten. An anderer Stelle gehe ich darauf ein, warum ich sie nicht als Netzwerke bezeichne, obwohl ohne Rekurs auf den Netzwerkbegriff soziale Beziehungen gegenwärtig wissenschaftlich kaum mehr beschreibbar zu sein scheinen. Hierfür mangelt es aber an der Dichte des Materials. Es stehen keine einschlägigen Privatkorrespondenzen, Tagebücher etc. zur Verfügung. Trotzdem versuche ich die Bedeutung der Relationalität von Menschen und Organisationen und damit die Beziehungen selbst entsprechend zu berücksichtigen. Diese Verbindungen über die einschlägigen Austausch- und Informationsbörsen kann man als mittlere Ebene zwischen Mikro- und Makroebene, zwischen Individuum und Gesellschaft verstehen, die den Einzelnen in die Gesellschaft einbindet, sein Selbstverständnis und seine Handlungsoptionen maßgeblich prägt. So kann der Gegensatz zwischen einer handlungsbasierten und einer strukturbaasierten Weltansicht überwunden werden.⁴²

Jenseits dieser theoretischen Überlegungen ist eine Korrektur der möglichen Überbewertung der »Großen Männer« schon alleine durch die Betrachtung des gesamten Politikfelds gegeben. Bei dieser Gesamtbetrachtung werden der poli-

⁴⁰ Vgl. ders., *Drei politische Generationen*, S. 95 ff. und S. 110 ff.

⁴¹ Vgl. Schweiger, *Die soziale Konstituierung*, S. 317, S. 326 und S. 348. Vgl. allgemein dazu: Harders/Schweiger, *Kollektivbiographische Ansätze*; Schröder, *Kollektivbiographie*. Mit seiner Studie über das Führungspersonal des RSHA legte Michael Wildt das Musterbeispiel für eine gelungene Kollektivbiographie vor. Vgl. ders., *Generation des Unbedingten*.

⁴² Vgl. Derix, *Vom Leben in Netzen*, S. 185 f.; Lemercier, *Formale Methoden*, S. 19.

tische, der institutionelle und der wirtschaftliche Rahmen berücksichtigt, die das individuelle Handeln prägen und begrenzen.

Damit wären wir bei der konkreten Vorgehensweise: Genau im Sinne der eben genannten Rahmenbedingungen beginnen wir mit einer Schilderung der Vorgeschichte bis 1956 bzw. 1962 auf unterschiedlichen Ebenen. Die spätere politische und gesamtgesellschaftliche Entwicklung ist in die Sachkapitel eingeflochten. Die vorgestellten Personen unserer »Bruderschaft« werden grob in Politiker und Wissenschaftler unterteilt und in sich noch einmal in sachbezogene bzw. hierarchische Unterkategorien.⁴³ Zu ihnen gibt es jeweils zunächst eine Kurzbiographie, vertieft durch einen für die jeweilige Person typischen Abschnitt der Vita bzw. der Arbeit und der anschließenden Darstellung der Positionen zur Entwicklungspolitik. Bei vielen handelt es sich um Spezialgebiete, trotzdem sind Redundanzen in einigen Punkten nicht zu vermeiden. Sie machen auf der anderen Seite aber auch die Gemeinsamkeiten und Kontinuitäten deutlich. Es war das Ziel, dass sich aus der Gesamtschau dieser Positionen ein Bild der zeitgenössischen entwicklungspolitischen Ansätze ergeben sollte. Daran schließt sich eine Darstellung der relevanten gesellschaftlichen Gruppen und ihres Einflusses auf die Gestaltung der Entwicklungspolitik an. In den weiteren Kapiteln wird die Entstehung und Entwicklung des BMZ als des institutionellen Kerns der bundesrepublikanischen Entwicklungspolitik geschildert. Das folgende Netz der Vorfeld- und Durchführungsorganisation wird nur dort ausführlicher unter die Lupe genommen, wo wirklich Einflüsse dieser Organisationen zu verzeichnen waren. Die Verbindungen der handelnden Personen werden – soweit sie nicht bereits im Text auftauchten – noch einmal gesondert beschrieben, ebenso das Feld der Berater. Abschließend erfolgt eine Bewertung der realen Entwicklungspolitik unter den drei Ministern Scheel, Wischniewski und Eppler.

43 Auf eine Darstellung der Person Werner Dollingers (CSU) habe ich verzichtet, da er in seiner kurzen Amtszeit als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit als Nachfolger Scheels im Oktober/November 1966 keine Akzente setzen konnte.

2 Die Vorgeschichte

2.1 »Entwicklung« und »Modernisierung«

»Entwicklung« und »Modernisierung« haben als historische Phänomene und Ideologien in den vergangenen Jahren vermehrt Aufmerksamkeit gefunden. Der Aufstieg der internationalen Globalgeschichte bot neue Interpretationsrahmen für die Dekolonisation und den Kalten Krieg, also für jene Zeiten, in denen Ideen und Praktiken von Entwicklung und Modernisierung in vielen Teilen der Welt dominierten und ihre Spuren hinterließen.¹

Eine recht allgemeine, gleichwohl handhabbare Definition von »Entwicklung« lieferte Richard F. Behrendt 1961: »Unter ›Entwicklung‹ soll hier eine bewußte Kombination von Maßnahmen verstanden werden, deren subjektiv gemeinter Sinn die Erhöhung der durchschnittlichen Produktionsfähigkeit und Kaufkraft der Mitglieder eines Sozialgebildes ist.« Für Behrendt lagen die Gemeinsamkeiten der Entwicklungsländer in ihrer technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unterentwicklung, vor allem aber in den Disharmonien ihres gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses.²

Nach dem Zweiten Weltkrieg transformierte sich die globale politische Geographie: Weite Gebiete, die vorher Kolonien waren, wurden zu »unterentwickelten Ländern« oder zur »Dritten Welt« erklärt. Die Idee der Entwicklung bildete dabei den neuen konzeptuellen Rahmen. Anders als die bisherigen europäischen Ansprüche von Überlegenheit und Zivilisierungsmission zog die Vorstellung von Entwicklung die führenden Köpfe der »unterentwickelten« Gesellschaften ebenso an wie die Menschen in den entwickelten Ländern und ließ beide teilhaben an der intellektuellen und der moralischen Gemeinschaft der »Entwickler« der Nachkriegsära. Insofern behandeln wir hier auch lediglich

1 Vgl. Unger, *Histories*.

2 Vgl. Behrendt, *Entwicklungsländer*, S. 230ff. (Zitat S. 230f.). In der neueren Literatur klingen entsprechende, auf die Geschichte nach 1945 bezogene Definitionen von Entwicklung dann beispielweise so: »›Development‹ was the promise of universal economic growth along the routes pioneered by the leading countries of the West. ›Growth‹ implied steady economic expansion and sophistication in the form of industrialization. The inevitable corollary of such growth was to be a basic improvement in the conditions of life. People would eat more, grow taller, become more literate, live longer, and enjoy fuller lives.« Mason, *Development*, S. 407.

den bundesdeutschen Zweig einer internationalen Bruderschaft. Diese Gemeinschaft teilte die Überzeugung, dass man einen gemeinsamen Eingriff der nationalen Regierungen sowohl der armen als auch der reichen Länder in Kooperation mit internationalen Hilfs- und Entwicklungsorganisationen benötige.³

Das Konzept erlebte eine Erfolgsgeschichte; ähnlich wie »Zivilisation« im 19. Jahrhundert steht es bis heute für ein dominantes Raster der Interpretation der verarmten Regionen der Welt. Arme Länder sind demnach per definitionem unterentwickelt und die Armut und Machtlosigkeit der dort lebenden Menschen nur die äußeren Anzeichen dieser zugrunde liegenden Bedingung; ihnen fehle es eben an Entwicklung.⁴

Viele der Aktivitäten, die heute unter die Rubrik »Entwicklung« fallen, haben eine lange Geschichte. Das Konzept, ökonomischen Fortschritt in den Kolonien mit Hilfe finanzieller Investitionen zu bewirken, entstand sowohl im französischen als auch im britischen Kolonialreich spätestens seit den 1920er Jahren, aber erst während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg betrachteten die Kolonialregierungen Entwicklung als ein Mittel, das die koloniale Herrschaft wieder konsolidieren und neu legitimieren sollte. So wurden Wellen von Experten nach Afrika gesandt, um den Bauern neue Methoden des Anbaus zu zeigen und den Arbeitern neue Formen der Arbeit nahezu legen. Mit dem Aufkommen des Entwicklungsparadigmas begann auch die Stunde der Planer zu schlagen, die einem ausgeprägten Machbarkeitswahn verfallen waren. Langfristig angelegte Entwicklungspläne wurden jedoch durch kurzfristige Maßnahmen und Prestigeprojekte häufig konterkariert. Am Ende scheiterten nahezu alle Planungen – und dieses Scheitern galt als weiterer Hinweis auf die »Unterentwicklung«.⁵

Die Restrukturierungen der Modernisierungstheoretiker zielten dabei nicht nur auf Reformen in Verwaltung und Bildungswesen, auf vereinzelte Eingriffe in die Wirtschaftsstruktur ab, sondern auf eine komplette Umformung der psychischen Grundstrukturen der einheimischen Bevölkerung: »Das sich modernisierende Individuum sollte sich von etablierten Sozialstrukturen lossagen, eigene mentale Beharrungsstrukturen zerschlagen, neue Normen und Werte

3 Vgl. Cooper/Packard, Introduction; Eckert, Westdeutsche Entwicklungszusammenarbeit. Gute Einführungen in die Problematik bieten: Kößler, Entwicklung; Rist, The History of Development. Literaturüberblicke bieten: Cooper, Writing the History; Unger, Histories; Frey/Kunkel, Writing the History; Hodge, Writing the History.

4 Vgl. Ferguson, The anti-politics machine, S. XIII; Eckert, Spätkoloniale Herrschaft, S. 8.

5 Vgl. ders., »We Are All Planners Now.«, S. 381f. und S. 396f.; ders., Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit, S. 3.

akzeptieren und lernen, sich selbst in neuer Weise in seiner sozialen Welt zu entwerfen.« Den Kernpunkt sah man in den Ursachen für unterschiedliche psychische Dispositionen zur Leistungsbereitschaft.⁶

Entwicklung war im Verständnis der frühen Entwicklungsökonomie der 1940er und 1950er Jahre gleichbedeutend mit wirtschaftlichem Wachstum gewesen. Schon während der ersten Entwicklungsdekade, die 1961 von den Vereinten Nationen proklamiert wurde, trat der Aspekt des sozialen Wandels als selbstständige Kategorie hinzu. Gegen Ende der 1960er Jahre verbreitete sich darüber hinaus zunehmend Skepsis, dass Wachstum automatisch zu Entwicklung führe. Damit wurde auch das bisher geltende Leitbild der aufholenden Entwicklung in Frage gestellt. Wachstum mit Umverteilung wurde vor diesem Hintergrund zum neuen Leitbild erhoben, das zur Basis einer grundbedürfnisorientierten Entwicklungsstrategie wurde.⁷ Ein zentraler Grund für das Beharrungsvermögen des Entwicklungskonzepts könnte darin liegen, »dass Kritik an Entwicklungsinstitutionen und -ideologien zwar berechtigt sein mag, diese Kritik jedoch nicht jenen sauberes Trinkwasser liefert, die über keines verfügen, Medikamente gegen Durchfallerkrankungen und Malaria verteilt oder das Schicksal von Aids-Waisen mildert«.⁸

Als ein sozialwissenschaftlicher Schlüsselbegriff ist »Modernisierung« noch recht jung. Er kam in den 1950er Jahren in den USA auf und beschrieb einen synchronen Vorgang, der befördert werden konnte: die soziale und politische Entwicklung der sogenannten unterentwickelten Länder. Modernisierung diente dabei als vermeintlich politisch korrektere Alternative zum Begriff der Entwicklung, meinte aber im Grunde ebenfalls die aufholende Angleichung an den optimalen Entwicklungsstand, worunter man gemeinhin die USA verstand. Im Zentrum stand dabei der postulierte Zusammenhang von Marktwirtschaft und Demokratie. Dass sich wirtschaftliches Wachstum und Demokratie gegenseitig stützten, war einer der Glaubenssätze der frühen Modernisierungstheorien.⁹

Kritisch anzumerken bleibt, dass der dominante Fortschrittsbegriff nach wie vor einem Zivilisationsmodell entspricht, dem, so Ute Zurmühl, »rassistische Vorurteilsstrukturen eines ›Kolonialen Blicks‹ immanent« seien. Heute sei man zwar von der eindimensionalen Weltsicht der Modernisierungstheorie abgerückt, die »eurozentristische Modernisierungsphilosophie« präge aber nach wie vor die Entwicklungszusammenarbeit. Insgesamt huldigten die Modernisierungstheoretiker einem Kulturimperialismus, der die koloniale Geringschät-

6 Vgl. Dörre, *Entwicklung*, S. 313.

7 Vgl. Vahsen, *Eurafrikanische Entwicklungskooperation*, S. 43f.

8 Vgl. Eckert, *Globalgeschichte*, S. 31 (Zitat ebd.).

9 Vgl. Mergel, *Geht es weiterhin voran?*, S. 204f.; Engerman/Unger, *Introduction*.

zung durch eine kulturelle ersetzte. Prämisse war, dass die Industrieländer den Ländern der Dritten Welt den einzig möglichen Weg zur Entwicklung zeigten; das westliche Vorbild wurde zum Leit- und Idealbild verklärt.¹⁰

Die Modernisierungstheorie, die wesentlich ein Produkt des Kalten Kriegs war, wurde auf ihrem Höhepunkt Mitte der 1960er Jahre von den sich ausbreitenden Dependencia-Theorien herausgefordert, deren Grundlagen in Lateinamerika, aber auch in nordamerikanischen, neomarxistischen Kreisen entwickelt worden waren.¹¹ Die Modernisierungstheoretiker führten die Unterentwicklung primär auf innergesellschaftliche und kulturelle Faktoren zurück; die Anhänger der Dependencia-Theorie richteten hingegen ihren Blick auf die Strukturen des weltwirtschaftlichen Systems und deren Rückwirkungen auf die Entwicklungsländer.¹² Vielsagend erschien 1960 der modernisierungstheoretische Klassiker »The Stages of Economic Growth« von Walt W. Rostow¹³ mit dem Untertitel »A Non-Communist Manifesto« – womit deutlich wurde, dass es um ein kapitalistisches Gegenmodell zum sowjetischen Entwicklungsweg ging, der in dieser Zeit gerade für koloniale Befreiungsbewegungen und die jungen Nationen Asiens und Afrikas eine hohe Attraktivität besaß.¹⁴ Die Modernisierungstheorie lieferte Anfang der 1950er Jahren den ersten universellen Erklärungsversuch für Unterentwicklung. Ihre Strategien sahen einen Zuwachs an Produktivität und Effizienz im Produktionssektor vor; der Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur und eine erhöhte Investitionstätigkeit sollten Wirtschaftswachstum bringen, was zu einer Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens führen und einen *Trickle-down*-Effekt bewirken sollte. Als entscheidenden Hebel betrachteten die Modernisierungstheoreti-

10 Vgl. Zurmühl, Der »Koloniale Blick«, S. 7 und S. 28ff. (Zitate S. 7 und S. 28). Auch andere Autoren gehen davon aus, dass das allgemeine »Afrikabild« bis heute weitgehend von kolonialistischen, paternalistischen Stereotypen beeinflusst ist. Vgl. Gries, Den kolonialen Blick überwinden, S. 40.

11 Vgl. als Einführung zu den Dependencia-Theorien: Kößler, Entwicklung, S. 114ff.

12 Vgl. Vahsen, Eurafrikanische Entwicklungskooperation, S. 43. Die Auseinandersetzung zwischen Modernisierungstheorie und kritischen Ansätzen in den 1970er und 1980er Jahren habe spätestens nach 1989 die Modernisierungstheorie als den eindeutigen Sieger gesehen; die früher gegen sie vorgebrachte Kritik sei generell weniger fachlich denn politisch motiviert gewesen. Vgl. Hauck, Die Aktualität.

13 Zu Rostow vgl.: Menzel, Walt Whitman Rostow; Rostow, Die fünf Wachstumsstadien. Rostow hatte zentrale Punkte seiner Überlegungen bereits früher dargelegt. Vgl. ders., The Take-Off. Insgesamt zu den Modernisierungstheoretikern und ihrer Ideologie: Gilman, Mandarins; Engerman/Gilman/Haeefe/Latham (Hg.), Staging Growth; Latham, Modernization.

14 Vgl. Debiel/Sondermann, Entwicklungszusammenarbeit, S. 71.

ker dabei die Kapitalzufuhr aus den Industrieländern.¹⁵ Die Kernbotschaft der Modernisierungstheorie lautete, dass mit massiven Investitionen in Bildung, Industrien, Wohnungsbau, Sozialwesen und vielem mehr traditionelle und »rückständige« Gesellschaften auf schnellstem Weg in die Moderne westlicher Prägung geführt und damit zugleich vor dem Zugriff durch den Kommunismus gerettet werden könnten.¹⁶ Der Kalte Krieg war eben auch ein Wettbewerb zweier Modernitätskonzepte, dem sozialistischen und dem kapitalistischen. Die Gefahr, dass traditionelle Gesellschaften sich dem Kommunismus zuwendeten, forderte geradezu dazu auf, ihre wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen, um ihnen so einen Weg in die »richtige« Moderne zu ebnet.¹⁷

2.2 Der außenpolitische Rahmen

Nach 1945 bildeten globale Prozesse wie der Ost-West-Konflikt, die Dekolonisierung, die wachsende wirtschaftliche Ungleichheit zwischen Nord und Süd sowie Versuche, zu einer grenzüberschreitenden Kooperation zu gelangen, die außenpolitischen Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik. Als Spezifika traten der Kampf um die eigene Souveränität, der Einfluss der Westalliierten und die direkte Systemkonkurrenz mit der DDR hinzu. Wird in der neueren Forschung die säkulare Bedeutung internationaler Politik hervorgehoben, so erscheint der Kalte Krieg oftmals nicht länger als Kernpunkt der Betrachtungen. Vielmehr gewinnt eine vieldimensionale Konfliktgeschichte, der *Global Cold War*, die Vormachtstellung als gängiges Interpretationsschema.¹⁸

In diesem Kontext wurde Entwicklungshilfe als Waffe eingesetzt. Sie war ein einflussreiches Medium im Kampf um politische, wirtschaftliche oder militärisch-geostrategische Vorteile. Die westliche Entwicklungshilfe wurde vorrangig in jenen Teilen der Welt investiert, in denen die politische Situation noch

15 Vgl. Winter, 50 Jahre, S. 19.

16 Vgl. Rempe, Ambivalenzen, S. 333 f.

17 Vgl. Unger, Modernization, S. 144 ff. Es sei nur am Rande vermerkt, dass es neben dem modernisierungstheoretischen Ansatz immer auch Konzepte gab, die eine Entwicklung »von unten« favorisierten, etwa das *Community Development* oder die »Hilfe zur Selbsthilfe«. Vgl. Immerwahr, Thinking Small; Büschel, Hilfe zur Selbsthilfe.

18 Vgl. z.B.: Westad, The Global Cold War; Engerman/Gilman/Haeefe/Latham (Hg.), Staging Growth. Eingebettet in größere globalgeschichtliche Zusammenhänge, verringert sich der Stellenwert des Systemkonflikts, bleibt aber dennoch ein wirksames Strukturprinzip. Vgl. Eckel, Vielschichtiger Konflikt, S. 499 ff.

offen erschien. Dabei nahm insbesondere der deutsch-deutsche Sonderkonflikt in der Dritten Welt bisweilen kuriose Züge an.¹⁹ Allerdings gibt es mittlerweile kritische Stimmen zu dieser Sichtweise, die in den strukturell sehr ähnlich angelegten entwicklungspolitischen Maßnahmen ein Beispiel für die Konvergenz der Systeme sehen und dementsprechend den Kalten Krieg als Erklärungsmodell nur bedingt für tauglich halten.²⁰

Dekolonisierung – Dritte Welt

Die epochale Zäsur der Dekolonisation nach 1945 wurde in der Bundesrepublik von den Zeitgenossen zunächst in ihrer Relevanz nicht recht erkannt, auch wenn die entsprechende Forschung vergleichsweise früh einsetzte.²¹ Es beschäftigte sich kaum jemand mit den Nord-Süd-Beziehungen, und die Dekolonisation war – sieht man von einigen wenigen Politikern und gesellschaftlichen Akteuren ab – kein Diskussionsthema. Für die bundesrepublikanische Außenpolitik, die primär mit der deutsch-deutschen Frage, den Beziehungen zu Frankreich, Großbritannien und den USA befasst war, besaßen die Dekolonisierungsprozesse bestenfalls instrumentellen Charakter. Soweit die früh unabhängig gewordenen Länder überhaupt in das Blickfeld der bundesdeutschen Diplomatie gerieten, handelte es sich um reine Wirtschaftsinteressen.²² Insofern wurde die Dekolonisierung sowohl als Möglichkeit als auch als Gefahr gesehen: die Wirtschaft sah kommende Absatzchancen, fürchtete aber die alten Kolonialmächte; die Politiker sahen die Möglichkeit, Alliierte im deutsch-deutschen Ringen zu gewinnen, rechneten aber gleichzeitig damit, dass die Entwicklungsländer eher zum Ostblock tendieren könnten.²³

Die Dekolonisation wirkte auf die alten Kolonialmächte zurück, die nun um ihren Zugang zu den Rohstoffen und Märkten fürchteten und sich gleichzeitig einer neuen weltpolitischen Situation gegenüber sahen.²⁴ Die Entwicklung

19 Vgl. Stöver, *Der Kalte Krieg*, S. 314f. Vgl.: Zur deutsch-deutschen Konkurrenz u. a.: Schulz, *Development Policy*; Engel/Schleicher, *Die beiden deutschen Staaten*; Trentin, ›Tough negotiations‹; Scholtyseck, *Im Schatten*; Hong, *Cold War Germany*.

20 Vgl. z. B.: Speich, *The Kenian Style*.

21 Als Beispiele können gelten: Rothermund, *Der Freiheitskampf Indiens*; Ansprenger, *Politik im schwarzen Afrika*; Albertini, *Dekolonisation*.

22 Vgl. Eckert, *Spätkoloniale Herrschaft*, S. 3ff.; ders., *Westdeutsche Entwicklungszusammenarbeit*, bes. S. 31f.; Frey, *Die Bundesrepublik Deutschland*, S. 179ff.

23 Vgl. Slobodian, *West German Labour Internationalism*, S. 77.

24 Zur Dekolonisation siehe als ein Beispiel unter vielen: Jansen/Osterhammel, *Dekolonisation*.

der Dritten Welt wurde nicht nur durch die Dekolonisation beeinflusst, sondern auch durch den Kampf von Ost und West um die Gunst der unabhängig gewordenen und insgesamt der blockfreien Länder. In dieser Hinsicht hatte die Konferenz von Bandung 1955 als erstes großes Treffen dieser Staaten eine enorme Bedeutung.²⁵ Auf der Konferenz versammelten sich im April/Mai 1955 über 1.000 Repräsentanten von 29 Ländern und 30 Befreiungsorganisationen. Die Brisanz lag darin, dass dort ehemals »koloniale Subjekte« über Rassismus und Kolonialismus diskutierten. Bandung steht, so Andreas Eckert, für eine neue Epoche, für das Zeitalter der Entkolonialisierung und für die Möglichkeit einer Neugestaltung der Welt. Die wichtigste institutionelle Folge der Konferenz bildete die Bewegung der Blockfreien, die sechs Jahre später in Belgrad ins Leben gerufen wurde. Die Konflikte zwischen Indien und China, Indien und Pakistan sowie der Vietnamkrieg zeigten aber rasch die Grenzen einer Einheit der Dritten Welt auf. Vor allem aber scheiterten die »Bandung-Regime« in ihren eigenen Ländern. Trotzdem markierte die Konferenz das Ende der Kolonialzeit und ein neues Selbstbewusstsein der einst Kolonisierten und den Beginn der Suche nach alternativen Formen weltweiter politischer Kooperation.²⁶

Die Souveränitätserklärung der Bundesrepublik vom 5. Mai 1955 und der sowjetische Vorstoß zur Deutschlandfrage können als Beginn einer neuen außenpolitischen Epoche gelten. Es folgte eine stärkere Einbeziehung der Entwicklungsländer in das außenpolitische Kalkül, auch durch den Nachhall, den die Bandung-Konferenz gefunden hatte. Als Reaktion auf die drohende Anerkennung der DDR nahm die Bundesrepublik verstärkt Beziehungen zu den neutralistischen Wortführern der Konferenz auf.²⁷ Die weiter unten geschilderte Initiative der Bundestagsabgeordneten zur Einrichtung eines Haushaltstitels für Entwicklungshilfe war eine direkte Reaktion auf das neue taktische Vorgehen der DDR-Regierung, die seit Herbst 1955 gezielt versuchte, die Mitglieder der Blockfreien-Bewegung von der Koexistenz zweier deutscher Staaten zu überzeugen.²⁸

25 Vgl. Mackie, Bandung 1955; Finnane/McDougall (Hg.), Bandung 1955; Berger, After the Third World?; Unger, Modernization, S. 144f.

26 Vgl. Eckert, Ein Fest; Mellenthin, Die »dritte Welt« spricht.

27 Vgl. Damm, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 68 ff.

28 Vgl. Lohmann, Von der Entwicklungspolitik, S. 41. Auswirkungen hatte die Konferenz auch auf die afroasiatischen Studenten, welche die Ideen der Blockfreien in beide Deutschlands trugen. Die »dritte Position« der Neutralität brachte ein neues Verständnis von politischem Verstehen und Mobilisierung mit sich. Vgl. Slobodian, Bandung.

Die erste bundesdeutsche Afrikabotschafterkonferenz im Oktober 1959 in Addis Abeba markierte einen gewissen Wendepunkt in der bundesdeutschen Außenpolitik. Sie zeigte, wie notwendig freundschaftliche Beziehungen mit den unabhängigen und den der Unabhängigkeit entgegenstrebenden Gebieten Afrikas waren. Die Erörterungen bestätigten die Richtigkeit der Politik, die wirtschaftliche Entwicklung der afrikanischen Länder zu fördern.²⁹

Reintegration in die internationalen Beziehungen

Bei der Reintegration der Bundesrepublik in die internationalen Beziehungen ab 1949 ging die außenwirtschaftliche Emanzipation der außenpolitischen voraus. Bis Mitte der 1950er Jahre gab es zunächst keine eigene Außenpolitik der Bundesrepublik, es fehlte an Kompetenzen und Strukturen; das außenpolitische Interesse galt daher zuallererst der Wiederherstellung dieses Handlungsspielraums. Mit dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts gingen im September 1949 die Hoheitsrechte von den Militärgouverneuren der drei westlichen Besatzungszonen auf die Alliierte Hohe Kommission über, die der Bundesrepublik sukzessive eine Integration in die internationalen Beziehungen gestattete. Seit Anfang 1951 eröffnete sie Auslandsvertretungen in Afrika und trat im April dem GATT-Abkommen bei. Eine Erweiterung des Handlungsspielraums gelang mit dem Abschluss der Pariser Verträge und der anschließenden Proklamation der Souveränität der Bundesrepublik durch die Bundesregierung im Mai 1955.³⁰

Damit änderte sich die Lage, da die DDR ebenfalls nominell außenpolitische Eigenständigkeit erlangte. Nun wurde die Entwicklungshilfe als »politische Waffe« im Kampf um den Alleinvertretungsanspruch eingesetzt. Im Herbst 1955 konnte die DDR außenpolitische Erfolge erzielen: Jugoslawien, Indien, Burma und Indonesien standen einer Anerkennung nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Vor diesem Hintergrund begann die offizielle bundesdeutsche Entwicklungshilfe aus öffentlichen Mitteln. Der Bundestag bewilligte 1956 50 Millionen DM für die Abteilung Außenhandel des Auswärtigen Amts. Großbritannien und die USA drängten rasch auf eine Erhöhung der Mittel, vor allem im Zeichen des atomaren Patts und des Sputnik-Schocks. Im August 1959 erhielt US-Präsident Eisenhower bei seinem Besuch in Bonn die Zusage, dass die Entwicklungshilfe weiter erhöht und fester Bestandteil des Haushalts werde.³¹

29 Vgl. Gülstorff, *The white man's burden?*.

30 Vgl. Engel, *Die Afrikapolitik*, S. 35 ff.; ders./Schleicher, *Die beiden deutschen Staaten*, S. 31.

31 Vgl. Grote, *Von der Entwicklungshilfe*, S. 26f.

Die Normalisierung der deutsch-französischen Beziehungen in den 1950er Jahren warf auch die Frage auf, inwieweit die französischen Départements und Territorien auf dem afrikanischen Kontinent für die westdeutsche Industrie und den Handel zu öffnen seien. Auf französischer Seite bestand ein Interesse daran, Partner für die Industrialisierung, insbesondere der nordafrikanischen Gebiete zu gewinnen.³² Die Vorstellungen eines eurafrikanischen Wirtschaftsraums und einer konzertierten europäischen Aktion zur weiteren wirtschaftlichen Erschließung Afrikas waren auch in der Bundesrepublik verbreitet. Bestes Beispiel dafür ist das Buch »Afrika. Europas Gemeinschaftsaufgabe Nr. 1« des Bestsellerautors Anton Zischka. Seine Grundannahme war, dass Afrika der natürliche »Ergänzungsraum« Europas sei. Damit konnte er nahtlos an ältere geopolitische Diskurse anknüpfen.³³ Nach Zischka sollte, um das Gewicht Europas in der Welt zu erhalten, ein »Großraum Eurafrika« geschaffen werden.³⁴ Die Entwicklung der Nachkriegszeit verlieh solchen Vorstellungen neue Evidenz. »Eurafrika« war deshalb nicht eine bloße Randerscheinung, sondern schlug sich in konkreten deutsch-französischen Kooperationsplänen nieder, die sich mit dem antikolonialen Kampf, dem Algerienkrieg und dem Suez-Debakel 1956 noch verstärkten.³⁵

Manche Autoren vertreten die Auffassung, dass mit den Verträgen von Rom 1957 nicht nur die EWG, sondern auch eine Eurafrikanische Gemeinschaft gegründet worden sei. Diese begründete einen neuartigen geo- und wirtschaftspolitischen Zusammenhang, der entscheidend zu einer geordneten Auflösung der noch existierenden Kolonialreiche in Afrika beigetragen habe.³⁶ Die afrikanischen Kolonialgebiete Frankreichs, Belgiens und Italiens waren 1958 in den Gemeinsamen Markt einbezogen und mit der EWG assoziiert worden. Nach der Unabhängigkeit der Länder wurde die Assoziierung 1963 mit dem ersten Abkommen von Yaoundé, das 1969 mit einem zweiten fortgesetzt wurde, auf eine neue Grundlage gestellt.³⁷

32 Vgl. Möller/Hildebrand (Hg.), Die Bundesrepublik Deutschland, S. 49f., Laak, Entwicklungspolitik, S. 161f. Zu den deutsch-französischen und europäischen Erschließungsplänen nach dem Zweiten Weltkrieg vgl. ders., Imperiale Infrastruktur, S. 335ff.

33 Siehe dazu: Linne, Deutschland, S. 106ff.; ders., »Weiße Arbeitsführer«, S. 221ff.

34 Vgl. Zischka, Afrika. Siehe dazu insgesamt: Laak, Imperiale Infrastruktur, S. 342ff. Ein weiteres Beispiel für die Sichtweise Zischkas ist: Gedat, Europas Zukunft.

35 Vgl. Laak, Imperiale Infrastruktur, S. 343 und S. 352ff.; ders., Detours around Africa, S. 33ff.; Hansen/Jonsson, Eurafrika.

36 Vgl. Moser, Europäische Integration, S. 503.

37 Vgl. Vahsen, Eurafrikanische Entwicklungskooperation, S. 37f. Vgl. als Länderstudie zum Thema: Rempe, Entwicklung im Konflikt.

Die Hallstein-Doktrin

Die maßgeblich vom damaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Walter Hallstein, entwickelte und nach ihm benannte Doktrin der bundesdeutschen Außenpolitik galt von 1955 bis 1969. Sie besagte, dass Drittstaaten, die diplomatische Beziehungen zur DDR aufnahmen, diese gar anerkannten, mit Gegenmaßnahmen der Bundesrepublik zu rechnen hatten. Diese konnten von wirtschaftlichen Sanktionen – auch mittels der Entwicklungshilfe – bis zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit dem betreffenden Staat reichen. Bereits Walter Scheel kritisierte als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit diese Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe und wandte sich gegen sie, unter seinem Nachfolger Hans-Jürgen Wischnewski erfolgte eine erste Abkehr von der Hallstein-Doktrin und unter Erhard Eppler kam dann deren endgültiges Aus.³⁸

Die Bandung-Konferenz kann als Ausgangspunkt dafür betrachtet werden, dass die Entwicklungsländer in der Weltpolitik Gewicht bekamen. Sowohl die DDR als auch die Bundesrepublik bezogen sie in ihre außenpolitische Konzeption mit ein, beide stark unter deutschlandpolitischen Gesichtspunkten. Die Bundesrepublik begann, durch Hilfszusagen in den Drittländern ein günstiges Klima zu schaffen und in den auch von der DDR umworbenen Staaten die gewünschte Zurückhaltung zu erwirken. Der Konflikt spitzte sich in Indonesien und Tansania zu. Der erste wirkliche Testfall ergab sich im Nahen Osten: Beim israelisch-arabischen Konflikt gab sich die DDR dezidiert antizionistisch, während sich Israel um Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Bundesrepublik bemühte. Länder wie Syrien nutzen die Situation zu finanziellen Zugeständnissen Bonns. Der Besuch Ulbrichts in Kairo Anfang 1965 führte schließlich zum Abbruch der Beziehungen mit Ägypten.³⁹

Seit den 1950er Jahren wurde erkennbar, dass kleinere Staaten, die gerade erst in ihre Unabhängigkeit entlassen worden waren, in dieser bestimmten weltpolitischen Situation größeren Einfluss gewinnen konnten. Sie waren Opfer der Mächterivalität, saßen aber gerade im deutsch-deutschen Mächtenspiel oft am längeren Hebel und konnten die beiden Kontrahenten gegeneinander ausspielen. Die DDR versuchte über den Umweg der Dritten Welt im harten Konkurrenzkampf mit der wirtschaftlich überlegenen Bundesrepublik zu punkten.⁴⁰ Wischnewski sagte später dazu: »Natürlich versuchte die DDR die veränderte

38 Vgl. Booz, »Hallsteinzeit«; Kilian, Die Hallstein-Doktrin; Gray, Germany's Cold War.

39 Vgl. Booz, »Hallsteinzeit«, S. 32 ff., S. 68 ff. und S. 85 ff.; Gupta, Ulbricht am Nil.

40 Vgl. Scholtyseck, Im Schatten der Hallstein-Doktrin, S. 83 ff.

Situation in Afrika zu nutzen, um auf diesem Kontinent politische Anerkennung zu finden. Die Bundesregierung bemühte sich, dies mit einer generösen Entwicklungspolitik zu verhindern. Eine schlimme Sache, wenn man in erster Linie nicht um der Menschen willen hilft, sondern um das wahrzunehmen, was man als seine eigenen nationalen Interessen betrachtet.«⁴¹

Insgesamt trat ein Paradigmenwechsel durch die Entspannungspolitik ein: Die Entwicklungspolitik wurde nicht mehr primär unter außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet, sondern entwickelte sich zu einem selbstständigen Politikfeld, in dem nun die Möglichkeit entstand, ohne taktischen Zwängen unterworfen zu sein, konzeptionell und langfristig angelegt zu arbeiten. Parallel dazu verlief die endgültige Abkehr von der Hallstein-Doktrin.⁴²

2.3 Wirtschaftliche Determinanten

Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft vom Weltmarkt war traditionell groß. Durch die Parzellierung des Wirtschaftsraums nach 1945 war der Westen Deutschlands noch abhängiger vom Weltmarkt geworden. Entwicklungsmöglichkeiten im Außenhandel zählten daher zu den entscheidenden Ausgangsbedingungen des Wiederaufbaus.⁴³ Man kann den Beginn der Beziehungen der späteren Bundesrepublik zu den Staaten, Kolonien und anderen Gebieten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas bereits auf das Jahr 1947/48 datieren. Dabei wurden diese Beziehungen von den westlichen Besatzungsmächten bestimmt. Deren Hauptziel war das Wiederanknüpfen dieser Verbindungen, um die wirtschaftlichen Vorteile, die sie in der Vorkriegszeit gebracht hatten, wieder zu erlangen. Insbesondere in Südostasien zeigten sich erste, durch den Krieg beschleunigte Dekolonisierungstendenzen, die allerdings die Restauration, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, noch kaum behinderten. In diesen Rahmen ordneten sich auch die westdeutschen Beziehungen zu den überseeischen Ländern ein, die bis 1955 eher eine Randerscheinung blieben. Ab 1950 drängten die Alliierten auf eine Intensivierung der Beziehungen, ab Frühjahr 1953 bekannte sich die Bundesregierung zum ersten Mal aus eigener Überzeugung zu einer engen Zusammenarbeit. Mit dem Koreakrieg von 1950 schaltete sich die west-

41 Wischniewski, *Mit Leidenschaft*, S. 40.

42 Vgl. Bohnet, *Die Entwicklungspolitik Erhard Epplers*, S. 126; Cernicky, *Erhard Eppler* (2011), S. 73.

43 Vgl. Abelshausen, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte*, S. 84.

deutsche Exportindustrie in die Stabilisierung strategisch wichtiger Länder (Indien, Pakistan, Persien, Türkei) ein und leistete so einen spezifischen Beitrag zu den Verteidigungsanstrengungen des Westens.⁴⁴

Die bundesrepublikanische Außenwirtschaft war insgesamt von einer langen Wachstumsphase von 1950 bis 1973 geprägt, die mit der Krise von 1974/75 endete. Das reale Bruttosozialprodukt stieg in diesem Zeitraum um durchschnittlich 6,1 Prozent pro Jahr. Trotzdem war es keine homogene Periode: Das Wachstum verringerte sich in den 1960er Jahren, seit 1965 gab es Konjunkturschwankungen.

Besonders interessant für unseren Zusammenhang sind der wirtschaftliche Einbruch 1965 und die Krise von 1973/74. Ab der zweiten Jahreshälfte 1965 schwächte sich das wirtschaftliche Wachstum ab, es folgte eine Rezession bis 1967. Die Jahre 1966 und 1967 markierten aus mehreren Gründen einen tiefen Einschnitt in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik: Das Land des Wirtschaftswunders erlebte nach dem erfolgreichen Wiederaufbau und mitten in der Dekade der Überbeschäftigung seine erste Rezession. Nie zuvor waren Beschäftigung und Produktion effektiv geschrumpft. 1966/67 stand für das Ende eines als dauerhaft angenommenen Wirtschaftswachstums und für die Wiederkehr der Wirtschaftskrisen. Das hatte stärkere psychologische denn ökonomische Bedeutung, der »kurze Traum immerwährender Prosperität« (Burkart Lutz) schien zu platzen: Das Bruttosozialprodukt ging um 0,2 Prozent zurück, die Industrieproduktion sank um 2,7 Prozent und die Arbeitslosenquote verdreifachte sich auf 1,6 Prozent. Die Rezession schlug sich auch in einer stärker von außenwirtschaftlichen Interessen geleiteten Entwicklungspolitik nieder. Eine aktive Konjunkturpolitik und ein steigender Export führten zu einer raschen Überwindung der Krise, Ende 1967 setzte wirtschaftliche Erholung ein, die 1968 in eine kräftige Expansion überging. Die Reformpolitik ab 1969 wäre nicht ohne die Zuversicht auf wirtschaftliche Stabilität und Wachstum denkbar gewesen.⁴⁵

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und nach der Gründung der Bundesrepublik waren die außenwirtschaftlichen Beziehungen durch die EWG geprägt. Man strebte mit der Einbindung in das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT eine »Weichenstellung für die Globalisierung« (Reinhard Neebe) an. Für die westdeutsche Wirtschaft waren Westeuropa und die USA die wichtigsten Partner, mit denen etwa zwei Drittel des Außenhandels abgewickelt wurden. Die politischen und strategischen Ziele der führenden Wirtschafts- und Militärmacht USA und deren geostrategische Überlegungen bil-

44 Vgl. Damm, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 14 ff. und S. 31.

45 Vgl. Hardach, Krise und Reform, S. 197 ff.; Fels, 1966/67, S. 1; Prollius, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 150; Lutz, Der kurze Traum.

deten die Rahmenbedingungen für die Handels- und Investitionsstrategien der Bundesrepublik, sodass man in diesem Zusammenhang von strategischen Außenwirtschaftsbeziehungen sprechen kann. Das zeigte sich in dem Bemühen, außenwirtschaftliche Beziehungen zu denjenigen Ländern zu knüpfen, die sich in geostrategisch wichtigen Regionen der Welt befanden oder im Zuge der Dekolonisation als unsicher galten.⁴⁶

Der Außenhandel hatte für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik immense Bedeutung. Die Exportüberschüsse, welche die westdeutsche Wirtschaft seit der Überwindung der Zahlungskrise von 1950/51 regelmäßig erzielte, leisteten einen wesentlichen Beitrag zu Produktion und Beschäftigung, zum wirtschaftlichen Wachstum und zur Stabilisierung der Konjunktur. Darüber hinaus nahm die erfolgreiche Integration der Bundesrepublik in die Weltwirtschaft in den 1950er Jahren nicht nur in den Geschäften der Unternehmen und in der Politik der Bundesregierung, sondern auch im allgemeinen Bewusstsein einen ungewöhnlich großen Raum ein.⁴⁷ Im Jahre 1952 gab es erstmals einen nennenswerten Außenhandelsüberschuss, zu dem vor allem die europäischen, afroasiatischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländer beigetragen hatten. Ab 1953 begann ein verstärktes wirtschaftliches Engagement vor allem in Griechenland und der Türkei, als Südostflanke der NATO, aber auch im Nahen Osten, vor allem in Ägypten. Ein weiterer Schwerpunkt der Wirtschaftsoffensive lag in Süd- und Südostasien.⁴⁸

Die Reintegration Westdeutschlands in die Weltwirtschaft vollzog sich rasch. Wichtige Etappen dieser Eingliederung waren der am 5. Juni 1947 verkündete Marshallplan, die Beteiligung an der Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) ab 1948, der Beitritt zum GATT-Abkommen 1951, die Aufnahme in Weltbank und IWF 1952. Auf Druck der Alliierten beteiligte man sich ab 1952 an multilateralen Programmen der Weltbank und am Expanded Program of Technical Assistance der UNO, der man ebenfalls 1952 beigetreten war. Das erste Mal konnte 1953 von bilateraler Entwicklungshilfe gesprochen werden, als das Bundeswirtschaftsministerium 500.000 DM für bilaterale Technische Hilfe aus dem ERP-Sondervermögen bekam.⁴⁹

46 Vgl. Kleinschmidt/Ziegler, Deutsche Wirtschaftsinteressen, S. 1 f.; Neebe, Weichenstellung für die Globalisierung.

47 Vgl. Hardach, Die Rückkehr zum Weltmarkt, S. 104.

48 Vgl. Damm, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 46ff. Zur Exportoffensive in Lateinamerika ab 1949 vgl.: Neebe, Weichenstellung für die Globalisierung, S. 233 ff.

49 Vgl. Bühner, Westdeutschland in der OEEC; Neebe, Optionen westdeutscher Außenwirtschaftspolitik; Grote, Von der Entwicklungshilfe, S. 24f. Zur Entwicklungshilfe der OEEC/OECD vgl.: Hongler, Den Süden erzählen.

Das rasante Wachstum des realen Sozialprodukts reichte bei Weitem nicht an die Dynamik der Exportentwicklung heran. In der Folge steigerte Westdeutschland seinen Anteil an den Weltexporten von 3,3 Prozent 1950 auf 10,9 Prozent 1970. Die deutsche Exportquote, das heißt der Anteil der Exporte am Sozialprodukt, erhöhte sich in diesem Zeitraum ebenfalls massiv, nämlich von 8,6 auf 18,6 Prozent. Damit waren die Exporte eine der wichtigsten Triebkräfte des wirtschaftlichen Wiederaufstiegs der Bundesrepublik, weshalb man völlig zu Recht von einem »exportgeleiteten Wachstum« spricht.⁵⁰

Zwischen 1955 und 1958 stagnierte der Anteil der Exporte in die außereuropäischen Entwicklungsländer an der deutschen Gesamtausfuhr bei etwa 21 Prozent. Die ersten Versuche zu einer systematischeren Politik gegenüber den Entwicklungsländern, die nach 1955 einsetzten, änderten daran nur wenig. Wie schon im Falle des Marshallplans und der europäischen Integration kam es der Bundesregierung und der westdeutschen Industrie dennoch sehr gelegen, dass sich »nationale« oder branchen-, ja selbst firmenspezifische Interessen erneut häufig bruchlos in die US-amerikanischen Bemühungen zur Zurückdrängung des kommunistischen Einflusses in den Entwicklungsländern einfügten.⁵¹

In den 1950er Jahren war das, was man später Entwicklungspolitik nannte, faktisch mit Außenwirtschaftspolitik identisch. Und auch nach der Gründung des BMZ behielten die außenhandelspolitischen Motive ihre Bedeutung, z.B. wenn es darum ging, Aufträge für die westdeutsche Exportindustrie zur Durchführung von Entwicklungsprojekten sicherzustellen, selbst wenn es keine formelle Lieferbindung gab. In Zeiten von Wirtschaftskrisen in der Bundesrepublik (1966/67, seit 1975) wurde das außenwirtschaftliche Moment von Entwicklungshilfe jeweils stärker betont.⁵²

Der Marshallplan

Das US-amerikanische Hilfsprogramm für den Wiederaufbau Europas, das European Recovery Program (ERP), so der offizielle Name des Marshallplans, das am 3. April 1948 von US-Präsident Harry S. Truman in Kraft gesetzt wurde, gilt gemeinhin als die große wirtschaftliche Erfolgsgeschichte des 20. Jahrhunderts. Der Plan, benannt nach seinem Autor, dem US-Außenminister George C. Marshall, ist gleichsam zum Gattungsnamen für Außenwirt-

50 Vgl. Buchheim, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 100f. und S. 106. Vgl. zur Reintegration insgesamt auch: ders., Die Wiedereingliederung Westdeutschlands; Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 220ff.

51 Vgl. Bühner, Der BDI und die Außenpolitik, S. 255f.

52 Vgl. Bellers, Außenwirtschaftspolitik, S. 223 und S. 228.

schaftshilfe geworden. Es gibt kaum ein Krisengebiet auf dieser Erde – inklusive Afrika heute –, dem in der öffentlichen Meinung der westlichen Welt nicht durch einen »Marshallplan« geholfen werden könnte oder sollte.⁵³

Selbst Kritiker der politischen Intention dieses Hilfsprogramms stimmen dem Urteil über dessen wirtschaftliche Effizienz zu. Entscheidend für diese positive Rezeption war nicht zuletzt, dass es von Anfang an allen Regeln der Kunst der Öffentlichkeitsarbeit folgte; genauso entscheidend war aber auch die enge Korrelation zwischen dessen Abwicklung und dem realen westeuropäischen wirtschaftlichen Wiederaufstieg, insbesondere in der Bundesrepublik. Gerade dort schien die Rechnung des Marshallplans besonders gut aufgegangen zu sein: Ein Ressourcentransfer aus den USA sollte die Produktion ankurbeln, das Startkapital für die Wiederaufbau liefern und die einheimische Wirtschaft gleichzeitig mit dem neuesten Stand der Technik und der Produktionsmethoden vertraut machen; Hilfe zur Selbsthilfe also, die der westdeutschen Wirtschaft einen neuen Anfang ermöglichte.

Der Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauer vertritt die Ansicht, dass der Marshallplan letztlich nur geringe materielle Leistungen erbrachte, sondern eher eine psychologische Hilfe darstellte. Er ebnete der Weststaatsgründung den Weg, entlastete das Verhältnis der Bundesrepublik zu den Reparationsgläubigern, gab den Westzonen die Verfügungsgewalt über die eigenen Ressourcen weitgehend zurück und schuf günstige Rahmenbedingungen für die Rückkehr Westdeutschlands in den Weltmarkt.⁵⁴ Demgegenüber gewannen die Marshallplanlieferungen selbst kaum entscheidende Bedeutung für den wirtschaftlichen Wiederaufstieg. Sie kamen zu spät, um als Initialzündung eines Aufschwungs wirken zu können, der längst mit eigenen Mitteln in Gang gesetzt worden war.⁵⁵

Die in der frühen bundesrepublikanischen Entwicklungspolitik Engagierten kamen immer wieder auf das Vorbild des Marshallplans zurück. Seán MacBride, irischer Delegierter im Europarat, hatte die Idee entwickelt, an die USA

53 Vgl. beispielsweise bereits entsprechende zeitgenössische Äußerungen: Schmitt, Neuer »Marshallplan«. Die bisherige westliche Entwicklungshilfe sei auf die Notlage der Entwicklungsländer ausgerichtet, ergo nur reaktiv. Hinzu käme die Zersplitterung und Planlosigkeit der Unterstützung. Schmitt forderte deshalb eine konzentrierte, programmierte Aktion, einen neuen Marshallplan.

54 Vgl. speziell zu diesem Aspekt: Bühner, Auftakt in Paris; Knapp, Der Einfluss des Marshallplans; Schröder, Marshallplan; Prollius, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 76ff.

55 Vgl. Abelshauer, Hilfe und Selbsthilfe, S. 85ff. und S. 109ff.; ders., Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 135f. Vgl. auch: Steil, The Marshall Plan. Der Autor verknüpft den Marshallplan stärker als frühere Darstellungen mit dem Beginn des Kalten Kriegs.

zu appellieren, die Marshallplan-Rückzahlungen um einige Jahre hinauszuschieben und die Mittel inzwischen für Süditalien, Griechenland und die Türkei zu verwenden. Der SPD-Abgeordnete Hellmut Kalbitzer hatte im Europarat angekündigt, er werde dem Bundestag einen Antrag vorlegen, 150 Millionen Mark ERP-Mittel im Etatjahr 1956 für diese Zwecke vorzusehen, und Paul Leverkuehn hatte vonseiten der CDU zugesagt, diesen Antrag zu unterstützen. Er ging davon aus, dass dieser »europäische Marshallplan« den stagnierenden europäischen Gedanken beflügeln könnte.⁵⁶

Fritz Baade betrachtete den Marshallplan als Vorbild für die von ihm geforderte langfristige und durchdachte Entwicklungshilfe. Die Devise dieser Hilfe müsse die gleiche sein wie die des Marshallplans: »den Beschenkten zu helfen, sich selbst zu helfen«. Wenn der »Welt-Marshall-Plan« für die Entwicklungsländer ein Erfolg werden solle, bräuchte man drei Dinge: Geld, Planung und eine höher entwickelte Fähigkeit zur geistigen Hilfe.⁵⁷ Auch Gustav Adolf Sonnenhol, zuvor Mitarbeiter des Bundesministeriums für den Marshallplan und nun im BMZ, hielt den Marshallplan für eine exzellente Maßnahme für die »unterentwickelten« Länder.⁵⁸

Zum zwanzigsten Jahrestag der Ankündigung des Marshallplans würdigten er und Bundesminister Wischniewski den Plan. Die bundesrepublikanische Entwicklungspolitik sei die Fortführung der Gedanken Marshalls mit neu verteilten Rollen; das Grundmotiv sei das gleiche geblieben. Zumindest Sonnenhol sah aber durchaus die gravierenden Unterschiede in der jeweiligen Ausgangslage: In Westdeutschland waren eine soziale Infrastruktur, eine Unternehmerschaft und eine qualifizierte Arbeiterschaft vorhanden, denen es in erster Linie nur an Kapital mangelte, um den Wirtschaftsprozess wieder in Gang zu setzen. Im Unterschied dazu seien die Entwicklungsländer nicht auf einen rationalen Wirtschaftsprozess in ihrem Denken eingestellt. Die Grundvoraussetzungen

56 Vgl. Leverkuehn, Marshallplan. Für Kalbitzer lag die Begründung für einen solchen Plan auch in der wirtschaftlichen Schwäche und Armut der Entwicklungsländer, die zum großen Hemmnis für die Ausweitung der Weltwirtschaft werde. Die wirtschaftlich unterentwickelten Gebiete seien potenzielle Märkte ungeheuren Ausmaßes. Vgl. Ein Zeitalter geht zu Ende. Von der Kolonialherrschaft zur wirtschaftlichen Partnerschaft, in: CuW vom 22. 3. 1956, zit. nach: StaAHH, 622-1/215, Nr. 20, Bd. 2, unpag.

57 Vgl. Baade, Entwicklungshilfe (Zitat ebd.); ders., Die Entwicklungsländer.

58 Vgl. Oral History-Interview mit Gustav Adolf Sonnenhol. Zu seiner Tätigkeit im Bundesministerium für den Marshallplan vgl.: Artikel Gustav Adolf Sonnenhol, in: Isphording/Keiper/Kröger (Bearb.), Biographisches Handbuch, Bd. 4, S. 292-293, hier S. 293.

für das westliche Wirtschaftsmodell – Unternehmer und qualifizierte Arbeiter – fehlten weitgehend.⁵⁹

Die Ölpreiskrise 1973/74

Die Ölpreiskrise 1973/74 hatte epochalen Charakter – auch und gerade für die bundesrepublikanische Entwicklungspolitik. Es ist daher alles andere als Zufall, dass die Ära Eppler hier endete. Das Jahr 1973 markierte für die gesamte westliche Welt einen Einschnitt, vorwiegend in ökonomischer Hinsicht. Neben der Ölpreiskrise brach die Weltwährungsordnung zusammen, es gab die höchste Inflationsrate seit 1951. Der Glaube an einen ungebremsten linearen Fortschritt mit ewigem Wachstum, der bis dahin vorherrschte, wurde nachhaltig erschüttert, was einen veritablen Kulturschock auslöste.⁶⁰

Selten wurde ein wirtschaftliches Krisensymptom so eindeutig symbolisiert wie der Ölpreisschock durch die Fahrverbotssonntage Ende 1973 und Anfang 1974, die sich im kollektiven Gedächtnis der Westdeutschen eingebrannt haben. Die »Grenzen des Wachstums«⁶¹, die der Club of Rome bereits 1972 beschworen hatte, waren nun in aller Munde. Es gab einen raschen Wandel in der Meinungslandschaft der Bundesrepublik, parallel zum Anstieg der Arbeitslosenziffern und personifiziert durch den Wechsel an der Spitze der Sozialliberalen Koalition. Die Wirtschaftspolitik gewann auch in der Selbstdarstellung der Regierung eindeutig das Primat; es breitete sich allmählich ein reformfeindliches Klima aus, das über ökonomische Themen hinausging.⁶²

Wie war es dazu gekommen? Am 17. Oktober 1973 hatte ein Teil der OPEC-Länder beschlossen, ihre Öllieferungen an die westlichen Staaten generell um ein Viertel zu kürzen. Die Drosselung der Förderung sollte mit jedem Monat um fünf Prozent verschärft werden. In der Folge stiegen in der Bundesrepublik die Preise für Heizöl und Benzin drastisch an. Die Aufträge in der westdeut-

59 Vgl. Rede des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Herrn H.J. Wischniewski, zum 20. Jahrestag der Verkündung des Marshallplans am 2. Juni 1967 in Bonn, Beethovenhalle, in: AsD, NL Wischniewski, Nr. 1/HWAK000202, unpag. (Zitat ebd.). Abgedruckt u.d.T. Entwicklungspolitik als Aufgabe; Sonnenhol, 20 Jahre Marshall-Plan, S. 330ff. Auch u.d.T. Zwanzig Jahre Marshallplan.

60 Vgl. Prollius, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 180.

61 Vgl. Meadows/Meadows/Zahn/Milling, Die Grenzen des Wachstums.

62 Vgl. Schildt, Ankunft im Westen, S. 42. Vgl. zu den Auswirkungen auch: Tietzel (Hg.), Die Energiekrise; Sachverständigenrat, Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Zu den politischen Folgen (Energiesparen, Verhandlungen mit den Ölstaaten etc.) vgl. auch: Hohensee, Der erste Ölpreisschock, S. 193ff.; Göbel, Die Ölpreiskrisen.

schen Automobilindustrie gingen im November 1973 – verglichen mit dem Vorjahresmonat – um die Hälfte zurück, die Zahl der Neuzulassungen bei einheimischen Marken um bis zu 36 Prozent.⁶³

Dabei kam die Entwicklung nicht überraschend, denn die OPEC hatte die Tendenz zu einer radikaleren Erdölpolitik bereits seit ihrer Gründung 1960. Anfang Oktober verhandelten die sechs Golfstaaten der OPEC mit den Ölgesellschaften über eine Revision des Abkommens von Teheran. Die Ölgesellschaften beantragten eine vierzehntägige Bedenkzeit. Die Organisation arabischer Erdöl exportierender Staaten verzichtete daraufhin auf weitere Verhandlungen; sie setzten die Preise um durchschnittlich 70 Prozent hoch und kündigten am 17. Oktober – am Tag zuvor hatten israelische Truppen nach zehn Tagen Krieg den Suezkanal überquert – eine drastische Verminderung der Erdölverschiffung an, im Oktober um fünf Prozent und in den folgenden Monaten um jeweils weitere fünf Prozent. Am 23. Dezember beschlossen die OPEC-Staaten, die Lieferkürzungen teilweise aufzugeben und die Preise erneut zu erhöhen.⁶⁴

Werner Plumpe vertritt die Ansicht, dass die wirtschaftlichen Folgen der Ölpreiserhöhungen für die meisten entwickelten Länder stärker psychologisch als ökonomisch bedeutsam gewesen seien, zumindest in konjunktureller Hinsicht.⁶⁵ Man kann konstatieren, dass die Zeitgenossen das jedenfalls ganz anders sahen. Bezogen auf unser Thema stellt sich also die Frage, ob unter dem Eindruck der unmittelbaren Zeitzeugenschaft die Situation dramatisiert oder gar gezielt genutzt wurde, um die Entwicklungshilfe zurückzufahren.

Erhard Eppler erkannte diese Gefahr: Die Ölkrise hatte die Entwicklungsländer nicht populärer gemacht. Er warnte vor Kurzschlüssen, da die Entwicklungsländer zwei Jahrzehnte lang mit sich für sie verschlechternden *Terms of Trade* und sinkenden Rohstoffpreisen konfrontiert gewesen waren. Sie litten unter der Steigerung der Ölpreise mindestens so stark wie die Industrieländer. Für ihn bestand eine akute Gefahr für ihre Ernährung. Wenn 1974 infolge der Ölknappheit die Düngemittel nicht nur teurer, sondern auch knapper würden, träfe das zuerst die Entwicklungsländer.⁶⁶ Er forderte deshalb in einer Kabinettsitzung im Juni 1974 Gelder für einen internationalen Hilfsfonds für öl-

63 Vgl. Freund, Energieprobleme, S. 50, S. 65 und S. 83. Zu den wirtschaftlichen Folgen (Lohnpolitik, Arbeitslosigkeit etc.) vgl. auch: Hohensee, Der erste Ölpreisschock, S. 218ff.

64 Vgl. Beyfuss, Weltwirtschaftliche Perspektiven, S. 9 und S. 12.

65 Vgl. Plumpe, »Ölkrise«, S. 114ff.

66 Vgl. Eppler, Ölkrise und Entwicklungsländer; ders., Energiekrise; ders., Was ändert die Energiekrise. Zu den gesellschaftlichen und kulturellen Folgen vgl. auch: Hohensee, Der erste Ölpreisschock, S. 229ff.; Göbel, Die Ölpreiskrisen.

preisgeschädigte Entwicklungsländer. Bundeskanzler Helmut Schmidt wertete das als »Gefälligkeitspolitik«, und Finanzminister Hans Apel »schnauzte den praktizierenden Protestanten Eppler an: ›Wir sind hier nicht auf einem Kirchentag.« Es waren »Vorgefachte um den Haushaltsplan für 1975«, der Epplers Etat für die nächsten Jahre kappen sollte. Als Konsequenz aus diesen Querelen trat er wenig später zurück.⁶⁷

Die westlichen Industrieländer sahen sich aufgrund der Mehrkosten für Erdöl gezwungen, die Entwicklungshilfe zu senken bzw. auf jeden Fall eine Erhöhung abzulehnen. In den Medien tauchte die Frage auf, ob Entwicklungshilfe überhaupt noch sinnvoll sei, da die finanziellen Beiträge der Geberländer aufgrund des steigenden Ölpreises immer weniger bewirkten.⁶⁸

Anfang Juli 1974 trat Egon Bahr sein Amt als neuer Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit an, und ein Jahr später verabschiedete das Bundeskabinett auf einer Klausurtagung auf Schloß Gymnich bei Bonn Thesen zur Entwicklungspolitik, die der veränderten weltpolitischen Situation Rechnung tragen sollten. Einige der vom Kabinett verabschiedeten Thesen zeigten bereits an, dass Entwicklungspolitik nicht mehr als in sich geschlossener Bereich betrachtet wurde, sondern dass die Verflechtung mit der Handels-, Wirtschafts- und Außenpolitik auch konzeptionell stärker berücksichtigt werden sollte. Hier kann man eine deutliche Parallele zum gesamtgesellschaftlichen Wandel vom Keynesianismus zum Neoliberalismus und den Beginn einer neuen Epoche erkennen.⁶⁹

2.4 Die politische Entwicklung in der Bundesrepublik

Das Aufkommen der entwicklungspolitischen Debatte in den 1950er Jahren stand in direktem Zusammenhang mit der im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg einsetzenden Dekolonisation. Aus Sicht der einstigen Kolonialmächte gaben geostrategische und machtpolitische Motive den Ausschlag dafür, sich wei-

67 Vgl. Etat 75 (Zitate ebd.). Die *Deutsche Zeitung* schrieb über ihn, er nehme sich in der neuen Bundesregierung »wie ein Feldmeister der Pfadfinder im Aufsichtsrat von Mannesmann« aus. Sein Abgang sei nur noch eine Frage der Zeit. Vgl. Beschwerliche Person, S. 24 (Zitat ebd.).

68 Vgl. Hohensee, Der erste Ölpreisschock, S. 226ff.

69 Vgl. Bahr, Die Thesen von Gymnich, S. 315f. und S. 319. Die Effekte der Ölpreiskrise auf die Entwicklungspolitik hatten sich mittlerweile gezeigt. Vgl. Hesse, Frictions. Vgl. insgesamt: Doering-Manteuffel, Nach dem Boom.

terhin in den aufgegebenen Kolonien zu engagieren. Anlass dazu gaben ebenfalls der aufkommende Ost-West-Konflikt und die damit in Verbindung stehende Suche nach Bündnispartnern.⁷⁰ Ein durchgehender Zug des europäischen Kolonialismus war die selbstgestellte Aufgabe einer »Zivilisierungsmission«. Die Europäer sahen sich an der Spitze des Fortschritts marschierend und fühlten sich dazu aufgerufen, den aus ihrer Sicht zurückgebliebenen Völkern Nachhilfe zu erteilen. Die der Entwicklungshilfe der 1950er Jahre zugrunde liegende Vorstellung unterschied sich in dieser Hinsicht nur graduell von dieser paternalistischen Haltung, die sich seit der Jahrhundertwende immer stärker durchgesetzt hatte. Dies sollte sich noch geraume Zeit als historische Hypothek erweisen.⁷¹

Auf einer Sitzung des Bundesministeriums für den Marshallplan wurde im Dezember 1949 ein ERP-Arbeitskreis Technische Hilfeleistung im Rahmen des europäischen Wiederaufbauprogramms gegründet.⁷² Die Minister Ludwig Erhard und Franz Blücher hatten sich geeinigt, dass die Federführung auf dem Gebiet der Technischen Hilfe auf das Bundesministerium für den Marshallplan übergehen sollte. Der ERP-Arbeitskreis sollte die entsprechenden Projekte überprüfen und weiterleiten.⁷³

Mit der Überweisung der ersten Million DM zum erweiterten Technischen Beistandsprogramm der Vereinten Nationen im Jahr 1952 begann für einige Historiker die amtliche bundesdeutsche Entwicklungshilfe. Im Haushaltsplan 1953 wurde aus Gegenwertmitteln des Marshallplans ein Betrag von 500.000 DM für Entwicklungshilfe ausgewiesen, und zwar im Etat des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMW) als »Zuschüsse für die Förderung des Erfahrungsaustausches mit weniger entwickelten Gebieten«. Sie dienten in erster Linie zur Förderung des westdeutschen Handels mit diesen Regionen. In rascher Folge erhöhten sich in den nächsten Jahren die Beiträge für die verschiedenen Entwicklungsprogramme; im Haushalt 1955 war bereits eine Million DM, 1956 3,5 Millionen DM als »Hilfeleistungen für den wirtschaftlichen Aufbau von weniger entwickelten Ländern« vorgesehen.⁷⁴

⁷⁰ Vgl. Winter, 50 Jahre Entwicklungspolitik, S. 13.

⁷¹ Vgl. Laak, Entwicklungspolitik, S. 158 ff.

⁷² Vgl. Rundschreiben des Bundesministers für den Marshallplan, Min.Dir. Otto Rieck, an Bundesministerien und Verbände vom 29. 11. 1949, in: BAK, Z 14, Nr. 162, unpag.

⁷³ Vgl. Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitskreises technische Hilfeleistung im Rahmen des europäischen Wiederaufbauprogramms am 5. Dezember 1949 von Otto Rieck vom 7. 12. 1949, in: ebd., unpag.

⁷⁴ Vgl. Bohnet, Geschichte, S. 29f.; Bodemer, Entwicklungshilfe, S. 29; Stockhausen, Theorie und Politik, S. 169f.; Bellers/Haase, Deutsche Entwicklungspolitik, S. 1; Pfeiffer, Von der Souveränität zur Entwicklungshilfe, S. 19.

Die Initiative der Bundestagsabgeordneten

Seit Mitte der 1950er Jahre bemühte sich eine kleine, parteiübergreifende Gruppe von Parlamentariern um die Entwicklungshilfe. Sie gründeten den Unterausschuss Wirtschaftsentwicklung fremder Völker des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, der später in Ausschuss für Entwicklungshilfe umbenannt wurde.⁷⁵ In der Zwischenzeit hatte sich im Bundestag ein interfraktioneller Konsens unter entwicklungspolitisch motivierten Abgeordneten herausgebildet, die sich mit ihrer Forderung nach Erhöhung der Entwicklungshilfebeiträge allerdings nur langsam gegen die Haushalts- und Finanzexperten der Fraktionen durchsetzen konnten. Gleichzeitig wirkten die USA über diplomatische Kanäle massiv auf eine Erhöhung der bundesdeutschen Beiträge hin. Sie begründeten ihr Drängen mit der notwendigen Aufteilung der Verteidigungslasten, zu denen sie auch die Kosten der Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion in der Dritten Welt rechneten. Folgerichtig wurde im Haushaltsjahr 1956 ein weiterer Titel von 50 Millionen DM angesetzt, der, nunmehr im Auswärtigen Amt ressortiert, den Zweck »Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Länder« auswies. Dieser Impuls kam von dem SPD-Abgeordneten Hellmut Kalbitzer. Mit diesen 50 Millionen DM war die »Initialzündung zu einer eigenständigen deutschen Hilfspolitik gegeben«. Beide Ressorts – BMWi und AA – gaben die Zielrichtung vor: Wirtschaftsförderung und außenpolitisches Instrument im Kalten Krieg und der Systemkonkurrenz.⁷⁶

Am 23. März 1956 berieten die Abgeordneten des Bundestags über drei SPD-Anträge: zu Förderungsmaßnahmen für wirtschaftlich unterentwickelte Länder, zu ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und zur Einrichtung einer Körperschaft für diese Aufgaben. Für den ersten Antrag sollten dabei 50 Millionen DM in den Haushalt eingestellt werden. Mit diesen Förderungsmaßnahmen sollte die Bundesrepublik nachholen, was sie nach Ansicht der SPD schon seit Jahren hätte tun müssen, nämlich »durch eine aktive Arbeit versuchen, Boden zu gewinnen und eine gute Figur zu machen« – und zwar vor allem in Abgrenzung zu den parallelen Aktivitäten der DDR. Der zweite Antrag folgte einem Vorschlag der Beratenden Versammlung des Europarats, sich bei internationalen Verhandlungen dafür einzusetzen, dass ein Teil der finanziellen Ersparnisse bei der möglichen Abrüstung für die wirtschaftliche Entwicklung unterentwickelter Länder verwendet werde.⁷⁷ Beim Antrag zur Errichtung einer Koordinationsstelle zur Bewirtschaftung der Mittel und zur Durchführung der Pla-

75 Vgl. Schmidt, *German Development Policies*, S. 25.

76 Vgl. Bohnet, *Geschichte*, S. 30; Bodemer, *Entwicklungshilfe*, S. 30 (Zitat ebd.).

77 Vgl. Protokoll der 138. Sitzung, S. 7130f. (Zitat S. 7130).

nungen war die SPD der festen Überzeugung, dass diese Hilfe nur durch eine neue Institution zu leisten sei. Alle drei Anträge wurden nach Abstimmung an die zuständigen Ausschüsse überwiesen.⁷⁸ Der Außenhandelsausschuss sprach sich dafür aus, der Haushaltsausschuss lehnte ab. Das BMF schlug eine einmalige, niedrigere Summe vor. Bundesregierung, BMF und AA versuchten, die Mittel zu begrenzen.⁷⁹

Der Auswärtige Ausschuss des Bundestags bildete einen Unterausschuss »Wirtschaftsentwicklung fremder Völker« und übertrug Leverkus den Vorsitz. Die erste Sitzung des Unterausschusses fand im Juni 1956 statt. Als Grundlage für die Arbeit des Ausschusses sollte die Ausarbeitung von Leverkus »Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung fremder Völker« dienen.⁸⁰ Auf der Tagesordnung der ersten Sitzung stand die Beratung der drei SPD-Anträge. Der FDP-Abgeordnete Hubertus Prinz zu Löwenstein brachte einen Betrag von 50 Millionen DM ins Spiel. Leverkus stimmte dem zu, da man damit den Aufbau einer Förderungspolitik ermöglichen könne, die weit über die klassische Exportförderung oder die kulturellen Förderungsmaßnahmen des Auswärtigen Amts hinausreichen würde.⁸¹

Bei der zweiten Beratung des Haushaltsgesetzes brachte Leverkus dann mit Unterstützung von 61 Abgeordneten im Juni 1956 einen interfraktionellen Änderungsantrag ein, der inhaltlich dem gescheiterten SPD-Antrag entsprach und die Erhöhung des Haushaltstitels »Förderung wirtschaftlich unterentwi-

78 Vgl. ebd., S. 7132ff.

79 Vgl. Lohmann, Von der Entwicklungspolitik, S. 39f. Die Debatten fanden schon damals im Spannungsfeld zwischen Außen-, Finanz- und Wirtschaftspolitik statt. In der Auseinandersetzung bei der Haushaltsdebatte 1956 zeigte sich bereits die Frontstellung: Haushälter und BMF gegen Entwicklungspolitiker. Vgl. Reuke, Die deutsche Entwicklungspolitik, S. 125ff.

80 Vgl. Schreiben von Paul Leverkus an Staatssekretär Hans Globke, Bundeskanzleramt, vom 25. 5. 1956, in: BAK, B 136, Nr. 1262, Bl. 39-41, hier Bl. 39. Den Anlass für dessen Überlegungen hatte der Besuch Bulganins und Chruschtschows in Indien, Burma und Afghanistan und die damit verbundene sowjetische wirtschaftliche Offensive gebildet. Unabhängig davon hob Leverkus die Hilfe für die europäischen Länder hervor, die sich an den Europarat gewandt hatten: Italien, Griechenland und die Türkei. Daneben seien Ausbildung und Studium von Ausländern in der Bundesrepublik zu fördern. Vgl. Abschrift einer Denkschrift des Vorsitzenden des Unterausschusses Nr. 7, Dr. Leverkus, betr. Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung fremder Länder vom 27. 3. 1956, in: ebd., B 102, Nr. 13758.

81 Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Unterausschusses »Wirtschaftsentwicklung fremder Völker« des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 4. Juni 1956, in: DBT-PA, 3104, A2/4-Prot. 1 UA, Bl. 54-66, hier Bl. 56ff. und Bl. 63f.

ckelter Länder« von 3,5 auf 50 Millionen DM vorsah.⁸² Mit dem Antrag war beabsichtigt, dass die Bundesregierung nun selbstständig planen und die Initiative auf diesem Gebiet ergreifen konnte. Die Befürworter setzten sich durch, der Haushaltstitel wurde nach Verabschiedung des Bundeshaushalts rechtskräftig.⁸³

Die Darstellungen zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik bevorzugen in der Regel den Blick auf die Regierung, der Beitrag des Parlaments bleibt dagegen meist unterbelichtet. Dabei ist er nicht weniger bedeutend. Die kleine Gruppe der Bundestagsabgeordneten, die materielle Hilfen für die Entwicklungsländer als notwendig erachtete, war davon überzeugt, dass die wirtschaftlichen Maßnahmen durch den Austausch von beruflichen Erfahrungen, durch Aus- und Fortbildung sowie die Förderung menschlicher Beziehungen auf sozialem und kulturellem Gebiet ergänzt werden müssten.⁸⁴

Allerdings war das Parlament lediglich in der Anfangsphase einflussreicher, weil es sich um Fragen allgemeiner organisatorischer Probleme, Kompetenzverlagerungen, finanzielle Größenordnungen innerhalb des Haushalts etc. handelte. Man konnte über die Fraktionen Druck auf die Regierung ausüben und durch Debatten und Interviews die öffentliche Meinung mobilisieren, und die Parlamentarier hatten haushaltsrechtliche Möglichkeiten. Später sanken diese Einflussmöglichkeiten, da der Gesetzgeber auf diesem Feld nur sehr wenig legislativ tätig werden musste. Das betraf auch den Entwicklungsausschuss, der so zu keiner Zeit Ansatz irgendeiner Lobby war.⁸⁵ Die Schwäche des Parlaments bei der konstruktiven Gestaltung der Entwicklungspolitik lag nicht zuletzt an der geringen Rolle, welche die Entwicklungspolitik in den 1960er Jahren in den Parteien spielte. Wie klein die Gruppe der genuin an der Thematik interessierten Abgeordneten de facto 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 Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier zu dem Scherz animierte: »Ich bedanke mich bei den Experten und Respektspersonen der Fraktionen dieses Hauses, dass sie die Durchführung dieser Aussprache ermöglicht ha-

82 Vgl. Protokoll der 150. Sitzung, S. 8031.

83 Vgl. ebd., S. 8003f.

84 Vgl. Holtz, Abschied von der Gießkanne, S. 32.

85 Vgl. Dennert, Außerparlamentarische Einflüsse, S. 391 ff.

ben.« Parteien und Parlament überließen die Entwicklungspolitik weitgehend der Exekutive, sahen ihre Rolle weniger in der aktiven Mitgestaltung als vielmehr im Mittragen der finanziellen Lasten und der Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit.⁸⁶

Kritiker stufen nicht zuletzt deshalb die Initiative der Bundestagsabgeordneten als eine bloße Geste ein. Demgegenüber müsse man stärker die Beratungen und Beschlüsse des Bundeskabinetts würdigen, wie z.B. den Bericht und die Vorschläge des Vizekanzlers Blücher.⁸⁷ Ich bin der Ansicht, dass es ohnehin schwierig ist, einen exakten Starttermin festzulegen, da Entscheidungen auf der politischen Ebene immer einen Vorlauf und dementsprechend prozessualen Charakter haben. Aber wenn, dann erscheint es mir plausibel, die Entscheidung des Bundestags – sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung als auch der Finanzierung der Maßnahmen – als Ausgangspunkt zu betrachten.

Der Bereich »Förderungsmaßnahmen für unterentwickelte Länder« wurde im Juli 1956 dem Leiter des handelspolitischen Grundsatzreferats des AA, Horst Dumke, übertragen, der dort bereits zuvor für Fragen der Entwicklungshilfe zuständig war.⁸⁸ Es erfolgte die Erarbeitung von neuen Grundlagen und Konzeptionen, die 1958 intern vorgestellt wurden. In dem Grundsatzpapier hieß es, das Geld solle dazu dienen, »den Lebensstandard der Bevölkerung des Empfängerlandes nachhaltig zu verbessern«.⁸⁹

Die Blücher-Denkschrift

»Hat er wirklich keine Spuren hinterlassen?«, fragte sich Dirk van Laak in seinem biographischen Abriss zu Franz Blücher. Seine letzte bemerkenswerte Aktion als Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit habe ihn noch einmal als weitsichtigen Wirtschaftspolitiker gezeigt. In einem Memorandum vom Herbst 1956 regte er an, den Begrenzungen des europäischen Binnenmarkts durch eine Öffnung der Märkte in den ehemaligen Kolonialgebieten zu begegnen. Blücher reagierte hier auf frische Eindrücke einer Indienreise vom Januar 1956 und übertrug zugleich seine Erfahrungen als Marshallplan-Minister auf die sich formierende Dritte Welt. Dabei waren seine Ziele der Ausbau eines

86 Vgl. Hein, *Die Westdeutschen*, S. 43 (Zitat ebd.).

87 Vgl. Molt, *Die Anfänge*, S. 18, Anm. 10.

88 Vgl. Dumke, *Anfänge*, S. 39.

89 Vgl. Lohmann, *Von der Entwicklungspolitik*, S. 42 (Zitat ebd.). Das Auswärtige Amt legte in der sich anschließenden Bautätigkeit die erforderlichen entwicklungspolitischen Grundsätze und Ziele fest und führte Förderungsmaßnahmen in verschiedenen Entwicklungsländern durch. Vgl. Dumke, *Anfänge*, S. 6.

Systems langfristiger Exportfinanzierungen und die Koordination der entsprechenden Aktionen. Blüchers Memorandum wurde breit diskutiert, blieb aber zunächst ohne Folgen.⁹⁰

Wie erwähnt, flog Vizekanzler Blücher Anfang Januar 1956 für zwei Wochen nach Indien, um sich unter anderem mit Ministerpräsident Jawaharlal Nehru zu treffen. Dabei handelte es sich um eine der ersten Auslandsreisen westdeutscher Politiker mit explizit entwicklungspolitischem Bezug.⁹¹ In der ersten Fassung seines daraus resultierenden Memorandums von Ende Mai 1956 vertrat Blücher die Auffassung, dass es die Pflicht der Industrieländer sei, den Entwicklungsländern zu helfen, auch, weil sie international zunehmend an Bedeutung gewannen und man den Kommunismus eindämmen müsse. Blücher sah dabei drei Aufgaben als zentral an: Die Problematik der Entwicklung sei unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betrachten, wobei selbstverständlich die politischen Zielsetzungen im Hintergrund nicht ausgeschlossen seien. Für die Lösung des Problems im weltweiten Rahmen müsse man ein eigenes westliches Konzept entwickeln. Blücher plädierte für die Einrichtung einer geeigneten internationalen Organisation und für die Gründung einer Gemeinschaftsstelle in der Bundesrepublik nach dem Vorbild der Volkswirtschaftlichen Abteilung des Mitteleuropäischen Wirtschaftstags.⁹²

Laut einer Aufzeichnung aus dem Auswärtigen Amt hatten drei Referenten aus Blüchers Ministerium unter Hinzuziehung von Anton Reithinger⁹³ zwei Wochen lang an der Denkschrift gearbeitet. Das Memorandum habe inhaltlich

90 Vgl. Laak, Franz Blücher, S. 126f. (Zitat S. 126). Vgl. zur Person Blüchers ferner: Henning, Franz Blücher; Furtak, Blücher, Franz; Rüter, Blücher als Marshallplan-Minister.

91 Vgl. Die Indien-Reise des Vizekanzlers; Berg, Die Inder; Rieger, Wirtschaftswunder, S. 41.

92 Vgl. Memorandum des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit »Einschaltung der westlichen Welt in die Entwicklung der »unterentwickelten« Gebiete und Beteiligung der Bundesrepublik im Sinne einer längerfristigen Förderung der Wirtschaftsbeziehungen« vom 30.5.1956, in: AsD, DGB-Bestand, Nr. 5/DGAN000771, unpag. und in einer leicht modifizierten Fassung als »Einschaltung der westlichen Welt in die Entwicklung der wirtschaftlich entwicklungsbedürftigen Gebiete und Beteiligung der Bundesrepublik im Sinne einer längerfristigen Förderung der Wirtschaftsbeziehungen« vom 10.9.1956, in: BAK, N 1080, Nr. 306, Bl. 12-79. Siehe dazu: Gather, Das Blücher-Memorandum. Zum Mitteleuropäischen Wirtschaftstag vgl.: Freytag, Deutschlands »Drang nach Südosten«; Seckendorf, Entwicklungshilfeorganisation.

93 Vgl. Reithinger war Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der IG Farbenindustrie AG und Geschäftsführer des Volkswirtschaftlichen Ausschusses des Mitteleuropäischen Wirtschaftstags gewesen und nun Volkswirtschaftlicher Generalrefe-

die Gedanken mehrerer eigener Ausarbeitungen sowie ganze Teile dieser Ausarbeitungen wörtlich übernommen.⁹⁴

Blücher wollte auch den Ländern einen gangbaren Weg aufzeigen, die eine politisch erscheinende Zusammenarbeit ablehnen würden oder aus Sorge vor sowjetischen Repressalien ablehnen müssten. Das Ziel müsse es sein, die Sowjets zu zwingen, ihre wirtschaftlichen Energien nicht ausschließlich auf den militärischen Sektor zu konzentrieren. Deshalb solle man zusammen mit den USA die westliche Entwicklungshilfe – auf privatwirtschaftlicher Grundlage und mit staatlichen Kreditsicherungen – so steigern, dass man mit der Sowjetunion in den unterentwickelten Ländern gleichziehen könne.⁹⁵

In einem Rundfunkinterview ging Blücher noch einmal intensiver auf die Systemkonkurrenz ein: Man müsse mit eigenen Vorschlägen, mit eigenen ernst gemeinten Arbeiten in Erscheinung treten, die glaubhaft eine Anhebung der Lebensverhältnisse in den Entwicklungsländern versprechen. Wichtig dabei sei es, den Anschein zu vermeiden, man verfolge egoistische und politische Ziele. Es liege im bundesdeutschen Interesse, wenn die Sowjets ihre Zusagen einhielten, denn je mehr sie für diese Länder produzierten, desto weniger Mittel stünden ihnen für die Rüstungsproduktion zur Verfügung.⁹⁶ Man müsse die sowjetische These von der Überlegenheit der kommunistischen Wirtschaftsform widerlegen. Dazu sollte der westliche wirtschaftliche Vorsprung als ein Instrument zur Erhaltung des Friedens in der Welt eingesetzt werden.⁹⁷ Da auch

rent bei der Vertretung der Bundesrepublik beim Europäischen Wirtschaftsrat in Paris. Zu Reithinger vgl.: Aly/Heim, Vordenker, S. 69ff.

94 Vgl. Aufzeichnung aus dem Referat 400 vom 5.6.1956, in: PA AA, B 58, Nr. 11, unpag.

95 Vgl. Schreiben von Bundesminister Franz Blücher an Bundeskanzler Konrad Adenauer vom 1.6.1956, in: BAK, B 136, Nr. 2519, Bl. 2-6 und als Abschrift in: ebd., N 1080, Nr. 306, Bl. 82-86. In einem Rundschreiben bezeichnete Blücher seine Denkschrift als einen grundsätzlichen Beitrag. Deshalb sei er bewusst an der gegenwärtigen innerdeutschen Situation der Ausfuhrpolitik vorbeigegangen. Eine Veröffentlichung sei vorerst nicht beabsichtigt. Laut der Verteilerliste streute er das Memorandum jedoch recht breit. Vgl. Rundschreiben von Bundesminister Franz Blücher vom 16.6.1956, in: BAK, N 1080, Nr. 306, Bl. 80; Verteilerliste, in: ebd., Bl. 81. Das Memorandum ging unter anderem an Robert Pferdmenges, Fritz Baade, Marion Gräfin Dönhoff, Kurt Georg Kiesinger, Hermann Josef Abs, Ludwig Rosenbergs und Paul Leverkuehn.

96 Vgl. Aufgaben zur Förderung, S. 1547.

97 Vgl. Schreiben von Franz Blücher, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, an die Bundesminister des Auswärtigen, für Wirtschaft, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Finanzen und den Staatssekretär im Bundeskanzleramt vom 9.9.1956, in: BAK, N 1080, Nr. 306, Bl. 10-11. Blücher stellte die Arbeit in der leicht modifizierten Fassung Anfang September 1956 den Ministerien zur Verfügung.

öffentlich über seine Vorschläge und Vorstellungen an vielen Stellen berichtet worden sei, wollte Blücher das Memorandum nun einem größeren Kreis zuleiten. Vor allem, weil nach seiner Überzeugung eine kräftige Initiative der hierzu befähigten Länder der freien Welt notwendiger denn je sei.⁹⁸

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums legte Anfang 1960 ein Gutachten zur Wirtschaftshilfe für Entwicklungsländer vor. So unerlässlich die Hilfe von außen sei, so müsse doch jedes Entwicklungsland selbst Entscheidendes leisten: »Der Kampf gegen Apathie, Indolenz und Korruption muß von innen her geführt werden; andernfalls wäre alle Fremdhilfe vergeblich.« Der Beirat forderte statt der bisherigen punktuellen und eher zufälligen Hilfen die Aufstellung eines längerfristigen Gesamtprogramms, das in die Prognose der westdeutschen Wirtschaftsentwicklung eingebettet sein müsse.⁹⁹

Laut einer Denkschrift des AA diene die Entwicklungspolitik dazu, die Beziehungen zu den Entwicklungsländern zu intensivieren und sie möglichst langfristig an die Bundesrepublik und den Westen zu binden. Dafür müssten die Einzelmaßnahmen koordiniert und unter außenpolitischen Gesichtspunkten zusammengefasst werden. Es komme darauf an, in der geistig-ideologischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West die Menschen in den Entwicklungsländern für den Westen zu gewinnen.¹⁰⁰ Diese inhaltliche Aussage galt auch für Außenminister von Brentano, der deshalb die Entwicklungspolitik für sein Amt reklamierte. Es sei die Aufgabe, Mittel und Wege zu finden, um die Entwicklungshilfe in einer Art zu gewähren, dass das politische Ziel nicht sichtbar in Erscheinung trete. Deshalb habe jede Planung in diesem Bereich unter außenpolitischen Gesichtspunkten zu erfolgen.¹⁰¹

Der Unterausschuss »Wirtschaftsentwicklung fremder Völker« war keine Dauereinrichtung. Am 22. Juni 1960 beklagte Gerhard Fritz die fehlende

98 Vgl. Rundschreiben von Bundesminister Franz Blücher an diverse Zeitungen vom 10.12.1956, in: ebd., Bl. 2-3.

99 Vgl. Rationelle Wirtschaftshilfe, S. 281 f. und S. 286 (Zitat S. 281). Längere Fassung: Gutachten vom 23. Januar 1960. Bundeskanzler Adenauer teilte die Auffassung, dass die Bundesregierung bei der finanziellen Förderung der entwicklungsfähigen Länder künftig planmäßiger als in den letzten Jahren verfahren sollte. Er bat den Bundesminister für wirtschaftlichen Besitz des Bundes, die Frage der Verwendung der Mittel für die entwicklungsfähigen Länder näher zu prüfen. Vgl. Sechster Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierungshilfe.

100 Vgl. Denkschrift »Die aussenpolitische Aufgabe der Entwicklungspolitik«, S. 1 ff., in: PA AA, B 1, Nr. 121, unpag.

101 Vgl. Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen, Heinrich von Brentano, an Bundeskanzler Konrad Adenauer, vom 12.12.1960, in: BAK, B 136, Nr. 2919, unpag. Durchschrift des Schreibens in: PA AA, B 1, Nr. 121, unpag.

Koordination im Bundestag und forderte die Wiedereinsetzung des Unterausschusses. Dort traten im Januar 1961 ernste Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertretern der Bundesregierung und einem großen Teil der Abgeordneten in der Frage der Federführung in der Entwicklungspolitik zutage. Die Mehrzahl der Abgeordneten war dafür, dass das Auswärtige Amt federführend bleiben sollte.¹⁰² Ernst Majonica, Vorsitzender des Bundestags-Unterausschusses, teilte Adenauer Anfang März 1961 mit, der Unterausschuss sei für die permanente Federführung des Auswärtigen Amtes im Lenkungsausschuss. Vom Unterausschuss erging die Bitte an den Außenminister, eine Abteilung für Entwicklungshilfe im Amt aufzubauen.¹⁰³

2.5 Internationale Einflüsse

In seiner Antrittsrede führte der US-amerikanische Präsident Harry S. Truman am 20. Januar 1949 zu den von ihm geplanten Maßnahmen aus: »An vierter Stelle müssen wir ein neues Programm von weltweiter Bedeutung schaffen, um den Segen aus unseren wissenschaftlichen und industriellen Fortschritten für den wirtschaftlichen Aufschwung und die Verbesserung der unterentwickelten Gebiete nutzbar zu machen. [...] Ich glaube, dass wir den friedliebenden Völkern den Segen und den Reichtum unserer technischen Kenntnisse zugutekommen lassen sollten, um ihnen zu helfen, ihre Sehnsucht nach einem besseren Leben zu verwirklichen.«¹⁰⁴

Insbesondere US-amerikanische Historiker beschrieben Trumans Point-4-Programm immer wieder als den eigentlichen Beginn globaler Entwicklungspolitik, die dann vor allem in den frühen 1960er Jahren in der Entwicklungspolitik der Kennedy-Regierung ihren Höhepunkt erlebt habe.¹⁰⁵ Truman lud mit

¹⁰² Vgl. Vermerk über die Sitzung des Unterausschusses »Wirtschaftsentwicklung fremder Völker« des Deutschen Bundestages am 19. Januar 1961 vom 25.1.1961, in: ACDP, 01-289, Nr. 024/3, unpag.

¹⁰³ Vgl. Nasen voraus; Schreiben des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, Hermann Kopf, an Bundeskanzler Konrad Adenauer vom 19.4.1961, in: BAK, B 136, Nr. 2919, unpag.

¹⁰⁴ Antrittsrede des US-amerikanischen Präsidenten. Eine deutsche Übersetzung findet sich in: Bräker, Wirtschaftliche Zusammenarbeit, S. 7f. Siehe insgesamt dazu: Macekura, The Point Four Program; Ekbladh, The Great American Mission, S. 77ff.

¹⁰⁵ Vgl. Kunkel/Meyer, Fortschritt nach Plan?, S. 139f. Die Entwicklungspolitik ist allerdings älter als das Point-4-Programm Trumans; sie ist das Produkt des Spät-

seiner Rede andere entwickelte Länder zur Mithilfe ein. Auch in der Bundesrepublik wurde über die entsprechenden Möglichkeiten diskutiert, wobei man an die Entsendung von Wissenschaftlern, die Ausbildung von Personen aus Entwicklungsländern und die Beteiligung an Entwicklungsprojekten dachte.¹⁰⁶

Der wirtschaftliche Erfolg der Bundesrepublik machte sie zu einem Ziel der Forderungen nach einer Lastenverteilung. Die USA hatten in dieser Zeit ihre Kräfte deutlich überdehnt; am Ende der Regierung Eisenhower wurden die Hilfsleistungen reduziert. Deshalb war es bei der Verkündung der Entwicklungsdekade unter Kennedy von vornherein klar, dass deren Erfolg von der Beteiligung anderer Länder abhing. Der Druck wurde nach dem ersten DAG-Treffen in Washington im März 1960 noch stärker. Als schließlich 1961 die D-Mark aufgewertet wurde, gab es die westdeutschen Zusagen einer stärkeren Beteiligung an den Militärausgaben und der Entwicklungshilfe bereits.¹⁰⁷ Von Brentano besuchte im Februar 1961 Washington und bot 315 Millionen DM zur Finanzierung US-amerikanischer Projekte an. Damit – und den übrigen zugesagten sonstigen Zahlungen – waren die US-Amerikaner unzufrieden. Erhard versprach zusätzliche Leistungen in Höhe von vier Milliarden DM für das Jahr 1961.¹⁰⁸

Gegenüber den anderen westlichen Staaten lag Deutschlands koloniale Vergangenheit schon längere Zeit zurück, auch deshalb war den USA daran gelegen, die westdeutsche Entwicklungshilfe auszubauen. Nach der Kuba-Krise hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Auseinandersetzung zwischen Ost und West mit anderen als atomaren Mitteln geführt werden müsse. So finanzierte die Ford Foundation gemeinsam mit dem Deutschen Akademischen Austauschdienst und der Konrad-Adenauer-Stiftung ein Programm, um Vertreter der Entwicklungsländer zu Sowjetexperten auszubilden. Am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin wollte man Lateinamerikaner für leitende Positionen in Universitäten und Regierungsbehörden, in der Industrie und in Gewerkschaften sowie im Journalismus qualifizieren. Man vermutete, dass die Teilnehmer geringere politische Vorbehalte gegenüber der Bundesrepublik als gegenüber den USA hätten.¹⁰⁹

kolonialismus und der Krise der großen Kolonialreiche Englands und Frankreichs in den 1920er und 1930er Jahren (Lord Milner, Albert Sarraut). Vgl. Büschel, Geschichte, S. 4; Eckert, Geschichte, S. 4f.

106 Vgl. Bräker, Wirtschaftliche Zusammenarbeit, S. 17ff. und S. 46f.

107 Vgl. Schmidt, Pushed to the Front, S. 474ff.

108 Vgl. Erfolgreich bezahlt, S. 16ff.

109 Vgl. Unger, Ostforschung, S. 265f. Zur Ford Foundation vgl.: dies., Present at the Creation.

Zweifellos zählte die wirtschaftliche, aber auch die politisch-ideologische Offensive des Ostblocks zu den relevanten internationalen Einflüssen. Besondere Beachtung fanden die direkt gegen die Bundesrepublik gerichteten östlichen Attacken. Georg Ferdinand Duckwitz, Leiter der Ostabteilung des AA, plädierte vehement für eine Stärkung des personellen Engagements; gerade die Bundesrepublik bedürfe eines »Korrelats im engeren menschlichen Bereich«. Die Entwicklungshilfe sollte jedoch nicht mehr unter dem Etikett »Beitrag, um den Vormarsch des Kommunismus in den Entwicklungsländern aufzuhalten«, sondern in Form von »Hilfe zur Selbsthilfe« gegeben werden.¹¹⁰ Außenminister von Brentano berichtete Bundeskanzler Adenauer im April 1961, die US-amerikanische Regierung lege entscheidenden Wert auf die Intensivierung der Bemühungen der Bundesrepublik im Bereich der Entwicklungshilfe. Er empfahl, nicht zu zögern, sich an dieser Entwicklungshilfe zu beteiligen.¹¹¹

Die Entwicklungshilfe der Bundesrepublik und der DDR bewegte sich in der gleichen Logik wie diejenige der USA und der Sowjetunion. Beide deutsche Staaten spiegelten als Juniorpartner die entwicklungspolitischen Strategien ihrer Schutzmächte und Verbündeten wider. Deren Politik bestand zunehmend darin, ihren deutschen Juniorpartnern Verantwortung bei der Stabilisierung unsicherer Regionen zu übertragen. So waren die USA allein kaum in der Lage, die wachsenden Herausforderungen der Dekolonisierung und des Kalten Krieges zu bewältigen, sodass die Bundesrepublik als wiedererstarke Wirtschaftsmacht zunehmend an Bedeutung gewann.¹¹² Die Entwicklungsländer wurden so zum Schauplatz einer globalen Auseinandersetzung, weil die Sowjetunion und die USA einen Alleinvertretungsanspruch auf die Moderne angemeldet hatten. In paternalistischer Manier drängten sie sich als Patrone auf, die ihre vermeintlichen Schutzbefohlenen auf den richtigen Weg bringen, also zur Nachahmung des eigenen Gesellschaftsmodells motivieren wollten. Andererseits ließen sich bemerkenswert viele Adressaten aus freien Stücken auf diesen Wettbewerb ein, weil sie sich ihrerseits dem Fortschrittsideal verschrieben hatten.¹¹³

Trotzdem sollte man vorsichtig sein, die Entstehungsgründe der bundesdeutschen Entwicklungspolitik auf den ausländischen Druck und den Kalten Krieg

110 Vgl. Aufzeichnung Betr.: Die Lage der Bundesrepublik angesichts der weltweiten Aktivität des Ostblocks, Abteilung 7, Referat 702, Duckwitz, vom 10. 3. 1960, S. 29 (Zitate ebd.), in: PA AA, B 12, Nr. 356, unpag.

111 Vgl. Antwort von Brentano zu dem Schreiben von Bundeskanzler Konrad Adenauer an den Bundesminister des Auswärtigen, Heinrich von Brentano, vom 1. 4. 1961, zit. nach: Morsey/Schwarz (Hg.), Adenauer, S. 511, Anm. 8.

112 Vgl. Kleinschmidt/Ziegler, Deutsche Wirtschaftsinteressen, S. 5 f.

113 Vgl. Greiner, Wirtschaft im Kalten Krieg, S. 21.

zu reduzieren. Schon John White kam aus britischer Sicht in dieser Beziehung 1965 zu anderen Schussfolgerungen. Für ihn diente die bundesdeutsche Hilfe in den 1950er Jahren unterschiedlichsten Zwecken, sie sei eher zufällig angewachsen. So habe sich kein Hilfsprogramm im eigentlichen Sinne ergeben.¹¹⁴ Das Regime der Auslandshilfen, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte, war kein Kind des Kalten Kriegs. Die Strukturen des globalen polit-ökonomischen Systems bildeten sich heraus, bevor die globalen Mächte in den Ost-West-Konflikt gerieten. Nach den politischen und wirtschaftlichen Verwüstungen zweier Weltkriege nutzten die USA ihre politische und wirtschaftliche Stärke und bauten ein umfassendes und kollektives internationales System auf, das den Frieden sichern und ökonomisches Wachstum bringen sollte.¹¹⁵

Der internationale Einfluss wurde auch bei den Konzepten der bundesdeutschen Entwicklungspolitik deutlich. Die Politiker wurden vor allem beim britischen *Community Development* fündig, das als Kernkonzept »Hilfe zur Selbsthilfe« beinhaltet. Die dörfliche Gemeinschaftsentwicklung – wie bundesdeutsche Entwicklungspolitiker den Begriff übersetzten – sollte auf den bestehenden Lebens- und Wirtschaftsformen aufbauen und alle Bereiche des dörflichen Lebens umfassen.¹¹⁶ Das Konzept der »Hilfe zur Selbsthilfe«, dessen Neuartigkeit westdeutsche Entwicklungsexperten übertrieben, weil sie dessen lange, eng mit dem Topos der Zivilisierungsmission verknüpfte Geschichte ignorierten, zeichnete sich durch höchst problematische, essenzialistische und teilweise rassistische Grundannahmen aus. Dazu gehörte etwa die Vorstellung, »Afrikaner« seien tendenziell passiv und müssten an produktive Arbeit erst herangeführt werden. »Selbsthilfe« implizierte überdies eine Einsicht in die Hilfsnotwendigkeit und damit in das Defizitäre der eigenen Existenz.¹¹⁷

114 Vgl. White, *Die westdeutsche Hilfe*, S. 69f. Ausführlicher: Ders., *German Aid*.

115 Vgl. Schmidt, *German Development Policies*, S. 2ff. Auch u.d.T.: *German foreign assistance policy*.

116 Vgl. Bericht des BMZ »Leistungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Technischen Hilfe für Entwicklungsländer« vom 10.9.1963, S. 10, in: ACDP, 01-076, Nr. 001/3, unpag. Es gab aber auch Kritik an dem Konzept. Baade merkte an, in Indien, als dem einzigen Land, in dem es im großen Stil durchgeführt worden sei, habe es sich als Fehlschlag erwiesen. Der Bau von Gemeinschaftshäusern, Frauen- und Jugendclubs etc. behebe eben nicht die Rückständigkeit der Landwirtschaft. Vgl. Fritz Baade, *Kritische Bemerkungen zu dem dritten Entwurf betr. Entwicklungspolitische Grundsätze für die Agrarhilfe*, vom 11.11.1963, S. 3, in: BAK, B 213, Nr. 1691, unpag. Zu Indien vgl.: Unger, *Entwicklungspfade*, S. 42ff.

117 Vgl. Eckert, *Westdeutsche Entwicklungszusammenarbeit*, S. 41. Vgl. allgemein dazu: Büschel, *Hilfe zur Selbsthilfe*, S. 179ff.

Auf der ersten Welthandelskonferenz UNCTAD, die im März 1964 in Genf stattfand, kam es zu harten Auseinandersetzungen der Vertreter von Industrie- und Entwicklungsländern. Im Verlauf der Konferenz schloss sich die »Gruppe der 77« zusammen, um einen gemeinsamen Forderungskatalog an die westlichen Industrieländer zu richten.¹¹⁸ In ihrer Abschlusserklärung forderte die Gruppe, dass ihre eigenen Bemühungen durch ein konstruktives internationales Vorgehen ergänzt und verstärkt werden müssten. Ein solches Vorgehen sollte zur Schaffung eines neuen Rahmenwerks für den internationalen Handel führen, das den Erfordernissen einer beschleunigten Entwicklung gerecht werde.¹¹⁹ Die auf der Welthandelskonferenz angenommenen »Allgemeinen Grundsätze über den Welthandel« verbrieften unter anderem die hoheitsrechtliche Gleichheit der Staaten, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder. Die nationale und internationale Wirtschaftspolitik der Länder sollte darauf gerichtet sein, eine internationale Arbeitsteilung zu erreichen, die insbesondere den Erfordernissen und Interessen der Entwicklungsländer entspreche.¹²⁰

Die erste Parliamentarian Development Assistance Conference der OECD-Staaten (Petersberg-Konferenz) fand im April 1967 aufgrund einer bundesdeutschen Initiative in Bonn statt. Nach Gerhard Fritz bildete sie einen »Meilenstein in der Geschichte der Entwicklungspolitik«. Neue Impulse seien dringend notwendig gewesen, und die Petersberg-Konferenz appellierte an die Verantwortlichen in West und Ost, die Entwicklungshilfe vom Kalten Krieg auszunehmen, sie vielmehr zu einem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen Ost und West zu machen.¹²¹

118 Vgl. Kunkel, Zwischen Globalisierung; Vahsen, Eurafrikanische Entwicklungskooperation, S. 45 f., Anm. 42; Lohmann, Von der Entwicklungspolitik, S. 76.

119 Vgl. Gemeinsame Erklärung der 77 Entwicklungsländer zum Abschluß der UNCTAD I vom 23.3. bis 16.6.1964 in Genf, zit. nach: Dritte Welt, S. 135-138, hier S. 135 f. und S. 138.

120 Vgl. Allgemeine Grundsätze über den Welthandel, angenommen von der Welthandelskonferenz 1964 in Genf, zit. nach: Falkenstörfer/Lefringhausen (Hg.), Entwicklungspolitische Dokumente, Bd. 1, Wuppertal-Barmen 1970, S. 9-13, hier S. 9 f. Der Empfehlung der Genfer Welthandelskonferenz an die Industriestaaten, ein Prozent des Bruttosozialprodukts für die Entwicklungshilfe aufzuwenden, stimmte auch die Delegation der Bundesrepublik zu. Vgl. Es geht nicht ohne Industrialisierung. Ein EUROPA-Interview mit Walter Scheel, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, in: Europa. Magazin für Wirtschaft, Politik und Kultur, 15 (1964) 10 (Nr. 178), S. 3-5, hier S. 3, zit. nach: BAK, B 486, Nr. 2, unpag.

121 Vgl. Kiep, Zu neuen Ufern?, S. 8. Kiep war Vorsitzender des Ausschusses für Entwicklungshilfe des Deutschen Bundestags.

Zum Einfluss internationaler Organisationen auf die bundesdeutsche Entwicklungspolitik bzw. zur Rolle westdeutscher Vertreter in ihnen kann hier nichts gesagt werden, weil es den Rahmen sprengen würde.¹²² Es wird aber deutlich, dass die Bundesrepublik früh Mitglied in den für die Entwicklungspolitik relevanten Organisationen wurde. Die erste war die im Oktober 1945 gegründete Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen FAO, der man im November 1950 beitrug.¹²³

122 Vgl. allgemein zu den internationalen Organisationen im Rahmen der Vereinten Nationen: Iriye, *Global Community*; Herren, *Internationale Organisationen*, S. 85 ff.

123 Vgl. Phillips, *FAO*; Staples, *The Birth of Development*, S. 64 ff.; Jachertz/Nützenadel, *Coping with hunger?*; Jachertz, »To Keep Food Out of Politics«.

3 Die Akteure

3.1 Die Beginner

*Paul Leverkuehn
Biographie*

Paul Leverkuehn – manchmal auch Leverkühn geschrieben – wurde am 31. Juli 1893 in Lübeck geboren. Seine Eltern waren Dr. jur. August Leverkühn und Ida, geb. Struckmann. Sein Vater gehörte als Amtsgerichtsrat, langjähriges Bürgerschaftsmitglied und Senator zu den Honoratioren der Hansestadt. Der Vormund des jungen Thomas Mann inspirierte diesen angeblich dazu, die Hauptfigur im »Dr. Faustus« nach ihm zu benennen. Leverkuehn wurde von seinen Eltern, beides überzeugte Protestanten, religiös erzogen. Er besuchte das Gymnasium Katharineum in seiner Heimatstadt, legte Ostern 1912 sein Abitur ab und studierte anschließend Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Edinburgh, Freiburg, München, Berlin und Königsberg.

Von 1914 bis 1918 war er Soldat, wobei er von Mai 1915 bis Oktober 1916 an der Expedition zur persisch-türkischen Grenze unter Max Erwin von Scheubner-Richter teilnahm. 1916 wurde er Leutnant der Reserve. Leverkuehn blieb für ein Jahr in der Türkei, reiste durch den Norden des Landes und nach Persien, bis Bagdad. Dieser erste Kontakt mit dem Nahen Osten beeindruckte ihn stark, und er verlor später nie das Interesse an dieser Region. Im Sommer 1919 gehörte er zum Stab des Reichskommissars für den Osten, im Frühjahr 1920 diente er als Zeitfreiwilliger in Göttingen.¹

Von März bis Juli 1919 war Leverkuehn im Rahmen des juristischen Vorbereitungsdienstes Wissenschaftlicher Hilfsarbeiter beim Ostdeutschen Heimatdienst in Königsberg, legte im Mai 1920 sein Referendarexamen ab und arbeitete von Juni 1920 bis September 1922 im Reichsausgleichsamt Lübeck. 1922/23 folgten das zweite Examen und die Promotion zum Dr. jur. in Göttingen² so-

¹ Vgl. Lebenslauf von Paul Leverkuehn vom 9.5.1938, in: BAB, R 9361-V, Nr. 27116, Bl. 2208-2210, hier Bl. 2208; Jähncke, Lawyer, S. 72 ff.; Leverkühn, Politische Fragen. Das enge Verhältnis zu Scheubner-Richter, der beim Hitler-Putsch am 9. November 1923 getötet wurde, schlug sich in einem Buch Leverkuehns über ihn nieder. Vgl. ders., *Posten auf ewiger Wache*.

² Vgl. ders., *Trusts und Kartelle*.

wie die Tätigkeit als Referent an einem deutsch-englischen Schiedsgericht und bei der Amerikastelle des Auswärtigen Amts. Ab 1923 war Leverkuehn Referent bei der Staatsvertretung der deutsch-amerikanischen gemischten Kommission in Washington und von 1925 an als Bankier in New York tätig. Von 1928 bis 1930 fungierte er als Reichskommissar für die Freigabe des deutschen Vermögens an der deutschen Botschaft in Washington.³

Leverkuehn kehrte im Sommer 1930 nach Deutschland zurück und ließ sich als Rechtsanwalt und Notar in Berlin nieder. Er trat in die bekannte Sozietät von Simson, Wolff, von Werner und Wehl ein. Leverkuehn war von August 1919 bis Mai 1920 DNVP- und von Juni 1920 bis September 1923 DVP-Mitglied. Seit dem 1. Oktober 1933 war er förderndes Mitglied der SS, ferner Mitglied in der NS-Volkswohlfahrt, dem NS-Rechtswahrebund und dem Reichsluftschutzbund.⁴ 1936 eröffnete er ein eigenes Büro, dem später unter anderem Helmuth James Graf von Moltke beitrug. Die Arbeit der Kanzlei trug vorrangig internationalen Charakter. Leverkuehn selbst stand William J. Donovan, dem späteren Leiter des OSS, nahe. 1933 übernahm er das Amt des Aufsichtsratsvorsitzenden in der sogenannten Julius-Petschek-Gruppe, Prag, die als nicht-arisches galt. Angesichts seiner internationalen Kontakte konnte es Leverkuehn nach eigener Aussage nicht vermeiden, NSDAP-Mitglied zu werden, als seine Ernennung zum Notar 1937 zur Diskussion stand. So trat er am 1. Mai 1937 in die Partei ein.⁵

Im August 1939 erfolgte Leverkuehns Einberufung als Hauptmann zur Wehrmacht in das OKW-Amt Ausland/Abwehr.⁶ Im März 1940 wurde er wegen seiner Erfahrungen im Ersten Weltkrieg mit einem Erkundungsauftrag nach Persien gesandt und übernahm als Konsul die kommissarische Lei-

3 Vgl. Durchschrift einer Aktennotiz aus dem Auswärtigen Amt, I B 14 Namer, an den Reichsminister der Finanzen vom 31.7.1928, in: PA AA, P 1, Nr. 8831, unpag.

4 Vgl. Fragebogen zur Bearbeitung des Aufnahmeantrages für die Reichsschrifttumskammer vom 11.5.1938, in: BAB, R 9361-V, Nr. 27116, Bl. 2218-2224, hier Bl. 2218f.; Parteistatistische Erhebung vom 1.7.1939, in: ebd., R 9361-I, Nr. 2049, unpag.; Bescheinigung des Gauschatzmeisters der Gauleitung Berlin vom 13.12.1944, in: BAK, N 1146, Nr. 1, unpag.

5 Vgl. BAB, R 9361-IX, Gaukartei, Nr. 25680812. Theodor Eschenburg, mit Leverkuehn aus Lübeck bekannt, kommentierte das in seinen Erinnerungen so: »Er hatte mit ihr im Grunde nichts im Sinn. Strenggenommen war er ein altmodischer Konservativer, wenn er auch seit dem Hitlerputsch von 1923 über gewisse lose Verbindungen zum bürgerlichen Gefolge Hitlers verfügte.« Eschenburg, Letzten Endes, S. 23.

6 Leverkuehn leistete vom 4. August 1939 bis zum 15. Juli 1944 aktiven Wehrdienst. Vgl. Entlassungsschein der Genesenden-Kompanie des Grenadier-Ersatzbataillons 67 vom 15.7.1944, in: BAK, N 1146, Nr. 1, unpag.

tion des Konsulats Täbris.⁷ 1941 erhielt er einen Sonderauftrag des Auswärtigen Amts in Paris. Von 1941 bis 1944 war er Assistent des Militärattachés in der Türkei und leitete die Außenstelle Istanbul des Amts Ausland/Abwehr.⁸

Istanbul galt während des Zweiten Weltkriegs als »Spionagehauptstadt«. Im Juni 1943 nahm Adam von Trott, der einen Teil seiner Referendarzeit bei Leverkuehn verbracht hatte, Kontakte mit deutschen Emigranten in Istanbul sowie mit Franz von Papen, dem deutschen Botschafter, und Leverkuehn auf.⁹ Leverkuehn streckte 1943 mit Billigung von Admiral Canaris Friedensfühler aus, was der SD erfuhr.¹⁰ Als die Vertreter des Reichs nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen 1944 die türkische Hauptstadt verlassen mussten, wurde Leverkuehn zurückbeordert und – wie er es darstellte – unter ehrkränkenden Umständen aus der Wehrmacht entfernt, da er sich von Papen zu Friedensverhandlungen mit England und den USA zur Verfügung gestellt habe.¹¹ Auf jeden Fall verhaftete die Gestapo ihn am 16. Juli 1944.¹² Er wurde dann Vorstandsbevollmächtigter bei der Deutschen Waffen- und Munitionsfabriken AG in Lübeck-Schlutup.¹³

Nach Kriegsende ließ sich Leverkuehn in Hamburg nieder. Im Oktober/November 1945 war er mit Aufträgen von General Donovan im Büro des United States Chief of Counsel in Nürnberg tätig. 1946/47 arbeitete er als Rechtsberater der Reichsbankleitstelle Hamburg der Hauptverwaltung der Reichsbank für die britische Zone.¹⁴ 1948/49 trat er als Verteidiger im Prozess vor dem

- 7 Vgl. Durchschrift eines Schreibens des Auswärtigen Amts an Konsul Dr. Paul Leverkuehn vom 5.3.1940, in: PA AA, P 1, Nr. 8831, Bl. 299.
- 8 Vgl. Leverkuehn, *Der geheime Nachrichtendienst*. Zuerst auf Englisch u.d.T.: *German Military Intelligence*.
- 9 Trott war ab dem 1. Dezember 1934 Referendar in der Simson'schen Anwaltskanzlei am Pariser Platz. Er hatte mehrere Vorgesetzte, war aber speziell Leverkuehn zugeteilt. Er beschrieb Leverkuehn als »allgemein geachtet, ein wenig hartnäckig, aber freundlich und klug«. Vgl. Krusenstjern, »daß es Sinn hat zu sterben – gelebt zu haben«, S. 269 (Zitat ebd.).
- 10 Vgl. Heideking/Mauch, *Das Herman-Dossier*, S. 569, S. 572 und S. 576f.; Jähncke, *Lawyer*, S. 81; Bozay, *Exil Türkei*, S. 80f.; Bartz, *Die Tragödie*, S. 196.
- 11 Diese Darstellung wird durch ein Affidavit von Papens gestützt. Vgl. Affidavit von Franz von Papen für Paul Leverkuehn vom 27.2.1946, in: BAK, N 1146, Nr. 1, unpag.
- 12 Vgl. Jähncke, *Lawyer*, S. 82.
- 13 Vgl. Bescheinigung der Deutschen Waffen- und Munitionsfabriken AG vom 31.3.1945, in: BAK, N 1146, Nr. 1, unpag.
- 14 Vgl. Durchschrift eines Schreibens von Paul Leverkuehn an Präsidenten des Hanseatischen Oberlandesgerichts vom 13.8.1946, in: ebd., unpag. Die Ermächtigung zur Ausübung der Rechtsanwalts- und Notariatspraxis des Chief Legal Officers erhielt

Amerikanischen Militärtribunal V in Nürnberg, Fall 12 (OKW-Prozess) auf, wo er General Walter Warlimont vertrat,¹⁵ sowie im Prozess gegen Generalfeldmarschall Erich von Manstein vor einem britischen Nachkriegstribunal in Hamburg.¹⁶ 1949 war Leverkuehn als Rechtsberater des Deutschen Ausschusses für internationale finanzielle Beziehungen bei der Bank Deutscher Länder tätig. Er schloss sich der CDU an und war ab 1949 Vorsitzender des Landesverbands der Europa-Union, Hamburg. Leverkuehn wurde 1953 als Abgeordneter in den Bundestag gewählt, saß als Ordentliches Mitglied im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und vertrat die CDU in der Beratenden Versammlung des Europarats. Er wurde 1954 zum Präsidenten der Europa-Union gewählt. 1957 erfolgte die erneute Wahl in den Bundestag, er war Ordentliches Mitglied im Außenhandelsausschuss. 1958/59 war er zugleich Mitglied des Europäischen Parlaments, wo er Vorsitzender des Ausschusses für Geschäftsordnung wurde. Auf Anregung von Leverkuehn wurde 1956 das Institut für Asienkunde in Hamburg gegründet; Leverkuehn war seit 1957 dessen Präsident.¹⁷ Er erhielt im Juli 1953 das Große Verdienstkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland¹⁸ und verstarb am 1. März 1960 in Hamburg.¹⁹

er am 29. I. 1947. Vgl. Ermächtigung zur Ausübung der Rechtsanwalts- und Notariatspraxis des Chief Legal Officers vom 29. I. 1947, in: ebd. unpag.

15 Vgl. Seliger, Politische Anwälte?, S. 187 und S. 250f.

16 Vgl. Wrochem, Erich von Manstein, S. 110f.

17 Vgl. Brahm, Wissenschaft und Dekolonisation, S. 221f.

18 Vgl. Verleihungsurkunde von Bundespräsident Theodor Heuss vom 31. Juli 1953, in: BAK, N 1146, Nr. 59, unpag.

19 Vgl. insgesamt zur Biographie Leverkuehns: Dr. jur. Paul Leverkuehn, in: Munzinger. Internationales biographisches Archiv vom 9. I. 1961, zit. nach: S-A; Findbuch N 1146 Paul Leverkuehn, S. IVf., in: BAK; Artikel Paul Leverkühn, in: Keipert/Grupp (Hg.), Biographisches Handbuch, Bd. 3, , S. 63-64; Paul Leverkuehn, in: Vierhaus/Herbst (Hg.), Biographisches Handbuch, Bd. 1, S. 503; Paul Leverkuehn, in: Killy/Vierhaus (Hg.), Deutsche Biographische Enzyklopädie, Bd. 6, S. 357; Jähnicke, Lawyer; Profile im neuen Parlament. Paul Leverkuehn: Spitzenklasse, in: Interpress. Internationaler Biographischer Pressedienst vom 30.9.1953, zit. nach: S-A; Werner Klugmann, Prototyp des Hanseaten, in: DW vom 23.9.1953, zit. nach: ebd.; Personalbogen vom 27.7.1923, in: PA AA, P 1, Nr. 8830, unpag.; Lebenslauf von Paul Leverkuehn vom 9.5.1938, in: BAB, R 9361-V, Nr. 27116, Bl. 2208-2210; Lebenslauf von Paul Leverkuehn vom 22.5.1946, in: BAK, N 1146, Nr. 1, unpag.; Lebenslauf von Paul Leverkuehn vom 15. I. 1951, in: ebd., unpag.

»Motor« der Entwicklungshilfe

Leverkuehns Engagement für die Entwicklungshilfe rührte offensichtlich vor allem von seinem Interesse für den Nahen Osten, speziell für die Türkei her. Er wurde zur treibenden Kraft der CDU bei der Etablierung der Entwicklungshilfe im Bundestag, so Gerhard Fritz: »Einer der Väter war der welterfahrene – leider so früh verstorbene – Bundestagsabgeordnete Dr. Leverkuehn.«²⁰

Leverkuehn arbeitete im März 1956 eine Denkschrift »Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung fremder Staaten« aus. Sie beinhaltete die im Bundestag zu unterbreitenden Vorschläge. Hinsichtlich der Organisationsfrage billigte er dem Auswärtigen Amt die Führung auf dem Gesamtgebiet zu und schlug die Gründung einer dortigen Planungsabteilung als Gegenpol zu dem von ihm ebenfalls vorgeschlagenen Sonderausschusses des Auswärtigen Ausschusses vor.²¹ Der Auswärtige Ausschuss bildete im Juni 1956 einen Unterausschuss »Wirtschaftsentwicklung fremder Völker« und übertrug Leverkuehn den Vorsitz. Als Unterlage für die Arbeit des Ausschusses sollte eine leicht modifizierte Form seiner Ausarbeitung dienen.²²

Kalbitzer berichtete später über eine Bahnfahrt von Hamburg nach Bonn, bei der er mit dem Hamburger CDU-Kollegen Leverkuehn ins Gespräch gekommen sei. Leverkuehn sei ein weltläufiger Mann gewesen, der durch seine Auslandserfahrungen auf jeden Fall gewusst habe, was wirtschaftliche Rückständigkeit bedeute. Auf unterschiedlichen Wegen hätten sie beide erste Eindrücke von der Armut aus Rückständigkeit der nichtindustrialisierten Welt gewonnen. Als sie in Bonn angekommen seien, hätten sie beschlossen, in ihren

20 Vgl. Fritz, Die Erfahrungen, S. 167 (Zitat ebd.). Leverkuehn sei einer der ersten gewesen, die sich dafür einsetzten, die Hilfe für Entwicklungsländer als weltweites Problem anzuerkennen. »Seine Anregungen, die auch damals schon von Vertretern anderer Parteien mitgetragen wurden, fanden in der Bundesregierung lebhafte und positive Resonanz.« Vgl. ders., Als weltweites Problem anerkannt (Zitat ebd.).

21 Vgl. Schreiben von Paul Leverkuehn an Staatssekretär Walter Hallstein, Auswärtiges Amt, vom 27.3.1956, in: PA AA, B 58, Nr. 10, unpag. Wenige Tage später übersandte er die Aufzeichnung dem Bundeskanzler. Vgl. Schreiben von Paul Leverkuehn an Staatssekretär Hans Globke, Bundeskanzleramt, vom 3.4.1956, in: BAK, B 136, Nr. 1262, Bl. 2.

22 Vgl. Schreiben von Paul Leverkuehn an Staatssekretär Hans Globke, Bundeskanzleramt, vom 25.5.1956, in: ebd., Bl. 39-41, hier Bl. 39. An der konstituierenden Sitzung nahmen neben Leverkuehn unter anderem noch Hellmut Kalbitzer, Horst Dumke vom Auswärtigen Amt sowie drei Vertreter des alten BMZ teil. Vgl. Protokoll der 1. Sitzung des Unterausschusses »Wirtschaftsentwicklung fremder Völker« des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 4. Juni 1956, in: DBT-PA, 3104, Nr. A2/4-Prot. 1 UA, Bl. 54-66.

Parteien einen interfraktionellen Antrag einzubringen, für Entwicklungshilfe 50 Millionen DM im Bundeshaushalt vorzusehen.²³ Der vehemente Einsatz Leverkusens in Parlament und Fraktion für eine vernünftig finanzierte Entwicklungshilfe wird auch in der entsprechenden Literatur gewürdigt. Der Antrag Leverkusens und 61 weiterer Abgeordneter aller Fraktionen habe die Basis für eine eigene bundesdeutsche Entwicklungspolitik geschaffen.²⁴

Der Unterausschuss hatte den SPD-Antrag auf Gewährung von 50 Millionen DM zur Wirtschaftsentwicklung fremder Völker zur Annahme empfohlen.²⁵ Leverkusens erläuterte dem Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, Erwin Schoettle von der SPD, die Gründe für eine Annahme der Vorschläge: Die Förderung der Wirtschaftsentwicklung derjenigen Länder, die sich im industriellen und kulturellen Aufbau befänden, müsse ein Anliegen aller Länder der westlichen Welt sein. Die bundesrepublikanischen Beiträge müssten erhöht werden, auch, um in die bilaterale Hilfe einsteigen zu können; der Betrag von 50 Millionen DM werde nicht für Anleihen ausreichen. Bisher habe man weitgehend Exportförderung betrieben, man müsse aber die Länder nach ihren Bedürfnissen fördern und dazu auch nicht unmittelbar sichtbaren Erfolg versprechende Maßnahmen ergreifen.²⁶

In der zweiten Beratung des Haushaltsentwurfs begründete Leverkusens noch einmal den Antrag. Er räumte ein, dass der Ausdruck »Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Länder« nicht sehr glücklich gewählt sei. Es handle sich vielmehr darum, dass nur eine gesamt-, gleichmäßig entwickelte Welt die Völker zu Handelspartnern mache, die untereinander in einem gesunden Austausch stehen könnten. Diese politische Entwicklung der Welt sei jedoch gestört, wenn nicht dafür gesorgt werde, dass auch die Länder, welche an der industriellen Entwicklung der letzten 200 Jahre nicht ausreichend hätten teilnehmen können, nun einbezogen würden. Aus Sicht der Ausschussmitglieder

23 Vgl. Kalbitzer, *Widerstehen und mitgestalten*, S. 202. Vom guten Zusammenspiel mit Leverkusens sprach Kalbitzer auch an anderer Stelle. Mit diesem Hamburger CDU-Abgeordneten habe er sich gut verstanden, da er ein weltoffener Mensch gewesen sei. Vgl. Hellmut Kalbitzer, *Mitglied des Deutschen Bundestages 1949-1965*, Interview mit Antje Sommer 1989, S. 35f., in: *AsD, NL Kalbitzer, Nr. 1/HKAP000002*, unpag.

24 Vgl. Schmitz, *Entwicklungshilfe*, S. 196; Dumke, *Anfänge*, S. 6; Holtz, *Abschied von der Gießkanne*, S. 32.

25 Vgl. Schreiben von Paul Leverkusens, Vorsitzender des Unterausschusses »Wirtschaftsentwicklung fremder Völker«, an Bundesminister Heinrich von Brentano, Auswärtiges Amt, vom 5.6.1956, in: *PA AA, B 58, Nr. 11*, unpag.

26 Vgl. Durchschrift des Schreibens Leverkusens an Erwin Schoettle vom 5.6.1956, in: *ebd.*, unpag.

sei ein zusätzlicher Fonds vonnöten. Darüber hinaus müsse ein gesamtes Programm vorbereitet werden. Mit dem Antrag sei also beabsichtigt, dass die Bundesregierung selbstständig planen und die Initiative ergreifen könne.²⁷

Im Juni 1959 erläuterte Leverkuehn im Bundestag einen Antrag zur Erhöhung der Gelder für Entwicklungshilfe um 20 Millionen DM. Grundsätzlich sei sich eine breite Mehrheit im Bundestag einig über die Notwendigkeit, den Entwicklungsländern zu helfen. Man müsse sich nun in einem gemischten Ausschuss oder in einer Zusammenarbeit der Ausschüsse entscheiden, was zukünftig der beste Weg in der Frage der Entwicklungshilfe sei, um Enttäuschungen wie in anderen Ländern zu vermeiden.²⁸

Leverkuehn war außerdem federführend an der Gründung der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer (DSE) am 30. Juni 1959 in Berlin beteiligt und gehörte zu den Mitunterzeichnern der Gründungsurkunde.²⁹

Positionen

Zwischen Marshallplan und Containment

Im Jahr 1955 berichtete Leverkuehn von einer Weltreise, welche – neben seinen früheren Erfahrungen aus dem Nahen Osten – die Grundlage seines Engagements für die Entwicklungshilfe bildete. Sie führte ihn in die USA, nach Japan, Hongkong, Indonesien, Thailand und in die Türkei. Gerade dort sah er Ansatzpunkte. Zwar böten sich viele Länder an, dem Land mit Anlagen und Krediten zu helfen, aber von keinem Land würde die Türkei lieber Hilfe annehmen als von Deutschland. In der bundesdeutschen Politik sei jetzt der Augenblick gekommen, in dem man sich auf den Osten ausrichten müsse, und zwar zunächst auf die Türkei.³⁰

Leverkuehn mischte sich in die Debatten um die Verwendung der Marshallplan-Gelder ein. Er befürwortete einen Appell an die USA, die Rückzahlungen um einige Jahre hinauszuschieben und sie inzwischen für Süditalien, Griechenland und die Türkei zu verwenden. Kalbitzer wollte dem Bundestag einen entsprechenden Antrag vorlegen, 150 Millionen Mark ERP-Mittel im Etatjahr 1956 für diese Zwecke vorzusehen, und vonseiten der CDU hatte Leverkuehn zugesagt, diesen Antrag zu unterstützen. Da Geldmittel zu leicht im allgemeinen Etat verschwänden, hielt er es für angebracht, die Kredite für bestimmte

27 Vgl. Protokoll der 150. Sitzung, S. 8003 f.

28 Vgl. Protokoll der 70. Sitzung, S. 3707 f.

29 Vgl. Stiftungsurkunde der DSE vom 30.6.1959, zit. nach: Böll/Wolf, 25 Jahre, S. 230-235, hier S. 230; Schloz, Deutsche Entwicklungspolitik, S. 72 f.

30 Vgl. Leverkuehn, Beobachtungen, S. 55.

Projekte vorzusehen, etwa für die Schaffung eines Stauwerks, den Ausbau der Elektrizitätsversorgung oder zur Errichtung einer Siedlung.³¹

In einem Memorandum zur Wirtschaftsentwicklung fremder Völker vom März 1956 nahm Leverkuehn die sowjetische Wirtschaftsoffensive in den Entwicklungsländern zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen. Er kritisierte die wenig konkreten und im Gegensatz zu den Maßnahmen des Ostblocks farblosen Gemeinschaftsleistungen des Westens, vor allem der Weltbank und der UNO-Organisationen, bei denen das menschliche Element und die überzeugende Sprache fehlten. Zu den zu fördernden Ländern müssten vor allem auch die europäischen, Süditalien, Griechenland und die Türkei gehören. Der ausgewählte Kreis sei politisch beeinflusst durch den Gesichtspunkt der Verteidigung gegenüber den kommunistischen Bestrebungen und der Stärkung des westlichen Kultur- und Wirtschaftssystems. Dabei wollte Leverkuehn die süd- und mittelamerikanischen Staaten den USA überlassen; außerdem schied er die Länder aus, die zum britischen Commonwealth gehörten und die als Kolonialbesitz galten. Gegenüber der raschen Entschlussfähigkeit des Ostblocks komme es darauf an, dass der Westen seinerseits sehr bald mit einer Demonstration seines Willens zur Hilfe hervortrete. Den Schwerpunkt der Anstrengungen müsse man auf Ausbildung und Forschung legen.

Die Führung auf dem Gesamtgebiet liege beim Auswärtigen Ausschuss. Leverkuehn schlug die Bildung eines Sonderausschusses vor, der möglichst rasch mit der Untersuchung der behandelten Gebiete beginnen sollte, also mit der Analyse der Devisenbilanz und ihrer zukünftigen Gestaltung, der Prüfung des Hermes-Verfahrens und der Möglichkeiten der Heranziehung des ERP-Vermögens und der Kreditanstalt für Wiederaufbau; vor allem aber sollte er so bald wie möglich sich entschließen, welche Länder gegenüber der Offensive des Ostblocks als besonders förderungswürdig anzusehen seien.³²

Leverkuehn hielt die Verbesserung der Landwirtschaft, die Industrialisierung eines Landes und die Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung für wirtschaftliche Aufgaben. Die in der westlichen Welt diskutierte Forderung, der Westen solle den Entwicklungsländern seine Unterstützung gewähren, wäre leicht zu erfüllen, wenn die wirtschaftlichen Aufgaben rein wirtschaftlich zu bewältigen wären. Aber man dürfe nicht verkennen, dass politische Fak-

31 Vgl. ders., Marshallplan.

32 Vgl. Paul Leverkuehn, Memorandum »Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung fremder Länder. Die Wirtschaftsoffensive des Ostblocks« vom 27.3.1956, S. 1ff., in: BAK, N 1146, Nr. 35, unpag.; Abschrift einer Denkschrift des Vorsitzenden des Unterausschusses Nr. 7, Dr. Leverkuehn, betr. Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung fremder Länder vom 27.3.1956, in: ebd., B 102, Nr. 13758, unpag.