

Markus Lohmann

Von der Entwicklungspolitik zur Armenhilfe

Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1961 – 1989
auf dem Weg in die Wirkungslosigkeit?

herausgegeben von Armin Triebel

WeißenseeVerlag[●]

Unter dem Titel „Perspektivenwechsel Interkulturell“ setzt der SSIP seine wissenschaftliche Reihe, die vormals als „Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Analyse interkultureller Beziehungen“ gegründet worden ist, fort.

www.ssip-web.de

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Gedruckt auf holz- und säurefreiem Papier, 100 % chlorfrei gebleicht.

© Weißensee Verlag, Berlin 2010
Simplonstraße 59, 10245 Berlin
mail@weissensee-verlag.de
www.weissensee-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany

ISBN 978-3-89998-180-3

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	9
Einleitung	13
Einstiege	23
1. Die „Dritte Welt“: ein entstehungsgeschichtlicher Abriss	23
2. Entwicklungspolitik: Ursprung und Zusammenhang	26
3. Walt W. Rostow: ein Protagonist der Entwicklungstheorie	29
I Das „lange Jahrzehnt“ der deutschen Entwicklungspolitik (1961–1974)	33
a) Auftakt	33
1. Die Anfänge: eine Problematisierung	33
2. Die Aufnahme der Entwicklungshilfe	34
2.1. Die ersten Jahre der deutschen Entwicklungshilfe	35
2.2. Entwicklungspolitische Wandel	39
3. Der Übergang zu den 60er Jahren	43
b) Aufbau (1961–1965)	50
1. Die Entstehung des BMZ	50
1.1. Eine Frage von wachsender Bedeutung	50
1.2. Eine Frage der Koordinierung	51
1.3. Interne Kritik	53
1.4. Die innenpolitischen Verhältnisse nach der Bundestagswahl 1961	58
2. Das entwicklungspolitische Dreieck	63
2.1. Entwicklungspolitik und Hallsteindoktrin	66
2.2. Ansätze einer Entpolitisierung?	75
2.3. Reorganisation?	78
3. Organisatorischer Ausbau	81
3.1. Neue Organisationen	81
3.2. Kirchliche Zusammenarbeit	85

c) Umbruch 1966–1969	89
1. Entwicklungspolitik in der Kritik	90
1.1. Manifest über die Armut: Gunnar Myrdal	92
1.2. Eine päpstliche Antwort	94
1.3. Ein unorthodoxes Denken: Albert Hirschman	95
1.4. Dependenz: ein lateinamerikanisches Gegenmodell	97
2. Die „halbierte Hallstein-Doktrin“	99
2.1. Das Ende der Gießkannenpolitik	99
2.2. Rationalisierung in der Politik	102
2.3. Die Dritte-Welt-Bewegung	107
d) Innovation 1969–1974	110
1. Aufbruch	111
1.1. Der Pearson-Bericht	117
1.2. Die Zweite UN-Entwicklungsdekade	120
2. Neue Programmatik	122
2.1. Ein neues Konzept	124
2.2. Neue Kompetenzen	127
3. Rücktritt	129
II Einbruch und Umbruch (1974–1979)	133
1. Deutsche Entwicklungspolitik zwischen Revision und Anpassung	134
1.1. Die Internationale Krise	140
1.2. Die Krise im Nord-Süd-Dialog	142
1.3. Deutschland und die Nord-Süd-Krise	144
1.4. Das Nachbeben der Nord-Süd-Krise	146
1.5. Das Scheitern des Nord-Süd-Dialogs	148
2. Reform der deutschen Entwicklungspolitik	149
2.1. Entwicklungshilfe als Grundversorgung	152
2.2. Die zweite Etappe	154
2.3. Die dritte Etappe	156

III Die kurzen 80er Jahre – Stagnation und Wende (1980–1989)	163
1. Aufbruch in die 80er?	164
1.1. Der „Brandt-Report“	166
1.2. Internationaler Aufbruch?	168
1.3. Der „Mexiko-Schock“	172
2. Wendezeit in der deutschen Entwicklungspolitik	175
2.1. Kontinuitäten und Wende	181
2.2. Mehr Wende, weniger Kontinuität.	185
3. Bilanz der 80er Jahre	190
Schluss	195
1. Zusammenfassung	195
2. Fazit	199
3. Nachruf	201
Quellen- und Literaturverzeichnis	203
Abkürzungsverzeichnis	223
Tabelle: Prozentuale geographische Verteilung der bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe der BRD	227

Vorwort des Herausgebers

Mit der Herausgabe der Studie von Markus Lohmann führt der Sozialwissenschaftliche Studienkreis für Interkulturelle Perspektiven SSIP e.V. (vormals „Sozialwissenschaftlicher Studienkreis für Internationale Probleme“) eines der Themen weiter, die ihn bereits vor 50 Jahren, bei seiner Gründung, beschäftigt haben, die Politik der Entwicklungszusammenarbeit. Dem Emeritus Prof. Dr. Düwell ist zu danken, dass er den SSIP auf die Arbeit von Herrn Lohmann, die bei ihm als akademische Abschlussarbeit entstanden ist, aufmerksam gemacht hat. Die Arbeit von Markus Lohmann fügt sich in die Tradition des SSIP ein, weil sie zweitens ein Stück empirischer Forschung darstellt. Ins Einzelne zu gehen, war generell die Richtschnur der Experten, die sich im SSIP zusammenfanden. Auch auf dem Weg zu internationaler Zusammenarbeit und interkulturellem Dialog erfordern erfolgreiche Schritte genaue Kenntnis der Zusammenhänge. Markus Lohmann macht auf diesem Weg Schritte durch ungebahntes Gelände. Wem diese Anstrengungen in der Rückschau, Wegbiegungen weiter, als zu kleinteilig erscheinen, der möge sich klar machen, dass er ohne solche Studien, die auf gründlicher Arbeit am Detail fußen, gar nicht so weit gekommen wäre.

Die Entstehung des SSIP am Ende der 1950er Jahre war mit der Einsicht in die Wichtigkeit einer Entwicklungszusammenarbeit zwischen „Nord“ und „Süd“, die auf gleicher Augenhöhe zu operieren habe, verbunden. Die ersten Mitglieder des SSIP waren in diesem Sinne tätig. Diejenigen, die sich im SSIP trafen, hatten ein zweites, für die damalige Zeit ungewöhnliches Anliegen. Sie wollten einem interdisziplinären Blick folgen, lange bevor dieses Wort zur Mode wurde: nicht nur Ökonomie, sondern auch Soziologie, nicht nur die Orientierung an westlichen Gesellschaften, sondern auch der ethnologische Blick in die nicht-westlichen. Diesem Bestreben ist der SSIP in den folgenden Jahren nachgekommen. 1966 ging auf Initiative von Prof. Diether Breitenbach aus dem SSIP der im deutschsprachigen Raum größte entwicklungspolitische Verlag der 1970er und 80er Jahre hervor, der – bald unter dem Namen „Breitenbach Publishers Saarbrücken / Fort Lauderdale“ – entsprechende Studien zunächst als „Schriften des Sozialwissenschaftlichen Studienkreises für Internationale Probleme“, dann in einer Anzahl von Reihen mit unterschiedlichen Namen vertrieb. Die bekannteste waren die „Sozialwissenschaftlichen Studien zu internationalen Problemen“ mit 188 Publikationen zwischen 1966 bis 1993. Insgesamt sind unter der Ägide des Ehepaares

Breitenbach mehr als 600 Schriften zu Problemen der damals so genannten Entwicklungsländer erschienen.

1996 gründete der SSIP wieder eine Reihe, die umständlich „Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Analyse interkultureller Beziehungen“ hieß und in Frankfurt a. M. erschien. Zehn Jahre, nachdem dort der letzte, dritte Band gedruckt worden ist und 50 Jahre nach der Gründung des SSIP nehmen wir diese Reihe, nun beim Berliner Weissensee-Verlag, wieder auf. Bei dieser Gelegenheit haben wir den Namen geändert. „Perspektivenwechsel Interkulturell“ entspricht in mehrfacher Hinsicht dem Programm des SSIP, das schon in der Veränderung des Vereinsnamens zum Ausdruck kam. Bei dem Begriff „Perspektive“ ist es natürlich passend und richtig, an den großen Geschichtstheoretiker Johann Martin Chladenius zu denken und an dessen Modell der Sehepunkte, die perspektivisch die historische und soziale Wirklichkeit erschließen. Die Assoziation mit dem hermeneutischen Grundgedanken der „Perspektivenübernahme“ ist ebenfalls nicht unzutreffend. Perspektivenübernahme ist ein Zentralbegriff gerade auf dem Feld der interkulturellen Verständigung. Fremde Wirklichkeiten sind nur perspektivisch zu erkunden, um ethnozentrischen Voreingenommenheiten zu entgehen; und essentialistische Konstrukte taugen nicht, um sie zu entschlüsseln. Der Begriff des Sehepunktes weist darauf hin, das in die Konstruktion des Fremden, der „Alterität“, immer die eigene Situation einfließt. Perspektivenübernahme und die Fähigkeit zum Perspektivenwechsel sind Voraussetzungen für interkulturellen Dialog.

„Interkulturell“ ist in seiner dreifachen Bedeutung ernstzunehmen. Ein Aspekt ist die Wechselseitigkeit der Verständigung, auf der interkulturelles Verständnis basiert. Das „inter“ weist außerdem auf Gemeinsamkeit hin, die Gemeinsamkeit einer Perspektive, die sich in interkulturellem Dialog auf gleicher Augenhöhe herstellt. In dieser Verbindung von bisher einander Fremdem kann Neues entstehen. Das Neue hat seinen Ort *inter finitimos*, in dem Dazwischen der Kulturen. Die Zwischen-Räume sind die Orte, die man mit Scheuklappen nicht betritt und die, wenn erreicht, neue Perspektiven eröffnen.

In dem Dazwischen der Disziplinen findet der SSIP seinen Ort, zwischen Soziologie, Psychologie und Sozialpsychologie, Geschichte und Ethnologie, Religionswissenschaft und interkultureller Theologie. Vorurteilsforschung, Entwicklungsländerforschung, Entwicklungszusammenarbeit, interkulturelle

Erfahrung, interreligiöse Begegnung, die nicht endenden Prozesse der Produktion kulturellen Sinns waren und sind seine Themen, denen er sich im Hinblick auf die Ziele seiner Satzung von 1996 im Interesse von „individueller Freiheit, Gewaltlosigkeit, sozialer Gerechtigkeit, globaler Verantwortung, Solidarität und Toleranz“ widmet. Dies ist die Anstrengung des Gedankens und die Mühsal empirischer Forschung wohl wert. In diesem Sinne wünschen wir uns noch viele praxistaugliche Erkenntnisgewinne durch diese neue, gleichwohl an unsere gute Tradition anknüpfende Reihe.

Armin Triebel

Einleitung

„Wachstum zuerst, Demokratisierung später.“¹ Mit dieser Strategie begannen die USA kurz nach dem Zweiten Weltkrieg, die im Zuge des Dekolonisationsprozesses entstandenen Entwicklungsländer in Asien und Afrika finanziell zu unterstützen. Mit der Gewährung von „Entwicklungshilfe“ sollte ihr wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aufbau erheblich beschleunigt werden. Hinter diesem Ziel, das US-Präsident Truman 1949 in seiner Antrittsrede verkündete, verbarg sich die Absicht, den Einfluss der Sowjetunion auf die jungen Staaten Asiens und Afrikas einzudämmen. In Anlehnung an das europäische Wiederaufbauprogramm, das „European-Recovery-Program“, war das von Truman initiierte globale Entwicklungsprogramm ein „Welt-Marshallprogramm“ mit eindeutig politischen Intentionen: Nach dem militärischen Patt zwischen den Großmächten sollte neben dem politischen Kalten Krieg auch der sich abzeichnende Krieg der konkurrierenden Wirtschaftssysteme gewonnen werden.²

Auch die Bundesrepublik Deutschland entrichtete schon seit 1952 erste, zunächst noch bescheidene finanzielle Beiträge im Zusammenhang mit den Entwicklungsländern. Ob es sich hierbei um den Beginn der deutschen Entwicklungspolitik handelte, bedarf der Klärung.³ Erst mit steigenden Haushaltsüberschüssen aus den „Wirtschaftswunderjahren“ wuchs der Druck von Seiten der Amerikaner auf Bonn, sich am globalen Entwicklungsprogramm zu beteiligen und einen angemessenen Teil an Entwicklungshilfe beizusteuern. Doch gerade Bundeskanzler Adenauer lehnte eine weitreichende Erhöhung des deutschen Entwicklungshilfeanteils ab. In dieser Frage ließ er es sowohl gegenüber dem amerikanischen Bündnispartner als auch gegenüber dem deutschen Parlament zu einer Machtprobe kommen, die er aber beide verlor.

Trotz der anschließenden Erhöhung der deutschen Entwicklungshilfe kam es aber nicht zu einer vorbehaltlosen Unterstützung des antikommunistischen Kurses der USA. Vielmehr wurden die zusätzlichen Mittel, die dem Verantwortungsbereich des Auswärtigen Amtes zugewiesen wurden, für eigene Zwecke benutzt. Im Zuge der „Hallsteindoktrin“ setzte das Auswärtige Amt Entwicklungshilfe zunehmend als politisches Druckmittel ein, um die Entwicklungs-

1 Menzel, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien, Frankfurt a. M. 1992, S. 134.

2 siehe dazu: Kapitel „Einstiege“, S. 29.

3 siehe dazu: Kapitel I., S. 33.

länder vom Alleinvertreteranspruch der Bundesrepublik zu überzeugen. Entwicklungshilfe wurde durch die Instrumentalisierung zu einem Disziplinierungsmittel: Indirekt gab man den Entwicklungsländern zu verstehen, dass die Entwicklungshilfe entzogen werde, falls es zu einer diplomatischen Anerkennung der DDR käme.

Gegen diese Praxis konnte auch der erste Entwicklungshilfeminister Walter Scheel und sein 1961 gegründetes „Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit“, kurz: BMZ, nichts ändern. Obwohl das BMZ zu diesem Zeitpunkt das erste Entwicklungshilfeministerium seiner Art in Europa war, blieb sein Handlungsspielraum erheblich beschränkt und sein praktischer Nutzen wurde sogar von der Öffentlichkeit in Frage gestellt. Nicht ohne Grund nannte Bundeskanzler Adenauer, selbst passionierter Rosenzüchter, sein neues Ministerium auch „Rose ohne Dornen“, denn alle wesentlichen Kompetenzen die nötig waren, um Entwicklungspolitik gestalten zu können, lagen nicht beim BMZ.⁴ Diese teilten sich das BMWi und das AA.

So standen sowohl die ersten Jahre des BMZ im allgemeinen als auch die der deutschen Entwicklungspolitik im spezielleren unter der Maßgabe, sich die „Dornen“ zu erarbeiten bzw. die entwicklungspolitischen Kompetenzen den benachbarten Ministerien streitig zu machen und Entwicklungspolitik als einen eigenständigen Politikbereich zu etablieren. Erst Anfang der 70er Jahre, nach der vollständigen Aufgabe der Hallsteindoktrin und der Übertragung aller wichtigen entwicklungspolitischen Kompetenzen auf das BMZ, errang Entwicklungshilfeminister Erhard Eppler mit der Veröffentlichung des ersten, ressortübergreifenden entwicklungspolitischen Konzepts einen ersten Etappensieg.

Neben dem Aufbruch innerhalb der deutschen Entwicklungspolitik zeichnete sich jenseits des Ost-West-Konflikts ein wachsender Nord-Süd-Konflikt ab. Die Entwicklungsländer versuchten, sich dem Kalten Krieg zu entziehen, indem sie mit der „Blockfreien-Bewegung“ und der „Gruppe der 77“ ihre eigenen Interessenvertretungen gründeten. Vor allem die „Gruppe der 77“ wurde nach 1964 zum wichtigsten Sprachrohr ihrer wirtschaftspolitischen Forderungen.

Schon Präsident Kennedy knüpfte 1963 an seine neue außenpolitische „Strategie des Friedens“ erste Überlegungen an, Entwicklungshilfe auch als Ausgleich für den Nord-Süd-Konflikt einzusetzen. Doch infolge der ersten Ölkrise 1973/74 verschärfte sich der Konflikt. Während die Entwicklungsländer aufgrund des hohen Ölpreises Ausgleichszahlungen forderten, waren die Industrieländer,

4 Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1996, S. 379.

darunter auch Deutschland, wegen der eigenen stagnierenden Wirtschaft nicht bereit, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu erhöhen. Bundeskanzler Helmut Schmidt maß der Entwicklungspolitik keine große Bedeutung bei, vielmehr wünschte er sich von den drei Entwicklungshilfeministern, die nacheinander von 1975 bis 1982 in seinem Kabinett saßen, die Einbindung der deutschen Entwicklungspolitik in einen gesamtpolitischen Rahmen.

Anfang der 80er Jahre setzte der Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik ein, der sich schon seit Mitte der 70er Jahre abgezeichnet hatte. Der Nord-Süd-Dialog war weitgehend am Ende, und das bestimmende Thema für die restliche Dekade war seit 1982 die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Während sich die internationale Gemeinschaft fast ausschließlich um ein Schuldenmanagement kümmerte und dabei andere Entwicklungsziele in den Hintergrund rückten, entband sich auch die neue Regierungskoalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl zunehmend von den international anvisierten Entwicklungszielen. Statt dessen verfolgte die Bundesregierung eine Entwicklungspolitik, die sich wieder stärker an den eigenen Interessen orientierte. Angesichts der steigenden Arbeitslosenzahlen in Deutschland und der Verschärfung des Kalten Krieges wurde Entwicklungspolitik wieder stärker instrumentalisiert.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den einzelnen Phasen der deutschen Entwicklungspolitik bis 1989 und geht der Frage nach, welche Motive in den jeweiligen Phasen verfolgt wurden bzw. wie diese sich auf die Durchführung der Entwicklungspolitik ausgewirkt haben. Dabei dient der Titel der Arbeit gleichzeitig als einleitende Fragestellung, weil im allgemeinen der Beginn der deutschen Entwicklungspolitik mit der Gründung des BMZ 1961 verbunden wird. Es ist die Frage, ob allein die Gründung des BMZ dazu berechtigt, vom Beginn einer deutschen Entwicklungspolitik zu sprechen bzw. welche Gründe zur Einrichtung des neuen Entwicklungshilfeministeriums überhaupt führten.

Ausgehend von der Gründung des BMZ stellt sich die *gouvernementale* Frage, welche Stellung das neue Ministerium in der politischen Landschaft zwischen den klassischen Ressorts AA und BMWi einnahm. Insbesondere stellt sich die Frage, welche Motive in der entwicklungspolitischen Praxis der Frühphase eine Rolle spielten und wie diese sich im Verlauf der „langen 60er Jahre“⁵ veränderten. Vor dem Hintergrund der aktuellen Forschung über die 60er Jahre

5 Zum Forschungsstand über die „langen 60er Jahre“ siehe: Schildt, Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90, München 2007, S.30f. und S.77f.

als Formierungsphase der deutschen Gesellschaft stellt sich auch die Frage, ob und inwieweit die deutsche Entwicklungspolitik sich in diese Phase einfügt: Gab es auch innerhalb der deutschen Entwicklungspolitik eine Formierungsphase, einen „Aufbruch“ hin zu einem eigenständigen Politikbereich? Hat sich das BMZ in diesem Verlauf aus der Umklammerung des AA und des BMWi lösen können? Kann man in diesem Zusammenhang gegebenenfalls von einer Demokratisierung der deutschen Entwicklungspolitik sprechen?

Die erste Ölkrise und die Zeit nach 1974/75 stellten unbestritten eine tiefgreifende Zäsur in der deutschen Geschichte dar. Der Fortschrittsglaube und die Überzeugung einer planbaren Zukunft und Gesellschaft wurden in Folge der Ölkrise nicht nur erschüttert, sondern geradezu zerstört. Der Optimismus wich dem Realismus. Gerade die Entwicklungspolitik war überproportional vom Planungsglauben durchzogen, Gesellschaft, Wirtschaft und Politik der Entwicklungsländer mittelfristig formieren zu können. Die Einflüsse der amerikanischen Entwicklungstheoretiker der 40er und 50er Jahre legten dazu den Grundstein. Sie wurden von deutscher Seite übernommen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit der Planungsgedanke innerhalb der deutschen Entwicklungspolitik nach 1975 aufgegeben wurde bzw. welche entwicklungspolitischen Konzepte das BMZ als Antwort auf die veränderte entwicklungspolitische Lage entwarf. Gerade diese Umbruchphase, in der sich die deutsche Entwicklungspolitik zwischen 1975 und 1980 befand, war für den Nord-Süd-Dialog entscheidend. Die Entwicklungsländer trafen die Industrieländer gerade in einer politischen Schwächephase und konnten sie mit ihren Forderungen nach einer neuen Verteilungspolitik, einer neuen Weltwirtschaftsordnung, bedrängen.

Die politische Wende von 1982, die mit Antritt der christlich-liberalen Regierungskoalition begann, wirft geradezu die Frage auf, ob es gleichzeitig auch eine entwicklungspolitische Wende gab. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die vorangegangene Phase zwischen 1975 und 1982 einzuordnen ist. War sie als Ganzes eine Übergangsphase oder nur zu einem Teil? Hat die neue Regierungskoalition eigene entwicklungspolitische Akzente gesetzt, oder nahm sie nur den sich abzeichnenden Trend der „Entstaatlichung“⁶ der deutschen Entwicklungspolitik seit 1975 auf und führte ihn konsequent weiter?

6 Mit der „Entstaatlichung“ ist der Trend seit 1975 gemeint, staatliche und private Hilfe stärker zu vermischen. Dabei stellt sich die Frage, ob die „neoliberale Wende“ von 1982 nicht schon auf wirtschaftspolitischen Strukturen basierte, die sich seit Mitte der 70er Jahre abzeichneten. Vgl. dazu: Werding, Gab es eine neoliberale Wende? In: VfZ 2 (2008), S.303–321.

Die einzelnen Phasen der deutschen Entwicklungspolitik waren neben den eigenen Interessen immer von internationalen Entwicklungstrends, Strukturen und konkreten Entwicklungszielen beeinflusst. Dadurch ist es geradezu ein Muss, relevante externe Begleitumstände zu betrachten, soweit sie Einfluss auf die deutsche Entwicklungshilfepraxis genommen haben. Parallel zur Ausweitung der deutschen Entwicklungspolitik hat sich auch eine Dritte-Welt-Bewegung in Deutschland etabliert. Darauf wird nur kurz, soweit es für den Hauptstrang der Arbeit dient, Bezug genommen.⁷

Zeitlich ist der Rahmen der Arbeit so gewählt, dass mit der Gründung des BMZ bis zum Fall der Mauer die institutionelle Entwicklungspolitik der Bundesrepublik zwischen 1961 und 1989 abgedeckt ist. Dabei wird kurz auf die Zeit vor 1961 eingegangen, um die frühe Entwicklungspolitik und das entwicklungspolitische Verhältnis zwischen AA und BMWi zu erläutern und die Problematik, die sich daraus für die 60er Jahre ergab. Die Zeit nach 1989 wird aus folgendem Grund nicht betrachtet: Seit der deutschen Wiedervereinigung gab es eine gesamtdeutsche Entwicklungspolitik, wobei zunächst die Projekte der DDR abgewickelt wurden, bis es anschließend zu einer kompletten Neuausrichtung kam. Welche Kontinuitäten oder auch Brüche es bei der Zusammenführung zweier staatlicher Entwicklungskonzepte gab, ist nicht Gegenstand der Arbeit. Auch hat es für die deutsche Entwicklungspolitik seit dem Ende des Ostblocks neue Herausforderungen gegeben. Parallel zu den klassischen Förderregionen Afrika, Asien und Lateinamerika haben sich die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungshilfe gen Osten verschoben, da viele osteuropäische Staaten als Anwärter auf die EU-Mitgliedschaft in den Förderkreis gelangten.

Die historische Forschung hat sich bisher nur wenig mit der deutschen Entwicklungspolitik beschäftigt. Da Entwicklungspolitik im Kontext von Wirtschafts- und Außenpolitik entstand⁸, gibt es dementsprechend eine Fülle von Literatur und Forschungsarbeiten, die primär aus der wirtschafts- bzw. außenpolitischen Perspektive geschrieben sind. Entwicklungspolitik ist aber in den letzten Jahren aufgrund der vielfältigen neuen Fragestellungen zu einer Querschnittsaufgabe geworden, d. h. immer mehr Fachbereiche und Teildisziplinen

7 Eine Übersicht über die Dritte-Welt-Bewegung in Deutschland findet sich bei: Olejniczak, Die Dritte Welt-Bewegung in Deutschland, Wiesbaden 1999.

8 Siehe dazu: Kapitel „Einstiege“, S. 26 und das Kapitel I, S. 35.

begannen, sich mit entwicklungspolitischen Fragen zu beschäftigen.⁹ Die historische Forschung blieb dahinter weitgehend zurück.

Lediglich einige wenige Autoren haben sich um die historische Betrachtung von einzelnen Phasen der deutschen Entwicklungspolitik bemüht. Für die Frühphase sind dabei Ulrich Damm und Jürgen Dennert zu nennen.¹⁰ Damm betrachtet in seiner Arbeit speziell die Beziehungen der BRD zu den Entwicklungsländern bis 1965, während Dennert die theoretische Konzeption und die institutionellen Probleme bis 1968 ins Zentrum seiner Betrachtung stellt. Rudolf Schloz gibt in seiner Publikation von 1979 einen Rückblick auf 25 Jahre deutscher Entwicklungspolitik. Manfred Glagow hat in den 80er Jahren einige Titel veröffentlicht, die sich speziell mit entwicklungspolitischen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten von Institutionen, auch des BMZ, beschäftigen. Klaus Bodemer, der ehemaliger Leiter des Ibero-Amerika-Instituts in Hamburg, hat sich auf den politischen Hintergrund von Entwicklungshilfe konzentriert.¹¹

Literatur jüngerer Datums findet sich von Horst Dumke, Ulrike Taschbach-Hörsch und Bastian Hein.¹² Dumke, der in den 50er Jahren zunächst beim AA und später im BMZ als Abteilungsleiter tätig war, beschränkt sich bei seiner Betrachtung auf die entwicklungspolitischen Anfänge Deutschlands vor 1961. Taschbach-Hörsch versucht dagegen, über die Auswertung der Protokolle des „Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (AwZ) die Einflussmöglichkeit des Ausschusses auf die deutsche Entwicklungspolitik in den 80er Jahren zu klären. Hervorzuheben ist aber die im Zuge einer Dissertation entstandene Arbeit von Bastian Hein. Seine Publikation, die im Kontext des Projektes „Reform und Revolte“ des IfZ veröffentlicht wurde, zeichnet sich durch eine sehr umfangreiche Archivarbeit aus. Hein liefert eine hervorragende Übersicht über die deutsche Entwicklungspolitik von 1960 bis 1974, wobei er die Entwicklung des „Deutschen Entwicklungsdienstes“ (DED) ins Zentrum stellt.

9 In den letzten Jahren sind neben den klassischen wirtschaftspolitischen Fragen auch neue Ansätze, vor allem ethnologische, umweltpolitische, ökologische, demographische und kulturwissenschaftliche hinzugekommen.

10 Damm, Die Bundesrepublik und die Entwicklungsländer, o. O. 1965; Dennert, Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet?, Bielefeld 1968.

11 Schloz, Deutsche Entwicklungspolitik – Eine Bilanz nach 25 Jahren, München 1979; Bodemer, Entwicklungshilfe – Politik für wen?, München 1974.

12 Dumke, Anfänge der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik, Bonn 1997; Hein, Die Westdeutschen und die Dritte Welt, München 2006; Taschbach-Hörsch, Der Einfluss des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Aachen 2003.

Abseits der reinen historischen Forschungsarbeiten gibt es darüber hinaus wichtige Publikationen, die den gesamten Themenkomplex von „Entwicklungshilfe“ umfassen. Dazu gehört das von Dieter Nohlen und Franz Nuscheler in acht Bänden herausgegebene „Handbuch der Dritten Welt“ (HDW). Dieses in mehreren Auflagen erschienene Werk ist in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit das führende Standardwerk. Es enthält neben vielen entwicklungspolitisch relevanten Themen detaillierte Angaben über jedes Entwicklungsland. Für die internationale und auch deutsche Entwicklungspolitik bietet das Werk von Franz Nuscheler „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“ in der 4. Auflage sowohl dem fachkundigen Leser als auch dem interessierten Laien einen hervorragenden thematischen Überblick und Rückblick. Allgemein fällt aber auf, dass es spätestens seit Mitte der 90er Jahre zu einem Einbruch innerhalb der entwicklungspolitischen Publikationen kam. Viele wichtige Werke, so z. B. das „Handbuch der Dritten Welt“ und das „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“, wurden Mitte der 90er Jahre letztmalig neu aufgelegt. Es zeigt sich, dass nach der Hochphase der Entwicklungspolitik in den 70er und 80er Jahren mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem damit verbundenen Wegfall der „Zweiten Welt“ die Diskussion über die „Dritte Welt“ mehr und mehr an Interesse verlor. Aufgrund der mangelnden Nachfrage nach entwicklungspolitischen Themen/Informationen mussten sogar einige Fachzeitschriften ihr Erscheinen einstellen.

Erst 2006 ist mit Bastian Hein wieder eine umfassende Arbeit erschienen, die sich mit der deutschen Entwicklungspolitik beschäftigt. Nur zwei Jahre zuvor erschien auch von Franz Nuscheler die 5. Auflage seines „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“, jedoch unter dem verkürzten Titel „Entwicklungspolitik“ und mit einer stark veränderten inhaltlichen Ausrichtung ohne historischen Rückblick.¹³

Bei der Sichtung der Quellen für die vorliegende Arbeit zeigt sich ein grundlegendes Problem: Die Menge nahm im Verlauf der 70er und 80er Jahre derart zu, dass eine Erschließung der relevanten Quellen sehr aufwendig ist. Dies hat vor allem administrative Gründe. In der Anfangszeit der deutschen Entwicklungspolitik war neben dem AA, dem BMWi und dem BMZ eine Vielzahl weiterer Ministerien zum Teil enger, zum Teil nur weitläufig mit Entwicklungshilfe beschäftigt. Gleichzeitig entstanden zahlreiche staatliche, halbstaatliche und öffentliche Organisationen und Stiftungen, die auch mit in diesem Themen-

13 Zuerst 2004 im Dietz-Verlag erschienen; bei der vorliegenden Arbeit wird auf die Taschenbuchausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2007, zurückgegriffen.

komplex eingebunden waren. So ist seit den 60er Jahren eine breite, entwicklungspolitische Landschaft entstanden, in der neben den ministeriellen Beständen im Bundesarchiv Koblenz und dem politischen Archiv des Auswärtigen Amtes in Berlin viele Quellen dezentral in weiteren Archiven zu finden sind.¹⁴

Die Arbeit greift neben der einschlägigen Literatur unter anderem auf Quellen des Bundesarchivs Koblenz zurück. Dementsprechend ist auch die Perspektive der Arbeit gewählt, die sich primär an der staatlichen Entwicklungspolitik orientiert. Die wichtigsten Quellen sind, wenn es sich nicht gerade um Teilaspekte der deutschen Entwicklungspolitik handelt, in den Beständen des BMZ (von 1961 durchgehend), des AA (von ca. 1955 bis 1972) und des BMWi (von 1950 durchgehend) zu suchen, da sich die deutsche Entwicklungspolitik auf ministerialer Ebene hauptsächlich zwischen diesen drei Ministerien abspielte. Ergänzt wird dies durch die Bestände des Bundeskanzleramtes und der Edition der Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, soweit hier relevante Fragen zur deutschen Entwicklungspolitik behandelt wurden.

Neben der Verarbeitung von Teilen der frei zugänglichen Quellen basiert die Arbeit auch auf Teilen einer Materialsammlung, die von Winfried Böll, dem ehemaligen Ministerialdirektor des BMZ, zusammengetragen wurde.¹⁵ Diese Sammlung, das „Böll-Archiv“, das sich bis zum Herbst 2008 im Besitz des Historischen Seminars VI der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf befand, liegt nun in den Räumlichkeiten der Bibliothek der InWEnt GmbH in Bonn. Winfried Böll war in den 1950er Jahren zunächst bei der Carl-Duisberg-Gesellschaft tätig, bis er von Walter Scheel, dem ersten Entwicklungshilfeminister, für das neu gegründete BMZ abgeworben wurde. Herr Böll hat während der Aufbauphase des BMZ eine eigene entwicklungspolitische Dokumentation begonnen und diese bis in die 80er Jahre hinein weitergeführt. Das Böll-Archiv folgt keiner einheitlichen Struktur und ist weitestgehend unerschlossen. Hauptsächlich sind die Unterlagen dem Pertinenzprinzip zugeordnet. Die Unterlagen bestehen überwiegend aus Zeitungsartikeln, einer Vielzahl an Grauer Literatur und einem kleinen Bestand von inter- und innerministeriellem Schriftverkehr des

14 So z. B. das Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung, die Archive der beiden kirchlichen Entwicklungsdienste, der GTZ, des DED etc.

15 Zur Tätigkeit von Winfried Böll für das Zustandekommen einer deutschen Entwicklungspolitik möglichst auf gleicher Augenhöhe mit ihren Adressaten und als einem neuen „political issue“ in der jungen Bundesrepublik siehe: Politik und Perspektiven, hrsg. v. Triebel, Berlin 2007, insbes. S. 25–59 (Interview mit Winfried Böll).

BMZ. Außerdem finden sich in dem Böll-Archiv Evaluierungsberichte, (nicht-) veröffentlichte Forschungsberichte sowie externe Forschungsarbeiten und Dokumentationen zu einzelnen Entwicklungsprojekten. Soweit es diese Arbeit betrifft, sind die Teile des Böll-Archivs, die mit in die Arbeit eingeflossen sind, im Quellen- und Literaturverzeichnis aufgeführt bzw. speziell gekennzeichnet.

Der zentrale Teil der Arbeit, Kapitel I–III, folgt der Chronologie. Die „Einstiege“ stecken den Kontext von Entwicklungspolitik und Dritter Welt indes thematisch ab. Der Beginn des Untersuchungszeitraums ist mit dem Jahr 1961 bewusst gewählt worden, denn die Gründung des Entwicklungshilfeministeriums (auch wenn dies offiziell so nicht hieß) war im Vergleich zu anderen Industrieländern ein einmaliger Akt. Der Ausgangspunkt 1961 dient nicht als fixer Punkt in der Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, sondern er ist vielmehr ein Orientierungspunkt, um in die Diskussion über den Beginn der deutschen Entwicklungspolitik einzusteigen. Um die innenpolitische Auseinandersetzung über die frühe Entwicklungspolitik darzustellen, wurden die parlamentarischen Drucksachen bzw. die Plenarprotokolle des Deutschen Bundestags herangezogen. Um die außenpolitische Auseinandersetzung mit den USA, vor allem die Frage der Ausweitung der deutschen Hilfe zu untersuchen, dienten ergänzend die Edition der Kabinettsprotokolle, die seit einiger Zeit auch als Online-Version zur Verfügung steht.

Das Kapitel I setzt sich mit der ersten Phase der deutschen Entwicklungspolitik von 1961 bis 1974 auseinander. Dieser Zeitraum ist deshalb gewählt, weil der administrative und konzeptionelle Aufbau dort seinen zwischenzeitlichen Höhepunkt erreichte. Dabei habe ich mich auf die Auswertung der Bestände des BMZ konzentriert, daneben auf die des BMWi und des Kanzleramtes, die alle erschlossen im Bundesarchiv Koblenz liegen. Zwar ist es für die Frühphase der deutschen Entwicklungspolitik auch sinnvoll, die Bestände des Auswärtigen Amtes einzusehen, jedoch aus Gründen des Umfangs habe ich diese nicht herangezogen, da die Bestände des AA im eigenen politischen Archiv in Berlin liegen. Darüber hinaus dienten begleitend verschiedene, dem „Böll-Archiv“ entnommene „Pressespiegel des BMZ“ dazu, das öffentliche Bild der deutschen Entwicklungspolitik aufzufangen.

Die Zäsur in Deutschland, die durch die Ölkrise 1973/74 ausgelöst wurde, bildet den Auftakt zum zweiten Kapitel. Die zweite Phase zwischen 1974 und 1979 ist eine Phase des Umbruchs und der Anpassung der deutschen Entwicklungspolitik. Sie beginnt mit der Sondersitzung des Bundeskabinetts auf Schloss Gymnich 1975 und endet mit der Vorstellung der neuen entwicklungspolitischen Konzepte Ende 1978.

Die dritte Phase der deutschen Entwicklungspolitik setzt 1980 ein und ist nach den Umwälzungen der Jahre zuvor zunächst ein Versuch, einen pragmatischen Neuanfang zu starten und zur entwicklungspolitischen Normalität zurückzukehren. Die Aufbruchstimmung, die Anfang der 80er Jahre innerhalb der internationalen Entwicklungspolitik scheinbar kurz aufflammte, wurde jedoch durch die Folgen der zweiten Ölkrise, der Rückkehr des Kalten Krieges und der Verschuldungskrise der Dritten Welt innerhalb kurzer Zeit gelöscht. Diese dritte Phase endet 1989, wobei die Zeit seit der konservativ-liberalen Wende von 1982 mit in die letzte Phase fällt. Sie wird entgegen der allgemein üblichen Periodisierung¹⁶ innerhalb der deutschen Entwicklungspolitik nicht als eigenständige Phase behandelt. Für diese Periodisierung sprechen verschiedene Gründe: I. Die Verschiebung der Entwicklungspolitik im Verlauf der 80er Jahre basierte auf Strukturen, die schon in der zweiten Phase begründet wurden; II. die politische Wende von 1982 war nicht allein für die entwicklungspolitischen Veränderungen im Verlauf der 80er Jahre verantwortlich. Deshalb ist 1982 entwicklungspolitisch gesehen kein direkter inhaltlicher Bruch zu erkennen; die Zeit ab 1982 reiht sich vielmehr in den Gesamtverlauf der dritten Phase ein.

16 Vgl.: Holtz, Abschied von der Gießkanne, S. 32f.

Einstiege

1. Die „Dritte Welt“: ein entstehungsgeschichtlicher Abriss

Der Begriff der „Dritten Welt“ als einer Sammelbezeichnung für alle Entwicklungsländer entstand vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und im Zusammenhang mit dem Dekolonisationsprozess, der kurz nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst in Asien, danach in Afrika einsetzte.

Zu einer ersten Trennung zwischen den Kolonien und dem europäischen Mutterland kam es zunächst im asiatisch-pazifischen Raum in Folge der japanischen Besetzungen während des Krieges. Nach der japanischen Kapitulation konnte, so wie im Fall Indonesien, die einmal vollzogene Unabhängigkeit nicht mehr rückgängig gemacht werden.¹⁷ Der Dekolonisationsprozess war aber kein ad-hoc-Phänomen. Er ging zurück auf die Erklärung von US-Präsident Wilson über das Selbstbestimmungsrecht der Völker und wurde parallel durch die in den Kolonien vorhandenen nationalen Unabhängigkeitsbewegungen vorbereitet. Die Folgen des Zweiten Weltkriegs beschleunigten nur noch die Unabhängigkeitsbewegungen der Kolonien.¹⁸ Wie unterschiedlich die Kolonialmächte darauf reagierten, zeigte sich an Frankreich. Auf die Unabhängigkeitsbestrebungen seiner Kolonien in Asien und Nordafrika folgten jahrelange Kriege. Großbritannien verfolgte eine andere Strategie. Zwar konnte Winston Churchill nach dem Sieg in Europa auf eine nach außen hin gefestigte indische Kolonie blicken; die Unabhängigkeitsbestrebungen waren zu diesem Zeitpunkt dort schon soweit vorangeschritten, dass die Unabhängigkeitserklärung Indiens am 15. August 1947 nur den realpolitischen Umständen gerecht wurde. Großbritannien vermied es, militärisch zu intervenieren und versuchte statt dessen, im Rahmen des „Commonwealth“ seine ehemaligen Kolonien weiter an sich zu binden.

Während im asiatisch-pazifischen Raum der Dekolonisationsprozess schon kurz nach dem Krieg einsetzte, wurden die afrikanischen Kolonien erst gegen

17 Sieberg, Dritte Welt – Vierte Welt, Hildesheim 1977, S.21: Die Niederlande reagierten unvorzüglich auf die Unabhängigkeitsbestrebungen Indonesiens und besetzten das Land. Jedoch mussten sie aufgrund der internationalen Proteste ihre militärische Aktion wieder aufgeben und abrücker und Indonesien in seine Unabhängigkeit entlassen.

18 Sieberg, S.20; vgl.: Lütt, Übertragung der Macht oder Sieg im Freiheitskampf? In: Mommensen, Das Ende der Kolonialreiche, Frankfurt a. M. 1990, S. 52ff.

Ende der 50er Jahre stückweise in ihre Eigenstaatlichkeit entlassen.¹⁹ Zwischen den in ihre Unabhängigkeit entlassenen asiatischen und afrikanischen Ländern begann sich darauf hin eine Solidaritätsbewegung zu entwickeln. Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges suchten beide Seiten eine engere Zusammenarbeit, da man nach den Jahren der Kolonialherrschaft nicht bereit war, sich wieder der Abhängigkeit eines politischen Blocks, dem Osten oder dem Westen, zu unterwerfen. Dieses Selbstverständnis der „neuen Länder“ fasste der indische Premierminister Nehru schon 1947 zusammen: „Zu lange sind wir in Asien Bittsteller in westlichen Gerichtshöfen und Kanzleien gewesen. Das muß jetzt ein Ende haben. Wir haben vor, auf unseren eigenen Füßen zu stehen und mit allen anderen zusammenarbeiten, die dazu bereit sind. Wir wollen nicht das Spielzeug anderer sein.“²⁰

Den Auftakt der Solidaritätsbewegung machten zunächst die asiatischen Regierungsvertreter von Indien, Burma, Indonesien und Pakistan auf der Konferenz in Colombo 1954. Dort solidarisierten sie sich mit der afrikanischen Unabhängigkeitsbewegung und kritisierten in ihrer Abschlusserklärung den immer noch verbreiteten Kolonialismus.²¹ Schon 1955 trafen sich im indonesischen Bandung beide Seiten, sowohl die Vertreter der asiatischen Staaten als auch die Vertreter der ersten unabhängigen afrikanischen Staaten. Die Bandung-Konferenz markierte für die Entwicklungsländer einen wichtigen Wendepunkt, denn hier wurde der Grundstein für die „Blockfreien-Bewegung“ gelegt. Während der Kalte Krieg sich weiter zuspitzte, beschlossen die asiatischen und afrikanischen Entwicklungsländer, zukünftig wirtschafts- und außenpolitisch noch enger zusammenzuarbeiten, um ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Ostblock und dem Westen weiter aufrechterhalten zu können. Dieses grundsätzliche Ziel formulierten sie in ihrer gemeinsamen Schlusserklärung, in der sie verschiedene Verhaltensprinzipien als Grundlage ihrer Zusammenarbeit aufstellten. Dazu gehörten unter anderem die gegenseitige Anerkennung der inneren und äußeren Souveränität sowie die Achtung und Gleichbehandlung aller Rassen und Nationen.²²

19 Der Höhepunkt der Unabhängigkeitsbewegung war das Jahr 1960, auch als das „afrikanische Jahr“ bezeichnet. In dem Jahr wurden allein 17 afrikanische Kolonien unabhängig.

20 Matthies, Die Blockfreien, Opladen 1985, S. 22.

21 Sieberg, S. 26.

22 Die Konferenz von Bandung 18.–24. 4. 1955, Abschlußkommuniqué. In: Geschichte in Quellen, hrsg. v. Lautemann/Schlenke, Bd. 7, München 1980, S. 519f.; vgl.: Matthies, S. 22f.

Gerade dieser alternative Weg, jenseits des Ost-West-Konflikts und jenseits des Kapitalismus und Sozialismus, wurde als „Dritter Weg“ bezeichnet. Aus dem „Dritten Weg“ leitete sich aber schnell auch die Bezeichnung der „Dritten Welt“ ab, womit zunächst nur die Staaten gemeint waren, die an der Bandung-Konferenz teilgenommen hatten.²³ Explizit davon ausgenommen waren die lateinamerikanischen Staaten, da sie durch den interamerikanischen Verteidigungspakt, den Rio-Pakt, klar dem westlichen Bündnis zugehörten. Gleichzeitig fanden die lateinamerikanischen Staaten von ihrem Selbstverständnis her auch keine Gemeinsamkeiten mit der Blockfreien-Bewegung, da sie ihre Unabhängigkeit schon lange besaßen und seitdem einen beachtlichen wirtschaftlichen und politischen Wandel vollzogen hatten.

Während die 50er Jahre noch deutlich unter dem Eindruck des Kalten Krieges standen, wurden die politischen Themen im Verlauf der 60er Jahre langsam durch die einsetzende Entspannungsphase im Ost-West-Konflikt abgelöst. In den Vordergrund traten nun immer deutlicher wirtschaftspolitische Themen.

Nachdem sich die Blockfreien-Bewegung 1961 in Belgrad auch offiziell konstituiert hatte, wurde die Bezeichnung der „Dritten Welt“ auf alle Entwicklungsländer, auch auf die lateinamerikanischen Entwicklungsländer, in Folge der ersten UN-Welthandelskonferenz 1964 in Genf (UNCTAD I) ausgeweitet. Dort forderten die Entwicklungsländer die Industrieländer auf, sich finanziell an der Umstrukturierung ihrer kolonialen Wirtschaftsstruktur hin zu einer modernen Industriegesellschaft zu beteiligen. Ihre Wirtschaft war kaum diversifiziert und beruhte vorwiegend auf dem Anbau agrarischer Produkte sowie dem Abbau von mineralischen Rohstoffen. Wegen der unüberbückbaren Verhandlungspositionen schlossen sich die Entwicklungsländer zu einem wirtschaftspolitischen Interessenbündnis, der „Gruppe der 77“ (G-77), zusammen. Ihr gemeinsames Abschlusscommuniqué, unterschrieben von den Vertretern von 77 Entwicklungsländern, diente gleichzeitig der Namensgebung. In ihrem ersten gemeinsamen Programm von 1967, der „Charta von Algier über die wirtschaftlichen Rechte der Dritten Welt“, entwarfen sie einen umfassenden Forderungskatalog. Zu den wichtigsten Punkten gehörten die Verantwortung der Industrieländer gegenüber ihren ehemaligen Kolonien, eine freie Zollpolitik und Ausgleichszahlungen für schwankende Rohstoffpreise.²⁴ Spätestens nach der Konferenz von Algier schloss der Begriff der „Dritten Welt“ auch die Länder

23 Nohlen/Nuscheler, Ende der Dritten Welt? In: Handbuch der Dritten Welt, hrsg. v. Nohlen/Nuscheler, Bd.1, Bonn 1993, S.17.

24 Sieberg, S.35f.

Lateinamerikas ein, weil diese, nachdem sie innerhalb des westlichen Bündnisses nicht die erhoffte Förderung erfahren hatten, sich nun stärker in der G-77 engagierten. Dort entwickelten sie mit den anderen Entwicklungsländern eine gemeinsame wirtschaftspolitische Verhandlungsposition gegenüber den Industrieländern.

2. Entwicklungspolitik: Ursprung und Zusammenhang

Die finanzielle Unterstützung der „unterentwickelten Länder“, so die frühe Bezeichnung der Entwicklungsländer noch bis zur Mitte der 50er Jahre,²⁵ war prinzipiell eine Weiterführung der europäischen Marshall-Hilfe bzw. des ERP-Programms, jedoch nur um den geographischen Faktor erweitert. Der politische Zweck blieb bestehen, denn der Kalte Krieg blieb nicht auf den europäischen Kontinent beschränkt. Vielmehr versuchten die USA, den politischen und wirtschaftlichen Einfluss der Sowjetunion auf die im Zuge des Dekolonisationsprozesses entstandenen asiatischen und afrikanischen Staaten einzudämmen, indem sie ein globales Entwicklungsprogramm aufstellten.

Die Entstehung dieses Instruments der amerikanischen Containment-Politik, lässt sich in drei Stufen nachzeichnen. Den Anfang leitete die deutliche Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Westalliierten und der UdSSR in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein, speziell aber die Erkenntnis in Washington, dass Moskau eine expansive Außenpolitik auch jenseits der Grenzen Osteuropas betrieb. Der zweite Schritt, die „Truman-Doktrin“, bedeutete eine Neuausrichtung der US-Außenpolitik und stellte sich gegen das expansive Gebaren Moskaus. Jedoch erst der dritte Schritt, der „4-Punkte-Plan“, mit dem US-Präsident Truman nach seiner Wiederwahl 1949 für eine Unterstützung der „unterentwickelten Länder“ warb, stellte letztlich den Einstieg in die „Entwicklungspolitik“ dar.

Dass sich der Kitt zwischen den Alliierten, den Ernst Nolte im Rückblick auf die Anfänge des Kalten Krieges als „offensichtliche Hochschätzung der deutschen Macht“ beschrieb,²⁶ schon im Ausklingen des Kriegs verhärtete und nach 1945 vollständig zerbröckelte, lag an der Politik Stalins. Er setzte die Nachkriegsordnung, die die Alliierten gemeinsam in der „Atlantik-Charta“ von 1941 und in der „Declaration on Liberated Europe“ auf der Jalta-Konferenz im Februar 1945 ver-

25 Siehe dazu: Dumke, S.20f.

26 Nolte, Deutschland und der Kalte Krieg, München 1974, S.157.

abschiedeten, nicht um.²⁷ Stalins Hegemonialpolitik in Osteuropa sowie seine expansive Außenpolitik in Vorderasien, führten nach wiederholten Protesten seitens Präsident Trumans schließlich zu einer Neuausrichtung in der US-Außenpolitik.²⁸ Unterstützung erhielt Truman von Winston Churchill, der in seiner Rede vom März 1946 über die „sineews of peace“, die „Kräfte des Friedens“, die expansive Außenpolitik Stalins anprangerte und in diesem Zusammenhang erstmalig den Begriff des „Eisernen Vorhangs“ benutzte.²⁹ Fast gleichzeitig erhielt Truman im Frühjahr 1946 ein Telegramm von seinem Botschaftsrat George F. Kennan aus Moskau. In diesem Telegramm warnte Kennan vor der Expansionspolitik Stalins und sprach sich für eine Eindämmungspolitik aus, um die restliche westliche Welt gegenüber der sowjetischen Agitation zu schützen.³⁰ Kennan, der ab 1950 den Planungsstab des US-Außenministeriums leitete, legte mit seiner Analyse die Grundlage für die amerikanische Containment-Politik.

Diese wurde ein Jahr später, im März 1947, durch die als „Truman-Doktrin“ bekannte Rede des US-Präsidenten vor dem Kongress zur neuen offiziellen US-Außenpolitik. Präsident Truman verfolgte mit seiner Rede zwei Ziele: erstens die Bewilligung eines Hilfspakets für die vom Kommunismus bedrohten europäischen Länder Griechenland und Türkei, zweitens eine klare Absage an die bisherige Außenpolitik Stalins und die Warnung, zukünftig die Beeinflussung aller Länder durch äußere Kräfte zu verhindern.³¹

Die amerikanische Containment-Politik konzentrierte sich zunächst auf die asiatischen Länder, da diese durch den Dekolonisationsprozess als erstes ihre

27 Nolte, S. 172; Deutschland unter alliierter Besatzung 1945–1949/55, hrsg. v. Benz, Berlin 1999, S. 212: Die wichtigsten Grundsätze der Nachkriegsordnung waren territoriale Unversehrtheit der befreiten Länder, freies Wahlrecht einer Regierungsform, freier Zugang zu Rohstoffen; siehe dazu auch: Geschichte in Quellen, hrsg. v. Lautemann/Schlenke, Bd. 6, München 1970, S. 553.

28 Nolte, S. 222; konkret ging es um die immer noch besetzten Gebiete im Nordiran, die Unterstützung der Separationsbewegung in Aserbaidschan durch Moskau, die Ansprüche Stalins auf die ehemaligen zaristischen Gebiete Kars und Ardahan in der Türkei und die Behinderung einer freien Zufahrt zum Schwarzen Meer.

29 Nolte, S. 223; vgl.: Lautemann, S. 574: In seinem Telegramm an Truman vom 12. 5. 1946 benutzte Churchill schon den Begriff des „Eisernen Vorhangs“. Für die öffentliche Wahrnehmung war aber seine Rede von entscheidender Bedeutung, denn dort trug er seine Einschätzung einem breiteren Publikum vor.

30 Kennan, Memoiren eines Diplomaten, Stuttgart 1968, S. 553ff.

31 Nolte, S. 231ff.

Unabhängigkeit erlangten und direkt an die Sowjetunion angrenzten. Auch in Mittel- und Südamerika wurden die politischen Veränderungen sehr genau verfolgt. Hier warnte Kennan vor der Gefahr, die von den kommunistischen Aktivitäten in den lateinamerikanischen Ländern ausging. Er sah im Kommunismus nur ein Hilfsmittel des sowjetischen Nationalismus. Gleichzeitig bedeutete der sowjetische Einfluss in Lateinamerika in Hinblick auf die Monroe-Doktrin einen Angriff auf die US-amerikanische Interessensphäre. So nah bzw. direkt vor der Haustür der USA gab es für Kennan nur eine Konsequenz: Die kommunistischen Aktivitäten mussten unter allen Umständen eliminiert werden. Kennan schreckte dabei in seinen Planungen auch nicht vor Eingriffen in die inneren Angelegenheiten der lateinamerikanischen Staaten zurück. Seine Strategie für Lateinamerika wurde unter dem Schlagwort des „Kennan-Corollary“ in den folgenden Jahren umgesetzt.

Präsident Truman führte währenddessen bis zu seiner Wiederwahl 1948 seinen anti-kommunistischen Kurs fort. In seiner Antrittsrede vom Januar 1949 bekräftigte er seine bis dahin geführte Außenpolitik und warb mit einem 4-Punkte-Plan für ein zukünftiges wirtschaftliches und politisches Engagement der „freien Welt“ in den Entwicklungsländern: „(...) First, we will continue to give unfaltering support to the United Nations (...). Second, we will continue our programs for world economic recovery. Third, we will strengthen freedom-loving nations against the dangers of aggression. Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. (...) I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development“³²

Mit dem 4-Punkte-Plan bzw. Trumans Aufruf, sich an der Hilfe zu beteiligen, begann der Einstieg in die Entwicklungshilfe. Seit der militärischen Pattsituation, in der sich die Großmächte seit Mitte der 50er Jahre befanden, wurde aus dem Kalten Krieg zusehends ein Wirtschaftskrieg. Beide Seiten versuchten immer offensiver, die Entwicklungsländer durch großzügige Wirtschafts- und Entwicklungshilfen zu beeinflussen. Dabei boten sowohl die Sowjetunion als

32 Inaugurationsrede Trumans vom 20.1.1949 (http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm).

auch die USA den Entwicklungsländern parallel zur Gewährung von Krediten auch gleichzeitig ihre Entwicklungsstrategien an. Während der Ostblock sich dabei auf seine Klassiker wie Marx, Engels oder Lenin und deren Aussagen zur Ökonomie konzentrierte, waren es auf westlicher Seite in erster Linie die USA, aus deren Reihen die Vorreiter der Entwicklungsökonomie kamen und die die ersten richtungweisenden Entwicklungstheorien entwarfen.

3. Walt W. Rostow: ein Protagonist der Entwicklungstheorie

Zu den Pionieren der ersten Entwicklungstheorien, die mit ihren Arbeiten auch die Wissenschaft jenseits des amerikanischen Raums maßgeblich beeinflussten, gehörten Walt Whitman Rostow, Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurske, Albert Hirschman und Arthur Lewis.³³ Sie bildeten einen kleinen Kreis ausgewählter Wissenschaftler, die am Massachusetts Institute of Technology (MIT) neue Wirtschaftsstrategien im Kampf gegen den Kommunismus entwarfen.³⁴

Unter ihnen gehörte Rostow zu den politisch einflussreichsten, aber auch umstrittensten Personen. Rostow war ein vehementer Agitator gegen den Kommunismus und seine Arbeit bestimmte maßgeblich die Entwicklungstheorie seiner Zeit. Sowohl unter Präsident Kennedy, als auch unter seinem Nachfolger Präsident Johnson war er als politischer Berater tätig. Seine Macht versuchte Rostow auch einzusetzen, besonders auf dem Höhepunkt seiner politischen Karriere, als er 1969 zum Nationalen Sicherheitsberater ernannt wurde. Später wurde ihm vorgeworfen, mit für die Eskalation des Vietnam-Kriegs verantwortlich zu sein.³⁵

In seinem Hauptwerk, „The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto“, stellte Rostow ein Gesellschaftsmodell vor, das er direkt gegen das im Kommunistischen Manifest beschriebene Modell der historischen Abfolge der Gesellschaftssysteme richtete.³⁶ In seinem Modell beschrieb Rostow fünf verschiedene Stadien, die die Entwicklung von einer feudalen zu einer industriellen Gesellschaft beinhalteten.

33 Menzel, Das Ende der Dritten Welt, S. 134.

34 Menzel, Walt Whitman Rostow – Ein nicht-Kommunistisches Manifest. In: E+Z 44,12 (2003), S. 466.

35 Menzel, Rostow, S. 467.

36 Rostow, The Stages of Economic Growth, Cambridge 1960.

Ausgehend vom ersten Stadium, der traditionell-agrarisch geprägten Feudalgesellschaft, begann im zweiten Stadium die Gründung erster Nationalstaaten und die Herausbildung einer neuen Form der Unternehmerschaft, die über mobiles Kapital verfügte.³⁷ Gerade das dritte Stadium war in Hinblick auf die Entwicklungsländer von zentraler Bedeutung. Es zeichnete sich dadurch aus, dass sich in diesem Stadium die Gesellschaft weiter in verschiedene Interessengruppen wie z. B. Unternehmer und Gewerkschaften aufteilte. Gleichzeitig begann innerhalb des jeweiligen Wirtschaftsraums ein Kreislauf von Kapitalerwirtschaftung und Reinvestition. Durch diesen Kreislauf stieg das Volkseinkommen kontinuierlich an und ein stetiges Wirtschaftswachstum stellte sich ein.³⁸ Rostow war überzeugt: Wenn eine Gesellschaft die Kriterien des dritten Stadiums erreichte, befände sie sich unmittelbar im Zustand des „take-off“. Mit dem „take-off“ beschrieb Rostow das zu erwartende Wirtschaftswachstum, das zunächst langsam, dann aber immer schneller und höher anstieg. Ein wichtiger Aspekt des „take-off“ war gerade für die Entwicklungsländer entscheidend: Um ihre Wirtschaft zu aktivieren, war es nach Meinung Rostows im dritten Stadium unbedeutend, woher das Kapital dafür stammte. Es konnte fremdes Kapital sein, sprich: Kredite, denn das zu erwartende Wirtschaftswachstum war nach seinem Modell ab dem „take-off-Stadium“ geradezu unausweichlich.³⁹ Diese dritte Phase hielt nach Rostows Berechnungen für ca. 20 Jahre an. Erst danach begann der Übergang in das vierte Stadium. Wesentliche Veränderungen gab es dort nicht, lediglich die Produktionsabläufe wurden verfeinert. Mit dem letzten und fünften Stadium seines Modells erreichte die Gesellschaft das Zeitalter des Massenkonsums, in dem die Wirtschaft Konsumgüter produzierte und die Gesellschaft in eine Dienstleistungsgesellschaft überging.⁴⁰

Schon kurz nach der Veröffentlichung seines Stadien-Modells musste sich Rostow den ersten Kritiken stellen. Im Zentrum des Streits stand die Frage nach den Voraussetzungen für die „take-off-Phase“. In Hinblick auf die Entwicklungsländer besagte Rostows Theorie, dass es lediglich einer Anschubfinanzierung bedurfte, um ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum zu erreichen.⁴¹ Ähnlich wie Rostow argumentierten auch andere Entwicklungsökonomien so wie Rosenstein-Rodan, der von einem „Big-Push“, einem staatlichen Aufbauplan,

37 Beckmann, Die Rostow'sche Stufenlehre, 1969, S. 15.

38 Beckmann, S. 19.

39 Menzel, Rostow, S. 468.

40 Beckman, S. 19f.

41 Menzel, Rostow, S. 469.

sprach.⁴² Jenseits aller inhaltlichen Unterschiede waren sich aber alle Entwicklungstheoretiker im Grunde einig, dass sowohl der wirtschaftliche als auch der gesellschaftliche Fortschritt der Dritten Welt alleine durch wirtschaftliches Wachstum erfolgen könne. Dabei favorisierten sie als Anhänger des Keynesianismus einen starken Staat, weil diesem während der Aufbauphase die zentrale Aufgabe des öffentlichen Auftraggebers zukam, mit dem er den Impuls für die Binnenkonjunktur initiieren sollte.

Rostow setzte sich gegenüber den kritischen Meinungen durch, hauptsächlich weil die amerikanische Politik auf seine Ausführungen aufmerksam wurde. Rostow stellte für die Mehrzahl der Länder der Dritten Welt fest, dass diese sich entweder noch im zweiten Stadium oder schon im Übergang in das dritte Stadium befänden. Vor allem in Lateinamerika schien der Prozess schon weit vorangeschritten zu sein. Deshalb plädierte Rostow dafür, diese Länder von außen finanziell zu unterstützen. Für ihn stand außer Frage, dass diese Länder, so wie China oder Vietnam, dem Kommunismus verfallen würden, falls die „take-off-Phase“ in Lateinamerika nicht zum tragen käme.⁴³

Seine Ausarbeitungen führten zu dem Schluss, Entwicklungshilfe gezielt als Mittel im Kampf gegen den Kommunismus einzusetzen und auch auszuweiten. Dass die amerikanische Politik bzw. die Außenpolitik tatsächlich auf die Analyse von Rostow einschwenkte, zeigte sich unter anderem anhand der Gründungen der verschiedenen Entwicklungshilfeorganisation wie z.B. der OECD und der IDA sowie der Gründung des amerikanischen Peace-Corps. Gleichzeitig berechnete Rostow sogar die jeweiligen Kapitalmengen für die einzelnen Entwicklungsländer, um dort in die „take-off-Phase“ zu gelangen. In Anbetracht der gewaltigen Summen wurde die US-Regierung bei ihren Verbündeten, so auch in Deutschland, vorstellig und forderte eine Beteiligung an der „Entwicklungshilfe“.

Nach dem entwicklungspolitischen Auftakt mit dem 4-Punkte-Plan wurde die Entwicklungspolitik von amerikanischer Seite noch stärker forciert. Um den politischen Charakter des Hilfsprogramms weitestgehend zu reduzieren, rief Präsident Kennedy 1961 mit Unterstützung der Vereinten Nationen die 60er Jahre zu einer ersten „Entwicklungsdekade“ aus. Mit der Resolution 1710 vom Dezember 1961, wurde die erste „United Nations Development Decade. A

42 Der Artikel von Rosenstein-Rodan erschien 1961 unter dem Titel: Notes on the Theory of the Big Push; vgl. dazu: Lexikon Dritte Welt, hrsg. v. Nohlen, Hamburg 1986, S. 80, Stichwort: «big push».

43 Menzel, Rostow, S. 469.

program for international economic co-operation“ von der Vollversammlung beschlossen.⁴⁴ Dies war das erste globale Entwicklungsprogramm, das unter anderem das von Rostow berechnete Wachstumsziel beinhaltete: Am Ende der Dekade sollte ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 5 % unter den Entwicklungsländern erreicht werden. Wie optimistisch man vom Erfolg dieses Programms ausging, zeigte die Tatsache, dass die Entwicklungsdekade ursprünglich als einmalige Sache geplant war. Dass gerade die Dekadenziele der folgenden zweiten und dritten Dekade, also der 70er und 80er Jahre, zukünftig im Zentrum der Diskussion zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stehen sollten, war zu diesem Zeitpunkt, Anfang der 60er Jahre, noch Utopie.

Zeitgleich zur ersten UN-Dekadenplanung legte Präsident Kennedy zusätzlich ein knapp 100 Mio. US-\$ schweres Entwicklungsprogramm für den lateinamerikanischen Kontinent auf. Unter dem Titel „Allianz für den Fortschritt“ reagierte die Kennedy-Administration auf den sich seit der kubanischen Revolution scheinbar ausbreitenden Kommunismus in Lateinamerika.⁴⁵ Mit diesem Entwicklungsprogramm versuchten die USA in Anlehnung an die Ausführungen von Rostow, vor ihrer Haustür den Kommunismus einzudämmen. Dass die USA dabei primär auf autoritäre Regierungen setzten, erwies sich nur auf den ersten Blick als offener Widerspruch zur offiziellen außenpolitischen Linie, die freiheitsliebenden Völker zu unterstützen. Zumindest für die erste Zeit galten die hierarchischen Strukturen als zwingend notwendig, denn den gängigen Entwicklungstheorien zufolge fiel dem Staat eine bedeutende Lenkungsposition zu. Dabei wurde die zunehmende Polarisierung zwischen arm und reich in den Entwicklungsländern als notwendig erachtet, da man der Auffassung war, dass der allgemeine Wohlstand über die etablierten Eliten zum restlichen Teil der Gesellschaft durchsickern würde. Diese Art der Einkommensverteilung wurde innerhalb der Entwicklungsökonomie als „spread“ oder auch „trickle-down-Effekt“ bezeichnet.⁴⁶ Mit steigendem Wohlstand, so die Hoffnung, würden die autoritären Regime von selbst durch eine Demokratisierungswelle in der „take-off-Phase“ abgelöst werden. Dementsprechend lautete die Parole in den ersten Jahren der Entwicklungspolitik: „Wachstum zuerst, Demokratisierung später“.⁴⁷

44 UN-Resolution 1710 (XVI) vom 19. 12. 1961.

45 Nohlen/Nuscheler, HDW, S. 469.

46 Menzel, Das Ende der Dritten Welt, S. 142.

47 Menzel, 40 Jahre Entwicklungstheorie. In: HDW, Bd. 1, S. 133f.

I Das „lange Jahrzehnt“ der deutschen Entwicklungspolitik (1961–1974)

a) Auftakt

1. Die Anfänge: eine Problematisierung

In der Historiographie stellen Daten und Jahreszahlen ein wichtiges Gerüst dar. Sie helfen, Ereignisse chronologisch einzuordnen. Um der Einfachheit willen möchte der Betrachter dabei gerne klare Daten und konkrete Zeitpunkte nutzen, um den Beginn und das Ende einer bestimmten Phase oder einer Entwicklung zu definieren.

Die Frage jedoch, wann die Bundesrepublik Deutschland zum ersten Mal gezielt Entwicklungshilfe geleistet hat, ist nicht abschließend geklärt. Diese Unklarheit wird durch den Umstand, dass beide Begriffe, Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik, synonym verwandt werden, verstärkt. Dabei beschreibt „Entwicklungspolitik“ im engeren Sinn den konzeptionellen Rahmen, d. h. Maßnahmen und Ziele. Der Begriff „Entwicklungshilfe“ kennzeichnet dagegen die Hilfsinstrumente, die eingesetzt werden, um Entwicklungspolitik zu betreiben. Diese Instrumente sind im Allgemeinen finanzielle Zuschüsse und/oder zinsverbilligte Kredite. Sowohl in der älteren, als auch in der jüngsten Literatur werden diese Unterschiede kaum angesprochen. Für die Anfänge der deutschen Entwicklungspolitik ist jedoch eine differenzierte Betrachtung nötig, um den Wandel von der anfänglichen Hilfe zu einer konzeptionell begründeten Entwicklungspolitik nachvollziehen zu können.

Interessanterweise findet sich diese Diskussion über die Anfänge schon in der Literatur der sechziger Jahre wieder, beispielsweise bei Dennert. Dennert führt zwei Autoren an, die sowohl das Jahr 1949, als auch das Jahr 1950 als Start der deutschen Entwicklungshilfe anbieten.⁴⁸ Daneben verweist Dennert zusätzlich auf einen Bericht des Bundesrechnungshofs von 1963, der den Beginn der deutschen Entwicklungshilfe auf das Jahr 1952 festlegt.⁴⁹ Auch das BMZ stellte 1973 rückwirkend fest, dass „die Geburtsstunde der deutschen Entwick-

⁴⁸ Dennert, S. 26.

⁴⁹ Siehe dazu: Bilanz zwischen gestern und morgen, hrsg. v. Möller, Bonn 1971, S. 9.

lungshilfe in das Jahr 1952 fällt.⁵⁰ Zu einem ganz anderen Ergebnis gelangte Klaus Bodemer, der die Anfänge auf das Jahr 1956 datierte.⁵¹

Horst Dumke nimmt gerade die unterschiedlichen Datierungsversuche zum Anlass, um angesichts seiner eigenen, langjährigen Berufserfahrung im AA und im BMZ das Bild von den Anfängen zu korrigieren.⁵² Dumke kritisiert die seiner Meinung nach geradezu mangelhafte Quellenarbeit der Autoren, die ursächlich für die heterogenen Datierungen seien. Nach seiner Meinung war der Auftakt der deutschen Entwicklungspolitik das Jahr 1956, da dort dem Auswärtigen Amt erstmalig ein gesonderter Haushaltstitel für die „Förderungsmaßnahmen für unterentwickelte Länder“ zugewiesen wurde.⁵³ Zur Frage, warum der Beginn der deutschen Entwicklungspolitik so schwer zu bestimmen ist, gibt Bastian Hein eine einfache Antwort: Es gab seinerzeit keine allgemeingültige Definition für den Begriff „Entwicklungshilfe“ bzw. die Definitionen unterlagen dem historischen Wandel.⁵⁴ Dies ist in der Tat die grundlegende Problematik, die direkt zu einer genaueren Betrachtung der Frühphase der deutschen Entwicklungspolitik führt.

2. Die Aufnahme der Entwicklungshilfe

Das das besiegte und zerschlagene Deutschland innerhalb von nur zehn Jahren, zwar nicht als Einheit, am 5. Mai 1955 aber wenigstens aus den ehemaligen Westzonen seine Souveränität zurückerlangte, hätte kurz nach dem Krieg kaum jemand für realistisch gehalten.

Der Deutschlandvertrag bzw. die Pariser Verträge waren ein großes Etappenziel der Bundesrepublik Deutschland auf ihrem Weg zurück in die Staatengemein-

50 BArch, B213/4199: Schreiben von Dr. Arnolds an den Herrn Staatssekretär (Betr.: Sitzung des AwZ.), Bonn 10. 5. 1973, Anlage S. 1.

51 Bodemer, S. 27. In der aktuellen Literatur erscheint dieses Thema nur am Rande, ohne problematisiert zu werden. Dies zeigt sich z. B. bei Ingo Haase, der lediglich darauf hinweist, dass „der Beginn der deutschen Entwicklungspolitik verschieden datiert wird.“ Statt dies zu klären, fasst Haase die einzelnen Datierungsversuche schlicht zusammen: „In der Literatur wurden die Jahre 1949, 1950, 1952, 1953, 1956 und 1961 angeboten. (...) Das Jahr 1953 wird von der Mehrzahl der Autoren [sic!] als Anfang der deutschen staatlichen Entwicklungshilfe gesehen.“ Haase, *Zwischen Lenkung und Selbstbestimmung*, Berlin 1996, S. 7f.

52 Vgl. dazu: BMZ-Organigramm, April 1973 [Böll-Archiv/224.1]; dazu: Dumke, S. 4, 44 und 49; vgl.: Dennert, S. 15.

53 Dumke, S. 20.

54 Hein, S. 28.

schaft. Sowohl politisch, als auch wirtschaftlich etablierte sich die junge Republik binnen weniger Jahre. Von der in der Literatur üblichen Dreiteilung der Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik bis zum Ende des Kalten Krieges⁵⁵ ist im Hinblick auf die Anfänge der Entwicklungspolitik vor allem die erste Phase von 1950 bis 1958 von Bedeutung.

Gestaltete sich der wirtschaftliche Wiederaufbau in den ersten Jahren nach dem Krieg noch als äußerst schwierig, so wurde nach der Gründung der Europäischen Zahlungsunion (EZU) 1950 zunächst der innereuropäische Handel erleichtert.⁵⁶ Wies der Außenhandel der Bundesrepublik 1950 ein Defizit von 323 Mio. DM auf⁵⁷, was u. a. auf den teuren Import der knappen Rohstoffe wie Kohle und Stahl zurückzuführen war, so ging es im Zuge des Korea-Booms ab Anfang 1951 für die deutsche Wirtschaft steil bergauf.⁵⁸

Bis zum Ende der 50er Jahre betrug das jährliche Wachstum im Durchschnitt fast 8%. Der Handelsüberschuss belief sich in den Jahren 1952 auf 2.726 Mio., 1956 auf 4.015 Mio. und 1958 auf 6.628 Mio. DM.⁵⁹ Wirtschaftspolitisch verfolgte Adenauer das Ziel, Deutschland noch stärker in den Westen einzubinden. Dazu wurde auch die Mitgliedschaft in den internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF und GATT angestrebt.

2.1. Die ersten Jahre der deutschen Entwicklungshilfe

Der erste „Kontakt“ zu den Entwicklungsländern erfolgte im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau Westdeutschlands und der westdeutschen Wirtschaft. Bis 1949 vollzog sich der Aufbau noch langsam, was zum einen an der Dollarbindung für Exporte aus der Westzone lag; zum anderen gab es schlicht kaum

55 Borchardt, Zäsuren, München 1990, S. 29: I. Phase: 1950–1958, II. Phase: 1959–1973, III. Phase: 1974–1989.

56 Die EZU war als Antwort auf die Dollarbindung und die Knappheit im Import- und Exportgeschäft zu verstehen. Die EZU begünstigte die Konvertibilität der verschiedenen europäischen Währungen, weil der Warenaustausch nun über eine Verschuldung bei der EZU lief und die Länder untereinander Schulden und Guthaben bei der EZU untereinander in Rechnung stellen konnten, ohne den aufwändigen und auch teuren Devisenhandel in Dollar zu tätigen.

57 Buchheim, Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945–1958, München 1990, S. 184.

58 Bellers, Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989, Münster 1990, S. 52.

59 Buchheim, Die Wiedereingliederung Westdeutschlands, München 1990, S. 185.

ein Warenangebot, das hätte ausgeliefert werden können.⁶⁰ Umso wichtiger war es, alte Handelsbeziehungen zu reaktivieren und neue Märkte zu erschließen. Die Entwicklungsländer erwiesen sich dabei als wichtige Rohstofflieferanten für die deutsche Industrie. Jedoch gewährten nicht alle Westalliierten Deutschland einen Zugang zu ihren Einflussgebieten bzw. Kolonien. Während mit Unterstützung der USA Deutschland schon früh in Südamerika erste Handelsabkommen abschließen konnte,⁶¹ tat sich Frankreich zunächst ungleich schwerer, seine Kolonien für deutsche Waren zu öffnen. Ähnliches galt auch für Großbritannien.⁶² Beide lenkten erst im Zuge des einsetzenden Weltwirtschaftsbooms von 1950 ein, nachdem sie die Nachfragen aus ihren Kolonien und den Commonwealth-Ländern nicht mehr alleine befriedigen konnten.

Speziell Frankreich wünschte sich nach dem verlorenen Indochina-Krieg ein stärkeres wirtschaftliches Engagement Deutschlands in seinen afrikanischen Kolonien, um dort die innenpolitischen Spannungen durch einen Wirtschaftsaufschwung abzumildern. So wurde die finanzielle Unterstützung der französischen Überseegebiete vor allem auf Druck Frankreichs in die Verhandlungen zu den Römischen Verträgen von 1957 aufgenommen. Mit Abschluss des EWG-Vertrages wurde gleichzeitig auch über die Einrichtung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) entschieden, um Frankreich entgegenzukommen. Deutschland beteiligte sich bei einem Gesamtvolumen des EEF von 580 Mio. Dollar allein mit 200 Mio.⁶³

Parallel forderte auch Großbritannien seit 1952 unter Berufung auf den 4-Punkte-Plan Trumans Westdeutschland auf, den Handel nach Asien zu aktivieren. Für das Engagement Deutschlands sprach, dass es in Asien kaum als Kolonialmacht aufgetreten war. Länder wie Indien, Indonesien, Burma, Pakistan und Ceylon wurden daraufhin mit unterschiedlich hohen Finanzhilfen aus Bonn unterstützt.⁶⁴ Nach dem Einstieg in das Geschäft mit den Entwicklungsländern baute die Bundesregierung die Handelspartnerschaft weiter aus. 1952 beteiligte sich Deutschland am neuen Programm der UN, dem „Expanded Program of Technical Assistance“ (EPTA), auch „Technisches Beistandsprogramm“ genannt. Zusätzlich war Bonn durch seine Mitgliedschaft bei der Weltbank direkt

60 Buchheim, S.51.

61 Damm, S.25; siehe dazu auch: Kapitel I, S.72.

62 Hein, S.31.

63 Hein, S.31; vgl.: EWG-Vertrag über die Assoziierung der überseeischen Gebiete (Art. 131–136) und EG-Vertrag (Art. 177–181a).

64 Damm, S.55.