

DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DER ÄRA ERHARD EPPLER (1968–1974)

DOROTHEE FISCHER

Abstract

Development policy in Germany 1968–1974

Development policy in Germany – as in many other countries – was institutionalised in the 1960s. However, it took more than a decade for the Federal Ministry of Economic Cooperation and Development until it was equipped with the necessary instruments and authority. Since development policy started off as a part of foreign and economic policy and therefore was initially incorporated in the related ministries, the establishment of an independent ministry was a gradual and operose process. The third Federal Development Minister, social democrat Erhard Eppler, who was in charge of the department between 1968 and 1974, shaped German development policy in two respects: He succeeded in directing aid from self-interest to the needs of the underdeveloped countries and he set up a ministry which no longer was an appendage of other departments. Many of Eppler's ideas are still valid, like the principle "help for self-help" or the intention to spend a sum equivalent to 0.7 per cent of GNI (Gross National Income) on development cooperation. Nevertheless, he failed in achieving acceptance of his views by his own government.

Keywords: Development policy, Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, Erhard Eppler, UNCTAD, ECOSOC

„Kaum sonstwo im Politikbetrieb ist die Doppelzüngigkeit so ausgeprägt wie ausgerechnet auf dem Tummelplatz der internationalen Wohltäter: in der Entwicklungspolitik. [...] Während die Staats- und Regierungschefs der reichen Länder seit Jahrzehnten mit viel Penetranz versprechen, den armen Ländern mehr und besser zu helfen, offenbaren ihre Budgets das genaue Gegenteil.“¹

(Fritz Vorholz)

Auf der zweiten Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD II),² die 1968 in Neu Delhi stattfand, forderten die Entwicklungsländer Finanzhilfe – öffentliche und private Leistungen zusammen – in Höhe von einem Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) der Industrieländer. Diese Forderung wurde zwei Jahre später von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) aufgenommen und modifiziert: Die Industrieländer verpflichteten sich, öffentliche Hilfe im Umfang von mindestens 0,7 Prozent des BSP zu leisten. Von der damaligen sozialliberalen Bundesregierung unter Bundeskanzler Willy Brandt und Erhard Eppler, dem dritten Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, wurde dieser Richtwert anerkannt, und er ist heute noch erklärtes Ziel der deutschen Entwicklungspolitik.³ Das bisherige Scheitern am 0,7-Prozent-Ziel und an anderen in den sechziger und siebziger Jahren aufgestellten Zielsetzungen, wie etwa dem Abbau von Handelshemmnissen gegenüber den Entwicklungsländern, legt die Frage nahe, ob die Entwicklungspolitik sich nicht bereits seit ihrer Anfangsphase in der „politischen Irrelevanzfalle“ befunden hat, wie Nuscheler ihren Zustand auch im neuen Jahrtausend diagnostiziert.⁴ Nach vier Jahrzehnten Entwicklungspolitik, die den Anstieg der Armut vor allem in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara nicht aufhalten konnte, gibt es Stimmen, die

¹ Fritz Vorholz, „Helfer, die nicht helfen“, *Die Zeit*, 14. März 2002.

² Zur Geschichte der Welthandels- und Entwicklungskonferenz vgl. Abschnitt „UNCTAD“, in *Lexikon Dritte Welt*, hrsg. v. Dieter Nohlen, vollst. überarb. Neuausg. (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1998), 768–70. Zu den einzelnen Forderungen der Entwicklungsländer seit UNCTAD I vgl. Rudolf Schloz, *Deutsche Entwicklungspolitik. Eine Bilanz nach 25 Jahren* (München/Wien: Olzog, 1979), 179–80.

³ „[...] ab 2010 wird Deutschland jährlich 0,51 Prozent und ab 2015 jährlich 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellen“, zitiert nach *Grundsätze und Ziele*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, http://www.bmz.de/de/ziele/deutsche_politik/index.html (letzter Zugriff 25. 3. 2009).

⁴ Franz Nuscheler, „Halbierung der absoluten Armut: die entwicklungspolitische Nagelprobe“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) B 18–19 (2001): 6–13, hier 6.

an der Daseinsberechtigung des zuständigen Ministeriums zweifeln.⁵ Auch angesichts der zunehmenden Verlagerung unterschiedlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene und des wachsenden Gewichtes der Nicht-Regierungsorganisationen (NGO)⁶ ist heute die Zweckmäßigkeit des Systems der nationalen öffentlichen Entwicklungshilfe zu prüfen.⁷ Das „Zeitalter der globalen Interdependenz“⁸ begann in der Entwicklungspolitik mit der Reihe großer Weltkonferenzen seit 1964. Allerdings wird hier nicht im Sinne der globalistischen Theorie argumentiert, für die der Staat als Akteur der internationalen Politik ein Anachronismus ist.⁹ Entwicklungspolitik ist gekennzeichnet durch einen Pluralismus der Träger: Sie entsteht in einem Handlungsgeflecht aus nationalen und internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, deren Kooperation im Idealfall so gut funktioniert, dass sich ihre Maßnahmen ergänzen und effiziente, dynamische Politik das Ergebnis ist.

Im Folgenden soll die Entstehung der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik Deutschland in der Amtszeit ihres dritten Ministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, des Sozialdemokraten Erhard Eppler, dargestellt und unter dem Gesichtspunkt analysiert werden, inwieweit dieses Programm in die Praxis umgesetzt wurde und, sofern dies nicht geschah, welche Hemmnisse dem entgegenstanden.¹⁰

⁵ Laut Thilo Bode „[...] muss die Entwicklungshilfe ‚entstaatlicht‘ werden“, daher gehöre „[...] das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit aufgelöst“. Zitiert nach „Faire Chancen statt Almosen“, *Die Zeit*, 18. April 2002.

⁶ Vgl. Manfred Glagow, „Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit“, in *Handbuch der Dritten Welt (HDW) Bd. 1: Grundprobleme – Theorien – Strategien*, hrsg. v. Dieter Nohlen und Franz Nuscheler, 3., völlig neu bearb. Aufl. (Bonn: J. H. W. Dietz Nachf., 1992), 304–26.

⁷ Vgl. Dirk Messner, „Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik“, *APuZ* B 18–19 (2001): 21–29.

⁸ Schloz, *Deutsche Entwicklungspolitik*, 174.

⁹ Vgl. Reinhard Meyers, „Theorien der internationalen Beziehungen“, in *Handwörterbuch Internationale Politik*, hrsg. von Wichard Woyke, 7. akt. Aufl. (Opladen: Leske + Budrich, 1998), 388–419, hier 406.

¹⁰ Entwicklungspolitik im Allgemeinen ist ein Themenbereich, der durch eine Vielzahl politik- und wirtschaftswissenschaftlicher, weniger jedoch von geschichtswissenschaftlichen Publikationen abgedeckt wird. Eine Untersuchung der Entwicklungspolitik der Jahre 1968–1974, der „Ära Erhard Eppler“, existiert meines Wissens in keiner wissenschaftlichen Disziplin. Um die Thematik bearbeiten zu können und die Bedeutung Epplers für die deutsche Entwicklungspolitik herauszuarbeiten, war die Recherche in den folgenden Archiven notwendig: Für die Analyse der Jahre 1968–1972 wurde auf Akten aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes (AA) in Berlin (Handelspolitische Abteilungen: Grundsätze der Entwicklungspolitik) zurückgegriffen. Dass das AA Fundort von Dokumenten entwicklungspolitischen Inhalts ist,

Die erste Entwicklungsdekade¹¹ der Vereinten Nationen 1961–1970, die UN-Generalsekretär U Thant ein „Jahrzehnt der Frustration“ nannte,¹² wurde in der Bundesrepublik von drei verschiedenen Entwicklungsministern gestaltet (Scheel, Wischniewski, Eppler). Es ist daher sinnvoll, nach einem Politikwandel durch den Wechsel der Ressortminister, in erster Linie denjenigen von Hans-Jürgen Wischniewski zu Erhard Eppler, zu fragen. Dabei wird die These überprüft, ob Scheel und Wischniewski Entwicklungspolitik lediglich im Sinne deutscher Interessenpolitik praktizierten, während Eppler als „Anwalt der Dritten Welt“¹³ die Bedürfnisse der Entwicklungsländer in den Mittelpunkt seiner Politik stellte. Auch ist zu klären, ob der Amtsantritt Epplers bereits in der ersten Dekade eine Zäsur in der deutschen Hilfepolitik bedeutete oder ob diese später eintrat. Aufgrund der Eingebundenheit der Bundesrepublik in internationale Organisationen wie die UN oder die OECD kann die deutsche Entwicklungspolitik nicht isoliert als rein nationale Politik betrachtet werden. Entwicklungspolitik wird daher als ein „Ansatz zur Weltinnenpolitik“ verstanden,¹⁴ d. h. als Politikfeld, das angesichts seiner globalen Dimension „neue Formen internationaler Kooperation“ erforderte.¹⁵

liegt in der Entwicklungsgeschichte der deutschen Hilfepolitik begründet, die ihre organisatorischen Ursprünge in der Außen- und Wirtschaftspolitik hat. Des Weiteren wurden Akten aus dem Archiv der sozialen Demokratie (AdsD) der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn (Depositum Erhard Eppler) berücksichtigt. Die archivgesetzliche Sperrfrist von 30 Jahren erforderte für den verbliebenen Zeitraum die Benutzung anderer Quellen. Insbesondere sind dies Zeitungsartikel aus dem Archiv des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung in Bonn. Sie wurden ergänzend zum Aktenmaterial herangezogen. Die Pressedokumentation erlaubt Rückschlüsse auf das Bild und den Grad der Verankerung der Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit. Da sich die Arbeit hauptsächlich auf die Amtszeit Erhard Epplers konzentriert, sind seine eigenen Veröffentlichungen eine weitere wichtige Informationsquelle.

¹¹ Im Rahmen der von den Vereinten Nationen seit 1961 erklärten Entwicklungsdekaden wurden Forderungen aufgestellt, deren formale Verabschiedung durch die UN-Vollversammlung die Industrieländer verpflichtete, ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen auf die Erfüllung dieser Ziele auszurichten. Es gab allerdings keine Sanktionsmöglichkeit seitens der UN bei Verfehlen der Dekadenziele. Vgl. Artikel „Entwicklungsdekade“, in *Lexikon Dritte Welt*, 218–19.

¹² Zit. nach Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 4. akt. Aufl. (Bonn: J. H. W. Dietz Nachf., 1996), 43.

¹³ Ansgar Skriver, *Das Konzept der Hilfe ist falsch* (Wuppertal: Hammer, 1977), 14.

¹⁴ Diesen Begriff hat Eppler von Carl Friedrich von Weizsäcker übernommen, der zu Beginn der siebziger Jahre das Prinzip nationaler Souveränität angesichts der zunehmenden Interdependenz der Staaten für unzeitgemäß erklärte. Aus dieser Tatsache leitete von Weizsäcker, wie Eppler erklärt, die Notwendigkeit gemeinsamen verantwortlichen Handelns „für die Zukunft aller Menschen in Nord und Süd“ ab. Erhard Eppler, *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Die Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2002), 98.

¹⁵ Erhard Eppler, *Wenig Zeit für die Dritte Welt* (Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: W. Kohlhammer, 1971), 36. Vgl. Reinhard Kapferer, „Entwicklungshilfe zwischen Neo-Imperialismus und Welt

1. Die deutsche Entwicklungspolitik der Regierungen Adenauer, Erhard und Kiesinger

1.1 Entwicklung, Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik: Annäherung an drei Begriffe

Eine Untersuchung der Entwicklungspolitik der Jahre 1968–1974 kommt um eine Auseinandersetzung mit den Begriffen Entwicklung, Entwicklungshilfe und -politik nicht herum, denn eine Bewertung dieser Politik ist nur möglich, wenn geklärt ist, mit welcher Absicht und mit welchen Mitteln welche Zielgruppe „entwickelt“ werden soll.¹⁶ Der UN-Bericht aus dem Jahr 1951, der als Ausgangspunkt der Entwicklungspolitik auf internationaler Ebene gilt, setzt Entwicklung mit Wirtschaftswachstum gleich. Infolgedessen wurde in den fünfziger Jahren die Situation in den Entwicklungsländern ausschließlich an einem ökonomischen Maßstab, dem Pro-Kopf-Einkommen, gemessen. Da sich die wirtschaftliche Lage in den armen Ländern nicht besserte, wurde der Entwicklungsbegriff Anfang der sechziger Jahre unter dem Einfluss der Modernisierungstheorien,¹⁷ die einen Modernisierungsprozess der Entwicklungsländer dem Beispiel der Industrieländer gemäß voraussetzten, um das Element des sozialen Fortschritts – im Sinne von mehr Effizienz in Politik und Verwaltung, Verbesserungen im Bereich der Bildung und Gesundheit in den Entwicklungsländern – erweitert und beinhaltete nun „Wachstum und Wandel“. Dieses Ziel, so betonten die Anhänger der konträren Dependenztheorie,¹⁸ müssten die Entwicklungsländer durch Emanzipation vom kapitalistischen System der Industrieländer anstreben, welches die Ursache ihrer Misere sei. Unter dem Schlagwort der „Grundbedürfnisse“ vollzog sich in den siebziger Jahren eine Neuorientierung der entwicklungspolitischen Diskussion: Neben einer ausreichenden Versorgung mit lebensnotwendigen Dingen wie Nahrung, Trinkwasser und Unterkunft

innenpolitik. Eine Bilanz am Ende der ersten Entwicklungsdekade“, *APuZ* B 24 (1971): 3–38, hier 3: „Die Entwicklung der Dritten Welt ist [...] zu einer internationalen Angelegenheit geworden. [...] sie ist [...] Teil der inneren Angelegenheiten auch zahlreicher Industrieländer geworden und zwar in einem Maße, das die klassische Interdependenz von Innen- und Außenpolitik bei weitem übersteigt [...]“

¹⁶ Eine allgemeine Darstellung der Thematik bieten Dietrich Keschull, Karl Fasbender und Ahmad Naini, *Entwicklungspolitik. Eine Einführung*, 3., verb. und erw. Aufl. (Opladen: Leske + Budrich, 1976).

¹⁷ Vgl. Artikel „Modernisierungstheorien“, in *Lexikon Dritte Welt*, 523–27.

¹⁸ Vgl. Artikel „Dependencia-Theorien“, *ibid.*, 171–75.

sollte jeder Mensch Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung haben sowie die Möglichkeit, eine gerecht bezahlte Arbeit zu verrichten, in einer sauberen Umwelt und in Freiheit zu leben und politische Teilhabe auszuüben. Die Maxime des Wirtschaftswachstums wurde nun mit einer Reihe anderer Ziele verknüpft, die zum einen direkt die Lebenssituation der Armen verbessern, zum anderen auch den Wandel gesellschaftlicher und politischer Strukturen in Gang setzen sollten.

Als Ursprung der öffentlichen, d. h. staatlichen Entwicklungshilfe gilt der Appell von US-Präsident Truman in seinem „Punkt-Vier-Programm“ vom Januar 1949, die armen Länder an den wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Erfolgen der reichen teilhaben zu lassen.¹⁹ Dazu bedürfe es „eines Gemeinschaftsunternehmens aller fortgeschrittenen Länder der Welt“.²⁰ Erst in den sechziger Jahren vollzog sich die Institutionalisierung der Hilfebemühungen durch die Einrichtung eigener Entwicklungsressorts z. B. in den USA (*Agency for International Development*, AID), Großbritannien (*Ministry of Overseas Development*) und der Bundesrepublik (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BMZ). Neben der öffentlichen Hilfe gibt es eine Reihe nichtstaatlicher Entwicklungshilfeinitiativen seitens der Kirchen, Gewerkschaften oder politischen Stiftungen. Investitionen der Privatwirtschaft gelten nur als Entwicklungshilfe, wenn sie ein Zuschusselement von mindestens 25 Prozent enthalten, also nicht rein gewinnorientiert sind. Obwohl die Begriffe Entwicklungshilfe und -politik im normalen Sprachgebrauch äquivalent benutzt werden, versteht man nach wissenschaftlicher Definition unter Entwicklungshilfe nur einen Teilaspekt der Entwicklungspolitik, nämlich finanzielle, personelle und technische Hilfsangebote. Dagegen umfasst Entwicklungspolitik alle staatlichen Maßnahmen, die das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern berühren, z. B. in der Handelspolitik, und auch solche, die einen Wandel der Strukturen in den Industrieländern zur Folge haben und sich auf die Dritte Welt nur indirekt auswirken.²¹ Charakteristisch

¹⁹ Schloz, *Deutsche Entwicklungspolitik*, 13. Der Autor meint, dass der Marshall-Plan und die bereits 1945 gegründete *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) – Vorläuferin der Weltbank, die heute als „Bank der Armen“ ein wichtiges Entwicklungshilfeorgan ist – auch in diesem Ursprungszusammenhang zu erwähnen seien. Kapferer, „Entwicklungshilfe“, 18, ist der Ansicht, das „Punkt-Vier-Programm“ sei nichts anderes als die Übertragung des Marshall-Plan-Konzepts auf ein weltweites Gebiet gewesen, nämlich „[...] die Fortsetzung der antikommunistischen Containment-Strategie durch die Induktion ökonomischer Prosperität überall dort, wo kommunistische Einbrüche zu befürchten standen“.

²⁰ Zit. nach Kapferer, „Entwicklungshilfe“, 5.

²¹ Uwe Andersen, „Entwicklungspolitik/-hilfe“, in *Handwörterbuch Internationale Politik*, 71–80, hier 71.

für die deutsche Entwicklungspolitik ist ihre weit verzweigte Organisationsstruktur, die zum einen in der Entstehungsgeschichte der Hilfepolitik, zum anderen im pluralistischen Gesellschaftsmodell der Bundesrepublik wurzelt.²²

1.2 Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis 1961

Bereits in den fünfziger Jahren hat es Hilfsleistungen der Bundesrepublik an Entwicklungsländer gegeben, ohne dass eine organisierte und institutionalisierte deutsche Entwicklungspolitik existierte.²³ Seit ihrer Gründung trug die BRD zu Förderungsmaßnahmen im multilateralen Rahmen bei, zunächst in Form der für die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen aufgewendeten finanziellen Beiträge. Ein gesonderter Betrag für Entwicklungshilfe wurde erstmalig 1952 bewilligt: Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) stellte den Vereinten Nationen unter dem Titel „Zuschüsse für die Förderung des Erfahrungsaustausches mit weniger entwickelten Gebieten“ 500 000 DM aus Marshallplan-Mitteln für die Technische Hilfe zur Verfügung. Im gleichen Jahr wurde die Bundesrepublik Mitglied der *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), Kern der späteren Weltbank. Dennoch war die vorherrschende Meinung in dieser Zeit, Entwicklungshilfe sei primär Aufgabe der Privatwirtschaft und solle von staatlichen Leistungen allenfalls flankiert werden, etwa durch Exportförderungsmaßnahmen oder durch den Schutz deutscher Unternehmer vor eventuellen Risiken. Eine Erhöhung der deutschen Beiträge resultierte aus der Forderung der USA nach einer gerechteren Lastenverteilung: Der Unterstützung bei den Ausgaben für Verteidigung und die Eindämmungspolitik gegenüber kommunistischen Ländern, aber auch zur direkten ideologischen Einflussnahme auf die Dritte-Welt-Länder. Den Deutschen erschien die Entwicklungshilfe zudem als geeigneter Weg, nach der Erlangung ihrer fast vollständigen Souveränität im Mai 1955 außenpolitisch wieder an Ansehen und Gewicht zu gewinnen. 1956 wurde der entsprechende Titel im Etat des BMWi daher auf 3,5 Millionen DM erhöht. Außerdem entschied der Bundestag, dass im Haushaltsplan für das Auswärtige Amt (AA) ein Titel

²² Joachim von Stockhausen, *Theorie und Politik der Entwicklungshilfe. Eine Einführung in die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit* (München/Köln/London: Weltforum, 1986), 178.

²³ Vgl. zum Folgenden: Klaus Bodemer, *Entwicklungshilfe – Politik für wen? Ideologie und Vergabepaxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade* (München: Weltforum, 1974), 27ff.; Jürgen Dennert, *Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? Entstehung und Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (Bielefeld: Bertelsmann, 1968), 26ff.

zur „Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Länder“ über 50 Millionen DM festgesetzt wurde, womit er einem Antrag der SPD-Fraktion entsprach. Angesichts des sich verschärfenden Ost-West-Gegensatzes diente die Hallstein-Doktrin als Manifestation der Einbindung der außenpolitischen Strategie der Bundesrepublik in diejenige der USA und wurde neben der Exportförderung zum entwicklungspolitischen Leitmotiv erhoben. Die Bundesrepublik gehörte jetzt zwar zum Kreis der Länder mit eigenen Entwicklungshilfeleistungen, aber die Zerteilung der Zuständigkeit zwischen dem AA und dem BMWi – und die Beteiligung zahlreicher anderer Fachressorts, sofern ihre Belange betroffen waren – erwiesen sich als problematische Ausgangslage für die organisatorische und konzeptionelle Weiterentwicklung des neuen politischen Handlungsfeldes. Die Forderung der SPD-Fraktion an die Bundesregierung vom März 1956, eine alle entwicklungspolitischen Maßnahmen koordinierende Körperschaft einzusetzen, wurde nicht erfüllt.²⁴

1.3 Die Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit als Beginn der institutionalisierten deutschen Entwicklungspolitik

Der wachsende Umfang der deutschen Hilfe erforderte den Aufbau einer in diesen Fragen kompetenten Verwaltung und wurde von der Bundesregierung zunächst provisorisch gelöst, indem auf bereits vorhandene Strukturen und Personal des AA, des BMWi und anderer Ministerien zurückgegriffen wurde.²⁵ Die organisatorische Zersplitterung der Entwicklungshilfe hemmte deren Effizienz und machte sie zum Spielball der unterschiedlichen Interessen der jeweiligen Ressorts. Die Errichtung eines eigenen Ministeriums wurde angesichts der zunehmenden Aufgabenfülle unumgänglich, verstärkt durch den internationalen Trend zur Institutionalisierung der Hilfe. Die SPD kritisierte auf ihrem Parteitag in Hannover 1960 die bisher praktizierte Zuständigkeitsverteilung und forderte, zugunsten einer Entwicklungspolitik „aus einem Guss“ ein Entwicklungsministerium zu schaffen:

„An die Stelle von Verzettlung, Überschneidung und Verzögerung muß eine übersichtliche und langfristig geplante Konzeption treten [...]. Die

²⁴ Dennert, *Entwicklungshilfe geplant*, 34.

²⁵ Vgl. zum Folgenden: Bodemer, *Entwicklungshilfe*, 33ff.; Dennert, *Entwicklungshilfe geplant*, 35ff.

SPD fordert daher: Die Errichtung eines Ministeriums für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, das für alle Fragen der Entwicklungspolitik zuständig ist.²⁶

Desgleichen sprach sich der FDP-Abgeordnete Walter Scheel für eine Zusammenfassung von Technischer und Kapitalhilfe²⁷ „in einer politisch verantwortlichen Hand“ aus,²⁸ betonte aber, da er Konflikte mit dem BMWi befürchtete, dass die handelspolitischen Kompetenzen bei diesem verbleiben sollten. Tatsächlich waren Ludwig Erhard und sein Wirtschaftsministerium sowie das AA gegen die Neugründung, von welcher unliebsame Konkurrenz befürchtet wurde. Begünstigt wurde die Entscheidung für das neue Ressort durch die strategischen Überlegungen Adenauers, der für seinen Koalitionspartner FDP ein weiteres Ministerium benötigte. Für das Ministeramt qualifizierte sich Scheel aufgrund seiner Erfahrung in diesem Politikbereich als geeigneter Kandidat und wurde am 14. November 1961 zum ersten Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit ernannt.²⁹ Da der Bundeskanzler an einer raschen Arbeitsaufnahme der neuen Regierung interessiert war, vermied er durch einen taktischen Schachzug eine Kabinettsverhandlung, in der die Zuständigkeiten des BMZ genau hätten definiert werden müssen – ein Versäumnis, das die Effizienz der deutschen Entwicklungspolitik in den kommenden zehn Jahren beeinträchtigen sollte. Dass das neue Ressort nicht das Wort „Entwicklung“ im Namen trug, sondern für die „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ zuständig war, mag ein erster Hinweis auf die Zielsetzung der deutschen Entwicklungspolitik in den Anfangsjahren sein.³⁰

²⁶ „Antrag 98, Entschließung ‚Partnerschaft und Hilfe für die Entwicklungsländer‘“, in *Protokoll der Verhandlungen und Anträge vom Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Hannover, 21. bis 25. November 1960* (Bonn: Nau, 1960), 706.

²⁷ Unter Kapitalhilfe versteht man die Vergabe von Zuschüssen oder günstigen Krediten an Entwicklungsländer, z. B. für Infrastrukturmaßnahmen, während Technische Hilfe die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten umfasst. Dies geschieht u. a. durch die Bereitstellung von technischem Gerät, die Errichtung von Ausbildungsstätten und durch personelle Hilfe, also die Entsendung von Fachleuten in die Dritte Welt. Vgl. Artikel „Finanzielle Hilfe/ Finanzielle Zusammenarbeit/auch Kapitalhilfe“, 263–64, und „Technische Hilfe/-Zusammenarbeit (TH.)“, 727, in *Lexikon Dritte Welt*.

²⁸ Zit. nach Dennert, *Entwicklungshilfe geplant*, 36.

²⁹ Scheel hatte seit 1955 den Vorsitz im Ausschuss für die überseeischen Gebiete im Parlament für Kohle und Stahl, seit 1958 den des Entwicklungshilfe-Ausschusses im Europäischen Parlament inne. Vgl. Dennert, *Entwicklungshilfe geplant*, 50.

³⁰ Erst seit 1993 heißt es „Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“.

1.4 Deutsche Entwicklungspolitik in der ersten Entwicklungsdekade 1961–1970: Scheel und Wischniewski als Vertreter deutschen Eigeninteresses, Eppler als „Anwalt der Dritten Welt“?

Wie eingangs erwähnt, ging die erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen als „Jahrzehnt der Frustration“ in die Geschichte der Entwicklungspolitik ein.³¹ Die bisher aufgezeigte Entwicklung der deutschen Hilfepolitik und die komplizierte Ausgangslage des BMZ 1961 waren eher ungünstige Voraussetzungen für einen konstruktiven Beitrag der Bundesrepublik zu den internationalen Hilfebemühungen. Die am 29. Januar 1962 per Bundeskanzlererlass³² festgelegten Aufgaben des BMZ offenbarten den „Geburtsfehler“³³ des neuen Ministeriums: Da weder das AA noch das BMWi bereit waren, Einschränkungen ihrer Geschäftsbereiche zugunsten des BMZ zu akzeptieren und es lediglich als entwicklungspolitische Koordinierungsstelle konzipiert war, musste der zuständige Minister Scheel seine Amtsführung zunächst darauf ausrichten, unter dem Hinweis auf die Koordinationsfunktion seines Ressorts möglichst viele Befugnisse zu erkämpfen. Die Zuständigkeiten für die Technische bzw. Kapitalhilfe oblagen weiterhin dem AA bzw. dem BMWi. Angesichts der eigenen Machtlosigkeit kam aus dem neuen Ministerium bald die Forderung nach der Zusammenführung aller entwicklungspolitischen Entscheidungsbefugnisse unter dem Dach des BMZ. In dieser Machtfrage konnte sich der Minister auf die Rückendeckung des Entwicklungshilfesausschusses des Bundestages³⁴ und des Bundestags generell verlassen, da dort „[...] die theoretische Konzeption der Entwicklungspolitik als einer vor allem ethisch begründeten, selbständigen Sache zuerst entwickelt worden [war]“.³⁵ Für eine Neuordnung der Zuständigkeiten sprach auch ein rechtlich heikler Zustand: Während dem BMZ die Sachkompetenz für die Entwicklungspolitik vorenthalten blieb, war es für die haushaltsmäßige Bewirtschaftung der entsprechenden Titel für Kapital- und Technische Hilfe verantwortlich, d. h. es musste für die Mittelverwendung geradestehen, ohne darauf Einfluss

³¹ Zur Bilanz der ersten Dekade vgl. Kapferer, „Entwicklungshilfe“.

³² Grundlage des Erlasses war ein Schreiben des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt, Globke, vom 24. November 1961, das sich auf eine Vereinbarung zwischen den Ministern des AA, des BMWi und BMZ über die Aufgaben des neuen Ministeriums bezog. Vgl. Dennert, *Entwicklungshilfe geplant*, 51ff.; Vereinbarung im Wortlaut: *ibid.*, 53.

³³ Schloz, *Deutsche Entwicklungspolitik*, 65.

³⁴ Vgl. Dennert, *Entwicklungshilfe geplant*, 71–72.

³⁵ *Ibid.*, 57–58.

nehmen zu können.³⁶ Diese Konstellation blieb im Fall der Kapitalhilfe bis in die Amtszeit Erhard Eppers hinein bestehen.

Das hartnäckige Insistieren der USA auf einer weiteren Aufstockung der deutschen bilateralen Leistungen war – trotz der Ablehnung seitens der Minister für Finanzen und Wirtschaft – schließlich von Erfolg gekrönt.³⁷ Immerhin konnten die Deutschen dem Argument, die Bundesrepublik verdanke ihren raschen Wiederaufstieg zu allgemeinem Wohlstand nach dem Zweiten Weltkrieg den amerikanischen Marshallplan-Mitteln, nichts entgegensetzen. Ein äußerst wirksames Motiv beider Länder für ein verstärktes finanzielles Engagement in der Dritten Welt war der Sicherheitsaspekt: Mittels der westlichen Einflussnahme sollte das als riskant erachtete Dasein der Entwicklungsländer an der Peripherie der Welt beendet werden. Folgerichtig lautete Scheels Definition: „Entwicklungspolitik ist als Sicherheitspolitik ein Teil der Außenpolitik.“³⁸ Einen weiteren Zweck erfüllte die Entwicklungspolitik im Rahmen der Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR im Sinne der Hallstein-Doktrin.³⁹ Aufgrund ihrer allianzbezogenen und deutschlandpolitischen Bedeutung war daher eine weitere organisatorische Aufwertung der Entwicklungspolitik plausibel. Mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 23. Dezember 1964 wurde ein Machtzuwachs für das BMZ und ein Effizienzgewinn für die deutsche Entwicklungspolitik erreicht:⁴⁰ Die Kompetenzen für die Technische Hilfe wurden komplett vom AA auf das BMZ übertragen – nicht nur aus Einsicht in die mangelhafte Organisation der Hilfe, sondern weil das Außenministerium sachlich und personell völlig überlastet war. Der Erlass sah vor, dass entwicklungspolitische Grundsatzfragen von beiden Ministerien gemeinsam erarbeitet wurden, jedoch war für außenpolitische Fragen weiterhin das AA zuständig. Die Kapitalhilfe blieb im Aufgabenbereich des BMWi, und auch andere Ressorts entschieden mit, sofern ein Projekt in ihren Zuständigkeitsbereich fiel – der Kompetenzstreit ging somit in die nächste Runde. Die Amtszeit des seit Beginn der Großen Koalition im Dezember 1966 amtierenden zweiten Ministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Hans-Jürgen Wischnewski (SPD), war ebenfalls stark von dem organisatorischen Konflikt geprägt, der nun noch hauptsächlich

³⁶ Vgl. *ibid.*, 55–56.

³⁷ Vgl. zum Folgenden: Bodemer, *Entwicklungshilfe*, 42–43.

³⁸ Walter Scheel, *Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik* (Bonn: Bundesministerium f. wirtschaftl. Zusammenarbeit, 1960), 7.

³⁹ Vgl. Bodemer, *Entwicklungshilfe*, 107ff.; Scheel, *Neue Wege*, 8–9.

⁴⁰ Vgl. zum Folgenden: Dennert, *Entwicklungshilfe geplant*, 73–74.

zwischen dem BMZ und dem BMWi Karl Schillers bestand. Wischnewski charakterisierte das Verhalten seines Kabinettskollegen folgendermaßen:

„Natürlich mußte es Aufgabe des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit sein, diesen wichtigen Betrag [Anm. d. Verf.: die Kapitalhilfemittel] in den Haushalt des eigenen Ministeriums zu übernehmen. Wirtschaftsminister Karl Schiller war ein brillanter Mann, aber auch ein Zuständigkeitsfetischist. Ich hatte mit ihm harte Auseinandersetzungen in dieser Frage und habe mein Ziel auch nicht erreichen können. Erst meinem Nachfolger Erhard Eppler ist das gelungen.“⁴¹

Im März 1968 trafen die Minister Wischnewski und Schiller eine Vereinbarung über die Gründung eines eigenen Bundesamtes für Entwicklungshilfe (BfE) im Geschäftsbereich des BMZ zur Koordinierung der Technischen Hilfe:⁴² Ein „Trostpflaster“ für den Entwicklungsminister, der weiterhin auf die Zuständigkeit für die Kapitalhilfe verzichten musste. Des Weiteren erschwerte die angespannte wirtschaftliche Situation in Deutschland eine konstruktive, an den Interessen der Dritten Welt ausgerichtete Entwicklungspolitik. Dank des hohen Anteils der Leistungen seitens der Wirtschaft konnte die Bundesrepublik 1968 dennoch mit einem Entwicklungshilfebeitrag von 1,24 Prozent des BSP die Forderung der zweiten Welthandelskonferenz (ein Prozent) sogar übertreffen. Wischnewski schaffte es, die weitgehende Akzeptanz in der Gesellschaft für die Hilfepolitik der Bundesregierung zu erzielen und der Kritik von rechts, die jegliche Hilfe als Verschwendung anprangerte, die Grundlage zu entziehen. Dies gelang ihm, indem er das Etikett des Almosens von der Entwicklungshilfe entfernte und sie als im Interesse der deutschen Industrie liegend anpries, da sie Arbeitsplätze und zukünftige Absatzmärkte schaffe. Rückblickend kritisierte Wischnewski seine eigene Vorgehensweise:

⁴¹ Hans-Jürgen Wischnewski, *Mit Leidenschaft und Augenmaß. In Mogadischu und anderswo. Politische Memoiren* (München: Bertelsmann, 1989), 51–52.

⁴² Der Präsident des Bundesrechnungshofes – gleichzeitig „Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung“ – hatte festgestellt, dass Umfang und inhaltliche Anforderungen der Technischen Hilfe so angestiegen seien, dass die Aufgaben nicht mehr effizient durch die Vielzahl der beteiligten Institutionen, die oftmals Doppelarbeit leisteten, bewältigt werden könnten. Er empfahl eine Neuorganisation der Projektdurchführung mit dem Ziel einer Zusammenfassung der Aufgaben in der Verantwortung einer eigenständigen, unter Dienstaufsicht des BMZ stehenden Behörde. Auf Beschluss der Bundesregierung vom 19. Februar 1969 wurde daher am 1. Juli 1969 das Bundesamt eingerichtet. Mit der Gründung des BfE war die Technische Hilfe dreistufig organisiert: Die Regionalreferate des BMZ waren für die Projektplanung zuständig, die Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI) für die Sach- und Personalbeschaffung. Vgl. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 21. Februar 1969.

„Ich konnte in meiner Zeit als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit einiges bewegen, machte aber natürlich auch Fehler. Auch damals gab es in erheblichem Maße Arbeitslosigkeit [...]. Deshalb habe ich bei meinen Bitten um Verständnis für die deutsche Entwicklungspolitik die wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik viel zu stark in den Vordergrund gestellt.“⁴³

Da der SPD-Parteivorstand ihn Ende März 1968 zum Bundesgeschäftsführer wählte, legte Wischnewski sein Ministeramt vorzeitig nieder. Am 2. Oktober 1968 wurde der Sozialdemokrat Erhard Eppler als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit vereidigt. Seine Ernennung führte er nicht auf seine Erfahrungen in der Entwicklungspolitik, sondern auf den Einfluss des damaligen Außenministers Willy Brandt zurück, der sich von Eppler, Sprecher des Auswärtigen Ausschusses und außenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, als Kabinettskollegen Rückhalt für seine Außenpolitik erhoffte.⁴⁴ Erhard Eppler setzte einen anderen Akzent als seine Vorgänger: Er betonte, Entwicklungspolitik müsse dauerhaft angelegt sein, um Wirkung zu zeigen,⁴⁵ und grenzte sie damit von der oft ad hoc reagierenden Außenpolitik ab. Credo seiner Politik war die im BMZ erarbeitete „Generalformel zur Entwicklungspolitik“:

„Das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen den industrialisierten Zonen und den Entwicklungsgebieten der Erde erhält Abhängigkeiten und schafft Konflikte. Entwicklungspolitik soll Völkern helfen, sich selbst zu helfen, damit sie sozial und wirtschaftlich aufholen, ihre Gesellschaft nach eigenen Zielen modernisieren und in der weltweiten Interdependenz über die gemeinsame Zukunft mitbestimmen können. Entwicklungspolitik macht politische Kräfte, wirtschaftliche Interessen und solidarische Hilfsbereitschaft dem sozialen und politischen Ausgleich dienstbar und bringt sie zu optimaler Wirksamkeit. Entwicklungspolitik fordert die Lernfähigkeit auch unserer Gesellschaft heraus, ihre Bereitschaft, die Sorgen anderer Völker zu teilen und ihre Entscheidungen ernst zu nehmen. Entwicklungspolitik ist Ansatz zu einer

⁴³ Wischnewski, *Mit Leidenschaft*, 52.

⁴⁴ Vgl. Erhard Eppler, *Komplettes Stückwerk. Erfahrungen aus fünfzig Jahren Politik* (Frankfurt a. M./Leipzig: Suhrkamp, 1996), 43.

⁴⁵ Bisher habe man im BMZ Entwicklungspolitik betrieben nach dem Motto: „Die Lücke schließen“. Laut Eppler ist es ein Trugschluss zu glauben, die Entwicklungslücke zwischen der Dritten und der Ersten Welt ließe sich durch etwas Nachhilfe in industrieller Entwicklung schließen und mache die Hilfe der Industrieländer in absehbarer Zeit überflüssig. Vgl. Eppler, *Komplettes Stückwerk*, 57.

Weltinnenpolitik. Sie tut das Nächstliegende in einer revolutionären Weltlage. Entwicklungspolitik zielt auf Frieden. Sie beweist und mobilisiert Hoffnung.“⁴⁶

Das Verständnis von Entwicklungspolitik als „Weltinnenpolitik“ und Beitrag zum Frieden gründet in der ähnlichen Interpretation Walter Scheels von der „Sozialpolitik im weltweiten Ausmaß“.⁴⁷ Damit hielt Eppler an einem zentralen Leitmotiv deutscher Entwicklungspolitik fest. Das dabei implizierte globale Verantwortungsbewusstsein wurde von ihm als praktische Konsequenz eingefordert – in Form von Strukturmaßnahmen im eigenen Land sowie besseren Handelsbedingungen für die Länder der Dritten Welt. Er folgte einem Begriff von Entwicklungspolitik, der sich nicht auf die Entwicklungshilfe reduzierte, sondern den politisch Verantwortlichen einen Kurswechsel in der Politik und den Bürgern Opferbereitschaft abverlangte. Das Motto müsse *aid plus trade* lauten.⁴⁸ Ein wichtiges Kriterium sei die Orientierung der Maßnahmen an den Entwicklungsmöglichkeiten der Empfänger. Schon aus Effizienzgründen verbiete sich die bisherige wahllose Vergabe der Hilfe nach dem „Gießkannenprinzip“⁴⁹. Epplers Wille zur Konzentration der Mittel kollidierte mit dem Interesse des AA, Entwicklungshilfe möglichst flächendeckend als Instrument der Deutschlandpolitik und der globalen Systemkonkurrenz einzusetzen – das BMZ war aber auf die Zustimmung des Nachbarressorts zur jährlichen Länderplanung angewiesen und konnte die „Gießkanne“ daher nicht ohne weiteres abschaffen. Eppler verstand den sozialdemokratischen Leitgedanken der Solidarität als Antrieb für sein entwicklungspolitisches Engagement und verortete seine Politik in der Tradition des „Godesberger Programms“, das an die Solidarität mit den unterentwickelten Ländern appellierte.⁵⁰ Außerdem suchte der engagierte Christ

⁴⁶ Zit. nach „Geschäftsbericht des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit“, in *Jahresbericht der Bundesregierung 1969*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bonn, 1970), 643.

⁴⁷ Zit. nach Karl-Heinz Sohn, *Entwicklungspolitik. Theorie und Praxis der deutschen Entwicklungshilfe* (München, 1972), 126. Sohn war seit Oktober 1969 Staatssekretär im BMZ.

⁴⁸ Hannes Burger, „Nächstenliebe zählt, Berechnung auch“, *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 15. März 1969.

⁴⁹ Dessen Abschaffung wurde u. a. in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ gefordert. Vgl. *Bulletin* Nr. 163, 18. Dezember 1968, 1429–1433, hier: 1430. Zum Übergang vom „Gießkannenprinzip“ zur systematischen Länderprogrammierung vgl. Bodemer, *Entwicklungshilfe*, 194–223.

⁵⁰ „Die demokratischen Staaten müssen ihre Solidarität vor allem mit den Entwicklungsländern bekunden. [...] Solange nicht der Weltreichtum neu verteilt und die Produktivität in den Entwicklungsländern erheblich gesteigert ist, bleibt die demokratische Entwicklung gefährdet und der Friede bedroht. Alle Völker sind verpflichtet, Hunger, Elend und Seuchen

Eppler die enge Zusammenarbeit mit beiden Kirchen, von deren langjähriger entwicklungspolitischer Erfahrung die Bundesregierung profitieren konnte.⁵¹ Der Spielraum des Ministers, neue Akzente in der Entwicklungspolitik zu setzen, war aber zunächst sehr beschränkt.⁵² Angesichts der Ungewissheit über den Stellenwert seines Ministeriums und dessen Aufgaben stellte der Entwicklungsminister ein halbes Jahr nach seiner Amtsübernahme in einem persönlichen Brief an Bundeskanzler Willy Brandt die Frage, „welche Funktion die Entwicklungspolitik, das BMZ und der BMZ in der Gesamtpolitik der Partei haben soll“.⁵³ Da die vom Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung angekündigte „Flurbereinigung der Ressortzuständigkeiten“ ausblieb, musste Eppler das von seinen Vorgängern geerbte Machtgerangel mit dem BMWi fortsetzen: „So begann ein vierjähriger Grabenkrieg um die Kompetenzen der Entwicklungshilfe, bei dem um den geringsten Geländegewinn gerungen werden mußte.“⁵⁴ Die Kooperation von BMZ und BMWi gestaltete sich mangelhaft in der Sache und unerfreulich im Ton, und der zwischen beiden Ministern geführte Schriftwechsel trug dazu bei, die Atmosphäre noch mehr zu vergiften.⁵⁵ Eppler warf Schiller vor, das BMWi treffe Entscheidungen, ohne das BMZ zu beteiligen, und führe Verhandlungen mit auswärtigen Staaten ohne vorherige Abstimmung. Darüber hinaus warnte der Entwicklungsminister vor der von ihm im BMWi beobachteten Tendenz, im Rahmen von Kapitalhilfeprojekten „den Entwicklungsländern

in gemeinsamer Anstrengung zu bekämpfen. Die Entwicklungsländer haben Anspruch auf großzügige und uneigennütige Hilfe. Ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung muß von den Ideen des demokratischen Sozialismus erfüllt werden, damit sie nicht neuen Formen der Unterdrückung verfallen“. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der SPD in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959 (Bonn: Vorstand der SPD, 1959), 25.

⁵¹ Eppler war von 1968 bis 1984 stellvertretendes Mitglied der Synode der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD). Er setzte sein kirchliches Engagement nach dem Rücktritt vom Ministeramt fort.

⁵² Das betraf auch seinen Haushalt: Bereits bei der Verabschiedung des Etats für 1969 musste Eppler Kürzungen um 100 Millionen DM hinnehmen. Vgl. „Rückschläge für Eppler“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. Februar 1969.

⁵³ Persönlicher Brief des BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit an den Vorsitzenden der SPD, Herrn Willy Brandt, Bonn, vom 2. 4. 1969. Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (AdsD), Depositum Erhard Eppler, Bundesminister (BM) für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 1/EEAC000100 [pers./priv.] (1968–1974).

⁵⁴ Eppler, *Komplettes Stückwerk*, 87.

⁵⁵ Vgl. zum Folgenden: Brief des BM für Wirtschaft, Schiller, an den BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Eppler, vom 6. 11. 1969 und Brief des BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Eppler, an den BM für Wirtschaft, Schiller, vom 10. 11. 1969. AdsD, 1/EEAC000107 [Verschiedenes] (1969–1974).

ordnungspolitische Vorstellungen der westlichen Welt aufzuzwingen“. Schiller hielt an der von seinem Kabinettskollegen beanstandeten Verbindung von Entwicklungshilfe und Auslandsinvestitionspolitik fest. Nur das BMWi sei in der Lage, außenwirtschafts- und entwicklungspolitische Vorstellungen zur Synthese zu bringen, daher sei die Diskussion der bisherigen Zuständigkeitsverteilung überflüssig.⁵⁶ Die ungeschriebene Kabinetthierarchie verhinderte ein Machtwort des Bundeskanzlers zugunsten des BMZ und seines Ministers:

„Brandt dachte gar nicht daran, wegen der – für ihn – drittrangigen Frage der Kompetenzen für die Kapitalhilfe die Eitelkeiten eines Kollegen zu provozieren, dessen Name in der Öffentlichkeit einen guten Klang hatte. Brandt ging Konflikten mit Schiller, wo immer er konnte, aus dem Weg [...]“.⁵⁷

Die Zusammenarbeit mit dem AA war zwar weniger konfliktreich, aber „der selbstverständliche Automatismus [...], mit dem man Entwicklungspolitik zum bloßen Anhängsel der Deutschlandpolitik degradierte“,⁵⁸ blieb in Eppers Amtszeit erhalten. Obwohl Walter Scheel die Hallstein-Doktrin im Frühjahr 1970 für tot erklärte⁵⁹ und sie in der Praxis schon durchlöchert war, hielten sich der Kanzler und sein Außenminister die Option offen, im Falle einer für die Bundesrepublik „ungünstigen außenpolitischen Konstellation“ auf entwicklungspolitische Sanktionen zurückzugreifen. Trotz der den Hilfecharakter betonenden Äußerungen der involvierten Politiker war die deutsche Entwicklungspolitik der ersten Dekade insgesamt geprägt von einer „auf ein restriktives Nationalinteresse wirtschafts-, außen- und deutschlandpolitischer Art fixierten Ziel- und Vergabekonzeption“.⁶⁰ Mit dem Amtsantritt Erhard Eppers änderte sich die Sichtweise auf die Entwicklungspolitik. Der Perspektivwechsel wurde jedoch nicht von einem Politikwandel begleitet, weil dem Ministerium die nötige Entscheidungsfreiheit fehlte. Im Vergleich zur Dimension der Aufgabe war das Instrumentarium, das den drei Ministern für wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Verfügung stand, sehr bescheiden.

⁵⁶ „[...] den Zusammenhang zwischen der bilateralen Kapitalhilfe und der langjährigen konstruktiven und erfolgreichen Zusammenarbeit des Bundeswirtschaftsministers mit den Institutionen der multilateralen Kapitalhilfe (bis hin zum Weltwährungsfonds) zu zerreißen, das kann doch wohl nicht Ihr Ernst sein. Ich bin genötigt, meine Formulierung aus dem Kabinett zu wiederholen: Zu einem solchen Vorgang gebe ich als Bundeswirtschaftsminister meine Hand nicht her.“ Brief des BM für Wirtschaft, Schiller, an den BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Eppler, vom 14. 11. 1969. AdsD, 1/EEAC000107.

⁵⁷ Eppler, *Komplettes Stückwerk*, 88–89.

⁵⁸ Bodemer, *Entwicklungshilfe*, 136ff.

⁵⁹ Vgl. *Der Spiegel*, Nr. 17 (1970): 31.

⁶⁰ Bodemer, *Entwicklungshilfe*, 143.

2. Die deutsche Entwicklungspolitik der Regierung Brandt

2.1 Internationale Rahmenbedingungen: Pearson-Bericht, Jackson-Bericht und weitere Grundlagen deutscher Entwicklungspolitik

Im Geschäftsbericht des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit für 1969 wird die „größere internationale Aufgeschlossenheit“ der deutschen Entwicklungspolitik in jenem Jahr besonders hervorgehoben.⁶¹ Diese manifestierte sich u. a. in der Berufung der Bundesrepublik – obgleich Nichtvollmitglied der Vereinten Nationen – in den Vorbereitenden Ausschuss des Wirtschafts- und Sozialrates der UN (ECOSOC) am 20. Februar 1969.⁶² Dessen Aufgabe war die Ausarbeitung einer internationalen Strategie für die zweite Entwicklungsdekade (1971–1980),⁶³ in der „eine konzentrierte Aktion für die beschleunigte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer“ unternommen werden sollte.⁶⁴ Die UN-Vollversammlung verabschiedete das Strategiedokument am 24. Oktober 1970. Eine wichtige Diskussionsgrundlage der Beratungen bildeten die Ergebnisse des Pearson- und des Jackson-Berichts. Auch bei der Planung des deutschen Hilfskonzeptes, so betonte Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969,⁶⁵ beabsichtige die Bundesregierung, die Anregungen der Berichte zu berücksichtigen. Der so genannte Pearson-Bericht bot eine Bestandsaufnahme der internationalen Entwicklungspolitik der letzten zwanzig Jahre und wurde zur Jahrestagung der Weltbank im September 1969 veröffentlicht.⁶⁶ Die Adressaten dieses entwicklungspoliti-

⁶¹ „Geschäftsbericht des BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit“, in *Jahresbericht der Bundesregierung 1969* (Bonn, 1970), 614–44, hier 614.

⁶² Die BRD „verdiente“ sich die ECOSOC-Mitgliedschaft durch ihre Bedeutung als zweitgrößtes Geberland auf multilateraler Ebene. Sie wurde gegen den Willen der Ostblockstaaten durchgesetzt.

⁶³ „Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen“, in *Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, 78–90.

⁶⁴ Der BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Kabinettsache, betr. Zweites Entwicklungsjahrzehnt vom 19.2.1970, S. 1. Politisches Archiv des AA (im Folgenden: PA), Aktenbestand B 58 – III B 2, Handelspolitische Abteilungen, Technische Hilfe, Bd. 829 (Einzelprobleme der multilateralen Entwicklungshilfe), Aktenzeichen (Az.) 84.12, II A 1 – E 6022 – 7/70.

⁶⁵ Vgl. *Jahresbericht der Bundesregierung 1969*, 13–41, hier 35.

⁶⁶ Der Pearson-Bericht geht auf die Initiative des ehemaligen Weltbankpräsidenten George D. Woods zurück und wurde von dem früheren kanadischen Premierminister Lester B. Pearson und einer internationalen Kommission aus acht unabhängigen Sachverständigen erarbeitet. Vgl. zum Folgenden: BMZ, Pressereferat, Material zur Pressekonferenz mit Dr. Erhard Eppler, BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit, und Dr. Wilfried Guth, Deutsche Bank, 6. 2. 1970.

schen „Erfahrungsberichtes“ waren Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen. Dies entsprach der Intention seiner Autoren, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass beide Seiten einer *world community*⁶⁷ angehören und Entwicklungsanstrengungen nur als gemeinsame Aufgabe im Rahmen einer *development relationship*⁶⁸ erfolgreich sein können. Dennoch gab sich die Kommission in der Beurteilung dieses Verhältnisses keinerlei Illusionen hin und scheute sich ebenso wenig, die Entwicklungshilfepraxis der Geberländer zu kritisieren:

„Aid for development does not usually buy dependable friends. And aid relationship is difficult in the best of circumstances. It becomes untenable if conditions requiring political support are attached to it. [...] But development will not normally create, nor should it be expected to create, immediate economic windfalls for a donor country.“⁶⁹

Dagegen wurde das Motiv eines *enlightened and constructive self-interest* als eine *respectable and valid basis for international action and policy* anerkannt.⁷⁰ Im BMZ wurde der Realismus des Dokuments gelobt, das „nicht zu revolutionären Taten“ aufrufe, die „in der Entwicklungspolitik ohnehin sehr unwahrscheinlich“ seien.⁷¹ Angesichts der im Pearson-Bericht für die erste Entwicklungsdekade diagnostizierten „crisis in aid“⁷² schien die Konzentration auf die Durchsetzung der bislang unerreichten Ziele vonnöten, anstatt weiterhin nach den Sternen zu greifen: „Recipients as well as donors also tended to expect too much too soon from aid supplementing the national development effort“.⁷³ Zweck der internationalen Entwicklungshilfeanstrengungen sei es, auf einen „path of self-sustained growth“ zu gelangen.⁷⁴ Die Industrieländer wurden aufgefordert, ihre Hilfe auf die individuellen

PA, Aktenbestand B 58 – III B 1, Handelspolitische Abteilungen, Grundsatzangelegenheiten der Entwicklungshilfe 1963–1972, Bd. 714 (Pearson Commission), Az. III B 1 – 82.20/0. Wilfried Guth war der einzige deutsche Experte in der Kommission. Eine Liste der Mitglieder ist im Vorwort des Pearson-Berichts aufgeführt: *Partners in Development. Report of the Commission on International Development* (New York/Washington/London: The World Bank, Pall Mall Press, 1970), VII (im Folgenden zit. als *Pearson-Bericht*).

⁶⁷ Ibid., 8.

⁶⁸ Ibid., 6.

⁶⁹ Ibid., 9.

⁷⁰ Ibid., 9.

⁷¹ Material zur Pressekonferenz, 6.2.1970. PA, B 58 – III B 1, Bd. 714, Az. III B 1 – 82.20/0: BMZ, Pressereferat.

⁷² *Pearson-Bericht*, 3.

⁷³ Ibid., 5.

⁷⁴ Ibid., 17.

Bedürfnisse und den jeweiligen Entwicklungsstand der Empfängerländer auszurichten.⁷⁵ Bis spätestens 1975 solle die gesamte Finanzhilfe jedes Industrielandes wenigstens ein Prozent des BSP umfassen, die öffentlichen Nettoleistungen sollten bis 1980 0,7 Prozent des BSP oder mehr betragen.⁷⁶ Die Kommission mahnte, Importzölle auf Produkte aus Entwicklungsländern aufzuheben.⁷⁷ Die Betonung des engen Wirkungszusammenhangs von Entwicklungshilfe und Welthandel ist als ein großes Verdienst des Berichts hervorzuheben. Während der Pearson-Bericht in erster Linie allgemeine entwicklungspolitische Probleme untersuchte, stand im Jackson-Bericht die Frage nach der Leistungsfähigkeit des UN-Entwicklungshilfesystems im Mittelpunkt.⁷⁸ Jackson untersuchte die Zusammenarbeit der entsprechenden UN-Organisationen wie UNICEF, UNIDO⁷⁹ und UNCTAD untereinander sowie die Kooperation der UN-Organisationen mit der Dritten Welt auf dem Gebiet der Technischen Hilfe. Das Bemühen um mehr Effizienz war ein Leitmotiv des Berichts. Er wies Wege auf, wie die Kompetenzen der zahlreichen mit Entwicklungshilfe befassten UN-Organisationen besser abgegrenzt, organisiert und entbürokratisiert werden können. Jackson empfahl, die Planung jeder Hilfe solle im Entwicklungsland selbst beginnen, die Hilfe von außen solle mit den jeweiligen spezifischen Entwicklungsprioritäten abgestimmt und in einen Entwicklungsplan eingepasst werden.⁸⁰ Wie Pearson legte auch er großen Wert auf die Mobilisierung der eigenen Kräfte der Empfänger und hielt daher Hilfe in den Bereichen Erziehung und Gesundheit für besonders wichtig.⁸¹ Im Sinne des Partnerschaftsgedankens solle die Unterstützung der Entwicklungsländer unter Wahrung ihrer staatlichen Souveränität geschehen.⁸²

Pearson- und Jackson-Bericht ist die Änderung des Blickwinkels auf eine langfristige Perspektive gemeinsam. Die „Entwicklungseuphorie“ der frühen sechziger Jahre wich mit Hilfe dieser rationalen Analysen einer

⁷⁵ Vgl. *ibid.*, 190.

⁷⁶ Vgl. *ibid.*, 152.

⁷⁷ Vgl. *ibid.*, 97.

⁷⁸ *A Study of the Capacity of the United Nations Development System, 2 Bde.* (Geneva: United Nations, 1969) (im Folgenden zit. als *Jackson-Bericht*). Das UNDP beauftragte den australischen UN-Diplomaten Robert Jackson, diese Studie zu erarbeiten.

⁷⁹ United Nations Industrial Development Organization. UNIDO unterstützt neben der Industrialisierung in Entwicklungsländern auch die industrielle Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten.

⁸⁰ Vgl. *Jackson-Bericht*, Bd. 1, 22.

⁸¹ Vgl. *ibid.*, 124.

⁸² Vgl. *ibid.*, 2.

„nüchterere[n] Betrachtungsweise und [der] Ansicht, dass die Beseitigung des Nord-Süd-Gefälles eine Aufgabe von Generationen sein dürfte“.⁸³ Die Studien Pearsons und Jacksons leiteten nicht zuletzt einen weltweiten Umdenkprozess ein, indem sie mit dem modernisierungstheoretischen Optimismus und der Ideologie des wachstumszentrierten Denkens brachen. Zusammen mit dem Strategiedokument der Vereinten Nationen für das zweite Entwicklungsjahrzehnt dienten die Berichte den Regierungen als Grundlage einer sorgfältigen Überprüfung ihrer Politik. Obgleich das Dekadenkonzept ein von Industrie- und Entwicklungsländern gemeinsam erarbeitetes Aktionsprogramm war, blieben Differenzen über den einzuschlagenden entwicklungsstrategischen Weg bestehen.⁸⁴ Die Bundesrepublik konnte konstruktiv an der Ausarbeitung der Strategie mitwirken und festigte damit ihre internationale Position. Entwicklungsminister Eppler wurde im Januar 1970 von UNO-Generalsekretär U Thant in den Beirat des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen berufen. Eppler verwies auf die Chance, die internationale Stellung der Bundesrepublik durch einen wachsenden deutschen Entwicklungshilfeanteil auszubauen, was im Hinblick auf die Zahlungsschwierigkeiten anderer Länder, vor allem der USA, nahe lag.⁸⁵

2.2 Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland für die zweite Entwicklungsdekade: Ziele – Grundsätze – Methoden

Am 11. Februar 1971, vier Monate nach der Verkündung der Internationalen Strategie für die zweite Entwicklungsdekade, verabschiedete die Bundesregierung eine eigene entwicklungspolitische Konzeption⁸⁶ – die erste ihrer Art in einem Geberland, wie der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht ohne Stolz betonte. Sie war gekennzeichnet durch die Einbettung in die UN-Entwicklungsstrategie:

⁸³ Jörg-Udo Meyer, Dieter Seul und Karl Heinz Klingner, *Die zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen. Konzept und Kritik einer globalen Entwicklungsstrategie* (Düsseldorf: Bertelsmann, 1971), 16.

⁸⁴ Vgl. Schlußbericht der Delegation der BRD zur 6. Sitzungsperiode des Vorbereitenden Ausschusses für die 2. Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, S. 2. PA, B 58 – III B 1, Bd. 686 (23. UN-Vollversammlung; 2. Entwicklungsdekade), Az. 82.01/2.

⁸⁵ Zwischen 1963 und 1969 kürzten die USA ihre öffentliche Entwicklungshilfe um ca. die Hälfte. Vgl. Erhard Eppler, „Entwicklungspolitik und Eigeninteressen“, *Europa-Archiv. Zeitschrift für Internationale Politik* 26, Nr. 6 (1971): 187–194, hier 192.

⁸⁶ Vgl. „Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland für die Zweite Entwicklungsdekade“, *Bulletin* Nr. 25 vom 17. Februar 1971, 263–74.

„Die Bundesregierung strebt im Einklang mit dem Strategie-Dokument der Vereinten Nationen (UN) als Ziel für die Zweite Entwicklungsdekade die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer in einem System weltweiter Partnerschaft an, um die Lebensbedingungen der Bevölkerung in diesen Ländern zu verbessern.“⁸⁷

Dabei orientierte sie sich an den international festgelegten qualitativen und quantitativen Zielen wie Höhe der Hilfeleistungen, Kreditkonditionen oder Anteil multilateraler Hilfe.⁸⁸ Die sechs Schwerpunktbereiche der Konzeption umfassten die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die Einrichtung eines arbeits- und umweltorientierten Bildungssystems, die Strukturverbesserung in ländlichen Regionen, die Ausweitung und Diversifizierung des gewerblichen Sektors, die Stärkung der Planungs- und Organisationsfähigkeit der Entwicklungsländer sowie unmittelbare Hilfe zur Verbesserung der Lebensbedingungen.⁸⁹ Besondere Bedeutung kam der Landwirtschaft zu, da sie die Lebensgrundlage der meisten Menschen in der Dritten Welt bildete. Kernpunkte dieses und aller anderen Sektoren der Hilfe waren die Aktivierung der Selbsthilfekraft und Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der unterentwickelten Länder durch ein System partnerschaftlicher Hilfe.⁹⁰ Das schwerfällige Antragsprinzip und die bisherige Förderung von Einzelprojekten, die sich als uneffektiv erwiesen hatten, sollten zugunsten eines „langfristige[n], integrierte[n], länderbezogene[n] und international koordinierte[n] Hilfeprogramm[s]“,⁹¹ das sich in die Planung der Entwicklungsländer sowie der internationalen Organisationen einpasste, zurücktreten und die Effizienz der bilateralen Hilfe gewährleisten. Koordination wurde der Schlüsselbegriff der zweiten Entwicklungsdekade. Angesichts „einer zunehmend durch wirtschaftliche Verflechtung und Interdependenz gekennzeichneten Welt“⁹² genoss die multilaterale Hilfe Vorrang in der Konzeption. Eppler forderte wiederholt, die Bundesrepublik müsse die Entwicklungspolitik in einem System arbeitsteiliger Zusammenarbeit – im Rahmen der OECD und der UNCTAD – aktiv mitgestalten.

⁸⁷ Ibid., 264.

⁸⁸ Vgl. *ibid.*, 263.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Zum Partnerschaftsprinzip und dem Grundsatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ in der deutschen Entwicklungspolitik vgl. Bodemer, *Entwicklungshilfe*, 223–47.

⁹¹ „Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland für die Zweite Entwicklungsdekade“, 264.

⁹² Ibid., 271.

Um die internationalen Anforderungen an die deutsche Entwicklungspolitik umsetzen zu können, musste auch das Instrumentarium der Hilfe neu organisiert werden. Aus diesem Grund wurde das BMZ zum 1. September 1970 neu strukturiert: Im Hinblick auf die verstärkte Förderung von regionalen und sektoralen (d. h. Landwirtschaft, Beschäftigung, Gesundheit und andere Bereiche betreffende) Schwerpunktprogrammen wurde beispielsweise die Zahl der Länderreferate von sieben auf elf erhöht. Die in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 angekündigte Verdoppelung der Entwicklungshelfer auf etwa 3000 Personen wurde für die zweite Hälfte der Dekade in Aussicht gestellt.⁹³ Die Konzeption war nicht als unumstößliches Dogma angelegt, vielmehr sollte sie den sich wandelnden Anforderungen angepasst werden, indem sie in einem Zwei-Jahres-Turnus einer Überprüfung durch den UN-Ausschuss für Entwicklungsplanung (*Committee for Development Planning*, CDP) unterzogen wurde.⁹⁴ Außerdem forderte der Bundestag die Regierung auf, alle zwei Jahre einen Bericht zur Entwicklungspolitik vorzulegen, in dem die Grundsätze und Ziele der deutschen Entwicklungspolitik zusammengefasst wurden.⁹⁵

Die Opposition kritisierte bei der Aussprache im Bundestag zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung im Frühjahr 1971 die Diskrepanz zwischen den internationalen Zielsetzungen und der Politik der Bundesregierung.⁹⁶ Diese sei unglaubwürdig, da der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit trotz des Rückgangs der öffentlichen Hilfe von 0,43 Prozent auf 0,33 Prozent das 0,7-Prozent-Ziel zum „akzeptablen Minimum“ erklärt habe. Eppler dagegen verwies auf die bereits erzielten Erfolge wie die Senkung des durchschnittlichen Zinssatzes bei der Kapitalhilfe (von 3,24 Prozent 1969 auf 2,86 Prozent 1970) und den Abbau der Lieferbindung (von 57 auf 26 Prozent in zwei Jahren). Bundeskanzler Brandt ergriff in der Debatte ebenfalls das Wort und bekräftigte den großen Stellenwert der Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik.⁹⁷ Der erste große Streit zwischen

⁹³ Vgl. *ibid.*, 270.

⁹⁴ Vgl. *ibid.*, 271.

⁹⁵ Ihren ersten Bericht legte die Bundesregierung im November 1973 vor.

⁹⁶ Vgl. zum Folgenden: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode 1969, Stenographische Berichte Bd. 76, 115. Sitzung, 28. April 1971, S. 6773 B – 6812 B.

⁹⁷ „Unser Volk [...] braucht Partner in der Welt, politisch und wirtschaftlich. Es gibt Länder, wo diese Partnerschaft bei der Hilfe beginnen muß. Sie soll und wird damit aber nicht enden. Sie soll überführt werden in eine verstärkte Begegnung der Menschen, in einen Austausch von Ideen und Gütern, von Erfahrungen und Anregungen, die jeweils beiden Seiten zugute kommen. Entwicklungspolitik ist daher ein Teil unserer Gesamtpolitik, den keine verantwortungsbewußte Regierung vernachlässigen kann.“ *Ibid.*

Regierung und Opposition über die Entwicklungspolitik entzündete sich an der zunehmenden Politisierung der Hilfe sowie der Helfer des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED).⁹⁸ Eppler hatte erklärt: „Entwicklungsdienst ist politisch. Der Entwicklungshelfer braucht Rückhalt in einer politisch bewußten Organisation. Angesichts von Ausbeutung und Unterprivilegierung steht er auf der Seite derjenigen, die sie zu überwinden trachten.“ Es kam zum Eklat, als der Minister die Entwicklungshelfer als „friedliche Revolutionäre“ bezeichnete und damit Anlass zu Spekulationen gab, er wolle mit Hilfe der DED-Freiwilligen Revolutionen in der Dritten Welt anzetteln. Eppler, der bei seinem Amtsantritt einen Prozess der Entideologisierung der Hilfe in Gang gesetzt hatte, stellte klar, dass Entwicklungshilfe immer Auswirkungen auf die soziale Machtverteilung des Empfängerlandes habe, konnte aber den Ideologieverdacht ausräumen.

Am 11. Juli 1973 wurde eine Neufassung der entwicklungspolitischen Konzeption veröffentlicht.⁹⁹ Sie unterschied sich von dem Vorgängerkonzept vor allem durch das neue Schwerpunktziel der Verwirklichung einer Europäischen Entwicklungspolitik, das sich seit der Europäischen Gipfelkonferenz im Oktober 1972 abzeichnete, sowie – auf Anregung der UN-Umweltkonferenz in Stockholm – durch die Berücksichtigung des Umweltschutzes als ergänzende Maßnahme der Hilfpolitik. Unter dem Eindruck der Ergebnisse der dritten Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD III) in Santiago de Chile wurden ein größerer Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel sowie ihre stärkere Einbeziehung in Handels- und Währungsfragen in die Konzeption aufgenommen. Der Zusammenhang von Entwicklungspolitik und Umweltschutz war ein neuer, vom Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit betonter Aspekt.¹⁰⁰ Beide

⁹⁸ Der DED wurde 1963 nach dem Vorbild des amerikanischen Peace Corps gegründet, er arbeitet eng mit dem UN-Freiwilligendienst (United Nations Volunteers, UNV) zusammen. Oberster Dienstherr der Freiwilligen-Organisation war der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Heute ist der DED eine gemeinnützige Gesellschaft mbH, Gesellschafter sind die BRD, vertreten durch das BMZ, und der Arbeitskreis „Lernen und Helfen in Übersee“, oberstes Exekutivorgan ist die Geschäftsführung. Vgl. zum Folgenden: *Der Spiegel* Nr. 38 (1971): 46ff.

⁹⁹ Vgl. zum Folgenden: *Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland und die Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade, zweite, fortgeschriebene Fassung*, hrsg. vom BMZ (Bonn: Bundesministerium f. wirtschaftl. Zusammenarbeit, 1973).

¹⁰⁰ In den achtziger Jahren wurde die Vernetzung beider Bereiche unter dem Schlagwort *sustainable development* von der Brundtland-Kommission empfohlen. Vgl. Artikel „Brundtland-Bericht“, in *Lexikon Dritte Welt*, 124–25.; Artikel „Sustainable development“, *ibid.*, 711–713. Vgl. zum Folgenden: „Interdependenz von Entwicklung und Umwelt“. Auszug aus der Rede

seien Zukunftsfragen, die als „zwei Seiten einer Medaille“ behandelt werden müssten. Der Schlüssel zum Erfolg sei die Senkung des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern. Erhard Eppler warnte vor den Folgen, die eine Industrialisierung der Dritten Welt nach dem Muster der entwickelten Länder für das ökologische Gleichgewicht haben könne. Erforderlich seien innovative Verkehrsplanung und Energieversorgung sowie umweltpolitische Gesetze und Auflagen, die zwar im Moment kostspielig seien, aber nachträgliche Investitionen, wie sie heute in den Industrieländern nötig seien, überflüssig machten. Durch die Formulierung der entwicklungspolitischen Konzeption erhielt die deutsche Entwicklungspolitik ein theoretisches Fundament, was jedoch keine Auswirkungen auf den Umfang deutscher Hilfeleistungen hatte.¹⁰¹ Dies hätte die Einsicht aller maßgeblichen politisch Verantwortlichen – in erster Linie des Kanzlers, aber auch der SPD – in die Bedeutung der Maßnahmen erfordert. Den Rückhalt in der Partei für seine Aufgabe schätzte Eppler aber als gering ein:

„Mich hat zunehmend bedrückt, wie gering die Resonanz auf Entwicklungspolitik innerhalb der Partei war. Die Resonanz war in kirchlichen Gruppen und in bestimmten intellektuellen Gruppen wesentlich stärker als in der Partei. In der Partei habe ich mich erst durchsetzen können durch die Steuerreformkommission und den Steuerparteitag in Bonn 1971.“¹⁰²

von BM Dr. Erhard Eppler auf einer internationalen Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 25. 4. 1972, in *Entwicklungspolitische Dokumente 4*, hrsg. von Klaus Lefringhausen und Friedhelm Merz (Wuppertal: Jugenddienst, 1973), 81–86, hier 82ff.

¹⁰¹ Im Juni 1972 und im Oktober 1973 wurden die deutschen Entwicklungshilfeleistungen durch den Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee, DAC) geprüft: Zwar wurden Qualität und Wirksamkeit der deutschen Entwicklungshilfe uneingeschränkt anerkannt, die Quantität der Leistungen wurde dagegen getadelt. Trotz einer Anhebung der öffentlichen Hilfe zwischen 1970 und 1971 um sechzehn Prozent stieg sie nur von 0,32 auf 0,34 Prozent des BSP an. 1972 sei sie mit 0,31 Prozent auf den bisher niedrigsten Stand gesunken. Positiv äußerten sich die Prüfer über die Anpassung der Zinskonditionen der Kapitalhilfe an die DAC-Empfehlungen, den Abbau der Lieferbindung und den Umfang der multilateralen Leistungen. Aufgrund dieser Ergebnisse stellte die Bundesregierung die Verdoppelung der öffentlichen Hilfe bis 1978 auf rund sechs Milliarden DM in Aussicht. Vgl. dazu: „Anerkennung für die Qualität der deutschen Entwicklungshilfe“, *Bulletin*, 27. Juni 1972; „Verdoppelung der Entwicklungshilfe“, *Bulletin*, 9. Oktober 1973.

¹⁰² Erhard Eppler, *Das Schwerste ist Glaubwürdigkeit. Gespräche über ein Politikerleben mit Freimut Duve* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1978), 71. Eppler wurde im Sommer 1970 zum Vorsitzenden der SPD-Steuerreformkommission berufen und konnte sich mit seinem Steuerreformkonzept als Finanzpolitiker profilieren. Nach dem Wahlsieg 1972 entschied der Kanzler, Eppler solle ein gewichtigeres Amt erhalten und bot ihm an, die Nachfolge des Ministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Hans Leussink, anzutreten. Eppler vermutet, er habe

Erhard Eppler charakterisierte die Einstellung des Regierungschefs gegenüber der Entwicklungspolitik bis 1974 als „gemäßigtes Wohlwollen“¹⁰³, das der Neudefinition der Aufgabe, die er selbst geleistet hatte, nicht gerecht wurde. Er war der Auffassung,

„dass Willy Brandt die ganze Dimension des Nord-Süd-Verhältnisses erst wenige Tage vor seinem Rücktritt, nämlich bei seiner Begegnung in Algerien mit [dem algerischen Präsidenten, d. Verf.] Boumedienne, deutlich geworden ist. In dem Augenblick, als der erste sozialdemokratische Kanzler, der von Anfang an auf diesem Gebiet offen war, ein entscheidendes und ihn auch für die ganze folgende Zeit prägendes Erlebnis hatte, machte er Platz dem zweiten sozialdemokratischen Kanzler, dem dieses Gebiet noch weit ferner lag als seinem Vorgänger 1967 oder 1969.“¹⁰⁴

Brandts späteres entwicklungspolitisches Engagement als Vorsitzender der von Weltbankpräsident Robert McNamara beauftragten „Nord-Süd-Kommission“, die im Februar 1980 den unter seinem Namen bekannt gewordenen Bericht „Das Überleben sichern“ und 1982 den Folgebericht „Hilfe in der Weltkrise“ vorlegte,¹⁰⁵ wurzelte wohl in diesem „Erweckungserlebnis“.¹⁰⁶

Brandt verärgert, als er dessen Angebot ablehnte – immerhin hätte dieses Ressort politisch mehr Gewicht gehabt als das BMZ, daher habe Brandt seine Entscheidung nicht nachvollziehen können. Vgl. Eppler, *Komplettes Stückwerk*, 91.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Eppler, *Das Schwerste ist Glaubwürdigkeit*, 104–5. Boumedienne, zu dieser Zeit Sprecher der Gruppe 77, appellierte, es sei notwendig, „[...] eine umfassende menschliche Solidarität zu verwirklichen und den Abstand zwischen wohlhabenden und notleidenden Staaten zu verringern“. Er forderte, die „[...] Zeit des Imperialismus und der Ausbeutung“ müsse endgültig vorbei sein. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1974, 1. Januar bis 30. Juni*, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte (München: Oldenbourg, 2005), 519–20.

¹⁰⁵ Vgl. Michael Bohnet, „Brandt-Bericht und deutsche Entwicklungspolitik am Beginn der 80er Jahre“, in *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts*, hrsg. v. Franz Nuscheler (Bonn: Dietz, 2000), 90–97; Artikel „Brandt-Bericht“, in *Lexikon Dritte Welt*, 118f. Auf die im Brandt-Bericht thematisierte Interdependenz von Nord und Süd machte bereits 1961 der SPD-Entwicklungsexperte im Bundestag, Hellmut Kalbitzer, aufmerksam. Er warnte vor der Friedensgefährdung, die von dem „bis zur Verzweigung anschwellenden Elend der hungernden Welt im Vergleich zu der Lage in den Industrieländern“ ausginge. Zit. nach Hans-Joachim Spanger und Lothar Brock, *Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt. Die Entwicklungspolitik der DDR – eine Herausforderung für die BRD?* (Opladen: Leske + Budrich, 1987), 285.

¹⁰⁶ Eppler, *Komplettes Stückwerk*, 91. Brandt selbst gestand rückblickend ein, „dass es in meiner Zeit als Bundeskanzler andere Prioritäten waren, die mich in Anspruch nahmen und davon abhielten, den Nord-Süd-Fragen gerecht zu werden“. Zit. nach Ulrich Albrecht, „Willy Brandts Verständnis von Entwicklung“, in *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*, 62–75, hier 63.

2.3 Der Wandel in der Aufgabenentwicklung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit als Voraussetzung einer erfolgreichen Entwicklungspolitik

Die Existenz des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit stand seit seiner Gründung auf tönernen Füßen. Ein Machtwort des Bundeskanzlers in dieser Frage erfolgte nicht – vielmehr hielt Brandt entgegen der Empfehlung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Entwicklungshilfekompetenzen zu konzentrieren, an der bestehenden Regelung fest.¹⁰⁷ Die CDU/CSU-Opposition stützte – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Entwicklungspolitik der Regierung Brandt. Anlass zu regelmäßiger Kritik bot lediglich die Tatsache, dass das zuständige Ministerium noch immer nicht zufrieden stellend ausgerüstet war. So bezeichnete Walther Leisler Kiep das BMZ als „unterentwickeltes Ministerium“.¹⁰⁸ Er prangerte an, dass der Bundeskanzler die angekündigte Steigerung der Entwicklungshilfeleistungen um elf Prozent nicht bei Finanzminister Alex Möller, der bloß 5,3 Prozent bewilligte, habe erreichen können. Gravierender sei aber, dass Brandt die zugesagte Aufwertung des BMZ nicht in die Wege leite, weil er sich nicht gegen Wirtschaftsminister Schiller durchsetzen könne. Dadurch bleibe die Kapitalhilfe ein Instrument der Wirtschaftspolitik, wirksame Verbundprojekte aus Kapital- und Technischer Hilfe würden erschwert, eine Gesamtplanung der Entwicklungspolitik werde verhindert. Die Kritik an der Einflussnahme anderer Ministerien auf die Entwicklungspolitik blieb auch im BMZ selbst auf der Tagesordnung – sie unterschied sich inhaltlich kaum von derjenigen der Opposition:

„Diese weitreichenden Beteiligungsaufgaben, die in der Praxis von den beteiligten Ressorts über den gesteckten Rahmen hinaus beansprucht und wahrgenommen werden, der unvermindert starke Einfluss in den interministeriellen Ausschüssen auf die Einzelentscheidungen und die Projektkompetenz des BMWi für den Bereich der Kapitalhilfe erschweren eine schnelle Entscheidungsfindung und schränken die politische Verantwortung des zuständigen Ressortministers wesentlich ein.“¹⁰⁹

¹⁰⁷ Vgl. Klaus Natorp, „Entwicklungshilfe aus einem Guß?“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. Juni 1970.

¹⁰⁸ Walther Leisler Kiep, „Unterentwickeltes Ministerium“, *Die Zeit*, 23. Januar 1970.

¹⁰⁹ Zum Folgenden: Schreiben des Ministerialrats Dr. Arnolds, Referat Z2, an den Staatssekretär im BMZ, Darstellung der Aufgaben des BMZ, 25. 9. 1970. Bundesarchiv Koblenz, B 213, 4196, Bd. 10, 1970–1970, O 2040, Z2 – O 2040 – 76/70 II.

Beklagt wurde außerdem, dass die in den anderen Häusern gefällten Entscheidungen ausschließlich deren Perspektive berücksichtigten, nicht aber die der Dritten Welt:

„Die Aktivitäten aller beteiligten Ressorts sind vorwiegend durch einseitige fachliche Betrachtungsweise bestimmt. Die in allen Stationen des Verfahrens erforderliche Beteiligung der Ressorts verhindert vielfach eine an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer orientierte Politik.“¹¹⁰

Die organisatorischen Mängel der Entwicklungshilfe wurden in einer Großen Anfrage der beiden Regierungsparteien und der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Frühjahr 1971 erneut zur Sprache gebracht.¹¹¹ Kiep appellierte an den Kanzler, im Interesse einer vom BMZ geplanten und durchgeführten „Entwicklungspolitik aus einem Guss“ seine Richtlinienkompetenz auszuüben. Sonst „wäre es besser, das Ministerium aufzulösen“. Noch auf der dritten Welthandels- und Entwicklungskonferenz im Frühjahr 1972 sprach der für die UNCTAD zuständige Finanz- und Wirtschaftsminister Karl Schiller, nicht aber der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, der ebenfalls anwesend war.¹¹² Schiller unterstrich die Notwendigkeit einer differenzierten Vorgehensweise in den einzelnen Entwicklungsländern sowie der Unterstützung vor allem für die Allerärmsten.¹¹³ Einige Monate später, am 15. Dezember 1972, übertrug

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Zum Folgenden: „Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD, FDP und die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. Entwicklungspolitik der Bundesregierung“, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode 1969, Anlagen zu den Stenographischen Berichten Bd. 147, Drs. VI/2053, VI/1941, VI/1951.

¹¹² Brandt hatte nach dem Rücktritt von Finanzminister Möller im Mai 1971 beide Ministerien zu einem „Mammutressort“ zusammengelegt. Zum Folgenden: „Rede des BM für Wirtschaft und Finanzen, Prof. Dr. Karl Schiller, auf der UNCTAD III am 18. 4. 1972“, in *Entwicklungspolitische Dokumente*, 31–41, hier 32ff.

¹¹³ Die Konferenz wurde zum Schauplatz der Konfrontation zwischen Industrieländern und der seit UNCTAD I in Genf 1964 zur „Gruppe der 77“ zusammengeschlossenen Entwicklungsländer. Diese wollten sich nicht länger mit Versprechungen zufrieden geben und forderten Zugeständnisse der Industrieländer im Hinblick auf die Schaffung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung: Die Entwicklungsländer kritisierten die permanenten Verstöße der Industrieländer gegen das von ihnen aufgestellte Freihandelsprinzip durch Marktordnungen, Handelshemmnisse und Subventionen. Konsequenz dieser Praxis sei eine internationale Arbeitsteilung, die die Industrieländer einseitig begünstige, die unterentwickelten Länder dagegen in die Rolle billiger Rohstofflieferanten dränge. Die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung solle zu Chancengleichheit und Gerechtigkeit im Welthandel beitragen. Vgl. Artikel „Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO)“, in *Lexikon Dritte Welt*, 554–56. Anders als Karl Schiller unterstützte Eppler das Anliegen der Entwicklungsländer,

der Kanzler per Organisationserlass dem BMZ die Verfügungsgewalt über die bilaterale und multilaterale Kapitalhilfe und damit auch die Stimme in der Weltbank und dem Europäischen Entwicklungsfonds „[...] in der Erwartung, dass die Konzentration aller Instrumente der Entwicklungshilfe auf ein Ressort zu einem noch engeren Verbund der Maßnahmen führen und damit ihre Wirksamkeit erhöhen wird“.¹¹⁴ Da die entwicklungspolitische Konzeption eine ressortübergreifende Kooperation ausdrücklich vorsah, war die Mitwirkung anderer Ministerien an der Entwicklungspolitik weiterhin gegeben.¹¹⁵ Gleichwohl spielte die Entwicklungspolitik in der Regierungserklärung Willy Brandts vom 18. Januar 1973, sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch inhaltlich, nur eine untergeordnete Rolle.¹¹⁶ Neben die Unverbindlichkeit der Aussagen rückte der verklausulierte Hinweis auf das nationale Eigeninteresse.¹¹⁷ Anfang 1974 erhielt Eppler zwar im Zusammenhang mit einem Gutachten des Bundesrechnungshofes¹¹⁸ und darauf folgenden persönlichen Angriffen einiger CDU/CSU-Parlamentarier Rückendeckung durch den Bundeskanzler, der das Entwicklungsressort und dessen Minister im Bundestag als „Aktivposten unserer Außenbeziehungen“ rühmte.¹¹⁹ Diese Unterstützung verlor Eppler aber bereits Anfang Mai durch den Rücktritt Brandts.

im Sinne einer größeren Mitsprache die Verteilung der Stimmrechte und der Einflussmöglichkeiten im Internationalen Währungsfonds zu überprüfen. Vgl. *Der Spiegel* Nr. 16 (1972): 127. Im BMWi stand man UNCTAD skeptisch gegenüber, da sie eine „Bühne der Konfrontation zwischen Entwicklungs- und Industrieländern“ sei und die Entwicklungsländer dort das zahlenmäßige Übergewicht hatten. Vgl. Vermerk, 30.4.1970, S. 2. PA, B 58 – III B 1, III B 1 – Az. 82.01/2.

¹¹⁴ *Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1972. Memorandum der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur DAC-Jahresprüfung 1973*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bonn, 1973), 5.

¹¹⁵ „Als Teil der Gesamtpolitik der Bundesregierung muß sie daher mit anderen Zielsetzungen der Bundesregierung abgestimmt werden“. „Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland für die Zweite Entwicklungsdekade“, 264.

¹¹⁶ Vgl. „Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 18. Januar 1973“, in *Jahresbericht der Bundesregierung*, 43–64, hier 46–47.

¹¹⁷ „Die Entwicklung der Partnerschaft mit den Staaten Afrikas soll der geographischen Nähe und der wirtschaftlichen Ergänzung entsprechen.“ *Ibid.*, 46.

¹¹⁸ Vgl. dazu Hannes Burger, „Der Hader um die Hilfe“, *Süddeutsche Zeitung*, Z, 8. März 1974.

¹¹⁹ Hans Lerchbacher, „Erfolgreicher Eppler“, *Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt*, 24. März 1974.

3. Die deutsche Entwicklungspolitik der Regierung Schmidt bis zum Rücktritt Erhard Eppers

3.1 Die Ölkrise als bestimmender Faktor der deutschen Entwicklungspolitik

Im Zuge der Entspannungspolitik der Supermächte wurde der Ost-West-Gegensatz als Bedrohungsfaktor bedeutungslos. Dagegen rückte der Nord-Süd-Konflikt bzw. das Gefahrenpotential, das in der katastrophalen Wirtschaftslage der Entwicklungsländer steckte, in den Mittelpunkt sicherheitspolitischer Überlegungen. Schließlich machte der „Ölschock“ 1973/74 wirtschaftliche Stabilität als Sicherheitsaspekt zum Politikum. Es vollzog sich eine „Ökonomisierung der internationalen Beziehungen, in deren Folge ökonomische Bestimmungsfaktoren gegenüber militärischen oder ideologischen aufgewertet wurden“.¹²⁰ Durch die Drohung mit der „Ölwaffe“ kehrte ein Teil der Entwicklungsländer die alte „Rollenverteilung“ um und bestärkte die anderen darin, noch nachdrücklicher die Umsetzung der Neuen Weltwirtschaftsordnung zu fordern. Hatte die Regierung Brandt Anfang des Jahres versichert, trotz der Ölkrise die Entwicklungshilfe nicht zu kürzen und ihre Verpflichtungen gegenüber den Ländern der Dritten Welt einzuhalten,¹²¹ so wurden in der Regierungserklärung, die Bundeskanzler Helmut Schmidt am 17. Mai 1974 vor dem Bundestag abgab, die Prioritäten gemäß den neuen Gegebenheiten gesetzt: Im Zentrum stand die deutsche Wirtschaft, die Entwicklungspolitik wurde mit einer inhaltsleeren Formel abgehandelt.¹²²

Erhard Eppler forderte, dass das Motto der Regierungserklärung Schmidts, „Kontinuität und Konzentration“, auch für die Entwicklungspolitik gelten müsse. Er verwies darauf, dass Schmidt in seiner Funktion als Bundesfinanzminister auf der Weltwährungskonferenz in Nairobi im September 1973 Verpflichtungen eingegangen sei, die er nun nicht einfach aufkündigen könne. Er hatte zugesagt:

¹²⁰ Spanger und Brock, *Die beiden deutschen Staaten*, 298.

¹²¹ Vgl. „Die Bundesregierung schränkt die Entwicklungshilfe nicht ein“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Januar 1974.

¹²² „Die Bundesrepublik Deutschland wird sich ihren Aufgaben in der Welt stellen. [...] Wir haben die feste Absicht, unsere Verpflichtungen zu erfüllen. Man wird auf uns zählen können, uns aber nicht überfordern dürfen.“ Zit. nach Hans Lerchbacher, „Vergebliche Suche nach ‚Entwicklungshilfe‘“, *Frankfurter Rundschau*, 22. Mai 1974.

„Meine Regierung will ihre offizielle Entwicklungshilfe bis 1978 verdoppeln. Sie will ihre offizielle Entwicklungshilfe auf 0,41 Prozent des Bruttonationalprodukts steigern. Ich bin überzeugt, dass dieser positive Trend auch in den darauffolgenden Jahren beibehalten werden kann.“¹²³

Die weltwirtschaftliche Wende hatte vor allem die bevölkerungsreichen, rohstoffarmen, kapital- und exportschwachen Entwicklungsländer hart getroffen. Sie spalteten sich als „Vierte Welt“ oder *Least Developed Countries* (LLDC) von der Gruppe der Dritte-Welt-Länder ab. Die gesamten internationalen Hilfsleistungen, etwa zehn Milliarden US-Dollar, wurden von den gestiegenen Ölpreisen nahezu aufgezehrt. Da die landwirtschaftliche Produktion hinter dem Bevölkerungswachstum zurückblieb, waren die unterentwickelten Länder auf Nahrungsmittelimporte angewiesen. Schätzungen zufolge beliefen sich die Preissteigerungen dafür ebenfalls auf etwa zehn Milliarden US-Dollar – die Mittel hätten also verdoppelt werden müssen, um zumindest die Mehraufwendungen der Entwicklungsländer zu decken.¹²⁴ Infolgedessen betrachtete Eppler eine neue Bestandsaufnahme der Entwicklungspolitik als unumgänglich: Die Hilfe müsse sich auf die Länder und Menschen – etwa eine Milliarde – konzentrieren, „deren nackte Existenz bedroht [sei]“.¹²⁵ Anders als vor zehn Jahren, als eine möglichst rasche Industrialisierung der Dritten Welt angestrebt wurde, seien heute Katastrophen nur zu verhindern, wenn vor allem die kleinbäuerliche Landwirtschaft gefördert werde. Bereits 1973 hatte EG-Entwicklungskommissar Claude Cheysson eine Initiative zur Unterstützung der durch die Ölkrise am stärksten betroffenen Länder angeregt.¹²⁶ Er schlug vor, unter Beteiligung der Erdöl fördernden Länder, der USA, der EG und der übrigen Industrieländer einen Notfonds über drei Milliarden US-Dollar für die vom wirtschaftlichen Zusammenbruch bedrohten Länder einzurichten. Der damalige Finanzminister Helmut Schmidt hatte diesen Vorschlag ebenso akzeptiert wie Außenminister Scheel. Am 13. Juni 1974 reiste Erhard Eppler, der bislang in die Planungen nicht einbezogen worden war, zu einem Treffen der EG-Entwicklungsminister nach Luxemburg – mit der Vorgabe von Kanzler Schmidt

¹²³ Zit. nach Lerchbacher, „Vergebliche Suche“.

¹²⁴ Vgl. Theodor Dams, „Entwicklungspolitik des Westens in der Krise“, in *Entwicklungshilfe – Hilfe zur Unterentwicklung? Eine Auseinandersetzung mit den Thesen der radikalen Kritik*, hrsg. v. dems. (München: Kaiser u. a., 1974), 13–37, hier 34–35.

¹²⁵ Vgl. zum Folgenden: Erhard Eppler, „Das vertrackte Geschäft mit der Entwicklungshilfe“, *Stuttgarter Nachrichten*, 27. Juni 1974.

¹²⁶ Vgl. zum Folgenden: Eduard Neumaier, „Krise um Erhard Eppler“, *Die Zeit*, 5. Juli 1974.

und Finanzminister Apel, einen deutschen Anteil über 200 Millionen Mark abzulehnen. Abgesehen von den Einschränkungen der Hilfsleistungen, die die Entwicklungsländer hinnehmen mussten, litt durch dieses Taktieren der Regierung die Glaubwürdigkeit der deutschen Politik in der Öffentlichkeit im In- und Ausland. Eppler war der Ansicht, dass der Kanzler mit seinem Konfrontationskurs gegen das BMZ Kritikern aus den eigenen Reihen innerhalb des Kabinetts und auf Seiten der Opposition den Wind aus den Segeln nehmen wollte.¹²⁷ Der Dissens des Ministers mit dem Kanzler, „der die Welt aus der Perspektive des Zehnerclubs zu betrachten pflegt“, verband sich mit der Kritik der konservativen und wirtschaftsnahen Presse zu einer starken Koalition, die bewirkte, dass „die von Eppler gestellten, aber noch kaum befahrenen Weichen [...] umgestellt“ wurden.¹²⁸

3.2 Der Rücktritt Erhard Epplers am 4. Juli 1974: Ursachen und Hintergründe

Am 3. Juli 1974 berichtete die Süddeutsche Zeitung über eine bevorstehende „Wende in der Entwicklungspolitik“.¹²⁹ Die Absicht des Bundesfinanzministers, die mittelfristige Finanzplanung für das BMZ zu verwerfen und dessen Haushalt in den folgenden vier Jahren um etwa zwei Milliarden Mark zu kürzen – 1974 umfasste der Entwicklungsetat drei Milliarden Mark und sollte bis 1977 auf fünf Milliarden Mark angehoben werden –, würde eine Aufkündigung der langfristigen entwicklungspolitischen Ziele bedeuten. Um Schaden von der deutschen Entwicklungspolitik abzuwenden, entschloss sich Eppler, in den Kabinettsberatungen um den Haushaltsplan des BMZ entschieden für seine Sache einzutreten. Er wehrte sich zum Teil erfolgreich gegen die geplante Reduzierung der Verpflichtungsermächtigungen¹³⁰ für die kommenden vier Jahre. In der Frage der Kürzung seines Haushaltes für 1975 um 280 Millionen Mark konnte er sich aller-

¹²⁷ Vgl. Eppler, *Komplettes Stückwerk*, 111. So habe Finanzminister Apel, „den Meinungen und Stimmungen des neuen Kanzlers immer am nächsten [...], unter dem Beifall von ganz rechts beteuert [...], wir Deutschen wollten nicht mehr die Zahlmeister Europas sein“. Ibid., 209.

¹²⁸ Franz Nuscheler, „Partnerschaft oder Ausbeutung? Die Entwicklungspolitik der sozial-liberalen Koalition“, in *Der SPD-Staat*, hrsg. v. Frank Grube und Gerhard Richter (München: Piper, 1977), 324–49, hier 334.

¹²⁹ Jürgen Forster, *Süddeutsche Zeitung*, 3. Juli 1974.

¹³⁰ Verpflichtungsermächtigungen sind verbindliche Zusagen des Bundesfinanzministeriums für Haushaltsansätze in den kommenden Jahren.

dings nicht durchsetzen.¹³¹ Der Konflikt zwischen „Sparkanzler Schmidt“¹³² und Eppler wurde in der Presse auch auf parteipolitische Zusammenhänge zurückgeführt.¹³³ Auf dem Hannoveraner Parteitag im April 1973 habe der Entwicklungsminister die Sympathien der neu geschmiedeten Allianz von „Mitte“ und „Linken“ gehabt und sei sogar als Kanzlerkandidat für das Jahr 1980 ins Spiel gebracht worden, während Schmidt weniger Anklang bei den Delegierten gefunden habe. Bereits 1973 hatte Eppler Willy Brandt signalisiert, dass er bereit sei, sich stärker in der Partei zu engagieren – er war Landesvorsitzender der SPD in Baden-Württemberg – und dafür sein Ministeramt niederzulegen. Allerdings ist die Identifikation Erhard Epplers mit der entwicklungspolitischen „Sache“ nicht zu unterschätzen. Der Einsatz für sein Ressort und dessen finanzielle Ausstattung musste zwangsläufig mit den Prinzipien Schmidts kollidieren, für den „der Begriff der Solidität [...] erster Wertmaßstab“ war und der den Entwicklungsminister als „Vertreter einer ‚unsoliden‘ Politik“ betrachtete.¹³⁴ Eppler sei „ein Missionar, der Entwicklungspolitik aus Philanthropie“ betreibe und sich „für die Inkarnation des Menschlichen in der Entwicklungspolitik“ halte.¹³⁵ Dagegen verhinderte laut Eppler die Fixierung Schmidts auf ökonomische Denkmuster einen konstruktiven Dialog.¹³⁶ Diese Einschätzung wird durch Epplers Rücktrittserklärung vom 4. Juli 1974 gestützt. Darin vertrat er den Standpunkt, dass er die geplanten Einschnitte in seinen Etat und die damit verbundenen Folgen nicht mittragen könne: „[...] Ich kann nicht mitverantworten, dass vom wirtschaftlich gesündesten und potentesten Land eine Signalwirkung ausgeht, die weltweit verheerende Folgen haben kann.“¹³⁷ Die Haushaltskürzungen entzogen Eppler jede Grundlage, die deutsche Entwicklungspolitik weiterhin glaubwürdig zu vertreten. Abgesehen von dem Wortbruch gegenüber den Entwicklungsländern sowie den europäischen und internationalen Partnern, der dem Ansehen der Bundesrepublik Schaden

¹³¹ Vgl. „Eppler will um seinen Etat kämpfen“, *Süddeutsche Zeitung*, 4. Juli 1974.

¹³² *Der Spiegel* Nr. 26 (1974): 17.

¹³³ Vgl. zum Folgenden: Alfred Rapp, „Es geht nicht um Epplers Etat, sondern um die Linke in der Partei“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Juli 1974. Vgl. Udo Bergdoll, „Nicht nur ein Streit um Epplers Millionen“, *Süddeutsche Zeitung*, 4. Juli 1974.

¹³⁴ Eduard Neumaier, „Krise um Erhard Eppler“, *Die Zeit*, 5. Juli 1974.

¹³⁵ Zit. nach *ibid.*

¹³⁶ „Schmidt ist diskussionsbereit und diskussionsfähig unter einer Prämisse: Dass man in seinen ökonomischen Kategorien diskutiert, und diese Kategorien wollte ich ja gerade in Zweifel ziehen.“ Eppler, *Das Schwerste ist Glaubwürdigkeit*, 98–99.

¹³⁷ DBMZ, Brief an BK Helmut Schmidt, 4. 7. 1974. AdsD, 1/EEAC000103, BMZ [Grundsätzliches zur Entwicklungspolitik; Rücktritt] (1969–1974). Vgl. zum Folgenden: *ibid.*

zufügte, stand auch sein persönliches Ansehen auf dem Spiel. Der Rücktritt Eplers gab Raum für Spekulationen über eine Auflösung des BMZ und eine Übertragung der Zuständigkeiten auf das Auswärtige Amt.¹³⁸ Tatsächlich blieb das Entwicklungsministerium bestehen, und an die Stelle Eplers trat Egon Bahr.¹³⁹

Fazit

Erhard Eppler bezeichnete die erste Hälfte der siebziger Jahre als „historische Zäsur“, deren Bedeutung in der „Einsicht der modernen Wissenschaft in die Grenzen des wirtschaftlichen und demographischen Wachstums“ liege.¹⁴⁰ Er selbst hat diese Erkenntnis in sein Entwicklungskonzept einfließen lassen und die an Wachstumsraten orientierten Hilfestrategien um die soziale Komponente sowie den Umweltaspekt erweitert. Die zukunftsweisende entwicklungsstrategische Diskussion, die Eppler in Gang gesetzt hat und die Tatsache, dass viele seiner Überlegungen heute wieder „neu“ gedacht werden, dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Umsetzung dieser Konzepte in die entwicklungspolitische Praxis weniger erfolgreich war. Die Ursache dafür ist, dass ein „ausreichender politischer Wille“ fehlte, wie Raoul Prebisch, der damalige UNCTAD-Generalsekretär, schon anlässlich des Misserfolgs der zweiten Welthandels- und Entwicklungskonferenz feststell-

¹³⁸ Vgl. „Bundesminister Eppler zurückgetreten. Die erste Krise im Kabinett Schmidt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. Juli 1974. Eppler konstatierte einen schwerwiegenden Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik in der Regierungszeit Schmidts: „Willy Brandt folgte ein Mann, der von Entwicklungshilfe möglichst wenig hören wollte und nach meinem Rücktritt die zuständigen Minister so lange auswechselte, bis er wirklich nichts mehr davon hörte. Das ist übrigens nicht meine Vermutung, er hat dies selbst in einem Gespräch mit einem früheren Staatssekretär im BMZ so geschildert“. Eppler, *Komplettes Stückwerk*, 206–7.

¹³⁹ Dies sei, so *Der Spiegel* Nr. 28 (1974): 19, Schmidts „Konterzug [...]“: Eplers Nachfolger für das Entwicklungs-Ressort aus dem Kreis der Brandt-Vertrauten zu rekrutieren“. Vgl. Klaus Natorp, „Bahr nach einem Jahr“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. Mai 1975: „Während der Zeit, da Bahr sich einarbeitete, haben andere Minister Einfluß auf die Entwicklungspolitik genommen und versucht, die Entwicklungspolitik zum reinen Hilfsinstrument der Außen- und Wirtschaftspolitik zu machen. Dem muß Bahr widerstehen. Wenn Entwicklungspolitik fortan hauptsächlich der deutschen Außenpolitik zu dienen hätte, könnte man das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gleich als Unterabteilung dem Auswärtigen Amt angliedern.“

¹⁴⁰ Erhard Eppler, *Maßstäbe für eine humane Gesellschaft. Lebensstandard oder Lebensqualität?* (Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Kohlhammer, 1974), 19.

te.¹⁴¹ Diese Tatenlosigkeit stand und steht im Widerspruch zu dem Postulat, Entwicklungspolitik fördere soziale Gerechtigkeit und Frieden und leiste so einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung der Zukunft. Es ist unbestritten, dass Erhard Eppler bis 1972 ein Ministerium leitete, dessen Ausstattung – gemessen an seiner Aufgabe – unzureichend war. Ebenso unbestritten ist, dass der Minister viel Zeit und Arbeit investierte, dem BMZ zu dem notwendigen Instrumentarium zu verhelfen. Entwicklungshilfe ist ursprünglich nicht aus humanitären Gründen geleistet worden, sondern wurde Ende der vierziger Jahre als Instrument des Ost-West-Antagonismus geboren. In der Folgezeit wurde die Hilfe weiterhin in erster Linie aus Gründen des nationalen Vorteils der Geberländer gewährt. Wie gezeigt wurde, waren die ersten beiden Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel und Hans-Jürgen Wischniewski, Vertreter einer solchen Politik. Erhard Eppler, der, als er sein Amt antrat, „noch den Spuren jener Ideologie begegnet[e], die bei der Gründung dieses Hauses Pate stand“¹⁴², gebührt das Verdienst, die Instrumentalisierung und Ideologisierung der Entwicklungshilfe beachtlich reduziert zu haben. Jedoch ließ sich dieser Anspruch nicht konsistent durchhalten, denn der in der entwicklungs-politischen Konzeption niedergelegte Grundsatz, die Hilfe werde nicht mit politischer Einflussnahme auf die Empfänger verknüpft, kollidierte mit der Einbettung der Entwicklungspolitik in die Gesamtpolitik der Bundesregierung, die ja keineswegs wertneutral zu nennen ist. Erhard Eppler verstand sich als „Anwalt der Dritten Welt“ und versuchte, die deutsche Entwicklungspolitik in diesem Sinn zu gestalten. Es gelang ihm nicht, die Hilfe dauerhaft als wichtigen Bestandteil der Gesamtpolitik zu verankern. Die Entwicklungspolitik wurde von den jeweiligen Regierungen unterschiedlich akzentuiert und erlebte daher verschiedene „Konjunkturphasen“, auf die der Minister nur wenig Einfluss hatte. Diese Unstetigkeit war für eine Politik, die dauerhaft angelegt sein musste, um Wirkung zu zeigen, äußerst schädlich. Seit dem Ausbruch der Ölkrise spielte die Bundesrepublik auf den internationalen Konferenzen „die Rolle des Bremsers“¹⁴³, indem sie sich „zusammen mit

¹⁴¹ Zit. nach Gunnar Myrdal, *Politisches Manifest über die Armut in der Welt* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1970), 291. „Es scheint, dass der Wohlstand dazu tendiert, sowohl bei den Menschen als auch bei den Nationen eine Haltung des Sich-Abwendens, wenn nicht der Gleichgültigkeit gegenüber dem Wohlergehen der anderen zu erzeugen“. Ibid., 292.

¹⁴² „Entwicklungshilfe – Politik der Veränderung. Gespräch mit Minister Erhard Eppler“, *Die Neue Gesellschaft* 18, Nr. 6 (1971): 382–89, hier 384.

¹⁴³ Schloz, *Deutsche Entwicklungspolitik*, 202.

den USA, aber häufig verlassen von den EG-Partnern, immer aufdringlicher in die Pose des internationalen Sittenwächters der Marktwirtschaft [stellte].¹⁴⁴ Anders als der Volkswirtschaftler Lutz Arnold, der vor einigen Jahren forderte „Gebt der Dritten Welt mehr Zeit!“,¹⁴⁵ betonte Erhard Eppler bereits in seinem 1971 erschienenen Buch „Keine Zeit für die Dritte Welt“, die katastrophale Lage in manchen Entwicklungsländern müsse mit Hilfe der Industrieländer rasch überwunden werden. Dass dem dritten Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit trotz dieser Einsicht und einiger Erfolge „keine kopernikanische Wende“¹⁴⁶ in der deutschen Entwicklungspolitik gelang, weiß niemand besser als er selbst: „Der Abstand zwischen dem, was nötig wäre und dem, was möglich und durchsetzbar ist, gehört zu den bedrückendsten Erfahrungen aller Entwicklungspolitik.“¹⁴⁷

¹⁴⁴ Nuscheler, „Partnerschaft oder Ausbeutung?“, 340.

¹⁴⁵ *Die Zeit*, 16. Mai 2002.

¹⁴⁶ Nuscheler, „Partnerschaft oder Ausbeutung?“, 333.

¹⁴⁷ Eppler, *Wenig Zeit für die Dritte Welt*, 120.