

# Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik

Voraussetzungen, Strukturen und Mentalitäten der bundesdeutschen Entwicklungshilfe 1949-1961

aus: Vorgänge Nr. 166 ( Heft 2/2004 ), S 24-35

In den 1950er Jahren setzte in allen Industrieländern die intensive Beschäftigung mit der wirtschaftlichen Entwicklung von rohstoffreichen, aber kapital armen Ländern ein – mit Ländern, die häufig gerade aus der Kolonialherrschaft entlassen worden waren oder zumindest kurz davor standen. In Deutschland führte dies 1961 zur Institutionalisierung des neuen Politikfeldes in einem eigenständigen Entwicklungshilfeministerium, das die bisherigen Bemühungen koordinieren sollte.

Hier soll den Motiven nachgegangen werden, die hinter der frühen deutschen Entwicklungshilfe standen. Dabei muss ein ganzes Bündel von miteinander verwobenen Begründungen, Bedingungen und Mentalitäten berücksichtigt werden: Der Ost-West-Konflikt, die Entkolonialisierung, eine anfängliche deutsche Fokussierung auf die Außenwirtschaftspolitik sowie amerikanische Forderungen an die deutsche Seite bilden den Rahmen, innerhalb dessen Ängste, Hoffnungen und gesellschaftspolitische Einstellungen auf die Rechtfertigung und Ausgestaltung westdeutscher Entwicklungshilfe einwirkten. Koloniale Imaginationen waren weit verbreitet: Man sah Europa immer noch als den kulturell höherstehenden und technisch entwickelteren Kontinent an, im Vergleich zu den primitiven Zivilisationen Afrikas oder Asiens. Die Sorge vor einer Überbevölkerung der Erde, Antikommunismus, Technik- und Fortschrittsgläubigkeit, humanitäre Vorstellungen und nicht zuletzt parteipolitisches Kalkül – all das prägte die Debatte um die Entwicklungshilfe.

### **Der äußere Rahmen: Vom Primat der Exportwirtschaft zur Hallstein-Doktrin**

Die Eingliederung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg in den Westen erfolgte zunächst über die Integration in das westliche Wirtschaftssystem. Mit dem am 5. Juni 1947 verkündeten Marshallplan – offiziell als *European Recovery Program* (ERP) bezeichnet – sollte Deutschland nicht nur an das westliche Bündnis gebunden werden, sondern auch in die Lage versetzt werden, den eigenen Wiederaufbau selbst tragen zu können. Weitere Schritte der wirtschaftspolitischen Westintegration waren die deutsche Beteiligung an der Organisation for European Economic Cooperation (OEEC; Vorgänger der OECD) 1948, der Beitritt zum Gatt-Abkommen 1950 und die Aufnahme der Bundesrepublik in die Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und IWF 1952. Die Grundkonzeption dieser Organisationen folgte der Idee, dass freier Welthandel zu Wirtschaftswachstum und zu Wohlstand führe und dem Wohle aller Beteiligten diene.

Mit einer Reaktivierung des deutschen Außenhandels sollte nicht nur die Versorgungslage in Westdeutschland gesichert werden, sondern auch die deutsche Industrie wiederbelebt werden. Dahinter stand auch der Gedanke, dass eine politische Radikalisierung von Arbeitslosen, Flüchtlingen, Heimkehrern und Ausgebombten durch wirtschaftliche Integration und Wohlstand zu verhindern sei (Damm 1965: 39).

Erstmals konnte die Bundesrepublik 1952 einen Ausfuhrüberschuss erzielen. Mit zunehmender wirtschaftlicher Erholung sah sich die Bundesregierung genötigt, sich auf Druck der westlichen Alliierten hin an deren Leistungen für die (vormaligen) Kolonien zu beteiligen. Die Begründung der USA und

Großbritanniens war, dass Deutschland, welches sich nicht an militärischen Kosten der Verteidigung des Westens beteilige, in wirtschaftlicher Hinsicht helfen sollte. So beteiligte sich die Bundesrepublik ab 1952 finanziell an multilateralen Entwicklungsprogrammen der Weltbank und am Expanded Program of Technical Assistance (EPTA) der UNO, dem sie ebenfalls 1952 beigetreten war.

Das erste Mal kann 1953 von bilateraler deutscher Entwicklungshilfe gesprochen werden, als das Bundeswirtschaftsministerium (BMW) 500.000 DM für bilaterale technische Hilfe aus dem ERP-Sondervermögen bekam. Das ERP-Sondervermögen war aus den Gegenwertmitteln der Marshallplan-Einfuhren gebildet worden. Nach dem erfolgreichen wirtschaftlichen Wiederaufbau lag es nahe, nun einen Teil dieser Mittel für Hilfen an die Entwicklungsländer einzusetzen (Adelmann 1999). Die ERP-Mittel waren schnell verfügbar, da zur Freigabe keine parlamentarische Zustimmung nötig war (Vogel 1982:17). Sie dienten in erster Linie der Exportförderung, denn die Bundesregierung favorisierte die privatwirtschaftliche Initiative in den Entwicklungsländern. Diese galt als politisch unverdächtig, und als der Entwicklungshilfe der DDR überlegen. Außer-dem sollte die westdeutsche Handelsbilanz ausgeglichen werden. Zusätzlich wurde der Export durch Übernahme von Risiken mittels Hermesbürgschaften angekurbelt. Eine weitere Maßnahme der Außenhandelsförderung war die Aufnahme von Bestimmungen über privatwirtschaftliche Technische Hilfe in Handelsverträgen mit Pakistan, Indien und Ceylon. Bis 1955 diente die deutsche Hilfe hauptsächlich den wirtschaftlichen Beziehungen zu den Entwicklungsländern. So ist die Vertiefung westdeutscher Handelsbeziehungen im Jahr 1954 zu Griechenland und der Türkei, die mit Finanzhilfen in Form von Krediten in Höhe von 250 Millionen Dollar verbunden war, zur ersten Entwicklungshilfe zu rechnen (Damm 1965: 51). Politische Vergabegesichtspunkte sind angesichts der geostrategischen Lage beider Staaten an der Südost-Flanke der NATO offensichtlich. Die Bundesregierung konnte damit demonstrativ ihre Verlässlichkeit gegenüber dem Westen beweisen. In Asien gingen erste Hilfen schwerpunktmäßig an neutrale Staaten wie Indien, Indonesien und Burma, um ein Ausbreiten des Kommunismus zu verhindern. In Lateinamerika war das deutsche Vorgehen weitgehend unabhängig vom Antikommunismus des Westens. Hier konnte im Gegensatz zu Afrika auf traditionellen Handelsverbindungen aufgebaut werden, ohne dabei auf die Interessen europäischer Kolonialmächte Rücksicht nehmen zu müssen. Auch daher wurden in Lateinamerika die ergiebigsten Vertragsabschlüsse erzielt.

1954/55 änderte sich die Lage für die Bundesrepublik. Die Westmächte gewährten am 5. Mai 1955 der Bundesrepublik fast vollständige Souveränität; die DDR erlangte nominell ebenfalls außenpolitische Eigenständigkeit infolge der Souveränitätserklärung vom 25. März 1954. Im Sommer 1955 setzten zudem Bemühungen der Sowjetunion in der Deutschlandfrage ein, die Zweiteilung Deutschlands international durchzusetzen, und schließlich kam es zum Vertrag über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR vom 20. September 1955.

Somit entstanden einerseits neue außenpolitische Handlungsspielräume, andererseits waren diese durch die dominierende Rolle der Wiedervereinigungspolitik der Bundesregierung schnell eingeengt. Handelspolitische Begründungen der westdeutschen Entwicklungshilfe wurden zunehmend durch außenpolitische Absichten der Bundesregierung in den Schatten gestellt.

Entwicklungshilfe wurde „bewusst“ als „politische Waffe zur Verwirklichung außenpolitischer Ziele“ benutzt (Damm 1965: 13; vgl. ebd.: 9). Da-bei ging es im Sinne der Halbstein-Doktrin[2] vornehmlich um die Verhinderung einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR in der Welt – insbesondere in den im Zuge der Entkolonialisierung neu entstehenden Staaten. Aber auch das politische Erstarken der blockfreien Staaten – deutlich geworden mit der Konferenz von Bandung im Mai 1955 – drängte die westdeutsche Entwicklungshilfe und Außenpolitik zur Konzentration auf die Deutschlandfrage. Die Bundesregierung hoffte, dass die deutsche Wiedervereinigung von den Vereinten Nationen durch eine Abstimmung in der Generalversammlung herbeigeführt werden könne und versuchte unter den ehemaligen Kolonien Partner zu gewinnen. Im Herbst 1955 konnte allerdings auch die DDR außenpolitische Erfolge erzielen. Jugoslawien, Indien, Burma und Indonesien standen einer Anerkennung der DDR nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Die Zweiteilung Deutschlands drohte auch völkerrechtlich zur Realität zu werden.

Vor dem Hintergrund dieser politischen Entwicklungen begann die offizielle deutsche Entwicklungshilfe aus öffentlichen Mitteln. Der Bundestag bewilligte in der Haushaltsdebatte 1956, nach anfänglichem Zögern in der Bundesregierung und in den Reihen der Regierungsfractionen, 50 Mio. DM für die Abteilung Außenhandel des Auswärtigen Amtes (AA) (Dennert 1968: 29). Gleichzeitig beteiligte Deutschland sich auch an multilateralen Programmen. Dennoch erhoben Großbritannien und die USA weiterhin Forderungen nach einer größeren Beteiligung der Bundesrepublik an der Entwicklungshilfe. Das atomare Patt zwischen den Großmächten und der sog. „Sputnik-Schock“ 1957 führten zu einer Wiederaufwertung der wirtschaftlichen Aspekte der Außenpolitik. Zudem stieg der Druck seitens der USA, sich an den Kosten für die Entwicklung der ständig wachsenden Zahl unabhängiger Staaten, die aus den zerfallenden Kolonialreichen entstanden, zu beteiligen (vgl. hierzu Schmidt 2003). Dem Verweis auf ein burden sharing lag die Auffassung zu Grunde, dass Deutschland verpflichtet sei, mit steigender Wirtschaftskraft und zunehmendem Wohlstand auch höhere Kosten zu tragen. Der britische Druck ging sogar soweit, mit einem Abzug der Besatzungstruppen am Rhein zu drohen (Damm 1965: 107). Bislang war es dem in Fragen der Entwicklungshilfe sehr zögerlichen Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard gelungen, unter Verweis auf den eigenen Wiederaufbau eine Erhöhung der Mittel für Entwicklungshilfe zumindest zu verlangsamen. Er fügte sich, nachdem Adenauer, der das politische Ansehen bei den westlichen Alliierten nicht aufs Spiel setzen wollte, in eine größere deutsche Lastenbeteiligung eingewilligt hatte. Ulrich Damm sieht deshalb im Frühjahr 1958 den „Beginn einer neuen, mehr auf Solidarität mit den Westmächten ausgerichteten Phase der westdeutschen Entwicklungshilfe“ (Damm 1965: 85).

Erstmals in einer breiteren Öffentlichkeit wurde die Entwicklungshilfe diskutiert, als Erhard auf einer Asienreise Anfang Oktober 1958 der materiellen Not in Form von Armut, Hunger und Verelendung begegnete und gleichzeitig erkannte, welche Absatz- und Rohstoffmärkte sich in den Entwicklungsländern anboten (vgl. Hentschel 1996: 320). Anlass seiner Reise war die Teilnahme an den Konferenzen des Weltwährungsfonds und der Weltbank in Neu Delhi, wo Erhard bereits Beitragserhöhungen für die beiden internationalen Organisationen zustimmte. Trotz dieser Zusagen sah sich die Bundesregierung weiterhin amerikanischen Forderungen nach größerer finanzieller Beteiligung ausgesetzt. Aufgrund des eigenen Zahlungsbilanzdefizits drängten die USA die westeuropäischen Länder zu einem größeren Engagement in der Entwicklungshilfe, damit gemeinsam stets die Entwicklungshilfe des Ostblocks übertroffen werden konnte. Bei steigendem Wohlstand und wachsenden Gold- und Devisenreserven in Westdeutschland sah sich die Bundesregierung einem besonderen Druck in dieser Frage ausgesetzt. Anlässlich seines Besuches in Bonn im August 1959 erhielt US-Präsident Eisenhower die Zusage, dass die öffentliche deutsche Entwicklungshilfe weiter erhöht und fester Bestandteil des bundesdeutschen Haushalts werde.

Damit waren Ende der 1950er Jahre die Grundlagen für Entwicklungshilfe geschaffen. Nachdem an der grundsätzlichen Notwendigkeit von Entwicklungshilfe niemand mehr zweifelte, ging es nach 1960 um die detaillierte Gestaltung und Vergabe der Entwicklungshilfe.

### **Der Weg zum Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)**

Die Strukturen deutscher Entwicklungshilfe mussten erst geschaffen werden. Anders als in Frankreich oder in Großbritannien konnte die Bundesrepublik bei der Organisation und Verwaltung der Entwicklungshilfe nicht auf einer gewachsenen Kolonialverwaltung, die in beiden Ländern ab Ende der 1940er Jahre auch Entwicklungsvorhaben plante, aufbauen.

An den deutschen Entwicklungshilfeprojekten waren insbesondere das Auswärtige Amt, das Bundeswirtschaftsministerium sowie das Finanzministerium beteiligt. Als erste Organisation der deutschen Entwicklungshilfe wurde am 30. Juni 1959 die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) gegründet. Diese diente der Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern und die Vorbereitung deutscher Fachkräfte für den Auslandseinsatz (vgl. Adelman 1999). Die

Durchführung der Kapitalhilfe oblag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Hinsichtlich der gesamten Entwicklungshilfe (technische Hilfe, bilaterale Kapitalhilfe und multilaterale Hilfe) führten bis in die 1960er Jahre hinein Kompetenzwirrwarr und lange Bearbeitungsfristen bis zur Auszahlung der Entwicklungshilfe zu Kritik in der Publizistik, unter wissenschaftlichen Experten und bei den Empfängern. Auch die SPD-Fraktion im Bundestag äußerte sich kritisch - selbst nach Errichtung eines Entwicklungshilfeministeriums. Der SPD-Parlamentarier Kalbitzer warf noch im April 1962 diesbezüglich dem AA und dem BMW „Eigensüchteleien“ vor (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1976: 20). Während die parlamentarische Kritik auch als Mittel des politischen Wettbewerbs betrachtet werden kann, so bot die Kritik den Experten und Publizistik die Möglichkeit, ein Thema zu erschließen und sich in einem neuen Feld zu profilieren und als Fachmann zu etablieren.

Die wissenschaftliche und publizistische Auseinandersetzung mit der Entwicklungshilfe nimmt parallel zur staatlichen Betätigung in diesem Politikfeld zu. Während 1958 nur wenige Schriften erscheinen, so wuchs die Publikationstätigkeit 1959 und 1960 stark an (vgl. Danckwortt 1962: 65). Zwar widmete sich die Presse verstärkt der Entwicklungshilfe, doch blieb diese im wesentlichen ein Thema der Experten; die wissenschaftliche Diskussion fand bis Ende der 1950er Jahre in der Öffentlichkeit kaum Widerhall, nur sporadisch tauchte Kritik auf.<sup>3</sup> Dies lag an schlechter Öffentlichkeitsarbeit, an den zunächst geringen finanziellen Mitteln für die Entwicklungshilfe, und vor allem an der Unübersichtlichkeit der mit der Organisation und Vergabe der Entwicklungshilfe befassten Ministerien und Stellen.

Die verschiedenen Ministerien hatten unterschiedliche Vorstellungen vom Sinn der Entwicklungshilfe. Das AA war an Einflussnahme im Sinne der Halbstein-Doktrin interessiert und favorisierte deshalb ein präventives, möglichst alle Entwicklungsländer berücksichtigendes Gießkannenprinzip der Geldervergabe. Das BMW verfolgte ein liberales Welthandelskonzept und war überzeugt, dass Freihandel zu Wachstum führe und Wirtschaftswachstum zu Wohlstand. Das Bundesfinanzministerium (BMF) war der eigentliche Bremser. Es verwies auf die Notwendigkeit des Sparens und darauf, dass die praktizierten Einjahreshaushalte die längerfristige Planung unmöglich machten (Bodemer 1974: 359ff.).

Das Kompetenzwirrwarr und das Gerangel insbesondere zwischen BMW und AA verstärkten den Wunsch nach einer zentralen Steuerungseinheit, den schon 1956 der SPD Bundestagsabgeordnete Kahn-Ackermann geäußert hatte (Vogel 1982, S. 19). Auf ihrem Parteitag 1960 in Hannover forderte die SPD die Errichtung eines eigenständigen Ministeriums für die Entwicklungspolitik (Dennert 1968, S. 35).

Bei der Bundestagswahl im September 1961 verlor die CDU/CSU die absolute Mehrheit. Zweimonatige Koalitionsverhandlungen mit der FDP folgten. Der Konkurrenzkampf zwischen Adenauer und Erhard versetzte die FDP in die Lage, ein fünftes Ministerium zu fordern, das im außenpolitischen Bereich angesiedelt sein sollte (vgl. Koerfer 1987). Die FDP hatte die Hoffnung, dass dieser Minister auch den Außenminister vertreten würde. Die zunächst favorisierte Errichtung eines Europaministeriums scheiterte am Einspruch Erhards, der Kompetenzverluste für das BMW befürchtete. So fiel schließlich die Entscheidung zugunsten eines neu zu gründenden Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) unter Walter Scheel (FDP), das Ende 1961 gebildet wurde. Kompetenzüberschneidungen zwischen BMZ und AA verweisen auf eine Ressortdoppelung. Mit dem BMZ als Parallelministerium erhoffte sich die FDP Einsichtnahme in und Einflussnahme auf die deutsche Außenpolitik - wie übrigens in den 1980er und 1990er Jahren die CSU—, die bis zu diesem Zeitpunkt von der CDU bestimmt wurde. Tatsächlich gelang es der FDP, ihren Wunsch durchzusetzen, den Entwicklungshilfeminister wie geplant zum Vertreter bei Abwesenheit des Außenministers zu bestimmen. Auf diese Weise ebnete die Entwicklungshilfe Walter

Scheel den Weg zum Amt des Bundesaußenministers ab 1969.

### **Koloniale Kontinuitäten?**

In ihrer ersten Phase, in den frühen 1950er Jahren, folgte die bundesdeutsche Entwicklungspolitik der Makroökonomie. Der freie Welthandel sollte durch Exportförderung das bundesdeutsche Handelsdefizit bekämpfen, und gleichzeitig das Wachstum in den Entwicklungsländern ankurbeln. Technischer Fortschritt sollte Hunger und Armut in der südlichen Hemisphäre bekämpfen. Dieses Handeln wurde aus den Modernisierungs- und Stufentheorien abgeleitet, die den Weg zum Wirtschaftswachstum theoretisch begründeten. Soziale Faktoren bleiben in den Theoriegebäuden der 1950er Jahre ausgeklammert. Es herrschte Optimismus in der entwicklungspolitischen Planung. Die wirtschaftswissenschaftliche Fachwelt glaubte damals an den perfekten Plan (Apthorpe 1971:63). Man nahm an, das Wirtschaftswunder Deutschlands in den Entwicklungsländern nachahmen zu können: „Erforderlich ist eine Art Marshallplan größeren Stils für die Entwicklungsländer“ (Fritz 1962: 11). Der ökonomische Optimismus jener Jahre nahm die Industrialisierung des Westens als Vorbild, dem die Entwicklungsländer folgen sollten, obwohl eigentlich klar sein musste, dass eine Wiederholung des Marshallplans schwer möglich wäre: Europa war schon entwickelt, als es die Unterstützungen erhielt.

Kritisiert wurde von der Empfänger-Seite die Überheblichkeit der Amerikaner und Westeuropäer in deren Gefühl technischer Überlegenheit. Ingrid Heidemann versammelte in ihrem Buch Neokolonialismus oder Wirtschaftshilfe in Afrika vornehmlich afrikanische Stimmen, die eine „Invasion der Technik“ beklagen. Die koloniale Vergangenheit bestehe in der Gegenwart weiter, denn „Europa besitzt die Macht der Technik“ (Heidemann, 1969: 109). Und nicht nur das Wissen um die Konstruktion, auch die Wartung der Maschinen schuf neue Abhängigkeiten. Ein weiteres Problem ergab sich durch die westliche Überheblichkeit. Gerne gaben sich bundesdeutsche Autoren der Vorstellung hin, „der Deutsche“ sei in der Welt als praktischer, geschickter und sehr fleißiger Techniker bekannt (Fritz 1962: 218/221). Der nüchterne Techniker, so Heidemann, provoziere durch „schulmeisterhaftes Verhalten“ und Ignoranz lokaler Bräuche den „Vorwurf einer neuen Herrenrasse der Techniker“ (Heidemann 1969: 192). Große Industriekomplexe in Entwicklungsländern erscheinen Heidemann wie ein Staat im Staate, der von ausländischen Technikern kontrolliert werde (ebd.: 197). Die Selbstsicht als unpolitischer, nüchterner Techniker bei gleichzeitiger Überheblichkeit ist ein Schatten der Vergangenheit und verweist auf koloniale Kontinuitäten, die auch von der neueren Forschung im Entwicklungsdiskurs nachgewiesen wurden (vgl. Zirai 2004).

Zwar wurde Deutschland zum verspäteten Mitglied in der Runde der Entwicklungshilfe-Geberländer, doch ist dies durch die innenpolitische Konzentration auf Wiederaufbau und Flüchtlingsintegration sowie die einstweilen geboten erscheinende Zurückhaltung in internationalen Fragen bei alleiniger Konzentration auf die Westbindung zu erklären. Eine direkte koloniale Kontinuität gab es nicht. Deutschland musste keinen Endkolonialisierungsbestrebungen ins Auge blicken. Wenn auch die Probleme der Entkolonialisierung generell in den Medien präsent waren, so gab es kaum sichtbare Verbindungen zu eigenen Kolonien. Im Gegenteil: Deutschland fühlte sich aufgrund seiner, so die herrschende zeitgenössische Meinung, „kolonial freien“ Vergangenheit geradezu berufen, als Anwalt des Westens in den neuen Staaten der Dritten Welt aufzutreten. In diesem Sinne hielt man sich für glaubwürdiger als die europäischen Nachbarländer. Politiker sowie Planer aus Ministerialbürokratie und Wissenschaft betonten die „nicht koloniale“ Vergangenheit der Bundesrepublik, die in besonderer Weise zum „vorurteilsfreien“ Kontakt mit den Entwicklungsländern befähige (Vogel 1982: 16). Das Diktum der kolonial losen Vergangenheit stimmte allerdings nur in einem Punkt: Deutschland hatte seine Kolonien so früh verloren, dass es keine Entkolonialisierungskriege führen musste. Hier war die Bundesrepublik in der Tat unbelastet. Dass aber die Bundesrepublik von weiterwirkenden kolonialen Erfahrungen nicht frei war, verdeutlicht Ute Zurmühl. Trotz mancher guten Absicht, so ihre These, sei der entwicklungspolitische Diskurs in der Bundesrepublik einem kolonial geprägten Weltbild verhaftet gewesen, denn der propagierte Weg der nachholenden Entwicklung habe einer eurozentristischen Weltsicht entsprochen (Zurmühl 1995: 8). Die Überheblichkeit von Monteuren und Technikern gegenüber der Bevölkerung des Entwicklungslandes zeugt von einer pejorativen Wahrnehmung

von Andersartigkeit als Minderwertigkeit. Auch die Modernisierungstheoretiker der 1950er und 1960er Jahre betrachteten die neuen unabhängigen Staaten Afrikas und Asiens als „unterentwickelt“. Diese Sicht entspringt einem eurozentristischen Weltbild, das „die Geschichte Europas zur Geschichte der Menschheit erklärte und die anderen in ein 'Vorher' oder 'Noch-Nicht' zwängt“ (Zurmühl 1995: 20). Der koloniale Blick zeigte sich hier im linearen Geschichtsbild einer Entwicklung von einer traditionellen Welt hin zur Moderne. Vergessen wurden beim Diktum der Rückständigkeit der Entwicklungsländer die Schäden, die überhaupt erst der Imperialismus in den Kolonien hinterlassen hatte: eine durch Sklavenhandel, Monokultur-Plantagenwirtschaft und Verweigerung der Herrschaftsteilnahme deformierte Gesellschaft.

### **Antikommunismus als Legitimationshilfe der Entwicklungspolitik**

Die Idee der amerikanischen Entwicklungshilfe war ganz der antikommunistischen Eindämmung (containment) verpflichtet, wie Präsident Truman am 20. Januar 1949 in seiner Inaugurationsrede betonte. Aus deren viertem Gliederungspunkt ging später das Punkt-IV-Programm hervor, jenes Urkonzept der amerikanischen Entwicklungshilfe, das einem technisch-wirtschaftlichen Hilfsprogramm für unterentwickelte Länder zur Stärkung gegenüber dem Kommunismus entsprach. Entwicklungshilfe sollte dazu dienen, die aus der Kolonialherrschaft entlassenen neuen Staaten nicht in die Hände des Kommunismus fallen zu lassen. Diese Ängste waren auch auf deutscher Seite vertreten und durchaus nicht unbegründet. Seitens des Westens musste nicht nur die bereits geleistete und öffentlichkeitswirksam vermarktete Entwicklungshilfe der UdSSR und die schnelle Bereitstellung der Mittel durch die UdSSR als Gefahr erscheinen, sondern auch die Tatsache, dass die UdSSR sich als Vorkämpferin des Antikolonialismus und Verteidigerin der Unabhängigkeit dieser Länder darstellte (Fritz 1962: 34). Zudem konnte sie sich aufgrund der eigenen Wiederaufbauleistung nach 1945 und der raschen, wenn-gleich unter großen Opfern vollzogenen Industrialisierung im eigenen Land in den 1930er Jahren als Beispiel für die Entwicklungsbestrebungen der Staaten der Dritten Welt darstellen.

Hier bestand also Handlungsbedarf. Das Aufeinandertreffen von Bevölkerungswachstum, Hunger, Armut und Kommunismus weckte auch in Deutschland Ängste: Deutschland müsse sich in der Entwicklungshilfe engagieren, so Gerhard Fritz (CDU), der stellvertretende Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Entwicklungshilfe: „Je-de Art Isolationismus in der Entwicklungspolitik wäre unrealistisch und gefährlich. Es darf nicht zu einem Klassenkampf der Völker kommen, in dem wir in wenigen Jahrzehnten alle unterzugehen drohen. [...] In jenen Dörfern in Asien und Afrika entscheidet sich letzten Endes auch unser deutscher Schicksal, auch das Schicksal jener Menschen, die in der Ostzone noch nicht in Freiheit leben können.“ (Fritz 1962: 4) Die Dritte Welt werde zum Schicksalspendel in der „weltpolitischen Auseinandersetzung“; davon waren viele Autoren überzeugt. Der Antikommunismus war jedoch in den USA ein viel stärkeres Motiv für die Entwicklungshilfe als in Deutschland (Holbik/Myers 1968: 37f.). Der Ost-West-Konflikt wurde in Deutschlands hauptsächlich in seiner Dimension der deutschen Spaltung wahrgenommen. Von einer Pflege guter Beziehungen zu den Entwicklungsländern versprach man sich also das Wohlwollen in der Deutschlandfrage. Angesichts der zunehmenden Zahl unabhängiger Staat im Zuge der Entkolonialisierung war die Meinung verbreitet, dass eines Tages die Entwicklungsländer mit ihrer zunehmende Stimmenzahl in der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine mögliche Lösung der deutschen Frage über die UNO entscheidend beeinflussen würden (vgl. Fritz 1962: 8).

### **Die Verselbständigung der Entwicklungspolitik in den 1960er Jahren**

Auch unter dem Aspekt Ost-West-Konflikt kann Mitte der 1960er Jahre von einem Scheitern der Entwicklungshilfe gesprochen werden. Der Wettlauf um die Gunst der Entwicklungsländer führte dazu, dass

diese versuchten, Ost und West gegeneinander auszuspielen. Falsche Hoffnungen auf Dankbarkeit führten genauso zu Enttäuschung in Deutschland wie die Einsicht, dass die politischen Einflussmöglichkeiten der Entwicklungsländer doch beschränkter waren, als ursprünglich geglaubt; in der UNO jedenfalls würde es keine Abstimmung über eine deutsche Wiedervereinigung geben. Ullrich Damm, der 1965 in seiner Dissertation ausländische Presseartikel zur deutschen Entwicklungshilfe auswertete, sprach von einer „spürbare(n) Überschätzung“ der politischen Einflussmöglichkeiten der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik (Damm 1965: 146). Deutschland war eben nur ein Geberland. Auch andere Faktoren wirkten auf diese Länder, nicht nur die deutsche Entwicklungshilfe. Die deutsche Spaltung war fern und auch nicht einmalig; man denke an Vietnam, Korea oder China. Spätestens mit der Krise der deutschen Nahostpolitik 1965, als der Staatsratsvorsitzende der DDR, Walter Ulbricht, in Ägypten offiziell empfangen wurde, war die Unwirksamkeit der Halbsteindoktrin deutlich geworden (Jetzlsperger 2001). Die Entwicklungshilfe wurde als untaugliches Mittel der Deutschlandpolitik erkannt und konnte sich damit weiter zu einem freien, eigenständigen Politikfeld entwickeln.

Dieser Prozess verlief in seiner praktischen Umsetzung über mehrere Jahre. Noch 1962/1963 waren in 15 Bundesministerien 225 Referate zumindest am Rande mit Entwicklungsfragen beschäftigt; schwerpunktmäßig arbeiteten davon – neben dem BMZ – allerdings nur 19 Referate auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik (Dennert 1968: 44). Der Mitarbeiterstamm des BMZ wuchs daneben von Jahr zu Jahr.

Jedoch erhielt das BMZ nur allmählich vollständige Sachkompetenzen: 1964 bekam es die Verantwortung für technische Zusammenarbeit, erst 1972 für Kapitalhilfe. Die finanziellen Leistungen der Bundesrepublik waren Anfang der 1960er Jahre bereits beträchtlich. Die Bundesrepublik erreichte damit das Niveau Frankreichs und Großbritanniens, ohne jedoch jemals die von den Vereinten Nationen geforderten 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts als Entwicklungshilfe einzusetzen (Schulz 1995: 95f.).

In absoluten Zahlen flossen im Verlauf der 1950er und 1960er Jahre die höchsten deutschen Leistungen nach Indien. Bis 1968 half die Bundesregierung dem Land mit bilateralen Kapitalhilfen in einer Gesamthöhe von 2.874 Mrd. DM. Das ist dreimal soviel wie die Summe, die das nächstgrößte Empfängerland Pakistan in diesem Zeitraum erhielt (914 Mio. DM), zwölfmal soviel, wie an Ägypten, dem wichtigsten afrikanischen Empfängerland, ausgezahlt wurde (230 Mio. DM) (Kruse-Rodenacker/Dumke 1970: 109). Allein 1962 betrug die deutsche Entwicklungshilfe für Indien 54,1 Mio. US-Dollar, also 15,6 Prozent der deutschen bilateralen, öffentlichen Hilfe; 1963 44,2 Mio. US-Dollar, was einem Anteil von 11,1 Prozent entsprach (vgl. OECD 1965: 98). Die Bundesrepublik rangierte hinsichtlich der bis Ende 1961 tatsächlich ausgezahlten Leistungen an Indien unter den Geberländern an zweiter Stelle, hinter den USA und noch vor der Sowjetunion und Großbritannien (vgl. Holbik/Myers 1986: 115ff., bes. 116).

Der Charakter der bundesdeutschen Entwicklungspolitik veränderte sich in den 1960er Jahren auch inhaltlich. Mit dem Ende der Halbsstein-Doktrin wurde die „Gießkannenpolitik“, die bisher die Entwicklungshilfevergabe prägte, zugunsten einer Schwerpunktbildung aufgegeben. Zudem rückte die Entwicklungspolitik des BMZ als Konsequenz von gescheiterten Großprojekten und Entwicklungshilferuinen zunehmend den Menschen in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen. Es wurde versucht, zunächst ein-mal die unmittelbaren Grundbedürfnisse der Bevölkerung der ärmsten Staaten zu stillen.

Hilfe zur Selbsthilfe durch Ausbildung und technische Hilfe zur Nahrungsversorgung sollten helfen, die sozialen Faktoren des Entwicklungsprozesses zu berücksichtigen. Hier liegen die Wurzeln der später vom sozialdemokratischen Entwicklungshilfeminister Erhard Eppler propagierten weltweiten Sozialpolitik.

[1] Dieser wirtschaftsliberale Grundsatz sollte auch später in der westdeutschen Entwicklungshilfe gelten. Die Bundesregierung sah Entwicklungshilfe bis 1960 als privatwirtschaftliche Aufgabe an. Der Staat sollte den Außenhandel nur durch Förderungsmaßnahmen unterstützen.

[2] Die nach dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt und späteren EWG-Kommissionspräsidenten Walter Hallstein benannte Doktrin drohte damit, dass die Bundesrepublik bei Anerkennung der völkerrechtlichen Souveränität der DDR durch einen dritten Staat ihre diplomatischen Beziehungen zu diesem Staat abbrechen

würde.

[3] Helga und Dieter Danckwortt zeigen, dass die publizistische Auseinandersetzung mit Fragen Entwicklungshilfe in den 1950er Jahren in Deutschland minimal war (vgl. Danckwortt 1960: 4). Der Bundestagsabgeordnete Deist (SPD) wies am 22. Juni 1960 im Plenum darauf hin, dass der bundesdeutschen Öffentlichkeit das Thema Entwicklungshilfe nur unzureichend bekannt sei. Der Parlamentarier Kalbitzer (SPD) vermutete am 5. Mai 1961 ebenfalls im Bundestag, dass die Öffentlichkeit in ihrer Funktion als Steuerzahler nur an den finanziellen Konsequenzen der Entwicklungshilfe interessiert sei (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1976: 8, 20)

[4] Großbritannien und Frankreich bezogen in die Zahlenangaben auch die Mittel für ihre Kolonien sowie für die französischen Überseedepartements mit ein. Deshalb sind die französischen Beträge in den Tabellen 2-4 so hoch.

## Literatur

Adelmann, Karin 1999: 40 Jahre DSE. Von der Entkolonialisierung zur Personellen Zusammenarbeit; in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 7/8, Juli/August

Apthorpe, Raymond 1971: The new Generalism: Four Phases in development studies in the First U.N. Development Decade, in: Development and Change, Vol. III, Nr. 1, S. S. 62-73

Bodemer, Klaus 1974: Entwicklungshilfe – Politik für wen? Ideologie und Vergabep Praxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade, München

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1976: Entwicklungspolitik Materialien, Nr. 57, Bonn

Damm, Ulrich 1965: Die Bundesrepublik Deutschland und die Entwicklungsländer, Genf

Danckwortt, Helga und Dieter 1960: Entwicklungshilfe-Entwicklungsländer. Ein Verzeichnis von Publikationen in der Bundesrepublik Deutschland und Westberlin 1950-1959, Köln

Danckwortt, Dieter 1962: Zur Psychologie der deutschen Entwicklungshilfe. Eine Analyse von Meinungen, Motiven und Gefühlen um die deutsche Entwicklungshilfe, hg. von der Carl Duisberg-Gesellschaft, Baden-Baden/Bonn

Dennert, Jürgen 1968: Entwicklungshilfe, geplant oder verwaltet, Bielefeld

Fritz, Gerhard 1962: Entwicklungspolitik als Aufgabe. Grundsätze – Maßnahmen – Vorschläge, 3. Aufl., Bonn

Heidermann, Ingrid 1969: Neokolonialismus oder Wirtschaftshilfe in Afrika, Bonn

Hentschel, Volker 1996: Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München

Holbik, KareUMyers, Henry Allan 1968: West German Foreign Aid 1956-1966, Boston

Jetzlsperger, Christian 2001: Die Emanzipation der Entwicklungspolitik von der Hallstein-Doktrin. Die Krise der deutschen Nahostpolitik von 1965, die Entwicklungspolitik und der Ost-West-Konflikt; in: Historisches Jahrbuch 121, S. 320-366

Koerfer, Daniel 1987: Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Stuttgart

Kruse-Rodenacker, Albrecht/Dumke, Horst 1970: Kapitalhilfe. Untersuchungen zur bilateralen Kapitalhilfe im Rahmen öffentlicher Leistungen (Veröffentlichungen des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung, Bd. 5), Berlin

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD 1965: Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1956-1963. Deutsche Übersetzung veröffentlicht vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Schmidt, Heide-Irene 2003: Pushed to the front: The foreign Assistance Policy of the Federal Republic of Germany, 1958-1971; in: Contemporary European History 12, H. 4, S. 473-507

Schulz, Brigitte H. 1995: Development Policy in the Cold War Era. The two Germanies and Sub-Saharan Africa, 1960-1985, (Die DDR und die Dritte Welt, Bd. 3), Münster

Vogel, Rudolf 1982: Die Entstehung der Hilfe für Entwicklungsländer und die Gründung der Deutschen Stiftung für Entwicklungshilfe 1959, Melle

Ziai, Aram 2004: Imperiale Repräsentationen. Vom kolonialen zum Entwicklungsdiskurs; in: iz3w, Nr. 276 (April/Mai), 5.15-18

Zurmühl, Ute 1995: Der „koloniale Blick“ im entwicklungspolitischen Diskurs. Welt-Bilder und Bilder-



<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/166-vorgaenge/publikation/von-der-entwicklungshilfe-zur-entwicklungspolitik/>

Abgerufen am: 25.09.2023