

3 Ökonomisierung: die Programme in der Zeit der systempolitischen Entspannung, 1966–1976

Für die hier untersuchten Fortbildungsprogramme veränderten sich die Rahmenbedingungen in den späten 1960er und 1970er Jahren grundlegend. Das ging vor allem auf die Entwicklungen im deutsch-deutschen Wettstreit zurück. Ende der 1960er entspannten sich die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten langsam. Damit folgten Ost-Berlin und Bonn etwas verspätet dem internationalen Trend. Die USA und die SU setzten schon seit der Kuba-Krise 1962 auf Deeskalation.¹

Im westdeutschen Fall hatte spätestens die Nahostkrise 1965 die Grenzen der Hallstein-Doktrin verdeutlicht.² Die Erhard-Regierung setzte danach zunehmend auf friedenspolitische Maßnahmen gegenüber den sozialistischen Staaten.³ Nach dem Regierungswechsel im Dezember 1966 führte Kurt Georg Kiesinger als Kanzler der Großen Koalition die neue Friedenspolitik fort. Gemeinsam mit seinem Außenminister Willy Brandt leitete er eine neue Ost- und Deutschlandpolitik ein.⁴ Die endgültige Aufgabe der Hallstein-Doktrin und die implizite Anerkennung der DDR waren in der Bundesrepublik aber erst durchsetzbar, nachdem im Herbst 1969 die sozialliberale Regierung unter Willy Brandt an die Macht kam. Brandts Außenminister Walter Scheel ersetzte die Hallstein-Doktrin im November 1969 durch die sogenannte Scheel-Doktrin, welche vorsah, die Anerkennung der DDR zwar nach Möglichkeit im Vorfeld zu verhindern, sie aber im Zweifelsfall nicht zu sanktionieren.⁵ Wie Hermann Wentker anmerkt, war bereits damals offensichtlich, dass es sich bei der Scheel-Doktrin nur um eine Übergangsregelung handelte. Angesichts der internationalen Entspannungspolitik war sie langfristig nicht aufrechtzuerhalten.⁶ Meilensteine der deutsch-deutschen Annäherung ab 1969 waren die Regierungserklärung Brandts Ende Oktober, in der er erstmals von

1 Vgl. Hein: Die Westdeutschen, S. 94; Gottfried Niedhardt: Entspannung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und der Warschauer Pakt, München 2014, S. 7 & 44; Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 319.

2 Vgl. Booz: „Hallsteinzeit“, S. 95 & 99–102; Hein: Die Westdeutschen, S. 95 & 116; Kilian: Die Hallstein-Doktrin, S. 152f.

3 Vgl. Niedhardt: Entspannung in Europa, S. 46.

4 Vgl. Wolfgang Gödde: Anpassung an Trends oder Einleitung des Wandels? Reformbegriff und Reformpolitik der Großen Koalition 1966–1969, Münster 2010, S. 172f; Niedhardt: Entspannung in Europa, S. 46–65; Gregor Schöllgen: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn 1999, S. 87–89.

5 Vgl. Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 350.

6 Vgl. ebd., S. 351.

den „zwei Staaten in Deutschland“⁷ sprach und der DDR Verhandlungen auf Regierungsebene anbot, die Unterzeichnung des Grundlagenvertrags von den beiden deutschen Staaten im Dezember 1972 sowie schließlich die gleichzeitige Aufnahme der DDR und der BRD in die UNO im September 1973.⁸ Ihren prinzipiellen Antagonismus gaben Bonn und Ost-Berlin dennoch nicht auf. Die BRD und die DDR vertraten immer noch zwei konträre Systeme.⁹

Angesichts der internationalen Entspannungspolitik waren einige Regierungen in Afrika und Asien ab 1969 erstmalig bereit, die DDR anzuerkennen. Den Anfang machten Kambodscha und der Irak im Mai 1969. Insgesamt nahmen 1969/70 vierzehn afrikanische und asiatische Staaten diplomatische Beziehungen zur DDR auf. Vorreiter im subsaharischen Afrika war der Sudan im Juni 1969, gefolgt von der Volksrepublik Kongo im Januar 1970, Somalia sowie der Zentralafrikanischen Republik im April des Jahres und schließlich im September Guinea.¹⁰ Trotz dieser außenpolitischen Erfolge, war es unter anderem die Deutschlandpolitik Ulbrichts (in Kombination mit den wirtschaftspolitischen Problemen der DDR), die dazu führte, dass dieser 1971 von Erich Honecker und Leonid Breschnew entmachtet wurde.¹¹ Honecker leitete zwei grundlegende Veränderungen ein: Zum einen band er die DDR stärker als zuvor an die SU und die anderen sozialistischen Staaten, zum anderen verfolgte er eine neue Wirtschaftspolitik, die sogenannte „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“.¹² Ulbricht hatte in den späten 1960er Jahren eine ausgesprochen ambitionierte Wachstumsstrategie verfolgt, die auf hohen Investitionen beruhte. Ihre selbst gesetzten Planziele konnte die SED-Regierung aber nicht einhalten, was zur Folge hatte, dass sich die wirtschaftliche Situation und die Versorgungslage der Bevölkerung verschlechterten.¹³ Von diesem ökonomischen Ansatz grenzte Honecker sich nach der Machtübernahme scharf ab. Gemeinsam mit den meisten anderen sozialistischen Staaten legte er den Schwerpunkt nun darauf, die Versorgung der Bevölkerung durch konsum- und sozialpolitische Maßnahmen zu verbessern. Im Ergebnis sollte dies die Arbeitsmotivation und die Produktivität der DDR-Bürger:innen

7 Zitiert nach: Ebd., S. 320.

8 Vgl. Kilian: Die Hallstein-Doktrin, S. 347, 350 & 357; Niedhardt: Entspannung in Europa, S. 66 & 106; Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 344 & 442.

9 Vgl. Niedhardt: Entspannung in Europa, S. 7f.

10 Vgl. Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 352–355; Winrow: The Foreign Policy, S. 72–75.

11 Vgl. Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 331f.

12 Vgl. André Steiner: Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München 2004, S. 165–196; Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 394f; Winrow: The Foreign Policy, S. 22.

13 Vgl. Steiner: Von Plan zu Plan, S. 142–152.

steigern.¹⁴ Auch diese ambitionierten Pläne waren aber nur schwer mit den ökonomischen Möglichkeiten des Landes in Einklang zu bringen. Schon Anfang der 1970er Jahre geriet die DDR aufgrund der neuen Wirtschaftspolitik in eine Schuldenkrise, die sich nach der Ölkrise von 1973 noch verschärfte.¹⁵ Die zunehmende Devisennot führte unter anderem dazu, dass Ost-Berlin ab 1977 in der Afrika- und Entwicklungspolitik neue Wege beschritt.¹⁶

Auch in Ghana waren die Jahre zwischen 1966 und 1976 eine bewegte Zeit. Sie brachte gleich mehrere Regierungswechsel mit sich, die in der Regel mit einer außenpolitischen Neuorientierung einhergingen. Am 24. Februar 1966 putschte das ghanaische Militär gegen Nkrumah und dessen Regierung. Ghanas Präsident befand sich zu diesem Zeitpunkt in China und kehrte nach seinem Sturz nicht in sein Heimatland zurück. Zwei Tage nach dem Staatsstreich bildeten die Putschisten eine Übergangsregierung, den *National Liberation Council* (NLC) unter der Leitung von Generalleutnant Joseph Arthur Ankrah. Die Übergangsregierung des NLC blieb dreieinhalb Jahre im Amt, bis zum September 1969. Der „Befreiungsrat“ brach mit der Politik der bisherigen Regierung: Er verfolgte eine strikte Sparpolitik, privatisierte diverse Staatsunternehmen und verkaufte diese teilweise auch an ausländische Firmen. Außenpolitisch wandte er sich den kapitalistischen Staaten zu, nicht zuletzt in der Hoffnung auf wirtschaftliche Unterstützung. Die Beziehungen zu den sozialistischen Ländern schränkte die neue ghanaische Regierung stark ein.¹⁷ Davon betroffen waren auch die Praktikumsprogramme der sozialistischen Staaten. Nach den Wahlen im Herbst 1969 übernahm mit der *Progress Party* von Kofi Busia eine zivile Regierung die Macht im Land, die in vielen Punkten die Politik des NLC fortführte und Ghana noch stärker an den Westen band.¹⁸ Aber schon im Januar 1972 kam es zu einem weiteren Putsch. Militärangehörige um Oberst Ignatius Kutu Acheampong übernahmen als *National Redemption Council* (NRC) die Regierungsgeschäfte. Der NRC betonte im Gegensatz zur *Progress Party* die ghanaische Eigenständigkeit und bemühte sich darum, die wirtschaftlichen Abhängigkeiten vom Ausland zu verringern.¹⁹ Wirt-

14 Vgl. ebd., S. 165 – 169.

15 Vgl. ebd., S. 170 f. & 191 – 194.

16 Vgl. Döring: „Es geht um unsere Existenz“, u. a. S. 10 f.

17 Vgl. Gocking: *The History of Ghana*, S. 148 – 155.

18 Vgl. Olajide Aluko: *Ghana and Nigeria, 1957 – 70. A study in inter-African discord*, London 1978, S. 47; Gocking: *The History of Ghana*, S. 156; Trevor Jones: *Ghana's First Republic 1960 – 1966. The Pursuit of the Political Kingdom*, London 1976, S. 289.

19 Vgl. Gocking: *The History of Ghana*, S. 167 f.; Aluko: *After Nkrumah*, S. 57 & 61.

schaftspolitisch setzte die neue Militärregierung wie schon Nkrumah eher auf planwirtschaftliche Elemente.²⁰

Die verschiedenen ghanaischen Machthaber hatten in den 1960er und 1970er Jahren regelmäßig mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Accra sah sich mehrfach genötigt, den Cedi abzuwerten. Nach wie vor basierte der Außenhandel des Landes vor allem auf dem Export von Kakao. Das hatte zur Folge, dass die ghanaische Wirtschaft stets in eine Krise geriet, sobald sich die internationalen Kakaopreise verschlechterten, was in der hier untersuchten dritten Phase mehrfach der Fall war.²¹

Ein zweiter Faktor, der sich ab den späten 1960er Jahren auf die Praktikumsprogramme auswirkte, war die globale entwicklungspolitische Desillusionierung. Der Modernisierungsoptimismus der 1950er und 1960er Jahre war enttäuscht worden. Entwicklungspläne und Ausbildungsinitiativen hatten in den meisten postkolonialen Staaten weder den erhofften Industrialisierungsschub ausgelöst noch zur Demokratisierung beigetragen.²² Dies führte zu einem entwicklungspolitischen Umdenken: Das Ziel, der „nachholenden Modernisierung“ orientiert an den westlichen Industrieländern wurde ersetzt durch die „Grundbedürfnisstrategie“.²³ Ausschlaggebend für diese Neuausrichtung waren verschiedene wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen wie der Pearson-Bericht (1969) und die Studie „Die Grenzen des Wachstums“ des *Club of Rome* (1972), aber auch die dependenztheoretischen Ansätze überwiegend lateinamerikanischer Forscher stellten einen wichtigen Einfluss dar.²⁴ Da das Ziel der „nachholenden Modernisierung“ konzeptionell eine wichtige Rolle für die Praktikumsprogramme gespielte hatte, verlor ein weiterer Bezugsrahmen an Bedeutung. Zusammen mit der deutsch-deutschen Entspannungspolitik kann also von einer doppelten Zäsur der Rahmenbedingungen ausgegangen werden.

Angesichts der vielfältigen außenpolitischen, entwicklungspolitischen und wirtschaftspolitischen Veränderungen mussten alle drei Untersuchungsländer ihre jeweilige Fortbildungskonzeption neu ausrichten. Nach 1966 verloren die

²⁰ Vgl. Killick: *Development Economics*, S. 64.

²¹ Vgl. Austin: *Introduction*, S. 13f; J. D. Esseks: *Economic Policies*, in: Dennis Austin/Robin Luckham (Hg.): *Politicians and Soldiers in Ghana 1966–1972*, London 1975, S. 37–61, hier: S. 44f; Killick: *Development Economics*, S. 114.

²² Vgl. Huber: *Planning Education*, S. 115.

²³ Vgl. u. a. Bohnet: *Geschichte der Entwicklungspolitik*, S. 66.

²⁴ Vgl. Lester B. Pearson: *Der Pearson-Bericht: Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik*, Wien 1969; Dennis Meadows/Donella Meadows/Erich Zahn/Peter Milling: *Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*, Stuttgart 1972. Vgl. zu Dependenztheorien exemplarisch: Fernando Henrique Cardoso/Enzo Faletto: *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt a. M. 1976.

Schulungen ihre politische Funktion weitestgehend. Stattdessen setzten Accra, Bonn und Ost-Berlin nach den Wirtschaftskrisen der späten 1960er und frühen 1970er darauf, die ökonomische Effizienz der Programme zu steigern. In allen drei Staaten gewannen im Verlauf der dritten Phase wirtschaftliche Kriterien an Bedeutung. Insbesondere die DDR und Ghana versuchten, die Programme für ihre Handels- und Arbeitsmarktpolitik zu nutzen. In der Bundesrepublik verstetigten sich die Fortbildungen als flexibles entwicklungspolitisches Instrument. Für die Teilnehmer:innen führte das verstärkte Effizienzstreben dazu, dass sie verstärkter staatlicher Kontrolle ausgesetzt waren.

Die hier betrachtete dritte Phase endet im Jahr 1976. Maßgeblich für das Ende des Untersuchungszeitraums war die entwicklungspolitische Zäsur in der DDR. Die wirtschaftliche Krise Ostdeutschlands führte dazu, dass die SED-Regierung 1976/77 ihre Solidaritätspolitik einschließlich der Fortbildungsprogramme gänzlich neu ausrichtete. Ziele, Konditionen und regionale Schwerpunktsetzungen veränderten sich dabei so sehr, dass von einer gänzlich neuen Art der Auslandsschulungen gesprochen werden muss. Das ab 1957 entwickelte ostdeutsche Weiterbildungsformat fand damit sein inoffizielles Ende. Die westdeutschen Schulungen erlebten keine derartige Zäsur. Die BRD und Ghana setzten ihre Kooperation weitestgehend konstant fort. Aber der Fokus hatte sich auch hier verschoben. Statt mit der entwicklungspolitischen Zielsetzung und Konzeption sowie der konkreten Schulung ghanaischer Praktikant:innen, befassten sich Bonn und Accra vorrangig mit der Frage, wie die Rückkehr der Fachkräfte befördert werden könne, und planten, die Fortbildungen zunehmend nach Ghana zu verlagern.

Da die ghanaische Quellenlage für die Zeit nach dem Sturz Nkrumahs ausgesprochen dünn ist, unterscheidet sich dieses Kapitel ein Stück weit von den vorhergehenden. Die ghanaische Überlieferung bricht kurz nach dem Regierungsantritt der *Progress Party* ab. Für die Zeit der zivilen Regierung, aber auch für die Zeit der nachfolgenden Militärregierung des *National Redemption Councils* mangelt es grundsätzlich an Quellen zu den untersuchten Fortbildungskooperationen – von einer lückenhaften Überlieferung zu sprechen, wäre noch euphemistisch. Insbesondere fehlen Dokumente zur Stipendienpolitik Accras nach 1969. Auch die Forschungsliteratur hilft hier kaum weiter, da die Zeit nach dem Sturz Nkrumahs bisher generell kaum untersucht wurde. Die folgende Analyse zu Ghana ist daher darauf zurückgeworfen, sich vorrangig auf allgemeine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Planungsunterlagen der ghanaischen Regierungen sowie ergänzend auf deutsche Quellen zu beziehen.

3.1 Die Staaten setzen auf Effizienz

Die deutsch-deutsche Entspannungspolitik wirkte sich auch auf die Entwicklungspolitik der BRD wie auch der DDR aus. In der Bundesrepublik setzte Hans-Jürgen Wischnewski, der im Dezember 1966 zum Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit ernannt wurde, hauptsächlich auf Exportförderung statt auf deutschlandpolitische Ziele. Dies war vor allem eine Folge der Wirtschaftskrise von 1966/67. Effizienzsteigerung blieb daher ein wichtiges Schlagwort.²⁵ Neu war, dass Wischnewski die Entwicklungspolitik als arbeitsmarktpolitisches Instrument einsetzte, und zwar auch im Bereich der Fortbildungsprogramme.²⁶ Auch Wischnewskis Nachfolger Erhard Eppler (1968–1974) verknüpfte entwicklungspolitische Maßnahmen mit arbeitsmarktpolitischen, als er beispielsweise ein Programm einführte, das die Rückkehr türkischer Arbeitnehmer:innen fördern sollte.²⁷ Diese bislang nur wenig beachtete Verschränkung der beiden Politikbereiche war in der dritten Phase auch für die „Regierungspraktikantenprogramme“ charakteristisch. Sie hatte einen wesentlich stärkeren Effekt auf die Gestaltung der Auslandsschulungen als die konzeptionellen Veränderungen, die Eppler als „entwicklungspolitische Neuerer“²⁸ einführte. Er legte als erster Minister eine umfassende entwicklungspolitische Konzeption vor, deren Erarbeitung allerdings schon unter seinem Vorgänger Wischnewski begonnen hatte. Damit reagierte Eppler unter anderem auf die internationalen Debatten um die Grenzen des Wachstums.²⁹ Statt auf Großprojekte und Infrastrukturmaßnahmen setzte er auf kleinere, dezentrale Projekte. Darüber hinaus führte er „Länderhilfeprogramme“ ein, die basierend auf einer ausführlichen Analyse unterschiedliche Maßnahmen für einzelne Schwerpunktländer koppelten.³⁰ Als Helmut Schmidt im Mai 1974 Willy Brandt als Bundeskanzler ablöste, wurden die Spielräume für Epplers Entwicklungspolitik enger, was schließlich im Juli des Jahres dazu führte, dass letzterer sein Amt im Streit um die Haushaltsplanung für 1975 vorzeitig aufgab.³¹ Schmidt ernannte daraufhin Egon Bahr zu Epplers Nachfolger, der kaum inno-

25 Vgl. Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 55 f & 58; Lohmann: Von der Entwicklungspolitik, S. 90.

26 Vgl. Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 56.

27 Vgl. ebd., S. 71. Siehe auch: o. A.: Türken-Hilfe, in: Der Spiegel, Nr. 41 (1970), S. 26.

28 Vgl. ebd., S. 65.

29 Vgl. Meadows u. a.: Die Grenzen des Wachstums.

30 Vgl. ebd., S. 66–69; Hein: Die Westdeutschen, S. 195–197 & 203 f; Linne: Bruderschaft der „Entwickler“, S. 468 f; Lohmann: Von der Entwicklungspolitik, S. 124.

31 Vgl. Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 73 f; Hein: Die Westdeutschen, S. 265–267.

vative Ambitionen verfolgte und stattdessen erneut die wirtschaftspolitischen Eigeninteressen der Bundesrepublik betonte.³²

In der DDR folgten die Auswirkungen der Entspannungspolitik erst später. Die bisherige Forschung geht davon aus, dass die ostdeutsche Afrika- und Entwicklungspolitik bis Anfang der 1970er Jahre maßgeblich von deutschlandpolitischen Interessen geprägt blieb. Dies habe sich erst nach dem UNO-Beitritt 1973 geändert.³³ Mit der internationalen Anerkennung hätten die afrikanischen Staaten für Ost-Berlin an Bedeutung verloren. Zwischen 1973 und 1975 habe die SED-Regierung keine strategischen Ziele in Afrika mehr verfolgt. Zudem seien die finanziellen Mittel für die „Internationale Solidarität“ Anfang der 1970er Jahre ausgesprochen begrenzt gewesen.³⁴ Erst ab 1975 habe die DDR ihre Entwicklungspolitik gegenüber Afrika dann zunehmend auf ökonomische Interessen hin ausgerichtet.³⁵ Die folgenden Ausführungen werden zeigen, dass diese Ökonomisierung der ostdeutschen Entwicklungspolitik zumindest im Bereich der Fortbildungsprogramme wesentlich früher angesetzt werden muss.

In Ghana hingegen war die Stipendienpolitik innerhalb der dritten Phase eher von Kontinuität als von Wandel gekennzeichnet, trotz der mehrfachen Regierungswechsel. Obwohl sich sowohl Außen- als auch Wirtschaftspolitik der drei ghanaischen Regierungen deutlich voneinander unterschieden, verfolgten sie hinsichtlich der Auslandsschulungen erstaunlich ähnliche Ansätze. Das ging zum einen darauf zurück, dass sich die Rahmenbedingungen in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren kaum veränderten: Der Außenhandel Accras basierte weiterhin hauptsächlich auf dem Kakaoexport, was eine starke Abhängigkeit von den westlichen Industriestaaten mit sich brachte, der Ausbau von Bildungsinstitutionen im Land schritt nur langsam voran und darüber hinaus gab es eine hohe personelle Kontinuität im öffentlichen Dienst, sodass viele Beamt:innen unter

32 Vgl. Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 80 f; Hein: Die Westdeutschen, S. 294 f; Linne: Bruderschaft der „Entwickler“, S. 479 f. Die Amtszeit von Maria Schlei im BMZ ist in dieser Arbeit nicht mehr berücksichtigt worden, da sie den Posten erst im Dezember 1976 übernahm, zu kurz vor dem Ende des Untersuchungszeitraums, als dass sich ihre Politik noch auf die Praktikumsprogramme hätte auswirken können.

33 Vgl. Engel/Schleicher: Die beiden deutschen Staaten, S. 19 & 95–103; Graewe: Entwicklungspolitische Zusammenarbeit, S. 84; Hein: Die Westdeutschen, S. 192; Spanger/Brock: Die beiden deutschen Staaten, S. 164 & 168; Winrow: The Foreign Policy, S. 11 & 47.

34 Vgl. Engel/Schleicher: Die beiden deutschen Staaten, S. 105–107; Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 461 f.

35 Vgl. Engel/Schleicher: Die beiden deutschen Staaten, S. 108; Graewe: Entwicklungspolitische Zusammenarbeit, S. 84; Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 42.

den verschiedenen Machthabern für ihre Aufgabenbereiche verantwortlich blieben und diese prägten.³⁶

Die Ökonomisierung der ostdeutschen Programme

„Maximale berufliche Qualifizierung“ – die Umgestaltung der Programme unter dem MAI

Die ostdeutschen Aus- und Weiterbildungen standen ab 1966 ganz im Zeichen der Effizienz. Das MAI, das 1965 die Verantwortung für die Praktikumsprogramme übernommen hatte, richtete die Schulungen in den folgenden Jahren zunehmend nach ökonomischen Kriterien aus. Dabei folgte das Handelsministerium den Vorgaben der SED-Spitze. Um die Fortbildungen stärker an die neue entwicklungspolitische Strategie anzupassen und ihren „Nutzeffekt“³⁷ zu erhöhen, legte der Ministerrat im März 1966 einige Grundsätze fest, die sowohl die Ziele als auch die Zuständigkeiten neu bestimmten. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung änderte sich nicht viel: Der Ministerrat bekräftigte die leitende Verantwortung des MAI in konzeptioneller, technisch-organisatorischer und finanzieller Hinsicht. Daneben blieben die einzelnen Fachministerien für die Realisierung in ihrem jeweiligen Bereich zuständig.³⁸ Die Zielsetzung erfuhr hingegen eine neue Gewichtung. Das interne Papier nannte erstmalig keine politischen Ziele. Stattdessen sollten die Programme zum einen den Bedarf der Partnerländer an „qualifizierten Kadern“³⁹ decken und zum anderen die ostdeutsche Ausfuhr fördern. Hauptzielgruppe waren dementsprechend zukünftig diejenigen Fachkräfte, die benötigt wurden, um im Ausland die Anlagen zu betreiben, welche für den Export vorgesehen waren.⁴⁰ Damit richtete die SED-Spitze die Schulungen gezielt an den Exportinteressen der DDR aus. Das hieß jedoch nicht, dass der bislang dominierende politische Impetus der Programme nun gänzlich vergessen war. Politische Erwägungen spielten auch weiterhin eine Rolle, das zeigte sich zum Beispiel

³⁶ Vgl. Aluko: After Nkrumah, S. 59. Siehe auch: Killick: Development Economics, S. 329f.

³⁷ BArch DC 20-I-4 1307, Ministerrat der DDR: Grundsätze über die Verantwortung und Aufgaben der staatlichen Organe der DDR bei der Aus- und Weiterbildung von Bürgern aus Entwicklungsländern in der DDR und für die Entsendung von Spezialisten der DDR in Entwicklungsländer, 31.3.1966, in: Mitteilungen des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, 14.4.1966, S. 1.

³⁸ Vgl. ebd., S. 3.

³⁹ Ebd., S. 2.

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 2.

an den Richtlinien, mit denen das MAI im Juli 1966 die Realisierung der Weiterbildungen regelte. Die Betriebspraktika, so hieß es hier, besäßen sowohl ökonomische als auch politische Bedeutung. Nach wie vor müsse den Teilnehmer:innen verdeutlicht werden, dass die DDR der einzige „rechtmäßige Staat in Deutschland“⁴¹ sei.

Auf der organisatorischen Ebene verstärkte das MAI die wirtschaftspolitische Ausrichtung. Noch im gleichen Jahr übertrug das Ministerium dem staatlichen Außenhandelsbetrieb Limex weitreichende Aufgaben. Die Entstehung von Limex und dessen Funktion in der „wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit“ sind bislang noch weitestgehend unerforscht. Hans-Joachim Döring stellt lediglich fest, dass Limex auch die Entsendung ostdeutscher Fachleute für die Entwicklungsprojekte im Ausland koordinierte. Inga Emmerling erwähnt, dass das Unternehmen unter anderem die Vergabe von Lizenzen an die Länder des globalen Südens verwaltete, aber auch die Fortbildungen der Massenorganisationen organisatorisch und finanziell betreute.⁴² Bei den staatlichen Praktikumsprogrammen übernahm Limex nicht nur die Vermittlung der Teilnehmer:innen an die einzelnen Betriebe, es war auch für die Klärung aller technisch-organisatorischen und finanziellen Fragen zuständig.⁴³ Außerdem sammelte es die halbjährlichen Leistungseinschätzungen ein, welche die Ausbildungsstellen neuerdings über die Fachkräfte zu verfassen hatten, und besprach diese mit den jeweiligen Auslandsvertretungen der Herkunftsstaaten.⁴⁴ Damit oblag Limex also auch ein Teil der Kommunikation mit den Partnerländern. Dass das MAI dem Außenhandelsbetrieb so umfassende Aufgaben übertrug, spricht für eine zunehmende Verquickung der Schulungen mit ökonomischen Motiven und Logiken. Die Praktikumsprogramme waren damit in den Außenhandel eingebunden.⁴⁵

41 BArch DR 2/11426, Müller (MAI): Vorläufige Richtlinie für die Arbeit mit Berufspraktikanten aus Entwicklungsländern in Betrieben und Einrichtungen der Deutschen Demokratischen Republik, 1.7.1966, S. 4.

42 Vgl. Hans-Joachim Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 42; Inga Emmerling: Die DDR und Chile (1960 – 1989). Außenpolitik, Außenhandel und Solidarität, Berlin 2013, S. 301 & 314 f.

43 Vgl. BArch DR 2/11426, Müller (MAI): Vorläufige Richtlinie für die Arbeit mit Berufspraktikanten [...], 1.7.1966, S. 14.

44 Für das Jahr 1966 sind gemeinsame Besprechungen der Leistungseinschätzungen nicht explizit belegt, es scheint aber naheliegend, dass sie dennoch stattfanden. Denn zum einen sah der Entwurf der Richtlinien, der im Dezember 1965 von der SPK verfasst worden war und auf dem die Richtlinien des MAI basierten, dieses Vorgehen vor, und zum anderen entsprach dies der späteren Praxis. Vgl. BArch SAPMO DY 42/1990, SPK: Hinweise der Staatlichen Plankommission [...], 13.12.1965, S. 5.

45 Vgl. Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 42, der den gleichen Sachverhalt für die Entsendung ostdeutscher Fachleute in den globalen Süden feststellt.

Effizienz stand nun im Vordergrund. Damit gewann das qualitative Niveau der Ausbildungen und Abschlüsse an Bedeutung, die Fachkräfte sollten „höchstmögliche Ausbildungsergebnisse“⁴⁶ erzielen. Die Bildungsmaßnahmen, so betonte das MAI, seien auf „maximale berufliche Qualifizierung“⁴⁷ ausgerichtet. Das Ministerium bemühte sich dementsprechend um eine straffere Organisation der Weiterbildungen. Für die Praktikant:innen selbst ging diese Neuausrichtung mit einer ganzen Reihe unterschiedlicher neuer Vorschriften und Verhaltensregeln einher, die von politischen Vorgaben bis zu pädagogisch-didaktischen Anweisungen reichten. Die SED-Regierung bestand darauf, dass die Teilnehmer:innen sofort nach dem Ende ihrer Schulungen wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehrten, wie es auch die Bundesregierung von den „Regierungspraktikanten“ erwartete. Das MAI untersagte den Fachkräften außerdem, sich in innen- und außenpolitische Angelegenheiten der DDR einzumischen.⁴⁸ Um den Lernerfolg zu verbessern, wurden die Betriebspraktikant:innen dazu angehalten, Berichte und Aufzeichnungen über die Ausbildungsinhalte anzufertigen. Die so entstandene Dokumentationsmappe solle nach der Rückkehr in das Herkunftsland als Nachschlagewerk dienen.⁴⁹ Selbst bezüglich des Sprachunterrichts formulierte das MAI konkrete Instruktionen: „Besonders sind in Verbindung mit der Führung der Dokumentationsmappe Übungen in der deutschen Sprache (Entwurf, Korrektur, Reinschrift, Vorlesen, Nacherzählen usw.) durch die Fachbetreuer durchzuführen.“⁵⁰ Darüber hinaus ordnete das MAI an, den Fachkräften zukünftig im Falle von Anfragen oder Konflikten die Einsichtnahme in Entscheidungen der zuständigen ostdeutschen Institutionen zu verwehren.⁵¹ Dieses Regelwerk begrenzte den Handlungsspielraum der Teilnehmer:innen, eine Tendenz, die sich schon während der zweiten Phase gezeigt hatte. Die Zeit der Gastfreundschaft gegenüber den „antiimperialistischen Freunden“, in der diese über weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten verfügt hatten, war nun endgültig vorbei.

⁴⁶ BArch DR 2/11426, Müller (MAI): Vorläufige Richtlinie für die Arbeit mit Berufspraktikanten [...], 1.7.1966, S. 3.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Vgl. ebd.

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 8.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Vgl. ebd., S. 14.

Ost-Berlin zieht die Programmgestaltung an sich

Dieser Kurs setzte sich in den folgenden Jahren weiter fort, wobei Ost-Berlin schließlich auch gegenüber den Herkunftsländern dominanter auftrat als in den frühen 1960er Jahren. Ein wesentlicher Anstoß dazu ging 1968 von Eugen Kattner aus, der als Stellvertretender Minister im MAI arbeitete, welches 1967 in Ministerium für Außenwirtschaft (MAW) umbenannt worden war. Kattner leitete im MAW den Bereich der „wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit“. Im Frühjahr 1968 ordnete er an, „Bedingungen für die Aus- oder Weiterbildung von Bürgern aus Entwicklungsländern“⁵² zu entwickeln, um sowohl die Vorbereitung der Schulungen als auch die Zugangsbedingungen und Inhalte stärker zu normieren und vertraglich zu fixieren. Kattner setzte darauf, mit eindeutigeren und verbindlicheren Regeln schon im Vorfeld Forderungen der Praktikant:innen zu vermeiden, die aus seiner Sicht einem reibungslosen Ablauf der Programme im Wege standen. „Falsche“ Erwartungen seitens der Teilnehmer:innen sollten damit verhindert werden. Gegenüber seinem Kollegen Richard Serinek, erster Stellvertreter des Ministers für Post- und Fernmeldewesen, erläuterte er, offenbar verärgert von den auftretenden Problemen:

„Ich habe die Ausarbeitung der Bedingungen veranlaßt, weil laufend Schwierigkeiten nach Einreise der Kader entstehen, die vermeidbar sind. Die Schwierigkeiten betreffen insbesondere

Forderungen auf höhere geldliche Zuweisungen

Forderungen auf Einsatz und Ausbildung in Berlin

Widerstand gegen die zentrale Ausbildung in der deutschen Sprache bzw. Forderungen auf die Stellung von besonderen Dolmetschern

Wünsche auf Änderung des Ausbildungszweiges nach Aufnahme der PTA [Produktionstechnische Ausbildung, J. O.].

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, daß vor Abreise der betreffenden Bürger in die DDR klare Verhältnisse geschaffen werden.“⁵³

Mit den „Bedingungen“ legte Kattner die Voraussetzungen fest, unter denen eine Schulung in der DDR absolviert werden konnte. Ausnahmen von diesen Regelungen waren nicht mehr vorgesehen. Die Herkunftsländer nahm der Stellvertretende Minister stärker in die Pflicht, während er gleichzeitig ihr Mitsprache-

52 BArch DM 3/12515, HA WTZ mit Entwicklungsländern (MAW): Bedingungen für die Aus- oder Weiterbildung von Bürgern aus Entwicklungsländern in der DDR im Rahmen der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, 7.5.1968.

53 BArch DM 3/12515, Kattner an Serinek, ohne Betreff, 28.5.1968, S. 1.

recht einschränkte. So waren die Partnerstaaten aufgerufen, spätestens vier Monate vor Beginn der Weiterbildung sämtliche Bewerbungsunterlagen der potenziellen Praktikant:innen vorzulegen, einschließlich beglaubigter Zeugnisse, Nachweisen über Fremdsprachenkenntnisse und einem „exakt benannte[n] Ausbildungsziel“⁵⁴. Auf Grundlage dieser Dokumente wählte Limex dann gemeinsam mit den zuständigen staatlichen Stellen die Teilnehmer:innen aus. Damit ging die Auswahl der Fachkräfte, die zuvor bei den Herkunftsländern gelegen hatte, in die Hände der DDR über. Für Limex bedeutete dies einen weiteren Kompetenzgewinn. Darüber hinaus bestand das MAW darauf, die fachlichen Inhalte vorab vertraglich festzulegen, und zwar einem vorgegebenen Qualifizierungsprogramm folgend – individualisierte Anpassungen von Ausbildungsinhalten und -ablauf sollten damit nicht mehr möglich sein.⁵⁵ Auch diese mangelnde Flexibilität ging im Zweifelsfall zu Lasten der Partnerstaaten, da die konkreten und sich verändernden Notwendigkeiten vor Ort dadurch weniger berücksichtigt werden konnten.

Mit diesen neuen Vorgaben trat Ost-Berlin in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit weitaus weniger partnerschaftlich auf als in den Jahren zuvor. Stattdessen bestimmte die SED-Führung die Bedingungen für die Auslandschulungen nun weitestgehend allein. Für die Teilnehmer:innen gingen die neuen Bestimmungen mit weiteren Einschränkungen einher. Sie verloren nicht nur ihr Mitspracherecht hinsichtlich des Ausbildungsablaufs, sondern auch das Recht, ihre Familienangehörigen mit in die DDR zu bringen.⁵⁶ Der Verhandlungsspielraum der Praktikant:innen schrumpfte erneut.

Die eingeschlagene Linie setzte das MAW auch in den folgenden Jahren weiter fort. 1972 ordnete es beispielsweise an, dass die Ausbildungsstätten alle Reisen der Praktikant:innen in das kapitalistische Ausland an Limex melden mussten. Auch eine „Einschätzung des politisch-ideologischen Verhaltens“⁵⁷ sei dem Außenhandelsunternehmen halbjährlich zu übersenden. Gleichzeitig sollten die politischen Gespräche mit den Teilnehmer:innen intensiviert und ihre Abreise nach Schulungsende überwacht werden, indem ein:e Mitarbeiter:in des jeweiligen Ausbildungsbetriebs die Fachkräfte zum Flughafen oder zum Überseehafen in Rostock begleitete.⁵⁸ Nach und nach verschärfte das Ministerium die Kontrolle der

54 BArch DM 3/12515, HA WTZ mit Entwicklungsländern (MAW): Bedingungen für die Aus- oder Weiterbildung [...], 7.5.1968, S. 1.

55 Vgl. ebd., S. 2.

56 Vgl. ebd., S. 2 & 5.

57 BArch DR 2/11426, MAW: Richtlinie für die Arbeit mit Berufspraktikanten aus Entwicklungsländern in Betrieben und Einrichtungen der Deutschen Demokratischen Republik, 2.6.1972, S. 11.

58 Vgl. ebd.

Praktikant:innen. Die ökonomisierte Schwerpunktsetzung erforderte aus Sicht der DDR-Regierung offensichtlich eine stärkere Normierung der Programme und Disziplinierung der Teilnehmer:innen. Das gestiegene Interesse an einem reibungslosen Ablauf ließ keinen Raum mehr für individuelle Anpassungen. Für die Fachkräfte brachte dieses Effizienzbestreben sukzessive mehr Einschränkungen mit sich.

Anpassung an die neuen außenpolitischen Gegebenheiten

Die Programmgestaltung des MAW geriet 1970 intern in die Kritik. Kein geringerer als Walter Ulbricht beauftragte im Sommer 1970 die Außenpolitische Kommission des Politbüros (AKP) damit, eine neue Grundkonzeption für die Aus- und Weiterbildungen zu erarbeiten. Ulbricht störte sich nicht an der ökonomisierten Ausrichtung der Programme – dabei war das Außenwirtschaftsministerium ohnehin den Vorgaben der Parteiführung gefolgt. Stattdessen standen die mangelnde inhaltliche Arbeit des MAW und die auch über das Ministerium hinaus weit verstreuten Zuständigkeiten in der Kritik.⁵⁹ Ziel der Überarbeitung war es, die Programme stärker zu zentralisieren und sie gleichzeitig bis 1975 erheblich auszubauen.⁶⁰ Was den Staatsratsvorsitzenden konkret dazu bewog, diese neue Konzeption in Auftrag zu geben, ist nicht überliefert. Seine Anordnung wurde zunächst vor allem in den zentralen Parteigremien diskutiert.⁶¹ Der spätere Bearbeitungsprozess und die in dessen Verlauf genannten Begründungen lassen aber darauf schließen, dass es Ulbricht darum ging, einen weiteren Ausbau der Programme vorzubereiten, der in Anbetracht der ersten internationalen Anerkennungswelle nun möglich und notwendig schien. Diese Möglichkeit wollte Ulbricht anscheinend nicht ungenutzt verstreichen lassen.

⁵⁹ Vgl. BArch DC 20/27330, Seidel (Arbeitsgruppe Entwicklungsländer): Information für Genossen Dr. Weiss, Betr.: Beratung der Grundkonzeption zur staatlichen Leitung der Unterstützung ausgewählter Entwicklungsländer auf dem Gebiete der Aus- und Weiterbildung von Kadern und der Übermittlung von Erfahrungen des sozialistischen Aufbaus, 6. 8. 1970, S. 3; BArch DC 20/16097, Sölle (MAW): Begründung der Beschlußvorlage über Maßnahmen zur Realisierung des Beschlusses des PMR Nr. 02 – 144/8/71 vom 6.1.71 über die Grundkonzeption zur staatlichen Leitung [...], undatiert [03/1971], S. 1.

⁶⁰ Vgl. BArch DC 20-I-4 2385, Präsidium des Ministerrates: Grundkonzeption zur staatlichen Leitung der Unterstützung ausgewählter Entwicklungsländer auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung von Kadern, sowie der Entsendung von Beratern und Experten, 6. 1. 1971, S. 1; BArch DC 20/16097, Sölle (MAW): Vorlage: Maßnahmen zur Realisierung des Beschlusses des PMR Nr. 02 – 144/8/71 vom 6.1.71 über die Grundkonzeption zur staatlichen Leitung [...], 31. 3. 1971, S. 1.

⁶¹ Vgl. BArch DC 20/27330, Seidel (Arbeitsgruppe Entwicklungsländer): Information für Genossen Dr. Weiss, [...], 6. 8. 1970, S. 1.

Die Überarbeitung der Programmkonzeption übernahm Gerhard Weiss, Mitglied der APK und Stellvertretender Vorsitzender im Ministerrat. Er war für diese Aufgabe prädestiniert, da er selbst diverse Jahre als Stellvertreter des Ministers im MAI gearbeitet hatte und dort unter anderem für die Beziehungen zu den Staaten des globalen Südens verantwortlich gewesen war. Für die Neukonzeption ließ sich Weiss von der Arbeitsgruppe Entwicklungsländer mit Informationen versorgen. Die AG, die aber anscheinend selbst nicht über die Hintergründe der Überarbeitung im Bilde war, bezog sich bei ihren Überlegungen stets auf die afrikanischen Staaten, zu denen inzwischen diplomatische Beziehungen bestanden. Da vor allem Somalia und die Zentralafrikanische Republik eine ausgesprochen schwache Wirtschaftsleistung aufwiesen, schlug die Arbeitsgruppe vor, künftig genau zwischen den Fällen zu unterscheiden, in denen die Unterstützung im außenwirtschaftlichen Interesse erfolgte und denjenigen, in denen politische Ziele verfolgt wurden. Sie erinnerte darüber hinaus daran, dass der ökonomische Perspektivplan für die Wirtschaftsbeziehungen mit dem globalen Süden lediglich 3,7% des gesamten ostdeutschen Außenhandels vorsah und riet somit zwischen den Zeilen von einer zu starken wirtschaftlichen Schwerpunktsetzung ab.⁶²

Diese Empfehlung blieb allerdings ohne Effekt. Als das Präsidium des Ministerrats im Januar 1971 die neue Grundkonzeption bestätigte, überwog darin, wie auch schon in den Vorjahren, eindeutig die ökonomische Ausrichtung. Die Programme, so legte der Beschluss fest, sollten den Bezug von Rohstoffen sichern und den Export im Bereich des Maschinenbaus, vor allem von kompletten Industrieanlagen, erleichtern. Zu diesem Zweck sollten weiterhin vorrangig die Fachkräfte geschult werden, die später die exportierten ostdeutschen Anlagen betreiben würden.⁶³ Die wirtschaftliche Zielsetzung wurde damit bekräftigt. Darüber hinaus plante der Ministerrat, die langfristigen Ausbildungen – vermutlich aus finanziellen Gründen – sukzessive in die Herkunftsländer zu verlagern.⁶⁴ Damit schlug die SED-Regierung einen Weg ein, den die Bundesregierung schon einige Jahre zuvor beschritten hatte. Außerdem richtete sie einen zentralen Bereich im MAW ein, um sowohl die Aus- und Weiterbildungen in der DDR selbst als auch die Entsendung von ostdeutschen „Experten“ in das Ausland zu steuern und zu ko-

⁶² Vgl. ebd.

⁶³ Vgl. BArch DC 20-I/4 2385, Präsidium des Ministerrates: Grundkonzeption zur staatlichen Leitung der Unterstützung [...], 6.1.1971, S. 1 & 5.

⁶⁴ Vgl. ebd., S. 6. Gründe für die Verlagerung in die Herkunftsländer nannten die zuständigen Stellen zu diesem Zeitpunkt nicht. Aus späteren Ausführungen des MAW geht aber hervor, dass die Schulungen im Ausland wesentlich kostengünstiger zu realisieren waren. Vgl. BArch DM 3/12515, MAW: Konzeption zur Gestaltung [...], 25.6.1973, S. 18.

ordinieren. Dieser wurde von einer interministeriellen Kommission geleitet.⁶⁵ Die SED-Führung beabsichtigte, mit diesen beiden Maßnahmen die Voraussetzung für den weiteren Ausbau der Programme zu schaffen. Tatsächlich nahm der Umfang der Schulungen zu. Von einem Boom kann aber bei einer Steigerung von circa 500 Praktikant:innen im Jahr 1963 auf knapp 800 Teilnehmer:innen im Jahr 1973 wohl nicht die Rede sein.⁶⁶

Tabelle 13: Internationale Praktikant:innen in der DDR, 1966–1976.⁶⁷

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	719	772	788	k. A.	k. A.	k. A.

Zäsur 1973?

Für die ostdeutsche Regierung, die seit Mitte der 1950er Jahre alles darangesetzt hatte, die internationale Anerkennung zu erlangen, stellte die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO 1973 eine entscheidende Zäsur dar. Damit fiel das bisherige außenpolitische Hauptziel weg, andere Länder zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu bewegen, welches die Auslandsschulungen zuvor stark geprägt hatte. An seine Stelle rückte das traditionelle Ziel, das sozialistische System international zu verbreiten. Auch dieses Vorhaben wirkte sich wiederum

⁶⁵ Vgl. BArch DC 20-I/4 2385, Präsidium des Ministerrates: Grundkonzeption zur staatlichen Leitung der Unterstützung [...], 6.1.1971, S. 9f.

⁶⁶ Vgl. BArch DL 2/11868, Delegation der DDR in der Ständigen Kommission des RGW für die Koordinierung der Technischen Unterstützung: Information über den Umfang, die Formen und Methoden der produktionstechnischen Ausbildung von Bürgern der Entwicklungsländer in den Ausbildungsstätten, beim Bau und der Auslastung der Objekte in den Entwicklungsländern sowie in den Betrieben, Projektierungsorganisationen und berufstechnischen Lehranstalten der DDR, 4.1.1974, S. 4 sowie Formblatt 3. Für die einzelnen Jahre 1964 bis 1970 liegen keine statistischen Aufzeichnungen vor. Das MAW stellte 1973 lediglich rückblickend fest, dass in diesem Zeitraum 400 bis 500 Praktikant:innen jährlich ihre Schulungen erfolgreich abgeschlossen hätten. Vgl. BArch DM 3/12515, MAW: Konzeption zur Gestaltung der berufspraktischen Aus- und Weiterbildung von Bürgern aus Entwicklungsländern durch die DDR bis 1980, 25.6.1973, S. 4.

⁶⁷ Vgl. BArch DL 2/11868, Information der DDR-Delegation in der Ständigen Kommission des RGW für die Koordination der Technischen Unterstützung: Tabelle 3: Anzahl der Bürger aus Entwicklungsländern, die sich per 30.6.72 in der DDR in berufstechnischen Lehranstalten zur Ausbildung befanden sowie in Betrieben und Projektierungsorganisationen ein Praktikum absolvieren, undatiert [7.12.1972]; DL 2/11503, Information der DDR-Delegation [...]: Tabelle 4: Plan für die Aufnahme von Bürgern aus Entwicklungsländern zur produktionstechnischen Ausbildung in der DDR in den Jahren 1971–1975, undatiert [7.12.1972]; BArch DL 2/11868, Delegation der DDR [...]: Formblatt 3: Anzahl der Bürger aus Entwicklungsländern [...], undatiert [4.1.1974].

auf die Aus- und Weiterbildungen aus. Ganz im Sinne der Revolutionstheorie betonte das verantwortliche MAW 1973 nun, dass die Schulungen zur Verbreitung des Sozialismus beitragen würden.⁶⁸

Trotz dieser Verschiebung bedeutete die Aufnahme in die UNO für die Fortbildungsprogramme keine klare Zäsur. Stattdessen überwogen die Kontinuitäten. Die ökonomischen Interessen an den Bildungsmaßnahmen blieben bestehen und nahmen sogar noch zu. Das hing mit den wirtschaftspolitischen Entwicklungen der DDR zusammen. Die konsumorientierte Wirtschaftspolitik Honeckers hatte schon vor der Ölpreiskrise im Herbst 1973 dazu geführt, dass sich die ökonomische Lage der DDR weiter verschlechterte. Für die SED-Regierung bestand also die Notwendigkeit, sämtliche Möglichkeiten der Exportsteigerung zu nutzen.⁶⁹ Die Praktikumsprogramme sollten in dieser Situation eine „marktvorbereitende Funktion“⁷⁰ erfüllen und den Im- und Exportstrategien der DDR zugute kommen. Wegen der UNO-Mitgliedschaft rechnete das MAW darüber hinaus mit einem steigenden Interesse an den Weiterbildungen.⁷¹ Um die Schulungen den neuen außen- und wirtschaftspolitischen Gegebenheiten und Anforderungen anzupassen, erarbeitete das Ministerium noch im gleichen Jahr eine neue Konzeption.

Diese sah vier grundlegende Maßnahmen vor. Erstens sollten die Aus- und Weiterbildungen im In- und Ausland künftig stärker gemeinsam mit den anderen RGW-Staaten koordiniert werden. Das entsprach der insgesamt verfolgten Strategie „der sozialistischen ökonomischen Integration“⁷². Bereits seit 1971 und besonders seit 1973 strebte die DDR-Regierung wegen der steigenden Verschuldung gegenüber dem Westen eine stärkere Wirtschaftskooperation mit den anderen sozialistischen Ländern an.⁷³ Auch im Bereich der Schulungsprogramme diente die beabsichtigte engere Zusammenarbeit mit den RGW-Staaten, insbesondere der Sowjetunion, vor allem den ökonomischen Interessen Ost-Berlins.⁷⁴ Konkret plante das MAW, Zielsetzungen, Arbeitsmethoden und Bedingungen der Schulungen zukünftig zusammen mit den anderen sozialistischen Regierungen zu

68 Vgl. BArch DM 3/12515, MAW: Konzeption zur Gestaltung [...], 25.6.1973, S. 2.

69 Vgl. Andreas Malycha: Die SED in der Ära Honecker. Machtstrukturen, Entscheidungsmechanismen und Konfliktfelder in der Staatspartei 1971–1989, München 2014, S. 67 f, 177–179 & 186; Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 391–394.

70 BArch DM 3/12515, MAW: Konzeption zur Gestaltung [...], 25.6.1973, S. 4.

71 Vgl. ebd., S. 20.

72 Ebd., S. 16.

73 Vgl. Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen, S. 399.

74 Vgl. BArch DM 3/12515, MAW: Konzeption zur Gestaltung [...], 25.6.1973, S. 16.

erarbeiten. Das Ziel war es dabei, gemeinsame Ausbildungszentren im globalen Süden zu eröffnen.⁷⁵

Zweitens setzte die neue Konzeption (wie schon jene von 1971) darauf, die Schulungen zunehmend in die Herkunftsländer zu verlagern. Das hatte in erster Linie finanzielle Gründe. Die Ausbildungen in den Partnerstaaten waren erheblich günstiger als die in Ostdeutschland. Das MAW kalkulierte:

„Für die Ausbildung von 100 Bürgern in der DDR entstehen durchschnittliche Kosten von 900.000 Mark pro Jahr. Für die Ausbildung von 100 Bürgern im Entsendeland werden etwa 5 DDR-Spezialisten benötigt, die ca. 250.000 Mark Kosten verursachen (abzüglich der Vergütungen durch den Partner). Es stehen also mindestens 650.000 M für die kostenlose Bereitstellung von Ausrüstungen, Einrichtungen, Lehr- und Lernmitteln und Dokumentationen zur Verfügung.“⁷⁶

Auch seien die Bedingungen für den ostdeutschen Export und Import im Ausland günstiger, und die Programme könnten in den Partnerländern eine bessere propagandistische Wirkung entfalten, als dies bei der Weiterbildung kleinerer Gruppen in der DDR möglich sei.⁷⁷

Im Arbeiter-und-Bauern-Staat selbst sollten daher drittens vor allem kurzfristige Schulungen verbleiben, die sich hauptsächlich an Führungskräfte richten und nach strukturierten Vorgaben als sogenannte Rahmenausbildungsprogramme stattfinden würden.⁷⁸ Damit verstärkte Ost-Berlin die Ausrichtung auf hochqualifizierte Teilnehmer:innen sowie auf staatliche und gesellschaftliche Eliten. Sie wurden zur Hauptzielgruppe der Weiterbildungen. Das stellte eine weitere Parallele zur westdeutschen Programmgestaltung dar. Die BRD hatte bereits 1963 begonnen, die Schulungen stärker auf Führungskräfte auszurichten.

Viertens ordnete das MAW an, die Fortbildungskooperation sowohl hinsichtlich der Herkunftsländer als auch hinsichtlich der Fachrichtungen und Berufe stärker zu fokussieren.⁷⁹ Hier kann allerdings an der Ernsthaftigkeit der Forderung oder zumindest an ihrem praktischen Effekt gezweifelt werden. Zwar nahm die ehemals umfangreiche Zahl der Partnerländer tatsächlich deutlich ab – 1974 hielt Ost-Berlin nur noch mit 17 Staaten Ausbildungsvereinbarungen auf Regierungsebene aufrecht –, die ostdeutschen Massenorganisationen bildeten aber gleichzeitig weiterhin im Regierungsauftrag Teilnehmer:innen aus etwa

⁷⁵ Vgl. ebd., S. 2 & 16f.

⁷⁶ Ebd., S. 18.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 17–19.

⁷⁸ Vgl. ebd., S. 3, 6f & 13.

⁷⁹ Vgl. ebd., S. 3.

50 Ländern aus.⁸⁰ Darüber hinaus unterschieden sich die geplanten vierzehn Schulungssektoren kaum von den Schwerpunktbereichen der Vorjahre.⁸¹

Abgesehen davon schritt die Umgestaltung der Programme aber wie geplant voran. Im September 1974 konnte eine ostdeutsche Delegation den Vertreter:innen anderer RGW-Staaten bei einer gemeinsamen Expertentagung zur „Technischen Unterstützung“ von ersten Erfolgen berichten. Die Verlagerung in die Herkunftsländer mache gute Fortschritte, mehrere tausend Teilnehmer:innen würden im globalen Süden zu qualifizierten Fachkräften ausgebildet, wobei die Schulungen vor Ort am Anlagenexport der DDR orientiert seien.⁸² Die ostdeutschen Delegationsteilnehmer:innen setzten sich bei diesem Treffen ganz im Sinne der neuen Konzeption dafür ein, durch eine gemeinsame und offensivere Politik die Bildungsk Kooperation auszubauen und stärker im eigenen Interesse zu lenken.⁸³ Künftige Rahmenpläne, so betonten die Abgeordneten, müssten daher vor allem die wirtschaftlichen und politischen Interessen der DDR berücksichtigen. Es sei ein Fehler gewesen, dass die Planungen sich in der Vergangenheit zu sehr nach den Wünschen der Kooperationspartner:innen gerichtet hätten.⁸⁴

Ausblick: die Kommerzialisierung der Programme

Mitte der 1970er Jahre wollte die SED-Führung diesen Fehler nun mit mehreren Mitteln wettmachen. Neben der Verlagerung der Grundausbildung in die Herkunftsländer und der Kopplung der Programme an den ostdeutschen Exportbedarf, führte Ost-Berlin noch eine weitere Neuerung ein, die 1974 erstmalig einen Testlauf in größerem Umfang absolvierte: Die DDR begann, sich für einige Schulungen bezahlen zu lassen. 150 Algerier durchliefen im Laufe des Jahres auf Kosten der eigenen Regierung eine Weiterbildung, um später ein von der DDR geliefertes Armaturenkombinat zu bedienen.⁸⁵ Als Ost-Berlin 1977, nach dem Ende des Untersuchungszeitraums, beinahe zahlungsunfähig war, nahmen die „berufliche[n] Ausbildung[en] im Rahmen kommerzieller Verträge“⁸⁶ noch erheblich zu. Überhaupt führte das Erreichen dieses wirtschaftlichen Tiefpunktes dazu, dass die SED-Führung eine gänzlich neue Afrikapolitik einschlug. Hans-Joachim

80 Vgl. BArch DL 2/11870, Delegation der DDR in der Ständigen Kommission des RGW [...]: Material zum Punkt 30 des Arbeitsplanes [...], 5.9.1974, S. 2.

81 Vgl. BArch DM 3/12515, MAW: Konzeption zur Gestaltung [...], 25.6.1973, S. 5 & 10 f.

82 Vgl. BArch DL 2/11870, Delegation der DDR in der Ständigen Kommission des RGW [...]: Material zum Punkt 30 des Arbeitsplanes [...], 5.9.1974, S. 3.

83 Vgl. ebd., S. 4 & 7–9.

84 Vgl. ebd., S. 7 f.

85 Vgl. ebd., S. 3.

86 Ebd., S. 3. Zur Zahlungsunfähigkeit siehe: Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 11.

Döring, der diese Zäsur ausführlich untersucht, hält fest: „1977 startete die DDR eine ökonomische Exportoffensive gegenüber den ‚ausgewählten und befreundeten Staaten‘, wie ein feststehender Terminus Äthiopien, Angola und Mosambik zusammenklammerte. Sie sollte mit dazu beitragen, den immer drastischer ansteigenden Devisenmangel der DDR zu verringern.“⁸⁷

Die wirtschaftliche Lage der DDR hatte sich Mitte der 1970er, vor allem in Folge der Ölkrise und der Tatsache, dass die SU eine andere, weniger vorteilhafte Handelspolitik gegenüber Ostdeutschland einführte, extrem verschlechtert.⁸⁸ Die SED-Regierung benötigte dringend Devisen, um das Land existenzfähig und sich selbst an der Macht zu halten.⁸⁹ Auf der Suche nach einer Lösung dieses Problems entschied die Parteispitze 1977, die Beziehungen zu Äthiopien, Mosambik und Angola ganz gezielt auszubauen und für die wirtschaftliche Sanierung der DDR zu nutzen. Der Handel mit dem globalen Süden und insbesondere mit diesen drei Staaten wurde Teil der „ökonomische[n] Überlebensstrategie“ der SED und zwar „mit der Rückendeckung und unter dem Schutzmantel der ‚Internationalen Solidarität‘“⁹⁰.

Döring selbst betont, dass ökonomische Zielsetzungen im Bereich der Aus- und Fortbildungen schon vor 1977 ausschlaggebend waren. Bereits 1975 hätten das Außenministerium und die Abteilung Internationale Verbindungen des ZK die gesamte „wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit“ an den wirtschaftspolitischen Interessen der DDR ausgerichtet.⁹¹ Die vorliegende Studie verdeutlicht aber, dass der Beginn dieser Ökonomisierung erheblich früher angesetzt werden muss: Schon seit der Übernahme der Programme durch das MAI im Jahr 1965 hatten sich in der „Internationalen Solidarität“ sukzessive ökonomische Interessen und Prinzipien durchgesetzt. Für die Teilnehmer:innen bedeutete die Orientierung auf Effizienz und auf einen höheren wirtschaftlichen Nutzen vor allem verstärkte Kontrolle und die Einschränkung ihres Handlungsspielraums.

Ab Mitte der 1970er Jahre kann schließlich von einer weiteren Steigerung des ökonomischen Trends die Rede sein: Es fand eine zunehmende Kommerzialisierung der Auslandsschulungen statt, die sich zum Beispiel darin ausdrückte, dass sich Ost-Berlin immer öfter für die Weiterbildungen bezahlen ließ, nach Möglichkeit in US-Dollar.⁹² Der Vertrag mit Algerien von 1974 war, soweit bekannt, der erste dieser Art. Aber auch gegenüber anderen Staaten versuchte die DDR-Re-

⁸⁷ Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 10.

⁸⁸ Vgl. ebd., S. 29 & 51f.

⁸⁹ Vgl. ebd., S. 50–56.

⁹⁰ Ebd., S. 46.

⁹¹ Vgl. ebd., S. 42.

⁹² Vgl. ebd., S. 131.

gierung, die Fortbildungen zu kommerziellen Zwecken zu nutzen, so auch gegenüber den neuen Schwerpunktländern Äthiopien und Mosambik. Der Erfolg dieser Bemühungen fiel allerdings unterschiedlich aus. Ost-Berlin und Addis Abeba hatten zwar im Juni 1978 vereinbart, 100 Parteikader auf Kosten Äthiopiens in der DDR auszubilden, letztlich übernahm die SED-Regierung aber doch die Schulungskosten – mutmaßlich nach einer Beschwerde des Partnerlandes.⁹³ Anders sah es bei der Zusammenarbeit mit Mosambik aus. Hier nutzte die ost-deutsche Regierung die Kooperation auch auf anderem Wege zu ihrem wirtschaftlichen Vorteil. Sie zog in den 1980er Jahren die von den mosambikanischen Vertragsarbeiter:innen erwirtschafteten Gelder ein, die für den Transfer in das Heimatland vorgesehen waren, um damit die mosambikanischen Handelsschulden zu tilgen.⁹⁴ Auch die Mosambikaner:innen waren ursprünglich zur Aus- und Weiterbildung in die DDR entsandt worden, waren aber – anders als die Praktikant:innen – als bezahlte Arbeitskräfte der Betriebe angestellt. Die Schulungsziele gerieten nach 1976 faktisch mehr und mehr in Vergessenheit.⁹⁵

Die Rückkehrförderung der Bundesregierung

Planung und Effizienz – die Fortbildungsprogramme unter Wischnewski

Hans-Jürgen Wischnewski hatte nach dem Antritt der großen Koalition im Dezember 1966 keinen leichten Einstieg als neuer Minister im BMZ. Seine Amtsübernahme fiel mit der ersten westdeutschen Rezession der Nachkriegszeit zusammen, die sich auch auf die Entwicklungspolitik auswirkte. Die entwicklungspolitischen Ausgaben standen gerade von konservativer Seite zunehmend in der Kritik. Darüber hinaus zeichnete sich das Scheitern der Hallstein-Doktrin immer weiter ab.⁹⁶ Wischnewski war also im Prinzip gezwungen, neue Schwerpunkte zu setzen. Dabei ging er allerdings moderat vor. Vorerst verließ er sich auf eine altbekannte Strategie: Er nutzte Entwicklungspolitik vor allem als Instrument der Exportförderung. Ein besonderes Augenmerk legte er dabei auf die Effizienz der einzelnen Projekte und Maßnahmen.⁹⁷ Umfassende Neuerungen führte

⁹³ Vgl. ebd., S. 128.

⁹⁴ Vgl. ebd., S. 232–237.

⁹⁵ Vgl. Dennis: Asian and African Workers, S. 88 & 95; Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 232.

⁹⁶ Vgl. Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 55f; Hein: Die Westdeutschen, S. 101, 103 & 108f; Linne: Bruderschaft der „Entwickler“, S. 538f.

⁹⁷ Vgl. Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 56 & 58f; Hein: Die Westdeutschen, S. 117; Linne: Bruderschaft der „Entwickler“, S. 538f. In seinen Memoiren bezeichnet

Wischnewski in seiner verhältnismäßig kurzen Amtszeit nicht ein. Der neue Minister begann zunächst mit einer ausgiebigen Evaluation, um die bisherigen Maßnahmen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Anfang 1967 ließ er alle Projekte der „Technischen Hilfe“ prüfen.⁹⁸ Diesen Bereich, insbesondere die gewerbliche Berufsausbildung, baute das BMZ in seiner Amtszeit aus.⁹⁹ Parallel dazu setzte das Ministerium zunehmend auf umfassende, mehrdimensionale und langfristige Planungen für einzelne Staaten und legte damit die Grundlagen für die Reform von 1971.¹⁰⁰ Damit folgte Wischnewski dem Trend westlicher und teils auch postkolonialer Staaten nach der entwicklungspolitischen Desillusionierung, der insgesamt dahin ging, kleinere, detaillierte Ansätze auf mehreren Ebenen zu verfolgen. Das Scheitern nicht nur der Industrialisierungs-, sondern auch der Bildungspläne im globalen Süden hatte, wie Valeska Huber ausführt, keineswegs zur Folge, dass das Konzept der Planung an Bedeutung verlor. Stattdessen waren viele internationale Fachleute davon überzeugt, dass die Misserfolge eher auf zu wenig Planung zurückgingen. Die Lösung schien dementsprechend nicht in einer Abkehr von der Planung zu liegen, sondern in einer besseren Art der Planung. Die Phase der Euphorie fand damit allerdings ein Ende: „Planning was now less about a future that could be optimized than a future that could be tamed, or at least kept under control.“¹⁰¹ Kleinteilige Ansätze, basierend auf statistischen Daten und akribischem *manpower planning* gewannen damit an Bedeutung gegenüber großen, aber kaum ausgearbeiteten Entwicklungsprogrammen.

Eine grundlegende Neugestaltung erfuhren die westdeutschen Praktikumsprogramme unter Wischnewski also nicht. Die Funktionen, die ihr während der Regierungszeit der großen Koalition zukamen (exportfördernde Wirkung, Ergänzung anderer Projekte der „Kapitalhilfe“ und der „Technischen Hilfe“), hatten sie auch schon unter Walter Scheel gehabt. Allerdings setzte das BMZ auch hier stärker auf Planung und Effizienz. Dafür überarbeiteten der Länderausschuss und der Entwicklungsausschuss des Bundestages Mitte 1967 die Programmrichtlini-

Wischnewski diese wirtschaftspolitische Ausrichtung als Fehler. Er rechtfertigt seine damalige Schwerpunktsetzung damit, dass er angenommen habe, er könne eine Entwicklungspolitik, die wirtschaftlichen Nutzen versprach, den westdeutschen Kritiker:innen der Entwicklungszusammenarbeit besser vermitteln. Vgl. Hans-Jürgen Wischnewski: *Mit Leidenschaft und Augenmaß*. In Mogadischu und anderswo. Politische Memoiren, München 1989, S. 52.

⁹⁸ Vgl. Bohnet: *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik*, S. 58; Hein: *Die Westdeutschen*, S. 115.

⁹⁹ Vgl. Bohnet: *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik*, S. 56.

¹⁰⁰ Vgl. ebd., S. 58; Hein: *Die Westdeutschen*, S. 149f.

¹⁰¹ Huber: *Planning Education*, S. 116. Vgl. ebd., S. 114–116.

en.¹⁰² Mit den neuen Richtlinien bestimmten Bund und Länder erstmals ganz gezielt eigene Schwerpunkte, indem sie einen Katalog mit „vordringlich förderungswürdigen Aus- und Fortbildungsvorhaben“¹⁰³ erstellten. Darüber hinaus beabsichtigte das Ministerium, ab 1969 bundesweit standardisierte Fortbildungen einzuführen.¹⁰⁴ Parallel verschärfte das BMZ die Zugangsbedingungen der Schulungen, indem es sprachliche und fachliche Tests für die Bewerber:innen einführte, sodass die Hürden für die Aufnahme höher lagen als zuvor. Außerdem zog Bonn den Auswahlprozess an sich. Statt sich auf Vorschläge der Partnerstaaten zu verlassen, schlugen fortan die Leiter:innen westdeutscher Entwicklungsprojekte im globalen Süden die Teilnehmer:innen vor. Maßgeblich war nun also die Meinung bundesdeutscher „Experten“ und nicht mehr der Bedarf der Herkunftsländer. Darüber hinaus forderte Bonn die Kooperationsstaaten auf, den späteren Einsatz der ehemaligen Teilnehmer:innen zuzusichern und verschärfte die Rückkehrverpflichtung. Kehrten Praktikant:innen nach der Beendigung ihrer Schulungen nicht in ihre Heimat zurück, sollten sie fortan die erhaltenen Stipendien zurückzahlen.¹⁰⁵ Faktisch hatten die westdeutschen Stellen aber keine Mittel in der Hand, um diese Rückzahlung zu erwirken.¹⁰⁶

Mit den neuen Vorgaben richtete das BMZ die Schulungen noch stärker an den westdeutschen Interessen aus und schmälerte damit das Mitbestimmungsrecht der Partnerländer. Die Fortbildungen, die den Vorteil besaßen, dass sie in beliebiger Größenordnung mit beinahe allen anderen Maßnahmen kombiniert werden konnten, etablierten sich weiter als ein flexibles entwicklungspolitisches Instrument. Die Zahl der Teilnehmer:innen stabilisierte sich daher auf hohem Niveau. Sie lag zwischen 1966 und 1974 stets bei rund 2.300 bis 2.800 Personen.

102 Vgl. HStAS EA 1–924 1700, Staatsministerium an andere Ministerien: Entwurf Nr. 7556/1/92, 30.5.1967; HStAS EA 1–924 1700, BMZ: Änderungen und Ergänzungen der Richtlinien über die Durchführung von Aus- und Fortbildungsvorhaben für Angehörige der Entwicklungsländer [Entwurf] [10/1967]; NLA-HStAH Nds. 50 Acc. 96/88 Nr. 1504, Dr. Flemes (NMWV) an Staatskanzlei u. a., Betr.: Änderung der „Richtlinien über die Durchführung von Aus- und Fortbildungsvorhaben für Angehörige der Entwicklungsländer“, 28.5.1968, S. 1. Zu „Planungseuphorie“ und Effizienzstreben des BMZ siehe auch: Linne: Bruderschaft der „Entwickler“, S. 537f.

103 NLA-HStAH Nds. 50 Acc. 96/88 Nr. 1504, Dr. Flemes (NMWV) an Staatskanzlei u. a., Betr.: Änderung der „Richtlinien [...]“, 28.5.1968, S. 2.

104 Vgl. NLA-HStAH, Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 26, Dr. Pusch: 1. Vermerk, Betr.: 28. Sitzung des Länderausschusses, 9.11.1967.

105 Vgl. NLA-HStAH Nds. 50 Acc. 96/88 Nr. 1504, Dr. Flemes (NMWV) an Staatskanzlei u. a., Betr.: Änderung der „Richtlinien [...]“, 28.5.1968, S. 2f.

106 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 28, Koch (NMWV): Vermerk, Betr.: 37. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 28.11.1972, 29.11.1972, S. 2f.

Tabelle 14: „Regierungspraktikanten“ (Bund und Länder) in der BRD, 1966–1976.¹⁰⁷

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
2.837	2.307	k. A.	2.641	2.754	k. A.	k. A.	2.433	2.722	k. A.	k. A.

Die beginnenden Rückführungsdebatten – Verschmelzung von Entwicklungs-, Einwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik

Mehr noch als das Streben nach Exportförderung und Effizienz wirkten sich in der dritten Phase aber arbeitsmarkt- und einwanderungspolitische Fragen auf die Programmkonzeption aus. Die Abgrenzung zwischen den entwicklungspolitischen Schulungen, arbeitsmarktpolitischen Interessen und einwanderungsrechtlichen Fragen war in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren keineswegs eindeutig. Stattdessen flossen diese unterschiedlichen Aspekte immer wieder ineinander. Das BMZ begann ab 1967 zunehmend, migrations- und arbeitsmarktpolitische Belange zu seiner Aufgabe zu machen. Den Ausgangspunkt dazu bildete die Frage, wie nach der Einführung des neuen Ausländergesetzes Ende 1965 mit den „freien“ Bewerber:innen umzugehen sei. Der neuen Gesetzesgrundlage und den darauf basierenden Verwaltungsregeln zufolge benötigten die Bürger:innen der meisten afrikanischen Staaten einen Sichtvermerk für die Einreise, wenn sie beabsichtigten, in der BRD einer Arbeit nachzugehen.¹⁰⁸ Von dieser Regelung waren die regulären Teilnehmer:innen, die im Rahmen der bilateral vereinbarten Schulungen in die Bundesrepublik kamen, üblicherweise

¹⁰⁷ Vgl. NLA-HStAH Nds. 50 Acc. 96/88 Nr. 1504, Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft im Auftrag des BMZ: Entwicklungshilfeleistungen der Länder – Berichtsjahr 1966, 04/1967 [enthält Daten zu den Jahren 1964–1966]; PA AA B 82 792, BMZ, Betr.: Aufnahme, Förderung und Betreuung freier Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 26.6.1968 [die hier angegebene Zahl für das Jahr 1967 bezieht sich trotz des anderslautenden Betreffs auf die Regierungspraktikanten]; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 67, Bundesstelle für Entwicklungshilfe im Auftrag des BMZ: Entwicklungshilfeleistungen der Länder – Berichtsjahr 1969, 05/1970; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 67, Bundesstelle für Entwicklungshilfe im Auftrag des BMZ: Entwicklungshilfeleistungen der Länder – Berichtsjahr 1970, 10/1971; BArch B 213/5654, Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung – Statistik: Beschäftigte Praktikanten aus Entwicklungsländern nach Herkunftsländern und Bundesländern – Regierungspraktikanten –, Stichtag: 25.6.1973; BArch B 213/5659, ZAV: Jahresbericht des Abschnitt 24, undatiert [1974].

¹⁰⁸ Vgl. im Falle der Praktikant:innen u. a. PA AA B 82 791, von Hassell (AA) an die CDG, Betr.: Einreise von Stipendiaten aus den Entwicklungsländern, 10.11.1966. Ausgenommen waren von dieser Regelung unter anderem die Mitgliedsstaaten des Commonwealth.

ausgenommen.¹⁰⁹ Ihre Einreise und ihr Aufenthaltsstatus waren durch die jeweiligen Regierungsabkommen geregelt. Sofern sie nur ein Stipendium oder ein geringes Entgelt ihrer Ausbildungsbetriebe erhielten, galten sie nicht als erwerbstätig.¹¹⁰ Die Fortbildungsprogramme bildeten damit einen rechtlich geschützten Rahmen für die temporäre Migration der Fachkräfte. Die Teilnahme an einem Praktikumsprogramm stellte also eine Möglichkeit dar, relativ problemlos in die BRD einzureisen.

Das konnten sich auch Arbeits- und Ausbildungssuchende aus dem globalen Süden zunutze machen, wenn sie bei der Einreise angaben, dass sie an einer Schulung im Bundesgebiet teilnahmen. Für die Grenzbehörden war es in solchen Fällen nicht möglich, die Behauptung zu überprüfen. Damit war der Status der „freien Praktikanten“, die eigenständig nach Westdeutschland kamen, faktisch ungeklärt.¹¹¹ Sie gehörten einerseits zu der Personengruppe, deren Einreise und Aufenthalt durch die neue Gesetzgebung verhindert werden sollte. Andererseits hatten die zuständigen Behörden sie in den vergangenen Jahren regelmäßig in die staatlichen Fortbildungen aufgenommen und so zu regulären Programmteilnehmer:innen gemacht. Die Bundesregierung stand also vor der Frage, inwiefern sie die bislang übliche Praxis beenden oder an die neue Gesetzgebung anpassen sollte.

Das BMZ plädierte vehement dagegen, die „freien“ Bewerber:innen in die Regierungsprogramme aufzunehmen. Das Ministerium begründete dies mit der angestrebten entwicklungspolitischen Effizienz: Die Realisierung der regulären Programme sei durch die zunehmenden Anfragen der „freien“ Bewerber:innen gefährdet. Deren Aufnahme würde verhindern, dass der entwicklungspolitische Zweck der Schulungen erfüllt werde. Außerdem bestünden die Herkunftsländer darauf, die Teilnehmer:innen der Programme selbst auszuwählen. Die Einbindung „freier Praktikanten“ könne sich daher negativ auf die bilateralen Beziehungen auswirken.¹¹² Dass das Ministerium kurz zuvor den Einfluss der Koope-

109 Ausnahmen gab es bei den Praktikant:innen, die auch ein Entgelt ihres Ausbildungsbetriebes erhielten und nicht nur ein staatliches Stipendium. Sie benötigten rein rechtlich gesehen auch einen Sichtvermerk für die Einreise in die BRD. Vgl. PA AA B 82 792, BMZ: Betr.: Aufnahme, Förderung und Betreuung freier Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 26.6.1968, S. 8.

110 Vgl. PA AA B 82 791, Dr. Toyka (BMI) an die Innenminister der Länder, Betr.: Ausländerrechtliche Behandlung ausländischer Praktikanten, 2.8.1966; PA AA B 82 792, Referat II B 2 (AA), Betr.: Aufnahme, Förderung, Betreuung freier Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 1.2.1968, S. 4.

111 Vgl. PA AA B 82 791, Dr. Heuer (BMI) an das AA, Betr.: Einreise von ausländischen Praktikanten mit Stipendium, 14.7.1967.

112 Vgl. PA AA B 82 791, III B 2 (AA): Aufzeichnung, Betr.: Behandlung von in das Bundesgebiet zuwandernden Ausbildungsbewerbern aus Entwicklungsländern, 6.6.1967, S. 3; PA AA B 82 791,

rationsstaaten auf den Auswahlprozess erheblich eingeschränkt hatte, stand im offenen Widerspruch zu dieser Argumentation, was aber keine der beteiligten Stellen thematisierte. Die Haltung des BMZ besaß darüber hinaus einen Überschuss, der weder mit dem Effizienzstreben noch mit der Sorge um die politischen Beziehungen erklärt werden kann. Das Ministerium begann zunehmend, sich für die Einhaltung einwanderungsrechtlicher Regeln zuständig zu machen (oft im Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Belangen). Gegenüber der entwicklungspolitischen Abteilung des AA betonte das BMZ, dass es „– im Gegensatz wohl zu den Kirchen – nicht bereit [ist], freie Ausbildungsbewerber in die Förderung des Bundes und der Länder zu übernehmen: [da] es befürchtet, daß sich der Strom aus den Entwicklungsländern noch beträchtlich verstärken wird, wenn Aussichten auf Ausbildung eröffnet werden oder sogar ein Ausleseverfahren eingerichtet wird.“¹¹³ Damit machte das BMZ sich migrationspolitische Aufgaben zueigen, für die es faktisch nicht zuständig war.

Um es den Grenzbehörden zu erleichtern, die verschiedenen Gruppen voneinander zu unterscheiden, schlug das BMZ vor, den regulären Praktikant:innen vor ihrer Einreise in die Bundesrepublik eine Bescheinigung auszustellen, die deren Teilnahme an den Regierungsprogrammen bestätigte. Bei Fehlen einer solchen Bescheinigung könnten die Behörden dann im Umkehrschluss die Einreise verweigern.¹¹⁴ Diesen Vorschlag griff das AA auf und wies alle Auslandsvertretungen an, den zukünftigen „Regierungspraktikanten“ ab Dezember 1967 entsprechende Formulare auszuhändigen.¹¹⁵ Eine Ausnahme stellten lediglich die „Ostblockabwanderer“ da, die aus politischen Gründen besonders umsichtig behandelt werden sollten. Die Debatte um ihre Aufnahme, die zwischenzeitig zwei Jahre lang geruht hatte, wurde durch die Diskussionen um die „freien Praktikanten“ wiederbelebt.¹¹⁶ Insbesondere das Auswärtige Amt, das zuletzt die

Dr. Harkort (AA) an BMZ, BMI u. a., Betr.: Frei einreisende Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 30.8.1967, S. 2.

113 PA AA B 82 791, III B 2 (AA): Aufzeichnung, Betr.: Behandlung von in das Bundesgebiet zuwandernden Ausbildungsbewerbern aus Entwicklungsländern, 6.6.1967, S. 2.

Die entsprechenden Schreiben des BMZ, auf die hier und im Folgenden verwiesen wird, sind in den Akten nicht enthalten, sodass die Position des Ministeriums nur indirekt wiedergegeben werden kann.

114 Vgl. PA AA B 82 791, Dr. Haniel (BMZ) an das AA, Betr.: Einreise von ausländischen Praktikanten mit einem Stipendium aus öffentlichen Mitteln, 20.7.1967.

115 Vgl. PA AA B 82 791, AA: Runderlaß an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen, Betr.: Einreise ausländischer Praktikanten, die ein Stipendium aus deutschen öffentlichen Mitteln erhalten, 6.10.1967.

116 Vgl. PA AA B 82 791, Dr. Harkort (AA) an BMZ, BMI u. a., Betr.: Frei einreisende Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 30.8.1967, S. 6.

rigorose Ausweisung der Abgewanderten beschlossen hatte, trat nun dafür ein, die Fachkräfte aus dem Osten in die westdeutschen Programme aufzunehmen, so sie denn die notwendigen Qualifikationen besaßen.¹¹⁷ Unter ihnen befänden sich „wertvolle, politisch wache und interessierte Menschen, die sich trotz kommunistischer Beeinflussung ihre Fähigkeit zu selbständigem Denken und politischem Urteil erhalten haben und deren Bindung an Deutschland für uns von Wert ist.“¹¹⁸ BMZ, AA und BMI unterschieden also deutlich zwischen den „Ostblockstipendiaten“, die ihnen aus politischen Gründen förderungswürdig schienen, und den Bewerber:innen, die direkt aus dem globalen Süden in die Bundesrepublik kamen. Diese Differenzierung spricht dafür, dass der Rivalitätsreflex auch in Zeiten der systempolitischen Entspannung noch wirksam war.

Der Effekt der Ende 1967 eingeführten Stipendienbescheinigung blieb allerdings faktisch gering, denn zum einen fanden die „freien Praktikanten“ auch weiterhin Möglichkeiten, in die Bundesrepublik einzureisen, zum Beispiel als Tourist:innen. Und zum anderen ordnete der Entwicklungsausschuss des Bundestags parallel zum Erlass des AA an, die „freien“ Bewerber:innen weiterhin mit in die Programme einzubeziehen. Der Ausschuss argumentierte mit der moralischen Verantwortung der BRD. Sie sei „als eine der größten Industrienationen der Welt in besonderem Maße verpflichtet sich den jungen Nationen der Dritten Welt als Ausbildungszentrum zur Verfügung zu stellen.“¹¹⁹ Hierfür sei eine Ausweitung der Schulungen unter Einbindung der „freien Praktikanten“ notwendig. Selbst illegal eingereiste Bewerber:innen sollten daher auf ihre Qualifikationen hin überprüft und gegebenenfalls in ein Praktikumsprogramm aufgenommen werden.¹²⁰ Letztlich plädierte der Ausschuss also dafür, das Vorgehen der vergangenen Jahre beizubehalten.

Die Entscheidung des Entwicklungsausschusses führte allerdings nicht dazu, dass das BMZ seine migrationspolitischen Initiativen aufgab. Da der Versuch, die irregulären Teilnehmer:innen schon an der Grenze abzuweisen, gescheitert war, richteten sich die Bemühungen des Ressorts nun auf die abgelehnten Bewerber:innen und die Praktikant:innen, welche ihre Schulungen beendet hatten. Diese sollten schnell und rigoros in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden. Diese Rückführungsbemühungen entwickelten sich für die Fortbildungspro-

¹¹⁷ Vgl. ebd., S. 2 & 5. Diese inkohärente Haltung des AA spricht dafür, dass dessen Meinungsumschwung 1964, wie andere Ressorts damals vermuteten, tatsächlich eher haushalts-technischen als politischen Erwägungen geschuldet war.

¹¹⁸ Ebd., S. 2.

¹¹⁹ PA AA, B 82 792, Abschrift: Kiep (Vorsitzender des Entwicklungshilfesausschusses des Bundestages) an Wischniewski (BMZ), ohne Betreff, 4.12.1967, S. 1.

¹²⁰ Vgl. ebd., S. 2.

gramme zu *dem* prägenden Thema der späten 1960er und frühen 1970er Jahre. Das BMZ berief sich dabei auf den „patriotisch-entwicklungspolitischen Imperativ“, den die Staaten im Westen, im Osten und im Süden gleichermaßen teilten. Die Praktikant:innen, so verlangten sie, müssten die im Rahmen der Auslands-schulungen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten im Anschluss wieder in den Dienst ihres Herkunftslandes stellen, um zu dessen Entwicklung beizutragen. Dafür sei die schnelle Rückkehr notwendig.¹²¹

Dass die Aufenthaltsfrage ab 1968 so sehr an Bedeutung gewann, ging auch auf die neue wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Dynamik in der Bundesrepublik zurück. Die kurze Rezession von 1966/67 war mithilfe eines Konjunkturprogramms schnell beendet worden. Die Wirtschaft wuchs wieder, was dazu führte, dass viele westdeutsche Firmen mehr Arbeitskräfte benötigten. Das eröffnete den abgelehnten oder ehemaligen Praktikant:innen theoretisch die Möglichkeit, weiterhin in der Bundesrepublik zu bleiben und sich ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen, wie es viele auch schon in den frühen 1960er Jahren praktiziert hatten. Die Betriebe, bei denen die ausländischen Fachkräfte arbeiteten, unterstützten diese Aufenthalte in der Regel.¹²² Genau dieser Form der unkontrollierten, eigenmächtigen Arbeitsmigration beabsichtigten die zuständigen Regierungsstellen aber, einen Riegel vorzuschieben.

Bei einer Chefbesprechung im Juni 1968 einigten sich BMZ, AA, BMI und BMF daher darauf, die Rückführung der abgelehnten oder ehemaligen Teilnehmer:innen noch zu verstärken. Insbesondere Dr. Udo Hein, Staatssekretär im BMZ, plädierte vehement dafür, die Rückkehr zu forcieren. Um dies auch praktisch umzusetzen, war erstmalig ein neues Instrument im Gespräch: die „freiwillige Rückführung“. Die Abschiebung der Praktikant:innen käme nicht infrage, so Hein, da sich die Bundesregierung sonst dem „Vorwurf eines unsozialen Verhaltens“¹²³ ausgesetzt sehe. Ob dieser Vorwurf aus der eigenen Zivilgesellschaft käme oder von den Regierungen der Herkunftsländer, führte Hein nicht weiter aus. Dass die Partnerländer gegen Ausweisungen oder Abschiebungen protestierten, war aber durchaus nicht ungewöhnlich und bereitete der Bundesregierung immer wieder Kopfzerbrechen.¹²⁴ Hier sollte ein Neologismus Abhilfe schaffen. Die „freiwillige Rückführung“ ermögliche es, so betonte der Staatsse-

¹²¹ Vgl. ebd., S. 176.

¹²² Vgl. PA AA B 82 792, Kloesel (Innenministerium Baden-Württemberg) an die Regierungspräsidien, Betr.: Aufenthaltserlaubnis für Studenten und Praktikanten aus Entwicklungsländern, 28.11.1968, S. 1f.

¹²³ PA AA B 82 792, o. A.: Kurzprotokoll der Chefbesprechung am 14.6.1968 im BMZ, undatiert, S. 2.

¹²⁴ Vgl. Schönwälder: Einwanderung, S. 274.

ketär, „im Endergebnis zu einer faktisch durchsetzbaren härteren Linie“¹²⁵ zu kommen. Der neue Begriff war nicht einheitlich definiert, faktisch fassten die zuständigen Institutionen darunter zunächst positiv fördernde Maßnahmen, welche die ehemaligen Teilnehmer:innen motivieren sollten, in ihr Herkunftsland zurückzureisen, wie beispielsweise Reintegrationsseminare, bei denen Expert:innen der jeweiligen Partnerländer von der Arbeitsmarktsituation und den Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort berichteten, die Erstellung von Arbeitsmarktstudien für einzelne Herkunftsstaaten sowie die Vergabe von Darlehen oder Zuschüssen für den beruflichen Neustart. Daneben plante das Ministerium, die Bildungsmaßnahmen im Inland und im Ausland noch stärker zu verzahnen, sodass die Teilnehmer:innen beispielsweise in ihren Herkunftsländern mit der Weiterbildung begannen und diese in der Bundesrepublik fortsetzten.¹²⁶

Mit diesen Maßnahmen wollten die Ministerien einerseits die Abschottung der BRD gegenüber dem globalen Süden durchsetzen, andererseits aber den liberalen Ruf der Bundesrepublik erhalten. Die „freien“ Bewerber:innen und die nicht ausreisewilligen „Regierungspraktikanten“ wurden damit zum Testfall der neuen westdeutschen Einwanderungspolitik. An ihnen erprobte die Bundesregierung erstmalig die neuen migrationspolitischen Instrumentarien. Auf lange Sicht etablierten sich diese. 1970 startete das BMZ parallel zu den Rückführungsbemühungen für die Praktikant:innen aus dem globalen Süden auch eine erste Rückführungsinitiative für türkische Arbeitnehmer:innen, die interessanterweise ebenfalls als entwicklungspolitisches Projekt galt.¹²⁷ Die Erfahrungen, welche die Ministerien mit solchen Testläufen machten, manifestierten sich schließlich im Rückkehrförderungsgesetz, das die Bundesregierung 1983 beschloss, um die Ausreise der türkischen „Gastarbeiter“ zu forcieren.¹²⁸ Beide Initiativen, die Rückführungsmaßnahmen für die „Regierungspraktikanten“ ebenso wie die für die türkischen Arbeitnehmer:innen verweisen auf die bislang kaum untersuchte Verbindung zwischen westdeutscher Migrationspolitik, Entwicklungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

¹²⁵ PA AA B 82 792, o. A.: Kurzprotokoll der Chefbesprechung am 14. 6. 1968 im BMZ, undatiert, S. 3.

¹²⁶ Vgl. u. a. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 30, BMZ.: Aus- und Fortbildung für Angehörige der Entwicklungsländer, undatiert, S. 2 & 6 f.

¹²⁷ Vgl. o. A.: Türken-Hilfe, in: Der Spiegel, Nr. 41 (1970), S. 26. Siehe auch: Katharina Schoenes: Politiken der freiwilligen Rückführung. Eine Analyse aus der Perspektive der Migration, Magistraarbeit, Humboldt-Universität zu Berlin 2013.

¹²⁸ Vgl. Karin Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“. Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik, Göttingen 2005, S. 470 – 477.

Auch wenn die Ministerien 1968 vorerst noch keine schärferen sanktionierenden Maßnahmen einführten, war ihre Zielsetzung deutlich: Ein Aufenthalt der Praktikant:innen über den Schulungszeitraum hinaus sollte keinesfalls geduldet werden. Diese Grundhaltung setzte sich auch dann nahtlos fort, als Erhard Eppler im Oktober 1968 das Ministeramt übernahm. Um mehr Rückführungen zu ermöglichen und diese effizienter zu organisieren, einigten sich Bund und Länder im Mai 1969 zum einen darauf, ein bundesweit einheitliches Prüfverfahren für die Bewerber:innen zu entwerfen.¹²⁹ Zum anderen entschied der Entwicklungshilfesausschuss des Bundestages im Mai 1969 erstmalig, die dadurch entstehenden Abschiebekosten zu einer Bundesaufgabe zu machen.¹³⁰ Bis dahin waren Abschiebungen jeglicher Art stets von den jeweiligen Bundesländern finanziert worden. Diese hatten sich aber geweigert, die Rückführungen zu bezahlen. Sie begründeten das damit, dass es dabei schließlich um außen- und entwicklungspolitische Interessen der Bundesregierung gehe und erwirkten so letztlich, dass das BMZ die Finanzierung übernahm.¹³¹

Das neue Verfahren, so argumentierte der Entwicklungsausschuss, ermögliche eine effiziente Sortierung der „freien Bewerber“ und der „Ostblockabwanderer“. Diejenigen, deren Förderung einen entwicklungspolitischen Nutzen versprach, könnten so in die Programme aufgenommen werden, während die anderen ausgewiesen würden und daher keine innenpolitischen Probleme mehr bereiteten.¹³² Bevor aber die neuen Rückführungsregelungen umgesetzt wurden, führte das BMZ neue standardisierte Fachprogramme ein.

Die standardisierten Fachprogramme

Anfang 1969 kam das BMZ, inzwischen geleitet von Erhard Eppler, zu dem Schluss, dass der Programmablauf deutlich verbessert werden könne. Insbesondere die Koordination mit den verschiedenen Bundesländern sei ineffektiv und führe darüber hinaus zu einem uneinheitlichen Finanzierungsverfahren. Die

129 Vgl. PA AA B 82 792, Gumbel (BMI) an Hermann Schmitt-Vockenhausen (Vorsitzender des Innenausschusses des Deutschen Bundestages), Betr.: Ausbildungssuchende aus Entwicklungsländern in der Illegalität in der Bundesrepublik Deutschland, 16.5.1969, S. 2.

130 Vgl. PA AA B 82 792, Lechner (BMI) an die Innenminister der Länder, Betr.: Aufnahme, Förderung und Betreuung freier Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 16.5.1969, S. 2.

131 Vgl. PA AA B 82 792, Lechner (BMI) an BMZ, AA, BMF und Senator für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigten des Landes Berlin, Betr.: Aufnahme, Förderung und Betreuung freier Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 22.1.1969, S. 3.

132 Vgl. PA AA B 82 792, Lechner (BMI) an die Innenminister der Länder, Betr.: Aufnahme, Förderung und Betreuung freier Ausbildungsbewerber aus Entwicklungsländern, 16.5.1969, S. 2.

Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern müsse also verändert werden.¹³³ Neben dieser unbefriedigenden Arbeitskoordination und -effizienz führten aber auch die konzeptionellen Entscheidungen der vergangenen Jahre dazu, dass Veränderungsbedarf bestand. Bereits in der zweiten Phase hatte das BMZ die Schulungen vor allem auf gehobene Fach- und Führungskräfte als Hauptzielgruppe ausgerichtet. Diese stellten inzwischen tatsächlich den Großteil der Teilnehmer:innen und machten höhere Ansprüche geltend als die früheren, weniger gut ausgebildeten Praktikant:innen. Die Teilnehmer:innen, so die CDG, bestünden neuerdings stärker darauf, die fachliche Ausrichtung ihrer Schulungen mitzubestimmen. Die Fortbildungen hätten sich stärker individualisiert.¹³⁴ Das Niveau der Betreuung müsse verbessert werden, „weil auch das Bildungsniveau der Fortbildungsgäste sich in letzter Zeit spürbar erhöht habe.“¹³⁵

Zwei Mitarbeiter des BMZ, Ministerialrat Ballerstedt und dessen Hilfsreferent Horst Habenicht, entwarfen die grundlegenden Linien einer neuen Programmkonzeption, die zum einen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern verbessern und zum anderen die Forderungen der Praktikant:innen berücksichtigen sollte.¹³⁶ Dafür griffen sie einen Vorschlag von 1967 wieder auf, der vorsah, die Fortbildungsgruppen nicht wie bisher national homogen, sondern fachlich homogen zusammenzustellen.¹³⁷ Auch die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern änderte sich: Das BMZ war zukünftig vor allem für die Rahmenplanung der Programme verantwortlich und glich diese mit dem entwicklungspolitischen Bedarf ab. Darüber hinaus übernahm das Ministerium die Verantwortung für die Auswahl der Teilnehmer:innen, für deren Rückreise sowie dafür, die Verbindung zu den ehemaligen, zurückgekehrten Fachkräften – die sogenannten Nachkon-

133 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Habenicht (BMZ): Vorschläge für eine Neuordnung der Durchführung von Fortbildungsprogrammen für Fach- und Führungskräfte der Entwicklungskräfte (sic!) der Entwicklungshilfe, 22.1.1969, S. 1.

134 Vgl. NLA-HStAS EA 1–701 7571 2, CDG: Sachbericht zum Gesamtverwendungsnachweis des Jahres 1970, S. 6.

135 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Pusch (NMWV): 1. Vermerk, Betr.: 33. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe, 31.10.1969, S. 2.

136 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Habenicht (BMZ): Vorschläge für eine Neuordnung [...], 22.1.1969.

137 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 26, Kurzprotokoll der 26. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 31.1.1967, S. 6 f; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 26, Dr. Pusch (NMWV): 1. Vermerk, Betr.: 28. Sitzung des Länderausschusses am 8.11.1967, S. 1; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Ergebnisbericht über die 33. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 29.10.1969, undatiert, S. 9; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Pusch (NMWV): 1. Vermerk, Betr.: 33. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe, 31.10.1969, S. 4.

takte – zu pflegen. Die gesamte praktische Realisierung der Schulungen ging hingegen weitestgehend an die Länder über.¹³⁸

Im Laufe des Jahres stimmte das BMZ gemeinsam mit der CDG Fachprogramme ab, die stärker als zuvor standardisiert waren.¹³⁹ Dabei büßten die klassischen entwicklungspolitischen Bereiche (Industrie und Landwirtschaft), welche die Praktika im ersten Jahrzehnt klar dominiert hatten, an Bedeutung ein.¹⁴⁰ Auch wenn sie nach wie vor einen Großteil der Maßnahmen stellten, wurden sie zunehmend von neuen Branchen verdrängt. Das war auch ein Ergebnis des entwicklungspolitischen Paradigmenwechsels unter Erhard Eppler. Dem internationalen Trend folgend, wandte sich auch der neue Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit von den Wachstumsmodellen der 1950er und 1960er Jahre ab und setzte nicht mehr auf infrastrukturelle Großprojekte und Industrialisierungsmaßnahmen.¹⁴¹ Für die Praktikumsprogramme bedeutete dies, dass das BMZ sukzessive neue Sonderprogramme einführte. Die Bereiche Management, Statistik und Massenmedien erfuhren – ganz im Sinne der neuen zeitgenössischen Entwicklungstheorien – eine besondere Förderung.¹⁴²

Darüber hinaus stellte die fachliche Schwerpunktsetzung auch ein Entgegenkommen gegenüber den Praktikant:innen dar, die forderten, die Programme stärker an ihren fachlichen Interessen auszurichten.¹⁴³ Zwei entgegengesetzte Tendenzen werden hier deutlich: Während die westdeutschen Stellen einerseits die inhaltlichen Interessen der inzwischen höher qualifizierten Teilnehmer:innen stärker berücksichtigten, hielten gleichzeitig die Debatten um eine effizientere Ausweisung der für ungeeignet befundenen Bewerber:innen an. Die Bedingungen für die gut ausgebildeten Eliten verbesserten sich damit, während die Lage der üblicherweise schlechter ausgebildeten eigenständig Eingereisten gleichzeitig

138 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Ballerstedt/Habenicht (BMZ): Vorschläge für eine Neuregelung [...], 22.1.1969.

139 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Ergebnisbericht über die 33. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 29.10.1969, S. 8f.

140 Vgl. BArch B 213/5659, Jahresbericht des Abschnitt 24 der ZAV und der BA, undatiert [1974], S. 8.

141 Zur Krise der klassischen Entwicklungstheorien vgl. u. a.: Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 66–68; Hein: Die Westdeutschen: S. 195–197; Unger: International Development, S. 21f & 133. Zu Epplers Analyse vgl.: Erhard Eppler: Wenig Zeit für die Dritte Welt, Fünfte Auflage, Stuttgart u. a. 1972, insbesondere S. 27f.

142 Vgl. HStAS EA 1–924 1700, Ergebnisbericht über die 36. Länderausschusssitzung am 3.5.1972, S. 2f; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 30, o. A.: Aus- und Fortbildung für Angehörige der Entwicklungsländer, undatiert [1973].

143 Vgl. u. a. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Ergebnisbericht über die 33. Sitzung des Länderausschusses am 29.10.1969, S. 7f.

prekärer geworden war. Das zeigte sich auch bei den anhaltenden Rückkehrinitiativen.

Einbürgerung oder systematische Rückführung?

In den frühen 1970er Jahren verfolgte die nun amtierende sozialliberale Koalition unter Willy Brandt eine relativ liberale Migrationspolitik. Die Bundesregierung setzte sich für eine zunehmende Legalisierung der illegalisierten Migrant:innen sowie für einen Ausbau ihrer individuellen Rechte ein.¹⁴⁴ Auf die Praktikumsprogramme wirkte sich dies aber nur begrenzt aus. Das BMZ setzte seine Rückkehrinitiativen auch unter Erhard Eppler nahtlos fort. Selbst in den Fällen, in denen andere Institutionen für eine Lockerung der Aufenthaltsregelungen plädierten, blieb das BMZ bei seiner Haltung. Unterstützung erhielt es dabei in der Regel vom Außenministerium.

Im Jahr 1970 forderten beispielsweise der Petitionsausschuss des Bundestags sowie einige SPD-Abgeordnete zumindest denjenigen Bürger:innen aus Entwicklungsländern, die mit Deutschen verheiratet waren, einen dauerhaften Aufenthalt in Westdeutschland zu ermöglichen. Diese hatten bis dahin kein Anrecht darauf, dauerhaft in der BRD zu bleiben; rein rechtlich konnten sie trotz ihrer Ehe des Landes verwiesen werden.¹⁴⁵ Das änderte sich erst, als die Initiative erfolgreich war und eine Verwaltungsvorschrift im Mai 1972 dem Schutz von Ehe und Familie eine höhere Priorität zusprach als anderen Erwägungen.¹⁴⁶ Als das BMI unter Hans-Dietrich Genscher 1973 diesen Impuls aufgriff und sich dafür einsetzte, die Neuregelung auch in den Einbürgerungsrichtlinien zu fixieren, stieß es auf den massiven Widerstand des BMZ und des AA.¹⁴⁷ Während das Innenministerium die Einbürgerung der mit Deutschen Verheirateten erleichtern wollte und in diesem Sinne plante, die Einzelfallprüfung für Bürger:innen aus Entwicklungsländern abzuschaffen, bestanden das Außenministerium und das BMZ darauf, letztere beizubehalten und die Hürden für die Einbürgerung höher zu legen.¹⁴⁸ Sie begründeten dies mit einer Argumentation, die außen- und entwicklungspolitische Aspekte verquickte. Eine solche Liberalisierung der Einbürgerungsrichtlinien, so

144 Vgl. Schönwälder: Einwanderung, S. 502 & 511 f.

145 Vgl. ebd., S. 519 f.

146 Vgl. ebd., S. 521.

147 Vgl. ebd. Zu Genschers einwanderungspolitischer Konzeption siehe ausführlicher: Schönwälder: Einwanderung, S. 515, 528 – 532 sowie 547 f.

148 Vgl. PA AA B 82 1165, Jelden (BMZ) an BMI, Betr.: Einbürgerungsrichtlinien 1971, 29.10.1973, S. 2; PAAA B 82 1165, Dr. Fröhlich (BMI) an AA, Betr.: Neufassung der Einbürgerungsrichtlinien von 1971, 6. 11.1973; PA AA B 82 1165, AA: Vermerk: Betr.: Neufassung der Einbürgerungsrichtlinien von 1971, 23.11.1973.

die beiden Ministerien, käme nicht infrage, da davon in erster Linie Student:innen und Praktikant:innen aus dem globalen Süden betroffen wären. Deren Rückkehr in die Herkunftsländer liege aber im entwicklungspolitischen Interesse. Das AA und das BMZ bemühten also erneut den „patriotisch-entwicklungspolitischen Imperativ“, in diesem Fall, um ihre restriktive Einwanderungspolitik zu begründen.

Zuwanderungsbegrenzung war aber nicht das einzige Motiv für die Haltung der beiden Ministerien. Gleichzeitig ging es ihnen auch darum, Konflikte mit den Herkunftsländern zu vermeiden. Denn diese kritisierten zunehmend den sogenannten *brain drain*. Das Auswärtige Amt betonte daher:

„Es geht in Anbetracht der Vorwürfe, die die Entwicklungsländer wegen des ‚brain drain‘ und wegen unserer Einbürgerungspolitik in den Vereinten Nationen gegen uns erhoben haben und im Hinblick auf eine glaubhafte Entwicklungspolitik, nicht an, daß wir Angehörige von Entwicklungsländern nur nach einer globalen Prüfung also ohne Einzelfallprüfung einbürgern.“¹⁴⁹

Die größte Sorge bereitete den beiden Ministerien die Kritik der Herkunftsländer dann, wenn diese in der UNO diskutiert wurde.¹⁵⁰ Sollte es zu Missstimmungen kommen, so ihre Argumentation, würde das sowohl die allgemeinen bilateralen Beziehungen belasten als auch die Praktikumsprogramme gefährden. BMZ-Ministerialrat Helmut Jelden konstatierte bei einer Besprechung, dass die iranische Regierung bereits keine Teilnehmer:innen mehr in die BRD entsende, weil sie daran zweifele, dass diese zurückkehrten. Auch die Türkei erwäge, die Entsendung von Fachkräften zu stoppen.¹⁵¹ Das eigene Ziel der Einwanderungsbegrenzung wie auch die Sorge, weitere Konflikte mit den Herkunftsländern zu riskieren, führten dazu, dass das BMZ ab 1970 seine Rückführungskampagne verstärkte. Die verlässliche, geordnete Rückkehr der Fachkräfte lag also im beiderseitigen staatlichen Interesse. Die Regierungen des globalen Südens setzten ebenso darauf wie auch der kapitalistische Westen. Diese staatliche Logik stand aber häufig im Widerspruch zum Eigen-Sinn der Fachkräfte, die den Sinn der Fortbildungen meist weniger darin sahen, zum Aufbau des eigenen Landes beizutragen, als ihre individuellen Karriereoptionen zu verbessern oder auch weiterhin mit ihren deutschen Partner:innen zusammenzuleben. Die immer offensichtlicher werdende

149 PA AA B 82 1165, AA: Vermerk: Betr.: Neufassung der Einbürgerungsrichtlinien von 1971, 23.11.1973, S. 1.

150 Das war beispielsweise 1964 und 1968 der Fall. Vgl. BArch B 213/5659, ZAV: Maßnahmen zur Förderung der Reintegration, 31.1.1975, S. 2.

151 PA AA B 82 1165, AA: Vermerk: Betr.: Neufassung der Einbürgerungsrichtlinien von 1971, 23.11.1973.

Diskrepanz zwischen staatlichen Erwartungen und individuellen Hoffnungen führte dazu, dass die Bundesregierung ihre Rückführungsmaßnahmen im Laufe des Jahrzehnts sukzessive verstärkte.

Die Bundesstellen rühmten sich damit, dass die BRD als erster Industriestaat eine „konzertierte[] Aktion“¹⁵² in Gang gesetzt habe, um das Problem des Fachkräfteabzugs aus dem globalen Süden zu lösen. Dafür richtete das Ministerium 1970 ein eigenes internes Referat 314 sowie im März 1971 einen Arbeitskreis unter der Leitung der ZAV ein, die sich in den folgenden Jahren kontinuierlich mit der Thematik befassten.¹⁵³ Ab 1972 überarbeitete außerdem ein neu gebildeter Ausschuss unter dem Vorsitz des BMZ die Programmkonzeption so, dass sie den Rückkehrbestrebungen stärker gerecht wurde.¹⁵⁴

Die Rückkehrpolitik intensivierte sich weiter, als die Bundesregierung in Anbetracht der Wirtschaftskrise und der steigenden Arbeitslosigkeit 1973 einen migrationspolitischen Kurswechsel vollzog und mit dem sogenannten „Anwerbestopp“ für ausländische Arbeitnehmer:innen eine restriktivere Migrationspolitik einleitete.¹⁵⁵ Wie schon 1966/67 traten in Zeiten der negativen Konjunktur die eigenen arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik stärker in den Vordergrund.¹⁵⁶ Das wirkte sich auch auf die Rückkehrinitiative des BMZ aus. Dem Entwicklungsministerium gelang es 1973, einen eigenen Haushaltstitel für die Rückkehrmaßnahmen durchzusetzen, dessen Budget bis 1975 von 3,5 Millionen auf 6 Millionen DM stieg.¹⁵⁷ Das nun auch arbeitsmarktpolitisch motivierte Bestreben, die Heimreise der Praktikant:innen zu verstärken, führte außerdem dazu, dass die staatlichen Stellen neben den fördernden Maßnahmen auch Sanktionen nutzten, um ihr Ziel zu erreichen. So setzte der 1972 eingesetzte Ausschuss, der die

152 BArch B 213/5659, ZAV: Maßnahmen zur Förderung der Reintegration, 31.1.1975, S. 2.

153 Vgl. BArch B 213/5654, Grobba (ZAV): Vermerk, Betr.: Entwicklungspolitische Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Studienabsolventen aus Entwicklungsländern, undatiert [1973], S. 1; BArch B 213/5659, ZAV (Abt. 24.30): „Maßnahmen zur Förderung der Reintegration“, 31.1.1975, S. 2.

154 Vgl. BArch B 213/399, Ergebnisbericht über die 36. Länderausschusssitzung am 3.5.1972, S. 1f.

155 Vgl. zum ausländerpolitischen Kurswechsel 1972/73: Schönwälder: Einwanderung, S. 532–563.

156 Vgl. exempl. BArch B 213/5662, BA: Presseinformation: Rückkehrhilfen für Fach- und Führungskräfte, 29.8.1975.

157 Vgl. BArch B 213/5654, BMZ: Informationsvermerk für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Maßnahmen zur Reintegration von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern einschließlich Nachkontakarbeit, 13.5.1974, S. 2; BArch B 213/5659, ZAV, Betr.: Entwicklungspolitische Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Ausbildungsabsolventen und Arbeitnehmern aus Entwicklungsländer, 20.1.1975, S. 1.

Gesamtkonzeption im Sinne der Rückführung überarbeiten sollte, beispielsweise durch, dass die Einbürgerungsrichtlinien 1975 schließlich tatsächlich verschärft wurden: Eine Rückzahlungsverpflichtung wurde eingeführt. Ehemalige Teilnehmer:innen konnten fortan erst dann eingebürgert werden, wenn sie die gewährten Stipendien entweder zurückgezahlt oder aber zumindest eine verbindliche Regelung über die Rückzahlung vereinbart hatten.¹⁵⁸ Erneut hatte der Ausschuss argumentiert, dass es die bilateralen Beziehungen zu den Herkunftsländern belastete, wenn das entwicklungspolitische Ziel der Fortbildung nicht erreicht werde. Insbesondere müsse „der Anschein vermieden werden, daß der Nutzen finanzieller Leistungen, die der deutschen Entwicklungshilfe zuzurechnen sind, ganz unmittelbar der Bundesrepublik Deutschland selbst zugute kommt.“¹⁵⁹ Die Bundesregierung war also sichtlich um ihre Glaubwürdigkeit besorgt.

Die nahtlose Weiterentwicklung der Rückkehr- und Rückzahlungsbestrebungen auch nach Epplers Amtsabgabe im Mai 1974 zeigen, dass Egon Bahr zumindest in diesen Punkten ähnliche Vorstellungen vertrat. Sowohl den Widerstand gegen eine leichtere Einbürgerung ehemaliger Praktikant:innen als auch die Rückkehrinitiativen setzte das BMZ ungebrochen fort.¹⁶⁰ Über diese migrationspolitischen Aspekte hinaus führte Bahr hingegen keinerlei konzeptionelle Veränderungen für die „Regierungspraktikantenprogramme“ ein. Das unterstreicht die These, dass die Fortbildungsprogramme als Instrument flexibel genug waren, um verschiedenen Interessen und entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzungen zu dienen.

Zwischen 1966 und 1976 führten die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Eigeninteressen der BRD sowie die gleichzeitigen Bemühungen darum, sich als angesehenes Mitglied in der internationalen Staatengemeinschaft zu etablieren, aber auch den entwicklungspolitischen Zweck der Praktikumsprogramme zu

158 Vgl. PA AA B 82 1165, AA an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen, Betr.: Staatsangehörigkeitsrecht, 6.6.1975, S. 2.

159 PA AA B 82 1165, Reermann (BMI): Rundschreiben, Betr.: Einbürgerung von Staatsangehörigen der Entwicklungsländer, 30.1.1974, Anlage I, S. 2. Der Ausschuss griff hier einen älteren Vorschlag wieder auf. Schon seit 1970 sollte die Einbürgerung der Ehegatt:innen von Deutschen dann ermöglicht werden, wenn die gewährten Stipendien zuvor zurückgezahlt worden waren. Praktiziert wurde diese Regelung mangels rechtlicher Grundlage allerdings nicht. Vgl. BAArch B 213/399, BMZ: Protokoll über die Sitzung des Länderausschusses am 3. und 4.6.1971 [35. Sitzung], S. 5; NLA-HStAH, Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 28, Koch (NMWV): 1. Vermerk, Betr.: 37. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 28.11.1972, 29.11.1972, S. 2f.

160 Zur Einbürgerungsfrage vgl. PA AA B 82 1165, Bahr (BMZ) an Maihofer (BMI), ohne Betreff, 30.10.1974. Zur Rückkehrfrage vgl. BAArch B 213/5662 Referat 314 (BMZ) an Referat 211 (BMZ): Entwicklungspolitische Förderung der Rückkehr und beruflichen Wiedereingliederung von Ausbildungsabsolventen und qualifizierten Arbeitnehmern aus Entwicklungsländern, 29.1.1976.

wahren, dazu, dass das BMZ seine Rückkehrinitiative entwickelte und diese kontinuierlich ausbaute. Dies war auch eine Reaktion auf den immer deutlicher werdenden Trend, dass die Programmteilnehmer:innen eher ihre eigenen Karriereinteressen oder ihr familiäres Glück verfolgten, als sich dem staatlichen Entwicklungsauftrag zu beugen. Auch der offensichtliche Widerspruch zwischen individuellem Handeln und staatlichem Interesse führte dazu, dass die Rückkehrförderung zu *dem* prägenden Prozess der gesamten dritten Phase wurde. Statt sich intensiv mit unterschiedlichen entwicklungspolitischen Konzeptionen oder Maßnahmen zu befassen, ging es der Bundesregierung, wie aber auch vielen postkolonialen Staaten, erst einmal darum, die Fachkräfte überhaupt wieder in die Arbeitsmärkte ihrer Herkunftsländer einzubinden. Interessanterweise war dies ein Phänomen, das sich auf die westlichen Staaten beschränkte. Im Gegensatz zum Westen gab es für die sozialistischen Staaten kaum die Notwendigkeit, sich mit dem „brain drain“ und der mangelnden Rückkehr der Teilnehmer:innen zu befassen.¹⁶¹ Dies lag mutmaßlich im grundlegend anderen Charakter sozialistischer Migration begründet. Wie Alena Almگیر ausführt, war internationale Mobilität im sozialistischen System stets als temporär, staatlich organisiert, kollektiv und zweckgebunden konzipiert. Die Notwendigkeit der Rückkehr schien damit evident: „Once the aim was accomplished, it was time to return.“¹⁶² Diese Selbstverständlichkeit wirkte sich offenbar auch auf die Praktikumsprogramme aus und wurde von den Teilnehmer:innen nicht systemimmanent umgangen. Wenn sie sich dieser Logik widersetzen, dann, indem sie in Richtung Westen abwanderten. Dort herrschte wiederum ein individualistisches Prinzip von Migration vor. Migration galt als eine individuelle Entscheidung, die der persönlichen Lebensplanung entsprang und damit keineswegs einem gesellschaftlichen Ziel dienen musste. Die Tatsache, dass die Frage der Rückführung in der BRD eine zentrale Rolle spielte, während sie in der DDR und anderen sozialistischen Staaten kaum zum Tragen kam, kann also auch als Hinweis darauf verstanden werden, dass sich die ausländischen Fachkräfte den jeweiligen Migrationskonzepten ihrer Ausbildungsländer anpassten oder die sich daraus ergebenden Spielräume nutzten.

Die Prinzipien der staatlich organisierten Praktikumsprogramme entsprachen allerdings auch im Westen den Prinzipien, welche die sozialistische Migration prägten: Hier war keine individuelle Initiative gewünscht, stattdessen sollte die Migration im Rahmen der Schulungen strikt zeitlich begrenzt und staatlich organisiert sein, sie fand in Gruppen statt und war stets dem Ziel untergeordnet,

¹⁶¹ Vgl. Katsakioris: *Socialist Intelligentsia*, S. 273.

¹⁶² Almگیر: *Mobility*, S. 296.

einen Beitrag zur „Entwicklung“ zu leisten. Die Rückführungsinitiativen des BMZ und des AA stellen somit auch den Versuch dar, die Folgen zu bewältigen, welche sich aus dem Widerspruch zwischen der Mobilitätslogik der Programme und dem Versprechen individuellen Erfolgs im Westen ergaben. Bei der Rückkehrförderung ging es dem BMZ also nicht darum, die Programme nach und nach einzustellen. Das Ziel des Ministeriums war es vielmehr, den temporären und zweckgebundenen Charakter der Schulungen zu unterstreichen. Die Fortbildungen sollten keinesfalls den dauerhaften Aufenthalt in der BRD ermöglichen. Nach innen wie nach außen begründete das Ministerium diese Haltung sowohl mit der entwicklungspolitischen Effizienz der Programme als auch mit den Forderungen der Herkunftsländer. Aber auch Eigeninteressen der Bundesregierung spielten dabei eine Rolle. So verstärkte sich die Rückkehrpolitik immer dann, wenn sich die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik verschlechterte und damit weniger Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland bestand. In solchen Phasen war es dem BMZ sogar möglich, seine Vorstellungen auch über die Programme hinaus in den Einwanderungsbestimmungen zu fixieren.

Ghana: Ausrichtung an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes

Stipendienpolitik nach dem Sturz Nkrumahs – die Revision der Auslandsschulungen

In Ghana bedeutete die Machtübernahme durch den NLC im Februar 1966 in vielerlei Hinsicht eine Abkehr von der Politik Nkrumahs. Die neue militärische Übergangsregierung beendete die Industrialisierungspolitik, ließ sich vom Internationalen Währungsfond (IWF) beraten und suchte gezielt die wirtschaftliche Unterstützung der kapitalistischen Staaten. Um den Staatshaushalt zu sanieren, führte sie außerdem eine rigide Sparpolitik ein.¹⁶³ Auch hinsichtlich der Auslandsschulungen vollzog sie eine Kehrtwende. Im April 1966, nur knapp zwei Monate nach dem Regimewechsel, begann das *Ministry of Education*, Nutzen und Kosten der Stipendienprogramme zu überprüfen. Sowohl Studienstipendien als auch Praktikumsstipendien für das Ausland standen auf dem Prüfstand. Anlass für die Revision waren vor allem die hohen Zahlungen, die durch die Subventionen entstanden. In einigen Staaten, merkte das Bildungsministerium an, übertrafen die ghanaischen Zuschüsse, die noch dazu stets in Form von Devisen

163 Vgl. Aluko: After Nkrumah, S. 57; Esseks: Economic Policies; Gocking: The History of Ghana, S. 147; Killick: Development Economics, S. 61, 113 f, 329 f, 333 & 339.

geleistet wurden, sogar die Leistungen des Gastlandes.¹⁶⁴ Die Subventionen stellten einen offensichtlichen Widerspruch zur Sparpolitik des NLC dar. Das Ziel der Überprüfung war es daher, die Auslandsschulungen kostengünstiger und effizienter zu organisieren und dabei insbesondere unnötige Devisenausgaben zu vermeiden.¹⁶⁵

Obwohl der finanzielle Aspekt im Zentrum der Revision stand, war das Vorgehen der Militärregierung eindeutig auch von politischen Loyalitäten beeinflusst. Bereits im April 1966 entschied das Bildungsministerium, im laufenden Jahr keine Teilnehmer:innen nach China, in die SU und in die DDR zu schicken, um so Kosten zu sparen.¹⁶⁶ Im Juli 1966 setzte Accra die Kulturabkommen mit allen osteuropäischen Staaten aus und ordnete für das Folgejahr eine intensive Überprüfung dieser Abkommen an, im Laufe derer auch beurteilt werden sollte, ob die Schulungsbedingungen im Osten oder im Westen vorteilhafter seien. Mit den sozialistischen Staaten sollten bis dahin keine neuen Vereinbarungen getroffen werden.¹⁶⁷ Dass dies auch eine politische Entscheidung war, zeigte sich an der Tatsache, dass die Kooperationen mit anderen Ländern im Westen oder im globalen Süden weitestgehend unbeeinflusst weiterliefen, obwohl die ghanaische Regierung auch hier Zuschüsse leistete. Für sie war lediglich eine spätere Revision vorgesehen.¹⁶⁸

Aus Sicht des NLC sprach eine ganze Reihe von Gründen dafür, die Kooperation mit den RGW-Staaten einzufrieren und ihren Nutzen neu zu bewerten. Der

164 Vgl. GH/PRAAD/ RG 3/1/600, E. K. Minta (Ministry of Education): Memorandum for the NLC, Betr.: Review of Cultural Agreements, 17.6.1966; GH/PRAAD/RG 11/1/307, S. 1f.

165 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, Draft Minutes of Meetings held at the Offices of the Higher Education Division, Ministry of Education, 1.4. & 7.4.1966; GH/PRAAD/RG 3/6/892, The Committee on Scholarships and Establishment Matters, Subject: Review of the Scholarships Held by Ghanaians in the U.S.S.R and other Eastern European Countries, undatiert [ca. 1967], S. 2.

166 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, Draft Minutes of Meetings held at the Offices of the Higher Education Division, Ministry of Education, 1.4. & 7. 4.1966.

167 Vgl. GH/PRAAD/ RG 3/1/600, E. K. Minta (Ministry of Education): Memorandum for the NLC, Betr.: Review of Cultural Agreements, 17.6.1966; GH/PRAAD/RG 11/1/307, G. K. Benson (Scholarship Secretariat): Memorandum for Consideration of the Committee on Scholarships and Establishment Matters by the Scholarship Secretariat, Betr.: Review of Scholarships Held by Ghanaians in the U.S.S.R. and Other Eastern European Countries, undatiert [Sommer 1966]. Zum Ende der Entsendung ghanaischer Stipendiat:innen in die SU siehe auch: Katsakioris: Nkrumah's Elite, S. 12f.

168 Vgl. GH/PRAAD/RG 11/1/307, G. K. Benson (Scholarship Secretariat): Memorandum for Consideration [...], Betr.: Review of Scholarships Held by Ghanaians [...], undatiert [Sommer 1966]; GH/PRAAD/RG 3/6/892, The Committee on Scholarships and Establishment Matters, Betr.: Review of the Scholarships Held by Ghanaians in the U.S.S.R and other Eastern European Countries, undatiert, [ca. 1967], S. 3.

Hauptgrund war zweifelsohne das Ziel, Devisen einzusparen.¹⁶⁹ Im Jahr 1969 stellte der damalige Außenminister, Patrick D. Anin, retrospektiv fest, dass dieses Ziel ausschlaggebend für die Aussetzung der sozialistischen Programme gewesen sei. Deren Bezuschussung, betonte Anin, habe die ghanaischen Devisenvorräte erheblich geschmälert, womit auch der Zweck der Fortbildungen unterlaufen worden sei:

„[T]he offer of what appeared, on the face of it, to be rather mouth-watering assistance and aid by the Communist Governments of Eastern Europe proved, in the long run, to be a drain on our Foreign Exchange earnings. By 1966, Ghana was subsidising these awards to the tune of some £ 288,000, thus vitiating one of the main grounds on which these scholarships were accepted.“¹⁷⁰

Daneben, so Anin weiter, habe 1966 selbstverständlich die politische Notwendigkeit bestanden, die Programme zu beenden.¹⁷¹ Aber auch praktische Erwägungen spielten eine Rolle, wie die Annahme, dass die sprachliche Umstellung im Westen den Teilnehmer:innen leichter falle sowie Schwierigkeiten bei der Anerkennung sowjetischer Abschlüsse in Ghana.¹⁷² Und letztlich wurde unter der neuen Regierung auch Kritik an der Qualität der sozialistischen Abschlüsse laut, die stark von politischen und ökonomischen Interessen geprägt war.¹⁷³ Wie Katsakioris ausführt, entwickelte sich eine regelrechte Kampagne gegen die volle Anerkennung sozialistischer Abschlüsse, deren treibende Akteur:innen Ghanaer:innen waren, die ihre Ausbildung im Westen erhalten hatten und nun nach ihrer Rückkehr in der prekären ökonomischen Lage des Landes mit den Absolvent:innen aus dem Osten um Arbeitsplätze konkurrierten: „In essence, this was a battle for the monopoly of social capital in a context where an increasing number of educated people competed for the diminishing resources.“¹⁷⁴ Der NLC unter-

169 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, Committee on Scholarships and Establishment Matters, Betr.: Review of the Scholarships [...], undatiert, [ca. 1967], S. 2.

170 GH/PRAAD/RG 11/1/424, P. D. Anin (Commissioner of External Affairs): Memorandum to the Executive Council, Betr.: Renewal of Cultural Agreements with Eastern European Countries, 03/1969, [Entwurf] S. 2.

171 Vgl. ebd., S. 2.

172 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, Draft Minutes of Meetings held at the Offices of the Higher Education Division, Ministry of Education on 1st and 7th April 1966, undatiert, S. 1; GH/PRAAD/RG 11/1/424, P. D. Anin: Memorandum [...], Betr.: Renewal of Cultural Agreements [...], 03/1969, [Entwurf] S. 3.

173 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, Committee on Scholarships and Establishment Matters, Betr.: Review of the Scholarships [...], undatiert [ca. 1967], S. 2f; GH/PRAAD/RG 11/1/424, P. D. Anin: Memorandum [...], Betr.: Renewal of Cultural Agreements [...], 03/1969, [Entwurf] S. 1.

174 Katsakioris: Nkrumah's Elite, S. 14.

stützte diese Initiative aus politischen Gründen, sodass sich hier die ökonomische Rationalität der ehemaligen Stipendiat:innen und die politische Abgrenzung von Nkrumah seitens der neuen Regierung mischten. Bei der Neuorientierung ging der NLC sogar so weit, einigen Teilnehmer:innen laufender Programme ihre Stipendien zu entziehen, ohne alternative Schulungen für diese zu organisieren.¹⁷⁵ Üblicherweise gestattete die neue Regierung den Praktikant:innen aber, ihre Kurse zu beenden, wobei hier besonders ins Gewicht fiel, dass Ghana schließlich selbst für die Fortbildungen gezahlt hatte.¹⁷⁶ Trotz der dominanten finanziellen Erwägungen stellte Accra die Subventionspolitik aber nicht komplett ein. Anscheinend hatte diese sich so stark etabliert, dass sie vorerst nicht grundsätzlich infrage gestellt wurde.

Die Reformvorschläge für die Stipendienprogramme erarbeitete wieder der Brite David D. Carmichael, der schon in den Anfangsjahren das *Scholarship Secretariat* geleitet hatte. Wie auch Nkrumah ließ sich der NLC von ausländischen Fachleuten beraten. Carmichaels Einbindung zollte der Westorientierung der neuen Regierung Tribut. Insbesondere die Kooperation mit Großbritannien erlebte einen Aufschwung. Während die Beziehungen zwischen London und Accra unter der CPP zuletzt ausgesprochen schwierig gewesen waren – Nkrumah hatte nach langwierigen Konflikten schließlich im Dezember 1965 die bilateralen Beziehungen zu Großbritannien abgebrochen –, versuchte der NLC nun ganz gezielt, die Verbindung zur ehemaligen Kolonialmacht zu fördern.¹⁷⁷ Nicht nur suchte die Militärregierung sich einen britischen Berater, sondern sie entschied schon im März 1967, als Carmichael gerade erst mit der Erarbeitung der Empfehlungen begonnen hatte, die Schulungen zukünftig ganz auf das britische Modell auszurichten, auf dem das ghanaische Bildungssystem beruhte. Zu diesem Zweck sollten unter anderem die ehemaligen Teilnehmer:innen sowjetischer Programme Reorientierungskurse an westlichen Institutionen erhalten, um sich dort sowohl mit der englischen Sprache als auch mit westlichen Organisationsformen und -praktiken vertraut zu machen.¹⁷⁸

175 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/1/600, Peter Yaw Owusu an Chairman (NLC), Betr.: Withdrawn Scholarships of Students to non-English-Speaking Countries, 2.11.1966. Die Schreiben geben Hinweise darauf, dass entweder sprachliche Gründe oder aber die politische Einschätzung dieser Praktikant:innen als CPP-nah den Anstoß zur Entziehung der Stipendien gaben.

176 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, Committee on Scholarships and Establishment Matters of the NLC: Agenda, Item No. 1, Re-orientation Courses for Ghanaian Students in Soviet Union, 16. 3. 1967, S. 3f.

177 Vgl. Landricina: Nkrumah and the West, S. 73–91 & 99–111.

178 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, Committee on Scholarships and Establishment Matters: Agenda, Item No. 1 [...], 16. 3. 1967, S. 1.

Carmichael empfahl schließlich, die Auslandsschulungen strikt am Bedarf des ghanaischen Arbeitsmarktes auszurichten. Um dies zu realisieren, sollten zum einen nur Stipendien für Kurse vergeben werden, die in Ghana nicht angeboten wurden. Diese Regelung war theoretisch auch schon unter der CPP in Kraft, hatte aber faktisch keinerlei Effekt auf die Programmauswahl. Zum anderen plädierte der britische Berater dafür, engen Kontakt zu den Teilnehmer:innen zu halten und deren Rückkehr und Wiedereingliederung systematischer vorzubereiten, was aber, so gab er zu Bedenken, auch mehr Personal erfordern würde.¹⁷⁹ Auch wenn kein offizieller Beschluss zu Carmichaels Empfehlungen vorliegt, kann davon ausgegangen werden, dass diese insgesamt den Vorstellungen des NLC entsprachen. Insbesondere die Ausrichtung der Schulungen am ghanaischen Arbeitsmarkt und die schnelle Wiedereingliederung der Fachkräfte waren der neuen Regierung ein wichtiges Anliegen. Dahinter standen nicht nur ökonomische Ziele oder Erwartungen an die Effizienz der Programme, sondern auch die Befürchtung, dass die längerfristige Arbeitslosigkeit der Rückkehrer:innen zu sozialen Unruhen führen könne. Der zuständige Parteiausschuss unterstrich daher: „[T]he crucial problem is that of finding employment or retraining facilities for the students as soon as possible after their return to Ghana. If these men and women are permitted to hang out unemployed after their return, they may well become a security problem.“¹⁸⁰ Parallel zu dieser konzeptionellen Neuausrichtung begann der NLC langsam damit, die Schulungsmöglichkeiten im Inland auszubauen. 1968 richtete er mit Unterstützung der ILO das bis heute bestehende *National Vocational Training Institute* ein. Damit war zumindest ein erster Schritt zur partiellen Verlagerung der Berufsausbildung in das Inland getan.¹⁸¹

Schon kurz nach der Machtübernahme hatte der NLC also begonnen, der Stipendienpolitik ein anderes Profil zu geben. Zentrale Ziele unter der neuen Regierung waren eine devisensparende Realisierung, die Ausrichtung am ghanaischen Bedarf und die zügige Wiedereingliederung der Teilnehmer:innen in das britisch geprägte ghanaische Bildungssystem. Auch in Ghana dominierten damit in der dritten Phase Fragen der Ökonomie und der Effizienz die Programme. Inwiefern diese Prinzipien auch in der Praxis Anwendung fanden, wird in den folgenden Kapiteln zu untersuchen sein. Die Zusammenarbeit mit den sozialistischen Staaten blieb jedenfalls bis 1969 stark eingeschränkt.

179 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/892, D. D. Carmichael (Adviser): Memorandum to the Secretary, National Liberation Council, undatiert [Mai 1967].

180 GH/PRAAD/RG 3/6/892, Committee on Scholarships and Establishment Matters: Agenda, Item No. 1 [...], 16. 3. 1967, S. 4.

181 Vgl. GH/PRAAD/RG 6/6/29, First Annual Report of the Ghana Manpower Board, 1968, S. 7.

Erneute Kooperation mit den sozialistischen Staaten

Im Jahr 1969 standen in Ghana die ersten Parlamentswahlen nach dem Putsch von 1966 an. Der NLC, der sich stets nur als Übergangsregierung verstanden hatte, bereitete sich darauf vor, die Staatsmacht im Herbst des Jahres an eine gewählte zivile Regierung abzugeben. Noch bevor es dazu kam, vollzog der NLC allerdings eine neue Kehrtwende in der Stipendienpolitik: Trotz der weiterhin bestehenden ideologischen Differenzen bereitete er die Wiederaufnahme der Fortbildungskooperation mit den meisten sozialistischen Staaten in größerem Umfang vor. Dafür waren wieder ökonomische Erwägungen ausschlaggebend, wie schon bei der ersten Neuausrichtung drei Jahre zuvor. Die erneute Zusammenarbeit mit den RGW-Staaten schien Accra sinnvoll, da die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich verändert hatten. Zum Ende der Regierungszeit des NLC erlebte Ghana erstmalig seit der Machtübernahme einen gemäßigten konjunkturellen Aufschwung. In den Jahren zuvor hatte die Sparpolitik nicht viel bewirkt. 1967 hatte die Regierung sich gezwungen gesehen, den Cedi abzuwerten, aber auch danach verschlechterte sich die Zahlungsbilanz zunächst, die Inflation nahm zu und die Auslandsschulden stiegen.¹⁸² Das änderte sich erst im Laufe des Jahres 1968 langsam. Allerdings ging die verbesserte Wirtschaftslage kaum auf die Finanzpolitik Accras zurück, sondern vor allem auf die gestiegenen internationalen Kakaopreise.¹⁸³

Der Konjunkturaufschwung war entscheidend dafür, dass Ghana die Kooperation mit den sozialistischen Staaten neu beurteilte. Die Initiative dazu, die Fortbildungskooperation wieder aufzunehmen, ging auf Außenminister Anin zurück. Er war der Ansicht, dass Ghana in Anbetracht der inzwischen beschleunigten Wirtschaftsentwicklung auf die Schulungsmöglichkeiten der sozialistischen Staaten angewiesen sei. Vor allem technische Fachleute, Ärzt:innen, Ingenieur:innen und Veterinärwissenschaftler:innen, die das Land besonders benötigte, sollten in Osteuropa geschult werden. In diesen Bereichen, so der Außenminister, müssten alle verfügbaren Schulungsmöglichkeiten genutzt werden.¹⁸⁴ Um dabei hohe Devisenausgaben zu vermeiden, schwebte Anin vor, die in den Kulturabkommen vereinbarten Leistungen auf Tauschbasis über sogenannte *Clearing Accounts* abzurechnen, wie Accra es auch bei den Handels- und Zah-

¹⁸² Vgl. Esseks: *Economic Policies*, S. 44 f.; Gocking: *The History of Ghana*, S. 148 – 151; Langer: *Die Außen- und Entwicklungspolitik*, S. 61.

¹⁸³ Vgl. International Monetary Fund: *Surveys of African Economies*, Volume 6: *The Gambia, Ghana, Liberia, Nigeria, and Sierra Leone*, Washington D. C. 1975, S. 114 & 174 f.

¹⁸⁴ Vgl. GH/PRAAD/RG 11/1/424, P. D. Anin: *Memorandum [...]*, Betr.: *Renewal of Cultural Agreements [...]*, 03/1969, [Entwurf] S. 4.

lungsabkommen mit den RGW-Staaten praktizierte.¹⁸⁵ Die Bedingungen der Kulturabkommen, betonte Anin, könnten nun neu verhandelt werden: „It is now possible to avoid the drain on our Foreign Reserves by supplementing (where necessary) the scholarship awards through our Clearing Account with these Eastern countries. Apart from this, there is the possibility of re-negotiating the terms of the Agreements to permit our acceptance of full awards only.“¹⁸⁶

Aber auch andere Gründe sprächen für eine Erneuerung der Abkommen: So könne deren Abbruch den Eindruck erwecken, dass Ghana von seiner blockfreien Politik abgekommen sei.¹⁸⁷ Außerdem sei die Kooperation mit den osteuropäischen Staaten sinnvoll, da diese gerade in den technischen Bereichen hervorragende Ausbildungsinstitutionen besäßen: „It is well known that some of the World's centres of learning are found in the East. [...] Ghana, therefore, has certainly something to gain from these Eastern European countries“¹⁸⁸. Die Sicht auf die Qualität der osteuropäischen Schulungen hatte sich also erneut verändert. Die politische Haltung der jeweiligen Betrachter:innen war damit nur ein Faktor, der die Einschätzung der Programmqualität beeinflusste, ökonomische Erwägungen konnten ebenso zum ausschlaggebenden Argument werden. Als die Angebote der sozialistischen Staaten wieder als wirtschaftlich attraktiv und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll erschienen, war der NLC schnell bereit, über die politischen Differenzen hinwegzusehen, und bewertete die fachlichen Vorzüge wieder positiver. Die partiell schlechten Erfahrungen der Nkrumah-Ära, argumentierte Anin gemeinsam mit anderen Politikern, gingen weniger auf die osteuropäischen Schulungen selbst zurück als auf die Auswahl der ghanaischen Teilnehmer:innen, die damals eher politischen Kriterien gefolgt sei und die fachlichen Qualifikationen weitestgehend unbeachtet gelassen habe.¹⁸⁹

185 Der NLC hatte die Handels- und Zahlungsabkommen mit den sozialistischen Staaten, wie auch die Kulturabkommen, 1966 zunächst ausgesetzt und diese einer Revision unterzogen. In fast allen Fällen entschied die neue Regierung sich aber noch im gleichen Jahr dafür, die unter der CPP abgeschlossenen Abkommen beizubehalten. 1969 hatte Accra das Abkommen mit der SU auf Tauschbasis gerade erneuert. Vgl. Stevens: *Entente Commercial*, S. 92f.

186 GH/PRAAD/RG 11/1/424, P. D. Anin: Memorandum [...], Betr.: *Renewal of Cultural Agreements [...]*, 03/1969, [Entwurf] S. 3.

187 Vgl. ebd. Dieses Argument überzeugte selbst Kritiker in anderen Ministerien. Vgl. GH/PRAAD/ RG 11/1/424, T. M. Dade to Principal Secretary, ohne Betreff, 30.4.1969.

188 GH/PRAAD/RG 11/1/424, P. D. Anin: Memorandum [...], Betr.: *Renewal of Cultural Agreements [...]*, 03/1969, [Entwurf] S. 3.

189 Vgl. ebd., S. 3. Siehe auch: Stevens: *Entente Commercial*, S. 99.

Regierungsübergreifende Kontinuitäten

Ende August 1969 fanden die ghanaischen Parlamentswahlen statt, aus denen Dr. Kofi Busia, der Kandidat der westorientierten *Progress Party*, als Sieger hervorging. Busia, der in den Niederlanden als Professor für Soziologie gearbeitet hatte, setzte nach seinem Amtsantritt am 3. September 1969 in vielerlei Hinsicht die Politik der Übergangsregierung fort, wenn er sich auch noch stärker zum Westen hin orientierte als die Übergangsregierung. Viele Mitarbeiter:innen in Regierungsstellen und der öffentlichen Verwaltung behielten ebenfalls ihre Ämter.¹⁹⁰

Auch Anins Vorschlag, die Fortbildungskooperation mit den sozialistischen Staaten wiederaufzunehmen, griff die *Progress Party* auf. Bereits wenige Tage nach der Amtsübergabe begann ein interministerieller Ausschuss, die ghanaischen Bedingungen für neue Stipendienprogramme auszuarbeiten. Schon beim ersten Treffen einigten sich alle Beteiligten darauf, dass die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten sinnvoll sei: „It was generally agreed that in view of the shortage in certain categories of manpower requirements and the lack of facilities for making up these deficiencies offers for suitable courses made by the East should be considered and accepted.“¹⁹¹ Auch die grundlegenden Kriterien für die neuen Stipendienprogramme waren schnell bestimmt: Wieder einmal entschied die ghanaische Regierung, die Auslandsfortbildungen sozusagen als Lückenfüller zu nutzen, also nur solche Schulungen anzunehmen, die im Inland selbst nicht angeboten wurden. Das betraf vor allem den technischen Bereich und Kurse für graduierte Student:innen. Für die Auswahl der Teilnehmer:innen sollten künftig die gleichen Kriterien zugrunde gelegt werden wie für die Programme im Westen.¹⁹² Außerdem sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, um die osteuropäischen Abschlüsse in Ghana anzuerkennen und dementsprechende bilaterale Vereinbarungen mit den Partnerländern abgeschlossen werden.¹⁹³ Um die Ausrichtung der Schulungen am ghanaischen Arbeitsmarkt zu gewährleisten, sollte der zuständige Ausschuss dauerhaft dem *Scholarship Secretariat* als Auswahlinstitution vorgeschaltet werden und über die eingegangenen Angebote

¹⁹⁰ Vgl. Aluko: After Nkrumah, S. 57; Gocking: The History of Ghana, S. 155.

¹⁹¹ GH/PRAAD/RG 11/1/424, o. A.: Minutes of the First Meeting of the Committee Appointed to Examine Cultural Agreements with Eastern European Countries, 11.9.1969, S. 1.

¹⁹² Diese Richtlinie galt auch noch unter der Nachfolgeregierung. Christopher Stevens geht daher davon aus, dass sie erst von dieser eingeführt wurde. Vgl. Stevens: Entente Commercial, S. 100.

¹⁹³ GH/PRAAD/RG 11/1/424, o. A.: Minutes of the First Meeting of the Committee [...], 11.9.1969, S. 2.

entscheiden.¹⁹⁴ Fragen des Bedarfs und der Arbeitsmarktorientierung standen somit im Zentrum der neuen Stipendienpolitik. Darüber hinaus stellte der Ausschuss erstmalig die ghanaische Subvention der Stipendien prinzipiell infrage, da Nachforschungen inzwischen ergeben hätten, dass Ghana das einzige Land sei, das solche Zuschüsse zahle.¹⁹⁵

Damit setzte die Busia-Regierung die unter dem NLC begonnene arbeitsmarktorientierte Stipendienpolitik fort. Wie sich deren Umsetzung unter Busia und dem NRC praktisch gestaltete, ist aufgrund von mangelnden Quellen nicht nachvollziehbar. Allerdings lassen sich mithilfe der wenigen erhaltenen ghanaischen Dokumente und ergänzenden deutschen Unterlagen zumindest einige grundlegende Charakteristika rekonstruieren.

Obwohl sich die Regierung Busia und die des NRC nicht nur hinsichtlich ihrer politischen Legitimität, sondern auch hinsichtlich ihrer außen- und wirtschaftspolitischen Haltungen deutlich voneinander unterschieden, überwogen in der Stipendienpolitik die Gemeinsamkeiten. Busias Parlament war legal gewählt, setzte darauf, das Wirtschaftswachstum zu steigern und orientierte sich ökonomisch, politisch und hinsichtlich seiner Entwicklungsstrategien stark am Westen. Der NRC, der sich im Januar 1972 an die Macht putschte, verfolgte hingegen vorrangig das Ziel, die ghanaische Eigenständigkeit zu fördern und die Abhängigkeit vom Ausland zu verringern. Gegenüber dem Westen zeigte er sich konfrontativ, indem er einen großen Teil der Auslandsschulden nicht anerkannte, mit der Begründung, diese seien unter neokolonialen Bedingungen entstanden. Die Militärregierung verfolgte zwar keine originär sozialistische Politik, setzte aber auf eine dirigistische Wirtschaftspolitik und stand den sozialistischen Staaten offener gegenüber als ihre zivile Vorgängerin.¹⁹⁶

Trotz all dieser Unterschiede überwogen in der Stipendienpolitik dennoch die Kontinuitäten. Auch der NRC setzte arbeitsmarktpolitische Prioritäten. Die Regierung unter Acheampong bemühte sich zum einen darum, die Stipendienvergabe am ghanaischen Bedarf auszurichten, und zum anderen, die zurückkehrenden Teilnehmer:innen aktiv in den Arbeitsmarkt einzubinden. Schon unter Busia hatte J. H. Mensah, Minister für Finanzen und für Wirtschaftsplanung, der

194 Vgl. GH/PRAAD/RG 11/1/424, o. A.: Minutes of the Second Meeting of the Committee Appointed to Examine Cultural Agreements with Eastern European Countries, 25.9.1969, S. 1f.

195 GH/PRAAD/RG 11/1/424, o. A.: Minutes of the First Meeting of the Committee [...], 11.9.1969, S. 2; GH/PRAAD/RG 11/1/424, Minister of External Affairs: Memorandum to the Cabinet, Betr.: Draft Agreement on Cultural Relations Between Ghana and the Eastern European Countries, undatiert, S. 4.

196 Vgl. Gocking: The History of Ghana, S. 167; Killick: Development Economics, S. 64, 328–330; 347f.

bereits während der Nkrumah-Zeit den *Seven-Year Plan* entworfen hatte, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf die politische Agenda gesetzt.¹⁹⁷ Der NRC führte dieses Projekt weiter fort und ließ die „Manpower Situation“¹⁹⁸ jährlich untersuchen, um darauf aufbauend die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage zu verbessern.

Wie schon die Vorgängerregierungen erhob das Militärregime hierfür auch Anspruch auf die Arbeitskraft der Teilnehmer:innen, deren Rückkehr obligatorisch sei. Dabei berief sich der NRC allerdings, stärker als der NLC und die *Progress Party*, auf die Nationalität der Fachkräfte als auf das in die Schulungen investierte Geld. Die *Manpower Division* unterstrich in diesem Sinne: „It is of the utmost importance that we improve our knowledge of these students and the circumstances relating to their return to Ghana. Since they remain Ghanaians they can only be expected to return home one day. In our manpower planning, therefore, we can not be oblivious of this group.“¹⁹⁹ Dass die Regierung unter General Acheampong dazu übergang, einen Teil der ausländischen Stipendien für sogenannte Wiedereingliederungsstipendien zu nutzen, unterstreicht die Ernsthaftigkeit dieses Anliegens.²⁰⁰ In Übereinstimmung damit setzte der NRC darauf, ebenfalls in Fortsetzung der vorherigen Politik, mithilfe neuer Berufsausbildungszentren in Ghana die *Sur-place*-Schulungen weiter auszubauen. Im Gegensatz zu den vorherigen Machthabern setzte Acheampongs Militärregierung diese Pläne aber auch in größerem Umfang um. Bis 1975 errichtete sie eine ganze Reihe von Berufsausbildungszentren im Land, woran sich unter anderem auch die westdeutsche Regierung finanziell beteiligte.²⁰¹ Damit schuf der NRC die Voraussetzungen dafür, die Fortbildungen nach und nach in das Inland zu verlagern – ein Trend, der sich im Übrigen mit den Entwicklungen in den beiden deutschen Staaten deckte.

Dass die Stipendienpolitik unter dem NLC, der *Progress Party* und dem NRC viele Parallelen aufwies, scheint in Anbetracht der gänzlich unterschiedlichen

¹⁹⁷ Vgl. Killick: *Development Economics*, S. 62f.

¹⁹⁸ GH/PRAAD/RG 3/6/987, o. A.: *Review of the Progress of the Projects Ghana Manpower Survey 1973/74 and Assessment of Manpower Situation in 1975*, S. 1.

¹⁹⁹ GH/PRAAD/RG 3/6/987, *Manpower Division: A Study of Ghanaian Students Abroad*, in: *Work Programme*, undatiert [1975], S. 3.

²⁰⁰ Vgl. BAArch B 213/4037, Müller (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, 22.4.1974.

²⁰¹ Vgl. BAArch B 213/11795, Hauptmann (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Überprüfung der Ergebnisse der deutschen Entwicklungshilfe, 8.8.1975, S. 4. Siehe auch: BAArch B 213/11790, Reitz an Schweiger (BMZ), ohne Betreff, 19.6.1972, S. 3.

außen- und wirtschaftspolitischen Positionen der drei Regierungen auf den ersten Blick erstaunlich.²⁰² Die Kontinuitäten erklären sich nicht aus der ideologischen Haltung der jeweiligen ghanaischen Machthaber, sondern aus anderen Faktoren, wie der Lage des Arbeitsmarktes und der ghanaischen Bildungsinstitutionen. Arbeitslosigkeit und ein geringes Angebot an berufsbildenden Einrichtungen bei gleichzeitigem Bedarf an technischem Personal blieben während der gesamten späten 1960er und frühen 1970er Jahre relevante Probleme, die in der Stipendienpolitik berücksichtigt werden mussten.²⁰³ Verstärkend wirkten darüber hinaus personelle Kontinuitäten in der staatlichen Verwaltung. Denn trotz der vielen Regierungswechsel blieben die Beamten:innen, welche die Stipendien- und Arbeitsmarktpolitik praktisch ausarbeiteten und gestalteten, zwischen 1966 und 1976 in weiten Teilen im Amt und stärkten in ihren Positionen sowohl den Fokus auf die Rückkehr als auch auf die Arbeitsmarktorientierung.²⁰⁴ Der Einfluss der Staatsbeamten:innen auf die Stipendienpolitik zeigte sich in der dritten Phase insbesondere bei der Kooperation zwischen Accra und Bonn.

3.2 Neuausrichtung und Konstanz – die bilaterale Fortbildungskooperation nach dem Sturz Nkrumahs

Als der NLC nach der Machtübernahme im Februar 1966 die Beziehungen zu den sozialistischen Staaten einschränkte, war auch die DDR davon betroffen. Von Ost-Berlin grenzte sich die neue westorientierte Militärregierung sogar besonders scharf ab: Der „Befreiungsrat“ schloss nicht nur die ghanaische Handelsmission in Ost-Berlin, er forderte auch die ostdeutsche Regierung auf, die Arbeit ihrer Handelsvertretung in Accra einzustellen, und verwies alle politischen Mitarbeiter:innen des Landes. Nur einige Angestellte der handelspolitischen Abteilung konnten vor Ort bleiben.²⁰⁵ Damit hatte der NLC faktisch alle formalen politischen Beziehungen zur SED-Regierung beendet. Vermutlich wollte Accra damit ein Signal an die BRD senden, von der sich die Ankrah-Regierung größere finanzielle Unterstützung erhoffte. Obwohl der NLC sich 1969 wieder um engere Handelsbeziehungen zur DDR bemühte, konnten sich die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht mehr von diesem Bruch erholen. Das galt auch für die Fortbildungskooperation. Denn obwohl die zivile Busia-Regierung als auch die

202 Für die *Wirtschaftspraxis* der CPP, des NLC und der PP stellt Killick hingegen ebenfalls diverse Parallelen heraus. Vgl. Killick: *Development Economics*, S. 329.

203 Vgl. Killick: *Development Economics*, S. 62f, 84.

204 Vgl. Aluko: *After Nkrumah*, S. 57; Killick: *Development Economics*, S. 62.

205 Vgl. Kilian: *Die Hallstein-Doktrin*, S. 81–83.

Militärregierung unter Colonel Acheampong wieder in überschaubarem Umfang Fachkräfte in die DDR sandten, hatte die Bildungszusammenarbeit zwischen Ghana und der DDR die herausragende Stellung, die sie Mitte der 1960er Jahre besessen hatte, endgültig verloren.

Anders stand es ab 1966 um die Kooperation zwischen Ghana und der BRD. Der NLC bemühte sich sofort nach der Machtübernahme aktiv um enge Beziehungen zu Bonn, auch in der Hoffnung auf die finanzielle Unterstützung der Bundesregierung. In der Tat war Westdeutschland im April 1966 das erste Land, das der neuen ghanaischen Regierung „Soforthilfe“ gewährte.²⁰⁶ In den folgenden Jahren entwickelte sich Ghana zu einem der Schwerpunktländer der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit. Zwischen 1966 und 1970 erhielt Ghana langfristige Kredite in Höhe von 35,4 Millionen US-Dollar aus Bonn. Damit war die BRD das dritt wichtigste „Geberland“ Accras, hinter den USA (120,2 Mio. US-Dollar) und Großbritannien (51,9 Mio. US-Dollar). Im Bereich der „Technischen Hilfe“ lag Westdeutschland sogar auf dem ersten Platz.²⁰⁷ Unter der zivilen Busia-Regierung nahm diese enge Entwicklungskooperation noch zu. Ab 1970 zeichnete sich die bilaterale Zusammenarbeit durch eine Vielzahl einzelner Projekte und durch einen besonders großen Einflussbereich Bonns aus. Wenig überraschend zählte Ghana dann auch zu den ersten Staaten, für die das BMZ 1971 umfassende „Länderhilfeprogramme“ entwickelte.²⁰⁸ Etwa zur gleichen Zeit engagierte Busia einen ehemaligen BMZ-Mitarbeiter als persönlichen Berater. Wilhelm Reitz sollte nicht nur die westdeutschen Entwicklungsprojekte betreuen, sondern auch den Premierminister in allen ghanaischen Entwicklungsfragen beraten. Er war für die „Koordinierung aller Geberaktivitäten“²⁰⁹ verantwortlich und besaß damit einen unübertroffenen Einfluss auf die ghanaische Entwicklungspolitik.²¹⁰ Dies schlug sich allerdings nicht in einer deutlich umfangreicheren Fortbildungskooperation nieder. Zwar organisierte Bonn in den 1970er Jahren mehr Schulungen für ghanaische Fachkräfte als noch in den 1960ern – lässt man die hessischen Programme dieser Zeit einmal außen vor. Insgesamt blieb der Umfang des „Ghana-Programms“ in der dritten Phase aber relativ konstant. Der Fokus der bilateralen

206 Vgl. BArch B 136/2978, BMWi: Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 18/66, Betr.: Ghana; Abkommen über Kapitalhilfe vom 6. April 1966, 6.5.1966.

207 Vgl. Langer: Die Außen- und Entwicklungspolitik, S. 120 f.

208 Vgl. Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 68.

209 MR Dr. Theierl (BMZ) an Eppler, Vermerk, Betr.: Technische Hilfe für Ghana, 10.12.1970, S. 1.

210 Die Tätigkeit des westdeutschen Beraters ging auf einen Wunsch Busias zurück, den dieser schon im Herbst 1970 gegenüber Bundeskanzler Brandt geäußert hatte. Vgl. BArch B 213/11790, Dr. Schauer (Bundeskanzleramt): Vermerk, Betr.: Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Premierminister von Ghana, Dr. Busia, am 16.11.1970, 17.11.1970, S. 1.

Zusammenarbeit lag eindeutig auf der Rückkehrförderung. In diesem Bereich wurde Accra zum Vorreiter für die westdeutschen Programme. 1976 war Ghana der erste Staat, mit dem die BRD 1976 ein offizielles Reintegrationsabkommen abschloss.

Ghana und die DDR: Bedeutungsverlust der Kooperation

Der Bruch mit der DDR

Der Sturz Nkrumahs und der darauffolgende Abbruch der politischen Beziehungen zwischen Ghana und der DDR hatten für die gemeinsamen Schulungen weitreichende Folgen. Innerhalb weniger Monate veränderten sich die Rahmenbedingungen der Praktikumsprogramme grundlegend. Nach einem erbitterten Konflikt zwischen Accra und Ost-Berlin, der kurz nach dem Putsch 1966 begann und im Mai endete, beorderte der NLC einige Teilnehmergruppen zurück, regelte die Schulungsangelegenheiten nur noch über Drittstaaten und entsandte keinen neuen Fachkräfte in die DDR.²¹¹ Die Anzahl der ghanaischen Praktikant:innen sank daraufhin rapide von knapp sechzig Fachkräften im Jahr 1966 auf nur noch 14 Verbliebene im Folgejahr. Damit war die Fortbildungskooperation der beiden Staaten im Prinzip beendet.

Tabelle 15: Ghanaische Praktikant:innen in der DDR, 1966 – 1976.²¹²

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
59	14	15	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

Der Abbruch der ostdeutsch-ghanaischen Fortbildungsprogramme ging aber nicht nur darauf zurück, dass Accra das Wohlwollen Bonns gewinnen wollte. Auslöser war vielmehr ein diplomatischer Konflikt, der sich unmittelbar auf die Lage der ghanaischen Praktikant:innen in der DDR auswirken sollte. Streitpunkt

211 Vgl. PA AA MfAA A 15974, Zielke (MfAA, Sektionsleiter): Aktenvermerk über eine Unterredung Stibi mit Mensa-Bonsu am 3.5.1966, 10.5.1966, S.1; PA AA MfAA C 1238/73, o. A.: Haltung und Taktik der Militärbehörden Ghanas vom 24.2. bis 24.5.1966, Belgrad 31.5.1966, S. 1–4.

212 Vgl. BArch DL 2/VAN 224, MAI: Aufstellung über ghanesische Staatsbürger, die in Betrieben und Einrichtungen der DDR eine berufliche Qualifizierung erhalten, undatiert [11.5.66]; BArch DL 2/VAN 224, Stellvertreter des Ministers (MAI): Information über die Außenwirtschaftsbeziehungen mit Ghana, 23.6.1967; BArch DC 20/11543, Kattner (MAW): Konzeption über die weitere Gestaltung der Aussenwirtschaftsbeziehungen der DDR zu Republik Ghana, 7.5.1968, S. 4.

war die Tätigkeit und der rechtliche Status von Jürgen Rogalla, einem Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS), in Ghana. Rogalla, der in Ghana unter dem Namen Jürgen Krüger aufgetreten war, hatte unter Nkrumah offiziell als Rechtsberater der Regierung gearbeitet. Faktisch war er unter anderem mit dem Aufbau eines Auslandsgeheimdienstes beauftragt gewesen. Zwei Tage nach dem Putsch ließ der NLC Rogalla unter dem Vorwurf der Spionage verhaften.²¹³ Auch als Ost-Berlin argumentierte, dass dieser einen Diplomatenpass besitze und daher Immunität genieße, war die ghanaische Regierung nicht bereit, den MfS-Mitarbeiter freizulassen. Accra entgegnete, Rogalla habe den Diplomatenpass bei seiner Einreise nicht vorgezeigt und überhaupt hätten nie diplomatische Beziehungen zwischen den beiden Staaten bestanden.²¹⁴ Die ostdeutsche Regierung, die, wie Werner Kilian bemerkt, geübt darin war, politische Gefangene freizupressen, reagierte sofort auf die Festnahme Rogallas.²¹⁵ Ost-Berlin beschuldigte im Gegenzug Solomon Kobina Mbroh, den 2. Handelssekretär der ghanaischen Handelsmission, DDR-Bürger:innen bei der illegalen Ausreise nach West-Berlin geholfen zu haben. Zwei ghanaische Student:innen seien an der „Fluchthilfe“ beteiligt gewesen.²¹⁶ Mbroh wurde unter Hausarrest gestellt. Erst wenn Rogalla freigelassen werde, dürfe der Handelssekretär aus der DDR ausreisen, entschied die SED-Führung.²¹⁷

In den folgenden Monaten führten Ost-Berlin und Accra wechselseitig Repressalien ein. Zunächst verweigerten beide Staaten jeweils zwei weiteren Mitarbeitern der Handelsvertretungen die Ausreise. Die Vertreter der ghanaischen Handelsmission standen darüber hinaus unter ständiger Beobachtung.²¹⁸ Der

213 Vgl. Engel/Schleicher: Die beiden deutschen Staaten, S. 204; Kilian: Die Hallstein-Doktrin, S. 81–83.

214 Vgl. PA AA MfAA A 15974, Fritsch (MfAA): Aktenvermerk über Unterredung des Stellvertreters des Ministers, Genossen Fischer, mit Herrn Mensa Bonsu, Leiter der Wirtschafts- und Handelsmission Ghana in der DDR, am 14. 3. 1966, 15. 3. 1966, S. 4 f; PA AA MfAA A 15974, Mensa-Bonsu an Oskar Fischer (MfAA), ohne Betreff, 23. 3. 1966; PA AA MfAA A 15974, Ministry of Foreign Affairs Ghana an MfAA, 24. 3. 1966. Siehe auch: PA AA MfAA A 15974, Stibi (MfAA): Leitungsvorlage: Bestätigung eines Aide memoire an die sozialistischen Länder, die in Ghana Vertretungen unterhalten, 2. 5. 1966, S. 2 f.

215 Vgl. Kilian: Die Hallstein-Doktrin, S. 82.

216 Vgl. u. a. PA AA MfAA A 15974, Fritsch (MfAA): Aktenvermerk über Unterredung Fischer mit Mensa Bonsu, am 23. 3. 1966, 24. 3. 1966, S. 2.

217 Vgl. PA AA MfAA A 15974, Zielke (MfAA): Aktenvermerk über eine Unterredung des amt. Sektionsleiters Genossen Zielke mit dem I. Handelssekretär der ghanaischen WHM, Herrn Ankräh, am 14. 4. 1966, 14. 4. 1966, S. 1.

218 Vgl. PA AA MfAA A 15974, Fritsch (MfAA): Aktenvermerk über Unterredung Fischer mit Mensa Bonsu am 14. 3. 1966, 15. 3. 1966, S. 1 f; PA AA MfAA A 15974, Zielke (MfAA): Aktenvermerk

Konflikt gipfelte schließlich darin, dass die ostdeutsche Regierung allen ghanaischen Staatsbürger:innen die Ausreise verwehrte, da sie davon ausging, dass in Ghana eine Ausreisesperre gegen alle DDR-Bürger:innen bestünde.²¹⁹ Dieses Verbot traf in erster Linie die Praktikant:innen, Student:innen und Facharbeiter:innen und wurde vom ghanaischen *Ministry of Information* in einer Presseerklärung umgehend als Geiselnahme angeprangert.²²⁰

Die Tatsache, dass mit den Student:innen und Praktikant:innen einfache ghanaische Staatsbürger:innen von dem diplomatischen Konflikt betroffen waren, beschränkte den Handlungsspielraum Accras deutlich. Durch ihre zufällige Anwesenheit in der DDR waren die Teilnehmer:innen zur Verhandlungsmasse in der zwischenstaatlichen Auseinandersetzung geworden. Schließlich gab Ghana nach: Am 25. Mai 1966 ließ die NLC-Regierung Jürgen Rogalla in die DDR ausreisen. Im Gegenzug hob Ost-Berlin die Ausreiseverbote für die ghanaischen Staatsbürger:innen auf.²²¹ Danach sank die Zahl der Praktikant:innen innerhalb kürzester Zeit von 59 auf 42 Personen, im Sommer 1967 waren sogar nur noch 14 ghanaische Teilnehmer:innen in der DDR.²²² Der Vorfall belastete die bilateralen

über Unterredung Fritsch mit dem Leiter der Wirtschafts- und Handelsmission Ghana am 29.3.1966, 29.3.1966, S.1f.

219 Vgl. PA AA MfAA A 15974, Zielke (MfAA): Aktenvermerk über eine Unterredung Stibi mit Mensa-Bonsu am 3.5.1966, 10.5.1966.

Der Staatssekretär im ghanaischen Außenministerium F. E. Boaten leugnete allerdings, dass ghanaischerseits ein allgemeines Ausreiseverbot gegen DDR-Bürger:innen erlassen wurde. Vgl. PA AA MfAA A 15974, Abschrift: Boaten (Foreign AAC) to Mensa-Bonsu (Ghana Trade Mission), 5.5.1966.

220 Vgl. PA AA B 34 642, Ministry of Information in Behalf of the Ghanaian Information Services: Press Release, 16.5.1966, [Abschrift] S. 2. Bundesdeutsche Quellen legen die Vermutung nahe, dass die westdeutsche Botschaft in Accra versuchte, die ghanaische Veröffentlichung zu beeinflussen. Sie entwarf stellvertretend eine Presseerklärung, die im Namen der ghanaischen Regierung publiziert werden sollte. Diese Erklärung war nicht nur umfangreicher, sondern auch deutlich schärfer im Ton. So warf sie der DDR beispielsweise rassistische Diskriminierung vor, die schlechte Erinnerungen an „Master Race“ theories“ wecke. Vgl. PA AA B 34 642, o. A.: Press Release [Entwurf], Anlage zu RE vom 20.5.1966. Siehe hierzu auch: PA AA B 34 642, Schaad (Botschaft BRD) an AA, Fernschreiben, ohne Betreff, 10.5.1966; PA AA B 34 642, Schaad an AA, Fernschreiben, ohne Betreff, 18.5.1966.

221 Vgl. PA AA MfAA A 15974, Zielke (MfAA): Aktenvermerk, Aussprache des Leiters der Afrika-Abteilung, Genossen Kern mit Mensa-Bonsu am 24.5.1966, S. 1f.; PA AA B 34 642, Schaad an AA, Fernschreiben, ohne Betreff, 26.5.1966.

222 Vgl. BArch DL 2/VAN 224, HA W und WTZ (MAI): Information für Genosse Staatssekretär Scholtz, Stand der wissenschaftlich-technischen Beziehungen zur Republik Ghana, 11.5.66, S. 2–4; PA AA MfAA C 1238/73, o. A.: Haltung und Taktik der Militärbehörden Ghanas vom 24.2. bis 24.5.1966, Belgrad 31.5.1966, S.4; BArch DL 2/VAN 224, Stellvertreter des Ministers: Information über die Außenwirtschaftsbeziehungen mit Ghana, 23.6.1967, S. 3.

Beziehungen nachhaltig. In den folgenden Jahren konnte die SED-Regierung nur noch darauf hoffen, zumindest ein „Minimum an Beziehungen“²²³ zu Accra aufrechtzuerhalten.

Für die Praktikumsprogramme hatten die Auseinandersetzungen um die Freilassung Rogallas also tiefgreifende Folgen. Noch im Mai 1966 beorderte der NLC einen Teil der Praktikant:innen nach Ghana zurück. Der Rückruf betraf diejenigen Fachkräfte, die Schulungen der sogenannten gesellschaftlichen Organisationen besuchten, etwa des FDGB, der Journalisten-Vereinigung oder der Parteihochschule.²²⁴ Deren Teilnehmer:innen wurden stärker nach politischen Kriterien ausgewählt. Die ghanaische Regierung rief nun gerade diese Praktikant:innen zurück, da sie befürchtete, Ost-Berlin könnte die Fachkräfte andernfalls zur weiteren politischen Schulungen in Drittstaaten schicken, zum Beispiel an die Parteihochschule in Guinea.²²⁵ Auch die anderen Fachkräfte forderte der NLC auf, das Land zu verlassen – größtenteils mit Erfolg. Die Abkommen über die berufspraktischen Fortbildungen kündigte er allerdings nicht offiziell auf.²²⁶ Prinzipiell hatten die Teilnehmer:innen also weiterhin die Möglichkeit, in der DDR zu bleiben und ihre begonnenen Schulungen dort abzuschließen.

Praktisch änderte sich aber vieles: Erstens entsandte der NLC keine neuen Praktikant:innen in die DDR, sondern wickelte nur noch die laufenden Fortbildungen ab. Zweitens verweigerte Accra in den folgenden Jahren die direkte Zusammenarbeit mit den ostdeutschen Behörden. Für die Klärung praktischer Fragen, wie der finanziellen Abrechnung oder der Betreuung der Teilnehmer:in-

223 BArch DC 20/11543, Kattner (MAW): Konzeption über die weitere Gestaltung der Aussenwirtschaftsbeziehungen der DDR zu Republik Ghana, 7.5.1968, S. 1.

224 Vgl. PA AA MfAA C 1238/73, o. A: Haltung und Taktik der Militärbehörden Ghanas vom 24.2. bis 24.5.1966, Belgrad 31.5.1966, S. 1. Bereits Ende März 1966 hatte der NLC erstmalig die Ausreise dieser Teilnehmer:innen gefordert. Vgl. PA AA MfAA A 15974, Ghana Economic and Trade Mission Berlin to Ministry of Foreign Affairs, Protocol Department GDR, 30.3.1966.

225 Vgl. PA AA MfAA A 15974, Zielke (MfAA): Aktenvermerk, Aussprache Kern mit Mensa-Bonsu am 24.5.1966.

226 Vgl. zu den Versuchen, die Praktikant:innen zur Ausreise zu bewegen: PA AA M 1 C 1232/73, MfAA, Abteilung Afrika: Quartalsbericht II/1966 – Ghana, 28.6.1966, S. 1; GH/PRAAD/RG 11/1/307, G. K. Benson (Registrar on Scholarships): Memorandum for Consideration of the Committee on Scholarships and Establishment Matters by the Scholarship Secretariat, Subject: Review of Scholarships Held by Ghanaians in the U.S.S.R. and Other Eastern European Countries [06/07 1966]; BArch DL 2/VAN 224, Stellvertreter des Ministers (MAI): Information über die Außenwirtschaftsbeziehungen mit Ghana, 23.6.1967, S. 3; BArch SAPMO DY 30/IV A 2/20/907, MfAA, Abteilung Information: Zu dem innen- und außenpolitischen Kurs des Militärregimes in Ghana, 31.10.67, S. 9. Vgl. zu den weiter bestehenden Abkommen: BArch DC 20/11543, Kattner (MAW): Konzeption über die weitere Gestaltung der Aussenwirtschaftsbeziehungen der DDR zu Republik Ghana, 7.5.1968, S. 4.

nen, versuchte die ghanaische Regierung, die Tschechoslowakei als Vermittlerin zwischenzuschalten.²²⁷ Drittens verließ die Mehrheit der Praktikant:innen die DDR. Einige der Fachkräfte kamen dabei sogar der Regierungsaufforderung zuvor. Sie waren schon kurz nach dem Putsch auf eigene Faust ausgereist und versuchten, unter anderem in der BRD, ihre Fortbildungen weiterzuführen.²²⁸ Abgesehen von den 14 Personen, die ihre unter Nkrumah begonnenen Schulungen über das Jahr 1966 hinaus fortführten, ruhte die Berufsbildungsk Kooperation zwischen Ghana und der DDR bis 1973.²²⁹ Damit stellte das Schicksal der ost-deutsch-ghanaischen Programme einen bemerkenswerten Kontrast zu der Entwicklung in der Sowjetunion dar, wo nicht nur ein wesentlich größerer Anteil der Stipendiat:innen ihr Studium oder ihre Ausbildung fortsetzten, sondern die verbleibenden Ghanaer:innen sich auch bald in Vereinigungen zur Unterstützung Nkrumahs zusammenschlossen und vor Ort eine Pro-Nkrumah-Politik verfolgten.²³⁰

Ein neues Handelsabkommen – und dessen unerwünschte Nebeneffekte

Auch als Ghana 1969 wieder eine intensivere Fortbildungszusammenarbeit mit den anderen sozialistischen Regierungen anbahnte, blieb Ost-Berlin erstmal außen vor. Das wiederum scheint erstaunlich, und zwar nicht nur, weil die DDR damit eine Ausnahme unter den RGW-Staaten bildete, sondern auch, weil der NLC in anderen Bereichen durchaus wieder Kontakte zur SED-Regierung anbahnte. Bereits im Februar 1968 hatten beide Staaten begonnen, über ein neues gemeinsames Handelsabkommen zu beraten. Die vorherigen Handels- und Zahlungsabkommen auf *Clearing*-Basis hatte der NLC nach dem Putsch gekündigt.²³¹ Seine Weigerung, neue Vereinbarungen einzugehen, gab er nun Anfang 1968 auf.

Nachdem der NLC sich in Ghana relativ erfolgreich als Alternative zur CPP bewiesen hatte, verlor die politische Abgrenzung zur Vorgängerregierung an Be-

227 Vgl. BArch SAPMO DY 30/IV A 2/20/907, MfAA, Abteilung Information: Zu dem innen- und außenpolitischen Kurs des Militärregimes in Ghana, 31.10.67, S. 9; PA AA MfAA C 1238/73, MfAA, Abteilung Afrika: Information, 27.1.1967, S. 1f.

228 Vgl. PA AA B 82 656, Overbeck (AA) an Botschaft der BRD, Betr.: Ghanaische Studenten in Ostblockländern, 31.5.1966, S. 2f.

229 Abgesehen von zwei Praktikanten, die Ende 1968 und im Herbst 1969 über Limex, also vermutlich auf kommerzieller Basis, in die DDR kamen, entsandte Accra bis 1973 keine neuen Teilnehmer:innen nach Ostdeutschland. Vgl. PA AA M 2 B 805/75, Limex: Ausbildung afr. Facharbeiter Stand Juli 1970.

230 Vgl. Katsakioris: Nkrumah's Elite, S. 13.

231 Vgl. BArch DC 20/11543, Kattner (MAW): Konzeption über die weitere Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen der DDR zu Republik Ghana, 7.5.1968, S. 1.

deutung. Stattdessen dominierten nun andere Faktoren die internationalen Fortbildungskooperationen Accras, wie etwa die schwierige ghanaische Finanzlage und das Ziel, die Schulungen stärker an den eigenen arbeitsmarktpolitischen Bedarf zu binden. An einem neuen Handelsabkommen mit Ost-Berlin war der NLC in erster Linie interessiert, um einen Zahlungsaufschub für die ghanaischen Schulden zu erreichen. Der „Befreiungsrat“ hoffte aber auch auf Exportmöglichkeiten in die DDR. Das fügte sich günstig mit dem ostdeutschen Interesse, den Kakaoimport aus Ghana sicherzustellen.²³² Gleichzeitig versuchte die SED-Regierung, in den Verhandlungen einen besseren Repräsentationsstatus zu erreichen, indem sie ankündigte, nur dann über ein Zahlungsmoratorium und ein neues Handelsabkommen zu beraten, wenn Accra gleichzeitig bereit sei, über die Wiedereröffnung der ostdeutschen Handelsvertretung zu sprechen.²³³ Nach etwa einjährigen Vorbereitungen unterzeichneten Accra und Ost-Berlin am 20. Februar 1969 ein neues Handelsabkommen.²³⁴ Im Oktober des Jahres einigten sich beide Staaten außerdem darauf, die ostdeutsche Handelsmission in Ghana wiederzu-eröffnen.²³⁵

Zumindest im ökonomischen Bereich näherten sich Ghana und die DDR im Laufe des Jahres 1969 also wieder an. Diese Annäherung förderte aber nicht die Fortbildungskooperation. Im Gegenteil, das neue Handelsabkommen wirkte sich sogar hemmend auf die Realisierung gemeinsamer Auslandsschulungen aus. Seine Konditionen waren ausschlaggebend dafür, dass die Bildungszusammenarbeit zwischen den beiden Ländern auch dann noch pausierte, als der NLC die Praktikumsprogramme mit den anderen sozialistischen Staaten wiederaufnahm. Denn bei den Verhandlungen hatte die SED-Spitze darauf gedrängt, das Handelsabkommen von 1969 nicht auf Tauschbasis, sondern auf der Grundlage konvertierbarer Devisen abzuschließen. Warum Ost-Berlin dieses Verfahren vorschlug, das bei den sozialistischen Staaten eher unüblich war, ist unklar. Abgesehen von der Tschechoslowakei und der Ungarischen Volksrepublik besaßen alle anderen RGW-Staaten Verrechnungskonten mit Ghana.²³⁶ Zudem brachte der

232 Vgl. ebd., S. 2 & S. 5–7; BArch DC 20/11543, o. A.: Direktive für die Durchführung von Verhandlungen über die Wiederaufnahme offizieller Handelsbeziehungen mit der Republik Ghana, 19.8.1968, S. 3.

233 Vgl. BArch DC 20/11543, Kattner (MAW): Konzeption über die weitere Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen der DDR zu Republik Ghana, 7.5.1968, S. 5.

234 Vgl. BArch DC 20/11543, Sölle (MAW) an Dr. G. Weiss (Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates), ohne Betreff, 20.2.1969.

235 Vgl. PA AA M 1 C 1232/73, Kühn [ostdeutsche Vertretung Accra]: Zur DDR-Situation in Ghana, Berichterstattungszeitraum November-Dezember, undatiert, [1969].

236 Vgl. BArch DC 20/11604, Klöpfel (HV Accra, Ghana): Jahresanalyse 1973, 3.1.1974, S. 7. Zur negativen Handelsbilanz vgl. BArch DC 20/11543, Kattner (MAW): Konzeption über die weitere

Handel auf Devisenbasis für die DDR in diesem Fall eher Nachteile mit sich, da Ost-Berlin selbst unter Devisenmangel litt und in den vergangenen Jahren gegenüber Ghana eine negative Handelsbilanz aufwies.²³⁷

Zwei Gründe für die ostdeutsche Position sind denkbar: Möglicherweise handelte es sich um ein Abstimmungsproblem zwischen den sozialistischen Regierungen, denn als die ostdeutsche Delegation Anfang 1969 mit Accra über das neue Handelsabkommen beriet, ging sie davon aus, dass alle anderen RGW-Staaten – mit Ausnahme lediglich der SU – planten, ihre neuen Abkommen ebenfalls auf frei konvertierbare Währungen umzustellen. Das gemeinsame Vorgehen des Ostens wäre somit gesichert gewesen und der DDR dabei gleichzeitig eine Vorreiterrolle zugefallen.²³⁸ Oder aber Ost-Berlin hoffte darauf, Ghana durch den Handel auf Devisenbasis attraktivere Bedingungen zu bieten und so bessere Voraussetzungen für den Direktimport von Kakao unter Ausschaltung der westlichen Zwischenhändler zu schaffen. Dafür spricht, dass die SED-Führung zwar ein Abkommen auf Devisenbasis vorzog, aber deutlich betonte, dass das Hauptziel die Sicherung des Kakaoimports sei – unabhängig davon, ob das Abkommen auf der Grundlage konvertierbarer Währungen oder als Verrechnungsabkommen geschlossen wurde.²³⁹ Für das Jahr 1973 verkündete der gerade akkreditierte ostdeutsche Botschafter Johannes Vogel jedenfalls stolz, dass es erstmalig gelungen sei, einen Direktkauf von Kakao aus Ghana abzuschließen und durch die Umgehung der westeuropäischen Händler 500.000 Valutamark einzusparen.²⁴⁰

Gestaltung der Aussenwirtschaftsbeziehungen der DDR zu Republik Ghana, 7.5.1968, S. 2.

Gareth M. Winrow betont, dass die DDR vor der internationalen Anerkennung den Außenhandel mit dem globalen Süden üblicherweise über Verrechnungskonten abwickelte. Ob die Haltung gegenüber Ghana 1968/69 eine Ausnahme darstellte oder ob Ost-Berlin den Im- und Export schon früher als angenommen auf Devisenbasis umstellte, kann hier nicht beantwortet werden. Vgl. Winrow: *The Foreign Policy*, S. 157.

237 Zur ostdeutschen Devisennot Ende der 1960er Jahre vgl. u. a. Christoph Buchheim: *Die Achillesferse der DDR – der Außenhandel*, in: André Steiner (Hg.): *Überholen ohne einzuholen. Die DDR-Wirtschaft als Fußnote der deutschen Geschichte?* Berlin 2006, S. 91–103; Malycha: *Die SED in der Ära Honecker*, S. 183–201, insbes. S. 193 & 195; Armin Volze: *Zur Devisenverschuldung der DDR – Entstehung Bewältigung und Folgen*, in: Eberhard Kuhr (Hg.): *Die Endzeit der DDR-Wirtschaft – Analysen zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik*, Opladen 1999, S. 151–177.

238 Vgl. BArch DC 20/11543, Röhl (MAW): Bericht über die mit der Regierung der Republik Ghana in der Zeit vom 29.1.–26.2.1969 geführten Verhandlungen, S. 6.

239 Vgl. BArch DC 20/11543, o. A.: *Direktive für die Durchführung von Verhandlungen über die Wiederaufnahme offizieller Handelsbeziehungen mit der Republik Ghana*, 19.8.1968, S. 3.

240 PA AA M 1 C 497/77, Vogel (Botschafter der DDR in Ghana): *Ergänzung zu Punkt 3.3 des Jahresberichts 1973, Grundfragen der Wirtschaftsbeziehungen und der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit*, 9.1.1974, S. 1f.

Wie die Motive auch gelagert waren: Für die Praktikumsprogramme entpuppte sich die Auflösung der Verrechnungskonten Anfang 1970 jedenfalls als Fallstrick.²⁴¹ Denn durch die fehlenden *Clearing Accounts* war eine devisenschonende Fortbildungskooperation, wie sie dem ghanaischen Außenministerium vorschwebte, mit der DDR nicht möglich. Das verlängerte die Unterbrechung der Zusammenarbeit. Für Ghana waren die ostdeutschen Bedingungen im Vergleich einfach nicht rentabel genug.

Zwei Staaten in Devisennot

Erst Ende 1971 zeigte Accra erstmals wieder ein vages Interesse an den ostdeutschen Schulungen. Damals entsandte die Busia-Regierung eine inoffizielle Delegation des Bildungsministeriums in die DDR (sowie in andere sozialistische Staaten), um sich vor Ort ein Bild von den Ausbildungsinhalten und den Qualifikationen der dortigen Teilnehmer:innen zu machen. Die Reise diente allerdings mehr der Verbesserung der eigenen Stipendienpolitik als der erneuten gemeinsamen Kooperation. Das Ziel sei es, so betonten die ghanaischen Vertreter gegenüber Ost-Berlin, die zurückkehrenden Teilnehmer:innen in Ghana besser einstufen zu können.²⁴² Eine Kooperation in größerem Umfang strebte Accra offensichtlich nicht an. Möglicherweise bildeten die Ergebnisse dieser Delegation aber die Grundlage dafür, dass der NRC nach der Machtübernahme erneut die Möglichkeiten gemeinsamer Fortbildungsprogramme auslotete.

Denn im Herbst 1972 besuchte eine offizielle Delegation der Acheampong-Regierung die DDR, um über die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Staaten zu verhandeln. Die neue Regierung war durchaus an einem Abkommen über die „wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit“ interessiert.²⁴³ Als beide Staaten die Verhandlungen im Sommer 1973 in Ghana fortsetzten, bekundete der NRC erneut sein Interesse an einem Abkommen über die Fortbildungskooperation. Mit dem Abschluss offizieller zwischenstaatlicher Vereinbarungen, so mutmaßte MAW-Mitarbeiter Leonhard Orschel, wolle sich die Militärregierung innenpolitisch legitimieren.²⁴⁴ Darüber hinaus plante der NRC

241 Für die Umstellung auf freie Devisen vgl. PA AA M 1 C 1232/73, Kühn (HV Accra): DDR-Situation in Ghana, Berichterstattungszeitraum Februar 1970 und März.

242 Vgl. PA AA M 2 B 805/75, Gebhardt (Ministerium für Hoch- und Fachschulwesen): Aktennotiz über ein Gespräch mit der ghanesischen Delegation in der DDR am 15.10.1971.

243 Vgl. BArch DC 20/11604, Handelsattaché Klöpfel (HV Accra): Jahresanalyse 1972, 16.12.1972, S. 15.

244 Vgl. BArch DC 20/11604, Orschel (MAW): Bericht über die Verhandlungen einer Regierungsdelegation der Deutschen Demokratischen Republik in der Republik Ghana zum Abschluß von Wirtschaftsabkommen vom 21.6.–28.6.1973, 10.7.1973, S. 3 & 5f.

aber auch real die Entsendung neuer Praktikant:innen in die DDR, zumindest in einem gewissen Umfang. So drängte er in den bilateralen Verhandlungen darauf, konkrete Bedingungen für den erneuten Aufenthalt ghanaischer Fachkräfte auszuarbeiten.²⁴⁵ Noch mehr lag Accra aber an dem Einsatz ostdeutscher Fachleute in Ghana – hier zeigte sich das Ziel, die Kurse insgesamt in das Inland zu verlagern.

Die SED-Führung war hingegen weniger an gemeinsamen entwicklungspolitischen Projekten interessiert. Sie hatte ihre Delegation mit der klaren Weisung versehen, „nur auf ausdrücklichen Wunsch“²⁴⁶ Ghanas hin über ein dementsprechendes Abkommen zu verhandeln. Allerdings ermächtigte sie die ostdeutschen Regierungsvertreter, bis zu 15 Praktikumsstellen für einen Zeitraum von drei Jahren in Aussicht zu stellen. Die Furcht vor den finanziellen Kosten, die damit einhergingen, war aber unübersehbar. Ghana solle, so fand die ostdeutsche Regierung, am besten einen „maximalen“²⁴⁷ Kostenanteil übernehmen, müsse aber mindestens 33% der Ausgaben tragen. Wenn dies nicht zu erreichen sei, so müssten die Verhandlungsführer unbedingt darauf achten, „daß sich unmittelbar aus dem Abkommen keine materiellen Verpflichtungen für die DDR ergeben.“²⁴⁸ Ost-Berlin war nicht mehr bereit, finanzielle Zusagen zu machen. Anfang der 1970er Jahre hatte sich die wirtschaftliche Lage der DDR weiter verschlechtert. Zudem setzte die SED-Regierung seit 1971 darauf, den Lebensstandard der eigenen Bevölkerung zu erhöhen, um so letztlich auch die Produktivität der Ostdeutschen zu steigern.²⁴⁹ Damit blieben kaum Ressourcen für entwicklungspolitische Projekte. Faktisch war die DDR nur noch begrenzt in der Lage, als „Geberland“ aufzutreten.²⁵⁰ Statt die Staaten des globalen Südens materiell zu unterstützen, hoffte Ost-Berlin eher darauf, selbst einen Nutzen aus der „Internationalen Solidarität“ zu ziehen, was sich im ghanaischen Fall lange Zeit hemmend auf die

245 Vgl. BArch DC 20/11604, MAW, Bereich Entwicklungsländer: Bericht über den Aufenthalt einer Regierungsdelegation der Republik Ghana in der DDR vom 6.9.–12.9.1972, 12.10.1972; BArch DC 20/11604, Orschel (MAW): Bericht über die Verhandlungen einer Regierungsdelegation der Deutschen Demokratischen Republik in der Republik Ghana zum Abschluß von Wirtschaftsabkommen vom 21.6.–28.6.1973, 10.7.1973, S. 5. Abgesehen davon war auch der NRC weiterhin an der Einrichtung gemeinsamer Verrechnungskonten interessiert. Vgl. BArch DC 20/11604, MAW, Bereich Entwicklungsländer: Bericht über den Aufenthalt einer Regierungsdelegation der Republik Ghana in der DDR vom 6.9.–12.9.1972, 12.10.1972, S. 3.

246 BArch DC 20/11604, MAW: Direktive für die Verhandlungen zum Abschluß von Wirtschaftsabkommen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Republik Ghana, 6.6.1973, S. 10.

247 Ebd.

248 Ebd.

249 Vgl. Steiner: Von Plan zu Plan, S. 503 f, 511 f, 520, 523.

250 Vgl. Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 29.

Kooperation auswirkte. Noch 1974 bemerkte der NRC, dass es in den letzten Jahren keine entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern gegeben habe, da die DDR nur daran interessiert sei, den eigenen Anlagenexport nach Ghana zu fördern.²⁵¹

Die ostdeutsche Finanznot schlug sich auch auf die Fortbildungskooperation nieder. Zwar erklärte sich die SED-Regierung im März 1974 bereit, das Abkommen über die „wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit“ zu unterzeichnen, obwohl sie sich mit ihrer Forderung, die Kosten der Praktikumsprogramme partiell an Ghana abzuwälzen, nicht hatte durchsetzen können.²⁵² Zu ihrer alten Relevanz konnten die gemeinsamen Programme aber nicht zurückfinden. Um die eigenen Ausgaben gering zu halten, achtete Ost-Berlin zukünftig darauf, nur noch „in einem relativ geringen Umfang“²⁵³ ghanaische Teilnehmer:innen aufzunehmen. Auch hinsichtlich der Weiterbildung von Ingenieurschüler:innen oder Student:innen wiederholte die DDR in den folgenden Jahren regelmäßig die Forderung, dass Accra für die Kurse zahlen müsse.²⁵⁴ Die SED-Führung hatte begonnen, die Weiterbildungen auf eine kommerzielle Basis umzustellen, also von den Partnerländern die Kostenübernahme zu verlangen. Diese Forderung konnte Ghana nicht erfüllen. Darüber hinaus besaß die NRC-Regierung nicht mehr die besondere politische Nähe zu Ost-Berlin, die während der Nkrumah-Zeit bestanden hatte. Die DDR wandte sich nach und nach anderen bevorzugten Partner:innen zu, wie ab 1966 der Demokratischen Volksrepublik Vietnam sowie ab Mitte der 1970er Jahre Mosambik, Angola und Äthiopien.²⁵⁵ Trotz der Wiederauf-

251 Vgl. GH/PRAAD/RG 6/7/136, o. A.: Brief on Economic Co-Operation between Ghana and German Democratic Republic, undatiert [1974], S. 2.

252 Vgl. BArch DC 20/11604, Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Republik Ghana über die Wissenschaftlich-Technische Zusammenarbeit, Übersetzung, 8.3.1974 sowie Anlage: Bedingungen für die Entsendung von Praktikanten aus der Republik Ghana in die Deutsche Demokratische Republik zur Ausbildung.

253 BArch DL 2/11870, Delegation der DDR in der Ständigen Kommission [...]: Material zum Punkt 30 des Arbeitsplanes [...], 5.9.1974, S. 2.

254 Vgl. PA AA MfAA C 1886, Botschaft der DDR in Ghana an Dr. Willerding (MfAA), ohne Betreff, 14.10.1975; PA AA MfAA C 1886, Gonille (Min. Für Hoch- und Fachschulwesen) an MfAA KAB, ohne Betreff, 7.5.1976.

255 Mit Angola vereinbarte die DDR beispielsweise 1978 eine Fortbildungskooperation in größerem Umfang. Vgl. BArch DM 3/12518, MAH: Direktive für die Verhandlungen zum Abschluß eines Protokolls zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit in den Jahren 1979 und 1980, 24.4.1978, S. 3f; BArch DM 3/12518, Anlage 2 zum Protokoll zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit in den Jahren 1979 und 1980. Vgl. auch Döring: „Es geht um unsere Existenz“.

nahme der Programme – in kleinem Umfang – hatte die Fortbildungskooperation mit Ghana ihre ehemals große Bedeutung für die DDR verloren.

Ghana und die BRD: Zusammenarbeit in Sachen Rückkehrförderung

Bonner Euphorie

In Bonn und bei der westdeutschen Botschaft in Accra löste die Tatsache, dass Nkrumahs Regierung gestürzt worden war, hingegen begeisterte Reaktionen aus. Die westdeutsche Position in Ghana hatte sich durch den Putsch eindeutig verbessert. Der NLC wandte sich nicht nur den westlichen Staaten zu, sondern erkannte auch umgehend den bundesdeutschen Alleinvertretungsanspruch an. Das, so meinte Botschafter Steltzer, müsse honoriert werden. Nach einem ersten Gespräch mit General Ankrah plädierte der Diplomat dafür, den neuen ghanaischen Staatschef durch eine schnelle „Soforthilfe“ finanziell zu unterstützen und so den bestehenden *good will* zu fördern. Gegenüber dem Auswärtigen Amt führte Steltzer aus:

„Die Botschaft ist der Ansicht, daß die Bundesrepublik Deutschland dem General jede nur mögliche Unterstützung angedeihen lassen sollte. Unser Alleinvertretungsanspruch ist wohl selten nach einem Umsturz so eindeutig von einer neuen Regierung anerkannt worden wie hier in Ghana. Der Zeitpunkt, die Beziehungen neu zu gestalten, ist gerade in den ersten Wochen nach dem Systemwechsel am günstigsten. Wir könnten jetzt die Grundlage für ein dauerhaftes freundschaftliches Verhältnis legen. Jede Verzögerung könnte den ‚good-will‘ beeinträchtigen, der gegenwärtig in so starkem Maße für uns vorhanden ist. Ghana wird im Konzert der afrikanischen Staaten immer eine wichtige Rolle spielen. Die Tatsache, daß es jetzt auf unserer Seite steht, könnte uns in unserer Deutschlandpolitik von beachtlichem Nutzen sein.“²⁵⁶

Die Einschätzung, dass die ghanaische Anerkennung des Alleinvertretungsanspruchs außergewöhnlich sei, teilte offensichtlich auch der zuständige Beamte im AA. Er unterstrich in Steltzers Schreiben die Worte „wohl selten“ und kommentierte selbst: „Nie!!“.

Angesichts dieser starken Fürsprache griffen die Bundesministerien die Anregung Steltzers schnell auf. Schon Anfang April 1966 gewährte die BRD Ghana „Soforthilfe“ in Höhe von 40 Millionen DM und war damit der erste Staat über-

256 PA AA B 34 642, Steltzer an AA, Betr.: Erstes Gespräch mit General Ankrah nach dem Umsturz, 19.3.1966, S. 5.

haupt, der die neue ghanaische Regierung finanziell unterstützte.²⁵⁷ Die ungewöhnlich schnelle Bearbeitung des Kapitalhilfe-Abkommens war aber nicht allein den politischen Sympathien geschuldet. Sie ging auch darauf zurück, dass bereits die CPP einen Kreditantrag eingereicht hatte, der von den westdeutschen Stellen schon vor der Machtübernahme geprüft worden war.²⁵⁸ Der Bearbeitungsstand fügte sich also zufällig günstig mit dem politischen Willen, Accra zu unterstützen.

Von Bonn aus blieb es aber nicht bei dieser einmaligen Leistung. Ghana wurde in den folgenden Jahren zu einem der Staaten, mit denen die BRD entwicklungspolitisch am engsten zusammenarbeitete. Der Umfang der bilateralen Fortbildungsprogramme stieg dadurch allerdings nicht gravierend. Für die Regierungszeit des NLC ist sogar eher ein Rückgang der ghanaischen Praktikant:innen wahrscheinlich. Zwar existiert für die Jahre 1966 bis 1970 keine Gesamtübersicht über die Zahl der ghanaischen „Regierungspraktikanten“ in der BRD, der Trend wird aber an den Neuaufnahmen aus Ghana deutlich. Während das „VII. Ghanaische Praktikantenprogramm“ für das Jahr 1967 noch 25 Teilnehmer:innen umfasste – eine Zahl, die in etwa dem Niveau der Vorjahre entsprach –, bestätigte das BMZ für die Folgejahre nur noch sieben beziehungsweise elf Teilnehmer der „Ghana-Programme“.²⁵⁹ Im Jahr 1971 befanden sich insgesamt 42 ghanaische „Regierungspraktikanten“ in der BRD. In den folgenden Jahren stieg die Zahl dann wieder leicht an, 1976 erhielten 55 ghanaische Praktikant:innen eine Schulung in Westdeutschland. Bedenkt man das große hessische Kontingent in den frühen 1960er Jahren, nahmen die Auslandsschulungen für Ghanaer:innen nach Nkrumahs Sturz allerdings insgesamt ab.

257 Vgl. BArch B 136/2978, BMWi: Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 18/66, Betr.: Ghana; Abkommen über Kapitalhilfe vom 6. April 1966, 6.5.1966. Siehe auch: Langer: Die Außen- und Entwicklungspolitik, S. 116.

258 Vgl. Langer: Die Außen- und Entwicklungspolitik, S. 116.

259 Vgl. PA AA AV Neues Amt 19400, CDG an Botschaft Accra, Betr.: Regierungsprogramm Ghana VII/BMZ; Zustimmung zum VII. Regierungspraktikantenprogramm Ghana, 29.11.1966; PA AA B 58 1143, Habenicht (BMZ) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus den Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland, hier: IX. Praktikantenprogramm für Ghana, 8.8.1968; BArch B 213/4037, Habenicht (BMZ) an Referat I A 6, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, hier: X. Praktikantenprogramm für Ghana, 14.8.1969. Auch wenn hier die ausgerichteten Sonderprogramme hinzugezählt werden (die allerdings auch schon unter der CPP-Regierung parallel zu den nationalen Programmen stattfanden) ergibt sich eine rückläufige Tendenz.

Tabelle 16: Ghanaische „Regierungspraktikanten“ in der Bundesrepublik, 1966–1976.²⁶⁰

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	42	k. A.	54	48	k. A.	55

Dieser Rückgang ging maßgeblich auf die neue westdeutsche Programmkonzeption zurück, welche die Förderung von *Sur-place*-Schulungen den Kursen in der Bundesrepublik vorzog und so anstrebte, die Fortbildungen nach und nach in den globalen Süden zu verlagern. Außerdem nutzte Bonn die Programme inzwischen fast ausschließlich, um die Mitarbeiter:innen der 26 westdeutschen Entwicklungsprojekte in Ghana zu schulen.²⁶¹ Da die Auswahl nun von den bundesdeutschen Projektleiter:innen und Bonner Botschaften vor Ort getroffen wurde und sich in der Regel nach dem Nutzen für die westdeutschen Entwicklungsprojekte richtete, war der Bedarf automatisch begrenzter, als wenn von einem grundsätzlichen Fachkräftemangel ausgegangen wurde. Die neuen westdeutschen Zielvorgaben begannen, sich auf die zwischenstaatliche Aufgabenteilung und die Realisierung der Fortbildungen auszuwirken.

Planungsgewinn und Planungsschwierigkeiten

Die westdeutschen Vorgaben, die Praktika zukünftig an die Entwicklungsprojekte zu binden und sowohl die Schulungsvorhaben als auch die potenziellen Teilnehmer:innen von den dortigen Leiter:innen benennen zu lassen, hatten weitreichende Folgen für die bilaterale Zusammenarbeit. Damit lag zum einen die gesamte Auswahl weitestgehend in bundesdeutscher Hand. Zum anderen änderte sich der geförderte Personenkreis. Die Bonner Botschaft schrieb die Schulungsangebote nicht mehr offen aus. Die allgemeine und breitgestreute Förderung von Fachkräften war *passé*.²⁶² Stattdessen benannten die westdeutschen Leiter vor Ort

²⁶⁰ Vgl. BArch B 213/4037, CDG: Liste der Stipendiaten aus Ghana, die sich in der Bundesrepublik Deutschland befinden, undatiert [10/1971]; BArch B 213/5654, Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung – Statistik: Beschäftigte Praktikanten aus Entwicklungsländern nach Herkunftsländern und Bundesländern – Regierungspraktikanten, Stichtag: 25.6.1973; BArch B 213/5659, ZAV: Jahresbericht des Abschnitt 24, undatiert [1974]; BArch B 119/5440, Vermerk, Betr.: Zusammenarbeit mit der Public Services Commission of Ghana, 2.11.1976.

²⁶¹ Zur Anzahl der bundesdeutschen Entwicklungsprojekte in Ghana vgl.: BArch B 213/11790, V. A. Bartels an William Ofori-Atta (Minister of Foreign Affairs), Betr: Mr. Wilhelm Reitz, Planning Adviser, Office of the Prime Minister, 21.5.1971.

²⁶² Vgl. PA AA B 58 1143, Jelden (BMZ) an AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland, 18.10.1967, S. 2.

Mitarbeiter:innen, die bereits bei geförderten Projekten beschäftigt waren, als potenzielle Teilnehmer:innen. In Ausnahmefällen, wenn ein besonderes Interesse der Herkunftsländer bestand und davon ausgegangen werden könne, gezielt das Wohlwollen der Partnerstaaten zu fördern, berücksichtigte das BMZ allerdings weiterhin Vorschläge der Partnerseite.²⁶³ In Ghana betraf dies üblicherweise Schulungen im Bereich der Massenmedien. Hier war aber ebenfalls die Befürwortung durch die Botschaft vor Ort Voraussetzung. Auch in diesen Fällen handelte es sich bei den Teilnehmer:innen in der Regel um Personen, die bereits bei lokalen Firmen oder Behörden beschäftigt waren und später zu diesen zurückkehrten.²⁶⁴ Das entsprach sowohl dem bundesdeutschen Interesse an einer Einsatzsicherung, also der Zusage, dass die ehemaligen Praktikant:innen im Herkunftsland eine entsprechende Beschäftigung finden würden, als auch dem gemeinsamen Ziel der Rückkehr.

Das neue Auswahlmodell ermöglichte dem BMZ eine exakte Planung und eine gezielte Abstimmung mit anderen entwicklungspolitischen Maßnahmen. Auch hier zeigte sich also der entwicklungspolitische Trend der späten 1960er und frühen 1970er Jahre, trotz der gescheiterten frühen Entwicklungsplanungen, auf detailliertere Planungen zu setzen, statt sich vom Ansatz der Planung zu verabschieden.²⁶⁵ Für Accra brachte dieses Vorgehen allerdings einige Nachteile mit sich. Die genaue und ausgesprochen langwierige westdeutsche Projektierung ging zu Lasten der ghanaischen Planungsmöglichkeiten. Da die Auswahl durch das BMZ viel Zeit beanspruchte und der Bundeshaushaltsplan und damit die Finanzierung der Programme üblicherweise erst im Sommer eines jeden Jahres beschlossen wurde, war die ghanaische Seite gezwungen, sich lange Zeit für eine mögliche Teilnahme bereitzuhalten, ohne aber fest damit rechnen zu können. Die Angebote für die im September 1967 anlaufenden Schulungen waren der westdeutschen Botschaft in Accra beispielsweise bereits im Februar 1966 mitgeteilt worden. Daraufhin begann die Auslandsvertretung, die Kandidatensuche zu koordinieren. Die entsprechenden Bewerbungen übersandte sie zwischen November 1966 und Januar 1967 an das AA. Eine offizielle Bestätigung der ausgeschriebenen Schulungsangebote erfolgte aber erst im Juni 1967 nach der Absegnung des Haushaltsplans, diese beinhaltete allerdings weder die Benen-

In der Praxis setzte das BMZ diese Regelung offensichtlich schon um, bevor sie 1969 offiziell beschlossen wurde.

²⁶³ Vgl. ebd., S. 2.

²⁶⁴ Vgl. u. a. PA AA B 58 1143, Steltzer (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, 10.6.1968.

²⁶⁵ Vgl. Huber: Planning Education, S. 115 f.

nung der Praktikant:innen noch einen konkreten Ausreisetermin.²⁶⁶ Faktisch blieben sowohl den Teilnehmer:innen als auch deren Arbeitgeber:innen zwischen der endgültigen Zulassung und der Ausreise im günstigsten Fall wenige Wochen, bei Nachverhandlungen oder anderweitigem Klärungsbedarf sogar nur einige Tage.²⁶⁷ Nach der langen Wartezeit führte dies, wenig überraschend, zu Unzufriedenheit bei den ghanaischen Beteiligten. Botschafter Steltzer und sein Nachfolger Helmut Müller, der den Posten im Juli 1968 übernahm, kritisierten den neuen Ablauf daher regelmäßig. Müller sah dadurch auch das Ziel gefährdet, „einen Goodwill für Deutschland zu schaffen“²⁶⁸.

Während der neue Auswahlprozess zwar der westdeutschen Planung und den konkreten Entwicklungsprojekten zugutekam, brachte er die Ghanaer:innen also gleichzeitig in eine prekäre Lage und schadete damit letztlich der Bonner Öffentlichkeitsarbeit. Das zeigte sich auch in anderen Bereichen, denn so penibel das BMZ bei der Begutachtung der Qualifikationen der Praktikant:innen und deren Auswahl war, so oberflächlich behandelte es wiederum die ghanaischen Schulungswünsche. Als die westdeutsche Botschaft auf Wunsch des Verlegers M.W. Ofori einige Mitarbeiter der Tageszeitung *Daily Graphic* für die Fortbildung in der BRD empfahl, lasen die zuständigen Mitarbeiter im BMZ die Bewerbungen so ungenau, dass sie in zwei von sieben Fällen die eigentlich eindeutigen Fortbildungswünsche falsch interpretierten. So nahmen sie bei einem Mechaniker für Setzmaschinen an, dieser solle als Setzer geschult werden, was sie wegen mangelnder Sprachkenntnisse ablehnten. Höchstens ein Kurs als Mechaniker für Setzmaschinen sei für den Kandidaten möglich, erklärten die Sachbearbeiter. Ofori, der ja genau diese Schulung gewünscht hatte, bezeichnete die Ablehnung gegenüber der westdeutschen Botschaft als „disappointing and embarrassing“²⁶⁹. Das Wohlwollen der Kooperationspartner:innen, das gerade zu Beginn der Programme eine zentrale Rolle spielte, hatte für das BMZ in der dritten Phase offensichtlich an Bedeutung verloren.

Die eigene Dominanz bei der Programmgestaltung begründete das Ministerium regelmäßig mit dem Streben nach einer effizienten Ausrichtung der Schu-

266 Vgl. PA AA B 58 1143, Steltzer (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, 12.7.1967; PA AA B 58 1143, Willi Ritter (AA) an Steltzer (Botschaft in Accra), ohne Betreff, 21.7.1967.

267 Vgl. PA AA B 58 1143, Müller (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus den Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland, 23.9.1968, S. 3.

268 Ebd., S. 3.

269 Zitiert in: ebd., S. 2.

lungen auf die westdeutschen Entwicklungsprojekte vor Ort. Sonderlich konsequent verfolgte es diese Verzahnung aber wiederum nicht. So waren den westdeutschen Ausbilder:innen die ghanaischen Projekte, für die sie die *Counterparts* schulten, gar nicht aus eigener Anschauung bekannt, was häufig zu Problemen bei der Ausbildung führte.²⁷⁰ Das wirft die Frage auf, inwiefern die entwicklungspolitische Effizienz, mit der das BMZ so gerne argumentierte, nur eine Worthülse war. In jedem Fall zeigte sich, wie auch schon in der zweiten Phase, eine deutliche Diskrepanz zwischen der Konzeption der Schulungen und ihrer praktischen zwischenstaatlichen Realisierung.

Einflussnahme auf die innere Sicherheit

Neben den Fortbildungen im Publikationswesen, an denen Accra nicht nur unter General Ankrah, sondern auch unter Oberst Acheampong besonders interessiert war, erachtete Bonn noch einen zweiten von ghanaischen Stellen gewünschten Bereich für förderungswürdig.²⁷¹ Sowohl das BMZ als auch die westdeutsche Botschaft sprachen sich 1967 klar für die Schulung von Polizeikräften aus. Dieser Vorschlag ging auf John Willie Kofi Harlley zurück, den stellvertretenden Vorsitzenden des NLC und ghanaischen Polizeipräsidenten.²⁷² Dass der Wunsch von so hoher Stelle kam, war ein Grund dafür, dass das westdeutsche Entwicklungsministerium in diesem Fall ein größeres Entgegenkommen zeigte als bei den Praktika im Medienbereich. Zudem hatte sich Harlley gleich die Unterstützung von Minister Wischniewski gesichert, als dieser im Frühjahr zu einem Besuch in Ghana weilte. Ohne noch die konkreten Schulungswünsche zu kennen oder aber die Bewerbungsunterlagen erhalten zu haben, stellte das BMZ in diesem Fall innerhalb weniger Wochen die notwendigen finanziellen Mittel für zwei Praktikumsstipendien bereit.²⁷³

Neben der Tatsache, dass dieses Fortbildungsvorhaben direkt von einer der führenden Persönlichkeiten der NLC-Regierung gewünscht worden war, sprachen

270 Vgl. DSE: Bericht zur pädagogischen Arbeitswoche 1966. und allgemeine Gedanken zum Problem der Ausbildung von Counterparts für technische Schulen in Entwicklungsländern, Mannheim 1966, S. 6.

271 Für das spätere Interesse des NRCs an den Schulungen im Medienbereich vgl. PA AA B 94 642, Tachie-Menson (Commissioner for Information) an den Vorsitzenden des NRC: Report of the Commissioner for Information on Visit to Italy, Germany and Britain, 16.7.1974.

272 Vgl. Gocking: The History of Ghana, S. 148.

273 Vgl. PA AA B 58 1143, Habenicht (BMZ) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland, 5.6.1967. Siehe auch: PA AA B 58 1143, Steltzer (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, 11.9.1967.

aus westdeutscher Sicht auch sicherheitspolitische Erwägungen für die Schulungen. Durch die Weiterbildung von Polizeimitarbeitern versuchte Bonn, die ihr freundschaftlich gesinnte Regierung bei der potenziellen Aufstandsbekämpfung zu unterstützen und so einen Beitrag zum Machterhalt zu leisten. Dieser lag in erster Linie im technischen Bereich. Als Harlley im Juni 1968 insgesamt zwölf Fortbildungen für ghanaische Polizeibeamte beantragte – vier im Bereich des Fotowesens und acht in der Nachrichtentechnik – befürwortete die westdeutsche Botschaft den Vorschlag wärmstens, denn, so begründete Steltzer seine Haltung gegenüber dem AA, „[d]ie ghanaische Polizei stellt zusammen mit der Armee nach dem Sturz des Nkrumah-Regimes ein für die Redemokratisierung Ghanas entscheidendes Ordnungselement dar. Ihr auch technisch einwandfreies Funktionieren ist vor allem angesichts der geplanten baldigen Übergabe der Regierungsgewalt an eine Zivilregierung von besonderer Bedeutung.“²⁷⁴ Auch in diesem Fall genehmigte das BMZ innerhalb von nur drei Monaten den Antrag. Die Teilnehmer für das Fotowesen, so meldete BMZ-Mitarbeiter Helmut Jelden im September, könnten umgehend aufgenommen werden. Auch die Fortbildungen im Nachrichtenwesen bestätigte er. Diese könnten allerdings nur über einen Sonderlehrgang realisiert werden. Da die Kapazitäten hierfür noch belegt seien, empfahl er, diese Schulungen erst für das Jahr 1970 anzuberaumen.²⁷⁵ Botschafter Müller kritisierte diese späte Terminierung umgehend, indem er betonte, dass der Ausbau des polizeilichen Fernmeldewesens in Ghana insbesondere in der Zeit der Machtübergabe an die zivile Regierung von besonderer Bedeutung sei. Das Ziel, den Fortbestand einer westlich orientierten Regierung in Ghana zu sichern, überzeugte die Bundesministerien schließlich davon, den Sonderlehrgang kurzfristig schon zum April 1969 einzurichten.²⁷⁶ Im Vergleich zu den Fortbildungen im Medienbereich war Bonn hier, in Anbetracht des geostrategischen Interesses an einer westlich ausgerichteten Regierung in Ghana, also zu einer wesentlich größeren Berücksichtigung der ghanaischen Interessen bereit.

274 PA AA B 58 1143, Steltzer (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Ausbildungshilfe für die ghanaische Polizei, 10.6.1968, S. 2.

275 Vgl. PA AA B 58 1143, Jelden (BMZ) an das AA, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus den Entwicklungsländern in der BRD, 30.9.1968.

276 Vgl. PA AA B 58 1143, Müller (Botschaft Accra) an das AA, Betr.: Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in der BRD, 22.10.1968; B 58 1143, Dr. Pioch (BMI) an Schaad (Botschaft Accra), Betr.: Fortbildung von Angehörigen der ghanaischen Polizei auf dem Gebiet des Fernmeldewesens, 10.3.1969.

Erneute Verhandlungen um die „Ostblockabwanderer“

Neben der Auswahl neuer Praktikant:innen aus Ghana mussten sich beide Staaten auch auf einen gemeinsamen Umgang mit den „Ostblockabwanderern“ einigen. Hier war die BRD nach dem Regierungswechsel 1966 zu einem relativ großen Entgegenkommen gegenüber Accra bereit. Nach dem Putsch kamen noch wesentlich mehr ghanaische Teilnehmer:innen aus den RGW-Staaten nach Westdeutschland als in den Jahren zuvor. Allein im März und April reisten 20 bis 30 Personen aus Osteuropa ein und bewarben sich bei westdeutschen Stellen um ein Stipendium.²⁷⁷ Nachdem die SED-Regierung das Ausreiseverbot wieder aufgehoben hatte, stieg diese Zahl noch weiter an. Außerdem hatte sich das Zahlenverhältnis geändert: Während in der ersten Hälfte der 1960er Jahre nur ein kleiner Teil der Ausreisenden aus der DDR kam und die Mehrheit aus anderen RGW-Staaten, überwogen nun diejenigen, die direkt aus Ostdeutschland in die Bundesrepublik einreisten.²⁷⁸ Schon im Frühjahr 1966 bat der ghanaische Staatschef, General Ankrah, das BMZ darum, die ehemaligen „Ostblockstipendiaten“ mit Stipendien zu versorgen.²⁷⁹ Letztlich war das Ministerium bereit, die Teilnehmer:innen aus Osteuropa, deren Aufnahme es bis zu diesem Zeitpunkt deutlich skeptisch gegenübergestanden hatte, im Rahmen der Fortbildungsprogramme zu fördern. Das ghanaische Kontingent für 1966 ging sogar gänzlich an die „Ostblockstipendiaten“, wofür Accra auf die Entsendung neuer Praktikant:innen aus Ghana verzichtete.²⁸⁰ Selbst bei den Qualifikationen der Teilnehmer:innen, die in den vorherigen Jahren kaum verhandelbar gewesen waren, machten die westdeutschen Ministerien nun Zugeständnisse.²⁸¹

277 Vgl. PA AA B 82 656, Overbeck (AA) an Botschaft der BRD, Betr.: Ghanaische Studenten in Ostblockländern 31.5.1966.

278 Vgl. BArch B 119/5440, BA an BMA, Betr.: Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik Deutschland, 13.10.1966; PA AA AV Neues Amt 4593, Graf Posadowsky-Wehner (AA): Vermerk, Betr.: Einreise von ghanaischen Studenten aus der SBZ, 11.12.1967.

279 Vgl. BArch B 213/4029, Fliedner (BMZ): Vermerk, Betr.: Projekte der Technischen Hilfe in Ghana, 14.4.1966.

280 Vgl. BArch B 119/5440 [unleserlich, J. O.]: Vermerk, Betr.: Ghanaische Praktikanten, die aus Ostblockstaaten in die BRD übersiedelt sind, 28.10.66; BArch B 119/5440, BMA an BAVAV, Betr.: Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik Deutschland, 28.10.1966; BArch B 119/5440, Landesarbeitsamt NRW an Präsidenten der BAVAV, Betr.: Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik Deutschland, 20.11.1966.

281 Vgl. PA AA B 82 656, Overbeck (AA) an Botschaft der BRD, Betr.: Ghanaische Studenten in Ostblockländern, 31.5.1966.

Die Entscheidung, die regulären Programme 1966 zugunsten der Abwandernden auszusetzen und dabei sogar gering qualifizierte Bewerber:innen aufzunehmen, zeigt, wie sehr sowohl Bonn als auch Accra an einer Kontrolle der Situation gelegen war.²⁸² Der NLC benötigte eine Übersicht über die Praktikant:innen, um die Auslandsschulungen mit den ghanaischen Arbeitsmarktbefürfnissen zu koordinieren. Ohne die Einbindung der Fachkräfte in geregelte Programme war dies aber nur schwer möglich, zumal einige Teilnehmer:innen nicht einmal in der BRD blieben, sondern auf eigene Faust wieder in die DDR zurückkehrten.²⁸³ In einem Versuch, sich einen Überblick über die Situation zu verschaffen, bat Accra die Bonner Stellen im Sommer 1966, die Ein- und Ausreisen von Ghanaer:innen zu registrieren – eine Bitte, die das BMI aber als nicht praktikabel abwies.²⁸⁴ Im Dezember des Jahres forderte der ghanaische Botschafter, Eric Kwabla Doe, die Bundesregierung sogar auf, den aus Ostdeutschland einreisenden Student:innen und Praktikant:innen die Einreise komplett zu verweigern, da diese in der DDR eine subversive politische Organisation gegründet hätten, die auch in Hamburg und anderen westdeutschen Städten tätig sei.²⁸⁵ Bonn nutzte diese ghanaischen Anfragen für einen Versuch, die Ausweisungen zu erhöhen und dabei die Rückführungskosten auf Accra abzuwälzen. Das AA teilte der ghanaischen Botschaft mit, die westdeutschen Ordnungsbehörden könnten die Einreisekontrolle nur dann übernehmen, wenn diese „der Rückführung ungeeigneter oder mittelloser Studenten usw.“²⁸⁶ diene und die Botschaft an dieser Rückführung praktisch mitwirke, indem sie die erforderlichen Papiere ausstelle und die Finanzierung der Heimreise übernehme. Trotz ähnlicher Interessen und politischer Sympathien der beiden Regierungen überwogen hier, zumindest in finanzieller Hinsicht, also die Eigeninteressen der Bundesregierung. Von einer vorbehaltlosen Unterstützung der ghanaischen Anliegen kann also nicht die Rede sein. Gegen die Einreisekontrolle erhob die Bonner Regierung zwar keine prin-

282 Vgl. BAArch B 119/5440 [unleserlich, J. O.]: Vermerk, Betr.: Ghanaische Praktikanten, die aus Ostblockstaaten in die BRD übergesiedelt sind, 28.10.66; BAArch B 119/5440, BMA an BAVAV, Betr.: Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik Deutschland, 28.10.1966; BAArch B 119/5440, Landesarbeitsamt NRW an Präsidenten der BAVAV, Betr.: Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik Deutschland, 20.11.1966.

283 Vgl. PA AA B 34 642, Gräfe an Horst Jäntsch (ADN Berlin, Senderedaktion), ohne Betreff, 6.9.1966; PA AA B 34 642, ADN an Gräfe, ohne Betreff, 30.6.1966.

284 Vgl. u. a. PA AA B 82 656, Heuer (BMI) an AA, Betr.: Zulassung ghanaischer Studenten aus Ostblockländern zum Studium in der Bundesrepublik Deutschland, 11.8.1966.

285 Vgl. PA AA AV Neues Amt 4593, Graf Posadowsky-Wehner (AA): Vermerk, Betr.: Einreise von ghanaischen Studenten aus der SBZ, 11.12.1967.

286 PA AA B 82 656, AA an die ghanaische Botschaft, Verbalnote, ohne Betreff, 25.10.1966.

ziptuellen Bedenken, sie scheute aber den damit verbundenen behördlichen Arbeitsaufwand und war darüber hinaus sehr darauf bedacht, die eigenen Kosten für die Rückführungen gering zu halten.²⁸⁷

Gemeinsames Interesse: Rückkehrförderung

Dass die ghanaischen Fachkräfte und Student:innen nach der abgebrochenen oder erfolgreich beendeten Schulung wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren sollten, darin waren sich Bonn und Accra allerdings einig. Beide Staaten setzten in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren nicht nur auf einen Ausbau der *Sur-place*-Programme, sondern auch auf eine verstärkte Rückkehr der Teilnehmer:innen. Insgesamt ging die Tendenz auf beiden Seiten dahin, die Fortbildungen mehr und mehr nach Ghana zu verlagern. Auch in der bilateralen Kooperation entwickelte sich die Rückkehrförderung daher zu dem dominanten Thema der Fortbildungskooperation. Ghana war der erste Staat, mit dem die BRD eine systematische Reintegrationszusammenarbeit entwarf und realisierte. In dieser Hinsicht nahm Accra also eine Vorreiterrolle innerhalb der bundesdeutschen „Regierungspraktikantenprogramme“ ein.²⁸⁸ Dieser Trend, der bereits unter dem NLC begann, hielt auch unter der Regierung Busia und unter dem NRC an. Das lag zum einen am fortwährenden ghanaischen Interesse, die Schulungen der Fachkräfte zu kontrollieren und diese anschließend effizient in den eigenen Arbeitsmarkt einzubinden, zum anderen trugen personelle Kontinuitäten in den staatlichen Behörden dazu bei, dass diese Tendenz über die Regierungswechsel hinweg anhielt.

Im Falle der westdeutsch-ghanaischen Rückkehrinitiative war es vor allem der Beamte S. B. Jones, der das Vorhaben förderte. Unter allen drei Regierungen war er an entscheidender Stelle für die ghanaische Arbeitsmarktpolitik verantwortlich. Bereits in den späten 1960er Jahren hatte Jones als Leiter der *Manpower Division*, welche Teil des *Ministry of Finance and Economic Planning* war, die beiden ersten Arbeitsmarktstudien des Landes erstellt. Der NRC beförderte ihn zum Staatssekretär des Ministeriums und vertraute ihm den Vorsitz des neu ge-

287 Vgl. PA AA B 82 656, Dr. Heuer (BMI) an AA, Betr.: Zulassung ghanaischer Studenten aus Ostblockländern zum Studium in der Bundesrepublik Deutschland, 11.8.1966; PA AA B 82 656, Referat IV 5 (AA) an Referat V 3, Betr.: Erfassung der aus dem Ostblock zuwandernden ghanaischen Studien- und Ausbildungsbewerber in das Bundesgebiet, 30.8.1966; PA AA B 82 997, Dr. Dreher (AA) an Referat I B 3 (AA), Betr.: Zurückweisung von ghanaischen Studenten, die sich in der SBZ aufhalten, 14.12.1967.

288 Vgl. BArch B 119/5440, ZAV an BA, Betr.: Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Studienabsolventen aus Entwicklungsländer, 24.8.1973. S. 2.

gründeten *Manpower Boards* an. Diese interministerielle Institution richtete die Militärregierung im April 1973 ein und beauftragte sie mit der Gestaltung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik.²⁸⁹ Wie die westdeutsche Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) bemerkte, übertraf der Einfluss des *Manpower Boards* sogar die Entscheidungsgewalt des eigentlichen Arbeitsministerium, das zu Zeiten der Acheampong-Regierung vor allem die praktische Arbeitsvermittlung organisierte.²⁹⁰ Hinsichtlich der Auslandsschulungen setzte Jones, im Einklang mit den Regierungszielen, auf eine Kontrolle der Teilnehmer:innen, deren schnelle Rückkehr und anschließende Einbindung in den ghanaischen Arbeitsmarkt. Sein Ziel war es, einen umfassenden Überblick über die ghanaischen Fachkräfte im Ausland zu erhalten, um diese in den nationalen Aufbau einzubinden.²⁹¹ Dafür pflegte er unter anderem den Kontakt zu den westdeutschen Stellen, die für die Rückkehr verantwortlich waren.

Im Sommer 1973 leitete Jones erstmal eine kleine ghanaische Delegation, um mit dem BMZ und der ZAV über Reintegrationsmaßnahmen zu verhandeln. Aus Sicht Accras, so erläuterte Jones bei seinem Deutschlandaufenthalt, bestehe nach wie vor Bedarf an den Auslandsschulungen. Denn die ghanaische Bildungslandschaft sei inzwischen zwar besser ausgebaut, es fehle aber weiterhin an Möglichkeiten, die theoretischen Kenntnisse aus der Ausbildung oder dem Studium anschließend auch praktisch weiterzuentwickeln. Gerade Führungskräfte in verantwortungsvollen Positionen benötigten aber diese Praxiserfahrung.²⁹² Ghana blieb also vor allem wegen des hohen Praxisanteils an den westdeutschen Praktikumsprogrammen interessiert. Essenziell war dabei aber auch für Accra, dass die Teilnehmer:innen anschließend in ihr Herkunftsland zurückkehrten. Bei den bilateralen Gesprächen konnten beide Seiten sich schnell auf erste Grundsätze einigen, um die Rückkehr von „Regierungspraktikanten“, Student:innen und „freien Praktikanten“ zu regeln.²⁹³ Jones zeigte sich sehr erfreut über die Einigung, da sie – nach Aussage der ZAV – „genau dem entsprach, was er sich von seinem Deutschlandbesuch erhofft hatte.“²⁹⁴ Die beschlossenen Maßnahmen

289 Vgl. BAArch B 119/5440, ZAV an den Präsidenten der BA, Betr.: Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Studienabsolventen aus Entwicklungsländern, 24.8.1973, S. 1f.

290 Vgl. ebd.

291 Vgl. GH/PRAAD/RG 3/6/987, Work Programme – Manpower Division, undatiert, S. 3.

292 Vgl. BAArch B 119/5440, ZAV an den Präsidenten der BA, Betr.: Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung [...], 24.8.1973, S. 2.

293 Vgl. BAArch B 119/5440, Erste Verfahrensabsprachen über ghanaisch-deutsche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Reintegration ghanaischer Ausbildungsabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland, 3.8.1973.

294 Vgl. BAArch B 119/5440, ZAV an den Präsidenten der BA, Betr.: Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung [...], 24.8.1973, S. 2.

führten Bonn und Accra in den folgenden Jahren sukzessive ein. Die Bundesregierung organisierte unter anderem regelmäßig Reintegrationsseminare, bei denen zum Beispiel ghanaische Experten aus erster Hand über den nationalen Arbeitsmarkt informierten. Das sollte den Absolvent:innen den Start in Ghana erleichtern. Dass Jones auch zu diesen Seminaren anreiste, unterstreicht noch einmal die Bedeutung, die er der Rückführungs Kooperation beimaß.²⁹⁵ Auch spezielle Kurse, die ehemalige Teilnehmer:innen auf bestimmte Tätigkeiten in Ghana vorbereiteten, finanzierte die Bundesregierung ab 1973 aus dem neu geschaffenen Haushaltstitel.²⁹⁶ Die ghanaische Regierung wiederum erkannte das westdeutsche Ingenieur-Diplom als gleichwertig an, was die Botschaft in Accra hoffen ließ, dass dies andere Staaten motivieren würde, die westdeutschen Abschlüsse ebenfalls anzuerkennen.²⁹⁷

Der praktische Erfolg dieser Reintegrationsprogramme blieb in den folgenden Jahren aber begrenzt. So musste sich der westdeutsche Arbeitskreis für reintegrationsfördernde Maßnahmen schließlich eingestehen: „1975 konnte ein realer Zuwachs an Reintegrationsmaßnahmen erzielt werden. Dieser reale Zuwachs hat sich aber noch nicht erkennbar in einem Anwachsen der effektiven Zahlen der erfaßten, angesprochenen und reintegrierten Personen niedergeschlagen.“²⁹⁸ Die vielen Rückkehrförderungsmassnahmen, die auch im Vergleich zu den Vorjahren noch zugenommen hatten, blieben also faktisch ohne jeden Effekt. Nicht einmal die Zahl der damit erreichten Praktikant:innen konnte der Arbeitskreis steigern. Dementsprechend blieb auch die reale Ausreise-Bilanz niedrig: 1975 förderte die ZAV die Rückkehr von nur 13 Afrikaner:innen insgesamt, die vor allem aus Ghana, Nigeria und Sierra Leone stammten.²⁹⁹

Angesichts dieser, gelinde gesagt, bescheidenen Bilanz beschlossen Bonn und Accra 1976 ihre Zusammenarbeit noch zu intensivieren und schufen mit einem Reintegrationsabkommen die vertragliche Basis dafür.³⁰⁰ Für Accra über-

²⁹⁵ Vgl. ebd.

²⁹⁶ Vgl. BArch B 213/5654, Informationsvermerk für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Maßnahmen zur Reintegration von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern einschließlich Nachkontakarbeit, 13. 5. 1974, S. 3.

²⁹⁷ Vgl. BArch B 213/4037, i. A. Braun (BMZ) an das AA, Betr.: III. Fachhochschul-Stipendienprogramm, 4.1.1973; BArch B 213/4037, Müller (Botschaft Accra) an das AA, Betr: Anerkennung deutscher Ingenieurexamen durch die ghanaische Regierung, 27.4.1973.

²⁹⁸ BArch B 213/5662, Arbeitskreis für reintegrationsfördernde Maßnahmen: Protokoll der Sitzung vom 6.2.76, 17.2.1976, S. 2.

²⁹⁹ Vgl. BArch B 213/5662, Hans-Joachim Hug (ZAV): Jahresbericht 1975 Reintegration, 4. 3. 1976, S. 3.

³⁰⁰ Vgl. BArch B 119/5440, Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Ghana über gemeinsame Maßnahmen zur Unterstützung der

nahm erneut S. B. Jones die Planungen und Verhandlungen.³⁰¹ Das Abkommen war zumindest für die BRD die erste zwischenstaatliche Vereinbarung dieser Art. Denn obwohl viele postkoloniale Staaten an einer Rückkehr der eigenen Fachkräfte interessiert waren und den „brain drain“ kritisierten, waren einige Regierungen nicht bereit, mit der BRD in ähnlicher Art und Weise zu kooperieren. Die nigerianische Regierung ging beispielsweise davon aus, das Problem allein bewältigen zu können.³⁰² Das ghanaische Interesse an der Reintegration stach also im internationalen Vergleich heraus.

Auch praktisch griffen beide Seiten zu neuen Maßnahmen. Im Wesentlichen richteten sie diese noch stärker auf die Zielgruppe der „freien Praktikanten“ aus. So schlug die CDG vor, dass Ghana auf die Hälfte der westdeutschen Stipendien verzichten solle, um von den frei werdenden Geldern einigen „freien Praktikanten“ den Abschluss ihrer Schulungen zu ermöglichen, denn diese blieben wesentlich häufiger langfristig in der BRD als die „Regierungspraktikanten“.³⁰³ Für Accra stellte dies eine Möglichkeit dar, die Ghanaer:innen, die sich ansonsten außerhalb der staatlichen Kontrolle bewegten, wieder in vorgegebene Bahnen zu lenken und letztlich deren Rückkehr besser forcieren zu können.³⁰⁴ Daher entsandte der NRC 1976 erstmals nur halb so viele neue Teilnehmer:innen in die BRD wie ursprünglich geplant. Von dem frei werdenden Budget erhielten „freie Praktikanten“ die Möglichkeit, ihre Fortbildungen zu beenden. Die Kandidat:innen wählten die Botschaft in Bonn, die CDG und die ZAV nach den Erfordernissen des ghanaischen Arbeitsmarktes aus.³⁰⁵ Die westdeutsche ZAV würdigte die Bedeutung der ghanaischen Entscheidung: „Diese aktive Teilnahme am Reintegrationsprogramm der Bundesregierung, selbst unter teilweisem Verzicht auf die

Reintegration ghanaischer Studien- und Ausbildungsabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland, 17.11.1976.

301 Vgl. BArch B 119/5440, ZAV an Hauptstelle, Betr.: Entwicklungspolitische Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Ausbildungsabsolventen und Arbeitnehmern aus Entwicklungsländern, 6.4.1977, S. 1.

302 Vgl. BArch B 213/5654, Grobba (CDG): Vermerk, zugleich Dienstreisebericht der Besprechung im BMZ am 6.12.1973, S. 2.

303 Vgl. BArch B 119/5440, ZAV an Hauptstelle, Betr.: Entwicklungspolitische Förderung der Rückkehr [...], 6.4.1977, S. 3. Zur geringeren Rückkehrquote der „freien Praktikanten“ vgl. PA AA B 82 792, Gumbel (BMI) an Schmitt-Vockenhausen (Innenausschusses des Deutschen Bundestages), Betr.: Ausbildungssuchende aus Entwicklungsländern in der Illegalität in der Bundesrepublik Deutschland, 16.5.1969, S. 2; BArch B 213/5654, BMZ: Informationsvermerk für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Maßnahmen zur Reintegration [...], 13.5.1974, S. 7.

304 Vgl. BArch B 119/5440, ZAV an Hauptstelle, Betr.: Entwicklungspolitische Förderung der Rückkehr [...], 6.4.1977, S. 2.

305 Vgl. ebd.

Entsendung neuer Stipendiaten ist bisher in der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern einmalig und beweist, welche Bedeutung Ghana dem Problem der Rückkehr seiner Staatsbürger beimißt.“³⁰⁶

Zum Ende des Untersuchungszeitraums 1976 waren die westdeutschen Praktikumsprogramme für Ghana zwar nicht ausgelaufen – die Zahl der ghanaischen „Regierungspraktikanten“ in der BRD lag zwischen 1973 und 1976 immerhin bei 48 bis 55 Teilnehmer:innen jährlich – ihre Ausrichtung hatte sich aber deutlich verändert.³⁰⁷ Erstens besaßen die Schulungen in Westdeutschland Mitte der 1970er Jahre nur noch eine ergänzende Funktion neben den wichtiger gewordenen *Sur-place*-Schulungen. Und zweitens lag der Schwerpunkt nun stärker auf der Rückkehr der ghanaischen Fachkräfte. Die Regierungen in Bonn und Accra richteten die Fortbildungen mehr am ghanaischen Arbeitsmarkt und an den westdeutschen Entwicklungsprojekten aus. Mehrere unterschiedliche Trends, in Ghana und in der BRD, hatten diese Entwicklung bewirkt: die bundesdeutsche Arbeitsmarktsituation und der daraus entstandene Entschluss, ausländischen Arbeitnehmer:innen die Beschäftigung zu erschweren, die neue entwicklungspolitische Konzeption unter Erhard Eppler, der UNO-Beitritt der BRD, die ghanaische Arbeitsmarktlage und die maßgeblich durch S. B. Jones getragene Initiative, Fachkräfte verstärkt nach Ghana zurück zu holen.

3.3 Enge Spielräume – Aushandlungen 1966 – 1976

Rückkehr, Einreise, Abschiebung, Abwanderung – Aspekte der Migration spielten in der dritten Phase auch zwischen den Praktikant:innen und den jeweiligen ost- und westdeutschen Behörden eine wichtige Rolle. Die Bundesrepublik hatte mit dem Ausländergesetz von 1965 eine neue Migrationspolitik eingeführt, die dazu führte, dass die Lage der „freien Praktikanten“ prekärer wurde. Die DDR wiederum versuchte, die anhaltende Abwanderung einzudämmen, ohne dabei die gesetzliche Reisefreiheit der Praktikant:innen zu beschneiden. Daneben standen in der Bundesrepublik materielle Fragen im Vordergrund, wie die Forderung der Teilnehmer:innen nach höheren Unterhaltszuschüssen. Auch die Wohnsituation der Fachkräfte wurde erneut zum Thema, weil die Mieten in Westdeutschland drastisch in die Höhe schnellten. In der DDR hingegen lag der Fokus eher auf

³⁰⁶ Ebd., S. 3.

³⁰⁷ Zur Anzahl der ghanaischen „Regierungspraktikanten“ vgl. BAArch B 213/5654, Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung – Statistik: [...] Regierungspraktikanten, Stichtag: 25.6.1973; BAArch B 213/5659, Jahresbericht des Abschnitt 24 der ZAV, undatiert [1974], S. 14; BAArch B 119/5440, Vermerk, Betr.: Zusammenarbeit mit der Public Services Commission of Ghana, 2.11.1976.

fachlichen Fragen, wie der Gestaltung des Ausbildungsablaufs. Insgesamt setzte sich bei den Aushandlungen der Trend der zweiten Phase fort: Die beiden deutschen Staaten gestanden den afrikanischen Fachkräften nur ein begrenztes Mitbestimmungsrecht zu. Einen Unterschied gab es aber im Vergleich zur vorherigen Phase: Wenn die Herkunftsstaaten die Anliegen der Teilnehmer:innen unterstützten (oder wenn mit Kritik aus anderen Staaten zu rechnen war), waren die Behörden in Ost- und Westdeutschland durchaus zu Zugeständnissen bereit.

Dageblieben – der Fall des Eddy Ampah

Eddy Ampah war einer der vierzehn ghanaischen Praktikant:innen, die noch über das Jahr 1966 hinaus in der DDR blieben. Trotz des Regimewechsels in Accra, des bilateralen Konflikts zwischen der DDR und Ghana, der „Geiselnahme“ und der Rückkehraufforderung des NLC hatten diese Teilnehmer:innen sich entschieden, die Schulung in Ostdeutschland fortzusetzen, auch ohne die Unterstützung ihrer eigenen Regierung. In Ampahs Fall ging dieser Beschluss unter anderem auf seine politische Haltung zurück. Er war ein überzeugter Anhänger der CPP, der auch nach Nkrumahs Sturz Kontakte zur Parteiaußenstelle in London hielt und sich ausgesprochen aktiv in der „Union der afrikanischen Studenten und Arbeiter in der DDR“ engagierte.³⁰⁸ Erst Anfang 1973 kehrte er zurück nach Ghana.³⁰⁹ Sein Fallbeispiel zeigt, dass die Entscheidung, zu bleiben, auch für politisch konforme Praktikant:innen nicht zwangsläufig positive Folgen nach sich zog.

Vor seiner Zeit in Ostdeutschland hatte Ampah bis zum August 1963 bereits an einer Fortbildung in der Tschechoslowakei teilgenommen. Im Juni 1965 kam er dann auf Betreiben Nkrumahs in die DDR, wo er ein FDGB-Stipendium erhielt.³¹⁰ Von Anfang Januar 1966 bis Ende Juni 1968 absolvierte er eine Ausbildung zum Schaltanlagenmonteur im VEB Starkstromanlagenbau „Otto Buchwitz“ in Dres-

308 Vgl. u. a. BArch SAPMO DY 34/10539, Dr. Kern (Ingenieurschule Zittau) an Abt. Internationale Verbindungen (FDGB), Betr.: Student Joshua Eddy Ampah, Ghana, 9.1.1969, S. 1; BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah an Lamprecht (Abt. Internationale Verbindungen, FDGB), ohne Betreff, 23.2.1970; BArch SAPMO DY 34/10539, S. A. Yanzu, CPP Ghana, overseas branch, London an den ersten Sekretär des ZK der SED, ohne Betreff, 18.1.1972.

309 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Eddy Ampah an Leiter der Abteilung Internationale Verbindungen (FDGB) u. a., Betr.: Rückkehr nach Ghana und Bitte um Flugkarte und Deckung der Frachtkosten, 24.1.1973.

310 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Peuker (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen): Aktennotiz über eine Aussprache an der Ingenieurhochschule für Kraftmaschinen Zittau über den koll. AMPAH, Eddy aus Ghana, 13.5.1970, S. 2; BArch SAPMO DY 34/10539, H. Köhler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen) an MdI, Betr.: ausländischen Bürger Eddy Joshua Ampah, geb. 17.12.1938, Rep. Ghana, 29.11.1971; BArch SAPMO DY 34/10539, J. E. Ampah an Gabler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen), ohne Betreff, 5.10.1971.

den.³¹¹ Nkrumahs Förderung und die finanzielle Unterstützung durch den FDGB waren kein Zufall. Ampahs älterer Bruder, Kwaw Ampah, war 1964 vom ghanaischen Präsidenten als Generalsekretär des *Trade Union Congress* (TUC), der zentralen Gewerkschaft des Landes, eingesetzt worden. Als wichtiger CPP-Funktionär sollte er im Auftrag des Staatsechefs die Gewerkschaftsaktivitäten unter Kontrolle halten.³¹² Eddy Ampah zählte also zu den Praktikant:innen, die wegen ihrer Kontakte zu einflussreichen ghanaischen Persönlichkeiten an einer Auslandsschulung teilnehmen konnten.

Zu Beginn seiner Fortbildungen war Ampah nicht weiter aufgefallen. Später aber hatte er eine ganze Reihe von Konflikten mit seinen Ausbildungsbetrieben und dem Bundesvorstand des FDGB, die schließlich dazu führten, dass sein Aufenthalt in der DDR, trotz seiner politischen Loyalität, nicht mehr erwünscht war. Spätestens Anfang 1968 stand der Ghanaer beim VEB „Otto Buchwitz“ in der Kritik. Während seiner Zeit in Dresden, so führte der dortige Leiter der Kaderabteilung, Lange, aus, sei es zu einigen unangenehmen Ereignissen gekommen. Ampah habe unter anderem ein Verhältnis mit „der jungen Ehefrau“³¹³ seines Wohnheimleiters begonnen, und es gebe Hinweise darauf, dass er diese Beziehung trotz einer ernsthaften Aussprache mit Vertreter:innen des Betriebs noch weiterführe. Darüber hinaus sei der Praktikant zwischenzeitig wegen versuchten Diebstahls angezeigt worden, weil er sich „mitternächtlicherweise im Zimmer des Mitbewohners des Wohnheimes aufgehalten und sich dort am Kleiderschrank zu schaffen gemacht“³¹⁴ habe, inzwischen sei die Anzeige allerdings wieder zurückgezogen worden. In den Augen des Kaderleiters wogen solche vermeintlichen moralischen Verfehlungen schwer, gleichzeitig schätzte er das Lernverhalten Ampahs positiv ein. Die vom Betrieb vorgeschlagene Delegation des Ghanaers an die Ingenieurschule Zittau befürwortete Lange vor allem, um Ampah aus

311 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, J. E. Ampah an Gabler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen), ohne Betreff, 5.10.1971; BArch SAPMO DY 34/10539, H. Köhler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen) an MdI, Betr.: ausländischen Bürger Eddy Joshua Ampah, geb. 17.12.1938, Rep. Ghana, 29.11.1971, S. 1.

312 Vgl. Jon Kraus: *The Political Economy of Industrial Relations in Ghana*, in: Ukandi G. Damachi/H. Dieter Seibel/Lester Trachtman (Hg.): *Industrial Relations in Africa*, London u. a. 1979, S. 106–168, hier: S. 134.

313 BArch SAPMO DY 34/10539, Lange (VEB Otto Buchwitz, Leiter der Abt. Kader) an Schröter, ohne Betreff, 31.1.1968.

314 Ebd.

Dresden fernzuhalten und damit das unliebsame Verhältnis zu der besagten Frau des Heimleiters zu beenden.³¹⁵

Anfang 1970, etwa zwei Jahre nach diesen Ereignissen, wurden erneut Beschwerden über Ampah laut. Die Verantwortlichen der Ingenieurhochschule in Zittau kritisierten ebenfalls sein „Privatleben“³¹⁶. Außerdem, meinten sie, engagiere Ampah sich zu wenig für sein Studium, seine Leistungen würden nicht den Erwartungen entsprechen, und er lasse sich nicht von Reisen in das kapitalistische und sozialistische Ausland abhalten. Zu allem Überfluss erfuhr die Abteilung Internationale Verbindungen des FDGB kurz darauf auch noch von einer Vaterschaftsklage, die eine Tschechoslowakin gegen den Ghanaer eingereicht habe, obwohl dieser seit März 1969 ein Kind mit einer DDR-Bürgerin hatte, die er heiraten wolle.³¹⁷ In Anbetracht dieser neuen Kritikpunkte pochte der Bundesvorstand des FDGB darauf, dass Ampah sofort nach Beendigung seines Ingenieurschulstudiums nach Ghana zurückkehren müsse. Seine Abreise für den Sommer 1971 solle bereits vorbereitet werden.³¹⁸ Dass die Rückkehr notwendig sei, begründete der FDGB mit einer sozialistischen Variante des „patriotisch-entwicklungspolitischen Imperativs“: Ampah müsse nun seinen Verpflichtungen nachkommen und seine Kenntnisse „zum Nutzen der progressiven Bewegung in Ghana ein[]setzen bzw. in einem anderen afrikanischen Land die wirtschaftliche Entwicklung fördern [...] helfen.“³¹⁹

Für den Ghanaer hätte die Rückkehr jedoch nicht nur die, womöglich dauerhafte, Trennung von seiner Lebensgefährtin und seinem Kind bedeutet. Er

315 Ebd. Zur Empfehlung des Betriebs vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, VEB „Otto Buchwitz“ Starkstrom-Anlagenbau Dresden an den FDGB, Abt. Internationale Verbindungen, Betr.: Ghanaischen Staatsbürger Joshua Eddy Ampah, 31.1.1968.

316 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Ehrentraut (Ingenieurhochschule Zittau) an Breitenstein (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen), Betr.: Student Eddy Joshua Ampah, Ghana, 2.2.1970.

317 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Peuker (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen): Aktennotiz über eine Aussprache an der Ingenieurhochschule für Kraftmaschinen Zittau über den koll. AMPAH, Eddy aus Ghana, 13.5.1970.

318 Vgl. ebd.

319 BArch SAPMO DY 34/10539, Gabler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen) an Ingenieurhochschule Zittau, Betr.: Student Eddy Ampah, Ghana, 7.12.1970. Siehe für diese Argumentation auch: BArch SAPMO DY 34/10539, Peuker (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen): Aktennotiz über eine Aussprache an der Ingenieurhochschule [...], 13.5.1970; BArch SAPMO DY 34/10539, Gabler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen): Information über die Aussprache mit dem Kollegen Eddy J. Ampah; Ghana, Student an der Ingenieurhochschule Zittau am 7.7.1971, Betr.: Verlängerung des Aufenthaltes und Entscheidung über die Heimreise des Kollegen Ampah, 8.7.1971.

fürchtete auch die politische Verfolgung durch die neue Regierung.³²⁰ Dementprechend versuchte er, sich der Ausreise zu entziehen. Als der FDGB ihm Ende 1970 mitteilte, dass er das Land in etwa einem Dreivierteljahr verlassen müsse, griff Ampah die verwendete Argumentation zu seinen Zwecken auf. Er könne nur dann politischen Einfluss entfalten, wenn eine gut bezahlte berufliche Stellung es ihm ermögliche, seine politische Arbeit zu finanzieren. Das sei aber unwahrscheinlich. Als Ingenieur, der seine Schulung in der DDR absolviert hatte, werde er weder in Ghana noch in einem anderen afrikanischen Land eine angemessene Arbeitsstelle erhalten. Die entscheidenden Positionen gingen in der Regel an Ingenieurstipendiaten aus Großbritannien und anderen westlichen Ländern, deren Ausbildung als höherwertig angesehen werde. Auch von ihnen gebe es genug. Von diesen Ausführungen, die – gewollt oder ungewollt – auch eine Kritik an den ostdeutschen Fortbildungen enthielten, ließen sich die Verantwortlichen des FDGB aber nicht überzeugen. Sie legten gemeinsam mit der Ingenieurhochschule die Rückreise für den 10. August 1971 fest.³²¹ Dass der Sozialist Ampah sich vor der Repression der Busia-Regierung fürchtete, die den Ruf hatte „virulently anticommunist“³²² zu sein, spielte für die Mitarbeiter:innen der Abteilung Internationale Verbindungen offenbar keine größere Rolle. Auch als die ghanaische Regierung im Laufe des Jahres 1971 die Repression gegen CPP-nahe Personen und Organisationen verschärfte und schließlich im Oktober den TUC verbot, bestanden die ostdeutschen Verantwortlichen auf Ampahs Rückkehr.³²³ Die moralischen „Verfehlungen“ des Ghanaers wogen offenbar schwerer als seine politische Loyalität.

Um der Ausweisung nach Ghana zu entgehen, setzte Ampah daher andere Hebel in Bewegung. Es gelang ihm, den Staatsrat davon zu überzeugen, ihm die Eheschließung zu ermöglichen. Als Ehemann einer DDR-Bürgerin, hoffte er, könne er dauerhaft in der DDR bleiben.³²⁴ Auch erwirkte er eine Verlängerung

320 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah an Kwame Nkrumah, ohne Betreff, 8.9.1971; BArch SAPMO DY 34/10539, H. Köhler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen,) an Mdl, Betr.: ausländischen Bürger Eddy Joshua Ampah, geb. 17.12.1938, Rep. Ghana, 29.11.1971. Die Sorge vor der Rückkehr war auch unter ghanaischen Student:innen und Praktikant:innen in der Sowjetunion weit verbreitet. Vgl. Katsakioris: Nkrumah's Elite, S. 13 f.

321 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539 [unleserlich, J. O.]: Aktennotiz über eine Aussprache mit dem Studenten Eddy Ampah, Ghana, an der die Kollegen Lamprecht und Peuker am 24.11.1970 teilnahmen; BArch SAPMO DY 34/10539, David (Ingenieurhochschule Zittau) an Bundesvorstand des FDGB, Abt. Internationale Verbindungen, Betr.: Student Eddy Ampah, Ghana, 17.12.1970.

322 Aluko: After Nkrumah, S. 57.

323 Zur Anti-Nkrumah-Repression in Ghana vgl. Gocking: The History of Ghana, S. 160 f.

324 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Vollmer: Aktennotiz, Betr. Student Eddy Ampah, Ghana, 2.7.1971.

seiner Aufenthaltserlaubnis bis zum 30. September 1971.³²⁵ Als die Ausreiseforderungen der Abteilung Internationale Verbindungen immer lauter wurden, wandte Ampah sich außerdem an verschiedene einflussreiche Politiker, mit der Bitte, seinen Aufenthalt in Ostdeutschland zu unterstützen, darunter Kwame Nkrumah, Walter Ulbricht und Herbert Warnke, den Vorsitzenden des FDGB.³²⁶ Parallel dazu konnte er bei seinem alten Ausbildungsbetrieb VEB Starkstromanlagen „Otto Buchwitz“ in Dresden eine bezahlte Arbeitsstelle antreten.³²⁷ Den Bundesvorstand des FDGB bat er erfolgreich, ihm seine Aufenthaltsfrist bis zum Dezember des Jahres zu verlängern, damit er die aufwendigen praktischen Vorbereitungen für seine Rückkehr koordinieren könne.³²⁸ Bei einem persönlichen Treffen vereinbarten beide Seiten schließlich, dass Ampah bis zum 10. Januar 1972 ausreisen würde.³²⁹

Doch dies war noch nicht das letzte Wort in der Sache. Bereits wenige Tage nach dem Treffen gab Ampah gegenüber Walter Ulbricht an, von den Mitarbeitern der Abteilung Internationale Verbindung des FDGB zu der Rückreisevereinbarung gezwungen worden zu sein. Er habe weder die Zeit gehabt, sich die Angelegenheit zu überlegen, noch sich mit seiner Frau zu besprechen, die mit seiner Ausreise ebenfalls nicht einverstanden sei. Durch die aktuelle Arbeit in seinem Ausbildungsbetrieb sei ihm außerdem klargeworden, dass er noch weitere praktische Kenntnisse im Bereich der Elektrizität erwerben müsse, um „mich auf diesem Gebiet im Interesse meines Landes Afrikas und aller fortschrittlichen Völker der Welt mir weiterem Wissen auszustatten.“³³⁰ Damit nutzte Ampah die sozialistische Wendung des „patriotisch-entwicklungspolitischen Imperativ[s]“ zu seinen

325 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Gabler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen): Information über die Aussprache mit dem Koll. Eddy Joshua Ampah Ghana, am 1.10.1971 im VEB Starkstromanlagenbau „Otto Buchwitz“ Dresden, 4.10.1971.

326 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah an Kwame Nkrumah, ohne Betreff, 8.9.1971; BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah an Warnke (Vorsitzender des FDGB), ohne Betreff, 22.9.1971; BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah an Walter Ulbricht, ohne Betreff, 5.10.1971. Zum unterstützenden Schreiben Nkrumahs siehe: BArch SAPMO DY 34/10539, Wenzel an Ampah, ohne Betreff, 22.9.1971.

327 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Gabler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen): Information über die Aussprache [...], 4.10.1971.

328 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah an Bundesvorstand des FDGB, ohne Betreff, 22.9.1971; BArch SAPMO DY 34/10539, Gabler (FDGB, Abt. Internationale Verbindungen): Information über die Aussprache [...], 4.10.1971.

329 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah/Gabler/Kunz: Niederschrift über die Aussprache mit dem Kollegen Eddy Ampah am 1.10.1971.

330 BArch SAPMO DY 34/10539, Ampah an Walter Ulbricht, ohne Betreff, 5.10.1971.

Gunsten, auf den der FDGB-Bundesvorstand, aber auch andere ostdeutsche Stellen immer wieder verwiesen.³³¹

Nichtsdestotrotz lehnte Ulbricht Ampahs Bitte ab.³³² Inzwischen waren die ostdeutschen Regierungsstellen sich einig: Der Ghanaer sollte das Land verlassen. Neben der moralisch aufgeladenen Kritik an seinem Verhalten war noch ein weiterer Grund hinzugekommen. Die Förderung ghanaischer Fachkräfte, die sowohl unter dem NLC als auch unter Busia überhaupt nur noch in Einzelfällen stattfand, stand inzwischen ganz unten auf der ostdeutschen Prioritätenliste. Stattdessen müsse die DDR nun das „zur Verfügung stehende sehr geringe Kontingent an Studienplätzen den kämpfenden Befreiungsbewegungen im Süden Afrikas und in den portugiesischen Kolonien zur Verfügung“³³³ stellen. Solange die CPP nur im Exil wirkte und keine Aussicht bestand, dass sie in Ghana wieder zu mehr Einfluss gelangen könnte, nutzten Ampah seine guten Kontakte zur Führung der Partei und zu Nkrumah wenig. Als Delegierter einer weitestgehend machtlosen Organisation besaß er für die DDR-Behörden keinerlei politische Relevanz.

Das änderte sich mit dem erneuten Putsch in Ghana. Nach dem Sturz der Busia-Regierung durch ein Regime, das sich den sozialistischen Staaten wieder annäherte, war die weitere politische Entwicklung wieder offen. Das wirkte sich auch auf Ampahs Lage aus. Nur wenige Tage nach der Machtübernahme durch den NRC setzte sich die CPP-Außenstelle in London vehement für seinen Verbleib in der DDR ein. Wie der Parteisekretär S. A. Yanzu schrieb, werde Ampah vor Ort dringend gebraucht. Er sei „der energischste und ideologisch reifste Student aller unserer Studenten in der DDR.“

„Er ist der einzige, der in der Lage ist, alle unsere Organisationen in der DDR, in Polen, Ungarn, in Österreich und Rumänien wirksam zu organisieren. [...] Seine Abreise aus der DDR zu einer Zeit, da unsere Partei verzweifelt seine Dienste benötigt, wäre voreilig und ein schwerer Schlag für die Partei. In diesem Sinne bitten wir Sie demütig und inständig, Ihre Regierung in unserem Namen zu ersuchen, ihren Entschluß noch einmal zu erwägen und die Aufenthaltserlaubnis für den Vertreter unserer Partei zu verlängern.“³³⁴

331 Vgl. exempl. BArch SAPMO DY 34/10539, Meißner (Leiter, Oberstleutnant der Volkspolizei) an Hauptmann Schliech (Bezirksbehörde der Deutschen Volkspolizei), Betr.: Ghanesischen Bürger Joshua Eddy Ampah [...], 16.12.1971.

332 Vgl. BArch SAPMO DY 34/10539, Huth an Ampah, ohne Betreff, 15.10.1971.

333 BArch SAPMO DY 34/10539, Wenzel an Ampah, ohne Betreff, 22.9.1971.

334 BArch SAPMO DY 34/10539, S. A. Yanzu, CPP Ghana, overseas branch, London an den ersten Sekretär des ZK der SED, ohne Betreff, 18.1.1972 [Übersetzung].

Dieser Appell hatte offensichtlich Erfolg. Nach dem Putsch von 1972 blieb Ampah noch ein gutes Jahr in der DDR, ohne dass der Bundesvorstand des FDGB oder andere Staatsinstitutionen Kritik daran übten. Ende Januar 1973 erklärte der ehemalige Praktikant dann selbst, dass er nun, da die Lage in Ghana sich weiter „normalisiert“³³⁵ habe, gemeinsam mit seiner Familie in sein Herkunftsland zurückkehren werde.

Erhöhung der westdeutschen Unterhaltszuschüsse

Die westdeutschen „Regierungspraktikanten“ waren in der dritten Phase vor allem mit einer Forderung erfolgreich: In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren gelang es ihnen gleich zwei Mal, eine Erhöhung der Stipendiensätze zu erwirken. Diese hatten zuvor seit 1961 unverändert bei 400 DM gelegen. 1962 waren zwei weitere Sätze für höher qualifizierte Teilnehmer:innen hinzugekommen.³³⁶ Sie betrugen 500 beziehungsweise 650 DM.³³⁷ Bereits seit Mitte der 1960er Jahre kritisierten die Fachkräfte, dass die Unterhaltszuschüsse angesichts der gestiegenen Lebenshaltungskosten nicht mehr ausreichten. Insbesondere die hohen Mieten seien davon nicht mehr zu bezahlen. Von Beginn an stießen die Praktikant:innen mit diesem Anliegen auf das Wohlwollen der verantwortlichen Stellen. Als die Beschwerde auch bei einer Tagung der DSE im August 1966 laut wurde, befürworteten die anwesenden westdeutschen Fachleute spontan eine Erhöhung der Stipendien.³³⁸ Auch die Vertreter von Bund und Ländern im Un-

335 BArch SAPMO DY 34/10539, Eddy Ampah an Leiter der Abteilung Internationale Verbindungen, FDGB, ZK der SED und Solidaritätskomitee, Betr.: Rückkehr nach Ghana und Bitte um Flugkarte und Deckung der Frachtkosten, 24.1.1973.

336 Vgl. DSE: Bericht zur pädagogischen Arbeitswoche 1966 und allgemeine Gedanken zum Problem der Ausbildung von Counterparts für technische Schulen in Entwicklungsländern, Mannheim 1966, S. 20. Zur einzigen vorherigen Erhöhung der Stipendiensätze von 350 DM auf 400 DM im Jahr 1961 siehe: BArch B 145/7406, Aufzeichnung, Betr.: Ausbildung von Praktikanten in der Bundesrepublik aus Mitteln des Entwicklungsfonds, 11.4.1961, S. 2; BArch B 145/7406, AA an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland [...], Betr.: Entwicklungshilfe der Bundesrepublik Deutschland, 15.11.1961, S. 5. Zur prozentualen Verteilung der Praktikant:innen auf die verschiedenen Stipendiengruppen vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 25, Dr. Pusch (NMWV), 1. Vermerk, Betr.: 23. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 26.4.1966, 13.5.1966, S. 3.

337 Vgl. BArch B 213/6729, Kurzprotokoll über die 3. Sitzung des Länderausschusses am 6.12.1962, S. 11; BArch B 213/396, BMZ: Kurzprotokoll der 23. Sitzung des Länderausschusses am 26.4.1966, S. 10; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 25, Dr. Pusch (NMWV), 1. Vermerk, Betr.: 23. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 26.4.1966, 13.5.1966, S. 3.

338 Vgl. DSE: Bericht zur pädagogischen Arbeitswoche 1966 und allgemeine Gedanken zum Problem der Ausbildung von Counterparts für technische Schulen in Entwicklungsländern, Mannheim 1966, S. 20.

terausschuss für „Gewerbliche Berufsförderung“ sprachen sich eindeutig dafür aus, den untersten Satz zum Januar 1967 auf 500 DM anzuheben.³³⁹

De facto geschah aber erst einmal nichts. Ende 1969 waren die Unterhaltszuschüsse immer noch unverändert. Erst als es an verschiedenen Orten zu „Streiks und Unruhen“³⁴⁰ seitens der Praktikant:innen kam, stieg der Druck so weit, dass sich die Landesregierungen, denen ja die praktische Realisierung der Schulungen oblag, genötigt sahen, sich vehementer für eine Erhöhung einzusetzen. Angesichts der „gespannte[n] Situation“ zeigte sich der Länderausschuss im Oktober 1969 „darüber bestürzt, daß eine Einigung zwischen BMZ und BMF noch nicht vorliegt.“³⁴¹ Mahnend verwiesen die Delegierten der Bundesländer zum einen auf die gestiegenen Lebenshaltungskosten, zum anderen führten sie an, dass andere Organisationen, wie beispielsweise die EWG, auch bei niedrigeren Qualifikationen der Teilnehmer:innen deutlich mehr zahlten. Außerdem würden die Praktikant:innen durch die niedrigen Sätze verleitet, Schwarzarbeit anzunehmen, was wiederum den Erfolg der Schulungen negativ beeinflusse.³⁴² Der Bearbeitungsstand der Angelegenheit war immerhin so weit, dass das Votum des Bundesfinanzministers noch im Laufe der Sitzung erwartet wurde. Als Alex Möller, der das Amt gerade erst von seinem Vorgänger Franz Josef Strauß übernommen hatte, am Ende des Treffens mitteilen ließ, dass er nur einer Erhöhung um 50 DM zustimme statt der vorgesehenen 100 DM bis 150 DM, weigerten sich die Ländervertreter:innen, diese Entscheidung zu akzeptieren. Stattdessen drängten sie darauf, dass Eppler seinen Kollegen im persönlichen Gespräch dazu bringen müsse, der bisher anvisierten Lösung zuzustimmen.³⁴³ Tatsächlich gelang es Eppler, Möller zu überzeugen. Welche Argumente letztlich ausschlaggebend für den Meinungsumschwung des Finanzministers waren, ist allerdings nicht übermittelt. Jedenfalls wurden die Stipendientsätze zum April 1970 auf 500, 600 und

339 Vgl. NLA-HStA Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 31, Vermerk: 8. Sitzung des Unterausschusses „Gewerbliche Berufsförderung“ des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 21.9.1966, 22.9.1966, S. 4.

340 NLA-HStA Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, BMZ: Ergebnisbericht über die 33. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 29.10.1969, S. 8.

341 NLA-HStA Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, BMZ: Ergebnisbericht über die 33. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 29.10.1969, S. 8.

342 Vgl. ebd., S. 7. Siehe zum Vergleich mit den EWG-Stipendien auch: HStAS EA 1–924 1700, BMZ: Kurzprotokoll über die 30. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 13.12.1968, S. 6.

343 Vgl. NLA-HStA Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, BMZ: Ergebnisbericht über die 33. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 29.10.1969, S. 8.

800 DM angehoben, gestaffelt nach der Qualifikation der Empfänger:innen.³⁴⁴ Damit stieg das Einkommen der höher qualifizierten Praktikant:innen besonders stark an, sie erhielten monatlich nicht nur 100 DM, sondern 150 DM mehr als zuvor.

In den folgenden Jahren blieben das BMZ und die Ländervertreter:innen darauf bedacht, die Unterhaltszuschüsse an die weiterhin steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen. Möglicherweise ging diese gesteigerte Aufmerksamkeit für die finanziellen Bedürfnisse der Teilnehmer:innen auf die Proteste von 1969 zurück. Schon im Sommer 1971, also nur eineinhalb Jahre nach der letzten Erhöhung, regten die Bundesländer jedenfalls eine erneute Anhebung der Stipendien an. Sie waren einheitlich zu dem Schluss gekommen, „daß eine erfolgreiche und befriedigende Fortbildung in Deutschland ohne hinreichende finanzielle Sicherheit der Stipendiaten nicht zu erwarten ist.“³⁴⁵ Die Erhöhung sei daher unumgänglich, auch wenn dadurch die Anzahl der geförderten Praktikant:innen verringert werden müsse.³⁴⁶ Um die notwendige Stipendienhöhe zu beurteilen, verließ sich das BMZ nicht nur auf allgemeine statistische Einschätzungen – das Bundesverwaltungsamt ging damals von Mindestlebenshaltungskosten in Höhe von 625 DM für ledige Ausländer:innen aus –, sondern bezog die Meinung der Praktikant:innen mit ein.³⁴⁷ Dafür führte die CDG 1972 eine groß angelegte Befragung unter 1.200 Fachkräften mittels Fragebögen durch.³⁴⁸ Die Betreuungsorganisation kam zu dem Schluss, dass insbesondere die, aufgrund der gestiegenen Mieten „zum Teil unzumutbare Wohnsituation [...] den Erfolg der Aus- und Fortbildungsprogramme“³⁴⁹ beeinträchtigte. Die einzige Lösung hierfür sei eine zeitnahe und ausreichende Anhebung der Stipendien.³⁵⁰ Die CDG schlug vor, zukünftig nur noch zwei unterschiedliche Sätze zu zahlen, ein Regelstipendium in Höhe von 700 DM und ein Stipendium für „fachlich besonders qualifi-

344 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, BMZ: Ergebnisbericht über die 34. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 18.2.1970, S. 2f.

345 NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, Protokoll über die [35.] Sitzung des Länderausschusses für Entwicklungshilfe am 3. und 4.6.1971, S. 9.

346 Vgl. ebd., S. 9.

347 Vgl. HStAS EA 1–924 1700, CDG: Bericht über die Wohnsituation von Teilnehmern an Aus- und Fortbildungsprogrammen in der BRD – Ergebnisse einer Umfrage, Köln 1972, S. 9.

348 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 28, Ergebnisbericht über die 36. Länderausschußsitzung am 3.5.1972, S. 6; HStAS EA 1–924 1700, CDG: Bericht über die Wohnsituation von Teilnehmern an Aus- und Fortbildungsprogrammen in der BRD – Ergebnisse einer Umfrage, Köln 1972.

349 HStAS EA 1–924 1700, CDG: Bericht über die Wohnsituation von Teilnehmern an Aus- und Fortbildungsprogrammen in der BRD – Ergebnisse einer Umfrage, Köln 1972, S. 2.

350 Vgl. ebd., S. 6.

zierte Teilnehmer³⁵¹ in Höhe von 900 DM. Die Reduzierung auf nur zwei unterschiedliche Sätze, so argumentierte sie, vereinfache zum einen die Verwaltung und zum anderen könne damit „dem Trend besser entsprochen werden [...], daß zunehmend mehr Stipendiaten aus mittleren und oberen Führungsebenen zur Fortbildung in die BRD kommen.“³⁵²

Dass der Anteil der höher qualifizierten Praktikant:innen insgesamt stieg, beeinflusste die Haltung der westdeutschen Stellen zur Stipendienerrhöhung deutlich. So führte der niedersächsische Vertreter Dr. Rolf Pusch nach einer Sitzung des Länderausschusses – unter völliger Verkennung des Bildungsniveaus der früheren Teilnehmer:innen – aus: „Mit Rücksicht darauf, daß schon jetzt und noch mehr in Zukunft nur noch qualifizierte Kräfte zur Fortbildung in die BRD einreisen werden – also nicht mehr Analphabeten, die noch einer Grundausbildung bedürfen – und weil [das] BMZ ohne weiteres akzeptierte, daß bei Erhöhung der Stipendialsätze zwangsläufig die Zahl der Fortbildungsgäste schrumpfen müsse, zeichnete sich unter den Ländervertretern eine Mehrheit für den Vorschlag auf Erhöhung der Sätze auf 700 bzw. 900 DM ab.“³⁵³ Höher qualifizierte Praktikant:innen, so die mehrheitliche Meinung, dürften auch höhere finanzielle Ansprüche stellen. Neben der Einsicht in die Notwendigkeit, die Stipendien der Preisentwicklung anzupassen, war die höhere Qualifikation der Teilnehmer:innen das wesentliche Argument dafür, die Sätze anzuheben. Dass die Unterhaltszuschüsse erneut erhöht werden müssten, darin waren sich alle Teilnehmer:innen des Länderausschusses einig. Die Reduzierung auf nur zwei Stipendialsätze war allerdings unter den Bundesländern umstritten.³⁵⁴ Letztlich blieb es bei drei verschiedenen Stufen. Zum 1. März 1973 hob das BMZ die Stipendien erneut an. Dieses Mal verhinderte das BMF allerdings die Erhöhung auf das von der CDG vorgeschlagene Niveau und stimmte lediglich einer Anhebung um jeweils 70 DM für die beiden unteren Gruppen sowie um 100 DM für die höchste Gruppe zu.³⁵⁵ Damit teilten sich die „Regierungspraktikanten“ der Stipendienhöhe nach in drei Gruppen: Die Fachschüler:innen sowie Fachhochschüler:innen unter ihnen erhielten nun 570 DM, die Fach- und Führungskräfte 670 DM und die „Führungs-

351 Ebd., S. 3.

352 Ebd.

353 NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 28, Pusch (NMVW): 1. Vermerk, Betr.: 36. Sitzung des Länderausschusses Entwicklungshilfe am 3.5.1972, 16.5.1972, S. 2. Hervorhebung i. O.

354 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 28, Ergebnisbericht über die 36. Länderausschußsitzung am 3.5.1972, S. 7 f; NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 28, Fuchs (BMZ): Ergebnisbericht über die 37. Länderausschußsitzung am 28.11.1972, S. 2.

355 Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 28, Fuchs (BMZ): Ergebnisbericht über die 37. Länderausschußsitzung am 28.11.1972, S. 1.

kräfte mit Hochschulausbildung und mindestens dreijähriger Tätigkeit oder leitender Funktion“³⁵⁶ bekamen 900 DM. Innerhalb von nur drei Jahren hatten Bund und Länder also eine Anhebung um insgesamt 170 DM für die beiden unteren Sätze und um 250 DM für den höchsten Satz beschlossen.

Mehrere Faktoren hatten gemeinsam dazu geführt, dass die staatlichen Stellen zu diesen Veränderungen bereit waren. Der erste Impuls ging von den Praktikant:innen selbst aus, die durch ihre Proteste deutlich gemacht hatten, dass sie nicht mehr bereit waren, die bisherigen Zahlungen zu akzeptieren. Auch die Tatsache, dass die Lebenshaltungskosten tatsächlich stark gestiegen waren, spielte eine wichtige Rolle. Hinzu kam, dass die CDG als Betreuungsorganisation betonte, dass auch die Qualität der Schulungen leide, wenn die Praktikant:innen mit ökonomischen Sorgen und einer ungeeigneten Wohnsituation belastet waren. Diese Perspektive teilten auch die Bundesländer. Wichtig war darüber hinaus die Tatsache, dass vermehrt Teilnehmer:innen mit höheren Qualifikationen in die Bundesrepublik kamen. Das Argument, dass höher qualifizierte Fachkräfte auch einen komfortableren Lebensstil verdient hätten, überzeugte die ebenfalls gut ausgebildeten westdeutschen Verantwortlichen. Hier wird ein Elitedenken deutlich: Spitzenkräfte sollten finanziell besonders stark gefördert werden. Die Zugehörigkeit zu dieser bevorzugten Gruppe erreichten die Teilnehmer:innen allein über offiziell nachgewiesene akademische Qualifikationen in Kombination mit mehrjähriger Berufserfahrung. Die realen Fähigkeiten der Fachkräfte, ihr politischer oder wirtschaftlicher Einfluss oder ihre berufliche Stellung im Herkunftsland spielten dabei keine Rolle. Hinzu kam, dass die konzeptionelle Ausrichtung auf Spitzenkräfte und Multiplikator:innen wie *Counterparts* sowie die Kopplung der Schulungen an westdeutsche Entwicklungsprojekte es ermöglichte, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel anders zu nutzen: Statt möglichst viele Praktikant:innen mit verhältnismäßig geringen Zahlungen zu fördern, reduzierte die Bundesregierung die Anzahl der Stipendien, um so höhere Sätze zu ermöglichen.³⁵⁷

In der DDR hingegen blieben die Stipendien über den gesamten Untersuchungszeitraum konstant. Schon in den ersten Jahren waren die ostdeutschen Unterhaltszahlungen mit 300 Mark niedriger gewesen als die westdeutschen, was unter anderem darauf zurückging, dass auch die Lebenshaltungskosten unter

³⁵⁶ BAarch B 213/5654, Fliedner (BMZ), Betr: Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, undatiert [1973], S. 4.

³⁵⁷ Vgl. NLA-HStAH Nds. 500 Acc. 2002/069 Nr. 27, o. A.: Protokoll über die [35.] Sitzung des Länderausschusses für Entwicklungshilfe am 3. und 4. 6. 1971, S. 9.

dem Niveau der BRD lagen.³⁵⁸ Die SED-Regierung differenzierte die Stipendien im Laufe der Zeit ebenfalls aus, sodass es unterschiedliche Einkommensgruppen gab. Neben der größten Fraktion, den Teilnehmer:innen mit beruflichen Vorerfahrungen, die 300 Mark erhielten, gab es noch Praktikant:innen ohne Vorerfahrung (250 Mark), Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Fachschulbildung (375 Mark), Fachkräfte mit Hochschulausbildung (450 Mark) und promovierte Teilnehmer:innen (550 Mark).³⁵⁹ Obwohl die ostdeutschen Stellen bereits 1958 bemerkten, dass diese Zahlungen eher gering seien, erhöhten sie diese während des gesamten Untersuchungszeitraums nicht.³⁶⁰ Im Unterschied zur BRD war allerdings der Anteil, den die Praktikant:innen für Mietkosten zu entrichten hatten gedeckelt: maximal 10 % ihres Einkommens mussten die Teilnehmer:innen für Unterkunftskosten entrichten.³⁶¹ Dennoch war die Differenz zu den BMZ-Stipendien durch die neuen westdeutschen Sätze von 1970 und 1973 gewachsen. Die hohen Zahlungen im Westen stellten für die Fachkräfte in Ostdeutschland einen weiteren Anreiz dar, die Ausreise zu erwägen. Die SED-Regierung sah sich also erneut mit dem Problem konfrontiert, wie sie auf die Abwanderungstendenzen reagieren sollte.

„Wir können nicht verhindern, daß die ausländischen Bürger nach Westberlin fahren.“ – Oder doch?

Als das MAI 1966 erstmalig Verhaltensregeln, Ge- und Verbote für die Betriebspraktikant:innen festlegte, verfügte es auch, dass die Teilnehmer:innen bei geplanten Auslandsreisen „Anträge auf Aus- und Wiedereinreisevisa mit den erforderlichen Vordrucken bei den zuständigen Volkspolizeikreisämtern“³⁶² zu stellen hatten. Der Einfluss der Ausbildungsbetriebe auf diese Ausreisen, betonte das Ministerium, sei hingegen begrenzt, sie könnten „nur eine Stellungnahme beifügen, die u.a. Auskunft über die Dauer des Qualifizierungsverhältnisses

358 Vgl. Schwab (MfAA): Anordnung über die berufliche Aus- und Weiterbildung [...] vom 20. Mai 1958, S. 486.

359 Vgl. u.a. BArch DM 3/12515, Anordnung über die Finanzierung der beruflichen Aus- oder Weiterbildung von Bürgern aus Entwicklungsländern in der Deutschen Demokratischen Republik vom 13.12.1966, S. 3.

360 Vgl. BArch DE 1/29073, Zorn (SPK) an Niedergesäß (SPK), Betr.: Betriebspraktikum ägyptischer Lehrer, 5.12.1958.

361 Vgl. u.a. BArch DM 3/12515, Anordnung über die Finanzierung der beruflichen Aus- oder Weiterbildung [...], 13.12.1966, S. 4.

362 BArch DR 2/11426, K. Müller (MAI): Vorläufige Richtlinie für die Arbeit mit Berufspraktikanten aus Entwicklungsländern in Betrieben und Einrichtungen der Deutschen Demokratischen Republik, 1.7.1966, S. 13.

gibt.“³⁶³ Praktisch entstand aber offenbar nicht nur bei einigen Ausbildungsstellen, sondern auch bei manchen Polizeiamttern der Eindruck, dass die Teilnehmer:innen die Zustimmung ihrer Betriebe benötigten, um in den Westen zu reisen. In diesen Fällen waren die Praktikant:innen faktisch vom Votum ihrer Arbeitgeber:innen abhängig, wenn sie in das Ausland fahren wollten, auch wenn es für diese Auslegung keinerlei rechtliche Grundlage gab.

Im Laufe des Jahres 1969 legten Praktikant:innen vermehrt Ausreiseanträge bei ihren Ausbildungsstätten vor, um nach West-Berlin zu fahren. Im Falle der Deutschen Post, die ebenfalls Fachkräfte ausbildete, erkannte das Ministerium für Post- und Fernmeldewesen (MPF) nach einiger Zeit, dass die Reaktionen der verschiedenen Dienststellen auf diese Anträge stark divergierten. Im Mai des Jahres bestätigte beispielsweise der Mitarbeiter Arnold der Bezirksdirektion Leipzig die Ausreiseanträge von mehreren Praktikanten aus der VAR mit seinem Dienststempel. Daraufhin erhielten die betreffenden Praktikanten ein Visum zur mehrfachen Einreise nach West-Berlin. Zuvor hatte Arnold sich bei der Rätin Stenzel vom Sektor Internationale Angelegenheiten des MPF über das richtige Vorgehen erkundigt und von ihr die Auskunft erhalten: „Wir können nicht verhindern, daß die ausländischen Bürger nach Westberlin fahren. Es ist nicht erwünscht, aber nicht verboten.“³⁶⁴ Eine andere Information bekam Amtmann Grätzel, als er im August den Rat des Ministeriums des Inneren (Mdl) einholte. Grätzel hielt fest:

„Mir wurde die Auskunft erteilt, daß die Bürger nur nach Westberlin bzw. Westdeutschland oder ins weitere kapitalistische Ausland reisen können, wenn die Ausbildungsstätte bzw. das Beschäftigungsamt einen Genehmigungsvermerk auf dem grünen Formular (Antrag auf Ausreise aus der DDR) gibt. Fehlt dieser Vermerk, wird der Ausreise von den Polizeidienststellen nicht stattgegeben. Der Genehmigungsvermerk des Konsulats bzw. Mission ist nicht ausreichend. Der Vermerk der Ausbildungsstätte (bzw. nur die Unterschrift) besagt, daß wir mit der Reise einverstanden sind.“³⁶⁵

Offensichtlich ging der Informationsstand also auch bei den leitenden Stellen auseinander, auch wenn ein Mitarbeiter des Sektors Internationale Angelegenheiten die Fehlinformation umgehend korrigierte: „Um nach WB zu fahren, braucht man als Ausländer mit gültigem Paß gar kein grünes Formular auszufüllen! Was soll das also? – Im Prinzip einverstanden, daß wir reisen nach WD

³⁶³ Ebd., S. 13.

³⁶⁴ BArch DM 3/11860, Stenzel zitiert in: Arnold (Deutsche Post, Bezirksdirektion Leipzig) an MPF, Abt. Kader und Schulung, Betr.: Ausbildung ausländischer Bürger, 5.9.1969, S. 1.

³⁶⁵ BArch DM 3/11860, Grätzel (ZfA): Aktenvermerk, ohne Betreff, undatiert [1969].

[Westdeutschland, J. O.] u WB [West-Berlin, J. O.] verhindern müssen! Aber wie?“³⁶⁶

Aber wie? Um diese Frage zu beantworten, organisierte das MPF im Oktober 1969 eine interne Besprechung. Zwischen den Teilnehmer:innen war schnell Einigkeit darüber hergestellt, dass die Westreisen trotz der mangelnden juristischen Grundlage möglichst verhindert werden sollten.³⁶⁷ Aus Sicht des Ministeriums waren die Reisen nicht nur wegen der Gefahr der Abwanderung besorgniserregend, sondern auch weil einige Praktikant:innen in Bereichen arbeiteten, die aus Sicherheitsgründen nicht frei zugänglich waren.³⁶⁸ Im Verlaufe der Besprechung beschlossen die Teilnehmer:innen daher unter anderem, zukünftig keine Praktikant:innen mehr in Bereichen von strategischer Bedeutung auszubilden wie beispielsweise in Versuchsstrecken.³⁶⁹ Das Ausreiseproblem war aber nicht so leicht aus der Welt zu schaffen. Denn gegen ein Verbot sprach nicht nur die Rechtslage, sondern vor allem die Sorge vor diplomatischen Konflikten mit den jeweiligen Herkunftsländern, in diesem Fall hauptsächlich Ägypten und Guinea, deren Praktikant:innen die meisten Ausreiseanträge bei der Deutschen Post stellten.³⁷⁰ Das Volkspolizeikreisamt Leipzig erläuterte Arnold beispielsweise:

„Die VAR-Bürger haben in ihrem Paß einen Genehmigungsvermerk zum Besuch aller europäischen Länder. Bei einer Verweigerung der Reisen nach Westberlin ist das gleichbedeutend mit einer Nichtanerkennung dieser Eintragung im Paß. Wenn die VAR-Bürger aus ihrem Heimatland Geld nachgeschickt bekommen, dann müssen sie das in Westberlin abholen. In solchen Fällen kann ihnen eine Reise nach Westberlin auf keinen Fall verweigert werden.“³⁷¹

Die Praktikant:innen aus Guinea müssten zwar im Gegensatz dazu eine Genehmigung ihrer Handelsvertretung einholen, wenn sie nach West-Berlin wollten,

366 BArch DM 3/11860, Handschriftliche Anmerkung auf: Grätzel (ZfA): Aktenvermerk, ohne Betreff, undatiert [1969].

367 Vgl. BArch DM 3/11860, Schirmer (MPF): Vertrauliche Dienstsache, Protokoll über eine Problem Diskussion über die Ausbildung ausländischer Bürger in der DDR durch die Deutsche Post am 9.10.1969, 1.12.1969, S. 2.

368 Vgl. BArch DM 3/11860, Sektor Internationale Angelegenheiten (MPF) an MfAA Abt. Arabische Staaten und Abt. Afrikanische Staaten, Betr.: Anträge von Berufspraktikanten aus Entwicklungsländern auf Ausreise nach Westberlin, 17.9.1969 [Entwurf].

369 Vgl. BArch DM 3/11860, Schirmer (MPF): Vertrauliche Dienstsache, Protokoll über eine Problem Diskussion [...], 1.12.1969.

370 Vgl. BArch DM 3/11860, Sektor Internationale Angelegenheiten (MPF) an MfAA Abt. Arabische Staaten und Abt. Afrikanische Staaten, Betr.: Anträge von Berufspraktikanten [...], 17.9.1969 [Entwurf].

371 BArch DM 3/11860, Arnold (Deutsche Post, Bezirksdirektion Leipzig) an MPF, Abt. Kader und Schulung, Betr.: Ausbildung ausländischer Bürger, 5.9.1969, S. 2.

aber auch hier widerspräche es den internationalen Gepflogenheiten, wenn die Betriebe ihre Zustimmung verweigerten. „Ein Zurückziehen der bereits erteilten Visa würde sehr große Schwierigkeiten und möglicherweise auch Verwicklungen mit sich bringen.“³⁷²

Um die Reisen in den Westen dennoch zu minimieren, setzte das MPF daher darauf, mit den ausländischen Regierungen zusammenzuarbeiten. Auch die Volkspolizei Leipzig hatte vorgeschlagen, sich mit den zuständigen Botschaften abzustimmen.³⁷³ Das Ministerium entschied darüber hinaus, in Zukunft bereits in den Verträgen mit den Partnerländern festzuhalten, dass Besuche in der BRD und in West-Berlin nicht oder nur in Ausnahmefällen gestattet seien. Gleichzeitig sollte der Druck auf die Teilnehmer:innen erhöht werden, indem sie zum einen verpflichtet würden, sich bei längerer Abwesenheit bei ihrem:ihrer Ausbildungsleiter:in zu melden, zum anderen sollte ihnen deutlich gemacht werden, dass ein Verstoß gegen die jeweiligen bilateralen Regelungen zum sofortigen Ende ihrer Schulung führen könne. In den Fällen, in denen die Herkunftsländer nicht bereit waren, zu kooperieren, sollte auf Warnungen gegenüber den Praktikant:innen zurückgegriffen werden: „Wenn eine Ausreisegenehmigung nicht versagt werden kann [weil die zuständige Auslandsvertretung sie befürwortet, J. O.], wird der betreffende Bürger darauf aufmerksam gemacht, daß er in seiner künftigen Ausbildung Abstriche in Kauf nehmen muss.“³⁷⁴ Das MPF versuchte so also, die bestehende Rechtslage zu unterlaufen. Wo es möglich war, setzte es dafür auf bilaterale Absprachen. Wenn dies scheiterte, versuchte es, die Praktikant:innen mit Drohungen von den Auslandsreisen abzuhalten. Ob auch andere Ministerien zu dieser Strategie griffen, ist nicht überliefert. In jedem Fall segnete das MfAA das Vorgehen des Postministeriums ab.³⁷⁵

Inwiefern diese Abschreckungsversuche tatsächlich das Verhalten der Teilnehmer:innen beeinflussten, lässt sich anhand der Quellen schwer nachvollziehen. Diejenigen, die beabsichtigten, die DDR dauerhaft zu verlassen, dürften die Warnungen kaum beeindruckt haben, da sie sich ja ohnehin schon entschieden hatten die ostdeutsche Schulung abubrechen. Die Fachkräfte, die eigentlich

372 Ebd., S. 2. Siehe hierzu auch: BArch DM 3/11860, Sektor Internationale Angelegenheiten (MPF) an MfAA Abt. Arabische Staaten und Abt. Afrikanische Staaten, Betr.: Anträge von Berufspraktikanten [...], 17.9.1969 [Entwurf].

373 BArch DM 3/11860, Arnold (Deutsche Post, Bezirksdirektion Leipzig) an MPF, Abt. Kader und Schulung, Betr.: Ausbildung ausländischer Bürger, 5.9.1969, S. 1f.

374 BArch DM 3/10597, Handschriftlicher Kommentar von Stenzel (MPF), 17.11.1971 in: Köhler (Zentralamt für Berufsbildung, Deutsche Post): Niederschrift über den Erfahrungsaustausch über die produktionstechnische Ausbildung ausländischer Bürger am 5.10.1971, 9.11.1971, S. 4.

375 Vgl. ebd.

vorhatten, in Ostdeutschland zu bleiben und im Westen lediglich Verwandte und Freund:innen besuchen, Einkäufe tätigen oder Organisatorisches erledigen wollten, sahen sich wiederum strengeren Vorgaben und vermehrten Drohungen ausgesetzt. Ob das ihre Loyalität zur DDR steigerte, darf bezweifelt werden, selbst dann, wenn sie sich den neuen Regeln fügten.

Inhaftieren oder Fördern? – Illegalisierte Ghanaer:innen in der BRD

Für die Bundesregierung stand wiederum weiterhin die Frage im Raum, wie sie mit den unreguliert einreisenden Teilnehmer:innen aus dem Osten und den „freien Praktikanten“ aus dem Süden umgehen sollte. Im ghanaischen Fall waren sich zwar beide Staaten einig, dass das Ziel die Rückkehr dieser Bewerber:innen sein müsse, die Finanzierungsfrage war dabei allerdings noch offengeblieben. Diese ungeklärte Situation hatte weitreichende Konsequenzen für die Ghanaer:innen, die ohne Stipendienvertrag in die BRD kamen und sich dort eigenständig um eine Finanzierung bemühten. Nach geltendem Recht durften ghanaische Staatsangehörige zwar erst einmal frei nach Westdeutschland einreisen und sich dort bis zu drei Monate aufhalten. Einen sogenannten Sichtvermerk, also ein Visum, benötigten sie dafür nicht.³⁷⁶ Es war ihnen aber untersagt, Arbeit aufzunehmen, wenn sie nicht schon vor ihrer Einreise eine Arbeitserlaubnis erhalten hatten. Da die „Ostblockabwanderer“ und die „freien“ Bewerber:innen aber in irgendeiner Form ihren Lebensunterhalt verdienen mussten, solange sie sich auf Stipendien bewarben, verstieß die Mehrzahl von ihnen zwangsläufig gegen das Gesetz. Damit erlosch ihre Aufenthaltserlaubnis, sodass sie sich illegal in der Bundesrepublik befanden, was die bundesdeutschen Ordnungsmächte dazu berechnete, sie zu verhaften.

Im September 1973 informierte die *Ghana News Agency* den westdeutschen Botschafter Müller in Accra darüber, dass schockierende Gerüchte über Ghanaer:innen kursierten, die aus diesem Grund inhaftiert worden waren. Eine ihm gegenüber nicht genannte Quelle, so berichtete Müller dem AA, streue in Ghana die Meldung, dass im Raum Hamburg über 300 Afrikaner:innen, von denen die meisten aus Ghana stammten, ohne Aufenthaltserlaubnis verhaftet worden seien und Ende des Monats ausgewiesen würden. Der Großteil der Inhaftierten befinde sich in westdeutschen Gefängnissen, wo sie misshandelt worden seien. Infolge

376 Vgl. PA AA B 82 656, gez. von Pirch (BMI) an Referat IV 5 (BMI), Betr.: Zulassung ghanaischer Studenten aus Ostblockländern, zum Studium in der Bundesrepublik Deutschland, 18.7.1966, S. 1; PA AA B 82 997, Dr. Dreher (AA) an Referat I B 3 (AA), Betr.: Zurückweisung von ghanaischen Studenten, die sich in der SBZ aufhalten, 14.12.1967; PA AA B 82 997, Hesse (AA): Vermerk, Betr.: Gespräch mit Botschaftsrat E. Y. O. Teteve (Informationswesen), Botschaft Ghana, am 23.2.71.

dieser Misshandlungen und weil ihnen Blut für eine Blutbank entnommen worden sei, wären drei Ghanaer:innen gestorben. Der ehemalige Präsident Busia habe Bonn während seiner Amtszeit darum gebeten, allen Ghanaer:innen die Arbeitserlaubnis zu verweigern und sie aus der BRD auszuweisen. Um eine Verbreitung dieser Gerüchte zu vermeiden, habe Müller sich sofort an das ghanaische Außenministerium gewandt und dort mit Staatssekretär Debrah gesprochen. Auf Müllers Bitte hin habe Debrah zugesagt, die Veröffentlichung der „monstros[en] und unglaublich[en]“³⁷⁷ Meldung vorerst zurückzuhalten, um bilaterale Spannungen zu vermeiden. Noch in Gegenwart des westdeutschen Botschafters habe der Staatssekretär eine Anweisung an die Massenmedien erteilt und diese verpflichtet, das Außenministerium zu kontaktieren, bevor sie Nachrichten über Ghanaer:innen in der BRD veröffentlichten. Müller zeigte sich insbesondere besorgt darüber, dass solche Gerüchte kurz vor dem Beitritt der Bundesrepublik zur UN zu schwerwiegenden internationalen Spannungen führen könnten.³⁷⁸

Tatsächlich waren zu diesem Zeitpunkt Ghanaer:innen in Hamburg inhaftiert, wenn auch unklar ist, ob die Zahl von 300 Personen der Realität entsprach. Das Auswärtige Amt kümmerte sich aber erst verzögert um diese Angelegenheit. Drei Monate nachdem es den Bericht Müllers erhalten hatte, informierte das Referat 513 des AA in einem internen Schreiben, dass weder dem BMA noch der Bundesanstalt für Arbeit, der Landesanstalt für Arbeit in Hamburg oder der dortigen Ausländerbehörde derartige Absprachen mit Busia bekannt seien. Dass es – zwar nicht durch Busia, aber seitens der NLC-Regierung – durchaus Versuche gegeben hatte, die Einreise von Ghanaer:innen in die BRD zu unterbinden, war den westdeutschen Stellen offenbar nicht mehr präsent.³⁷⁹ Bilaterale Absprachen, so führte das Referat weiter aus, seien aber auch gar nicht notwendig, da es nach geltendem Ausländerrecht ohnehin nicht möglich sei, eine Arbeitserlaubnis nachträglich zu erteilen. Daher würden die inhaftierten Ghanaer:innen in jedem Fall abgeschoben.³⁸⁰ Auf die Frage der Misshandlungen und Todesfälle ging der zuständige Sachbearbeiter gar nicht weiter ein. Dem AA erschien die Situation anscheinend weit weniger brisant als der westdeutschen Botschaft, dementsprechend ließ die Bearbeitung der Angelegenheit auf sich warten.

377 PA AA B 85 1260, Müller (Botschaft Accra) an AA, Fernschreiben, Betr.: deutsch-ghanaische Beziehungen, 12.9.1973, S. 1.

378 Vgl. PA AA B 85 1260, Müller (Botschaft Accra) an AA, Fernschreiben, Betr.: deutsch-ghanaische Beziehungen, 12.9.1973, S. 2.

379 Vgl. PA AA B 82 997, Dr. Dreher (AA) an Referat I B 3 (AA), Betr.: Zurückweisung von ghanaischen Studenten, die sich in der SBZ aufhalten, 14.12.1967.

380 Vgl. PA AA B 85 1260, Bindewald (Referat 513, AA) an Referat 303, Betr.: Deutsch-Ghanaische Beziehungen, 14.9.1973.

Erst als der *Commissioner for Information* C. R. Tachie-Menson im Sommer 1974 durch die BRD reiste, gelang es der dortigen ghanaischen Studentenvertretung, die Angelegenheit erneut auf den Tisch zu bringen. Sie machten den Politiker darauf aufmerksam, dass noch immer 26 Ghanaer:innen in Hamburg inhaftiert waren und überreichten ihm eine Resolution, in der sie sich für die Häftlinge einsetzten. Das veranlasste Tachie-Menson dazu, sich beim ghanaischen Botschafter über den Sachverhalt zu erkundigen. Er erfuhr, dass den betroffenen Ghanaer:innen illegale Einreise vorgeworfen werde. Da Accra aber die Abschiebungskosten nicht tragen könne, würde es einige Zeit dauern, bis Bonn sich dazu in der Lage sehe, die Ausreise in die Wege zu leiten. Für die Angeklagten bedeutete dies offensichtlich, dass sie aufgrund des Unvermögens oder des mangelnden Willens der beiden Regierungen auf unabsehbare Zeit in Haft bleiben mussten. Die Aktion der ghanaischen Studentenvertretung führte immerhin dazu, dass die NRC-Regierung nun wieder über mögliche Lösungen diskutierte. Gemeinsam mit dem Botschafter in Bonn arbeitete der *Commissioner for Information* mehrere Vorschläge zum weiteren Vorgehen aus. So sollte unter anderem die ghanaische Presse besser über die Einreisebedingungen in der BRD informieren. Darüber hinaus schlugen sie vor, einige der Stipendien, die für die ghanaischen Abgewanderten aus der DDR reserviert waren, zu nutzen, um den inhaftierten Landsleuten zu helfen.³⁸¹ Umgesetzt wurden diese Vorschläge aber vorerst nicht.

Als der neue ghanaische Botschafter Reginald Amonoo im Juni 1975 seinen Antrittsbesuch bei Außenminister Hans-Dietrich Genscher machte, bat er diesen erneut darum, die illegalisierten Ghanaer:innen, bei vorhandener Qualifikation, in die Fortbildungsprogramme aufzunehmen, statt neue Bewerber:innen einzuladen. Amonoo drängte außerdem darauf, eine „menschliche Regelung“³⁸² für die Inhaftierten zu finden. Da auch der neue Botschafter von circa 30 Ghanaer:innen sprach, die in Hamburg im Gefängnis saßen, scheint es naheliegend, dass es sich immer noch um die gleichen Personen handelte, die schon im Jahr 1973 verhaftet worden waren. Das Ergebnis der Intervention ist in diesem Fall unklar. Ob die Bundesregierung schließlich dem Vorschlag zustimmte, die Inhaftierten in die Praktikumsprogramme mit einzubeziehen, ist nicht überliefert. Genscher verwies zwar auf die Zuständigkeit der Länder, sagte aber zu, dass das AA sich um die Angelegenheit kümmern werde.³⁸³

381 PA AA B 94 642, Tachie-Menson (Commissioner for Information), an Chairman NRC: Report of the Commissioner for Information on Visit to Italy, Germany and Britain, 16.7.1974, S. 7.

382 PA AA AV Neues Amt 15803, Wever (Abt. 3, AA): Gesprächsvermerk, Antrittsbesuch des ghanaischen Botschafters, Reginald Amonoo beim Herrn Minister 26.6.1975, S. 2.

383 Vgl. ebd., S. 2.

Dass zumindest die ghanaische Regierung die Übernahme der Illegalisierten in die Fortbildungsprogramme offensichtlich in Erwägung zog oder sogar favorisierte, unterstreicht allerdings die These, dass die „Regierungspraktikantenprogramme“ im Zweifelsfall auch genutzt wurden, um die eigen-sinnige Mobilität von Ghanaer:innen im Ausland in kontrollierte Bahnen zu lenken. Eingebunden in die Schulungsprogramme waren die Praktikant:innen für die ghanaische Regierung erstens quantifizierbar und zweitens war ihr Aufenthaltsort bekannt, was eine „Rückführung“ der Teilnehmer:innen im Gegensatz zur un gelenkten Migration deutlich erleichterte. Darüber hinaus zeigt dieser Vorfall, wie willkürlich die Entscheidungen der beteiligten Staaten teilweise ausfielen. Auf der einen Seite konnten die inhaftierten Ghanaer:innen offensichtlich jahrelang in Haft gehalten werden, da keine der beiden Regierungen bereit war, ihre Abschiebung zu finanzieren. Auf der anderen Seite erwog zumindest Accra, den gleichen Personen einige der limitierten und begehrten Fortbildungsplätze zu vermitteln. Die Möglichkeiten der Betroffenen, sich gegen diese Willkür zu wehren, waren begrenzt. Ihr Handlungsspielraum war offensichtlich stark eingeschränkt. Sie benötigten Unterstützung außerhalb des Gefängnisses, damit überhaupt auf ihre Lage aufmerksam gemacht wurde. Die fanden sie bei der ghanaischen Studentenvertretung, der es mit ihrer Resolution gelang, die Aufmerksamkeit der NRC-Regierung wieder auf die Angelegenheit zu lenken. In jedem Fall führte das westdeutsche Ausländergesetz ab 1966 dazu, dass die Lage der „freien Praktikanten“ prekärer wurde. Eigenständige Versuche, an einem Fortbildungsprogramm in der BRD teilzunehmen, waren auf legalem Wege kaum noch möglich, wenn die Bewerber:innen nicht ohnehin schon über umfangreiche finanzielle Ressourcen verfügten, die es ihnen ermöglichten, einen Aufenthalt in Westdeutschland zu finanzieren.

Mitgestaltung wieder möglich? – Ost-Berlin ist partiell zu Zugeständnissen bereit

Im Gegensatz dazu eröffneten sich den Praktikant:innen in der DDR Mitte der 1970er Jahre zumindest in einigen Fällen wieder begrenzte Mitbestimmungsmöglichkeiten. So konnten beispielsweise vier Teilnehmer aus Zaire die ostdeutschen Stellen dazu bewegen, die für sie geplante Fortbildung individuell an ihre Vorstellungen anzupassen. Das ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil die DDR-Behörden Anträge von Teilnehmer:innen seit den frühen 1960er Jahren in der Regel ablehnten, sondern auch, weil das MAW 1968 in den „Bedingungen für die Aus- oder Weiterbildung von Bürgern aus Entwicklungsländern“ eindeutig verfügt hatte, dass der Schulungsablauf keinesfalls nachträglich verändert wer-

den dürfe.³⁸⁴ Der Erfolg der Zairer widersprach also auch geltenden Bestimmungen.

Die vier zairischen Fachkräfte, die für eine Ausbildung als Techniker bei der Deutschen Post eingereist waren, hätten ihre Schulung regulär am 9. Juli 1975 beginnen sollen. Bis Mitte August des Jahres weigerten sie sich aber, zur Arbeit anzutreten, da das Fortbildungsprogramm ihrer Meinung nach deutlich unterhalb ihrer Fähigkeiten lag. Erst ein persönliches Gespräch zwischen den Teilnehmern, dem zairischen Botschaftsrat, einem Mitarbeiter des MPF und der AHU Limex konnte die Differenzen aus der Welt räumen. In der Aussprache bekräftigte auch der Diplomat, dass das Niveau der Schulungen nicht den Kenntnissen der Praktikanten entspreche, die in ihrem Heimatland bereits als Ingenieure im Nachrichtenwesen gearbeitet hätten. Ihnen fehle es lediglich an offiziellen Zertifikaten, die diese Kenntnisse bescheinigten, fachlich seien sie aber durchaus mit Ingenieuren zu vergleichen. Sowohl die Teilnehmer als auch die zairische Regierung wünschten sich eine Spezialisierung in der Richtfunktechnik. Als der Botschaftsrat mehrfach betont hatte, dass kein Interesse an einem Fach- oder Hochschulabschluss oder an einer offiziellen Ingenieurausbildung bestünde, sondern es lediglich darum ginge, „daß in dem vorliegenden Ausbildungsprogramm von einem höheren Niveau ausgegangen wird“³⁸⁵, lenkten die ostdeutschen Stellen schließlich ein. Der zuständige Mitarbeiter des MPF sagte zu, das Ausbildungsprogramm gemeinsam mit den Praktikanten zu überarbeiten und an deren theoretische und praktische Kenntnisse anzupassen, sofern diese unverzüglich ihren Streik beendeten. Darüber hinaus stellte Limex in Aussicht, ab 1976 eventuell sogar ein Fachschulstudium für die Techniker zu ermöglichen, wenn sich herausstellen sollte, dass die Deutsche Post den zairischen Anforderungen nicht gerecht werden könne. Dieses Angebot gelte allerdings nur für den Fall, dass die DDR und Zaire das vorbereitete Kulturabkommen unterzeichneten. Sei diese Voraussetzung nicht erfüllt, müssten die Teilnehmer in ihr Herkunftsland zurückkehren.³⁸⁶ In weiteren Gesprächen einigten die Praktikanten und die ostdeutschen Stellen sich auf ein „ordnungsgemäßes Rahmenprogramm“³⁸⁷, das im Laufe der Zeit präzisiert werden sollte.

384 BArch DM 3/12515, HA WTZ mit Entwicklungsländern (MAW): Bedingungen für die Aus- oder Weiterbildung [...], 7.5.1968.

385 BArch DM 3/12518, Grätzel (MPF): Aktenvermerk über eine Aussprache mit dem Botschaftsrat von Zaire beim AHU Limex am 14.8.1975 zu Problemen der Ausbildung von 4 Zaire-Bürgern, die ab 9.7.1975 zur Ausbildung bei der DP (Abt. PTA Wilsdruff) übernommen wurden, 15.8.1975, S. 1.

386 Vgl. ebd.

387 BArch DM 3/12518, Pews (MPF): Aktenvermerk, ohne Betreff, 15.9.1975.

Dass das MPF und Limex in diesem Fall zu Zugeständnissen bereit waren, hatte mehrere Gründe. Dass der zairische Botschaftsrat die Änderungswünsche der Fachkräfte unterstützte, trug dazu bei, deren Anliegen gegenüber den ostdeutschen Stellen zu legitimieren. Die DDR war offensichtlich an Vertragsabschlüssen und guten Handelsbeziehungen mit Zaire interessiert, was sich unter anderem daran zeigte, dass Limex ostdeutsche Zugeständnisse geschickt mit dem Abschluss eines Kulturabkommens verknüpfte. Die ehemalige belgische Kolonie war nicht nur als Regionalmacht in Zentralafrika von Bedeutung. Ost-Berlin plante seit 1972 auch, den (Direkt-)Handel mit Zaire auszubauen, um so die Lieferung wichtiger Rohstoffe sicherzustellen und neue Absatzmärkte für die ostdeutschen Produkte zu erschließen.³⁸⁸ Vor allem an Kupfer, Manganerz und Diamanten aus Zaire war die DDR interessiert.³⁸⁹ Darüber hinaus hatten die Praktikanten durch ihre konsequente Arbeitsverweigerung von Beginn an einen hohen Druck aufgebaut. Ost-Berlin stand damit vor der Wahl, entweder Kompromisse einzugehen oder aber die Teilnehmer nach Hause zu schicken und damit das Fortbildungsprojekt aufzukündigen. Dass die Zairer die Schulung bestreikten, bevor sie überhaupt begonnen hatte, zeigt zum einen ihr fachliches Selbstvertrauen, zum anderen den Wunsch, in der DDR tatsächlich etwas zu lernen. An einer Schulung *pro forma* (um ihre Teilnahme an einem ausländischen Programm nachzuweisen, ins Ausland reisen zu können oder den Wünschen ihrer Regierung nachzukommen) waren sie offensichtlich nicht interessiert.

Um die ökonomische Kooperation nicht zu gefährden, zeigte die ostdeutsche Regierung sich auch bei den Praktikumsprogrammen wieder kompromissbereiter. Als das Funkamt Schwerin es im Sommer 1976 nicht schaffte, vier Praktikanten aus Zaire – bei denen es sich vermutlich um die gleichen Personen handelte wie im oben beschriebenen Vorfall – angemessen unterzubringen, sodass diese vorübergehend „in unzumutbaren Kellerräumen der Betriebsstelle Zippendorf“ wohnen mussten, drängte das MPF den Bezirksrat der Stadt, eine schnelle Lösung zu finden. Die Ausbildung liege „im Interesse kommerzieller Vorhaben der DDR“, eine bessere Unterkunft sei damit für „die weitere Zusammenarbeit auf kommerziellem und wissenschaftlich-technischem Gebiet mit der Republik Zaire von wesentlicher Bedeutung.“³⁹⁰ Die Tatsache, dass Zaire ein wichtiger handelspolitischer Partner war, führte, zusammen mit der Erkenntnis, dass die Interessen der

388 Vgl. Torben Gülstorff: Trade follows Hallstein? Deutsche Aktivitäten im zentralafrikanischen Raum des Second Scramble, Dissertationsschrift an der Humboldt-Universität zu Berlin, 2012, S. 57 f, 104 f & 115 f.

389 Gülstorff: Trade follows Hallstein?, S. 351 f.

390 BArch DM 3/12518, MPF an den Vorsitzenden des Rates des Bezirkes Schwerin, ohne Betreff, 24. 8. 1976.

Fachkräfte offensichtlich von der zairischen Regierung unterstützt wurden, dazu, dass Ost-Berlin bereit war, deren Wünschen entgegenzukommen. In dieser Konstellation von wirtschaftlichem Interesse der DDR und gleichzeitiger Unterstützung der betreffenden Regierung vergrößerte sich der Handlungsspielraum der Praktikanten.

„... mit der Bitte der Rassendiskriminierung ein Ende zu bereiten“

Die Haltung der Partnerstaaten zu den jeweiligen Anliegen der Teilnehmer:innen spielte auch in Westdeutschland eine wichtige Rolle. Das zeigte sich zum Beispiel, als „Regierungspraktikanten“ aus verschiedenen afrikanischen und asiatischen Ländern versuchten, sich gegen das rassistische Verhalten zur Wehr zu setzen, dem sie während ihrer schulischen Fortbildung an der Hotelfachschule Bad Reichenhall ausgesetzt waren. Um sich dabei eine möglichst breite Unterstützung zu sichern, versuchten die Praktikant:innen, die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Situation an der Schule zu lenken. Dafür organisierten sie am Samstag, den 1. Februar 1975, einen kleinen Demonstrationzug durch die Fußgängerzone des oberbayerischen Kurortes. Eine Korrespondentin der Süddeutschen Zeitung (SZ) berichtete anschließend von den überwiegend schwarzen Demonstrant:innen, die Plakate und Transparente mit antirassistischen Parolen trugen, wie „Black is also beautiful“, „Einheit macht stark, Zusammenarbeit statt Rassendiskriminierung“ oder „Nous luttons contre le racisme“³⁹¹. Die Teilnehmer:innen des Protestzugs, so erklärte die SZ, demonstrierten gegen das Verhalten des Schuldirektors Alfred Grote, dem sie rassistische Diskriminierung vorwarfen.³⁹² Von Anfang an begleitete also eine mediale Berichterstattung die Proteste der Praktikant:innen.

Zusätzlich zu ihrer Demonstration hatten sich die Schüler:innen der Fachklasse 4 B wenige Tage zuvor bereits mit einem Schreiben an Egon Bahr gewandt und ihn um Unterstützung gebeten. Schulleiter Grote, so schilderten sie, falle immer wieder durch diskriminierende und beleidigende Äußerungen auf, er mache „aus seinem Rassismus keinen Hehl“³⁹³. Nun habe er alle deutschen Schüler:innen dazu aufgefordert, jeden Kontakt mit ihnen abzubrechen. Einer volljährigen deutschen Schülerin habe er außerdem gedroht, sie der Schule zu verweisen, wenn sie ihre Beziehung zu einem afrikanischen Praktikanten nicht

³⁹¹ BAArch B 213/5770, Erika Paetzmann: Kleiner Aufstand in der Hotelschule, Süddeutsche Zeitung vom 3. 2. 1975.

³⁹² Vgl. ebd. Auch die Stuttgarter Zeitung berichtete kurz darauf von den Protesten. Vgl. BAArch B 213/5770, o. A.: Farbige Hotelfachschüler protestieren, Stuttgarter Zeitung, 4.2.1975.

³⁹³ BAArch B 213/5770, Stipendiat:innen der Klasse 4 B an Egon Bahr, ohne Betreff, 28.1.1975, S. 1.

beende. Das rassistische Verhalten Grote habe inzwischen „ein Ausmaß erreicht, das es unmöglich macht, weiterhin am Unterricht teilzunehmen.“³⁹⁴ In dieser Situation wandten die Teilnehmer:innen sich an Bahr „mit der Bitte, der Rassendiskriminierung, der [...] [wir] durch den Direktor dieser Schule ausgesetzt sind, ein Ende zu bereiten.“³⁹⁵ Sie argumentierten:

„Wie sind auf Einladung der Bundesrepublik Deutschland hierher gekommen mit der Absicht etwas zu lernen, und unser Studium in ihrem Land mit Erfolg abzuschließen. Unser Ziel können wir aber unter diesen Bedingungen unmöglich erreichen. Das bedeutet, daß das Geld, das die BRD für uns aufgewendet hat, vergeudet wäre, wenn wir weiterhin die vom Rassenhaß geprägten Äußerungen des Herrn Grote hinnehmen müssen.“³⁹⁶

Um ihre Vorwürfe im Einzelnen vortragen zu können, baten sie Bahr um die Entsendung einer Untersuchungskommission, die sich vor Ort ein Bild von der Lage machen solle.³⁹⁷

Tatsächlich beschloss der zuständige Ministerialrat im BMZ, Dr. Fliedner, noch in den nächsten Tagen einen Mitarbeiter der CDG zur Berichterstattung nach Bad Reichenhall zu schicken. Die Tatsache, dass die Kritik der Praktikant:innen von Anfang an von einem Medienecho begleitet war, hatte die schnelle Entscheidung, die Angelegenheit untersuchen zu lassen, offensichtlich befördert.³⁹⁸ Am 6. Februar 1975 traf der Leiter der bayrischen CDG-Landesstelle, Franz Zöller, in Bad Reichenhall ein. Begleitet wurde er von Dr. Knöpke, einem Vertreter der Steigenberger-Hotelgesellschaft, der die private Berufsschule gehörte.³⁹⁹ Die vom BMZ geplante Unterstützung durch einen Mitarbeiter der bayrischen Schulaufsichtsbehörde entfiel, da der angefragte Oberschulrat Koch der Ansicht war, dass die Behörde nicht unmittelbar zuständig sei und sich daher geweigert hatte, an der Delegation teilzunehmen.⁴⁰⁰ Die Zwei-Mann-Kommission ließ sich von den Schüler:innen zunächst die einzelnen Vorwürfe gegen Grote ausführlich schildern. Anschließend befragte sie den Direktor, die Schulsprecher und den Betriebsratsvorsitzenden.⁴⁰¹

394 Vgl. ebd., S. 2.

395 Ebd., S. 1.

396 Ebd.

397 Vgl. ebd., S. 2.

398 Vgl. BAArch B 213/5770, Fliedner (BMZ) an Minister Bahr Betr.: Beschwerde der Regierungstipendiaten an der Hotelfachschule Bad Reichenhall, 4. 2. 1975.

399 Vgl. BAArch B 213/5770, CDG an Gobindir Puri (Klassensprecher, Klasse 4 c (sic) der Steigenberger Hotelberufsfachschule), ohne Betreff, 4. 2. 1975.

400 Vgl. BAArch B 213/5770, CDG: Aktennotiz, Betr.: Besprechung in der Hotelfachschule Bad Reichenhall am 6. 2. 75 mit den Stipendiaten, 7. 2. 1975, S. 1.

401 Vgl. ebd., S. 1.

Die Praktikant:innen schilderten die Situation eindringlich: Schon länger falle der Schuldirektor durch rassistisches Verhalten auf, das könnten auch ehemalige Schüler:innen der Hotelfachschule bestätigen. Nun aber sei die Situation an der Schule innerhalb kurzer Zeit eskaliert. Der Auslöser sei offensichtlich Grotes Missbilligung der Beziehung einer deutschen Schülerin zu einem gambischen Teilnehmer gewesen. Am 27. Januar habe der Schulleiter den indischen Klassensprecher Puri und einen von den Seychellen stammenden Mitschüler aufgefordert, ihrer Klasse auszurichten, dass Schwarze und Araber faul seien. Sie würden nichts lernen, sondern an den Abenden nur ausgehen, um zu trinken und deutsche Mädchen kennenzulernen. Puri habe sich zunächst geweigert, diese Nachricht zu überbringen, sei aber auf Drängen des Direktors schließlich doch der Aufforderung nachgekommen. Die Schüler:innen hätten empört auf diese Beleidigung reagiert: „Da die Klasse 4B jedoch erwiesenermaßen gute schulische Leistungen aufweisen kann, war sie sehr bestürzt und auch aufgebracht über diese ungerechtfertigten Vorwürfe – mehr noch, da es nicht zum ersten Mal geschah.“⁴⁰² Daraufhin habe eine sechsköpfige Schülerdelegation Grote aufgesucht, um herauszufinden was der Anlass seiner diskriminierenden Äußerungen sei. Sie erfuhren vom Direktor, dass dieser nicht bereit sei, Beziehungen zwischen deutschen Frauen und Afrikanern zu dulden, diese Meinung teile auch das gesamte Kollegium. Er habe diese Position damit begründet, dass „Mulattenkinder“⁴⁰³ sowohl in Deutschland als auch in Afrika ein großes soziales Problem darstellen würden. Noch am gleichen Tag habe Grote die betroffene deutsche Schülerin zu sich gerufen und ihr erklärt, dass er sie von der Schule verweisen würde, wenn sie nicht freiwillig gehe.⁴⁰⁴ Weitere Gespräche mit den Schüler:innen habe er an diesem Tag verweigert.

Nachdem der Direktor die Schule verlassen hatte, hätten am Abend unbekannte Täter:innen eine Glasverbindungstür im ersten Stock mit einem Stein eingeworfen. Am Folgetag habe der Schulleiter die Klasse 4 B im Unterricht laufend rassistisch beschimpft und sich geweigert, ihre fachlichen Fragen zu beantworten.⁴⁰⁵ Schließlich habe er damit gedroht, „daß er alle Lehrkräfte anweisen würde, eine besonders strenge Zensur vorzunehmen und er wird auch dafür sorgen, daß diese Zeugnisse nicht gut ausfallen, denn ,wie kann man nach der Anzettlung eines Komplotts noch gute Zeugnisse erwarten.“⁴⁰⁶ Für die Prakti-

⁴⁰² BAarch B 213/5770, Gobindir Puri (Klassensprecher 4B) an Untersuchungskommission, ohne Betreff, undatiert [6.2.1975], S. 1.

⁴⁰³ Ebd., S. 1.

⁴⁰⁴ Vgl. ebd., S. 1f.

⁴⁰⁵ Vgl. ebd., S. 2.

⁴⁰⁶ Ebd.

kant:innen sei es „unzumutbar“⁴⁰⁷ geworden, weiterhin mit Direktor Grote zusammenzuarbeiten. Sie weigerten sich daher, am Unterricht teilzunehmen, bis die Angelegenheit geklärt sei.

Als die Untersuchungskommission den Schuldirektor zu den Vorwürfen befragte, gab er einige der Äußerungen offen zu und entschuldigte sich dafür, andere Kritikpunkte wiederum bestritt er. Der CDG-Vertreter Zöllner registrierte, dass die gesamte Fachklasse 4 B geschlossen den Aussagen Grotes widersprach. Auch gelangte Zöllner selbst zu der Ansicht, dass die Glaubwürdigkeit des Schulleiters zu wünschen übriglasse, da dieser eigene, schriftlich belegte Aussagen im Nachhinein leugne und offensichtlich zu Übertreibungen neige. So hatte er einem Kollegen geschrieben, der gambische Praktikant, der eine Beziehung zu der deutschen Schülerin führte, habe einen „dicken, etwa ein Meter langen Holzprügel“⁴⁰⁸ mit in den Unterricht gebracht. Als die Delegation den Gambier aufforderte, diesen Stock zu zeigen, habe sich herausgestellt, dass es sich dabei „um ein geschnitztes Stöckchen handelt, wie es Afrikaner häufig aus ihrer Heimat mitbringen.“⁴⁰⁹ Obwohl Zöllner Zweifel an Grotes Glaubwürdigkeit hegte, setzte er dennoch gemeinsam mit dem Vertreter des Steigenberger-Konzerns darauf, einen Kompromiss zu erzielen. Ihrem Vorschlag nach sollte der Schulleiter seine Position behalten, allerdings fortan keinen Unterricht mehr in der Klasse 4 B erteilen. Darüberhinaus müsse Grote eine Ehrenerklärung für die ausländischen Schüler:innen abgeben. Und schließlich solle bei der Notenkonferenz ein Mitarbeiter der CDG anwesend sein, der auch Einblick in die Prüfungsarbeiten erhalte.⁴¹⁰ Die Programmteilnehmer:innen habe Zöllner wiederum „mit aller Eindringlichkeit auf den Ernst der Situation hingewiesen und deutlich gemacht, welche Konsequenzen eintreten können, wenn sie jetzt nicht bereit wären einzulenken. Es wurde mit allem Nachdruck betont, daß die CDG nicht in der Lage sei, ihnen einen schulischen Abschluß an einer anderen Hotelfachschule zu ermöglichen.“⁴¹¹ Trotz dieser Ankündigung lehnten die Schüler:innen den vorgeschlagenen Kompromiss rundweg ab. Da der Direktor einige Vorwürfe leugne, so argumentierten sie, stelle er sie als Lügner:innen da. Daher bleibe ihnen nur die Wahl, die Schule zu verlassen, wenn Grote bliebe.⁴¹²

407 Ebd., S. 3.

408 BArch B 213/5770, Schulleiter Grote zitiert in: CDG: Aktennotiz, Betr.: Besprechung in der Hotelfachschule Bad Reichenhall am 6.2.75 mit den Stipendiaten, 7.2.1975, S. 3.

409 Ebd.

410 Vgl. ebd., S. 1f.

411 Ebd., S. 2.

412 Vgl. ebd.

Zöller und Knöpke vertagten daraufhin die endgültige Entscheidung und betrieben Schadensbegrenzung. Erste Priorität hatte für sie, dass möglichst wenige Informationen an die Öffentlichkeit drangen. Das Interesse der Medien hatte in den vorausgegangenen Tagen weiter zugenommen. Auch Fernsehreporter sowie Journalisten des „Stern“ und des Burda-Verlags hatten sich inzwischen der Thematik angenommen.⁴¹³ Regelmäßig erschienen Reporter:innen in Bad Reichenhall und versuchten, die ausländischen Schüler:innen, Vertreter:innen der Schule und der CDG zu Interviews zu überreden. Um kritische Artikel zu vermeiden, drängte die Untersuchungskommission die Schüler:innen dazu, nicht mehr mit der Presse zu sprechen, bis eine Entscheidung in der Angelegenheit gefallen sei. Zöller pochte zusätzlich darauf, dass „Schlagzeilen in der Boulevard-Presse keinesfalls dem Ansehen der afrikanischen Stipendiaten dienlich seien.“⁴¹⁴ Das mediale Interesse bereitete der CDG offensichtlich Sorgen. Vor allem befürchtete die Betreuungsorganisation, dass die Angelegenheit auch im Ausland publik werden und gegebenenfalls diplomatische Konsequenzen nach sich ziehen könnte. Gegenüber dem BMZ erklärte sie: „Die Situation an der Hotelfachschule hat in der Zwischenzeit ein solches Maß an Publizität in der Bundesrepublik erreicht, daß ein Übergreifen auf die ausländische Presse nicht ausgeschlossen werden kann.“⁴¹⁵ Das Ministerium plädierte daraufhin dafür, weiterhin „der Sache nachzugehen. Hier kann sehr viel good will geschaffen werden!“⁴¹⁶ In Anbetracht des öffentlichen – und potenziell auch internationalen – Interesses an dem Konflikt kam Zöller zu der Überzeugung, dass es nur eine mögliche Lösung geben könne: Direktor Grote müsse seinen Posten freiwillig aufgeben.⁴¹⁷

Zu einer ähnlichen Erkenntnis gelangte auch die Steigenberger-Hotelgesellschaft. Nachdem Knöpke ihm von den Vorfällen in Bad Reichenhall berichtet hatte, entschied Konzernchef Egon Steigenberger persönlich, sich wegen dessen

413 Vgl. BArch B 213/5770, CDG: Aktennotiz, Betr.: Besprechung in der Hotelfachschule Bad Reichenhall am 6.2.75 mit den Stipendiaten, 7.2.1975, S. 3; BArch B 213/5770, Fliedner (BMZ) an Staatssekretär (BMZ), Betr.: Beschwerde der Stipendiaten der Hotelfachschule in Bad Reichenhall, 12.2.1975.

414 BArch B 213/5770, CDG: Aktennotiz, Betr.: Besprechung in der Hotelfachschule Bad Reichenhall am 6.2.75 mit den Stipendiaten, 7.2.1975, S. 2.

415 Ebd., S. 3.

416 BArch B 213/5770, BMZ: handschriftliche Notiz, undatiert auf: Puri an Bahr, ohne Betreff, 7.2.1975.

417 Vgl. BArch B 213/5770, CDG: Aktennotiz, Betr.: Besprechung in der Hotelfachschule Bad Reichenhall am 6.2.75 mit den Stipendiaten, 7.2.1975, S. 3.

„ungeschickten Verhaltens von Herrn Grote zu trennen.“⁴¹⁸ Steigenberger war aber nicht dazu bereit, dem Schulleiter sofort zu kündigen, denn zum einen sei momentan noch kein Nachfolger verfügbar, und zum anderen seien die erhobenen Vorwürfe nicht so gravierend, dass sie eine fristlose Kündigung rechtfertigten.⁴¹⁹ Aus Sicht der Schüler:innen war diese angekündigte Entlassung aber nicht ausreichend. Sie erwarteten nach wie vor, dass Grote alle seine Äußerungen zurücknahm. Vor allem aber fürchteten sie sich vor weiteren Repressionen. Wenn der Direktor auf seinem Posten bleibe, so betonten sie, „hätten wir keine Möglichkeiten, uns gegen offene oder versteckte Repressalien zur Wehr zu setzen.“⁴²⁰ Der Großteil der Teilnehmer:innen entschied sich daher dafür, die Schule zu verlassen und sich in Praktikumsstellen vermitteln zu lassen. Nur vier Schüler wollten unter diesen Umständen in Bad Reichenhall bleiben.⁴²¹

Die Pläne der Teilnehmer:innen, die Schule zu verlassen waren aber nicht im Sinne des BMZ, das einen möglichst unveränderten Ablauf der Fortbildungen anstrebte. Prof. Dr. Dr. Udo Kollatz, Staatssekretär im BMZ, wandte sich daher mit einem Schreiben an die Fachkräfte, um sie vom Verbleib in Bad Reichenhall zu überzeugen. Nachdem er ausgeführt hatte, dass die vorgeschlagene Lösung seiner Ansicht nach durchaus dem Interesse der Schüler:innen gerecht werde, appellierte er an deren Pflichtgefühl:

„Ich darf darauf hinweisen, daß Sie mit der Annahme des Stipendiums der Bundesregierung und zugleich ihrem Heimatland gegenüber die Verpflichtung eingegangen sind, sich nach besten Kräften zu bemühen, Ihre Fortbildung erfolgreich zum Abschluß zu bringen und die erworbenen Kenntnisse zum Aufbau ihres Landes einzusetzen. Von diesem vorrangigen Ziel sollten Sie sich durch die aufgetretenen Widrigkeiten nicht abbringen lassen.“⁴²²

In jedem Fall aber, so stellte Kollatz klar, müssten die Teilnehmer:innen noch bis Ende März an der Schule bleiben und dort das Halbjahr abschließen, erst danach sei eine Vermittlung in die Fachpraktika möglich.⁴²³ Um zusätzliche Überzeu-

418 BArch B 213/5770, Rachwalsky (CDG Köln) an Flidner (BMZ) und Zöller (CDG München), Betr.: Vorkommnisse in der Hotelberufsfachschule Bad Reichenhall, 12.2.1975.

419 Ebd.

420 BArch B 213/5770, Schüler:innen der Klasse 4 B: Erklärung, undatiert, Eingang: 21.2.1975.

421 Vgl. BArch B 213/5770, Referat 315 (BMZ) an Staatssekretär (BMZ), Betr.: Beschwerde der Regierungsstipendiaten an der Hotelberufsfachschule Bad Reichenhall, 20.2.1975; BArch B 213/5770, Schüler:innen der Klasse 4 B: Erklärung, undatiert, Eingang 21.2.1975.

422 BArch B 213/5770, Prof. Dr. Dr. Kollatz (BMZ) an die Klasse Ivc, 21.2.1975, S. 2.

423 Vgl. ebd., S. 2.

gungsarbeit zu leisten, beauftragte das BMZ die CDG, erneut Gespräche vor Ort zu führen.

Daraufhin reiste Zöller mit seinem Kollegen Leitzbach am 24. Februar 1975 für zwei Tage nach Bad Reichenhall, wo sie den Teilnehmer:innen erklärten, dass der bisherige Vorschlag den „bestmöglichen Kompromiß“⁴²⁴ darstellte. Sollte die Klasse diese Lösung weiterhin ablehnen, würde das nicht nur bei den zuständigen Stellen, sondern sicherlich auch in der Öffentlichkeit auf Unverständnis stoßen. Als Beleg dafür führten die CDG-Mitarbeiter an, dass auch der tunesische Botschafter den Fachkräften seines Landes zur Annahme des Vorschlags geraten habe. Die Diplomaten anderer Staaten, so schlussfolgerten Zöller und Leitzbach, würden mit Sicherheit ähnlich reagieren. Für alle Schüler:innen, die im Anschluss an ihre jetzige Ausbildung die Teilnahme am Hotelmanagement-Seminar planten, sei es darüber hinaus verpflichtend, das volle Jahr an der Hotelfachschule zu absolvieren, also bis Ende September in Bad Reichenhall zu bleiben.⁴²⁵ Von dieser Argumentation ließen sich fünf weitere, nunmehr also neun Schüler:innen überzeugen. Alle anderen erklärten sich zumindest bereit, bis zum Ende des Schulhalbjahres dort zu bleiben. Für sie organisierte die CDG gemeinsam mit der ZAV im Anschluss Praktikumsstellen.⁴²⁶

Eine sofortige Entlassung des Direktors zogen die zuständigen Stellen Ende Februar 1975 offensichtlich nicht mehr in Erwägung. Mit keinem Wort erwähnten sie diesen Weg als potenzielle Lösung. Das rassistische, diskriminierende Verhalten Grotes kritisierten das BMZ, die CDG und die Steigenberger-Hotelgesellschaft zwar einhellig, für umgehende Konsequenzen schien es ihnen aber nicht auszureichen. Das war auch dadurch begründet, dass dem Hotelkonzern daran gelegen war, den Schulbetrieb so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Unter den insgesamt 210 Schüler:innen der Hotelfachschule stellten die ausländischen Teilnehmer:innen nur eine Minderheit dar. Die Mehrheit musste keine Benachteiligung und Diffamierung durch Grote fürchten.⁴²⁷ Hier setzten die staatlichen

⁴²⁴ Vgl. BArch B 213/5770, Leitzbach (CDG München) an Geschäftsführung CDG, BMZ, u. a.: Aktennotiz, Betr.: Besprechung mit den Stipendiaten in der Hotelberufsfachschule Bad Reichenhall am 24.2. und 25.2.1975, 28.2.1975, S. 1.

⁴²⁵ Vgl. ebd., S. 2.

⁴²⁶ Vgl. BArch B 213/5770, Knöpke (Steigenberger Hotelgesellschaft) und Rachwalsky (CDG Köln): [Presse-]Erklärung der Steigenberger Hotelgesellschaft und der Carl Duisberg-Gesellschaft e.V., undatiert [25.2.1975]; BArch B 213/5770, Leitzbach (CDG München) an Geschäftsführung CDG, BMZ, u. a.: Aktennotiz, Betr.: Besprechung mit den Stipendiaten in der Hotelberufsfachschule Bad Reichenhall am 24.2. und 25.2.1975, 28.2.1975, S. 2.

⁴²⁷ Zur Anzahl der Schüler:innen siehe: BArch B 213/5770, Erika Paetzmann: Bahr läßt in Bad Reichenhall prüfen, Süddeutsche Zeitung, 5.2.1975.

Stellen und der Betrieb gemeinsam offensichtlich auf die Lösung, die die geringsten organisatorischen Folgen nach sich zog, auch wenn das zulasten der „Regierungspraktikanten“ ging.

Dass diese mit ihren Befürchtungen, Grote könnte seinen Verbleib an der Schule für weitere Repressalien nutzen, Recht behalten sollten, zeigte sich kurz darauf. Der Direktor fuhr fort, die Teilnehmer:innen mit verschiedenen Maßnahmen zu gängeln. So lehnte er es unter anderem ab, den dringend notwendigen Nachholunterricht zu erteilen, den die Schüler:innen aufgrund ihres zwischenzeitigen Streiks benötigten. Hierbei erhielt er Unterstützung von zwei Fachlehrern, die sich ebenfalls weigerten, zusätzliche Stunden zu geben.⁴²⁸ Darüber hinaus bestand der Schulleiter darauf, die Fehlzeiten des Winterhalbjahres in die Zeugnisse einzutragen, was den Schüler:innen der Klasse 4 B die Note 5 für „Pünktlichkeit und Ordnung“ einbrachte. Auch in diesem Punkt besaß Grote Rückendeckung in der Lehrerschaft. Auf der Lehrerkonferenz stimmte einzig der Klassenlehrer Herr de Brouwer, der gleichzeitig auch ein Mitarbeiter der CDG war, gegen die Eintragung der Fehlzeiten.⁴²⁹ Die weitreichendsten Folgen hatte aber die Entscheidung des Direktors, die verbleibenden Ausländer:innen im neuen Schuljahr auf verschiedene Klassen zu verteilen. Die Trennung der Gruppe hatte Grote wiederum mit Zustimmung der Lehrerkonferenz vorgenommen, obwohl sich schnell fünfzehn deutsche Schüler:innen gefunden hatten, die bereit gewesen wären, mit den neun ausländischen Kolleg:innen eine gemeinsame Klasse zu bilden. Der Schulleiter begründete seine Entscheidung damit, dass er für eine solche gemischte Klasse erst einmal die Eltern der deutschen Schüler:innen um Zustimmung bitten müsse.⁴³⁰

Damit befanden sich in jeder Klasse nur drei nicht muttersprachlich Deutsch sprechende Schüler:innen. Aus Sicht der CDG hatte diese Aufsplittung „weder eine sachliche noch eine fachliche Begründung und ist vom pädagogischen Standpunkt aus zweifelhaft. Sie widerspricht auch den gewonnenen Erfahrungen, daß Stipendiaten, in einer Sonderklasse zusammengefaßt, ihre Lernziele besser

428 Vgl. BArch B 213/5770, CDG an Steigenberger Hotelgesellschaft, Betr.: Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland, 28.2.1975; BArch B 213/5770, Grote an CDG, ohne Betreff, 3.3.1975.

429 Vgl. BArch B 213/5770, Grote an Leitzbach (CDG), ohne Betreff, 16.4.1975; BArch B 213/5770, Zöller an CDG Köln, Fernschreiben, Betreff: hotelfachschule bad reichenhall, 16.4.1975.

430 Vgl. BArch B 213/5770, Grote an Leitzbach (CDG), ohne Betreff, 11.3.1975; BArch B 213/5770, Grote an Leitzbach, ohne Betreff, 16.4.1975; BArch B 213/5770, Zöller an CDG Köln, Fernschreiben, Betreff: hotelfachschule bad reichenhall, 16.4.1975; BArch B 213/5770, CDG an ZAV, Betr.: Fachpraktische Fortbildung der Stipendiaten, die z. Zt. an der hobefa in Bad Reichenhall sind, 24.4.1975.

erreichen als in einer gemischten Klasse, wo sie eine Minorität darstellen.“⁴³¹ Dementsprechend ließ auch der Lernerfolg der Teilnehmer:innen bald nach. Sie hatten nun tatsächlich Mühe, dem Unterricht zu folgen und wünschten sich inzwischen fast alle, ebenfalls in ein Fachpraktikum vermittelt zu werden.⁴³² Versuche der CDG und auch des Steigenberger-Konzerns, die Klassenaufteilung nachträglich zu verändern, schlugen fehl, da die bayrische Schulordnung dem Direktor eindeutig das Recht einräumte, über die Zusammensetzung der Klassen zu bestimmen.⁴³³ Weil ein erfolgreicher Abschluss des Sommerhalbjahres unter diesen Umständen ausgesprochen unwahrscheinlich war, sah die CDG sich schließlich gezwungen, die ausländischen Schüler:innen von der Schule zu nehmen und in Praktika zu vermitteln.⁴³⁴ Auch wäre es, ihrer Einschätzung nach, „zu diplomatischen Schritten der verschiedenen Botschaften der Stipendiaten gekommen [...], wenn wir nicht sofort diese Entscheidung getroffen hätten.“⁴³⁵ Nach dieser weiteren Verschärfung der Situation brach die CDG die Zusammenarbeit mit der Hotelfachschule und der Steigenberger-Gesellschaft schließlich ab.⁴³⁶

Die Versuche des BMZ und der CDG, mit einer Mischung aus Unterstützung der Teilnehmer:innen und möglichst geringen Eingriffen in den Schulablauf Schadensbegrenzung zu betreiben, waren damit gescheitert. Die westdeutschen Stellen hatten von Beginn an in erster Linie daraufgesetzt, jegliches öffentliche Aufsehen zu vermeiden, gerade in Anbetracht des medialen Interesses an den Vorfällen. Keinesfalls sollte der Unmut der ausländischen Regierungen erregt werden. Gleichzeitig aber wollten sie die Zusammenarbeit mit dem Steigenberger-Konzern aufrechterhalten, der wiederum daran interessiert war, einen möglichst

431 BArch B 213/5770, CDG an ZAV, Betr: Fachpraktische Fortbildung der Stipendiaten, die z. Zt. an der hobefa in Bad Reichenhall sind, 24.4.1975.

432 BArch B 213/5770, Zöller an CDG Köln, Fernschreiben, Betreff: hotelfachschule bad reichenhall, 16.4.1975; BArch B 213/5770, CDG an BMZ, Betr.: Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland, 2.5.1975.

433 Vgl. BArch B 213/5770, Flidner an Staatssekretär (BMZ), Betr.: Beschwerde der Regierungsstipendiaten an der Hotelberufsfachschule Bad Reichenhall, 22.5.75.

434 Vgl. BArch B 213/5770, CDG an ZAV, Betr: Fachpraktische Fortbildung der Stipendiaten, die z. Zt. an der hobefa in Bad Reichenhall sind, 24.4.1975.

435 BArch B 213/5770, CDG an Flidner, ohne BETreff, 22.5.1975.

436 Vgl. BArch B 213/5770, CDG an BMZ, Betr.: Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik Deutschland, 2.5.1975; BArch B 213/5770, Flidner an Staatssekretär (BMZ), Betr.: Beschwerde der Regierungsstipendiaten an der Hotelberufsfachschule Bad Reichenhall, 22.5.75.

„reibunglosen“ Schulbetrieb zu gewährleisten.⁴³⁷ Um die Kooperation nicht zu gefährden, aber auch, weil sie selbst von der Kompromisslösung überzeugt waren, sahen das BMZ und die CDG davon ab, die Hotelgesellschaft zu konsequenteren Schritten zu drängen. Faktisch führte dieses Vorgehen dazu, dass Direktor Grote gegenüber den Teilnehmer:innen in einer Machtposition blieb, die es ihm ermöglichte, ihre Schulungen zu sabotieren. Dass die späteren Maßnahmen des Schulleiters fast einhellig vom Kollegium unterstützt wurden, deutet darüber hinaus darauf hin, dass dessen Haltung kein isolierter Einzelfall war. Im Verhalten des Direktors fanden die verbreiteten rassistischen Vorbehalte nur einen extremeren Ausdruck.

Die Anliegen der Praktikant:innen schienen dem BMZ und der CDG zwar nicht gleichgültig zu sein, sie kamen in all diesen Erwägungen aber an letzter Stelle. Das Ziel, „[d]er Rassendiskriminierung [...] ein Ende zu bereiten“⁴³⁸, genoss bei den westdeutschen Stellen keinesfalls oberste Priorität. Praktische Bedeutung gewann es immer nur dann, wenn internationale Kritik an den Vorfällen zu befürchten war. Die Beschwerden der Teilnehmer:innen selbst reichten nicht aus, um das Ministerium und die Betreuungsorganisation zu einem klaren, parteiichen Handeln zu bewegen. Stattdessen forderten sie die Fachkräfte immer wieder zu Mäßigung und Duldsamkeit auf. Ohne die Unterstützung einflussreicherer Akteur:innen hatten die Praktikant:innen trotz ihres gemeinsamen Vorgehens wenig Erfolg. Sorge bereitete dem BMZ und der CDG allein die Vorstellung, dass die Situation in Bad Reichenhall die Regierungen der Partnerländer verärgern könne. Solange diese sich aber im Wesentlichen aus dem Konflikt heraushielten, war die Bundesregierung nur zu wenig Entgegenkommen bereit.

Das Handeln der Fachkräfte war wiederum von zwei grundlegenden Interessen geprägt, die teilweise im Widerspruch zueinander standen. Offensichtlich war ihr Wunsch, keine weiteren Diskriminierungen mehr zu erfahren und ihre „Selbstachtung“⁴³⁹ zu wahren. Da das BMZ, die CDG und Steigenberger sich aber nicht dazu durchringen konnten, dem Schulleiter umgehend zu kündigen, stand dieser Wunsch im Widerspruch zu dem Willen, ihre Schulungen möglichst erfolgreich zu Ende zu führen. Wenn die Teilnehmer:innen Bad Reichenhall verließen, war ihnen der Weg einer weiteren schulischen Ausbildung versperrt, auch die spätere Teilnahme an einem Hotelmanagement-Seminar war so nicht mehr möglich. Das konnte im Zweifelsfall weitreichende Auswirkungen auf ihre zukünftige Karriere haben und war vermutlich ein entscheidender Grund dafür, dass

437 Vgl. BAArch B 213/5770, Rachwalsky (CDG Köln) Fernschreiben an Zöller und Leitzbach (CDG München), ohne Betreff, 14. 2. 1975.

438 BAArch B 213/5770, Stipendiat:innen der Klasse 4 B an Egon Bahr, ohne Betreff, 28. 1. 1975, S. 1.

439 BAArch B 213/5770, Gobindir Puri an Egon Bahr, ohne Betreff, 7. 2. 1975, S. 2.

sich einige Kandidat:innen zunächst entschieden, ihre Zeit in Bayern zu verlängern. Damit blieben sie aber den rassistischen Diskriminierungen durch den Schulleiter und die Lehrerschaft ausgeliefert.

Begrenzte neue Handlungsspielräume

Insgesamt reagierten sowohl die ostdeutschen als auch die westdeutschen Stellen nach 1966 weiterhin recht verschlossen auf die Anliegen der Praktikant:innen. In der Bundesrepublik hatten sich die Möglichkeiten der „freien Praktikanten“ durch das neue „Ausländergesetz“ sogar massiv verschlechtert. Aber auch gegenüber den regulären Teilnehmer:innen zeigte Bonn sich nur selten verhandlungsbereit und lehnte diverse Bitten und Anfragen ab. In zwei Fällen eröffneten sich für die Praktikant:innen in Ost und West allerdings neue Handlungsspielräume: nämlich zum einen dann, wenn sie eine starke Lobby besaßen, beispielsweise ihre eigene Regierung. Wenn Partnerstaaten die Wünsche, Forderungen oder Kritikpunkte ihrer Fachkräfte unterstützen, waren deren Aussichten auf Erfolg erheblich größer. Die Sorge vor Kritik und Sanktionen der Kooperationsländer oder vor „diplomatischen Verwicklungen“ beschäftigte beide deutschen Staaten. In der DDR galt dies insbesondere dann, wenn die SED-Regierung wirtschaftliche Interessen an einem Herkunftsland besaß, in der BRD, wenn die Partner:innen eine starke Position in der UNO innehatten oder zumindest dort vertreten waren.

Zum anderen wog das Argument der fachlichen Qualifikationen schwer. In Westdeutschland verhalf es den Teilnehmer:innen zu höheren Stipendien, in Ostdeutschland konnten diese damit immerhin erwirken, dass ihr Ausbildungsprogramm den individuellen Vorstellungen angepasst wurde. Beide deutschen Regierungen akzeptierten widerspruchslös, dass Praktikant:innen mit höheren Qualifikationen auch ein Anrecht auf andere (finanzielle) Möglichkeiten besäßen. Dies schien sich als ein internationaler Konsens herauszukristallisieren. In der Bundesrepublik war der Wert der Qualifikationen schon in der zweiten Phase betont worden. In der DDR war dieser Aspekt neu. Und während die Bundesregierung Qualifikationen nur dann anerkannte, wenn sie durch Zeugnisse offiziell belegt waren, reichte der DDR offensichtlich auch eine mündliche Bestätigung der zuständigen Regierungsvertreter:innen.

Die Teilnehmer:innen selbst nutzten in der letzten Phase wieder häufiger Streiks und Arbeitsverweigerungen, um ihre Ziele zu erreichen. Auch öffentliche Proteste zum Beispiel in Form von Demonstrationen nahmen zu. Möglicherweise war dies eine Folge der Neuen Sozialen Bewegungen, an denen schließlich auch

ausländische Akteur:innen maßgeblich beteiligt waren.⁴⁴⁰ Das gemeinsame und konsequente Vorgehen der Praktikant:innen verbesserte ihre Aussichten auf Erfolg, allerdings nur dann, wenn auch eine der oben genannten Bedingungen – Unterstützung durch die Heimatregierung beziehungsweise durch eine andere einflussreiche Lobby oder der Verweis auf Qualifikationen – erfüllt war. Standen die Teilnehmer:innen alleine, waren ihre Chancen, eine Verbesserung zu erreichen, weiterhin gering.

3.4 Zwischenfazit: der ökonomische turn

Der Bedeutungsgewinn ökonomischer Logiken und Zielsetzungen war in allen drei Staaten *das* charakteristische Kriterium der dritten Phase.⁴⁴¹ Eine Folge dessen war, dass Bonn, Ost-Berlin und Accra versuchten, die Effizienz der Praktikumsprogramme zu steigern. Ökonomische Effizienzlogiken gewannen damit in allen Untersuchungsländern Vorrang gegenüber politisch-ideologischen Zielsetzungen, die zumindest in Ghana und der DDR in der zweiten Phase eine wichtige Rolle gespielt hatten. Die zugrundeliegenden Kriterien ähnelten sich dabei in Ghana, der BRD und der DDR: Effizienz bedeutete erstens, die Fortbildungen mit möglichst geringen eigenen Ausgaben zu realisieren, zweitens trotz des begrenzten finanziellen Einsatzes einen großen Wirkungsbereich zu entfalten, drittens den Aufenthalt der Teilnehmer:innen in Deutschland zeitlich klar zu begrenzen, um diese viertens nach ihrer Rückkehr in den Herkunftsländern schnell und gezielt einzusetzen. Wesentliche konzeptionelle Entscheidungen, die in allen drei Ländern fielen, wie die sukzessive Verlagerung auf *Sur-place*-Schulungen, die verstärkte Förderung von Spitzenkräften und Multiplikator:innen und die zunehmende Rückkehrförderung, gingen auf diese Effizienzkriterien zurück.

Die DDR nutzte die Weiterbildungsprogramme zwischen 1966 und 1976 in erster Linie, um ihre handelspolitischen Ziele zu erreichen. Zunächst ging es dabei vor allem um den Export ostdeutscher Anlagen und Produkte in den globalen Süden. Später plante Ost-Berlin auch, mithilfe der Fortbildungskooperationen den Import wichtiger Rohstoffe zu sichern. Das Außenhandelsunternehmen Límex erhielt bis Mitte der 1970er Jahre sukzessive mehr Kompetenzen. Die politi-

⁴⁴⁰ Vgl. Quinn Slobodian: *Foreign Front. Third World Politics in Sixties West German*, Durham u. a. 2012.

⁴⁴¹ Zur parallel stattfindenden Ökonomisierung der sowjetischen Entwicklungszusammenarbeit, vgl.: Burton/Marks/Marung: *Development*, S. 99 f. Für Tansania stellt Burton hingegen erst ab Mitte der 1970er Jahre einen Bedeutungsgewinn ökonomischer Faktoren fest, vgl.: Burton: *Afrikanischer Sozialismus*, S. 260.

schen Interessen verschwanden zwar nicht ganz, traten aber in den Hintergrund. Diese Ökonomisierung der ostdeutschen Fortbildungen führte dazu, dass die SED-Regierung die Programmgestaltung mehr und mehr an sich zog, wie die BRD es bereits seit der ersten Hälfte der 1960er Jahre getan hatte. Für die Praktikant:innen ging das mit zunehmenden Regularien einher, aber auch der Gestaltungsspielraum der Partnerländer nahm ab. Statt sich nach den Präferenzen der Kooperationspartner zu richten, wie in den ersten beiden Phasen, verwob Ost-Berlin die Weiterbildungen nach und nach mit den eigenen Außenhandelszielen. Konzeptionell beschritt die ostdeutsche Regierung ähnliche Wege, wie es Bonn schon in der zweiten Phase getan hatte, indem sie spätestens ab 1973 daraufsetzte, die Grundausbildung in die Herkunftsländer zu verlagern und im Inland vor allem Elitenförderung zu betreiben.

Beide deutsche Staaten wandten sich also letztlich von der anfänglichen Strategie ab, mit den Schulungen eine recht breite Zielgruppe zu erreichen. In der Bundesrepublik war dieser Umschwung stark von den Interessen und sozioökonomischen Modernisierungsvorstellungen der Privatunternehmen und teilweise der Mittlerorganisationen geprägt, welche sich für eine Fokussierung auf höhere Fach- und Führungskräfte einsetzten. Die Tatsache, dass die DDR sich etwa zeitgleich ebenfalls von der breitgestreuten Förderung abwandte, legt aber die Frage nahe, inwiefern die verantwortlichen Akteur:innen diesen Ansatz als gescheitert ansahen, auch wenn sich ein solches Eingeständnis explizit weder in den ostdeutschen noch in den westdeutschen Quellen findet.

Die westdeutschen Programme entwickelten sich in der dritten Phase zu einem flexiblen entwicklungspolitischen Instrument, das mit unterschiedlichen Maßnahmen und Projekten kombiniert werden konnte. Sie hatten sich gewissermaßen als entwicklungspolitisches Hilfsmittel verselbstständigt und gehörten nun fest zum Werkzeugkasten des BMZ. Die damit verbundenen entwicklungspolitischen Zielsetzungen veränderten sich im Vergleich zur vorherigen Phase kaum und standen damit weniger im Zentrum der internen Debatten. Stattdessen entwickelte sich die Rückkehrförderung zum bestimmenden Thema in der BRD. Dies hatte zwei Gründe. Zum einen verdeutlichte die recht hohe Zahl der afrikanischen Fachkräfte, die längerfristig in der Bundesrepublik blieben, den Widerspruch zwischen der stark regulierten, temporären und zweckgebundenen Migrationslogik der Praktikumsprogramme und dem Versprechen individuellen Erfolgs, für das der Westen in den Augen der Teilnehmer:innen stand. Aus staatlicher Sicht konnten die Schulungen nur dann erfolgreich sein, wenn die Stipendiat:innen sich an das Rückkehrgebot hielten. Das Individualismusversprechen galt für die Programmteilnehmer:innen also nicht. Ebenso waren in den Augen der Bundesregierung aber auch die „freien Praktikanten“ davon ausgeschlossen, auch von ihnen wurde spätestens nach der Ausbildungszeit eine

Rückkehr erwartet. Was die Migration aus dem globalen Süden betraf, so herrschte in der westdeutschen Regierung im Allgemeinen die Vorstellung vor, dass diese *per se* zeitlich begrenzt und zweckgebunden zu sein habe.⁴⁴² Als deutlich wurde, dass dies häufig nicht der Realität entsprach, nutzten das BMZ und das Auswärtige Amt die Praktikumsprogramme auch als ein Instrument, um ihre migrationspolitischen Vorstellungen durchzusetzen. Diese Verschränkung von Migrationspolitik und Entwicklungspolitik war dabei zum anderen auch eine Folge der wirtschaftlichen Krisen von 1966/67 und 1973. Forderungen nach einer verstärkten Rückführung gab es zwar auch in Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums, in Zeiten der Rezession wurden sie aber zum einen lauter, zum anderen führte die Bundesregierung dann schärfere Maßnahmen ein und stellte mehr Gelder für diesen Zweck bereit. Auch wenn das BMZ und das AA die Notwendigkeit der Heimkehr stets mit entwicklungspolitischen Argumenten zu untermauern wussten, standen deutlich Eigeninteressen hinter der intensivierten „Rückkehrförderung“. Die Kritik der Herkunftsländer, insbesondere der UNO-Staaten, an der Fachkräfteabwanderung war nur ein weiterer Faktor, der diese Tendenz verstärkte.

Da der Aufbau eigener Berufsbildungszentren in Ghana erst ab 1972 unter dem NRC in größerem Umfang anließ, blieb das Land bis Mitte der 1970er Jahre weiterhin auf die Auslandsschulungen angewiesen. Accra setzte in der dritten Phase darauf, die Auslandsschulungen in der BRD und der DDR stärker am ghanaischen Arbeitsmarkt auszurichten. Detailliertes *Manpower Planning* entwickelte sich auch in Ghana zum Trend der späten 1960er und frühen 1970er Jahre. Trotz der drei sehr unterschiedlichen ghanaischen Regierungen, die zwischen 1966 und 1976 an der Macht waren, blieb die Stipendienpolitik Accras in dieser Zeit erstaunlich konstant. Sowohl der NLC als auch Busia und der NRC schränkten die ghanaischen Subventionen deutlich ein oder strichen diese sogar ganz. Sie versuchten, die Fortbildungen nach Möglichkeit in das Inland zu verlagern, und bemühten sich außerdem darum, die Auslandsschulungen stärker im eigenen Sinne zu kontrollieren, was vor allem hieß, sie am ghanaischen Bedarf auszurichten. Dass sich an diesem Herangehen im Verlauf des Jahrzehnts wenig änderte, lag zum einen an den relativ gleichbleibenden arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten und Bedingungen vor Ort und zum anderen an personellen Kontinuitäten in der öffentlichen Verwaltung.

Die Kooperation zwischen Ghana und der DDR konnte sich von der Zäsur 1966 bis Mitte der 1970er Jahre im Prinzip nicht wieder erholen. Das lag allerdings gar nicht so sehr an den wechselseitigen Vorbehalten, die nach dem Rogalla-Konflikt

⁴⁴² Vgl. Schönwälder: Einwanderung, S. 258–273.

für einige Jahre vorherrschten. Stattdessen war die ökonomische Schwäche der DDR einer der beiden entscheidenden Faktoren. Angesichts der kostenintensiven Wirtschafts- und Sozialpolitik, welche die ostdeutsche Regierung ab 1971 verfolgte, und der eigenen Devisennot, die sich im Laufe der 1970er Jahre verschärfte, war die DDR kaum noch in der Lage, als „Geberland“ aufzutreten. 1977/78 schließlich befand sich „[d]ie DDR-Wirtschaft [...] in einer vergleichbaren Rolle mit Ländern der Dritten Welt. Sie gehörte wie diese zu den Verlierern und nicht zu den Gewinnern [der Ölpreiskrise und der neuen Zinspolitik auf den internationalen Finanzmärkten, J. O.]“⁴⁴³ Die Mittel, welche die SED-Regierung noch für die „Internationale Solidarität“ bereitstellte, waren begrenzt. Eingesetzt wurden sie vor allem für besonders vielversprechende Kooperationen. Das wiederum traf sich negativ verstärkend mit dem zweiten Faktor: Auch Ghana hatte nach dem Sturz Nkrumahs international an Strahlkraft verloren und zählte nicht mehr zu den führenden afrikanischen Staaten, sodass die Zusammenarbeit aus Sicht Ost-Berlins keine Priorität mehr besaß.

Im Gegensatz dazu kooperierten die BRD und Ghana in der letzten Phase besonders eng miteinander. Ausschlaggebend war dabei vor allem das gemeinsame Interesse an einer schnellen und effizienten Rückführung der ehemaligen Teilnehmer:innen und der „freien Bewerber“ aus Ghana. Der Bundesregierung ging es dabei zum einen darum, ihre Migrationspolitik durchzusetzen und die ungesteuerte Arbeitsmigration von Ausländer:innen, vor allem aus dem globalen Süden, zu verhindern. Zum anderen wollte sie potenzielle Kosten für den weiteren Aufenthalt dieser beiden Gruppen vermeiden. Accra war vor allem daran interessiert, die Fachkräfte wieder in den ghanaischen Arbeitsmarkt einzubinden. Wegen dieser Interessenkonvergenz nahm Ghana eine Vorreiterrolle für die bundesdeutsche Rückkehrinitiative ein. Beide Staaten führten gemeinschaftliche neue Maßnahmen ein, um den Aufenthalt der Ghanaer:innen in Deutschland zeitlich zu begrenzen. Darüber hinaus nutzten sie die Praktikumsprogramme bei Bedarf, um die Kontrolle über die Arbeitskraft der Ghanaer:innen wiederzugewinnen, die eigenständig nach Europa gereist waren. Durch die Aufnahme dieser „freien Praktikanten“ in die Programme, lenkten Bonn und Accra deren Mobilität wieder in vorgegebene Bahnen.

Im westdeutschen Fall führte der Fokus auf ökonomische Faktoren und Effizienz dazu, dass die Bundesrepublik den eigenen Nutzen wesentlich mehr im Blick hatte als den ihrer Partner:innen und im Zweifelsfall wenig Entgegenkommen zeigte. Diese Haltung widersprach dem deklarierten entwicklungspolitischen Prinzip, dass die Programme in erster Linie zur „Entwicklung“ der Her-

⁴⁴³ Döring: „Es geht um unsere Existenz“, S. 55.

kunftsländer beitragen sollen. Statt daher die ghanaischen Interessen und Belange ins Zentrum zu rücken, war Bonn vor allem daran gelegen, die *eigenen* Kosten für Abschiebungen zu senken und nicht die finanzielle Beteiligung Accras sowie die *eigene* entwicklungspolitische Projekt- und Fortbildungsplanung zu erleichtern und nicht die ghanaische Arbeitsmarktlenkung. Dass dies im Zweifelsfall Nachteile für Accra nach sich zog, war aus Sicht der Bundesregierung offensichtlich nicht so relevant.

Schon in der zweiten Phase waren die Handlungsspielräume der Praktikant:innen in beiden deutschen Staaten deutlich geschrumpft. Und auch nach 1966 blieb der Einfluss der Teilnehmer:innen gering. Die vielfältigen Mitsprachemöglichkeiten, welche die Praktikant:innen zu Beginn der Schulungen hatten nutzen können, blieben Geschichte. Es gab allerdings zwei Ausnahmen: Mit einem Entgegenkommen konnten die Fachkräfte zum einen dann rechnen, wenn die Regierungen der Herkunftsländer sie unterstützten. Voraussetzung war allerdings auch hier, dass Bonn oder Ost-Berlin ein konkretes Interesse an dem betreffenden Staat besaßen, sei es, dass sie die wirtschaftliche Kooperation ausbauen wollten, oder aber, dass sie auf dessen Fürsprache in der UNO hofften. Ohne Lobby konnten die Praktikant:innen in der Regel wenig erreichen, es sei denn, sie argumentierten zum anderen mit ihren gehobenen Qualifikationen.

Die Annahme, dass bescheinigte Qualifikationen einen Wert darstellten und bestimmte Berechtigungen nach sich zögen, etablierte sich zwischen den drei Untersuchungsländern in den 1970er Jahren als internationaler Konsens. Auch dies war eine Folge des Strebens nach Effizienz, denn einheitliche Leistungsstandards erleichterten die Wiedereingliederung der Fachkräfte im Herkunftsland. Im Laufe der dritten Phase bemühten sich die verschiedenen Partner:innen daher darum, Vereinbarungen zur Anerkennung der ausländischen Zeugnisse abzuschließen. Sofern sie über Zertifikate verfügten, die ihnen hohe Qualifikationen bescheinigten, verbesserte das die Verhandlungsposition der Teilnehmer:innen deutlich. Insbesondere bei den westdeutschen Stellen herrschte die Ansicht vor, dass hoch qualifizierte Fachkräfte auch höhere Ansprüche anmelden dürften. Hier zeigten sich zwei entgegengesetzte Tendenzen: Während die Eliten ein recht großes Entgegenkommen erwarten konnten – sie erreichten sowohl eine deutlich bessere Bezahlung als auch eine stärkere inhaltliche Bestimmung der Fachprogramme – grenzte die Bundesregierung die „freien Ausbildungsbewerber“ nun deutlich rigoroser aus den Programmen aus.

Weder das schleichende Ende der Hallstein-Doktrin in der zweiten Hälfte der 1960er und den frühen 1970er Jahren noch die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO 1973 bedeuteten *die* entscheidende Zäsur für die ost- und westdeutschen Praktikumsprogramme sowie die bilaterale Kooperation mit Ghana. Die ausschlaggebenden Veränderungen hatten in allen drei Untersu-

chungsländern entweder schon vorher begonnen oder aber sie erfolgten erst später. Für die ghanaische Stipendienpolitik und die Zusammenarbeit mit der DDR stellte das Jahr 1966 mit dem Sturz Nkrumahs, der Sparpolitik des NLC und dem Abbruch der bilateralen Beziehungen die entscheidende Wende dar. Auch in der Bundesrepublik bildete 1966 einen Einschnitt: Das westdeutsche „Ausländergesetz“ war kurz zuvor in Kraft getreten und die BRD erlebte ihre erste Rezession. Beides wirkte sich auf die Programmkonzeption des BMZ aus. In der DDR kam es 1975/76 zu einer weiteren grundlegenden Veränderung. Die SED-Regierung führte die Weiterbildungen zunehmend zu kommerziellen Bedingungen durch, also gegen Bezahlung, und konzentrierte sich in den folgenden Jahren vor allem auf die neuen Schwerpunktländer Angola, Äthiopien und Mosambik. Die ab den 1950er Jahren konzipierten, staatlich finanzierten und breit ausgerichteten Aus- und Fortbildungsprogramme verloren damit zunehmend an Bedeutung.