

CHRISTOPHER SEIBERLICH

»Ausgleich zu Hause und draußen«

Solidaritätsrhetorik und die Neukonzeption der westdeutschen und schwedischen Außenpolitik in den 1970er-Jahren

Zu Beginn der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung im Mai 1976 in Nairobi (UNCTAD IV) schlug Schwedens Handelsminister Carl Lidbom dramatische Töne an: Die »himmelschreienden sozialen und wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten«, Unterdrückung, »ein Meer aus Armut und Leid« und eine hochgerüstete Welt bedrohten die gemeinsame Zukunft. Es sei immer augenfälliger geworden, dass »internationale Solidarität« die einzig mögliche Grundlage des menschlichen Überlebens sei. Alle Länder müssten gemeinsam handeln, aber den Industrieländern falle besondere Verantwortung zu, die Ursache zu beheben: die zutiefst ungerechte Verteilung des weltweiten Wohlstands. Wie eine Strategie seiner Meinung nach aussehen könnte, legte Lidbom anhand der Nord-Süd-Politik seines Landes dar: Weitreichendes Entgegenkommen gegenüber Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung – vor allem durch umfangreiche öffentliche Entwicklungshilfe und Vorschläge für die Kompensation von Exporterlösausfällen in Ländern des globalen Südens und für Schuldenerleichterungen – sowie die Anerkennung, dass es sich um gerechtfertigte Forderungen handle. Nun gelte es zu zeigen, »dass wir bereit sind, den Erklärungen internationaler Solidarität Taten folgen zu lassen«.¹

Lidboms Rede kann in dreifacher Hinsicht als paradigmatisch für die schwedische Regierung unter Olof Palme (1969–1976 und 1982–1986) gelten: Erstens war diese Regierung zu erheblichen Zugeständnissen an Länder des globalen Südens bereit. Zweitens scheute sie sich nicht, das Selbstbild einer progressiven und vorbildlichen Regierung offensiv nach außen zu tragen. Drittens kultivierten mehrere Mitglieder der Regierung einen Sprechstil, der Ähnlichkeiten zur »Neuen Linken« aufweist: moralisierend, pathetischen Formeln nicht abgeneigt. Zentrale Schlagworte waren Gleichheit (*jämlikhet*), Gerechtigkeit (*rättvisa*) und Ausgleich (*utjämning*). Dieser Stil, mit dem üblicherweise Palme assoziiert wird, setzte sich deutlich von der Vorgängerregierung unter Palmes politischem Ziehvater Tage Erlander ab und war eingebettet in einen tief greifenden Wandel der schwedischen Außenpolitik: Die »aktive Neutralitätspolitik« des Kabinetts Palme begnügte sich nicht länger mit zurückhaltender Vermittlung. Sie transzendierte Themen und Logiken des Ost-West-Konflikts, indem sie neue Felder wie die Menschenrechtspolitik aufgriff und sich verstärkt Ländern des globalen Südens zuwandte.²

1 Handelsminister Lidboms anförande inför FN:s konferens om handel och utveckling (UNCTAD IV) i Nairobi den 6 maj, in: Utrikesfrågor. Offentliga dokument m. m. rörande viktigare svenska utrikesfrågor 1976, Stockholm 1977, Nr. 6, S. 49. Das erste Zitat: ebd., S. 44. Alle Quellen aus den Utrikesfrågor (Uf) werden im Folgenden unter Angabe eines Kurztitels, des Jahres, der Nummer im Band und gegebenenfalls der Seitenzahl belegt. Alle schwedischen Zitate wurden vom Verfasser übersetzt.

2 Vgl. zum Beispiel Ulf Bjereld/Alf W. Johansson/Karl Molin (Hrsg.), *Sveriges säkerhet och världens fred. Svensk utrikespolitik under kalla kriget*, Stockholm 2008.

Lidbom begann und beendete seine Rede mit Argumenten, in deren Zentrum »Solidarität« stand, die für ihn Werthorizont, Lösungsansatz und Begründung zugleich war. Der Gehalt von »Solidarität« kann dementsprechend vielgestaltig sein, so suggestiv einleuchtend die Vokabel auch erscheint.³ Als Kernbegriff der Sozialdemokratie ist »Solidarität« eine emphatisch aufgeladene Formel, die vor allem mit der Emanzipation der Arbeiterklasse oder der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats assoziiert wird.⁴ Grundsatztexte wie das Godesberger Programm aus dem Jahr 1959 nannten »Solidarität« zwar auch als außenpolitisches Motiv, aber darüber hinaus blieb sie in der außenpolitischen Argumentation der SPD zunächst randständig. Im Gründungsdokument schwedischer Entwicklungspolitik, der »Proposition 100« aus dem Jahr 1962, nimmt »Solidarität« einen zentralen Platz ein, aber auch in Schweden scheint sie im außenpolitischen Diskurs seit den späten 1960er-Jahren an Bedeutung gewonnen zu haben.⁵

Von diesen Beobachtungen ausgehend, schlüsselt dieser Aufsatz unterschiedliche Facetten der Solidaritätsrhetorik anhand der sozialdemokratisch geführten Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens in den 1970er-Jahren auf. Er argumentiert, dass sich erhebliche Teile des Wandels linker Außenpolitik in der Solidaritätsrhetorik spiegelten. Befördert und gerahmt durch die Dekolonisierung, neue Bedingungen im Ost-West-Konflikt und Neue soziale Bewegungen transponierten linke Regierungen seit den 1960er-Jahren Konzepte wie »Solidarität« in außenpolitische Argumentationen. Die Präsenz und der Gehalt von »Solidarität« änderten sich hierdurch merklich. Die schwedische und die westdeutsche Regierung nahmen im Herbst 1969 innerhalb von zwei Wochen ihre Arbeit auf, beobachteten sich genau und gestalteten die Außenpolitik ihrer Länder grundlegend neu. Die Regierungschefs Willy Brandt und Olof Palme waren sich freundschaftlich verbunden, tauschten sich regelmäßig aus und arbeiteten seit Mitte der 1970er-Jahre in der Sozialistischen Internationale (SI) und in der von Brandt geleiteten Nord-Süd-Kommission eng zusammen.⁶ Gleichzeitig sind die Regierungen gute Kontrastfolien: Dem allianzfreien Schweden steht das NATO- und EWG-Mitglied Deutschland gegenüber und während Brandt der erste Bundeskanzler der SPD war, regierte die SAP (»Sveriges socialdemokratiska arbetarepartiet«) seit den 1930er-Jahren durchgehend. Anders als die SPD in der sozial-liberalen Koalition konnte die SAP allein regieren, bis 1970 mit absoluter Mehrheit und bis 1976 in einer Minderheitsregierung. Beide Regierungen teilten die

3 Für eine Diskussion und unterschiedliche Perspektiven auf den Solidaritätsbegriff vgl. Kurt Bayertz (Hrsg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt am Main 1998.

4 Zur Geschichte des Solidaritätsbegriffs und zur Verwendung durch andere Gruppen vgl. die Beiträge in diesem Band.

5 Vgl. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959, hrsg. v. Vorstand der SPD, Bonn 1959; Kungl. Maj:ts proposition nr. 100 år 1962 (Proposition 100). Vgl. Bo Södersten, Sweden. Towards a Realistic Internationalism, in: Cranford Pratt (Hrsg.), *Internationalism under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Toronto/Buffalo etc. 1989, S. 155–192, hier: S. 157.

6 Vgl. Willy Brandt/Bruno Kreisky/Olof Palme, *Briefe und Gespräche. 1972 bis 1975*, Frankfurt am Main/Köln 1975; Jan Tinbergen (Hrsg.), *Der Dialog Nord-Süd. Informationen zur Entwicklungspolitik*, Frankfurt am Main/Köln 1977; Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Hrsg.), *Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission*, Köln 1980.

Annahme, Antworten auf eine sich schnell und grundlegend verändernde Welt finden zu müssen, wenngleich ihre Lösungsansätze divergierten. Der Wandel manifestierte sich ihrer Ansicht nach insbesondere in der Entspannungspolitik, dem Bedeutungsgewinn der Nord-Süd-Beziehungen und der Zunahme weltweiter »Interdependenz«.⁷

»Solidarität« als Linse eröffnet den Blick auf drei gewichtige Verschiebungen in der Außenpolitik linker Regierungen in den 1970er-Jahren: Erstens werden Konzepte für das internationale Zusammenleben in einer als interdependent verstandenen Welt deutlich; sei es in der Stärkung oder Schaffung von Kooperationsformen unter Gleichgestellten oder sei es in der Suche nach neuen Partnern im globalen Süden. Zweitens kann nachvollzogen werden, wie die Regierungen ihre Rolle in der internationalen Gemeinschaft entwarfen und dabei Begriffe von Frieden und Stabilität entwickelten, die um soziale und wirtschaftliche Dimensionen erweitert wurden. Drittens lässt sich zeigen, wie tradierte sozialdemokratische Vorstellungen auf die postkoloniale Welt übertragen und moralisch fundierte Argumente in die Außenpolitik eingebettet wurden. Das gilt beispielsweise für die Parallelisierung von Sozialdemokratie beziehungsweise Arbeiterbewegung und emanzipatorischen Bewegungen im globalen Süden. Die Regierungen verliehen ihrer außenpolitischen Rhetorik dadurch eine spezifisch linke Prägung.

In der Forschung zur Außenpolitik wurde der Solidaritätsbegriff der Akteure bisher häufig recht unkritisch als Analysekatgorie übernommen.⁸ In Bezug auf die Regierung Palme stand er in der Regel für eine umfangreiche und progressive Entwicklungspolitik und den Einsatz für Forderungen des globalen Südens in den Vereinten Nationen. Ebenso wie die Kritik an den USA und der Sowjetunion und eine entstehende Menschenrechtspolitik galt »Solidarität« als Signum der »aktiven Außenpolitik« dieser Regierung, die auf Druck aus der Bevölkerung reagiert habe.⁹ Die Forschung zur Bundesrepublik hat »Solidarität« als Argument der Außenpolitik bisher

7 Zum Topos der »Interdependenz« vgl. Martin Deuerlein, *Das Zeitalter der Interdependenz. Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren*, Göttingen 2020.

8 Vgl. Tor Sellström, *Sweden and National Liberation in Southern Africa*, Bd. 2: *Solidarity and Assistance 1970–1994*, Uppsala 2002. Trotz des konstruktivistischen Ansatzes gegenüber »Neutralität« gilt das auch für Christine Agius, *The Social Construction of Swedish Neutrality. Challenges to Swedish Identity and Sovereignty*, Manchester/New York 2006, zum Beispiel S. 90, 106 und 115; Cranford Pratt, *Humane Internationalism. Its Significance and Its Variants*, in: ders., *Internationalism under Strain*, S. 3–23, hier: S. 19–21; Ann-Marie Ekengren, Olof Palme och utrikespolitiken. Europa och Tredje världen, Umeå 2005; Ole Elgström, *Socialdemokratin och den internationella solidariteten*, in: Bo Huldt/Klaus Misgeld (Hrsg.), *Socialdemokratin och svensk utrikespolitik. Från Branting till Palme*, Stockholm 1990, S. 143–157; Birgitta Silén, *Uppdrag Solidaritet. Arbetarrörelsen och Södra Afrika 1960–1994*, Stockholm 2007; zur Bundesrepublik vgl. zum Beispiel Michael Vössing, *Humanitäre Hilfe oder Interessenpolitik. Die Institutionalisierung der westdeutschen humanitären Hilfe während des Vietnamkriegs (1965–1973)*, Göttingen 2018, S. 48–59. Eine Ausnahme bildet Carl Marklund, *Double Loyalties? Small-State Solidarity and the Debates on New International Economic Order in Sweden during the Long 1970s*, in: *Scandinavian Journal of History* 45, 2020, S. 384–406.

9 Vgl. Södersten, *Sweden*, S. 174. Innerhalb Europas und vor allem im KSZE-Prozess verfolgte die Regierung hingegen eine dezidiert »realpolitische« Linie. Vgl. Aryo Makko, *Ambassadors of Realpolitik. Sweden, the CSCE and the Cold War*, New York/Oxford 2016, S. 3–5.

kaum beachtet.¹⁰ Sie galt im Wesentlichen als nachgeordnetes Motiv der Entwicklungspolitik oder als Argument sozialer Bewegungen, das – wenn überhaupt – nur zögerlich in die Außenpolitik übernommen wurde.¹¹ Innerhalb dieser Gruppen lasse sich in den 1960er-Jahren ein semantischer Wandel feststellen, der internationale Bewegungen als Empfänger von »Solidarität« an die Stelle des Proletariats im eigenen Land gesetzt habe.¹²

Über diese Forschungen hinausgehend historisiert dieser Aufsatz den Solidaritätsbegriff in der Außenpolitik sozialdemokratisch geführter Regierungen und analysiert dadurch deren außenpolitische Neukonzeptionen. Darüber hinaus trägt er zur Diskussion über den Formenwandel der Außenpolitik in den 1970er-Jahren bei – insbesondere zur Einbindung von Moral als politischem Argument.¹³ Da »Solidarität« durch ihre elementare Bedeutung für die politische Linke Gefahr läuft, zu einer Floskel zu verkommen, wird nicht jede Solidaritätsbekundung untersucht, sondern nur solche Argumentationen mit »Solidarität«, aus denen sich konkretes Handeln oder dezidierte Forderungen ableiteten. Deren Aufschlüsselung zeigt, wie die Regierungen ihre Außenpolitik präsentierten und was in der regierungsinternen Strategiebildung anschlussfähig war. Neben der Position von »Solidarität« im außenpolitischen Diskurs werden auch die Auswirkungen dieser Rhetorik auf das Regierungshandeln und die Umgestaltung der Außenpolitik beachtet. Dieser Aufsatz verwendet »Solidarität« durchgehend als Quellenbegriff und versteht sie als argumentative Figur, deren Inhalt nicht selbstverständlich festgelegt, sondern kontextgebunden zu erschließen ist. Als konzeptionell verdichtete Verwendungsweisen lassen sich drei zentrale Topoi hervorheben: Partnerschaftliche Solidarität; paternalistische Solidarität; Solidarität als soziale Gerechtigkeit zu Hause und in der Welt. Diese Topoi überschneiden sich mit den drei zentralen Befunden, wenngleich sie sich nicht völlig decken. So sind sowohl

10 Für die DDR vgl. Detlev Brunner, DDR »transnational«. Die »internationale Solidarität« der DDR, in: Alexander Gallus/Axel Schildt/Detlef Siegfried (Hrsg.), Deutsche Zeitgeschichte – transnational, Göttingen 2015, S. 64–80.

11 Christoph Kalter, Die Entdeckung der Dritten Welt. Dekolonisierung und neue radikale Linke in Frankreich, Frankfurt am Main/New York 2011; Bastian Hein, Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974, München 2006; Wilfried Mausbach, Von der »zweiten Front« in die friedliche Etappe? Internationale Solidaritätsbewegungen in der Bundesrepublik 1968–1983, in: Sven Reichardt/Detlef Siegfried (Hrsg.), Das alternative Milieu. Antibürgerlicher Lebensstil und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und Europa 1968–1983, Göttingen 2010, S. 423–444; Dorothee Weitbrecht, Aufbruch in die Dritte Welt. Der Internationalismus der Studentenbewegung von 1968 in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2012; Mai Palmberg (Hrsg.), När södra Afrikas frihet var vår. Afrikagrupperna 1964–1994, Stockholm 2007.

12 Vgl. Frank Bösch, Internationale Solidarität im geteilten Deutschland. Konzepte und Praktiken, in: ders./Caroline Moine/Stefanie Senger (Hrsg.), Internationale Solidarität. Globales Engagement in der Bundesrepublik und der DDR, Göttingen 2018, S. 7–34, hier: S. 10f.

13 Vgl. Habbo Knoch/Benjamin Möckel, Moral History. Überlegungen zu einer Geschichte des Moralischen im »langen« 20. Jahrhundert, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 14, 2017, H. 1, S. 93–111; David Kuchenbuch, Die »Eine Welt«, in: Frank Reichherzer/Emmanuel Droit/Jan Hansen (Hrsg.), Den Kalten Krieg vermessen. Über Reichweite und Alternativen einer binären Ordnungsvorstellung, Berlin 2018, S. 75–92; Jan Eckel/Samuel Moyn (Hrsg.), Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren, Göttingen 2012.

die partnerschaftliche als auch die paternalistische Solidarität Versuche, mit einer Weltlage umzugehen, die als im Wandel begriffen wahrgenommen wurde. Konzepte des guten internationalen Zusammenlebens zeigen sich am deutlichsten im Abschnitt zur paternalistischen Solidarität, während der letzte Teil die Transponierung sozialdemokratischer Konzepte in die Außenpolitik und die Verschränkung von Innen- und Außenpolitik vor Augen führt.

I. Partnerschaftliche Solidarität

NATO und Europäische Gemeinschaften

Die Außenpolitik der sozial-liberalen Regierung richtete ihren Blick zunächst nach Westen. Dementsprechend dominierte »Solidarität« unter Partnern und Verbündeten innerhalb der NATO und der Europäischen Gemeinschaften (EG) ihre Rhetorik. Die NATO-Solidarität galt nicht nur als »Basis der Entspannungspolitik«¹⁴ und sollte das Zustandekommen der Ostverträge ermöglichen, sondern sie wurde – mit Blick auf die USA – als »Kern unserer Sicherheit«¹⁵ verstanden, auch wenn die Rücksichtnahme auf die USA der Bundesregierung gerade gegen Ende der 1970er-Jahre nicht immer behagte.¹⁶

Darüber hinaus diente »Solidarität« unter Gleichgestellten als Begründung ganz unterschiedlicher Maßnahmen nach innen wie nach außen: Die USA sollten mit Hinweis auf das deutsche Entgegenkommen durch die mehrfache Aufwertung der D-Mark zu währungspolitischen Zugeständnissen bewegt, Maßnahmen zur europäischen Preisstabilität sollten im eigenen Land gerechtfertigt und das Vorgehen der NATO-Staaten, beispielsweise in den Vereinten Nationen, sollte abgestimmt werden.¹⁷ Die Bündnispartner ermahnten sich untereinander mit Bezug auf »Solidarität« zu Zurückhaltung in Stellungnahmen, um keine überzogenen Erwartungen zu wecken. Selbstverständlich konnte diese Strategie an festgefahrenen Meinungsunterschieden scheitern.¹⁸

14 Zum Beispiel Aufzeichnung des Botschafters Roth, 17.5.1973, in: Akten zur Auswärtigen Politik Deutschlands 1973, hrsg. v. Institut für Zeitgeschichte, München 2004, Nr. 144, S. 708. Bände dieser Reihe werden im Folgenden als AAPD und unter Angabe der Jahreszahl abgekürzt.

15 Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, 17.1.1980, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll, 8/196, S. 15581.

16 Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten von der Gablentz, Bundeskanzleramt, 2.6.1980, in: AAPD 1980, Nr. 166, S. 875; Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005.

17 Vgl. Bundeskanzler Brandt an Präsident Nixon, 9.2.1973, in: AAPD 1973, Nr. 44, S. 219; Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, 18.1.1973, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll, 7/7, S. 125; Bundeskanzler Schmidt an Premierminister Wilson, 12.11.1975, in: AAPD 1975, Nr. 340, S. 1590.

18 Vgl. zum Beispiel Botschafter Lebsanft, Brüssel (EG), an das Auswärtige Amt, 6.11.1973, in: AAPD 1973, Nr. 360, S. 1757–1760; Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 26.11.1973, in: AAPD 1973, Nr. 390, S. 1896; Runderlaß des Vortragenden Legationsrats Schirmer, 13.10.1977, in: AAPD 1977, Nr. 282, S. 1373; Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz, 20.5.1977, in: AAPD 1977, Nr. 124, S. 639. Vgl. auch Rüdiger Graf, *Die Bundesrepublik in der Welt des Öls. Internationale Zusammenhänge der Energie- und Souveränitätspolitik in den*

»Solidarität« wurde aber zumeist bemüht, um ein Entgegenkommen der Partner zu erwirken. Bemerkenswerterweise wurde »Solidarität« hervorgehoben, obwohl sie in vertraglich geregelten Bündnissen höchstens als Bestärkung, nicht aber als Begründung verwendet wurde.¹⁹

Die ostentative »Solidarität« unter NATO- oder EG-Mitgliedern konnte also sowohl Partner mobilisieren als auch eigene Spielräume einschränken. Die vermeintliche Einschränkung von Handlungsspielräumen durch die NATO-Mitgliedschaft wird auf Regierungsebene am Beispiel der Beziehungen zur griechischen Militärdiktatur besonders deutlich. Nach dem Militärputsch in Griechenland im Jahr 1967 entstand in der Bundesrepublik eine Arbeitsgemeinschaft aus SPD-Mitgliedern, Gewerkschaften, der Friedrich-Ebert-Stiftung und in Deutschland aktiven griechischen Organisationen. Gleichzeitig versuchten Gewerkschafter wie Max Diamant und einzelne Sozialdemokraten wie Horst Ehmke in Zeiten der Großen und der sozial-liberalen Koalition, Einfluss auf die Regierung zu nehmen. Meist waren solche Versuche nicht von Erfolg gekrönt.²⁰ Selbst Willy Brandt, der den Ruf genoss, sich innerhalb der Regierung – beispielsweise für die Ausstellung von Pässen für ausgebürgerte griechische Oppositionelle – überdurchschnittlich engagiert zu haben, hielt sich eher zurück. Insbesondere militärische Interessen und die NATO-Mitgliedschaft Griechenlands verhinderten ein offensives Vorgehen gegen die Junta oder die Unterstützung von Initiativen, die Druck ausüben wollten, wie beispielsweise die der nordischen Staaten im Europarat.²¹ Partnerschaftliche »Solidarität« und damit die Zurückhaltung gegenüber einer verbündeten Regierung privilegierte institutionell einen kleinen Kreis an Solidaritätsempfängern anstelle einer internationalistisch gedachten »Solidarität« oder der Unterstützung von Oppositionellen.

Auf gänzlich andere Weise konnte die zugeschriebene »Solidarität« der Europäischen Gemeinschaften die schwedische Regierung einschränken. In einem Artikel in »Le Monde diplomatique« legte Außenminister Krister Wickman im November 1971

1970er Jahren, in: *Sonja Levsen/Cornelius Torp* (Hrsg.), *Wo liegt die Bundesrepublik? Vergleichende Perspektiven auf die westdeutsche Geschichte*, Göttingen 2016, S. 107–123, hier: S. 120f.

19 Vgl. zur Vertragssolidarität schon *Émile Durkheim*, *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt am Main 1992 (zuerst frz. 1893). Zum Verständnis der Bundesregierung von militärischer Bündnissolidarität vgl. Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, hrsg. v. Bundesminister der Verteidigung, [Bonn] 1976, S. 7.

20 Vgl. Ausstellung der Friedrich-Ebert-Stiftung: *Solidarität und Widerstand. Deutsch-griechische Beziehungen während der griechischen Militärdiktatur 1967–1974*, Bonn 2017; *Philipp Rock*, *Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren*, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2009, S. 46–119; *Eberhard Rondholz*, *Die Junta und die Deutschen. Zwischen Realpolitik und Solidarität – Eine Bilanz 50 Jahre nach dem Putsch*, in: *Hellenika. Jahrbuch für griechische Kultur und deutsch-griechische Beziehungen* 12, 2017, S. 20–47. Für ähnliche Beobachtungen zu Chile und Spanien vgl. *Philipp Kufferath*, *Peter von Oertzen. 1924–2008. Eine politische und intellektuelle Biografie*, Göttingen 2017, S. 460–462.

21 Vgl. *Kristine Kjærsgaard*, *Confronting the Greek Military Junta. Scandinavian Joint Action under the European Commission on Human Rights, 1967–70*, in: *Poul Villaume/Rasmus Mariager/Helle Porsdam* (Hrsg.), *The ›Long 1970s‹. Human Rights, East-West Détente, and Transnational Relations*, London/New York 2016, S. 51–69.

dar, dass eine Solidarität der Europäischen Gemeinschaften, die bis in die Ausgestaltung der Außenpolitik reiche und sich von militärischer Zusammenarbeit nicht klar trennen lasse, für ein neutrales Land wie Schweden undenkbar sei. Diese Solidarität lasse daher nicht zu, dass Schweden Mitglied der Europäischen Gemeinschaften werde. Entsprechend scheiterten die Verhandlungen über einen Beitritt Schwedens an Sorgen vor Einschränkungen der Neutralität und der Währungspolitik im Zuge des Werner-Plans für eine Währungsunion und des Davignon-Berichts, der die Grundlage für die Schaffung der »Europäischen Politischen Zusammenarbeit« bildete.²² Die Dimension der partnerschaftlichen »Solidarität« war in Schweden deutlich schwächer ausgeprägt, was angesichts der Allianzfreiheit kaum verwundert. Nur in Einzelfällen nahmen die nordischen Länder eine ähnliche Rolle für Schweden ein wie die NATO oder die EWG für die Bundesrepublik.

Verbraucherländer und die »Solidarität« anderer als Bedrohung

Im Zuge der ersten sogenannten Ölkrise beschworen die Rohstoffimporteure ihre »Solidarität« mit dem Ziel, eine einheitliche Haltung gegenüber der OPEC und der Gruppe der 77 und dadurch eine vermeintlich bessere Verhandlungsposition zu erreichen als in bilateralen Abkommen. Die Solidaritätsrhetorik sollte Kooperation und gegenseitige Zugeständnisse befördern sowie verhindern, dass die Erdölexporteure die Verbraucherländer gegeneinander ausspielten. So sollte eine vertraglich nicht abgesicherte Interessengemeinschaft stabilisiert werden. Für die USA und die Bundesrepublik bildete die »Verbrauchersolidarität« die Vorbedingung für einen möglichen Dialog in Ölfragen. Solange diese nicht gewährleistet sei, sei man nicht bereit, in Verhandlungen mit ölexportierenden Staaten zu treten.²³ Ironischerweise regte US-Außenminister Henry Kissinger, der die »Solidarität« unter Ländern des globalen Südens vehement kritisierte, einen »Solidaritätsfonds« unter Verbraucherländern an, um finanzielle Engpässe durch garantierte gegenseitige Kredite überbrücken zu können.²⁴ Kissinger invertierte damit den Solidaritätsbegriff des globalen Südens, mit dem Ziel, die eigenen Interessen und die US-Dominanz in der Weltwirtschaft zu verteidigen.²⁵

Ebenso wie die »Solidarität« mit Gleichgesinnten Ressourcen mobilisieren oder außenpolitisches Handeln legitimieren sollte, konnte die »Solidarität« anderer zum

22 Krister Wickman, Sveriges neutralitetspolitik är också en europeisk politik, in: *Le Monde diplomatique*, November 1971, zit. nach: *Uf* 1971, Nr. 13, S. 70–73. Zum Nicht-Beitritt Schwedens vgl. Ekengren, Olof Palme och utrikespolitiken, S. 144–150.

23 Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 9.12.1974, in: AAPD 1974, Nr. 358, S. 1591f.; Kabinetttvorlage des Auswärtigen Amtes, 8.9.1975, in: AAPD 1975, Nr. 264, S. 1234.

24 Vgl. Ministerialdirektor Hermes, z. Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 29.9.1974, in: AAPD 1974, Nr. 285, S. 1247; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hiss, Bundeskanzleramt, 29.11.1974, in: AAPD 1974, Nr. 344, S. 1527; Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 16.12.1974, in: AAPD 1974, Nr. 376, S. 1659; Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 20.1.1975, in: AAPD 1975, Nr. 8, S. 41 und 44.

25 Ähnliches lässt sich für »Interdependenz« und die Neue Weltwirtschaftsordnung feststellen. Vgl. Deuerlein, *Das Zeitalter der Interdependenz*, und Nils Gilman, *The New International Economic Order. A Reintroduction*, in: *Humanity* 6, 2015, S. 1–16, hier: S. 7.

Bedrohungsszenario stilisiert werden, auf das reagiert werden musste. Die Bundesregierung leitete hieraus vor allem in zwei Situationen Konsequenzen ab: im Vorfeld des Beitritts zu den Vereinten Nationen 1973 und infolge des Ölpreisschocks und des daraus resultierenden Nord-Süd-Dialogs. Vor der Aufnahme in die UNO hatten afrikanische Staaten eine Wende in der westdeutschen Afrikapolitik, vor allem mit Blick auf das portugiesische Kolonialreich und Südafrika, gefordert und gedroht, gegen die Aufnahme zu stimmen, sollte der Kurs nicht korrigiert werden. Ministerialdirektor Günther van Well befürchtete, dass der Bundesrepublik später bei eigenen Anliegen Probleme erwachsen könnten, da die afrikanischen Länder nicht nur über ein Drittel der Stimmen in der Generalversammlung verfügten, sondern auch als Gruppe am »solidarischsten« handelten.²⁶ Daher sah sich die Bundesregierung gedrängt, Konzessionen in Aussicht zu stellen und ihren guten Willen zu bekunden. Allerdings beschränkten sich die Maßnahmen der Bundesregierung im Wesentlichen auf Absichtserklärungen. Auch in Fragen der Ölpolitik und der Neuen Weltwirtschaftsordnung fürchtete die Bundesregierung die emphatisch bekundete »Solidarität« unter den OPEC-Ländern beziehungsweise den Ländern des globalen Südens. Je geschlossener diese aufträten, umso durchschlagskräftiger seien sie und umso notwendiger sei eine abgestimmte und einheitliche Politik der westlichen Verbraucherländer.

Das sogenannte Dittmann-Papier aus dem Jahr 1974, ein umfassender Entwurf für Leitlinien der westdeutschen Haltung in Fragen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung, ging darüber noch hinaus. In ihm folgte der Vortragende Legationsrat im Auswärtigen Amt, Heinz Dittmann, aus »dem politisch engagierten und solidarischen Vorgehen der Entwicklungsländer«, dass man nicht nur in der EG und mit westlichen Industriestaaten wie Japan und den USA geschlossener vorgehen müsse, sondern dass man »auch Kontakte mit den sozialistischen Ländern in geeigneten Fällen nicht ausschließen« sollte. Trotz der öffentlichen Kritik, die sozialistischen Länder würden sich in Nord-Süd-Fragen nicht ausreichend engagieren, förderte die vermeintliche Bedrohung aus dem Süden eine mögliche Interessengemeinschaft zutage, die indirekt die Ostpolitik verstärkte. Solche Deutungen konnten aber auch dem Nachdenken über eine engere europäische Zusammenarbeit Auftrieb verleihen. Unabhängig von einer möglichen Zusammenarbeit mit den sozialistischen Ländern bedürfe es einer systematischen Konzeption im eigenen Lager, am besten im Rahmen der »Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung« (OECD).²⁷

Die schwedische Regierung deutete die »Solidarität« der südlichen Länder nicht als Bedrohung, wertete sie aber als Faktor, den es in die eigene Strategie miteinzubeziehen galt. Vor den Vereinten Nationen begrüßte Außenminister Wickman die Einigkeit der ›Dritten Welt‹, weil sie deren Verhandlungsposition stärke.²⁸ In internen Pa-

26 Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 25.1.1973, in: AAPD 1973, Nr. 23, S. 126.

27 Vgl. zum Beispiel Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 22.11.1974, in: AAPD 1974, Nr. 340, S. 1510; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lautenschlager, 16.9.1975, in: AAPD 1975, Nr. 270, S. 1257–1262; Deutsche Haltung zur Erklärung und zum Aktionsprogramm über die Erhaltung einer neuen Weltwirtschaftsordnung (im Folgenden: Dittmann-Papier), 21.11.1974, Bundesarchiv Koblenz (BArch), B 213/17195, S. 6.

28 Vgl. Anförande av utrikesministern den 28e september inför FN:s generalförsamling, in: Uf 1971, Nr. 11, S. 65; Sveriges uppträdande vid FN:s extra generalförsamling 1975. Interdepartementalt arbetspapper, 3.6.1975, Riksarkiv Stockholm (SE/RA), SE/RA/1218/04/F 5/272, S. 3.

pieren aus dem Jahr 1975 mahnte ein entwicklungspolitisches Sachverständigen-gremium Vorsicht bei der Priorisierung der ärmsten und am stärksten von den Ölpreiserhöhungen betroffenen Länder an. Diese sei notwendig, solle aber vorsichtig umgesetzt werden, damit die Neuausrichtung nicht als Versuch angesehen werde, die südlichen Länder zu spalten.²⁹ Die Bundesregierung strebte hingegen, wenn nicht nach einer Spaltung, so zumindest danach, die vom Ölpreisschock besonders betroffenen Länder des Südens dazu zu bewegen, von den ölexportierenden Ländern Hilfen einzu-fordern.³⁰

Gleichzeitig präsentierte die Bundesregierung weltwirtschaftliche und handelspo-litische Maßnahmen gerne als Ausweis ihrer »Solidarität«. So sei der Einsatz für eine funktionierende Weltwirtschaft sowie für Preis- und Währungsstabilität ein viel grundlegenderer und effektiverer Akt der »Solidarität« als das krampfhaftes Festhalten an prozentualen BIP-Anteilen für Entwicklungshilfe, da Handel gefördert, Inflation bekämpft und Planungssicherheit gewährleistet werde.³¹ Der Solidaritätsbegriff der Bundesregierung orientierte sich also an den Strukturen des weltwirtschaftlichen Zu-sammenlebens.

Andere Stimmen in der Bundesregierung und der SPD warnten vor zu scharfer Kri-tik an den Ländern des globalen Südens und einer Blockade von Gesprächen. Im Zuge des ersten Ölpreisschocks verglich Entwicklungsminister Erhard Eppler in einem ZEIT-Artikel den Druck vonseiten der »Ölländer« mit der Bildung von Gewerkschaf-ten und distanzierte sich zumindest implizit davon, die OPEC als Kartell zu diffamie-ren.³² Die Länder des globalen Südens hätten jahrzehntelang hinnehmen müssen, dass sich ihre Terms of Trade verschlechterten. Man könne zwar »bedauern«, dass die »Öl-länder« die Abhängigkeit der Industriestaaten ausnutzten, »[e]in Grund zum Morali-sieren ist es nicht«. Vielmehr sei zu erwarten, dass sich die Entwicklung jenseits der Ölfrage fortsetze, wodurch sich die Bedingungen der internationalen Politik verän-dern würden: »Interdependenz war bislang ein Schlagwort für Sonntagsreden. Jetzt wird sie Realität.« Nun werde sich zeigen, »ob es zu einer wirklichen Partnerschaft

29 Vgl. *biståndspolitiska utredning*, Kap. 7: En svensk u-landspolitik, 25.11.1975, SE/RA/323094/~-/10, S. 11.

30 Vgl. Dittmann-Papier, S. 7. Bundesentwicklungsminister Offergeld bezweifelte, dass die Folgen des ersten Ölpreisschocks die Länder des Südens spalten würden. Entschiedenere Angebote zur Zu-sammenarbeit vonseiten der Industriestaaten in den Nord-Süd-Beziehungen hätten mehr Chan-cen, die divergierenden Interessen im globalen Süden offenzulegen. Offergeld an Schmidt, 21.2.1979, BArch, B 213/27978. Für Kritik am Versuch, die »Entwicklungsländer« zu spalten, vgl. zum Beispiel Uwe Holtz, Rohstoffe und Entwicklung, in: *Die Neue Gesellschaft* 21, 1974, S. 658–663, hier: S. 662.

31 Vgl. zum Beispiel Aussprache über die Erklärung der Bundesregierung, 17.12.1976, Deutscher Bun-destag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll, 8/6, S. 115; Genscher über das zweite Lomé-Ab-kommen, zit. nach: *Dritte Welt. Materialien zur Politik der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Auswärtigen Amt, Berlin 1984, S. 168.

32 Vgl. Erhard Eppler, Ölkrise und Entwicklungshilfe, in: *Die ZEIT*, 28.12.1973. Zu den Kartellvorwürfen vgl. zum Beispiel AL 2 und AL 4 an BK Schmidt. Betr.: Ihr beabsichtigtes Schreiben an Präsident Carter zur Darstellung unserer Haltung im Nord-Süd-Dialog, 17.2.1977, BArch, B 136/14901, S. 4. Das Schreiben an Carter wurde unter anderem nicht abgeschickt, um die Beziehungen innerhalb der EG nicht zu belasten. Vgl. Ruhfus an Schmidt, Betr.: Ihr beabsichtigtes Schreiben an Präsident Carter zur Darstellung unserer Haltung im Nord-Süd-Dialog, 18.2.1977, BArch, B 136/14901.

zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern kommt«. Die Solidarität unter den Ländern des globalen Südens, die Eplers Regierungskollegen als Bedrohung ausmalten, hänge auch davon ab, ob man durch Beharren auf den eigenen Privilegien aus dem Misstrauen zwischen Nord und Süd einen »Riß« werden lasse oder ob man bereit sei umzudenken.³³ Eplers Nachfolger im Amt, Egon Bahr, deutete die »ungebrochene[...] Solidarität gegenüber den Industrieländern« ebenfalls als Akteurskonstellation, die keinen Anlass zu Bedrohungsszenarien gab. Wie Eppler argumentierte er mit Verweis auf die eigene Geschichte für ein Entgegenkommen. Die Sozialdemokratie habe sich im eigenen Land für die Schwächeren eingesetzt und die Unterstützung durch die Starken habe allen genutzt. Die sozialen Spannungen und politischen Unruhen der Weimarer Republik dienten Bahr als Negativfolie, deren Zustände es im Weltmaßstab zu verhindern gelte. Zugeständnisse an die ärmere Mehrheit der Welt wären, den deutschen Erfahrungen folgend, für die gesamte Weltwirtschaft von Vorteil.³⁴ Mit dem Verweis auf die Vorteile für die Weltwirtschaft lag Bahr zwar auf Regierungslinie, seine Position insgesamt war jedoch wie diejenige Eplers nicht mehrheitsfähig. Die Bundesregierung betonte zwar gebetsmühlenartig, in Nord-Süd-Fragen auf Kooperation statt auf Konfrontation zu setzen³⁵, intern sprach man aber zutreffender von einer »restriktive[n] [...] Linie«.³⁶

Einen Schritt weiter als Eppler und Bahr ging der SPD-Entwicklungspolitiker Uwe Holtz mit Bezug auf den »Orientierungsrahmen '85«, das Zukunftsprogramm der SPD. Nicht die »Solidarität« im globalen Süden sei bedrohlich. Vielmehr sei die Haltung der Bundesregierung, vor allem die bessergestellten »Entwicklungsländer« zu unterstützen, »nicht nur unsolidarisch gegenüber den ärmsten Entwicklungsländern, sondern auf lange Sicht auch gefährlich«, weil sie den Frieden bedrohe.³⁷

Der arme Norden?

Aus der westdeutschen Bedrohungswahrnehmung, aber auch aus der Sorge vor den Folgen der neu gewonnenen Macht der Ölexporteure folgte bisweilen eine Argumentation, in der die Machtverhältnisse auf den Kopf gestellt wurden. Die Bundesregierung unter Helmut Schmidt stellte sich in solchen Fällen als schwacher Part der Weltwirtschaft dar, der von den Ölexporteurern geschröpft zu werden drohte. Sie ging dabei nicht so weit wie Kissinger, der die Souveränität und Handlungsfähigkeit mancher Industriestaaten bedroht sah oder die Abhängigkeit vom Nahen Osten ankündigte.

33 Eppler, Ölkrise und Entwicklungshilfe.

34 Vgl. Egon Bahr, Vorwort, in: Rainer Jonas/Manfred Tietzel (Hrsg.), Die Neuordnung der Weltwirtschaft, Bonn 1976, S. 7–9, hier: S. 7. Vgl. auch Egon Bahr, Vorwort, in: Tinbergen, Der Dialog Nord-Süd, S. 7–10, hier: S. 8f.

35 Vgl. zum Beispiel Staatssekretär Frank an Botschafter von Staden, Washington, 31.1.1974, in: AAPD 1974, Nr. 30, S. 123–127; 17 Thesen des Bundeskabinetts vom 30.5.1979, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3582, Nr. 3.

36 Ruhfus an Schmidt, Betr.: Ihr beabsichtigtes Schreiben an Präsident Carter zur Darstellung unserer Haltung im Nord-Süd-Dialog, 18.2.1977, BArch, B 136/14901.

37 Uwe Holtz, Orientierungsrahmen – Weltwirtschaft – Dritte Welt, in: Die Neue Gesellschaft 22, 1975, S. 885–888, hier: S. 886f.

Eher beschwichtigte sie ihn in den Diskussionen um einen »Solidaritätsfonds«. Ebenfalls mit dem Ziel, die eigenen Interessen zu wahren, aber mit einer anderen Herangehensweise betonte Außenminister Hans-Dietrich Genscher in einem Gespräch mit Kissinger im September 1974 die Notwendigkeit, dem Süden entgegenzukommen. Finanzminister Hans Apel hielt zwar eine potenzielle Machtballung bei den Ölexporturen für realistisch, aber ihm schien der Transfer der Ölmilliarden keine Sorgen zu bereiten. Er unterstrich hingegen, dass »Solidarität [...] nicht als Selbstbedienungsladen mißverstanden« werden dürfe, dass also die Verbraucherländer in der Energie- und Handelspolitik Rücksicht aufeinander nehmen müssten und nicht die Verlässlichkeit der Partner für die Durchsetzung eigener Interessen ausnutzen sollten.³⁸

Grundsätzlich war die Bundesregierung durchaus zu – wie sie betonte – »Opfern« im Nord-Süd-Dialog bereit, wenn auch zähneknirschend. Käme man den Ländern des globalen Südens nicht entgegen, laufe man Gefahr, dass diese die Verbraucherländer zum Entgegenkommen zwingen.³⁹ Allerdings pochte gerade Schmidt darauf, dass in der Entwicklungspolitik eigene Interessen wie die Rohstoffversorgung nicht hintangestellt würden, und war nicht gewillt, »diejenigen vorbehaltlos mit Vergünstigungen zu bedenken, die uns ungerechtfertigt und unbegründet angriffen«.⁴⁰ Wenn die Bundesrepublik schon bereit sei, ihr Engagement zu verstärken und die »große[n] Opfer« vor der eigenen Öffentlichkeit zu erklären, dann »sollten [wir ...] von den Empfängerländern ein Mindestmaß an Solidarität erwarten können«. Auch wenn eine funktionierende Weltwirtschaft und das Gegenseitigkeitsprinzip für Schmidt selbst in weniger zynischen Momenten Vorrang vor umfangreichen Hilfen hatten, betonte er, dass »[wir] grundsätzlich unsere Hilfen nicht als Belohnung für politisches Wohlverhalten einsetzen« sollten.⁴¹ Die Bundesregierung wollte also ihre Interessen zu einem möglichst geringen Preis wahren.

II. Paternalistische Solidarität

»Solidarität« als außenpolitisches Grundprinzip Schwedens

Ganz gleich ob es um die Erfüllung des 0,7%-Ziels in der öffentlichen Entwicklungshilfe, um die Zustimmung zu einer Neuen Weltwirtschaftsordnung oder die Unterstützung von antikolonialen Bewegungen ging: Die Solidaritätsrhetorik bildete ein wichtiges Fundament schwedischer Nord-Süd-Politik und ihrer Außendarstellung seit den 1960er-Jahren.⁴² In einer Evaluierung der eigenen Entwicklungspolitik be-

38 Ministerialdirektor Hermes, z. Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 29.9.1974, in: AAPD 1974, Nr. 285, S. 1247.

39 Weltwirtschaftsgipfel in London, 8.5.1977, in: AAPD 1977, Nr. 114, S. 596.

40 Gespräch des Bundeskanzlers, Schmidt, mit der Bundesministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Schlei, 24.3.1977, in: AdSD, Dep. Helmut Schmidt, 8695, zit. nach: Willy Brandt, Berliner Ausgabe, Bd. 8 (BA 8), hrsg. v. Bernd Rother/Wolfgang Schmidt, Bonn 2006, S. 67.

41 Protokoll der 121. Kabinettsitzung der Bundesregierung, 25.4.1979, URL: <https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1979k/kap1_1/kap2_17/para3_5.html> [9.2.2020].

42 Vgl. zum Beispiel Anförande av utrikesministern den 6 oktober vid socialdemokratiska partikongressen, in: Uf 1972, Nr. 14, S. 69; Regeringsdeklaration vid utrikesdebatten i riksdagen den 31

scheinigte Schweden sich, den nordischen Ländern und den Niederlanden, dass »solidarische« Motive am wichtigsten für die Entwicklungszusammenarbeit seien, während es für die USA und die Sowjetunion sicherheitspolitische und für ehemalige Kolonialmächte und große Industrieländer kommerzielle seien.⁴³ Im Jahr 1970 erklärte der Außenminister Torsten Nilsson beispielsweise, dass der Versuch, das 0,7 %-Ziel bis zum Haushaltsjahr 1974/75 zu erreichen, eine große Herausforderung bedeute. Jedoch gelte es »jetzt[,] unsere Solidarität, auf die wir uns so oft berufen haben, zu beweisen.«⁴⁴ Im März 1973 musste sich das Kabinett Palme dennoch von der Kommunistischen Partei anhören, man stelle die Entwicklungshilfe hinter die Konjunkturpolitik zurück, obwohl Schweden Mitte der 1970er-Jahre mit Norwegen und den Niederlanden eines von nur drei Industrieländern war, deren öffentliche Entwicklungshilfe diese Schwelle überschritten hatte.⁴⁵ Anders als die Bundesregierung, die tendenziell versuchte, andere zum Handeln zu bewegen, richtete die schwedische Regierung die Solidaritätsrhetorik stärker nach innen, untermauerte ihre Selbstverpflichtung und richtete sich damit auch an die sozialen Bewegungen (*folkkrörelser*). Obwohl – von der Moderaten Sammlungspartei abgesehen – im Reichstag und in weiten Teilen der Bevölkerung Einigkeit über die Grundlinien der Entwicklungspolitik bestand, hielt es die Regierung Palme für nötig, für Unterstützung zu werben.⁴⁶ Außenminister Nilsson erklärte 1970: »Die wachsende Entwicklungshilfe muss verankert sein in einer konsequent durchgeführten Gleichheitspolitik in unserem Land, einer Politik, die die Mitbürger von unserem Streben überzeugt, die Lasten gerecht zu verteilen.«⁴⁷

Die Unterstützung der Bevölkerung und die Einbindung der *folkkrörelser* waren der schwedischen Regierung wichtig. So betonte Palme in einer Grundsatzdebatte im Reichstag über die Haltung zur Neuen Weltwirtschaftsordnung im Dezember 1975: »Die Entwicklungsländer sind völlig im Recht, wenn sie mit vermehrter Kraft und in voller Solidarität Veränderungen in der internationalen Wirtschaft und erheblich aus-

mars, in: Uf 1976, Nr. 2, S. 21; Anförande av statsrådet Gertrud Sigurdson i Malmö på FN-dagen den 24 oktober, in: Uf 1975, Nr. 130, S. 217–219; Anförande av utrikesministern den 5 maj, in: Uf 1970, Nr. 76, S. 185; Svar av utrikesministern den 10 december på en interpellation av fru Dahl, in: Uf 1973, Nr. 62, S. 145; Anförande av utrikesministern den 19 september i FN:s generalförsamling, in: Uf 1969, Nr. 4, S. 39. Für unterschiedliche Dimensionen von »Solidarität« in Nord-Süd-Fragen vgl. Anförande av statssekreterare Klackenbergs vid A(frican)D(evelopment)F(und)s andra årsmöte i Dakar den 8 maj, in: Uf 1975, Nr. 127, S. 212: (1) Solidarität zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, (2) Solidarität zwischen den Entwicklungsländern, (3) Solidarität mit allen Unterprivilegierten innerhalb eines Landes.

43 Vgl. biståndspolitiska utredning, Kap. 4: Internationellt utvecklingssamarbete, 27.11.1975, SE/RA/323094/~ /10, S. 12f. Vgl. auch ebd., Kap. 7: En svensk u-landspolitik, 27.11.1975, S. 8.

44 Vgl. Anförande av utrikesministern den 5 maj, in: Uf 1970, Nr. 76, S. 189. Vgl. auch Promemoria. Särskilt bistånd till oljeimportörer u-länder, SE/RA/221/2210.03.2/U/U1/2, Mappe 9: juli 1973–december 1974. Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. Uwe Holtz, Entwicklungspolitik in Krisenzeiten, in: Die Neue Gesellschaft 24, 1977, S. 376–382, hier: S. 381.

45 Vgl. Riksdagens protokoll 1973:48, URL: <<https://data.riksdagen.se/fil/85687643-E282-41B1-A8EC-139B25ABF6EB>> [9.2.2020], S. 92.

46 Vgl. ebd., S. 103–106.

47 Anförande av utrikesministern den 5 maj, in: Uf 1970, Nr. 76, S. 189. Der Gedanke wird im dritten Kapitel ausgeführt.

geweitete Unterstützung aus der reichen Welt verlangen.«⁴⁸ Mit Blick auf die Erfolgsaussichten einer Neuen Weltwirtschaftsordnung fragte er, den Formulierungen von Politikern aus dem globalen Süden nicht unähnlich: »Gibt es hier bei uns und in anderen reichen Ländern Willen und Bereitschaft für die Veränderungen, wie es die internationale Solidarität fordert?«⁴⁹ Er werde gemeinsam mit den *folkrorelser* für Verständnis und ein Umdenken in Fragen des Lebensstandards werben. Dank der weitverbreiteten Sympathie mit dem globalen Süden sei er zuversichtlich, dass dies gelingen werde.⁵⁰ Nicht zuletzt die Auseinandersetzung mit dem Vietnamkrieg habe, so Palme 1975 im Rückblick, »eine neue Solidarität mit den Kräften in der Dritten Welt begründet, die den gleichen Kampf wie wir für Fortschritt und soziale Gerechtigkeit kämpfen.«⁵¹

Mit »Solidarität« zu argumentieren, bedeutete jedoch keineswegs Einigkeit mit zivilgesellschaftlichen Solidaritätsbewegungen, auch wenn die SAP das behauptete und danach strebte, sich an die Spitze entstehender Bewegungen zu stellen.⁵² Tor Sellström hat beispielsweise anhand der Frage nach der Unterstützung der antikolonialen »Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde« (PAIGC) in Guinea-Bissau die Meinungsverschiedenheiten und teils angespannten Beziehungen zwischen der Regierung und Solidaritätsbewegungen herausgearbeitet, die sich um den Inhalt der öffentlichen Hilfen, die Positionierung der Regierung gegen eine direkte Unterstützung des bewaffneten Kampfs der PAIGC und um die Handelsbeziehungen der Europäischen Freihandelsassoziation mit der Kolonialmacht Portugal drehten.⁵³ SAP-intern kritisierte insbesondere die 1969 neu gewählte Reichstagsabgeordnete Birgitta Dahl die Unterstützung für die PAIGC als nicht ausreichend, obwohl Schweden bis 1976 keine andere antikoloniale Bewegung in Afrika so umfangreich förderte. Dahl war im November 1970, unter anderem begleitet vom Fotografen Kurt Andreassen und von Lars Rudebeck, der wie Dahl im afrikapolitisch engagierten Uppsala sozialisiert worden war, in die von der PAIGC kontrollierten Gebiete gereist. Vor Ort hatte sie sich mit deren Generalsekretär Amílcar Cabral getroffen, der von 1969 bis zu seiner Ermordung 1973 regelmäßiger Gast auf SAP-Parteitagungen war. Aus der Reise entstanden ein Buch und eine Ausstellung, die das Leben in den »befreiten Gebieten« zeigte, aber auch eine Birgitta Dahl, deren Outfit an das einer Guerillera erinnerte.⁵⁴ Dahl profilierte sich als Unterstützerin antikolonialer Bewegungen und versuchte, die Regierung in Anerkennungsfragen noch weiter zu treiben.⁵⁵ Dieses Beispiel und die von

48 Riksdagens protokoll 1975/76:34, URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-protokoll-19757635-4-5-december_FZ0935> [9.2.2020], S. 100.

49 Ebd., S. 104.

50 Vgl. Utdrag ur Olof Palmes tal i Vitabergsparken den 28 augusti 1974, Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek (ARBARK) 676/2/4/0/60/4, URL: <<https://arkivkatalog.arbark.se/multimedia/676/2/4/0/60/4.pdf>> [9.2.2020].

51 Olof Palme, Föredragning om reviderat förslag till partiprogramm 1975, Olof Palme Arkiv, URL: <http://www.olofpalme.org/wp-content/dokument/750928b_sap.pdf> [9.2.2020], S. 3.

52 Thomas Etzemüller, A Struggle for Radical Change? Swedish Students in the 1960s, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried (Hrsg.), *Between Marx and Coca-Cola. Youth Cultures in Changing European Societies, 1960–1980*, New York/Oxford 2006, S. 239–257, hier: S. 246 und 253.

53 Vgl. Sellström, *Sweden and National Liberation in Southern Africa*, S. 62–69.

54 URL: <https://www.liberationafrica.se/audiovisual/photos/guinea_bissau/> [7.2.2020].

55 Vgl. zum Beispiel Dahls Interpellation und die Antwort von Außenminister Sven Andersson, in: Uf 1973, Nr. 62, S. 144–148. Svar av statsrådet Sigurdson den 22 november på en interpellation av fru

Thomas Etzemüller beschriebenen Parallelen in der Vietnambewegung differenzieren das vom Kabinett Palme kultivierte Bild einer Regierung, die in völliger Übereinstimmung mit den sozialen Bewegungen handelte. Die Grundaussage, dass die Solidaritätsrhetorik fest in den folk-rörelser verankert war und dass deren Forderungen von der Straße, wenn nicht ins Kabinett, so über Figuren wie Dahl in dessen Umfeld getragen wurde, trifft dennoch zu.⁵⁶

Die »internationale Solidarität«, die sich laut der schwedischen Regierung in ihrer Entwicklungspolitik, ihrer Haltung in Fragen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung und im Einsatz gegen wirtschaftliche und soziale Ungerechtigkeit äußerte, war allerdings kein Selbstzweck. Wiederholt betonten Regierungsmitglieder, dass damit der Frieden gesichert würde oder dass der internationale Ausgleich wie die Abrüstungspolitik die »Grundlage fürs Überleben« seien, da extreme Ungleichheit Gewalt befördere.⁵⁷ Friedenssicherung konnte auch für die Bundesregierung ein Argument zum Dialog mit Ländern des globalen Südens sein.⁵⁸ Jenseits entwicklungspolitischer Kreise oder vor den Vereinten Nationen, wenn die Überwindung von Hunger als Voraussetzung für Frieden bezeichnet wurde, verstand sie darunter aber vor allem Deeskalation durch die Signalisierung von Gesprächsbereitschaft und die Stabilisierung weltwirtschaftlicher Strukturen.⁵⁹ Die Kopplung mit der Friedenssicherung ließ Nord-Süd-Politik als moralisch richtig und in einer »interdependenten« beziehungsweise der »Einen Welt« notwendig erscheinen.⁶⁰ In dieser suggestiven Verknüpfung liegt eine Charakteristik des Wortgebrauchs »Solidarität«: Sachfragen werden als moralische Fragen und moralische Fragen als Sachfragen präsentiert.

Der Verbindung von Friedenssicherung und »Solidarität« lagen in der westdeutschen und der schwedischen Regierung unterschiedliche Konzeptionen von Frieden zugrunde. Die Bundesregierung fasste sie unter Betonung der engen Verflechtung in der Weltwirtschaft vor allem ökonomisch. Dieser Ansatz kursierte auch in der schwe-

Dahl, in: Uf 1974, Nr. 136, S. 226f.; Interpellation von Bertil Måbrink, in: Uf 1973, Nr. 61, S. 144; Knut Andreassen/Birgitta Dahl, Guinea-Bissau. Rapport om ett land och en befrielseerörelse, Stockholm 1971.

56 Vgl. Utdrag ur Olof Palmes tal i Vitabergsparken, ARBARK, 676/2/4/0/60/4. Vgl. Etzemüller, A Struggle for Radical Change? Mit Blick auf die Neue Weltwirtschaftsordnung vgl. Riksdagens protokoll 1975/76:34, URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-protokoll-19757635-4-5-december_FZ0935> [9.2.2020], S. 119f.

57 Vgl. Regeringsdeklaration i riksdagens utrikesdebatt den 21 mars, in: Uf 1973, Nr. 4, S. 34; Anförande av utrikesministern den 6 oktober vid socialdemokratiska partikongressen, in: Uf 1972, Nr. 14, S. 69; Handelsminister Lidboms anförande inför UNCTAD IV den 6 maj, in: Uf 1976, Nr. 6, S. 43.

58 Vgl. Thomas Harms, BMZ, an Albrecht Müller, Bundeskanzleramt, Konferenz über internationale Zusammenarbeit, 1.3.1977, BArch, B 136/14901, S. 1-3; 17 Thesen des Bundeskabinetts vom 30.5.1979, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3582.

59 Vgl. Rede des Bundeskanzlers, Brandt, vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen, 26.9.1973, zit. nach: BA 6, S. 504-511. Vgl. auch Bernd Rother, »Entwicklung ist ein anderes Wort für Frieden«. Willy Brandt und der Nord-Süd-Konflikt von den 1960er zu den 1980er Jahren, in: Jost Dülffer/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Frieden durch Demokratie? Genese, Wirkung und Kritik eines Deutungsmusters, Essen 2011, S. 257-269.

60 Vgl. Rede des Bundeskanzlers, Brandt, vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen, 26.9.1973, zit. nach: BA 6, S. 508f.; Kuchenbuch, Die »Eine Welt«.

dischen Regierung, allerdings einem politischen Verständnis von Frieden deutlich untergeordnet.⁶¹

Die Bundesregierung als »Sittenwächter der Marktwirtschaft«

Die Bundesregierung nannte moralische Verpflichtungen bisweilen als – meistens nachrangiges – Motiv der Entwicklungspolitik, stellte sie aber in Nord-Süd-Fragen bei Weitem nicht so in den Vordergrund wie die schwedische Regierung.⁶² Ein Extrembeispiel sind Helmut Schmidts Aussagen auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1977. In internen Gesprächen unterstrich er, »daß der Westen keinen Grund für ein schlechtes Gewissen habe«. Man leiste schließlich in Nord-Süd-Fragen mehr als die sowjetischen Staaten und »[b]ei aller politischen und moralischen Verpflichtung dürfe die Funktionsfähigkeit der Weltwirtschaft nicht ausgehöhlt werden«. ⁶³ Eine »Solidarität«, wie sie Schweden ins Feld führte, hätte in der westdeutschen Lesart das Potenzial gehabt, die Wirkmechanismen der Weltwirtschaft außer Kraft zu setzen. Als Wirtschaftsmacht trage die Bundesrepublik besondere Verantwortung für diese und sei aufgrund der hohen außenwirtschaftlichen Verflechtung auf Stabilität angewiesen.⁶⁴ Bundesentwicklungsminister Rainer Offergeld argumentierte 1978, dass die Verbindung von Marktwirtschaft und internationaler »Solidarität« »Schwächere schützen« würde und der Markt nicht nur die Voraussetzung für Wohlstand und die Überwindung von Hunger, sondern auch die konfliktärmste Lösung weltwirtschaftlicher Probleme sei. Eine friedliche Entwicklung in der Welt war für Offergeld nicht Folge, sondern Grundlage reibungsfreier Handelsbeziehungen, die wiederum der Lebensqualität aller Menschen zugutekämen.⁶⁵ Sich selbst stilisierte die Bundesregierung zur Verteidigerin einer freien und leistungsfähigen Weltwirtschaft und formulierte ihre Sorgen um die Funktionsfähigkeit der Weltwirtschaft gerne und häufig als Ablehnung eines internationalen »Dirigismus«. ⁶⁶ In den »Grundsätzen für den Dialog mit den erdölproduzie-

61 Zum Wandel von Friedenskonzepten vgl. Christopher Seiberlich, No Peace without Equality. The »North-South Conflict« and Social Democratic Foreign Policy in Sweden, the Netherlands and West Germany in the 1970s, in: Nevra Biltekin/Leos Müller/Magnus Petersson (Hrsg.), 200 Years of Peace in Sweden (erscheint voraussichtlich 2021).

62 Vgl. zum Beispiel Hans-Jürgen Wischnewski, o. T., in: Horst Ehmke (Hrsg.), Perspektiven. Sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren. Erläutert von 21 Sozialdemokraten, Reinbek 1969, S. 53–57, hier: S. 57; Karl-Heinz Sohn, Entwicklungspolitik. Theorie und Praxis der deutschen Entwicklungshilfe, München 1972, S. 130. Sohn schränkt das allerdings im gleichen Buch wieder ein, vgl. ebd., S. 238.

63 Weltwirtschaftsgipfel in London, 8.5.1977, in: AAPD 1977, Nr. 114, S. 591. Vgl. auch Kabinetttvorlage des Auswärtigen Amtes, 8.9.1975, in: AAPD 1975, Nr. 264.

64 Vgl. Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, 16.12.1976, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll, 8/5, S. 34 und 50; AL 2 und AL 4 an BK Schmidt. Betr.: Ihr beabsichtigtes Schreiben an Präsident Carter zur Darstellung unserer Haltung im Nord-Süd-Dialog, 17.2.1977, BArch, B 136/14901, S. 2.

65 Vgl. Rainer Offergeld, Anmerkungen zum Thema Neue Weltwirtschaftsordnung, in: Die Neue Gesellschaft 25, 1978, S. 700–704, hier: S. 700f.

66 Vgl. zum Beispiel Dittmann-Papier, S. 3f.; AL 2 und AL 4 an BK Schmidt. Betr.: Ihr beabsichtigtes Schreiben an Präsident Carter zur Darstellung unserer Haltung im Nord-Süd-Dialog, 17.2.1977,

renden Ländern« aus dem Jahr 1975 erklärte die Bundesregierung entsprechend, dass »die zunehmende Interdependenz der Weltwirtschaft« nicht nur eine verstärkte Zusammenarbeit aller Länder erfordere, sondern sie erhob zum »vorrangigen Interesse aller, Funktionieren und Leistungsfähigkeit der Weltwirtschaft zu sichern und zu verbessern«. ⁶⁷ Fünf Jahre später bemängelte Bundeskanzler Schmidt, dass noch immer nicht alle Länder dieses offenkundige Faktum verstanden hätten. Trotz seiner reservierten Haltung gegenüber Globalverhandlungen in den Vereinten Nationen oder dem Nord-Süd-Gipfel in Cancún im Jahr 1981 schrieb er: »Eine solche Konferenz hat aber aus meiner Sicht den großen Vorteil, daß den Entwicklungsländern klargemacht werden kann, wo ihre wirklichen Interessen liegen und wie die Realitäten der Weltwirtschaft sind«. ⁶⁸ Scharfe Kritik an dieser Haltung übte Uwe Holtz, der seiner Regierung die »Pose des Sittenwächters der Marktwirtschaft« vorwarf. Das Dirigismusargument ignoriere die Tatsache, dass die Weltwirtschaft bereits stark reglementiert sei, in ihrer aktuellen Form allerdings die reichen Länder bevorzuge und die armen Länder benachteilige – eine Argumentation, in der die Dependenztheorie anklang. ⁶⁹ Gemeinsam mit dem früheren Mitarbeiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) Karl Friedrich Schade kritisierte Holtz die Ablehnung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung als »konservativ; [...] unsolidarisch, inhuman und in ihren Konsequenzen für uns selbst gefährlich«. Ihre Kritik verband »solidarische Verantwortung« und Notwendigkeit im »langfristig wohlverstandene[n] Eigeninteresse«. Beides zwingt zur Arbeit an einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung. ⁷⁰

Die stabilitätsorientierte Haltung der Bundesregierung bedeutet keineswegs, dass nicht auch sie »Solidarität« in pathetischen Formeln zur »Voraussetzung [des] Überlebens« der »Weltgemeinschaft« erklärt hätte, wie beispielsweise Willy Brandt im September 1973 bei der ersten Rede eines Bundeskanzlers vor den Vereinten Nationen. ⁷¹ Etwas mehr als ein halbes Jahr später musste sich Brandt in Algerien allerdings anhören, wie Präsident Houari Boumedienne, eine Galionsfigur des Kampfs für eine Neue Weltwirtschaftsordnung, eben jene »Solidarität« in der internationalen Politik ein- und die Bundesrepublik zu mehr Engagement aufforderte. ⁷² Brandt war – trotz wachsen-

BArch, B 136/14901, S. 4; Schnellbrief: Betr.: AM-Vorbereitungstreffen in Cancun am 1./2.8.1981, hier: Mexikanisches Papier »Framework for the Discussions at the Meeting«, BArch, B 102/230075: Nord-Süd-Gipfeltreffen, Band 1-2 (Okt 1980–Juli 1981), S. 5 und 9. Zu unterschiedlichen Auffassungen in der EWG vgl. Thomas Harms, BMZ, an Albrecht Müller, Bundeskanzleramt, Konferenz über internationale Zusammenarbeit, 1.3.1977, BArch, B 136/14901, S. 1–3. Zur Kritik an der Ablehnung von steuernden Eingriffen in der Weltwirtschaft vgl. zum Beispiel Uwe Holtz, Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik, in: Die Neue Gesellschaft 24, 1977, S. 216–219, hier: S. 219.

67 Kabinetttvorlage des Auswärtigen Amtes, 8.9.1975, in: AAPD 1975, Nr. 264, S. 1234.

68 Bundeskanzler Schmidt an den Bundesminister für Wirtschaft, Lambsdorff, 10.12.1980, BArch, B 102/230075.

69 Vgl. Uwe Holtz, SPD und Neue Weltwirtschaftsordnung, in: Die Neue Gesellschaft 25, 1978, S. 705–710, hier: S. 708.

70 Vgl. Uwe Holtz/K. Friedrich Schade, Neue UN-Charta – Beitrag zum Abbau der Gegensätze, in: Die Neue Gesellschaft 22, 1975, S. 226–230, hier: S. 229f.

71 Rede des Bundeskanzlers, Brandt, vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen, 26.9.1973, zit. nach: BA 6, S. 507.

72 Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Boumedienne in Algier, 19.4.1974, in: AAPD 1974, Nr. 121, S. 517–521.

den Interessen und neuer Möglichkeitsräume durch die abgeschlossene Ostpolitik – noch nicht der profilierte Nord-Süd-Politiker, zu dem er gegen Ende der 1970er-Jahre als Vorsitzender der Nord-Süd-Kommission und als Präsident der SI werden sollte.⁷³

Diskrepanzen zwischen Parteien und Regierungen

Obwohl »Solidarität« in der Bundesrepublik – auch bei der CDU⁷⁴ – bisweilen als Motiv für Entwicklungshilfe genannt wurde, war sie als Argument in Nord-Süd-Fragen insgesamt auffällig abwesend.⁷⁵ Diese Lücke fällt besonders auf, wenn man sich die Diskrepanz von Regierungsaussagen und SPD-internen Beschlüssen vor Augen führt.⁷⁶ Die SPD war nicht nur in Fragen der Entwicklungspolitik zu größeren Zugeständnissen bereit als die Bundesregierung, sondern verkündete auf dem Parteitag 1973: »In ihrem Kampf gegen Kolonialismus und Rassismus steht die SPD an der Seite der Völker der Dritten Welt. [...] Wir werden deshalb den nationalen Befreiungsbewegungen unsere Solidarität und unsere politische und humanitäre Unterstützung gewähren.«⁷⁷ Für die Bundesregierung war diese Haltung jedoch untragbar, insbesondere für die FDP, aber auch für manch ein sozialdemokratisches Kabinettsmitglied. Die westdeutsche Afrikapolitik versuchte, wirtschaftliche Interessen und das Verhältnis zum NATO-Partner Portugal zu berücksichtigen und gleichzeitig Distanz zu Kolonialismus und Rassismus zu demonstrieren.⁷⁸ Etwa ab 1977 bewegte sich die Bundesregierung in dieser Frage, wenngleich sehr bedächtig. Die Auflösung des portugiesischen Kolonialreiches 1975 dürfte dieses Umdenken erheblich vereinfacht haben. Entwicklungsministerin Marie Schlei reiste 1977 in die sogenannten Frontstaaten im südlichen Afrika, knüpfte vorsichtig und teils sehr spontan Kontakte, beispielsweise zu Joshua Nkomo, dem Anführer einer antikolonialen Bewegung im damaligen Rhodesien.⁷⁹ In

73 Vgl. Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen, Das Überleben sichern.

74 Vgl. Bösch, Internationale Solidarität im geteilten Deutschland, S. 19f.

75 Zur Kritik der westdeutschen Entwicklungspolitik vgl. zum Beispiel Erhard Eppler, Ende oder Wende. Von der Machbarkeit des Notwendigen, Stuttgart/Berlin etc. 1975.

76 Für eine zeitgenössische Beobachtung vgl. Holtz, Orientierungsrahmen – Weltwirtschaft – Dritte Welt.

77 Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 10. bis 14. April 1973, Stadthalle Hannover. Band I: Protokoll der Verhandlungen. Anlagen, Bonn 1974, S. 1103. Vgl. allgemeiner die Beschlüsse der SPD-Parteitage 1973 und 1977. Für einen Selbstkommentar der SPD vgl. o. V., Zum Inhalt, in: Die Neue Gesellschaft 21, 1974, S. 882.

78 Vgl. Walter Scheel an Willy Brandt, 17.8.1973, BArch, B 136/6214; Vermerk für die Kabinettsitzung am 22. August 1973. Betr.: Leitlinien unserer Afrikapolitik, 21.8.1973, BArch, B 136/6124; Leitgedanken zur deutschen Afrikapolitik, 29.8.1973, BArch B 136/6124. Für Kritik an der Rücksichtnahme auf die FDP lässt sich zum Beispiel auf Peter von Oertzen verweisen. Im konkreten Fall ging es zwar um Gewaltanwendung in Chile, aber strukturell entsprechen sich die Argumentationen. Vgl. Kufferath, Peter von Oertzen, S. 460–462.

79 Friedrich Landau, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Lusaka an das Auswärtige Amt. Betr.: Besuch von BM Schlei in Botswana, 7.4.1977, BArch, B 136/16555; Entwurf eines Ergebnisberichts für den Bundeskanzler über die Reise nach Botswana, Sambia und Kenia, 7.4.1977, BArch, B 136/16555; Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Lusaka an das Auswärtige Amt. Betr.: Besuch Frau BM Schlei in Botswana, 21.4.1977, BArch, B 136/16555.

Vorbereitung des SPD-Parteitag 1977 drängten SPD-Entwicklungspolitikerinnen und -politiker darauf, Palme einzuladen, damit dieser schildere, wie sein Kabinett in der Bevölkerung breite Zustimmung zu einer viel weitreichenderen Entwicklungspolitik gewinnen konnte.⁸⁰ Der Parteitag selbst warb für die Unterstützung von »Befreiungsbewegungen« und entwicklungspolitisch engagierte SPD-Mitglieder richteten im August 1977 ein Memorandum an Bundeskanzler Schmidt, in dem sie umfassende Forderungen aus der »Solidarität mit den Menschen in der Dritten Welt« ableiteten. Das Memorandum pochte auf »Verantwortungsbewußtsein« in der Tradition der Sozialdemokratie, eine »gerechte Verteilung von Wohlstand, Wissen und Macht« weltweit, eine »tiefgreifende Neuordnung der Weltwirtschaft« und die »Zusammenarbeit aller sozialdemokratischen Kräfte in Europa«.⁸¹ Das Bundeskabinett beschloss hingegen in seinen 17 Thesen zur »Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern« im Mai 1979 nur die zögerliche Formulierung:

»Die Bundesregierung tritt für die Überwindung der Rassendiskriminierung im südlichen Afrika ein. Sie unterstützt die Konfliktrandstaaten im südlichen Afrika. Die Bundesregierung ist bereit, solche Aktivitäten von Befreiungsbewegungen zu unterstützen, die auf den friedlichen und demokratischen Aufbau der noch abhängigen Gebiete abzielen.«⁸²

Mit dieser zurückhaltenden Formulierung setzte sich die Regierung dennoch deutlich von ihrer früheren Haltung ab. 1973 rief Walter Scheel noch SPD-Mitglieder wie Hans-Jürgen Wischnewski oder Erhard Eppler zur Ordnung, die sich für die Unterstützung antikolonialer Bewegungen starkgemacht hatten.⁸³ Auf rhetorischer Ebene sorgte neben dem Koalitionspartner FDP auch die DDR dafür, dass »Solidarität« in der Bundesrepublik kaum eine Rolle spielte. Schließlich nannte die DDR ihre Entwicklungspolitik »internationale Solidarität«, und die Bundesregierung war darauf bedacht, Assoziationen zu vermeiden. Die DDR diente auch im Kommentar des westdeutschen UN-Botschafters Walter Gehlhoff zu den ersten Reden der Außenminister beider deutschen Staaten vor den Vereinten Nationen als Kontrastfolie. Beide hätten sich zum Gewaltverzicht bekannt, bei der DDR handle es sich jedoch um leere Worte, da deren Außenminister sich

»im nächsten Atemzug zur Solidarität mit den Völkern, die um ihre Befreiung »kämpfen«, bekennt. Für Scheel dagegen kennt der Gewaltverzicht, von der Selbstverteidigung abgesehen, keine Ausnahme: »Kein politisches Ziel rechtfertigt Gewalt: kein Nationalismus, kein Klassenkampf, keine Koloniale [sic] oder Rassenauseinandersetzung, weder Utopien noch Ideologien.«⁸⁴

80 Vgl. Vorlage für die Sitzung des Präsidiums am 15. März 1977. Betr.: Entwicklungspolitische Konferenz der SPD am 1./2. September 1977 in München, BArch, B 136/14901.

81 Vorgelegt wurde es von Rudolf Bindig, Lenelotte von Bothmer, Helmut Esters, Brigitte Erler, Katharina Focke, Karl Hofman, Uwe Holtz, Günter Schluckebier und Jürgen Schmude. Vgl. Memorandum zur Nord-Süd-Politik. An Herrn Bundeskanzler Helmut Schmidt, 3.8.1977, BArch, B 136/14901, Bd. 2, S. 1f.

82 17 Thesen des Bundeskabinetts vom 30.5.1979, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3582, Nr. 15.

83 Vgl. Walter Scheel an Willy Brandt, 17.8.1973, BArch, B 136/6214.

84 Aufzeichnung des Botschafters Gehlhoff, New York (UNO), 5.10.1973, in: AAPD 1973, Nr. 310, S. 1518.

Wenn auch nur intern, so drehte Gehlhoff das Selbstverständnis der DDR als friedliches Deutschland gegenüber dem NATO-Mitglied Bundesrepublik um. Auch hier erscheint »Solidarität« der Bundesregierung als bedrohlich, weil durch sie ein Ausnahmezustand und Gewalt legitimiert werden sollten.

III. Solidarität als soziale Gerechtigkeit zu Hause und in der Welt

Die schwedische Regierung verkündete hingegen nicht ohne Stolz, dass die humanitären und offiziellen Hilfen, die sie seit Ende der 1960er-Jahre als erstes »westliches Land« anticolonialen Bewegungen zukommen ließ, ein »moralischer und materieller Ausdruck unserer Solidarität mit denjenigen [sind], die den Kampf um nationale Befreiung, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Menschenrechte und einen angemessenen materiellen und kulturellen Lebensstandard führen.«⁸⁵ Die Sozialdemokratie sei ein natürlicher Verbündeter dieser Bewegungen, da die »Hilfe für Arme und Unterdrückte« Kern ihrer Politik sei.⁸⁶ Laut Palme ist es »die grundlegende Stärke der Sozialdemokratie, dass sie sowohl einheimische als auch internationale Probleme aus der gleichen Perspektive betrachten kann und die Lösung heißt Solidarität.«⁸⁷ Der Bezug auf »Solidarität« konnte dementsprechend eine enge, emotionale Verbindung von innen- und außenpolitischen Fragen ermöglichen. In der SPD fand sich dieses Argument vor allem in Parteitagsbeschlüssen, wenn man vom Engagement Einzelner wie Peter von Oertzen oder Hans Matthöfer im Falle Chiles unter der Pinochet-Diktatur absieht.⁸⁸ Gerade Palme ging jedoch einen Schritt weiter: Er bescheinigte den anticolonialen Bewegungen und der Sozialdemokratie nicht nur ähnliche Ziele, sondern parallelisierte beide. Die Antikolonialen seien von dem Streben nach Emanzipation, Demokratie und Sozialismus geprägt, wie es die Arbeiterbewegung zu Beginn des 20. Jahrhunderts gewesen sei. Die Gegenwart der Dekolonisierung entspreche also der Vergangenheit der Sozialdemokratie.⁸⁹ Dieser Konstruktion wohnte eine Ambivalenz inne: Einerseits waren Sozialdemokratie und antikoloniale Bewegungen gleich im Sinne ihrer Ziele und Werte, andererseits wurde eine temporale und damit hierarchisierende modernisierungstheoretische Struktur geschaffen, in der die antikolonialen Bewegungen noch das erreichen müssten, was in Schweden bereits gelungen sei.

Eine weitere inhärente Spannung zeigt sich mit Blick auf die Frage der Gewalt. Einerseits wurde Gewalt als letztes Mittel für ein als legitim erachtetes Ziel wie die Überwindung von Kolonialismus oder Rassismus anerkannt, da durch den begrenz-

85 Anförande av utrikesministern den 5 maj, in: Uf 1970, Nr. 76, S. 185; vgl. auch Svar av utrikesministern den 10 december på en interpellation av fru Dahl, in: Uf 1973, Nr. 62, S. 145.

86 Vgl. Anförande av utrikesministern den 6 oktober vid socialdemokratiska partikongressen, in: Uf 1972, Nr. 14, S. 69 und 71.

87 Statsminister Palmes anförande i Piteå den 4 augusti, in: Uf 1974, Nr. 10, S. 45–57, hier: S. 56.

88 Vgl. Kufferath, Peter von Oertzen, S. 456–462; Werner Abelschauer, Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer, Bonn 2009, S. 216–275.

89 Vgl. Olof Palme, Utdrag från anförande vid Broderskapsrörelsens kongress i Gävle den 30 juli 1965, in: ders., Solidaritet utan gränser. Tal och texter i urval, Stockholm 2006, S. 225–231, hier: S. 226f.; Anförande av statsministern vid TANU-kongressen i Dares-Salaam den 26 september, in: Uf 1971, Nr. 10, S. 55f.

ten Einsatz von Gewalt der Frieden in größeren Kontexten langfristig gesichert werden könne. Andererseits sollte die zu leistende »Solidarität« gerade verhindern, dass Gewalt ausbricht oder von einem Ausnahme- zu einem Dauerzustand wird. Auch in der schwedischen Solidaritätsrhetorik selbst lag eine gewisse Widersprüchlichkeit: Einerseits wurden Gemeinsamkeiten und Gleichheit mit den antikolonialen Bewegungen und armen Ländern betont, andererseits sei Schweden als reiches Land zur »Hilfe an Schwache« und zur Arbeit an einer ausgeglichenen Weltordnung moralisch verpflichtet.

In schwächerer Form fand sich die Analogie zur Geschichte der Sozialdemokratie auch in der Bundesrepublik. So leitete Egon Bahr seine Argumentation für ein Entgegenkommen in manchen Fragen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung historisch ab. Auf »Solidarität« als Argument verzichtete er aber überraschenderweise. Stattdessen verwies er auf inhaltliche Forderungen wie die Verteilung der Produktion oder die Bekämpfung von Hunger. Die SPD müsse weltweit Schwachen helfen, wie sie es in Deutschland getan habe, und dadurch zum Wohlergehen aller beitragen. Wie andere SPD- und Regierungsmitglieder verwies er unter ökonomischen Vorzeichen auf die Sicherung des Friedens.⁹⁰

Die schwedische Regierung wurde nicht müde zu wiederholen, dass nur diejenigen glaubwürdig »Solidarität« international fordern und vorleben könnten, die auch zu Hause auf einen Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Bevölkerungsschichten hinwirkten. So betonte Außenminister Nilsson, dass eine Gleichheitspolitik im Inneren die Entwicklungspolitik begleiten müsse. Zudem müsse in der Bevölkerung angesichts einer eventuell geringeren Steigerung des Lebensstandards für die Unterstützung der Entwicklungspolitik geworben werden. Zuspruch lasse sich am besten gewinnen, indem »die Mitbürger von unserem Streben überzeugt [werden], die Lasten gerecht zu verteilen.«⁹¹

Gerade in Fragen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung, die unter anderem internationalen Ausgleich und eine »gerechtere Ordnung« forderte, griff die schwedische Regierung auf die Notwendigkeit dieser Verknüpfung zurück. In einer Reichstagsdebatte betonte Palme: »Ausgleich und Solidarität müssen zu Hause und draußen praktiziert werden. Die Lasten, die wir auf uns nehmen, müssen gerecht verteilt sein.« Sollte ein Industriezweig durch Importe unter Druck geraten, dürften die Beschäftigten nicht allein gelassen werden. Die Entwicklungs- und Nord-Süd-Politik müsse daher im Einklang mit einer Arbeitsmarkt- und Gleichheitspolitik in Schweden selbst stehen.⁹² Vor der UNCTAD erhob Handelsminister Lidbom diese Verbindung zu einem

90 Vgl. Bahr, Vorwort, in: Jonas/Tietzel, Die Neuordnung der Weltwirtschaft, S. 7; Bahr, Vorwort, in: Tinbergen, Der Dialog Nord-Süd, S. 8f.; o. V., Partnerschaft, in: Ehmke, Perspektiven, S. 52, sowie Wischnewski, o. T., S. 53 und 55; 17 Thesen des Bundeskabinetts vom 30.5.1979, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3582, Nr. 2; Marie Schlei, Sozialer Ausgleich im Weltmaßstab, in: Die Neue Gesellschaft 24, 1977, S. 373–375, hier: S. 375.

91 Anförande av utrikesministern den 5 maj, in: Uf 1970, Nr. 76, S. 189.

92 Riksdagens protokoll 1975/76:34, URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-protokoll-19757635-4-5-december_FZ0935> [9.2.2020], S. 105. Vgl. auch biståndspolitiska utredning, Kap. 7: En svensk u-landspolitik, 27.11.1975, SE/RA/323094/~10, S. 6.

Prüfstein der Glaubwürdigkeit.⁹³ Blickt man beispielsweise auf die Schuhindustrie, zeigt sich, dass Schweden durch die »Solidarität zu Hause und in der Welt« auch vom globalen Süden Zugeständnisse forderte. Schweden gehörte Mitte der 1970er-Jahre zu einem der größten Pro-Kopf-Importeure von Schuh- und Textilwaren und hatte eine rapide Verkleinerung der eigenen Produktion erfahren. 1975 führte die schwedische Regierung Importhemmnisse in geringem Umfang und andere protektionistische Maßnahmen für die verbliebene Schuhindustrie ein und begründete diese mit »Solidarität« mit den Beschäftigten in dieser Branche. Die Maßnahmen seien notwendig und hätten, auch dank des begrenzten Umfangs, auf der 7. UN-Sondergeneralversammlung keinen Widerspruch erregt.⁹⁴ Auch die Abwertung der schwedischen Krone ab Mitte der 1970er-Jahre als Reaktion auf die Ölpreiskrise verteuerte de facto den Import von Waren. Dem guten Ruf Schwedens im globalen Süden schadete beides kaum.⁹⁵

In der Bundesrepublik wurde diese Verbindung jenseits allgemeiner Bekenntnisse zu »internationaler Solidarität« selten gezogen oder erschöpfte sich parteiübergreifend in Verweisen auf die Notwendigkeit des Strukturwandels und das Einwirken internationaler Entwicklungen auf die Industriepolitik. Eine Ausnahme bildete Uwe Holtz: »Wer [...] Strukturpolitik innerhalb der EG blockiert, von dem kann ich mir nicht vorstellen, daß er eine Strukturpolitik zu Gunsten der Dritten Welt lancieren wird.«⁹⁶ Der Konnex von »Solidarität« zu Hause und in der Welt beschränkte sich für die Bundesregierung zumeist auf den Versuch, die für sie günstigen Strukturen der Weltwirtschaft zu bewahren. Da diese nicht nur den westdeutschen Beschäftigten und der Wirtschaft, sondern auch dem Welthandel dienen würden, sah die Bundesregierung ihre »Verantwortung«, die aus ihrer Wirtschaftsmacht erwuchs, als erfüllt an. Im Regierungsprogramm 1976 wurde dieser Gedanke verbunden mit der Aussage, Solidarität ende nicht an nationalen Grenzen.⁹⁷

Eine andere Dimension erreichte die Verknüpfung von sozialer Gerechtigkeit zu Hause und in der Welt durch die Neuausrichtung der SI ab 1976 unter Willy Brandt. Die SI weitete ihre Aktivitäten unter dem Slogan der »internationalen Solidarität« über Europa hinaus aus und Brandt distanzierte sich von der Haltung der Bundesrepublik in Nord-Süd-Fragen.⁹⁸ Gemeinsam mit Palme und hochrangigen sozialdemokra-

93 Vgl. Handelsminister Lidboms anförande inför FN:s konferens om handel och utveckling (UNCTAD IV) i Nairobi den 6 maj, in: Uf 1976, Nr. 6, S. 43. Vgl. auch Anförande av statsrådet Gertrud Sigurdsen i Malmö på FN-dagen den 24 oktober, in: Uf 1975, Nr. 130, S. 217; Anförande av statsrådet Sigurdsen i FN:s generalförsamlings andra utskott den 12 november, in: Uf 1975, Nr. 132, S. 221.

94 Vgl. Handelsminister Lidboms anförande inför FN:s konferens om handel och utveckling (UNCTAD IV) i Nairobi den 6 maj, in: Uf 1976, Nr. 6, S. 43 und 47; Riksdagens protokoll 1975/76:34, URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-protokoll-197576-35-4-5-december_FZ0935> [9.2.2020], S. 102, 126 und 133; biståndspolitiska utredning, Kap. 7: En svensk u-landspolitik, 27.11.1975, SE/RA/323094/~10, S. 9 und 11.

95 Vgl. Lars Magnusson, Do the Nordic Lights Shine Bright Again? Sweden's Response to the 1970s and 1980s Crisis, in: JMEH 9, 2011, S. 195–214, hier: S. 200f.

96 Entwicklungspolitik – Rohstoffe – Dritte Welt. Gespräch zwischen Alwin Brück und Uwe Holtz, in: Die Neue Gesellschaft 21, 1974, S. 884–894, hier: S. 894.

97 Vgl. Regierungsprogramm der SPD 1976 »Weiter arbeiten am Modell Deutschland«, S. 9.

98 Vgl. Interview des Vorsitzenden der SPD, Brandt, für die Deutsche Welle, 3.8.1976, zit. nach: BA 8, Nr. 8, S. 151–157, hier: S. 154; Aus dem Manuskript der Rede des Vorsitzenden der SPD, Brandt, bei

tischen Politikerinnen und Politikern beförderte die SI die Unterstützung von »Befreiungsbewegungen« in Lateinamerika und im südlichen Afrika und setzte sich für eine Neuordnung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Verhältnisse ein.

IV. Fazit

Linke Regierungen übertrugen »Solidarität« seit den 1960er-Jahren in außenpolitische Argumentationen und wandelten damit die Präsenz und den Gehalt von »Solidarität« als Begründungsformel der Außenpolitik. Befördert wurde dies durch Neue soziale Bewegungen, die Diagnose, auf neue Probleme reagieren zu müssen, und den daraus resultierenden Versuch, neue Gemeinschaften in den internationalen Beziehungen zu schaffen beziehungsweise Partnerschaften zu verstärken und die eigene Position umzudefinieren. »Solidarität« und der Rückgriff auf die Geschichte der Sozialdemokratie – üblicherweise als Kollektivsingulär – verliehen linken Politikerinnen und Politikern über Landesgrenzen hinweg eine gemeinsame Sprache. In der Außenpolitik einzelner Länder wurde der Begriff jedoch unterschiedlich eingesetzt und viele Forderungen, die Parteitage unter Bezugnahme auf »Solidarität« formulierten, wurden nicht umgesetzt. Das gilt selbstredend für die sozial-liberale Koalition noch stärker als für die SAP, die allein regieren konnte. Unterschiede zeigen sich auch am Stellenwert von »Solidarität« im jeweiligen außenpolitischen Diskurs: Während die schwedische Regierung »Solidarität« zu einem außenpolitischen Prinzip stilisierte, zeigte sich in der Bundesrepublik eine pragmatischere Verwendung. Die *eine* »Solidarität« gab es nicht.

Für die Bundesregierung stand eine partnerschaftliche »Solidarität«, vor allem in der NATO, aber nach 1973 auch zunehmend unter Rohstoffimporteuren im Vordergrund. In Nord-Süd-Fragen verzichtete die Bundesregierung anders als SPD-Entwicklungspolitikerinnen und -politiker weitgehend auf den Begriff. Palmes Kabinett konzentrierte sich hingegen ähnlich wie Neue soziale Bewegungen auf den globalen Süden. Der Solidaritätsbegriff sollte emotionale Nähe schaffen und die Akzeptanz der Nord-Süd-Politik in Schweden verstärken, indem Länder und Bewegungen des globalen Südens in sozialdemokratische Emanzipationsdiskurse integriert wurden. Die Komplexitätsreduktion, die mit der Parallelisierung einherging, diente durchaus auch als Instrument, die Welt verständlich zu machen. Dem postulierten Gleichheitsverständnis lag jedoch eine zeitliche Hierarchisierung zugrunde. Was die Arbeiterbewegung in Schweden schon erreicht hatte, müssten die antikolonialen Bewegungen noch vollbringen.

»Solidarität« sollte dem außenpolitischen Handeln Legitimität verleihen sowie Innen- und Außenpolitik in Einklang bringen. Allerdings konnte diese Verbindung auch zu Spannungen führen, wie im schwedischen Fall mit der Offenheit gegenüber einer Neuen Weltwirtschaftsordnung einerseits und protektionistischen Maßnahmen andererseits. Die westdeutsche Regierung nutzte sie im Extremfall, um die Machtver-

der Konferenz von Caracas, 23.5.1976, zit. nach: BA 8, Nr. 6, S. 145. Vgl. auch Bernd Rother, Sozialdemokratischer Internationalismus – Die SI und der Nord-Süd-Konflikt, in: *ders.* (Hrsg.), Willy Brandts Außenpolitik, Wiesbaden 2014, S. 259–334.

hältnisse rhetorisch umzukehren und sich selbst als verletzlichen Part der Nord-Süd-Beziehungen darzustellen. Sie forderte eher andere Länder zum Handeln auf, während Schweden sich als vorbildlicher Solidaritätsgeber inszenierte und dadurch versuchte, an Einfluss zu gewinnen und den starken *folkkrörelser* zu Hause das eigene Engagement zu signalisieren.

Die unterschiedlichen Solidaritätsrhetoriken lassen sich übergreifend als Versuche der Bewältigung dessen begreifen, was zeitgenössisch »Interdependenz« genannt wurde. Aus ihnen lassen sich Vorstellungen eines guten internationalen Zusammenlebens und das Bestreben, sich in einer als im Wandel begriffenen Welt zu verorten, ablesen. Während die Bundesregierung sich enger mit Verbündeten zusammenschloss, nach internationaler Stabilität strebte, die sich ihrer Meinung nach besonders in der Weltwirtschaft niederschlug, und das Ausmaß neuer Abhängigkeiten begrenzen wollte, versuchte die schwedische Regierung, den Wandel der Nord-Süd-Beziehungen mitzugestalten und die eigene Position in der Welt zu verbessern. Beide Regierungen behaupteten, mit ihrem Handeln auf die Sicherung des Friedens hinzuarbeiten. Sie erweiterten dabei den Friedensbegriff um soziale und wirtschaftliche Dimensionen, wobei die Bundesregierung ihn eher weltwirtschaftlich, die schwedische Regierung eher weltpolitisch definierte.

Die Solidaritätsrhetorik ermöglichte es zudem, moralisch begründete Maßnahmen und Eigeninteressen zu amalgamieren, Sachfragen als moralische Fragen darzustellen – und umgekehrt – und das zu verbinden, was als notwendig und moralisch richtig wahrgenommen wurde. Eine nähere Betrachtung der Solidaritätsrhetorik kann also nicht nur Aufschluss über vielschichtige außenpolitische Argumentationsstrategien liefern, sondern öffnet auch den Blick darauf, welche Themen oder außenpolitischen Beziehungen emphatisch aufgeladen wurden. Schließlich kann die Solidaritätsrhetorik als Seismograf für den außenpolitischen Wandel linker Regierungen genutzt werden, um den Bedeutungszuwachs von Nord-Süd-Fragen, der Weltwirtschaft und antikolonialer Bewegungen im Denken von Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten nachzuzeichnen.