

Michael Vössing

# Humanitäre Hilfe und Interessenpolitik

Westdeutsches Engagement für Vietnam  
in den 1960er und 1970er Jahren



V&R



Veröffentlichungen des  
Instituts für Europäische Geschichte Mainz

Abteilung für Universalgeschichte  
Herausgegeben von Johannes Paulmann

Band 251

Michael Vössing, Humanitäre Hilfe und Interessenpolitik

# Humanitäre Hilfe und Interessenpolitik

Westdeutsches Engagement für Vietnam  
in den 1960er und 1970er Jahren

von

Michael Vössing

Vandenhoeck & Ruprecht

Die Veröffentlichung beruht auf einer Dissertation der Universität Mannheim.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2018, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Theaterstraße 13,  
D-37073 Göttingen

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich  
geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen  
bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Coverabbildung: Ausgabe einer Milchspende an vietnamesische Kinder [1966]  
© Archiv für Diakonie und Entwicklung, Berlin, ADE, BA/DW I6 SI/6 1966/2.

Satz: Vanessa Weber, Mainz

**Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)**

ISSN 2197-1048  
ISBN 978-3-647-30193-8

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	9
1. Einleitung .....	11
<i>Erkenntnisinteresse und Fragestellung (11) – Analyserahmen: Governance-Perspektive und akteurzentrierter Institutionalismus (15) – Westdeutsche Vietnamhilfe: Forschungsstand und Quellenlage (20) – Gliederung der Untersuchung (25)</i>	
2. Parteiliche Solidarität mittels neutraler ›Hilfsgesellschaften‹: Hospitalschiff Helgoland und Landkrankenhaus Da Nang .....	27
2.1. Die Bundesregierung: Südvietnamhilfe als Bündnissolidarität .....	27
<i>Humanitäre Hilfe als unmilitärische Solidaritätsleistung (28) – Zusammenarbeit der Bundesministerien (36) – Bundestags-Unterausschuss »Vietnam-Hilfe« (43) – Deutsche Botschaft Saigon (45) – Wandel der Rhetorik bei Kontinuität in der Praxis (48) – Tet-Offensive 1968 als Schock-Moment (59)</i>	
2.2. Das DRK und die internationale Rotkreuzgemeinschaft .....	64
<i>Das DRK als humanitärer Akteur (65) – Südvietnamhilfe als ›nationale Hilfsgesellschaft‹ (71) – Unparteiliche Nordvietnamhilfe (77) – »Wahrer Humanismus« und Neutralitätsbegriff (86)</i>	
2.3. Das Rotkreuz-Hospitalschiff Helgoland .....	93
<i>Realisierung des Helgoland-Projektes (94) – Proteste der Rotkreuzgesellschaften sozialistischer Länder (101) – Verlegung nach Da Nang (109) – Gefährdungslage und Tet-Offensive (117)</i>	
2.4. Das Malteser-Landkrankenhaus Da Nang .....	135
<i>Der MHD als katholischer humanitärer Akteur (136) – Südvietnamhilfe als ›freiwillige Hilfsgesellschaft‹ (139) – Bestimmung des MHD als Trägerorganisation (148) – Aufbau des Landkrankenhauses (154) – Abzug der Helgoland (158) – ›Vietnamisierung‹ des Landkrankenhauses (164)</i>	
Zusammenfassung .....	169

3.	»Die Sache brennt«: Die Projektsuche der Bundesregierung im Spannungsfeld von Koordinationsbemühungen, Freier Wohlfahrtspflege und ›privatem‹ Engagement .....	173
3.1.	Die Projektsuche der Bundesregierung .....	174
	<i>Interne Projektmöglichkeiten (174) – Externe Projektvorschläge (177) – Kontakt zum BDI (180) – Spannungen im Bundeskabinett (182)</i>	
3.2.	Das Scheitern des Arbeitsausschusses für Südvietnamhilfe .....	187
	<i>Das Vorhaben der Bundesregierung zur Bildung des Arbeits- ausschusses (188) – Ablehnende Haltung der Freien Wohlfahrts- verbände (191) – Einmaliges Treffen des Arbeitsausschusses (192) – Kontroverse um die Freiheit der Wohlfahrtsverbände (198) – Koope- ration im Fall Biafra (217)</i>	
3.3.	Materielle Südvietnamhilfe der Bundesregierung .....	221
	<i>Das Scheitern der Care-Paket-Aktion (222) – Das Scheitern des Om- nibus-Projektes (223) – Die Medikamentenspende (233)</i>	
3.4.	Der Personaleinsatz in der Flüchtlings- und Sozialarbeit .....	241
	<i>Die Projekte der Friedrich-Ebert-Stiftung (242) – Die Projekte der Konrad-Adenauer-Stiftung (245) – Die Projekte des International Rescue Committee (253)</i>	
3.5.	›Private‹ Südvietnamhilfe .....	260
	<i>Die Hans-Böckler-Day-Nursery des DGB (261) – Die Schulbücher- spende des Axel-Springer-Verlags (274)</i>	
	Zusammenfassung .....	284
4.	»Praktischer Ökumenismus«: Die kombinierte Vietnamhilfe von Deutschem Caritasverband und Diakonischem Werk .....	287
4.1.	Der Caritasverband und die internationale katholische Vietnamhilfe .....	287
	<i>Der Caritasverband als katholischer Wohlfahrtsverband (288) – Die Auslandshilfe des Caritasverbandes (293) – Katholische Vietnamhilfe aus der Bundesrepublik Deutschland (300) – Caritas Internatio- nalis (305) – Caritas Vietnam (309) – Caritas Hongkong (312) – Catholic Relief Services (313) – Internationale katholische Vietnam- hilfe (314)</i>	

4.2. Die Diakonie und die Vietnamhilfe der Ökumene .....	317
<i>Die Diakonie als evangelischer Wohlfahrtsverband (318) – Auslandshilfe als Ökumenische Diakonie (322) – Weitere deutsche Träger protestantischer Vietnamhilfe (328) – Der Ökumenische Rat der Kirchen (331) – Asian Christian Service (332) – Vietnam Christian Service (336)</i>	
4.3. Kombinierte Südvietnamhilfe von Caritasverband und Diakonie ...	339
<i>Gemeinsamer Spendenappell (339) – Hilfsprojekte in Südvietnam (344) – Gemeinsame Handlungsorientierung (353) – Biafra: Intensivierung der Zusammenarbeit (362)</i>	
4.4. Ausbleibende Hilfe für Nordvietnam .....	364
<i>Der Caritasverband und die nordvietnamesische Botschaft in der DDR (365) – Begrenzte Hilfsmöglichkeiten der Ökumene (369) – Kritik an der ausbleibenden Hilfe (370)</i>	
Zusammenfassung .....	378
5. Zum Tee bei Ho Chi Minh: Westdeutsche Hilfe für Nordvietnam und die Südvietnamesische Befreiungsfront .....	381
5.1. Die Hilfsaktion Vietnam .....	381
<i>Der Appell »Helft Ihnen!« als Initiation (382) – Adressaten der Hilfsleistungen (388) – Vietnamkriegsopposition als Basis (394) – Organisationsentwicklung der Hilfsaktion Vietnam (407)</i>	
5.2. Die Kooperation von Hilfsaktion Vietnam, Caritasverband und Diakonie .....	410
<i>Einladung aus Nordvietnam (410) – Erste Nordvietnamreise (414) – Auswertung der Reise (416)</i>	
5.3. Das Krankenhausprojekt Vinh-Linh .....	422
<i>Die Politik der Hilfsaktion Vietnam (422) – Die Politik des Caritasverbandes (425) – Die Politik der Diakonie (426)</i>	
5.4. Die Beziehungspflege mit Nordvietnam und der Befreiungsfront ...	434
<i>Das Nordvietnamesische Rote Kreuz zu Gast in der Bundesrepublik (434) – Engagement zugunsten gefangener westdeutscher Helfer in Vietnam (436) – Zweite Nordvietnamreise (459) – Kinderkrankenhaus Haiphong (466)</i>	
Zusammenfassung .....	475

6.	»Radikale Humanität«: Die Sorge um vietnamesische Kinder .....	477
6.1.	Kranke, verletzte und verlassene Kinder in Südvietnam ..... <i>Die Pagode Phuoc Hoa (479) – Das Erziehungsheim Thu Duc (481) – Kritik an den Waisenhäusern (482)</i>	479
6.2.	Das SOS-Kinderdorf Go Vap ..... <i>Die SOS-Kinderdorf-Idee in und außerhalb Europas (484) – Grün- dung des SOS-Kinderdorfes Go Vap (487) – Kritik der Bundesregie- rung (490) – ›global childhood‹ und europäische Mütterlichkeit (496)</i>	483
6.3.	terre des hommes-Deutschland und Aktion Friedensdorf ..... <i>Die terre des hommes-Idee als transnationales Konzept (500) – terre des hommes-Deutschland (502) – Aktion Friedensdorf (511)</i>	499
6.4.	Die ›Entwurzelungs‹-Kontroverse ..... <i>Der Internationale Sozialdienst (516) – Die Politik der Bundesregie- rung (520) – Die Politik des DRK (535) – Die Politik des Caritasver- bandes (541) – Die Politik der Diakonie (550) – Biafra: Gemeinsame Hilfe ohne ›Entwurzelungs‹-Debatte (560)</i>	515
	Zusammenfassung .....	563
7.	Schlussbetrachtung: Außenbeziehungen durch Binnenbeziehungen .....	573
8.	Abkürzungsverzeichnis .....	585
9.	Anhang .....	587
10.	Quellen- und Literaturverzeichnis .....	595
10.1.	Quellenverzeichnis .....	595
10.2.	Literaturverzeichnis .....	603
11.	Personenregister .....	617

## Vorwort

Das vorliegende Buch ist die gekürzte und überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die ich im Februar 2014 an der Philosophischen Fakultät der Universität Mannheim verteidigt habe. Mein besonderer Dank gilt Johannes Paulmann, der das Forschungsvorhaben von Beginn an begleitet und gefördert hat. Die Motivation, Anregung und Kritik, die ich in der gemeinsamen Zeit am Historischen Institut der Universität Mannheim und am Leibniz-Institut für Europäische Geschichte in Mainz erfahren durfte, haben entscheidend zu dessen Erfolg beigetragen. In den Dank für die inhaltliche Unterstützung schließe ich auch Peter Steinbach ein, der das Zweitgutachten verfasst hat, sowie die damaligen Kolleginnen und Kollegen in Mannheim und Mainz, besonders Andrea Rehling. Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei Gabriele Lingelbach, der ich erste zentrale Einblicke in die Geschichte wohlthätigen Handelns verdanke.

Die Umsetzung des Dissertationsprojektes verdanke ich auch der finanziellen Unterstützung durch Stipendien: Ich bedanke mich bei der Zeit-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius für die Möglichkeiten, die sie mir mit ihrer Förderung eröffneten, und den großzügigen Beitrag zum Druckkostenzuschuss. Zudem danke ich dem Leibniz-Institut für Europäische Geschichte in Mainz. Mein Dank gilt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zahlreichen Archive, besonders der kleineren, nicht mit öffentlichen Mitteln geförderten, für ihre verlässliche Unterstützung während meiner Rechercheaufenthalte.

Unerlässliche Unterstützung erfuhr ich während der Promotionszeit von Freunden und Familie, besonders von Anna Wenger, Bastian Thomanek, Carsten Jeblick, Judith Habscheid, Dominic Nyhuis, Frédéric Barreau, Kathrin Frank, Melanie Mayer und Neven Wenger. Ich widme dieses Buch meinen Eltern, Geschwistern und Großeltern, in übergroßer Dankbarkeit, und Anja Siede, in freundschaftlicher Erinnerung.

Stuttgart, April 2018

Michael Vössing



# 1. Einleitung

## Erkenntnisinteresse und Fragestellung

Die Vietnamhilfe in den Jahren 1965 bis 1973 war der Ausgangspunkt der institutionalisierten humanitären Hilfe als eigenständiger Form der westdeutschen Außenbeziehungen. Diese Erkenntnis offenbart sich bereits, wenn man nach dem Ursprung der Bezeichnung des Politikfeldes fragt. So entwickelte die Bundesregierung den Begriff ›humanitäre Hilfe‹ nach eigener Aussage »erstmal in Zusammenhang mit der Südvietnam-Hilfe im Dezember 1965«<sup>1</sup>. Dies geschah im Zusammenhang mit der Bitte der USA an die NATO-Partner, die Vereinigten Staaten in Vietnam moralisch und materiell zu unterstützen:

Deutscherseits sei von vornherein klar gewesen, daß eine militärische Unterstützung nicht in Betracht kommen könne. Die Erwägungen hätten sich deshalb auf Gesundheitsfürsorge und Flüchtlingshilfe konzentriert. In diesem Zusammenhang sei – in Anlehnung an die Begriffsbildung in den Genfer Konventionen – der Begriff der »humanitären Hilfe« entwickelt worden<sup>2</sup>.

Die vorliegende Untersuchung wird darlegen, wie die Bundesregierung ausgehend von einer außen- und sicherheitspolitisch bedingten Verlegenheitslösung ein außenpolitisches Instrument entwickelte, dessen institutionalisierte Strukturen hinsichtlich Finanzierung, Ressortzuteilung und parlamentarischer Kontrolle die humanitäre Hilfe als besonderer Form der staatlichen Außenbeziehungen bis heute prägten. Diese Form der Außenpolitik wurde von Beginn an nicht ausschließlich von der Bundesregierung getragen. Vielmehr ist die humanitäre Hilfe als besondere Form der bundesrepublikanischen Außenbeziehungen seit ihrer Institutionalisierung im Rahmen der westdeutschen Vietnamhilfe durch ein intensives Zusammen- und Nebeneinanderwirken von öffentlich und nichtöffentlich legitimierten und finanzierten Akteuren gekennzeichnet. Neben oder mit der Bundesregierung engagierten sich die traditionellen Wohlfahrtsverbände genauso in Vietnam wie einige neu gegründete zivilgesellschaftliche Organisationen. Die Wohlfahrtsverbände waren bereits über andere Politikfelder wie die Sozial- und Wohlfahrtspolitik oder den Zivil- und Katastrophenschutz mit der öffentlichen Hand verbunden. Aufgrund eines sich wandelnden gesellschaftlichen

1 Kurzprotokoll 20. Sitzung UA für humanitäre Hilfe am 16.03.1972, PA DBT 3104, A6/2, 6 UA »Material Vietnam«.

2 Ebd.

Politikverständnisses sowie rechtlicher Veränderungen durch ein liberalisiertes Spenden- und Sammlungswesen kamen in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre neue zivilgesellschaftliche Akteure auf, die ebenfalls in das Politikfeld der humanitären Auslandshilfe integriert wurden.<sup>3</sup> Die Vietnamhilfe war zwar nicht die erste humanitäre Auslandsaktion aus der Bundesrepublik Deutschland. So hatten die Bundesregierung und das Deutsche Rote Kreuz beispielsweise in den 1950er Jahren gemeinsam ein Krankenhaus in Südkorea unterhalten. Parallel waren die Wohlfahrtsverbände in Ungarn und Algerien engagiert gewesen. Einzelne westdeutsche Träger der Auslandshilfe waren also bereits in früheren humanitären Notlagen im Spannungsfeld von Kaltem Krieg und Dekolonisierung aktiv gewesen.<sup>4</sup> Unter Einbeziehung dieser früheren Kooperationen in die Analyse der Vietnamhilfe vertritt die vorliegende Arbeit jedoch die These, dass es erst das Engagement für Vietnam gewesen ist, das durch die Etablierung permanenter Strukturen und Interaktionsmodi sowie die Integration neuer zivilgesellschaftlicher Akteure als der Beginn der humanitären Hilfe im Sinne eines institutionalisierten Politikfeldes der Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu betrachten ist. Insofern kommt der Vietnamhilfe in institutioneller Hinsicht auch eine grundlegendere Bedeutung zu als dem Biafrakonflikt.

Die vorliegende Untersuchung reiht sich ein in das dynamische historiografische Forschungsfeld zur internationalen humanitären Hilfe.<sup>5</sup> Neben Einzeluntersuchungen zu nationalen und internationalen Akteuren sind in den vergangenen Jahren auch Darstellungen erschienen, die Periodisierungen und Zäsuren in der Geschichte des internationalen Humanitarismus analysieren.<sup>6</sup> Für die vorliegende Arbeit sind besonders jene historiografischen Arbeiten interessant, die sich mit den Dilemmata beschäftigen, die sich aus dem vermeintlich neutralen und unparteilichen humanitären Engagement und der Interessengebundenheit der Akteure ergeben.<sup>7</sup> Diese Dilemmata

3 Zur Bedeutung von ›1968‹ und zur Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure in der humanitären Vietnamhilfe siehe die Literaturhinweise in den Kapiteln 5.3. und 6.3. Zum westdeutschen Spenden- und Sammlungswesen siehe grundlegend Gabriele LINGELBACH, *Spenden und Sammeln. Der westdeutsche Spendenmarkt bis in die 1980er Jahre*, Göttingen 2009.

4 Siehe hierzu die entsprechenden Ausführungen in den Kapiteln 2.2., 4.1. und 4.2.

5 Eine konzise Zusammenfassung der aktuellen historiografischen Ergebnisse bieten Maria FRAMKE / Joël GLASMAN, Editorial, in: Dies. (Hg.), *Humanitarismus*, Essen 2015, S. 3–12.

6 Vgl. u.a. Johannes PAULMANN, *Humanitarianism and Empire*, in: John MACKENZIE (Hg.), *The Encyclopedia of Empire*, Bd. II, Chichester 2016, S. 1112–1123; ders., *Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century*, in: *Humanity* 4 (2013), S. 215–238; Michael BARNETT, *The Empire of Humanity. A History of Humanitarianism*, Ithaca 2011.

7 Vgl. Johannes PAULMANN (Hg.), *Dilemmas of Humanitarian Aid in the Twentieth Century*, Oxford 2016.

unterscheiden die humanitäre Hilfe von der Entwicklungshilfe, deren interessegeleitete und politische Zielsetzung meist offen kommuniziert wurde und wird. Damit eröffnet sich die Frage, wie zwischen Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe unterschieden wird. In der Regel geschieht dies anhand der Art und der zeitlichen Dimension der erbrachten Leistungen. Dies ist jedoch für die vorliegende Untersuchung, also die Analyse der westdeutschen Vietnamhilfe in den 1960er und 1970er Jahren, nicht erkenntnisfördernd, da die Abgrenzung der beiden Hilfsformen Teil der Institutionalisierung der humanitären Hilfe und damit Gegenstand der Analyse ist. Dem Begriff der humanitären Hilfe liegt bei dieser Analyse also keine Definition zugrunde, die sich an der Form der Unterstützungsleistungen orientiert.<sup>8</sup> Stattdessen versteht die Arbeit unter humanitären Hilfsleistungen für Vietnam zunächst all jene materiellen und personellen Maßnahmen, die der von den kriegesischen Ereignissen in Vietnam betroffenen Zivilbevölkerung zugutekommen sollten. Diese Hilfsleistungen hatten zwar in der Regel Not- und Soforthilfecharakter, sie konnten aber auch sozialstrukturelle Maßnahmen umfassen.

Mit diesem erweiterten Begriff von humanitärer Hilfe ist auch der Untersuchungszeitraum der Analyse definiert: Mit den »kriegeischen Ereignissen« rücken die Jahre 1965 bis 1973 in den Mittelpunkt der Untersuchung. Vietnam war seit dem Zweiten Weltkrieg permanent Schauplatz kämpferischer Auseinandersetzungen unter zunehmendem Engagement der Vereinigten Staaten gewesen. Doch führten erst die Bombardierungen Nordvietnams durch die amerikanische Luftwaffe im Zuge der Operation »Rolling Thunder« vom März 1965 und die massive Ausweitung der US-Truppenpräsenz in Südvietnam dazu, dass das Geschehen in Südostasien und die Berichte über die zivilen Opfer des Krieges ein verstärktes Bedürfnis unter den Westdeutschen

8 Beispielhaft hierfür kann die Unterscheidung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe angeführt werden, die im Bericht der Bundesregierung vom Oktober 1978 über die humanitäre Hilfe der Jahre 1965 bis 1977 zitiert wird: »Humanitäre und Entwicklungshilfe unterscheiden sich sowohl in ihren Ansatzpunkten als auch in ihrer Durchführung: Humanitäre Hilfe orientiert sich ausschließlich an den aktuellen Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung in einer besonderen Notlage. Sie setzt weitgehende Gestaltungsfreiheit bei Entscheidung und Durchführung voraus und kann nicht an langfristige Abstimmungsverfahren oder Abkommen gebunden werden, weil angesichts der momentanen Not sofortige Ergebnisse erzielt werden müssen. Entwicklungshilfe setzt dagegen an der allgemeinen wirtschaftlichen Unterentwicklung eines Landes an und zielt durch Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts auf die dauerhafte, strukturelle Verbesserung der Wirtschafts- und Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung des Empfängerlandes. Sie ist deshalb in die gesamtwirtschaftliche Zielplanung des betreffenden Landes eingebettet«. (»Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1965 bis 1977«, in: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hg.), Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Drucksachen, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2155, 03.10.1978, S. 6) Zur Entwicklung dieser definitiven Abgrenzung seitens der Bundesregierung seit Beginn der humanitären Hilfe 1965/1966 bis in die 1970er Jahre siehe die Ausführungen in Kapitel 2.1.

nach humanitären Hilfsleistungen für die vietnamesische Zivilbevölkerung bewirkten. Die seit 1965 eskalierenden Kampfhandlungen fanden erst mit dem Waffenstillstand vom 27. Januar 1973 ihren vorläufigen Abschluss.<sup>9</sup> Im Anschluss wurde zwar weiterhin Hilfe geleistet. Diese Unterstützung stand jedoch unter dem Signum des Wiederaufbaus und war als Sozialstrukturhilfe nicht vorrangig auf Opfer von »kriegerischen Ereignissen« angelegt.

Hinsichtlich der Akteure, die die oben definierte Form der Vietnamhilfe im Zeitraum von 1965 bis 1973 leisteten, analysiert die Arbeit das Engagement von Regierungsstellen, Wohlfahrtsverbänden, Hilfsorganisationen sowie der Initiativen der Vietnamkriegsopposition in Westdeutschland. Neben der Bundesregierung waren vor allem die Kirchen von der deutschen Teilung betroffen. Dies zeitigte Konsequenzen für die jeweilige Vietnamhilfe. Auch wenn die Arbeit auf die westdeutsche Vietnamhilfe fokussiert ist und keinen Anspruch auf einen Vergleich der beiden deutschen Hilfsaktivitäten erhebt, wird die DDR-Vietnamsolidarität an einigen Stellen berücksichtigt. Bereits in der frühen Phase der westdeutschen Vietnamhilfe lassen sich Kooperationen, Abgrenzungen und Konfrontationen zwischen den Akteuren beobachten. Die unterschiedlichen Interaktionsformen prägten die Ausgestaltung der Vietnamhilfe langfristig. Angesichts der Teilung Vietnams in zwei, berücksichtigt man die Territorien der Befreiungsfront in Südvietnam letztlich in drei Teile, war die Frage nach dem Adressaten der jeweiligen Hilfsleistung oftmals das ausschlaggebende Kriterium für die Interaktionsformen. Es ging also um die Frage, ob der jeweilige westdeutsche Akteur der Zivilbevölkerung in allen Teilen Vietnams oder nur in einem bestimmten Gebiet Hilfe zukommen lassen wollte. In begrenztem Maße hatte auch die Art der Hilfsleistung Einfluss auf die Interaktionsformen – und zwar immer dann, wenn einer der Beteiligten das beabsichtigte Vorhaben als inadäquat oder kontraproduktiv ablehnte.

Davon ausgehend, dass diese Formen von Kooperation und Konfrontation die konkrete Ausgestaltung der westdeutschen Vietnamhilfe bedingten und somit die Institutionalisierung der humanitären Auslandshilfe als Politikfeld initiierten, verfolgt diese Arbeit eine doppelte Fragestellung: Wie realisierten die Akteure der westdeutschen humanitären Hilfe für Vietnam diese Form der Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland? Und: Wie lassen sich die zu beobachtenden Interaktionsformen erklären? Mit der Untersuchung ist ein mehrfaches Erkenntnisinteresse verbunden: Zum einen soll die Arbeit die materiellen humanitären Hilfsleistungen für alle Teile Vietnams im Zeitraum

9 Auf eine ausführliche Darstellung des Kriegsverlaufes wird bis auf einzelne Aspekte, die für die Fragestellung von Bedeutung sind, in dieser Arbeit verzichtet. Die Literatur zum Vietnamkrieg ist überbordend. Als deutschsprachige Überblicksdarstellungen mit weiterführenden Literaturhinweisen eignen sich Marc FREY, *Geschichte des Vietnamkriegs. Die Tragödie in Asien und das Ende des amerikanischen Traums*, München 2006 und Rolf STEININGER, *Der Vietnamkrieg*, Frankfurt a.M. 2006.

des »amerikanischen Krieges«, also der Jahre 1965 bis 1973, nachzeichnen. Es geht mithin um die Frage, welche Akteure wann welchen Vietnamesen mit welcher Begründung welche Form von Hilfe haben zukommen lassen. Diese Hilfe gestaltete sich vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und politischer Veränderungen in der Bundesrepublik. Sie muss aber genauso vor dem Hintergrund weltweiter Prozesse wie dem Kalten Krieg oder der europäischen Dekolonisierung gesehen werden. Die Arbeit soll daher ferner auch eine Einordnung der humanitären Hilfe in diese historischen Vorgänge gewährleisten. Schließlich soll die Darstellung der Akteursbeziehungen im Rahmen der Vietnamhilfe dazu dienen, die Institutionalisierung von Strukturen und Interaktionsmodi des sich entwickelnden Politikfeldes der humanitären Auslandshilfe, die auch in den folgenden westdeutschen humanitären Einsätzen, etwa während des Konfliktes um Biafra, wirkmächtig wurden, zu erklären.

#### Analyserahmen:

#### Governance-Perspektive und akteurzentrierter Institutionalismus

Für die zu beobachtenden Interaktionsformen der Regierungsstellen und Hilfsorganisationen, die an der westdeutschen Vietnamhilfe beteiligt waren, lassen sich keine eindeutigen Hierarchien ausmachen. Vielmehr finden sich wechselhafte Formen der Kooperation zwischen den öffentlichen und privaten Trägern der Hilfsleistungen. Derartige Prozesse werden innerhalb der Politikwissenschaften unter dem Begriff Governance untersucht.<sup>10</sup> Dabei handelt es sich um einen »anerkannt uneindeutigen Begriff«<sup>11</sup>, der zudem im Sinne von »good governance« eine normative Aufladung erfahren kann.<sup>12</sup> Trotz der definitiven Unschärfe lässt sich diesen verschiedenen Ansätzen ein

10 Die Forschungsliteratur zu Governance ist enorm und aufgrund der disziplinären Vielfalt nahezu unüberschaubar. Als Forschungsüberblick im Bereich der Politikwissenschaft siehe einführend Julia VON BLUMENTHAL, Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15 (2005), S. 1149–1180. Der Governance-Begriff wird auch in Forschungszweigen anderer Disziplinen verwandt, v.a. in den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Einen Überblick über die unterschiedlichen disziplinären und theoretischen Ansätze bietet Gunnar Folke SCHUPPERT, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: Ders. (Hg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 371–469.

11 VON BLUMENTHAL, Governance, S. 1150.

12 Die vorliegende Arbeit verwendet den Governance-Begriff ausschließlich als Forschungsperspektive und somit im erläuterten Sinne deskriptiv. Im Rahmen dieser Arbeit wird nicht untersucht, ob und in welchem Maße ein stärkerer oder ein schwächerer staatlicher Einfluss zu einer – wie auch immer messbaren – »effektiveren« oder »besseren« humanitären Auslandshilfe beitragen kann. Genauso wenig werden diesbezügliche Fragen an das Empfängerland oder die Empfängergesellschaft gestellt.

gemeinsamer Begriffskern zuordnen, der Julia von Blumenthal zufolge »das Zusammenspiel von privaten/gesellschaftlichen sowie staatlichen Akteuren umfasst und eher Formen der horizontalen Kooperation in den Blick nimmt als einseitige politische Entscheidungen im Rahmen einer Hierarchie.«<sup>13</sup> Eine derartige Betrachtungsweise deckt sich mit den beobachteten Vorgängen im Zuge der westdeutschen Vietnamhilfe. Es ist daher sinnvoll, Elemente der Governance-Perspektive auch für die historische Erforschung von Außenbeziehungen zu nutzen.<sup>14</sup>

In der Politikwissenschaft werden Governance-Formen zumeist auf unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen untersucht: Neben dem nationalen Bereich betrifft dies auch Formen von Governance auf der lokalen, der regionalen sowie der internationalen und globalen Ebene.<sup>15</sup> Die in dieser Arbeit vorgestellten Phänomene können keiner der genannten Ebenen ausschließlich zugeordnet werden.<sup>16</sup> Vielmehr folgt die konzeptionelle Ausrichtung dieser Untersuchung den Überlegungen von Arthur Benz, der den Governance-Begriff nicht als ein klar abgegrenztes Theoriegebilde begreift, sondern ihn als analytische Perspektive versteht.<sup>17</sup> Folgt man dieser Auffassung, so lässt sich dem deskriptiven Governance-Begriff in seinen Variationen ein gemeinsamer Kern zuordnen. Diesen umschreibt Benz in vier Punkten: Unter Governance werden erstens Prozesse des Steuerns und Koordinierens verstanden, »mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen [...] Akteuren«<sup>18</sup>. Hierbei handelt es sich in der Regel um kollektive Akteure. Diesen Prozessen liegen zweitens »institutionalisierte

13 VON BLUMENTHAL, Governance, S. 1153.

14 Zum Vorschlag einer akteurszentrierten Erforschung des Internationalismus unter Verwendung von Governance-Ansätzen siehe Johannes PAULMANN, Reformer, Experten und Diplomaten: Grundlagen des Internationalismus im 19. Jahrhundert, in: Hillard VON THIESSEN/Christian WINDLER (Hg.), Akteure der Außenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel, Köln u.a. 2010, S. 173–197, hier S. 189–190.

15 Einen Überblick über diese und weitere Ebenen und Funktionsbereiche bietet Arthur BENZ u.a. (Hg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007.

16 Auch das Konzept der »multilevel governance« wird dem nur bedingt gerecht; siehe hierzu einleitend Arthur BENZ, Multilevel Governance – Governance im Mehrebenensystem, in: Ders. (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 125–146.

17 Vgl. Arthur BENZ, Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in: Ders. (Hg.), Governance, S. 11–28.

18 Vgl. die entsprechende Aufzählung in ebd., S. 25; Zitate ebd. Steuerung und Koordination definiert Benz folgendermaßen: »Steuerung bedeutet die bewusste Intervention in Handlungsfelder bzw. die Lenkung des Verhaltens von Akteuren, um Änderungen in Richtung auf festgelegte Ziele zu erreichen. Koordination meint die Abstimmung von Handlungen unterschiedlicher Akteure in Bezug auf ein gemeinsames Ziel. Beide Begriffe sind weitgehend deckungsgleich, betonen aber unterschiedliche Aspekte: Steuerung betont die Intervention in Handlungsbereiche und die Interaktion zwischen

Regelsysteme« zugrunde.<sup>19</sup> Drittens umfasst Governance unterschiedliche Formen »kollektiven Handelns« innerhalb von Institutionen. Dies betrifft Benz zufolge beispielsweise Netzwerke und Koalitionen, aber auch Wettbewerbsanpassungen. Viertens handelt es sich bei den genannten Prozessen um grenzüberschreitende Phänomene in mehrdimensionaler Perspektive: »Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt«<sup>20</sup>. Ein derart verstandener Governance-Ansatz bietet sich als Forschungsperspektive zur Analyse der humanitären Vietnamhilfe der Bundesrepublik an. Gleichzeitig beinhaltet er jedoch kein theoretisches Instrumentarium zur empirischen Erforschung der konkreten Strukturen und Prozesse kollektiven Handelns. Auch Arthur Benz zufolge bedarf es der Verwendung zusätzlicher theoretischer und methodischer Instrumentarien, zu denen er explizit auch institutionentheoretische Ansätze zählt.<sup>21</sup>

Als Forschungsheuristik zur Analyse der humanitären Auslandshilfe als Politikfeld eignet sich der akteurzentrierte Institutionalismus, den Renate Mayntz und Fritz Scharpf am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zur »Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer Teilbereiche« entwickelt haben.<sup>22</sup> Mayntz und Scharpf verstehen Institutionen als »Regelungsaspekte [...], die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition

Akteuren, die steuern oder gesteuert werden. Koordination akzentuiert die Interdependenz und Wechselseitigkeit der Handlungen«. (Ebd., S. 20, Anm. 4).

19 Benz verweist darauf, dass »in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen«. (Ebd., S. 25).

20 Ebd.

21 Vgl. ebd., S. 27.

22 Vgl. Renate MAYNTZ/Fritz W. SCHARPF, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Dies. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M. u.a. 1995, S. 39–72; Zitat S. 39. Zum Forschungskontext vgl. Renate MAYNTZ/Fritz W. SCHARPF, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Dies. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung, S. 9–38. Auch Julia von Blumenthal weist in ihrem Forschungsbericht zu Governance-Ansätzen in der Politikwissenschaft darauf hin, dass der Governance-Ansatz und jener des akteurzentrierten Institutionalismus in ihren Annahmen und Forschungsinteressen in weiten Teilen deckungsgleich seien. Der bedeutendste Unterschied liege jedoch in der klaren Bestimmung des Charakters der Akteure und Institutionen innerhalb des institutionentheoretischen Ansatzes nach Mayntz und Scharpf. Dementsprechend hält sie fest: »Wenn man eine Abgrenzung der beiden Ansätze versuchen möchte, so ließe sich Governance als Analyseperspektive als übergreifender Rahmen verstehen, innerhalb dessen der akteurzentrierte Institutionalismus als eine von mehreren denkbaren Forschungsheuristiken angewendet werden kann.« (VON BLUMENTHAL, Governance, S. 1175) Darüber hinaus beziehen Mayntz und Scharpf Governance-Formen ausdrücklich in Bezug auf die »Akteurkonstellationen« in ihren Ansatz mit ein (vgl. MAYNTZ/SCHARPF, Der Ansatz, S. 60–61).

von Zuständigkeiten, die Verfügung von Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen«<sup>23</sup>. In diesem Sinne normieren Institutionen die Verhaltens- und Verfahrensformen, regeln die Ressourcenverteilung und definieren Beziehungen zwischen Akteuren.<sup>24</sup> Darüber hinaus bieten Institutionen »Anlässe« und »Arenen«<sup>25</sup>. Eine Institution stellt Mayntz und Scharpf zufolge somit vorrangig »einen stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden [...] Handlungskontext«<sup>26</sup> dar, der »absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angegebbarer Akteure verändert werden«<sup>27</sup> kann. Die Autoren vertreten also einen dynamischen Institutionenbegriff, dem zufolge einer Institution, im vorliegenden Falle dem Politikfeld der humanitären Auslandshilfe, zwar Wirkmächtigkeit auf das Akteurshandeln zugesprochen wird. Gleichzeitig werden Institutionen durch das Handeln von Akteuren beeinflusst und ausgestaltet.

Für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit weiterhin erkenntnisbringend ist, dass Mayntz und Scharpf staatliche und nichtstaatliche Akteure in die Analyse einbinden. Sie betrachten zwar vorrangig korporative Akteure.<sup>28</sup> Um bestimmte Prozesse erklären zu können, können jedoch fallweise auch die Handlung von Individuen in die Analyse einbezogen werden.<sup>29</sup> Zusammengefasst geht der akteurzentrierte Institutionalismus als heuristischer Ansatz von der Vorstellung aus, dass korporative Akteure mit je eigenen Handlungsorientierungen in bestimmten Situationen in Form von Akteurkonstellationen handeln und hierbei sowohl vom institutionellen Kontext, im konkreten Fall von dem sich etablierenden Politikfeld der humanitären Auslandshilfe, als auch von nichtinstitutionellen Faktoren, etwa dem Kriegsverlauf in Vietnam, beeinflusst werden. Die Ergebnisse und Wirkungen der Interaktionen, also der Kooperationen und Konfrontationen, schließlich beeinflussen wiederum den institutionellen Kontext.<sup>30</sup>

Für die vorliegende Analyse ist außerdem besonders das Konzept der Handlungsorientierung erkenntnisfördernd. Die Handlungsorientierung eines Akteurs wird Mayntz und Scharpf zufolge nicht nur von der Institution geprägt, sondern auch »durch kontextunabhängige (sozialisationsbedingte

23 MAYNTZ/SCHARPF, Der Ansatz, S. 40.

24 Vgl. ebd., S. 47–48.

25 Vgl. ebd., S. 48; Zitate ebd. Hervorhebungen im Original.

26 Ebd., S. 43. Hervorhebung im Original.

27 Ebd., S. 45.

28 Mayntz und Scharpf definieren korporative Akteure in Anlehnung an James S. Coleman als »handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien oder Verbänden) entschieden werden kann.« (Ebd., S. 49–50).

29 Vgl. ebd., S. 43–44, 50–51.

30 Die Zusammenfassung beruht auf dem Schema in ebd., S. 45.

oder historisch bedingte) Eigenschaften der individuellen und korporativen Akteure bestimmt«<sup>31</sup>. Diese sind vor allem »die handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten« der Akteure.<sup>32</sup> Um nachzuvollziehen, warum die Akteure sich in den aufzuzeigenden Konstellationen begegneten und dadurch das Politikfeld der humanitären Hilfe ausgestalteten, muss die Untersuchung also die jeweiligen Organisationsidentitäten und -interessen der Beteiligten herausarbeiten und analysieren. Indem sich sowohl die öffentlichen als auch die privaten und zivilgesellschaftlichen Träger der Vietnamhilfe in die Ausgestaltung der humanitären Auslandshilfe durch soziale und kommunikative Interaktionen interessengeleitet einbringen, sind sie allesamt »politische« Akteure. Die Ausgestaltung der humanitären Vietnamhilfe beruht mithin auf Interessenpolitik.<sup>33</sup>

Mit den Kategorien des institutionellen Kontextes, der korporativen Akteure und ihrer Handlungsorientierungen bietet der akteurzentrierte Institutionalismus die treffenden forschungsheuristischen Elemente, um die westdeutsche Vietnamhilfe als Politikfeld der Außenbeziehungen zu analysieren. In einem entscheidenden Punkt jedoch weicht die vorliegende Arbeit von dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ab: Die Prägung des Akteurhandelns durch den institutionellen Kontext wird bei der vorliegenden Analyse bewusst geringer bewertet, als dies von Mayntz und Scharpf vorgeschlagen wird, da sich in diesem Punkt deren vorrangig auf Gegenwartsphänomene ausgerichtete sozialwissenschaftliche Fragestellung von einer historischen Perspektive unterscheidet. So konstatieren die beiden Autoren: »Der akteurzentrierte Institutionalismus läuft [...] Gefahr, durch die Integration institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektiven überkomplex zu werden und praktisch zu einer Art historischer Rekonstruktion zu zwingen«<sup>34</sup>.

Dementsprechend vertreten sie die forschungspragmatische Maxime,

daß man nicht akteurbezogen erklären muß, was institutionell erklärt werden kann, und daß man auch bei akteurbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen arbeiten und diese erst dann empirisch überprüfen soll, wenn anders die beobachtbaren Handlungen nicht erklärt werden können.<sup>35</sup>

31 Ebd., S. 52.

32 Vgl. ebd., S. 54; Zitat ebd.

33 Zu diesem Verständnis im Sinne einer neuen, um kommunikative Aspekte erweiterten Politikgeschichte siehe die Bewertung der historiografischen Erträge der »Neuen Politikgeschichte« mit einer Fokussierung auf die Governance-Perspektive bei Thomas Risse, *The Political, the State, and Governance: Reflections on Essentially Contested Concepts*, in: Willibald STEINMETZ u.a. (Hg.), *Writing Political History Today*, Frankfurt a.M. u.a. 2013, S. 359–367.

34 Ebd., S. 67.

35 Ebd.

Ein derartiges Vorgehen ist jedoch nur dann möglich, wenn man den institutionellen Kontext als bereits gegeben und somit wirkmächtig betrachtet. Der These folgend, dass das Politikfeld der humanitären Auslandshilfe erst durch die westdeutsche Vietnamhilfe initiiert und in deren Verlauf, als historischem Prozess, ausgestaltet worden ist, steht aber gerade die Etablierung und Beeinflussung dieser Institution durch handelnde Akteure, hierbei wieder dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus folgend, im Vordergrund der Analyse. Ob und in welchem Maße diese Institution bereits Wirkmächtigkeit auf das Akteurshandeln entwickelte, gilt es begleitend zu analysieren. Dementsprechend dreht die vorliegende Arbeit, die Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus gewissermaßen um, indem sie analysiert, welche Handlungsorientierungen den kooperativen Akteuren zugrundelagen und in welchen Konstellationen sie einander begegneten.

### Westdeutsche Vietnamhilfe: Forschungsstand und Quellenlage

Die westdeutsche humanitäre Hilfe für Vietnam als Interaktionsprozess einer Vielzahl unterschiedlicher Träger im Zeitraum der Jahre 1965 bis 1973 ist bisher von der zeithistorischen Forschung nicht analysiert worden. Dagegen ist der Einfluss des Vietnamkrieges auf die westdeutsche Politik und Gesellschaft bereits Gegenstand geschichtswissenschaftlicher Forschung geworden. So wurde der Konflikt in Südostasien als bedeutendes Themenfeld der Außerparlamentarischen Opposition im Allgemeinen<sup>36</sup> und als »Katalysator« für

<sup>36</sup> Siehe Nick THOMAS, *Protest Movements in 1960s Germany. A Social History of Dissent and Democracy*, Oxford u.a. 2003; Wilfried MAUSBACH, *Indochinakonflikt. Kurseinheit 3: Die Rückwirkungen des Indochinakonflikts auf die Gesellschaften des Westens. Vietnam als Katalysator politischer und gesellschaftlicher Umbrüche*, Hagen 2002; ders., *Auschwitz und Vietnam. West German Protest Against America's War During the 1960s*, in: Andreas W. DAUM u.a. (Hg.), *America, the Vietnam War, and the World. Comparative and International Perspectives*, Cambridge 2003, S. 279–298; ders., »Burn, ware-house, burn!« *Modernity, Counterculture, and the Vietnam War in West Germany*, in: Axel SCHILDT u.a. (Hg.), *Between Marx and Coca-Cola. Youth Cultures changing European societies, 1960–1980*, New York 2006, S. 175–202. Zu »1968« in Westdeutschland und den folgenden Entwicklungen bis hin zur RAF hat die zeithistorische Forschung der vergangenen Jahre eine Vielzahl an Erträgen gebracht. Hierbei wurde auch die Bedeutung des Vietnamkrieges ausgiebig diskutiert. An dieser Stelle kann kein vollständiger Forschungsüberblick geboten werden. Stellvertretend sei verwiesen auf Philipp GASSERT/Pavel A. RICHTER, *1968 in West Germany. A Guide to Sources and Literature of the Extra-Parliamentarian Opposition*, Washington 1998, die Sammelrezension von Udo WENGST zu den wichtigsten Neuerscheinungen des »Jubiläumsjahres« 2008 in <http://www.sehepunkte.de/2009/01/14414.html> [eingesehen 02.02.2009] sowie die konzise Darstellung von Ingrid GILCHER-HOLTEY, *Die 68er Bewegung. Deutschland – Westeuropa – USA*, München <sup>4</sup>2008 und die Beiträge in

die Studentenproteste im Besonderen analysiert.<sup>37</sup> Auch die Bedeutung des Vietnamkonfliktes für das Herausbilden eines Bezuges der westdeutschen Gesellschaft zur sogenannten Dritten Welt stellte bereits den Gegenstand historischer Forschung dar.<sup>38</sup> Eine Reihe von Arbeiten hat sich zudem mit den Auswirkungen des Krieges auf die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland und besonders auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen beschäftigt.<sup>39</sup> Dabei finden die 1965 initiierte humanitäre Südvietnamhilfe der Bundesregierung und das 1966 begonnene Prestigeprojekt, das Hospitalschiff Helgoland, in der Regel Erwähnung. Am ausführlichsten behandelt dies die 1999 fertiggestellte diplomatiehistorische Dissertation von Alexander Troche zur Ostasienpolitik der Bundesregierung.<sup>40</sup> Troche analysiert ausführlich die Beziehungen Bonns zu Taiwan, der Volksrepublik China und Südvietnam bis

Wolfgang KRAUSHAAR (Hg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, 2 Bde., Hamburg 2006 sowie in Udo WENGST (Hg.), *Reform und Revolte. Politischer und gesellschaftlicher Wandel in der Bundesrepublik vor und nach 1968*, München 2011.

- <sup>37</sup> Siehe Wolfgang KRAUSHAAR, »Der große Katalysator«. Die Radikalisierung der Studenten in der Bewegung gegen den Vietnamkrieg, in: *vorgänge* 40 (2001), S. 321–327; Ingo JÜCHLER, *Die Studentenbewegungen in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland der sechziger Jahre. Eine Untersuchung hinsichtlich ihrer Beeinflussung durch Befreiungsbewegungen und -theorien aus der Dritten Welt*, Berlin 1996; Martin KLIMKE, *The Other Alliance. Student Protest in West Germany and the United States in the Global Sixties*, Princeton 2010; Tilman P. FICHTER/Siegward LÖNNENDONKER, *Kleine Geschichte des SDS. Der Sozialistische Deutsche Studentenbund von Helmut Schmidt bis Rudi Dutschke*, Bonn 2008. Siehe auch Jost DÜLFFER, *Die Anti-Vietnamkriegs-Bewegung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Ders., *Frieden stiften. Deeskalations- und Friedenspolitik im 20. Jahrhundert*, Köln u.a. 2008, S. 316–331.
- <sup>38</sup> Siehe Dorothee WEITBRECHT, *Aufbruch in die Dritte Welt. Der Internationalismus der Studentenbewegung von 1968 in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 2012; Quinn SLOBODIAN, *Foreign Front. Third World Politics in Sixties West Germany*, Durham u.a. 2012; Wilfried MAUSBACH, *Von der ›zweiten Front‹ in die friedliche Etappe? Internationale Solidaritätsbewegungen in der Bundesrepublik 1968–1983*, in: Sven REICHARDT/Detlef SIEGFRIED (Hg.), *Das Alternative Milieu. Antibürgerlicher Lebensstil und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und Europa 1968–1983*, Göttingen 2010, S. 423–444; Claudia OLEJNICZAK, *Die Dritte-Welt-Bewegung in Deutschland. Konzeptionelle und organisatorische Strukturmerkmale einer neuen sozialen Bewegung*, Wiesbaden 1999.
- <sup>39</sup> Siehe Joachim ARENTH, *Johnson, Vietnam und der Westen. Transatlantische Belastungen 1963–1969*, München 1994; Eugenie M. BLANG, *Allies at Odds. America, Europe, and Vietnam, 1961–1968*, Lanham u.a. 2011; Alexandra Margareta FRIEDRICH, *Awakenings. The Impact of the Vietnam War on West German-American Relations in the 1960s*, Diss. Univ. Philadelphia 2000; T. Michael RUDDY, *Grenzen der Solidarität. Die Bundesrepublik, die USA und der Krieg in Vietnam*, in: Detlef JUNKER (Hg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990. Ein Handbuch*, Bd. 2: 1968–1990, Stuttgart u.a. 2001, S. 200–210; Thomas SCHWARTZ, *Lyndon Johnson and Europe. In the shadow of Vietnam*, Cambridge u.a. 2003; Judith MICHEL, *Willy Brandts Amerikabild und -politik 1933–1992*, Göttingen 2010.
- <sup>40</sup> Vgl. Alexander TROCHE, »Berlin wird am Mekong verteidigt«. Die Ostasienpolitik der Bundesrepublik in China, Taiwan und Süd-Vietnam 1954–1966, Düsseldorf 2001.

zum Ende der Regierung Erhard im Jahr 1966 und dies vorrangig anhand unveröffentlichter und publizierter Quellen der westdeutschen und US-amerikanischen Regierungsstellen. Dementsprechend beleuchtet das Kapitel zur »Institutionalisierung der westdeutschen Vietnam-Hilfe« ausschließlich die Praxis der Bundesregierung und lässt in Bezug auf das Hospitalschiff die Politik des DRK als Kooperationspartner unberücksichtigt.<sup>41</sup> Zudem widmet Troche aufgrund des mit dem Jahr 1966 endenden Untersuchungszeitraums der anschließenden Südvietnamhilfe der Großen Koalition lediglich einen kleinen Rekurs.<sup>42</sup>

Eine zeitlich und inhaltlich über die jedoch quellenintensivere Darstellung von Troche hinausgehende Beschreibung der westdeutschen Vietnamhilfe bietet die 1985 abgeschlossene wirtschaftswissenschaftliche Dissertation von Volker Berresheim zur Indochinapolitik der Bundesrepublik Deutschland.<sup>43</sup> Basierend auf vorrangig publizierten Quellen der Bundesregierung, des Bundestages und des Ostasiatischen Vereins analysiert Berresheim die Beziehungen Westdeutschlands zu beiden Teilen Vietnams sowie zu Laos und Kambodscha in den Politikfeldern Diplomatie, Entwicklungspolitik, humanitäre Hilfe und Außenwirtschaft für den Zeitraum von 1949 bis in die 1980er Jahre. Berresheim benennt dementsprechend auch für den Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit eine Vielzahl der wesentlichen Projekte und Akteure in der westdeutschen humanitären Vietnamhilfe auch jenseits der Bundesregierung und weist zudem auf einzelne Charakteristika und Problemlagen der Hilfsleistungen hin.<sup>44</sup> Eine tiefere Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Handlungsorientierungen sowie eine

41 Das Kapitel findet sich in ebd., S. 413–433, der Abschnitt zur Helgoland S. 413–422.

42 Hierbei finden sich zudem falsche oder missverständliche Äußerungen über den Verlauf der Südvietnamhilfe der Bundesregierung, die darauf beruhen, dass über das Jahr 1966 hinaus keine ausführliche Quellenanalyse mehr durchgeführt wurde: Troche führt aus, dass im Jahr 1966 »Hilfsmaßnahmen im Rahmen von knapp 40 Millionen DM auf den Weg gebracht werden konnten«. (Ebd., S. 432) Hierzu zählt er u.a. die Lieferung von Omnibussen nach Saigon. Die vorliegende Arbeit wird zeigen, dass sowohl die Summe nicht ausgegeben als auch das genannte Hilfsprojekt nicht realisiert wurde. Eine ähnlich fehlerhafte Feststellung findet sich auch bei Arenth: »Vielfach fungierte Bundesinnenminister Paul Lücke, CDU, als Koordinator der deutschen Hilfsmaßnahmen wie beispielsweise der ›Care-Pakete‹ für 750 000 Flüchtlinge in Südvietnam«. (ARENTH, JOHNSON, S. 131) Das vom Innenministerium geprüfte Projekt einer CARE-Paketaktion wurde jedoch verworfen. Auch dies wird die vorliegende Arbeit aufzeigen.

43 Vgl. Volker BERRESHEIM, 35 Jahre Indochinapolitik der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1986.

44 So erwähnt Berresheim in seiner Zusammenfassung der Projekte (vgl. ebd., S. 55–60, 62) auch die Kritik an der Verbringung vietnamesischer Waisenkinder; er hebt zudem die außen- und sicherheitspolitische Bedeutung und den unmitärischen Charakter der Regierungs-Projekte hervor (vgl. ebd., S. 102–105) und verweist auf die Rolle der westdeutschen Vietnamkriegsopposition und die Bedeutung der Tet-Offensive als organisatorischem und konzeptionellem Wendepunkt (vgl. ebd., S. 108–115).

Analyse der Kooperationsformen zwischen den Akteuren finden im Rahmen der eher summarischen Aufzählung jedoch nicht statt. Zu den öffentlich finanzierten Projekten in Südvietnam gehörte schließlich auch der Ausbildungseinsatz von deutschen Ärzten an der Medizinischen Fakultät der Universität Hué. Dieses Projekt war zwar kein Vorhaben der humanitären Hilfe, es war aber eng damit verbunden. Zum Hué-Projekt liegt mit der 2011 publizierte medizinhistorische Dissertation von Simon Reuter eine Nachzeichnung des Einsatzes vor.<sup>45</sup>

Im Rahmen der Erforschung der westdeutschen Protestbewegung gegen den Vietnamkrieg stellt die 1975 abgeschlossene sozialwissenschaftliche Dissertation Frank Werkmeisters zur »Protestbewegung gegen den Vietnamkrieg in der Bundesrepublik Deutschland 1965–1973« ein oft rezipiertes zeitgenössisches Werk dar.<sup>46</sup> Im Rahmen seiner Untersuchung behandelt Werkmeister mit der Hilfsaktion Vietnam e.V. auch einen zentralen humanitären Akteur der bundesdeutschen Vietnamhilfe. Der Autor war als leitendes Mitglied der Kampagne für Demokratie und Abrüstung sowie des Exekutivkomitees der Initiative Internationale Vietnam-Solidarität selbst langjähriger Protagonist der westdeutschen Vietnamkriegsopposition. Die vorliegende Arbeit wird infolge intensiver Archivarbeit zum ersten Mal anhand einer ähnlich breiten Quellengrundlage eine von Werkmeisters Buch weitestgehend unabhängige Analyse der humanitären Hilfsleistungen der westdeutschen Vietnamkriegsopposition bieten.<sup>47</sup>

Da die vorliegende Arbeit sowohl die organisationsgeschichtliche Entwicklung der einzelnen Akteure berücksichtigt als auch deren Handlungsorientierungen herausarbeitet, rezipiert sie jene Titel aus der zeithistorischen, kirchengeschichtlichen, politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung, die entsprechende Auskünfte über die Hilfsorganisationen und -initiativen sowie die öffentlichen Akteure bieten. Die Forschungs- und Literaturlage variiert jedoch erheblich von Akteur zu Akteur. Lediglich für die Bundesregierung, die Wohlfahrtsverbände und die politischen Stiftungen kann zu Einzelfragen teilweise auf wissenschaftliche Forschungsergebnisse zurückgegriffen wer-

45 Vgl. Simon REUTER, Im Schatten von Tet. Die Vietnam-Mission der Medizinischen Fakultät Freiburg (1961–1968), Frankfurt a.M. 2011.

46 Vgl. Frank WERKMEISTER, Die Protestbewegung gegen den Vietnamkrieg in der Bundesrepublik Deutschland 1965–1973, Diss. Univ. Marburg 1975.

47 Die Hilfsaktion Vietnam findet auch Erwähnung in dem in der Reihe »hefte zur ddr-geschichte« herausgegebenen Band Günter WERNICKE, »Solidarität hilft siegen!« Zur Solidaritätsbewegung mit Vietnam in beiden deutschen Staaten. Mitte der 60er bis Mitte der 70er Jahre, Berlin 2001, hier S. 25–26, 61–62. Wernickes Schwerpunkt liegt jedoch auf einer Darstellung der DDR-Vietnamsolidarität, eine komparatistische Vorgehensweise ist nicht wirklich gegeben. Für die Bundesrepublik konzentriert sich das Buch zudem stärker auf die Vietnamkriegsopposition und deren Proteste denn auf die humanitären Hilfsleistungen.

den. Auf eine Nennung der Literaturangaben zu den einzelnen Akteuren wird im Rahmen der Einleitung verzichtet. Sie finden sich in den entsprechenden Abschnitten zur Organisations- und Ideengeschichte der Organisationen, Initiativen und öffentlichen Träger im Hauptteil der Untersuchung. Bei diesen Werken sind Bezüge zur Vietnamhilfe jedoch in der Regel nicht vorhanden oder allenfalls marginal. Daher bietet die vorliegende Arbeit größtenteils Grundlagenforschung. Dementsprechend fußt die vorliegende Untersuchung auf intensiver Quellenrecherche in Archiven unterschiedlicher Ausrichtung.

Für die Bundesregierung übernahm das Bundesinnenministerium die Aufgabe, die Regierungsprojekte und die Hilfsorganisationen zu koordinieren. Daher bildet die Überlieferung der Akten des Innenressorts im Bundesarchiv Koblenz einen zentralen Quellenbestand dieser Arbeit. Da für einzelne Projekte auch die Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit, für Gesundheit, für Familie, für Verkehr und für Vertriebene zuständig waren, wurde zu Detailfragen auch deren Überlieferung gesichtet. Die zentralen Botschaftsberichte und Einschätzungen des Außenministeriums finden sich zwar durchgehend in den Akten des Bundesinnenministeriums, dennoch wurden für diese Arbeit auch Archivbestände des Politischen Archivs des Auswärtigen Amts in Berlin ausgewertet. Eine zentrale Quelle für die Interaktionen und die Handlungsorientierungen nahezu aller Akteure sind die Protokolle des Bundestags-Unterausschusses für humanitäre Hilfe. Diese Quellengruppe wurde systematisch im Parlamentsarchiv Deutscher Bundestag in Berlin gesichtete und ausgewertet. Diese staatlichen Archive boten nicht nur eine lückenlose Überlieferung mit Blick auf die relevanten Regierungs- und Parlamentsinstitutionen, sondern auch auf die für die Bundesregierung aktiven Hilfsorganisationen: den Malteser Hilfsdienst, die politischen Stiftungen und den deutschen Zweig des International Rescue Committee. Von den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege waren drei in Süd- und Nordvietnam engagiert: das Deutsche Rote Kreuz, der Deutsche Caritasverband und das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland. Deren umfangreiche Überlieferung in Berlin und Freiburg bietet Aufschluss über die jeweilige Handlungsorientierung sowie die Durchführung der Hilfsprojekte. Zu den wenigen ›privaten Akteuren‹ der westdeutschen Vietnamhilfe gehörte der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB). Die entsprechend im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn überlieferten Unterlagen wurden ebenfalls systematisch ausgewertet.

Die staatlichen Archive sowie die der Wohlfahrtsverbände und des DGB bieten einen Zugang zu zeitgenössischen Berichten, Korrespondenzen, Protokollen, Vermerken und Statistiken. Für die zivilgesellschaftlichen Organisationen und für die Oppositionsbewegung gegen den Vietnamkrieg mit den dazugehörigen humanitären Initiativen ist eine vergleichbare Überlieferung nicht gegeben. Stattdessen mussten unterschiedliche Quellenarten an

mehreren, dezentral organisierten Archivorten ausgewertet werden. Für die Hilfsaktion Vietnam, den zentralen humanitären Akteur der westdeutschen Opposition gegen den Vietnamkrieg, wurden die Bestände im Archiv der Gesellschaft für die Freundschaft zwischen den Völkern der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Republik Vietnam in Düsseldorf erstmals für die wissenschaftliche historische Forschung ausgewertet. Ergänzt wurden diese Bestände um den Nachlass Martin Niemöllers, der einige Jahre in der Hilfsaktion Vietnam an verantwortlicher Stelle aktiv war. Die Unterlagen befinden sich im Zentralarchiv der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau in Darmstadt. Flugblätter, Broschüren und ähnliche Materialien, die Aufschluss über das humanitäre Engagement der Protestbewegung gegen den Vietnamkrieg geben, wurden im Archiv Soziale Bewegungen in Freiburg, im APO-Archiv im Universitätsarchiv der Freien Universität Berlin und im Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv Berlin gesichtet und ausgewertet.

Die unveröffentlichten Materialien aus vierzehn Archivstandorten sind die zentrale Quellengruppe dieser Untersuchung. Ergänzt werden sie um publizierte Einzelquellen und einschlägige Quelleneditionen und -sammlungen vor allem zur deutschen Außenpolitik, zu den Sitzungen des Bundeskabinetts und des Deutschen Bundestages. Zu den publizierten Quellen zählen auch Zeitschriften und Jahresberichte vieler Hilfsorganisationen, die systematisch ausgewertet wurden. Eine wichtige Quellengruppe sind auch die Artikel zur Vietnamhilfe in der Tages- und Wochenpresse. Einige überregionale Presseorgane wurden über digitale Archivbestände systematisch ausgewertet. Erweitert wurde diese Quellenbasis um die von nahezu allen Akteuren in den Archiven überlieferten zeitgenössischen Presseauschnittsammlungen.

### Gliederung der Untersuchung

Die Arbeit analysiert die westdeutsche Hilfe für Vietnam und damit die Institutionalisierung der humanitären Auslandshilfe als Politikfeld in fünf parallel laufenden und miteinander verbundenen Interaktionsprozessen. Das folgende Kapitel (Kapitel 2) behandelt die Zusammenarbeit der Bundesregierung mit zwei neutralen ›Hilfsgesellschaften‹ im Sinne der Genfer Konventionen: dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) und dem Malteser-Hilfsdienst (MHD). Die Frage, wie sich ein außen- und bündnispolitisch fundiertes Engagement der Regierung mit dem Anspruch der Hilfsorganisationen auf Neutralität und Unparteilichkeit vereinbaren ließ, stellt den Kern dieses Abschnittes dar. Im nächsten Kapitel (Kapitel 3) steht das Bemühen der Bundesregierung im Vordergrund, für weitere Projekte in Südvietnam eine Vielzahl an gesellschaftlichen Akteuren als mögliche Träger und Kooperationspartner zu gewinnen.