

## Liberale Pionierarbeit. Walter Scheel als erster Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Das öffentliche Bild Walter Scheels zeichnet ihn als fröhlichen und lebenslustigen Bonvivant, kulminierend in der ikonenhaften Darstellung des singenden Bundespräsidenten.<sup>1</sup> Dabei wird freilich unterschlagen, dass er seit 1961 als erster Entwicklungshilfeminister eine harte Kärrnerarbeit geleistet hat, auf die seine Amtsnachfolger aufbauen konnten. Was qualifizierte Scheel für diese Aufgabe in einem damals noch recht neuen Politikfeld, und welche Ideen brachte er mit? War seine Arbeit erfolgreich, konnte er dabei liberale Akzente setzen? Das sind die Hauptfragen, die hier im Vordergrund stehen sollen.

Die Forschungslage hat sich in den letzten Jahren durchaus verbessert: Es liegen einige neuere Arbeiten zur Geschichte der bundesrepublikanischen Entwicklungspolitik insgesamt und auch speziell zu ihrer Anfangsphase vor.<sup>2</sup> Die Entwicklung des 1961 geschaffenen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) erfuhr vor allem im Zusammenhang mit dem fünfzigjährigen Jubiläum der Institution verstärkte Aufmerksamkeit.<sup>3</sup> Und auch die Tätigkeit Scheels als Entwicklungshilfeminister wurde bereits kurz behandelt.<sup>4</sup> Trotzdem bleiben Forschungslücken hinsichtlich der kon-

- 1 Vgl. exemplarisch den Nekrolog der „Deutschen Welle“: Der singende Bundespräsident – Nachruf auf Walter Scheel <https://www.dw.com/de/der-singende-bundespr%C3%A4sident-nachruf-auf-walter-scheel/a-19498317> (13.5.2022).
- 2 Vgl. Michael Bohnet: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik. Strategien, Innenansichten, Zeitleugen, Herausforderungen. Konstanz/München 2015. Zur frühen bundesrepublikanischen Entwicklungspolitik: Horst Dumke: Anfänge der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik. Eine Korrektur des politischen Bildes. St. Augustin 1991; Peter Molt: Die Anfänge der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Düsseldorf 2017; Karsten Linne: Die Bruderschaft der „Entwickler“. Zur Etablierung der Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1956 bis 1974. Göttingen 2021.
- 3 Vgl. Wolfgang Gieler (Hrsg.): 50 Jahre deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Das BMZ von Walter Scheel bis Dirk Niebel. Bonn u.a. 2011; Sebastian Harnisch/Siegmar Schmidt: Auf Augenhöhe. 50 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Hrsg. vom BMZ. Baden-Baden 2012.
- 4 Vgl. Wolfgang Gieler/Rebecca Miltsch: Walter Scheel 1961–1966. In: Wolfgang Gieler (Hrsg.): Deutsche Entwicklungsmintister von 1961–2008. Biographie, Konzeptionen und Einfluss auf nationale und internationale Entwicklungspolitik. Bonn 2008, S. 12–25; Michael Bohnet: Walter Scheel. Der erste Entwicklungsmintister der Bundesrepublik Deutschland (1961–1966). Die Anfänge der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn/Berlin 2009; Wolfgang Gieler: Walter Scheel 1961–1966. In: Ders. (Hrsg.): 50 Jahre (wie Anm. 3), S. 17–39.

kreten Herangehensweise Scheels und bei der Frage nach dem prinzipiellen Charakter seiner Politik. Sie lassen sich unter anderem durch Auswertung der relevanten Quellenbestände im Bundesarchiv Koblenz und in den Archiven der Politischen Stiftungen beantworten – in diesem Fall primär im Archiv des Liberalismus.

## 1. Der Beginn der bundesdeutschen Entwicklungspolitik

Die globale Tendenz zur Dekolonisation führte zusammen mit dem Kalten Krieg in den 1950er Jahren zu ersten entwicklungspolitischen Vorhaben der Bundesrepublik Deutschland. Forciert wurden diese Bemühungen durch einen zunehmenden innenpolitischen Druck, insbesondere von den Kirchen. Ab 1952 beteiligte man sich an den Entwicklungsprojekten der Weltbank und dem erweiterten technischen Beistandsprogramm der Vereinten Nationen. Im Bundeshaushalt 1953 wurde ein Betrag von 500.000 DM für Entwicklungshilfe ausgewiesen und zwar im Etat des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi), deklariert als „Zuschüsse für die Förderung des Erfahrungsaustausches mit weniger entwickelten Gebieten“, der erste Fall bilateraler Entwicklungshilfe.<sup>5</sup> Seit Mitte der 1950er Jahre bemühte sich eine kleine, parteiübergreifende Gruppe von Parlamentariern um die Entwicklungshilfe.<sup>6</sup> Ihnen gelang es, im Haushaltsjahr 1956 einen Titel von 50 Millionen DM anzusetzen, der, nunmehr im Auswärtigen Amt (AA) ressortiert, als Zweck die „Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Länder“ auswies. Mit diesem Budget war die „Initialzündung zu einer eigenständigen deutschen Hilfspolitik gegeben“.<sup>7</sup>

Die Gründung des BMZ bildete den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung, die ein Koordinierungsinstrument in diesem neuen, rasch bedeutsamer werdenden Politikfeld erforderlich machte.<sup>8</sup> Bereits im Sommer 1961 kursierte das Gerücht, Bundeskanzler Konrad Adenauer wolle ein Ministerium für Entwicklungshilfe aus dem Kompetenzbereich des Auswärtigen Amts heraustrennen, das der FDP angeboten werden könne.<sup>9</sup> Hatte

5 Vgl. Werner Bührer: Westdeutschland in der OEEC. Eingliederung, Krise, Bewährung 1947–1961. München 1997. Zur bilateralen Hilfe vgl.: Bohnet: Geschichte (wie Anm. 2), S. 29 f.; Klaus Bodemer: Entwicklungshilfe – Politik für wen? Ideologie und Vergabepraxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade. München 1974, S. 29.

6 Vgl. Heide-Irene Schmidt: German foreign assistance policy, 1958–1974. In: Helge Ø. Pharo/Monika Pohle Fraser (Hrsg): The Aid Rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Oslo 2008, S. 91–143, hier S. 116.

7 Vgl. Bohnet: Geschichte (wie Anm. 2), S. 30; Bodemer: Entwicklungshilfe (wie Anm. 5), S. 30 (Zitat ebd.).

8 Vgl. Molt: Die Anfänge (wie Anm. 2), S. 106.

9 Vgl. Hörensagen. In: Der Spiegel, Nr. 28 vom 5.7.1961, S. 15.

die Entwicklungspolitik im Wahlkampf selbst keine Rolle gespielt, wurde sie in den Koalitionsverhandlungen der CDU/CSU mit der FDP einer der hauptsächlichen Streitpunkte. Im Oktober/November 1961 brach hinter den Kulissen ein erbitterter Kampf um die Errichtung eines Ministeriums für Entwicklungshilfe aus. Vor allem Scheel machte sich für ein solches Ressort stark. Adenauer konnte nun auf den früheren Vorschlag, ein eigenes Ressort für Entwicklungspolitik einzurichten, zurückgreifen und der FDP dieses Ministerium anbieten.<sup>10</sup>

Mit Scheel stand dort ein Mann bereit, der durch seine bisherige Tätigkeit einschlägige politische Kontakte und Erfahrungen mitbrachte.<sup>11</sup> Nach den Notizen von Friedrich-Karl Vialon, Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und einer der wichtigsten Vertrauten Adenauers, war die Betrauung Scheels mit dem Amt keine plötzliche Wende in der letzten Runde der Koalitionsgespräche, sondern von Adenauer als Option bereits von Anfang an verfolgt.<sup>12</sup>

Nach Scheels Ernennung regelte zunächst ein Bundeskanzlererlass die Kompetenzen zwischen den rivalisierenden Ministerien: Dem BMZ oblag im wesentlichen die Koordinierung der Entwicklungshilfepolitik des Bundes durch den Vorsitz im Lenkungsausschuss. Die fachliche Zuständigkeit für Kapitalhilfe und Technische Hilfe blieben dem Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) bzw. dem Auswärtigen Amt (AA) vorbehalten, ebenso der Vorsitz des interministeriellen Referentenausschusses.<sup>13</sup> Deshalb sprach man von einem „kompetenzlosen Haus“, welches lediglich das Recht besaß, über alle Entwicklungspolitischen Vorgänge informiert zu werden. Adenauer nannte das BMZ in diesem Zusammenhang „eine Rose ohne Dornen“.<sup>14</sup>

Zur Kompetenzausweitung verfolgte Scheel eine „Salamitaktik“ und sprach sich im Namen des „Wohls der Entwicklungsländer“ für immer neue Entwicklungspolitische Aufgaben aus.<sup>15</sup> Laut Winfried Böll, einem hochrangigen BMZ-Mitarbeiter, sah das Ministerium seine Chance gerade in diesen neuen Aufgaben, auf die noch kein anderes Haus Ansprüche angemeldet hatte. Für den Haushaltsvoranschlag entwickelte Böll im Februar 1962 sechs neue Bereiche: Die Förderung Entwicklungswichtiger Vorhaben der Kirchen, die Einrichtung eines deutschen Jugenddienstes für Entwicklungsländer, die

10 Vgl. Daniel Koerfer: Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer. Stuttgart 1987, S. 598.

11 Vgl. Molt: Die Anfänge (wie Anm. 2), S. 107; Volker Hentschel: Ludwig Erhard. Ein Politikerleben. Berlin 1998, S. 522–525.

12 Vgl. Molt: Die Anfänge (wie Anm. 2), S. 108 und Anm. 15.

13 Vgl. Bohnet: Walter Scheel (wie Anm. 4), S. 10.

14 Zit. nach: Dietrich Kebischull: 25 Jahre BMZ. In: Wirtschaftsdienst 66 (1986), 11, S. 534–535, hier S. 534.

15 Vgl. Entwicklungspolitik im Lichte des Primats der Außenpolitik: Walter Scheel (1961–1966), Werner Dollinger (1966). In: Harnisch/Schmidt: Auf Augenhöhe (wie Anm. 3), S. 30–47, hier S. 36.

Entwicklungshilfe auf kulturellem Gebiet (Bildungshilfe), die Entwicklungshilfe auf sozialem Gebiet (Sozialstrukturhilfe) und die Weiterbildung von Fach- und Führungskräften sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Entwicklungsländern.<sup>16</sup>

Böll war der Überzeugung, dass die entscheidenden Weichen am Anfang gestellt würden. Adenauer konnte seinen Mitarbeiter Vialon als Staatssekretär installieren und gab ihm mit auf den Weg: „Da passen Sie mal auf, daß der junge Mann jut mit dem Jeld umjeht.“<sup>17</sup> Die Kombination Scheel/Vialon sei laut Böll ein ausgesprochener Glücksfall gewesen, ebenso die Grundausstattung mit einigen erfahrenen Beamten aus dem Bundesfinanzministerium, in erster Linie mit dem allseits geachteten Ministerialdirigenten Franz Klamser. Diese Beamten seien so etwas wie eine Rückversicherung an unbestechlicher Nüchternheit gewesen und hätten mit ihrer langen Verwaltungserfahrung mancher zu euphorischen Planung den notwendigen Dämpfer versetzt. Scheels Staatssekretär Vialon habe mit seiner Autorität als Haushalts- und Verwaltungsfachmann für den nötigen Respekt bei den anderen Ressorts gesorgt.<sup>18</sup>

Kritisch aus heutiger Sicht bleibt ferner anzumerken, dass Scheel mit Vialon und Gustav Adolf Sonnenhol zwei ehemalige Nationalsozialisten in leitender Stellung im BMZ beschäftigte. In den 1950er und 1960er Jahren war dies allerdings in Ministerien und in der öffentlichen Verwaltung nichts Außergewöhnliches.<sup>19</sup> Beide zeigten sich zudem äußerst loyal und unterstützten die Arbeit Scheels in jeder Hinsicht. Sonnenhol war offensichtlich von seinem Parteifreund Scheel ursprünglich sogar für den Posten des Staatssekretärs vorgesehen.<sup>20</sup>

Ein weiterer wichtiger Mitarbeiter war Horst Dumke, der den Aufbaustab leitete. Er berichtete über die schwierigen Anfänge des neuen Ministeriums:

„Ich war damals Vortragender Legationsrat I. Kl[asse] und Leiter der Referate ‚Handelspolitische Grundsatzfragen‘ und ‚Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern‘ im Auswärtigen Amt. Scheel fragte mich, ob ich beim Aufbau seines Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit helfen würde. Einige Beam-

- 16 Vgl. Winfried Böll: Entwicklungspolitik – Gedanken eines Praktikers. In: Jochen Blaschke (Hrsg.): *Bruchstellen. Industrialisierung und Planung in der Dritten Welt*. Frankfurt a. M. 1981, S. 119–137, hier S. 119; ders.: „Die freischaffenden Künstler“. In: Harnisch/Schmidt: *Auf Augenhöhe* (wie Anm. 3), S. 45–47.
- 17 Zit. nach: Winfried Böll: Eine „Dorne ohne Rosen“. Unfertige Erinnerungen an das BMZ und seine Minister. In: E+Z. Entwicklung und Zusammenarbeit 27 (1986), 11, S. 3–8, hier S. 4. Zu Vialon vgl. Linne: Die Bruderschaft (wie Anm. 2), S. 127–137.
- 18 Vgl. Böll; „Dorne ohne Rosen“ (wie Anm. 17), S. 3 f.
- 19 Vgl. als Überblick: Christian Mentel/Niels Weise: *Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung*. München/Potsdam 2016.
- 20 Vgl. Alles falsch gemacht. In: *Der Spiegel*, Nr. 4 vom 24.1.1962, S. 19 f., hier S. 20. Zu Sonnenhol vgl. Linne: Die Bruderschaft (wie Anm. 2), S. 176–186.

te hatten ernsthaft die Abkürzung ‚BuWiz‘ vorgeschlagen. Als Walter Scheel Bundesminister wurde, gab es weder Beamte noch Angestellte noch Büros zur Bearbeitung der gestellten Aufgaben. Bundesminister Scheel begann also bei Null.“<sup>21</sup>

Als Ort für Besprechungen diente zunächst eine Ecke in der Bundestagskantine. Das ganze Entwicklungshilfeministerium, so wurde damals in Bonn gespottet, bestehe aus der Aktentasche des Ministers.<sup>22</sup> Scheel dazu im Nachhinein: „Richtig ist, dass das Ministerium noch keinen Amtssitz hatte und wir die Räume erst zugewiesen kriegen sollten. Aber als Bundestagsabgeordneter, der ich seit 1953 war, hätte ich natürlich die ersten Gespräche auch in meinem Büro führen können. Aber es ergab sich, dass wir Abgeordnete uns gerne in der Kantine trafen.“<sup>23</sup>

Als Scheels Amtsperiode als Minister Ende 1966 mit dem Ausscheiden der FDP aus der Regierung endete, verfügte das BMZ über einen Personalbestand von knapp 300 Mitarbeitern und ein Haushaltsvolumen von 1,5 Milliarden DM.<sup>24</sup> Ein Anfang war damit gemacht; der neue Entwicklungshilfeminister Hans-Jürgen Wischnewski (SPD) übernahm im Dezember 1966 ein Ministerium, dessen organisatorischer Aufbau abgeschlossen, dessen Stellung als Newcomer im interministeriellen Gefüge aber nach wie vor vergleichsweise schwach war.<sup>25</sup> Erst mit dem dritten Minister, Erhard Eppler (SPD) ab 1968, sollte das Kompetenzgerangel beendet werden und vor allem die Kapitalhilfe an das BMZ fallen.<sup>26</sup>

## 2. Scheels persönlicher Hintergrund

Laut Arnulf Baring belege Scheels Biographie, der aus kleinen Verhältnissen stammte, dass das „Dritte Reich“ – oder zumindest der Krieg – eine „soziale Revolution“ bedeutet habe. Ohne Frage sind bei Scheel familiäre und lokale Elemente einer gewissen Liberalität und Weltläufigkeit zum Tragen gekom-

21 Die Entstehung des BMZ. Aus persönlicher Sicht von Horst Dumke. In: E+Z. Entwicklung und Zusammenarbeit 27 (1986), 11, S. 6–7, hier S. 6.

22 Vgl. Karl Zawadzky: Mut zum Strukturwandel. In: Auslandskurier 27 (1986), 12, S. 10–13, hier S. 10.

23 Schwerpunkt: 50 Jahre BMZ. „Wir hatten keine Kolonien“. Interview mit Walter Scheel. In: E+Z. Entwicklung und Zusammenarbeit 52 (2011), 10, S. 366–367, hier S. 366.

24 Vgl. Gerd Pflaumer: 15 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. In: Auslandskurier 17 (1976), 9, S. 7–14, hier S. 9.

25 Vgl. Entwicklungspolitik im Lichte des Primats der Wirtschaftspolitik: Hans-Jürgen Wischnewski (1966–1968). In: Harnisch/Schmidt: Auf Augenhöhe (wie Anm. 3), S. 48–57, hier S. 53–55.

26 Vgl. „Die Sternstunde hätte da begonnen“. Interview mit Erhard Eppler. In: Schwerpunkt (wie Anm. 23), S. 368 f., hier S. 368.

men. Aber bedeutsamer war in der Tat der Zweite Weltkrieg; er ermöglichte Scheel den Sprung nach oben. Offizier zu werden, war dabei die erste Stufe des Aufstiegs und erleichterte die Eheschließung mit der Tochter eines Solinger Fabrikanten.<sup>27</sup>

Aus der Katastrophe der nationalsozialistischen Zeit und des Kriegs zog Scheel die Konsequenz, dass er politische Verantwortung übernehmen müsse. Er trat 1946 in die FDP ein und wurde 1948 zum Stadtverordneten in Solingen gewählt. Der *Spiegel* hob in seinem Porträt des neuen Ministers dessen Rolle beim Sturz der CDU-Regierung in Nordrhein-Westfalen im Februar 1956 hervor. Dabei hatte eine Gruppe junger FDP-Abgeordneter den CDU-Ministerpräsidenten Karl Arnold mit einem konstruktiven Misstrauensvotum zu Fall gebracht und so der Regierung des Sozialdemokraten Fritz Steinhoff mit einer Koalition aus SPD, FDP und Zentrum den Weg geebnet. Dieses Unternehmen – zeitgenössisch sprach man von den liberalen „Jung-türken“ – brachte Scheel persönlich und politisch Nutzen – er rückte von den Hinterbänken des Bonner Bundestags in die vordere Reihe der Liberalen auf. Scheel besaß außerdem internationale Erfahrung: Mehrfach hatten ihn in den vergangenen Jahren westdeutsche Entwicklungshilfe-Delegationen nach Afrika und Asien geführt;<sup>28</sup> von 1958 bis 1961 war er Abgeordneter des Europäischen Parlaments, in dem ihm der Vorsitz des Ausschusses für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern übertragen wurde. Ferner gehörte er der im Januar 1960 gegründeten parlamentarischen Arbeitsgruppe Europa-Afrika an.<sup>29</sup>

Besonders in seiner Position als Ausschussvorsitzender erweiterte er auf den Reisen nach Afrika, Asien und Lateinamerika sein Wissen über die Entwicklungsländer. Dort lernte er in Gesprächen mit verantwortlichen politischen Führern deren Einstellungen kennen.<sup>30</sup> Bereits 1958 plädierte er

27 Vgl. Arnulf Baring: Mr. Bundesrepublik: Walter Scheel. In: Friedrich J. Kroneck/Thomas Oppermann (Hrsg.): Im Dienste Deutschlands und des Rechtes. Festschrift für Wilhelm G. Grewe zum 70. Geburtstag am 16. Oktober 1981. Baden-Baden 1981, S. 17–37, hier S. 17 f. Vgl. insgesamt zur Biographie Scheels: Josef Ackermann: Walter Scheel. In: Rudolf Vierhaus/Ludolf Herbst (Hrsg.): Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949–2002. Bd. 2. München 2002, S. 731 f.; Mathias Siekmeier: Walter Scheel. In: Torsten Oppelland (Hrsg.): Deutsche Politiker 1949–1969. Bd. 2. Darmstadt 1989, S. 155–164, hier S. 157 f.; Arnulf Baring/Daniel Koerfer: Walter Scheel, in: Walther L. Bernecker/Volker Dotterweich (Hrsg.): Persönlichkeit und Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Politische Porträts. Bd. 2. Göttingen 1982, S. 132–146; Jürgen Fröhlich: Walter Scheel. Mit Mut und Konsequenz für Wandel in Freiheit. Potsdam 2019.

28 Vgl. Walter Scheel. In: Der Spiegel, Nr. 20 vom 16.5.1962, S. 29.

29 Vgl. Protokoll der Gründungsversammlung einer parlamentarischen Arbeitsgruppe Europa-Afrika am 26.1.1960. In: Archiv für Christlich-Demokratische Politik, 01–433, Nr. 003/2, unpag.; Protokoll der Mitgliederversammlung der Parlamentarischen Arbeitsgruppe Europa-Afrika am 21. Februar 1962 vom 2.3.1962. In: Ebd., Nr. 008/1, unpag.

30 Vgl. Walter Scheel: Methoden und Techniken der Entwicklungshilfe (Referat gehalten vor dem Table Ronde zum Studium der Probleme Europas in Paris vom 27.-29.10.1960),

dafür, die überseeischen Länder und Gebiete, die zu den Mitgliedsstaaten besondere Beziehungen hatten und der EWG assoziiert waren, auch in die geplante Freihandelszone einzubeziehen.<sup>31</sup> Rückblickend sagte Scheel zu seinen Erfahrungen als Vorsitzender des entwicklungspolitischen Ausschusses des Europäischen Parlaments: „Damals wurde mir bewusst, dass gerade die globalen Wirtschaftsfragen auch von Entwicklungsländern beeinflusst werden können.“<sup>32</sup>

Mit der Übernahme des Ministeramts hatte Scheel den vorläufigen Höhepunkt einer zielstrebig verfolgten politischen Karriere erreicht. Er hatte sich bereits zu einem Zeitpunkt der Entwicklungspolitik zugewandt, als diese institutionell noch keine wesentliche Rolle spielte. Bereits 1959, zwei Jahre vor der nächsten Bundestagswahl, meldete er parteiintern seinen Anspruch auf ein Ministerium für Entwicklungshilfe an. Laut Willi Weyer, dem Landesvorsitzenden der nordrhein-westfälischen FDP, soll Scheel ihm bei einer Zugfahrt von Bonn nach Düsseldorf den Plan des neuen Bundesministeriums skizziert haben.<sup>33</sup>

Ein früher Biograph Scheels bewunderte dessen politischen Instinkt:

„Auf Anhieb erkannte er, wie zukunftsträchtig, mit unabsehbaren Entfaltungschancen, das neue Phantasia-Land der Entwicklungshilfe sich auftat. [...] Mit seinem Einzug in den entsprechenden Ausschuß in Straßburg bastelte sich Scheel im Do-it-yourself-Verfahren den künftigen Ministerposten.“<sup>34</sup>

Für Scheel war die Bildung des Entwicklungshilfeministeriums aber durchaus nicht nur eine Frage des eigenen Vorankommens. Er hielt die Entwicklungspolitik schon vor seiner Ministerzeit für eine langfristige Aufgabe von hohem Rang.<sup>35</sup>

S. 1 f., Archiv des Liberalismus (ADL), FDP-Bundespartei, Nr. 1539, unpag. In gedruckter Fassung: Walter Scheel/Robert Lemaignen: Verfahren und Formen der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Luxemburg 1960, S. 5–32.

31 Vgl. Walter Scheel: Bericht über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Freihandelszone, dem Kongress der Liberalen Weltunion vom 3.-6.9.1958 in Kopenhagen vorgelegt. In: ADL, A34 Bestand Reinhold Maier, Nr. 37, Bl. 8–27, hier Bl. 21.

32 „Mit heutigen Verhältnissen nicht zu vergleichen“. Interview mit Walter Scheel. In: Harnisch/Schmidt, Auf Augenhöhe (wie Anm. 3), S. 37–38, hier S. 38.

33 Vgl. Walter Scheel: Erinnerungen und Einsichten. Stuttgart/Leipzig 2004, S. 43; Werner Billing: Walter Scheel. In: Udo Kempf/Hans-Georg Merz (Hrsg.): Kanzler und Minister 1949–1998. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden 2001, S. 578–582, hier S. 578 f. So referierte er vor dem Außenhandelsausschuss am 8. Oktober 1959 über „Die politische Bedeutung der Entwicklungshilfe“. Vgl. Durchschrift eines Rundschreibens von Robert Margulies, Vorsitzender des Außenhandelsausschusses, vom 29.9.1959. In: ADL, A20 Bundesfachausschuss für Außenhandelspolitik, Nr. 4, Bl. 90.

34 Vgl. Hans-Roderich Schneider: Präsident des Ausgleichs. Bundespräsident Walter Scheel – ein liberaler Politiker. Stuttgart 1975, S. 63 (Zitat ebd.).

35 Vgl. Wolfgang Wiedemeyer: Walter Scheel. Ein Porträt. Freudenstadt 1969, S. 23.

### 3. Entwicklungspolitische Positionen zwischen deutscher Frage und Sozialpolitik im Weltmaßstab

Der in den 1960er Jahren gültigen sogenannten Hallstein-Doktrin, die den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik im Hinblick auf die DDR betonte und Entwicklungsländer, die diese anerkennen wollten, sanktionierte, stand Scheel skeptisch gegenüber.<sup>36</sup> Vor dem Hintergrund des angekündigten Besuchs des DDR-Staatsratsvorsitzenden Walter Ulbricht in Ägypten hieß es von einer Sitzung des Beirats für Entwicklungspolitik der Bundesregierung am 27. Januar 1965:

„Wegen der Hallstein-Doktrin ist Minister Scheel aufgrund seiner Reiseerfahrungen noch pessimistischer. Die Entwicklungsländer seien auf dem Weg, die SBZ anzuerkennen, viel weiter fortgeschritten, als man allgemein annehme. Die Doktrin sei in den Entwicklungsländern kaum mehr zu verkaufen, da der Ostblock, vor allem die SBZ, ihre Hilfen ohne politische Bindung (Anerkennung der SBZ) gäben.“<sup>37</sup>

Scheel widersprach dem Verdacht, die Entwicklungshilfe diene dem Zweck, die DDR politisch zu isolieren. Man mache die Hilfe von keinen politischen Bedingungen abhängig.<sup>38</sup> Die kurze Geschichte der Entwicklungspolitik zeige deutlich, so Scheel, dass es nicht möglich sei, eine bestimmte politische Haltung der Völker durch finanzielle Leistungen zu „erkaufen“. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit ihnen sei ein Beitrag zu dem Bemühen, in der Welt Verständnis für die eigene nationale Situation zu wecken.<sup>39</sup>

Für Scheel war die Entwicklungspolitik also kein Nebenprodukt der Ost-West-Spannungen; sie entspringe vielmehr einer eigenen Konfliktsituation, bei der die Trennungslinien zwischen Nord- und Südhalbkugel verliefen.<sup>40</sup>

- 36 Vgl. zur nach Walter Hallstein, Staatssekretär im Auswärtigen Amt von 1951 bis 1958, benannten Doktrin: Rüdiger Marco Booz: „Hallsteinzeit“. Deutsche Außenpolitik 1955–1972. Bonn 1995; Werner Kilian: Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955–1975. Berlin 2001; Matthias Schönwald: Walter Hallstein. Ein Wegbereiter Europas. Stuttgart 2018.
- 37 Vorlage für die Sitzung des Lenkungsausschusses am 18.2.1965, S. 3 f. In: Bundesarchiv Koblenz (BAK), B 213, Nr. 1529. Vgl. allgemein dazu: Christian Jetzlsperger: Die Emanzipation der Entwicklungspolitik von der Hallstein-Doktrin. Die Krise der deutschen Nahostpolitik von 1965, die Entwicklungspolitik und der Ost-West-Konflikt. In: Historisches Jahrbuch 121 (2001), S. 320–366.
- 38 Vgl. Milliarden in den Busch. Spiegel-Gespräch mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel. In: Der Spiegel, Nr. 20 vom 16.5.1962, S. 28–43, hier S. 29–31.
- 39 Vgl. Walter Scheel: Deutschland und die Entwicklungsländer. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 5 vom 9.1.1963, S. 37 f.
- 40 Vgl. Entwicklungshilfe – Gebot unserer Sicherheit. Interview mit Walter Scheel, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit. In: Rheinischer Merkur, Nr. 19 vom 8.5.1964, S. 4 f., hier S. 4.

Trotzdem habe der Ost-West-Konflikt Einfluss auf die Entwicklungspolitik. Die Auseinandersetzung sei letztlich nichts anderes als ein gigantisches Ringen um die Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsformen in der Welt von morgen. Dieses Ringen habe sich in die Entwicklungsländer verlagert; von ihrer Entscheidung werde es abhängen, ob künftig weite Teile der Menschheit unter einer freiheitlichen Ordnung lebten oder nicht.<sup>41</sup>

Scheel definierte die Entwicklungshilfe als eine sozialpolitische Anstrengung mit weltweitem Charakter. Sie solle den Westen davor schützen, Opfer gewalttätiger Ausbrüche in den Entwicklungsländern zu werden.<sup>42</sup> Es gehe darum, die Kluft zwischen den reichen und den armen Völkern zu beseitigen oder wenigstens abzumildern. Wenn das nicht gelänge, dann werde es, wie der spanische liberale Diplomat Salvador de Madariaga<sup>43</sup> es einmal ausdrückte, zu einem sozialen Welt-Bürgerkrieg kommen. Diesen sozialen Welt-Bürgerkrieg zu verhindern, sei der Kern der eigenen Bemühungen.<sup>44</sup>

Vordringlich erschien Scheel die Erstellung eines langfristigen Rahmenprogramms für die bundesdeutschen Leistungen an die Entwicklungsländer und als Grundlage dafür eine eingehende Untersuchung der soziologischen, wirtschaftlichen und politischen Strukturen dieser Länder. Anstelle der bislang vielfach improvisiert verteilten Entwicklungshilfe strebte er eine systematische politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern an.<sup>45</sup> Zukünftig, so Scheel, sollten die Maßnahmen mehr auf Partnerschaft abgestellt werden und weniger den Hilfegedanken betonen. Die Entwicklungspolitischen Leistungen sollten die Selbsthilfekraft und Ei-

41 Vgl. Walter Scheel: *Aktuelle Probleme der Entwicklungspolitik*. Kiel 1965, S. 5–7.

42 Vgl. New Style in Foreign Aid. „Promoting Project Groups Instead of Single Projects“. In: *German International* 2 (1963), 2 vom 28.2.1963, S. 22–26, hier S. 22 und 25; Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Afrika. Vortrag des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel, auf dem Tag der Afrika-Forschung der Gesellschaft für Erdkunde in Berlin am 19.4.1963. In: ADL, N82 Bestand Walter Scheel, Nr. 352, Bl. 45–50, hier Bl. 45 ff.

43 Zu de Madariaga vgl. Thomas Nitzsche: *Salvador de Madariaga: Liberaler – Spanier – Weltbürger. Der Weg eines politischen Intellektuellen durch das Europa des 20. Jahrhunderts*. Phil. Diss. Universität Jena 2008.

44 Vgl. Rede vor dem Hamburger Zonta-Club am 29. Mai 1963, zit. nach: Walter Scheel: *Konturen einer neuen Welt. Schwierigkeiten, Ernährung und Chancen der Industrieländer*. Düsseldorf/Wien 1965, S. 39; ders.: *Die wirtschaftliche Einheit Europas und die Entwicklungsländer*. In: *Die wirtschaftliche Einigung Europas*, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hannover 1961, S. 53–64, hier S. 54–55.

45 Vgl. Walter Scheel: Langfristige Programme für Entwicklungshilfe. Interview mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit. In: *Entwicklungsländer* 4 (1961), 4 vom 31.4.1962, S. 111 f.; Ansprache Scheels beim Überseetag in Hamburg am 7. Mai 1962. In: ADL, A33 Walter Scheel, Nr. 93, Bl. 56–95, hier Bl. 61. Abgedruckt u.d.T. Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik. In: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 85 vom 9.5.1962, 721–723 und Nr. 86 vom 10.5.1962, S. 727–730.

genverantwortlichkeit der Entwicklungsländer stärken.<sup>46</sup> Laut Scheel befand man sich bereits an dieser Wende von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, von der Improvisation zur Systematik.<sup>47</sup>

Bei der notwendigen Umorientierung in der Entwicklungspolitik solle sich die staatliche Hilfe auf Aufgaben beschränken, die naturgemäß Sache des Staates seien. Das bezog sich vor allem auf die technische Hilfe. Für sie müsse in Zukunft der Grundsatz gelten: „Keine Mark ohne Mann!“ Der Staat habe die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Privatwirtschaft den Boden für sinnvolle Investitionen bereitet finde. Das hieß auf der anderen Seite ein stärkeres Engagement der Privatwirtschaft beim Aufbau der Wirtschaft in den Entwicklungsländern.<sup>48</sup> Nach Scheels Auffassung war Entwicklungshilfe durchaus eine öffentliche Angelegenheit, sie sollte aber keine Domäne der Bürokratie werden und die staatliche Mitwirkung mehr und mehr subsidiären Charakter annehmen. Dabei sollte der Staat in erster Linie für den Aufbau der Infrastruktur und die Ausbildung der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zuständig sein, die Privatwirtschaft für Investitionen zur Etablierung rentabler Wirtschaftsunternehmen.<sup>49</sup>

Scheel strebte eine Entwicklungspolitik aus einem Guss an. Gemäß der eigenen liberalen Auffassung von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft sei die Hilfe an die Entwicklungsländer eine gemeinsame Verpflichtung des Staates und aller gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte. Deren Einbindung ergänze nicht nur das begrenzte Volumen der öffentlichen Hilfe, sondern schaffe partnerschaftliche Beziehungen und private Bindungen in den Entwicklungsländern, die der Hilfe erst die notwendige Tiefenwirkung verliehen.<sup>50</sup>

Ziel aller Entwicklungspolitik sei der soziale Ausgleich in der Welt durch eine Erhöhung des Lebensstandards der Menschen in den Entwicklungsländern. Das umfasse auch den Zugang zu Ausbildungs- und Bildungseinrichtungen sowie individuelle Unabhängigkeit, kurz: die Sicherung aller Menschenrechte. Wichtigste Voraussetzung für die Verbesserung der materiellen

46 Vgl. Walter Scheel: Neuorientierung der Entwicklungshilfe. In: *Die Aussprache* 12 (1962), 5/6, S. 121–125, hier S. 121.

47 Vgl. Milliarden (wie Anm. 38), S. 29.

48 Vgl. Bundesminister Walter Scheel zu Fragen der Neuorientierung deutscher Entwicklungspolitik. *Keine Mark ohne Mann*. In: *Entwicklungspolitik*, Ausgabe I/4 vom 7.4.1965, S. 2–14, hier S. 2 f.; Walter Scheel: Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in den Entwicklungsländern, zit. nach: Hans-Dietrich Genscher (Hrsg.): *Heiterkeit und Härte*. Walter Scheel in seinen Reden und im Urteil von Zeitgenossen. *Festschrift zum 65. Geburtstag*. Stuttgart 1984, S. 103–114, hier S. 105 f.

49 Vgl. Partner des Fortschritts in einer weltweiten Arbeitsteilung. Rede des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel, zur Eröffnung der Deutschen Industrie-Ausstellung 1963 in Berlin. In: ADL, N82 Bestand Walter Scheel, Nr. 352, Bl. 1–10, hier Bl. 7 f.

50 Vgl. Walter Scheel: Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik. Bonn 1966, S. 17.

Lebensgrundlagen sei die Erhöhung der Produktivität, und die Voraussetzung für eine bessere Produktivität wiederum liege in der Leistungsfähigkeit und dem Leistungswillen der Menschen.<sup>51</sup>

Bei vielen Aussagen Scheels kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass er stark von den Arbeiten des Entwicklungsoziologen Richard F. Behrendts<sup>52</sup> beeinflusst war.<sup>53</sup> So vertrat er die Auffassung, dass der Mensch als entscheidender Träger der Entwicklungshilfe immer mehr in den Vordergrund des Interesses trete und ethnologische, sozial- und individualpsychologische Gegebenheiten wie Entwicklungswille, Verhaltensweisen usw. die entscheidenden Faktoren darstellten.<sup>54</sup> Die Unterschiede zwischen den industrialisierten und den entwicklungsfähigen Ländern seien primär auf die verschiedenen Verhaltensweisen der Menschen, die unterschiedlichen Kenntnisse, Ausbildungs-, Bildungs- und Sozialsysteme zurückzuführen.<sup>55</sup>

Entsprechend sei die Änderung traditioneller Wertvorstellungen, Verhaltensweisen und Denkformen die wichtigste Voraussetzung für eine wirkliche

51 Vgl. Entwicklungspolitik im Wandel. Vortrag des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel, für die Schaffermahlzeit in Bremen am 14. Februar 1964. In: ADL, N82 Bestand Walter Scheel, Nr. 351, Bl. 40–50, hier Bl. 45 f. Abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 30 vom 18.2.1964, S. 265 f. Vgl. insgesamt auch: Knut Bergmann (Hrsg.): Walter Scheel. Unerhörte Reden. Berlin-Brandenburg 2021. Zu unserem Kontext: Motivation der Entwicklungshilfe. Rede in der Evangelischen in Tutzing am 12. Juli 1966. In: Ebd., S. 47–63.

52 Seine wichtigsten Werke: Dynamische Gesellschaft. Über die Gestaltbarkeit der Zukunft. Bern/Stuttgart 1963; Soziale Strategie für Entwicklungsländer. Entwurf einer Entwicklungsoziologie. Frankfurt a.M. 1965. Zu Behrendt vgl. allgemein: Katja Windisch: Gestalten sozialen Wandels. Die Entwicklungsoziologie Richard F. Behrendts. Bern 2005; Linne: Die Bruderschaft (wie Anm. 2), S. 279–288. Zu seinem Kontakt zu den Liberalen vgl. Richard F. Behrendt: Die Entwicklungsvölker und wir in der Welt von heute und morgen. In: Europa und die Entwicklungsländer. Vorträge und Diskussion auf einer vom 10. bis 12. März 1960 von der Friedrich-Naumann-Stiftung zusammen mit der Deutschen Gruppe der Liberalen Weltunion veranstalteten Internationalen Arbeitstagung. Stuttgart 1961, S. 11–51.

53 Direkte Anknüpfungspunkte lassen sich bei Scheel einige finden, hier als Beispiel ein Kapitel „Entwicklungshilfe ist gelenkter Sozial- und Kulturwandel“, in: Scheel: Neue Wege (wie Anm. 50), S. 47–49. Oder z.B.: „Die Menschen in den Entwicklungsländern brauchen das Verständnis für eine sich wandelnde Welt. Es geht darum, daß der aus allen Bindungen herausgerissene Mensch neue Wirtschafts- und Lebensformen geistig und seelisch bewältigt.“ Walter Scheel: Probleme der deutschen Entwicklungshilfe, insbesondere industrieller Großvorhaben. In: Alma Mater Aquensis 2 (1964), S. 41–47, hier S. 45. Dazu Behrendt exemplarisch: „Entwicklungspolitik ist also gelenkter, gezielter und gesteuerter dynamischer Kulturwandel.“ Ders.: Soziale Strategie (wie Anm. 52), S. 136.

54 Vgl. Walter Scheel: Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Entwicklungspolitik. Bonn 1964, S. 6. Ein Entwicklungsprozess sei nicht denkbar ohne die Menschen, die Träger dieses Entwicklungsprozesses seien. Alle Hilfen könnten nur Anstoß, Initialzündung sein. Die eigentliche Last und Verantwortung für die Aufbauarbeit liege bei den Entwicklungsländern, das heißt bei den Menschen, die dort lebten und arbeiteten. Vgl. ders.: Aktuelle Probleme (wie Anm. 41), S. 13.

55 Vgl. ders.: Neuorientierung (wie Anm. 46), S. 124.

und dauerhafte Entwicklung. Daraus resultiere die Notwendigkeit, den Menschen mit seinen Verhaltensweisen in den Mittelpunkt der Entwicklungspolitik zu stellen. Das bedeute eine Schwerpunktverlagerung der Entwicklungspolitik hin zur Bildungs- und Sozialhilfe sowie zur Sozialstrukturhilfe.<sup>56</sup>

#### 4. Scheels konkrete Politik

Für Scheel galt zunächst, dass die Entwicklungsländer im Sinne der Modernisierungstheorie Walt W. Rostows der westlichen Wachstumsstrategie samt Industrialisierung und Weltmarktintegration folgen sollten.<sup>57</sup> Entsprechend stand ein Kapitaltransfer in die Entwicklungsländer im Vordergrund. Nach gängiger Überzeugung konnten diese finanziellen Leistungen, gekoppelt mit technischer Hilfe, als Katalysator für kräftiges Wachstum in den Ländern der sogenannten Dritten Welt sorgen, eine Auffassung, die damals die meisten bundesdeutschen Entwicklungspolitiker teilten.

Scheel setzte seinen Schwerpunkt in der frühen deutschen Entwicklungspolitik bei den Ausbildungs- und Sozialprogrammen. Für ihn galt es, durch einen Kapital- und Know-how-Transfer und zunächst insbesondere durch Musterbetriebe und ganze Musterstadtviertel die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Empfängerländern zu beschleunigen. Er begegnete dem Mangel an Entwicklungspolitischen Erfahrungen und Konzepten, indem er immer wieder das Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ betonte.<sup>58</sup>

Scheel war als Entwicklungshilfeminister direkt an der Gründung der Deutschen Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungs gesellschaft) mbH (DEG) im September 1962 beteiligt. Den Ausgangspunkt bildete eine Denkschrift des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Kai-Uwe von Hassel vom Januar 1961. Scheel sah den Vorschlag zur Errichtung einer bundeseigenen Entwicklungsgesellschaft als Korrelat zu der von ihm zeitgleich angestrebten Verbesserung der Voraussetzungen zur Gewährung von langfristigen Krediten mit flexiblen Bedingungen. Die Haupt

56 Vgl. Auszug aus einer Rede von Herrn Bundesminister Scheel zur Dringlichkeit der Personellen Hilfe, gehalten am 20. Mai 1964 vor dem Deutschen Berufsschultag, S. 1 f. In: BAK, B 136, Nr. 2932, unpag. In gedruckter Form in: Scheel: Konturen (wie Anm. 44), S. 118 f. Vgl. ferner: Rede Scheels vor dem Lehrstuhl für technische Zusammenarbeit der TU Aachen am 2.7.1964. In: ADL, A33 Bestand Walter Scheel, Nr. 107, Bl. 42–73. In gedruckter Form: Scheel: Probleme (wie Anm. 53).

57 Zu Rostow vgl. sein Hauptwerk: *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge 1960; allgemein Ulrich Menzel: Walt Whitman Rostow (1916–2003). In: David Simon (Hrsg.): *Fifty Key Thinkers on Development*. London 2006, S. 211–217.

58 Vgl. Entwicklungspolitik im Lichte des Primats (wie Anm. 15), S. 35 und S. 41; Gieler: Walter Scheel (wie Anm. 4), S. 25. Zum Konzept vgl.: Hubertus Büschel: Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeiten in Afrika 1960–1975. Frankfurt a.M. 2014.

aufgaben der DEG lagen für Scheel in der sachkundigen Beratung von investitionswilligen Unternehmen. Bei Kapitalmangel könne sie zeitweise als Investor einspringen, sollte aber selbst keine Kredite gewähren.<sup>59</sup>

Der Gedanke der Förderung des privatwirtschaftlichen Engagements in den Entwicklungsländern gefiel Scheel. Die DEG entstand im Rahmen der damaligen entwicklungspolitischen Diskussion, die davon ausging, dass die Privatwirtschaft der am besten geeignete Träger der Entwicklungshilfe sei. Für die Katalysatorrolle zur Ingangsetzung des Wachstumsprozesses erschienen Investitionen von Unternehmern als das beste Mittel.<sup>60</sup> Obwohl ein überzeugter Marktwirtschaftler, war Scheel als Entwicklungshilfeminister hinsichtlich interventionistischer Maßnahmen in der Entwicklungspolitik bemerkenswert undogmatisch.<sup>61</sup>

Aus seiner liberalen Grundhaltung heraus setzte Scheel im Entwicklungshilfe-Steuergesetz von 1963 erhebliche Steuererleichterungen für unternehmerische Initiativen in Entwicklungsländern durch.<sup>62</sup> Mit dem Gesetz habe die Bundesregierung – so Scheel – einen erfolgreichen Weg zur Förderung der privaten Investitionen in den Entwicklungsländern beschritten.<sup>63</sup> Dieses „Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung von privaten Kapitalanlagen in Entwicklungsländern“ erlaubte, dass für die Ermittlung des Gewinns bei Unternehmen ein Bewertungsabschlag von bis zu 15 Prozent vorgenommen und steuerfreie Rücklagen bis zu 50 Prozent der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Kapitalanlagen in Entwicklungsländern gebildet werden durften.<sup>64</sup>

Eines der prägenden Merkmale der frühen bundesdeutschen Entwicklungspolitik war die Zusammenarbeit des Staates mit freien Trägern, autonomen nicht-staatlichen Organisationen, wie sie vom BMZ bezeichnet wurden. Das waren in erster Linie die Hilfswerke der Kirchen, die den Parteien nahestehenden Politischen Stiftungen sowie weitere ungebundene gesellschaftliche Organisationen. Im Mai 1964 hatte Scheel zu einer Veranstaltung einge-

59 Vgl. Durchschrift des Entwurfs eines Schreibens des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 6.3.1962. In: BAK, B 126, Nr. 8610, Bl. 131–134.

60 Vgl. Walter Scheel: Die Gründung der DEG. Kai-Uwe von Hassels Beitrag zur deutschen Entwicklungspolitik. In: Philipp Jenninger (Hrsg.): „Unverdrossen für Europa“. Festschrift für Kai-Uwe von Hassel zum 75. Geburtstag. Baden-Baden 1988, S. 213–219 (Zitat S. 213).

61 Vgl. Dietrich Thränhardt: Walter Scheel. In: Hans Sarkowicz (Hrsg.): Sie prägten Deutschland. Eine Geschichte der Bundesrepublik in politischen Porträts. München 1999, S. 184–198, hier S. 189 f.

62 Vgl. Entwicklungspolitik im Lichte des Primats (wie Anm. 15), S. 40.

63 Vgl. Partner des Fortschritts (wie Anm. 49), Bl. 8.

64 Vgl. Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung von privaten Kapitalanlagen in Entwicklungsländern (Entwicklungshilfe-Steuergesetz) vom 23.12.1963. In: Bundesgesetzblatt, T. I, Nr. 68 vom 31.12.1963, S. 1013–1015.

laden, um einige grundsätzliche Fragen zur Gestaltung der Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen zu erörtern und sie als wichtige Partner der staatlichen Entwicklungspolitik zu würdigen. Ihm ging es vor allem darum, die Basis des BMZ zu verbreitern und sich kompetente Partner mit ins Boot zu holen. Die Erkenntnis, dass nicht-staatliche Organisationen Leistungen zu erbringen vermochten, die der Staat nicht erbringen konnte, reifte erst später.<sup>65</sup>

Nach einem Afghanistan-Besuch präsentierte Scheel im Januar 1965 das neue Konzept der Regionalentwicklung. Dort ging es in einem Modellprojekt um die Förderung einer ganzen Provinz. In diesem Vorhaben wollte man aufeinander abgestimmte Projektgruppen regional konzentrieren: Bewässerung, landwirtschaftliche Entwicklung, Energieerzeugung, Ausbildung, Erwachsenenbildung, Handelshilfe und Industrialisierung sollten sich sinnvoll ergänzen.<sup>66</sup> Zu der Regionalentwicklung trat als neuer Projekttyp das Verbundprojekt. Laut Scheel sollten dabei mehrere Einzelvorhaben, nicht nur der Kapitalhilfe, sondern auch der Technischen Hilfe, ferner der Entwicklungsarbeit privater Organisationen gezielt kombiniert werden.<sup>67</sup>

In einer Rede vom Dezember 1964 kündigte Scheel eine verstärkte Beobachtung der Auswirkungen der bundesdeutschen Hilfsmaßnahmen sowie eine Programmierung an, also eine gezielte eigene Auswahl der Projekte. Das bedeutete die Ausarbeitung von einzelnen Länderprogrammen, damit ein möglichst rationeller Einsatz der Mittel stattfinden konnte. Im Mai 1965 legte das BMZ mit dem so genannten Brasilien-Programm eine erste Modellstudie für eine eigenständig und langfristig planende Entwicklungspolitik vor. In einer zweiten Stufe sollten Regionalprogramme erarbeitet werden, die Ansätze zur Zusammenarbeit benachbarter Entwicklungsländer bilden und unterstützen sollten.<sup>68</sup>

65 Vgl. Manfred Glagow/Uwe Schimank: Die Nicht-Regierungs-Organisationen. In: Manfred Glagow (Hrsg.): Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur. Saarbrücken/Fort Lauderdale 1983, S. 141–178, hier S. 143 f.; Schreiben des BMZ Scheel an den DGB-Vorsitzenden Ludwig Rosenberg vom 16.4.1964. In: Archiv der sozialen Demokratie, DGB-Bestand, Nr. 5/DGAJ000376, unpag.

66 Vgl. Scheel: Aktuelle Probleme (wie Anm. 41), S. 5 und S. 9 f. Vgl. zu Paktia: Martin Bahraki: Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945–1978 dargestellt anhand der wichtigsten Entwicklungspolitischen Projekte der Bundesrepublik in Afghanistan. Frankfurt a. M. 1996, S. 220–290.

67 Vgl. Entwurf einer Rede des Ministers vor der Bonner Studentenschaft am 27.6.1966. In: ADL, A33 Bestand Walter Scheel, Nr. 99, Bl. 2–29, hier Bl. 21 ff.

68 Vgl. Stichworte für die Rede des Herrn Ministers anlässlich der Jahresbeiratssitzung der Agrippina-Versicherungsgruppe am 17. Dezember 1964 in Köln. In: Ebd., Nr. 96, Bl. 16–25, hier Bl. 17; Bastian Hein: Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974. München 2006, S. 151.

Scheel betrachtete Entwicklungspolitik schon damals im Zusammenhang mit globalen Wirtschaftsfragen. Diese Perspektive sah er in seiner eigenen Biographie angelegt, durch seine Herkunft aus der international aufgestellten Handelsstadt Solingen und seinen eigenen Unternehmen.<sup>69</sup>

Das in der älteren Literatur aufgestellte Postulat, Bonn habe seine Entwicklungspolitik der deutschen Frage unterworfen, ist in dieser Absolutheit unzutreffend. Bereits Scheel stellte – wie oben beschrieben – die Hallstein-Doktrin immer wieder in Frage.<sup>70</sup> Dass lange eine völlige deutschlandpolitische Instrumentalisierung der westdeutschen Dritte Welt-Politik angenommen wurde, verstellt den Blick auf die frühen 1960er Jahre. Die Ironie dabei: Es war Walter Scheel, der eine normative Sichtweise auf eine Entwicklungspolitik im eigentlichen Sinne angestoßen hatte.<sup>71</sup> Im Grundsatz war man sich einig, dass die Entwicklungshilfe nicht der Tagespolitik unterzuordnen sei. Die Nahostkrise 1965 gab dem BMZ die Gelegenheit, das eigene Entwicklungspolitische Profil zu schärfen und sich deutlicher als zuvor vom Auswärtigen Amt abzusetzen. Es gelang aber erst Hans-Jürgen Wischnewski, die bereits von Scheel propagierten Grundsätze als offizielle bundesdeutsche Entwicklungspolitik zu etablieren.<sup>72</sup>

## 5. Fazit

Kommen wir zu unseren Ausgangsfragen: Es konnte gezeigt werden, dass Scheel – als einer der wenigen Politiker in der damaligen Zeit – über Erfahrungen mit den Entwicklungsländern und dem sich langsam etablierenden neuen Feld der Entwicklungspolitik verfügte. Insofern war er bestens für den Posten als erster bundesdeutscher Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit qualifiziert. Die Ideen, die er mitbrachte bzw. die Positionen, die er vertrat, waren zeitgemäß. Sie basierten unter anderem auf den Anschauungen der beiden liberalen Denker de Madariaga und Behrendt. Viele Punkte daran kann man als typisch liberal bezeichnen, etwa den Gedanken des freien Handels, eines notwendigen Kapital- und Know-how-Transfers und die

69 Vgl. „Mit heutigen Verhältnissen nicht zu vergleichen“ (wie Anm. 32), S. 37.

70 So betonte er auch später als Außenminister, die Entwicklungspolitik nie als ein Instrument der Deutschlandpolitik betrachtet zu haben. Vgl. Gespräch des Bundesministers Scheel mit Bundesminister Eppler am 28.4.1971, zit. nach: Hans-Peter Schwarz/Horst Möller (Hrsg.): Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1971. Bd. 1. München 2002, Dok. 142, S. 660–665, hier S. 661.

71 Vgl. Die Entwicklungspolitik des „Scheel-Ministeriums“. Interview mit Bettina Fettich-Biernath über Walter Scheel in seinem ersten Ministeramt vom 30.8.2016 [https://lisa.gerda-henkel-stiftung.de/die\\_entwicklungspolitik\\_des\\_scheel\\_ministeriums?nav\\_id=6463&fokus\\_comments=1](https://lisa.gerda-henkel-stiftung.de/die_entwicklungspolitik_des_scheel_ministeriums?nav_id=6463&fokus_comments=1) (9.6.2020).

72 Vgl. Jetzlsperger: Die Emanzipation (wie Anm. 37), S. 358.

Eigenverantwortlichkeit der Menschen. Diese liberalen Positionen bildeten sich auch in Scheels konkreter Politik ab, in der Gründung der DEG, dem Entwicklungshilfe-Steuergesetz und der Einbeziehung der gesellschaftlichen Gruppen. Insofern kann man ohne Weiteres konstatieren, dass Scheel in seinem Amt liberale Pionierarbeit leistete.

Zweifellos sind die entwicklungspolitischen Konzepte Scheels vor dem Hintergrund seiner Biographie, seiner Parteizugehörigkeit und im zeitgenössischen Kontext zu verstehen. Scheels Politik stand dabei im Spannungsfeld nationaler Faktoren und der internationalen Vorgaben. Die Überzeugung, dass der freie Handel mit den Entwicklungsländern beiden Partnern hilfe, prägte Scheels liberales Konzept. Er war ferner von der segensreichen Wirkung einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft überzeugt. Im engeren Sinne handelte es sich also um eine Entwicklungshilfe mit einer subsidiären Funktion: mit Krediten die Voraussetzungen für die Produktion im Entwicklungsland schaffen und die Infrastruktur fördern.<sup>73</sup> Scheel sorgte für eine Reform der Entwicklungshilfe; in seiner Amtszeit wurde sie mehr als vorher ein Geschäft auf Gegenseitigkeit. Sein Leitgedanke war es, die Privatinitiative zu steigern und in der Wirtschaftshilfe für die Dritte Welt zumindest eine Parität zwischen Staat und Industrie bei der Aufbringung der Mittel herzustellen. Die Entwicklungsländer von heute waren für ihn die Absatzmärkte von morgen.<sup>74</sup> Bei der schwierigen Frage danach, ob diese Politik erfolgreich war, muss man verschiedene Ebenen unterscheiden. Zum einen gelang es ihm, den institutionellen Fortbestand des Ministeriums zu sichern und seinen weiteren Aufbau zu betreiben. In der konkreten Politik konnte er sich von den zunächst verfolgten, dann als überholt erkannten Konzepten wie Musterbetrieben und -dörfern lösen und mit Regionalprojekten, Verbundprojekten und Länderprogrammen neue, zukunftsträchtige Wege gehen, die seine Nachfolger aufnahmen. Als ebenso zukunftsweisend erwies sich seine Konzentration auf Bildungs- und Sozialhilfe sowie Sozialstrukturhilfe.

Dass es nicht gelang, die von ihm kritisierte Hallstein-Doktrin abzuschütteln, lag an der politischen Gesamtsituation. Zu den Schwachpunkten von Scheels Entwicklungspolitik, die er allerdings mit den meisten seiner Zeitgenossen teilte, zählen seine Fehleinschätzung der entwicklungspolitischen Zeithorizonte, also der Glaube an ein schnelles „Aufholen“ der Entwick-

73 Vgl. Gieler/Miltsch: Walter Scheel (wie Anm. 4), S. 16 f.

74 Vgl. Wiedemeyer: Walter Scheel (wie Anm. 35), S. 23.

lungsländer,<sup>75</sup> und das Fehlen einer schlüssigen Strategie, welche die einzelnen konzeptionellen Elemente seiner Politik zusammenfügte.<sup>76</sup>

Den Zeitgenossen – inklusive den Journalisten – galt Scheel als fähiger Minister, und Konrad Adenauer ließ die Welt wissen: „De Scheel is ne jute Mann.“<sup>77</sup> Auch aus heutiger Sicht kann man resümieren, dass Scheel in zähem Ringen die Grundlagen der bundesdeutschen Entwicklungspolitik legte und deren Konturen formte, wobei er viele liberale Elemente durchsetzen konnte, die bis heute nachwirken.

75 Scheel räumte seine zeitliche Fehleinschätzung später selbst ein: „Als die staatliche Entwicklungshilfe 1961 in Deutschland Kabinettsrang erhielt und ich als erster dafür zuständiger Minister meine Arbeit aufnahm, ging ich noch davon aus, dass es uns – gemeinsam mit anderen bilateralen Gebern und den multilateralen Organisationen – in der Zusammenarbeit mit den Staaten der Dritten Welt in wenigen Jahrzehnten gelingen würde, die Entwicklungsländer zu rasch aufstrebenden Partnern der Industrieländer werden zu lassen und Entwicklungshilfe durch Handel mit Vorteilen für beide Seiten zu ersetzen. Einer meiner ersten und engsten Mitarbeiter im damaligen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Ministerialdirektor Dr. Gustav Adolf Sonnenhol, war pessimistischer – im Nachhinein gesehen: realistischer.“ Walter Scheel: Vorwort. In: Gustav Adolf Sonnenhol/Rainer Barthelt: Die Dritte Welt. Mythos und Wirklichkeit. Bonn 2007, S. 7–9, hier S. 7.

76 Das Gegenmodell einer in einem festen Konzept verankerten und langfristig vorausgeplanten Entwicklungspolitik wurde nur von einigen wenigen einzelnen Entwicklungspolitikern und Beamten im BMZ in Erwägung gezogen, die damit ihrer Zeit um einige Jahre voraus waren. Vgl. Linne: Die Bruderschaft (wie Anm. 2), S. 536–537.

77 Vgl. Bohnet: Geschichte (wie Anm. 2), S. 48 f. (Zitat S. 49).

