

Symposium *in memoriam* Dr. Wilfried Guth  
17. September 2009  
Hermann-Josef Abs Saal, Deutsche Bank, Frankfurt

## **Zur Rolle Wilfried Guths in der deutschen und internationalen Entwicklungshilfe**

*Dr. Monika Pohle Fraser, Forum for Contemporary History, Universität Oslo*

### *REDEMANUSKRIFT*

Wer sich mit internationaler Entwicklungshilfe in den 60-er Jahren beschäftigt, stößt schnell auf den Namen Wilfried Guth - in Publikationen, aber vor allem in Archiven.<sup>1</sup> Einige Details zur Person erklären, warum das so ist. Wilfried Guth wurde 1957 mit einer Arbeit zum *Kapitalexport in unterentwickelte Länder*<sup>2</sup> promoviert, eine Arbeit, die 1963 in Englisch erschien.<sup>3</sup> 1957 war er bereits seit vier Jahren in der volkswirtschaftlichen Abteilung der Bank deutscher Länder (ab 1957 Deutsche Bundesbank) beschäftigt. Er ging 1959 als Exekutivdirektor zum Internationalen Währungsfonds nach Washington, und kam 1962 zurück, um in den Vorstand der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) einzutreten.

Die rund zehn Jahre vor seinem Eintritt in den Vorstand der Deutschen Bank 1968 hat Wilfried Guth also, akademisch und praktisch, in, oder in der Nähe, der öffentlichen Entwicklungshilfe zugebracht. Die Krönung dieser Laufbahn und eines lebenslangen Interesses war sicherlich die Berufung in die Kommission zur internationalen Entwicklungshilfe, mit der Weltbank Präsident Robert McNamara 1968 Lester B. Pearson betraute (daher Pearson Kommission).<sup>4</sup>

Ich will mich im folgenden auf die Person Wilfried Guths konzentrieren - als einen der letzten 'staatsmännischen' Bankiers, Hüter sozialmarktwirtschaftlicher Prinzipien in der

---

<sup>1</sup> Siehe Monika Pohle Fraser, 'Not the needy, but the speedy ones'. West German development aid and private investment in the Middle East, 1960–67, in Helge Pharo und Monika Pohle Fraser (Hrsg.), *The Aid Rush. Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War*, Oslo Academic Press, Oslo 2008.

<sup>2</sup> Wilfried Guth, *Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder*, Kyklos, Basel, und Mohr/Siebeck, Tübingen 1957.

<sup>3</sup> Wilfried Guth, *Capital Exports to Less Developed Countries*, D. Reidel Publications Company, Dordrecht 1963.

<sup>4</sup> World Bank, *Partners in Development ('Pearson Report')*, London 1969.

Entwicklungspolitik, auch auf internationalem Parkett, seinen Einfluss im 'Interministeriellen Lenkungsausschuss zur Entwicklungshilfe', an dem Guth als KfW Vorstand teilnahm, und seine Rolle in der Pearson Kommission.

Zunächst jedoch zu den Anfangsjahren. Die Jahre 1960/61 sind entscheidend. Die Institutionen, die wir heute mit wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe verbinden, entstehen fast boomartig in diesen wenigen Jahren. 1961 wird die OECD und deren Development Assistance Committee (DAC) gegründet. Auch die Empfänger formieren sich: Die Jahre 1960/61 sehen die erste Welle der afrikanischen Unabhängigkeitserklärungen. In Deutschland wird 1961 das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegründet und die KfW wird Entwicklungsbank. Walt Whitman Rostow veröffentlicht 'The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto', gleichsam der Startschuß für den Wettlauf zwischen der Sowjetunion und dem Westen um die neuen unabhängigen Entwicklungsländer. Das ist, hier sehr verkürzt, die intellektuelle und politische Atmosphäre, in die Wilfried Guth vom IWF nach Deutschland zurückkommt, um in den Vorstand der KfW einzutreten.

Die KfW hatte bereits die Verwaltung und Verteilung der Marshallhilfe erfolgreich übernommen. Jetzt bekommt sie sehr viel zu tun, und alles gleichzeitig: Sie ist für die Abwicklung staatlicher Entwicklungshilfe zuständig, betreibt Projektauswahl, -prüfung und -überwachung. Gleichzeitig bekommt sie den Regierungsauftrag, die Grundsätze deutscher Entwicklungspolitik zu erarbeiten. Guth, der dazu akademisch gearbeitet hat, geht auch noch in den wissenschaftlichen Beirat des neuen Ministeriums.

Während der Hauptteil der Arbeit, strategisch und praktisch, von der KfW geleistet wird, ist sie nicht allein entscheidend. Das Konzept der Entwicklungshilfe, die neuen Zuständigkeiten, das neue Ministerium, muß gegen die Begehrlichkeiten anderer Ministerien, gegen die Instrumentalisierung durch Außen- oder Wirtschaftspolitik, verteidigt werden. Das Mandat des Lenkungsausschusses, die Entwicklungspolitik zu koordinieren, ist also ein sehr heikles. Der Ausschuß ist hoch angesiedlet, direkt unterhalb des Kabinetts. Seine Mitglieder sind Staatssekretäre und Ministerialdirigenten des Auswärtigen Amts, des Wirtschaftsministeriums, des Finanzministeriums, des neuen Entwicklungshilfeministeriums, Vorstände der KfW, und Vertreter der Bundesbank (Otmar Emminger). Vor der Gründung des jungen Entwicklungsministeriums, das sich erst noch eine eigene Budgethoheit erkämpfen muß, hatten das Auswärtige Amt (Brentano) und Wirtschaftsministerium (Erhard) um Einfluß auf Entwicklungspolitik gerungen. Dieses Ringen ging zum Schluß zugunsten des Auswärtigen Amts aus, einige sagen, weil Kanzler Adenauer seinen wahrscheinlichen Nachfolger Erhard untergraben wollte. Alle diese Konflikte werden in den Lenkungsausschuß hineingetragen.

Es ist ein sehr spannendes Gremium, und hat in vieler Hinsicht erstaunlich gut funktioniert. Es ist auch hervorragend geeignet, etwas über den Entwicklungspraktiker Guth und seinen Führungsstil zu sagen. Wir werden nämlich im folgenden sehen, wie es Guth gelang, das Schifflin Entwicklungshilfe durch die Strömungen und Wirbel der deutschen Außen- und Wirtschaftspolitik im Kalten Krieg zu lenken. Mitstreiter ist Gustav Sonnenhol, der erste Vorsitzende des Interministeriellen Lenkungsausschusses, und Beamter des neuen Entwicklungsministeriums. Guth und Sonnenhol helfen sich gegenseitig an zwei Fronten: Guth hilft Sonnenhol, dessen neues Ministerium gegen das übermächtige Auswärtige Amt zu verteidigen, das auf die Durchsetzung der Hallstein-Doktrin pocht (der Entwicklungspolitik oft diametral entgegengesetzt). Sonnenhol hilft Guth, die Begehrlichkeiten des Wirtschaftsministeriums (dessen Onkel Ludwig Erhard ist Minister!) gegenüber der KfW abzuwenden. Dabei werden sie oft von Otmar Emminger von der Bundesbank unterstützt. Alle drei zusammen wachen darüber, daß das Wirtschaftsministerium Entwicklungshilfe nicht mit reiner Exportförderung verwechselt.

Bevor ich zur internationalen Rolle Wilfried Guths komme, möchte ich an einem Beispiel zeigen, wie schwierig/ernüchternd es für Guth und die Kreditanstalt war, entwicklungspolitische Projekte von außenpolitischen Zwängen zu befreien. Es gibt mir auch die Gelegenheit zu zeigen, wie machtlos die Hallstein-Doktrin eigentlich als Instrument der Außenpolitik war. Ich möchte dies am Fall Ägyptens darstellen, das, geostrategisch wichtig, von Ost und West heftig umworben wurde. Westdeutschland beginnt sein entwicklungspolitisches Engagement dort mit dem Bau eines Trockendocks in Alexandria. Schon bei der Ausarbeitung des Standardvertrags durch die KfW wird der Einfluß des Auswärtigen Amtes sichtbar, das auf der Aufnahme der sog. 'Ostblockklausel' besteht. Guth lehnt dies begründet ab und will die Klausel aus zukünftigen Darlehensverträgen heraushalten ('Entwicklungshilfe ist neutral'). Der Kampf um Erfüllung der Klauseln des Standardvertrags, auf den die Kreditanstalt aus Gründen des Risikomanagements pocht, wird an verschiedenen Fronten geführt. Auch das Empfängerland will vieles nicht akzeptieren, etwa 'Verwendungskontrolle' oder die Projektaufsicht der KfW vor Ort. Was die Ostblockklausel betrifft (kein Transport durch Ostblockländer) dreht Ägypten den Spieß einfach um. Es akzeptiert die Klausel nur, wenn die BRD der 'Israelklausel' zustimmt (kein Transport durch Israel).

Aber auch die Ministerien im Lenkungsausschuß machen Schwierigkeiten, etwa bei der Festsetzung der Darlehenszinsen. Das Finanzministerium will marktübliche Zinssätze. Das Entwicklungsministerium will sich den niedrigeren Zinssätzen der OECD/DAC anpassen, und das Wirtschaftsministerium will keine Märkte verlieren (es will die internationale Konkurrenz unterbieten, und sieht die Bestimmung der Zinsen für Entwicklungshilfedarlehen unter diesem Aspekt). Jeder will etwas anderes, und zerrt, aus verschiedenen, aber eben *nicht*

entwicklungspolitischen Gründen, an dem von der Kreditanstalt ausgearbeiteten Vertragswerk. Da heißt es Nerven behalten. Es gelingt Guth, unter Mithilfe von Sonnenhol und Emminger, die Ostblockklausel aus den Darlehensverträgen der KfW herauszuhalten. Aber einige Kompromisse ('wir würden dies politisch kaum durchstehen') mußten gemacht werden, wie es heißt 'aus sicherheits- und verteidigungspolitischen Gründen'.<sup>5</sup>

Nach dieser ersten, turbulenten, Erfahrung, und einer zweiten, ähnlichen, Erfahrung mit der Nasser Nilflotte, ändert Guth seine Strategie. Er gibt es auf, bei jedem Projekt die gleiche Schlacht zu schlagen, und konzentriert sich darauf, allmählich aber stetig die Kompetenz der KfW bei der Auswahl und Überwachung der Projekte auszubauen, und die ewig strittigen Klauseln aus dem Zuständigkeitsbereich der Ministerien herauszulösen. Dabei unterstützt ihn Sonnenhol nach Kräften. Dessen Aufgabe wird dadurch erschwert, daß die geheime Passion seines Entwicklungsministers (Walter Scheel) eigentlich die Außenpolitik ist! Das sieht man an dem Ergebnis, das Scheel von einer Ministerreise mitbringt.

1963 drängt der Lenkungsausschuß auf ein neues Regierungsabkommen. Scheel fährt nach Ägypten. Bei der Reisevorbereitung kommen neue Umstände ans Licht: Raab-Karcher, die Kokskohle nach Helwan transportieren sollten, waren seit 1957 nicht mehr bezahlt worden. Die Drohung, 10 Millionen DM Kapitalhilfe zurückzuhalten, hat nicht funktioniert. Ägypten bietet statt Geld Baumwolle an, mit der Raab-Karcher aber nichts anfangen kann. In dem Moment, in dem Raab-Karcher die Kokskohlelieferungen nach Helwan einstellt, übernehmen Ostblockländer diese Lieferungen - eine außenpolitische (aber eben keine entwicklungspolitische!) Ohrfeige. Das Resultat der Reise des Entwicklungsministers Scheel nach Ägypten muß Guth enttäuscht haben: Der Liefervertrag wird nachträglich zugunsten Ägyptens umgeschrieben, Zahlungen gestundet, um 'Ägypten nicht an den Ostblock zu verlieren'. Es kommt aber noch schlimmer.

Das Jahr, das die Hallstein-Doktrin auf den Prüfstand stellt, ist das Jahr 1965. Im März 1965 erkennt Ägypten die DDR an und verletzt damit die Hallstein-Doktrin. Zwei Monate später, im Mai 1965, brechen mehrere arabische Staaten, auch Ägypten, die Beziehungen zu Westdeutschland ab, weil es diplomatische Beziehungen zu Israel aufnimmt. Das ist der außenpolitische 'GAU'. Das Auswärtige Amt will die Verschärfung der 'Wohlverhaltensklausel'. Guth hält dies für politisch nicht sinnvoll. Es habe keinen Sinn bei sich notorisch schlecht verhaltenden Ländern auf der Wohlverhaltensklausel zu bestehen. Dies stelle auch die tatsächlich befreundeten Länder schlechter: 'Dr. Guth hält eine Verbindung der Hallstein-Doktrin mit der Entwicklungshilfe für bedenklich. Die Kreditanstalt als Bank könne auch keine politischen Klauseln in ihre Kreditverträge aufnehmen. Sie könne aber stets ihre Zahlungen einstellen, wenn sich ein Land extrem schlecht verhalte, z.B. das

---

<sup>5</sup> Bundesarchiv Koblenz, B 213/1522, LA 59, 7.2.1963.

deutsche Vermögen enteigne. Auf Wunsch der Bundesregierung hätte die Kreditanstalt z.B. ihre Zahlungen an Ägypten eingestellt.<sup>6</sup> Damit hat Guth dem Auswärtigen Amt den Fehdehandschuh hingeworfen. Nasser hatte nämlich gerade internationale Firmen enteignet, darunter das Deutsche Kohlen-Depot in Port Said. Die Botschaft von Guth ist klar: Was soll denn noch passieren, damit das Auswärtige Amt einsieht, daß Westdeutschland die Beziehung zu Empfängerländern angesichts der Blockkonkurrenz und der Konkurrenz der internationalen Privatwirtschaft nicht monopolisieren kann? Die Privatwirtschaft hat sich ihr Urteil über Entwicklungshilfe als Instrument der Hallstein-Doktrin längst gebildet. Anlässlich der Sitzung des Beirats für Entwicklungspolitik in Bonn läßt Hermann-Josef Abs Staatssekretär Lahr vom Auswärtigen Amt wissen: 'Freunde könne man nicht kaufen, allenfalls mieten'.<sup>7</sup>

Die Situation im Lenkungsausschuß schaukelt sich im Juli 1965 hoch. Die Errichtung eines ägyptischen Genralkonsulats in Ost-Berlin steht unmittelbar bevor. Wirtschaftsministerium und Entwicklungsministerium fürchten 'Entwicklungsruinen' und bringen sich gegen das Auswärtige Amt, das ein Entwicklungshilfememorandum und einen Kabinettsbeschluß anstrebt, in Stellung. Guth hält sich zurück bis zum Schluß der Sitzung, als er schlicht und konkret drei Projekte aufzählt - eine Brücke in Quena, die Kläranlage Suez und den Hafen von Tewfik. Guth will wissen: Soll der vom Auswärtigen Amt 'für erforderlich gehaltene Aufschub' für diese Projekte gelten? Können die Projekte weitergehen, wenn das Kabinett 'keine Verschlechterung der Beziehungen'<sup>8</sup> feststellt? Die Ministerien, auch das Auswärtige, stimmen erleichtert zu. Guth findet die Formel, die es allen Beteiligten, inkl. Staaten wie Jordanien und Syrien, erlaubt, sich unter Wahrung des Gesichts auf diese gemeinsame Position zurückzuziehen.

Seine Berufung in die Pearson Kommission, im selben Jahr, in dem er in den Vorstand der Deutschen Bank eintritt, 1968, ist eine direkte Folge seines doppelten Engagements in der internationalen Entwicklungshilfe - akademisch und praktisch, aber eben weniger politisch.

1968 beauftragt Robert Mc Namara Lester B. Pearson mit der Aufgabe, eine Art Bestandsaufnahme der ersten beiden Dekaden der Entwicklungshilfe vorzulegen, und Vorschläge zu ihrer Weiterführung zu erarbeiten. Pearson, Friedensnobelpreisträger 1957 für seinen Einsatz zur Lösung der Suezkrise (1956) und ehemaliger kanadischer Premier, nahm diese Aufgabe nur unter der Bedingung an, daß er sich die Mitglieder seiner Kommission selbst aussuchen durfte, ohne auf die Weltbank oder nationale Regierungen Rücksicht nehmen zu muessen. McNamara, der diese Art zu arbeiten wohl verstand, sagte zu. Pearson fand sieben Mitglieder 'of stature and experience':

---

<sup>6</sup> Bundesarchiv Koblenz, B213/1530, 99b. 19.3.1965 (Fortsetzung der Sitzung 99).

<sup>7</sup> Bundesarchiv Koblenz, B213/1529, 98. 18.2.1965, Protokoll der 4. Sitzung des Beirats für Entwicklungspolitik in Bonn, 27.1.1965.

<sup>8</sup> Bundesarchiv Koblenz, B213/1531, 104. 7.7.1965.

Roberto de Oliveira Campos, früher Entwicklungsminister von Brasilien,  
Douglas Dillon, Vorstand von Chase Manhattan, früher amerikanischer Finanzminister,  
Saburo Okita, japanischer Ingenieur, Berater des UN Planning Committee,  
Sir W. Arthur Lewis, Professor of Political Economy in Princeton, UN Special Fund,  
Sir Edward Boyle, früher britischer Bildungsminister (hatte Regierung aus Protest gegen Suez Intervention verlassen),  
Robert Marjolin, früher General-Sekretär OEEC und Vizepräsident EWG Kommission,  
Wilfried Guth, früher IWF Direktor, dann KfW Vorstand, Deutsche Bank Vorstand.

Es war eine kleine, prestigeträchtige Runde, die in Rekordzeit (elf Monate), einen Bericht vorlegte, der heute noch Referenzpunkt ist. Geoffrey Sachs erwähnt die Pearson Kommission auf den ersten Seiten des Millennium Reports: ‘well-known and ... a vital reference point and advocacy tool, even in countries which have never attained it[s goals]’ (0.7 of GNP).

Der Pearson Report ist vor allem dadurch bekannt, dass er die Geberländer dazu anhält 0.7% ihres Bruttosozialprodukts als Entwicklungshilfe zu entrichten. An der Formulierung dieses Ziels war Guth maßgeblich beteiligt. Seine Handschrift ist am deutlichsten in dem längsten und kritischsten Kapitel der Studie wiederzuerkennen, dem über Internationalen Handel, aber auch dem über private Direktinvestitionen und über die Effizienz von Entwicklungshilfe. In der Empfehlung der Kommission zur Handelspolitik spricht er sich ganz klar gegen Protektionismus in Geberländern aus.

Die Empfehlungen zu Privatinvestitionen sind interessant, weil sie keineswegs die komplette, sofortige Marktliberalisierung des Entwicklungslands fordern.

Die Empfehlungen zur Eindämmung der Schuldenkrise spiegeln ziemlich genau wider, was Guth bereits 1967 im Lenkungsausschuß sagte: Guth ‘befürchtet, daß das Vor-sich-Herschieben des Verschuldensproblems eines Tages nicht mehr möglich sein wird und möglicherweise auch die BRD dann mehr zum Nettoprinzip tendieren oder sogar auf Einnahmen aus Rückzahlungen und/oder Zinsen verzichten müsse.’<sup>9</sup>

Gespräche mit Zeitzeugen, wie ich sie mit Wilfried Guth führen konnte, sind durch nichts zu ersetzen, auch nicht durch Archive. Wilfried Guth war Historikern gegenüber immer gesprächsbereit. Seine Generation ist für uns von großem Interesse - Männer und Frauen, die zweimal den totalen Zusammenbruch gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ordnung erlebten; zwei, manche drei, Herrschaftssysteme durchlebten. Sie waren Kinder, Heranwachsende, in der

---

<sup>9</sup> Bundesarchiv Koblenz, B213/1540. 140. August/September? 1967.

Weltwirtschaftskrise, junge, sehr junge, Soldaten im Zweiten Weltkrieg, in Kriegsgefangenschaft. Guth kam 1949 aus Russland zurück, und sitzt nicht ganz zwanzig Jahre Jahre später mit sieben ehemaligen 'Feinden' in intimer Runde zusammen, um eine gemeinsame, internationale Zukunft zu planen (das Wort 'world community' taucht zum ersten Mal im Pearson Report auf).

Wir hätten noch viele Fragen an Wilfried Guth gehabt. Ich wollte ihn für eine Zeitzeugenkonferenz zur Entwicklungshilfe, die von der Universität Oslo und New York University in Florenz im September nächsten Jahres durchgeführt wird, gewinnen. Er wollte aber, außer zu den Inszenierungen seines Sohnes, nicht mehr reisen. Meine Kollegen und ich werden nicht fehlen, anlässlich dieser Konferenz Wilfried Guths in Ehren zu gedenken.