Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 35 (2014)

Rubrik: Die Schweiz in der internationalen Entwicklungspolitik

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

II.

Die Schweiz in der internationalen Entwicklungspolitik

Katharina Pehl und Daniel Speich Chassé

1906 veröffentlichte der junge Wissenschaftler Halvdan Koht, der später ein renommierter Historiker und auf dem Höhepunkt seiner politischen Karriere norwegischer Aussenminister werden sollte, ein kleines Bändchen mit dem Titel «Die Idee des Friedens in der norwegischen Geschichte».[1] In diesem äusserte er in der Schlusspassage die Hoffnung, dass Norwegen, zusammen mit seinen skandinavischen Nachbarn und der Schweiz, die Quelle für Frieden zwischen den Völkern der Erde werden könne. In seiner diesem Schluss vorausgehenden Argumentation betonte er vor allem die Vorbildfunktion Norwegens (und somit implizit auch die der anderen genannten Staaten), dessen, gutes, weil friedliches Beispiel bei der Lösung etwa des Unionskonfliktes mit Schweden anderen Ländern den rechten Weg weisen sollte.[2] Diese vor über hundert Jahren vorgenommene Beurteilung scheint sich, wie wir zeigen möchten, bis heute nicht substantiell verändert zu haben. Ein ähnlicher Topos findet sich auch in der Schweiz. Die Rede von den "Guten Diensten" gegenüber anderen Staaten ist in der Schweizer Diplomatie zu einem technischen Begriff geworden, und oft wird eine "humanitäre Tradition" des Alpenlandes postuliert. Der Schweizer Historiker Edgar Bonjour hat diese Konzepte 1943 eng auf die politische Neutralität bezogen und in einer weltweiten Mission stilisiert.[3] Zwei Historiker – eine Botschaft? Im Folgenden erörtern wir die Spannungen, die sich im norwegischen und im Schweizer Diskurs zeigen, und erkunden die Spannungen im Vergleich der beiden Fälle.

Sowohl in der Schweiz als auch in Norwegen existieren prägnante Selbstbilder, die dem eigenen Land eine positive Aussenwirkung zuschreiben. Diese Identitätskonstruktionen sind genauer zu beleuchten, weil sie mit einem Wunsch nach (globaler) Harmonie verknüpft sind und zugleich enorme Spannungen enthalten. Die Schweiz und Norwegen sind zwei europäische Kleinstaaten, die im 20. Jahrhundert wohlhabend geworden sind und ihren Bürgerinnen und Bürgern einen hohen Lebensstandard ermöglichen. Sie werden daher als erfolgreiche Entwicklungsmodelle verstanden. Die Modernisierungserfolge, der Wohlstand, die funktionie-

1 Halvdan Koht, *Fredsideen i Norges saga. Norge i den nye fredsbølge*, [illegible] Oslo 1906. Übersetzung aus dem Norwegischen hier und im Folgenden durch Katharina Pehl.

2 Olav Riste, *Norsk fredspolitikk i 1905*, Oslo 2001, S. 234.

3 Edgar Bonjour, *Die schweizerische Neutralität. Eine geschichtliche Bilanz zur gegenwärtigen Frage*, Basel, Schriftenreihe herausgegeben von der Studentenschaft der Universität Basel, Bd. 5, Basel 1943.

Gut im Vergleich. Spannungen im norwegischen und im schweizerischen Entwicklungsdiskurs

Katharina Pohl und Daniel Speich Chassé

1906 veröffentlichte der junge Wissenschaftler Halvdan Koht, der später ein renommierter Historiker und auf dem Höhepunkt seiner politischen Karriere norwegischer Aussenminister werden sollte, ein kleines Bändchen mit dem Titel «Die Idee des Friedens in der norwegischen Geschichte».[1] In diesem äusserte er in der Schlusspassage die Hoffnung, dass Norwegen, zusammen mit seinen skandinavischen Nachbarn und der Schweiz, die Quelle für Frieden zwischen den Völkern der Erde werden könne. In seiner diesem Schluss vorausgehenden Argumentation betonte er vor allem die Vorbildfunktion Norwegens (und somit implizit auch die der anderen genannten Staaten), dessen gutes, weil friedliches Beispiel bei der Lösung etwa des Unionskonfliktes mit Schweden anderen Ländern den rechten Weg weisen sollte.[2] Diese vor über hundert Jahren vorgenommene Beurteilung scheint sich, wie wir zeigen möchten, bis heute nicht substantiell verändert zu haben. Ein ähnlicher Topos findet sich auch in der Schweiz. Die Rede von den 'Guten Diensten' gegenüber anderen Staaten ist in der Schweizer Diplomatie zu einem technischen Begriff geworden, und oft wird eine 'humanitäre Tradition' des Alpenlandes postuliert. Der Schweizer Historiker Edgar Bonjour hat diese Konzepte 1943 eng auf die politische Neutralität bezogen und zu einer weltweiten Mission stilisiert.[3] Zwei Historiker – eine Botschaft? Im Folgenden erörtern wir die Spannungen, die sich im norwegischen und im Schweizer Diskurs zeigen, und erkunden die Spannungen im Vergleich der beiden Fälle.

Sowohl in der Schweiz als auch in Norwegen existieren nationale Selbstbilder, die dem eigenen Land eine positive Aussenwirkung zuschreiben. Diese Identitätskonstruktionen sind genauer zu beleuchten, weil sie mit einem Wunsch nach (globaler) Harmonie verknüpft sind und zugleich enorme Spannungen enthalten. Die Schweiz und Norwegen sind zwei europäische Kleinstaaten, die im 20. Jahrhundert wohlhabend geworden sind und ihren Bürgerinnen und Bürgern einen hohen Lebensstandard ermöglichen. Sie werden daher als erfolgreiche Entwicklungsmodelle verstanden. Die Modernisierungserfolge, der Wohlstand, die funktionie-

1 Halvdan Koht, *Fredstanken i Noregs-sogo. Norge i den samfolkelege rettsvoksteren*, Oslo 1906. Übersetzung aus dem Norwegischen hier und im Folgenden durch Katharina Pohl.

2 Olav Riste, *Norway's foreign relations. A history*, Oslo 2001, S. 254.

3 Edgar Bonjour, *Die schweizerische Neutralität. Ihre geschichtliche Wurzel und gegenwärtige Funktion*, Schriftenreihe herausgegeben von der Studentenschaft der Universität Bern, Bd. 3, Bern 1943.

renden sozialen Sicherungssysteme und die Qualität der Regierungsinstitutionen allgemein begründeten in beiden Ländern eine Weltsicht, wonach man über einen 'guten' Staat verfüge, dessen Aufbau anderen Ländern als Vorbild dienen könne. Tatsächlich rangierte Norwegen in allen internationalen Rankings der Wohlfahrt und der Regierungsqualität an vorderster Stelle, und auch die Schweiz gehörte stets zur Spitzengruppe.[4]

Im Vergleich mit anderen ähnlich reichen Ländern der Welt verfügten allerdings weder Norwegen noch die Schweiz über die Mittel, ihren relativen Reichtum im militärischen oder diplomatischen Sinne als aussenpolitisches Druckmittel einzusetzen, weshalb sie auf der Weltbühne nie eine machtpolitische Agenda zu verfolgen schienen. Diese doppelte Konstellation von relativem Wohlstand und aussenpolitischer Bedeutungslosigkeit hat in beiden Ländern die Problematik der weltwirtschaftlichen Ungleichheit in ein besonderes Licht gestellt. Die globale Entwicklungspolitik wurde ebenfalls in beiden Ländern nach 1945 zu einer wichtigen Sachfrage, weil sich hier die Möglichkeit bot, den eigenen Wohlstand in eine grössere Perspektive einzurücken, innenpolitische Konflikte durch ein gefestigtes Nationalverständnis zu entschärfen und gegenüber anderen Ländern aussenpolitische Akzente zu setzen. Zu dieser positiven Selbsteinschätzung gehörte in Bern und in Oslo die Annahme, die eigene Tätigkeit in ärmeren Ländern der Welt, welche diesen in ihren Modernisierungsanstrengungen helfen sollte, zeichne sich im Vergleich zur entwicklungspolitischen Aktivität anderer Geberstaaten durch eine besonders hohe Qualität aus. So wie die Regierungsaktivität im Innern sei also auch die Aussenwirkung 'gut'. Dabei profitierten beide Länder davon, dass internationale Organisationen wie die OECD ab den 1960er Jahren die Qualität des staatlichen Handelns in zunehmend verbindlichen Normengefügen zu vergleichen begannen, wodurch das eigene 'Gutsein' eine quasi-objektive Geltung erhielt.[5] Die

4 Wolfgang Glatzer, «Cross-national comparisons of quality of life in developed nations, including the impact of globalization», in: Kenneth C. Land et al. (Hg.), *Handbook of social indicators and quality of life research*, Dordrecht 2012, S. 381–398. Die Schweiz rangierte allerdings immer etwas tiefer als Norwegen, weil der skandinavische Typus des Wohlfahrtsstaates in der Konstruktion dieser Indikatoren als Norm wirkte. Der Schweizer Liberalismus hat zu abweichenden Formen der Sozialpolitik geführt. Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge 1990; Martin Lengwiler, «Competing Appeals: the rise of mixed welfare economies in Europe, 1850–1945», in: Geoffrey Clark (Hg.): *Appeals of Insurance*, Toronto 2010, S. 173–200.

5 Die Qualitätsmessung von Entwicklungshilfe im internationalen Vergleich ist seit den 1980er Jahren zu einer eigenen Wissensindustrie geworden. Basil Edward Cracknell, *Evaluating Development Aid Issues. Problems and solutions*, New Delhi 2000. 'Gute' Regierungsführung in den Empfängerländern wurde dabei formal zu einem wichtigen Kriterium für die Gewährung weiterer Mittel. In der Praxis hat das Verteilungsmuster internationaler Hilfe dem allerdings nie entsprochen. Peter J. Schraeder, «Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows», in: *World Politics*, Vol. 50 (1998) Heft 2, S. 294–323; Eric Neumayer, *The pattern of aid giving. The impact of good governance on development assistance*, Routledge Studies in Development Economics, Bd. 34, London/New York 2003.

Entwicklungspolitik ist ein gutes Medium, um diese Diskurse des 'Guten' vergleichend zu historisieren.

Wir vertreten die These, dass die auf die restliche Welt gemünzte Selbstüberhebung, die sich in besonderem Masse in gesellschaftlichen Debatten zur Entwicklungspolitik äusserte, sowohl in Norwegen als auch in der Schweiz eine wichtige innenpolitische Funktion hatte. Entwicklungspolitik kann in diesem Kontext als ein integraler Bestandteil der Politik souveräner Staaten gesehen werden. Durch sie traten diese in Kontakt miteinander und positionierten sich gleichzeitig in einem internationalen System. Darüber hinaus spielt die Entwicklungspolitik aber auch eine wichtige identitätsstiftende und eher nach innen gerichtete Rolle: Aussenpolitik bzw. Entwicklungspolitik war und ist auch Identitätspolitik.[6] Durch sie wurden Bilder vor allem des eigenen Landes geschaffen, die das Verständnis der Menschen von der Welt prägten und ihren Platz in ihr bestimmten.[7] Dabei waren in beiden hier untersuchten Ländern Heldenfiguren wichtig: In Norwegen personifizierte Fridtjof Nansen den Diskurs des 'Gutseins', und in der Schweiz diente hierzu der IKRK-Gründer Henri Dunant. Ihre jeweilige Berühmtheit zeigt, dass globale Verbesserungsdiskurse in der jüngeren Vergangenheit beider Länder eine wichtige Dimension der gesellschaftlichen Kommunikation darstellten.

Auf diesen Beobachtungen aufbauend wendet sich unser Beitrag auch der Geschichte jener weltpolitischen Kollektivbildung zu, die unter dem Namen 'der Westen' den globalen politischen Diskurs nach 1945 geprägt hat. Der Blick auf die zwei Länder zeigt viele Gemeinsamkeiten: Beide Länder waren keine Kolonialmächte und zugleich indirekt mit dem Kolonialismus verflochten.[8] Beide sahen sich nach 1945 mit einem internationalen Entwicklungsdiskurs konfrontiert, der die Restbestände der kolonialen Zweiteilung der Welt zwischen Herrschaftszentren und abhängigen Kolonien in ein neues internationales Regime überführen wollte. Zugleich gibt es aber auch substantielle Unterschiede. Norwegen hat im Vergleich zur Schweiz nach 1945 eine viel offensivere und offenere Politik gegenüber internationalen Organisationen verfolgt. Um diesen Unterschieden gerecht zu werden, blickt der Beitrag auch auf internationale Organisationen. Das Verhältnis zu ihnen war divers, und trotzdem, oder vielleicht gerade deshalb, entfalteten sie eine grosse Wirkung. Diese bestand in der Herstellung eines standardisierten Vergleichsraums. Wesentlich scheint uns, dass in diesem Zusammenhang homogenisierende Beschreibungen und Auffassungen 'des Westens' entstanden.

6 Vgl. Terje Tvedt, *Bilder av «de andre». Om utviklingslandene i bistandsepoken*, Oslo 2002, S. 7.
7 Siehe Halvard Leira et al. (Hg.), *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*, Oslo 2007, S. 18.
8 Suvi Keskinen et al. (Hg.), *Complying with Colonialism. Gender, Race and Ethnicity in the Nordic Region*, Aldershot 2009; Patricia Purtschert, Barbara Lüthi, Francesca Falk (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld 2012.

Der Beitrag gliedert sich in drei Teile. Der erste Abschnitt blickt auf Norwegen und der zweite auf die Schweiz. Dabei werden die innenpolitischen Aushandlungsprozesse analysiert, die mit der Selbstpositionierung als 'guter' Staat einhergingen. Darüber hinaus stehen die Fragen im Vordergrund, inwiefern das jeweilige Land in der Dekolonisierung eine weltpolitische Chance sah und welche Deutungen des eigenen Wohlstands und welche Verpflichtungen aus diesem Weltbezug hervorgingen. Was waren die Widersprüche im nationalen Diskurs, und welche Handlungsbeschränkungen ergaben sich? Der dritte Teil rückt dann die Vergleichbarkeit von nationalgeschichtlichen Vorgängen selbst in eine historische Perspektive ein und verweist auf die Geschichte von internationalen Organisationen. Es wird dafür plädiert, die Möglichkeitsräume auszuloten, die internationale Organisationen mit ihren Wissensbeständen und Vergleichsinstrumenten den modernen Nationalstaaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts anboten.

Das norwegische «Gutheitsregime»

In Norwegen waren sowohl ein spezifischer Friedensaktivismus als auch die Entwicklungszusammenarbeit seit 1945 von besonderer Bedeutung: Beide waren (und sind bis heute) «Reservoire nationaler Identitätsproduktion»[9] und stellten die sichtbarsten moralisch begründeten Praktiken der norwegischen Aussenpolitik dar.[10] Deswegen können weder Norwegens Rolle in der Welt noch – und dieser Aspekt ist besonders zu betonen – das Selbstverständnis der norwegischen Gesellschaft begriffen werden, ohne gleichzeitig einen Blick auf die Entwicklung dessen zu werfen, was Terje Tvedt das «nationale Gutheitsregime»[11] genannt hat.

Dieser treffende Begriff verdeutlicht, dass es sich bei der norwegischen Entwicklungszusammenarbeit und ihrer diskursiven Verhandlung um ein nationales Konsensprojekt handelte, an dem nahezu alle Teile der norwegischen Gesellschaft, von den Gewerkschaften über den norwegischen Sportbund bis zum nationalen Frauen- und Familienverband, beteiligt waren. Gleichzeitig zeigt die Bezeichnung auch an, dass bis heute das Feld der Entwicklungszusammenarbeit – von wenigen Skeptikern abgesehen – weite Zustimmung geniesst.[12] Überdies weist der zweite Teil des Begriffes darauf hin, dass dieses Feld ein relativ stabiles, umfassendes und komplexes System darstellte und darstellt. Und schliesslich fasst Tvedt unter die-

9 Terje Tvedt, «Det nasjonale godhetsregimet. Om utviklingshjelp, fredspolitikk og det norske samfunn», in: Ivar Frønes, Lise Kjølsrød (Hg.), *Det norske samfun*, Oslo 2005, S. 482–510, hier S. 482.

10 Vgl. Leira et al. 2007, *op. cit.*, S. 16.

11 Terje Tvedt, *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*, Oslo 2003, S. 21.

12 Vgl. Helge Pharo, «Altruism, Security and the Impact of Oil. Norway's Foreign Economic Assistance Policy 1958–1971», in: *Contemporary European History*, Vol. 12 (2003) Heft 4, S. 527–546, hier S. 527.

sen Begriff auch die moralische und gleichzeitig apolitisierende Komponente, die die norwegische Entwicklungszusammenarbeit von Anfang an geprägt hat: 'Gut' ist dieses Politikfeld deswegen, weil es sich um die postulierte Armut und Ungerechtigkeit dieser Welt kümmert und diese abzuschaffen sucht.[13]

Bereits mit einem 1952 initiierten Fischerei-Projekt im indischen Bundesstaat Kerala – dem ersten bilateralen norwegischen Hilfsprogramm[14] – legte die norwegische Regierung bestimmte Prinzipien fest, die auch in den folgenden Jahrzehnten die innenpolitischen Debatten über Entwicklungspolitik prägen sollten.[15] So wurde diese nicht vornehmlich durch die Umstände des Kalten Krieges und im Kontext der westlichen Allianzpolitik begründet und somit als Mittel gesehen, die Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern, sondern es wurden vor allem christliche, humanitäre und sozialdemokratische Ideale ins Feld geführt, die den Einsatz Norwegens legitimierten. Mit der postulierten besonderen Eignung Norwegens, die sich angeblich aus der Kultur und Geschichte des Landes ergab, wurde darüber hinaus gleichzeitig eine Verpflichtung geschaffen, den Staaten der 'Dritten Welt' zu helfen.[16]

Diese Selbstpositionierung als Vorbild, die positive Identifikationsmöglichkeiten für die eigene Bevölkerung herstellte, hatte erhebliche Folgen für die Gestaltung der konkreten Entwicklungsmassnahmen: Das Kerala-Projekt sollte zwar explizit den Wünschen und Bedürfnissen der indischen Empfänger angepasst werden und Norwegen die Umsetzung eher begleiten denn leiten, das Vorhaben war aber ausschliesslich von norwegischer Seite initiiert worden.[17] Bei der Auswahl des Projektortes nahm man vor allem Rücksicht auf ein möglichst hohes Mass an norwegischer Sichtbarkeit und zielte insofern vor allem auf die Zustimmung der norwegischen Bevölkerung ab, die sich aus dieser ergeben sollte. So war es für die norwegische Regierung beispielsweise wichtig zu kommunizieren, dass es sich um ein zum grossen Teil aus Haushaltsmitteln finanziertes Projekt handelte, welches deswegen als eine reine norwegische Initiative angesehen werden konnte.[18] Gleichzeitig lief eine gross angelegte öffentliche Spendenaktion an, die den Rest der Finanzierung des

13 Vgl. Tvedt 2005, *op. cit.*, S. 490–491.

14 Vgl. Sunniva Engh, Helge Pharo, «Nordic cooperation in providing development aid», in: Norbert Götz, Heidi Haggrén (Hg.), *Regional cooperation and international organizations. The Nordic model in transnational alignment*, New York 2009, S. 112–130, hier S. 116.

15 Knut Nustad, *Gavens makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*, Oslo 2003, S. 106, weist darauf hin, dass die norwegische Entwicklungspolitik in ihrer ersten Periode aktiv darauf ausgerichtet war, einen alternativen Weg zwischen amerikanischen *containment* und kommunistischer Revolution zu finden. Auch wurde in den 1970er Jahren lange die Perspektive der Neuen Weltwirtschaftsordnung aufrechterhalten. Ab den 1980er Jahren spiegelte die norwegische Entwicklungspolitik hingegen mehr oder minder internationale Diskurse wieder.

16 Pharo 2003, *op. cit.*, S. 532.

17 Vgl. Jarle Simensen, *Norge møter den tredje verden (1952–1975)*, Norsk utviklingshjelps historie, Band 1, Bergen 2003, S. 55.

18 *Ibid.*, S. 45.

Projektes sichern sollte – «thus making it not just an impersonal government-funded scheme but one in which the 'man in the street' could feel he had a personal stake».[19]

Darüber hinaus war bei der Planung des Kerala-Projektes auch die ethnische Zusammensetzung der lokalen Bevölkerung von Bedeutung: Andere mögliche Projektstandorte wie etwa Assam wurden ausgeschlossen, da die norwegischen Vertreter, die nach Indien gereist waren, die dortige Bevölkerung als zu wenig «typisch indisch»[20] charakterisierten. Die primäre Vorgabe beim Entwurf der Hilfsmassnahme waren also nicht in erster Linie die Hilfsbedürftigkeit der lokalen Bevölkerung oder die Vorschläge der indischen Projektpartner, sondern es ging vielmehr darum, die norwegische Bevölkerung in ihren Vorannahmen über Indien (und 'die Inder') zu bestärken und sich so ihre Unterstützung zu sichern.[21] Auch die Beschränkung auf einen indischen Teilstaat kann als Strategie gesehen werden, um die norwegische Bevölkerung von der Richtigkeit des eigenen Engagements zu überzeugen. Durch diesen Fokus auf ein lokal begrenztes Projekt hoffte man zeigen zu können, dass der norwegische Einsatz tatsächlich eine konkrete praktische Bedeutung hatte und dass greifbare Resultate erzielt werden würden.[22]

Warum aber waren diese auf die Meinung der eigenen Bevölkerung gerichteten Überlegungen ein so wichtiger Bestandteil der frühen norwegischen Entwicklungspolitik, die sich im Kerala-Projekt manifestiert? Sunniva Engh und Helge Pharo bieten eine auf parteipolitische Konflikte ausgerichtete Erklärung dieses Umstandes an: «[...] the project was a way to face the sharp criticism of Norway's Western alignment through NATO membership and increased military spending after the outbreak of the Korean War.»[23] Während die sozialdemokratische Regierung den Beitritt Norwegens in die NATO anstrebte, gab es Strömungen innerhalb des linken Flügels der eigenen Partei, die verlangten, Norwegen müsse – wie beispielsweise Schweden oder die Schweiz – im Konflikt zwischen den USA und der Sowjetunion neutral bleiben. Ein starkes entwicklungspolitisches Profil Norwegens als ein dezidiert sozialdemokratisches Projekt sollte nun dazu beitragen, diese Gruppierungen – sowie darüber hinaus auch die gesamte Bevölkerung und die Presse – dem bereits 1949 erfolgten NATO-Beitritt und den mit ihm verbundenen Kosten (beispielsweise durch den Koreakrieg) gegenüber gewogener zu stimmen.[24] Mit der Entwicklungszusammenarbeit schuf die norwegische Regierung eine «positive Arena, in der man sich engagieren konnte und die als Gegengewicht zum 'notwendigen Übel' der

19 Riste 2001, *op. cit.*, S. 257.
20 Zitiert nach Helge Pharo, *Hjelp til selvhjelp: det indiske-norske fiskeri-prosjektets historie 1952–72*, Oslo 1986, S. 87.
21 Siehe Nustad 2003, *op. cit.*, S. 66.
22 *Ibid.*, S. 65–66.
23 Engh, Pharo 2009, *op. cit.*, S. 116.
24 Vgl. Simensen 2003, *op. cit.*, S. 47.

Allianzpolitik wirken konnte».[25] In diesem Sinne erhielt die Entwicklungszusammenarbeit auf politischer Ebene eine auch nach innen gerichtete Funktion.

Die Beispiele zeigen, dass nicht nur entwicklungspolitische Faktoren bei der Auswahl und Ausformung des oben beschriebenen Kerala-Projektes von Relevanz waren, sondern dass explizit auch Rücksicht auf die vermutete Wahrnehmung und die als solche angenommenen Interessen der norwegischen Bevölkerung an diesem Projekt genommen wurde.[26] Dieser Rückbezug auf die Unterstützung der norwegischen Bevölkerung konnte allerdings nur deswegen gelingen, weil sich die in ihm formulierte Positionierung Norwegens als eines grosszügigen Gebers in bereits seit langer Zeit bestehende Traditionen und in postulierte soziale, politische und kulturelle Normen einpasste.

Auch als es darum ging, die besondere Eignung Norwegens für den Kontakt mit und die Hilfe für die neu gegründeten vor allem afrikanischen Staaten zu begründen, wurde auf historisch-politischer Ebene argumentiert, Norwegen habe wegen seiner kolonialen Vergangenheit – oder besser gesagt: dem postulierten Fehlen einer solchen – auch keine koloniale 'Schuld' auf sich geladen und biete sich deshalb als Vermittler zwischen den nun unabhängigen Kolonien und den ehemaligen Kolonialmächten geradezu an.[27] Es zeigt sich hier ein Entschuldungs- und Neutralitätsdiskurs, der in anderen skandinavischen Ländern ebenso wie in der Schweiz wirksam war.[28]

Im deutlichen Kontrast zur Schweiz gab es im öffentlichen Diskurs Norwegens hingegen auch Stimmen, welche die besondere norwegische Kompetenz im Umgang mit ehemaligen Kolonien damit begründeten, dass das Land selbst mehrere Jahrhunderte lang eine dänische Kolonie gewesen war und sich deshalb auf besondere Weise mit den 'unterdrückten Nationen' identifizieren könne.[29]

25 Nustad 2003, *op. cit.*, S. 78.

26 In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass der Zusammenhang zwischen der Konstruktion nationaler Selbstbilder, der öffentlichen Meinung und der Entwicklungspolitik noch stärker empirisch belegt werden muss. Beispielsweise wäre zu fragen, inwieweit die Bevölkerung überhaupt die ihr präsentierten Identifikationsangebote rezipiert hat bzw. inwieweit eine Modifikation der Entwicklungspolitik tatsächlich zu einem öffentlichen Wahrnehmungswandel beitrug.

27 Siehe Nustad 2003, *op. cit.*, S. 19–20. Diese Interpretation der norwegischen Geschichte ignoriert die kolonialen Verwicklungen, die sich durch Norwegens Personalunion mit dem Königreich Dänemark, welches sehr wohl Kolonien besass, ergaben. Darüber hinaus waren zahlreiche Norweger im Kongo für König Leopold II. tätig.

28 Rebecka Lettevall et al. (Hg.), *Neutrality in Twentieth-Century Europe. Intersections of Science, Culture, and Politics after the First World War*, London/New York 2012; Daniel Speich Chassé, «The scientific construction of Swiss neutrality», in: Rebecka Lettevall et al. (Hg.), *Neutrality in Twentieth-Century Europe. Intersections of Science, Culture, and Politics after the First World War*, London/New York, S. 159–180; Daniel Speich Chassé, «Verflechtung durch Neutralität. Wirkung einer Schweizer Maxime im Zeitalter der Dekolonisation», in: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi, Francesca Falk (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld 2012, S. 225–244.

29 Vgl. Nustad 2003, *op. cit.*, S. 53.

Darüber hinaus hatten die Norweger bereits die Erfahrung gemacht, dass der humanitäre Einsatz einer Einzelperson zu der aussenpolitisch ausserordentlich wirkungsvollen Mischung führen konnte, 'Gutes' zu tun und dabei in den Augen der Welt 'gut' auszusehen. Gemeint sind hier die Aktivitäten des norwegischen Forschungsreisenden Fridtjof Nansen, der in den 1920er Jahren als Hochkommissar des Völkerbundes für die Flüchtlingshilfe eintrat.[30] Auch heute noch wird in Publikationen des norwegischen Direktorates für Entwicklungshilfe der Geist Nansens beschworen,[31] um die besondere Verpflichtung Norwegens – aber auch die hohe Qualität des eigenen Einsatzes – zu betonen. Die Herstellung von historischer Kontinuität, die in die tautologische Feststellung mündet, Norwegen sei eine Friedensnation mit besonderen Aufgaben, weil es schon immer eine gewesen sei,[32] wurde so zu einem wichtigen Element norwegischer Legitimationsstrategien.

Eine weitere historische Kontinuität, und zwar jene hinsichtlich des Kontakts mit nicht-europäischen Gebieten, wurde herangezogen, um die besondere Qualifikation und somit auch die Bestimmung Norwegens für das Engagement in der Entwicklungshilfe zu erklären: Norwegen stellte an seiner Bevölkerungsgrösse gemessen um 1900 den höchsten Anteil europäischer Missionare in anderen Teilen der Welt.[33] Dieser vor allem in konservativ-christlichen Kreisen später als positiv interpretierte Umstand wurde angeführt, wenn es darum ging zu zeigen, dass Norwegen prädestiniert sei, in ehemaligen 'Missionsfeldern', wie beispielsweise Madagaskar, Entwicklungszusammenarbeit zu leisten.[34]

Für viele Norweger ergab sich aus der Synthese der oben skizzierten historisch-politischen Argumentationskette eine besondere Stellung ihres Landes: «Politiker, Forscher und Schriftsteller haben relativ einheitlich ein Bild von Norwegen gezeichnet, welches das Land bereits seit 1500 als separiert von der europäischen Expansion und dem europäischen Imperialismus darstellt.»[35] Weil Norwegen «durch seine Kultur und Geschichte die Sache von Freiheit und Demokratie repräsentiert hat und weil niemand uns verdächtigen kann, Menschen ausnutzen zu wollen»,[36] wurde dem Land zumindest von sozialdemokratischer Seite die Qualifikation zugeschrieben, die Interessen der neu entstandenen Staaten besonders gut vertreten zu können. Entwicklungspolitik wurde hierbei vor allem in den 1960er Jahren als ein wirkungsvolles

30 Vgl. Riste 2001, *op. cit.*, S. 255.
31 Siehe beispielsweise die NORAD-Seite «Meilensteine der norwegischen Entwicklungszusammenarbeit» (http://www.norad.no/no/om-norad/historie/milepæler-i-norsk-bistandsarbeid, 5. Juni 2012).
32 Siehe Leira et al. 2007, *op. cit.*
33 Vgl. Marianne Gullestad, *Picturing Pity. Pitfalls and Pleasures in Cross-Cultural Communication. Image and Word in a North Cameroon Mission*, New York 2007, S. 2.
34 Vgl. Riste 2001, *op. cit.*, S. 257.
35 Nustad 2003, *op. cit.*, S. 19.
36 Parteichef der Arbeiterpartei Einar Gerhardsen, zitiert nach Pharo 1986, *op. cit.*, S. 32.

Werkzeug angesehen, um die Folgen von Kolonialismus und Ausbeutung, die in der norwegischen Auffassung ausschliesslich von den 'klassischen' grossen Kolonialmächten ausgegangen waren, zu lindern.[37] So wurde Entwicklungszusammenarbeit als Fortsetzung einer spezifisch norwegischen Tradition gedeutet und gleichzeitig elegant in bereits existierende nationale Selbstbilder eingebettet.

Selbst die Existenz norwegischer Eigeninteressen im Wirtschaftsbereich, vor allem in der Schifffahrt und in der Landwirtschaft, stellte keine diskursive Bedrohung dieses durch die Entwicklungszusammenarbeit gestärkten Selbstbildes dar, sondern wurde entweder verschwiegen oder durch Alternativpläne und Umdeutungen mit dem positiven Selbstbild in Einklang gebracht. Denn obwohl das Land hier zugunsten der Entwicklungsländer nicht zu Konzessionen bereit war, also auf seinen ökonomischen Eigeninteressen bestand, machte es immer auch altruistisch motiviert erscheinende Kompromissvorschläge: Das norwegische Angebot zur Hilfe beim Ausbau einiger Häfen in Afrika etwa wahrte die Interessen der norwegischen Handelsflotte, von der der norwegische Export bis in die 1970er Jahre stark abhing, und kam zugleich der Forderung dieser afrikanischen Staaten nach der Förderung der eigenen maritim orientierten Wirtschaft nach. Der ursprünglichen Forderung von afrikanischer Seite, die Gebernationen sollten Unterstützung für den Aufbau eigener Flotten zur Verfügung stellen, wurde hingegen von Norwegen nicht entsprochen.[38]

Ähnlich ist die Tatsache zu beurteilen, dass Norwegens Regierung nicht lange an ihrer anfangs sehr vehement vertretenen Ablehnung gebundener Hilfe festhielt, sondern argumentierte, dass es notwendig wäre, die eigene Industrie mit dieser Form der Entwicklungshilfe zu unterstützen, damit sie nicht unter der gebundenen Hilfe anderer Staaten zu leiden habe.[39] Diese Argumentationsweise wurde besonders in Bezug auf Branchen angeführt, die für den norwegischen Export von grosser Bedeutung waren. Gleichzeitig schwanden die altruistischen Überzeugungen der Norweger deutlich in Zeiten ökonomischer Rezession, die zu steigender Arbeitslosigkeit der exportierenden Branchen, wie etwa dem Schiffsbau, führten.[40]

Diese Art der Argumentation zeigt, dass in öffentlichen Diskursen vor allem die postulierte 'richtige' (weil uneigennützige) Intention der norwegischen Hilfe als konstituierend für das hegemoniale Selbstbild «der humanitären Supermacht»[41] dargestellt wurde. Dementsprechend wurde versucht, die tatsächliche Existenz eigener Interessen, die dieses Selbstbild ja nachhaltig beschädigen konnte, zumindest

37 Siehe Simensen 2003, *op. cit.*, S. 273.
38 Siehe Pharo 2003, *op. cit.*, S. 545.
39 *Ibid.*, S. 541.
40 Siehe Riste 2001, *op. cit.*, S. 264.
41 Dieser Begriff, der das besondere Engagement Norwegens in der Entwicklungszusammenarbeit beschreiben soll, findet sich beispielsweise auf der Website der norwegischen Regierung (http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2003/nou-2003-019/13/1.html?id=371237, 5. Juni 2012).

gegenüber der norwegischen Öffentlichkeit zu überdecken.[42] Gleichzeitig wird an den oben genannten Beispielen deutlich, dass Entwicklungszusammenarbeit durchaus auch auf wirtschaftlicher Ebene eine innenpolitische Funktion erfüllte, auch wenn diese aufgrund der Existenz des dominierenden Selbstbildes nicht weiter ausgeführt werden konnte.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass im norwegischen Entwicklungsdiskurs die Ideale und Interessen Norwegens so dargestellt wurden, als ob das Land grundsätzlich gar keine Eigeninteressen besässe, und wenn doch, dass diese immer vor allem zum allgemeinen Nutzen beitrügen.[43] Darüber hinaus wurde dem angeblich durch bestimmte historische Traditionen, kulturelle Besonderheiten und soziale Normen charakterisierten 'norwegischen Modell' eine Position als nationales Projekt eingeräumt, welche ihm gleichzeitig eine Funktion als Gradmesser der nationalen Moral zuschrieb. Die Fähigkeit sich zu kümmern, die sich in der Entwicklungszusammenarbeit durch ständig wachsende Budgets manifestierte, wurde so zur nationalen Tugend stilisiert. In diesem Abstecken eines Handlungsrahmens für jeden einzelnen Norweger sieht Tvedt die wichtigste innenpolitische Bedeutung des «nationalen Gutheitsregimes».[44]

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass die breite – auch überparteiliche – Zustimmung, derer sich die Entwicklungszusammenarbeit erfreute und die sicherlich ihren Anteil zum 'nation-building' Norwegens beitrug, schon von jeher als ein Merkmal der norwegischen Innenpolitik gesehen wurde. Diese wurde von einer Tendenz zur Konsenspolitik geprägt,[45] einer Politik, die versuchte, die Opposition mit in die politischen Entscheidungsfindungen einzubeziehen. Obwohl der norwegische Entwicklungsdiskurs bis in die 1960er Jahre hinein von den Politikern der sozialdemokratischen Arbeiterpartei dominiert wurde, herrschte auch in den anderen Parteien grundsätzlich Einigkeit über die Notwendigkeit von humanitärer Intervention in den Entwicklungsländern. Dieser Umstand drückt sich beispielsweise darin aus, dass sowohl die Christliche Volkspartei als auch die sozialliberale *Venstre* bereits 1957 Entwicklungshilfe in ihr Parteiprogramm aufnahmen.[46]

42 Siehe Leira et al. 2007, *op. cit.*, S. 17–18.
43 *Ibid.*, S. 10.
44 Tvedt 2005, *op. cit.*, S. 500.
45 Vgl. hierzu: Knut Nustad, Henrik Thune, «Norway: political consensus and the problem of accountability», in: Charlotte Ku, Harold K. Jacobson (Hg.), *Democratic accountability and the use of force in international law*, Cambridge 2002, S. 154–175.
46 Vgl. Kjetil Visnes, *Suverinitet og stat i norsk bistandsdiskurs*, Abschlussarbeit in Politikwissenschaft, Universität Oslo 1999, S. 38.

Insgesamt ergibt sich so der Eindruck, dass die norwegische Entwicklungszusammenarbeit als Spiegel des Zustandes der eigenen Gesellschaft funktionierte – «und die Norweger mochten, was sie sahen».[47]

Umstrittenes Gutsein in der Schweiz

Inwiefern war Entwicklungspolitik auch in der Schweiz ein «Reservoir nationaler Identitätsproduktion»[48]? Was heisst internationales 'Gutsein' in der Geschichte der Eidgenossenschaft? Wie Norwegen besass auch die Schweiz nie Kolonien und verfügt stattdessen über eine sehr reiche Missionstradition. Und wie Norwegen war auch die Schweiz stets darum bemüht, ihre internationalen Wirtschaftsinteressen zu schützen, auch wenn dies nach aussen wie nach innen unter dem Deckmantel des Altruismus vertreten werden musste. Überdies verbindet die beiden Länder eine innenpolitische Konsensorientierung, die immer stark drauf bedacht war, alle relevanten Kräfte in die politische Selbstverständigung einzubinden. Angesichts dieser strukturellen Übereinstimmungen ist es bemerkenswert, dass in der Schweiz – im Gegensatz zu Norwegen – kein innenpolitischer Konsens zur Entwicklungspolitik entstand.

Der Eintritt der Schweiz in das nachkoloniale Entwicklungsgeschehen fand mit dem *Swiss-Nepal-Forward-Team* statt. Auf eine Anfrage der Regierung von Nepal hin sollte 1950 untersucht werden, welche besonderen Schweizer Wissensbestände für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung des bergigen Agrarlandes zur Verfügung gestellt werden könnten.[49] Für die Schweiz boten internationale Kooperationsnachfragen dieser Art eine willkommene Chance, sich weltweit solidarisch zu zeigen und aus der internationalen Isolation auszubrechen, die sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs manifestiert hatte.[50] Gerne folgte die Schweiz 1950 dem Ruf des norwegischen Politikers Trygve Lie, der als erster UN-Generalsekretär interessierte Geberländer zu einer 'Pledging Conference' des neuen Entwicklungshilfeprogramms der UNO nach Lake Success bei New York einlud.[51] Man wollte nicht abseits von der entstehenden Gebergemeinschaft stehen. Zugleich waren be-

47 Simensen 2003, *op. cit.*, S. 275.
48 Tvedt 2005, *op. cit.*, S. 482.
49 Sara Elmer, «Postkoloniale Erschliessung ferner Länder? Die erste Schweizer Nepalmission und die Anfänge der 'technischen Hilfe an unterentwickelte Länder'», in: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi, Francesca Falk (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld 2012, S. 245–266. Siehe auch den Beitrag von Sara Elmer in diesem Band.
50 Daniel Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Zürich 2011. Siehe auch den Beitrag von Daniel Trachsler in diesem Band.
51 Daniel Speich, «Der Blick von Lake Success. Das Entwicklungsdenken der frühen UNO als 'lokales Wissen'», in: Hubertus Büschel, Daniel Speich (Hg.), *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt a. M. 2009, S. 143–174.

reits mehrere Schweizer Techniker und Experten von verschiedenen Entwicklungsorganisationen der UNO direkt, das heisst an der Entscheidungskompetenz der Schweizer Regierung vorbei, mit Missionen beauftragt worden. Zudem begannen gemeinnützige Schweizer Hilfswerke ihre Tätigkeit auf die ehemaligen französischen, belgischen und britischen Kolonien auszudehnen, und auch Lateinamerika geriet in den Blick. Das neue internationale Tätigkeitsfeld der Entwicklungshilfe berührte wesentlich die Schweizer Aussenpolitik und wurde deshalb 1961 vom Bundesrat durch die Schaffung eines *Dienstes für technische Zusammenarbeit* koordinierend zusammengefasst.[52]

Die 1960er Jahre waren gezeichnet von einer stetigen Professionalisierung der internationalen Entwicklungsaktivität und dem allmählichen Ansteigen des gesamten Hilfsvolumens. Auch die Schweiz konnte es sich nicht leisten, bei dieser Dynamik im Abseits zu stehen. Man suchte Länder, die einheimische Stereotype bedienten. Man fand bergige Binnenländer wie Nepal, Bolivien oder Ruanda. Mögliche Zielländer der Entwicklungshilfe wurden verzerrt wahrgenommen, und lokale Vorstellungen wurden auf diffuse Folien des Fremden projiziert.[53] Wie die Schweiz orientierte sich auch Norwegen in dem oben erwähnten Kerala-Projekt an spezifischen Indienbildern, die dem innenpolitischen Diskurs entsprachen, aber mit Indien wenig zu tun hatten.

1968 trat die Eidgenossenschaft dem *Development Assistance Committee* (DAC) bei, dem Entwicklungsausschuss der OECD, der ganz wesentlich zur Koordination und Vereinheitlichung der Entwicklungspolitik aller OECD-Länder beitrug. Damit bekannte sich die Schweiz klar zur entwicklungsbezogenen Aktivität und setzte sich bewusst dem Vergleich mit anderen Industrienationen aus, inklusive Norwegen. Innenpolitisch war die Entwicklungshilfe bis zur Mitte der 1960er Jahre fest verankert und kaum umstritten, wobei sie stets nur einen relativ tiefen Anteil des gesamten Staatsbudgets betraf. Aber dann begannen sich allmählich verschiedene Frontstellungen abzuzeichnen.[54] Wirtschaftskreise argumentierten vermehrt, die private Direktinvestition in Entwicklungsländern müsse unbedingt

52 Walter Renschler, *Die Konzeption der technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Entwicklungsländern*, Wirtschaft, Gesellschaft, Staat, Bd. 26, Zürich 1966.

53 Lukas Zürcher, «'So fanden wir auf der Karte diesen kleinen Staat': Globale Positionierung und lokale Entwicklungsfantasien der Schweiz in Rwanda in den 1960er Jahren», in: Hubertus Büschel, Daniel Speich (Hg.), *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt a.M. 2009, S. 275–310.

54 Monica Kalt, *Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität*, Bern 2010; Konrad J. Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität. Die Dritte-Welt-Bewegung in der Schweiz zwischen Kritik und Politik (1975–1992)*, Zürich 2011; Konrad J. Kuhn, «Im Kampf gegen das 'heimliche Imperium' – Entwicklungspolitik und postkoloniale Kritik in der Schweiz seit 1970», in: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi, Francesca Falk (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld 2012, S. 267–288.

als konstruktiver Beitrag zum Wachstum der Schweizer Exportwirtschaft verstanden werden. Dem wurde entgegen gehalten, gerade die global tätigen Unternehmen seien schuld an der weltwirtschaftlichen Ungleichheit. Rechtsbürgerliche Kreise stellten das Engagement der Schweiz in multilateralen Programmen grundsätzlich in Frage. Meinungsumfragen wurden in Auftrag gegeben, die für die Bevölkerungsmehrheit eine ablehnende Haltung gegenüber der Entwicklungshilfe ergaben.[55] Ein Podiumsgespräch, das vom Hilfswerk *Helvetas* organisiert wurde, stand 1968 unter dem Titel: «Ist die Entwicklungshilfe noch zu retten?»[56] Man sah zwar ein, dass die Entwicklungshilfe im Zuge der Dekolonisation auch für die kolonialgeschichtlich vermeintlich unbelastete Schweiz eine Chance darstellte, sich global neu zu positionieren, aber es bestanden im Vergleich zu Norwegen sehr viel stärkere Vorbehalte gegen altruistische Ressourcenallokationen, die vielleicht Gewinne generieren könnten, vielleicht aber auch ins Leere laufen würden.

Mit viel Elan verfassten kirchliche Kreise in den späten 1960er Jahren Appelle an die christliche Moral, um den Weltbezug der Schweiz aus dem engeren Zusammenhang der volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung herauszuheben. Der bekannteste dieser Appelle war die *Erklärung von Bern*, die am 9. Januar 1969 dem Bundesrat übergeben wurde.[57] Im Herbst 1970 fand im Berner Bundeshaus eine vielbeachtete *Interkonfessionelle Konferenz Schweiz und Dritte Welt* statt, an der 250 Teilnehmerinnen und Teilnehmer – darunter auch prominente Persönlichkeiten wie Raul Prebisch – das Engagement der Schweiz im nachkolonialen Entwicklungsunterfangen diskutierten.[58] Man beschloss, 20 bis 25 Prozent der Entwicklungsgelder der Hilfswerke für Informationskampagnen in der Schweiz zu reservieren, und es wurde ein hilfswerkübergreifendes *Informationszentrum Dritte Welt* geschaffen, das 1971 den Betrieb aufnahm. Offensichtlich war mediale Überzeugungsarbeit gefragt. Sie äusserte sich auch in einer wachsenden Zahl von Dokumentarfilmen über die 'Dritte Welt'.[59]

Im Frühjahr 1971 geriet das nationale Parlament bei der Beratung eines Entwicklungskredits von 400 Millionen Franken in eine Grundsatzdebatte über rechtliche

55 Gerhard Schmidtchen, *Schweizer und Entwicklungshilfe. Innenansichten der Aussenpolitik*, Bern 1971. Dieser argumentiert, nur gut gebildete, jüngere, städtische Bevölkerungsteile stünden der Entwicklungshilfe positiv gegenüber.

56 «Ist die Entwicklungshilfe noch zu retten?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. März 1968.

57 Anne-Marie Holenstein, Regula Renschler, Rudolf H. Strahm, *Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern (1968–1985)*, Zürich 2008.

58 Hans K. Schmocker, Michael Traber, *Schweiz – Dritte Welt. Berichte und Dokumente der Interkonfessionellen Konferenz in Bern*, Zürich 1971. Siehe auch den Beitrag von Samuel Misteli in diesem Band.

59 Felix Rauh, «Hilfsbedürftiges Afrika? Zum Gebrauch von Dokumentarfilmen in der Entwicklungszusammenarbeit», in: Manuel Menrath (Hg.), *Afrika im Blick. Afrikabilder im deutschsprachigen Europa, 1870–1970*, Zürich 2012, S. 283–308.

Fragen, welche die Ausarbeitung einer neuen Gesetzesgrundlage nötig erscheinen liess.[60] In einem jahrelangen Prozess wurde das Schweizer Engagement in der Entwicklungsfrage nun verhandelt, der zu zwei Ergebnissen führte. Erstens wurde 1976 ein Entwicklungshilfegesetz verabschiedet, das die meisten aktuellen Positionen des Entwicklungsdiskurses aufnahm. Insbesondere sprach die offizielle Schweiz fortan nicht mehr von 'Hilfe', sondern von partnerschaftlicher 'Zusammenarbeit' und legte den Schwerpunkt der Aktivitäten auf die Deckung der lebensnotwendigen Grundbedürfnisse der ländlichen Bevölkerung von Entwicklungsländern.[61]

Zweitens verhärtete sich die innenpolitische Frontstellung. Innerhalb weniger Jahre entstand in der Schweiz rund um die Entwicklungsproblematik eine Vielzahl von Positionen, die sich grob in drei Gruppen gliedern lassen: Rechts standen die Entwicklungsskeptiker, die Steuergelder nur im Inland zum Ausgleich ökonomischer Differenzen verwenden wollten. Links standen die «Entwicklungsextremisten»[62], wie sie im Nationalrat einmal genannt wurden, die das Wohlstandswachstum der Schweiz selbst für eine wesentliche Ursache des Elends in anderen Ländern hielten und deshalb unter anderem auch Massnahmen forderten, die direkt die Gewinnerwartungen von Schweizer Unternehmen bedrohten. Dazwischen fand sich eine 'illusionslose' Gruppe, die aus moralischen Gründen und wegen des internationalen Ansehens der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit eine notwendige Staatsaufgabe sah.

Die Rede von einer weltzugewandten 'humanitären Tradition' ist in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem Gemeingut geworden. Im Gegensatz zu Norwegen zeigt sich aber klar, dass die Schweiz als ein aus ihrer geschichtlichen Dynamik heraus umstrittenes Staatswesen in den Jahrzehnten nach 1945 gewiss nicht bereit gewesen wäre, Verantwortung für den Modernisierungsverlauf in anderen Weltregionen zu übernehmen. Internationale Organisationen wie die UNO oder die OECD haben in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle gespielt.[63] Sie haben Normsetzungen vollzogen, welche den Handlungsspielraum von wohlhabenden Industrieländern kanalisierten und so unterschiedliche Kollektive wie Norwegen und die Schweiz in die weltpolitische Handlungseinheit der westlichen Geberländer einschlossen.

60 Peter Hammer, *Funktion und Verfassungsmässigkeit der schweizerischen Entwicklungspolitik*, Freiburg i. Ue. 1974.

61 Dieses Sachverständnis entsprach damals dem neuesten Stand der Entwicklungstheorie und ist bis heute leitend geblieben. Lester B. Pearson (Hg.), *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*, London 1969.

62 So Bundesrat Ernst Brugger in der Nationalratsdebatte über Finanzhilfe an Entwicklungsländer vom 16. März 1971. *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1971*, II, Heft 1, S. 360.

63 Speich Chassé 2011, *op. cit.*

Die Normierung des westlichen Geberlandes

Wir möchten den hier angestellten Vergleich zwischen Norwegen und der Schweiz mit einem Blick auf die internationale politische Kommunikation abschliessen. Dabei gilt die Aufmerksamkeit insbesondere den internationalen Organisationen und der Konstruktion von Kollektividentitäten wie dem 'Westen' oder dem davon abgegrenzten 'Rest' der Welt.

Sicher ist die angenommene Einheit des 'Westens' gegenüber dem Rest der Welt zu differenzieren. Aktuell weit rezipierte Darstellungen der Weltgeschichte stellen diese Kategorien als historische Kräfte oder sogar als Akteure vor.[64] Sie sind aber auch eine Resultante der Weltgeschichte gewesen. Unsere vergleichende Skizze zeigt, dass spezifische Interpretationen der eigenen nationalstaatlichen Dynamik, die offenbar 'gute' Formen des Regierungshandelns hervorbrachten, ältere Kollektividentitäten des 'Westens' in der globalisierten politischen Kommunikation der Nachkriegszeit stabilisierten. Mit Blick auf die Entwicklungsländer sind Differenzen zwischen der Schweiz und Norwegen durch die Bildung solcher geopolitischer Kategorien verschüttet worden. Losgelöst von der jeweiligen Nationalgeschichte begannen beide Länder ein erfolgreiches 'westliches' Entwicklungsmodell zu repräsentieren.

Hinter der angenommenen Einheit westlicher bzw. nördlicher Geber steckt eine beachtliche Vielfalt, die das reiche Kommunikationspotential der Entwicklungsdiskurse nährte. Die Modernisierungserfolge der zwei in diesem Beitrag behandelten Länder verdanken sich unterschiedlichen Ursachen und zeitigten verschiedene Wirkungen auf die innenpolitische Verständigung. Daraus resultierten divergierende Formen der Indienstnahme der eigenen Entwicklungspolitik. Die Annahme einer Vorbildfunktion diente aber in beiden Ländern dazu, Modernisierungskosten abzufangen, innere Spannungen zu überdecken und auf der unübersichtlichen Bühne der Weltpolitik eine Rolle zu finden. Die Entwicklungspolitik war eine Möglichkeit für die zwei kleinen, offenen Volkswirtschaften, sich in einen Bezug zur Weltpolitik zu stellen und auf Augenhöhe mit den Grossmächten zu agieren. Dabei galt es, eigene Interessen diskret zu positionieren und das eigene entwicklungspolitische Engagement diesen Eckwerten gemäss zu konkretisieren. Zeitgleich gewann die internationale politische Kommunikation zunehmend an Transparenz, indem man vermehrt auf wissenschaftliche Expertise zurückgriff. Tatsächlich wurde globales Zahlenmaterial für alle Geberländer entscheidend, die auf dieser Grundlage ihre eigene Hilfstätigkeit explizit mit jener anderer Länder zu vergleichen begannen.

Um die normative Wirkung der internationalen Kooperation voll veranschlagen zu können, bedarf es eines erweiterten Verständnisses der Funktionsweise von

64 Niall Ferguson, *Der Westen und der Rest der Welt. Die Geschichte vom Wettstreit der Kulturen*, Berlin 2011.

internationalen Organisationen. Wenn man diese ganz auf die Konvergenz der nationalen Interessen der Mitgliedsländer reduziert, bleibt der Blick auf die Internationalisierung der Politik verstellt. Wenn Länder sich zu einem bestimmten Zweck zusammenschlossen und eine gemeinsame Körperschaft gründeten, dann ist vielmehr anzunehmen, dass diese Organisation eine historische Eigendynamik entfaltet und auf die Länder zurückgewirkt hat.[65] So verlangte die UNO oder auch die aus dem Marshall-Plan hervorgegangene OECD von ihren reichen Mitgliedsländern, auf die Reduktion der weltwirtschaftlichen Ungleichheit hinzuarbeiten. 1960 postulierte die UNO ein Prozent des Bruttonationaleinkommens als internationale Normvorgabe für die Höhe von Entwicklungsausgaben.[66]

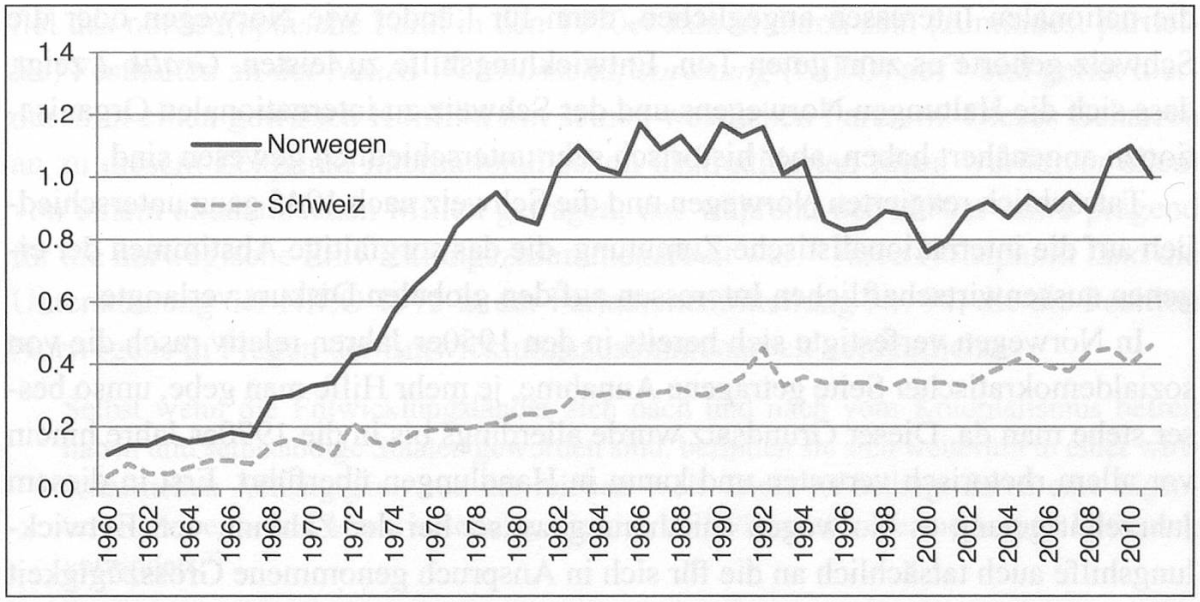
Ein wichtiges Instrument bei der Formulierung und Durchsetzung dieser Normen war die quantitative Erfassung der offiziellen Entwicklungshilfeleistungen (ODA).[67] In enger Kooperation mit der Statistikabteilung der UNO bemühte sich insbesondere das Entwicklungskomitee der OECD (DAC) um die Herstellung eines vergleichenden Zahlenraums, der die Entwicklungspraxis aller OECD-Länder mitprägte und diese homogenisierte. So strukturierten die folgenden Zahlen die Wirklichkeit, indem sie Handlungen verlangten und Komplexitäten reduzierten.

Grafik 1 zeigt auf der Basis von OECD-Zahlen das Volumen der Entwicklungshilfe von Norwegen und der Schweiz gemessen am jeweiligen Bruttonationaleinkommen. Insbesondere in den 1970er und den frühen 1980er Jahren machte Norwegen in dieser Hinsicht eine deutlich bessere Figur als die Schweiz. Im langen Trend ist aber auch das Wachstum der Schweizer ODA-Quote bemerkenswert, welche ins internationale Mittelfeld aufstieg. Die Vorgabe von Normquoten – 2011 lag diese bei 0,7 Prozent – hat eine internationale Angleichung bewirkt. *Grafik 2* zeigt ebenfalls auf der Basis von OECD-Zahlen den Anteil der multilateralen Hilfe am Gesamtvolumen der Entwicklungshilfe Norwegens und der Schweiz. Diese Quote gilt als Indikator für das Vertrauen, das ein Land in internationale Organisationen setzt, und für die Bedeutung, die es der ungebundenen Hilfe zuweist. Denn multilaterale Zahlungen sind im Sinne der eigenen nationalen Interessen nicht instrumentalisierbar. Der Trend weist dabei für beide Länder gleichförmig weg vom multilateralen Engagement.

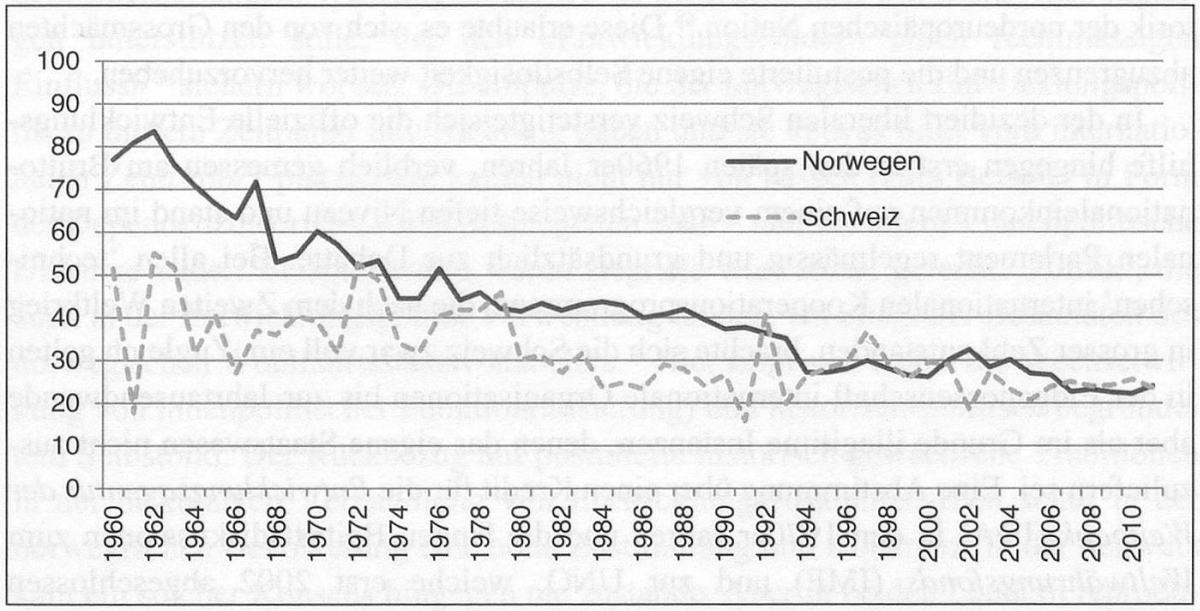
65 Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca 1996; Connie L. McNeely, *Constructing the Nation-State. International organization and prescriptive action*, Westport/London 1995.

66 UNO-Resolution 1522 (XV) vom 15. Dezember 1960: «[…] the flow of international assistance and capital should be increased substantially so as to reach as soon as possible approximately 1 per cent of the combined national incomes of the economically advanced countries.» Daniel Speich Chassé, «Streit um den Geldsack. Zahlen als politische Kommunikationsform über Entwicklungshilfe in der Schweiz», in: *WerkstattGeschichte*, Vol. 58 (2011) Heft 2, S. 71–86, hier S. 83.

67 http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline (4. Juli 2012).



Grafik 1: Offizielle Entwicklungshilfe (ODA) in Prozent des Bruttonationaleinkommens



Grafik 2: Prozentanteil der multilateralen Hilfe an der gesamten Hilfe (ODA)

Wir möchten diese Standardisierung dadurch erklären, dass der internationale Kommunikationsraum nach 1945 rasch genug transparent wurde, um auch die bilateralen Hilfszusammenhänge zu erfassen. Die Statistikapparaturen von internationalen Organisationen haben Länder wie Norwegen und die Schweiz bezüglich ihres Engagements in der Entwicklungsfrage vergleichbar gemacht. Wenn ein Land 'gute', das heisst nicht unmittelbar dem nationalen Eigeninteresse dienende Hilfe leisten wollte, musste es sich an diesen international gültigen Normen orientieren. Das heisst wiederum: Unter internationaler Beobachtung haben sich auch

die nationalen Interessen angeglichen, denn für Länder wie Norwegen oder die Schweiz gehörte es zum guten Ton, Entwicklungshilfe zu leisten. *Grafik 2* zeigt, dass sich die Haltungen Norwegens und der Schweiz zu internationalen Organisationen angenähert haben, aber historisch sehr unterschiedlich gewesen sind.

Tatsächlich reagierten Norwegen und die Schweiz nach 1945 ganz unterschiedlich auf die internationalistische Zumutung, die das sorgfältige Abstimmen der eigenen aussenwirtschaftlichen Interessen auf den globalen Diskurs verlangte.

In Norwegen verfestigte sich bereits in den 1950er Jahren relativ rasch die von sozialdemokratischer Seite getragene Annahme, je mehr Hilfe man gebe, umso besser stehe man da. Dieser Grundsatz wurde allerdings bis in die 1970er Jahre hinein vor allem rhetorisch vertreten und kaum in Handlungen überführt. Erst in diesem Jahrzehnt gelang es Norwegen annäherungsweise, bei der Zahlung von Entwicklungshilfe auch tatsächlich an die für sich in Anspruch genommene Grosszügigkeit heranzureichen und die ODA-Quote zu erfüllen. Gleichzeitig gehörte die norwegische Selbstcharakterisierung als kleines Land auch immer mit zur gängigen Rhetorik der nordeuropäischen Nation.[68] Diese erlaubte es, sich von den Grossmächten abzugrenzen und die postulierte eigene Selbstlosigkeit weiter hervorzuheben.

In der dezidiert liberalen Schweiz verstetigte sich die offizielle Entwicklungshilfe hingegen erst in den späten 1960er Jahren, verblieb gemessen am Bruttonationaleinkommen auf einem vergleichsweise tiefen Niveau und stand im nationalen Parlament regelmässig und grundsätzlich zur Debatte. Bei allen 'technischen' internationalen Kooperationsprogrammen, die nach dem Zweiten Weltkrieg in grosser Zahl entstanden, brachte sich die Schweiz zwar voll ein. Zugleich galten in der Eidgenossenschaft internationale Organisationen bis zur Jahrtausendwende aber als im Grunde illegitime Instanzen, denen das eigene Staatswesen nicht auszuliefern sei. Eine Abstimmung über einen Kredit für die *Entwicklungsagentur der Weltbank* (IDA) in den 1970er Jahren und die langen Beitrittsdiskussionen zum *Weltwährungsfonds* (IMF) und zur UNO, welche erst 2002 abgeschlossen wurden,[69] zeugen von dem ambivalenten Verhältnis der Eidgenossenschaft zu ihrer – potentiellen oder angenommenen – internationalen Sendung.

Norwegen war im Vergleich zur Schweiz fest in das internationale System der Entwicklungspolitik eingebunden, was allerdings nicht immer ohne Unstimmigkeiten verlief. Während die Schweiz beispielsweise gegenüber den Forderungen der *UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung* (UNCTAD) sehr reserviert blieb,[70]

68 Siehe hierzu Øyvind Østerud, «Lite land som humanitær stormakt?», in: *Nytt Norsk Tidsskrift*, Vol. 24 (2006) Heft 4, S. 305–316.

69 Carlo Moos, *Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*, Zürich 2001; Kuhn 2011, *op. cit.*, S. 335ff.

70 Siehe den Beitrag von Samuel Misteli in diesem Band.

fiel das nordeuropäische Land in den 1970er Jahren durch sein (zumindest partielles) Festhalten an der *Neuen Weltwirtschaftsordnung* (NIEO) auf[71] und geriet hierdurch in einen gewissen Konflikt mit seinen westlichen Partnern. Dieses Beharren an zu diesem Zeitpunkt international schon diskreditierten Ideen wurde vor allem von einem akademischen Milieu getragen, das während der 1970er Jahre prägend für die norwegische Entwicklungszusammenarbeit war.[72] Ihren Höhepunkt fand die Unterstützung der NIEO 1975 in der Parlamentsmitteilung Nr. 94, die die Position Norwegens in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit verdeutlichte:

> Selbst wenn die Entwicklungsländer sich nach und nach vom Kolonialismus befreit haben und selbständige Staaten geworden sind, befinden sie sich weiterhin in einer wirtschaftlichen Abhängigkeit von der reichen Welt. Diese ist bedingt durch eine Eigentums-, Arbeits- und Marktverteilung, die eine volle ökonomische und soziale Befreiung verhindert.[73]

Trotz Norwegens nicht besonders starker Stellung gegenüber der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds wurde gefordert, dass das Land Anstrengungen unterstützen solle, die den «Entwicklungsländern einen rechtmässigen Einfluss»[74] sichern wollten. Die Impulse, die der norwegischen Entwicklungspolitik zu diesem Zeitpunkt ihre Richtung gaben und sie «etwas links vom internationalen Zentrum»[75] platzierten, kamen nicht nur von aussen (zum Beispiel in Form der Dependenztheorien), sondern spiegelten auch – und vor allem – innenpolitische Diskurse wider. Beispielsweise waren Begriffe wie 'sozial gerechte Politik', die auch in der Entwicklungspolitik Verwendung fanden, ein integraler Bestandteil des norwegischen Wohlfahrtsstaatsvokabulars.[76] Hier zeigt sich erneut die Wechselwirkung von innenpolitischer Funktion(alisierung) und historisch-politisch begründetem Selbstbild: Der Rückbezug auf postulierte historisch gewachsene Traditionen in der diskursiven Verhandlung von Entwicklungszusammenarbeit schuf in der norwegischen Bevölkerung eine hohe Zustimmung und Kohärenz. In der Schweiz kam ein solcher Konsens hingegen nie zustande. Aber in beiden Ländern reproduzierte dieser Rückbezug die Legitimität sowohl der Entwicklungszusammenarbeit als auch der behaupteten Traditionen.

71 Siehe Nustad 2003, *op. cit.*, S. 106. Zum Diskurs um die NIEO siehe Craig N. Murphy, *The Emergence of the NIEO Ideology*, Boulder 1984.

72 Dieses Milieu umfasste zahlreiche, auch auf die Untersuchung entwicklungspolitischer Fragestellungen ausgerichtete Forschungsinstitute wie z.B. das *Norwegian Institute for International Affairs* (NUPI) oder die Fridtjof-Nansen-Stiftung.

73 NORAD, *Norges* økonomiske samkvem med utviklingslandene, Mitteilung des Storting Nr. 94 (1971–1972), Oslo 1975, S. 11.

74 *Ibid.*, S. 31.

75 Simensen 2003, *op. cit.*, S. 269.

76 *Ibid.*, S. 269.

Fazit

In Bezug auf die Rolle internationaler Organisationen bei der Positionierung der Entwicklungspolitik innerhalb Norwegens lässt sich festhalten, dass man trotz der eigenen Eingebundenheit in das internationale System durchaus auch auf Distanz etwa zur UNO oder zur Weltbank ging, wenn es die dem «nationalen Gutheitsregime» inhärente Logik verlangte. In der Schweiz wurde eine solche auch offensiv nach aussen getragene Distanzierung[77] durch das lange Abseitsstehen gegenüber der UNO-Generalversammlung deutlich. Diese Distanzierung trug sicherlich zur weiteren Festigung des eigenen Selbstbildes bei, hatte aber auf internationaler Ebene vor allem symbolisch-rhetorischen Charakter. Für Norwegen hiess dies: Bei der konkreten Durchsetzung der Neuen Weltwirtschaftsordnung (NIEO) etwa – bzw. in der strikten Ablehnung einer solchen – fand sich das Land schnell an der Seite der anderen UN-Mitglieder wieder und passte in Folge auch seine Entwicklungshilfemassnahmen den herrschenden internationalen entwicklungspolitischen Trends an. Und auch die Schweiz strebte danach, ihre entwicklungspolitischen Aktionen international kompatibel zu machen, obwohl sie nicht Mitglied der UNO war.

Unser Beitrag zeigt, mit welchen kulturellen, sozialen und politischen Argumenten die Entwicklungszusammenarbeit in beiden Ländern in der Phase ihrer Formation, ihrer Konsolidierung und ideologischen Ausformung vom Ende der 1950er Jahre bis zu Beginn der 1980er Jahre als ein moralisches Projekt entstand. Darüber hinaus wurde deutlich gemacht, wie mit der Begründung des eigenen Einsatzes in beiden Ländern zugleich Identifikationsmöglichkeiten für die eigene Bevölkerung geschaffen wurden, die – im Wechselspiel – die Entwicklungszusammenarbeit in Norwegen und in der Schweiz weiter legitimierten und zu einer je spezifisch moralisch begründeten Sprechweise führten. Diese Schaffung von Identifikationsmöglichkeiten kann als eine innenpolitische Funktionalisierung und Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit gedeutet werden. Weitere Forschungen entlang der hier vorgetragenen vergleichenden Perspektive könnten die Spannungen weiter explizieren, die damit verbunden waren.

77 Für Norwegen vgl. Olav Riste, «The Historical Determinants of Norwegian Foreign Policy», in: Johan Jørgen Holst (Hg.), *Norwegian foreign policy in the 1980s*, Oslo 1985, S. 12–25, S. 139.

Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg: Die Entwicklungshilfe als aussenpolitisches Instrument in der Ära Petitpierre, 1945–1961*

Daniel Trachsler

Einleitung

2011 feierte die Schweiz das 50-Jahr-Jubiläum des *Dienstes für Entwicklung und Zusammenarbeit* (DEZA). Die Geschichte der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz beginnt jedoch nicht erst im Frühjahr 1961 mit der Gründung des *Dienstes für technische Zusammenarbeit* (DftZ) und der Ernennung von Hans Keller zum Delegierten des Bundesrates für technische Zusammenarbeit. Wesentliche Weichenstellungen in diesem Politikfeld erfolgten in der 'Ära Petitpierre' (1945–1961). Aussenminister Max Petitpierre, der damalige Vorsteher des *Eidgenössischen Politischen Departements* (EPD), hatte zentralen Einfluss auf die relevanten politischen und institutionellen Entscheidungen. Unter seiner Ägide wurde die staatliche Entwicklungshilfe in der Schweiz institutionalisiert und als zunehmend wichtiges Standbein der schweizerischen Aussenpolitik etabliert. Und mit seinem persönlichen Engagement für die institutionelle Zentralisierung im EPD und für den quantitativen Ausbau der schweizerischen Entwicklungshilfe-Kredite gegen Ende seiner Regierungszeit beeinflusste Petitpierre den Wandel hin zur modernen Entwicklungszusammenarbeit massgeblich.[1]

* Der Autor bedankt sich bei Sara Elmer, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé für die Kommentare zu einer früheren Version dieses Beitrags.

1 Dieser Beitrag stützt sich ab auf: Daniel Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre: Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Zürich 2011. Der Forschungsstand zur Entstehung der staatlichen Entwicklungshilfe der Schweiz war lange Zeit eher dürftig. Nach wie vor grundlegend: Alfred Matzinger, *Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe, 1948–1961*, Bern 1991; Peter Hug, Beatrix Mesmer (Hg.), *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik*, Schweizerisches Bundesarchiv, Studien und Quellen, Bd. 19, Bern 1993; Jean-Jacques de Dardel, *La coopération au développement: certitudes et interrogations*, Genève 1981. In jüngerer Zeit ist mehr Dynamik in den Forschungsbereich gekommen. Vgl. dazu etwa: René Holenstein, *Wer langsam geht, kommt weit: Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe*, Zürich 2010; Daniele Waldburger, Lukas Zürcher, Urs Scheidegger, *Im Dienst der Menschheit: Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945*, Bern 2012; Rolf Wilhelm, *Gemeinsam Unterwegs: Eine Zeitreise durch 60 Jahre Entwicklungszusammenarbeit Schweiz–Nepal*, Bern 2012; Daniel Speich Chassé, «Verflechtung durch Neutralität: Wirkung einer Schweizer Maxime im Zeitalter der Dekolonisation», *in*: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi, Francesca Falk (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld 2012, S. 225–244; Sara Elmer, «Postkoloniale Erschliessung ferner Länder? Die erste Schweizer Nepalmission und die Anfänge der 'technischen Hilfe an unterentwickelte Länder'», in: *ibid.*, S. 255–266.

Wie in anderen Ländern stand die Entwicklungszusammenarbeit auch in der Schweiz von Beginn weg im Spannungsfeld von humanitären, aussenwirtschaftlichen und ideologischen Interessen. Dennoch hält sich die Fiktion von der vermeintlich 'apolitischen' Entwicklungshilfe der Schweiz im Kontext des Kalten Krieges hartnäckig. Auch im offiziellen Diskurs wird diese Fehlperzeption bis in die Gegenwart rhetorisch weitergepflegt, wie die Aussage von DEZA-Direktor Martin Dahinden anlässlich eines Vortrags 2011 zeigt:

> Für die Schweiz als neutrales Land war die Entwicklungszusammenarbeit nicht ein Beitrag zum Containment der Sowjetunion und des Kommunismus. Sie war Ausdruck der aktiven Neutralität der Ära Petitpierre und knüpfte an der humanitären Tradition unseres Landes an.[2]

Dieser Beitrag argumentiert, dass hinter dem Ausbau der staatlichen Entwicklungshilfe zu einem zentralen Pfeiler der Schweizer Aussenpolitik nicht nur normativ-humanitäre und aussenwirtschaftliche, sondern gerade bei Petitpierre in zunehmendem Ausmass auch aussenpolitische und – konkreter – antikommunistische Absichten standen. Gegenüber der breiten Öffentlichkeit wurde dies nie klar kommuniziert, um die neutralitätspolitische Glaubwürdigkeit der Schweiz nicht zu schädigen. Doch in der Landesregierung stellte der Aussenminister die Entwicklungshilfe unmissverständlich in den Kontext des Ost-West-Konflikts, so bei einer Aussprache über die grundlegenden aussenpolitischen Herausforderungen im Mai 1959: «Wissenschaftliche Forschung und Hilfe an unterentwickelte Länder sind ebenso wichtige Verteidigungsformen der freien Welt, wie die militärische Landesverteidigung.»[3] Die Vorstellungen davon, welche konkrete Rolle die Entwicklungshilfe im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik zwischen 1949 und 1961 aus der Sicht der politischen Verantwortungsträger spielen sollte, waren Veränderungen unterworfen. Petitpierre beurteilte deren Stellenwert auch in Abhängigkeit von seinem Handlungsspielraum in anderen Politikbereichen, namentlich in den Themen UNO-Mitgliedschaft und Verhältnis zur europäischen Integration. Auch innenpolitische Überlegungen hinsichtlich der Frage, wie der internationale Solidaritätswillen gewisser Bevölkerungsgruppen und insbesondere der Jugend in neutralitätspolitisch verhältnismässig unverfängliche Bereiche gelenkt und so die Kritik an der aussenpolitischen Passivität des Bundesrates gemildert werden konnte, spielten phasenweise eine Rolle. Diese Sichtweise hat beträchtlichen Erklärungsgehalt für die Beantwortung der Frage, weshalb Petitpierre die Entwicklungshilfe

2 Martin Dahinden, *50 Jahre DEZA – mehr als Hilfe,* Vortrag, Cercle de la Grande Société, Bern, am 14. September 2011. Vgl. http://www.deza.admin.ch/de/Home/Dokumentation/Referate_des_Direktors (Stand: 23. November 2012).

3 BAR, E 2800 1990/106/1, Petitpierre, Verhandlungsprotokoll der 34. Sitzung des Bundesrates vom 19. Mai 1959. Aussprache über die Probleme gemäss Schreiben EPD vom 15./23. April 1959.

gegen Ende seiner Regierungstätigkeit zu einem zentralen aussenpolitischen Betätigungsfeld erkor und die Schweiz ihr Engagement in diesem Bereich in der Ära Petitpierre und speziell zwischen 1959 und 1961 stark ausbaute.[4]

Nachfolgend werden die zentralen Etappen der Etablierung der staatlichen Entwicklungshilfepolitik in der Schweiz zwischen 1949 und 1961 knapp skizziert und die grundlegenden Motivationen für das schweizerische Engagement mit einem besonderen Fokus auf Aussenminister Petitpierre herausgearbeitet.

Etappen der Etablierung der staatlichen Entwicklungshilfepolitik

Der Aufbau der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zwischen 1949 und 1961 kann in drei Phasen unterteilt werden. Die *erste Phase* (1949–1954) stand im Zeichen der Institutionalisierung und Konsolidierung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in der Aussenpolitik und in der Verwaltung. Die *zweite Phase* (1955–1958) wurde durch einen merklichen konzeptionellen Bedeutungsanstieg der Entwicklungszusammenarbeit sowohl im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik als auch in der Beurteilung durch die schweizerische Öffentlichkeit charakterisiert. Dieser Bedeutungszuwachs hatte seine Wurzeln einerseits in den Entwicklungen im internationalen Umfeld und andererseits in den Veränderungen im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik. In der *dritten Phase* (1959–1961) fand schliesslich der Take-off[5] der modernen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz statt, der in der Zentralisierung der Verwaltungskompetenzen für die staatliche Entwicklungshilfe im EPD, in der Gründung des *Dienstes für technische Zusammenarbeit*, in der Ernennung des Delegierten des Bundesrates und in der substanziellen Erhöhung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen mündete.

Erste Phase: Institutionalisierung und Konsolidierung (1949–1954)

Den Startschuss für die Etablierung der staatlichen Entwicklungshilfepolitik in der Schweiz gab der Entscheid des Bundesrates, sich an der UNO-Geberkonferenz des *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA) zu beteiligen. Die Konferenz war 1949 angekündigt worden, nach mehrfacher Verschiebung fand sie

4 Zürcher weist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die wachsende Zahl unabhängiger Staaten und die damit einhergehende Bilateralisierung der Hilfe, auf den Druck der UNO zugunsten einer Erhöhung der schweizerischen Beiträge sowie auf die wachsende Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema der Entwicklungsfragen hin. Vgl. Lukas Zürcher, «'So fanden wir auf der Karte diesen kleinen Staat': globale Positionierung und lokale Entwicklungsfantasien der Schweiz in Rwanda in den 1960er Jahren», in: Hubertus Büschel, Daniel Speich (Hg.), *Entwicklungswelten: Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt a.M./New York 2009, S. 275–309, hier S. 280f.

5 Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 195f.

schliesslich im Juni 1950 in Lake Success statt.[6] Die Lancierung dieses UNO-Unterstützungsprogramms ging auf die Rede von US-Präsident Harry S. Truman anlässlich seiner Inauguration am 20. Januar 1949 zurück. Darin hatte dieser die Förderung der Entwicklung armer Länder im berühmten 'Point Four' seiner Ausführungen erstmals zum offiziellen Ziel der US-Aussenpolitik erklärt. Als Vorbild diente Truman der Erfolg des Marshallplans beim Wiederaufbau Westeuropas nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges.[7]

Im März 1950 traf die Einladung des UNO-Generalsekretärs Trygve Lie zur Teilnahme an der Konferenz von Lake Success in Bern ein.[8] Petitpierre sprach sich für eine Beteiligung der Schweiz an den multilateralen Bemühungen zur Förderung der unterentwickelten Länder aus. Durch seine Einwilligung, die Höhe der finanziellen Zusagen der Schweiz von zwei Millionen auf eine Million Schweizer Franken zu halbieren und diesen Beitrag an die Bedingung zu knüpfen, dass er nur für schweizerische Dienstleistungen verwendet werden durfte, konnte er den Widerstand insbesondere des *Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements* (EFZD) gegen eine Teilnahme der Schweiz an der Konferenz überwinden.[9] Im Rahmen der Beteiligung der Schweiz an der EPTA stimmten National- und Ständerat der ersten Botschaft zur technischen Hilfe der Schweiz einstimmig zu und genehmigten 1951 damit einen Beitrag von einer Million Schweizer Franken an die multilaterale Hilfe. Zudem wurde ein Betrag von 200 000 Franken für die bilaterale Hilfe der Schweiz bewilligt.[10] Erste vorsichtige Schritte mit technischer Hilfe auf bilateraler Ebene hatte der Bund bereits seit 1948 unternommen, insbesondere mit Projekten in Nepal.[11]

Welche Motive standen hinter dem Engagement des Bundes in der Entwicklungszusammenarbeit? Im Vordergrund standen in dieser ersten Phase solidarisch-humanitäre und – in der Öffentlichkeit weniger deutlich zum Ausdruck gebracht – aussenwirtschaftspolitische Absichten. So rückte das EPD in der Botschaft zum Kreditantrag die karitative Seite der technischen Hilfe in den Vordergrund.[12] Im

6 Patrick Moser, «'Ein kühnes neues Programm': Das Point-Four-Programm der USA, das Erweiterte Technische Hilfsprogramm der UNO (EPTA) und die Schweiz», in: Hug, Mesmer 1993, *op. cit.*, S. 78–89; Daniel Speich, «Der Blick von Lake Success. Das Entwicklungsdenken der frühen UNO als 'lokales Wissen'», in: Büschel, Speich 2009, *op. cit.*, S. 143–174.

7 Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 20.

8 BAR, E 2001 (E) 6/11, Tryvge Lie an Petitpierre, 17. März 1950.

9 Datenbank DoDis, Nr. 7662, Protokoll des Bundesrates, Participation de la Suisse à la conférence de l'assistance technique aux pays sous-développés, qui s'ouvrira à New York le 16 mai 1950, 14. April 1950; Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 58–61.

10 BBl 1951 I 421, Botschaft über die Mitwirkung der Eidgenossenschaft am technischen Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen vom 14. Februar 1951.

11 Wilhelm 2012, *op. cit.*; Elmer 2012, *op. cit.*, vgl. auch den Beitrag von Sara Elmer in diesem Band.

12 BBl 1951 I 421, Botschaft über die Mitwirkung der Eidgenossenschaft am technischen Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen vom 14. Februar 1951.

vertraulichen Rahmen der aussenpolitischen Kommissionen wies Petitpierre auch auf die aussenwirtschaftliche Dimension hin, welche die verwaltungsinternen Debatten dominiert hatte.[13] Er persönlich räumte diesem Argument zwar nur einen begrenzten Stellenwert ein. Insbesondere bei den ebenfalls in die Debatten involvierten Akteuren wie dem *Bundesamt für Gewerbe, Industrie und Arbeit* (BIGA), der Handelsabteilung oder den konsultierten Wirtschaftsvertretern dominierte jedoch das Ziel, die schweizerische Entwicklungshilfe als Instrument der Handels- und Exportförderung einzusetzen. Ihnen ging es vor allem darum zu verhindern, dass die Schweiz durch eine Abstinenz bei der Entwicklungshilfe bei der Erschliessung neuer Absatzmärkte für die heimische Exportindustrie benachteiligt wurde. Prägnant brachte diese Haltung Otto Zipfel, der Delegierte des Bundesrates für Arbeitsbeschaffung, an einer interdepartementalen Konferenz 1949 zum Ausdruck: «Wie für uns ist auch für andere Länder die ideelle Seite weniger wichtig als die kommerzielle, wenn dies selbstverständlich auch nicht gesagt werden darf.»[14]

Erstaunlicherweise wurde in der Schweiz in den frühen 1950er Jahren den ideologischen Implikationen der schweizerischen Entwicklungshilfe wenig Bedeutung beigemessen. Im Gegenteil, Petitpierre selbst plädierte mit dem Argument für eine Beteiligung an den Entwicklungsbemühungen, die Schweiz könne damit ihre Solidarität in einem Sektor unter Beweis stellten, welcher nicht von der ideologischen Auseinandersetzung des Kalten Krieges geprägt sei.[15] Eine solche Solidaritätsbekundung war aus seiner Sicht dringend notwendig, da sich die Kritik an der neutralitätsbedingten Absenz der Schweiz von der UNO sowie von den westeuropäischen Kooperations- und Verteidigungsbemühungen gegen die Ausbreitung des Kommunismus (z.B. Europarat, NATO) vor dem Hintergrund des Koreakrieges intensiviert hatte und ihre Solidaritätsbereitschaft hinterfragt wurde.

Weder Petitpierre noch die anderen politischen Entscheidungsträger erkannten zu diesem Zeitpunkt, wie stark die Entwicklungshilfe schon bald vom Gravitationsfeld des Ost-West-Konflikts absorbiert werden würde und dass auch die Schweiz sich dieser Entwicklung kaum würde entziehen können. Trotz des sich verschärfenden Kalten Krieges stand die Frage der ideologischen Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe bei den verwaltungsinternen Diskussionen nicht im Zentrum. Zwar wurden die politischen Absichten insbesondere der Initiativen der USA durchaus erkannt, doch die Schweiz wurde als neutrales Land ohne kolonial

13 Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 68–71.

14 BAR, E 2001 (E) 6/11, Zipfel an AIO, 7. Januar 1950, zit. nach Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 43. Vgl. dazu weiter: Ann-Karin Wicki, «Zwischen Exportwirtschaft und Aussenpolitik. Die Institutionalisierung der technischen Hilfe zwischen 1950 und 1955», in: Hug, Mesmer 1993, *op. cit.*, S. 113–124.

15 DoDis, Nr. 7662, Protokoll des Bundesrates, Participation de la Suisse à la conférence de l'assistance technique aux pays sous- développés, qui s'ouvrira à New York le 16 mai 1950, 14. April 1950.

belastete Vergangenheit als prädestiniert erachtet, den unterentwickelten Ländern 'apolitische' Hilfe zur Verfügung zu stellen.[16]

Die neue Etablierung der Entwicklungshilfe als einer staatlichen Aufgabe erforderte auch eine Klärung der verwaltungsinternen Zuständigkeiten, die vorher kaum geregelt gewesen waren. Bei der Festlegung der Kompetenzen der verschiedenen Bundesstellen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe musste EPD-Vorsteher Petitpierre eine mit dem *Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement* (EVD) geteilte Verantwortung akzeptieren. In einer Übereinkunft im März 1950 wurde festgelegt, dass für die multilaterale technische Hilfe das EPD und hier die *Abteilung für Internationale Organisationen* (AIO) zuständig sein sollten. Die bilaterale Hilfe wurde dem EVD und hier namentlich dem BIGA und dem Delegierten für Arbeitsbeschaffung zugewiesen.[17] Zwischen den beteiligten Departementen war eine enge Abstimmung vorgesehen, doch die geteilte Zuständigkeit führte im Verlauf der 1950er Jahre mehrfach zu Kompetenzkonflikten zwischen dem EPD und dem EVD.

Eine Koordinationskommission, welche neben Vertretern der involvierten Verwaltungsstellen auch Exponenten aus Wirtschaft und Wissenschaft umfasste, sollte ein effizientes Vorgehen im Bereich der Entwicklungshilfe garantieren.[18] Präsidiert wurde die Kommission von ETH-Professor Hans Pallmann. An der ETH Zürich wurde auch die Geschäftsstelle der Koordinationskommission eingerichtet. Die Technische Hochschule und auch der hier domizilierte Schweizerische Schulrat – der ebenfalls von Pallmann präsidiert wurde – spielte in dieser Frühphase der staatlichen Entwicklungshilfe der Schweiz auch darüber hinaus eine zentrale Rolle, so etwa bei der Beurteilung von Gesuchen oder bei der Suche nach schweizerischen Fachexperten für Missionen.[19]

Nach dieser inhaltlichen und institutionellen Etablierung der Entwicklungshilfe auf Bundesebene zwischen 1949 und 1951 folgte eine Periode der Konsolidierung. Nachdem der Entscheid für die Beteiligung der Schweiz am EPTA 1950/51 gefallen war, wurde diese in den folgenden Jahren nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt. Auch die Motive für die Leistung von Entwicklungshilfe veränderten sich weder bei Petitpierre noch bei den anderen involvierten Stellen markant. Im Umfang blieben die Beiträge der Schweiz an die multilaterale Entwicklungshilfe konstant – trotz der Kritik von EPTA-Vertretern 1953, welche die Schweiz zu höheren

16 BBl 1951 I 421, Botschaft über die Mitwirkung der Eidgenossenschaft am technischen Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen vom 14. Februar 1951, vgl. zu diesem Topos den Beitrag von Katharina Pohl und Daniel Speich Chassé in diesem Band.

17 DoDiS, Nr. 8157, Convenium betreffend die Behandlung von Geschäften im Gebiete der technischen Unterstützung wirtschaftlich unentwickelter Länder, 24. März 1950.

18 Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 56.

19 *Ibid.*; vgl. auch Speich Chassé 2012, *op. cit.*, S. 234f.

Zahlungen zu bewegen suchten.[20] 1952 und 1954 genehmigte das Parlament die mehrjährigen Kreditanträge des Bundesrates weitgehend diskussionslos. 1952 wurden allerdings die Bedingungen, die an die Gewährung der schweizerischen Beiträge geknüpft waren, noch weiter ausgebaut.[21]

Zweite Phase: Bedeutungsanstieg der staatlichen Entwicklungshilfe (1955–1958)

Nach 1955 gewann die Entwicklungshilfe in der Schweiz sowohl verwaltungsintern als auch -extern markant an Beachtung. Den Hintergrund im internationalen Umfeld bildeten die Beschleunigung des Dekolonisationsprozesses, die wachsenden Spannungen zwischen Kolonialmächten und (ehemaligen) Kolonialgebieten, wie sie in der Suezkrise von 1956 zum Ausdruck kamen, sowie die im April 1955 stattfindende Konferenz von Bandung.[22]

Die erhöhte politische und öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema der Entwicklungshilfe führte 1956 zu zwei parlamentarischen Anfragen, die Petitpierre die Gelegenheit gaben, seine Sichtweise darzulegen.[23] Der EPD-Vorsteher wies auf die gewaltige Tragweite des Dekolonisationsprozesses für die internationalen Beziehungen hin. Und er gab seiner Überzeugung Ausdruck, dass der Nord-Süd-Gegensatz zwischen den 'entwickelten' und den 'unterentwickelten' Ländern sich langfristig als zusätzliche internationale Grundkonstellation neben dem Ost-West-Antagonismus etablieren würde.[24]

Die ideologische Dimension war nun auch für die schweizerischen Akteure unübersehbar geworden. Mit wachsender Skepsis registrierte Petitpierre, dass der Nord-Süd-Gegensatz immer stärker durch den Kalten Krieg überlagert wurde. Die 'Dritte Welt' wurde zunehmend zum Schauplatz eines ideologischen, politischen und wirtschaftlichen Konkurrenzkampfs, bei dem sowohl der Westen als auch der

20 Trachsler 2011, *op. cit.*, S. 231–233.

21 Die Beiträge der Schweiz waren dabei an folgende Kriterien gebunden: 1) Mindestens 85 Prozent der Beiträge mussten für Schweizer Experten, Stipendiaten in der Schweiz und Beschaffung von Material in der Schweiz ausgegeben werden; 2) sollte der Beitrag bis Ende 1952 nicht vollständig ausgeschöpft sein, sollte die Restsumme vom Schweizer Beitrag für 1953 abgezogen werden, 3) der schweizerische Beitrag sollte proportional gekürzt werden, wenn der angestrebte Gesamtbetrag von 20 Millionen US$ für das Programm nicht erreicht würde. Vgl. de Dardel 1981, *op. cit.*, S. 19.

22 René Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt: Zur Geschichte der internationalen Solidarität in der Schweiz*, Zürich 1998, S. 25f.

23 BAR, E 2800 1967/59/45, Réponse de M. Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, au postulat de M. Bringolf du 14 mars 1956, et à l'interpellation de M. Reverdin du 4 juin 1956 concernant l'aide aux pays sous-développés, 20. Juni 1956.

24 DoDiS, Nr. 14037, Petitpierre, Conférence donnée par Monsieur Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, à l'«ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE», à Milan, le 9 novembre 1957; Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bd. 21, Nr. 5. Questions évoquées dans l'exposé fait par le Chef du Département politique au cours de la séance du Conseil fédéral du 23 mai 1958.

Osten versuchten, die betroffenen Staaten in ihre jeweiligen Einflusssphären zu ziehen:

> Il n'y a pas de doute qu'actuellement on peut craindre qu'il y ait une concurrence entre l'Est et l'Ouest en ce qui concerne l'aide aux pays sous-développés et que celle-ci ne constitue pas un but en soi, mais ne soit que la suite de la guerre froide, celle-ci prenant la forme d'une guerre économique ayant pour objectif, pour chacun des deux mondes rivaux, le monde occidental et le monde oriental, d'attirer dans son orbite les pays et les régions que leur misère pousse naturellement à se joindre à ceux qui peuvent ou qui savent le mieux leur venir en aide.[25]

Besorgt konstatierte Petitpierre, dass die Sowjetunion in dieser Auseinandersetzung die Nase vorn zu haben schien. Das seiner Ansicht nach desaströse britisch-französische Vorgehen im Kontext der Suezkrise 1956 hatte die antiwestlichen Tendenzen noch verstärkt. Die Situation entwickelte sich gemäss seiner Einschätzung nicht zugunsten des Westens – und damit auch nicht zugunsten der Schweiz.[26]

Diese Lageeinschätzung führte dazu, dass Petitpierre sich für eine Intensivierung des schweizerischen Engagements in der Entwicklungshilfe einsetzte und versuchte, auch seine Regierungskollegen und insbesondere EVD-Vorsteher Thomas Holenstein und EFZD-Vorsteher Hans Streuli von der Wichtigkeit dieser Aufgabe zu überzeugen.[27] Petitpierre war nur partieller Erfolg beschieden. Konzeptuell wurde die technische Hilfe erweitert und mit wirtschaftlichen Massnahmen kombiniert, was sich beispielsweise im Einbezug von handelspolitischen Instrumenten wie der Exportrisikogarantie zeigte.[28] In finanzieller Hinsicht wurde der schweizerische Beitrag an die EPTA auf Petitpierres Antrag hin auf eineinhalb Millionen Franken pro Jahr erhöht.[29] Dieser Schritt war überfällig, war doch die Schweiz in den vergangenen Jahren unter den Geberländern weit nach hinten gerutscht.[30] Auch die bilaterale Hilfe wurde von 100 000 auf 300 000 Franken pro Jahr aufgestockt.[31] Weniger Erfolge konnte Petitpierre bei der Verbesserung der Koordina-

25 BAR, E 2800 1967/59/45, Réponse de M. Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, au postulat de M. Bringolf du 14 mars 1956, et à l'interpellation de M. Reverdin du 4 juin 1956 concernant l'aide aux pays sous-développés, 20. Juni 1956.

26 DoDiS, Nr. 12254, Réponse de M. Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, aux interpellations des Commissions des affaires étrangères du 5 décembre 1956, 12. Januar 1957; BAR, E 2800 1967/61/66, Petitpierre, Journée des Ministres, 6. September 1956.

27 Vgl. DDS, Bd. 20, Nr. 50, Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Chef du Département des Finances et des Douanes, H. Streuli, et au Chef du Département de l'Economie publique, Th. Holenstein, 18. Januar 1956; DoDiS, Nr. 11676, Petitpierre, Délégation économique et financière du Conseil fédéral. Notes sur la réunion du 29 mai 1956 (salle IV du Parlement).

28 Matzinger 1991, *op. cit.*, S.182f.

29 BBl 1956 I 1549, Botschaft des Bundesrates über die technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder vom 14. Juli 1956.

30 De Dardel 1981, *op. cit.*, S. 21.

31 BAR, E 2800 1990/106/1, Petitpierre, Ständerätliche Kommission. Technische Hilfe an unterentwickelte Länder, 6. September 1956; Matzinger 1991, *op. cit.*, S.186.

tion zwischen den staatlichen und den privaten Entwicklungsakteuren der Schweiz verbuchen. Hier herrschte auf privater Seite ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber einer zu grossen staatlichen Einmischung und Bevormundung.[32] Auch die verwaltungsinterne Kompetenzverteilung blieb im Wesentlichen unverändert und damit unübersichtlich und spannungsreich.[33]

Was die Motive für das schweizerische Engagement betraf, so behielten die humanitären und die aussenwirtschaftlichen Argumente, die dem Aufbau der staatlichen Entwicklungshilfe der Schweiz Pate gestanden hatten, ihr Gewicht. Im Vergleich zur ersten Phase deutlich ausgeprägter war jedoch die Absicht der Entscheidungsträger, mit der Entwicklungshilfe auch einen Beitrag zur Eindämmung des sowjetischen Einflusses in den Entwicklungsländern zu leisten. Formal und gegenüber der Öffentlichkeit hielt Petitpierre zwar am 'apolitischen' Charakter der schweizerischen Hilfe fest.[34] Ein öffentliches Bekenntnis von Regierungsseite zur antikommunistischen Stossrichtung der Entwicklungshilfeaktivitäten hätte die internationale Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralitätspolitik massiv untergraben. Entsprechende Stellungnahmen hätten unweigerlich zur Kritik kommunistischer Staaten geführt, die Schweiz habe ihre Neutralität verletzt. Solche Vorwürfe wollte Petitpierre unbedingt vermeiden, war doch der finale sicherheitspolitische Zweck der Neutralität – nämlich ihre Respektierung im Kriegsfall – aus seiner Sicht untrennbar mit der Frage nach ihrer glaubwürdigen Umsetzung durch die Schweiz verbunden.

Aber auch Petitpierre war durchaus von antikommunistischen Absichten inspiriert. So hob er 1956 im vertraulichen Rahmen gegenüber dem Bundesrat hervor, dass es nicht im Interesse der Schweiz liege, dass sich die kommunistischen Staaten in der Entwicklungshilfe profilieren könnten:

> Il n'est pas dans son intérêt que le développement économique des pays sous-développés et l'élévation du niveau de vie de leur population soient dus exclusivement à l'aide des pays à régime communiste.[35]

Auch Petitpierre sah in der schweizerischen Entwicklungshilfe einen – wenn auch bescheidenen – Beitrag dazu, der Ausdehnung des kommunistischen Einflussbereichs in der Dritten Welt entgegenzuwirken. Und dass dieser Expansion Einhalt geboten wurde, erschien Petitpierre je länger desto dringlicher. Denn seine Über-

32 Matzinger 1991, *op. cit.*, S.175f.
33 *Ibid.*, S.187f.
34 BAR, E 2800 1967/59/45, Petitpierre, Conférence de M. Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, au Club 44, à La Chaux-de-Fonds, le 31 mai 1956.
35 DoDiS, Nr. 11015, Petitpierre. Au Conseil fédéral. Réponse à donner à M. Hammarskjoeld, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, au sujet du projet de création d'un Fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique des pays sous-développés, 22. März 1956.

zeugung wuchs, dass vermutlich nicht die militärische Bedrohung die grösste Gefahr für den Westen darstellte, sondern die wirtschaftliche Infiltration Asiens und Afrikas durch die Sowjetunion und das daraus resultierende Ende des Mächtegleichgewichts im Ost-West-Konflikt.[36]

Es hatte aber auch andere Gründe, dass Petitpierre sich anschickte, die global ausgerichtete Entwicklungshilfe nach 1955 zum zentralen Betätigungsfeld der schweizerischen Solidarität auszubauen. Diese hingen nur indirekt mit der Entwicklungshilfe selbst zusammen. Petitpierres Aussenpolitik orientierte sich an seiner Konzeption der 'Neutralität und Solidarität'. Die Solidarität besass dabei stark kompensatorischen Charakter. Ihre konzeptionelle Hauptfunktion lag darin, die Neutralität und die damit einhergehende aussenpolitische Zurückhaltung der Schweiz zu legitimieren. Diese äusserte sich beispielsweise in der Absenz der Schweiz von internationalen Organisationen wie der UNO, dem Europarat und in der Nichtteilnahme an militärischen Zusammenschlüssen. Mit Aktivitäten in Europa wie der Schweizer Spende oder auch der Beteiligung am Marshallplan und der Mitgliedschaft in der *Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (OECE) unterstrich die Schweiz ihre Solidarität und präsentierte sich als verantwortungsbewusstes Mitglied der westlichen Wertegemeinschaft.[37]

Doch in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre begann sich der aussenpolitische Handlungsspielraum der Schweiz in Europa zu verengen. Neutralitäts- und Souveränitätsbedenken sowie wirtschaftspolitische Vorbehalte verhinderten eine Beteiligung der Schweiz an der supranationalen Integrationsdynamik, die 1957 in die Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) mündete. Zwischenstaatliche Kooperationsformen in Europa wie die OECE, welche der Schweiz eine Plattform für ihren Solidaritätswillen geboten hatten, verloren an Relevanz oder scheiterten wie die versuchte Gründung einer Grossen Freihandelszone. Petitpierres Bemühungen, der schweizerischen Solidarität durch eine Aufwertung der Entwicklungshilfe vermehrt auf globaler Ebene Ausdruck zu verleihen, waren somit auch ein Versuch, den diesbezüglich schrumpfenden Handlungsspielraum in Europa zu kompensieren.[38] Verstärkt wurde diese Tendenz noch durch den Umstand, dass Petitpierre und das EPD in dieser Phase die Federführung in der Europapolitik der Schweiz an die Handelsabteilung und das EVD verloren und dass sich

36 DDS, Bd. 21, Nr. 5, Petitpierre, Questions évoquées dans l'exposé fait par le Chef du Département politique au cours de la séance du Conseil fédéral du 23 mai 1958.

37 Trachsler 2011, *op. cit.*, S. 78–97, 101–105.

38 De Dardel 1981, *op. cit.*, S. 34 f. Vgl. auch: DDS, Bd. 21, Nr. 5, Questions évoquées dans l'exposé fait par le Chef du Département politique au cours de la séance du Conseil fédéral du 23 mai 1958.

auch in der UNO-Frage keine Annäherung der Schweiz an die Weltsicherheitsorganisation abzeichnete.[39]

In der Optik Petitpierres bot die Entwicklungshilfe zudem nicht nur der Schweiz als Staat, sondern auch all jenen innenpolitischen Kreisen eine Plattform für solidarisches Handeln, die die neutralitätspolitisch bedingte Zurückhaltung der Schweiz bemängelten. Gerade in der jüngeren Generation gab es speziell nach der kommunistischen Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes 1956 Stimmen, welche die neutralitätsinduzierte aussenpolitische Passivität der Schweiz heftig kritisierten und eine konstruktivere und offenere Haltung der Schweiz insbesondere gegenüber Institutionen wie dem *Europarat*, der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) oder der UNO forderten.[40] So reichte ein Zusammenschluss aus 14 Jugendverbänden im Juni 1957 eine Petition ein, welche von der Schweiz als Zeichen der Solidarität einen Beitritt zum Europarat forderte. Obschon das Patronatskomitee mit prominenten Persönlichkeiten aus Politik, Medien und Wissenschaft besetzt war, blieb die Mobilisierungskraft der Petition letztlich gering. Nur 20 706 Personen unterzeichneten die Bittschrift.[41]

Petitpierre lehnte einen Beitritt der Schweiz zum Europarat aus neutralitätspolitischen und aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Er wollte nicht, dass eine Beteiligung an der ausschliesslich aus westeuropäischen Staaten zusammengesetzten Organisation von den kommunistischen Ländern als politische Entscheidung zugunsten des Westblocks interpretiert würde. Zudem schätzte er die Strassburger Organisation auch inhaltlich kritisch als wenig handlungsfähigen Debattierklub ein.[42] So skeptisch Petitpierre damit der Europarats-Petition und der Forderung nach einem grösseren Engagement der Schweiz in den (west-)europäischen Institutionen gegenüberstand, so hatte er doch Verständnis für das Bedürfnis der Jugend, nach den Ereignissen in Ungarn ihrer Solidarität verstärkt Ausdruck zu verleihen. Beitritte zu Organisationen wie dem Europarat oder der UNO kamen jedoch für Petitpierre als Solidaritätsbezeugungen nicht in Frage. Hier musste die Schweiz in seinen Augen aus neutralitätspolitischen Überlegungen ihre bisherige aussenpolitische Zurückhaltung wahren.[43]

In der Entwicklungshilfe sah Petitpierre jedoch ein ideales Tätigkeitsfeld und gleichzeitig ein mögliches Ventil für die neutralitätsbedingten Frustrationen und

39 Trachsler 2011, *op. cit.*, S. 238–259.
40 Martin A. Senn, Stephan Israel, «Bekämpfte Begeisterung», in: *NZZ am Sonntag*, 2007, Nr. 12, S. 28.
41 BAR, E 2800 1990/106/9, Petition für die Mitarbeit der Schweiz im Europarat, 27. Juni 1957; vgl. auch Rudolf Wyder, *Die Schweiz und der Europarat 1949–1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*, Bern/Stuttgart 1984, S. 102–107.
42 Trachsler 2011, *op. cit.*, S. 260–265.
43 *Ibid.*, S. 238–265.

den angestauten Willen zur internationalen Solidarität.[44] Hier waren die neutralitätspolitischen Restriktionen für die Schweiz aus seiner Sicht geringer und ihr Handlungsspielraum entsprechend grösser. Und gerade weil sich die Schweiz in anderen Bereichen zurückhaltend zeige, könne und müsse sie sich in Fragen wie der Entwicklungshilfe umso aktiver engagieren und auf diesem Weg zum Aufbau einer gerechten und friedlichen internationalen Ordnung beitragen, argumentierte Petitpierre in einer Rede. Was dies für jeden einzelnen bedeute, führte Petitpierre am Schluss seines Vortrages aus:

> Ce que je voudrais, c'est que [...] chaque Suisse se demande comment, sous quelle forme, par quel sacrifice personnel, il pourrait participer à cette aide indispensable, qu'attend de nous les peuples moins privilégiés qui ont l'ambition légitime de combler peu à peu le retard qu'ils ont sur nous dans l'ordre matériel pour que leurs conditions d'existence répondent aux exigences de la dignité humaine. Aujourd'hui, nous ne pouvons plus méconnaître des devoirs qui nous sont imposés. Mettons à les accomplir nos forces, notre bonne volonté et notre cœur.[45]

Dritte Phase: Take-off der modernen Entwicklungszusammenarbeit (1959–1961)

Zwischen 1959 und 1961 wurde die Basis für die moderne staatliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gelegt. International wurde die Periode durch eine weitere Beschleunigung des Dekolonisationsprozesses geprägt, 1960 erlangten 17 Staaten ihre Unabhängigkeit. Innenpolitisch kam es zu einer institutionellen Zentralisierung der Entwicklungshilfe im EPD und zu einem finanziell zunächst moderaten, 1961 jedoch substanziellen Ausbau der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Ausschlaggebend für den erneut markanten Bedeutungsanstieg der schweizerischen Entwicklungshilfe zwischen 1959 und 1961 waren nicht völlig andere oder neue Gründe als in der vorhergehenden Phase. Dennoch lassen deren im Vergleich zur vorangegangen Periode akzentuierte Dringlichkeit auf der einen sowie der tiefgreifende Charakter der Veränderungen in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auf der anderen Seite die vorgenommene Periodisierung gerechtfertigt erscheinen.

Diese Veränderungen setzten zunächst auf institutioneller Ebene ein. Die zunehmende Wichtigkeit, die Petitpierre der Entwicklungshilfe sowohl in der Auseinandersetzung zwischen Ost und West auf internationaler Ebene als auch im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik beimass, bewogen den Aussenminister, eine institutionelle Reorganisation anzustossen. Petitpierre gelang es, eine Neu-

44 BAR, E 2800 1967/59/45, Conférence de M. Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, au Club 44, à La Chaux-de-Fonds, le 31 mai 1956; de Dardel 1981, *op. cit.*, S. 34f.

45 BAR, E 2800 1967/59/45, Petitpierre, Discours prononcé par M. Max Petitpierre, Président de la Confédération, au Rassemblement protestant jurassien, 12. Juni 1960.

gliederung durchzusetzen, die dem verwaltungsinternen Kompetenzwirrwarr in diesem Bereich ein Ende setzte und die entsprechenden Zuständigkeiten im EPD zentralisierte. Bereits Ende 1958 teilte der Aussenminister dem EVD-Vorsteher Thomas Holenstein mit, dass die bisherige Kompetenzaufteilung sich in seinen Augen nicht bewährt habe. Petitpierre forderte eine Zentralisierung der Zuständigkeiten im EPD. Er argumentierte, dass die technische Hilfe möglichst wenig von Handelsinteressen tangiert werden dürfe, wenn sie glaubwürdig und effektiv sein wolle: «Il convient donc de la séparer autant que possible de notre politique commerciale et de la maintenir dans le champ de notre politique étrangère dont elle constitue, actuellement, l'un des éléments essentiels.»[46] Dies gelte auch für die bilaterale Hilfe, betonte Petitpierre.

Der Bundesrat entschied diesen Kompetenzstreit Anfang 1960 im Sinne des Aussenministers und beschloss, im EPD innerhalb der AIO den *Dienst für technische Hilfe* einzurichten. Diese Stelle sollte sich künftig mit allen Fragen im Zusammenhang mit der schweizerischen Entwicklungshilfe auseinandersetzen.[47] Dieser Entscheid fiel nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das EVD und hier insbesondere die Handelsabteilung unter ihrem Leiter Hans Schaffner genau in dieser Phase das EPD in der Gestaltung der Europapolitik weitgehend entmachtet hatte. Dem Kompetenzgewinn des EPD in der Entwicklungshilfe steht somit ein Kompetenzverlust in der Europapolitik gegenüber. Im April 1961 wurde der *Dienst für technische Hilfe* schliesslich durch den *Dienst für technische Zusammenarbeit* (DftZ), die institutionelle Vorläuferorganisation der heutigen DEZA, ersetzt.[48]

Die Neuorganisation der staatlichen Entwicklungshilfe hatte sich auch deshalb aufgedrängt, weil die Schweiz ihre finanziellen Ausgaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in dieser Phase massiv erhöhte. Die Botschaft des Bundesrates über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 5. Juni 1961 bildete den entscheidenden Meilenstein.[49] Das EPD beantragte einen Kredit von sechzig Millionen Franken für eine Laufzeit von rund drei Jahren. Erstmals waren sowohl die multilaterale als auch die bilaterale Hilfe in einem Kreditantrag vereint, wobei rund zwei Drittel der Mittel für die bilaterale und ein Drittel für die multilaterale Hilfe vorgesehen waren. Der Kredit wurde in der Frühjahrssession 1961 vom Parlament gutgeheissen, obwohl Petitpierre eingestand, dass

46 BAR, E 2800 1967/59/46, Petitpierre an Holenstein, Assistance technique au pays sous-développés, 22. Mai 1959.

47 DDS, Bd. 21 Nr. 63, Assistance technique aux pays sous-développés, 8. Januar 1960; vgl. auch Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 196–198.

48 Matzinger 1991, *op. cit.*, S. 196–198.

49 BBl 1961 I 1021, Botschaft des Bundesrates vom 5. Mai 1961 über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern. Zunächst hatte Petitpierre sogar hundert Millionen Schweizer Franken beantragen wollen, er verzichtete allerdings darauf, weil keine detaillierte Ausgabenplanung vorlag.

man zurzeit noch kein detailliertes Programm formuliert habe und damit die genaue Verwendung der Gelder teilweise noch unbestimmt sei. Die dennoch oppositionslose Zustimmung zeige, dass die Volksvertreter die Bedeutung dieser Aufgabe erkannt hätten, stellte Petitpierre erfreut fest.[50] Wie viel ihm daran lag, der schweizerischen Entwicklungshilfe kurz vor seinem Rücktritt noch einen Impuls geben zu können, welcher der seiner Ansicht nach kapitalen Bedeutung des Themas entsprach, zeigt auch die Tatsache, dass der EPD-Vorsteher die gesamte Botschaft innert kürzester Zeit persönlich umschrieb, weil er mit dem vorgelegten Entwurf unzufrieden gewesen war.[51]

Petitpierre leistete in dieser Phase einen enormen persönlichen Beitrag, um die Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik fest zu etablieren und sie auch innenpolitisch abzusichern. Er machte sie zum Thema seiner Vorträge,[52] hielt Ansprachen zur Unterstützung der Kampagne der *UNO-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation* (FAO) gegen den Hunger[53] und setzte sich mit öffentlichen Aufrufen[54] und der Organisation von Treffen aller involvierter Kreise[55] für eine bessere Koordination der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure im Bereich der Entwicklungshilfe ein. Seine eigenen Mitarbeiter wies er an, ihm häufiger unterstützungswürdige Entwicklungsprojekte vorzulegen, finanzielle Bedenken dürften diesbezüglich keine Rolle spielen.[56]

Die Argumente, welche in der vorangegangenen Phase eine Aufwertung der schweizerischen Entwicklungshilfe sinnvoll hatten erscheinen lassen, hatten in den Augen Petitpierres nichts an Dringlichkeit verloren – im Gegenteil, ihre Bedeutung hatte sich noch akzentuiert. Die humanitären und – bei Petitpierre persönlich in eingeschränktem Ausmass – die aussenwirtschaftlichen Absichten bildeten das Fundament für die Legitimierung des Engagements der Schweiz. Der Wille, dem internationalen Umfeld die Solidaritätsbereitschaft der Schweiz auf globaler Ebene

50 BAR, E 2800 1967/59/45, Petitpierre im Nationalrat, (ohne Titel), 6. Juni 1961.

51 BAR, E 1003(-) 1994/26 R5905,Verhandlungsprotokoll BR, Verhandlungsprotokoll der 12. Sitzung des Bundesrates vom 14. Februar 1961.

52 BAR, E 2800 1967/59/45, Petitpierre, Discours prononcé par M. Max Petitpierre, Président de la Confédération, au Rassemblement protestant jurassien, 12. Juni 1960.

53 Zürcher 2009, *op. cit.*, S. 280; Konrad J. Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität. Die Dritte-Welt-Bewegung in der Schweiz zwischen Kritik und Politik 1975–1992*, Zürich 2011, S. 202–203 und Andreas Rüfenacht, «Machtverlagerung im Kampf gegen den Hunger: Die Welthungerkampagne der FAO und ihre Umsetzung in der Schweiz 1960–1965», in: Hug, Mesmer 1993, *op. cit.*, S. 478–494.

54 BAR, E 2003-03(-) 1976/44/16, Bundesrat, Aufruf des Bundesrates betreffend die Hilfe an unterentwickelte Länder, 30. Juni 1960.

55 BAR, E 2800 1967/60/18, Petitpierre an die Teilnehmer der Konferenz von Murten, 29. September 1959; BAR, E 2800 1967/60/18, Petitpierre, (ohne Titel), 19. Oktober 1959; BAR, E 2800 1967/60/18, Conférence du 31 mai 1961 concernant divers problèmes relatifs à la coopération technique avec les pays en voie de développement. Notes de séance.

56 BAR, E2003-03(-) 1976/44/10, Petitpierre, Notiz über die Sitzung bei Herrn Bundespräsident Petitpierre vom 4. April 1960, 10 Uhr.

zu demonstrieren, blieb ebenfalls ausgeprägt. Dieser Faktor hatte vor dem Hintergrund der Ablehnung einer Partizipation am europäischen Integrationsprozess und der wirtschaftspolitischen Teilung Westeuropas in die EWG-Mitglieder und die Staaten, welche der *Europäischen Freihandelszone* (EFTA) angehörten, sogar noch an Gewicht gewonnen. Diesem Solidaritätsaspekt räumte der Aussenminister in seinen öffentlichen Auftritten immer wieder einen prominenten Platz ein. Gerade die Schweiz, die aufgrund ihrer Neutralität in vielen Fragen eine zurückhaltende Aussenpolitik verfolge, habe in der Entwicklungshilfe eine besondere Verpflichtung, argumentierte Petitpierre. Sie müsse deshalb eine besondere Leistung erbringen und auf diese Weise den Aufbau einer friedlichen Weltordnung unterstützen, beschwor Petitpierre die Zuhörerschaft. Speziell wollte er mit seinen Appellen die Jugend und die Privatwirtschaft erreichen, denn diese hatten seiner Meinung nach die Bedeutung des Themas noch nicht genügend erkannt.[57]

Die antikommunistische Ausrichtung blieb eine wichtige Triebfeder für die Legitimierung der schweizerischen Entwicklungshilfe, auch wenn dies an den öffentlichen Auftritten aus den bereits erwähnten Gründen nicht thematisiert wurde. So forderten etwa die Bundesräte Giuseppe Lepori und Philipp Etter 1959 unverblümt, man müsse die Mittel der Schweiz auf die am meisten vom Kommunismus bedrohten Länder konzentrieren.[58] Petitpierre hielt zwar in seinen öffentlichen Verlautbarungen nachdrücklich am Dogma der 'apolitischen' und uneigennützigen Hilfe der Schweiz fest, wie er 1961 vor dem Parlament unterstrich:

> Il n'est pas inutile de répéter que cette aide, dans l'esprit du Conseil fédéral, doit être entièrement désintéressée, c'est-à-dire non seulement qu'elle ne soit liée à aucune condition politique, mais encore qu'elle ne vise pas à obtenir des avantages économiques, directe ou indirecte.[59]

Doch im internen Rahmen forderte auch er, dass die Schweiz genau analysieren solle, weshalb die Methoden der kommunistischen Länder in der Entwicklungshilfe so erfolgreich seien, und sich überlegen müsse, wie man die eigene Arbeit ebenfalls effizienter gestalten könne.[60] Solche vertraulichen Äusserungen machen

57 BAR, E 2800 1967/59/45, Petitpierre, Discours prononcé par M. Max Petitpierre, Président de la Confédération, au Rassemblement protestant jurassien, 12. Juni 1960; BAR, E 2003-03(-) 1976/44/10, Petitpierre, Notiz über die Sitzung bei Herrn Bundespräsident Petitpierre vom 4. April 1960, 10 Uhr; vgl. auch de Dardel 1981, *op. cit.*, S. 36.

58 BAR, E 2800 1990/106/1, Verhandlungsprotokoll der 34. Sitzung des Bundesrates vom 19. Mai 1959. Aussprache über die Probleme gemäss Schreiben EPD vom 15./23. April 1959, 19. Mai 1959.

59 BAR, E 2800 1967/59/45, Petitpierre im Nationalrat, (ohne Titel), 6. Juni 1961; vgl. für diese Sichtweise auch die Botschaften des Bundesrates zur Entwicklungshilfe von 1959 und 1961: BBl 1959 II 401, Botschaft des Bundesrates vom 25. August 1959 über die technische Hilfe der Schweiz an die unterentwickelten Länder; BBl 1961 I 1021, Botschaft des Bundesrates vom 5. Mai 1961 über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern.

60 BAR, E2003-03(-) 1976/44/10, Petitpierre, Notiz über die Sitzung bei Herrn Bundespräsident Petitpierre vom 4. April 1960, 10 Uhr.

deutlich, dass für Petitpierre die Möglichkeit, der Expansion des Kommunismus auch als neutrales Land etwas entgegensetzen zu können, ein wichtiges Motiv für die Etablierung der staatlichen Entwicklungshilfe als Instrument der schweizerischen Aussenpolitik darstellte.

Schluss

Bundesrat Max Petitpierre verfolgte mit dem Ausbau der Entwicklungshilfe zu einem zentralen Wirkungsfeld des helvetischen Solidaritätswillens nicht nur normativ-humanitäre Absichten. Vielmehr setzte er die Entwicklungshilfe gezielt als Instrument der schweizerischen Aussenpolitik ein. Es war somit die Kombination von humanitären, aussenwirtschaftlichen und aussenpolitischen bzw. antikommunistischen Absichten, welche wesentlich dafür verantwortlich war, dass sich die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zwischen 1949 und 1961 als fester Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik etablieren konnte.

Konkret verfolgten Petitpierre und der Bundesrat neben der Unterstützung der 'unterentwickelten Länder' insbesondere ab Mitte der 1950er Jahre drei weitere Ziele: *Erstens* sollte auch die neutrale Schweiz mit ihrem Engagement einen Beitrag zur Eindämmung des kommunistischen Einflussbereichs leisten – auch wenn dies öffentlich nicht eingestanden wurde, um die Glaubwürdigkeit der offiziellen Neutralitätspolitik nicht zu kompromittieren. *Zweitens* sollte damit die konzeptionell zur Legitimation der Neutralität unabdingbare Solidarität der Schweiz auf globaler Ebene unter Beweis gestellt und damit ihre wachsende Zurückhaltung gegenüber der (west-)europäischen Integration und ihre anhaltende Distanziertheit gegenüber der UNO kompensiert werden. *Drittens* ging es Petitpierre darum, mit der Entwicklungshilfe innenpolitisch ein Ventil für den – speziell nach 1956 – bei der Jugend wachsenden Willen zur internationalen Solidarität zu schaffen und so der gegen Ende seiner Regierungszeit aufkommenden Kritik an der Passivität seiner Aussenpolitik den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Dass hinter der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ein ganzes Spektrum von unterschiedlichen, teils offen bekundeten, teils vor der öffentlichen Aufmerksamkeit verheimlichten Absichten stehen, ist kein ausschliessliches Spezifikum des Kontexts des Kalten Krieges, mit welchem sich dieser Beitrag auseinandergesetzt hat. Genauso wie damals wurde 2012 im Zusammenhang mit der «Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016»[61] in der Öffentlichkeit, in der Verwaltung und auch im Bundesrat darüber diskutiert, welche Ziele bei der Ent-

61 BBL, Nr. 12. 20. März 2012, Bundesrat. Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2013–2016 vom 12. Februar 2012, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/2485.pdf (Stand 23. November 2012).

wicklungszusammenarbeit der Schweiz im Vordergrund stehen sollten. Geht es dabei nun schwergewichtig um die Armutsbekämpfung, die Friedensförderung und die Stabilisierung fragiler Staaten, die Eindämmung unfreiwilliger Migration, die Förderung der Exportwirtschaft oder die Demonstration der schweizerischen Solidarität? Welches die prioritären Absichten hinter dem Engagement der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit sind, ist letztlich das Ergebnis von gesellschaftlichen und politischen Aushandlungsprozessen – aktuell genauso wie in der 'Ära Petitpierre'.

Der UNCTAD-Moment. Die Entstehung des Nord-Süd-Konflikts und die Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses

Samuel Misteli

Die Delegation, die der Schweizer Bundesrat im Frühjahr 1964 an die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung nach Genf entsandt hatte, griff im Nachgang der Konferenz zu grossen Worten: Einem «historischen Ereignis»[1], so etwa Delegationsleiter Paul Jolles, habe man beigewohnt. Die Entwicklungsländer hätten in «revolutionärer Weise»[2] ihre Forderungen erhoben. Emilio Moser, Vizedirektor der Handelsabteilung und neben Jolles die zentrale Figur der Schweizer Delegation, schrieb den Konferenzbeschlüssen in einem Referat vor Vertretern der chemischen Industrie das Potential zu, als Richtlinien einer zukünftigen, neuen Weltwirtschaftspolitik fungieren zu können.[3]

Die Aussagen der beiden hochrangigen Bundesbeamten sind erste Zeugnisse einer veränderten Wahrnehmung des globalen Südens und seiner wirtschaftlichen Probleme sowie einer sich abzeichnenden nachhaltigen Verschiebung in den spätestens seit Anfang der 1960er Jahre omnipräsenten Diskursen um 'Entwicklung' der 'armen' Weltregionen. Es ist kein Zufall, dass diese Kommentare nach der ersten UNCTAD-Konferenz *(United Nations Conference on Trade and Development)* gemacht wurden: Die Konferenz markierte den definitiven Auftritt der 'Dritten Welt'[4] auf der Weltbühne; erstmals machte an der UNCTAD eine geschlossene Allianz von afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern gemeinsame Forderungen in einer Form geltend, die die globalen diplomatischen Diskurslinien dauerhaft umformen sollte.[5] Indem die Allianz, die sich am Ende der Konfe-

1 BAR E 7110, 1975/31, Bd. 86, UNCTAD-Résumée, S. 4.

2 *Ibid.*, S. 1.

3 BAR E 7110, 1975/31, Bd. 89, «Die Probleme der UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung im Lichte ihrer zukünftigen Auswirkungen auf die Industrieländer, insbesondere auf die Schweiz», Referat des Vizedirektors der Handelsabteilung (Moser) vor der handelspolitischen Konsultativkommission der chemischen Industrie, 4. November 1964, S. 4.

4 Populär wurde der Begriff der 'Dritten Welt' durch Frantz Fanons 1961 erstmals erschienenes antikolonialistisches Manifest, vgl. Frantz Fanon *Les damnés de la terre,* Paris 1961. Geprägt hatte die Bezeichnung – die sowohl die Vorstellung eines dritten Standes auf internationaler Ebene als auch die eines dritten Blocks neben kommunistischem Osten und kapitalistischem Westen evoziert – der französische Demograph und Historiker Alfred Sauvy, vgl. Alfred Sauvy, «Trois mondes, une planète», in: *L'observateur,* 14. August 1952.

5 Zur Geschichte der UNCTAD vgl. Richard N. Gardner, «The United Nations Conference on Trade and Development», in: *International Organization*, Vol. 22 (1968), Heft 1, S. 99–130; Charles L. Robertson, «The Creation of UNCTAD», in: Robert W. Cox (Hg.), *International Organisation:*

renz formal als G77 konstituierte, die globale Struktur der Weltwirtschaft als Problem in den Fokus rückte, brach sie mit der lange hegemonialen Vorstellung von 'Entwicklung' als eines in jedem Land planbaren Unterfangens, das die armen Staaten mit der Hilfe der bereits entwickelten Länder bewältigen würden.[6] 'Entwicklung' wurde so von einem technischen zu einem politischen Problem und von einer kooperativen zu einer konfrontativen Angelegenheit insofern, als die Veränderung der asymmetrischen Weltwirtschaftsordnung auch gegen den Widerstand der Industrieländer angestrebt wurde. 'Entwicklungspolitik' – im Sinne einer Neuverhandlung der Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern mit dem Ziel, das ökonomische Vorankommen der Letzteren zu fördern – hatte in dieser Form vor 1964 nicht existiert. So gesehen lassen sich die Aussagen der beiden Schweizer Delegierten auch verstehen als Vorboten jener einschlägigen Auseinandersetzungen, die im öffentlichen Diskurs der Schweiz wie auch auf globaler diplomatischer Ebene in den 1970er Jahren ihren Höhepunkt erreichen sollten.

Tatsächlich trägt die entwicklungspolitische Debatte, die in der Schweiz Ende der 1960er Jahre mit Verzögerung einsetzte, Züge der Konfrontation von 1964: Auch der Widerspruch gegen das quasi-offizielle Schweizer Entwicklungsverständnis, der von progressiven Kirchenkreisen und Gruppierungen aus dem Umfeld der Studentenbewegung von 1968 ausging, erfolgte über die Thematisierung der internationalen politischen und wirtschaftlichen Hierarchie sowie über die Absage an ein Entwicklungsdenken, das Entwicklungshilfe aus einer Ingenieursperspektive als die Justierung angeblich rückständiger Strukturen in 'unterentwickelten' Ländern betrachtete. Auch im kritischen entwicklungspolitischen Diskurs der Schweiz erging der Ruf nach einer anderen Form von Solidarität, die nicht Mildtätigkeit, sondern das Bemühen um globale Chancengleichheit und Gerechtigkeit sein sollte – 'trade not aid' hatte die eingängigste der entsprechenden Losungen an der UNCTAD-Konferenz gelautet.

Die Herausforderung der gängigen Entwicklungskonzeptionen erfolgte zudem an der Konferenz von 1964 wie in der Schweiz unter ständiger Bezugnahme auf – primär ökonomische – Wissensbestände, die der Kritik den Anstrich von Objekti-

World Politics. Studies in Economic and Social Agencies, London 1969, S. 258–274; United Nations Conference on Trade and Development (Hg.), *The History of UNCTAD 1964–1984*, New York 1985; ders. (Hg.), *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy. An Intellectual History of UNCTAD 1964–2004*, New York 2004; Karen Smith, Ian Taylor, *The United Nations Conference on Trade and Development*, Abingdon/New York 2007; Sönke Kunkel, «Zwischen Globalisierung, internationalen Organisationen und 'Global Governance'. Eine kurze Geschichte des Nord-Süd-Konflikts in den 1960er und 1970er Jahren», in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Vol. 60 (2012), Heft 4, S. 555–577.

6 Zur G77 vgl. Marc Williams, *Third World Cooperation. The Group of 77 in UNCTAD*, London 1991; Jacqueline Anne Braveboy-Wagner, *Institutions of the Global South*, London 2009, S. 30–54.

vität und mithin grössere Autorität verleihen sollte. 1964 lieferte der strukturalistische ökonomische Ansatz, den Raúl Prebisch und andere im Umfeld der UNO-Wirtschaftskommission für Lateinamerika entwickelt hatten, das gemeinsame Denkgerüst für die heterogene Koalition der G77; für die schweizerische entwicklungspolitische Bewegung war die Expertise, welche die institutionalisierte UNCTAD unter der Führung von Prebisch produzierte, eine (neben zahlreichen anderen) wichtige Wissensquelle.

Die Legitimierung der kritischen Entwicklungsideen über technisches Wissen war die Umkehrung eines bisher funktionierenden Mechanismus: 'Entwicklung' war das emphatische Versprechen der spät- und postkolonialen Welt gewesen, das gleichzeitig kraft seiner technischen Rhetorik die potentiell hochpolitischen Nord-Süd-Beziehungen entpolitisierte.[7] Nun erfolgte auch die Politisierung der Entwicklungsthematik über konstantes Verweisen auf Wissensbestände, welche die Einlösung des Entwicklungsversprechens aber nicht mehr als Positivsummenspiel betrachteten.

Der folgende Beitrag untersucht die Entstehung einer offen politischen – also auf die Aushandlung von Interessenskonflikten zielenden – Dimension der Entwicklungsdebatte auf internationaler diplomatischer Ebene wie in der Schweiz. Eine Klammer für die beiden Ebenen ergibt sich dabei nicht nur daraus, dass sich die Politisierung der Diskussion zwar zeitlich verschoben, aber nach ähnlichen Mustern vollzog, sondern auch aus der Rolle der Schweizer UNCTAD-Delegation: Diese erkannte die Verschiebung der globalen Konfliktlinien, die durch die Verknüpfung von Handels- und Entwicklungspolitik an der Konferenz vollzogen wurde, unmittelbar – wie aus den eingangs angeführten Zitaten ersichtlich wird. In der entwicklungspolitischen Debatte in der Schweiz der 1970er Jahre präsentierte sich aber die Handelsabteilung, welche die UNCTAD-Politik der Schweiz von Anfang an geprägt hatte, als Verfechterin eines herkömmlichen, weitgehend unpolitischen Entwicklungsverständnisses. Daraus ergibt sich ein interessantes Spannungsverhältnis von früher Erkenntnis des politisierten Entwicklungsdiskurses im Zuge der UNCTAD-Konferenz und dem Widerstand gegen eine ebensolche Politisierung in den Schweizer Entwicklungsdebatten.

Ich möchte also im Folgenden zeigen, wie die Konstituierung einer diplomatischen Allianz der Entwicklungsländer den vormals harmonischen Entwicklungsdiskurs umformte, indem sie ihn durch die Verknüpfung von Handel und Entwicklung entlang einer Nord-Süd-Konfliktlinie politisierte. Zudem möchte ich kenntlich

7 Zu Entpolitisierungsmechanismen im Entwicklungsdiskurs am Beispiel Lesothos vgl. James Ferguson, *The Anti-Politics Machine. 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis 1994.

machen, wie das an der UNCTAD-Konferenz gelegte diskursive Raster in den entwicklungspolitischen Debatten wieder aufschien, die mit Verzögerung auch in der Schweiz einsetzten. Übergreifend geht es mir darum, drei Motive herauszuarbeiten: Einmal das Wechselspiel von Politisierung und Entpolitisierung, als das sich die entwicklungspolitischen Debatten in der UNCTAD wie in der Schweiz präsentierten; dann die zentrale Rolle, die der Behauptung einer ungerechten globalen Wirtschaftsstruktur bei der Politisierung der Entwicklungsdebatte zukam; und schliesslich die durchgängig zu beobachtenden Legitimationsbemühungen über den Rückgriff auf angeblich objektive Wissensbestände.

Ich beginne mit der Skizzierung des vor der ersten UNCTAD-Konferenz dominierenden Entwicklungsverständnisses und exemplifiziere es am Beispiel der Schweiz: In der Herangehensweise des Bundes an die Genfer Konferenz kommt – insbesondere in Kontrast mit den nachträglichen Bedeutungszuschreibungen durch die Delegierten – deutlich zum Ausdruck, dass eine Konferenz, die Handels- mit Entwicklungsfragen verknüpfen sollte, nicht in das zuvor hegemoniale Entwicklungsverständnis passte. In einem zweiten Schritt möchte ich die allmähliche Entstehung einer diplomatischen Allianz des globalen Südens nachzeichnen, die sich zunächst als politische, schliesslich aber vor allem als ökonomische Schicksalsgemeinschaft zu konstituieren suchte. Danach schwenkt der Fokus zurück auf die Schweiz: Zunächst schildere ich, wie die Politisierung des Entwicklungsdenkens mit einiger Verzögerung Ende der 1960er Jahre die Schweizer Politik erreichte – und sich an der Interkonfessionellen Konferenz von 1970 erstmals breitenwirksam manifestierte. Schliesslich möchte ich anhand der entwicklungspolitischen Positionen von Christoph Eckenstein und Paul Jolles zeigen, wie sich die Diskussion zwischen Kritikern und Verteidigern des quasi-offiziellen Schweizer Entwicklungsverständnisses als Wechselspiel von Politisierung und Entpolitisierung vollzog.

Handels- als Entwicklungspolitik? Der internationale Entwicklungsdiskurs vor der UNCTAD

Die Verschiebung der Wahrnehmung des globalen Südens und des internationalen Entwicklungsdiskurses, die an der ersten UNCTAD-Konferenz stattfand, wird erahnbar, wenn man die eingangs zitierten Aussagen von Paul Jolles und Emilio Moser kontrastiert mit der nüchternen Gemütslage der Schweizer Diplomatie im Vorfeld der grössten zum damaligen Zeitpunkt je durchgeführten internationalen Konferenz: Die Schweiz – im Einklang mit praktisch allen Industrieländern – sah keinen Bedarf für eine Konferenz, an der die Entwicklungsprobleme der Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas vor dem Hintergrund der Welthandelsstrukturen dis-

kutiert werden sollten. Sie hatte sich denn auch 1962 bei einer Umfrage des UN-Generalsekretariats gegen die Durchführung ausgesprochen.[8] Als die UNCTAD aber auf Betreiben einer fast geschlossenen Allianz der Entwicklungsländer, die von ihrer numerischen Mehrheit in der UN-Generalversammlung Gebrauch machte, zustande gekommen war, glaubte auch die offizielle Schweiz, mit einer Teilnahme zumindest Signale des Goodwills in Richtung Süden aussenden zu können. Die Schweiz, so Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen in einem Brief an den HSG-Professor Hans Bachmann, müsse an der Welthandelskonferenz teilnehmen, «um ihre positive Einstellung zu den Problemen der Wirtschaftshilfe an Entwicklungsländer zu bekunden».[9] Dass die Konferenz substantielle Resultate hervorbringen würde, glaubte man freilich nicht: Die Schweizer Vertreter – und auch hier gingen sie einig mit ihren Kollegen in den übrigen Industrieländern – nahmen an, dass die UNCTAD zu einer Plattform der politischen Abrechnung der Sowjetunion und der Entwicklungsländer mit dem reichen Westen würde, dass sich die inhaltliche Diskussion aber von der Architektur der Weltwirtschaftsordnung rasch auf Fragen der Finanzhilfe für die Länder des Südens verlagern würde. Die Schweiz erwartete also eine Konferenz, die weitgehend nach gewohnten Mustern verlaufen würde – keine Grundsatzdiskussion, in der die Entwicklungsprobleme der südlichen Länder nachdrücklich mit den Welthandelsstrukturen verbunden würden. Ein gewisses Gefahrenpotential glaubte man allenfalls darin zu erkennen, dass das GATT *(General Agreement on Tariffs and Trade)* – das von der Mehrheit der Industrieländer und auch von der Schweiz bevorzugte Instrument zur Regelung der internationalen Handelsbeziehungen – an der UNCTAD zweifelsohne unter Beschuss kommen würde. Nach den vorbereitenden Treffen, an denen die Schweiz als Beobachterin teilgenommen hatte, nahmen die Schweizer Akteure indes an, dass das GATT aus der Entwicklungskonferenz unbeschadet hervorgehen würde.[10]

Ein einsamer Rufer für eine engagierte Schweizer Rolle blieb der Handelsdiplomat Christoph Eckenstein, von dem weiter unten ausführlicher die Rede sein wird. Sein Plädoyer für die Betätigung der Schweiz als eines 'Anwalts der U-Länder'[11], das er der Handelsabteilung per Telegramm aus Santiago de Chile übermittelte, blieb folgenlos für die Schweizer UNCTAD-Position:

8 Der Auftrag, die entsprechende Umfrage durchzuführen, ging zurück auf Resolution 1707 (XVI) der UN-Generalversammlung vom 19. Dezember 1961.

9 BAR E 2003 (A), 1974/52, Bd. 339, EPD (Wahlen) an H. Bachmann, Professor an der Handels-Hochschule St. Gallen.

10 BAR E 2003 (A), 1974/52, Bd. 339, Der schweizerische Beobachter bei den UN (Thalmann) an die Bundesräte Wahlen und Schaffner, 12. Juli 1963. UN-Beobachter Ernesto Thalmann gab nach der zweiten Sitzung des UNCTAD-Vorbereitungskomitees 'Entwarnung': «Es besteht kaum Aussicht, dass eine neue mit dem GATT rivalisierende Welthandelsorganisation geschaffen werden wird».

11 Die Abkürzung 'U-Länder' steht für 'unterentwickelte Länder'.

> Die Welthandelskonferenz böte [...] für uns eine einzigartige Gelegenheit, um unsere Nützlichkeit für die Entwicklungsländer durch gut durchdachte Vorschläge und Initiativen unter Beweis zu stellen. Das spezifische Profil der Schweiz als das Land Europas, das für den Dialog mit der ärmeren Welt politisch besonders geeignet ist, erhielte damit seine Ergänzung auf wirtschaftlichem Gebiet.[12]

Die Schweizer Prioritätensetzung und die tiefen Erwartungen – die in überaus deutlichem Kontrast standen zu den Hoffnungen einer Grosszahl der Entwicklungsländer, dass die Konferenz eine Veränderung der Weltwirtschaftsstrukturen einleiten würde – waren exemplarisch für das Herangehen des Gros der Industrieländer an die UNCTAD. Die OECD-Länder betrachteten die Genfer Konferenz als eine primär handelspolitische Angelegenheit, bei der es galt, Eingriffe in die liberale Handelsordnung zu verhindern. Die Entwicklungsprobleme, insbesondere jene der jungen asiatischen und afrikanischen Staaten, die sich in den vorangegangenen Jahren immer deutlicher manifestiert hatten, wurden zwar nicht in Zweifel gezogen, aber im Sinn der dominierenden Modernisierungstheorien primär endogen gedacht: Wenn die Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas sich aus der Armut befreien wollten, mussten sie dies durch eigene Planungsbemühungen erreichen – bei denen sie freilich auf die Unterstützung (und Anleitung) des Westens zählen konnten.[13] Die von südlichen Ländern mit zunehmender Vehemenz geltend gemachte Möglichkeit, dass es die Struktur des Weltwirtschaftsgefüges sei, welche die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen globalem Norden und globalem Süden perpetuiere, war in dieser Betrachtungsweise weitgehend abwesend, die Verknüpfung von Handelspolitik mit Entwicklungsfragen noch praktisch inexistent.

An der Handels- und Entwicklungskonferenz lag der Schweizer Fokus deshalb konsequenterweise auf Handel, nicht auf Entwicklung. Dies spiegelte sich in der Zusammensetzung der 24-köpfigen UNCTAD-Delegation: Die Federführung oblag der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements; den Akteuren des damaligen Eidgenössischen Politischen Departementes, unter ihnen der Delegierte für technische Zusammenarbeit, blieb nur eine Nebenrolle.[14] Das Entwicklungs-

12 BAR E 7110, 1974/31, Bd. 81, Eckenstein an EVD (Stopper und Weitnauer), 26. Oktober 1963.

13 Zur Ideengeschichte und politischen Wirkung der Modernisierungstheorie vgl. Nils Gilman, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore 2007. Die beiden wohl einflussreichsten modernisierungstheoretischen Werke sind Walt Rostow, *Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge 1960 und W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, London 1955. Zu den Biographien von Rostow und Lewis vgl. David Milne, *America's Rasputin. Walt Rostow and the Vietnam War*, New York 2008; Robert L. Tignor, *W. Arthur Lewis and the Birth of Development*, Princeton 2006.

14 Zur Dominanz der Handelsabteilung und dem Einfluss der Privatwirtschaft auf die Schweizer UNCTAD-Positionen vgl. Thomas Brodbeck, «Bewahren und beharren – die Schweiz an der UNCTAD. Die erste UNCTAD-Konferenz 1964 in Genf, das allgemeine Präferenzensystem und die Schweiz», in Peter Hug, Beatrix Mesmer (Hg.), *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik*, Studien und Quellen Bd. 19, Bern 1993, S. 319–332.

verständnis der offiziellen Schweiz wiederum fand sich in der Eröffnungsrede von Bundesrat Hans Schaffner abgebildet: Er empfahl dem Block der Entwicklungsländer, den Schlüssel zum ökonomischen Vorankommen primär in eigenen Anstrengungen zu sehen. Als Vorbild nannte Schaffner die Schweiz: Diese habe als Land ohne natürliche Ressourcen allein dank Können und Willen ihrer Bevölkerung eine hochindustrialisierte Wirtschaft aufzubauen vermocht.[15]

Es sollte sich indes in den folgenden drei Monaten, in denen über 2000 Delegierte aus 120 Ländern an der Konferenz verhandelten, zeigen, dass eine Reihe von bisherigen Paradigmen ihre Gültigkeit verloren hatte: Sowohl was die politischen Konstellationen als auch was die dominierenden Diskurse in den internationalen Beziehungen betraf, bedeutete die erste UNCTAD-Konferenz einen Bruch. Herbeigeführt wurde dieser von einer Allianz der Entwicklungsländer, die sich im vorangegangenen Jahrzehnt zu bilden begonnen hatte und die sich nun an der Handels- und Entwicklungskonferenz in Form der G77 als Gegenpart des reichen Nordens konstituieren sollte. Mithin markiert die erste UNCTAD-Konferenz auch den Beginn des Nord-Süd-Konfliktes, dessen Entstehung ich im Folgenden umreissen möchte.

Von Bandung nach Genf: Die Entstehung des Nord-Süd-Konflikts

Die mögliche Bildung einer Allianz von Entwicklungsländern ausserhalb der Machtblöcke des Kalten Krieges hatte sich erstmals an der Bandung-Konferenz von 1955 abgezeichnet, wo sich Vertreter von 29 afrikanischen und asiatischen Ländern der wechselseitigen Solidarität sowie der gemeinsamen Verurteilung des Kolonialismus versichert hatten.[16] Obschon in Bandung – sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die geographische Reichweite – erst der Ansatz der späteren, drei Kontinente umspannenden Drittweltkoalition vorhanden war, entfaltete die Konferenz eine beträchtliche symbolische Strahlkraft. Der 'Bandung Spirit'[17] wurde an zwei anderen Konferenzen weitergetragen: In Belgrad formierte sich 1961 das *Non-Aligned Movement*, dessen zunächst 25 Mitglieder der Vereinnahmung

15 «Switzerland, a country without any natural resources, had to rely completely on the skill and the initiative of her population in building up a highly industrialized economy». Vgl. United Nations (Hg.), *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, Bd. 2, New York 1964, S. 356.

16 Robert A. Mortimer, *The Third World Coalition in International Politics*, Boulder/London 1984; Vijay Prashad, *The Darker Nations. A People's History of the Third World*, New York 2008; Christopher J. Lee (Hg.), *Making a World after Empire. The Bandung Moment and its Political Afterlives*, Athens 2010.

17 Frederick Cooper, Randall Packard, «Introduction», in: dies. (Hg.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley/London 1996, S. 1–44, hier S. 10.

durch die beiden grossen Machtblöcke eine dezidierte Absage erteilten.[18] 1962 schliesslich erweiterten sich sowohl der Kreis als auch die Themenpalette der noch losen Allianz: In Kairo waren erstmals auch lateinamerikanische Länder vertreten, zudem lag der inhaltliche Akzent nun auf Problemen der wirtschaftlichen Entwicklung.[19] Die *Cairo Declaration of Developing Countries* forderte in 63 Punkten die Reformierung der für die Entwicklungsländer nachteiligen Weltwirtschaftsordnung.[20] Es wurde mithin deutlich, dass nicht nur das Konzept der Blockfreiheit als Grundlage für eine Allianz der Länder des globalen Südens dienen konnte, sondern dass sich auch in wirtschaftlichen Fragen eine gemeinsame Problemwahrnehmung zu formen begonnen hatte.

Diese Wahrnehmung wurde nicht zuletzt dadurch genährt, dass die in der internationalen Diplomatie laufend prominenter werdenden Debatten um 'Entwicklung' die Länder Afrikas, Asiens – und schliesslich auch Lateinamerikas – mit einer Kollektividentität versahen: Das Etikett der 'Developing Countries' diente der entstehenden Drittwelt-Allianz spätestens ab der Kairo-Konferenz als Banner für das Einbringen gemeinsamer Forderungen in den diplomatischen Diskurs.[21]

'Entwicklung' war in der zwischen- und überstaatlichen Diplomatie der Nachkriegszeit ursprünglich das Versprechen an die Länder des globalen Südens gewesen, bei erfolgreicher Imitation des westlichen Modernisierungsmodells mit den Ländern des industrialisierten Nordens auf deren Wohlstandsniveau konvergieren zu können.[22] Der vordergründig kooperative Entwicklungsdiskurs zwischen Nor-

18 Volker Matthies, *Die Blockfreien. Ursprünge, Entwicklung, Konzeptionen*, Opladen 1985; Braveboy-Wagner 2009, *op. cit.*, S. 13–29.

19 Mortimer 1984, *op. cit.*, S. 16.

20 Die Kairo-Deklaration wurde am 18. Dezember 1962 von der UN-Generalversammlung zur Kenntnis genommen und den UN-Mitgliedern als Orientierungshilfe für ihre Entwicklungspolitik empfohlen. UNGA 1820 (XVII): The Cairo Declaration of Developing Countries. Sie findet sich auch in den Beständen des Bundesarchivs: BAR E 7110, 1973/41, Bd. 38.

21 Das Identifikationspotential, das die Kollektivbezeichnung der 'unterentwickelten' Länder bot, erkannte auch Paul Jolles in einer Bewertung der Solidarität der Entwicklungsländer an der UNCTAD-Konferenz: «Der gemeinsame Nenner liegt somit ausschliesslich in der Tatsache der 'Unterentwicklung', d.h. des mehr oder weniger grossen Rückstandes gegenüber dem Lebensstandard, der Produktivität und dem Volkseinkommen der westlichen Industriestaaten.» Paul Rudolf Jolles, «Das Ergebnis der UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung und die Stellung der Schweiz», in: *Aussenwirtschaft*, Nr. 4 (1964), S. 332–349, hier S. 334. Zu Geschichte und Geschichtsschreibung von 'Entwicklung' im 20. Jahrhundert vgl. insbes. die Einleitung in Cooper, Packard 1996, *op. cit.*, sowie Frederick Cooper, «Writing the History of Development», in: *Journal of Modern European History*, Vol. 8 (2010), Heft 1, S. 5–23.

22 Internationale Organisationen – und insbesondere die Vereinten Nationen – spielten eine wichtige Rolle bei der Verbreitung des Entwicklungskonzepts. Umgekehrt verschaffte die Entwicklungshilfe zahlreichen neu entstehenden internationalen Organisationen ein Betätigungsfeld. Vgl. Akira Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2004; Craig Murphy, *Global Institutions, Marginalization and Development*, Abingdon/New York 2005; Daniel Speich, «Der Entwicklungsautomatismus. Ökonomisches Wissen als Heilsversprechen in der ostafrikanischen Dekolonisation», in: *Archiv für Sozialgeschichte*, Vol. 48 (2008), S. 183–212; Madeleine Herren-Oesch, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009.

den und Süden nahm indes in dem Masse konfrontativere Züge an, wie deutlich wurde, dass sich die Entwicklungsversprechen nicht erfüllten. Der Graben zwischen armen und reichen Ländern wurde nicht kleiner – er wurde sichtlich grösser.[23] Die Entwicklungsländer begannen deshalb um 1960 in den internationalen Foren mit zunehmender Vehemenz das Gefüge der Weltwirtschaft in den Fokus zu rücken. Als einflussreiche kritische Stimme des globalen Südens profilierte sich dabei die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika, die unter dem späteren UNCTAD-Generalsekretär Raúl Prebisch das Argument einer für die Staaten des globalen Südens unvorteilhaften Welthandelsstruktur in die wissenschaftliche und politische Debatte einbrachte.[24] Die Welt, so Prebischs bereits 1949 erstmals formulierte These, war auch in postkolonialer Zeit in ein industrialisiertes Zentrum und eine agrarisch dominierte Peripherie unterteilt, wobei den früheren Kolonien weiterhin die Rolle der Rohstofflieferanten zukam. Da sich die Preise der Rohstoffe im Verhältnis zu den Halb- und Fertigfabrikaten, welche die Entwicklungsländer aus dem Zentrum importierten, verschlechterten, verhinderte die Weltwirtschaftsstruktur das ökonomische Vorankommen des globalen Südens.[25] Prebischs Argument der fortlaufenden Verschlechterung der Terms of Trade für die rohstoffexportierenden Länder des Südens lieferte der sich formierenden Allianz der Entwicklungsländer den wissenschaftlichen Unterbau, den die lange hegemonialen Modernisierungstheorien für den zuvor harmonischen Entwicklungsdiskurs abgegeben hatten.[26]

Die zusehends koordinierteren Bemühungen der Entwicklungsländer, die Architektur der Weltwirtschaft zum Thema zu machen, mündeten schliesslich in der Durchführung der UNCTAD.[27] Die Konferenz war der Moment, in dem die verschiedenen Entwicklungen der vorangegangen Jahre sich verdichteten und in einer nachhaltigen Veränderung der internationalen Debatten und diplomatischen Konstellationen kulminierten.

23 Dies zeigte sich beispielsweise im sinkenden Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Exporten. Vgl. Jürgen Rettberg *Weltwährungsfonds mit Weltbankgruppe und UNCTAD als Bezugspunkte der internationalen Handels- und Entwicklungspolitik*, Köln 1983, S. 541.

24 Kathryn Sikkink, «Development Ideas in Latin America: Paradigm Shift and the Economic Commission for Latin America», in: Cooper, Packard 1996, *op. cit.*, S. 228–258; John Toye, Richard Toye, *The UN and Global Political Economy*, Indiana 2004, v.a. S. 137–162.

25 Raúl Prebisch, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, New York 1950. Zur Biographie von Prebisch vgl. Edgar Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch*, Montreal 2008.

26 Der Entwicklungsökonom Hans W. Singer, der seit 1947 beim neu gegründeten Department of Economic Affairs der Vereinten Nationen arbeitete, machte praktisch zeitgleich, aber unabhängig von Prebisch die Beobachtung der Verschlechterung der Terms of Trade für rohstoffexportierende Länder. Daher die Bezeichnung «Prebisch-Singer-These» für das Phänomen. Vgl. Toye, Toye 2004, *op. cit.*, S. 113. Zur Prebisch-Singer-These vgl. *ibid.*, S. 110–136.

27 Die entsprechende ECOSOC-Resolution vom 3. August 1962 ist 917 (XXXIV).

In der hochfliegenden Rhetorik der Plenardebatten kamen die Hoffnungen der Entwicklungsländer zum Ausdruck, dass die auf ihr Betreiben einberufene Konferenz einen Wendepunkt in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen bedeuten würde: «This conference is therefore our own, the conference of the developing countries», sagte der brasilianische Delegationsleiter Araújo Castro stellvertretend in seiner Eröffnungsrede.[28] Die Sprecher der südlichen Länder forderten einerseits mit Nachdruck die Einlösung des Entwicklungsversprechens, andererseits denunzierten sie die Struktur des Welthandels mit einer Konsequenz und Stringenz, welcher der schlecht koordinierte Block der Industrieländer normativ wenig entgegenhalten konnte. Sie artikulierten eine gemeinsame Problemwahrnehmung im Sinn der strukturalistischen Wirtschaftstheorie und formulierten abermals 'Entwicklung' als Ziel, das aber nur mehr durch die Veränderung des Welthandelssystems zustande kommen konnte. Die Entwicklungsländer brachen auf diese Weise mit bislang dominierenden Entwicklungsvorstellungen und führten ein neues Paradigma ein, das die Entwicklungsproblematik konsequent mit den internationalen Handelsbeziehungen verknüpfte. Als ständiger Referenzrahmen bei dieser Politisierung des vormals so einvernehmlichen Entwicklungsdiskurses diente dabei ein Bericht, in dem Raúl Prebisch seine Thesen verdichtet und damit die Konferenzdebatte gleichsam vorgeformt hatte. Die knapp sechzigseitige Darstellung repetierte unter dem Titel «Towards a New Trade Policy for Development» das zentrale Argument einer fortlaufenden Verschlechterung der Handelsbedingungen der Entwicklungsländer unter den gegebenen Strukturen und präsentierte einen umfassenden Katalog möglicher Lösungsansätze.[29] Obschon der Bericht quer stand zum nach wie vor dominierenden modernisierungstheoretischen Mainstream, konnten die darin enthaltenen Argumente offenbar auch von Verfechtern der bislang hegemonialen Denkansätze nicht ignoriert werden: Die Konferenzdokumentation, schrieb etwa Paul Jolles in einer Bilanz zur UNCTAD, habe die Notwendigkeit verbesserter internationaler Zusammenarbeit bewiesen.[30]

In der Bedeutung des Berichts und auch in der engagierten Art und Weise, wie das von Prebisch handverlesene Konferenzsekretariat[31] den Block der Entwicklungsländer mit Expertise anleitete, zeigte sich wiederum die Bedeutung, die vor allem ökonomischem Wissen in den entwicklungspolitischen Debatten

28 UNCTAD Proceedings, Vol. II, S. 118.
29 Der Bericht ist abgedruckt in: UNCTAD Proceedings, Vol. II, S. 3–66.
30 Jolles 1964, *op. cit.*, S. 332f.
31 Zur Zusammenstellung des UNCTAD-Sekretariats durch Prebisch vgl. Dosman 2008, *op. cit.*, S. 388–390.

zukam.[32] Hatte das ökonomische Entwicklungswissen lange die Illusion einer fast politikfreien Herstellung wirtschaftlicher Entwicklung für den globalen Süden genährt, stützte sich nun auch der Bruch mit der bisherigen Orthodoxie auf die Autorität angeblich objektiver Wissensbestände. Wissensbasierte Argumentation, zuvor ein Mittel zur Entpolitisierung potentiell problematischer Beziehungen, funktionierte hier nun als Instrument für die Repolitisierung der Debatte.

Ebenso wichtig für die effektive Veränderung der internationalen Ordnungslinien, die an der Konferenz stattfand, war zudem, dass es der Allianz der Entwicklungsländer nicht nur gelang, im Kampf um die normative Deutungshoheit die Oberhand zu behalten, sondern die Einigkeit auch in inhaltlichen Fragen zu wahren. Dies gelang einerseits aufgrund des gemeinsamen Problemverständnisses, andererseits trug aber auch die praktisch durchwegs abwehrende Haltung der überwiegenden Mehrheit der Industrieländer dazu bei. Zentral hierbei war die heftige Debatte im vierten Komitee über mögliche institutionelle Änderungen im Welthandelssystem.[33] Der Widerstand der Industrieländer gegen institutionelle Anpassungen verhärtete die Konfliktlinien bis zu dem Punkt, an dem das Scheitern der gesamten Konferenz drohte. In buchstäblich letzter Minute konnte ein Kompromiss ausgehandelt werden, der die Einrichtung der UNCTAD als ein permanentes UN-Organ vorsah.[34] Für die Allianz der Entwicklungsländer bedeutete dieses Resultat einen ungeahnten Erfolg. Gleichzeitig war mit der Institutionalisierung der UNCTAD garantiert, dass der aufgebrochene Nord-Süd-Konflikt ein permanentes Forum erhalten würde; ein Forum, in dem Fragen des Welthandels dauerhaft mit der Entwicklungsthematik verknüpft würden.

Bereits im unmittelbaren Anschluss an die UNCTAD interpretierten die Schweizer Vertreter die Konferenz als eine massgebende Weichenstellung in den internationalen Beziehungen: Für die Schweiz, konstatierte Paul Jolles in einem Résumée, sei eine neue Front entstanden, die sie auf lange Zeit hinaus beschäftigen werde.[35] Die Bewertung der Konferenz durch die Schweizer Delegation – auch die einleitend angeführten Zitate sind einschlägig – zeugt bereits von einer veränderten Wahrnehmung der Stellung des globalen Südens in der Weltpolitik und enthält die Ahnung, dass die Entwicklungsproblematik fortan vor dem Hintergrund der Welt-

32 Die aktive Rolle des UNCTAD-Sekretariats – und die kaum verhohlene Unterstützung für die Gruppe der Entwicklungsländer – beeinflussten den Konferenzverlauf wesentlich. Der amerikanische Diplomat Richard Gardner schrieb in seiner Bewertung der UNCTAD-Gründung: «One cannot think of any other international conference that was so profoundly influenced by the work of a secretariat as the first UNCTAD Conference at Geneva.» Gardner 1968, *op. cit.*, S. 107.

33 Für den brasilianischen Delegierten Dias Carneiro war die Debatte im vierten Komitee «a condensation of all the other issues in the field of trade and development». UNCTAD 1964, Summary Records, Fourth Committee, E/CONF.46/C.4/SR.7, S. 2.

34 Zur Aushandlung des Kompromisses vgl. Dosman 2008, *op. cit.*, S. 405–409.

35 UNCTAD-Résumée, S. 6.

wirtschaftsordnung verhandelt werden würde. Die 'Dritte Welt' hatte sich an der Handels- und Entwicklungskonferenz als ernstzunehmender Faktor auf der Weltbühne etabliert – und wurde als solcher von der Schweizer Diplomatie erkannt. Neben der Anerkennung dafür, dass es den Entwicklungsländern gelungen war, ihre jeweiligen Partikulärinteressen zugunsten einer gemeinsamen Position zurückzustellen, artikulierten die Schweizer Diplomaten auch Missbilligung für die als überrissen wahrgenommenen Forderungen. Gleichzeitig glaubten sie aber, dass durch die Konferenzergebnisse und aufgrund der Tatsache, dass fortan ein permanentes Forum für die Verknüpfung von Handel und Entwicklung existieren würde, ein moralischer Druck für die Industrieländer entstanden war, der bei künftigen Diskussionen um die Ausgestaltung der internationalen Handelsordnung nicht zu ignorieren sei. Konkret konnte dies etwa heissen, dass das von den Entwicklungsländern heftig angegriffene GATT, wenn es weiterhin eine Existenzberechtigung haben wollte, die Entwicklungsprobleme des globalen Südens besser würde berücksichtigen müssen.[36] Die Entwicklungsländer, so hiess es im Schlussbericht der Schweizer Delegation, betrachteten die Konferenz «nur als einen ersten Schritt zur Verwirklichung einer neuen auf die Entwicklungshilfe ausgerichteten internationalen Handelspolitik»[37]; und für die Delegierten stand ausser Zweifel, dass die Allianz der Entwicklungsländer in den folgenden Jahren energisch versuchen würde, die nächsten Schritte zu machen.[38] Auch der noch zu Konferenzbeginn so zurückhaltende Bundesrat Schaffner bewertete die UNCTAD in geradezu pathetischem Ton:

> Die Industrieländer sollen und werden sich meines Erachtens nicht zum Glauben verleiten lassen, dass der status quo aufrechterhalten bleiben kann, ohne Rücksicht auf die Diagnose, die wir im Verlaufe der Konferenz gemacht haben und welcher sehr weitgehend zugestimmt wurde. Eine neue Lage, eine neue internationale Arbeitsteilung wird entstehen; je früher wir uns dessen bewusst werden und je früher wir uns darauf vorbereiten, desto besser.[39]

Die Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses

Der starke Eindruck, den das gemeinsame Auftreten der 'Dritten Welt' auf die Schweizer Delegierten gemacht hatte, fand keine Entsprechung in der Schweizer Öffentlichkeit: Zwar berichteten die Medien teilweise ausführlich über die Konferenz, die das diplomatische Ereignis des Jahres darstellte, es gab 1964 aber in Ent-

36 Tatsächlich wurde dem GATT-Vertragswerk 1965 ein «Part IV» hinzugefügt, der die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer anerkannte.

37 BAR E 7110, 1975/31, Bd. 89, EVD an Bundesrat, «UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung. Gesamtwürdigung des Konferenzergebnisses und Vorkehren für die Fortsetzung der Arbeiten», S. 15.

38 Ähnliche Deutungen finden sich auch in der Berichterstattung der US-amerikanischen Delegation. Vgl. Kunkel 2012, *op. cit.*, S. 564.

39 Zit. nach Jolles 1964, *op. cit.*, S. 337.

wicklungsfragen keine kritische Schweizer Öffentlichkeit, die alternative Entwicklungsvorstellungen für die innenpolitische Arena hätte rezipieren können. Das Interesse der Bevölkerung an Entwicklungsfragen war 1964 gar bereits im Sinken begriffen, nachdem die von der Dekolonisation ausgelöste Entwicklungseuphorie um 1960 ursprünglich auch die Schweiz erfasst hatte.[40] Bei den zuständigen Bundesstellen betrachtete man das schwindende Interesse insofern mit Sorge, als unter der Regie des Bundesrates seit Beginn des Jahrzehnts die Institutionalisierung und der Ausbau der staatlichen Entwicklungshilfe betrieben wurde – mit der Einrichtung des *Dienstes für technische Zusammenarbeit* (DftZ) im Jahr 1961 als deutlichstem Ausdruck dieser Bestrebungen.[41] Eine vertiefte, von der Handels- und Entwicklungskonferenz angeregte Kritik an den gängigen Formen der Hilfe für die 'unterentwickelten' Länder konnte dem Bund deshalb nur ungelegen kommen – und auch seine UNCTAD-Delegierten hatten kein ernsthaftes Interesse daran, eine solche anzustossen.

Während also die erste UNCTAD-Konferenz auf internationaler Ebene einen Bruch mit dem bisherigen Entwicklungskonsens bedeutete, fand dieser Einschnitt in der Schweiz keinen nennenswerten Wiederhall. Die 'helvetische Einheitsmeinung', die Rudolf Strahm, eine der wichtigsten Figuren der späteren kritischen entwicklungspolitischen Bewegung, für die Schweiz der 1950er und 1960er Jahre in Bezug auf Entwicklungsfragen ausmachte, beruhte auf einem noch weitgehend unpolitischen Entwicklungsverständnis.[42] Sie akzeptierte im Wesentlichen kritiklos – auch wenn ihr dabei zusehends der Enthusiasmus abhandenkam – den Entwicklungsdiskurs, wie ihn die offiziellen Stellen gepflegt hatten, seitdem die Schweiz 1950 erstmals einen Kredit für das technische Hilfsprogramm der Vereinten Nationen gesprochen hatte. Aussenminister Max Petitpierre, von dem in den Anfängen der staatlichen Schweizer Entwicklungshilfe die entscheidenden Impulse ausgingen, hatte ein schweizerisches Engagement damals mit der Notwendigkeit einer aktiven Aussenpolitik im Zeichen der von ihm geprägten Maxime von 'Neutralität und Solidarität' begründet.[43] Dazu kam das für den Aufbau der internationalen

40 Eine Meinungsumfrage des Schweizerischen Hilfswerks für aussereuropäische Gebiete zeigte 1965, dass lediglich rund 30 Prozent der Schweizer Bevölkerung eine eindeutig positive Einstellung zur Entwicklungshilfe besassen. Das SHAG hatte zudem mit einem Spendenrückgang zu kämpfen – und vollzog unter anderem deshalb 1965 die Namensänderung zu *Helvetas*. Vgl. Susanne Buri, «Euphorie weicht der Ernüchterung. Mobilisierung der Öffentlichkeit durch das Schweizerische Hilfswerk für aussereuropäische Gebiete, 1955–1965», in: Hug, Mesmer 1993, *op. cit.*, S. 525–536, hier S. 532.

41 Zur Gründung des DftZ vgl. Albert Matzinger, *Die Anfänge der Schweizerischen Entwicklungshilfe 1948–1961*, Bern 1991, S. 195–198 sowie Branka Fluri, «Umbruch in Organisation und Konzeption. Die technische Zusammenarbeit beim Bund 1958–1970», in: Hug, Mesmer 1993, *op. cit.*, S. 382–393.

42 René Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt. Zur Geschichte der internationalen Solidarität in der Schweiz*, Zürich 1998, S. 198.

43 Daniel Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Zürich 2011. Vgl. auch den Beitrag von Daniel Trachsler in diesem Band.

Entwicklungshilfe nach dem Zweiten Weltkrieg wesentliche Argument der Gefahr für den noch brüchigen Weltfrieden, die von einem Auseinanderdriften des Wohlstandsniveaus der Länder angeblich ausging.[44] Ein Schweizer Engagement im Namen von Solidarität und Friedenssicherung schien zudem auch dem christlichen Ideal der Nächstenliebe zu entsprechen, dem konfessionelle Schweizer Hilfswerke bereits beim Wiederaufbau Europas nachgelebt hatten. Und schliesslich versprach die technische Hilfe auch ein Beitrag dazu zu sein, dem möglichen Vordringen des Kommunismus in den armen Weltregionen entgegenzuwirken.[45]

Die Assoziation von Entwicklungshilfe und Aussenhandel war im Schweizer Entwicklungsverständnis der 1950er und 1960er Jahre zwar durchaus vorhanden: Dass die stark exportorientierte Schweizer Wirtschaft aber von einem Engagement des Bundes im neuen internationalen Tätigkeitsfeld der Entwicklungshilfe profitieren sollte, erschien insofern als unproblematisch, als der Freihandelsglaube ungebrochen war und die Beschaffenheit der Weltwirtschaftsstruktur keiner in der Schweiz hörbaren Kritik unterzogen worden war.[46] Innerhalb der Bundesverwaltung sorgte die Verbindung von Handels- und Entwicklungsfragen in erster Linie deshalb für Diskussionen, weil sie zu einem dauernden Kompetenzgerangel zwischen Politischem Departement und Volkswirtschaftsdepartement führte.[47]

Die verstärkte öffentliche Wahrnehmung der Entwicklungsthematik ab der zweiten Hälfte der 1950er Jahre – begünstigt unter anderem durch die Dekolonisation und die Sammeltätigkeit des 1955 gegründeten Schweizerischen Hilfswerks für aussereuropäische Gebiete – beliess das beschriebene Schweizer Entwicklungsverständnis im Wesentlichen unverändert; der sich Mitte der 1960er Jahre abzeichnende Überdruss ebenso. Die Skepsis in der Bevölkerung gegenüber der Entwicklungshilfe zeugte eher davon, dass 'Entwicklung' auf der politischen Prioritätenliste der Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer nicht besonders weit oben angesiedelt war, denn von einer kritischen Beschäftigung breiter Bevölkerungsgruppen mit den Entwicklungsaktivitäten des Bundes. Weder der Ausbau der staatlichen Schweizer Entwicklungshilfe noch ihre Form stiessen deshalb bis in die zweite Hälfte der 1960er Jahre auf nennenswerten Widerspruch.

44 Monica Kalt, *Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität*, Bern 2010, S. 212.

45 Kalt 2010, *op. cit.*, S. 255.

46 Holenstein 1998, *op. cit.*, S. 86–89; Kalt 2010, *op. cit.*, S. 221.

47 Zu Kompetenzverteilung und -streitigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung vgl. Martin Jäger, «Zwischen Tradition und Umbruch. Die staatliche technische Hilfe der Schweiz im Zeitraum 1955–1958», in: Hug, Mesmer 1993, *op. cit.*, S. 274–289; Andreas Minder, «Zwischen exportwirtschaftlichem und aussenpolitischem Kalkül. Konzeptions- und Kompetenzkonflikte um die technische Hilfe des Bundes 1950–1955», in: Hug, Mesmer 1993 *op. cit.*, S. 90–98; sowie Trachsler 2011, *op. cit.*

Die Politisierung des Schweizer Entwicklungsdenkens ging schliesslich von zwei Seiten aus: Einerseits gab es ab Mitte der 1960er Jahre an den progressiven Rändern der offiziellen Kirchen Bestrebungen, die bisher primär karitative Rhetorik in der Diskussion über die Verbesserung der Lebensbedingungen in den 'unterentwickelten' Weltregionen umzuformen: hin zur Thematisierung von Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen. Eine wichtige Figur war dabei der reformierte Genfer Pfarrer und promovierte Ökonom André Biéler, der den Vorschlag einer globalen Umverteilung machte, zu der die reichen Länder durch Finanzhilfe im Umfang von drei Prozent ihres Bruttosozialprodukts beitragen sollten. [48] Aus dieser Idee entstand 1968 die *Erklärung von Bern*, die sich 1970 als die gleichnamige entwicklungspolitische Organisation konstituierte und fortan die Schweizer Entwicklungsdebatte massgeblich mitprägen sollte.[49]

Als zweite wesentliche Triebfeder für die Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses wirkten kritische Gruppierungen, die im Kontext der Studentenbewegungen um 1968 auch in der Schweiz entstanden. Das Einbringen prononcierter Machtkritik in die Analyse der Beziehungen zwischen 'Erster' und 'Dritter Welt', wie von diesen Gruppen vorgenommen, war unvereinbar mit dem dominierenden, weitgehend unpolitischen Schweizer Entwicklungsverständnis.[50]

Die kirchliche Gerechtigkeitsrhetorik und die machtkritische Analyse der Studentenbewegung rückten – ähnlich wie dies die Allianz des globalen Südens einige Jahre zuvor an der ersten UNCTAD-Konferenz getan hatte – die Hierarchien innerhalb der globalen politischen und wirtschaftlichen Strukturen in den Fokus. Gerade die bisher weithin akzeptierte Verbindung von Entwicklungshilfe und Handelsförderung musste den neuen kritischen Stimmen, die den Nutzen einer verstärkten Einbindung des globalen Südens in die weltwirtschaftlichen Austauschprozesse bestritten, als stossend erscheinen.

War die erste Handels- und Entwicklungskonferenz der Moment gewesen, in dem der bisherige Entwicklungskonsens auf internationaler Ebene aufgebrochen wurde, lässt sich das manifeste Ende des unpolitischen Schweizer Entwicklungs-

48 André Biéler, *Gottes Gebot und der Hunger der Welt*, Zürich 1966. Zu André Biéler vgl. auch Kalt 2010, *op. cit.*, S. 328f.

49 Zur Entstehung der *Erklärung von Bern* vgl. Anne-Marie Holenstein, Regula Renschler, Rudolf H. Strahm, *Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern (1968–1985)*, Zürich 2008; Konrad J. Kuhn, «'Der Kampf der Entrechteten dort ist unser Kampf hier!' Entwicklungspolitisches Engagement und internationale Solidarität in der Schweiz», in: Janick Marina Schaufelbuehl (Hg.), *1968–1978. Ein bewegtes Jahrzehnt in der Schweiz. Une décennie mouvementée en Suisse*, Zürich 2009, S. 113–124.

50 Kalt 2010, *op. cit.*, S. 268f.; vgl. auch Manuel Schär, «Wie entwickeln wir die 'Dritte Welt'? Kontinuitäten und Brüche im Entwicklungsverständnis um 1968 in der Schweiz», in: Schaufelbuehl 2009, *op. cit.*, S. 99–112; Konrad J. Kuhn 2009, *op. cit.*; Nicole Peter, «'Die Utopie ist ein Teil der Wirklichkeit'. Implikationen des schweizerischen Drittweltdiskurses der 1960er Jahre», in: Schaufelbuehl 2009, *op. cit.*, S. 137–146.

diskurses auf November 1970 datieren: Die von den drei Landeskirchen organisierte *Interkonfessionelle Konferenz Schweiz – Dritte Welt*, die rund 250 Teilnehmer – Vertreter von Kirchen, Hilfswerken, Wirtschaft, Bundesverwaltung sowie Gäste aus der 'Dritten Welt' – im Bundeshaus versammelte, markiert die Entstehung einer sichtbaren kritischen entwicklungspolitischen Öffentlichkeit.[51] Die Konferenz, so die Aussage in der 1971 erschienenen Dokumentation, sollte in der Absicht der Organisatoren nicht im Zeichen der Entwicklungs*hilfe* stehen, sondern den Übergang zur Entwicklungs*politik* einleiten.[52] Dass die geplante Standortbestimmung tatsächlich – und durchaus nicht im Sinne eines Teils der Anwesenden – zu einer grundlegenden Auseinandersetzung mit dem bisherigen schweizerischen Entwicklungsverständnis geriet, war dem engagierten Auftritt einer Fraktion von dreissig Jugendvertretern geschuldet, welche die Konferenz geschickt als Forum für die öffentlichkeitswirksame Platzierung ihrer entwicklungspolitischen Anliegen nutzten.[53] Die Jugendfraktion, die zu grossen Teilen aus Studierenden und Assistierenden von Universitäten bestand, fürchtete, dass die moderaten Kräfte an der Konferenz die Diskussion in den gängigen Bahnen halten würden. In einem im Vorfeld der Konferenz ausgearbeiteten Papier forderten die Jugendvertreter deshalb, dass die Ursachen für die 'Unterentwicklung' weiter Erdteile offen benannt würden. Insofern sie das Problem nicht in einem zeitlichen Entwicklungsrückstand der armen Länder, sondern in ausbeuterischen Strukturen orteten, verlangten sie, dass Veränderungen primär in den Industrieländern angestrebt werden sollten.[54] In Bezug auf die Schweiz konnte das beispielsweise heissen, den Einfluss von Lobbys auf die Aussenhandelspolitik zu untersuchen, wie dies ein Jugendvertreter im Handelspanel forderte.[55] Auf den Punkt gebracht hiess die Losung der Jugendvertreter: «Nicht die Dritte Welt ist krank, unsere Strukturen sind faul.»[56]

Die Interkonfessionelle Konferenz stellte also gewissermassen den UNCTAD-Moment der Schweiz dar: den Zeitpunkt, in dem eine Allianz kritischer Kräfte das bislang herrschende Entwicklungsverständnis anfocht und ihm ein alternatives Paradigma entgegenstellte. In dieser Allianz waren die Jugendvertreter zwar die radikalsten Stimmen, ihre Analyse, die den Blick auf das Machtungleichgewicht in den

51 Kalt 2010, *op. cit.*, S. 296.
52 Hans K. Schmocker, Michael Traber (Hg.), *Schweiz–Dritte Welt. Berichte und Dokumente der Interkonfessionellen Konferenz in Bern*, Zürich/Freiburg 1971, S. 13.
53 Zur Rolle der Jugendfraktion an der Konferenz vgl. Kalt 2010, *op. cit.*, S. 296–303.
54 Monica Kalt verwendet für diese Perspektivenänderung den Begriff der «selbstreflexiven Wende», Kalt 2010, *op. cit.*, S. 16–18.
55 Schmocker, Traber 1971, *op. cit.*, S. 29–32.
56 So ein Redner der Jugendfraktion, zitiert nach Al Imfeld, «Die Konferenz in der Rückblende», in: Schweizerischer Katholischer Missionsrat und Schweizerischer Evangelischer Missionsrat (Hg.), *Auf dem Weg zu einer schweizerischen Entwicklungspolitik. Missionsjahrbuch der Schweiz*, Vol. 38 (1971), S. 11.

Nord-Süd-Beziehungen lenkte, wurde aber von Hilfswerken und Kirchen – und auch von Teilen der Entwicklungsexperten beim Bund – geteilt.

Die UNCTAD war bei der Herausforderung des Schweizer Entwicklungskonsenses eine wichtige Referenz, was an der Interkonfessionellen Konferenz nicht zuletzt in personeller Hinsicht zum Ausdruck kam: Raúl Prebisch, zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr UNCTAD-Generalsekretär, sprach am zweiten Konferenztag über die Notwendigkeit einer Änderung des globalen Machtgefüges für die Partizipation aller Menschen am Entwicklungsprozess.[57] Der bereits erwähnte Christoph Eckenstein, den Prebisch nach der Institutionalisierung der UNCTAD als Mitarbeiter nach Genf geholt hatte, hielt ebenfalls eine Rede über die entwicklungspolitische Komponente der Handelspolitik.[58] Er leitete zudem das Konferenzkomitee, das sich mit Problemen des Handels befasste – und dürfte dessen Bericht wesentlich mitgeprägt haben.[59] Die UNCTAD diente aber auch insofern als Referenz, als die von ihr in den ersten Bestehensjahren produzierten Wissensbestände die Argumente für die Kritik an der Weltwirtschaftsarchitektur lieferten.

Der Versuch der Jugendfraktion und ihrer Verbündeten, die dominierenden Schweizer Entwicklungsideen zu verändern, vollzog sich unter ständiger Bezugnahme auf Fachwissen internationaler Organisationen sowie anderer Expertengremien – und erinnerte darin an die Art und Weise, wie die G77 1964 mit hegemonialem Entwicklungswissen gebrochen hatten.[60] Die Politisierung des Entwicklungsdiskurses geschah 1964 in Genf wie 1970 in Bern unter konstantem Verweisen auf Wissensbestände, die den kritischen Konzeptionen durch den Anstrich wissenschaftlicher Objektivität eine Autorität verleihen sollten, die dem blossen Einfordern politisch-moralischer Ideale wie 'Gerechtigkeit' oder 'Solidarität' abgegangen wäre.

Am deutlichsten personifizierte die Wissensfixierung der entwicklungspolitischen Kritik in der Schweiz der gelernte Chemiker Rudolf Strahm, der bereits 1970 als Ökonomiestudent zu den Vordenkern der entstehenden Dritte-Welt-Bewegung gehörte und nach Abschluss seines Studiums während kurzer Zeit für

57 In der Konferenzdokumentation von Hans Schmocker und Michael Traber wird Prebischs Vortrag als «Sensation der ersten Session» bezeichnet (die Konferenz fand in zwei Sessionen statt). Die Aussage zeugt vom Status, der Prebisch in der globalen Entwicklungsdebatte nach wie vor zukam. Schmocker, Traber 1971, *op. cit.*, S. 24.

58 *Ibid.*, S. 23.

59 Zur Auswirkung der Arbeit des Handelskomitees auf die Entstehung der 'Fair-Trade-Bewegung' in der Schweiz vgl. Konrad J. Kuhn, «'Handelsförderung ist notwendig und problematisch zugleich'. Die Entstehung des fairen Handels als neue Handels- und Unternehmensform», in: Hansjörg Gilomen, Margrit Müller, Laurent Tissot (Hg.), *Dienstleistungen. Expansion und Transformation des «dritten Sektors» (15.–20. Jahrhundert)*, Zürich 2007, S. 107–124.

60 Zur Bedeutung ökonomischen Wissens in der entwicklungspolitischen Debatte der Schweiz vgl. Daniel Speich Chassé, «Streit um den Geldsack. Zahlen als politische Kommunikationsform über Entwicklungshilfe in der Schweiz», in: *WerkstattGeschichte*, Vol. 58 (2011), Heft 2, S. 71–86.

die UNCTAD arbeitete.[61] Strahm, der ab den 1970er Jahren gerade auch durch eine rege Publikationstätigkeit auf die Schweizer Entwicklungsdebatte einzuwirken versuchte,[62] beschrieb 2008 in einem Rückblick auf seine entwicklungspolitische Tätigkeit die Bedeutung wissensbasierter Argumentation in der entwicklungspolitischen Kritik der frühen 1970er Jahre: «Zu dieser Zeit fühlten wir uns verpflichtet, jeder politischen Aktion auch eine wissenschaftliche Fundierung zu geben. Man unterwarf sich dem selbst auferlegten Zwang, den Protest mit Wissen zu rechtfertigen, jede Aktion mit seriöser Publizität zu untermauern.»[63]

Die kritischen entwicklungspolitischen Organisationen, unter denen die *Erklärung von Bern* und die *Schweizerischen Arbeitsgruppen für Entwicklungspolitik* (SAFEP) in den 1970er Jahren am prominentesten wirkten, standen mit ihren Bemühungen um Schaffung neuer Wissensbestände über die Nord-Süd-Beziehungen nicht alleine da: Die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke hatte als Teil ihrer Bemühungen, von einer primär auf Emotionalisierung aufbauenden Öffentlichkeitsarbeit abzukommen, 1972 den *Informationsdienst Dritte Welt* (i3W) geschaffen.[64] Und auch universitäre Kreise begannen sich über eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Entwicklungsfragen hinaus in die Debatte einzuschalten: Als eigentlicher Think Tank für kritisches Entwicklungsdenken funktionierte in den 1970er Jahren das *Genfer Institut für Entwicklungsstudien* (IUED) unter der Leitung des Soziologieprofessors Roy Preiswerk.[65]

Die erfolgreichste Demonstration ihrer Fähigkeit, den Entwicklungsdiskurs der Schweiz über wissensbasierte Argumentation zu beeinflussen, lieferte diese entwicklungspolitische Koalition 1975 mit dem Bericht «Entwicklungsland Welt Entwicklungsland Schweiz».[66] Der Bericht einer 17-köpfigen, von Roy Preiswerk

61 Die Anstellung war auf Vermittlung von Christoph Eckenstein zustande gekommen. Über seine Zeit bei der UNCTAD schrieb Strahm: «Geblieben ist mir ein gewisses Selbstvertrauen, das mir später als Nationalökonom und Wirtschaftspolitiker half, gegen den Strom der Mainstream-Ökonomen zu schwimmen [...]. Die Unctad half mir, die geistige Enge der hierzulande gelehrten 'nationalen' Nationalökonomie zu sprengen.» Holenstein, Renschler, Strahm 2008, *op. cit.*, S. 119.

62 Vgl. z.B. Rudolf H. Strahm, *Beziehungen Schweiz–Dritte Welt: Imperialismus?*, Gastvorlesung an der Universität Bern, Bern 1974; Beat Kappeler, Rudolf H. Strahm, *Schweizer Kapital und Dritte Welt*, Zürich 1974; Rudolf H. Strahm, *Stossrichtungen einer entwicklungspolitischen Verfassungsinitiative. Überlegungen zum Problem, wie sich das neue entwicklungspolitische Verständnis in eine politische Strategie umsetzen lässt*, Separatdruck aus Reformatio, 1/1975 (= 1975a); ders., *Entwicklungsorientierte Handelsförderung im Dauerdilemma. Probleme und Möglichkeiten einer aktiven schweizerischen Importförderung aus Entwicklungsländern*, Bern 1975 (= 1975b); ders., *Überentwicklung – Unterentwicklung. Werkbuch mit Schaubildern und Kommentaren über die wirtschaftlichen Mechanismen der Armut*, Stein 1975 (= 1975c).

63 Holenstein, Renschler, Strahm 2008, *op. cit.*, S. 127.

64 Kalt 2010, *op. cit.*, S. 180.

65 René Holenstein, *Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe*, Zürich 2010, S. 63; Kalt 2010, *op. cit.*, S. 171f.

66 Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen, *Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz*, Basel 1975.

geleiteten Kommission, die aus Vertretern der wichtigsten Hilfswerke sowie der *Erklärung von Bern* und den SAFEP bestand, zielte auf die Beeinflussung des zähflüssigen Prozesses, in dem seit 1972 ein Bundesgesetz über die Entwicklungshilfe des Bundes erarbeitet wurde. Indem das schliesslich 1976 verabschiedete Gesetz die Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf die ärmsten Bevölkerungsschichten festschrieb, berücksichtigte es die Hauptforderung des EWES-Berichts – was für die Schweizer Dritte-Welt-Bewegung ihren bislang grössten Erfolg bedeutete.[67]

Über die Forderung nach einer Fokussierung auf die ärmsten Bevölkerungsschichten hinaus, welche die Skepsis gegenüber der bisherigen Form der Entwicklungszusammenarbeit zum Ausdruck brachte, war der EWES-Bericht die Formulierung des detaillierten Programms einer alternativen Schweizer Entwicklungspolitik. Die auf rund sechzig Seiten zusammengestellten Analysen und Forderungen kreisten abermals um die Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels weg von der alleinigen Fokussierung auf die angeblich rückständigen Länder des Südens hin zur Untersuchung hierarchischer Strukturen – im internationalen Machtgefüge ebenso wie im 'Entwicklungsland Schweiz'.

Der Bund sah sich also Mitte der 1970er Jahre mit einer kritischen entwicklungspolitischen Öffentlichkeit konfrontiert, die in der Lage war, den Schweizer Entwicklungsdiskurs mitzuprägen und der staatlichen Politik gewisse Konzessionen abzuringen. Den Kern des elaborierten Entwicklungsdenkens der Bewegung bildete die Überzeugung, dass die Armut im globalen Süden ein Produkt der globalen Machtstrukturen war. Ihren unmittelbarsten Angriffspunkt fand diese Sichtweise in einer Fundamentalkritik der bisherigen Entwicklungshilfe und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Bei der Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses war mithin das schon 1964 zentrale Argument einer Machtasymmetrie in den Wirtschaftsbeziehungen von Industrie- und Entwicklungsländern ebenfalls wesentlich: Weil keine Gemeinsamkeit der Interessen bestand, musste eine Aussenwirtschaftspolitik, die nicht ausbeuterisch sein sollte, auch Entwicklungspolitik sein – das heisst, die Frage nach dem Nutzen für die Handelspartner im Süden neu stellen. Und wenn Entwicklungshilfe mehr sein sollte als Kosmetik, durfte sie nicht mehr als rein technische Angelegenheit inszeniert werden, sondern sie musste auch ein Verständnis für politische und wirtschaftliche Machtstrukturen beinhalten.

Insofern als das Ende des Schweizer Entwicklungskonsenses Züge der Nord-Süd-Konfrontation von 1964 aufwies, überrascht es nicht, dass die UNCTAD als

67 Eine aufschlussreiche Bewertung des Entstehungsprozesses des Gesetzes aus Sicht der entwicklungspolitischen Bewegung liefert Rudolf Strahm in Holenstein, Renschler, Strahm 2008, *op. cit.*, S. 149–158. Strahm war als Vertreter der Erklärung von Bern an der Ausarbeitung des EWES-Berichts beteiligt.

wichtige – und in Handelsfragen als wichtigste – Referenz für die entwicklungspolitische Kritik in der Schweiz fungierte. Das Entwicklungsdenken der Schweizer Dritte-Welt-Bewegung war längst nicht auf Handelsthemen beschränkt, und ihre Exponenten standen den UNCTAD-Vorschlägen durchaus auch skeptisch gegenüber, da sie fürchteten, dass die verlangten Massnahmen allein die Eliten in den Entwicklungsländern begünstigen würden.[68] Aber die Schweizer Dritte-Welt-Bewegung ging mit den UNCTAD-Ökonomen darin einig, dass nicht über 'Entwicklung' gesprochen werden konnte, ohne dass die Architektur der Weltwirtschaft in den Blick genommen wurde. Deshalb war die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik, und insbesondere deren Verknüpfung mit der Entwicklungshilfe – die etwa in Form von Exportkrediten und Investitionsrisikogarantien für in Entwicklungsländern tätige Schweizer Firmen zum Ausdruck kam – ein zentrales Streitthema im politisierten Schweizer Entwicklungsdiskurs.

Politisierung, Entpolitisierung, Repolitisierung: Das offizielle Entwicklungsverständnis und seine Kritiker

Im Folgenden möchte ich auf die konkrete Ausgestaltung dieses politisierten Schweizer Entwicklungsdiskurses eingehen. Es geht mir dabei um das Wechselspiel zwischen entwicklungspolitischer Kritik und der Rezeption sowie Umformung des politisierten Entwicklungsdenkens durch den Bund beziehungsweise durch die beim Volkswirtschaftsdepartement für Entwicklungsfragen zuständige Handelsabteilung. Im Vordergrund stehen dabei zwei wichtige Exponenten der Schweizer Diskussion um das Verhältnis von Handels- und Entwicklungspolitik: auf der einen Seite der bereits mehrfach erwähnte Handelsdiplomat Christoph Eckenstein, der in den 1970er Jahren dezidierte Kritik übte an der Schweizer Entwicklungspolitik – vor allem an der zurückhaltenden Schweizer Politik in den einschlägigen internationalen Gremien. Der gebürtige Basler Eckenstein war ein profunder Kenner der internationalen Handelsbeziehungen und insbesondere des Zusammenspiels von Handel und Entwicklung. Er hatte sich von 1956 bis 1962 als Mitarbeiter der Handelsabteilung mit Fragen der europäischen Integration und des Freihandels befasst. Danach – und bis zu seinem frühen Tod 1974 – arbeitete er unter anderem als Berater für zahlreiche afrikanische Regierungen sowie die UN-Regionalkommissionen für Lateinamerika und Afrika. Bei der UNCTAD diente er ab 1965 zunächst als Sonderberater für Raúl Prebisch, bis er 1968 die Leitung der

68 Zudem befürchteten sie, dass durch die Konzentration auf die Förderung der Exporte der Entwicklungsländer die internationale Arbeitsteilung zementiert und die Selbstversorgung der Entwicklungsländer vernachlässigt werde. Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen 1975, *op. cit.*, S. 37.

Abteilung für Handelsförderung übernahm. Trotz seines internationalen Tätigkeitsfeldes mischte sich Eckenstein immer wieder als prominente Stimme in die Schweizer Entwicklungsdiskussion ein.[69]

Als zweite wichtige Persönlichkeit der Schweizer Entwicklungsdebatte gelangt der ebenfalls bereit zitierte Paul Jolles zu Wort. Er hatte nicht nur die Schweizer UNCTAD-Delegation geleitet, sondern war auch in den folgenden beiden Jahrzehnten als Direktor der Handelsabteilung und später als Staatssekretär die prägende Figur bei der Gestaltung der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik.[70] Die Lektüre seiner Reden und Aufsätze macht deutlich, dass Jolles kritische Begriffe und Denkfiguren zwar aufgriff, sie aber zu entpolitisieren suchte, indem er sie in ein technisches, machtfreies Verständnis von Handels- und Entwicklungsfragen einpasste.

Die starke Wirkung, welche die Verschiebung der diplomatischen und diskursiven Konstellationen an der ersten UNCTAD-Konferenz 1964 auf die Schweizer Delegation gehabt hatte, blieb nicht nur in der Schweizer Öffentlichkeit ohne Widerhall; auch das Verhältnis von staatlicher Handels- und Entwicklungspolitik erfuhr im Nachgang der Konferenz keine nennenswerte Änderung. Die Aktivitäten der Handelsabteilung im Entwicklungsbereich bestanden nach wie vor im Wesentlichen aus der finanziellen Absicherung und Unterstützung schweizerischer Exporte und Auslandinvestitionen – wobei der Abteilung dafür im Zuge des generellen Ausbaus der Schweizer Entwicklungshilfe in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre steigende Mittel zur Verfügung standen.[71] An den UNCTAD-Konferenzen von 1968 und 1972 scherte die Schweiz nicht aus der nun besser koordinierten Gruppe der Industrieländer aus; durch ihren Beitritt zum *Development Assistance Committee* der OECD im Jahr 1968 war sie zudem auch stärker in die entwicklungspolitische Koordinierung der OECD eingebunden.

Die Schweiz entwickelte mithin nach der ersten UNCTAD-Konferenz keine Handelspolitik, in der ein verändertes Entwicklungsverständnis zum Ausdruck gekommen wäre. Mit der Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses um 1970 geriet diese Haltung zusehends in die Kritik. Im EWES-Bericht wurde 1975 – vermutlich rhetorisch – gefragt: «Ist die Entwicklungszusammenarbeit der öffent-

69 Eine Charakterisierung des 1974 noch nicht fünfzigjährig verstorbenen Eckenstein liefert Rudolf Strahm in Holenstein, Renschler, Strahm 2008, *op. cit.*, S. 162: «Selten habe ich in meinem Leben einen so inspirierten, kreativen, charismatischen Menschen mit so viel Ausstrahlung getroffen. […] Äusserlich zeigte er sich mit durch und durch bürgerlichem Habitus, innerlich war er ein Rebell […].»

70 Jolles war 1961, nach vierjähriger Tätigkeit als stellvertretender Generaldirektor der Internationalen Atomenergiebehörde, zum Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge ernannt worden. Ab 1966 leitete er die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, von 1979 bis zu seiner Pensionierung 1984 war er Staatssekretär und Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft. Vgl. den Eintrag zu Jolles im Historischen Lexikon der Schweiz: http://www.hls-dhs-dss.ch/ (Stand: 2. Dezember 2012).

71 Holenstein 1998, *op. cit.*, S. 86.

lichen Hand mehr ein Instrument schweizerischer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik oder ein Dienst an den Ärmsten der Welt?»[72] Und bereits zwei Jahre zuvor hatte Christoph Eckenstein nach der dritten UNCTAD-Konferenz die Schweizer Entwicklungspolitik im Tagesanzeiger einer pointierten Kritik unterzogen: 1964, schrieb er, habe zwar ein «rascher Lernprozess» eingesetzt, dieser habe sich aber nicht in einer aktiven Entwicklungspolitik niedergeschlagen. Die Schweiz betätige sich in Einzelfällen als ehrliche Maklerin, präsentiere aber ansonsten ihren Widerwillen gegen eine Veränderung der internationalen Wirtschaftsstrukturen «in einem diplomatisch ansprechenden Deckmäntelchen», wodurch es ihr gelinge, mit den OECD-Ländern solidarisch zu bleiben, gleichzeitig aber auch in den Augen der Länder des Südens als relativ vernünftiges, gemässigtes Land zu erscheinen. Ihre Ideenlosigkeit verkaufe die Schweiz als Realismus:

> Auf dem Genfer Uno-Parkett hat die Schweiz daher keinen schlechten Namen. Ihre Haltung enttäuscht jedoch diejenigen – innerhalb und ausserhalb der Schweiz –, die glauben, es gehe nicht einfach um Brosamen für die armen Länder, sondern um eine tiefgreifende Änderung der Beziehungen zwischen der nördlichen und der südlichen Hälfte unserer Erdkugel. Diese erblicken in der schweizerischen Einstellung vor allem geistiges Satellitentum: Man tut nur das, was die anderen tun.

Einen wesentlichen Grund für die passive Schweizer Handelspolitik sah Eckenstein 1973 darin, dass entwicklungspolitisch interessierte Kreise in Bern «eher belächelt als ernst genommen» würden. «Drückt sich dies darin aus, dass die offiziell beratenden Organe der Handelspolitik wohl Vertreter der Wirtschaftsverbände umfassen, aber keine Vertreter der sich für eine aktive Entwicklungspolitik einsetzenden Kreise?» Eckenstein forderte, dass sich die Schweizer Handelspolitik nicht auf Finanzhilfe, sondern auf die Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für Produkte von Entwicklungsländern konzentriere.[73]

Die Bundesbehörden sahen sich also in den 1970er Jahren wiederholten Vorwürfen ausgesetzt, dass sie eine verfehlte Entwicklungspolitik betrieben, die es versäume, Fragen der Aussenwirtschaft mit einem zeitgemässen Entwicklungsverständnis zu verbinden. Während der EWES-Bericht eine grundsätzlich falsche, weil eigennützige Entwicklungspolitik konstatierte, beklagte Christoph Eckenstein lediglich – wenn auch in deutlichen Worten – deren Passivität. Auch die auf den ersten Blick moderatere Diagnose sah aber den Grund für die unveränderte Entwicklungspolitik im Einfluss von Wirtschaftskreisen, die kein Interesse daran

72 Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen 1975, *op. cit.*, S. 30.

73 Christoph Eckenstein, «Beziehungen Schweiz – Dritte Welt: Nur eine Frage von mehr Geld? Plädoyer für eine einfallsreichere Wirtschaftspolitik unseres Landes gegenüber Entwicklungsstaaten», in: *Tagesanzeiger*, 28. April 1973. Abgedruckt in: ders., *Den Dialog erkämpfen. Industrieländer und die Dritte Welt*, Genf 1977, S. 215–224, hier S. 217–221.

haben konnten, ihr Entwicklungsverständnis dahingehend zu revidieren, dass es einen Interessengegensatz zwischen der Förderung des Schweizer Aussenhandels und der Entwicklung der armen Länder feststellen musste. Vor allem aber kam auch in Eckensteins Kritik eine politisierte Entwicklungskonzeption zum Ausdruck, welche die problematische Struktur der Nord-Süd-Beziehungen im Blick hatte – auch Eckenstein hielt eine «tiefgreifende Änderung der Beziehungen zwischen der nördlichen und der südlichen Hälfte unserer Erdkugel» für notwendig.

Die Herausforderung für die Gestalter der Entwicklungspolitik des Volkswirtschaftsdepartements bestand deshalb im Kern im Ruf nach einem differenzierteren Entwicklungsverständnis, das nicht mehr a priori von einer Interessenkongruenz von Industrie- und Entwicklungsländern ausging, sondern ein Sensorium für die oft problematische Beziehung zwischen Handel und 'Entwicklung' ausbildete. Paul Jolles hatte sich spätestens seit der ersten UNCTAD-Konferenz mit einem solchen neuen Entwicklungsdenken auseinandergesetzt. Ihm als Direktor der Handelsabteilung oblag es auch, der entwicklungspolitischen Kritik ein quasi-offizielles Entwicklungsverständnis entgegenzustellen. Er kam dieser Aufgabe in Form regelmässiger Vorträge und Publikation von Artikeln nach.[74]

«Beeindruckt von einzelnen Thesen der Entwicklungsländer», so Christoph Eckenstein, hatte sich Jolles nach der Genfer Konferenz tatsächlich darum bemüht, die skeptischen Kreise in Wirtschaft und Politik von der Notwendigkeit einer aktiveren Entwicklungspolitik der Schweiz zu überzeugen.[75] Gewichtigstes Argument war dabei die Abhängigkeit der Schweiz vom Aussenhandel, auch von jenem mit den Ländern des globalen Südens – was Jolles in seinen Texten mitunter gebetsmühlenartig wiederholte.[76] Jolles verwies in diesem Kontext auch gerne auf die lange Tradition der Aussenorientierung der Schweizer Wirtschaft, so etwa 1966 in einem in der Zeitschrift *Aussenwirtschaft* erschienenen Artikel über die UNCTAD: «Von allen nichtkolonialen Mächten ist die Schweiz wohl die älteste Welthandelsnation.»[77]

Eine aktivere Entwicklungspolitik war also vor allen Dingen im Eigeninteresse der Schweiz geboten – und würde gleichzeitig eine lange Tradition Schweizer

74 Eine Auswahl davon findet sich in Paul Rudolf Jolles, *Von der Handelspolitik zur Aussenwirtschaftspolitik. Ausgewählte Reden und Aufsätze*, Bern 1983. In einer 1980 erschienenen, vom Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes herausgegebenen «Bibliographie Schweiz – Dritte Welt» ist Paul Jolles mit 33 Einträgen der Autor mit den meisten aufgeführten Titeln (vor Rudolf Strahm mit 13 Einträgen). Hans-Balz Peter (Hg.), *Bibliographie Schweiz – Dritte Welt*, Adliswil 1980.

75 Eckenstein 1977, *op. cit.*, S. 217.

76 So z.B. in Jolles 1964, *op. cit.*; ders., «Die Tätigkeit der UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) aus schweizerischer Sicht», in: *Aussenwirtschaft*, Nr. 4 (1966), S. 303–322; ders., «Elemente einer schweizerischen Entwicklungspolitik und ihre Zusammenhänge.» Referat an der Delegiertenversammlung der *Helvetas* 1969, in: ders. 1983, *op. cit.*, S. 251–265.

77 Jolles 1966, *op. cit.*, S. 304.

Handelsbeziehungen mit den Ländern des globalen Südens in intensivierter Form fortführen. Aktivere Entwicklungspolitik konnte aus Sicht der Handelsabteilung freilich nicht eine strukturverändernde Entwicklungspolitik sein, wie sie die G77 an der UNCTAD-Konferenz gefordert hatten. Die Gewährung von Zollpräferenzen für Produkte der Entwicklungsländer etwa, die Schweizer Produkte ernsthaft konkurrenziert hätten, entsprach fraglos nicht Schweizer Wirtschaftsinteressen. Eine 'aktivere' Entwicklungspolitik meinte mithin nicht eine 'neue', revidierte Entwicklungspolitik, sondern den verstärkten Einsatz der bisherigen Instrumente, die vor allem auf Exportförderung zielten. In diesem Ansatz schien deutlich das alte Entwicklungsverständnis auf, das den allseitigen Nutzen des Freihandels propagierte. Es erstaunt deshalb wenig, dass die Entwicklungspolitik der Handelsabteilung in der Praxis kaum neue Formen annahm und die Schweiz in multilateralen Foren wie der UNCTAD die von Eckenstein kritisierte passive Rolle einnahm.[78]

Insofern als Jolles Abhängigkeiten thematisierte, nahm auch er das weltwirtschaftliche Gefüge in den Blick. In den 1970er Jahren verwendete er dabei vermehrt das Schlagwort der 'Interdependenz'. Dieses hatte bereits an der UNCTAD-Konferenz Eingang in die Diskussion gefunden, erfuhr aber neue Bedeutung, nachdem die erste Ölkrise 1973 vermeintlich gezeigt hatte, dass den rohstoffproduzierenden Ländern des Südens künftig eine stärkere Position im globalen Machtgefüge zukommen würde.[79] Der Begriff der Interdependenz war tatsächlich eine präzise Verknappung von Jolles' Verständnis der globalen Strukturbeziehungen: Im Gegensatz zur Kritik der UNCTAD und der entwicklungspolitischen Bewegung in der Schweiz behauptete Jolles nicht eine einseitige Abhängigkeit der Entwicklungsländer, sondern eine Interessenkongruenz: «In langfristiger wirtschaftlicher Betrachtung ergibt sich in vielen Bereichen eine Übereinstimmung der Interessen der Entwicklungsländer und der Industrienationen.»[80] Jolles präsentierte also 'Entwicklung' in seinen Texten nach wie vor als Positivsummenspiel und als vornehmlich technische Angelegenheit. Eine kausale Beziehung zwischen Wohlstand im Norden und Armut im Süden, wie sie die entwicklungspolitische Kritik behaup-

78 Detaillierte Kritik an der angeblich passiven Haltung der Schweizer Delegation an der dritten UNCTAD-Konferenz 1972 in Santiago de Chile übte eine Publikation der SAFEP: Urs Birchler, Richard Diethelm, *Schweiz – UNCTAD. Eine Untersuchung über das Verhalten der Schweiz an der Welthandelskonferenz in Santiago de Chile*, Bern 1973.

79 Beispielsweise Paul Rudolf Jolles, «Der Nord-Süd-Dialog und die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik», in: *Die Volkswirtschaft*, Vol. 51 (1978), Heft 5, S. 237–238. Die Ölkrise war mit ein Grund dafür, dass sich die Industrieländer ab 1974 in den Vereinten Nationen auf die Diskussion über eine «Neue Weltwirtschaftsordnung» einliessen. Craig Murphy, *The Emergence of the NIEO Ideology*, Boulder 1984; Robert L. Rothstein, *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton 1979.

80 Jolles 1978, *op. cit.*, S. 237.

tete, machte Jolles nicht aus. Er sah deshalb auch keinen Bedarf für eine fundamentale Reform der Weltwirtschaftsarchitektur; die durchaus vorhandenen Ungleichgewichte konnten in einvernehmlicher Weise justiert werden. Diese technische Konzeptionalisierung von 'Entwicklung' unterschied sich nur in Nuancen von einem unpolitischen Entwicklungsverständnis, wie es in den internationalen Foren vor der UNCTAD und in der Schweiz bis Ende der 1960er Jahre dominiert hatte. Jolles' Texte können deshalb auch als Bemühungen gedeutet werden, der Politisierung des Entwicklungsdiskurses entgegenzuwirken. Erkenntlich ist auch der Versuch, politisierte Begriffe aufzunehmen und sie durch Umdeutung wieder zu entpolitisieren. Ein Beispiel hierfür ist Jolles' Umgang mit dem Begriff der 'Entwicklungspolitik', den die entstehende Schweizer Dritte-Welt-Bewegung der 'Entwicklungshilfe' entgegengesetzt hatte, um von einer karitativen Rhetorik zur Thematisierung von Machtfragen überzugehen. In einem Referat an der Delegiertenversammlung der *Helvetas* schlug Jolles 1969 drei Grundsätze von Entwicklungspolitik vor:

> Nämlich einmal den, dass Entwicklungspolitik im Gegensatz zu reiner Entwicklungshilfe bedeutet, dass verschiedene Massnahmen gleichzeitig eingesetzt werden, die in einem innern [sic] Zusammenhang zueinander stehen und sich in ihrer Wirkung sinnvoll ergänzen. Und zweitens, dass diese Massnahmen einen besonderen Charakter haben müssen, indem sie sich auf die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausrichten und sich auf diese Weise von der gewöhnlichen Wirtschafts- und Handelspolitik unterschieden. Und drittens, dass der Massstab, das Kriterium, für die Entwicklungshilfe, darin zu bestehen hat, dass sie einen echten Nutzeffekt für die wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Länder erzielt.[81]

Diese Konzeption sah zwar vor, dass Entwicklungspolitik an ihrem effektiven Nutzen gemessen werden konnte, sie ging aber nicht davon aus – wie dies an der UNCTAD die Entwicklungsländer behauptet hatten –, dass sich dieser Nutzen erst einstellen würde, wenn die Industrieländer Zugeständnisse gemacht hätten, die für sie mit Kosten verbunden wären. Eine so begriffene Entwicklungspolitik war insofern entpolitisiert, als sie keinen eigentlichen politischen Aushandlungsprozess zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vorsah, sondern lediglich die bisherige Entwicklungshilfe durch weitere Massnahmen ergänzen wollte.

Dieses quasi-offizielle entpolitisierte Entwicklungsdenken wurde von der entwicklungspolitischen Bewegung in der Schweiz wiederum heftig angegriffen, am deutlichsten vielleicht in einer Stelle im EWES-Bericht, die sich als direkte Kritik an einem Entwicklungsverständnis, wie es der Handelsabteilungs-Direktor ver-

81 Jolles 1983, *op. cit.*, S. 253.

breitete, liest. Im Unterkapitel mit dem Titel «Die Ideologie der schweizerischen Aussenwirtschaft» stand:

> Mit der Entwicklungszusammenarbeit erhebt die Schweiz den Anspruch, zum Nutzen der Dritten Welt zu handeln. Die Interessen und Ziele der dortigen Bevölkerungsmehrheiten decken sich doch im Wesentlichen nicht mit den schweizerischen Wirtschaftsinteressen. In entscheidenden Punkten sind die beiden einander vollständig oder teilweise entgegengesetzt. Dieser Zielkonflikt müsste eigentlich offen gelöst werden, indem man die gegenseitige Begrenzung der Ziele politisch klar entscheidet. Stattdessen bedient sich die Schweiz zur scheinbarern [sic] Ueberwindung dieses Zielkonfliktes einer doppelten Ideologie: Man proklamiert gegen allen Tatsachen die Gemeinsamkeit der Interessen. [...] Mit der undifferenzierten Uebernahme und Weiterverbreitung des Begriffes 'Interdependenz' wird verschleiert, dass die Summe der gegenseitigen Abhängigkeiten politischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher, militärischer Art keineswegs ausgeglichen ist. [...] Indem man die Interessenharmonie zwischen den Staaten in den Vordergrund schiebt, wird es angeblich möglich, mit ein- und demselben Instrument zwei gegensätzliche Zielsetzungen zu verfolgen (z.B. Entwicklungszusammenarbeit und Exportförderung mit Finanzhilfe an Entwicklungsländer).[82]

Im Jahr 1981, drei Jahre vor seiner Pensionierung, würdigte die Schweizer Dritte-Welt-Bewegung Paul Jolles in ironischer Weise für die Verdienste, die er sich in den Augen der entwicklungspolitischen Gruppierungen bei der Vernebelung der Entwicklungsdiskussion erworben hatte. Am *Symposium der Solidarität*, das an die Interkonfessionelle Konferenz von 1970 anknüpfen und eine entwicklungspolitische Agenda für die 1980er Jahre formulieren sollte, erhielt Jolles den Schmähpreis eines «goldenen Gnoms» für «die beste Kaschierung des Krämergeistes».[83] Rudolf Strahm pries in seiner Laudatio den altgedienten Staatssekretär «für seine hervorragenden Qualitäten in der Linguistik und Semantik», mit denen es ihm gelungen sei, die von den Wirtschaftsjournalisten unterdessen allgemein gebrauchte Sprachregelung einzuführen, dass man 'Hilfe' sage, wenn man 'Geschäft' meine.[84]

Schluss

Die Verleihung des goldenen Gnoms an Jolles stellte einen symbolischen Beitrag dar in der Auseinandersetzung um die Gestalt des Schweizer Entwicklungsverständnisses, die im Kern stets ein Ringen um Politisierung und Entpolitisierung war. Die Pole bildeten einerseits eine Schweizer Entwicklungspolitik, wie sie Paul Jolles und die Handelsabteilung (bzw. ab 1979 das *Bundesamt für Aussenwirt-*

82 Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen 1975, *op. cit.*, S. 32f.
83 Zum «Symposium der Solidarität» vgl. Konrad J. Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität. Die Dritte-Welt-Bewegung in der Schweiz zwischen Kritik und Politik 1975-1992*, Zürich 2011, S. 41–84.
84 Kalt 2010, *op. cit.*, S. 341.

schaft) vertraten. Diese betrachtete die Verbindung von Entwicklungshilfe und Exportförderung als unproblematisch, weil ihr primär technisches Entwicklungsverständnis keine fundamentalen Interessendifferenzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern identifizierte. Auf der anderen Seite stand ein Entwicklungsverständnis, wie es 1964 an der UNCTAD-Konferenz und um 1970 in erweiterter Form mit der Entstehung einer kritischen entwicklungspolitischen Bewegung in der Schweiz aufgetreten war – ein Verständnis, dessen Grundannahme die Existenz ebensolcher Interessendifferenzen in einem ungleichen globalen Machtgefüge war. Die von der Handelsabteilung dominierte Schweizer UNCTAD-Delegation mit Paul Jolles als ihrem Leiter war früh mit einem politisierten Entwicklungsdenken konfrontiert gewesen und hatte dessen Tragweite erkannt. In den einsetzenden Debatten um eine alternative Schweizer Entwicklungspolitik fanden sich Jolles und die Handelsabteilung aber in der Position von Verfechtern einer Entwicklungskonzeption wieder, die sich nur unmerklich von der früheren, technischen Konzeption unterschied.

Jolles und seine Mitarbeiter sahen sich einer entwicklungspolitischen Bewegung gegenüber, deren politische Methode Parallelen aufwies zu jener der Entwicklungsländer an der Genfer Konferenz. Anders als die G77 1964 war die Schweizer Bewegung nicht auf ökonomische Wissensbestände angewiesen, um überhaupt erst zu einer gemeinsamen Problemwahrnehmung und Handlungsbasis zu gelangen. Ähnlich wie die asiatisch-afrikanisch-lateinamerikanische Allianz in Genf setzte sie aber die Autorität von Wissen bewusst ein, um ihren Anliegen grössere Legitimität zu verleihen und bislang quasi-hegemoniales Wissen in Frage zu stellen. Die UNCTAD, so habe ich in diesem Beitrag zu zeigen versucht, hatte ein Modell für die Politisierung des Entwicklungsdiskurses vorgegeben – und das galt insbesondere für die entwicklungspolitische Verwendung von Wissensbeständen: Wissen war nicht nur ein Instrument, um einen politischen Prozess technisch zu kleiden und ihn so zu entpolitisieren; Es war, wenn in kritischer Form vorhanden, auch ein Instrument zur Artikulation alternativer Forderungen und Behauptungen.

Contre l'«aide au pillage» du tiers-monde: le réquisitoire gauchiste des années 1970

Nuno Pereira

«La tarte à la crème d'aujourd'hui est l''aide' aux pays sous-développés.»[1] A l'instar de l'auteur marxiste Pierre Jalée, dont l'ouvrage *Le pillage du tiers monde* avait eu un large écho après sa publication en 1965, les organisations suisses de la nouvelle gauche radicale des 'années 68' avaient l'habitude de placer entre guillemets le terme d''aide' au développement du tiers-monde.[2] Elles prenaient ainsi avec ironie leurs distances par rapport à un concept qui avait alors le vent en poupe. Cependant, ces organisations ne témoignaient pas moins d'un vif intérêt pour le tiers-monde, qui était à la fois un objet d'analyse, un champ d'intervention militante et un laboratoire politique, dépositaire d'espoirs révolutionnaires sans cesse affirmés.

Cette contribution vise, dans un premier temps, à fournir un aperçu des principales critiques qui étaient formulées par les militants d'extrême gauche à l'égard de l'aide au développement, essentiellement l'aide publique, telle qu'elle était mise en œuvre en Suisse depuis les années 1960. Dans un deuxième moment, j'examinerai le regard que ces groupes et les comités anti-impérialistes qui en étaient proches portaient sur le tiers-monde. La période choisie, celle des années 1970, correspond à l'apogée de la décennie contestataire en Suisse,[3] et en particulier de son aile la plus politisée, qui est l'objet de la présente étude: la nouvelle gauche radicale. Ces années coïncident également avec le long débat politique qui va déboucher sur la Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, qui entre en vigueur en 1976. Mon propos se fonde sur des textes produits par les deux principales composantes de la gauche extraparlementaire romande au cours des années 1970: la 'trotskiste' et la 'maoïste' (ou marxiste-léniniste). Mon étude se limite à l'espace politique romand. Toutefois, rien ne conduit à supposer que les milieux 'gauchistes' alémaniques et tessinois aient connu des évolutions très différentes de celle qui est présentée ici.[4] Dès 1969, toute une série d'or-

1 Pierre Jalée, *Le pillage du tiers monde*, Paris 1965, p. 63.

2 Il en allait de même pour d'autres termes, tel 'tiers-monde', auquel la presse révolutionnaire préférait par exemple souvent l'expression 'peuples et nations opprimés'. L'expression 'présence suisse' était quant à elle remplacée par 'impérialisme suisse'.

3 Pour un panorama des mouvements sociaux et politiques des années 68 en Suisse, voir Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *1968–1978. Ein bewegtes Jahrzehnt in der Schweiz. Une décennie mouvementée en Suisse,* Zurich 2009.

4 Notons que l'influence française, patente dans l'appropriation de certaines analyses théoriques, ne semble pas avoir été déterminante dans la question qui nous occupe.

ganisations politiques se situant à gauche du *Parti du Travail* (PdT) voient le jour en Suisse, sous l'impulsion de dissidents du PdT et d'étudiants radicalisés par la contestation de 1968.[5] Ces groupes rassemblent en général quelques dizaines de militants, jeunes pour la plupart. Si toutes ces formations se revendiquent du marxisme, elles élaborent des lignes politiques distinctes et déploient des efforts considérables pour se démarquer les unes des autres, tant sur le plan théorique que sur celui de la pratique politique.

Le courant trotskiste, lié à la IVe Internationale, est représenté par la *Ligue marxiste révolutionnaire* (LMR), formation fondée en 1969, qui est par ailleurs la seule à réussir à s'implanter au niveau national.[6] De son côté, le pôle maoïste/marxiste-léniniste apparaît comme une constellation éclatée de nombreux groupes qui se réclament à des degrés divers de l'expérience chinoise. Créées au début des années 1970, les organisations «m-l» ont généralement d'abord été empreintes d'une idéologie «spontanéiste», avant de suivre un processus de structuration organisationnelle visant à leur donner les bases d'un parti léniniste.[7] A Genève, on trouve le *Centre de liaison politique* (CLP), le *Mouvement socialiste autonome* (MSA), ou encore le *Centre d'information sur les mouvements de libération* (CIML), tandis qu'à Lausanne, l'organisation la plus forte est *Rupture pour le Communisme* (RplC). D'autres groupuscules locaux existent, tel *Lutte prolétaire*, à Fribourg. Un autre groupe est implanté en Suisse romande depuis les années 1960: le *Parti communiste de Suisse / marxiste-léniniste* (PCS/ML).[8] Produit de la scission sino-soviétique, il est le descendant du *Centre Lénine*, formation prochinoise fondée à Lausanne en 1964.[9] Il est à souligner que la question de l'aide au tiers-monde a été peu théorisée par les comités et les organisations révolutionnaires des années 68. Les sources s'y

5 Pierre Jeanneret, *Popistes. Histoire du Parti Ouvrier et Populaire Vaudois, 1943–2001*, Lausanne 2002, pp. 184–198; André Rauber, *Histoire du mouvement communiste suisse – t. II (1944–1991)*, Genève 2000, pp. 345–361.

6 Benoît Challand, *La Ligue marxiste révolutionnaire en Suisse romande (1969–1980)*, Fribourg 2000; Simon Jäggi, *Vorhut ohne Rückhalt. Integrationsprozess der RML/SAP (1969–1987)*, mémoire de licence, Université de Fribourg 2007.

7 Nuno Pereira, «Les vieux habits de la Nouvelle Gauche. Aspects rituels, symboliques et hiérarchiques des organisations révolutionnaires de l'après-1968 en Suisse romande», in: Françoise Briegel, Sébastien Farré (éd.), *Rites, hiérarchies*, Genève 2010, pp. 174–186.

8 Originaire de Suisse romande, ce groupe possède à partir des années 1970 son pôle le plus dynamique en Suisse alémanique, essentiellement à Zurich. Voir à ce sujet Duri Beer, *Die Lebenswelt der Maoistinnen und Maoisten in Zürich. Kognitionen, politisches Engagement und kollektive Identität der KPS/ML 1972–1987*, mémoire de licence, Université de Berne 2006; Laurent Vonwiller, «Der lange Marsch in der Seifenblase. Die Kommunistische Partei der Schweiz/Marxisten-Leninisten (KPS/ML) im Rückblick», in: Sebastian Gehrig, Barbara Mittler, Felix Wemheuer (éd.), *Kulturrevolution als Vorbild? Maoismen im deutschsprachigen Raum*, Francfort 2008, pp. 39–49; Angela Zimmermann, *Maoisten in der Schweiz. Das lange rote Jahrzehnt der KPS/ML im Kontext der schweizerischen Linken 1972–1987*, mémoire de licence, Université de Zurich 2006.

9 Pierre Jeanneret, «Les engagements politiques des années 60 et l'expulsion de Nils Andersson», in: François Vallotton (dir.), *Livre et militantisme: La Cité Editeur, 1958–1967*, Lausanne 2007, pp. 108–159.

rapportant sont en effet relativement rares.[10] L'organisation qui y a consacré les réflexions les plus approfondies a sans doute été la LMR, dans son organe *La Brèche*. Force est de constater que le débat politique sur l'aide, qui a précédé, au parlement fédéral et dans la presse, le vote de la Loi sur la coopération au développement et à l'aide humanitaire (1976), n'a pas trouvé un grand écho dans la presse militante de la gauche révolutionnaire helvétique. Lorsqu'il se produit, cet écho se traduit par ailleurs la plupart du temps par un souci de démystification de la présence suisse dans les pays du Sud. C'est ce sur quoi insiste *La Brèche* en 1973: «au moment où le Conseil fédéral multiplie les palabres sur l'accroissement de l''aide au Tiers Monde' et le renforcement de la coopération technique, il est de plus en plus nécessaire que les militants révolutionnaires dénoncent vigoureusement la politique de l'impérialisme suisse et soutiennent pleinement la lutte que mènent les travailleurs et paysans des pays coloniaux et semi-coloniaux».[11]

Aider à exploiter le tiers-monde?

Le premier constat fait par les organisations révolutionnaires concerne le budget alloué en Suisse à l'aide publique aux «pays sous-développés». A leurs yeux, celui-ci est tout à fait dérisoire.[12] En 1975, par exemple, l'aide ne représente que 0,16% du PNB helvétique, c'est-à-dire deux fois moins que la moyenne des pays riches de l'OCDE.[13] Pour la nouvelle gauche radicale, la Suisse fait d'ailleurs preuve d'une habileté financière indéniable puisque, «en participant dans une moindre mesure que les autres pays à l'aide au tiers-monde, [la Suisse] en retire au moins autant, si ce n'est plus, d'avantages économiques».[14] Pour autant, contrairement à la gauche établie (*Parti socialiste*, PdT, *Union syndicale suisse*) et à des groupes tiers-mondistes tels que la *Déclaration de Berne*, la gauche extraparlementaire ne milite pas pour une augmentation du montant alloué par la Confédéra-

10 En ce qui concerne les sources trotskistes, je me suis concentré sur les articles de *La Brèche*, l'organe de la LMR. Pour ce qui est des sources des formations maoïstes, j'ai essentiellement dépouillé le Fonds 'gauche genevoise' de la Bibliothèque de Genève et le Fonds Charles Philipona, conservé aux Archives contestataires, à Genève. Enfin, j'ai ponctuellement recouru à d'autres fonds, tels que les dossiers du Ministère public fédéral, déposés aux Archives fédérales ou les archives du Comité Memoria y Justicia (Genève).

11 A. Udry, «Impérialisme suisse: capital helvétique et mexicanisation», in: *La Brèche*, n° 66/67, 11 avril 1973, pp. 2–3.

12 La critique est antérieure aux années 68. La revue *Contacts* dénonce ainsi dès le milieu des années 1950 l'aide insuffisante apportée par la Suisse aux pays sous-développés. Cf. Michel Buenzod, «Une revue de paix et de démocratie pendant la guerre froide», in: *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, n° 19, 2003, p. 105.

13 C. M., «Aide au développement: aide aux profits!», in: *La Brèche*, n° 111, 2 avril 1975, p. 8.

14 *Ibid.*

tion à l'aide aux 'pays sous-développés'. Il s'agit «avant tout de dénoncer le caractère forcément dérisoire et illusoire de toute aide dans le cadre du système capitaliste».[15] Cette aide est d'autant plus insignifiante en regard des transferts de capitaux issus des pays de la 'périphérie' vers les pays du 'centre',[16] qui s'effectuent «au travers du rapatriement des dividendes, des redevances sur les brevets, de l'échange inégal».[17] De ce point de vue, la Suisse est également gagnante, puisque sa balance commerciale avec les pays du tiers-monde est excédentaire. Selon les soixante-huitards radicaux, l'aide peut alors contribuer à équilibrer la balance des paiements. Ainsi, loin de combler des décennies d'échange inégal entre le Nord et le Sud, l'aide ne profite pas ou peu aux pays en voie de développement. Sur ce point comme sur d'autres, il importe de souligner que les militants révolutionnaires rejoignent des cercles plus larges, en épousant l'analyse critique du courant tiers-mondiste, telle qu'elle était portée par des groupes comme la *Déclaration de Berne*,[18] l'*Arbeitsgruppe Dritte Welt*[19] ou le *Centre Europe Tiers-Monde*.

Selon les organisations d'extrême gauche, l'aide poursuit en réalité deux objectifs principaux. Le premier est de nature politique et idéologique, puisqu'il s'agit de maintenir, dans les pays du Sud, un ordre politique qui soit favorable aux intérêts suisses, ce qui, la plupart du temps, suppose de lutter contre le 'communisme', autrement dit contre tout mouvement tenu pour subversif. Dans le même élan, les gauchistes dénoncent alors l'anticommunisme viscéral des autorités helvétiques et mettent en évidence le caractère fictif de la neutralité. A leurs yeux, cette neutralité sert en réalité les intérêts de l'impérialisme, en préservant le système de domination en place. Le Conseil fédéral ne cache d'ailleurs pas son attachement à la stabilité politique des pays du Sud, position qui peut être interprétée comme un soutien au *statu quo*. Il affirme en effet que «la coopération au développement [...] contri-

15 O. P., «La garantie contre les risques de l'investissement», in: *La Brèche*, n° 2, 22 janvier 1970, p. 3.

16 Cette analyse rejoint la théorie de la dépendance. Sur la diffusion de cette théorie en Suisse, voir Manuel Schär, *Strukturveränderungen statt Entwicklungshilfe? Rezeption und Diffusion der Dependenztheorie in der schweizerischen Entwicklungspolitik, 1968–1978*, mémoire de licence, Université de Berne 2006.

17 A. Udry, «Impérialisme et 'aide' au tiers-monde (3)», in: *La Brèche*, n° 57, 30 octobre 1972, p. 13.

18 Voir Anne-Marie Holenstein, Regula Renschler, Rudolf Strahm, *Entwicklung heisst Befreiung: Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern 1968–1985*, Zurich 2008; Monica Kalt, *Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er- und 1970er- Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität*, Bern 2010; Konrad J. Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität. Die Dritte-Welt-Bewegung in der Schweiz zwischen Kritik und Politik (1975–1992)*, Zurich 2011.

19 Rahel Fischer, *«Die Solidarität in den Strukturen». Entwicklungspolitische Konzepte, Aktionen und Lebenswelten der Arbeitsgruppe Dritte Welt Bern, 1968–1976»*, mémoire de licence, Université de Berne 2007; Rahel Fischer, Manuel Schär, «Tausende Hungertote – Ist die Schweiz mitschuldig? Internationale Solidarität in Bern: die Arbeitsgruppe Dritte Welt», in: Bernhard C. Schär et al. (éd.), *Bern 68. Lokalgeschichte eines globalen Aufbruchs – Ereignisse und Erinnerungen*, Baden 2008, pp. 145–154.

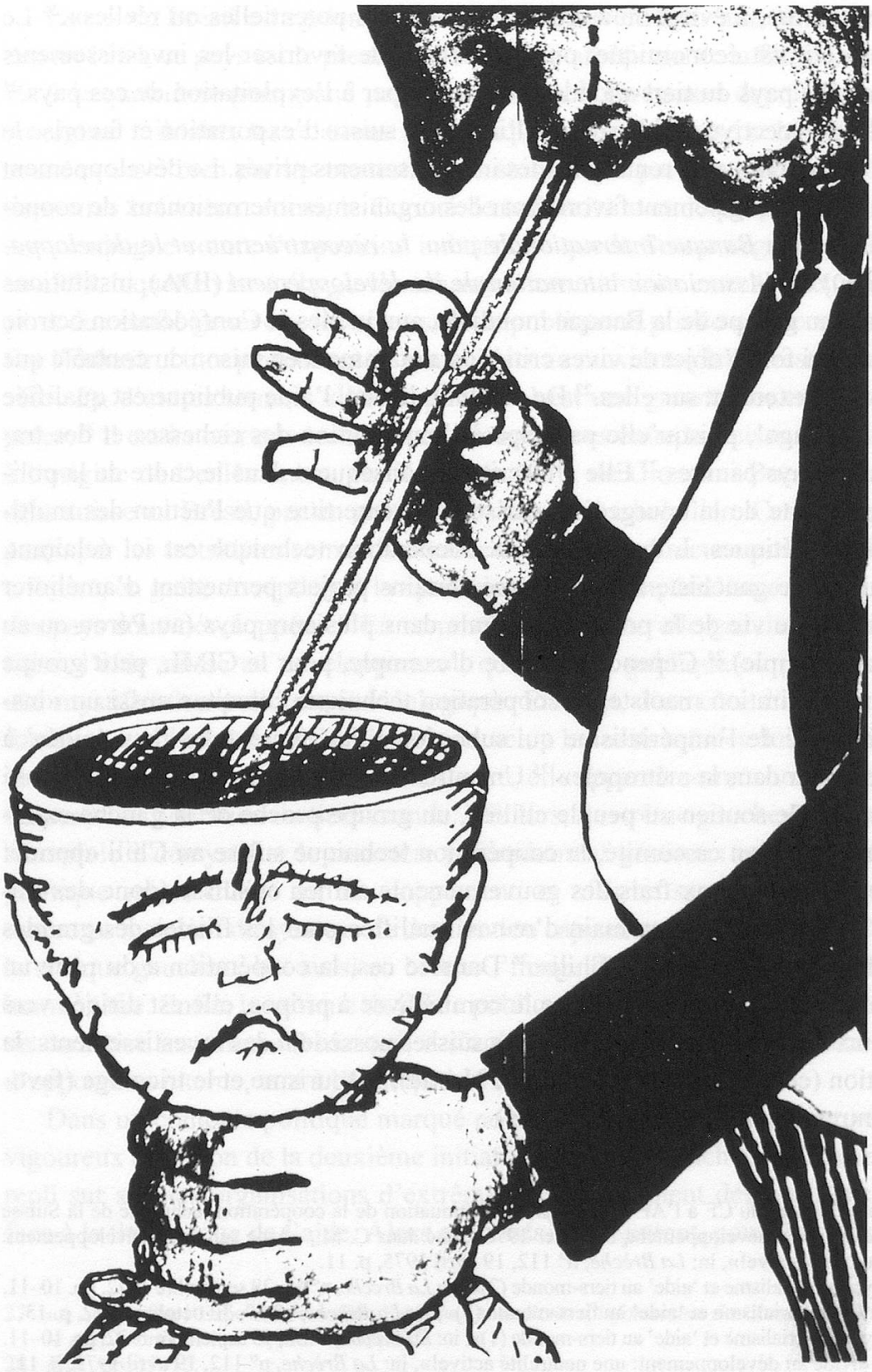


Figure 1: Pour la nouvelle gauche radicale, l'aide suisse au développement apparaît comme un instrument de l'exploitation du tiers-monde. Source: C. M., «Aide suisse au développement: une neutralité active!», in: *La Brèche*, n° 112, 19 avril 1975, p. 11.

bue, à long terme, à éviter ou à réduire les tensions potentielles ou réelles».[20] Le second objectif est économique, puisqu'il s'agit de favoriser les investissements privés dans les pays du tiers-monde et de participer à l'exploitation de ces pays.[21] Selon cette perspective, l'aide stimule l'industrie suisse d'exportation et favorise le maintien de marchés et la rentabilité des investissements privés. Le développement de ces derniers est également favorisé par des organismes internationaux de coopération, tels que la *Banque internationale pour la reconstruction et le développement* (BIRD) et *l'Association internationale de développement* (IDA), institutions appartenant au groupe de la Banque mondiale, auxquelles la Confédération octroie des prêts et qui font l'objet de vives critiques, notamment en raison du contrôle que les Etats-Unis exercent sur elles.[22] De ce point de vue, l'aide publique est qualifiée d''aide au pillage', puisqu'elle participe à l'exploitation des richesses et des travailleurs des pays pauvres.[23] Elle s'inscrit par conséquent dans le cadre de la politique impérialiste de la bourgeoisie suisse, au même titre que l'action des multinationales helvétiques. L'exemple de la coopération technique est ici éclairant. Certes, la presse gauchiste reconnaît que certains projets permettent d'améliorer les conditions de vie de la population rurale dans plusieurs pays (au Pérou ou au Népal, par exemple).[24] Cependant, à titre d'exemple, pour le CIML, petit groupe genevois d'inspiration maoïste, la coopération technique constitue aussi un «instrument déguisé de l'impérialisme qui subordonne les intérêts des pays 'aidés' à ceux du pouvoir dans la métropole».[25] Un autre cas de figure exemplaire est exposé par le Comité de soutien au peuple chilien, un groupe proche de la gauche extraparlementaire. Selon ce comité, la coopération technique suisse au Chili «permet de former sur place, aux frais des gouvernements chilien et suisse (donc des travailleurs des pays cités) une main d'œuvre qualifiée pour les filiales des grandes entreprises suisses opérant au Chili».[26] Dans ce cas, la coopération a du reste un caractère sélectif, puisque, remarque le comité avec à propos, elle est dirigée vers des secteurs dans lesquels des entreprises suisses possèdent des investissements: la réfrigération (contrôlée par une filiale de Nestlé), le tourisme et le tricotage (favorisant l'entreprise neuchâteloise Dubied).

20 Voir le «Message du CF à l'AF concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec des pays en développement, 5 février 1975», cité dans C. M., «Aide suisse au développement: une neutralité active!», in: *La Brèche*, n° 112, 19 avril 1975, p. 11.
21 A. Udry, «Impérialisme et 'aide' au tiers-monde (2)», in: *La Brèche*, n° 55, 28 septembre 1972, pp. 10–11.
22 A. Udry, «Impérialisme et 'aide' au tiers-monde (3)», in: *La Brèche*, n° 57, 30 octobre 1972, p. 13.
23 A. Udry, «Impérialisme et 'aide' au tiers-monde (1)», in: *La Brèche*, n° 54, 13 septembre 1972, pp. 10–11.
24 C. M., «Aide au développement: une neutralité active!», in: *La Brèche*, n° 112, 19 avril 1975, p. 11.
25 Centre d'information sur les mouvements de libération, «Mouvement anti-impérialiste», Genève, sd. Bibliothèque de Genève, Fonds gauche genevoise, carton 2, chemise «Manifeste du CIML».
26 Comité Chili, *L'impérialisme suisse au Chili*, [Genève], 1974, p. 3. Archives du Comité Memoria y Justicia, Genève.

Le cas du Brésil est également révélateur. Gouverné par une dictature militaire depuis 1964, ce pays est le premier client latino-américain de la Suisse, qui y est en 1969 le quatrième plus grand pays investisseur.[27] En hausse depuis l'instauration du régime militaire, les relations économiques entre la Suisse et le Brésil sont dénoncées aussi bien par les contestataires suisses que par des mouvements révolutionnaires brésiliens. Ainsi, le Comité de solidarité avec le peuple brésilien mène une campagne contre l'exposition industrielle que la Suisse organise à São Paulo en 1973, laquelle vise à élargir les échanges commerciaux entre les deux pays. Aux yeux du comité genevois, les aides suisses publique et privée «ne servent qu'à édifier l'infrastructure permettant de rentabiliser au maximum les investissements privés». En d'autres termes, «l''aide publique' est une garantie octroyée au monopole».[28] Il est à noter que les relations économiques entre la Suisse et le Brésil sont à l'origine de l'enlèvement, en décembre 1970, de Giovanni Bucher, l'ambassadeur suisse au Brésil, par un groupe révolutionnaire brésilien. Cet enlèvement est perçu par les trotskistes romands comme une attaque directe contre «la Suisse pacifique», en guise de réponse à la «participation de l'impérialisme suisse au pillage des pays sous-développés».[29] En somme, pour la nouvelle gauche radicale helvétique, l'aide suisse au développement, qu'elle soit publique ou privée, se révèle une mystification politique et idéologique. En effet, d'un côté, l'aide remplit une fonction «publicitaire», puisqu'elle peut, selon les mots mêmes du Conseil fédéral, «servir l'image de notre pays».[30] De l'autre, elle apparaît comme un moyen de participer à l'exploitation du tiers-monde. Dès lors, l'extrême gauche des années 1970 s'emploie à démystifier le caractère prétendument généreux et désintéressé de la politique suisse d'aide au développement, et affirme sans ambages que l'aide œuvre au maintien du système de domination capitaliste et impérialiste. Ce faisant, la critique gauchiste bat aussi en brèche l'image d'Epinal de la Suisse altruiste et humanitaire. Enfin, la critique de l'aide publique ou privée au développement revêt un caractère instrumental marqué: il s'agit en effet également d'un acte politique d'opposition interne, tant à l'Etat qu'à la bourgeoisie suisse.

Dans un contexte politique marqué notamment par un mouvement xénophobe vigoureux (votation de la deuxième initiative Schwarzenbach en 1974), incitant au repli sur soi, les organisations d'extrême gauche adoptent des positions diverses face à la thématique de l'aide. Alors que certaines rejettent, pour les raisons précé-

27 «A qui profite l'Expo suisse de São Paulo?», in: *Bulletin d'information du Comité de solidarité avec le peuple brésilien*, n° 3, juin 1973, p. 15.

28 *Ibid.*, pp. 15–16.

29 A. Udry, «L'impérialisme suisse au Brésil: aider à exploiter», in: *La Brèche*, n° 56, 13 octobre 1972, pp. 8–9.

30 Cité par C. M., «Aide suisse au développement: une neutralité active!», in: *La Brèche*, n° 112, 19 avril 1975, p. 11.

demment évoquées, le principe même d'aide, d'autres font preuve d'une attitude plus nuancée. C'est le cas du *Mouvement socialiste autonome*, petit groupe marxiste-léniniste genevois.[31] Bien qu'il soit convaincu que l'«aide est à la fois un camouflage de l'exploitation du Tiers-Monde par le capitalisme suisse et un moyen de renforcer cette exploitation», ce groupe prend le parti, pour des considérations tactiques, de ne pas s'opposer de front à l'aide. Conscient des difficultés que ce débat représente pour les organisations révolutionnaires, il propose une voie qui combine analyse approfondie des mécanismes de l'aide et dénonciation de l'impérialisme helvétique: «Une seule voie nous est ouverte: créer un rassemblement de forces qui analysent rigoureusement le contenu réel (matériel et propagandiste) de l'aide et qui dévoilent et dénoncent la réalité des rapports d'exploitation Suisse-Tiers-Monde dans le cadre d'une analyse de l'impérialisme».[32]

Le soutien révolutionnaire au tiers-monde

Examinons à présent le regard que les révolutionnaires suisses portaient sur le tiers-monde et sur les questions de développement. De manière générale, les organisations néo-marxistes proclament une solidarité avec le tiers-monde fondée non sur des sentiments humanitaires, mais sur une analyse politique. La radicalisation induite par la contestation de 68 et le développement des luttes de libération dans le tiers-monde ont conduit à une évolution idéologique qui, partant souvent d'une indignation de type humanitaire, débouche sur la prise de conscience de l'impérialisme comme facteur de sous-développement. Beaucoup de militants glissent ainsi du tiers-mondisme à l'anti-impérialisme.[33] L'engagement anti-impérialiste permet non seulement de prendre conscience du caractère global de l'impérialisme, mais aussi de son corollaire: la convergence profonde entre les luttes du tiers-monde et les mobilisations anticapitalistes en Suisse, autrement dit entre ce qu'on désigne alors de 'nations ou peuples opprimés' et les travailleurs des métropoles.[34] L'anti-impérialisme intègre alors l'analyse de classes et devient inséparable de l'anticapi-

31 Nuno Pereira, «Du MSA à l'OLC: les tribulations d'un groupe révolutionnaire genevois des années 1970», in Frédéric Deshusses, Stefania Giancane (coord.), *Traces et souvenirs de la contestation: Charles Philipona*, Lausanne/Genève 2013, pp. 57–76.

32 Mouvement socialiste autonome (MSA), «Aide publique – aide privée au tiers-monde. La votation de 1974. L'initiative Schwarzenbach», [*Bulletin interne*, n°1], décembre 1973. Archives contestataires, Genève, Fonds Charles Philipona, 002_CP_S11_SS130.

33 Lettre du MSA au CIML, Genève, 29 mars 1974. Bibliothèque de Genève, Fonds gauche genevoise, carton 2, chemise «CIML». Voir aussi Christoph Kalter, *Die Entdeckung der Dritten Welt. Dekolonisierung und neue radikale Linke in Frankreich*, Francfort 2011.

34 Konrad J. Kuhn, «'Der Kampf der Entrechteten dort ist unser Kampf hier!' Entwicklungspolitisches Engagement und internationale Solidarität in der Schweiz», in: Schaufelbuehl 2009, *op. cit.*, pp. 113–124.

talisme,[35] tandis que les concepts de développement et sous-développement apparaissent tous deux comme une part essentielle de la structure du système capitaliste à l'échelle mondiale.

Prenant leurs distances par rapport au discours développementaliste, les gauchistes helvétiques lancent des mots d'ordre spécifiquement politiques, fortement colorés de marxisme: *internationalisme (prolétarien)*, *révolution anti-impérialiste*, *soutien aux luttes révolutionnaires des peuples opprimés*, *pouvoir populaire*, etc. Par le biais de ce cadre discursif radical et de modes d'action combattifs, ils se démarquent des autres mouvements de solidarité internationale, tant des œuvres d'entraide, que des nouveaux courants tiers-mondistes d'inspiration chrétienne (tels que la *Déclaration de Berne*) ou de la gauche établie, en mettant l'accent sur la dimension anticapitaliste de leur engagement internationaliste. Lors de la famine qui a touché le Sahel en 1973, *La Brèche* écrit ainsi: «Face à l'hypocrisie internationale à propos d'une famine qui n'est que le produit de l'impérialisme, nous devons dénoncer le caractère trompeur des litanies humanitaires qui masquent le véritable problème: celui de la lutte contre l'impérialisme et [ses] valets».[36] Le soutien au tiers-monde permet aussi de préserver la radicalité politique d'une perspective révolutionnaire et socialiste, laquelle était difficile à maintenir dans le contexte helvétique très conservateur. Par ailleurs, de cette manière, l'extrême gauche assure s'attaquer aux causes véritables du sous-développement. Car la gauche radicale présente le sous-développement comme le produit du colonialisme et de l'impérialisme. Dès lors, la solidarité avec le tiers-monde implique la dénonciation de ces processus, et en particulier de l'impérialisme suisse. Les méfaits de ce dernier sont exposés à maintes reprises, notamment dans les publications de la *Ligue marxiste révolutionnaire*. Tous les courants néo-marxistes s'accordent pour soutenir que le développement réel ne peut se faire que par une modification radicale des structures socio-économiques. En d'autres termes, «la solution du sous-développement passe par la révolution socialiste».[37] Pour nombre de révolutionnaires de 68, le tiers-monde représente la 'zone des tempêtes', où la révolution mondiale apparaît de la façon la plus tangible. Reprenant la théorie léniniste du maillon faible, ils estiment que la révolution n'éclate pas nécessairement là où le capitalisme est le plus développé, mais là où ses contradictions sont les plus aiguës, c'est-à-dire dans les pays du Sud. Les courants maoïstes considèrent le tiers-monde comme la force principale de la révolution et développent une forte identification avec les mouvements de libération. Par exemple, dans le discours du

35 MSA, *Bulletin interne*, n° 1, décembre 1973, pp. 1–2. Archives contestataires, Genève, Fonds Charles Philipona, 002_CP_S11_SS130.

36 N. C., «Sécheresse en Afrique», in: *La Brèche*, n° 73/74, juillet–août 1973, p. 17.

37 A. Udry, «Impérialisme et aide au tiers-monde (2)», in: *La Brèche*, n° 55, 28 septembre 1972, pp. 10–11.

PCS/ML, diffusé par son organe *Octobre*, le tiers-monde y apparaît sacralisé. Les luttes des peuples du tiers-monde sont qualifiées d'«héroïques», leurs victoires sans cesse exaltées.[38] Ce groupe maoïste attribue aux luttes du tiers-monde une fonction d'exemplarité[39] et appelle à les appuyer, y compris sur le plan matériel: «Nous devons soutenir les peuples d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine par un vaste mouvement de solidarité et par l'aide matérielle que nous pouvons leur apporter: leur lutte héroïque et sans concession est un exemple pour le peuple suisse».[40] De son côté, la LMR trotskiste évoque fréquemment, à l'instar de la IVe Internationale à laquelle elle est affiliée, le thème de la 'révolution coloniale'.

Il faut dire que l'émergence du tiers-monde dans les années 1960 et 70 semble donner raison aux gauchistes. En Asie, la Chine exerce un puissant attrait, alors que la lutte du peuple vietnamien constitue l'incontournable toile de fond de toute la décennie contestataire, en Suisse[41] comme dans le reste du monde. Pour toute une génération, le Vietnam représente en effet la clé de voûte de la révolution mondiale. En Afrique, les mouvements de libération nationale achèvent la décolonisation ou s'en prennent au néocolonialisme. Sur ce plan, ce sont les colonies portugaises qui retiennent principalement l'attention. Les mouvements indépendantistes en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique mènent en effet un combat non seulement contre un système honni (le colonialisme), mais aussi contre un régime perçu comme anachronique, dans la mesure où il incarne, au même titre que l'Espagne de Franco, un avatar du fascisme de l'entre-deux-guerres. A cet égard, la mobilisation contre la présence du Portugal comme hôte d'honneur au Comptoir suisse en 1973 a constitué le point culminant de cet engagement internationaliste.[42] Enfin, en Amérique latine, la lutte anti-impérialiste est portée par de nombreuses guérillas, inspirées par la révolution cubaine et qui combattent fréquemment des régimes dictatoriaux soutenus par les Etats-Unis. Le cas du Chili est emblématique: bien qu'il signale, au premier abord, une défaite pour le mouvement ouvrier et révolutionnaire chilien et latino-américain (de nombreux opposants sud-américains de gauche s'étaient réfugiés dans le Chili de l'Unité populaire), il déclenche aussi une mobilisation qui constitue probablement la plus grande campagne de so-

38 Pascale Burnier, *Le tiers-mondisme politique en Suisse romande (1962–1975). Idéologies et modalités d'action: perspectives de cinq groupes militants*, mémoire de licence, Université de Fribourg 2006, pp. 78–81.

39 Voir aussi Marcel Dreier, «Afrikanische Befreiungsbewegungen und die antiimperialistische Solidaritätsbewegung in der Schweiz», in: Schaufelbuehl 2009, *op. cit.*, pp. 161–176.

40 «Front uni contre l'impérialisme», in: *Octobre*, n° 56, novembre 1972, p. 15.

41 Marc Griesshammer, *Zwischen Friedenswunsch und Weltrevolution. Die Vietnamsolidarität in der Schweiz, 1965–1974*, mémoire de licence, Université de Berne 2006.

42 Nuno Pereira, «Le mouvement suisse de 68 et le Portugal: de la dictature à la révolution (1962–1975)», in: Schaufelbuehl 2009, *op. cit.*, pp. 147–160.

lidarité internationale des années 68, dépassant celle qui s'est opposée à la guerre du Vietnam.[43]

Les années 1960 et 1970 sont incontestablement marquées par les luttes révolutionnaires des 'peuples opprimés' dans un tiers-monde qui fait office de laboratoire politique et social. Les luttes *armées* qui s'y déroulent – les fusils venant rappeler à une Suisse dépourvue de tradition révolutionnaire que la révolution est un acte violent – possèdent pour de nombreux soixante-huitards radicaux un caractère exemplaire. Jakob Tanner a certes déconstruit à bon escient la «simultanéité apparente produite par les médias, qui intègre dans la sphère d'attente d'une 'révolution mondiale' des événements disparates» se déroulant dans divers points du globe.[44] Il n'en reste pas moins que, comme l'a relevé Olivier Pavillon, «[les années 1973–1974] sont d'une densité d'événements-clés impressionnante. Les militants courent au feu: des grèves sauvages qu'il faut soutenir et populariser à la solidarité avec les opposants à Pinochet, en passant par la dénonciation du goulag et de la dictature bureaucratique en URSS. Ils ont l'impression d'être au cœur de l'histoire».[45] Pour les organisations révolutionnaires des années 1970, la Suisse se devait de participer à ce vaste mouvement d'émancipation, non pas à travers l'aide au développement, mais en apportant un soutien vigoureux aux luttes de libération du tiers-monde. A leurs yeux, la seule solidarité efficace avec le tiers-monde devait prendre la forme d'un mouvement anti-impérialiste de masse, appelé à prendre pour cible non seulement l'impérialisme américain, mais également l'impérialisme suisse, qui était perçu comme l'allié objectif des Etats-Unis. En ce sens, au-delà de la rhétorique militante, provocante et parfois simpliste, de nombreuses mobilisations concrètes et souvent massives ont eu lieu dans les années 68, pour soutenir les combats révolutionnaires qui, dans les continents du tiers-monde, aspiraient à une transformation radicale des structures socio-économiques. Selon les révolutionnaires suisses, une telle transformation était, en définitive, la seule garante d'un développement authentique des pays du tiers-monde.

Pour la nouvelle gauche radicale helvétique, la solidarité avec le tiers-monde avait un corollaire en Suisse: le soutien indéfectible à la classe ouvrière, aux immigrés (en particulier aux saisonniers, perçus comme un 'tiers-monde de l'intérieur'). Après le renversement du gouvernement de Salvador Allende au Chili, deux organisations fribourgeoises d'extrême gauche appellent aussi à des luttes de masse en

43 Olivier Pavillon, «La nouvelle gauche en Suisse romande, des années 60 au milieu des années 80: un essai de mise en perspective», in: *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, n° 21, 2005, p. 26.

44 Jakob Tanner, «'L'Internationale sera le genre humain'. Le mouvement ouvrier suisse entre politique nationale et solidarité transfrontalière», in Stefan Howald (éd.), *Les 25 ans du Solifonds. La solidarité, une valeur sûre*, Zurich 2008, p. 81.

45 Pavillon 2005, *op. cit.*, p. 26.

Suisse, en proclamant que «la seule solidarité, c'est la lutte de classe».[46] Dans le même sens, l'organe du PCS/ML rappelle quant à lui que l'internationalisme prolétarien, valeur première qui préside à la solidarité avec les peuples du tiers-monde, ne doit pas être considéré «comme un élément indépendant de la révolution dans notre pays».[47] Ce souci rejoint d'ailleurs l'appel que Dom Hélder Câmara, archevêque brésilien partisan de la théologie de la libération, avait adressé aux militants internationalistes européens: «La meilleure aide que vous puissiez nous apporter est de changer les structures d'injustice chez vous.»[48] Malgré ces déclarations et les points de contact ponctuels, la jonction entre le mouvement tiers-mondiste et le mouvement ouvrier radical en Suisse ne s'est jamais véritablement opérée.[49]

Le tournant de la fin des années 1970

L'ambivalence d'un tiers-mondisme qui est à la fois *mouvement* et *discours* a été relevée par Monica Kalt.[50] A cet égard, le versant discursif, qui englobe la propagande, semble avoir prédominé par rapport au volet relatif à la pratique concrète de la solidarité politique ou matérielle. Empreint de manichéisme et d'une analyse souvent caricaturale de la réalité politique et sociale des pays du Sud, ce discours s'est parfaitement inscrit dans le champ discursif très polarisé de la guerre froide. Il traduisait en outre un attachement indéfectible à des idéaux tels que la révolution et la libération, concepts centraux pour les mouvements de 68.

Le soutien au tiers-monde pouvait également se traduire par une «aide» matérielle aux mouvements de libération nationale. La LMR, pour laquelle l'internationalisme n'était «pas un vain mot» a ainsi essayé de soutenir des guérillas latino-américaines, à travers le réseau de la IVe Internationale.[51] C'est dans cette optique que se situe l'affaire de Baden, au cours de laquelle trois militants trotskistes sont arrêtés en 1970, pour vol de matériel de transmission dans l'usine de Brown Boveri, matériel qui aurait été destiné à la guérilla bolivienne. D'autres comités de

46 Lutte prolétaire, Lutte de Classe, «Chili: l'échec pourquoi?», tract, Fribourg, septembre 1973. Annexé au rapport de la police de Sûreté du canton de Fribourg, 10 octobre 1973. Archives fédérales, Berne, E 4320 (C), 1995/391, 923/336, carton 244.

47 «Front uni contre l'impérialisme», in: *Octobre*, n° 56, novembre 1972, p. 15.

48 Cité dans *Chili-Argentine-Bolivie - Bulletin d'information*, par le Comité de soutien aux prisonniers politiques au Chili – Fribourg, janvier 1977. Archives fédérales, Berne, E 4320 (C), 1995/391, 923/336, carton 244.

49 Si la création, en 1983, du Solifonds, témoigne du lien entre le monde syndical et le mouvement tiers-mondiste, elle ne s'inscrit pas du tout dans une perspective de transformation radicale de la société suisse. Cf. Howald 2008, *op. cit.*

50 Kalt 2010, *op. cit.*, pp. 10–15.

51 Lucien Scherrer, *Potemkinsche Dörfer und Stadtguerilla: Die linksextremen Organisationen PdA, POCH und RML zwischen internationalistischer Theorie und Praxis, 1969–1981*, mémoire de licence, Université de Berne 2004, pp. 88–119.

solidarité internationale ont lancé des campagnes de soutien matériel. A l'automne 1976, le Groupe de travail Afrique australe Portugal, comité proche de l'extrême gauche genevoise, organise par exemple une campagne d'aide aux réfugiés du Zimbabwe (récolte de vêtements, médicaments, etc.). Cette aide demeure néanmoins sous-tendue par une question politique: «Par notre soutien, nous contribuerons, d'une façon peut-être modeste, à aider le peuple du Zimbabwe à continuer sa lutte pour renverser le régime raciste et exploiteur de Ian Smith, et à acquérir une indépendance rapide et totale».[52] C'est à un moment où le cycle de contestation marqué par 1968 se trouve déjà dans une phase de déclin que se déroule, à Lausanne, en octobre 1978, le premier Symposium de la solidarité, événement qui peut, dans une certaine mesure, être considéré comme un tournant. Le projet d'un tel symposium naît à la suite de la protestation contre la tenue d'un symposium latino-américain européen à Montreux en octobre 1977, lequel réunit des milieux d'affaires. Après de longs mois de préparation, le Symposium de la solidarité rassemble des milliers de personnes[53] autour d'un objectif: «Non seulement protester, scander des slogans; mais aussi défricher la réalité des relations Suisse/pays opprimés, se former, expliquer, dénoncer et donner la parole aux représentants des peuples opprimés».[54] Relevons ici la référence aux 'peuples opprimés', qui était courante dans la terminologie soixante-huitarde.

Cette rencontre unitaire romande de trois jours est préparée par une vingtaine d'organisations et une quinzaine de groupes de travail. Elle entend être le «point culminant de notre solidarité avec le Tiers Monde, en se focalisant sur trois thèmes principaux: l'Afrique australe, l'Amérique latine et les relations entre la Suisse et le Tiers Monde».[55] Les groupes de travail qui se penchent sur cette dernière thématique élaborent une réflexion sur des thèmes que la contestation post-soixante-huitarde a souvent mis en exergue: l'exportation d'armes, la fuite des capitaux, le rôle des banques et des multinationales, ou encore la faim dans le monde. Lors du Symposium, une table-ronde sur le thème de la dépendance pays riches / pays pauvres réunit quatre figures emblématiques: l'économiste André Gunder Frank, théoricien du sous-développement,[56] Régis Debray, le compagnon de route de la révolution cubaine et de Che Guevara en Bolivie,[57] le sociologue et député socialiste Jean

52 «Aide aux réfugiés du Zimbabwe», in: *Afrique nouvelle*, n° 7, novembre 1976, pp. 7–8.
53 «La solidarité en Suisse romande», in: *Chili Venceremos*, n° 12, février–mars 1979.
54 «Pour un Symposium de la solidarité», feuillet, 1978, Archives du Comité Memoria y Justicia, Genève, Fonds Roland Bersier. Au sujet du deuxième Symposium, organisé à Berne en 1981, voir Kuhn 2011, *op. cit.*, pp. 41–84.
55 «Les 20-21-22 octobre à Lausanne: le Symposium de la solidarité», tract, 1978, Archives du Comité Memoria y Justicia, Genève, Fonds Roland Bersier.
56 André Gunder Frank, *Le développement du sous-développement: l'Amérique latine*, Paris 1970.
57 Régis Debray, *Révolution dans la révolution? Lutte armée et lutte politique en Amérique latine*, Paris 1967.

Ziegler,[58] ainsi que Charles-André Udry, dirigeant historique de la LMR et permanent de la IVe Internationale. Malgré la présence de ce dernier, le courant révolutionnaire pèse de moins en moins dans les discussions. En effet, seules deux organisations d'extrême gauche y participent: la LMR et l'*Organisation communiste Le Drapeau Rouge*, dans laquelle s'est fondue RplC. Ces deux groupes sont noyés sous un flot disparate des comités et d'associations de solidarité, qui épousent une approche moins idéologique et radicale, plus unitaire et «réaliste».[59] Cette tendance va s'accentuer au cours des années 1980.

Cette évolution se déroule dans un contexte de recul des mouvements sociaux et politiques issus de 68. En Suisse et dans la plupart des pays occidentaux, la nouvelle gauche radicale se trouve au milieu des années 1970 sur le déclin, qui est notamment patent dans les mobilisations de rue. Certes, l'année 1975 est encore marquée par des manifestations internationalistes de grande ampleur, pendant lesquelles nombre de militants révolutionnaires ont l'impression que la révolution, partie des pays du tiers-monde, arrive en Europe. En effet, aux victoires des mouvements de libération nationale au Vietnam et au Cambodge et à l'indépendance des anciennes colonies portugaises répondent, sur le continent européen, la révolution portugaise et la fin du franquisme, alimentant toutes deux des espoirs révolutionnaires. Cependant, en 1976, le nombre de manifestations de solidarité internationale baisse sensiblement en Suisse.[60] La crise économique, la mutation générationnelle et les convulsions internes à la gauche radicale constituent quelques-uns des facteurs explicatifs de cet affaiblissement. A cela s'ajoute l'évolution politique internationale. L'Asie orientale, 'zone des tempêtes' pendant une décennie, ne porte plus la Révolution (fin de la Révolution culturelle en Chine après la mort de Mao, instauration du régime khmer rouge au Cambodge). Par conséquent, de nombreux activistes déchantent devant l'évolution d'Etats nouvellement indépendants, dont ils ont auparavant soutenu la lutte de libération. De façon plus générale, le marxisme, le léninisme et la notion même de lutte des classes perdent de leur attrait. Pour la nouvelle gauche radicale, mais aussi pour bon nombre de comités anti-impérialistes, les années 1976–1979 vont être des années d'effritement et de disparition de nombreux groupes.

Ces années seront suivies, dès 1979, par une phase de légère recomposition, qui se déroule notamment autour du soutien à l'Amérique centrale. La révolution san-

58 Jean Ziegler avait publié deux ans auparavant un livre qui avait fait grand bruit: *Une Suisse au-dessus de tout soupçon*, Paris 1976.

59 Voir l'article paru dans le dernier numéro du journal du CLP: «Symposium de la solidarité: la lutte anti-impérialiste a profité des opportunismes», in: *Le Militant*, n° 41, novembre 1978, p. 10.

60 Alois Tschopp, *Datenhandbuch über politische Aktivierungsereignisse in der Schweiz, 1945–1978*, Zurich 1981.

diniste au Nicaragua nourrira encore quelques espoirs révolutionnaires et donnera lieu à un important mouvement de solidarité dans les années 1980.[61] Mais le paradigme anti-impérialiste, qui associait soutien au tiers-monde et lutte de classes en Suisse, et avait été puissant dans les années 1970, semble bel et bien révolu, malgré les actions, en Suisse alémanique, d'un comité tel que le *Solidaritätskomitee für Afrika, Asien und Lateinamerika* (SKAAL).[62] De toute évidence, l'anti-impérialisme, dans sa version gauchiste, s'effrite inexorablement dès la deuxième moitié des années 1970. En revanche, le tiers-mondisme politique suscite encore durant la décennie suivante de nombreux débats et connaît une forte adhésion. En ce sens, Konrad Kuhn montre par exemple que la mobilisation du mouvement tiers-mondiste atteint un point culminant lors du Symposium de la Solidarité de 1981.[63] Ce courant se désagrègera à son tour durant les années 1990, alors même que les notions de 'tiers-monde' voire de 'développement' (tant comme discours que comme facteur de mobilisation sociale) deviennent peu à peu obsolètes, même si cette dernière fait toujours l'objet de quelques débats nourris.[64] Si le concept d''aide' a lui aussi survécu[65] et n'est désormais que rarement placé entre guillemets, sa valeur opératoire est aujourd'hui fortement remise en question.

61 Thomas Kadelbach, *Les brigadistes suisses au Nicaragua (1982–1990)*, Fribourg 2006.
62 Kalt 2010, *op. cit.*, pp. 318–323.
63 Kuhn 2011, *op. cit.*, pp. 42–43.
64 Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris 1996.
65 Jean-Michel Severino, Jean-Michel Debrat, *L'aide au développement*, Paris 2010.