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)

Artikel: Gut im Vergleich : Spannungen im norwegischen und im schweizerischen Entwicklungsdiskurs

Autor: Pohl, Katharina / Speich Chassé, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1077866

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

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]

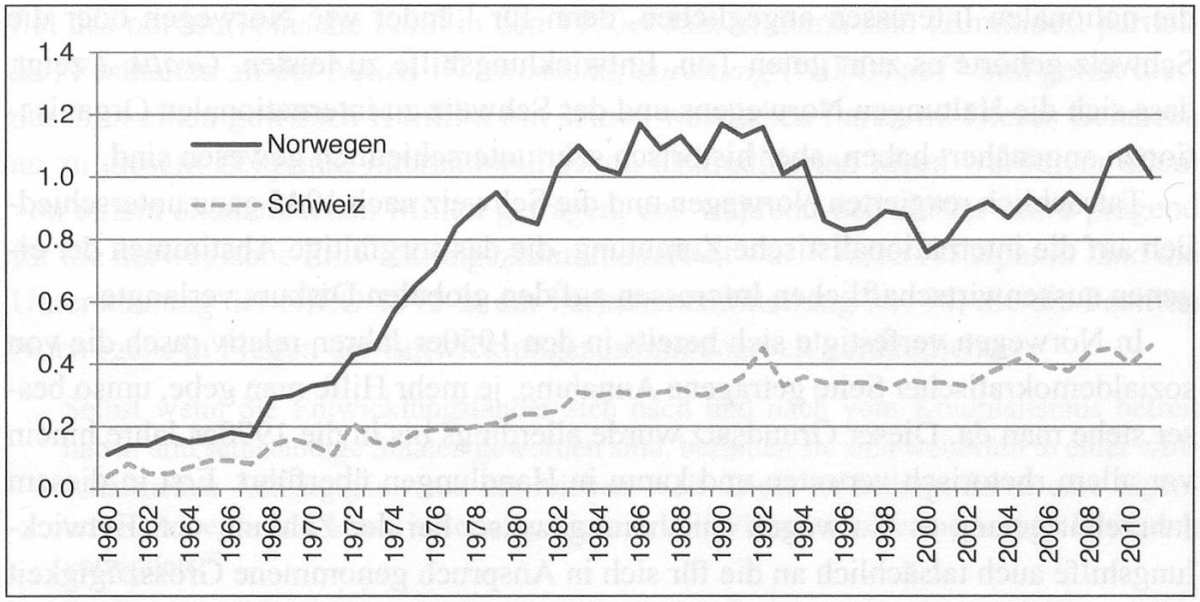
Ein wichtiges Instrument bei der Formulierung und Durchsetzung dieser Normen war die quantitative Erfassung der offiziellen Entwicklungshilfeleistungen (ODA).[67] In enger Kooperation mit der Statistikabteilung der UNO bemühte sich insbesondere das Entwicklungskomitee der OECD (DAC) um die Herstellung 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.

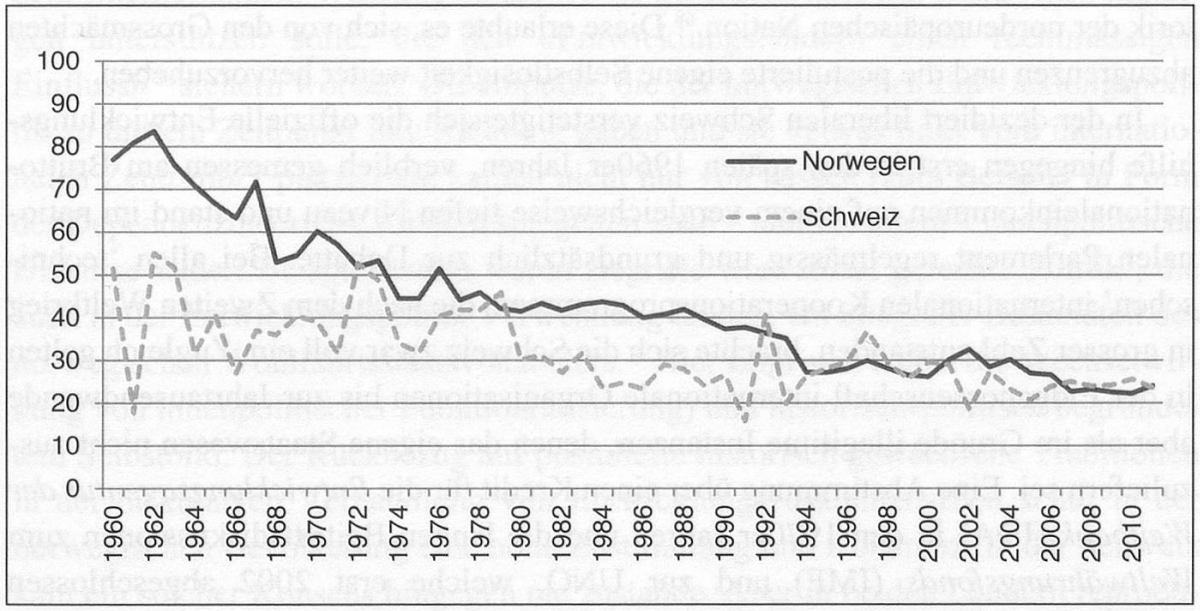
65 Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca 1996; Connie L. McNeely, *Constructing the Nation-State. International organization and prescriptive action*, Westport/London 1995.

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.