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: Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg : die Entwicklungshilfe als aussenpolitisches Instrument in der Ära Petitpierre 1945-1961

Autor: Trachsler, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1077867

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: 10.12.2025

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

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'.