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

Autor: Misteli, Samuel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1077868

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: 02.10.2025

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

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

Samuel Misteli

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

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

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

2 *Ibid.*, S. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Handels- als Entwicklungspolitik? Der internationale Entwicklungsdiskurs vor der UNCTAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

35 UNCTAD-Résumée, S. 6.

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

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

Die Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

58 *Ibid.*, S. 23.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schluss

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

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

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

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