

Der pluralistische Korporatismus als innenpolitisches Erfolgsrezept in der schweizerischen Entwicklungspolitik

Peter Hug and Beatrix Mesmer



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1281>
DOI: 10.4000/sjep.1281
ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 février 1995
Number of pages: 247-253
ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Peter Hug und Beatrix Mesmer, « Der pluralistische Korporatismus als innenpolitisches Erfolgsrezept in der schweizerischen Entwicklungspolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 14 | 1995, Online erschienen am: 05 Mai 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1281> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1281>

Der pluralistische Korporatismus als innenpolitisches Erfolgsrezept in der schweizerischen Entwicklungspolitik

Peter Hug und Beatrix Mesmer

Die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit stand seit Jahrzehnten nie mehr so stark unter Druck wie am Jahresende 1994. Noch lässt sich nicht abschätzen, ob die aktuelle Debatte vorübergehender Natur ist oder die Entwicklungspolitik in eine ähnliche Krise geraten wird wie zuvor andere Bereiche der schweizerischen Aussenpolitik. Es dürfte sich deshalb ein Blick auf die innenpolitischen Mechanismen lohnen, die der schweizerischen Entwicklungspolitik zum Durchbruch verholfen haben.

Vierzig junge Historiker und Historikerinnen haben sich am Historischen Institut der Universität Bern in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Bundesarchiv der Mühe unterzogen, erstmals systematisch die Archive der entsprechenden Bundesstellen, Hilfswerke und entwicklungspolitischen Organisationen zur Geschichte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu befragen. Das Ergebnis liegt inzwischen in einem Sammelband vor (1). Es erlaubt auch erste Antworten auf die Frage, wie die Entwicklungspolitik als neuer Bereich der Aussenpolitik innenpolitisch abgestützt wurde. Da das betreffende Quellenmaterial nur bis zum Jahre 1976 zur Verfügung stand, d. h. bis zur Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, beschränken sich die folgenden Ausführungen notwendigerweise auf die Zeit vor diesem für die Institutionalisierung der neuen Staatsaufgabe wichtigen Markstein. Das ist aber insofern vertretbar, als sich seither an der Umsetzungsstrategie wenig geändert hat.

Gemessen an den Schwierigkeiten, mit denen die Integrationspolitik des Bundesrates zu kämpfen hat, stellt die Konsensfindung in der Entwicklungspolitik eine eigentliche Erfolgsgeschichte dar. Die Gründe dafür liegen in einer

optimalen Ausnutzung der Strukturprinzipien, die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert die schweizerische Innenpolitik bestimmen: Einerseits die korporatistische Interessenbündelung und die Delegation von staatlichen Aufgaben an private Organisationen, andererseits die subsidiäre Ausweitung der Bundeskompetenzen und die damit zusammenhängende Verstärkung von Transferleistungen. In unserem konkreten Fall heisst das: Die Entwicklungshilfe konnte zum einen an die Tätigkeit privater Gruppierungen anschliessen und sich den in breiten Kreisen der Bevölkerung vorhandenen Glauben an die humanitäre Sendung der Schweiz zunutze machen. Zum anderen konnten aber auch die für die neue Aufgabe gesprochenen Mittel eingesetzt werden, um mögliche Opponenten abzufinden und einzubinden. Die erste These lautet denn auch: Die vom Bund verfolgte Entwicklungspolitik war deshalb erfolgreich, weil sie den bewährten und allgemein akzeptierten Vorgehensweisen entsprach.

Diese These lässt sich durch einen Rückblick auf die Geschichte der Hilfswerke untermauern, die bei der Implementierung der Entwicklungspolitik bis heute eine Hauptrolle spielen. Als grundlegend für die spätere innenpolitische Abstützung der Entwicklungshilfe erwies sich die Struktur, die der Bund 1944 bis 1948 mit der „Schweizer Spende“ aufbaute, einer mit nationalen Symbolen aufgeladenen und öffentlichkeitswirksam veranstalteten humanitären Aktion zugunsten des Wiederaufbaus und der Flüchtlinge in Europa. Zuvor hatte die karitative Schweizer Auslandhilfe ausschliesslich auf privater Initiative beruht. Eine eigentliche Welle von Nothilfeaktionen erfolgte nach dem Ersten Weltkrieg und während der Weltwirtschaftskrise in den dreissiger Jahren. Die oft nur für eine bestimmte Aktion zusammengerufenen Hilfsgruppen agierten dabei in einer verwirrenden Buntheit und waren lange untereinander kaum koordiniert. Erst Mitte der dreissiger Jahre bildeten sich auf dem Gebiete der Auslandhilfe die ersten gesamtschweizerischen Dachorganisationen heraus. Kennzeichnend blieb aber eine strenge Arbeitsteilung in sozialer und ideologisch-konfessioneller Hinsicht. Jedes Hilfswerk stammte aus einem bestimmten Milieu, in dem es seine Spendengelder sammelte, die es wieder an Hilfeempfänger aus dem gleichen Umfeld verteilte: Schweizer Katholiken sammelten für notleidende Katholiken im Ausland, Schweizer Sozialisten für notleidende Sozialisten im Ausland.

Die vom Bundesrat 1944 lancierte Schweizer Spende hob diese Wertebindungen erstmals auf und führte zu einer konsequenten Entideologisierung, oder besser: Neutralisierung der Auslandhilfe. Dem Bundesrat erschien eine als protestantisch, katholisch oder gar sozialistisch gekennzeichnete Hilfetätigkeit als wenig geeignet, dem Ruf der Schweiz als Kriegsgewinnlerin entgegenzutreten und die dadurch entstandene Isolation zu überwinden. Damit die Wiederaufbauhilfe ihren aussenpolitischen Zweck erfüllen konnte, musste sie fokussiert und national überhöht werden. Aussenseiter, die das einheitliche Erscheinungsbild hätten stören können, waren unerwünscht. Da dem Bund die organisatorisch-institutionellen Instrumente für diese Politik noch fehlten, verzichtete er auf eine eigene operative Tätigkeit und stellte stattdessen allen in der Schweizer Spende zusammengeschlossenen gesamtschweizerischen

Hilfswerken bedeutende Finanzmittel zur Verfügung. Durch diesen Anreiz entstand eine kompakte, an den helvetischen Prinzipien der Konkordanz und Neutralität orientierte Hilfsgemeinschaft, die fest entschlossen war, allen äusseren Anfeindungen zum Trotz die humanitäre Mission der Schweiz unter Beweis zu stellen.

Als sich 1948 der Bund aus der Schweizer Spende zurückzog, änderte sich abgesehen vom Namen vorerst wenig. Erhalten blieb in der Nachfolgeorganisation, der Schweizer Europahilfe, neben dem Tätigkeitsfeld auch die kartellartige Organisation. Den in der Europahilfe zusammengeschlossenen Hilfswerken war es streng untersagt, eigene gesamtschweizerische Spendenaktionen durchzuführen. Gleichzeitig wachte die Europahilfe eifersüchtig darüber, dass keine Aussenseiter in den gemeinsam bearbeiteten Spendenmarkt einbrachen. Die kollektive Durchführung der Sammelaktionen ebnete das spezifische Profil der angeschlossenen Hilfswerke ebenso ein, wie sie das Erscheinungsbild nach aussen prägte. Nur sehr allgemein humanitär formulierte Spendenaufrufe waren konsensfähig. Den Spendenertrag teilten die in der Europahilfe zusammengeschlossenen Hilfswerke nach einem intern immer wieder umstrittenen Schlüssel untereinander auf.

Angesichts dieses fein austarierten Spendenkartells, das seine eigene Bürokratie aufbaute, war eine Änderung des Tätigkeitsbereichs schwierig. Zwar hatte bereits 1947 der damalige Leiter der Schweizer Spende, Rodolfo Olgiati, in einem Artikel mit dem Titel „Von der Nachkriegshilfe zur Friedensarbeit“ eine Umpolung der Hilfstätigkeit im Sinne der von der UNO intendierten Entwicklungszusammenarbeit angeregt. Nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit hatten die Vordenker der UNO im sozialen Gefälle im Innern und in wirtschaftlichen Spannungen zwischen Volkswirtschaften wichtige potentielle Kriegsursachen geortet. Sie strebten deshalb mit Artikel 55 der UNO-Charta an, weitere Weltkriege dadurch zu verhindern, dass die Völkergemeinschaft durch kooperative Entwicklungsanstrengungen die weltweiten sozialen und wirtschaftlichen Probleme bewältigt. Der schweizerische Bundesrat brachte für diesen Ansatz freilich kein Verständnis auf.

Das Konzept der UNO sowie die Ideen Olgiatis, die auch an die Aktionen des Service Civil International in der Zwischenkriegszeit anknüpften, fanden in der Schweiz erst Anfang der fünfziger Jahre und nur in pazifistischen und christlich-sozialen Kreisen weitere Resonanz. Es kam zur Gründung eines „Initiativkomitees für die Schaffung eines schweizerischen Volkswerkes für die Hilfe an unterentwickelte Gebiete“, das anders als die bestehenden Hilfswerke politische Zielsetzungen formulierte. Im Zentrum standen die Forderungen nach einer aktiven Aussenpolitik der Schweiz, der Umlagerung von Militärausgaben zugunsten der Entwicklungszusammenarbeit und einer breiten Aufklärungsarbeit über die schweizerischen Nord-Süd-Beziehungen. Die in der Europahilfe zusammengeschlossenen Hilfswerke sahen sich herausgefordert und reagierten dementsprechend. Ihre Strategie bestand darin, das Komitee dazu zu bewegen, selbst operativ tätig zu werden und sich in die bestehenden Hilfswerkstrukturen zu integrieren. 1955 formte sich das Komitee in das Schweizerische

Hilfswerk für aussereuropäische Gebiete (SHAG, heute Helvetas) um, das am Beispiel eines von Olgiati ausgearbeiteten Projektes sein Konzept der friedenssichernden Entwicklungszusammenarbeit demonstrieren wollte. Daraus wurde aber nichts. Das mit Finanzproblemen kämpfende SHAG sah sich 1956 gezwungen, der Europahilfe beizutreten, die sich nun in „Schweizerische Auslandhilfe“ umbenannte und das SHAG mit 16,5 Prozent an den gemeinsam durchgeführten nationalen Sammlungen beteiligte. Das SHAG musste freilich im Gegenzug auf eigene gesamtschweizerische Spendenaufrufe und damit auf eine eigenständige Entwicklungspolitik und Aufklärung der Öffentlichkeit über die Lage der Entwicklungsländer verzichten.

An der Integration des SHAG in die helvetische Konkordanz war auch der Bundesrat massgeblich beteiligt. Kurz nach der SHAG-Gründung lud der damalige Aussenminister Max Petitpierre auf eigene Initiative alle an Entwicklungshilfe interessierten Kreise zu einer Aussprache ein. Der Chef des Politischen Departementes machte klar, es sei deutlich zwischen wirtschaftlicher und technischer Hilfe zu unterscheiden. Da Wirtschaftshilfe in die Zuständigkeit des Bundes, der Privatwirtschaft und der Banken falle, hätten sich hier die Hilfswerke nicht einzumischen. Auf dem Gebiete der technischen Hilfe sei der Bund aber bereit, die Hilfswerke finanziell zu unterstützen, falls sie sich auf die Projektarbeit beschränkten und sich auf ein koordiniertes Vorgehen einigen könnten. Das bedeutete nichts anderes, als dass die bereits seit langem eingespielte Mitbestimmung der Wirtschaftsverbände bei der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen nicht tangiert werden durfte.

Die strenge Scheidung zwischen technischer und wirtschaftlicher Hilfe blieb in der Folge bestehen. Sie lag 1960/61 auch der Reorganisation der Bundesverwaltung zugrunde, als die Wirtschaftshilfe an die Handelsabteilung und die technische Hilfe an einen neu geschaffenen Dienst im Politischen Departement ging. Die sich fortan sehr unabhängig voneinander entwickelnden Tätigkeitsfelder beruhen seither auch auf unterschiedlichen Mechanismen der innenpolitischen Meinungsbildung. Bei der Wirtschaftshilfe verläuft sie eher in diskreten Bahnen. An der Aushandlung der schweizerischen Verhandlungspositionen gegenüber der Weltbankgruppe, der OECD, der UNCTAD und den Ländern, mit denen Kapitalschutzabkommen oder Finanzhilfverträge abgeschlossen wurden, waren vorab die ständige Wirtschaftsdelegation und die spezialisierten grossen Wirtschaftsverbände beteiligt. Unerwünscht blieb hier weiterhin die Meinung der Hilfswerke, die auch keinen Einsitz in die ständige Wirtschaftsdelegation oder in die Gremien der Exportrisikogarantie erhielten.

Umso reichlicher wurden die Hilfswerke andererseits auf dem Gebiete der technischen Hilfe entschädigt, wo sich ihr Handlungsspielraum nach 1960 sowohl in finanzieller wie auch in politischer Hinsicht stark ausweitete. Hatte der Bundesrat die technische Hilfe während den fünfziger Jahren noch sozusagen hinter verschlossenen Türen abgewickelt, so stützte er sie seit 1960 innenpolitisch auf eine äusserst breite Basis ab. Die Projektarbeit bildete fortan den am öffentlichkeitswirksamsten propagierten Bereich schweizerischer Aussenpolitik. Bundesrat Max Petitpierre forderte 1960 persönlich Nationalräte aus allen wich-

tigen Parteien auf, in parlamentarischen Vorstössen eine Ausweitung der Entwicklungshilfe zu verlangen. Gleichzeitig richtete er im neu geschaffenen Dienst für technische Zusammenarbeit einen gut ausgebauten Informationsdienst ein, der mit Filmen, Unterrichtseinheiten und Gratiszeitschriften für die Anliegen der Entwicklungshilfe warb. Umfangreiche Botschaften an das Parlament und neu eingerichtete Gremien ermöglichten eine breite Mitwirkung aller interessierten Kreise. In der 1961 geschaffenen Kommission für technische Zusammenarbeit gaben zunächst Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik Empfehlungen über die grundsätzliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit ab. Später nahmen hier auch die Hilfswerke Einsitz, die zudem seit 1961 an jährlichen Konferenzen für technische Zusammenarbeit speziell begrüsst werden. Da ihre Mitwirkung zur innenpolitischen Durchsetzung der periodisch angeforderten Rahmenkredite unentbehrlich war, weitete sich ihr Einfluss auf die Ausgestaltung der Projektarbeit bald aus. Wie schon in der Schweizer Spende, waren die Hilfswerke wieder zum festen Partner des Bundes geworden. Freilich erwartete man von ihnen weiterhin, dass sie sich an die Spielregeln hielten: an die klare Trennung der technischen von der wirtschaftlichen Hilfe, d. h. an die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Projektarbeit einerseits und die Aussenwirtschaftspolitik andererseits.

Gefährdet wurde dieses Arrangement jedoch in den späten sechziger Jahren, als unter dem Eindruck des sich vergrössernden Nord-Süd-Gefälles die Entwicklungskonzepte überall neu überdacht werden mussten. Auch in der Schweiz traten nun vermehrt entwicklungspolitische Gruppierungen wie z. B. die Erklärung von Bern hervor, die auf den Zusammenhang von Armut, wirtschaftlicher Ausbeutung und politischer Unterdrückung hinwies und die Ursache des Entwicklungsrückstandes der Dritten Welt in der Politik der Industrieländer sahen. Dass zur gleichen Zeit auch im Parlament von bürgerlichen Parteien die fehlende gesetzliche Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit moniert wurde, ist symptomatisch für die Legitimationskrise, die dieser Politikbereich um 1970 durchlief. Der Bundesrat erklärte sich auch sogleich bereit, ein entsprechendes Gesetz auszuarbeiten.

Die Geschichte des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist ein Musterbeispiel für die Aushandlung mehrheitsfähiger Lösungen und die Marginalisierung von Störenfriedern. Die Beratung im Parlament nahm fast vier Jahre in Anspruch und stand unter Referendumsdrohungen von rechts – den Republikanern von James Schwarzenbach – wie von links – den Kritikern der bisherigen Entwicklungshilfe. Der schliesslich erreichte Konsens bestand in einer teilweisen Berücksichtigung der neuen, von der Erklärung von Bern und der Kommission Schweizerischer Entwicklungsorganisationen im Bericht „Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz“ vertretenen Konzepte. Durch die Entwicklungszusammenarbeit sollten künftig ausgewogene Verhältnisse in den Empfängerländern angestrebt werden, was einen weiten Ermessensspielraum liess. Die ebenfalls geforderte Statistik der Kapitalströme zwischen der Schweiz und den Entwicklungsländern fand dagegen keine Gnade.

Dass das Gesetz schliesslich ohne Referendum in Kraft treten konnte, zeugt davon, dass die Kredite für Wirtschaftshilfe und Projektarbeit mittlerweile zum *courant normal* gehörten. Offenbar waren sowohl die Wirtschaftsverbände als auch die Hilfswerke mit den dadurch ausgelösten Transfereffekten zufrieden. Das braucht nicht zu bedeuten, dass auch die Wirkung in den Empfängerländern optimal war – dieser Aspekt konnte anhand des verfügbaren Quellenmaterials nicht untersucht werden. In bezug auf die Schweiz lässt sich jedoch konstatieren, dass sich über die Entwicklungspolitik die Konflikte, die in der Folge der 68er Bewegung das innenpolitische Klima belasteten, entschärfen liessen. Die Impulse zur Gesellschaftsveränderung wurden nach aussen abgelenkt und konnten über die Projektarbeit bereichert werden. Die zweite These lautet, dass die Entwicklungspolitik der Schweiz nicht nur erlaubte, sich den Anschluss an die weltweiten Veränderungen offenzuhalten, sondern dass sie auch zur Stabilisierung ihres eigenen politischen Systems beigetragen hat. Vermutlich ist die Schweiz in dieser Beziehung keine Ausnahme. Auch andere Länder berücksichtigen bei der Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit ihre innenpolitischen Interessen. Auffallend ist jedoch, dass in der Schweiz die breite Verankerung der Projektarbeit und der humanitären Hilfe in der Bevölkerung nicht zu einer kohärenten Wahrnehmung der ausserpolitischen Probleme geführt hat.

Aus historischer Sicht geht es deshalb bei der aktuellen Kohärenzdebatte, die auf die wachsende weltweite Interdependenz zurückgeführt werden kann und die der Bundesrat 1994 mit seinem Nord-Süd-Leitbild politisch stark aufwertete, um mehr als eine bessere wechselseitige Abstimmung verschiedenartiger Politikbereiche. Die Kohärenzdebatte greift vielmehr tief in die institutionell-politischen Mechanismen ein, die der schweizerischen Entwicklungspolitik bisher innenpolitisch zum Durchbruch verholfen haben. Sie stellt nämlich die Lebensregel des helvetischen pluralistischen Korporatismus in Frage, die da lautet: Jedem das Seine, solange er dem anderen nicht dreinredet. Die verschiedenen involvierten Departemente und Bundesämter pflegten sich bisher im Inland auf unterschiedlichste politische Klientelen abzustützen, die sie je durch verschiedenartige Transferzahlungen zufriedener stellten. Dieser Pluralismus dürfte in dem Masse unter Druck geraten, wie die Verteilungskämpfe um das Bundesbudget zunehmen und die Schweiz gleichzeitig ihr bis anhin sehr niedriges ausserpolitisches Profil aufgibt und beispielsweise auch ihre Entwicklungspolitik stärker über internationale Organisationen und andere multilaterale Konsensfindungsmechanismen als über Klientelbeziehungen zu definieren beginnt. In diesem Fall wird der Bund auch neue Verfahren der innenpolitischen Abstützung entwickeln müssen. Denn internationale Mitwirkung und Mitgestaltung im Sinne des bundesrätlichen Berichtes zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren dürfte nicht nur die Kohärenzdiskussion verschärfen. Auf dem Tisch liegt dann auch die Frage, ob Entwicklungszusammenarbeit – wie am Ende des Zweiten Weltkrieges die Schweizer Spende – eine blosser Kompensation für ausserpolitisches Abseitsstehen bilden soll oder ob sie nicht vielmehr zu einem integralen Bestandteil einer neuen Friedenspolitik wird, die

das Konzept der bewaffneten, aussenpolitisch absentistischen Neutralität durch eine solidarische Mitwirkung in einem umfassenden System der kollektiven Sicherheit ersetzt.

Anmerkung

1. Peter Hug, Beatrix Mesmer (Hg.): Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, Bern 1993 (Studien und Quellen, Bd 19), 685 Seiten, broschiert. ISBN 3-9520503-0-X, Fr. 31.-, erhältlich bei: Schweizerisches Bundesarchiv, Archivstrasse 24, 3003 Bern.