

t.022.1(20)

Prof. Gerhard Schmidtchen  
Zürich

### Die Einstellung der Schweizer zur Entwicklungshilfe

Vortrag anlässlich der Sitzung vom 11. Februar 1970  
des Eidgenössischen Politischen Departements, Technische  
Zusammenarbeit, Bern

In welchem Ausmass und in welcher Weise soll sich die Schweiz in der Entwicklungshilfe engagieren? Diese Frage wurde mit einem repräsentativen Querschnitt von Schweizer Bürgern im deutschen und französischen Teil des Bundes in mündlichen, 40 bis 60 Minuten dauernden Interviews diskutiert. 43 Tests und Fragen umfasste der Bogen. Zu mehr als 200 Punkten konnten die Auskunftspersonen Stellung nehmen, nicht gerechnet die zahlreichen sozialstatistischen Ermittlungen. In diesen Interviews wurde nicht nur von Entwicklungshilfe gesprochen, sondern auch von innenpolitischen Themen, von Hoffnungen und Sorgen, von der Raumpfahrt und den Mitmenschen. Alle diese Fragen, die manifest mit der Entwicklungshilfe nichts zu tun haben, dienen in einer zweiten Auswertungsstufe der Motivanalyse.

Wer wurde befragt? Die Untersuchung stützt sich auf zwei repräsentative Querschnitte der erwachsenen Bevölkerung in der deutschen Schweiz und in der französischen Schweiz. In jedem Landesteil wurden rund 750 Auskunftspersonen, zusammen also 1 500, befragt. Die deutsche und die welsche Schweiz sind also durch die gleiche Zahl von Interviews repräsentiert. Die Ergebnisse für die kleinere Welschschweiz können somit die gleiche Genauigkeit beanspruchen wie die Deutschschweiz. Um ein Gesamtergebnis für die deutsche und französische Schweiz ausweisen zu können, wurde eine Gewichtungsoption vorgenommen, damit sich im Ergebnis das unterschiedliche Gewicht beider Bevölkerungsgruppen spiegelt.

Den Auftrag zu dieser Untersuchung erteilten die nachfolgenden Institutionen und Organisationen, die in der Entwicklungshilfe aktiv sind:

Eidgenössisches Politisches Departement, Bern, Dienst für technische Zusammenarbeit;

Helvetas, Schweizer Aufbauwerk für Entwicklungsländer, Zürich;

Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz, Zürich;

Migros-Genossenschafts-Bund, Zürich;

Schweizerisches Arbeiter-Hilfswerk, Zürich;

Schweizerischer Caritasverband, Luzern;

SWISSAID, Schweizerische Vereinigung für Entwicklungshilfe, Bern.

Geplant und ausgeführt wurde die Untersuchung von vier Instituten:

Psychologisches Institut der Universität Zürich, Lehrstuhl für Sozialpsychologie, Soziologie und Sozialforschung: Gesamtleitung und Analyse;

Institut für Demoskopie Allensbach: Fragebogenentwicklung und statistische Auswertung;

KONSO Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG, Basel: Anlage der Stichprobe, Durchführung der Feldarbeit in der deutschen Schweiz;

A.E.S., A.G. für Wirtschafts- und Sozialanalysen, Lausanne: Anlage der Stichprobe, Durchführung der Feldarbeit in der welschen Schweiz.

Wenn wir das Wort Entwicklungshilfe ins Gespräch werfen, kommen uns in der Schweiz, und sicherlich auch anderswo, die widersprüchlichsten Mitteilungen entgegen. Dem Kirchenboten von Herrliberg kann man zum Beispiel entnehmen, dass 2000 Besucher des Comptoir-Stands der Schweizerischen Volksbank sich an einem Test beteiligt hatten: 1 Mio für die Lösung von Zukunftsaufgaben auszugeben. Sie wollten die Million wie folgt verteilen: Rund 400 000 für den Ausbau der Entwicklungshilfe, 255 000 für die Landesplanung, 233 000 für Freizeitanlagen, 117 000 für militärische und Raumforschungsprojekte. Entwicklungshilfe steht also an erster Stelle. An Hand der Untersuchung indessen, die wir durchgeführt haben, muss man fest-

stellen, dass dieser Eindruck auf einer sehr kräftigen sozialoptischen Täuschung beruht. Die Mehrheit der Bevölkerung der Schweiz ist in der Frage der Entwicklungshilfe zurückhaltend. Es ist keine prinzipielle Zurückhaltung, sondern das Ergebnis dissonanter Gefühle. Man denkt an die Notwendigkeit und die Vergeblichkeit der Entwicklungshilfe zugleich, an das Idealbild der Entwicklungshilfe und daran, wie sie vermeintlich in Wirklichkeit sei. Man denkt an die Schwierigkeiten in den Empfängerländern, an die Vergeudung von Hilfsmitteln. Stellt man die Frage: sollte der Bund mehr Geld für die Entwicklungshilfe aufwenden, so antwortet nur eine Minderheit, wenn auch eine beträchtliche, der Bund solle seine finanziellen Anstrengungen für die Entwicklungshilfe erhöhen.

Tabelle  
Schweizer Bürger ab 16 Jahre  
(ohne Tessin)

FRAGE: "Nun gibt es verschiedene Meinungen darüber, wie das mit der Entwicklungshilfe werden soll:  
Die einen sagen, wir sollten sie erhöhen.  
Die anderen sagen, sie sollte gleichbleiben,  
wieder andere wollen sie verringern.  
welcher Ansicht sind Sie?"

Gleichbleiben	48 %
Erhöhen	34 %
Verringern	13 %
Unentschieden, kein Urteil	5 %
	<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> 100 %

Hängt die Zurückhaltung gegenüber einer expansiven Auslandhilfepolitik vielleicht damit zusammen, dass die Bevölkerung der Schweiz gegenüber einer Erhöhung der Staatsausgaben prinzipiell skeptisch ist? Wir haben gefragt, es gäbe verschiedene Ansichten darüber, auf welche Weise die Entwicklungshilfe aufgebracht werden sollte, von privater Seite und kirchlichen Hilfsorganisationen, nur von der Privatindustrie oder aber vom Staat. Auf diese Frage haben die Stimmbürger wie folgt geantwortet: 33 Prozent haben erklärt, es sei Sache des Staates, weitere 35 Prozent meinten, alle drei

Gruppen gemeinsam sollten die Entwicklungshilfe tragen. Damit taucht also der Gedanke, der Staat solle sich beteiligen, bei nahezu 70 Prozent der Befragten auf. Eine Furcht vor einem Ektatismus in der Entwicklungshilfe scheint es demnach nicht zu geben. Die Zurückhaltung muss andere Gründe haben.

Einer dieser Gründe liegt in der Diskrepanz zwischen Ideal und vermeintlicher Wirklichkeit in der Entwicklungshilfe. Es gibt einen gewissen Konsens in der Schweiz darüber, wie Entwicklungshilfe im Idealfall aussehen sollte. Sie soll bilateral sein, so dass man eine gewisse Kontrolle hat, so dass man sich selber als Schweizer in gewissen Entwicklungsprojekten mit seinen Anstrengungen wiedererkennen kann. Je anonymere die Entwicklungshilfe, desto grösser wahrscheinlich der Widerstand gegen eine expansive Entwicklungshilfepolitik.

In welcher Form soll Entwicklungshilfe gegeben werden? Sollen die Mittel direkt gegeben werden, Milderung von Not, Kredite ohne Auflagen? Die Schweizer Bevölkerung hat eine moderne Konzeption von Entwicklungshilfe. Sie möchte, dass Entwicklungshilfe zum Aufbau und zur Festigung einer modernen Infrastruktur in den Entwicklungsländern beiträgt. Wichtig ist der Bevölkerung ferner, dass gute pädagogische Systeme in den Entwicklungsländern aufgebaut werden. Eine solche Infrastrukturpolitik wird von grossen Teilen der Bevölkerung verstanden und gefördert werden. Viele aber meinen, die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe sehe nicht so aus. Das ist einer der Gründe für die Zurückhaltung.

Gibt es soziologische Voraussetzungen für die Einstellung zur Entwicklungshilfe? Die obersten Einkommensgruppen und zum Teil damit identisch die obersten Bildungsschichten sind überwiegend für eine Erhöhung der Bundesmittel für die Entwicklungshilfe. Ferner sind jüngere Leute mehr für die Entwicklungshilfe als die ältere Generation, Männer mehr als die Frauen, und die politisch Interessierten mehr als die Desinteressierten. Unter politisch interessierten Männern befürwortet eine Mehrheit die Ausdehnung des staatlichen

Beitrags an die Entwicklungshilfe. Das ist das demographische Bild. Diese Zusammenhänge sind indessen kein Argument für einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Gruppeninteresse und politischer Einstellung.

Zunächst zeigt sich, dass diejenigen, die innenpolitisch eine expansive Strukturpolitik wünschen, also Städteplanung, Schutz der Landschaft, saubere Luft, gleichzeitig in besonderem Masse für die Entwicklungshilfe eintreten. Es ist also nicht so, dass nach einer egoistischen Konzeption im Innern moderne Politik gemacht werden soll auf Kosten der Auslandhilfe. Hinter beidem ist vielmehr ein gemeinsamer Faktor wirksam: die Einsicht in die Notwendigkeit, Modernisierung, und nicht nur des eigenen Landes, als eine grosse Gemeinschaftsaufgabe zu begreifen.

Die Frage, ob man die staatlichen Beiträge an die Entwicklungshilfe erhöhen sollte, ist nur ein Teil der gesamten und viel komplexeren Einstellung der Schweizer zur Entwicklungshilfe. Während nur ein Drittel die Staatsausgaben erhöhen möchte, hat die Hälfte der Schweizer schon mehrfach für Zwecke der Entwicklungshilfe Geld gespendet. Dieser Befund zeigt bereits, dass die prinzipielle Zustimmung zur Entwicklungshilfe nicht auf jenes Drittel in der Bevölkerung beschränkt ist, das aus seiner Einstellung auch die fiskalischen Konsequenzen ziehen würde.

Es gibt andere Fragen, die uns gezeigt haben, dass die Schweizer zu zwei Dritteln aus humanitären Gründen prinzipiell für die Entwicklungshilfe plädieren. Warum diese zwei Drittel nicht auch mehr Gelder bereitstellen wollen, hängt mit der Widersprüchlichkeit zusammen, die gegenüber der Entwicklungshilfe verspürt wird. Es gibt nur eine kleine Gruppe, die einen prinzipiellen, neurotisch verhärteten Widerstand gegen die Idee der Entwicklungshilfe leistet. Diese Gruppe wird nicht politisch wirksam werden. Das politische Bild der Zukunft werden vielmehr jene bestimmen, die prinzipiell längst überzeugt sind, dass Entwicklungshilfe vermehrt geleistet werden muss, die aber zugleich von tiefen Zweifeln geplagt sind.

Dieses Zweifeln kann übrigens eine staatsbürgerliche Tugend sein. Solche Zweifel haben wir nicht nur gegenüber dem Projekt der Entwicklungshilfe beobachtet. Auf die Frage zum Beispiel: Glauben Sie, dass das Leben für die Menschen ganz allgemein immer leichter oder immer schwerer wird? erklärt eine grosse Mehrheit von fast 70 Prozent: immer schwerer. Die grosse Mehrheit der Amerikaner aber sagt: immer leichter. Fragt man aber umgekehrt, ob man den Lauf der Welt durch Bildung und Erziehung verbessern könne, dann sagen alle, durch Bildung können wir in dieser schwarz verhangenen Welt am Ende doch noch etwas Positives erreichen. Ein anderes Beispiel: Viele Befragte haben geantwortet, im Interesse des Weltfriedens müssen wir Entwicklungshilfe leisten. Wenn man aber am Schluss des Interviews fragt, glauben Sie, die Entwicklungshilfe kann dazu beitragen den Weltfrieden zu bewahren? dann schüttelt die Mehrheit der Befragten skeptisch den Kopf. Solche Widersprüche sind der Ausdruck eines politisch höchst differenzierten Denkens. Ich möchte es das kontingente Denken nennen. Im Prinzip ist man zunächst einmal aufgeschlossen und positiv für eine Sache, schon um die Gesprächsbereitschaft aufrechtzuerhalten, um den Dialog in Gang zu bringen. Ob man dann in der Praxis dafür ist, das hängt von sehr vielen Einzelheiten ab. Manche Vorlage ist wegen peripherer Dinge verworfen worden. Dieses kontingente Denken, dieses Ja-Aber wird auch gegenüber der Entwicklungshilfe wirksam. Hier hat die Widersprüchlichkeit allerdings auch einen umgekehrten Aspekt.

Die Skepsis gegenüber der Entwicklungshilfe heisst, dass irgendwo auch ein positiver Gedanke bewahrt wird. Spricht man Schweizer auf die Diagnose eines Zustandes an, so antworten sie eher skeptisch. Spricht man jedoch davon, was man in einer Sache tun könne, so fallen die Antworten eher produktiv und optimistisch aus. Hier ist etwas spürbar von jener Formel, die Karl Meyer während des Zweiten Weltkrieges aussprach. Er sprach vom hochgemuten Pessimismus. Das war aber offenbar nicht nur eine Kriegstugend, sondern es scheint sich um einen allgemeinen, politisch-psychologischen Zug der Schweizer zu handeln, und vielleicht gehört genau diese Struktur

zu den Voraussetzungen einer stabilen Demokratie. In dem Widerstreit der Motive gegenüber der Entwicklungshilfe kann eine grosse Reserve für eine tatkräftige Unterstützung der Entwicklungshilfe liegen, wenn man diese Idee überzeugend darlegen kann und das heisst, in den Einzelheiten überzeugend darlegen, wenn man die Bedeutung der Entwicklungshilfe für die Schweiz, für die Zukunft des eigenen Staatswesens im Weltzusammenhang darlegen kann.

Das Interesse an der Entwicklungshilfe ist in aussenpolitisches Denken eingebettet. Je intensiveren internationalen Kontakt die Schweizer wünschen, desto selbstverständlicher ist für sie der Gedanke der Entwicklungshilfe. Die instrumentelle Basis dieser Aussage: Den Auskunftspersonen wurde eine Liste mit Ländern vorgelegt, und die Frage lautete, mit welchen Ländern die Schweiz zusammenarbeiten sollte. Je mehr Länder die Befragten nannten, desto positiver ist ihre Einstellung zur Entwicklungshilfe. Entwicklungshilfe wird, so lässt sich verallgemeinern, nur innerhalb eines weltpolitischen Horizonts richtig bewertet. Das zeigt noch drastischer das Ergebnis einer ersten Faktorenanalyse, die an dem Material der Untersuchung vorgenommen wurde. In diese Faktorenanalyse wurden alle wesentlichen Fragen, die in der Untersuchung enthalten waren, eingegeben. Die erste Gemeinsamkeit, das heisst der Faktor, der am meisten von der Gesamtvarianz erklären kann, ist das Fehlen einer weltpolitischen Perspektive. Wenn sie da ist - und bei vielen Schweizern ist sie vorhanden: bei den Gebildeten, den politisch Interessierten - dann ist auch die Einstellung zur Entwicklungshilfe realistisch und positiv, das heisst es hängt weitgehend von kognitiven Strukturen, von Denkstrukturen ab, wie man zur Entwicklungshilfe steht. Nun lassen sich diese Denkstrukturen nicht ohne Rückgriff auf die sozialen Voraussetzungen verstehen und auch nicht ohne Rückgriff auf diese verändern. Ein Mensch, der einen einfachen Bildungsweg gegangen ist, in einer einfachen Beschäftigung tätig ist, wenig politische Aktivität aufweist, wenig Anregungen hat, eine einfache Zeitung liest, kann keinen Bezugsrahmen entwickeln, in welchem ihm sinnvoll scheint, Entwicklungshilfe zu leisten. Er

kriegt eher Angst, wenn er an Entwicklungshilfe denkt. Da wirft man ihn plötzlich in die Weltproblematik hinein und konfrontiert ihn mit Begriffen, in denen er sonst nicht zu denken gewohnt ist. Hier muss man eine sehr vorsichtige und sozialpsychologisch orientierte Informationspolitik entwerfen, wenn man das Bezugssystem ändern will, das notwendigerweise zum Verständnis der Entwicklungshilfe gehört.

Weitere Beobachtungen über Motivzusammenhänge: Das Gefühl der Bedrohung durch den Kommunismus steht in einem gewissen Zusammenhang mit der Einstellung zur Entwicklungshilfe, ist aber heute als Motiv kaum noch bedeutend. Welche Rolle spielt das Image der Entwicklungsvölker, die Vorstellungen von ihrer kulturellen Befähigung? Es wurde gefragt, welche Eigenschaften den Indern oder den Afrikanern fehlen. Vorstellungen vom kulturellen Defizit der Entwicklungsvölker stehen in keinem deutlichen Zusammenhang mit der Neigung für oder gegen die Entwicklungshilfe. Kulturelle Vorurteile, das Gefühl der Distanz zwischen dem eigenen Land und der Entwicklungswelt scheinen der Entwicklungshilfe nicht hindernd im Wege zu stehen.

Die Hoffnung, dass die Unterschiede zwischen armen und reichen Völkern bald ausgeglichen sein werden, zählt nicht zu den Motiven für oder gegen die Entwicklungshilfe. Das heisst Entwicklungshilfe wird in gewisser Weise erfolgsunabhängig befürwortet, ohne Spekulation darauf, dass sie sich bald auszahlen werde. Die Bevölkerung der Schweiz scheint realistisch genug orientiert zu sein, um zu sehen, dass Entwicklungshilfe mit einer langfristigen Perspektive betrieben werden muss, gewissermassen genauso selbstlos wie die christliche Mission.

Die Vorstellung, auf welche Weise die Schweiz Entwicklungshilfe leistet, ist nicht ohne Einfluss auf die Neigung, die Staatsbeiträge zu erhöhen. Ueberzeugend ist das folgende: Entsendung von Fachleuten, Ausbildung von Fachkräften, Bau von Krankenhäusern, Ein-



richtung von Kindergärten und Schulen, Errichtung eines modernen Bildungswesens, Investitionen der Privatwirtschaft, Aufbau einer modernen Verwaltung, Hilfe zur Selbsthilfe.

Von der Not der Entwicklungsländer geht offenbar ein starker und nicht nur politischer Appell aus. So ist es der Mehrheit selbstverständlich, dass man aus humanitären Gründen helfen muss. Auch um des Weltfriedens willen sei Entwicklungshilfe notwendig. Man steigere im übrigen das Ansehen der Schweiz, gewinne Handelspartner. In gewissem Umfang spielt eigenartigerweise in der Schweiz auch die Ueberlegung mit, man müsse die Fehler der Kolonialzeit wieder gutmachen.

Daneben gibt es eine ganze Reihe von Argumenten, die gleichsam im Gewande überlegener Vernunft auftreten. Die Entwicklungshilfe solle nur bei sinnvollem Einsatz geleistet werden. Die Empfängerländer sollten zunächst einmal Geburtenkontrolle bei sich durchführen. Man solle Entwicklungshilfe nur an demokratische Länder geben. Die Entwicklungsländer sollten zunächst einmal bei sich Ordnung machen - in den weiteren Äusserungen tritt nun immer mehr das Negative zutage: Entwicklungshilfe sei gut und schön, aber die Völker wollten zum Teil nicht anders leben. Die Entwicklungshilfe könne sehr leicht dazu führen, dass man die Selbsthilfe dieser Länder behinderte. Das alles sind Äusserungen von hoher Ambivalenz. Sie korrelieren negativ mit der Neigung für die Entwicklungshilfe. Die Skepsis gegenüber der Entwicklungshilfe zeigt sich weniger in einer schroffen Ablehnung des Gedankens, sondern hat gleichsam die Phänomenologie des Einschränkens, des Stellens von Vorbedingungen. In diesem Zusammenhang ist auch der Gedanke der Kontrolle zu sehen. Auch diejenigen, die sehr genau kontrollieren wollen, was mit den Entwicklungsgeldern geschieht, stehen einer Erhöhung des Bundesbeitrags an die Entwicklungshilfe eher skeptisch gegenüber. Im Welschland übrigens hat der Gedanke der Entwicklungshilfe wesentlich bessern Boden als in der deutschen Schweiz. Im französisch sprechenden Teil der Schweiz nimmt man deutlich Abstand von der Idee, die Entwicklungshilfe an

Vorbedingungen zu knüpfen. Auf diese grosse ambivalente Bevölkerungsgruppe wird sich die Aufklärungsarbeit in Sachen Entwicklungshilfe in erster Linie richten müssen.

Es gibt eine dritte Gruppe von Äusserungen. Es sind Minderheitsäusserungen, aber sehr schroffer Art. Ausserordentlich starke Ablehnung der Entwicklungshilfe finden wir mit den folgenden Argumenten verbunden: die Verwaltung sei zu kostspielig. Dahinter steckt das Misstrauen gegen Behörden und ein allgemeines Institutionenmisstrauen. Der Erfolg der Entwicklungshilfe ist nicht zu sehen, die Verwendung der Gelder ist zu unsicher. Die Entwicklungshilfe trägt nur dazu bei, diese Länder in kriegerische Abenteuer zu stürzen, sie versuchen auch, die Schweiz zu erpressen, man sollte hier kein Geld investieren. Oder das überdeutliche Argument: wir brauchen unser Geld selbst.

Es gibt also eine Minderheit, die dem Problem der Entwicklungshilfe vorurteilsvoll begegnet. Es sind die verhärteten, die psychologisch verunglückten Menschen unserer Gesellschaft. Es sind Leute, die von sich sagen, ihnen sei nichts geschenkt worden, sie hätten sich alles hart erarbeiten müssen. Diese neurotischen Haltungen spielen im Gesamtbild eine geringe Rolle, aber sie tragen doch zum Widerstand gegen die Entwicklungshilfe bei. Umgekehrt aber fördern mitmenschliches und sozialpolitisches Interesse die Bereitschaft, sich an der Entwicklungshilfe zu engagieren.

Diesen vorläufigen Hinblick in die Ergebnisse möchte ich mit Hinweisen auf die weitere Auswertung schliessen. Zur Zeit sind zwei weitere Faktorenanalysen und eine umfassende Skalenanalyse des Materials im Gang, komplizierte, auch langwierige Auswertungsverfahren, die aber den einzig möglichen Weg zu einem soliden Informationsertrag bilden. Es ist entscheidend, mit Einsichten arbeiten zu können, die sich an der politischen Praxis der nächsten Jahre bewähren. Inzwischen ist es auch gelungen, internationales Vergleichsmaterial für die Frage zu gewinnen, ob man die staatlichen

- 11 -

Beiträge an die Entwicklungshilfe erhöhen solle. Es zeigt sich hier, dass die europäischen Länder, insbesondere England und die Bundesrepublik Deutschland in der Frage der weiteren Förderung der Entwicklungshilfe wesentlich zurückhaltender sind als die Schweiz. Etwas stärker würden sich Frankreich und Italien in der Entwicklungshilfe engagieren, aber sie reichen nicht an das Schweizer Niveau heran. Dieser Vergleich rückt die Schweizer Ergebnisse erst in ein richtiges Licht. Eine expansive Entwicklungshilfepolitik will zwar nur eine Minderheit der Schweizer, aber in keinem anderen europäischen Land ist diese Minderheit so gross.