

13. Dez. 1990

GRÜNE KOPIE

t. 800-SYJ/ES/10.12.90

Ein kurzer Ueberblick über die Geschichte der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz

Die folgende Abhandlung, verfasst von Jean-Pierre Schneuwly, Diplomaten-stagiaire in der multilateralen Sektion der DEH, 1990, stützt sich im wesentlichen auf die Botschaften des Bundesrates über die "Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern", und zwar insbesondere von 1951 bis 1970. Es ist selbstverständlich, dass eine Arbeit dieses Umfangs nicht bis in alle Einzelheiten zu gehen vermag. Sie erhebt deshalb auch in keiner Weise den Anspruch der Wissenschaftlichkeit. Vielmehr soll sie dem Leser eine erste Annäherung an dieses Thema ermöglichen.

1. Allgemeines

An den Botschaften selbst fällt zunächst einmal auf, dass sie sehr allgemein, um nicht zu sagen, harmlos formuliert sind und sich kaum um präzise Begriffe bemühen. Ueber die Entwicklungszusammenarbeit wird nicht sachlich-nüchtern berichtet, sondern stets in einem sich rechtfertigenden, oftmals nahezu unterwürfigen Ton, fast so, als ob man sich dafür hätte entschuldigen wollen, überhaupt einen Antrag zur finanziellen Unterstützung gestellt zu haben. Dies betrifft jedoch die Entwicklungshilfe ganz allgemein, wobei andererseits immer wieder betont wird, wie sehr das Ausland die schweizerischen Dienste schätze, wie positiv die Erfahrungen für die Schweizer Experten seien, dass die Arbeit hart sei und Erfolge sich erst auf längere Sicht abzeichnen würden. Seit den 1970er Jahren ist nun insofern eine Veränderung festzustellen, als sich Umfang und Stil der Botschaften verändern. Der Text wird prägnanter und das Selbstvertrauen der Verfasser offensichtlich grösser; dies zweifellos eine direkte Folge der zunehmenden Erfahrung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Studentenbewegung von 1968

allmählich ihre Wirkung zu zeigen beginnt, was sich etwa in der Verwendung der Sprache von Psychologie und Soziologie, aber auch im Willen zeigt, Sachverhalte umfassender und analytischer darzustellen. Konsequenz: Der Umfang der Botschaften nimmt seit dieser Zeit laufend zu.

Wie nun aber definierte sich in den Anfängen die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit?

Während nach dem Zweiten Weltkrieg der Wiederaufbau Europas rasch Fortschritte machte, gab es in der Dritten Welt kaum Aussicht auf ein besseres menschliches Dasein. Den Industrieländern war nun durchaus bewusst, dass zwei Drittel der Menschheit an Armut litt. Die Hilfe für diese Länder war deshalb auch idealistisch-humanitär motiviert, doch standen dahinter letztlich wirtschaftliche und politische Interessen. Eine zentrale Rolle kam dabei der UNO zu:

"Le programme d'assistance technique mis sur pied par les Nations Unies a pour but de venir en aide aux pays dont le développement économique a été retardé par des circonstances diverses" (1951/1).

Auffallend ist hier, dass Entwicklungshilfe von der Schweiz einseitig als wirtschaftliche Unterstützung verstanden wird, für die ausschliesslich die Vereinten Nationen zuständig sein sollten. Dabei werden die "circonstances diverses", die zur Rückständigkeit der Dritten Welt führten, nicht erörtert. Eine ähnliche Auffassung, beeinflusst durch westliches volkswirtschaftliches Denken, findet sich auch im folgenden Zitat:

"L'assistance technique a pour but d'aider les pays économiquement retardés à mettre mieux en valeur les ressources dont ils disposent: richesse du sol et du sous-sol, sources d'énergie, potentiel humain" (1951/2).

Das Engagement der UNO ist vor allem auf die Notwendigkeit zurückzuführen, die Entwicklungsprojekte der einzelnen Länder international zu koordinieren und damit Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Eine entsprechende Initiative wurde von den USA lanciert und 1949 von

der UNO-Generalversammlung dann auch angenommen. In erster Linie handelte es sich dabei um landwirtschaftliche Projekte, wobei die Vereinten Nationen den Begriff "technische Zusammenarbeit" ziemlich breit auslegten, nämlich als die Arbeit von Experten schlechthin, d.h. Aerzten, Lehrern, Ingenieuren usw.

Am 14. Oktober 1958 wurde der UNO-Sonderfonds für technische Hilfe (erweitertes Programm) geschaffen. Dieser befasste sich mit "Untersuchungen, Forschungsarbeiten, mit der Vervollkommnung der technischen Kenntnisse, der Erstellung von Berichten und der Ausarbeitung von Plänen, welche dazu dienen, die Regierungen unterentwickelter Länder in ihren Bemühungen um die Hebung der allgemeinen Wohlfahrt zu unterstützen" (1959/13).

Es zeigte sich jedoch bald, dass diese Form der Hilfe nicht ausreichte. Vielmehr sollten durch Kapitalinvestitionen wirtschaftliche und soziale Infrastrukturen der Entwicklungsländer zum Aufbau einer rentablen Produktion modernisiert werden. Aus dieser Einsicht ging der Sonderfonds für wirtschaftliche Entwicklung (SUNFED) hervor, gegen den sich allerdings die Grossmächte, die wenig Verständnis für Spezialorganisationen zeigten, aussprachen. Ziel des Fonds war es, die technische Hilfe zu koordinieren, d.h. in Unternehmen zu investieren, welche eine beschleunigte Entwicklung versprachen. Dabei sollte die Hilfe auf eine beschränkte Zahl bedeutender und langfristiger Projekte (d.h. mehr als ein Jahr) konzentriert werden. Nicht alle Entwicklungsländer bzw. -regionen profitierten davon also im gleichen Ausmass.

Bilaterale technische Zusammenarbeit gab es bereits seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Als einziges reiches Land leistete die Schweiz damals noch keine Unterstützung. Nachdem jedoch 1949 die Generalversammlung der Vereinten Nationen zum ersten Mal ein multilaterales Programm verabschiedet und zur Schaffung einer Finanzordnung vom 12. bis 14. Juni 1950 in Lake Success eine Konferenz einberufen hatte, entschloss sich auch die Schweiz, daran teilzunehmen. Das bedeutete den Anfang der schweizerischen multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Dieser war allerdings noch äusserst schüchtern, und selbst Anfang der 1970er Jahre herrschten über konkrete Zielsetzungen nur wenig klare Vorstellungen. Man sagte

etwa, die Schweiz müsse zur Schaffung einer gerechteren Welt beitragen, sich, unter Betonung der Solidarität, gegen das Machtstreben wenden, und hob dabei auch die Funktion der Entwicklungshilfe als Teil der Sicherheitspolitik im eigenen Land hervor. Etwas konkreter formuliert werden die Ziele aber erst in Artikel 5 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976:

"Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft. (...)" (1976/17f).

Anstelle von "Entwicklungshilfe" wurde nun der Begriff "Entwicklungszusammenarbeit" geläufig, was die gleichwertige Partnerschaft zwischen Industrieländern und Dritter Welt hervorheben sollte.

Für die Durchführung der Programme war zunächst nur ein "Delegierter für technische Zusammenarbeit" verantwortlich, der sich, von einigen Ausnahmen abgesehen, mit allen Aufgaben des Bundes auf diesem Gebiet befasste. In der Öffentlichkeit war verschiedentlich die Kritik zu vernehmen, die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes benötige zuviel Personal.

Neben dem Delegierten verfügte der Bundesrat über drei besondere Organe: das "Komitee für technische Zusammenarbeit" für Fragen der Koordination unter den Departementen sowie für Projekte, die grundsätzliche Probleme aufwarfen; die "Kommission für technische Zusammenarbeit", die aus Persönlichkeiten von ausserhalb der Verwaltung zusammengesetzt war, und schliesslich die "Konferenz für technische Zusammenarbeit", die aus Einzelpersonen bestand, welche an Fragen der Entwicklungshilfe besonders interessiert waren.

Mit zunehmender Erfahrung in der Entwicklungshilfe veränderte sich auch das Verständnis für die Thematik "Entwicklung". Im Zentrum stand dabei vermehrt die Frage der Methode. Man sah zunehmend ein, dass sich verschiedene Formen der Hilfe ergänzen lassen (wirt-

schaftliche, finanzielle, technische Hilfe) und die technische Hilfe lediglich ein Teil der Entwicklungszusammenarbeit darstellt.

Heute ist eine gesamtgesellschaftliche Perspektive notwendig und nicht nur die ökonomische und humanitäre. Zweifellos haben hier die Geberländer am Anfang ihre Rolle überschätzt. Bevölkerung und Regierungen der Dritten Welt müssen sich beteiligen und ihre eigenen Mittel ausschöpfen können. Hilfe zur Selbsthilfe lautet das Stichwort, wobei auch der Prestigegegedanke bei der Entwicklungshilfe nicht unterschätzt werden sollte.

2. Der Beitrag der Schweiz an die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Wenn die Schweiz 1950 schliesslich entschied, sich an der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen, hing dies auch damit zusammen, dass man die Vorteile, die aus diesem neuen Engagement resultierten, von Anfang an richtig einschätzte. Dies war klar. Die Schweiz konnte von den Erfahrungen der UNO auf diesem Gebiet nur profitieren, entweder dank Studien und Expertenberichten oder aber mehr noch, indem schweizerischen Experten die Teilnahme an der Ausführung von Programmen ermöglicht wurde. Dies war nicht nur deshalb von Bedeutung, weil es auf diese Weise zu einem ausgiebigen Erfahrungsaustausch kam, sondern weil Experten, die sich die Praxis in der multilateralen Hilfe angeeignet hatten, später oftmals in den bilateralen Sektor wechselten.

Zunächst konstituierte sich eine Koordinationskommission bestehend aus Mitgliedern des BIGA, der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen sowie der Wirtschaft. Eine Arbeitsgruppe wählte schliesslich die Experten. Um diese Vorbereitungen zu finanzieren, stimmte das Parlament bereits in der Sommersession 1950, also noch bevor die erste Botschaft erschien, einem Beitrag von 200'000 Franken zu. In den nachfolgenden Diskussionen wurde ganz offen zugegeben, dass die Schweiz an der Entwicklung der Dritten Welt nicht nur aus humanitären Gründen teilnehmen, sondern damit auch eigene politische und wirtschaftliche Interessen im Auge habe. Hier stellte sich nun allerdings die Frage, wie ein Land sich sinnvoll

an den Aktivitäten einer Organisation beteiligen konnte, der es nicht als Mitglied beitreten wollte. Diesen Widerspruch versuchte man mit dem Neutralitätsargument zu rechtfertigen. Aus Gründen der Solidarität und des Friedens müsse man sich an der Entwicklungshilfe beteiligen, schon nur deshalb, weil andere Staaten dies auch täten und öffentliche wie private Hilfe der Schweiz in den Entwicklungsländern überdies gerne gesehen würde. Kritikern dieser Politik wurde entgegengehalten, dass die Hilfe für die Dritte Welt in der Tat nicht nur wohltätig motiviert sei, doch ganz im Gegensatz zu den Grossmächten sei sie wesentlich weniger stark mit politischen Hintergedanken verbunden. Es sei deshalb wichtig, dass der schweizerische Beitrag unpolitischer Art sei. Damit war der ethische Aspekt der Entwicklungspolitik angesprochen.

Seit 1950 beteiligte sich die Schweiz nun am erweiterten Programm der UNO, was mit dem Begriff der "aktiven Neutralität" legitimiert wurde, und obwohl nicht Mitglied des ECOSOC, erlangte sie seit 1957/58 einen Sitz im Komitee für technische Hilfe, wo man sich, wie es hiess, näher an der Informationsquelle befinde und den übrigen Staaten besser den spezifisch schweizerischen Standpunkt zur Geltung bringen könne. Schliesslich trat die Schweiz auch dem Sonderfonds (SUNFED) bei und unterstützte ihn finanziell.

Im Jahre 1950 betrug das Budget der Vereinten Nationen rund 20 Mio. US-Dollar, was nach damaligem Devisenkurs etwa 90 Mio. Schweizerfranken entspricht. Dazu steuerte die Schweiz anfänglich 1 Mio. Franken pro Jahr bei. Bis 1956 blieb diese Summe konstant und erhöhte sich in den folgenden Jahren kontinuierlich, aber langsam auf 1,5 Mio. Franken (1956), 2 Mio. Franken (1959), 4 Mio. Franken (1960), kletterte in den folgenden Jahren auf je 8 Mio. Franken, bis sie Anfang der siebziger Jahre schliesslich rund 14 Mio. Franken jährlich erreichte. Die Zahlen beziehen sich ausschliesslich auf Zuwendungen an die Vereinten Nationen.

Zu Beginn beschränkte sich die schweizerische Entwicklungshilfe auf diese multilateralen Beiträge an die UNO. Die während längerer Zeit stagnierenden Summen lassen den Schluss zu, dass man sich nicht eben mit grossem Enthusiasmus einsetzte. Denn, wenn man es sich schon nicht leisten zu können glaubte, abseits von der

internationalen Gemeinschaft zu stehen, sollte immerhin ein möglichst niedriges Profil gewahrt werden. In diesem Zusammenhang betonte man gerne, dass sich die Schweiz schon genügend für die Dritte Welt einsetze und verwies dabei auf die humanitäre Hilfe, insbesondere auf die Aktivitäten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, IKRK. Diese leicht ambivalente Haltung, die ein deutliches Unbehagen gegenüber einem allzu grossen Engagement in der Entwicklungshilfe vermuten lässt, erstaunt umso mehr, als die Schweiz zumindest in den ersten Jahren von ihrer Entwicklungshilfe eher sogar profitierte, zumindest, wenn man ausschliesslich die monetäre Seite betrachtet. Bei einem schweizerischen Beitrag von 1 Mio. Franken erwarb die UNO im Jahre 1952 schweizerische Dienstleistungen im Wert von knapp 1,6 Mio. Franken. Dieser Ueberschuss konnte zwar auf 250'000 Franken verringert werden, weil der Kredit vom Vorjahr noch nicht vollständig aufgebraucht war, doch musste dies zweifellos auf Kosten anderer Beitragszahler gehen, in diesem Fall vor allem der USA.

Im Laufe der Zeit wurde nicht mehr jedes Jahr von neuem ein Kredit vergeben. Die Anträge waren nun jeweils für eine längere Dauer formuliert (z. B. drei Jahre), wobei der Bundesrat dann einen bestimmten Betrag im Jahresbudget festlegen konnte. Neue Kredite wurden also erst wieder verlangt, wenn die laufenden aufgebraucht waren. Die vorgesehenen Beträge wurden dabei nicht immer im gleichen Ausmass beansprucht, nahmen jedoch tendenziell insgesamt von Jahr zu Jahr zu. Von 2 Mio. Franken im Jahre 1959 stieg die beantragte Summe für 1961 auf 60 Mio. Franken (erster Rahmenkredit). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die bilaterale Entwicklungshilfe mit dem multilateralen Anteil nun in demselben Kredit erschien. Von 1967 an stagnierten die Zahlen hingegen. Genauer genommen erhöhten sie sich zwar weiter, jedoch nur im Rahmen der gestiegenen Lebenshaltungskosten. Eine Konsolidierung der Hilfe und vor allem im Bereich des Personals wurde notwendig, was insofern zu einer unbefriedigenden Situation führte, als man eigentlich die Kapazität gehabt hätte, mehr zu leisten.

Dass die Entwicklungshilfe der Schweiz nach anfänglichem Misstrauen allmählich akzeptiert wurde, zeigt sich immerhin in der zunehmenden Bereitschaft der Regierung, ihre Entwicklungspolitik transparenter

darzustellen. So wurden nun auch klare Statistiken geführt. Dennoch gab es immer noch skeptische Stimmen, wie sie sich etwa 1976 im Zusammenhang mit der Volksabstimmung über einen Kredit von 200 Mio. Franken an die IDA äusserten. Während immer mehr Mittel benötigt wurden, musste man der Bevölkerung klar machen, dass Erfolge erst langfristig eintreten würden. Am besten gelang dies bei der technischen Zusammenarbeit, weil sich hier plastisch vorführen liess, was konkret geleistet wurde. Dabei spielte die breite Informationspraxis eine zunehmend wichtige Rolle, indem etwa Journalisten die Reise in die entsprechenden Gebiete ermöglicht wurde. Eine andere Folge davon war, dass sich immer mehr Schweizer und Schweizerinnen für einen Einsatz in der Dritten Welt interessierten.

Wie sich bei der Ausführung der Projekte zeigte, lassen sich technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe nicht klar voneinander trennen. Seit Anfang der 70er Jahre wurden diese beiden Teilaspekte deshalb nicht mehr separat berücksichtigt, sondern in demselben Kredit zusammengefasst. In den Anfängen jedoch beschränkte sich die schweizerische multilaterale Entwicklungszusammenarbeit im wesentlichen auf Beiträge an die Vereinten Nationen, und zwar an das erweiterte Programm für technische Hilfe, den Sonderfonds sowie direkt an Spezialorganisationen der UNO. Obwohl die Schweiz nicht Vollmitglied der UNO und im speziellen des ECOSOC war, hatte sie dennoch ein zweifaches Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht, nämlich im Komitee für technische Hilfe sowie als Mitglied der Sonderorganisationen. Seit Mitte der sechziger Jahre erhielt sie zudem rotationsmässig Einsitz im Komitee der Regierungsvertreter für den Sonderfonds. Damit befand man sich näher an der Informationsquelle und hoffte, den übrigen Staaten den eigenen Standpunkt besser zur Geltung bringen zu können.

Wie im ersten Abschnitt erläutert wurde, überstiegen die effektiven Ausgaben in den ersten Jahren den Kreditbetrag jeweils sogar etwas. Dies ist hauptsächlich auf die Anzahl der Experten zurückzuführen, welche die Schweiz den Vereinten Nationen unter bestimmten Bedingungen (s. Abschnitt 3, das Problem der gebundenen Beiträge) zur Verfügung stellte. Auf den Experten basierte am Anfang überhaupt der grösste Teil der schweizerischen multilateralen

Hilfe. Daneben spielten die Stipendien, die zur Ausbildung von Männern und Frauen aus Drittweltländern vergeben wurden, eine wichtige Rolle.

Die Zahl der durch die UNO in der Schweiz meistens direkt angeworbenen Fachleute erhöhte sich von 10 (1951) auf 71 (1960). Zwar stiegen die Zahlen kontinuierlich an, doch rechnete man in den ersten "Botschaften" stets mit einem höheren Zuwachs, während sich sehr bald herausstellte, dass die Entwicklungsländer gar nicht die Kapazität besaßen, viele Experten auf einmal sinnvoll einzusetzen. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Freiwilligen des Bundes hingewiesen. Empfänger der schweizerischen Beiträge war in erster Linie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), wo die Schweiz schon damals Mitglied des Verwaltungsrates war. Von 1962 bis 1968 beispielsweise erhöhte sich der Beitrag um 38 %, im Verhältnis zur Einwohnerzahl um 27 %. Von 1967 bis 1970 entsprach dies total 12 Mio. Franken, bei einem Rahmenkredit von 100 Mio. Franken.

Zwar ist die Schweiz nicht Mitglied der Weltbank, doch konnte diese stets Anleihen auf schweizerischen Finanzmärkten plazieren. Bis 1961 waren auf diese Weise bereits zehn Anleihen im Betrag von insgesamt 620 Mio. Franken zustande gekommen, und die Schweiz selbst gab der Bank ein Darlehen von 200 Mio. Franken. 1970 wurde zudem ein Kredit von 17 Mio. Franken für die IDA gesprochen. Daneben kam die schweizerische Unterstützung auch weiteren UNO-Sonderorganisationen zugute.

Von 1960 bis 1965 leistete die Schweiz insgesamt d. h. Entwicklungshilfe und private Investitionen zusammen, durchschnittlich 0,85 % des Bruttonationalprodukts (BSP) an die Entwicklungshilfe (Kapitaltransfer). Dieser Anteil erhöhte sich zwar in der Folge allmählich auf über 0,9 %, blieb jedoch unterhalb der UNO-Zielgrösse von 1 %. Die Gesamtleistungen der OECD bzw. DAC-Länder erreichte um 1970 sogar 1,2 %, wobei lediglich 12 % des Totals für technische Zusammenarbeit aufgewendet wurden. Anders sehen die Zahlen bei der rein öffentlichen Entwicklungshilfe aus: Die DAC-Zielsetzung sah hier 0,7 % des BSP vor. Im Schnitt wurde von den Mitgliedsländern aber nur 0,36 %, also etwas mehr als die

Hälfte, erreicht. Darüber lagen einzig Schweden und die Niederlande. Die Schweiz, die stets einen geringeren Anteil hatte, sah vor, durch stufenweise Erhöhung ihrer Beiträge den DAC-Schnitt ebenfalls anzustreben. Staatliche Entwicklungshilfe im grösseren Ausmass setzte allerdings erst ab 1969 ein.

An der gesamten Entwicklungshilfe der UNO war die Schweiz mit durchschnittlich ungefähr 1,3 bis 1,5 % beteiligt. Dies entsprach Rang 13 in bezug auf das BSP und Rang 7 im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Im Vergleich: in den 70er Jahren steuerten 12 Länder 65-75 % des UNO-Budgets bei und 62 Länder 25-35 %. Allein die USA übernahmen im Schnitt 40-45 % am Anfang sogar bis zu 60 %. Es zeigt sich, dass die Ausgaben der Schweiz für die Entwicklungszusammenarbeit nur sehr langsam stiegen. Setzt man sie mit der Bevölkerungszahl in Beziehung, ist ein Wachstum besser zu spüren. Nimmt man jedoch das BSP, das in dieser Zeit stark anstieg, als Bezugsgrösse, sehen die Resultate schon wesentlich bescheidener aus.

Der Idealismus, mit dem die Anfänge der Unterstützung für die Dritte Welt gerechtfertigt wurden, trat im Laufe der Zeit zugunsten des ökonomischen Denkens, das in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend an Bedeutung gewann, etwas in den Hintergrund. Trotz des Risikos, dass sich Investitionen unter Umständen nicht auszahlten, engagierte sich die Privatwirtschaft immer stärker in den Entwicklungsländern. Von einer Anfangsphase einmal abgesehen (s. Abschnitt 3), waren die schweizerischen multilateralen Beiträge ungebunden, schränkten damit die Souveränität der Empfängerstaaten nicht ein und leisteten zudem noch einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Internationalen Organisationen. Doch erreichte die multilaterale Hilfe nie dieselbe Popularität in der Bevölkerung wie die bilaterale.

3. Wandlungen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz

Wie bereits gezeigt wurde, hatte die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der bilateralen in der Öffentlichkeit keinen leichten Stand. Als Grund dafür wurde etwa geäussert, sie

sei nur wenig effizient, zu kostspielig und überdies politisiert, was offensichtlich in der Schweiz einiges Misstrauen weckte. Dennoch veränderten sich im Laufe der Zeit die Vorstellungen von Entwicklung. Während in den 1960er Jahren der wirtschaftliche Blickwinkel dominierte und dabei globale Kriterien massgebend waren (z. B. allgemeines Wirtschaftswachstum), änderte sich diese Sichtweise im folgenden Jahrzehnt insofern, als nun das Verständnis für Entwicklung differenzierter wurde und man einzusehen begann, dass sich die Entwicklungsproblematik von ganz verschiedenen Seiten her diskutieren lässt. Neu war jetzt von Geburtenbeschränkung, gerechterer Wirtschaftsordnung und vor allem von der ökologischen Problematik die Rede. Die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse stand nun praktisch an erster Stelle, wobei ein wirtschaftliches Gesamtwachstum nur dann noch als sinnvoll beurteilt wurde, wenn auch der Einzelne einen Nutzen daraus ziehen konnte. Die Entwicklungsländer beharrten immer stärker auf Selbstverantwortung und Eigenständigkeit (self reliance). Deutlichster Ausdruck dieses neu gewonnenen Selbstvertrauens war die Gründung der Gruppe 77. Einmal davon abgesehen, dass sich das geeinte Auftreten der Dritten Welt auch kulturell beträchtlich auswirkte, und zwar durchaus auch auf die Industrieländer, konnte jetzt nicht mehr überhört werden, welche Art von Hilfe diese Staaten wünschten. Die Meinungen waren einhellig: Multilaterale Hilfe wurde bevorzugt. Dies war allerdings schon früher klar.

"In den Aussprachen, die während den letzten Jahren in den Organen der Vereinten Nationen geführt wurden, die sich mit den technischen Hilfsprogrammen befassen, war eindeutig zu erkennen, wie sehr die unterentwickelten Länder deshalb der multilateralen technischen Hilfe gegenüber noch so grosszügigen bilateralen Aktionen grundsätzlich den Vorzug geben, weil sie aus den Bedingungen, unter denen sie bis zur Gegenwart ihr Dasein fristen mussten, einen Rechtsanspruch auf multilaterale technische Hilfe seitens der Gemeinschaft der höher entwickelten Staaten ableiten, der ohne Vorbehalte und ohne politische oder wirtschaftliche Hintergedanken erfüllt werden müsse." (1959/29f.)

Dass in den Anfängen die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit bevorzugt wurde, hatte auch ganz praktische Gründe. Weder gab es genügend Experten noch liessen sich ausreichend Studienplätze finden. Der bilateralen technischen Zusammenarbeit waren damit zum vornherein enge Grenzen gesetzt. Die multilaterale Hilfe hatte zudem den Vorteil, dass sich der Bund zwar finanziell beteiligte, daneben jedoch keine Durchführungsverantwortung zu übernehmen brauchte und, bei einem minimalen eigenen Verwaltungsaufwand, trotzdem ein Mitspracherecht in den entsprechenden internationalen Gremien, wenn auch ein beschränktes, besass. Es wurde immer wieder hervorgehoben, dass man mit den Vereinten Nationen gute Erfahrungen mache und man sich damit auch Kontakte auf bilateraler Ebene sichern könne. Andererseits bevorzugten, wie bereits gezeigt wurde, die Entwicklungsländer Unterstützung multilateraler Art, um nicht der Interessenpolitik der Geber ausgesetzt zu sein. Die Vorteile wirken überzeugend: Alle Mitglieder können gleichberechtigt mitreden, die Institutionen können sich auf bestimmte Gebiete spezialisieren (Gesundheit, Ernährung, usw.), die Internationalen Organisationen sind stark mit der Politik der Entwicklungsländer verbunden, sie können sich auf teure und grosse Projekte spezialisieren und ermöglichen auch die ungebundene Form der Hilfe, die Geber besitzen ein Kontrollrecht, die Zusammenarbeit kann international besser koordiniert werden. Dies fördert zweifellos bessere Verständigung zwischen Erster und Dritter Welt. Vom schweizerischen Standpunkt her gab es allerdings einige Nachteile: Einmal abgesehen davon, dass der Anteil der multilateralen Beiträge im Vergleich zu den bilateralen beträchtlich zurückging, waren die Möglichkeiten zur Mitwirkung in den Institutionen der UNO eben doch recht begrenzt. Die Schweiz blieb weitgehend anonym, und ihre spezifische Eigenart, ihre Sachkenntnis und Erfahrung trat nach Auffassung von kritischen Stimmen im Inneren des Landes nicht genügend hervor.

Nachdem sich die schweizerischen Beiträge besonders im ersten Jahr ausschliesslich auf die multilaterale Hilfe beschränkt hatten, begann die Zusammenarbeit allmählich auch auf bilateralem Gebiet. Im Verhältnis zum bilateralen betrug der multilaterale Anteil zunächst zwar noch das Zehnfache, verringerte sich jedoch bereits bis 1957 auf rund das Fünffache. Generell warnten viele, die

Bedeutung der schweizerischen technischen Zusammenarbeit dürfe nicht überschätzt werden. Daher sei das Schwergewicht auf die bilaterale Hilfe zu verlagern. Inwiefern die schweizerische Zurückhaltung gegenüber den multilateralen Aktivitäten auch durch die Auswirkungen des kalten Krieges beeinflusst wurden, wäre an dieser Stelle noch zu diskutieren.

Der Anteil der multilateralen Beiträge an der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe verringerte sich kontinuierlich von zunächst 100 % auf allmählich 50 und 40 % und pendelte sich seit etwa Ende der 70er Jahre zwischen 30 und 35 % ein. Trotz verschiedentlicher Kritik konnte die multilaterale Hilfe auf diesem Niveau besser gerechtfertigt und somit aufrechterhalten werden. Zum Teil lässt sich diese Entwicklung mit dem verstärkten Interesse der Privatwirtschaft an der bilateralen Hilfe erklären. An allgemeinen Programmbeiträgen erhielt die UNO-Systeme davon in der Regel den grössten Teil (75-80 %), der sich bis heute auf rund 50 % verringerte.

Die multilaterale technische Zusammenarbeit im engeren Sinn vermochte ihre Position gegenüber der bilateralen einigermaßen zu halten, und zwar etwa im Verhältnis 1 zu 4. Interessant und auch etwas anders verlief die Entwicklung bei der Finanzhilfe. Anfänglich bescheidener als der bilaterale Anteil, stieg die multilaterale Finanzhilfe seit 1975 auf über 50 % der gesamten Finanzhilfe. Ueber das Verhältnis von multilateraler technischer Zusammenarbeit und multilateraler Finanzhilfe ist es relativ schwierig, genaue Angaben zu machen, weil sie nicht leicht auseinanderzuhalten sind und seit 1976 ohnehin im gleichen Kredit erscheinen. Man kann hingegen sagen, dass der Anteil der multilateralen technischen Zusammenarbeit in bezug auf das gesamte Budget der technischen Zusammenarbeit bei rund 10 % liegt. Die technische Zusammenarbeit stellt insgesamt ca. 60 % des gesamten Entwicklungsbudgets dar, (im Verhältnis die Finanzhilfe also 40 %).

Bekanntlich kam 1951 der erste schweizerische Beitrag an die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit von 1 Mio. Franken unter grosser Opposition zustande. Dabei handelte es sich nicht einfach um eine ungebundene Summe. Vielmehr wurden daran Bedingungen

geknüpft, wie sie für die ersten sieben Jahre des schweizerischen Engagements charakteristisch waren. Die Schweiz verlangte nämlich, als völlig gleichwertiger Partner beteiligt und zur Mitarbeit in den entsprechenden Institutionen zugelassen zu werden. Vor allem jedoch musste, ausser bei besonderen Vereinbarungen, der gesamte Betrag zum Erwerb von schweizerischen Dienstleistungen verwendet werden. Doch zeigte sich gleich zu Beginn, dass der Begriff "schweizerische Dienstleistungen" offensichtlich nicht überall gleich interpretiert wurde. Während die Schweiz darunter die Entsendung von Fachleuten, die Aufnahme von Stipendiaten sowie den Kauf schweizerischer Erzeugnisse verstand, meinte die UNO, insbesondere WHO und ILO, damit alle im Rahmen der technischen Zusammenarbeit in Schweizerfranken erfolgten Zahlungen, darunter auch Flugkarten der Swissair, mit schweizerischen Versicherungsgesellschaften abgeschlossene Verträge, den Unterhalt von Fachleuten und Stipendiaten, welche auf Einladung der Schweiz in Genf Einführungskurse besuchten, sowie Experten, die in der technischen Zusammenarbeit tätig waren. Die Schweiz zeigte sich in der Folge jedoch bereit, einen Teil der Verwaltungskosten zu übernehmen, sofern diese nicht mehr als 15 % betragen.

Die Situation konnte für alle Beteiligten befriedigend geklärt werden. Aber die Schweiz wäre auch sonst Nutzniesserin ihrer eigenen Entwicklungshilfe geblieben, floss doch mehr als das Doppelte von denjenigen Beträgen ins eigene Land zurück, die in den ersten Jahren zur multilateralen Hilfe beigesteuert wurden (1958: 4,2 Mio. Franken bei 2 Mio. Franken Beitrag). Zwar war man sich dessen durchaus bewusst, und obwohl der Arbeitsmarkt in der Schweiz gerade zu dieser Zeit recht angespannt war und es sich ohnehin als schwierig gestaltete, genügend Experten für die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu finden, wurden auch 1952 und in den folgenden Jahren die gebundenen Beiträge aufrechterhalten, allerdings verringerte man den gebundenen Teil auf 85 %. Bedingungen wurden jedoch nach wie vor gestellt, nämlich: 85 % musste für schweizerische Experten, für Stipendiaten, die ihre Ausbildung in der Schweiz absolvierten, sowie für den Ankauf von schweizerischem Ausrüstungsmaterial verwendet werden. Bliebe Ende 1952 ein Saldo zugunsten der Schweiz, würde dieser im folgenden Jahr vom neuen Beitrag abgezogen, womit, wie sich später

herausstellte, vorausgesetzt wurde, dass die Schweiz trotz gebundener Beiträge nicht genügend Aufträge erhalten würde. Als weiterer Punkt wurde verlangt, dass die gesamte internationale multilaterale Hilfe (an die UNO) mindestens 20 Mio. US-Dollar betragen müsse, sonst würde die schweizerische Unterstützung proportional gekürzt. Zu dieser Zeit waren 64 Staaten am UNO-Budget mit rund 20 Mio. Dollar beteiligt. Während neun Staaten, insbesondere die skandinavischen, ihre Anteile zum Teil beträchtlich erhöhten, wurden sie umgekehrt z.B. von Grossbritannien gekürzt.

Es zeigte sich sehr bald, dass die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen für die Schweiz sehr interessant war. So wies beispielsweise kaum ein anderes Land einen derart grossen Anteil an UNO-Stipendiaten auf. Als dann 1958 2 Mio. Franken völlig ungebunden und ohne jede Bedingung zugesichert wurden, konnte dies ohne weiteres als Vertrauensbeweis an die internationalen Organisationen gewertet werden. Andererseits war natürlich nicht zu übersehen, dass die schweizerischen Beiträge stagnierten, nicht zuletzt wegen Sparmassnahmen im Bundesbudget. Wenn man auf die vorher erwähnten Bedingungen dennoch verzichtete, dann auch deshalb, weil man die Vorteile internationaler Ausschreibungen erkannte und bereit war, den multilateralen Charakter internationaler Organisationen zu stärken.

4. Schlussbemerkungen

Es hat sich im Laufe dieser Arbeit gezeigt, dass die Anfänge der schweizerischen multilateralen Entwicklungszusammenarbeit durch äusserste Zurückhaltung, um nicht zu sagen, Abneigung, geprägt waren. Während man unter Entwicklungshilfe zunächst hauptsächlich wirtschaftliche Unterstützung verstand und die Schweiz ausschliesslich multilaterale Beiträge an die Vereinten Nationen entrichtete, wuchs mit der Zeit nicht nur das Selbstvertrauen in diesem Bereich, sondern auch das Bewusstsein für die letztlich äusserst komplexe Materie "Entwicklung".

Trotz innerer Opposition beteiligte sich die Schweiz, als letztes reiches Land, seit 1951 an der internationalen Hilfe. Doch einmal

davon abgesehen, dass die Beiträge lange stagnierten und selbst als sie sukzessiv erhöht wurden, den Durchschnitt der anderen Staaten nie ganz erreichten, stellte die Schweiz in der ersten Zeit dafür derart hohe Bedingungen, dass vom "humanitären Ideal" nicht mehr gross die Rede sein konnte; im Gegenteil, die Schweiz "verdiente" sogar an ihrer Entwicklungshilfe. Natürlich wurde, wie immer bei ähnlichen Gelegenheiten, argumentiert, aus Gründen der Neutralität, der Solidarität und aus sicherheitspolitischen Erwägungen sei es nötig, Entwicklungshilfe zu leisten. Aber nicht nur, dass man sich um ein geradezu niedriges Profil bemühte, auch die Ziele, die mit der Entwicklungszusammenarbeit letztlich konkret erreicht werden sollten, blieben lange Zeit weitgehend unklar.

Gleichzeitig engagierte sich die Privatwirtschaft zunehmend stärker in der Dritten Welt, und bald schon wurde die multilaterale Hilfe von der bilateralen überflügelt. An dieser Stelle müsste nun generell die Rolle des Staates in der Schweiz diskutiert werden. Ist der geringe Anteil der multilateralen Hilfe nicht letztlich ebenfalls Ausdruck des Misstrauens gegen "zuviel Staat", was immer das heissen mag ?

Immerhin bildet die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit heute einen festen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik, die von kaum jemandem ernstlich in Frage gestellt wird.

Verzeichnis der "Botschaften" des Bundesrates zur Entwicklungszusammenarbeit

- 14. Februar 1951
- 28. März 1952
- 24. September 1954
- 14. Juli 1956
- 25. August 1959
- 5. Mai 1961
- 29. Mai 1964
- 27. Dezember 1966
- 21. Mai 1969
- 10. November 1971
- 5. Februar 1975
- 27. September 1976
- 23. Dezember 1977
- 9. Juli 1980
- 19. März 1984
- 19. Februar 1986
- 2. März 1987
- 21. Februar 1990