

Zwischen Exportwirtschaft und Aussenpolitik

Die Institutionalisierung der technischen Hilfe zwischen 1950 und 1955

Von Ann-Karin Wicki

Nach dem Entschluss der schweizerischen Behörden, sich am «Erweiterten Programm für technische Hilfe» der UNO (EPTA) zu beteiligen¹, ging es darum, mit der praktischen Durchführung der vorgesehenen Massnahmen, d.h. mit der Entsendung von Experten in Entwicklungsländer und mit der Aufnahme von Stipendiaten aus diesen Ländern, zu beginnen. Der erste Teil des vorliegenden Aufsatzes behandelt die damit verbundenen Probleme und Diskussionen. Der zweite setzt sich mit den eigentlichen Massnahmen auseinander. Dabei soll nicht nur Information vermittelt, sondern insbesondere auch nach den dahinterstehenden Interessen und Zielen der Bundesbehörden gefragt werden. Ab 1956 beginnt sich eine Änderung in der Haltung der Behörden gegenüber der technischen Hilfe abzuzeichnen, die dann in der Botschaft zur technischen Hilfe von 1956 zum Ausdruck kommen wird. Diese ersten Anzeichen eines Wandels sind Inhalt des dritten Teiles. Der untersuchte Zeitraum erstreckt sich somit von 1950 bis 1955. Er liesse sich mit dem Begriff der Institutionalisierung der technischen Hilfe umschreiben. Neben der multilateralen Hilfe wird auch die Entwicklung auf bilateraler Basis während desselben Zeitraumes untersucht und das Verhältnis der beiden Formen beleuchtet. Es scheint sich eine Verschiebung zugunsten der multilateralen Hilfe abzuzeichnen. Diese ist in den Akten des Bundesarchives, im Gegensatz zur bilateralen, auch wesentlich besser dokumentiert.

Organisation und Finanzierung der multilateralen Hilfe

Nachdem die Schweizer Behörden sich einmal zur Teilnahme am EPTA entschieden hatten, standen sie vor dem Problem einer möglichst effizienten Expertensuche. Da die UNO-Spezialorganisationen die Gesuche der hilfesuchenden Länder meistens gleich an mehrere Staaten weiterleiteten, entstand eine eigentliche Konkurrenzsituation für die von der Schweiz vorgeschlagene

1 Vgl. den Aufsatz von Patrick Moser in diesem Band.

nen Spezialisten². Um eine möglichst reibungslose und zeitsparende Suche zu ermöglichen, schlug Hans Pallmann, Präsident der Koordinationskommission, folgendes Verfahren vor: Beim Eidg. Politischen Departement (EPD), bei der Schweizerischen Nationalen UNESCO-Kommission und/oder bei der Nationalen FAO-Kommission eintreffende Gesuche sollten direkt an die Geschäftsstelle der Koordinationskommission geleitet und von dort der für die Vermittlung von Experten geeigneten Stelle zugestellt werden. Mit der eigentlichen Expertensuche waren betraut: die Koordinationskommission für Experten auf dem Gebiet der Technik und Naturwissenschaften; das BIGA für Nationalökonomie, Jurisprudenz, Statistik und Finanzwissenschaft; das Sekretariat der nationalen UNESCO-Kommission für Geisteswissenschaften; die Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften für Ärzte, Zahnärzte und Veterinäre. Die Vorschläge der jeweiligen Stellen gingen einerseits ans EPD, das sie an die UNO-Spezialorganisationen weiterleitete, andererseits an die Koordinationskommission, die mit Hilfe einer Gesamtkartei die Kontrolle über die vorgeschlagenen und eingestellten Spezialisten führte. Diese Art der Expertensuche bewährte sich - sie funktionierte schneller und besser als anderswo³ - und bis 1955 spielte sich eine gewisse Routine ein.

Nachdem die eidg. Räte 1951 dem EPTA zum ersten Mal einen Beitrag in der Höhe von 1 Mio. Franken gewährt hatten⁴, stellte niemand mehr die Mitarbeit an diesem Programm in Frage. Lediglich verwaltungsintern entstanden immer wieder Diskussionen über die Höhe der schweizerischen Leistungen. Diese waren in den Jahren 1952 bis 1954 an drei Bedingungen geknüpft⁵: 1. 85 Prozent des Beitrages waren für schweizerische Dienstleistungen im engeren Sinne, d.h. für Experten und Stipendien, und nur 15 Prozent für Verwaltungskosten auszugeben; 2. ein allfälliger Saldo sollte vom Beitrag für das nächste Jahr abgezogen werden; 3. sollte die Summe aller Beiträge die Höhe von 20 Mio. Dollar nicht erreichen, so würde der schweizerische Beitrag im Verhältnis herabgesetzt, eine Bedingung, auf die der Bundesrat ab

2 Schulratspräsident (Pallmann) an die Mitglieder der Koordinationskommission, 9.1.1951, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 1.

3 Ständiger UNO-Beobachter (Claude van Muyden) an die Abteilung für internationale Organisationen des EPD (AIO), 22.12.1953, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 1.

4 Bundesbeschluss betreffend die Beteiligung der Schweiz am technischen Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen, 11.4.1951, BBl 1951 I 895.

5 Botschaft des Bundesrates über die technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder, 28.3.1952, BBl 1952 I 613-625 (hier S. 621).

1955 verzichtete⁶. Die Kürzung des schweizerischen Beitrages aufgrund eines zu geringen Totals war nun nicht mehr möglich. Die Aufnahme solcher Bedingungen in die Botschaften deutet auf die erwähnten Diskussionen innerhalb der Verwaltung hin. Setzte sich das Eidg. Finanz- und Zolldepartement (EFZD) teilweise gar für eine Verringerung des schweizerischen Beitrages ein⁷, so wollte das EPD diesen zumindest auf der gleichen Höhe halten. Max Petitpierre, Vorsteher des EPD, begründete die Haltung seines Departements folgendermassen: «Elle (die Schweiz, d.V.) ne peut être le seul pays à réduire sa contribution à cette oeuvre de collaboration internationale. Actuellement déjà, les contributions de certains pays comme la Suède et les Pays-Bas sont, compte tenu du nombre des habitants et du revenu national, plus importantes que celle de la Suisse.»⁸

Die vom EPD ab 1953 immer wieder angestrebte Beitragserhöhung scheiterte an der Haltung des EFZD. Neben dem Hinweis auf die pünktliche Auszahlung der zugesicherten Summen, führte der Vorsteher des EFZD, Max Weber, vor allem das Argument der Konvertibilität des Beitrages ins Feld⁹, d.h. der schweizerische Beitrag konnte für Leistungen in andern Währungen verwendet werden, wodurch er natürlich an Attraktivität gewann. In der Vernehmlassung zur Botschaft von 1954 nahm der Bundesrat das Thema Beitragserhöhung wieder auf, dies noch deutlich unter dem Eindruck der Massnahmen, die der Technical Assistance Board (TAB) zur Bewältigung der finanziellen Krise beim EPTA im August 1953 zu ergreifen gezwungen war¹⁰. Die Finanzverwaltung befürchtete, dass nebst einer erneuten Einschränkung bei der Rekrutierung von Experten «die Organe der technischen Hilfe unter Berufung auf die über den schweizerischen Jahresbeitrag hinausgehenden Aufwendungen in Schweizerfranken erneut und vermehrt eine Erhöhung des

6 Botschaft des Bundesrates über die technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder, 24.9.1954, BB1 1954 II 441-456 (hier S. 454).

7 EFZD (Max Weber) an den Bundesrat, Technische Hilfe; Beitrag für 1953, 26.1.1953, BAR 9500.191 1968/103 Bd 1.

8 EPD (Max Petitpierre), Avis sur le co-rapport du 26 janvier 1953 du département des finances et des douanes relatif à la contribution de la Suisse au programme d'assistance technique des Nations Unies pour 1953, 5.2.1953, BAR 9500.191 1968/103 Bd 1.

9 EFZD (Weber) ans EPD (Petitpierre), Beitrag 1954 an technisches Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen, 12.9.1953, BAR 9500.191 1968/103 Bd 2.

10 Da der TAB zuwenig Geld hatte, konnte er nicht alle Verpflichtungen wahrnehmen. Daraufhin stellte er die Rekrutierung von Experten in Ländern mit konvertiblen Währungen bis Anfang 1954 ein.

schweizerischen Beitrages verlangen würden»¹¹. Diese Befürchtung war nicht ganz unbegründet, was sich daran zeigte, dass nach Schätzungen der UNO die Ausgaben für schweizerische Dienstleistungen wesentlich höher lagen als der schweizerische Beitrag selbst¹². Erst 1956 erhöhte das Parlament mit einem Bundesbeschluss den Beitrag ans EPTA auf 1,5 Mio. Franken¹³. Die Überlegungen der Finanzverwaltung waren mit ein Grund, weshalb sich die Schweiz in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre in einer bezüglich der technischen Hilfe von Passivität geprägten Haltung wiederfand, obwohl die Möglichkeit zu einer aktiveren Rolle durchaus bestanden hätte.

Das Schattendasein der bilateralen Hilfe

Nach einer ersten Regelung der bilateralen technischen Hilfe im Jahre 1950¹⁴ unterbreitete der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft zur technischen Hilfe von 1952 Vorschläge für eine Konzeptionserweiterung. Diese Erweiterung sollte der Verbreitung des guten Rufes der Schweiz in der Welt und der Förderung der Aussenwirtschaft dienen. Ausserdem hielt der Bundesrat fest, dass sich der Aspekt der Arbeitsbeschaffung als zu eng erwiesen habe¹⁵. Die genaue Regelung der Hilfe erfolgte im Bundesratsbeschluss vom 11. November 1952¹⁶. Der Bundesrat legte darin fest, dass der vom Parlament gewährte Kredit von 100'000 Franken¹⁷ zwischen Expertenmissionen (40 Prozent) und den neu eingeführten Stipendien (60 Prozent) aufgeteilt werden sollte. Die Koordinationskommission konnte ausnahmsweise weitere Massnahmen gutheissen.

11 Finanzverwaltung (Willy Grütter) an die AIO, Botschafts- und Beschlussentwurf betreffend die Technische Hilfe, 29.7.1954, BAR 9500.191 1968/103 Bd 2.

12 Allein für 1953 beliefen sich die Ausgaben auf 1.65. Mio. Franken. Botschaft 1954 (wie Anm. 6), S. 444.

13 Bundesbeschluss über die technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder, 20.9.1956, BBI 1956 II 404.

14 Sitzung des schweizerischen Bundesrates, Auszug aus dem Protokoll (Weber), 27.3.1950, BAR E 2001 (E) 6 Bd 11. Vgl. dazu den Aufsatz von Andreas Minder in diesem Band.

15 Botschaft 1952 (wie Anm. 5), S. 622.

16 Bundesratsbeschluss über die bilaterale technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder, 11.11.1952, in: Protokoll des Bundesrates, Nov. 1952, Bd 547.

17 Bundesbeschluss über die technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder, 19.6.1952, BBI 1952 II 388f.

Eine erneute Änderung der bilateralen Hilfe diskutierte die Koordinationskommission 1954¹⁸. Ob der Bundesratsbeschluss entsprechend geändert wurde, ist aus dem Quellenmaterial nicht ersichtlich. Das Parlament beschloss 1956 den Kredit für die bilaterale technische Hilfe auf 300'000 Franken zu erhöhen¹⁹. Im Gegensatz zur bilateralen Hilfe vor 1950²⁰ ist trotz der gesetzlichen Grundlage eine deutliche Verlagerung des Schwerpunktes der technischen Hilfe auf die multilaterale Ebene festzustellen. Hauptmerkmale für diese Entwicklung finden sich erstens bei der Aufteilung der Hilfe in Expertenmissionen, Stipendien und andere Massnahmen, die der Bundesrat vom EPTA übernommen hatte, und zweitens bei der geringen Höhe des Kredites, der vom Parlament erst zusammen mit dem EPTA-Beitrag erhöht wurde. Die Finanzverwaltung ging sogar soweit, die Aufwendungen für die bilaterale Hilfe dem EPTA verrechnen zu wollen²¹. Auch der Bundesrat bezeichnete die bilaterale Hilfe lediglich noch als Ergänzung der multilateralen Bemühungen²². Gründe für diese Veränderung könnten zum einen in den Versuchen der Finanzverwaltung gelegen haben, möglichst wenig Geld in die technische Hilfe zu investieren, zum anderen aber auch darin, dass die Entwicklungsländer eine Zusammenarbeit mit der UNO und ihren Spezialorganisationen einer direkten Hilfe vorzogen.

Die Experten als Animatoren der Wirtschaftsbeziehungen

Der Entscheid über die Einstellung der Experten lag bei den UNO-Spezialorganisationen und den gesuchstellenden Ländern²³. Um die Möglichkeit einer Ablehnung eines von der Schweiz vorgeschlagenen Spezialisten möglichst klein zu halten, bestand Pallmann darauf, nur «bestqualifizierte, für die Lösung der betreffenden Expertise ausgezeichnet befähigte Kandidaten»²⁴ vorzuschlagen. Die positiven Reaktionen der UNO-Spezialorganisationen bestätigten die Koordinationskommission in dieser Haltung²⁵. Mit der Entsendung von Spezialisten verfolgten die Behörden in erster Linie zwei Ziele: 1. die

18 Schweiz. Koordinationskommission für die technische Hilfe, Schulratssitzung, 20.12.1954, Traktandum 2b V, S. 4, BAR 9500.191 1968/103 Bd 1.

19 Bundesbeschluss 1956 (wie Anm. 13).

20 Vgl. die Aufsätze von Barbara Siegenthaler und Andreas Minder in diesem Band.

21 Direktor der Eidg. Finanzverwaltung an die AIO, 6.5.1953, BAR 9500.191 1968/103 Bd 2.

22 Botschaft 1952 (wie Anm. 5), S. 623.

23 Yearbook of the United Nations 1952, New York 1953, S. 834.

24 Schulratspräsident an Koordinationskommission (wie Anm. 2).

25 Koordinationskommission, 27.11. 1953, Traktandum 5, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 4.

Möglichkeit, neue wirtschaftliche Beziehungen anzuknüpfen oder bereits bestehende zu intensivieren²⁶ - so sah zum Beispiel der Handels- und Industrieverein den Experten als «Animator noch ausbaufähiger Wirtschaftsbeziehungen»²⁷, und 2. den guten Ruf der Schweiz in die Welt zu tragen²⁸.

Die Expertensuche gestaltete sich für die von der Koordinationskommission damit beauftragten Stellen sehr schwierig. Einen wichtigen Grund dafür sah Pallmann in der herrschenden Hochkonjunktur²⁹, die zur Folge hatte, dass die Spezialisten nur sehr schwer von ihrer eigentlichen Arbeit abkömmlich waren. Allerdings dürfte sich auch das hohe Anforderungsprofil auf die Expertensuche negativ ausgewirkt haben. In den Jahren 1950 bis 1955 reisten in 127 Fällen Schweizer als Experten ins Ausland, die auf folgenden Fachgebieten tätig waren³⁰: Landwirtschaft, Viehzucht und verwandte Gebiete 36; Forstwirtschaft 7; Naturwissenschaften 9; technische Wissenschaften und Industrie 35; Unterricht und Berufsbildung 23; Hygiene und Gesundheit 12; Verwaltung und Wirtschaft 5.

Die häufigen Missionen in den Bereichen «Landwirtschaft», «technische Wissenschaften» und «Unterricht» deuten darauf hin, dass die UNO-Spezialorganisationen die Entwicklungsländer vor allem in jenen Bemühungen unterstützten, die eine Produktivitätssteigerung mit sich brachten, wie dies die EPTA-Resolution gefordert hatte. Es mag aber auch ein Hinweis auf den damals herrschenden Glauben an den technischen Fortschritt sein. Der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) und die sich am EPTA beteiligenden Staaten erhofften sich durch die Weitergabe von Know-How an die Entwicklungsländer, diesen den wirtschaftlichen Anschluss an die Industriestaaten zu ermöglichen. Der ECOSOC wollte aber nicht nur die Produktivität steigern, sondern forderte gleichzeitig die gerechte Verteilung der damit ver-

26 Schulratspräsident (Pallmann) an die Mitglieder der Koordinationskommission, Konkrete Seiten der Schweizerischen Beteiligung am erweiterten Programm der Vereinten Nationen für technische Hilfe, 10.4.1952, S. 4, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 1.

27 Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins an die Sektionen, 11.4.1951, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 1.

28 Protokoll der Sitzung der Koordinationskommission, 4.1.1951, S. 4, BAR 2001 (E) 6 Bd 13.

29 Schulratspräsident (Pallmann) an Willy O. Wegenstein, 17.12.1953, BAR 9500.191 1968/103 Bd 2.

30 Berechnungen aufgrund der Botschaften von 1952 (wie Anm. 5), S. 617f.; 1954 (wie Anm. 6), S. 445ff.; Botschaft des Bundesrates über die technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder, 14.7.1956, BBl 1956 I 1549-1565, S. 1552f.

bundenen Gewinne³¹. Eine mutige Forderung für eine UNO-Instanz, da sie sehr wohl als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten verstanden werden konnte.

Die UNO-Spezialorganisationen betrauten im Verlaufe des untersuchten Zeitraumes 6 Schweizer mit mehr als einer Mission³² - ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Arbeit der Schweizer Experten von den Spezialorganisationen sehr geschätzt wurde. Für junge Fachleute bestand bis 1955 praktisch keine Chance, von den Spezialorganisationen für eine Mission ausgelesen zu werden, wie Pallmann festhielt³³. Anscheinend boten nur Experten mit einer langjährigen Berufserfahrung eine gewisse Sicherheit für den Erfolg des EPTA. Erst in der Botschaft von 1956 erwähnte der Bundesrat zum ersten Mal, dass jungen Schweizern die Möglichkeit geboten werden sollte, Experten zu begleiten, um sich so auf ihre künftige Arbeit vorzubereiten³⁴ - eine Idee, die andere Länder bereits praktizierten.

Auf bilateraler Ebene fanden zwischen 1951 und bis Ende 1955 keine Expertenmissionen mehr statt, was Matzinger neben unglücklichen Umständen auch auf die zu wenig konsequente Verfolgung dieser Seite der technischen Hilfe zurückführt³⁵. Die Schwierigkeiten, denen sich die Koordinationskommission bei der Suche nach Experten für das EPTA gegenüber sah, dürften sich zusätzlich ausgewirkt haben, was wiederum die Verlagerung auf die multilaterale Ebene noch verstärkte.

Die Stipendien als Mittel der Aussenpolitik

Die Vermittlung von Stipendiaten erfolgte über die UNO-Spezialorganisationen. Sie prüften die Anfragen der Entwicklungsländer und leiteten diese an geeignete Staaten weiter, die über deren Annahme oder Ablehnung entschieden. Gleich wie bei den Experten erhofften sich die Behörden von der Aufnahme von Stipendiaten neben der Hebung des guten Rufes der Schweiz in

31 Resolution 222 (IX) A, in: Yearbook of the United Nations 1948/49, New York 1950, S. 443-446 (S. 446).

32 Verzeichnis der schweizerischen Experten im Rahmen des technischen Hilfsprogramms der Vereinten Nationen (Juli 1950-März 1954), 25.3.1954; Communiqués des Schulratspräsidenten (Pallmann) an die Schweiz. Depeschagentur, 9.9.1954 und 9.7.1955, BAR 9500.191 1968/103 Bd 1.

33 Schulratspräsident (Pallmann) an P.W. Bühlmann, 22.4.1955, BAR 9500.191 1968/103 Bd 1.

34 Botschaft 1956 (wie Anm. 30), S. 1564.

35 Albert Matzinger: Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe, 1948-1961, Diss. phil.I an der Univ. Zürich, Bern 1991, S. 186 und Anm. 19, S. 297; S. 121ff.

der Welt eine Belebung der wirtschaftlichen Beziehungen³⁶. Von 1950 bis Ende 1955 befanden sich insgesamt 419 Stipendiaten zur Weiterbildung in der Schweiz. Die Aufteilung nach Fachgebieten sah folgendermassen aus: Landwirtschaft, Viehzucht und verwandte Zweige 21; Forstwirtschaft 17; Naturwissenschaften 7; technische Wissenschaften und Industrie 69; Unterricht und Berufsbildung 42; Hygiene und Gesundheit 72; Wirtschaft 28; Verwaltung 29; Sozialdienste 31; Stagiaires in Industrie 101; Fachgebiet nicht einteilbar (1950/51) 2. Die grosse Zahl von Stipendiaten und Stagiaires auf den Gebieten «technische Wissenschaften» und «Unterricht» zeigen, dass die Entwicklungsländer an der Ankurbelung ihrer Industrien interessiert waren. Eine ebenso wichtige Rolle spielte die Verbesserung der hygienischen und medizinischen Grundversorgung. Auch die Aufblähung des Verwaltungsapparates beginnt sich bereits abzuzeichnen. Hingegen scheint kein grosses Interesse an einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Methoden vorhanden gewesen zu sein.

Wichtige Erkenntnisse lassen sich aus einer Aufstellung ziehen, die aufzeigt, welche Länder von der Schweiz bei der Zuteilung von Stipendien am häufigsten berücksichtigt wurden. Die Zahlen geben keinen Hinweis auf die Anzahl der Studenten, da aus den Unterlagen nicht ersichtlich ist, ob eventuell mehrere Stipendiaten pro Land aufgenommen worden sind: Jugoslawien 20 Mal; Iran 16 Mal; Israel 15 Mal; Indien 13 Mal; Griechenland 11 Mal; Finnland 10 Mal; Pakistan 10 Mal; Türkei 9 Mal; Brasilien 8 Mal³⁷. Die Liste zeigt, dass die Schweiz in erster Linie Staaten berücksichtigte, die nach dem Zweiten Weltkrieg neu entstanden waren (z.B. Indien und Pakistan 1947; Israel 1948), oder die mit dem Wiederaufbau beschäftigt waren (z.B. Jugoslawien, Griechenland und Finnland). Alle berücksichtigten Staaten waren zudem für den Westen von besonderem strategischem Interesse. Während dieser Phase der Neuorientierung konnte niemand abschätzen, in welche politische Richtung sich diese Länder entwickeln würden. Die Ausbildung von Stipendiaten könnte dem Ziel gedient haben, der Ausbreitung des Kommunismus durch Hilfeleistungen entgegenzuwirken. Gerade bei Jugoslawien dürfte, nachdem Tito 1948 mit Moskau gebrochen hatte, das Interesse des Westens gross gewesen sein, mit Hilfsmassnahmen eine Rückorientierung auf Moskau zu verhindern. Daneben waren noch andere Länder durch Konflikte auf ihrem Staatsgebiet vom Kalten Krieg betroffen: Iran (1945-46 und 1951-53), Griechenland (1946-49), und die Türkei (1945-47). Erwähnenswert ist in diesem

36 Organisation der Technischen Hilfe in der Schweiz und bei den Vereinigten Nationen (Pierre Bumand), 11.6.1953, S. 3 und 8, BAR 9500.191 1968/103 Bd 1.

37 Zusammenstellung und eigene Berechnungen aufgrund der Botschaften (wie Anm. 30).

Zusammenhang auch die Tatsache, dass ausser Israel und Brasilien alle Staaten an Länder des kommunistischen Blockes grenzten.

Neben den aussenpolitischen Interessen verfolgte die Schweiz, wie bereits angedeutet, auch wirtschaftliche Ziele, die in erster Linie der Förderung des Exportes dienen. Die Aufnahme von Stipendiaten bot gute Möglichkeiten, um mit potentiellen Absatzmärkten in Kontakt zu kommen³⁸ oder rückläufige Märkte, wie z.B. Brasilien³⁹, wieder zu beleben. Erst gegen Ende des untersuchten Zeitraumes wurden afrikanische Staaten berücksichtigt, was auf die in diesem Kontinent erst in den späten fünfziger Jahren einsetzende Entkolonisierung zurückzuführen ist. Auch aus dem Nahen Osten konnten sich fast keine Stipendiaten in der Schweiz weiterbilden.

Nach der Neuordnung der bilateralen technischen Hilfe Ende 1952 sprach die Schweiz in den Jahren 1953 bis 1956 25 Stipendien zu⁴⁰. Eine genaue Zuordnung der Fachgebiete zu den oben verwendeten Kategorien erweist sich als sehr schwierig. Schwerpunkte lagen bei der «Landwirtschaft» und den «technischen Wissenschaften». Bis auf wenige Ausnahmen beschränkten sich die Behörden bei der Vergabe von Stipendien auf Länder des asiatischen Kontinents⁴¹. Matzinger vermutet lediglich, dass wohl die meisten Gesuche von diesen Staaten gestellt worden seien⁴². Diese Erklärung scheint aber etwas zu einfach zu sein. Viele der asiatischen Staaten erlangten im untersuchten Zeitraum ihre Unabhängigkeit und der Westen dürfte wohl befürchtet haben, sie könnten sich auf die Seite des Kommunismus schlagen.

Erste Andeutungen einer Änderung der offiziellen Haltung

Wie bereits dargestellt, institutionalisierte sich im untersuchten Zeitraum die technische Hilfe finanziell und organisatorisch. Ab 1956 ist - zumindest auf offizieller Ebene - eine veränderte Haltung der Behörden gegenüber der technischen Hilfe festzustellen. Ein Vergleich der Begriffe, mit welchen die Behörden im Namen des Bundesrates die hilfesusuchenden Länder in den Botschaften beschrieben, gibt darüber Aufschluss. Überwogen 1951 noch die

38 Schulratspräsident (Pallmann) an die AIO, 4.5.1951, BAR E 2001 (E) 6 Bd 13.

39 Eidg. Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1954, S. 223.

40 Botschaft 1954 (wie Anm. 6), S. 454 und Botschaft 1956 (Anm. 30), S. 1562.

41 Botschaft 1956 (wie Anm. 30), S. 1562.

42 Matzinger (wie Anm. 35), S. 119.

Begriffe «rückständige» oder «hilfebedürftige» Länder⁴³, setzten sich bis 1956 immer mehr die Bezeichnungen «unterentwickelte» oder «wirtschaftlich ungenügend entwickelte» Staaten durch⁴⁴.

Bis Ende 1955 folgte der Bundesrat der vom ECOSOC in der EPTA-Resolution vertretenen Ansicht, dass mit der Weitergabe von Know-How den unterentwickelten Ländern bei der Lösung ihrer Probleme zu helfen sei⁴⁵. So stellte er 1952 und sehr ähnlich 1954 die technische Hilfe als einzig notwendige Massnahme dar⁴⁶. Etwas anders sah es 1956 aus, als der Wissenstransfer zwar nach wie vor eine sehr wichtige Rolle spielte, jedoch auch andere Programme an seine Seite traten, so zum Beispiel die finanzielle und kommerzielle Unterstützung unterentwickelter Länder oder die direkte Hilfe an die Bevölkerungen. Der Bundesrat hielt ausdrücklich fest, die technische Hilfe bilde «nur einen Teil der Hilfsmassnahmen, die man den unterentwickelten Ländern gewähren sollte» und verspreche nicht, «das Problem in seiner Gesamtheit zu lösen». In den hilfeleistenden Staaten begann sich offenbar allmählich die Einsicht durchzusetzen, dass die Probleme der Entwicklungsländer nicht alleine durch den Transfer von Know-How und den dadurch erhofften wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung gelöst werden konnten, sondern dass ein «Gleichgewicht zwischen dem notwendigen Fortschritt und der festen Tradition der wirtschaftlich unterentwickelten Länder»⁴⁷ gefunden werden müsse. Allerdings stellte niemand den Export der westlichen Kultur in die Entwicklungsländer in Frage.

Im Verlaufe der Jahre legten die Schweizer Behörden auch ihre anfängliche Zurückhaltung gegenüber dem EPTA ab⁴⁸. Bereits 1952 stellte der Bundesrat fest, dass sich der TAB an die gestellten Bedingungen⁴⁹ hielt und die von schweizerischer Seite vorgebrachten Anliegen berücksichtigte: So konnte die Eidgenossenschaft gleichberechtigt mit den anderen Staaten mitarbeiten. Der Bundesrat bewertete das Programm selber als ausgewogen, vielversprechend und nützlich⁵⁰. Eine ähnlich positive Bilanz zog er auch in den Botschaften

43 Botschaft des Bundesrates über die Mitwirkung der Eidgenossenschaft am technischen Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen, 14.2.1951, BBl 1951 I 421-429.

44 Botschaft 1956 (wie Anm. 30), S. 1549ff.

45 Yearbook 1948/49 (wie Anm. 31), S. 443.

46 Botschaft 1952 (wie Anm. 5), S. 613 und Botschaft 1954 (wie Anm. 6), S. 441.

47 Botschaft 1956 (wie Anm. 30), S. 1549, 1565, 1558.

48 Botschaft 1951 (wie Anm. 43), S. 424f.

49 Vgl. erster Abschnitt.

50 Botschaft 1952 (wie Anm. 5), S. 616, 619 und 622.

von 1954 und 1956⁵¹. Die Tatsachen, dass der TAB immer um eine Verbesserung der Organisation des EPTA bemüht war, dass viele der durchgeführten Expertenmissionen positive Ergebnisse zeitigten⁵², sowie das langsam erwachende Interesse der Öffentlichkeit an der technischen Hilfe⁵³ dürften dazu beigetragen haben, dass sich die Schweiz über längere Zeit finanziell am EPTA beteiligte und ab 1956 ihren Beitrag erhöhte. Eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielte - wie das folgende Zitat zeigt - die Tatsache, dass die schweizerische Regierung sich vor einem Abseitsstehen auf der internationalen Ebene fürchtete: «Da wir vernahmen, dass sozusagen alle beteiligten Regierungen beabsichtigten, für das Jahr 1952 einen Beitrag von mindestens der gleichen Höhe wie für die erste Rechnungsperiode zu entrichten, glaubten wir, unser Land könne kaum eine andere Haltung einnehmen.»⁵⁴ Wie weit die Erfahrungen von Experten und die Zusammenarbeit mit den Stipendiaten zum sich abzeichnenden Umdenken der Behörden beitrugen, lässt sich aufgrund des untersuchten Quellenmaterials nicht beurteilen.

Zusammenfassung

In der ersten Hälfte der fünfziger Jahre setzte sich in der technischen Hilfe eine gewisse Routine durch. Dies vor allem auf organisatorischer Ebene, aber auch bei den Finanzen, die zwar immer wieder Grund für Auseinandersetzungen zwischen den Departementen boten, trotzdem aber nie zu einer grundsätzlichen Diskussion über die Beteiligung am EPTA führten. Die bilaterale Hilfe spielte im Gegensatz zu den ersten Jahren keine wichtige Rolle mehr, sondern diente in erster Linie der Ergänzung der multilateralen Bemühungen.

Die technische Hilfe wurde von aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Interessen bestimmt. Aussenpolitisch stand neben Befürchtungen vor den Folgen einer internationalen Abseitsstehen, vor allem die Angst vor der Ausweitung des Kommunismus im Vordergrund. Durch die Aufnahme von Stipendiaten aus politisch labilen Ländern glaubte man diese Staaten für den Westen erhalten zu können. Aussenwirtschaftspolitisch erhofften sich die Bundesstellen von einer Mitarbeit am EPTA Kontakte zu neuen Absatzmärkten und die Belebung bereits bestehender Wirtschaftsbeziehungen. Die

51 Botschaft 1954 (wie Anm. 6), S. 445f. und Botschaft 1956 (wie Anm. 30), S. 1555.

52 Botschaft 1954 (wie Anm. 6), S. 448 und 451.

53 Botschaft 1956 (wie Anm. 30), S. 1560.

Probleme, denen sich die Koordinationskommission bei der Expertensuche gegenüber sah, sowie auch die Interessen, die die multilaterale Hilfe bestimmten, wirkten sich bremsend auf die bilaterale Hilfe aus. Ab 1956 sind erste Veränderungen in der Haltung des Bundesrates gegenüber der technischen Hilfe feststellbar. Hilfe sollte nicht mehr allein durch Wissenstransfer geleistet, sondern durch andere Massnahmen wie Direkthilfe ergänzt werden. Der Glaube an den technischen Fortschritt, der beim EPTA nicht nur Wachstum, sondern auch gerechte Verteilung beinhaltet hatte, wurde abgelöst von der Einsicht, dass eine Verbindung zwischen Fortschritt und Tradition herzustellen sei.

Zwischen Exportwirtschaft und Aussenpolitik. Die Institutionalisierung der technischen Hilfe zwischen 1950 und 1955

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	19
Volume	
Volume	
Autor	Wicki, Ann-Karin
Auteur	
Autore	
Seite	113-124
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 126

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.