

Zwischen Tradition und Umbruch

Die staatliche technische Hilfe der Schweiz im Zeitraum 1955-1958

Von Martin Jäger

Gegenstand der folgenden Ausführungen ist die interne Organisation der technischen Hilfe des Bundes im Zeitraum 1955-58. Damit schliesst die Untersuchung einerseits unmittelbar an die Phase der ersten Hälfte der fünfziger Jahre an, als der Bund die Probleme der technischen Hilfe an wirtschaftlich unterentwickelte Gebiete erstmals grundsätzlich organisiert und institutionalisiert hatte. Dieser (nationale) Entwicklungsstrang soll andererseits verwoben werden mit einem zweiten, der seinen Ausgangspunkt auf der internationalen Ebene hat: Dort wandte sich nämlich die Diskussion in diesen Jahren vermehrt einer neuen Form der technischen Hilfe zu, die das Schwergewicht weniger auf «technische» Unterstützung im engeren Sinn legte (Expertenmissionen, Stipendiaten), sondern auf wirtschaftliche und finanzielle Förderungsmassnahmen (Kapitaltransfer, staatliche Exportrisikogarantien usw.).

Ausgehend von diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen: Wie und in welche Richtung hat sich die staatliche technische Hilfe der Schweiz im Zeitraum 1955-1958 geändert und gewandelt? Und: Wie stark war dabei der Einfluss der oben erwähnten internationalen Diskussionen um neue Entwicklungskonzepte? Welchen Einfluss besaßen in dieser Phase die verschiedenen nationalen Akteure auf dem Gebiet der technischen Hilfe? Bei der Beantwortung dieser Fragen stehen die institutionell-organisatorischen Aspekte im Vordergrund; es ist aber klar, dass die Verteilung der Kompetenzen auf dem Gebiet der technischen Hilfe jeweils auch die ihr zugrundeliegenden inhaltlich-konzeptuellen Überlegungen reflektierte. Damit ist ein einigermaßen repräsentativer Einblick in die staatliche Hilfe, wie sie sich im betrachteten Zeitraum darbot, gewährleistet.

Die Neuorganisation der technischen Hilfe des Bundes 1955

Die verwaltungsinterne Verteilung der Kompetenzen, wie sie sich auf dem Gebiet der technischen Hilfe des Bundes seit 1950 allmählich eingespielt

hatte¹, erfuhr im Herbst 1955 eine erste Änderung. In der am 29. September erlassenen und auf den 1. Oktober 1955 in Kraft getretenen neuen «Geschäftsordnung für die Behandlung der technischen Hilfe im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit»² bestimmte nämlich der damalige BIGA-Direktor Max Kaufmann in Absprache mit Hans Pallmann, dem Schulratspräsidenten und Vorsitzenden der Koordinations-Kommission (K.K.), dass das Sekretariat der K.K. fortan nicht mehr vom Schulratspräsidium an der ETH, sondern neu vom BIGA besorgt werden sollte.

Zwar erscheint die Bedeutung dieser Kompetenzverlagerung - zumindest auf den ersten Blick - relativ gering, denn es wechselte ja nur das Sekretariat der K.K., also der rein bürokratische und allenfalls beratende, nicht aber Entscheidungskompetenzen betreffende Teil der Behandlung der Geschäfte der technischen Hilfe, wogegen der Vorsitz der K.K. und damit wesentliche Impulsfaktoren weiterhin beim Schulratspräsidenten, also bei Pallmann, verblieben. Dennoch werfen der Zeitpunkt der Neuordnung und vor allem die ihr innewohnende Grundtendenz die Frage auf, ob die Bestimmungen der neuen BIGA-Geschäftsordnung nicht in einen grösseren Zusammenhang einzuordnen seien. Trotz den vorangegangenen Einschränkungen bezüglich des Umfangs der Neuordnung vom Herbst 1955 lässt sich nämlich eine gewisse Kompetenzverlagerung vom Schulratspräsidenten der ETH, also einer Instanz der Wissenschaft, zum BIGA und damit einem wirtschaftlichen Verbänden nahestehenden Amt nicht ganz wegdiskutieren. Damit entsprach die Neuordnung in ihrer Grundtendenz der Richtung, welche die internationale Diskussion um Entwicklungskonzeptionen gerade in diesen Jahren neu eingeschlagen hatte: der Idee nämlich, die bisherige technisch-wissenschaftlich orientierte Hilfe durch eine wirtschaftlich-kapitalmässige Komponente zu erweitern oder gar zu ersetzen. Gemeint sind jene Konzepte, welche die bisherige Form der Hilfe an die unterentwickelten Länder mittels Experten und Stipendiaten für ungenügend und stattdessen massiven Kapitaltransfer in jene Länder für nötig erachteten, um ihnen so den Kauf der für die wirtschaftliche Entwicklung wichtigen Güter und Maschinen zu ermöglichen³. Dass die internationale Diskussion um diese neue, stark wirtschaftlich orientierte Form

1 Vgl. die Aufsätze von Andreas Minder, Barbara Siegenthaler und Ann-Karin Wicki in diesem Band.

2 Geschäftsordnung für die Behandlung der technischen Hilfe im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit vom 29.9.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Schachtel 8.

3 Stichworte zu diesen Diskussionen wären: Einfluss der Modernisierungstheorien, des Marshallplans sowie der Weltbank, Schaffung von staatlichen Exportrisikogarantien usw. Vgl. die Aufsätze von Stefan Indermühle, Iris Nussbaum und Monika Roth Haupt in diesem Band.

der Hilfe auch in der Schweiz bzw. bei den sich mit technischer Hilfe befassenden Bundesstellen verfolgt und zur Kenntnis genommen wurde, steht ausser Zweifel; damit käme sie durchaus als potentiell möglicher Auslöser für die schweizerische Neuordnung vom Herbst 1955 in Frage. Diese Argumentation scheidet jedoch vor allem an einem Punkt: nämlich daran, dass sich in den einschlägigen Akten auch nicht der geringste Hinweis auf einen kausalen Zusammenhang zwischen den neuen internationalen Entwicklungskonzepten und der organisatorischen Neuordnung der technischen Hilfe der Schweiz finden lässt!

Wenn nun aber jene entwicklungstheoretischen Überlegungen tatsächlich eine einigermaßen massgebende Rolle gespielt hätten, so wäre dies angesichts der intensiven Korrespondenz zwischen Pallmann und dem BIGA im Vorfeld dieser Neuordnung zweifellos irgendwie aktenkundig geworden. Weiter ist davon auszugehen, dass der Entschluss zu einer solchermassen motivierten Neuordnung erstens wohl Resultat einer nur langsam und kontinuierlich gewachsenen Überzeugung gewesen wäre und zweitens ganz bestimmt mehrere Amtsstellen an einer solchen Diskussion beteiligt gewesen wären: beide Faktoren hätten unweigerlich dazu geführt, dass sich das Ganze irgendwo in den Akten niedergeschlagen hätte.

In Wirklichkeit erfolgte der Entscheid zur Neuordnung relativ kurzfristig und ging vom Impuls einer einzigen Person aus, von Hans Pallmann⁴. Dies hängt eng mit den von ihm mehrfach und explizit genannten persönlichen Beweggründen zusammen, nämlich mit der schlichten Tatsache der Arbeitsüberlastung seiner selbst bzw. seines Sekretariates durch die Geschäfte der technischen Hilfe und mit der daraus folgenden Vernachlässigung seiner Hauptaufgaben im Schulratspräsidium⁵. Eigentlich hatte Pallmann deswegen beabsichtigt, auch das Präsidium der K.K. abzugeben, liess sich dann aber ausgerechnet auf Druck des BIGA hin davon abbringen⁶. Dies zeigt, dass eindeutig Pallmann Initiator der Neuerungen vom Herbst 1955 war, weil er eben einen Teil seiner Lasten abtreten wollte - und keineswegs das BIGA, weil es allenfalls mehr Macht gewinnen oder gar eine neue, wirtschaftlich geprägte Ent-

4 Die Idee zu einer organisatorischen Neuordnung hatte Pallmann im Februar 1955 erstmals aufgebracht (Aktennotiz Pedotti an Kaufmann, 18.2.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8). Bereits am 25.4.1955 kam es zu einer grundsätzlichen Einigung zwischen dem BIGA und Pallmann (Aktennotiz Kaufmann, Ende April 1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8).

5 Zusammenstellung von Pallmanns Sekretär Pierre Burmand, 21.3.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8.

wicklungskonzeption durchsetzen wollte. Die neuen internationalen Entwicklungskonzepte dieser Zeit bildeten somit den Hintergrund, aber keinesfalls den Grund für die Neuordnung.

Offen ist nun allerdings die Frage, warum das Sekretariat der K.K. ausgerechnet ans BIGA ging. Hätte es nicht auch Alternativen gegeben? Georg Pedotti, seit Oktober 1955 neuer Sekretär der K.K., wies diesbezüglich in einer Aktennotiz darauf hin, dass die technische Hilfe im BIGA bereits vor diesem Zeitpunkt eine wichtige Rolle gespielt habe⁷. Das BIGA sei schon bisher mit der «Auswahl und Meldung von Experten auf dem Gebiete der Verwaltung, Wirtschaft usw. betraut» gewesen; der zuständige Mitarbeiter wisse, worum es jeweils gehe und habe auch die notwendigen Verbindungen; in Zukunft hätte er sich nun halt auch mit der Suche nach Experten auf technischem Gebiet zu befassen. Als Zweites kam dem BIGA die im Vergleich zu anderen Stellen, insbesondere der als Alternative im Vordergrund stehenden Abteilung für internationale Organisationen (AIO) des EPD offenbar günstige Personalsituation zugute: Während nämlich noch Mitte des Jahres 1958 bei der AIO nur ein einziger Mitarbeiter für die technische Hilfe zuständig war (und dies nicht einmal vollumfänglich), konnten sich zur gleichen Zeit im BIGA sechs Angestellte plus ein Daktylograph mit diesem Problemkreis befassen⁸. Es ist höchst wahrscheinlich, dass die personellen Kapazitäten bereits im Jahr 1955 entsprechend unterschiedlich gewesen waren und somit zugunsten des BIGA gewirkt hatten. Die beiden genannten Punkte - die vorhandenen Erfahrungen, Kenntnisse und Beziehungen einerseits, das zur Verfügung stehende Personal andererseits - führte denn auch Pedotti in seinem Entwurf eines Informationsschreibens Pallmanns an die Mitglieder der K.K. noch einmal als ausschlaggebende Argumente für die Vergabe des Sekretariats der K.K. an das BIGA an⁹.

Die Erweiterung der K.K. und die Ablösung Pallmanns

Im Bundesratsbeschluss über die bilaterale technische Hilfe vom 15. Januar 1957, welcher die bisher nur auf dem verwaltungsinternen Convenium von 1950 beruhende K.K. erstmals offiziell verankerte, wurde auch die Zahl der

6 Kaufmann an Bundesrat Thomas Holenstein (EVD), 7.9.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8: «Herr Prof. Pallmann behielt das Präsidium der K.K.; er wollte es eigentlich abgeben, doch habe ich ihn ersucht, den Vorsitz bis auf weiteres zu behalten.»

7 Aktennotiz Pedotti an Kaufmann, 18.2.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8.

8 Aktennotiz AIO (Jean de Rham), 28.8.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9.

9 Pedotti an Kaufmann, 29.8.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8.

Mitglieder der K.K. von neun auf neu «12 bis 15 Vertreter der zuständigen Abteilungen der Bundesverwaltung, der privaten Wirtschaft sowie der Hochschulen und der Wissenschaft»¹⁰ erhöht. In der Vorgeschichte dieses Entscheides spielten bemerkenswerterweise verschiedene schweizerische Frauenverbände eine herausragende Rolle, vor allem der «Schweizerische Verband der Akademikerinnen» und der «Bund Schweizerischer Frauenverbände»¹¹. Sie waren bereits in den Jahren 1951/52 ein erstes Mal an die K.K. herantreten und hatten Einsitz in dieses Gremium gefordert, waren aber, wie bei ihrem zweiten Vorstoss von 1955, abgewiesen worden. Immerhin brachten aber diese Interventionen in der Verwaltung eine generelle Diskussion über die Erweiterung der K.K. in Gang: eine Diskussion, die sich nach einem dritten Vorstoss der Frauenverbände im Dezember 1956¹² noch intensivierte. Als Resultat all dieser Interventionen und Diskussionen plädierte das EVD in seinem Antrag an den Bundesrat zum neuen Bundesratsbeschluss über die bilaterale Hilfe vom Januar 1957 für die Erhöhung der Zahl der Mitglieder der K.K. auf 12 bis 15¹³; diesem Antrag wurde, wie eingangs erwähnt, denn auch stattgegeben.

Bezüglich der Aktivitäten der Frauenverbände sind zwei Aspekte besonders hervorzuheben: Erstens die Art ihrer Motivation und zweitens die Tatsache, dass sie als einzige in diesem Zeitpunkt einen Vorstoss unternahmen. Der «Schweizerische Verband der Akademikerinnen» begründete im Januar 1956 sein Anliegen gegenüber Pallmann mit dem Verweis auf eine Aufforderung seines internationalen Dachverbands, der «International Federation of University Women», die nationalen Verbände sollten sich der technischen Hilfe annehmen - was in vielen Ländern bereits auch geschehe. Aus diesem Grund möge ihnen Pallmann doch ermöglichen, «in irgendeiner Form bei der von Ihnen präsierten Technischen Hilfe für unterentwickelte Länder mitzuarbeiten». Über die Art der Mitarbeit heisst es weiter, «dass wir uns diese Mitarbeit wesentlich im Sinne von grösseren Einzelaktionen von Fall zu Fall denken, wobei wir dann die gesamte Frauenwelt einsetzen könnten»¹⁴. Diese Worte machen deutlich, dass der Vorstoss der Frauenverbände weniger als

10 Bundesratsbeschluss über die bilaterale technische Hilfe der Schweiz vom 15.1.1957, BBl 1957 I 81-87 (Zitat S. 82).

11 Aktennotiz von Burnand, 20.11.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8.

12 Schweiz. Verband der Akademikerinnen an Bundesrat Holenstein, 12.12.1956, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

13 Anhang zum Protokoll der Bundesratssitzung, 15.1.1957, BAR 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

14 Schweiz. Verband der Akademikerinnen an Pallmann, 17.1.1956, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

Interessenvertretung im modernen Sinn einzuordnen ist denn als Fortführung der alten Tradition gemeinnütziger Frauenaktionen im Sinne der Nothilfe.

Beim Gesuch der Frauenverbände um Einsitz in die K.K. handelte es sich um das einzige Beispiel der versuchten Einflussnahme irgendwelcher Interessengruppen vor dem Bundesratsbeschluss vom Januar 1957 - und nicht etwa um ein Beispiel unter vielen. Die Vergrösserung der K.K. mit dem Bundesratsbeschluss vom 15.1.1957 war also nicht etwa Folge eines verstärkten Drucks von Wirtschaftsverbänden. Wirtschaftliche Motive spielten auch bei dieser zweiten organisatorischen Neuerung in der technischen Hilfe des Bundes keine direkte Rolle.

Allerdings schuf der erwähnte Bundesratsbeschluss nun seinerseits einen Anlass für vermehrte Begehren um Einflussnahme von Seiten wirtschaftlicher Interessengruppen. Dazu gibt es zwei Beispiele: In direktem Zusammenhang mit dem Bundesratsbeschluss stand das Begehren des «Schweizerischen Bauernverbandes» um Mitsprache in der K.K. Schon am 2. Februar 1957 forderte er in einem Schreiben an das BIGA einen Sitz in der K.K., da die Landwirtschaft in der technischen Hilfe eine wichtige Rolle spiele¹⁵. Die Reaktionen auf das Schreiben des Bauernverbandes fielen unterschiedlich aus. Während sich Pallmann der Gefahren, die hinter diesem Begehren lauerten, bewusst war, wenn er meinte, dass «cette demande (...) risque bien de marquer le début d'une vague de requêtes semblables»¹⁶, zeigte der neue BIGA-Direktor Max Holzer durchaus Verständnis für die Bauern. Gerade weil man in der technischen Hilfe auch in Zukunft auf die Unterstützung bäuerlicher Kreise angewiesen sei, wäre es «wünschenswert, der organisierten Bauernschaft einen Sitz in der K.K. einzuräumen». Immerhin war aber auch er der Meinung, «dass die der Kommission angehörenden Persönlichkeiten nicht als Exponenten der Wirtschaftsverbände zu betrachten seien, sondern ad personam ernannt würden.»¹⁷

Der zweite Vorstoss einer Interessengruppe in der Zeit nach dem Bundesratsbeschluss vom 15. Januar 1957 kam vom «Verband Schweizerischer Transit- und Welthandelsfirmen». In einer Besprechung mit Pedotti vom BIGA am 15. Februar 1957 teilte dessen Sekretär Peter Gloor mit, dass man sich verbandsintern im Herbst 1956 erstmals mit den Problemen und Möglichkeiten der technischen Hilfe befasst habe. Dabei sei man zum Schluss gekommen, dass die Transit- und Welthandelsfirmen «angesichts ihrer ausgezeichneten

15 Bauernverband an BIGA, 2.2.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

16 Pallmann an BIGA, 7.2.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

Verbindungen in unterentwickelten Ländern und ihrer dort gesammelten Erfahrungen»¹⁸ durchaus zu einer vermehrten Mitarbeit bei der technischen Hilfe des Bundes befähigt wären, insbesondere bei der Vermittlung geeigneter Kandidaten für Stipendien. Pedotti wertete die Besprechung als sehr interessant und schlug prompt vor, auch einen Vertreter des Welthandels in die K.K. zu integrieren.

Die Bezeichnung der Mitglieder der vergrösserten K.K. bzw. ihrer von ausserhalb der Bundesverwaltung kommenden Vertreter fiel gemäss Bundesratsbeschluss vom 15.1.1957 in die Kompetenz des Volkswirtschaftsdepartements (EVD). In einer Notiz an dessen Vorsteher, Bundesrat Thomas Holenstein, schlug das BIGA im Mai 1957 in Absprache mit Pallmann und nach Prüfung zahlreicher möglicher Kandidaten schliesslich folgende sechs Neumitglieder vor¹⁹: 1. Prof. Jacques Freymond (Genf), Leiter des «Institut universitaire des hautes études internationales», «als weiteren Vertreter der Wissenschaft, als Westschweizer» sowie als Initiant und Leiter einer privaten Organisation für technische Hilfe. 2. Generaldirektor Fritz Pagan (Yverdon), Direktor und Delegierter des Verwaltungsrates der Paillard S.A., «als Vertreter der Maschinenindustrie und Nachfolger von Herrn Schmidheini²⁰ und als weiterer Vertreter der Westschweiz in der Kommission, welche sich bisher - abgesehen vom Chef der AIO - ausschliesslich aus Deutschschweizern zusammensetzte». 3. Peter Reinhart (Winterthur), Teilhaber der Firma Gebr. Volkart, «als Vertreter des Handels, insbesondere der Transit- und Welthandelsfirmen, wobei erwähnt sei, dass die Firma Gebr. Volkart selber dank einer grossen Stipendienstiftung im Sinne der technischen Hilfe wirkt». 4. Ernst Jaggi (Brugg), Direktor des Schweizerischen Bauernsekretariats, als Vertreter der Landwirtschaft. 5. Nationalrat Arthur Steiner (Bern), Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, als Vertreter der Arbeitnehmer. 6. Alice Keller (Basel), Präsidentin der Frauenzentrale Basel, die «als Vertreterin der schweizerischen Frauenorganisationen, eingeschlossen die Organisation der Akademikerinnen, betrachtet werden kann». Dazu kamen als bisherige verwaltungsexterne Mitglieder der K.K.: 7. Prof. Hans Pallmann (Zürich), Schulratspräsident, ETH, und 8. Prof. Heinrich Gutersonn (Zürich), Professor für Geographie an der ETH, «als Vertreter der Wissenschaft». 9.

17 Holzer an Pallmann, 12.2.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

18 Aktennotiz von Pedotti, 1.3.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9.

19 Die folgenden Zitate zu den Wahlvorschlägen stammen alle aus der Aktennotiz Holzers an Bundesrat Holenstein, 13.5.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

20 Adrian J. Schmidheini (Heerbrugg), Direktor der Firma Heinrich Wilds Geodätische Instrumente A.G.

Ständerat Ernst Speiser (Baden), Brown Boveri AG, Präsident des «Vereins Schweizerischer Maschinenindustrieller», «als Vertreter der Industrie». Mit der Ausnahme Pagans akzeptierten alle Vorgeschlagenen ihre Ernennung; wenig später wählte sie Bundesrat Holenstein offiziell in die K.K., wobei er Pagan durch Albert Masnata (Lausanne), den Direktor der «Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung» ersetzte²¹.

Bemerkenswert an diesen Namen ist Folgendes: Erstens gelang es sämtlichen drei Interessengruppen, die einen konkreten Vorstoss zur Mitwirkung in der staatlichen Hilfe unternommen hatten, je einen Vertreter in der K.K. unterzubringen: den Bauern (Jaggi), dem Welthandel (Reinhart) und schliesslich auch den Frauenverbänden (Keller), die ja die ganze Sache ins Rollen gebracht hatten. Zweitens vertraten nun in der erweiterten K.K. vier Mitglieder wirtschaftliche Interessen (Reinhart, Jaggi, Speiser, Masnata), drei die Interessen der Wissenschaft (Freymond, Pallmann, Gutersonn) und zwei solche von gesellschaftlichen Gruppierungen (Steiner, Keller). Die Vertreter der Wirtschaft waren also zur stärksten Gruppierung aufgerückt, wogegen die privaten Organisationen der technischen Hilfe, die einst in der offiziellen Begründung des EVD zur Vergrösserung der K.K. noch im Vordergrund gestanden hatten²², allenfalls «am Rande» (durch Freymond und Reinhart) integriert waren.

Heisst das nun, dass in der Schweiz mit der Erweiterung der K.K. eine neue Phase im Sinne einer «Verwirtschaftlichung» der bisher «technischen» Hilfe eingeläutet wurde? Diese Frage gilt es eher zu verneinen. Auch wenn die neue Zusammensetzung der K.K. zweifellos ein weiteres Indiz für das immer stärkere Vordringen wirtschaftlicher Interessen in die technische Hilfe dieser Zeit liefert, so wäre es meiner Meinung nach doch zu früh, bereits zu diesem Zeitpunkt von einem eigentlichen Durchbruch einer neuen Entwicklungskonzeption in der staatlichen Hilfe der Schweiz zu sprechen, denn die vordergründige Aussage der obigen Namensliste muss in mehrfacher Hinsicht relativiert werden: Vorerst einmal sollte man die Bedeutung eines «gewöhnlichen» Mitglieds der K.K. nicht überschätzen, denn die K.K. traf sich ja in der Regel nur einmal jährlich. Zwischen den Sitzungen wurden die Mitglieder allenfalls über Rundschreiben auf dem Laufenden gehalten, hatten aber kaum eine Möglichkeit, die technische Hilfe aktiv zu prägen; die eigentliche Füh-

21 Ernennungsschreiben Bundesrat Holensteins, 10.9.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

22 Wörtlich schrieb damals das EVD zuhanden des Gesamtbundesrats als Begründung: «um dem zunehmenden Interesse und der aktiven Mitwirkung namentlich auch privater Organisationen an der technischen Hilfe angemessen Rechnung zu tragen.» Anhang zum Protokoll der Bundesratssitzung vom 15.1.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9.

rungsarbeit lag beim Präsidenten und dem Sekretariat der K.K. sowie bei den involvierten Bundesstellen.

Weiter sei daran erinnert, dass die anfängliche Initiative zur vermehrten Integration der Wirtschaft in die staatliche technische Hilfe weniger von den Wirtschaftskreisen selbst als vielmehr von den zuständigen Bundesstellen ausgegangen war: sei es, indem sie durch den Beschluss zur Erweiterung der K.K. erst eigentlich das Interesse der Wirtschaft geweckt hatten, sei es durch die Art der Vergabe der Kommissionssitze. Ausserdem bestanden auf Seiten der Wirtschaft gar prinzipielle Bedenken gegen eine vermehrte Koppelung privatwirtschaftlicher Interessen mit jenen der staatlichen technischen Hilfe. Der «Verband Schweizerischer Transit- und Welthandelsfirmen», der ja an die K.K. herangetreten war, unterstützte zwar die staatliche Hilfe der traditionellen Art mittels Experten und Stipendiaten; dagegen hielt er die staatliche Tätigkeit im Sinne von «direkten exportfördernden Massnahmen» (Kapitalhilfe, staatliche Werbeaktionen für die schweizerische Wirtschaft in potentiellen Empfängerstaaten usw.) weder für notwendig - da die Firmen hier selbständig genug seien - noch für wünschenswert, weil dies nicht «im Sinn und Geist des von Handel und Industrie vertretenen Liberalismus» wäre²³.

Schliesslich herrschte auch auf Seiten des Bundes mindestens bei einzelnen Exponenten der staatlichen Hilfe noch eine bewusste Zurückhaltung gegenüber einer wirtschaftlich geprägten Hilfe. So versuchten BIGA-Direktor Holzer und Pallmann, im Begleitschreiben zu ihren Wahlvorschlägen für die K.K. den Eindruck des vermehrten Einbezugs wirtschaftlicher Interessen in die technische Hilfe des Bundes zu vermeiden, wenn sie schrieben: «Dabei gingen wir davon aus, dass der Kommission nicht angehören sollten offizielle Vertreter von Parteien, Verbänden usw., sondern Persönlichkeiten, welche im Hinblick auf den vielschichtigen Problemkreis der technischen Hilfe als schweizerische Exponenten aus Kreisen der Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung angesehen werden können.»²⁴ Dies sollte wohl für die Praxis bedeuten, dass die Vorgeschlagenen primär kraft ihres beruflichen und sozialen Hintergrunds den Zielen der technischen Hilfe nützlich sein sollten - und sich nicht etwa umgekehrt die staatliche technische Hilfe den Interessen

23 Verband Schweizerischer Transit- und Welthandelsfirmen an Vorort, 31.10.1956, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9. Auch wenn diese Meinung sicher nicht überall in der Wirtschaft vertreten wurde, so hatte die Vorstellung, die staatliche technische Hilfe solle gegenüber der privatwirtschaftlichen Tätigkeit «vornehmlich subsidiären Charakter» haben, doch eine gewisse Tradition in der schweizerischen Entwicklungshilfe (Christoph Graf: Die Schweiz und die Dritte Welt, in: Studien und Quellen, H. 12, Bern 1986, S. 99f).

24 Holzer an Bundesrat Holenstein, 13.5.1957, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

einzelner Gruppierungen unterzuordnen habe. Inwieweit diese Absicht langfristig verwirklicht werden konnte, ist allerdings eine andere Frage.

Hans Pallmann, der langjährige Präsident der K.K., hatte sein Amt gleichzeitig mit dem Sekretariat abgeben wollen, dies aber immer wieder aufgeschoben. Im April 1958 gab er jedoch seinen unwiderruflichen Rücktritt auf Ende des Jahres bekannt²⁵. Natürlich stellte sich sofort die Frage nach seinem Nachfolger. Unverzüglich setzten zwischen Pallmann und dem BIGA Beratungen über mögliche Kandidaten ein. Dabei mahnte der scheidende Präsident gleich zu Beginn, «dass ein Vertreter der Handelsabteilung oder der Privatwirtschaft als Vorsitzender der Kommission den Eindruck erwecken könnte, dass eine 'Denaturierung' der schweizerischen technischen Hilfe zu befürchten sei»²⁶. So habe er in bezug auf Edwin Stopper von der Handelsabteilung, der etwa als Kandidat genannt wurde, gewisse Bedenken wegen dessen «Etikette 'Delegierter für Handelsverträge', die (...) vielleicht doch zu Missverständnissen über die schweizerische Konzeption vom Wesen der technischen Hilfe und zu Befürchtungen wegen einer 'Kommerzialisierung' unserer Haltung auf diesem Gebiet Anlass geben könnte»²⁷. Nachdem das BIGA offenbar auch lieber von der Wahl eines Vertreters aus der Bundesverwaltung absehen wollte, konzentrierte sich die Diskussion schon bald einmal auf die Exponenten der Wissenschaft innerhalb der K.K., insbesondere auf die Person Heinrich Gutersohns, der seit Beginn der Kommission angehört hatte. Am 10. Oktober schlug ihn das BIGA offiziell zum neuen Präsidenten vor und am 1. Januar 1959 konnte er sein Amt antreten²⁸.

Auch in dieser Frage, dem Problem der Neubesetzung des Präsidentenamtes der K.K., wurde also - unter starkem Einfluss Pallmanns - noch einmal Wert darauf gelegt, dass die technische Hilfe des Bundes mindestens gegen aussen hin von wirtschaftlichen Interessen abzugrenzen sei und somit möglichst in der traditionellen, technisch-wissenschaftlich ausgerichteten Form erscheinen sollte. Der eindeutige, auch nach aussen offensichtliche Durchbruch der neuen, wirtschaftlich orientierten Entwicklungskonzeption liess in der Schweiz noch weiter auf sich warten.

25 BIGA-Sektionschef Karl Wegmann, Notiz an Holzer, 14.4.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 11.

26 Wegmann an Holzer, 19.6.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

27 Wegmann an Holzer, 14.4.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 11.

28 BIGA-Vizedirektor Bernardo Zanetti an Bundesrat Hostenstein, 10.10.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 10.

Die Rolle des EPD

In den bisherigen Betrachtungen ist ein Hauptakteur in der technischen Hilfe des Bundes seit 1950 praktisch ausgeblendet worden: das EPD bzw. dessen primär für diesen Bereich zuständige Teil, die AIO. Dies soll nun noch nachgeholt werden. Zuerst stellt sich die Frage, wie das EPD auf die Stärkung der Stellung des BIGA reagierte, die mit der Übernahme des Sekretariats der K.K. im Herbst 1955 erfolgte. Tatsächlich veranlasste der Inhalt der dannzumal erlassenen BIGA-Geschäftsordnung die AIO zu einem Schreiben ans BIGA²⁹. Darin kritisierte sie vor allem jene Bestimmungen, mit denen dem BIGA in seiner neuen Funktion als Sekretariat der K.K. die Führung der im Zusammenhang mit der technischen Hilfe nötigen Korrespondenzen mit schweizerischen oder fremden Gesandtschaften sowie internationalen Organisationen aufgetragen wurde; solcherlei Korrespondenzen tangierten natürlich den traditionellen Aufgabenbereich des EPD. In seinem Antwortschreiben verwies das BIGA jedoch darauf, dass in der neuen Geschäftsordnung die Kompetenzen des Politischen Departements ausdrücklich vorbehalten seien³⁰. Offenbar liess sich das EPD durch diese Antwort beruhigen, denn es erhob nach diesem einmaligen Briefwechsel keine weiteren Einwände mehr. Die Sache schien erledigt.

Im Nachhinein beurteilte das EPD diese Regelung allerdings als sehr problematisch. Es stiess sich insbesondere daran, dass die Geschäftsordnung von 1955 dem BIGA nicht nur die Führung des K.K.-Sekretariates anvertraut, sondern dieses gleichzeitig aufgewertet hatte. Wie Jean de Rham von der AIO im September 1957 bemerkte³¹, habe nämlich der vielbeschäftigte Pallmann seine Kompetenzen als Präsident der K.K. zunehmend ans Sekretariat im BIGA delegiert, weshalb das BIGA ab 1955 die staatliche technische Hilfe in immer stärkerem Masse habe prägen können. Dies habe sich dann, so argumentierte das EPD an anderer Stelle, bereits im Bundesratsbeschluss zur bilateralen Hilfe vom 15. Januar 1957 gezeigt, der dem EVD die Kompetenz zur Ernennung des K.K.-Präsidenten sowie ihrer verwaltungsexternen Mitglieder gab und dem BIGA die Ausführung des Beschlusses übertrug, das

29 AIO (stv. Abteilungschef Max König) an BIGA, 7.10.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8. Die AIO war erst im September 1955 über die bevorstehenden Neuerungen orientiert worden, was dadurch möglich war, dass die Neuordnung nicht in einem Bundesratsbeschluss, sondern nur in einer internen, zwischen Pallmann und dem BIGA ausgehandelten Geschäftsordnung geregelt wurde. Grund für die äusserlich wenig spektakuläre Form, in der die Neuordnung erschien, war also nicht ihre fehlende Brisanz, sondern vielmehr die Absicht des BIGA, dadurch vorzeitige Kritik, insbesondere des EPD, zu vermeiden.

30 BIGA (Kaufmann) an AIO, 13.10.1955, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 8.

31 Aktennotiz von de Rham, 24.9.1957, BAR E 2003 (A) 1970/115 Bd 266.

EPD dagegen mit keinem Wort erwähnte: «Sur la base de cet arrêté, la Commission de coordination et l'OFIAMT³² se sont occupés non seulement des questions de l'assistance technique bilatérale, mais de plus en plus des questions de l'assistance multilatérale et, prétextant de ses compétences en matière technique, l'OFIAMT a marqué une tendance toujours plus accentuée à décider lui-même des principes politiques à la base de l'assistance technique de la Suisse, que ce soit dans le domaine bilatéral ou multilatéral. Cette situation a rendu la position de la Division des organisations internationales assez délicate.»

In der Folge wurden Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BIGA und dem EPD immer manifester, z.B. in der Frage der Stellung des schweizerischen Delegationsleiters im Technical Assistance Committee (TAC) der UNO, in dem die Schweiz seit 1957 Einsitz hatte. Nachdem noch im Juni 1957 der Chef der AIO die Delegation angeführt hatte, reklamierte das BIGA diese Funktion im darauffolgenden August unter Verweis auf seine führende Stellung bei der Behandlung der Hilfesuche für sich. Das EPD gestand dies nach langem Ringen zwar widerwillig zu, allerdings nur unter ausdrücklichem Vorbehalt der Kompetenzen der AIO und unter der Bedingung, weiterhin «pour toutes les questions impliquant des décisions d'ordre politique» konsultiert zu werden³³.

Ein weiterer Disput zwischen der AIO und dem BIGA entwickelte sich Ende 1958 aus dem Vorschlag Pallmanns, dass nach seinem Rücktritt als Kommissionspräsident die Gesuche um Experten und Stipendiaten im Rahmen der bilateralen Hilfe nicht mehr an den Vorsitzenden der K.K., sondern neu ans BIGA zu richten seien³⁴. Während das BIGA diese Idee natürlich unterstützte, wandte die AIO ein, die Gesuche sollten zuerst an sie gerichtet und erst dann ans BIGA weitergeleitet werden³⁵. Im dadurch ausgelösten Briefwechsel mit dem BIGA beharrte die AIO mehrmals und vehement auf ihrer Meinung; erst im April 1959 konnten sich die beiden Parteien definitiv auf einen Kompromiss einigen³⁶.

32 Französische Abkürzung für BIGA.

33 Aktennotiz de Rham, 28.8.1958, BAR E 2003 (A) 1971/44 Bd 358.

34 Pallmann an BIGA, 8.12.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9.

35 AIO an BIGA, 12.12.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9.

36 BIGA an AIO, 29.4.1959, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9.

Nachdem der Leiter der AIO, de Rham, bereits im September 1957³⁷ und im Mai 1958³⁸ in zwei ausführlichen internen Standortbestimmungen heftige Kritik an der bisherigen Organisation der technischen Hilfe geübt hatte, fand das wachsende Interesse des EPD an und seine zunehmende Einmischung in Fragen der technischen Hilfe in einer weiteren Aktennotiz de Rhams vom 28. August 1958 einen vorläufigen Höhepunkt: Man habe es in der Schweiz verpasst, von Anfang an die Oberleitung in diesem Bereich einer einzigen führenden Stelle in der Verwaltung zu übertragen, wie das in anderen Ländern geschehen sei: «Il aurait semblé normal de confier cette tâche au Département politique, dont le chef a été le principal exposant de l'assistance en faveur des pays sous-développés. Selon une formule que l'on affectionne en Suisse, on a préféré une solution de compromis en créant une commission de coordination.»³⁹ Bereits Anfang Juni 1958 hatte de Rham in seiner Forderung nach einer Neuorganisation der technischen Hilfe im Sinne einer Stärkung des EPD (auf Kosten des BIGA) durch den schweizerischen Botschafter bei den Vereinten Nationen Sukkurs erhalten⁴⁰. Der somit mehrfach geäußerten Kritik an der bestehenden Situation schloss sich wenig später Bundesrat Max Petitpierre (EPD) an, als er meinte: «Il va de soi que la situation créé par la carence du BIGA doit cesser (...). C'est au Département politique que doit appartenir la direction des opérations.»⁴¹ Damit hatte sich die Meinung, dem EPD gebühre eine zentralere Position in der technischen Hilfe als bisher, bis in die höchsten Chargen des Politischen Departements durchgesetzt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Einstellung des EPD zur technischen Hilfe eine deutliche Entwicklung durchlief, die sich in zwei - allerdings unscharf getrennte - Phasen gliedert: Zu Beginn des betrachteten Zeitraumes spielte das EPD eine zurückhaltende Rolle und entwickelte kaum eigene Initiative, was auch aus den abgelegten Akten hervorgeht. Die Tätigkeit beschränkte sich in dieser Phase hauptsächlich auf das Beantworten bzw. Weiterleiten von Korrespondenz und das Sammeln von Material zum Thema, also auf eine reine «Briefkastenfunktion». Etwa ab 1956 begann sich das

37 Aktennotiz de Rham, 24.9.1957, BAR E 2003 (A) 1970/115 Bd 266.

38 De Rham an Bundesrat Max Petitpierre, 20.5.1958, BAR E 2003 (A) 1971/44 Bd 358.

39 Aktennotiz de Rham, 28.8.1958, BAR E 2003 (A) 1971/44 Bd 358.

40 Felix Schnyder an de Rham, 8.7.1958, BAR E 2003 (A) 1971/44 Bd 358.

41 Kommentar Petitpierres zum Brief Schnyers an de Rham, 14.7.1958, BAR E 2003 (A) 1971/44 Bd 358.

EPD aber intensiver mit dem Gebiet der technischen Hilfe zu befassen⁴² und ab 1957 auch Kompetenzen zu beanspruchen, wodurch es fortan immer häufiger und heftiger in Konflikt mit dem bis anhin dominierenden BIGA geriet.

Wie lässt sich dieser Wandel des EPD von einer eher passiven zu einer betont aktiven Haltung erklären? Zum Teil mag er eine Art Gegenreaktion darstellen auf das selbstherrliche Auftreten des BIGA im Zeitraum 1955-57, welches seine eigenen Kompetenzen auf Kosten anderer Stellen ständig ausgeweitet hatte, was früher oder später Widerstand hervorrufen musste. Verstärkt wurde dieser Effekt möglicherweise durch eine personelle Änderung an der Spitze der AIO auf Anfang des Jahres 1957, als die Leitung von Pierre-René Micheli an Jean de Rham überging. Inwieweit dieser Wechsel einen Bruch darstellte, ist unklar; immerhin schrieb aber das BIGA im April 1958⁴³, de Rham könne weder menschlich noch fachlich dasselbe Vertrauen entgegengebracht werden wie seinem Vorgänger - was u.a. wohl auf de Rhams unbequemere Vorstellungen bezüglich der Kompetenzverteilung in der technischen Hilfe zurückzuführen war. Letztlich entscheidend war jedoch das wachsende Gewicht, welches das EPD dem Bereich der technischen Hilfe ab 1956 beizumessen begann; eine Tendenz, welche die AIO explizit beschrieb, als sie im Januar 1958 formulierte: «notre travail de politique étrangère dont l'assistance technique, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, constitue un chapitre de plus en plus important.»⁴⁴

Das EPD hatte die Bedeutung der technischen Hilfe wohl unterschätzt. Es wurde sich der Tragweite dieses Bereiches erst bewusst, als einerseits im Zusammenhang mit den auf internationaler Ebene diskutierten neuen Entwicklungskonzeptionen die aussenwirtschaftlichen Möglichkeiten, die sich mit der technischen Hilfe boten, offensichtlicher geworden waren; andererseits - und dies war für das EPD noch wichtiger - hatte die technische Hilfe gerade in den Jahren nach 1956 auch an aussenpolitischer Bedeutung gewonnen, indem die unterentwickelten Gebiete seit dem offenen Ausbruch des Kalten Krieges mit dem Ungarn-Aufstand und der Suezkrise verstärkt zu Aktionsfeldern im Rahmen des globalen West-Ost-Gegensatzes geworden waren, in dessen Spannungsfeld sich ja auch die Schweiz irgendwo zu situieren hatte. Die vermehrte Beachtung aussenpolitischer Leitlinien auch bei den Aktionen der technischen Hilfe schien deshalb vonnöten. So hat offenbar ein ganzes

42 Vgl. Petitpierre an Minister Stopper, 11.4.1956, BAR E 2003 (A) 1970/115 Bd 266: «De mon côté, au cours de ces derniers mois [sic!], j'ai fait examiner par mon Département le problème (...) de l'aide aux pays sous-développés.»

43 BIGA (Wegmann) an Holzer, 14.4.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 11.

Bündel von unterschiedlichen Faktoren zum verstärkten Engagement des EPD in der technischen Hilfe beigetragen. Wie wir heute wissen, machte sich dieses Engagement schon wenig später, im Jahre 1960, bezahlt, als der Bundesrat mit der Schaffung des Dienstes für technische Hilfe innerhalb der AIO neu dem EPD die Führung in der technischen Hilfe übertrug⁴⁵.

Fazit

Die staatliche Hilfe der Jahre 1955-1958 befand sich in einem Spannungsfeld zwischen Tradition und Umbruch. Während die technische Hilfe des Bundes in diesem Zeitraum von der Form her nach wie vor in den alten Bahnen verlief (Expertenmissionen, Stipendiaten), sind in institutionell-organisatorischer Hinsicht durchaus einige Neuerungen erkennbar. Obschon aber sowohl bei der Verlagerung des Sekretariates der K.K. ins BIGA im Herbst 1955 als auch bei der Vergrößerung der K.K. Anfang 1957 die wirtschaftlichen Interessen in der staatlichen Hilfe gestärkt wurden, lässt sich weder die eine noch die andere Reform auf den Durchbruch einer grundlegend neuen, mehr wirtschaftlich orientierten Entwicklungskonzeption in der Schweiz zurückführen. Während 1955 rein praktische Erwägungen (günstige Personalsituation, vorhandene Erfahrungen) den Ausschlag fürs BIGA gaben, bestand 1957 bei der zahlenmässigen Erweiterung der K.K. trotz des vordergründig errungenen Übergewichts der Wirtschaftsvertreter unter den verwaltungsexternen Mitgliedern der Kommission sowohl beim Bund als auch bei der Privatwirtschaft noch eine starke Skepsis gegenüber einem eigentlichen Konzeptionswandel in der staatlichen Hilfe, wie er international immer häufiger propagiert wurde. Eine solche Zurückhaltung war vor allem beim Präsidenten der K.K., Hans Pallmann, spürbar und kam Ende 1958 bei der Regelung seiner Nachfolge noch einmal deutlich zum Ausdruck.

Bei der verwaltungsinternen Verteilung der Kompetenzen unter den verschiedenen Akteuren der staatlichen technischen Hilfe ist in den Jahren 1955-1958 ebenfalls eine gewisse Mobilität festzustellen: Die Übernahme des - zudem in seiner Bedeutung gestiegenen - Sekretariates der K.K. im Herbst 1955 führte vorerst eindeutig zu einer Stärkung des BIGA gegenüber der AIO. Ab Anfang 1957 begann aber auch das EPD, sich vermehrt für Macht und Kompetenzen auf dem Gebiet der technischen Hilfe einzusetzen. Der Konflikt der folgenden Jahre mit dem BIGA war damit vorprogrammiert. Die

44 AIO an BIGA, 7.1.1958, BAR E 7170 (B) 1968/167 Bd 9.

45 Vgl. den Aufsatz von Branka Fluri in diesem Band.

EPD-intern immer schärfer geäusserten Kritiken an der bestehenden Kompetenzordnung wiesen vor allem darauf hin, dass die technische Hilfe für die Schweiz nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine aussenpolitische Dimension besitze, die angesichts des sich rasch verschärfenden globalen Ost-West-Gegensatzes von entscheidender Bedeutung sei. Zum bestehenden Gegensatzpaar «technische versus wirtschaftliche Hilfe» gesellte sich somit der Widerstreit zwischen aussenwirtschaftlich und aussenpolitisch motivierter Hilfe.

Trotz diesen internen Auseinandersetzungen blieb eine grundlegende institutionelle Reform der technischen Hilfe weiterhin aus - genauso, wie auch konzeptuell die bestehende Ordnung noch nicht wesentlich erschüttert wurde. Immerhin tauchten aber im betrachteten Zeitraum auch einige Elemente auf, die in die Zukunft, in eine neue Phase der technischen Hilfe wiesen: Erstens nahmen nun, besonders anlässlich der Erweiterung der K.K., die Verflechtungen zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Interessen zu, wodurch die Grundlagen für eine «Verwirtschaftlichung» der technischen Hilfe weiter ausgebaut wurden. Zweitens zeugen die Kompetenzstreitigkeiten, die das BIGA und das EPD seit 1957 untereinander austrugen, vom gestiegenen Stellenwert, den die technische Hilfe inzwischen in der Bundesverwaltung einnahm. Die Entwicklung der technischen Hilfe hin zum Streit- und Prestigeobjekt, aber auch öffentlichen Diskussionsthema späterer Jahre scheint sich hier langsam abzuzeichnen. Solche Tendenzen kündeten in gewissem Sinne den bevorstehenden Umbruch an, ohne dass ihn die Schweiz hier schon vollzogen hätte: Noch überwog die Verhaftung in der Tradition, in der bisherigen Organisation und Konzeption der technischen Hilfe.

Zwischen Tradition und Umbruch. Die staatliche technische Hilfe der Schweiz im Zeitraum 1955-1958

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	19
Volume	
Volume	
Autor	Jäger, Martin
Auteur	
Autore	
Seite	274-289
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 140

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.