Daniel Speich Chassé

Streit um den Geldsack. Zahlen als politische Kommunikationsform über Entwicklungshilfe in der Schweiz

Die wirtschaftliche Differenz zwischen Industrieländern und den Ländern des Südens gehört zu den zentralen Themen der transnationalen Zeitgeschichte.[1] Diesem Spannungsfeld widmen sich die folgenden Ausführungen, indem sie auf die Geschichtlichkeit des makroökonomischen Wissens über globale Ungleichheit blicken.[2] Unter Führung der UNO entstand seit den 1940er Jahren eine quantitative Wissensform, die unterschiedlichste soziale Lagen in einfachen Zahlenwerten zum Ausdruck brachte. Die bedeutendste Abstraktion in diesem Zusammenhang war das Bruttosozialprodukt. Sanktioniert durch die entstehende »global community«[3] und getragen vom Professionalisierungsprozess der Ökonomie erlangte die Zahlenförmigkeit von Wohlstand und Elend eine weltumspannende Prominenz.[4] Dieses Wissen war historisch neuartig und hatte massive Wirkungen auf die Formen politischer Kommunikation.

Der internationale Entwicklungsdiskurs ist bis heute – trotz vielfacher Kritik – tief durchzogen von der Vorstellung, für jedes wirtschaftliche Kollektiv lasse sich sinnvoll ein Gesamttotal der Produktion, der Ausgaben und der Einkommen berechnen. Dieses Total, das Bruttosozialprodukt bzw. das Volkseinkommen, gilt als wichtigster Ausdruck von kollektivem Wohlstand und ist der Bezugspunkt für viele abgeleitete Indikatoren. Gerade im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung hat das Bruttosozialprodukt einen fulminanten Diffusionsprozess durchlebt und ist so vielerorts zu einer kulturellen Selbstverständlichkeit geworden.[5]

Der Beitrag geht der Frage nach, wie quantitatives Wissen über weltwirtschaftliche Zusammenhänge in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erarbeitet wurde und konkretisiert am Beispiel der Schweiz die politische Bedeutung dieses Wissens. Die Phänomene wirtschaftlicher Ungleichheit wurden konzeptionell so gefasst, dass diese globalen Sachverhalte

1 Charles S. Maier: Consigning the Twentieth Century to History. Alternative narratives for the modern era, in: American Historical Review, 105 (3) 2000, S. 807–831; Michael Geyer und Charles Bright: World History in a Global Age, in: American Historical Review, 100 (4) 1995, S. 1034–1060; Alexander Nützenadel/Daniel Speich: Editorial – global inequality and development after 1945, in: Journal of Global History, 6 (1) 2011, S. 1–5.

2 Ich danke Monika Dommann, Christof Dejung und Sandra Maß für kritische Anregungen.

3 Akira Iriye: Global Community. The role of international organizations in the making of the contemporary world, Berkeley 2002.

4 Zur globalen Professionalisierung der Ökonomie siehe Marion Fourcade: Economists and Societies. Discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s, Princeton NJ 2009.

5 Eve Chiapello: Die Konstruktion der Wirtschaft durch das Rechnungswesen, in: Rainer Diaz-Bone/Gertraude Krell (Hg.): Diskurs und Ökonomie. Diskursanalytische Perspektiven auf Märkte und Organisationen, Wiesbaden 2009, S. 125–149; Bettina Heintz: Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs, in: Zeitschrift für Soziologie, 39 (2010), S. 162–181. Zur alltagskulturellen Verwandlung von komplexen technischen Wissensformen in Selbstverständlichkeiten (»Verselbstverständlichung«) siehe David Gugerli/Daniel Speich: Der Hirtenknabe, der General und die Karte. Nationale Repräsentationsräume in der Schweiz des 19. Jahrhunderts, in: WerkstattGeschichte, 23 (1999), S. 61–82.

erstens als beseitigungsfähig imaginiert werden konnten und zweitens in den innenpolitischen Kontext eines Industrielandes übersetzbar wurden. In den 1970er Jahren wurde in der Alpenrepublik – wie andernorts auch – heftig über den Nord-Süd-Konflikt gestritten, wobei die Volkseinkommensstatistik als objektive Repräsentation des globalen Wohlstandsgefälles galt. Doch mengenmäßige Angaben zu Armut und Reichtum dienten auch als politische Argumente – etwa wenn die moralisch negativ besetzte Metapher des Geldsacks auf das politische Kollektiv übertragen wurde, um eine besondere Verpflichtung der Schweiz gegenüber dem Rest der Welt zu begründen.[6]

Wofür stand der Geldsack? Dies soll wissensgeschichtlich rekonstruiert werden. Der erste Abschnitt dieses Aufsatzes blickt auf eine kritische Phase in der Geschichte der sozialwissenschaftlichen Expertise über globale Ungleichheit zurück, konkret auf die 1940er und frühen 1950er Jahre. Dabei zeigt sich, dass innerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin dem globalen Vergleich von Eckwerten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zunächst starke Vorbehalte entgegenstanden. Während die makroökonomischen Experten Bedenken äußerten über die Möglichkeit eines weltweit vergleichenden epistemischen Konzepts, und während die Wirtschaftsstatistiker fundamentale Probleme bei der Erfassung ökonomischer Kennzahlen für die armen Länder beklagten, gewann die umstrittene Wissensform in internationalen Organisationen rasch an Bedeutung. Denn die Zahlen stellten eine neuartige Möglichkeit in Aussicht, die Vielgestaltigkeit der Welt so weit zu reduzieren, dass die Handlungsebene einer internationalen Politik plausibel schien. Der zweite Abschnitt fragt, ab wann und unter welchen Vorzeichen das Problem der weltwirtschaftlichen Differenz in der Schweiz zu einem innenpolitischen Thema wurde. Der dritte Abschnitt argumentiert, dass die Sprache der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, d. h. jene des Bruttosozialprodukts und einer Reihe daraus abgeleiteter Indikatoren, die politische Auseinandersetzung weitgehend prägte. In der Schweiz setzte sich die zahlengestützte Wirtschaftspolitik wegen der stark verbreiteten liberalen Ordnungsvorstellungen im internationalen Vergleich eher spät durch. Dass die Zahlensprache auch hier den politischen Diskurs um 1970 zu prägen begann, gibt dem Fallbeispiel eine besondere Bedeutung. Ohne vereinfachende Abstraktionen, d. h. mithin ohne Zahlen, wäre das internationale Elend im Zuge der neuen sozialen Bewegungen nach 1968 nicht so rasch zum innenpolitischen Skandal in vielen Industrieländern geworden.[7]

Die Erfindung des Bruttosozialprodukts

Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs hatten arme Weltregionen in der ökonomischen Forschung praktisch keine Rolle gespielt.[8] Dann entstand relativ rasch ein neues Fachgebiet, das sich unter dem Label einer »Entwicklungsökonomie« gezielt mit kollektiver Armut befasste und Strategien zu ihrer Überwindung entwarf. Zeitlich parallel zu dieser Ausdifferenzierung der Wirtschaftswissenschaften verbreitete sich um die Mitte des 20. Jahrhunderts ein neues makrostatistisches Forschungsinstrument, die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

6 Zur politischen Semantik des Geldsacks siehe Christina von Hodenberg: Der Fluch des Geldsacks. Der Aufstieg des Industriellen als Herausforderung bürgerlicher Werte, in: Manfred Hettling/Stefan-Ludwig Hoffmann (Hg.): Der bürgerliche Wertehimmel. Innenansichten des 19. Jahrhunderts, Göttingen 2000, S. 79–104.

7 Monica Kalt: Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität, Bern 2010.

8 Heinz W. Arndt: Economic Development. The history of an idea, Chicago, London 1987, S. 33.

Sie konnte Ungleichheit sichtbar machen und zugleich Volkswirtschaften in einer Weise repräsentieren, die gut zu den neuen wachstums- und wohlfahrtsökonomischen Interventionstechniken passte, die mit dem Keynesianismus in vielen Ländern des Westens und des Südens zu einem neuen wirtschaftspolitischen Standard wurden.[9]

Den Anfang hatte ein Buch des britischen Statistikers Colin Clark gemacht, das 1940 unter dem Titel »The Conditions of Economic Progress« das jährliche Volkseinkommen aller Länder der Welt im Schnitt der Jahre 1925–1934 zeigte. Als Werteinheit diente ihm ein eigens konstruierter *International Unit*, der ungefähr jener Menge an Gütern und Dienstleistungen entsprach, die man im Schnitt der beobachteten Jahre in den USA für einen Dollar kaufen konnte. Wenn man diese Angaben addierte, wurde schnell deutlich, dass eine große Mehrheit der Weltbevölkerung in Ländern lebte, in denen das durchschnittliche Jahreseinkommen pro Kopf sehr niedrig war. Clark selbst hielt als wichtigste Erkenntnis seiner Untersuchung fest: »The world is a wretchedly poor place«.[10] Die Erde erschien insgesamt als ein mausarmer Ort, der von sehr scharfen Wohlstandsgefällen geprägt war.

Das Buch von Clark eröffnete eine globale Anwendungsweise für ein nationales Erkenntnisinstrument, das noch längst nicht ausgereift war. Seine Arbeit wurde in der Disziplin zunächst fast einstimmig abgelehnt. So hielt Simon Kuznets 1947 an einer internationalen Ökonomenkonferenz in Washington fest, der Vergleich zwischen industrialisierten und nicht-industrialisierten Ländern sei nur dann möglich, wenn in einem forcierten Kunstgriff die Nachfrage aller Menschen der Welt nach Wirtschaftsgütern auf hypothetische Marktwerte bezogen würden. Das habe Colin Clark getan. Aber es sei geradezu absurd, meinte Kuznets, beispielsweise die chinesische Wirtschaftsrealität in einer Sprache repräsentieren zu wollen, deren Bedeutungssystem ganz auf der US-Erfahrung aufbaue. Mit Blick auf China, Indien, und jenen Rest der Weltbevölkerung in Südostasien, Afrika und Lateinamerika, der sich wenig später als »Dritte Welt« konstituieren sollte, meinte er 1947:

> *»If we ask, could people live in the United States during 1925–34 for several years on an income substantially below $40 per capita, the answer would be ‚yes', if they were sufficiently wealthy to have lots of provisions to sell, sufficiently lucky to have rich relations, or sufficiently bold to rob other people. The one-third to one-half of the pre-industrial population of the world would scarcely be in that position; and if we assume that all they have produced and could consume per capita was less than 40 international units for several years, the conclusion would be all would be dead by now.«*[11]

In der Zwischenkriegszeit hatte sich die Ökonomie in allen Ländern vermehrt für die Volkswirtschaftsstatistik zu interessieren begonnen, aber man war in den 1940er Jahren noch sehr weit von standardisierten Begrifflichkeiten und konsistenten Zählprozeduren entfernt. Der internationale Vergleich von nationalen Summen erschien prominenten Fachvertretern als

9 Der folgende Abschnitt basiert auf Daniel Speich: The use of global abstractions. National income accounting in the period of imperial decline, in: Journal of Global History, 6 (2011) 1, S. 7–28.

10 Colin Clark: The Conditions of Economic Progress, London 1940, Einleitung.

11 Simon Kuznets: National Income and Industrial Structure, in: Econometrica, 17 (1949) Supplement July, S. 205–241, S. 209.

reine Scharlatanerie.[12] Den Nutzen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sah man darin, die relative Bedeutung einzelner Wirtschaftssektoren innerhalb einer Volkswirtschaft zu benennen. Solche Strukturmerkmale könnten international verglichen werden. Aber das Summentotal, d. h. das Volkseinkommen (bzw. je nach Methodik das Brutto- oder das Nettosozialprodukt nach der Inlands- oder nach der Inländerkonzeption) galt als unbedeutendes Nebenresultat. Es sei eine abstrakte Größe, der kein realer Wert entspreche, meinte etwa Richard Stone. Grundsätzlich fragte er 1947:

> *»Why do we want to compare the United States with, say, China or India? What possible interest is there in it? Everybody knows that one country is, in economic terms, very rich and another country very poor; … we should not always expect to be able to sum up the relevant position in a single figure.«*[13]

Ab 1941 übertrug Richard Stone die Technik der doppelten Buchhaltung aus der Unternehmensführung auf die Makroökonomie und entwarf drei Tabellen, die alle Einkommen, alle Ausgaben und die gesamte Produktion einer Wirtschaftseinheit abbildeten. Das Umsatzvolumen einer Volkswirtschaft wurde insgesamt in sechs Listen nach unterschiedlichen Erfassungstechniken verzeichnet, so dass jeder Eintrag zur Kontrolle der anderen Einträge herangezogen werden konnte.[14] Von der OEEC und der UNO wurde dieses redundante, und daher besonders stabile Modell Anfang der 1950er Jahre zum weltweiten Standard gemacht.[15] Es war das Resultat einer Art »Flucht nach vorn«. Schon 1947 zeichnete sich nämlich ab, dass zwar die volkswirtschaftlichen Summenzahlen wissenschaftlich kaum erkenntnisfördernd waren, dass sie aber auf dem internationalen diplomatischen Parkett ein Eigenleben angenommen hatten, und dass die Wirtschaftsstatistiker die Definitionsmacht über sie zu verlieren drohten. Ein Beobachter hielt fest:

> *»The way the thing stands now is that in every governmental problem where a multiplicity of regions or countries is involved, national-income figures are used. … And every international organization that has been formed has used national-income statistics in one way or another. Therefore, I think the statistician cannot bury his head in the sand in this matter. He should know the practical politicians will use his results and probably will misuse them. And therefore I do believe that it is imperative to make the best single figure that is possible and to use a few very simple rules for its application.«*[16]

12 »It is sheer charlatanism to compare the per capita figures of different countries with varying standards of living and marked differences in production, customs and habits and also in prices.« G. Findlay Shirras: Review of The National Income of British India, 1931–1932 by V. K. R. V. Rao, in: The Economic Journal, 51 (1941) 202/203, S. 325–333, S. 332.

13 Richard Stone, in: Milton Gilbert: The Measurement of National Wealth: Discussion, in: Econometrica, 17 (Supplement: Report of the Washington Meeting) 1949, S. 255–272, S. 261.

14 James Meade/J. R. N. Stone: The construction of Tables of National Income, Expenditure, Savings and Investment, in: Economic Journal, 51 (1941) 202/203, S. 216–233; Richard Stone: The use and development of national income expenditure estimates, in: D. N. Chester, (Hg.): Lessons of the British War Economy, Cambridge 1951, S. 83–101. Als weitere Liste kam die Verrechnung des Handels mit dem »Rest der Welt« später hinzu.

15 OEEC: A Standardised System of National Accounts, Paris 1952; United Nations: A System of National Accounts and Supporting Tables, Studies in Methods, Series F, Bd. 2, New York 1953.

16 So der US-Ökonom Arthur Smithies in der Diskussion, in Gilbert: The Measurement, S. 270.

Das versuchte Richard Stone mit seinem standardisierten System der nationalen Buchhaltung. Doch die erkenntnistheoretischen Vorbehalte verstummten nicht. Im Gegenteil zieht sich die Kritik am Bruttosozialprodukt bis in die Gegenwart.[17] Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist als ein nationales Planungsinstrument entwickelt worden, das Regierungen darüber informieren konnte, welche Auswirkungen zum Beispiel Steuererhöhungen auf das Wirtschaftsleben des Landes haben würden oder in welchen Sektoren staatliche Investitionen am effizientesten seien. Länder wie die Schweiz mit relativ schwach ausgeprägten staatlichen Lenkungsabsichten im wirtschaftlichen Bereich zeigten deshalb lange wenig Interesse an der nationalen Buchhaltung.[18] Die Messtechnik lieferte die verlässlichsten Resultate, wenn die beschriebenen Verhältnisse institutionell stabil blieben, d. h. keinem qualitativen, sondern nur einem quantitativen Wandel unterlagen. Sie eignete sich hingegen zum Vergleich verschiedener Volkswirtschaften oder auch zum Verständnis wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse schlecht. Denn solche Erkenntnisabsichten waren mit verschiedenen oder sich ändernden institutionellen Arrangements verbunden.[19]

Der Grund für den fulminanten Aufstieg des Bruttosozialprodukts zur wichtigsten Bezugsgröße internationaler und vergleichender Wirtschaftsbetrachtungen war nicht seine wissenschaftliche Raffinesse, sondern seine politische Brauchbarkeit. Die Makrostatistik rückte alle menschlichen Kollektive unabhängig von den politischen Abhängigkeitsverhältnissen, in denen sie standen, in einen einheitlichen Darstellungsraum. Sie wies Ungleichheit in Geldwertäquivalenten aus und machte ihre Beseitigung zu einer realistisch scheinenden Handlungsperspektive. Nun konnten Zukunftspotenziale gegeneinander aufgerechnet werden. Ein afrikanischer Intellektueller der ersten Generation nach der ostafrikanischen Unabhängigkeit, Mahmood Mamdani, erinnerte sich: »Our political consciousness was shaped by a central assumption: We were convinced that the impact of colonialism on our societies was mainly economic. We were convinced that political economy was the most appropriate tool to come to analytical grips with the colonial legacy.«[20] Die zahlenbasierte Entwicklungsökonomie stellte das wichtigste Arsenal in der politischen Auseinandersetzung um die Dekolonisation und um den Aufbau neuer Staaten im Süden dar. Über ein Bruttosozialprodukt zu verfügen, auch wenn es niedrig war, symbolisierte nationale Souveränität in ähnlichem Maße wie die nationale Flagge oder die Nationalhymne. Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts kann es in der nationalstaatlichen Weltordnung kein Land ohne solche statistischen Eckwerte geben.[21] Sie sind zu globalen Kommunikationsinstrumenten geworden, die Unsicherheiten

17 Joseph Stiglitz/Amartya Sen/Jean-Paul Fitoussi: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris 2009; Sanjay G. Reddy/Thomas W. Pogge: How Not to Count the Poor, in: Sudhir Anand/Paul Segal/Joseph Stiglitz (Hg.): Debates on the Measurement of Global Poverty, Oxford 2010, S. 42–85.

18 Das eidgenössische Statistikamt begann 1941 mit der Publikation von Volkseinkommensschätzungen. Eine vollständige volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wird für die Schweiz aber erst seit 1983 vorgenommen. Heiner Ritzmann-Blickensdorfer/Hans-Jörg Siegenthaler (Hg.): Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996, S. 860 f.

19 Dudley Seers: What are we trying to measure? in: Journal of Development Studies, 8 (1972), S. 21–36.

20 Mahmood Mamdani: Beyond Settler and Native as Political Identities. Overcoming the Political Legacy of Colonialism, in: Comparative Studies in Society and History, 43 (2001) 4, S. 651–664, S. 651.

21 Connie L. McNeely: Constructing the Nation-State. International organization and prescriptive action, Westport CT, London 1995.

im konfliktreichen Prozess der Dekolonisation reduzierten. Dies gilt auch für den Schweizer Versuch, einen Platz in der neu entstehenden Weltgemeinschaft zu finden.

Die Schweiz im nachkolonialen Entwicklungsgeschehen

Der Eintritt der Schweiz in das nachkoloniale Entwicklungsgeschehen fand mit dem »Swiss-Nepal-Forward-Team« statt, das 1950 untersuchen sollte, welche besonderen Schweizer Wissensbestände für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung des bergigen Agrarlandes Nepal zur Verfügung gestellt werden könnten.[22] Auch delegierte die Schweiz 1950 eine Mission an die erste »Pledging Conference« des neuen Entwicklungshilfeprogramms der UNO nach Lake Success bei New York.[23] Man wollte nicht abseits von der Gebergemeinschaft stehen. Zugleich waren bereits mehrere Schweizer Techniker und Experten von verschiedenen Entwicklungsorganisationen der UNO direkt, d. h. am Bundesrat vorbei, mit Missionen beauftragt worden. Zudem begannen gemeinnützige Schweizer Hilfswerke ihre Tätigkeit auf die »Dritte Welt« auszudehnen. Das neu entstehende Tätigkeitsfeld berührte wesentlich die Schweizer Außenpolitik und wurde deshalb vom Bundesrat durch die Schaffung eines »Dienstes für technische Zusammenarbeit« 1961 koordinierend zusammengefasst.[24]

Die 1960er Jahre waren gezeichnet von einer stetigen Professionalisierung der Schweizer Entwicklungsaktivität und dem allmählichen Ansteigen des gesamten Hilfsvolumens. 1968 trat der Bund dem Development Assistance Committee, dem Entwicklungsausschuss der OECD bei, der ganz wesentlich zur Koordination und Vereinheitlichung der Entwicklungspolitiken aller OECD-Länder beitrug. Damit bekannte sich die Schweiz klar zur entwicklungsbezogenen Aktivität, stellte dieses Engagement auf Dauer und setzte sich bewusst dem Vergleich mit anderen Industrienationen aus. Innenpolitisch war die Entwicklungshilfe bis Mitte der 1960er Jahre fest verankert und kaum umstritten.[25] Dann begannen sich allmählich verschiedene Frontstellungen abzuzeichnen. Wirtschaftskreise argumentierten vermehrt, die private Direktinvestition in Entwicklungsländern müsse unbedingt als konstruktiver Beitrag zu deren Wirtschaftswachstum verstanden werden. Dem wurde entgegen gehalten, gerade die global tätigen Unternehmen seien Schuld an der weltwirtschaftlichen Ungleichheit. Rechtsbürgerliche Kreise stellten das Engagement der Schweiz in multilateralen Programmen grundsätzlich in Frage. Meinungsumfragen wurden in Auftrag gegeben, die für die Bevölkerungsmehrheit eine ablehnende Haltung gegenüber der Entwicklungshilfe ergaben.[26] Ein Podiumsgespräch, das vom Hilfswerk Helvetas organisiert wurde, stand 1968 unter dem Titel: »Ist die Entwicklungshilfe noch zu retten?«[27]

22 Albert Matzinger: Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948–1961, Bern 1991.

23 Daniel Speich: Der Blick von Lake Success. Das Entwicklungsdenken der frühen UNO als ›lokales Wissen‹, in: Hubertus Büschel/Daniel Speich (Hg.): Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit, Frankfurt/M. 2009, S. 143–174.

24 Speich, Daniel: The scientific construction of Swiss neutrality, in: Rebecka Lettevall/Geert Somsen/Sven Widmalm (Hg.): The Science, Culture and Politics of Neutrality in Twentieth-Century Europe, London, New York 2011 (im Druck).

25 Jean-Jacques de Dardel: La coopération au développement. Certitudes et interrogations, Genève 1981.

26 Gerhard Schmidtchen: Schweizer und Entwicklungshilfe. Innenansichten der Aussenpolitik, Bern 1971. Nur gut gebildete, jüngere, städtische Bevölkerungsteile stünden der Entwicklungshilfe positiv gegenüber.

27 Ist die Entwicklungshilfe noch zu retten? NZZ, 29.3.1968.

Kirchliche Kreise verfassten Appelle an die christliche Moral. Der bekannteste dieser Appelle ist die »Erklärung von Bern«, die am 9. Januar 1969 dem Bundesrat übergeben wurde.[28] Im Herbst 1970 fand im Bundeshaus in Bern eine viel beachtete »interkonfessionelle Konferenz Schweiz und Dritte Welt« statt, an der 250 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, darunter auch prominente Persönlichkeiten wie Raul Prebisch, das Engagement der Schweiz im nachkolonialen Entwicklungsunterfangen diskutierten. Man beschloss, 20 bis 25 Prozent der Entwicklungsgelder der Hilfswerke für Informationskampagnen in der Schweiz zu reservieren, und es wurde ein hilfswerkübergreifendes »Informationszentrum Dritte Welt« geschaffen, das 1971 den Betrieb aufnahm. An der Konferenz machte unter anderem auch eine »Jugendfraktion« von sich reden, die mit recht radikalen Forderungen den Grundstein zu einer neuen sozialen Bewegung der »internationalen Solidarität« legte.[29]

Im Frühjahr 1971 geriet das nationale Parlament bei der Beratung eines Entwicklungskredits von 400 Mio. Franken in eine Grundsatzdebatte über rechtliche Fragen, welche die Ausarbeitung einer neuen Gesetzesgrundlage nötig erscheinen ließ.[30] Die Regierung begann mit der Ausarbeitung eines »Entwicklungshilfegesetzes« und bat im Oktober 1972 über siebzig zivilgesellschaftliche Organisationen um Stellungnahmen zum ersten Entwurf.[31] Kirchliche Verbände, Hilfswerke und Linksparteien nutzten die Gelegenheit, um die »unité de doctrine«, die sich aus der interkonfessionellen Konferenz ergeben hatte, koordiniert in den Prozess einfließen zu lassen. Im März 1973 lag die entsprechende Botschaft vor, die jedoch im Parlament so kontrovers diskutiert wurde, dass ein Zusatzbericht gefordert wurde.

Fast zwei Jahre später, im Januar 1975, kam die zweite Botschaft vor beide Kammern. Darin wurde das Gesetzesvorhaben noch einmal konkretisiert und auf die jüngsten Verschiebungen der weltwirtschaftlichen Lage bezogen. Parallel hatten auch die Hilfswerke einen Zusatzbericht in Auftrag gegeben, um ihre Position zu artikulieren. Insbesondere wurde darin der Solidaritätsbegriff umgewertet, der seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs vom Bundesrat als ein Leitbegriff der Schweizer Außenpolitik verwendet wurde. »Solidarität«, so hieß es nun, »nicht mit Staaten und Regierungen, sondern mit den benachteiligten Menschen in den Entwicklungsländern wie in den reichen Ländern«.[32] Das Gesetz, das 1976 schließlich verabschiedet wurde, hatte die meisten aktuellen Positionen des Entwicklungsdiskurses aufgenommen. Insbesondere sprach es nicht mehr von »Hilfe«, sondern von partnerschaftlicher

28 Anne-Marie Holenstein/Regula Renschler/Rudolf H. Strahm: Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern (1968–1985), Zürich 2008.

29 Hans K. Schmocker/Michael Traber: Schweiz – Dritte Welt. Berichte und Dokumente der Interkonfessionellen Konferenz in Bern, Zürich 1971.

30 Peter Hammer: Funktion und Verfassungsmässigkeit der schweizerischen Entwicklungspolitik, Freiburg (Schweiz) 1974.

31 Thomas Raeber: Ein schöpferischer Entwicklungsbürokrat, in: René Holenstein (Hg.): Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe, Zürich 2010, S. 68–73. Eine solche »Vernehmlassung« ist normale Praxis im Schweizer Gesetzgebungsprozess.

32 Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen: Entwicklungsland Welt, Entwicklungsland Schweiz. Vorschläge für eine neue schweizerische Entwicklungspolitik, Basel 1975; Peter Braunschweig: Zur Diskussion gestellt: Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz, Basel 1976, S. 15. Einige der Auftrag gebenden Hilfswerke distanzierten sich von dem Bericht, weil dessen Vorschläge zu krass dem innenpolitisch Möglichen widersprachen.

»Zusammenarbeit« und legte den Schwerpunkt der Aktivitäten auf die Deckung der lebensnotwendigen Grundbedürfnisse der ländlichen Bevölkerung von Entwicklungsländern.[33]

Innerhalb weniger Jahre entstand in der Schweiz rund um die Entwicklungsproblematik eine Vielzahl von Positionen, die sich grob in drei Gruppen gliedern lassen: Rechts standen die Entwicklungsskeptiker, die Steuergelder nur im Inland zum Ausgleich ökonomischer Differenzen verwenden wollten. Links standen die »Entwicklungsextremisten«, wie sie im Nationalrat einmal genannt wurden,[34] die das Wohlstandswachstum der Schweiz selbst für eine wesentliche Ursache des Elends in der Dritten Welt hielten und deshalb unter anderem auch Maßnahmen forderten, die direkt die Gewinnerwartungen von Schweizer Unternehmen bedrohten. Dazwischen fand sich eine »illusionslose« Gruppe, die aus moralischen Gründen und wegen des internationalen Ansehens der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit eine notwendige Staatsaufgabe sah. Alle diese Positionen wurden wesentlich mit numerischen Argumenten untermauert.

Bild 1: Illustration aus der Zeitschrift »Solidarität« (Nr. 40, Jg. 5, Okt. 1979, S. 6).

Die Zeit von 1971 bis 1976, in der das Gesetz verhandelt wurde, war jene Epoche, in der eine neue soziale Bewegung an Fahrt gewann, die das Außenverhältnis der Eidgenossenschaft auf eine neue, sehr viel offenere Basis stellen wollte.[35] Die Entwicklungshilfe gehörte neben der Umweltpolitik zu den wichtigsten Bereichen, die in den 1970er Jahren gesellschaftlich breit zu mobilisieren vermochten. Es entstanden neue Gruppierungen wie das Solidaritätskomitee für Afrika, Asien und Lateinamerika (SKAAL), aus dessen Zeitschrift »Solidarität« Bild 1 stammt. Es zeigte die Schweiz als ein selbstvergessenes Land, das sich um keine internationalen Bezüge scherte. Es war das erklärte Anliegen dieser Gruppierung, das weltweite Elend so zu mobilisieren, dass die Schweiz nicht länger blind und taub auf ihrem Reichtum sitzen konnte.

Diese kritische Position kann wissensgeschichtlich historisiert werden. Die Geldsäcke repräsentierten nur vermeintlich Geld, d. h. absolute Vermögen. Genau genommen stellten sie relative Größen dar, die erst auf Grund der hoch komplexen makrostatistischen Proze-

33 Dieses Sachverständnis entsprach damals dem neuesten Stand der Entwicklungstheorie und ist bis heute leitend geblieben. Lester B. Pearson (Hg.): Partners in Development. Report of the Commission on International Development, London 1969.

34 So Bundesrat Ernst Brugger in der Nationalratsdebatte über Finanzhilfe an Entwicklungsländer vom 16.3.1971. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1971, II, Heft 1, S. 360.

35 Konrad Kuhn: »Der Kampf der Entrechteten dort ist unser Kampf hier!« – entwicklungspolitisches Engagement und internationale Solidarität in der Schweiz, in: Janick M. Schaufelbuehl, (Hg.): 1968–1978 – Ein bewegtes Jahrzehnt in der Schweiz – Une décennie mouvementée en Suisse, Zürich 2009, S. 113–124.

duren fassbar waren. Bild 2 entstand im Abstimmungskampf zu einer Vorlage, die dem Entwicklungshilfegesetz unmittelbar nach folgte, nämlich die Abstimmung über einen Kredit von 200 Millionen Schweizerfranken für die »International Development Agency« der Weltbank am 13. Juni 1976. Gegen diese Vorlage war das Referendum ergriffen worden, und das Volk lehnte diese internationale Solidaritätsbekundung mit 56 Prozent Nein-Stimmen deutlich ab. Der Geldsack, der als Symbol für die Schweiz stand, war in Bild 2 beschriftet: »Zweitreichstes Land der Welt« heißt es da, und zwar gemessen am »Bruttosozialprodukt pro Kopf«. Die Basler National-Zeitung entrüstete sich mit dieser Darstellung über die Arroganz des Schweizervolks gegenüber der Weltgemeinschaft (am rechten unteren Bildrand) und unterstellte eine moralische Verpflichtung, die sich aus der Schweizer Position im globalen Bruttosozialprodukt-Ranking ergebe.

Hans Geisen. 1976. Copyright by National-Zeitung

Bild 2: Illustration zur IDA-Abstimmung 1976
Karikatur von Hans Geisen, erschienen in der National-Zeitung vom 15.6.1976, Seite 3.
© Basler Zeitung

Zur Abstimmung gebracht hatte die Frage des IDA-Kredits der Rechtspopulist James Schwarzenbach, der bereits sehr aggressiv gegen das Entwicklungshilfegesetz gearbeitet hatte.[36] Aber auch die Linke stand der Vorlage ablehnend gegenüber. Es formierte sich in den 1970er Jahren eine Opposition gegen internationale Technokraten-Agenturen, der eine Vor-

36 Rudolf H. Strahm: Von Jungtürken, Roten Köpfen und Schwarzenbachianern, in: Mosquito, 1 (1987), S. 4–8.

läuferfunktion für die Antiglobalisierungsbewegung der Jahrtausendwende zukam. Diese Mobilisierung wäre ohne die makroökonomische Statistik in dieser Form nicht möglich gewesen. In der außerordentlich unübersichtlichen innenpolitischen Diskussionslage der 1970er Jahre spielte wirtschaftswissenschaftliches Wissen eine zentrale Rolle. Es vereinfachte globale Komplexitäten und zeichnete Handlungsoptionen auf, die politisch veranschlagt werden konnten. Hierzu war eine Reihe von Übersetzungen nötig.

Eine Kaskade von Übersetzungen

Die wichtigste Transposition leistete die neue Disziplin der Entwicklungsökonomie, die in den 1940er Jahren entstand und in den 1950er Jahren zum Leitdiskurs der globalen Entwicklungspolitik avancierte. In dieser Wissensform ist materielles Elend auf eine prägende Weise in makroökonomischen Statistiken abstrahiert worden. Belegen lässt sich der Übersetzungsschritt zum Beispiel anhand der einleitenden Bemerkung zu einem der wichtigsten Lehrbücher der Entwicklungsökonomie, nämlich zu der 1955 erschienenen »Theory of Economic Growth« des karibischen Ökonomen W. Arthur Lewis. Dort hieß es: »The subject matter of this book is the growth of output per head of population …›Growth of output per head of the population‹ is rather a long phrase … Most often we shall refer only to ›growth‹ or to ›output‹, or even occasionally, for the sake of variety, to ›progress‹ or to ›development‹«.[37]

In der Schweiz und in der BRD hat hierzu der Ökonom Rudolf Strahm viel beigetragen, der 1972 ein popularisierendes »Werkbuch zur Eigeninformation und für den politischen Unterricht« publizierte, das seither in zahlreichen Auflagen erschien.[38] Strahm war 1970 einer der Wortführer der »Jugendfraktion« an der interkonfessionellen Konferenz gewesen und er wurde schon im Alter von 28 Jahren von der Außenpolitischen Kommission des Nationalrates 1971 als Fachexperte für Entwicklungsfragen beigezogen – und damit auf die gleiche Kompetenzstufe gestellt wie etwa Philip de Weck, der Generaldirektor der Schweizerischen Bankgesellschaft in Zürich.

Mehrere Derivate des volkswirtschaftlichen Gesamttotals erfreuten sich in diesem Popularisierungsprozess des makroökonomischen Fachwissens besonderer Aufmerksamkeit. Erstens hat man seit den 1940er Jahren das Volkseinkommen durch die Bevölkerungszahl geteilt und so ein fiktives Pro-Kopf-Einkommen errechnet, das sich – wie es bei Durchschnittswerten üblich ist – nur mit ganz wenigen realen Fällen deckt. Auf Zeitlinien bezogen ist die Wachstumsrate des Prokopfeinkommens zum wichtigsten Entwicklungsindikator geworden.

Zweitens hat man die einzelnen nationalen Volkseinkommen zu einem noch abstrakteren »Welteinkommen« addiert, wiederum auf Bevölkerungszahlen bezogen, und dann berechnet, wie viel von diesem Menschheits-Gesamtwohlstand welchen Ländern zukommt. Diese Konstruktion ist zur Hauptdarstellungsweise der weltwirtschaftlichen Ungleichheit geworden. Auch Strahm nahm sie in sein Werkbuch von 1972 auf, und zwar zuvorderst, gewissermaßen als Ausgangspunkt (Bild 3). Drittens zirkuliert seit Ende der 1950er Jahre die Vorstellung, man solle das Hilfsvolumen der Geberländer in einem Prozentsatz ihres Volkseinkommens ausdrücken. Als Leitlinie schlug die UNO Generalversammlung 1960

37 W. Arthur Lewis: The Theory of Economic Growth, London 1955, S. 9.

38 Rudolf Strahm: Industrieländer – Entwicklungsländer. Graphische Tabellen und Kommentare zur wirtschaftlichen Abhängigkeit der Armen der Welt. Ein Werkbuch zur Eigeninformation und für den politischen Unterricht, Nürnberg 1972.

den Wert von 1 Prozent vor. Jedes Industrieland war nun aufgerufen, 1 Prozent seines Bruttosozialprodukts den Entwicklungsländern zukommen zu lassen. Und viertens zirkuliert seit der gleichen Zeit, basierend auf der Entwicklungstheorie von W. Arthur Lewis, die Vorstellung, wenn ein Land einen bestimmten Anteil seines Volkseinkommens nicht für den unmittelbaren Konsum, sondern für zukunftsgerichtete Investitionen ausgebe, führe dies quasi automatisch zu gesamtwirtschaftlichem Wachstum, sprich Entwicklung. Auch hier setzte sich ein fester Wert fest: Eine Investitionsquote von 15 Prozent galt lange als sicherer Weg in eine bessere Zukunft.

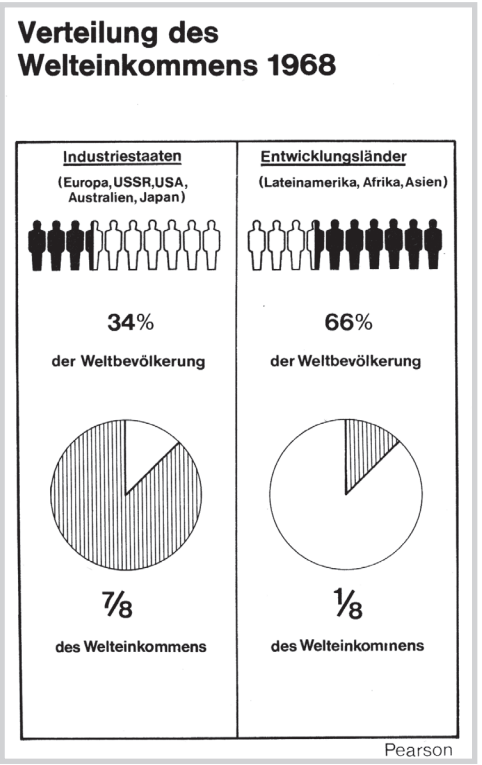

Bild 3: Erste der 48 ganzseitigen Infografiken in Rudolf Strahms »Werkbuch« von 1972. Publiziert mit freundlicher Genehmigung von Rudolf Strahm

Der Erfolg der makroökonomischen Abstraktionen als Vergegenständlichungsmodus von globaler Armut verdankte sich einer doppelten Kommunikation. Die nationale Buchhaltung war nicht nur ein Abbildungsinstrument, das weit entferntes Elend kommunizierbar machte. Sie war insbesondere auch ein Planungsinstrument zur Beschleunigung von wirtschaftlicher Entwicklung und stellte Interventionsmöglichkeiten über weite Distanzen in Aussicht. In diesem Kommunikationsmedium rückten Wirtschaftstätigkeiten an ganz unterschiedlichen Orten der Welt in moralische und kausale Zusammenhänge. Es eröffneten sich tauglich scheinende Mittel, um aus moralischen Verpflichtungen heraus zu konkreten Maßnahmen zu finden, oder anders gesagt: von der Entrüstung zur Tat bzw. von der Ethik zur Pragmatik zu gelangen.

Diese Übersetzung hat sich in der christlichen Literatur der 1960er Jahre vielfach niedergeschlagen. Die europäischen Kirchen gerieten zu der Zeit entwicklungspolitisch in Bewegung. Bei den Katholiken geschah dies während des Zweiten Vatikanischen Konzils 1962 bis 1965. In seiner Enzyklika »Populorum Progressio« von 1967 rief Papst Paul VI. alle Katholiken zur entwicklungspolitischen Tat auf und hielt klar fest, es sei notwendig, dass die Industrieländer einen festen Anteil ihrer Produktion unentgeltlich den armen Ländern zukommen ließen.[39] Bei den Protestanten schlug die globalisierte Diesseitsorientierung anlässlich der Genfer Konferenz des Ökumenischen Rats der Kirchen im Juli 1966 durch.[40]

39 Paul VI.: Populorum progressio. Über den Fortschritt der Völker. Rundschreiben Papst Pauls VI. vom 26. März 1967, Recklinghausen 1967.

40 Kurt Zaugg-Ott: Entwicklung oder Befreiung? Die Entwicklungsdiskussion im Ökumenischen Rat der Kirchen von 1968 bis 1991, Frankfurt/M. 2004; Peter Langhorst: Kirche und Entwicklungsproblematik. Von der Hilfe zur Zusammenarbeit, Paderborn 1996.

Für die Schweiz war insbesondere der Genfer Studentenpfarrer und Calvin-Spezialist André Biéler eine wichtige Figur. Er hatte zu Händen der Konferenz ein Manifest verfasst, das in der Morallehre Calvins und zugleich in der aktuellen Makroökonomie gründete, und das eine massive Aufstockung der Entwicklungshilfe forderte. »Diese Hilfe«, so hieß es darin, »müsste progressiv 3 % des Nationaleinkommens der reichen Länder erreichen, nach einer ersten Etappe von 1 % innerhalb einer kurzen Frist, die à fonds perdu gegeben werden müsste«.[41]

Der Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes nahm Biélers Anregungen weitgehend auf und verfasste seinerseits einen Appell »für eine gemeinsame energische Aktion zugunsten der Entwicklungsländer.«[42] Biéler gehörte nicht nur zu den Promotoren der Befreiungstheologie in der Schweiz, sondern er formulierte auch weitgehend die »Erklärung von Bern«. Darin fand sich sein 3-Prozent-Ziel auf originelle Weise umgesetzt: die Unterzeichner der Erklärung verpflichteten sich nämlich dazu, während drei Jahren monatlich 3 Prozent ihres Einkommens nach freiem Ermessen einem Hilfswerk zu spenden und so dem christlichen Gebot der Nächstenliebe nachzuleben. An dieser Selbstverpflichtung kristallisierte sich eine neue Organisation, die Erklärung von Bern, die bis heute auf innovative Weise in den Entwicklungsdiskurs eingreift. Sie war das Politisierungsorgan für eine ganze Generation von Dritte-Welt-Aktivistinnen und Aktivisten, auch für Rudolf Strahm.[43]

Die ursprüngliche Form der Erklärung von Bern verkörperte als schriftliche Setzung einer Handlungsverpflichtung eine weitere Transposition: jene vom ökonomischen bzw. weltwirtschaftlichen Armutsdiskurs in kodifizierte Texte, d. h. in die Sprache des Rechts. Dieser Übersetzungsprozess lässt sich anhand der Resolutionen der Generalversammlung der UNO recht gut nachzeichnen. Die UNO ist weitgehend als globale Entwicklungsorganisation entworfen und aufgebaut worden. In den 1950er Jahren gründete sie eine Reihe von Agenturen, die sich mit dem Problem der weltweiten Ungleichheit befassen sollten; und zahlreiche Expertenkommissionen berieten darüber, welche Handlungsoptionen zur Verfügung stünden. Mit der politischen Unabhängigkeit von immer mehr Territorien der Welt in den 1960er Jahren verschob sich das Mehrheitsverhältnis in der UNO-Vollversammlung schrittweise: Die Repräsentanten der »Dritten Welt« wurden sich ihrer zahlenmäßigen Überlegenheit bewusst und begannen sich abzusprechen.[44] Dadurch wurde es möglich, die Generalversammlung zur Verabschiedung von Rechtssätzen zu benutzen, die weitgehend

41 André Biéler: Gottes Gebot und der Hunger der Welt – Calvin, Prophet des industriellen Zeitalters, Polis. Evangelische Zeitbuchreihe, Bd. 24, Zürich 1966, S. 77.

42 Ebd, S. 69.

43 Anne-Marie Holenstein: Vom Manifest der Theologen zur politischen Praxis, in: Anne-Marie Holenstein/Regula Renschler/Rudolf H. Strahm (Hg.): Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern (1968–1985), Zürich 2008, S. 13–76.

44 1964 konstituierten 77 relativ arme Länder die G-77 als dritte Macht zwischen dem Ostblock und den Westmächten innerhalb der UNO-Gremien. Man erklärt dies üblicherweise mit der afrikanischen Dekolonisierungswelle, die den Staaten des globalen Südens eine numerische Mehrheit gebracht habe. So etwa B. R. Tomlinson: What Was the Third World?, in: Journal of Contemporary History, 38 (2003)2, S. 307–321. Eine einfache Auszählung zeigt aber, dass Länder, die 1964 der G-77 beitraten, in der ganzen Geschichte der Generalversammlung, und auch schon 1945, eine absolute Stimmenmehrheit hatten. Es fehlte hingegen die Wahrnehmung einer gemeinsamen Handlungsperspektive und eine kollektive Identität »Dritte Welt«. Diese entstand maßgeblich dank der nationalen Buchhaltung.

im Interesse der »armen« Länder formuliert waren. Wenn auch die Rechtsverbindlichkeit dieser Resolutionen fehlte und keine Sanktionsgewalt ihre Durchsetzung stützen konnte, zeigen sie doch einen Trend zur Verrechtlichung globaler Konfliktlinien.

Ein frühes Beispiel für eine solche Setzung war die UNO-Resolution 1522 (XV) vom 15. Dezember 1960 über die Beschleunigung des Flusses von finanziellen und technischen Hilfsmitteln an Entwicklungsländer. Darin hieß es, die Generalversammlung »1. Expresses the hope that the flow of international assistance and capital should be increased substantially so as to reach as soon as possible approximately 1 per cent of the combined national incomes of the economically advanced countries«.[45] Den eigentlichen Höhepunkt des Trends zur Verrechtlichung ökonomischer Verhältnisse durch die UNO stellte die Sechste Sondersession im April 1974 dar. Ihr Resultat war eine »Declaration and a Program of Action on the Establishment of a New International Economic Order« – ein Rechtstext, der weitgehend die weltwirtschaftlichen Ziele der G-77 kodifizierte. Dieses Dokument wurde im Dezember 1974 ergänzt durch eine noch weiter gehende Erklärung über die wirtschaftlichen Rechte und Pflichten aller UNO-Mitgliedsländer, einer »Charter of Economic Rights and Duties of States.«[46]

Im Schweizer Gesetzgebungsprozess zur Entwicklungszusammenarbeit sind diese Rechtstexte der UNO immer wieder aufgenommen worden. Dabei waren sich aber natürlich alle Akteure einig, dass ihnen keinerlei Verbindlichkeit für die Schweiz zukommen sollte. Selbst wenn die Schweiz UNO-Mitglied gewesen wäre, hätte sie sich durch die Resolutionen der Generalversammlung nicht binden müssen. Trotzdem standen die Forderungen nach mehr und selbstloserer Entwicklungshilfe im Raum und strahlten eine enorme moralische Kraft aus. Alle Akteure hatten mit diesen Vorgaben zu rechnen.

Die Ratslinke versuchte, so weit möglich davon Gebrauch zu machen, um ihre Maximalziele zu erreichen. Die Ratsrechte verbrachte viel Zeit damit, die Wirkung der Vorgabe zu schmälern. So sprach der rechtsliberale Basler Nationalrat Peter Dürrenmatt von einer »Kontribution« von 1 Prozent des Bruttosozialprodukts, die von der UNO der Schweiz auferlegt würde.[47] Dürrenmatt war Historiker und spielte gezielt mit dem alten Stereotyp der fremden Steuervögte, die einen illegitimen Zugriff auf die Früchte der Schweizer Arbeit versuchten. So stellte er einen direkten Bezug zum Kern der nationalen Freiheitsideologie her. Die Ratsmitte betonte hingegen die Freiwilligkeit der Schweizer Hilfszahlungen und sah in der 1-Prozent-Formel lediglich eine Empfehlung. Das Hilfsvolumen der Eidgenossenschaft belief sich damals auf unter 0.2 Prozent des Bruttosozialprodukts, während der OECD-Schnitt bei 0.36 Prozent lag. Diesem Durchschnitt wollte man sich annähern. Die Ratsmitte fand also in den UNO-Dokumenten eine kodifizierte Erwartungshaltung vor, die den Maßstab zur moralischen Beurteilung der Schweiz im Blick auf die Weltgemeinschaft abgab.

45 UN General Assembly Resolution 1522 (XV): Accelerated flow of capital and technical assistance to the developing countries; 948th plenary meeting, 15.12.1960. http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r15.htm (8.3.2011).

46 Ian Taylor/Karen Smith: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Routledge Global Institutions, London, New York 2007; Craig N. Murphy: The Emergence of the NIEO Ideology, Boulder, Colorado 1984.

47 Nationalratsdebatte über Finanzhilfe an Entwicklungsländer vom 15.3.1971. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1971, II, Heft 9, S. 340.

Die Debatte in den Räten über die Notwendigkeit, das Ausmaß und die Form der Schweizer Entwicklungshilfetätigkeit war lang und ausführlich. Wie eine Art roter Faden zog sich dabei das Sprechen in makroökonomischen Abstraktionen durch alle Voten. Es scheint, dass das weit entfernte Elend, über das verhandelt wurde, in der Sprache der Volkswirtschaftslehre einen für alle Seiten adäquaten Konkretisierungsgrad fand: nicht zu konkret, und doch weltbezogen genug. Der Wirtschaftsminister, Bundesrat Ernst Brugger, stellte die moralische Verantwortung des reichen Individuums in den Zusammenhang eines weltweiten Verdichtungsprozesses von kommunikativen Bezügen, den wir heute als kulturelle Globalisierung verstehen. Und ganz selbstverständlich kam er dabei auf die Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu sprechen: In vielen Entwicklungsländern machten die »Existenzmittel«, so sagte er, nur etwa einen Viertel dessen aus, was den Schweizerinnen und Schweizern zur Verfügung stehe. Diese Beobachtung verband er mit der Mahnung, wenn die »krassen Unterschiede« nicht ausgeglichen würden, werde es bald zu einer »Explosion« kommen. Brugger benutzte die Zahlen auch, um das Verhalten der reichen Schweiz am statistischen Normalverhalten der OECD-Mitglieder zu messen: »Wir müssen uns auch bewusst sein, dass unsere öffentliche Hilfe im letzten Jahr 0,16 Prozent des Bruttosozialproduktes ausmachte gegenüber einem Durchschnitt von 0,36 Prozent sämtlicher Industrieländer. Leider sinkt diese Zahl im Jahr 1970 noch einmal ab auf 0,14 Prozent. Damit müssen wir nun endgültig die Schlusslaterne in der Rangliste übernehmen.« Zwar könne man sagen, diese Zahlen gingen die Schweiz nichts an, denn sie müsse ihre Außenpolitik ohne einen vergleichenden Blick auf andere Länder autonom gestalten. Brugger freilich, dem die Außenwirtschaftspolitik unterstand, konnte ohne statistische Kennziffern seine Amtsgeschäfte längst nicht mehr führen. »Als Vergleich sind diese Zahlen … wertvoll. Sie sind auch ein gewisser Maßstab; wir sind an sich froh und dankbar, dass diese Zahlen überhaupt bestehen.«[48]

Relativ wenige Redner entwarfen im Rat konkrete Bilder der Armut und des Elends, obwohl einige von ihnen über genug Auslandserfahrung verfügten, um Bilder der Not in der Dritten Welt lebendig zeichnen zu können. Offenbar scheute man sich vor dem Pathos des allzu Konkreten. Auch hätten solche Schilderungen sofort die Frage aufgeworfen, inwiefern diese Lagen – ganz konkret – als Problem des Schweizer Steuerzahlers zu gelten hätten. Not und Armut gab es ja auch in der Schweiz. Und tatsächlich hat die Politik des innerschweizerischen Strukturausgleichs von der Debatte über die weltwirtschaftlichen Ungleichheiten direkt profitiert. Das resultierende Gesetz hielt sogar fest, dass man stets auch die Bedürfnisse der »benachteiligten Gebiete im Inland« zu berücksichtigen habe.[49]

Letztlich ging es um das Verhandeln von Distanz und Nähe bzw. um die Übersetzung vom Globalen ins Lokale. Dieses Verhältnis formulierte etwa der christlich-soziale Thurgauer Nationalrat Alois Bommer so: »Ich gehe davon aus, dass es für jeden von uns eine menschliche Pflicht ist, einem in Not befindlichen Mitmenschen nach Möglichkeit zu helfen, und leite davon ab, dass dieser moralische Grundsatz auch im Verhältnis zwischen

48 Nationalratsdebatte über Finanzhilfe an Entwicklungsländer vom 23.6.1971. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1971, III, Heft 13, S. 459. Ich vermute, dass die globale Debatte in den 1960er Jahren auch dazu führte, dass man die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den einzelnen Schweizer Kantonen vermehrt mit Rückgriff auf deren Bruttosozialprodukt wahrzunehmen und auszugleichen begann.

49 Bundesgesetz über die international Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (vom 19. März 1976), Bundesblatt 1976, I, Heft 12, S. 1057–1062, Art. 9.

den reichen und den hilfsbedürftigen Völkern und Ländern zur Anwendung kommen muss.«[50] Aus der moralischen Verpflichtung gegenüber dem Nächsten floss demnach auch eine Handlungsanweisung gegenüber der Welt. Bommer brachte überdies noch ein ganz anderes Argument ins Spiel: was heute fernes Elend sei, werde in nicht allzu ferner Zukunft vielleicht vor der Schweizer Haustür stehen. Bommer weiter: »Stellen wir uns einmal die Lage vor, die in ein oder zwei Jahrzehnten herrschen wird, wenn Hunderte von Millionen arbeitsloser Menschen mit der Eisenstange an unsere Türe klopfen und unter dem Einfluss von unvermeidlichen Agitatoren einen Anteil an den Gütern dieser Erde fordern werden.«[51] Es ging also darum, gerade so viel Nähe zu schaffen, dass genug Geld fließen würde, um das Elend der Dritten Welt auch in Zukunft auf Distanz zu halten.

Schluss

Die skizzierte Gesetzgebungsgeschichte ist in der historischen Forschung bisher vornehmlich in zwei Hinsichten untersucht worden. Einerseits hat man den langen Aushandlungsprozess auf Strukturmerkmale des politischen Systems bezogen. Die direkte Demokratie, so meinte ein Beobachter 1981, stelle die Außenpolitik der Schweiz immer wieder vor grundlegende Zielkonflikte: Die Staatsräson und der Weltbezug der Elite motivierten zu mehr Öffnung und auch dazu, internationale Trends mitzutragen. »Das Volk« hingegen, der Souverän, interessiere sich nicht für Außenpolitik und verstehe die Sachzwänge nicht.[52] Doch es war ein recht schwieriger und voraussetzungsreicher Prozess, außenpolitische Sachverhalte in innenpolitische Debatten zu übersetzen. Die Vorstellung von einem weltabgewandten Volk, das einer weltoffenen Elite gegenüber steht, scheint etwas zu kurz zu greifen. Vielmehr ist vermehrt auch die Geschichte von Kommunikationsmedien und von Strategien zur Komplexitätsreduktion in den Blick zu nehmen, durch die Weltbezüge aller Art überhaupt erst möglich geworden sind.

Ein zweiter Hauptstrang der Historiografie zu diesem Thema kreist um den Begriff der »Solidarität«.[53] Das Entwicklungshilfegesetz stellte den Gegenstand, den es regelte, explizit unter das Zeichen dieses Begriffes, der eine lange Tradition hat in der außenpolitischen Kultur der Schweiz. Zugleich machte die neue soziale Bewegung der 1970er Jahre »Solidarität« zu ihrem Kampfruf. Während sich das Konzept in der Staatsraison auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten beschränkte, wurde es von Links umgedeutet auf eine Solidarität mit bedürftigen Individuen oder Gruppen innerhalb anderer Länder. Diese Umdeutung war eng verbunden mit der Krise des Staates und dem Aufstieg von sogenannten »NGO«s, der in den 1970er Jahren begann. Auch mit Blick auf eine Geschichte der »Solidarität« muss man sehr genau erforschen, wie Objekte der Solidarität mobilisiert worden sind und wie in diesem Außenbezug Distanzen vermeintlich zum Verschwinden gebracht wurden.

In diesen vielschichtigen politischen Kommunikationsprozessen haben Zahlen als Quellen von Evidenz eine wichtige Rolle gespielt, der es gerecht zu werden gilt. Wirtschaftliche

50 Nationalratsdebatte über Finanzhilfe an Entwicklungsländer vom 15.3.1971. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1971, II, Heft 9, S. 341.

51 Ebd.

52 Dieter von Schrötter: Schweizerische Entwicklungspolitik in der direkten Demokratie, München 1981.

53 René Holenstein: Was kümmert uns die Dritte Welt? Zur Geschichte der internationalen Solidarität in der Schweiz, Zürich 1998.

Sachverhalte sind in der historischen Analyse nicht leicht von den Formen ihrer Erfassung und Darstellung zu trennen.[54] Vielmehr hat die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nach 1945 bestehende Formen der Ungleichheit auf eine neuartige Weise erfasst und sichtbar gemacht. Die Wahrnehmung von globaler Armut und Versuche zu ihrer Beseitigung hat es zwar schon früher gegeben, aber Zahlensammlungen, welche die Lebensumstände aller Menschen der Welt repräsentierten und formal vergleichbar machten, waren neu. Sie haben Realitäten nicht nur abgebildet, sondern wesentlich auch geprägt. Sie eröffneten afrikanischen Politikern im Rahmen der Dekolonisation neue Handlungsmöglichkeiten. Sie brachten die Armut der »Dritten Welt« in die Innenpolitik der Industrieländer und lösten hier zugleich Betroffenheit und Aktivität aus. Sie brachten kulturelle Differenzen und unterschiedliche Wirtschaftsmentalitäten zum Verschwinden und dienten mit ihrem objektivistischen Duktus zur Legitimation von entwicklungspolitischen Interventionen, die stets eng an das Wachstum von volkswirtschaftlichen Umsätzen gekoppelt waren.

Wenn man in der Analyse kategorial zwischen ökonomischen Fakten und kulturellen Interpretationen trennt, sind diese wichtigen Effekte nicht leicht zu rekonstruieren. Die Frage, welche Armutsgrade effektiv wo bestanden, ist zu ergänzen um die Frage, welche Bedeutung ihnen zugemessen wurde. Welche materiellen Unterschiede zu einer bestimmten historischen Zeit bestanden, und wie diese Differenzen von den historischen Akteuren wahrgenommen wurden – dies sind zwei eng miteinander verknüpfte Wirklichkeitsebenen, die gemeinsam in den Blick zu nehmen sind. Erst mit einer solchen Forschungsstrategie wird der Skandal der globalen Ungleichheit, den Charles S. Maier im Jahr 2000 als wesentliche Herausforderung der historischen Forschung benannte, als der komplizierte soziale Zusammenhang ausgewiesen, der er weiterhin ist.[55]

Die Fakten des internationalen Wirtschaftslebens und ihre Interpretations- und Deutungsweisen lassen sich mit Blick auf die Geschichte der politischen Kommunikation kaum auseinander halten. Die hier verfolgte Frageperspektive versteht deshalb Wirtschaftsgeschichte und Kulturgeschichte nicht als gegensätzliche Ansätze, sondern bildet aus ihnen einen einzigen Forschungsraum, in dem neue Fragen gestellt werden können. Insofern erweist sich die Kulturgeschichte des ökonomischen Wissens als ein fruchtbares Feld zur Erforschung der Geschichte des Nord-Süd-Konflikts.[56]

54 Herbert Kalthoff/Richard Rottenburg/Hans-Jürgen Wagener (Hg.): Facts and Figures. Economic representations and practices, Ökonomie und Gesellschaft Jahrbuch, Bd. 16, Marburg 2000; Trevor Pinch/Richard Swedberg: Introduction, in: Dies. (Hg.): Living in a Material World. Economic Sociology Meets Science and Technology Studies, Boston,2008, S. 1–28.

55 Charles S. Maier: Consigning the Twentieth Century to History.

56 Timothy Mitchell: Rule of Experts. Egypt, techno-politics, modernity, Berkeley 2002.