

CH_VB 1918-1947 vom 31. Dezember 1993

Bundesverwaltung, 1993-12-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_1918-1947

FR: CH_VB 1918-1947 du 31 décembre 1993

IT: CH_VB 1918-1947 del 31 dicembre 1993

Erwägungen

E. 1

Swissaid 1948-1972. Von der Nachkriegs- und Flüchtlingshilfe zur Entwicklungshilfe. Ein Bericht über 25 Jahre schweizerische Hilfstätigkeit im Ausland, S. 4.

E. 2

Regina Kägi-Fuchsmann: Vom Werden der schweizerischen Entwicklungshilfe, in: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, H. 1/2, Zürich Jan/Febr. 1966, S. 1. 142

ren die Archive des HEKS und der Caritas erst seit 1970! Die Schweizerische Landesbibliothek (SLB) und das Archiv des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK) leisteten mir aber grosse Dienste. Die Anfänge Die Frage nach den frühen Anfängen der Auslandhilfe lässt sich nicht schlüssig beantworten. Vor dem Ersten Weltkrieg waren private Hilfsorganisationen, abgesehen von einigen Einzelfällen wie die Hilfe an Armenier, vorwiegend im Inland mit Aufgaben der Volkswohlfahrt beschäftigt. Jörg Kistler legt den Beginn der humanitären Tradition mit dem Wiener Kongress von 1815 fest. Neben der formellen Anerkennung der schweizerischen Neutralität, der Nichteinmischung in fremde Interessen ausserhalb des eidg. Territoriums und dessen Respektierung, wurde «gleichzeitig auch die Grundlage für die Ausdehnung der Hilfstätigkeit» geschaffen und somit «die Rechtfertigung des eigenen Abseitsstehens durch die Uebernahme einer Vermittler- und Helferrolle» erreicht³. 1863 entstand in Genf das «Comité international de secours aux militaires blessés», das 1880 zum heute geläufigen «Comité international de la Croix Rouge» (IKRK) wurde. Die «Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Feld»⁴ von 1864 schützte vorerst nur die Angehörigen von Armeen. Laut Françoise Borry ist das IKRK «der geistige Vater des humanitären Völkerrechts», das die rechtliche Basis der Hilfe in Krisen- und Kriegszeiten bietet. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, über die unumstritten wichtige Rolle des IKRK und seinem Bezug zur Schweiz weiter zu berichten⁵. Der Erste Weltkrieg brachte mit der technischen Revolution der Waffensysteme eine Zäsur: die Zivilbevölkerung erlitt in grossem Umfang materielle Schäden. Jörg Kistler: Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948, Diss. Univ. Bern 1980, S. 5. Erst 1906 erfolgte die ausdrückliche völkerrechtliche Erwähnung der nationalen Hilfsgesellschaften als notwendige Organe. 1929 - nach den Erfahrungen des Ersten Weltkrieges, der erstmals in grossem Umfang die Zivilbevölkerung betraf - begann sich das IKRK der «vordringlichen Frage des Schutzes der Zivilbevölkerung gegenüber den Kriegesopfern» anzunehmen. Der daraus resultierende «Entwurf von Tokio» (1934) wurde nicht ratifiziert, und der Schutz der Zivilbevölkerung blieb während des Zweiten Weltkrieges ohne rechtliche Basis. 1949 gelangten vier Konventionen, darunter das «Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen» als völkerrechtliche Neuschöpfung zur Ratifizierung. Hilfsgütern soll freier Durchgang gewährt werden (Abk. IV, Art. 23) und

Hilfsgesellschaften dürfen nicht in ihrer Arbeit behindert werden (Abk. IV, Art. 30/143). Das humanitäre Völkerrecht ist Teil des Kriegsrechts. Vgl. Wörterbuch des Völkerrechts, Bd 1, S. 646 ff. 143

und physische Schäden. Die Schweiz war vom Krieg verschont geblieben, ausserhalb dieser Insel herrschte aber Chaos, Zerstörung und Verwüstung. Die Dankbarkeit für die Verschonung von diesem Krieg löste in der Folge eine Welle von Hilfeleistungen an das Ausland aus. Als Impuls gilt die Interpellation von Nationalrat Josef Jäger vom 18. Dezember 1918, welche die Eidgenossenschaft veranlasste, drei Eisenbahnzüge mit Nahrungsmitteln ins krisengeschüttelte Wien zu senden. Daraus entstand die privat getragene Hilfe für Wien. Unzählige private Hilfskomitees und Aktionen folgten, es soll eine «geradezu verwirrende Buntheit»⁶ geherrscht haben: «Schweizer Hilfsaktion für ungarische Kinder»⁷, «Hilfsaktion für die russisch Hungernenden»⁸ und die «Schweizer Hilfsaktion für Deutschland»⁹, um nur einige zu nennen. Während der Krise in den dreissiger Jahren wiederholten sich entsprechende Bemühungen. Als Fallbeispiel sei der Bericht der «Hilfsaktion für schweizerische und einheimische schwer notleidende Kinder und Familien in Österreich» von 1934/35 herausgegriffen. Die bescheidenen finanziellen Möglichkeiten setzten der Aktion von vorneherein enge Grenzen. Trotz Aufrufen in Zeitungen und «unermüdlicher Hilfe und Sammlung» der Mitglieder waren die Mittel der Hilfsaktion bald erschöpft. Mit 2792 Franken für ein halbes Jahr unterstützte die Aktion Einzelpersonen, Familien und Institutionen wie Klöster und Schulen mit direkter Geldzahlung oder Naturalien in Form von Kleidern und Lebensmitteln. Zudem ermöglichte sie Kinderspeisungen vor Ort. Das Komitee stand in den betreffenden Notgebieten mit Vertrauensleuten in Kontakt; in Eisenerz (Österreich) war beispielsweise der «für die Aktion stets sehr tätige Kaplan Schöllner» engagiert. Hier zeigte sich auch die christlich-karitative Triebfeder der Hilfe; das «weitherzige Gebot christlicher Liebe» sollte die Hilfe leiten. Sie war räumlich breit gestreut - Graz, Donauwitz, Steyr, Wien und Eisenerz - aber in den jeweiligen Orten sehr punktuell auf ausgesuchte Hilfeempfänger ausgerichtet. Auffallend ist das Nebeneinander, die gegenseitige Unterstützung und Ablösung verschiedener Hilfsaktionen wie die «Internationale Vereinigung für Kinderhilfe» mit Sitz in Genf

E. 5

Françoise Borry: Entstehung und Entwicklung des Humanitären Völkerrechts, Genf 1982, S. 12; weiterführend Hans Haug: Rotes Kreuz. Werden, Gestalt, Wirken, Bern 1966.

E. 6

A. Siegfried: Internationale Hilfstätigkeit nach dem Krieg 1914/18, in: Nachkriegshilfe, Separatdruck aus: Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, H. 7, Zürich 1944, S. 324; Oscar Bosshardt: Die Schweizer Hilfsaktion für die hungernde Stadt Wien, Bern 1921.

E. 7

Tätigkeitsbericht, 15.6.1923, SLB V Schweiz 1466.

E. 8

Aufruf, SLB V Schweiz 1466.

E. 9

Bericht 1923-25, SLB V Schweiz 1463. 144

und lokaler Organisationen wie die «Zentralstelle für Kinderschutz und Jugendfürsorge» in Wien¹⁰. Die Auslandhilfe der Zwischenkriegszeit war geprägt von einer Abstinenz des Bundes. Die Interpellation Jäger blieb ein Einzelfall, und nach dieser Aktion zeigte der Bund kein Interesse mehr; immerhin gewährte er gewisse Begünstigungen bei der Bahn, Post und im administrativen Bereich". Unter den Hilfswerken bestanden bis Mitte der dreissiger Jahre wenige bis gar keine formalen institutionellen Beziehungen. Siegfried spricht in diesem Zusammenhang von einem «allzu föderalistischen Aufbau»¹², der Schwierigkeiten und Doppelspurigkeiten mit sich brachte. Transport und Verteilung der Hilfsgüter erfolgten unkoordiniert. Unter den Hilfswerken herrschte eine strenge Arbeitsteilung; jedes stammte aus einem bestimmten sozialen und ideologischen Milieu, wo es seine Spendengelder sammelte, die es wieder an Hilfeempfänger aus dem gleichen Umfeld verteilte: Schweizer Lehrer sammelten für notleidende Lehrer im Ausland, Schweizer Katholiken für notleidende Katholiken im Ausland und Schweizer Sozialisten für notleidende Sozialisten im Ausland. Diese Zersplitterung der Kräfte und die Feststellung, dass die Hilfe nicht als Werk der Schweiz, sondern als solche privater Kreise wahrgenommen wurde, führten dazu, dass sich Gruppen mit ähnlichen Zielen und Vorstellungen allmählich zusammenschlossen. Eher technische Funktionen übte das bereits kurz nach dem Ersten Weltkrieg entstandene «Schweizerische Hilfskomitee für die hungernden Völker» aus; während Gruppen von Eisenbahnern, Studenten usw. Gelder sammelten, besorgte es den Transport und die Verteilung der Güter¹³. Auffallend ist die Kurzlebigkeit dieser frühen Aktionen. Die Organisationen wurden spontan gegründet, aus direkter oder indirekter Betroffenheit. Versickerte der Geldzufluss oder schien eine Aufgabe abgeschlossen zu sein, löste sich die Organisation wieder auf. Erst Mitte der dreissiger Jahre kristallisierten sich grössere, besser organisierte Hilfswerke heraus, die in der Lage waren, eine permanente Hilfstätigkeit aufrechtzuerhalten oder sogar zu intensivieren. Hilfe im Ausland erfolgte durch die Abgabe von Kleidern und Lebensmitteln und die Einrichtung von «Schweizerküchen» zur Speisung der Ärmsten, sel-

E. 10

Tätigkeit Winter 1934/35, SLB V Schweiz 1462, S. 1, 2, 13, 4, 5.

E. 11

A. Siegfried (wie Anm. 6), S. 325.

E. 12

Kägi-Fuchsmann (wie Anm. 2), S. 21.

E. 13

Bericht über die Tätigkeit, 1919-1921, SLB V Schweiz 1477. 145

tener durch Direktzahlungen. Unterstützt wurden Einzelpersonen, Familien und Kollektive. Die Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen oder Einzelpersonen wurde angestrebt, um ihnen Aufgaben der Erfassung der Hilfeempfänger und Verteilung der Güter zu übertragen. Oft finden sich solche Verbindungen im kirchlichen Milieu. Kirchliche Gemeinden als soziales Netz und mit entsprechenden Kontakten boten sich geradezu für solche Aufgaben an. Die drei «Grossen» Der Schweizerische Caritas-Verband formierte sich bereits 1901, gemäss Statuten als Zusammenfassung der karitativen Kräfte der katholischen Kirche. Die straff organisierte katholische Kirche profitierte nicht nur von der Gründung des Deutschen Caritas-Verbandes 1897. Sie konnte auch auf eine längere

Tradition fürsorgerischen Wirkens im Inland zurückblicken. Die Auslandhilfe blieb aber noch lange marginal. Als Reaktion auf den Ersten Weltkrieg richtete die Caritas 1919 ein eigenes Büro ein, nachdem sie lange Zeit unter der Obhut des katholischen Volksvereins gestanden hatte¹⁴. Erst 1935 erhielt die Caritas ihre Mündigkeit, als die Schweizer Bischofskonferenz den Verband «formell zum offiziellen Organ der Schweizer Katholiken für das Gesamtgebiet der Caritas»¹⁵ erklärte, dem Vertreter des katholischen Volksvereines, des katholischen Frauenbundes und des Zentralverbands christlich-sozialer Organisationen vorstanden. Der spanische Bürgerkrieg wurde zur ersten Bewährungsprobe der neuen Organisationsstruktur. 1944 setzte der Vorstand einen Ausschuss ein, der die Nachkriegshilfe organisieren sollte. Die Bischofskonferenz stimmte am 27. Januar 1945 den Plänen zu und munterte die Katholiken auf, «durch eifriges Gebet dem Herrgott für die Erhaltung unseres Vaterlandes zu danken und durch tatkräftige Nächstenliebe zum Wiederaufbau einer christlichen Welt beizutragen». Bis am Ende kam die Hilfe aber nur der christlich-katholischen Welt zugute. Aus der Konzeption der Hilfe lässt sich das Ziel, mittels materieller Hilfe katholisches Gedankengut zu verbreiten, nachweisen. In den geistigen Gütern liege die Zukunft Europas, denn «Menschen in Not sind leicht verderblichen Einflüssen ausgesetzt, an denen es in der Nachkriegszeit nicht fehlt». Neben Einflüssen wie Schwarzhandel und Korruption könnte auch der atheistische Kommunismus gemeint gewesen sein.

E. 14

Im Dienste der Caritas, Luzern 1952, S. 51.

E. 15

Victor Conzemius: Streiflichter zur Geschichte der Caritas Schweiz, S. 2, in: 75 Jahre Caritas Schweiz, Luzern 1976. 146

Die Caritas ging nach einem Zwei-Stufenplan vor: Ein Kriegsgeschädigter galt aufgrund seiner Not als verzweifelt, lethargisch und hatte möglicherweise sogar seinen Glauben an Gott verloren. Auf der Grundlage des Christentums sollte ihm ein neuer Lebensweg eröffnet werden, damit er den Sinn des Daseins wieder fand und sich selber helfen konnte. «Sie sollen selbst merken, wieviel Kraft sie damals schöpfen konnten und wie die Religion dem Menschen hilft, tüchtig, selbstlos und einsatzbereit im Leben zu stehen»¹⁶. Die Hilfe setzte direkt beim betroffenen Individuum an; quasi als Gegenleistung gliederte sich dieses wieder in den Kirchenapparat ein. Konkret führte Caritas Kinderaktionen (Speisungen, Säuglingsaktionen, Hygieneaktionen) durch, unterstützte Krankenhäuser, Schulen und Heime finanziell und materiell, richtete Nähstuben und Werkstätte ein; zusätzlich erfolgte eine massive Lebensmittelhilfe. Nicht zuletzt legte Caritas sehr viel Gewicht auf das kulturelle und seelsorgerische Arbeitsgebiet: Bücherhilfe und die Einrichtung eines internationalen Instituts für Friedensarbeit an der Universität Freiburg sind nur einige Beispiele. Ausländische Caritas-Verbände übernahmen, wie Briefwechsel zeigen, einen Teil der Arbeit im Notgebiet. Eine solche Kooperation bot sich an, da die personelle Infrastruktur der Kirche in den Kriegsländern noch bestand. Daneben kamen auch Schweizer-equipen zum Zuge: Fürsorgerinnen, Lehrer oder Pfarrer. Dieses Personal übernahm vorübergehend den Aufbau oder die Leitung eines Projekts, bis Caritas den Einheimischen selbst die Verantwortung übertrug. Der Verein «Schweizerisches Arbeiterhilfswerk» (SAHW) entstand Ende Mai 1936¹⁷, um Mehrspurigkeiten in den Fürsorgeeinrichtungen der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) und dem

Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) zu vermeiden¹⁸. Das SAHW vereinigte zahlreiche bestehende Hilfswerke aus der organisierten Arbeiterschaft und reagierte damit auf «das trostlose Durcheinander, das heute in der bürgerlichen privaten Wohlfahrt herrscht»¹⁹. Gemeinsame, koordinierte Aktionen der Arbeiterschaft sollten dem systematischen Aufbau einer proletarischen Fürsorgeeinrichtung dienen. Die Wurzeln des SAHW liegen in den frühen dreissiger Jahren. Sozialistische Frauengruppen reagierten damals auf die Wirtschaftskrise in der Schweiz und in Österreich. Die Länge der Krise und eine ungenügende Planung führten 1932 zur Arbeiterkinderhilfe, aus der schliesslich unter der

E. 16

Schweizer Bischofskonferenz, Freiburg 27.1.1945, zit. nach Nadia Ilyin: Nachkriegshilfe des Schweizerischen Caritasverbandes, Diplomarbeit Frauenschule Luzern 1948, S. 9, 10, 18.

E. 17

Protokoll der konstituierenden Versammlung SAHW, 29.5.1936, SAr. (SAHW) Ar.20.101.

E. 18

Statuten SAHW, Mai 1936, SAr. (SAHW) Ar.20.301. 147

Federführung von SPS und SGB mit Mithilfe der Natur- und Kinderfreunde das SAHW resultierte. Gewerkschaften und weitere Organisationen aus der Arbeiterbewegung schlossen sich bald an; das SAHW wurde so zur Dachorganisation gewerkschaftlicher, kultureller und sportlicher Arbeiter-Organisationen. Das SAHW entstand vor einem eindeutigen politisch-ideologischen Hintergrund. So erwähnte Kägi-Fuchsmann den «propagandistischen Zweck der geleisteten Arbeit». Die Genossin Amanda Gossweiler legte die Karten offen auf den Tisch: «Wenn wir eine Hilfsaktion anstreben, dann wollen wir auch damit Propaganda machen, soll als sozialistisch abgestempelt sein»²⁰. Noch deutlicher - mit Bezug auf die Krise der europäischen Demokratie - umschrieb eine Schrift von 1948 die Ziele des SAHW: «Stärkung der Solidarität aller Werktätigen; Kampf gegen jede Form von Totalitarismus; Hilfe den aufrechten und selbstlosen Kämpfern gegen jegliche Unterdrückung; Hilfe an allen Opfern des Kampfes für Freiheit und Demokratie.»²¹ Nach dem Engagement im spanischen Bürgerkrieg zeigte die Diskussion um die Nachkriegshilfe erneut die ideologische Tragweite der Aktionen: «Derjenige, der den hungernden Menschen der Nachkriegszeit die Milch bringt, will ihnen auch die neuen Gedanken bringen. Es kann uns nicht gleichgültig sein, welche Gedanken gebracht werden.»²² Das SAHW wollte die im Krieg zerschlagenen Arbeiterorganisationen wieder aufbauen und stärken, gewerkschaftliche und politische Wiederaufbauarbeit leisten. Eine gesunde Arbeiterschaft galt als Garant für Stabilität. Der UN-Hilfsorganisation für Wiederaufbau, der United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), warf das SAHW vor, in Europa bloss für die Alliierten neue Märkte erschliessen und ein «gutes Geschäft» machen zu wollen²³. Das SAHW hat für die Nachkriegshilfe ein klares Konzept vorzuweisen. Neben der materiellen Hilfsbedürftigkeit stellte es auch eine geistige fest. Bewusste Solidaritätsaktionen zu Gunsten der Arbeiterschaft sollten Anknüpfungspunkte bieten, wobei eine «Kultivierung des Selbstmitleids» vermieden werden sollte. Deshalb setzte nach einer ersten Soforthilfe (Kleider- und Lebensmittelsendungen, in grossem Umfang als «Colis Suisse»-Aktion betreiben) die «Hilfe zur Selbsthilfe» ein. Die Selbsthilfe nahm konkrete Formen

E. 19

Protokoll der Gründungssitzung des SAHW, 25.4.1936, SAr. (SAHW) Ar.20.101.

E. 20

Protokoll der konstituierenden Versammlung des SAHW, 29.5.1936 (wie Antn. 18).

E. 21

15 Jahre Schweizer Arbeiterhilfswerk, Zürich 1948, S. 5, SLB V Schweiz 214.

E. 22

Die Probleme der Nachkriegszeit, undatiert, SAr. (SAHW) Ar.20.412.

E. 23

Nachkriegsfragen, undatiert, SAr. (SAHW) Ar.20.412. 148

an: Es wurden entsprechende Landwirtschaftsgeräte und Samen anstelle von Lebensmitteln geliefert. Nach Italien entsandte das SAHW beispielsweise Betonmaschinen für die Wiederherstellung von Entwässerungssystemen und betrieb somit eine «konstruktive Aufbauhilfe»²⁴. Pioniercharakter hatten kleine Barackendörfer, die das SAHW u.a. in Rimini erstellte. Ausgestattet mit sozialen Einrichtungen wie Schulen, Kinderhorten, Werkstätten, Produktionsbetrieben und sanitären Anlagen, sollten sie die Keime einer späteren Stadtentwicklung bilden, gedacht als Modell für ein Leben in Gemeinschaft und Solidarität²⁵. Die sanitäre Hilfe beschränkte sich auf die Ausrüstung von Spitälern und die Einrichtung von Ambulatorien. Im Rahmen der Aktionen mit erzieherischen, längerfristigen Zielen richtete das SAHW Heime und Schulen ein, rüstete sie mit Lehrmaterial aus und förderte die Ausbildung von Lehrpersonal. Organe und Kommissionen des SAHW leiteten die Verteilung der Güter und die Aufbauprojekte. Nach Abschluss der Aktionen übernahmen lokale Behörden oder Arbeiterverbände deren Leitung. Als letztes der drei «Grossen» wurde Ende 1945 das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) gegründet. Die späte Gründung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK) bereits 1943 anregte, eine Kommission, bestehend aus protestantischen Hilfsvereinen, für die kirchliche Hilfs- und Wiederaufbauarbeit einzusetzen²⁶. Bald überstieg die Grosse der Aufgabe die Möglichkeiten der Kommission, und so stellte diese 1945, im Einverständnis mit dem Vorstand des SEK, einen vollamtlichen Sekretär ein. Dieser strebte eine «Konzentration und Koordination aller Kräfte»²⁷ an und noch im gleichen Jahr entstand unter dem Namen HEKS eine dauerhafte und eigenständige Institution. Auf diese Weise konnte «jede Doppelspurigkeit vermieden werden»²⁸. Das HEKS, Organ des SEK und getragen von den evangelischen Kantonalkirchen²⁹, repräsentierte den gesamtschweizerischen Charakter der protestantischen Hilfe - nicht zuletzt auch als Gegenpol zur etablierten katholischen Caritas.

E. 24

SAHW Jahresbericht 1945/1946, S. 10.

E. 25

15 Jahre Schweizer Arbeiterhilfswerk, S. 59,46.

E. 26

SEK Vorstandsprotokoll, 8.11.1945, S. 250 und 9.9.1943, S. 79, SEK-Ar.

E. 27

Jahresbericht HEKS 1945/46, S. 2, HEKS-Ar.

E. 28

1945-1954, 10 Jahre HEKS. Zürich 1955, S. 18, SLB V Schweiz 1486.

E. 29

Zudem auch das Hilfswerk für die Bekennende Kirche Deutschlands, die Aide aux Enfants protestants, die Hollandhilfe, das Schweiz. Hilfswerk für den Evangelischen Osten u.a. 149

Die Gründung des HEKS muss auch im Zusammenhang mit der Entstehung der Schweizer Spende gesehen werden. Die evangelischen Hilfswerke konnten sich die neuen, umfangreichen (und auch dringend benötigten) finanziellen Mittel der Schweizer Spende nur erschliessen, indem sie sich ihr anschlossen. Einem allfälligen Beitritt zu dieser vom Bund errichteten Dachorganisation musste aber die Vereinheitlichung der evangelischen Kräfte vorausgehen. Das HEKS stand in Konkurrenz mit anderen Hilfswerken, die sich bereits ihr Stück vom Kuchen der zu verteilenden Gelder gesichert hatten. «Dadurch ergab sich die Gefahr, dass andere Gruppen bestimmender wären, als die Evangelische Seite»³⁰, gab das HEKS der delikaten Lage später Ausdruck. Neben diesem strategisch und ökonomisch bedingten Beweggrund erwähnt ein HEKS-Jahresbericht weitere Motive für die Hilfstätigkeit. Der Krieg habe «leibliche und seelische Not» gebracht, womit das Risiko einer «Auflösung aller noch bestehender Ordnungen» entstanden sei³¹. Die Kirche sei ein Leib, der aus allen Wunden blute. Wer aber «den geschlagenen Mitmenschen sieht und an ihm vorüber geht, wird an ihm schuldig»³². Es sei die Aufgabe, ja die Pflicht der Kirche, zu helfen. Es gelte, den zerstörten Kirchenapparat der Schwesterkirchen im Ausland wieder aufzubauen. «Unser Ziel ist, mitzuhelfen beim Wiederaufbau und notwendig werdenden Neuaufbau evangelischer Werke und Gemeinden.»³³ Die Auslandhilfe galt als Friedensarbeit und Beitrag zur politischen Versöhnung aus der Perspektive des Evangeliums; es fand eine theologische Neubesinnung statt³⁴. Wie bei Caritas und SAHW besass der geistige Wiederaufbau Priorität. Wirkliche Hilfe galt nur dann als gewährleistet, wenn sie auch geistige Hilfe sei³⁵. Im Gegensatz zur Caritas stand aber nicht das Individuum, sondern die Kirche als Institution im Zentrum. Das HEKS errichtete Notbaracken, vermittelte theologische Literatur (von 1945 bis 1949 für 414'000 Franken), schickte Schweizer Professoren an theologische Hochschulen und vergab an Theologiestudenten Stipendien. In den vier Jahren Hilfstätigkeit bis 1949 machte der Budgetposten «Naturalien» aber fast 70 Prozent des Gesamtwer-

E. 30

10 Jahre HEKS (wie Anm. 28), S. 29.

E. 31

Jahresbericht HEKS 1945/46, S. 1, HEKS-Ar.

E. 32

10 Jahre HEKS (wie Anm. 28), S. 8.

E. 33

HEKS-Mitteilungen 1945-47, Nr. 1-52: Nr. 11, 13.3.1946, HEKS-Ar.

E. 34

SEK Vorstandsprotokoll, 8.9.1943 (wie Anm. 26), S. 72ff.

E. 35

HEKS Mitteilungen, Nr. 14, 3.4.1946, HEKS-Ar. 150

tes aller Hilfeleistungen aus³⁶. Das HEKS suchte wie die Caritas die Zusammenarbeit mit Angehörigen der Schwesterkirchen im Ausland. Erwähnenswert war die Absicht, so weit wie möglich auf Materialien im betroffenen Land zurückzugreifen; so verarbeitete das HEKS für Bibeln in Deutschland Papier aus dem Lande selbst. Nach dem Zweiten Weltkrieg stellten die drei erwähnten Hilfswerke ständige Dachorganisationen dar, die verschiedene Gruppierungen mit gleichen Zielen und Vorstellungen zusammenfassten. Erst diese Konzentration ermöglichte eine zielgerichtete, flächendeckende Auslandhilfe. Der ideologische Aspekt der Hilfe offenbarte sich nun, indem politische oder religiöse Hintergründe zu tragenden Elementen wurden und zu entsprechenden Konzeptionen führten, bei denen alle drei Hilfswerke grosses Gewicht auf die nicht-materielle Hilfe legten. Sie benutzten die humanitäre Hilfe als Medium, um ihre eigenen Werte, Vorstellungen und Ideale zu verbreiten; es ging ihnen um den Wiederaufbau der im Krieg zerstörten politischen bzw. kirchlichen Kreise, deren anomische Zustände eine Intervention zu legitimieren schienen. Von der Hilfe profitierten nur diejenigen, die sich mit dem weltanschaulichen Hintergrund der jeweiligen Hilfsorganisation identifizieren konnten. Ziel war, das soziale Netz der entsprechenden Gruppierung zu stärken. Noch bestehende Infrastrukturen von Schwesterorganisationen im Ausland wurden eifrig genutzt und diesen Aufgaben, wie die Verteilung der Güter, übertragen. Grössere Projekte leiteten die Schweizer selbst oder übten zumindest die Kontrolle aus. Erst nach Beendigung von grösseren Projekten zogen sich die Schweizer zurück und überliessen die Leitung den Betroffenen. Neben der Sofort- und Überlebenshilfe, gedacht als Überbrückungshilfe für die ärgste Not, sind erste Ansätze und Konzepte zu einer längerfristigen, planmässigen «Hilfe zur Selbsthilfe» erkennbar. Die materielle und geistige Hilfe (im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit bewusst genutzt) gingen ineinander über und ergänzten sich. Die Schweizer Spende dieser Konzeption der grossen privaten Hilfswerke stellte der Bundesrat mit Botschaft vom 1. Dezember 1944 seine Idee einer in erster Linie schweizerisch geprägten Nachkriegshilfe gegenüber³⁷: «Dem Schweizervolk soll ermöglicht werden, eine Pflicht zu erfüllen, die ihm seine Berufung und seine

E. 36

Jahresbericht HEKS 1949, S. 27, HEKS-Ar. 151

Tradition auferlegen (...), dass unsere Hilfe in Zielsetzung und Durchführung den geschlossenen Willen des Schweizervolkes bekunden soll und frei sein müsse von Aufspaltung nach Sympathien. Sie soll sich verwirklichen in einträchtiger Zusammenarbeit aller Parteien, Klassen, Sprachen und Konfessionen (...).• Unsere Hilfsaktion soll selbstlos (...) sein.» Die Schweizer Spende war eine Reaktion auf die aussenpolitische Situation. Nach dem Weltkrieg war die Schweiz international isoliert und angefeindet. Sie hatte sich nicht am Kampf gegen den Faschismus beteiligt und galt als Kriegsgewinnlerin. Das Land befand sich moralisch in der Defensive. Die Neutralität hatte an Glaubwürdigkeit und Glanz verloren und stand unter grossem Rechtfertigungsdruck. Ein Nichtmitmachen am Wiederaufbau Europas hätte diesen Druck weiter gesteigert. Zudem setzte sich die Erkenntnis der Abhängigkeit vom Wohlergehen anderer durch. Aus neutralitätspolitischen Gründen sowie Prestige-Überlegungen wollte die Schweiz aber nicht

bei der UNRRA mitwirken, sondern eine eigene Aktion aufbauen. Die Schweizer Spende bezeichnete sich als «das beste Mittel, um den Weg aus einer durch den Krieg bedingten Isolation zu finden!»³⁸ Der Bundesrat stand auch innenpolitisch unter Druck. Stimmen wurden laut, die Regierung solle aus aussenpolitischen Gründen und ethischer Verpflichtung aktiv werden und aus ihrer Lethargie erwachen. Zudem geisterte die Befürchtung herum, gewisse Kreise könnten mit ihren Plänen der Schweiz als Ganzes schaden, so z.B. das «Schweizer Komitee für die wirtschaftliche Beteiligung am europäischen Wiederaufbau» unter der Leitung des Motor Columbus Direktors Henri Niesz, das den Bundesrat aufforderte, die Schweiz solle der UNRRA beitreten. Nach dem bundesrätlichen Nein prüfte das Komitee, das sich aus Vertretern der Exportindustrie und der Bundesbehörden zusammensetzte, selber die Möglichkeiten, Absatzmärkte im zerstörten Europa zu erschliessen, «damit die Schweiz in der Nachkriegszeit wieder einen Platz» einnehme³⁹ und Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert seien. Der Bund, bestrebt, handelspolitische und humanitäre Ziele auseinanderzuhalten, befürchtete, die Öffentlichkeit könne diesen Plan mit einem offiziellen Regierungsprogramm verwechseln. Er sah sich deshalb zu eigenem Handeln gezwungen, zumal der Umfang der Aufbauarbeit die Mittel der privaten Kreise überstieg. So schlug der Bundesrat die Schaffung einer nationalen

E. 37

Botschaft des Bundesrates über die «Schweizerspende an die Kriegsgeschädigten» vom 1.12. 1944, BB1 19441 1409-1415.

E. 38

Eingabe der Schweizer Spende an den Bundesrat vom 18.9.1946, BAR E 2001 (E) 1 Bd 143.

E. 39

Schweizerisches Komitee für die wirtschaftliche Beteiligung am europäischen Wiederaufbau, Baden 1944, SLB V Schweiz 1786. 152

Hilfsorganisation, die Schweizer Spende vor, wie sie übrigens auch ein Vorstoss von Nationalrat Ernst Speiser gefordert hatte. Am 6./13. Dezember 1944 stimmten National- und Ständerat der Schaffung der Schweizer Spende zu. Sie stand unter dem Patronat des Bundesrats, blieb aber ausserhalb der Bundesverwaltung. Die Schweizer Spende hatte den Charakter einer Dachorganisation und band bestehende Hilfsorganisationen mit deren Fachwissen als Aktionsträger ein. Diese konnten zu Beginn eigene Projekte zur Begutachtung einreichen. Später schrieb die Schweizer Spende selbst Projekte aus. So kam es zur verwirrenden Situation, dass die Hilfswerke eigene und parallel dazu Projekte der Schweizer Spende durchführten. Allein an Bundesbeiträgen flossen 1944-1948 153 Mio. Franken in die Kassen der Schweizer Spende, die diese Gelder zur Finanzierung der Aktionen an die Hilfswerke weiterleitete⁴⁰. Der Arbeitsausschuss der Schweizer Spende stellte diese Hilfstätigkeit als «Ausdruck des humanitären Helferwillens des gesamten Schweizervolkes» dar: «Das einzige Ziel aller ihrer Aktionen ist selbstlose und praktische Hilfeleistung. Die Auswahl der Empfänger richtet sich nach dem Grad der Bedürftigkeit. Deswegen dürfen bei einer durch die Schweizer Spende unterstützten Hilfsaktion politische, wirtschaftliche oder weltanschauliche Gesichtspunkte keine Rolle spielen.» Es ging ihm besonders darum, den schweizerischen Charakter der Hilfe zur Geltung zu bringen, um so das angeschlagene Image der Schweiz im Ausland wieder etwas zu korrigieren. Diese nationale «Aufladung» der Auslandhilfe ging mit einer

Entideologisierung der Hilfe einher: Eine wertfreie, neutrale Hilfe sollte im Zentrum stehen. Es ging darum, die Schweiz als Geberland der Hilfe besonders hervorzuheben. Die Hilfstätigkeit einzelner Organisationen, die womöglich noch politisch orientiert war, schadete in den Augen der Schweizer Spende nur. Laut Wegleitung mussten die Aktionen, die mit Mitteln der Schweizer Spende arbeiteten, «nach aussen deutlich als Aktion der Schweizer Spende»⁴¹ gekennzeichnet sein. Die Schweizer Spende schuf eine Ambivalenz, die nicht ohne Probleme blieb: Einerseits ermöglichte sie eine Koordination der Hilfe und stellte grosse finanzielle Mittel zur Verfügung, andererseits hemmte sie eigene Aktionen der Hilfswerke, die sich in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt fühlten. Deren ideologische Interessen deckten sich nicht immer mit den Grundsätzen der neutralen Schweizer Spende.

E. 40

Tätigkeitsbericht Schweizer Spende 1944-48, Bern 1949, S. 16,238, SLB V Schweiz 2817.

E. 41

Wegleitung der Schweizer Spende, Allgemeine Grundsätze. Sitzung des Arbeitsausschusses der Schweizer Spende, 21.11.1944, BAR 2001 (D) 3 Bd 487. 153

Schlussfolgerung Eine klare Entwicklungslinie der Auslandhilfe kommt zum Vorschein: War die Hilfe vor dem Ersten Weltkrieg spontan und unkoordiniert, schlossen sich in der Zwischenkriegszeit die losen Gruppierungen mit ähnlichen Weltanschauungen zu Dachorganisationen zusammen. Nach dem Zweiten Weltkrieg tendierte die Schweizer Spende auf nationaler Ebene zu einem weiteren Zusammenschluss bzw. zur Vereinheitlichung. Der Grundstein für eine Intervention der Behörden in die Auslandhilfe wurde gelegt. Die Auslandhilfe der Krisen- und Kriegsjahre kommt unserer heutigen Katastrophenhilfe gleich. Sie war auf die jeweils aktuelle Notlage ausgerichtet und nur für deren Dauer gedacht. Eine solche Hilfe ist vom Begriff der Entwicklungshilfe klar abzugrenzen. Es ging um humanitäre Hilfe, die laut Christoph Graf «während und nach dem Zweiten Weltkrieg einen Schwerpunkt schweizerischer Aussenpolitik auf öffentlicher und privater Ebene, in multilateraler und bilateraler Form vor allem als caritative Existenz- und Aufbauhilfe» bildete⁴². Um 1950 lässt sich ein Wandel der Hilfe feststellen. Die Katastrophenhilfe, mit dem Ziel der schnellen Linderung menschlicher Not, formte sich mehr und mehr zu einer Anregung und Unterstützung zur Selbsthilfe um. Konzepte und Ansätze zu einer Hilfe mit Aufbaucharakter für bleibende Werte wie Lehrwerkstätten, Säuglingsbetreuungskurse und Infrastrukturhilfe für Spitäler entstanden. Die privaten Hilfswerke trachteten danach, die physische Hilfe mit psychischer Beeinflussung zu ergänzen, an die Hilfe eine Botschaft zu koppeln und dadurch Werte und Normen zu vermitteln. Die Schweizer Spende versuchte demgegenüber, diese ideologieträchtige Hilfe zu neutralisieren, national aufzuladen und die Nachkriegshilfe als aussenpolitisches Mittel der Schweiz einzusetzen. Die Frage, ob die frühe Auslandhilfe bereits den Kern der Entwicklungshilfe in sich trug, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Vor allem auf technisch-organisatorischer Ebene leistete die Hilfe der Krisen- und Kriegsjahre wertvolle Vorarbeit. Die Hilfswerke legten bereits Gewicht auf eine umfassende Erkundung vor Ort und auf eine sorgfältige Planung der Aktionen, die Rücksicht auf die gegebenen Verhältnisse nahm. Die Durchführung überliess man geschulten Mitarbeitern, die auch ihre Arbeitsmethoden situationsbezogen wählten. Die Zusammenarbeit mit einheimischen Kräften wurde angestrebt: «Hilfe zur Selbsthilfe» galt als Motto der Nachkriegshilfe.

E. 42

Christoph Graf: Die Schweiz und die Dritte Welt. Die Anerkennungspraxis der Schweiz gegenüber dekolonisierten aussereuropäischen Staaten, sowie die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe nach 1945, in: Studien und Quellen, H. 12, Bern 1986, S. 88. 154

Volksnahe und unmittelbar nutzbringende Aktionen resultierten daraus. Zugleich bekamen die Schweizer Zugang zu anderen Mentalitäten. Andererseits weist die Nachkriegs- zur Entwicklungshilfe fundamentale Unterschiede auf. Es handelte sich um das Instandstellen eines ehemals funktionierenden Systems; den Menschen vertraute Lebens- und Produktionsprozesse bedurften lediglich des Wiederaufbaus. Die akute Not wurde bewusst als vorübergehend wahrgenommen. Bei der Entwicklungshilfe geht es wohl eher um eine umfassende Neugestaltung und Umstrukturierung von Lebensräumen, die kulturell von unseren verschieden sind. Trotzdem profitierte die spätere Entwicklungshilfe von den Erfahrungen der frühen Auslandhilfe und entwickelte sich organisatorisch auf dieser Basis. Viele Entwicklungshilfeorganisationen der späten fünfziger und frühen sechziger Jahren lassen sich auf Hilfswerke für den Wiederaufbau und die Flüchtlingsfürsorge der Nachkriegszeit zurückführen. 155

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Ursprünge der schweizerischen Entwicklungshilfe. Spuren des Entwicklungshilfedankens in der Auslandhilfe privater Hilfswerke während der Krisen- und Kriegsjahre 1918-1947 In Studien und Quellen Dans Etudes et Sources In Studi e Fonti Jahr 1993 Année Anno Band 19 Volume Volume Autor Weidmann, Jörg Auteur Autore Seite 142-156 Page Pagina Ref. No 80 000 129 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.