



Gouvernementale Aussenpolitik

Ende des 20. Jahrhunderts haben staatliche Souveränität und Nationalität als konstitutive Elemente für die Definition von «Staat» enorme Einschränkungen erfahren. «Aussenpolitik» löst sich angesichts der wachsenden internationalen Verflechtung in praktisch allen Politikbereichen auf. Sie teilt sich auf in Bereiche wie beispielsweise Aussen-Wirtschafts-, Aussen-Verkehrs- oder Aussen-Energiepolitik. Neben den Regierungen als herkömmlichen Hauptakteuren in der Aussenpolitik treten immer mehr nichtstaatliche, gesellschaftliche Akteure auf, die nicht nur transgouvernementale, sondern auch transnationale Aussenpolitik betreiben.

Neben Fallbeispielen zu dieser Entwicklung weist das Inventar «Gouvernementale Aussenpolitik» auf eine Vielzahl von Bundesratsentscheiden, Mitberichten und Staatsverträgen hin.

Recherchieren von Bundesratsbeschlüssen

Die im Inventar erwähnte «Analytische Datenbank zu Schweizer Aussenpolitik (1918–1976)» enthielt im Wesentlichen Bundesratsentscheide. Die Datenbank wird nicht mehr angeboten. Allerdings sind die Beschlussprotokolle aus dem Zeitraum von 1848 bis 1963 mittlerweile über www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch online zugänglich. Mittels Datum des Bundesratsbeschlusses und der entsprechenden Nummer können die betreffenden Digitalisate einfach recherchiert werden.

Signatur im Inventar: Europäische Integrationsbestrebungen, Tagung in Wien am 19.10.1961. Instruktionen, Delegation. Datum des Beschlusses: 17.10.1961, BRB Nr. 1923 (S. 88 des Inventars).

Recherche:

- In www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch «Listensuche nach Datum» wählen.
- Protokolle des Bundesrats wählen und navigieren bis [Beschlussprotokoll\(-e\) 14.10.- 17.10.1961 \(PP59\)](#)
- Im PDF-Dokument runterscrollen bis zur aufgestempelten Nummer 1923 in der rechten oberen Seitenecke (die automatische Texterkennung erkennt diese Nummer nicht immer, in diesem Beispiel funktioniert die Volltextsuche nach der BRB-Nummer nicht)

Bestellen von Staatsverträgen

Auch die erwähnte «Datenbank über die Staatsverträge (1848–1996)» wird nicht mehr vermittelt. Mittlerweile sind viele Staatsverträge im Bundesarchiv aber über www.recherche.bar.admin.ch online recherchierbar (Bestand [K1](#), Staatsverträge). Wenn die entsprechende K-Nummer des Vertrags bekannt ist, kann diese in die Volltextsuche eingegeben werden.

Signatur im Inventar: Das «Abkommen vom 19. November 1953 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland betreffend Aufhebung des Visumszwangs» trägt die Nummer K1.4129.

Recherche und korrekte Signatur: Über die Suche nach **K1#4129*** gelangt man direkt zum richtigen Resultat ([K1#4129](#)):

Online-Zugang zum Bundesarchiv

K1#4129*

2 Treffer Sortierung Relevanz

Abkommen vom 19. November 1953 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland betreffend Aufhebung des Visumszwangs
Signatur: K1#4129 1953 Serie

Abkommen vom 19. November 1953 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland betreffend Aufhebung des Visumszwangs
Signatur: K1#1000/1480#131* 1953 - 1953 Dossier
Frei zugänglich

Bestellen von Anträgen der Bundeskanzlei und der Departemente

Die Schreibweise der Signaturen hat sich seit der Publikation dieses Inventars geändert. Auf www.recherche.bar.admin.ch können die aufgeführten Dossiers folgendermassen nachrecherchiert werden:

Signatur im Inventar: Antrag des EPD an den Bundesrat, 28.5.1951. BAR E 1001 -/1 EVD Mai 1951 (Anm. 3, S. 72 des Inventars)

Recherche:

- In der Erweiterten Suche Signatur **E1001*** eingeben und die Resultate nach Stufe «Teilbestand» filtern.
- Im Archivplan anzeigen.
- Zu den Anträgen des EVD navigieren: «1.7 Eidg. Volkswirtschaftsdepartement» (EVD) und dort auf den entsprechenden Zeitraum (Mai 1951).

Erweiterte Suche

Signatur

Titel

Schweizerisches Bundesarchiv
Archives fédérales suisses
Archivio federale svizzero
Archiv federal svizzer

Inventare Inventaires Inventari Inventaris

Gouvernementale Aussenpolitik Politique extérieure du gouvernement

**Staatsverträge (1848 – 1996), Bundesratsentscheide zur
Aussenpolitik (1918 – 1976) und Fallbeispiele**

Accords internationaux (1848 – 1996), décisions de politique
extérieure du Conseil fédéral (1919 – 1976) et études de cas

Bearbeitet von Thomas Gees und Daniela Meier Mohseni
unter der Leitung von A. Kellerhals-Maeder

Herausgegeben vom Schweizerischen Bundesarchiv
Publié par les Archives fédérales suisses
Publicato dall'Archivio federale svizzero

Bestellungen an / Commandes auprès de / Ordinazioni presso
Schweizerisches Bundesarchiv,
CH-3003 Bern, Archivstrasse 24
Tel. 031/ 322 89 89
Fax: 031/ 322 78 23
email: Bundesarchiv@bar.admin.ch

Das Bundesarchiv verwahrt:

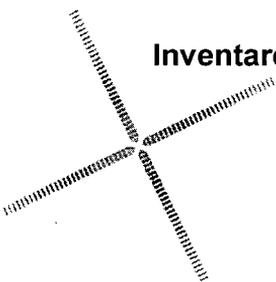
- a. das Zentralarchiv der Helvetischen Republik von 1798–1803;
- b. das Archiv der Mediationszeit von 1803–1813;
- c. das Archiv der Tagsatzungsperiode von 1814–1848;
- d. das Archiv des Bundesstaates seit 1848;
- e. die am Sitze des Bundes hinterlegten Urkunden und Ratifikationen von zwischenstaatlichen Verträgen;
- f. hinterlegte, geschenkte, hinterlassene oder sonstwie erworbene Aktenbestände zur Geschichte der Schweiz seit 1798;
- g. verschiedene Sammlungen von Abschriften, Photokopien, Mikrofilmen, Regesten und Inventaren zur Schweizergeschichte aus anderen Archiven und Bibliotheken.

Die Akten des Bundesarchivs sind der Öffentlichkeit in der Regel nach einer Schutzfrist von 30 Jahren zugänglich. Für die Benutzung von Akten, die weniger als 30 Jahre alt sind, können nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Archivierung Ausnahmen von der erwähnten Schutzfrist bewilligt werden.

Öffnungszeiten: Montag – Donnerstag 9.00 – 17.30 Uhr, Freitag 9.00 – 16.30.

suite en page 3 de couverture
continua a pagina 3 della copertina

Inventare Inventaires Inventari Inventaris



Gouvernementale Aussenpolitik **Politique extérieure du gouvernement**

**Staatsverträge (1848 – 1996), Bundesratsentscheide zur
Aussenpolitik (1918 – 1976) und Fallbeispiele**

Accords internationaux (1848 – 1996), décisions de
politique extérieure du Conseil fédéral (1919 – 1976) et
études de cas

Bearbeitet von Thomas Gees und Daniela Meier Mohseni
Mit Beiträgen von Thomas Gees und Daniela Meier Mohseni, Jörg Weid-
mann, Andreas Rubin, Olivier Bayard, Prisca Zingg und Andrea Feller
Unter der Leitung von Andreas Kellerhals-Maeder

Inventare / Inventaires / Inventari / Inventaris

Gouvernementale Aussenpolitik. Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1918–1976) und Fallbeispiele

Politique extérieure du gouvernement. Accords internationaux (1848–1996), décisions de politique extérieure du Conseil fédéral (1918–1976) et études de cas

Bearbeitung: Thomas Gees und Daniela Meier Mohseni

Beiträge von: Thomas Gees und Daniela Meier Mohseni, Jörg Weidmann, Andreas Rubin, Olivier Bayard, Prisca Zingg, Andrea Feller

Leitung: Andreas Kellerhals-Maeder

Druckvorlage: Agnes Nienhaus

Bern 1999

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 1999 beim Schweizerischen Bundesarchiv

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung durch das Schweizerische Bundesarchiv ist unzulässig.

INHALTSVERZEICHNIS

Andreas Kellerhals-Maeder

Einleitung	5
Introduction	9

Thomas Gees, Daniela Meier Mohseni

Aussenpolitische Entscheide des Bundesrates 1918–1976	13
Eine Datenbank zu den Protokollen des Bundesrates als Einstieg in die Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik	
Décisions de politique extérieure du Conseil fédéral 1918–1976	25
Une banque de données des procès-verbaux du Conseil fédéral comme introduction à l'histoire de la politique extérieure suisse	
Anhang / Annexe	38

Jörg Weidmann

Der Schweizer Beitritt zur Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) 1949	57
Ein Fallbeispiel schweizerischer Aussenpolitik der Nachkriegszeit	

Andreas Rubin

Solidarität oder Neutralität?	71
Der Beitritt der Schweiz zum zwischenstaatlichen Komitee für europäische Auswanderung (CIME) 1951–1952	

Olivier Bayard

Europäische Integration im neutralen Verbund?	87
Der schweizerische Assoziationsversuch mit der EWG 1961–1963	

Prisca Zingg

Diplomatischer Erfolg in Ägypten	101
Das schweizerisch-ägyptische Entschädigungsabkommen vom 20. Juni 1964	

Andrea Feller

Von der Staatsvertragskartei zur Datenbank der Staatsverträge	117
Accords internationaux: du fichier à la banque de données	137
Anhang / Annexe	156
Bildnachweis	172
Veröffentlichungen des Bundesarchivs	173

EINLEITUNG

Andreas Kellerhals-Maeder

Gouvernementale Aussenpolitik: Dieser Titel verlangt nach Erläuterung, wird er doch – zumindest im Deutschen – häufig mit Vorstellungen verbunden, welche heute unverstänlich erscheinen. *Gouvernemental* steht für regierungsfreundlich, vielleicht sogar für obrigkeitlich oder obrigkeitstgläubig; es stellen sich Assoziationen an die Vormoderne ein, zu Kabinetts- oder Arkanpolitik. Gemäss Duden ist dieser Begriff auch, ausser in der Schweiz, veraltet. *Aussenpolitik* dagegen klingt klar und selbstverständlich.

Es lohnt sich aber, beide Begriffe genauer zu prüfen: Aussenpolitik als Teil staatlicher Politik und Untersuchungsgegenstand historischer oder politologischer Forschung unterliegt seit längerer Zeit einem tiefgreifenden Wandel. Aussenpolitik als gezielte Interessenwahrnehmung souveräner Nationalstaaten gegenüber ihrer Umwelt, namentlich gegenüber anderen Nationalstaaten oder Völkerrechtssubjekten entspricht nicht mehr der politischen Wirklichkeit. Staatliche Souveränität und Nationalität als konstitutive Elemente für die Definition von Staat haben enorme Einschränkungen erfahren. Ein spezifischer Politikbereich *Aussenpolitik* löst sich angesichts der wachsenden internationalen Verflechtung in praktisch allen Politikbereichen auf, er wird durch Aussen-Wirtschaftspolitik, Aussen-Verkehrspolitik und viele andere, sogenannte «Bindestrich-Aussenpolitiken» (Frei) bedrängt, welche eine Trennung von Innen- und Aussenpolitik in der Realität wie analytisch häufig obsolet erscheinen lassen. Konzepte von transgouvernementaler und transnationaler, von internationaler oder gar von Weltinnenpolitik gewinnen gleichzeitig an Bedeutung. Neben den Regierungen als herkömmlichen Hauptakteuren in der Aussenpolitik treten ausserdem immer mehr nichtstaatliche, gesellschaftliche Akteure auf, welche nicht nur transgouvernementale, sondern auch transnationale Aussenpolitik betreiben. Auf solche Vorstellungen muss sich die Forschung einstellen, sie muss sich mit komplexer werdenden Strukturen auseinandersetzen, komparatistische Perspektiven wählen und diese durch multiarchivische Studien umsetzen. Schweizerische gouvernementale Aussenpolitik im eigentlichen Sinne, d.h. also Regierungs-Aussenpolitik, ist aus diesem Blickwinkel der staatlich schweizerische Beitrag zur Gestaltung von transnationaler, internationaler Politik.¹

¹ Vgl. dazu etwa u.v.a. Reimund Seidelmann, «Aussenpolitik», Reinhard Meyers, «Internationale Beziehungen / Internationale Politik», ders., «Internationale Beziehungen als akademische Disziplin», alle drei in: Dieter Nohlen (Hg.), *Internationale Beziehungen*, Band 6, München 1994, S. 42–49, 225–230, 231–241. Daniel Frei, «Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik», in: Alois Riklin (Hg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 1: Grundlagen*, Bern und Stuttgart 1983, S. 465–534.

In diesem konzeptuellen Rahmen situiert sich der vorliegende Inventar-Band. Das *Gouvernementale Aussenpolitik-Inventar* markiert einen Kreuzpunkt unserer bisherigen Erschliessungsarbeit, dokumentiert durch die ganze Reihe *Inventare*, und neueren Forschungsarbeiten im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 42 *Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik*, an dem das Schweizerische Bundesarchiv mit einem eigenen Forschungsprojekt beteiligt ist. *Gouvernementale Aussenpolitik* als Titel eines Inventarbandes wählen, bedeutet diese Überschneidung sichtbar zu machen: Als Inventar gliedert sich dieser Band in die Reihe bereits publizierter Inventare zur schweizerischen Aussenpolitik ein und schliesst an die Bände *E 2 – Auswärtige Angelegenheiten 1848–1895* und *E 2001 (A) – Eidgenössisches Politisches Departement 1896–1918* an.² Vom inhaltlichen Konzept her unterscheidet sich der vorliegende Band aber von seinen Vorgängern erheblich: einerseits wird das Archivgut in beständeübergreifender Form erschlossen, andererseits wird das eigentliche Suchinstrument *Inventar* ergänzt mit Anwendungsbeispielen, die zeigen, wie etwa vom vorliegenden Inventar Gebrauch gemacht werden kann. Damit gleicht dieser Band eher der *Werkstatt Bundesverfassung*.³ Als dritte Besonderheit muss erwähnt werden, dass der Inventarband nicht das eigentliche Suchinstrument darstellt, sondern nur die Gebrauchsanleitung zu den – vollständig – nur elektronisch vorliegenden Suchhilfen bildet. Die elektronischen Versionen werden im Lesesaal verfügbar und später auch über Internet zugänglich sein. So verbindet sich mit dieser Publikation auch ein Modernisierungsschub im archivischen Angebot. Der thematisch orientierte Zugang zum Archivgut spiegelt den Forschungsansatz unseres Projektes *Analytische Datenbank zur Schweizer Aussenpolitik (1918–1976)* wider, mit welchem wir unseren Blick in erster Linie auf die Entscheide des Bundesrates gerichtet haben, dem der «Löwenanteil an der Regierungsfunktion «Aussenpolitik» zufällt.⁴ Im Rahmen dieses Projektes haben wir rund 15'000 aussenpolitisch relevante Bundesratsentscheide aus den Jahren 1918 bis 1976 inventarisiert. Diese Datenbank erlaubt einen Blick auf das Mikromanagement in allen aussenpolitisch bedeutsamen Politikbereichen und zwar in Krisen- wie in Normalsituationen. Es werden also weniger die traditionell

² Diese beiden Inventare wurden unter der Leitung von H. Caduff et al. 1989 und 1995 herausgegeben. In der Reihe *Inventare* ist ausserdem erschienen: W.L. Bernecker et al., *Akten zu Lateinamerika, Übersicht über die Bestände E 2001, 1896–1965*, Bern 1991.

³ *Werkstatt Bundesverfassung, Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998 – La Constitution fédérale en chantier, Commentaires et inventaire des sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848–1998*, hg. vom Schweizerischen Bundesarchiv, unter der Leitung von A. Kellerhals-Maeder, zusammengestellt durch S. Arlettaz, mit Beiträgen von S. und G. Arlettaz, W. Carobbio, P. Monn und P. Morandi, Bern 1998.

⁴ Luzius Wildhaber, «Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat», in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 132.

zentralen Ausdrucksformen von Aussenpolitik – Staatsbesuche und Staatsverträge – ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Diese aussenpolitischen Hauptaktionen wie auch alle anderen aussenpolitisch relevanten Aktivitäten spiegeln sich in Reihen von Detailentscheidungen. Darin lassen sich die Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse, die die schweizerische Aussenpolitik respektive die internationalen Beziehungen im späten 20. Jahrhundert prägen, deutlich und zum Teil früher als erwartet erkennen. In der *Datenbank über die Staatsverträge (1848–1996)* haben wir die wichtigsten Informationen aus der Staatsvertragskartei, dem zentralen Findmittel zur Hauptabteilung K, digitalisieren lassen. Kartei und Datenbank werden in Zukunft weitergeführt werden, damit auch der Zugang zu neu abgeschlossenen Staatsverträgen und den dazugehörigen Akten gewährleistet bleibt. Diese Arbeit ist Teil unserer üblichen Erschliessungsarbeit. Beide Datenbanken werden ausführlich vorgestellt. Sie ermöglichen Rückgriffe auf die jeweiligen Vorakten zu den Staatsverträgen oder den Bundesratsentscheiden. Dies zeigen die zusätzlich aufgenommenen Beiträge aus dem Seminar «Schweizerische Aussenpolitik zwischen *policy* und *politics*» (Prof. Dr. Ch. Graf, Wintersemester 1997/98). In diesem Seminar sind auf der Basis der *Analytischen Datenbank zur Schweizer Aussenpolitik* am Historischen Institut der Universität Bern verschiedene Aspekte der Aussenpolitik nach 1945 behandelt worden. Vier dieser Seminarbeiträge sind als exemplarische Studien, als Anwendungsbeispiele für den Einsatz der Datenbanken, hier abgedruckt, wobei der inhaltliche Zusammenhang gezwungenermassen ein lockerer bleibt. Zwei Arbeiten beschäftigen sich mit internationalen Lösungsversuchen der Flüchtlings-, bzw. Migrationspolitik auf multilateraler Ebene in der unmittelbaren Nachkriegszeit: Jörg Weidmann schildert den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Flüchtlingsorganisation, einer UNO-Sonderorganisation mit Sitz in Genf, welche die Vorgängerorganisation des UNHCR war. Andreas Rubin beschreibt die aktive Teilnahme der Schweiz am «Comité intergouvernemental pour les migrations européennes» (CIME), einem zwischenstaatlichen Komitee mit der Aufgabe, die Auswanderung aus dem kriegsversehrten Europa nach Übersee zu fördern und zu organisieren. Olivier Bayard beschäftigt sich mit der schweizerischen Europapolitik Anfang der 1960er Jahre und zeigt, wie die europäische Integration trotz kritischer Distanz zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die schweizerische Regierung und Verwaltung immer mehr forderte und das Volkswirtschaftsdepartement (wirtschaftliche Fragen) sowie das Departement für Auswärtige Angelegenheiten (politische Fragen) zu einer engeren Koordination zwang. Prisca Zingg geht in ihrem Beitrag auf einen bereits in den 1960er Jahren wichtigen Bereich der Wirtschaftsdiplomatie ein; sie stellt am Beispiel des über viele Jahre verhandelten Entschädigungsabkommens zwischen der Schweiz und Ägypten das Eintreten der Verwaltung für enteignete Schweizer in Ägypten dar.

INTRODUCTION

Andreas Kellerhals-Maeder

Politique extérieure du gouvernement: Il vaut la peine de ne pas considérer les deux éléments de ce titre comme allant de soi, mais d'en déterminer plus précisément la signification. La politique extérieure comme élément de la politique de l'Etat et objet de recherche historique ou de politologie subit depuis un certain temps une mutation profonde. La politique extérieure comme défense des intérêts des Etats nationaux souverains face à leur environnement extérieur, c'est-à-dire envers les autres Etats nationaux ou sujets de droit international ne correspond plus à la réalité politique. La souveraineté étatique et la nation comme éléments constitutifs de la définition de l'Etat ont subi des limitations considérables. Vu l'interdépendance croissante des Etats dans la société internationale contemporaine, le domaine spécifique «politique extérieure» tend à se fondre dans pratiquement tous les domaines politiques; il perd du terrain au profit de la politique économique extérieure, de la politique extérieure des transports et de beaucoup d'autres domaines, qui font le plus souvent apparaître comme obsolète la distinction entre politique intérieure et politique extérieure, que ce soit dans la réalité ou au niveau de l'analyse. Les concepts de politique transgouvernementale et transnationale et de politique intérieure mondiale gagnent dans le même temps en importance. A côté des gouvernements, acteurs traditionnels de la politique extérieure, apparaissent en outre, de plus en plus fréquemment, des acteurs non étatiques issus de la société civile, qui pratiquent une politique extérieure tant transgouvernementale que transnationale. La recherche doit s'adapter à ces notions, choisir des perspectives comparatives et les mettre en œuvre par des études recourant à de multiples fonds d'archives. Vue sous cet angle, la politique extérieure gouvernementale suisse au sens propre, c'est-à-dire la politique extérieure du gouvernement, est la contribution étatique suisse à la formation de la politique transnationale, internationale.¹

C'est dans ce cadre conceptuel que se situe le présent inventaire: *Politique extérieure du gouvernement*. Il marque un croisement de notre travail de mise en valeur de nos fonds d'archives effectué jusqu'à présent – dont témoigne l'ensemble de la série *Inventaires* – avec les récents travaux de recherche menés dans le cadre du Programme national de

¹ Voir à ce sujet, par exemple et surtout, Reimund Seidelmann, «Aussenpolitik», Reinhard Meyers, «Internationale Beziehungen / Internationale Politik», du même auteur, «Internationale Beziehungen als akademische Disziplin», les trois articles in: Dieter Nohlen (éd.), *Internationale Beziehungen*, Band 6, München 1994, pp. 42–49, 225–230, 231–241. Daniel Frei, «Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik», in: Alois Riklin (éd.), *Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 1: Grundlagen*, Bern und Stuttgart 1983, pp. 465–534.

recherche 42 *Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse*, auquel les Archives fédérales participent avec leur propre projet de recherche. En choisissant le titre *Politique extérieure du gouvernement*, c'est ce croisement qu'on a voulu mettre en évidence: comme inventaire, ce volume s'inscrit dans la série de ceux déjà publiés sur la politique extérieure de la Suisse, les volumes *E 2 – Auswärtige Angelegenheiten 1848–1895* et *E 2001 (A) – Eidgenössisches Politisches Departement 1896–1918*.² Le présent volume diffère cependant considérablement des précédents par la conception de son contenu: d'un côté, il met en valeur plusieurs fonds, d'un autre côté l'instrument de recherche – l'inventaire proprement dit – est complété par des exemples d'utilisation illustrant la manière dont on peut en faire le meilleur usage. En cela, ce volume s'apparente plutôt à l'inventaire *La Constitution fédérale en chantier*.³ Comme troisième particularité, il faut encore mentionner que l'inventaire imprimé ne constitue pas l'instrument de recherche de base, mais qu'il n'est que le mode d'emploi de cet instrument, qui existe sous forme électronique et qui, lui, est complet. Les versions électroniques seront disponibles en salle de lecture et, plus tard, également sur Internet. L'inventaire publié se combine donc avec une impulsion de modernisation dans l'offre archivistique.

L'accès thématique aux archives reflète la grille de recherche de notre projet «Banque de données analytique relative à la politique extérieure suisse (1918–1976)» avec laquelle nous avons prioritairement dirigé notre regard sur les décisions du Conseil fédéral, auquel incombe «la part du lion dans la fonction gouvernementale (politique extérieure)». ⁴ Dans le cadre de ce projet, nous avons inventorié environ 15'000 décisions du Conseil fédéral relatives à la politique extérieure. Cette banque de données permet d'avoir une vue de la gestion de détail dans tous les domaines politiques significatifs relevant de la politique extérieure, pour les périodes de crise comme en temps normal. Ce ne sont donc pas tellement les formes d'expression traditionnellement au centre de la politique extérieure – visites d'Etat et accords internationaux – qui sont mises en évidence, mais bien plus une série de décisions de détail qui reflètent aussi bien ces actes majeurs de politique extérieure que toutes les autres activités relevant de la politique

² Ces deux inventaires ont été publiés sous la direction de H. Caduff et al. en 1989 et 1995. A paru également dans la série *Inventaires*: W.L. Bernecker et al., *Akten zu Lateinamerika, Übersicht über die Bestände E 2001, 1896–1965*, Bern 1991.

³ *Werkstatt Bundesverfassung, Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998 – La Constitution fédérale en chantier, Commentaires et inventaire des sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848–1998*, éd. par les Archives fédérales, sous la direction de A. Kellerhals-Maeder, inventarisation par S. Arlettaz, avec des contributions de S. et G. Arlettaz, W. Carobbio, P. Monn et P. Morandi, Berne 1998.

⁴ Luzius Wildhaber, «Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat», in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (éd.): *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, p. 132.

extérieure. Celles-ci font apparaître très clairement, et parfois même plus tôt qu'on ne l'aurait pensé, les processus de globalisation et d'internationalisation qui caractérisent la politique extérieure suisse, respectivement les relations internationales de la fin du XXe siècle.

Dans la «Banque de données relative aux accords internationaux (1848–1996)», nous avons digitalisé pour une bonne part les informations principales provenant du fichier sur les accords internationaux, qui constitue l'inventaire du fonds K. La banque de données et les fichiers seront régulièrement mis à jour pour garantir l'accès aux nouveaux accords internationaux et aux pièces qui leur seront annexées. Ce travail fait partie du traitement habituel des données effectué aux Archives fédérales.

Les deux banques de données sont présentées de manière détaillée. Elles permettent de recourir aux dossiers préparatoires des accords internationaux et des décisions du Conseil fédéral. Les contributions qui complètent ce volume et proviennent du séminaire du professeur Christoph Graf «Politique extérieure suisse entre *policy* et *politics*» (semestre d'hiver 1997/98) en font la démonstration. Dans ce séminaire de l'Institut d'histoire de l'Université de Berne, divers aspects de la politique extérieure de la Suisse après 1945 ont été traités sur la base de la «Banque de données analytique relative à la politique extérieure suisse». Quatre des contributions de ce séminaire sont publiées ici comme exemples de l'aide que peut fournir cette banque de données à des recherches, qui, par la force des choses, ont un propos plus étendu. Deux études examinent, au niveau multilatéral, les solutions internationales expérimentées en matière de politique des réfugiés et de politique de migration dans l'immédiat après-guerre: d'une part, Jörg Weidmann étudie l'entrée de la Suisse dans l'Organisation internationale des réfugiés, une organisation particulière de l'ONU ayant son siège à Genève, et à laquelle succéda le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR). D'autre part, Andreas Rubin décrit la participation active de la Suisse au sein du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), un organisme chargé de promouvoir et d'organiser l'émigration outre-mer des ressortissants des pays européens ravagés par la guerre. Dans une étude portant sur la politique européenne de la Suisse au début des années 1960, Olivier Bayard montre comment l'intégration européenne, malgré la distance critique maintenue à l'égard de l'Espace économique européen, a toujours plus influencé le gouvernement et l'administration, obligeant le Département de l'économie (questions économiques) et le Département des affaires étrangères (questions politiques) à collaborer plus étroitement. Prisca Zingg enfin analyse un domaine de la diplomatie économique qui était déjà important dans les années 1960: à l'appui de l'accord sur les indemnités conclu entre la Suisse et l'Egypte après de nombreuses années de négociation, l'auteur examine l'action de l'administration en faveur des Suisses expropriés en Egypte.

AUSSENPOLITISCHE ENTSCHEIDE DES BUNDESRATES 1918–1976

Eine Datenbank zu den Protokollen des Bundesrates als Einstieg in die Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik

Thomas Gees, Daniela Meier Mohseni

Definitionen

Definition der erfassten Bundesratsentscheide

Zunächst stellt sich die Aufgabe, festzulegen, welche Bundesratsentscheide als «ausserpolitisch relevant» in die Datenbank aufzunehmen sind.

Grundsätzlich können alle Bundesratsentscheide als «ausserpolitisch» betrachtet werden, die auf andere Völkerrechtssubjekte gerichtet sind, zum Beispiel internationale Organisationen oder andere Staaten: Allerdings haben in einer zunehmend vernetzten Welt oft auch innenpolitische Entscheide eine ausserpolitische Wirkung. Ebenso können Vorgänge ausserhalb der Landesgrenzen innenpolitische Entscheide beeinflussen. Aufgrund dieses Wirkungsdilemmas wird hier die ausserpolitische Relevanz der Bundesratsentscheide vorwiegend akteurbezogen definiert.

Der ausserpolitische Hauptakteur ist der Bundesrat; sein verlängerter Arm in der Verwaltung ist das Eidgenössische Politische Departement (EPD),¹ welches laut Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung (OG)² die Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit der Schweiz wahrt sowie den Bundesrat über politische Begebenheiten im Ausland und über die Aktivitäten der schweizerischen Aussenpolitik informiert. Es ist zuständig für die Vorbereitung der auswärtigen Angelegenheiten im allgemeinen und der Verträge mit dem Ausland im speziellen, welche von ihm selbst oder von einem anderen Departement geschlossen werden. Zusätzlich betrachten wir Entscheide, welche sich an eine andere Regierung oder an eine internationale Organisation richteten, auch dann als «ausserpolitisch», wenn die Mitwirkung des EPD aus dem Register nicht ersichtlich ist. Ausgehend von diesen Überlegungen, betrachten wir Bundesratsentscheide als *ausserpolitisch*, wenn:

- 1a. das EPD den Antrag an den Bundesrat allein oder
- 1b. zusammen mit einem anderen Departement stellte,

¹ Bezeichnung heute: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

² Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, Art. 29 Abschnitt I, in: *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947*, Bd. 1, Bern 1949, S. 268.

- 1c. oder einen Mitbericht zu einem Antrag eines anderen Departements verfasste;
2. ohne sichtbare Beteiligung des EPD ein Entscheid des Bundesrates sich an ausländische Regierungen oder internationale Organisationen richtete.

Diese Bundesratsgeschäfte grenzen wir weiter auf aussenpolitisch *relevante* Geschäfte ein, indem wir folgende ausschliessen:

1. Diplomatische Ernennungen und Agréments,
2. Finanzbeschlüsse, welche schweizerische Immobilien im Ausland betrafen,
3. Gehaltsfragen und Repräsentationszulagen für diplomatische Vertreter,
4. Depositionen von Ratifikationsurkunden zwischenstaatlicher Verträge in der Schweiz.

Bei den nach diesen Kriterien erfassten *aussenpolitisch relevanten Bundesratsentscheiden* stellte das EPD zwischen 1918 und 1976 rund die Hälfte aller Anträge an den Bundesrat. Zu einem Viertel der Anträge zwischen 1945 und 1976 schrieb es einen Mitbericht. Bei einem weiteren Viertel war es nicht direkt am Mitberichtsverfahren,³ sondern nur an der Vorbereitung auf unterer Verwaltungsebene oder erst am Vollzug beteiligt. Dies kommt bei Geschäften im Bereich der Asyl- und Ausländerpolitik⁴ sowie bei solidarisierenden Manifestationen für Betroffene der internationalen Politik (Palästinenser, Tibeter etc.) vor.

Die Pflicht der anderen Departemente, das EPD bei «auswärtigen» Geschäften einzu beziehen oder zumindest zu informieren, konnte erst mit der Koordination des Mitberichtsverfahrens über die Bundeskanzlei nach den Verwaltungsreformen von 1968 gewährleistet werden. Erst ab 1972 legten Richtlinien des Bundesrates fest, in welcher Form die Departemente bei auswärtigen Angelegenheiten das EPD konsultieren müssen.⁵ Vor dieser Neuregelung gab es Geschäfte, über die mit ausländischen Verwaltungsstellen oder in internationalen Foren verhandelt wurde, ohne das EPD darüber zu informieren.⁶ Bei einem eindeutigen Akt gegenüber einem anderen Völkerrechtssubjekt, wie zum Beispiel beim Abschluss eines Abkommens mit einer ausländischen Eisenbahngesellschaft, figuriert ein Bundesratsentscheid auch dann in der Datenbank, wenn das EPD nicht nachweislich nach den oben erwähnten vier Punkten beteiligt war.

³ Vgl. Kapitel: Das Mitberichtsverfahren.

⁴ Vgl. auch Daniel Frei: *Schweizerische Aussenpolitik*, Zürich 1988, S. 42–45.

⁵ Bundeskanzlei: *Richtlinien zur Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte vom 1. Januar 1972*, Ziff. 111.6., Bern 10. 3. 1972.

⁶ Vgl. den Brief vom 16. 10. 1955 des Chefs des EPD an den Bundeskanzler, in dem er diesen bittet, dass das EPD künftig von den Fachdepartementen über alle Geschäfte mit dem Ausland informiert werden müsse. Departementschef des EPD (Max Petitpierre) an Bundeskanzler (Charles Oser), Bern 16. 10. 1955. BAR E 1010 (A) -/1 Bd. 2.

Die Protokolle des Bundesrates und deren Register⁷

Die Bundesratsentscheide sind immer Entscheide des Gesamtbundesrates. In den Protokollen sind nur die *Inhalte der Entscheide* festgehalten, nicht aber die Verhandlungen des Bundesrates über das Geschäft. Darüber gibt es zum Teil stenographische Notizen, zum Teil eigentliche Verhandlungsprotokolle, die zum Schutze des Kollegialitätsprinzips aber noch nicht zugänglich sind.

Im Protokoll sind ergänzende Daten zum Entscheid enthalten wie:

- der Titel und der Untertitel in der Originalsprache,
- das Datum des Entscheides,
- die Geschäftsnummer,
- das antragstellende Departement,
- das Datum des Antrages und
- eventuell ein oder mehrere Aktenzeichen von Verwaltungsstellen.

Die Bundeskanzlei erschliesst die Entscheidprotokolle des Bundesrates mit einem jährlichen Register, in dem die Entscheide nach Titeln geordnet werden. Untertitel, welche die Bundesratsgeschäfte näher beschreiben, ergänzen die Titel. Zwischen 1918 und 1976 sind die Register einheitlich in deutscher Sprache geführt worden, das heisst, Geschäftstitel in französischer oder italienischer Sprache sind in den Registern ins Deutsche übersetzt.

Die Anträge der Bundeskanzlei und der Departemente⁸

Die Departemente gelangen mit ihren Geschäften in Form von Anträgen an den Gesamtbundesrat. Seit den Verwaltungsreformen von 1968 müssen sie ihre Anträge der Bundeskanzlei abgeben. Sie stellt den interessierten Departementen nach bestimmten Richtlinien ein Antragsexemplar zu und lädt diese ein, mit einem Bericht dazu Stellung zu

⁷ In der folgenden Anleitung werden die Protokolle des Bundesrates nur noch «Protokolle» und die Register zu den Protokollen des Bundesrates nur noch «Register» genannt.

Die Protokolle des Bundesrates werden im Schweizerischen Bundesarchiv unter der Signatur E 1004.1 (-) aufbewahrt. Zur Bestellung eines Protokolls müssen nach der Signatur der Monat und das Jahr des Entscheides notiert werden. Um ein Protokoll zu einem Entscheid, der am 14. September 1962 gefällt wurde, zu erhalten, bestellen Sie E 1004.1 (-) Sept. 1962. Die Register werden unter der Signatur E 1004.3 (-) aufbewahrt. Zur Bestellung der Register muss nach der Signatur das Jahr hinzugefügt werden. Um zum Beispiel einen Bundesratsentscheid aus dem Jahre 1962 zu suchen, bestellen Sie E 1004.3 (-) 1962.

⁸ Die Anträge der Departemente und der Bundeskanzlei an den Bundesrat sind im Schweizerischen Bundesarchiv nach den Departementen aufbewahrt, unter der Signatur E 1001 (-). Zur Bestellung eines Antrages muss bekannt sein, welches Departement an welchem Datum den Antrag gestellt hat. Um etwa einen Antrag des EPD (= EDA) vom 15. August 1962 zu bestellen, vgl. Findmittel zum Bestand E 1001 (-) → EPD, August 1962 → entsprechende Bandnummer.

nehmen (*Mitbericht*). Zuvor war es dem federführenden Departement selbst überlassen, interessierte Verwaltungseinheiten zu einer Stellungnahme einzuladen. Den anderen Departementen blieb es freigestellt, vom Antragsteller einen Antrag zu verlangen und einen Mitbericht dazu zu verfassen.

Im Unterschied zu den Departementen stellt die Bundeskanzlei keine Anträge zu einem Sachgeschäft an den Bundesrat, sondern nur bezüglich der Formalität eines Bundesratsgeschäftes. So leitet sie in Form eines Antrages Eingaben aus der Bevölkerung (Petitionen, Initiativen, Referenden), Antwortentwürfe auf diese Eingaben, den Termin für eine Botschaft oder einen Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung und anderes mehr an den Bundesrat weiter.

Das Mitberichtsverfahren

Das Mitberichtsverfahren ist ein Instrument zur Entlastung des Bundesrates. Mit seiner Hilfe soll zu Geschäften, über die zwischen den zuständigen Departementen Uneinigkeit herrscht, auf Verwaltungsebene ein Kompromiss gefunden werden, denn die Regierung sollte sich nicht mit zu vielen Detailfragen beschäftigen müssen. Nur wenn sich die Departemente nicht einigen können, wird das Geschäft dem Bundesrat unvereinigt zum Entscheid übergeben.

Die Ergebnisse eines Mitberichtsverfahrens sind im einleitenden Teil des Protokolls zu den Bundesratsentscheiden dokumentiert.

Allerdings wird das Mitberichtsverfahren erst seit der Verwaltungsreform von 1968 einheitlich angewendet.⁹ Diese schaffte Klarheit bezüglich der bis anhin in der Praxis recht willkürlich verwendeten Bezeichnungen in der Entscheidvorbereitung und regelte die Schritte der Entscheidungsfindung. So folgt nach dem *Antrag* (I) der *Mitbericht des eingeladenen Departementes* (II). Dieser geht zur *Stellungnahme* (III) zurück zum antragstellenden Departement. Schliesslich kann sich das mitberichtende Departement in einer *Vernehmlassung* (IV) wieder äussern. Kommt es nach diesem Prozess immer noch zu keiner Einigung, so muss die Bundeskanzlei eine Einigungskonferenz einberufen. Können sich die Departemente auch hier nicht zu einer gemeinsamen Position durchringen, so muss der Gesamtbundesrat darüber beraten und entscheiden.¹⁰ Dank diesem

⁹ Die Bundeskanzlei erliess am 1. April 1968 Richtlinien für die Antragstellung und das Mitberichtsverfahren. Nach einer vierjährigen Testphase wurden diese in der revidierten Fassung als «Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte» für die gesamte Bundesverwaltung als verbindlich erklärt. Vgl. Jean Marc Sauvant, «Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung» (Konsultation der Departemente), in: *Verwaltungspraxis* 1972/2, S. 39.

¹⁰ Sauvant (wie Anm. 9), S. 41ff.

Verfahren können wir heute – wenigstens teilweise – den Entscheidungsprozess auf departementaler Ebene in der Phase vor der Beschlussfassung durch den Gesamtbundesrat rekonstruieren.¹¹

Tabelle 1: Das Mitberichtsverfahren im Bundesrat (schematische Darstellung)

Phase I: Antrag	Phase II: Mitbericht	Phase III: Stellungnahme	Phase IV: Vernehmlassung	Phase V: Entscheid
Antrag eines Departementes an den Bundesrat	Interessierte Departemente äussern sich zum Antrag	Das antragstellende Departement nimmt zu den Mitberichten der Departemente Stellung	Das mitberichtende Departement äussert sich zur Stellungnahme des antragstellenden Departements	Der Bundesrat (Gesamthörde) fällt den Entscheid

Mit den Berichten und Stellungnahmen, die während der Jahre 1968–1976 dem Beschlussprotokoll beigelegt sind, können die Positionen der einzelnen Departemente gut nachvollzogen werden. Auch im Zeitraum von 1968 zurück bis zur Mitte der 50er Jahre sind die Positionen innerhalb des Mitberichtsverfahrens meistens auf den Entscheiden vermerkt. Die Entscheide aber, die weiter zurückliegen (Anfang der 50er bis Mitte der 20er Jahre), enthalten immer weniger Angaben über den Entscheidungsprozess zwischen den Departementen. Beigelegte Mitberichte oder Stellungnahmen sind selten. Für diesen Zeitraum müssen BenutzerInnen die Anträge bestellen, um die Positionen der mitberichtenden Departemente zu einem Antrag zu ermitteln.

Das Mitberichtsverfahren ist in einer separaten Tabelle der Datenbank erfasst. Da für Geschäfte vor 1945 auch auf der Antragsebene nur selten weitere Daten eruiert werden können, lohnt sich der Aufwand zur systematischen Erfassung des Mitberichtsverfahrens nur für die Jahre 1945–1976. Dazu benutzen wir ein Schema mit Zahlencodes, in dem die Standpunkte jedes Departementes in den Phasen II – IV festgehalten ist. Die Positionen der Departemente sind in drei Entscheidungsmöglichkeiten unterteilt: 1. Zustimmung, 2. teilweise Zustimmung und 3. Ablehnung des Antrages bzw. des Mitberichtes bzw. der Stellungnahme. Damit wird bei jedem Bundesratsentscheid mit erfasstem Mitberichtsverfahren ersichtlich:

¹¹ Vgl. auch Thomas Gees, Daniela Meier, «Das Mitberichtsverfahren als Schlüssel zur Analyse des governementalen Entscheidungsprozesses am Beispiel der Aussenpolitik», in: Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet (Hg.), *Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten, Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung*, Itinera 1999/21. Im Rahmen des Nationalfondsprojektes «Analytische Datenbank zur Schweizerischen Aussenpolitik» wurde das Mitberichtsverfahren zwischen 1945 und 1976 systematisch für die quantitative Auswertung erfasst.

- ob ein Antrag an den Bundesrat durch ein oder durch mehrere Departemente gestellt wurde,
- welche Departemente sich zum Antrag äusserten und
- ob ein Antrag Einwände der anderen Departemente zur Folge hatte.

Als Suchfeld sind diese Einträge nicht geeignet.

Aufbau der Datenbank und Suchkriterien

Das Beschlussprotokoll

Die *Analytische Datenbank* basiert auf den Beschlussprotokollen [BAR E 1004.1 (-)] und auf den Registern zu den Protokollen des Bundesrates [BAR E 1004.3 (-)].¹² Ein tabellarischer Überblick zeigt die erhobenen Daten aus diesen zwei Beständen des Bundesarchivs. Die ausschliesslich in deutscher Sprache vorliegenden Register wurden zur Erfassung beigezogen, weil sie immer einen ausführlichen Beschrieb des Bundesratsentscheides enthalten.

Tabelle 2: Die Erfassung aussenpolitisch relevanter Entscheide des Bundesrates

Datenfeld	Quelle	Beschreibung	Beispiel
Inhalt 1	Register	Verschlagwortung des Gegenstandes durch die Bundeskanzlei (alphabetisch)	«Europarat»
Inhalt 2	Register	Nähere Beschreibung des formellen Bundesratsentscheides durch die Bundeskanzlei	«Beitritt der Schweiz, Sondierungen»
Datum des Entscheides	Protokoll	Datum des getroffenen Entscheides durch den Bundesrat	14.09.62
Geschäftsnummer	Protokoll	Nummer des Geschäftes (von der Bundeskanzlei vergeben)	1616
Antragstellendes Departement	Protokoll	Bezeichnung des Antragstellers (federführendes Departement) in moderner entsprechender Abkürzung	EDA
Datum des Antrages	Protokoll	Datum der Einreichung eines Antrages an den Gesamtbundesrat	15.08.62
Aktenzeichen	Protokoll	Bezeichnung der Registraturziffer innerhalb des antragstellenden Departementes (unvollständig)	o.191-054.1.- BTG/GD/gj

¹² Vgl. Kapitel: Definitionen.

Inhalt 1 (Quelle: Register)

Dieses Datenfeld beschreibt schlagwortartig in der zeitgenössischen Terminologie der Bundeskanzlei, worüber der Bundesrat zu entscheiden hatte. 1962 befasste sich der Bundesrat zehnmal mit dem Europarat. Die zehn Entscheide können im Register dieses Jahres unter dem Buchstaben «E ⇒ Europarat» nachgeschlagen werden. Damit ist gewährleistet, dass alle in der Datenbank erfassten Einträge auch in den herkömmlichen Findmitteln der Bundeskanzlei relativ einfach und schnell verifiziert werden können.

→ *Suchmöglichkeiten:*

Volltextsuche nach zeitgenössisch verwendeten Begriffen (Ländern, Organisationen, Sachbereichen etc.). Achtung: Alle «Kleinen Anfragen» ab 1944 sind in diesem Feld zu finden. Vor 1944 müssen sie über das Datenfeld «Inhalt 2» gesucht werden.

Inhalt 2 (Quelle: Register)

Dieses Datenfeld *präzisiert* das aussenpolitische Geschäft. Hier wird zum Beispiel ersichtlich, ob der Bundesrat einen Kredit für ein Entwicklungsprojekt, den Beitritt zu einer internationalen Organisation, die Wahl einer aussenpolitischen Delegation, die Anerkennung eines Staates, die Verabschiedung einer Botschaft ans Parlament, die Beantwortung einer Kleinen Anfrage, die Teilnahme an einer internationalen Konferenz, die Unterzeichnung eines Abkommens oder ähnliches beschloss. Unser Beispiel zeigt, dass der Bundesrat den Beitritt der Schweiz zum Europarat ins Auge fasste und deshalb beschloss, «Sondierungen» vorzunehmen.

→ *Suchmöglichkeiten:*

Volltextsuche nach zeitgenössisch verwendeten Geschäftsbegriffen (zum Beispiel «Abkommen», «Kredit», «Beitrag», «Konferenz», «Tagung», «Kongress», «Unterzeichnung», «Beitritt», «Anerkennung», «Delegation», «Botschaft», «Ernennung», «Schreiben an», «Bericht», «Note», «Aide-mémoire», «Verhandlung», «Beteiligung der Schweiz» etc.).

Datum des Entscheides (Quelle: Protokoll)

Das Datumsfeld erlaubt die Suche nach aussenpolitischen Bundesratsentscheiden eines genau definierten Zeitraumes, zum Beispiel des Jahres 1962, vom September 1962 oder vom 14. September 1962. Das Entscheidungsdatum entspricht üblicherweise den regulären Sitzungen des Bundesrates und bei Präsidialverfügungen dem Datum, an dem der Bundespräsident diesen Entscheid fällte.

Geschäftsnummer (Quelle: Protokoll)

Jedem Bundesratsentscheid ist eine Geschäftsnummer (auch Bundesratsbeschlussnummer BRB-Nr.) zugeordnet. Die Nummernvergabe erfolgt durch die Bundeskanzlei und beginnt jeweils zu Beginn des Kalenderjahres bei 1. Sie erlaubt den schnellen Zugriff auf den ermittelten Bundesratsentscheid im Protokollband. Als Suchkriterium in der Datenbank ist die Geschäftsnummer von untergeordneter Bedeutung. Im obenerwähnten Beispiel handelt es sich um den 1616. Bundesratsentscheid des Jahres 1962.

Antragstellendes Departement (Quelle: Protokoll)

Jedem Beschluss geht ein Antrag eines Departementes voraus, wobei neben den sieben Departementen der Bundesverwaltung auch die Bundeskanzlei Antragstellerin sein kann. Ausserdem gibt es Anträge des Bundespräsidenten, des Bundesrates¹³ und – zwischen 1918 und 1922 – des Ernährungsamtes. Da die Bezeichnungen und Abkürzungen der Departemente sich innerhalb der Erfassungsperiode veränderten, die Zuständigkeiten aber weitgehend konstant blieben, wurden die Departemente mit modernen Abkürzungen versehen. In unserem Beispiel wurde der Antrag vom Politischen Departement (EPD) eingebracht (heute Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA).

Tabelle 3: Antragstellende Departemente

Abkürzung	Antragsteller (<i>Bezeichnung nach der Reform der Bundesverwaltung von 1979</i>)	Antragsteller (<i>frühere Bezeichnungen</i>)	Abkürzung
BP	Bundespräsident	—	BP
BR	Bundesrat	—	BR
BK	Bundeskanzlei	—	BK
EDA	Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten	Eidg. Politisches Departement	EPD
EDI	Eidg. Departement des Innern	—	IN
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement	—	JPD
EMD	Eidg. Militärdepartement	—	EMD
EFZD	Eidg. Finanz- und Zolldepartement	Eidg. Finanzdepartement	EFD
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement	—	EVD
EVED	Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	Eidg. Post- und Eisenbahndepartement	PED
EA	—	Ernährungsamt (nur 1918–1922)	EA

¹³ In der Datenbank sind 22 Entscheide zu unterschiedlichen Politikbereichen erfasst, die der Gesamtbundesrat zwischen 1919 und 1976 beantragt hat. Unter welchen Umständen der Bundesrat einen Antrag an sich selbst stellt, ist bislang ungeklärt.

Datum des Antrages (Quelle: Protokoll)

Aus dem Feld für das Antragsdatum wird ersichtlich, wann der Antragsteller ein Geschäft vor den Bundesrat brachte. Dieses Datum kann dem Entscheiddatum entsprechen, geht diesem aber in der Regel voraus. Die Differenz zwischen dem Antrags- und dem Entscheiddatum kann Hinweise darauf geben, wie lange ein Antrag zwischen den Departementen durch gegenseitige Konsultationen (*Mitberichtsverfahren*) bereinigt wurde, bevor der Gesamtbundesrat darüber befinden konnte. In unserem Beispiel beträgt die Dauer zwischen dem Antrag (15. August 1962) und dem Entscheid (14. September 1962) fast einen Monat, was einer überdurchschnittlich langen Behandlung entspricht. Das Antragsdatum und das antragstellende Departement sind von zentraler Bedeutung für die Bestellung der Anträge [BAR E 1001(-)].¹⁴

Aktenzeichen (Quelle: Protokoll)

Dieses Feld ist im Unterschied zu den bisher beschriebenen unvollständig erfasst.¹⁵ Die ersten aus den Protokollen erfassten Aktenzeichen setzen 1952 ein. Am häufigsten tauchen Aktenzeichen auf, wenn das EDA oder das EVD den Antrag stellen. Bei den Departementen EDI und EFZD sind sie viel seltener, und beim EJPD, EVED und EMD ist die Wahrscheinlichkeit äusserst gering, einen Eintrag im Feld «Aktenzeichen» zu finden.

Das Aktenzeichen hilft bei der Dossierrecherche, da es direkt auf die Registraturpläne der einzelnen Amtsstellen innerhalb der Bundesverwaltung verweist und damit einen direkten Zugang zu den Quellen ermöglicht. Die Registraturpläne sind weitgehend identisch mit den Ordnungs- und Findmitteln im Schweizerischen Bundesarchiv.¹⁶ Wenn man die Registraturziffer kennt, können über dieses Datenfeld weitere Bundesratsentscheide zum gleichen Geschäft gesucht werden. Weil das Aktenzeichen aber nicht systematisch erfasst werden konnte, verfehlt diese Suchmethode unter Umständen einige Entscheide. In unserem Beispiel erscheinen sechs von den acht in der Datenbank erfassten Anträgen des EPD zum Europarat im Jahr 1962 (Aktenzeichen «o.191-05*»).

¹⁴ Vgl. Kapitel: Die Anträge der Bundeskanzlei und der Departemente.

¹⁵ Unvollständig erfasst sind die Aktenzeichen, weil diese in den Protokollen und Anträgen nicht systematisch geführt worden sind. Vereinfachend gesagt gilt folgende Regel: Je jünger ein Bundesratsentscheid ist, desto wahrscheinlicher ist der Eintrag eines Aktenzeichens.

¹⁶ Zu den Registraturplänen der Bundesverwaltung und den Findmitteln im Schweizerischen Bundesarchiv vgl. Schweizerisches Bundesarchiv: *Systematische Beständeübersicht* (bearbeitet von Niklaus Bütikofer, Hugo Caduff u. a. unter der Leitung von Christoph Graf), Bern 1992, S. 16f.

Notizfeld

Das Notizfeld beinhaltet Bemerkungen der Erfasserschaft. Es handelt sich vorwiegend um Hinweise auf zusammenhängende Bundesratsentscheide und auf fehlende Angaben (zum Beispiel fehlendes Antragsdatum oder fehlender Antragsteller) sowie um Erklärungen zu Abkürzungen oder schlecht lesbaren und deshalb unsicheren Übertragungen vom Original in die Datenbank. Als Suchfeld sind diese Einträge ungeeignet.

Regionen, Länder und internationale Organisationen

Die meisten aussenpolitischen Bundesratsentscheide betreffen einen Partner in Form eines Staates (bilaterale Beziehungen), einer Region oder einer internationalen Organisation (multilaterale Beziehungen). Diese drei Kategorien eignen sich besonders als Suchfelder (vor allem Länder und internationale Organisationen). Um eine effiziente Suche zu ermöglichen, mussten die in den Quellen verwendeten Begriffe, die unterschiedlichen Schreibweisen (zum Beispiel bei aussereuropäischen Staaten) und die verschiedenen sprachlichen Abkürzungen vereinheitlicht werden.

Regionen

Einige Bundesratsentscheide betrafen mehrere Länder gemeinsam. Solchen Entscheidungen ordneten wir nicht einzelne Länder, sondern ganze Regionen zu. Entscheide über die Beziehungen zu internationalen Organisationen wurden der Region «International» und solche über die Beziehungen zu europäischen Organisationen der Region «Europa» zugeordnet. Weitere Bundesratsentscheide entfielen auf die Regionen «Mittlerer und Naher Osten», «Afrika», die «Ostblockstaaten», «Lateinamerika» und «Asien».

Als Beispiel für die Zuordnung eines Bundesratsentscheides zur Region «Ostblockstaaten» sei hier die Konferenz von Stresa über den Wiederaufbau von Zentral- und Osteuropa im Rahmen des Völkerbundes vom 5.–20. September 1932 genannt; aus dem Register zu den Protokollen des Bundesrates geht nicht hervor, welche Länder Zentral- und Osteuropas betroffen waren. Ebenso wenig kann zum Beispiel aus dem Bundesratsentscheid über eine Tagung der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) herausgelesen werden, welche Länder Afrikas an der Kommissionstagung teilgenommen hatten; ein solcher Entscheid musste der Region «Afrika» zugeordnet werden.

Die Regionen und die Anzahl der in der Datenbank vorhandenen Einträge sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle 4: Regionen

Abkürzung	Region	Anzahl Einträge
XXX	International	4923
XXE	Europa	1162
XXMO	Mittlerer und Naher Osten	30
XXAFR	Afrika	25
XXOE	Ostblockstaaten	21
XXLA	Lateinamerika	15
XXAS	Asien	11

Länder

Bei den bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten wurde jedem Bundesratsentscheid das entsprechende Land zugeteilt. Diese Bundesratsentscheide könnten auch über das Datenfeld «Inhalt 1» oder «Inhalt 2» ermittelt werden. Allerdings werden in den Quellen die Länder sehr uneinheitlich bezeichnet. Noch während der 30er Jahre sprach der Bundesrat zum Beispiel von Russland, meinte aber die Sowjetunion. Einem Bundesratsentscheid können auch mehrere Länder zugeordnet sein. Mit der konsequenten Zuweisung einer Länderliste zu den jeweiligen Bundesratsentscheiden wird eine vollständige länderorientierte Suche gewährleistet. Bundesratsentscheide, welche aussenpolitisch bedingt sind, aber innerschweizerische Verhältnisse betreffen (zum Beispiel Flüchtlingsfragen, Niederlassung, innere Sicherheit, Handelsförderungsmassnahmen, Organisation der Aussenbeziehungen), sind unter «Schweiz» zu finden.

Internationale Organisationen

Rund ein Sechstel der in der Datenbank erfassten «ausserpolitischen» Bundesratsentscheide betreffen Beziehungen der Schweiz zu einer internationalen Organisation. In diesem Datenfeld galt es vor allem, die Abkürzungen zu harmonisieren und dennoch die zeitgenössischen Kürzel beizubehalten. So finden wir die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen 1947 und 1960 unter der Abkürzung «OECE» und erst ab 1961 unter «OECD». Eine Liste der internationalen Organisationen und ihrer Abkürzungen befindet sich im Anhang.¹⁷

¹⁷ Vgl. im Anhang: Liste der Abkürzungen internationaler Organisationen in der *Analytischen Datenbank*.

Schlagwort-Thesaurus zur *Analytischen Datenbank*

Die Erstellung eines Thesaurus für die Periode von 1918–1976 erwies sich als schwierig. Leider konnten wir weder auf einen Thesaurus in der Literatur noch aus der Bundesverwaltung zurückgreifen. Eine Zuteilung von Schlagworten nach rein juristischen Kriterien wie bei der *Systematischen Sammlung des Bundesrechts* (mit den beiden Teilen *Landesrecht* und *Staatsverträge*) wäre der Vielfalt der Geschäfte und ihrer wechselnden Bezeichnungen nicht gerecht geworden.

Zur Entwicklung des Thesaurus für die Datenbank haben wir nach Schlagworten gesucht, welche den sich immer wieder ändernden Bezeichnungen in den Registern der Bundeskanzlei Rechnung tragen und nicht nur einer juristischen Logik folgen. So sind zum Beispiel unter dem Schlagwort «Entwicklung» sich wandelnde Titel wie «Technische Hilfe», «Entwicklungshilfe» und «Entwicklungszusammenarbeit» subsumiert. Auf diese Weise sind 67 Schlagwortkategorien entstanden, denen verschiedene Bezeichnungen politischer Geschäfte zugeordnet sind. Am einfachsten wird mit der Suchfunktion in den Schlagwortkategorien nach einer Geschäftsbezeichnung gesucht.

Um die Zahl der Kategorien zu reduzieren und sie einem allgemein bekannten Thesaurussystem unterzuordnen, haben wir die juristische Einteilung der *Systematischen Sammlung des Bundesrechts* im Teilbereich *Staatsverträge* herangezogen. Für einzelne Bereiche, vor allem transversale Geschäfte, musste die *Systematische Sammlung des Bundesrechts* im Teilabschnitt *Landesrecht* verwendet werden. Damit wurden die Schlagwortkategorien in 17 Übergruppen zusammengefasst, wobei eine Restgruppe von Schlagworten ohne Entsprechung in der Systematischen Rechtssammlung blieb.

Die Liste des Schlagwort-Thesaurus und der Schlagwortgruppen befindet sich im Anhang.¹⁸

¹⁸ Vgl. im Anhang: Liste der Schlagworte zur *Analytischen Datenbank*, und Anhang: Liste der Schlagwortgruppen zur *Analytischen Datenbank*.

DECISIONS DE POLITIQUE EXTERIEURE DU CONSEIL FEDERAL 1918–1976

Une banque de données des procès-verbaux du Conseil fédéral comme introduction à l'histoire de la politique extérieure suisse

Thomas Gees, Daniela Meier Mohseni

Définitions

Définition des décisions du Conseil fédéral saisies dans la banque de données

La première tâche consiste à sélectionner les décisions du Conseil fédéral qui, en vertu de leur importance du point de vue de la politique extérieure, doivent figurer dans la banque de données.

En principe, on peut considérer comme étant d'une telle importance toutes les décisions du Conseil fédéral en rapport avec d'autres sujets de droit international public, tels que des organisations internationales ou des Etats étrangers. S'y ajoutent, dans un univers où tout est de plus en plus lié, des décisions de politique intérieure qui, souvent, ont aussi une incidence au niveau de la politique extérieure. De même, certaines affaires au-delà des frontières nationales peuvent influencer des décisions de politique intérieure. Vu ce dilemme relatif à l'incidence d'une décision, nous avons déterminé l'importance du point de vue de la politique extérieure principalement en fonction des acteurs.

L'acteur principal en matière de politique extérieure est le Conseil fédéral, prolongé par l'administration du Département politique fédéral (DPF).¹ Selon la Loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale,² celui-ci préserve l'indépendance, la neutralité et la sécurité de la Suisse et informe le Conseil fédéral sur les événements politiques à l'étranger et sur les activités de la politique extérieure suisse. Il est compétent pour la préparation des affaires étrangères en général et des accords avec l'étranger en particulier, qu'ils aient été conclus par lui-même ou par un autre département. Nous considérons, en outre, comme relevant aussi de la politique extérieure les décisions ayant une implication pour un autre gouvernement ou une organisation internationale, même si la participation du DPF à de telles décisions n'apparaît pas dans le registre des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral.

¹ Titre actuel de l'ancien DPF: Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

² Loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914, art. 29 al. I, in: *Recueil systématique des lois et ordonnances 1848–1947*, vol. 1, Berne 1949, p. 249.

Il s'ensuit que, dans notre optique, il y a décision du Conseil fédéral relevant de la politique extérieure:

- 1a. lorsque la proposition sur laquelle se base le Conseil fédéral pour sa décision émane du seul DPF,
- 1b. lorsque le DPF présente une proposition avec un autre département,
- 1c. ou lorsque le DPF rédige un corapport joint à la proposition d'un autre département;
2. lorsque des gouvernements étrangers ou des organisations internationales sont concernés par la décision, et cela même si la participation du DPF à son élaboration n'apparaît pas.

Pour délimiter davantage les décisions du Conseil fédéral en fonction de leur importance du point de vue de la politique extérieure, nous avons exclu:

1. les nominations diplomatiques et les agréments;
2. les décisions financières concernant des immeubles suisses à l'étranger;
3. les questions salariales et les allocations de représentation des représentants diplomatiques;
4. les dépositions en Suisse d'actes de ratification d'accords bi- ou multilatéraux.

Sur l'ensemble des décisions du Conseil fédéral considérées comme importantes du point de vue de la politique extérieure en fonction des critères ci-dessus, le DPF est à l'origine d'à peu près la moitié des requêtes au Conseil fédéral entre 1918 et 1976. Il a rédigé un corapport pour un quart des requêtes entre 1945 et 1976. Pour un autre quart, il n'était pas impliqué directement dans la procédure de corapport,³ mais uniquement dans la préparation à un niveau administratif inférieur ou dans l'exécution. Il en va ainsi dans le domaine de la politique d'asile et de la politique des étrangers,⁴ ainsi que pour les manifestations de solidarité en faveur de personnes concernées par la politique internationale (Palestiniens, Tibétains, etc.). Il a fallu attendre 1968, date à laquelle la Chancellerie fédérale, suite aux réformes administratives, coordonne la procédure de corapport, pour que soit garantie l'obligation des autres départements d'inclure le DPF dans le traitement des affaires «étrangères», ou du moins de l'en informer. Puis 1972, date à laquelle le Conseil fédéral a émis des directives définissant la manière dont les départements devaient consulter le DPF pour les affaires étrangères.⁵ Avant cette nouvelle réglementation, le DPF n'était pas forcément informé de toutes les affaires négociées

³ Cf. §: Procédure de corapport, pp. 28–30.

⁴ Cf. Daniel Frei, *Schweizerische Aussenpolitik*, Zürich 1988, pp. 42–45.

⁵ Chancellerie fédérale, *Directives sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral du 1^{er} janvier 1972*, Ziff. 111.6., Berne 10. 3. 1972.

avec des services administratifs étrangers ou dans des forums internationaux.⁶ Dès lors, un dossier portant clairement sur un autre sujet de droit international public, comme par exemple la conclusion d'un accord avec une compagnie ferroviaire étrangère, figure dans la banque de données même s'il n'est pas prouvé que le DPF ait été impliqué selon un des quatre points mentionnés plus haut.

Procès-verbaux du Conseil fédéral et registres⁷

Les décisions du Conseil fédéral sont toujours des décisions du Conseil fédéral in corpore. Les procès-verbaux ne rendent compte que du contenu des décisions, et non des négociations du Conseil fédéral sur l'affaire en question. Concernant ces dernières, il n'existe que des carnets de notes sténographiées par le rédacteur du procès-verbal, qui ne sont pas accessibles par souci de préserver le principe de collégialité.

Le procès-verbal contient des données complémentaires relatives à la décision:

- le titre et le sous-titre dans la langue d'origine;
- la date de la décision;
- le numéro de l'affaire;
- le département auteur de la requête;
- la date de la requête;
- éventuellement un ou plusieurs numéros de dossier de l'administration concernée.

La Chancellerie fédérale reporte la liste des procès-verbaux des décisions du Conseil fédéral dans un registre annuel en classant les titres des décisions par ordre alphabétique. Les sous-titres, qui décrivent plus précisément les affaires traitées par le Conseil fédéral, complètent le titre. Entre 1918 et 1976, les registres ont été tenus uniformément en langue allemande, ce qui signifie que les titres en français ou en italien ont été systématiquement traduits en allemand dans les registres.

⁶ Cf. la lettre adressée au Chancelier fédéral par le chef du DPF en 1955, dans laquelle il demande au chancelier que les départements spécialisés informent à l'avenir le DPF sur toutes les affaires étrangères en cours. Chef du DPF (Max Petitpierre) au Chancelier de la Confédération (Charles Oser), Berne, le 16.10.1955. AF E 1010 (A) -1 vol. 2.

⁷ Les procès-verbaux sont mentionnés en tant que tels dans la suite de cet article, et les registres des procès-verbaux en tant que «registres». Les procès-verbaux du Conseil fédéral sont conservés aux Archives fédérales sous la cote E 1004.1 (-). Pour commander un procès-verbal, vous devez indiquer après la cote le mois et l'année de la décision correspondante. Exemple pour un procès-verbal d'une décision prise le 14 septembre 1962: E 1004.1 (-) sept. 1962. Les registres sont conservés sous la cote E 1004.3 (-). Pour commander un registre, vous devez mentionner l'année après la cote. Exemple pour une décision du Conseil fédéral intervenue en 1962: E 1004.3 (-) 1962.

Requêtes de la Chancellerie fédérale et des départements⁸

Les départements soumettent leurs affaires au Conseil fédéral in corpore sous forme de requêtes. Depuis les réformes administratives de 1968, ils doivent déposer leurs requêtes à la Chancellerie fédérale. Celle-ci remet aux départements intéressés un exemplaire de la requête présentée selon des directives précises et les invite à prendre position dans un rapport (corapport). Avant, le département responsable était libre d'inviter les services administratifs concernés à prendre position. Les autres départements étaient aussi libres de demander sa requête au département qui en était l'auteur et de rédiger un corapport à ce propos.

Contrairement aux départements, la Chancellerie fédérale ne dépose pas de requête au Conseil fédéral sur un objet particulier, mais uniquement sur l'aspect formel d'une affaire traitée par le Conseil fédéral. Ainsi, sous forme de requête, elle présente au Conseil fédéral des demandes émanant de la population (pétitions, initiatives, référendums), des projets de réponse à ces demandes, un délai pour un message ou un rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, etc.

Procédure de corapport

La procédure de corapport est un instrument permettant de décharger le Conseil fédéral. Dans les cas de désaccord entre les départements compétents, elle permet de trouver un compromis au niveau administratif afin d'éviter que le gouvernement n'ait à s'occuper de trop nombreuses questions de détail. Mais si les départements ne parviennent pas à un accord, l'affaire non réglée est transmise au Conseil fédéral pour décision. Le procès-verbal des décisions du Conseil fédéral contient dans son introduction les résultats de la procédure de corapport.

Cette procédure n'a toutefois été utilisée de manière uniforme que depuis la réforme administrative de 1968.⁹ Cette réforme a unifié la pratique, jusqu'alors plutôt aléatoire, relative aux dénominations utilisées dans la préparation de la décision, et a réglé les

⁸ Les requêtes des départements et de la Chancellerie fédérale au Conseil fédéral sont conservées aux Archives fédérales par départements, sous la cote E 1001 (-). Pour commander une requête, il faut savoir quel département l'a adressée à quelle date. Exemple pour une requête du DPF du 15 août 1962: *Findmittel zum Bestand E 1001 (-)* → EPD, août 1962 → no de volume correspondant.

⁹ La Chancellerie fédérale a édicté le 1^{er} avril 1968 des directives pour la déposition de requêtes et la procédure de corapport. Après quatre années de phase test, ces directives ont été révisées en tant que «*Directives sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral*» et déclarées contraignantes pour l'administration fédérale dans son ensemble. Cf. Jean Marc Sauvart: «Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung» (Konsultation der Departemente), in: *Verwaltungspraxis*, 1972/2, p. 39.

différentes étapes de la prise de décision. Ainsi, après la *requête* (I) vient le *corapport des départements invités* (II), qui retourne pour *prise de position* (III) au département auteur de la requête. Enfin, le département auteur d'un corapport peut à nouveau s'exprimer lors de la *procédure de consultation* (IV). Si cette procédure ne débouche sur aucun accord, la Chancellerie fédérale doit convoquer une conférence de conciliation. Si cette conférence ne donne pas non plus de résultats, le Conseil fédéral in corpore doit alors en débattre et prendre une décision.¹⁰ Cette méthode nous permet désormais de reconstruire – du moins en partie – la procédure décisionnelle au niveau des départements, pendant la phase précédant la décision du Conseil fédéral in corpore.¹¹

Tableau 1: Procédure de corapport au Conseil fédéral (présentation schématique)

Phase I: <i>Requête</i>	Phase II: <i>Corapport</i>	Phase III: <i>Prise de position</i>	Phase IV: <i>Procédure de consultation</i>	Phase V: <i>Décision</i>
Requête d'un département au Conseil fédéral	Rapport des départements invités sur la requête	Position du département auteur de la requête sur les corapports des autres départements	Avis des départements auteurs de corapports sur la prise de position du département auteur de la requête	Décision du Conseil fédéral (en tant qu'instance collégiale)

Les rapports et prises de position qui, pendant les années 1968–1976, sont joints aux procès-verbaux des décisions, permettent de bien retracer les positions des différents départements. Pendant la période précédente (du milieu des années 1950 à 1968), les positions exprimées lors de la procédure de corapport sont également le plus souvent signalées sur les décisions. Par contre, les décisions encore antérieures (du milieu des années 1920 au début des années 1950) contiennent de moins en moins d'indications (au fur et à mesure qu'on remonte dans le temps) sur la procédure de décision interdépartementale. Rares sont les corapports ou prises de position à y être joints. Pour cette époque, les chercheurs qui veulent connaître les positions des départements auteurs de corapport doivent commander les requêtes.

¹⁰ Idem, pp. 41 ss.

¹¹ Cf. Thomas Gees, Daniela Meier, «Das Mitberichtsverfahren als Schlüssel zur Analyse des governmental Entscheidungsprozesses am Beispiel der Aussenpolitik», in: Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet (Hg.), *Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten, Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung*, Itinera 1999/21. Le projet du Fonds national «Analytische Datenbank zur Schweizerischen Aussenpolitik» a systématiquement relevé les procédures de corapport entre 1945 et 1976 en vue d'une évaluation quantitative.

La procédure de corapport est saisie sur un tableau séparé de la banque de données. Comme il est rare, même au niveau de la requête, de trouver d'autres données sur des affaires datant d'avant 1945, il ne valait la peine de saisir systématiquement la procédure de corapport que pour les années 1945–1976. Pour ce faire, nous avons utilisé un schéma avec des codes chiffrés qui consigne les points de vue de chaque département pendant les phases II–IV. Les positions des départements sont subdivisées en trois possibilités de décision : 1) approbation, 2) approbation partielle et 3) refus de la requête ou du corapport ou de la prise de position. Ainsi, pour toute décision du Conseil fédéral dont la procédure de corapport a été saisie dans la banque de données, il devient possible de savoir :

- si une requête a été faite par un ou plusieurs départements;
- quels départements ont donné leur avis sur la requête;
- si une requête a donné lieu à des objections d'autres départements.

Ces données ne conviennent pas comme champ de recherche.

Structure de la banque de données et critères de recherche

Procès-verbaux des décisions

La banque de données analytique se fonde sur les procès-verbaux de décisions [AF E 1004.1(-)] et sur les registres relatifs aux procès-verbaux du Conseil fédéral [AF E 1004.3(-)].¹² Un aperçu sous forme de tableau indique les données relevées dans ces deux fonds des Archives fédérales. Les registres, disponibles exclusivement en langue allemande, ont été pris en compte lors de la saisie parce qu'ils contiennent toujours une description détaillée de la décision du Conseil fédéral.

¹² Cf. §: Définitions, pp. 25–27.

Tableau 2: recensement des décisions importantes de politique extérieure du Conseil fédéral

Champ	Source	Description	Exemple
Contenu 1	Registre	Liste de mots-clés relative à l'affaire établie par la Chancellerie fédérale (par ordre alphabétique)	«Europarat» (Conseil de l'Europe)
Contenu 2	Registre	Description plus détaillée établie par la Chancellerie fédérale concernant la décision formelle du Conseil fédéral	«Beitritt der Schweiz, Sondierungen» (adhésion de la Suisse, sondages)
Date de la décision	Procès-verbal	Date de la décision prise par le Conseil fédéral	14.09.62
Numéro de l'affaire	Procès-verbal	Numéro de l'affaire (donné par la Chancellerie fédérale)	1616
Département auteur de la requête	Procès-verbal	Désignation du département responsable (auteur de la requête) par une abréviation moderne correspondante	EDA (DFAE)
Date de la requête	Procès-verbal	Date du dépôt d'une requête au Conseil fédéral in corpore	15.08.62
Numéro de dossier	Procès-verbal	Désignation du numéro de registre à l'intérieur du département auteur de la requête (incomplet)	o.191-054.1.- BTG/GD/gi

Contenu 1 (source: registre)

Ce champ décrit au moyen de mots-clés pris dans la terminologie contemporaine de la Chancellerie fédérale les affaires sur lesquelles le Conseil fédéral a dû se prononcer. En 1962, le Conseil fédéral s'est penché dix fois sur la question du Conseil de l'Europe. Les dix décisions sont répertoriées dans le registre de cette année sous la lettre «E → Europarat» (CE → Conseil de l'Europe). L'utilisateur peut ainsi vérifier relativement simplement et rapidement toutes les données enregistrées, avec les moyens de recherche traditionnels de la Chancellerie fédérale.

→ Possibilités de recherche:

Recherche de texte complet d'après des termes contemporains (pays, organisations, domaines spécialisés, etc.). Attention: toutes les «petites questions» à partir de 1944 figurent dans ce champ, alors qu'avant cette date, elles se trouvent dans le champ «Contenu 2».

Contenu 2 (source: registre)

Ce champ de données donne des précisions sur l'objet de politique extérieure. Il permet de savoir par exemple si le Conseil fédéral a décidé un crédit pour un projet de développement, l'adhésion à une organisation internationale, l'élection d'une délégation de politique extérieure, la reconnaissance d'un Etat, l'adoption d'un message au Parlement, la réponse à une petite requête, la participation à une conférence internationale, la signature d'un accord, etc. Ainsi, le Conseil fédéral envisage l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe et décide donc de faire des sondages dans ce but.

→ Possibilités de recherche :

Recherche du texte complet d'après des termes contemporains (par exemple «accord», «crédit», «contribution», «conférence», «séance», «congrès», «signature», «adhésion», «reconnaissance», «délégation», «message», «nomination», «lettre à», «rapport», «note», «aide-mémoire», «négociations», «participation de la Suisse», etc.).

Date de la décision (source: procès-verbal)

Ce champ permet d'identifier les décisions de politique extérieure du Conseil fédéral en fonction d'une période précise, comme: 1962, à partir de septembre 1962 ou à partir du 14 septembre 1962. La date de la décision correspond habituellement aux séances régulières du Conseil fédéral et, pour les décisions présidentielles, à la date où le Président de la Confédération a pris sa décision.

Numéro de l'affaire (source: procès-verbal)

Un numéro d'affaire est attribué à toute décision du Conseil fédéral. La Chancellerie fédérale se charge de l'attribution des numéros en commençant par 1 au début de chaque année civile. Le numéro de l'affaire permet d'accéder rapidement à la décision du Conseil fédéral dans le volume des procès-verbaux. Par contre, il est d'intérêt secondaire comme critère de recherche dans la banque de données. Dans notre exemple, il s'agit de la 1616^e décision du Conseil fédéral en 1962.

Département auteur de la requête (source: procès-verbal)

Toute décision implique une requête d'un département. Outre les sept départements de l'administration fédérale, la Chancellerie fédérale peut aussi faire des requêtes. Il existe aussi des requêtes du président de la Confédération, du Conseil fédéral¹³ et – entre 1918

¹³ Sont enregistrées dans la banque de données 22 décisions relatives à des champs politiques différents prises sur propre mandat par le Conseil fédéral in corpore entre 1919 et 1976. Les circonstances dans lesquelles le Conseil fédéral se mandate lui-même n'ont pas été éclaircies jusqu'ici.

et 1922 – de l'Office fédéral de l'alimentation. Vu que les désignations et les abréviations des départements ont subi des modifications au cours de la période de saisie, mais que leurs compétences n'ont guère changé dans l'ensemble, les départements sont désignés par leur abréviation moderne. Dans notre exemple, la requête émane du Département politique fédéral (DPF), ce qui correspond à l'actuel Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Tableau 3: départements auteurs de requêtes

Abréviation	Auteur de la requête (<i>désignation après la réforme de l'administration fédérale en 1979</i>)	Auteur de la requête (<i>ancienne désignation</i>)	Abréviation
PC	Président de la Confédération	–	PC
CF	Conseil fédéral	–	CF
ChF	Chancellerie fédérale	–	ChF
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères	Département politique fédéral	DPF
DFI	Département fédéral de l'intérieur	–	
DFJP	Département fédéral de justice et police	–	FJP
DMF	Département militaire fédéral	–	DMF
DFF	Département fédéral des finances	Département fédéral des finances et des douanes	DFFD
DFEP	Département fédéral de l'économie publique	–	DFEP
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie	Département fédéral des chemins de fer et de la poste	DFCFP
OA	–	Office fédéral de l'alimentation (de 1918 à 1922 seulement)	OA

Date de la requête (source: procès-verbal)

Ce champ indique quand le département auteur de la requête l'a déposée au Conseil fédéral. Cette date peut correspondre à la date de la décision, mais en règle générale elle la précède. La différence entre la date de la requête et la date de la décision peut donner des indications sur le temps nécessaire aux consultations réciproques entre les départements (procédure de corapport) avant que le Conseil fédéral puisse prendre sa décision. Dans notre exemple, la durée entre la requête (15 août 1962) et la décision (14 septembre 1962) est de presque un mois, ce qui correspond à des négociations plus

longues que la moyenne. La date de requête et le département auteur de la requête sont d'importance centrale pour commander les requêtes [AF E 1001(-)].¹⁴

Numéro de dossier (source: procès-verbal)

Contrairement aux précédents, ce champ n'est pas encore complet.¹⁵ Les premiers numéros de dossiers saisis d'après les procès-verbaux remontent à l'année 1952. Les numéros de dossier sont plus fréquents lorsque le DFAE ou le DFEP sont à l'origine de la requête. Ils sont nettement plus rares pour le DFI et le DFF, et la probabilité d'en rencontrer pour le DFJP, le DFTCE et le DMF est même quasiment nulle. Le numéro de dossier aide à rechercher le dossier puisqu'il se réfère directement aux cadres de classement des différents offices de l'administration fédérale et permet ainsi un accès direct aux sources.¹⁶ En identifiant la position du cadre de classement au travers de ce champ, l'utilisateur peut ensuite rechercher d'autres décisions du Conseil fédéral sur la même affaire. Mais comme les numéros de dossiers n'ont pas pu être saisis de manière systématique, cette méthode de recherche n'est pas absolument fiable. Dans notre exemple, une telle requête ne permet d'identifier que six des huit requêtes du DPF en 1962 relatives au Conseil de l'Europe (no de dossier «o.191-05*»).

Champ de notes

Ce champ contient des remarques émises par l'auteur de la saisie. Il s'agit essentiellement de références à des décisions correspondantes du Conseil fédéral et d'indications manquantes (par exemple une date de requête ou le département auteur de la requête), ainsi que d'explications sur les abréviations, ou de données difficiles à lire et donc peu fiables, transférées de l'original à la banque de données. Ces données ne conviennent pas comme champ de recherche.

¹⁴ Cf. §: Requêtes de la Chancellerie fédérale et des départements, p. 28.

¹⁵ Ces lacunes s'expliquent par le fait que les numéros de dossiers n'ont pas été systématiquement notés dans les procès-verbaux et les requêtes. La règle suivante peut être appliquée: plus une décision du Conseil fédéral est récente, plus il est probable que le numéro de dossier y soit enregistré.

¹⁶ Pour en savoir plus sur les cadres de classement de l'administration fédérale et sur les outils de recherche aux Archives fédérales, cf. Schweizerisches Bundesarchiv, *Systematische Beständeübersicht* (par Niklaus Bütikofer, Hugo Caduff et al. Sous la direction de Christoph Graf), Berne 1992 (2^{ème} éd.), pp. 16 ss.

Régions, pays et organisations internationales

La plupart des décisions du Conseil fédéral en matière de politique extérieure concernent un partenaire qui peut être un Etat (relations bilatérales), une région ou une organisation internationale (relations multilatérales). Ces trois catégories conviennent particulièrement bien comme champ de recherche (surtout les pays et les organisations internationales). Pour permettre une recherche efficace, il a fallu unifier les termes utilisés dans les sources, les écritures (par exemple pour les Etats non européens) et les abréviations différentes selon les langues.

Régions

Quelques décisions du Conseil fédéral concernent plusieurs pays à la fois. De telles décisions n'ont pas été classées par pays, mais par régions entières. Des décisions concernant les relations avec des organisations internationales ont été classées sous «international» et des décisions concernant des relations avec les organisations européennes sous «Europe». D'autres décisions du Conseil fédéral concernent les régions «Moyen et Proche-Orient», «Afrique», «Etats du bloc de l'Est», «Amérique latine» et «Asie».

Comme exemple pour l'attribution d'une décision du Conseil fédéral à la région «Etats du bloc de l'Est», on peut citer la Conférence de Stresa sur la reconstruction de l'Europe centrale et de l'Est dans le cadre de la S.D.N. du 5 au 20 septembre 1932: il ne ressort pas du registre des procès-verbaux du Conseil fédéral de quels pays de l'Europe centrale et de l'Est il s'agit. Autre exemple: une décision du Conseil fédéral concernant une réunion de la commission économique de l'ONU pour l'Afrique ne mentionne pas non plus les pays d'Afrique qui ont participé à cette réunion; cette décision a donc dû être classée sous la région «Afrique».

Le tableau suivant indique les régions et le nombre d'entrées correspondantes dans la banque de données:

Tableau 4: régions

Abréviation	Région	Nombre d'occurrences
XXX	International	4923
XXE	Europe	1162
XXMO	Moyen et Proche-Orient	30
XXAFR	Afrique	25
XXOE	Etats du bloc de l'Est	21
XXLA	Amérique latine	15
XXAS	Asie	11

Pays

Dans le cas des relations bilatérales avec d'autres Etats, chaque décision du Conseil fédéral a été attribuée au pays correspondant. Ces décisions du Conseil fédéral peuvent également être retrouvées grâce aux champs «Contenu 1» et «Contenu 2». Par ailleurs, les pays sont désignés de manière fort différente dans les sources. Pendant les années 1930, le Conseil fédéral parlait par exemple encore de Russie en entendant l'Union soviétique. Une décision du Conseil fédéral peut aussi être classée sous plusieurs pays. Une recherche complète en fonction des pays est assurée grâce à l'attribution d'une liste de pays à chaque décision du Conseil fédéral. Les décisions qui sont conditionnées par la politique extérieure mais qui concernent la Suisse (par exemple la question des réfugiés, l'établissement en Suisse des étrangers, la sécurité intérieure, les mesures d'incitation au commerce, l'organisation des relations étrangères) sont classées sous «Suisse en général».

Organisations internationales

Environ un sixième des décisions de politique extérieure du Conseil fédéral saisies dans la banque de données concernent les relations de la Suisse avec une organisation internationale. Dans ce champ, il a surtout fallu harmoniser les abréviations et néanmoins conserver les sigles contemporains. Ainsi, nous trouvons l'Organisation européenne de coopération économique sous l'abréviation «OECE» entre 1947 et 1960, puis l'Organisation de coopération et de développement économique sous «OECD» (OCDE) à partir de 1961 seulement. Une liste des organisations internationales et de leurs sigles se trouve en annexe.¹⁷

Thesaurus des mots-clés pour la banque de données analytique

Il s'est avéré difficile d'établir un thesaurus pour la période 1918–1976. Malheureusement, nous n'avons pas pu nous référer à un thesaurus littéraire ou de l'administration fédérale. Une attribution des mots-clés uniquement en fonction de critères juridiques, comme dans le *Recueil systématique du droit fédéral* (qui se divise en deux parts: *droit interne* et *accords internationaux*), n'aurait pas non plus permis de rendre compte de la diversité des affaires et des différentes manières de les désigner.

Afin d'alimenter le thesaurus pour la banque de données, nous avons cherché des mots-clés qui tiennent compte des désignations fluctuantes dans les registres de la Chancellerie fédérale et qui ne suivent pas seulement une logique juridique. Ainsi, par exemple,

¹⁷ Cf. annexe: Liste des abréviations d'organisations internationales dans la banque de données analytique.

le mot-clé «Développement» recouvre des titres variables comme «Aide technique», «Aide au développement» et «Collaboration au développement». Soixante-sept catégories de mots-clés sont ainsi apparues, auxquelles différentes désignations d'affaires politiques ont été attribuées. Le plus simple pour retrouver la désignation d'une affaire est d'utiliser la fonction de recherche dans les catégories de mots-clés.

Pour réduire le nombre des catégories et les classer selon un système de thesaurus type, nous avons utilisé la répartition juridique du *Recueil systématique du droit fédéral* dans le part des *accords internationaux*. Pour certains domaines, notamment des affaires transversales, il a fallu recourir au *Recueil systématique du droit fédéral* dans le part *droit interne*. Ainsi, les catégories de mots-clés ont été réunies en 17 sous-groupes. Il est néanmoins resté un groupe de mots-clés sans correspondance dans les recueils juridiques systématiques.

La liste du thesaurus des mots-clés et des groupes de mots-clés se trouve en annexe.¹⁸

¹⁸ Cf. annexe: Liste des mots-clés de la banque de données analytique, et annexe: Liste des groupes de mots-clés de la banque de données analytique.

Anhang / Annexe

	<u>Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung CERN s. Atomenergie</u>			
	<u>Europäische Organisation für Raumforschung s. Weltraumforschung</u>			
	<u>Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG</u>			
	- Schweiz. Erklärung vor dem Ministerrat der EWG			
	-- Erklärung und Delegation	21.Sept. 1661	EPD	
	s. auch Europäische Freihandelszone EFTA (Ministerkonferenz). Integration. Zollabkommen. Zoll- und Handelsabkommen, Allgemeines GATT			
a)	<u>Europarat</u>			
b)	- Beitritt der Schweiz		c) d) e)	
	-- Sondierungen	14.Sept. 1616	EPD	
	- Beziehungen. Bericht des BR	26.Okt. 1872	EPD	
	- Dokumentation für die Weiterbildung von Schülertlassenen			
	-- Tagung Im Haag. Delegation	7.Nov. 1943	EPD	

Registereintrag eines Bundesratsentscheids, hier am Beispiel des Beitritts zum Europarat. Die angezeichneten Kategorien a)-e) entsprechen den Kriterien der Erfassung in der Datenbank (siehe Seite 18 resp. 31): a) Inhalt 1; b) Inhalt 2; c) Datum des Entscheides; d) Geschäftsnummer; e) Antragstellendes Departement.

In: BAR E 1004.3 1962, Bd. 129

d) 1616

c)

Freitag, 14. September 1962.

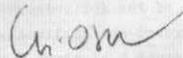
Beitritt der Schweiz zum
Europarat.

- e) Politisches Departement. Antrag vom 15. August 1962 (Beilage).
 Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 10. September 1962
 (Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Bei den Organen des Europarates worden Sondierungen darüber angestellt,
 - a) ob, falls schweizerischerseits der bezügliche Wunsch geussert wird, mit einer Einladung zum Beitritt zum Europarat gerechnet werden kann;
 - b) ob inbezug auf diesen Beitritt nicht Vorbehalte hinsichtlich der Menschenrechte erhoben würden.
2. Der Bundesrat erstattet den eidgenössischen Räten, in Beantwortung des Postulates Brotscher vom 20. Juni 1962, Bericht über die Frage des Beitritts der Schweiz zum Europarat. Im Falle positiv lautender Antwort auf die Sondierungen gemäss Ziffer 1 wird die Schlussfolgerung dieses Berichtes darin bestehen, dass, eine günstige Aufnahme durch die Räte vorausgesetzt, der Bundesrat den Europarat wissen lässt, er würde eine Einladung zum Beitritt der Schweiz schätzen.
3. Der Europarat wird in der mit seinem Generalsekretär zu vereinbarenden Weise über die gemäss Ziffer 2 vorgesehene Prozedur orientiert.
4. Das Politische Departement wird mit der Durchführung dieses Beschlusses beauftragt.

Protokollauszug an das Politische Departement (10) und an
die interessierten Departemente.Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:


Das Protokoll des Bundesrates, hier am Beispiel des Beitritts zum Europarat. Die angezeichneten Kategorien c)-f) entsprechen den Kriterien der Erfassung in der Datenbank (siehe Seite 18 resp. 31): c) Datum des Entscheides; d) Geschäftsnummer; e) Antragstellendes Departement; f) Datum des Antrages.

In: BAR E 1004.1 (-) 1962, Bd. 665.1.

Liste der Abkürzungen internationaler Organisationen in der *Analytischen Datenbank*

Liste des abréviations d'organisations internationales dans la *banque de données analytique*¹

AFDB	<i>African Development Bank</i> , Afrikanische Entwicklungsbank; Organ: <i>African Development Fund</i> ADF (= FAD)
AMM	<i>Association médicale mondiale</i> (= WMA)
Arabische Liga	Liga der Arabischen Staaten
ASDB	<i>Asian Development Bank</i> , Asiatische Entwicklungsbank; Organ: <i>Asian Development Fund</i> ADF
BIE	<i>Bureau international d'éducation</i> , Internationales Erziehungsamt (= IBE)
BIRPI	<i>Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle</i> , Vereinigte internationale Büros zum Schutze des gewerblichen, literarischen und künstlerischen Eigentums
BITD	<i>Union internationale pour la publication des tarifs douaniers</i> , Internationale Union für die Veröffentlichung der Zolltarife; Organ: <i>International Customs Tariffs Bureau</i>
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (= BRI, BIS)
CEMT	<i>Conférence européenne des ministres des transports</i> , Europäische Konferenz der Transportminister (= ECMT)
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y Caribe</i> , Regionalkommission des ECOSOC (= ECLAC)
CEPT	<i>Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications</i> , Europäische Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen
CERN	<i>Organisation européenne pour la recherche nucléaire</i> , Europäische Organisation für Kernforschung
CETS	<i>Conférence européenne des télécommunications par satellite</i> , Europäische Konferenz des Satelliten-Fernmeldesystems
CICA	<i>Conférence internationale du crédit agricole</i> , Internationale Konferenz für Landwirtschaftskredite
CIEA	<i>Centre international d'études agricoles</i> , Internationales Studienzentrum für landwirtschaftliches Bildungswesen

¹ Uwe Andersen, Wichard Woyke, *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, Opladen 1995; Völkerbund (Hg.), *Handbook of International Organisations, Associations, Bureaux and Committees*, Genf 1938; Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hg.), *Verzeichnis der Abkürzungen für wichtige internationale Organisationen. Systematiken und Systeme sowie ausgewählte Fachbegriffe und ihre englischen, französischen und deutschen Benennungen*, Stuttgart/Mainz 1981.

CIEC	<i>Commission internationale de l'état civil</i> , Internationale Kommission für Zivilstandswesen
CIM	<i>Convention internationale concernant le transport, les marchandises et les chemins de fer</i> , Internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr
CIME	<i>Comité intergouvernemental pour les migrations européennes</i> , Zwischenstaatliches Komitee der Vereinten Nationen für europäische Auswanderung (= ICEM)
CIV	<i>Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemin de fer</i> , Internationales Übereinkommen über den Eisenbahn-, Personen- und Gepäckverkehr
CMP	<i>Conseil mondial de la paix</i> , Weltfriedensrat (= WCP)
COST	<i>European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research</i> , Europäische Zusammenarbeit im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Forschung
CSE	<i>Conférence spatiale européenne</i> , Europäische Weltraumkonferenz (= ESC)
DAC	<i>Development Assistance Committee</i> , Komitee der OECD
ECA	<i>Economic Commission for Africa</i> , Regionalkommission des ECOSOC (= CEA)
ECAC	<i>European Civil Aviation Conference</i> , Europäische zivile Luftfahrtbehörde (= CEAC)
ECE	<i>Economic Commission for Europe</i> , Regionalkommission des ECOSOC (= CEE)
ECOSOC	<i>United Nations Economic and Social Council</i> , Wirtschafts- und Sozialrat der UNO
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> , Europäische Freihandelsassoziation (= AELE)
EG	<i>Europäische Gemeinschaft</i> (ab 1967) (= EC, CE)
EGKS	<i>Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl / Montanunion</i> (= ECSC, CECA)
EGO	<i>Europäische Gesundheitsorganisation</i>
EIB	<i>European Investment Bank</i> , Europäische Investitionsbank (= BEI)
ELDO	<i>European Space Vehicle Launcher Development Organization</i> , Europäische Organisation für die Entwicklung von Raumfahrzeugträgern
EMBO	<i>European Molecular Biology Organization</i> , Europäische Organisation für Molekularbiologie (= OEBM); Organ: Europäische Konferenz für Molekularbiologie CEBM
EPA	<i>Europäische Produktivitätsagentur</i> (= AEP)

EPPO	<i>European and Mediterranean Plant Protection Organization, Europäische Organisation für Pflanzenschutz (= OEPP)</i>
EPTA	<i>Expanded Cooperative Program of Technical Assistance for Economic Development of Underdeveloped Countries</i>
ESA	<i>European Space Agency, Europäische Raumfahrtagentur (= ASE, EWO); Nachfolgerorganisation der ESRO ab 1975</i>
ESCAP	<i>Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (= CSEAP), Regionalkommission des ECOSOC</i>
ESRO	<i>European Space Research, Europäische Raumforschungsorganisation (= OERS); Vorläuferorganisation der ESA</i>
EURATOM	<i>Europäische Atomgemeinschaft (= CEEA)</i>
EUROFIMA	<i>European Company for the Financing of Railroad Rolling Stock, Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial</i>
EWG	<i>Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1957–1967) (= EEC, CEE)</i>
EZU	<i>Europäische Zahlungsunion (= EPU, UEP)</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization, Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (= OAA)</i>
FIPOI	<i>Fondation des immeubles pour les organisations internationales, Immobilienstiftung für internationale Organisationen</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen</i>
IAEO	<i>Internationale Atomenergie-Organisation (= IAEA, AIEA)</i>
IATA	<i>International Air Transport Association, Internationaler Luftverkehrsverband (= AITA)</i>
IAW	<i>International Association of Women, Frauenweltbund</i>
IBA	<i>International Bar Association, Internationale Anwaltsgesellschaft</i>
IBD	<i>Inter-American Bank for Development, Interamerikanische Entwicklungsbank (= BID, IDB)</i>
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development, Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Weltbank (= BIRD)</i>
ICAC	<i>International Cotton Advisory Committee, Internationaler Baumwollrat</i>
ICAO	<i>International Civic Aviation Organization, Internationale Zivilluftfahrtsorganisation (= OACI)</i>
ICC	<i>International Chamber of Commerce, Internationale Handelskammer (= IHK, CCI)</i>
ICJ	<i>International Court of Justice, Internationaler Gerichtshof (= IGH, CIJ)</i>
IDA	<i>International Development Association, Internationale Entwicklungsorganisation (= AID)</i>
IEA	<i>International Energy Agency, Internationale Energie-Agentur</i>

IKPO / INTERPOL	<i>Internationale kriminalpolizeiliche Organisation</i>
IKRK	<i>Internationales Komitee des Roten Kreuzes (= CICR, ICRC)</i>
ILO	<i>International Labour Organization, Internationale Arbeitsorganisation (= IAO, OIT); Organ: Internationale Arbeitskonferenz; Internationales Arbeitsamt IAA, BIT</i>
IMCO	<i>Intergovernmental Maritime Consultative Organization, Zwischenstaatliche beratende Seeschiffahrtsorganisation (= OMCI)</i>
IPB	<i>International Peace Bureau, Internationales Friedensbüro (= BIP)</i>
IPU	<i>Inter-Parliamentary Union, Interparlamentarische Union (= UIP)</i>
IRO	<i>International Refugee Organization, Internationale Flüchtlingsorganisation; Vorläuferorganisation: ICR, Intergovernmental Committee for Refugees (= CIR)</i>
ISA	<i>Internationales Sanitätsamt</i>
ISI	<i>International Statistical Institute, Internationales Statistisches Institut (= IIS)</i>
ISS	<i>International Social Service, Internationaler Sozialdienst (= SSI)</i>
IWC	<i>International Wheat Council, Internationaler Weizenrat</i>
IWF	<i>Internationaler Währungsfonds (= IMF, FMI)</i>
KSZE	<i>Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (= CSCE)</i>
NAOS	Wetterstationen im Nordatlantik
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OAT	<i>Organisation arabe du travail, Arabische Arbeitsorganisation</i>
OECD	<i>Organization of Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (= OCDE)</i>
OECE	<i>Organisation européenne de coopération économique, Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (= OEEC)</i>
OMM	<i>Organisation météorologique mondiale, Weltorganisation für Meteorologie (= WMO, WOM)</i>
OMPI	<i>Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Weltorganisation für geistiges Eigentum (= WIPO)</i>
ONUDI	<i>Organisation des Nations unies pour le développement industriel, Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (= UNIDO)</i>
OUA	<i>Organisation de l'unité africaine, Organisation für die Einheit Afrikas (= OAU)</i>
PLO	<i>Palestine Liberation Organization, Palästinensische Befreiungsorganisation</i>

SIECA	<i>Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana</i> , Ständiges Sekretariat der wirtschaftlichen Integration Zentralamerikas
SUNFED	<i>Special United Nations Fund for Economic Development</i>
TAC	<i>Technical Assistance Committee</i>
UCF	<i>Unions chrétiennes féminines</i>
UICN	<i>Union internationale pour la conservation de la nature</i> , Internationale Naturschutzunion; Vorläuferorganisation der IUCN
IUCNR	<i>Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources</i> ; Nachfolgerorganisation der UICN
UICT	<i>Union internationale contre la tuberculose</i> , Internationale Union gegen die Tuberkulose
IIM	<i>Union internationale de mathématique</i> , Internationale Mathematische Union
UIT	<i>Union internationale des télécommunications</i> , Internationaler Fernmeldeverein (= ITU)
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> , Konferenz für Handel und Entwicklung der UNO (= CNUCED)
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> , Entwicklungsprogramm der UNO (= PNUD)
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> , Umweltprogramm der UNO (= PNUE)
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> , Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur der UNO
UNFICYP	<i>United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus</i> , Friedenssicherungstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern
UNHCR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees</i> , Hochkommissariat für Flüchtlinge der UNO
UNICEF	<i>United Children's Emergency Fund</i> , Kinderhilfswerk der UNO (= FISE)
UNITAR	<i>United Nations Institute for Training and Research</i> , Institut für Ausbildung und Forschung der UNO
UNO	<i>United Nations Organization</i> , Vereinte Nationen (= ONU)
UNRISD	<i>United Nations Research Institute for Social Development</i> , Forschungsinstitut für soziale Entwicklung der UNO (= IRNU)
UNRRA	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i>
UNRWA	<i>UN-Relief and Works Agency for Palestinian Refugees</i> , Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge

UNTSOP	<i>United Nations Truce Supervision Organization in Palestine, Organisation für die Waffenstillstandsüberwachung in Palästina</i>
UPU	<i>Universal Post Union, Weltpostverein</i>
WCC	<i>World Council of Churches, Weltkirchenrat</i>
WHO	<i>World Health Organization, Weltgesundheitsorganisation der UNO (= OMS)</i>
WTO	<i>World Tourism Organization, Weltorganisation für Tourismus (= OMT)</i>
WWCTU	<i>World's Women's Christian Temperance Union, Weltbund christlicher abstinenter Frauen</i>

Liste der Schlagworte zur *Analytischen Datenbank*

Liste des mots-clés de la *banque de données analytique*²

Schlagwort	Aktivitäten, welche unter demselben Schlagwortbegriff fallen
Anerkennung	Anerkennung anderer Staaten
Arbeit	Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht, Beschäftigung, Sozialversicherung
Asylpolitik	Asylsuchende, Flüchtlinge in der Schweiz
Atomwaffen	Nuklearwaffen
Ausländer	Gastarbeiter, Niederlassung, soziale Integration, Überfremdung
Auslandschweizer	Hilfe an Auslandschweizer, Schutz der Auslandschweizer, Förderung der Auswanderung, schweizerische faschistische Verbände im Ausland, Wehrpflicht für Doppelbürger
Ausstellungen	Weltausstellung, internationale Ausstellungen
Bildung	Berufsbildung, Stipendien, Universitäten, Wissenschaft, Erziehung
Demografie	Übevölkerung, Auswanderung
Demokratische Mitsprache	Staatsvertragsreferendum, Zusammenarbeit zwischen Parlament und demokratischen Institutionen, Bildung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Mitsprache von Verbänden und Vereinen in der Aussenpolitik, Parlamentarier in internationalen Organisationen
Diplomatie	Umwandlung oder Schaffung diplomatischer Vertretungen, Staatsbesuche, offizielle Besuche, Freundschaftsverträge, Beiträge an internationale Organisationen
Doppelbesteuerung	Doppelbesteuerungsabkommen
Eigentum	Enteignung, Nationalisierung, Verstaatlichung, Bankwesen, Bankgeheimnis, Verluste, Vermögen, Washingtoner Abkommen
Energie	Atomenergie, Kernenergie, Elektrizität

² Ausschlaggebend für die Beschlagwortung u. a.: Allgemeine Systematik des Landesrechts; Die Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des BR an die BV über die Sicherheitspolitik der Schweiz, BBl. 1990 III, 847–904; Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993; Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik* (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 11), Bern 1992.

Entwicklung	Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungsländer, Dritte Welt, Hilfswerke, Technische Hilfe, Technische Zusammenarbeit, Wirtschaftlicher Wiederaufbau
Europäische Integration	Multilaterale Beziehungen in Europa
Exportrisikogarantie	–
Flüchtlinge	Internationale Flüchtlingspolitik, Flüchtlinge im Ausland, UNO-Flüchtlingslager, Staatenlose, Genfer Abkommen
Forschung	Fortpflanzungstechnologie, neue Technologie, Raumfahrt, Meteorologie, Statistik, Mathematik
Frauen	Internationale Frauen-Konferenzen
Friede	Friedensbewegung, Pazifismus, internationale Stabilität (KSZE-Prozess)
Geistiges Eigentum	–
Gesundheit	Gesundheitswesen, Heilmittel, Drogen
Handel	Aussenwirtschaftspolitik, Handelspolitik, Wirtschaftsbeziehungen, Handelskammern, Investitionsschutz
Humanitäre Hilfe	Humanitäre Aktionen, Katastrophenhilfe
Jugend	Jugendorganisationen, Kind
Justiz	Polizei, Rechtshilfe, Strafvollzug, Visumpflicht, Auslieferung, internationales Strafrecht
Kalter Krieg	Antikommunismus
Kirchen	Konfessionen, Weltkirchenrat
Kommunikation	Fernsehen, Film, Presse, Radio, Telekommunikation
Kredithilfe	Finanzhilfe, Verschuldung
Kriegsmaterialexport	Waffenausfuhr, Handel mit Schweizer Waffen
Kultur	Kulturförderung, Heimatschutz, Geistige Landesverteidigung, Sprachkonferenzen
Landesverteidigung	Militärische Sicherheit, Beschaffung von Waffen durch die Schweiz, Mobilmachung, Kriegseinwirkungen, Spionage
Landwirtschaft	Getreide, Obst, Viehwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischereiwesen
Menschenrechte	Menschenrechtspolitik, Apartheid, Rassismus
Militär	Armee, Fremdenlegion, Militärdienstpflicht, Militärdienst, Internierung, Kriegsgefangene
Neutralität	Transit fremder Truppen, bewaffnete Neutralität

Ökologie	Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Tierhaltung, Tierschutz, Umwelt, Umweltschutz, Umweltschutzorganisationen
Privatrecht	Datenschutz, Urheberrecht, Zivilrecht, Zivilstand, Versicherung
Raumplanung	Gewässerregulierung, Architektur, Städtebau
Rohstoffe	Erdöl, Kohle, Stahl, Kupfer, Edelmetall, Baumwolle
Rüstungskontrolle	Nonproliferation, internationaler Waffenhandel
Sanktionen	Embargo
Sicherheit, Innere	Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz: (anti-)faschistische Propaganda, Gründung faschistischer Verbände, «Eingabe der 200», Einreiseverbot für SS- und NSDAP-Funktionäre, Ausweisung von politisch aktiven Ausländern
Solidarität	Solidaritätsaktionen, Reden, Protestbewegungen
Soziales	Soziale Sicherheit, Familienministerkonferenzen, Mutterschaft, Familien
Sport	Offizielle Vertretung an Anlässen, internationale Veranstaltungen
Territorium	Grenzen, Grenzregulierungen, Grenzverletzungen
Tourismus	–
UNO-Beitritt	–
Verkehr	Eisenbahn, Luftfahrt, Luftverkehr, Strassenverkehr, Schifffahrt, Transport
Vermittlung	Fremde Interessen, Gute Dienste
Völkerrecht	Schiedsgerichte, friedliche Streitbeilegung, internationale Gerichte, humanitäres Völkerrecht, Genfer Abkommen, Völkerrechtliche Ansprüche
Währung	Währungszusammenarbeit, Währungshilfe
Zahlungsverkehr	Clearing
Zölle	–

Liste der Schlagwortgruppen zur *Analytischen Datenbank*Liste des groupes de mots-clés de la *banque de données analytique*

GRUPPE Nummer der Systematischen Rechtssammlung	Gruppenname nach der Systematischen Rechtssammlung	Schlagworte in der Datenbank
A	Restgruppe	Demokratische Mitsprache Europäische Integration Solidarität Frauen Jugend
B	Internationales Recht, allgemein	
0.1	Menschenrechte	Menschenrechte
0.1	Völkerrecht	Völkerrecht
C	Sicherheit der Eidgenossenschaft	
12	Sicherheit der Eidgenossenschaft	Innere Sicherheit
142.2	Ausländer	Ausländer
0.142.3	Flüchtlinge	Asylpolitik
0.142.4	Staatenlose	Flüchtlinge
D	Kirchen	
0.18	Staat und Kirche	Kirchen
E	Diplomatische und konsularische Beziehungen	
0.19	Anerkennung diplomatischer und konsularischer Beziehungen	Anerkennung
0.191	Anerkennung diplomatischer und konsularischer Beziehungen	Diplomatie
0.192.01	Vereinte Nationen	UNO-Beitritt
0.193	Regelung internationaler Streitigkeiten	Vermittlung
	Regelung internationaler Streitigkeiten	Friede
G	Privat- und Zivilrecht	
0.2	Privat- und Zivilrecht	Privatrecht
0.23	Privat- und Zivilrecht	Geistiges Eigentum

H	Internationales Strafrecht, Visa	
0.3	Strafrecht, Rechtshilfe	Justiz
I	Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport	
0.41	Hochschule	Bildung
0.415	Turnen und Sport	Sport
0.42	Wissenschaft und Forschung	Forschung
431.11	Bevölkerungsstatistik	Demografie
0.44	Kunst, Kultur	Kultur
K	Krieg und Neutralität	
514	Ausrüstung	Landesverteidigung
514.5	Kriegsmaterial	Kriegsmaterialexport
0.515	Kriegsverhütung, Gesetze und Bräuche des Krieges, Neutralität	Atomwaffen
0.515	Kriegsverhütung, Gesetze und Bräuche des Krieges, Neutralität	Rüstungskontrolle
0.515	Kriegsverhütung, Gesetze und Bräuche des Krieges, Neutralität	Neutralität
511	Wehrpflicht	Militär
0.518	Schutz der Kriegsopfer	
L	Zollwesen und Doppelbesteuerung	
0.63	Zollwesen	Zölle
0.672	Vermeidung der Doppelbesteuerung	Doppelbesteuerung
M	Öffentliche Werke und Energie	
0.7	Öffentliche Werke	Raumplanung
0.73	Energie	Rohstoffe, Energie
0.74	Verkehr	Verkehr
0.78	Post- und Fernmeldeverkehr	Kommunikation
N	Gesundheit und Ökologie	
0.81	Gesundheit	Gesundheit
0.814	Schutz des ökologischen Gleichgewichts	Ökologie
O	Arbeit und soziale Sicherheit	
0.82	Arbeit	Arbeit
0.83	Soziale Sicherheit	Soziales
852	Auslandschweizer	Auslandschweizer

P	Landwirtschaft, Forstwesen, Jagd und Fischerei	
0.91	Landwirtschaft	Landwirtschaft
0.92	Forstwesen, Jagd und Fischerei	
Q	Handel, Zahlungsverkehr	
0.935.2	Fremdenverkehr	Tourismus
0.94	Handel	Handel
0.941.1	Geld, Masse und Gewichte, Edelmetalle	Währung
945	Förderung des Aussenhandels	Ausstellung
946.1	Aussenhandel, Förderung	Exportrisikogarantie
0.946.2	Ein- und Ausfuhr, Zahlungsverkehr	Zahlungsverkehr
0.946.2	Ein- und Ausfuhr, Zahlungsverkehr	Sanktionen
R	Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit	
0.97	Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit	Entwicklung
0.97	Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit	Kredithilfe
974	Humanitäre Hilfe	Humanitäre Hilfe
S	Vermögen, Schweizer Interessen	
0.98	Entschädigung schweizerischer Interessen, Washingtoner Abkommen	Eigentum

Liste der Länder zur *Analytischen Datenbank*

Liste des pays de la *banque de données analytique*

Land	Code, Abkürzung
AFGHANISTAN	AFG
ÄGYPTEN	EGY
ALBANIEN	ALB
ALGERIEN	ALG
ANDORRA	AND
ANGOLA	ANG
ARGENTINIEN	ARG
ARMENIEN	ARM
ASERBAIDSCHAN	AZE
ÄTHIOPIEN	ETH
AUSTRALIEN	AUL
BAHAMAS	BHM
BAHREIN	BAH
BANGLADESCH	BNG
BARBADOS	BAR
BAYERN	BAV
BELGIEN	BEL
BELORUSSLAND	CBY
BENIN	BEN
BOLIVIEN	BOL
BOTSWANA	BOD
BRASILIEN	BRA
BRUNEI	BRU
BULGARIEN	BUL
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	GFR
BURKINA FASO	BFO
BURUNDI	BUI
CHILE	CHL
CHINA	CHN
COSTA RICA	COS
DÄNEMARK	DEN
DANZIG	DZG
DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK	GDR

DEUTSCHLAND	GBR
DOMINIKANISCHE REPUBLIK	DOM
ECUADOR	ECU
EL SALVADOR	SAL
ELFENBEINKÜSTE	IVO
ESTLAND	EST
FIDSCHI	FJI
FINNLAND	FIN
FRANKREICH	FRN
GABUN	GAB
GAMBIA	GAM
GEORGIEN	GRG
GHANA	GHA
GRENADA	GRN
GRIECHENLAND	GRC
GRÖNLAND	GD
GROSSBRITANNIEN	UK
GUATEMALA	GUA
GUINEA	GUI
GUINEA-BISSAU	GNB
GUYANA	GUY
HAITI	HAI
HONDURAS	HON
INDIEN	IND
INDONESIEN	INS
IRAK	IRQ
IRAN	IRN
IRLAND	IRE
ISLAND	ICE
ISRAEL	ISR
ITALIEN	ITA
JAMAICA	JAM
JAPAN	JPN
JEMEN	YAR
JORDANIEN	JOR
JUGOSLAWIEN	YUG
KAMBODSCHA	CAM

KAMERUN	CAO
KANADA	CAN
KATAR	QAT
KENIA	KEN
KOLUMBIEN	COL
KOMOREN	COM
KONGO	CON
KOREA (ÜBERWACHUNGSKOMMISSION)	K
KROATIEN	CRO
KUBA	CUB
KUWAIT	KUW
LAOS	LAO
LESOTHO	LES
LETTLAND	LAT
LIBANON	LEB
LIBERIA	LBR
LIBYEN	LIB
LIECHTENSTEIN	LIE
LITAUEN	LIT
LUXEMBURG	LUX
MADAGASKAR	MAG
MALAWI	MAW
MALAYSIA	MAL
MALEDIVEN	MAD
MALI	MLI
MALTA	MLT
MAROKKO	MOR
MAURETANIEN	MAA
MAURITIUS	MAS
MEXIKO	MEX
MONGOLEI	MON
MOSAMBIK	MZM
MYANMAR (BIRMA)	MYA
NAURU	NAU
NEPAL	NEP
NEUSEELAND	NEW
NICARAGUA	NIC

NIEDERLANDE	NTH
NIGER	NIR
NIGERIA	NIG
NORDKOREA	PRK
NORDVIETNAM	DRV
NORWEGEN	NOR
OMAN	OMA
ÖSTERREICH	AUS
ÖSTERREICH-UNGARN	AUH
PAKISTAN	PAK
PALÄSTINA	PAL
PANAMA	PAN
PAPUA-NEUGUINEA	PNG
PARAGUAY	PAR
PERU	PER
PHILIPPINEN	PHI
POLEN	POL
PORTUGAL	POR
RUANDA	RWA
RUMÄNIEN	RUM
RUSSLAND (SOWJETUNION)	RUS
SAMBIA	ZAM
SAN MARINO	RSM
SAUDI-ARABIEN	SAU
SCHWEDEN	SWD
SCHWEIZ	SWZ
SENEGAL	SEN
SEYCHELLEN	SEY
SIERRA LEONE	SIE
SIMBABWE	RHO
SINGAPUR	SIN
SLOWAKEI	SLO
SOMALIA	SOM
SPANIEN	SPN
SRI LANKA	SRI
SÜDAFRIKA	SAF
SUDAN	SUD

SÜDJEMEN	YPR
SÜDKOREA	ROK
SÜDVietnam	RVN
SURINAM	SUR
SYRIEN	SYR
TAIWAN	TAW
TANSANIA	TAZ
THAILAND	THI
TIBET	TIB
TOGO	TOG
TONGA-INSELN	TGA
TRANSKEI	TT
TRINIDAD & TOBAGO	TRI
TSCHAD	CHA
TSCHECHISCHE REPUBLIK	CZR
TSCHECHOSLOWAKEI	CZE
TUNESIEN	TUN
TÜRKEI	TUR
UGANDA	UGA
UKRAINE	UKR
UNGARN	HUN
URUGUAY	URU
VATIKAN	PAP
VENEZUELA	VEN
VEREINIGTE ARABISCHE EMIRATE	UAE
VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA	USA
ZAIRE	ZAI
ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK	CEN
ZYPERN	CYP

DER SCHWEIZER BEITRITT ZUR INTERNATIONALEN FLÜCHTLINGSORGANISATION (IRO) 1949

Ein Fallbeispiel schweizerischer Aussenpolitik der Nachkriegszeit

Jörg Weidmann



Der millionste von der IRO betreute Flüchtling und seine Familie bei der Ausreise nach den USA am Flughafen Genf 1951. Links der Schweizer Delegierte der IRO, Carlo Fedele

Der Beitrag geht der Frage nach, welche Akteure den Entscheidungsprozess beeinflussen, als es vor dem Hintergrund der ausserpolitischen Isolation der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg darum ging, den Weg in die International Refugee Organization (IRO)

zu gestalten.¹ Auf der Basis von Bundesratsbeschlüssen und den ihnen entsprechenden Anträgen sowie der Quellen des Eidgenössischen Politischen Departementes (EPD) wird dabei insbesondere die Rolle des Büros des Delegierten des Bundesrates für die internationalen Hilfswerke und der Abteilung für Internationale Organisationen (AIO) beleuchtet.²

Verwendete Datensätze der *Analytischen Datenbank*³

Inhalt 1	Inhalt 2	Datum des Beschlusses	BRB Nr.	Antragstellendes Departement	Datum des Antrags
1. Flüchtlinge, Intergouvernementales Komitee	Übernahme der Aufgaben des Komitees durch die «commission préparatoire»	30. 6. 1947	1518	EDA	24. 6. 1947
2. Flüchtlinge	Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO), Haltung der Schweiz, Bericht	29. 7. 1948	1807	EDA	8. 7. 1948
3. Flüchtlinge	Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO), Haltung der Schweiz, Bericht und Höhe des Beitrages	10. 9. 1948	2075	EDA	8. 9. 1948
4. Flüchtlinge	Internationale Flüchtlingsorganisation, Beitritt der Schweiz, Botschaft	19. 1. 1949	104	EDA	14. 1. 1949
5. Flüchtlinge	Internationale Flüchtlingsorganisation, Beitritt der Schweiz, Hinterlegung der Beitrittsurkunde	24. 3. 1949	599	EDA	24. 3. 1949

¹ Erst 1952 wurde die Sonderorganisation, nach der Änderung der Verfassung, in ein Hochkommissariat umgewandelt und erhielt den heute geläufigen Namen «United Nations High Commissioner for Refugees» (UNHCR).

² BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152 und Bd. 179, BAR E 2001-04 (-) -/6, Bd. 28.

³ Abfrage: Entscheide des Bundesrates zu: «Internationale Organisation: IRO» für den Zeitraum 1. 6. 47–31. 3. 49

Die Ausgangslage 1946

Obwohl für die Schweiz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Überwindung der aussenpolitischen Isolation grösste Priorität hatte, verzichtete die Regierung 1946 aus neutralitätspolitischen Überlegungen auf die Mitgliedschaft bei den politischen Hauptorganen der Vereinten Nationen. Der Bundesrat hielt im Geschäftsbericht jenes Jahres seine Strategie gegenüber der neuen Friedens- und Ordnungsorganisation fest: 1. Genaue Verfolgung der Tätigkeit der Vereinten Nationen; 2. Beitritt zum Internationalen Gerichtshof und den 24 Spezialorganisationen; 3. Erleichterung der Niederlassung der Vereinten Nationen in der Schweiz.⁴ Die Differenzierung der Organisation in «politische» und «technische» Organe wurde erst 1954, als das EPD neue «Leitsätze» zur Aussenpolitik verfasste, zur offiziellen Schweizer Doktrin: «Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen.»⁵

In den zwei Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kehrten von den insgesamt 8 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen (displaced persons) in Europa 6,5 Millionen in ihre Heimatländer zurück. 1947 gab es noch 1'279'000 Menschen, die sich nicht in ihren Ursprungsländern aufhielten.⁶ Die Vereinten Nationen nahmen sich in der Nachkriegszeit des Flüchtlingsproblems an und gründeten 1947 als zeitlich beschränkte Sonderorganisation die IRO. Zu ihren Hauptaufgaben zählte neben dem Unterhalt von Flüchtlingslagern in Deutschland, Österreich und Italien die Repatriierung und Neuansiedlung von Flüchtlingen. Bei den Verhandlungen im Vorfeld der IRO-Gründung im Jahre 1946 waren die zunehmenden Spannungen zwischen West und Ost bereits offensichtlich. Bei der Frage, welche Flüchtlingskategorien unter das Mandat der internationalen Organisation fallen sollten, brach die ehemalige Kriegskoalition auseinander. Weil sich in den Verhandlungen die Vertreter der sogenannten freien Welt durchsetzten, gewährte die Satzung der IRO auch den Dissidenten, die aus dem Ostblock geflüchtet waren oder sich weigerten zurückzukehren, internationalen Schutz und Unterstützung. Die Aufnahme dieser Flüchtlinge unter das internationale Mandat der Sonderorganisation der Vereinten Nationen beziehungsweise die Anerkennung der Fluchtgründe empfanden die Länder des Ostblocks als Eingriff in ihre inneren Angelegenheiten. Kein einziges trat deshalb der IRO bei, die als «Kind des Kalten Krieges» Produkt und Konsequenz dieser Auseinandersetzung zwischen den beiden Grossmächten nach dem Zweiten Weltkrieg war.

⁴ Geschäftsbericht des Bundesrates 1946, S. 142, zitiert in: BBl 1969 I, 1497.

⁵ Dietrich Schindler (Hg.), *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*, Bern 1984, S. 16.

⁶ United Nations Yearbook, Lake Success 1946/47, S. 807.

Abwarten, Sondieren und Lobbyieren: gegenseitige Strategien der Annäherung

Presseberichten aus dem Spätsommer 1946 ist zu entnehmen, dass neutrale Staaten, insbesondere Schweden und die Schweiz, zur Mitwirkung an der neuen Flüchtlingsorganisation eingeladen werden sollten. Die Auseinandersetzungen des Westens mit den osteuropäischen Staaten während der Diskussionen um die Satzung löste im EPD Beunruhigung aus. Hans Cramer, Mitarbeiter des Delegierten des Bundesrates für internationale Hilfswerke, stellte die Frage, ob die Schweiz aufgrund der erwähnten Umstände in die entstehende Organisation eintreten dürfe. Zudem schätzte er den voraussichtlichen, «beträchtlichen» Mitgliedsbeitrag auf 14–22 Millionen Schweizer Franken und war der Meinung, dass dieser Betrag zu reduzieren sei.⁷ Ein departementsinternes Arbeitspapier vom November 1946 umriss die gesamte internationale Dimension eines Beitritts zur IRO. Die von Max Petitpierre initiierte neue schweizerische aussenpolitische Strategie «Neutralität – Solidarität – Universalität» kam unter Druck. Einerseits konnte sich die Schweiz der IRO, einem humanitären Werk internationaler Solidarität, nicht einfach verschliessen. Andererseits bezog sich deren Hilfe nicht auf Flüchtlinge aller Nationen und, was besonders ins Gewicht fiel, es zeichnete sich immer deutlicher ab, dass der gesamte Ostblock nicht gewillt war, der IRO beizutreten. «Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, ob wir im gegenwärtigen Zeitpunkt die Initiative zum Beitritt ergreifen sollen. Dies insbesondere im Hinblick auf die Mission unserer zur UNO entsandten Beobachter, die unter anderem bei den Russen um Verständnis für unser besonderes Neutralitätsstatut im Schosse der UNO werben soll. Es besteht die Gefahr, dass wir diese Demarchen gefährden, wenn wir gleichzeitig Schritte zum Beitritt in die IRO unternehmen. Es wäre daher zu prüfen, ob wir nicht besser täten, eine offizielle Einladung abzuwarten.»⁸ Hier zeigt sich, wie eng die neutrale Schweiz ihren Handlungsspielraum in der neu entstandenen bipolaren Weltordnung einschätzte. Der Bundesrat befürchtete, durch eine überstürzte Beitrittserklärung der neutralitätsbedingten Nichtmitgliedschaft bei den Vereinten Nationen zu widersprechen. Ausserdem wollte er die wieder aufgenommenen diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion nicht unnötigen Belastungen aussetzen. Zu den heiklen politischen Rahmenbedingungen kam ein finanzielles Anliegen: Die 250 Millionen Franken, welche die Schweiz im Rahmen des Washingtoner Abkommens von 1946 bezahlt hatte, wurden als «aufgezwungener Beitrag» angesehen. Diese Zahlung sollte deshalb bei allfälligen Verhandlungen über den Beitrag an die IRO

⁷ Hans Cramer, Die Schweiz und ihre Stellung zur internationalen Interims-Organisation für die Flüchtlingshilfe sowie zur International Refugee Organization (IRO), Memorandum, 8. 10. 1946. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

⁸ Entwurf einer Notiz [ohne Namensangabe], 5. 11. 1946. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

berücksichtigt werden.⁹ Am 3. April 1947 unterrichtete Eduard de Haller, Delegierter des Bundesrates für die internationalen Hilfswerke, Max Petitpierre über den Stand der Dinge. Die Sowjetunion könne – so seine Ausführungen – einen Beitritt der Schweiz zur IRO zwar falsch verstehen, trotzdem dürfe die Schweiz die Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft nicht vernachlässigen. Sie müsse gemäss ihrer humanitären Tradition handeln und das Prinzip der Universalität vernachlässigen. Abschliessend befürchtete de Haller: «Il n'est pas douteux que, même avant que la Suisse puisse adhérer à la constitution de l'OIR, on la pressera d'en manifester la volonté. Il importe donc de déterminer l'attitude du Conseil fédéral. A notre avis, celle-ci devrait être, tout compte fait, positive.»¹⁰ Auf der Grundlage dieser Überlegungen informierte Max Petitpierre am 17. April 1947 den Gesamtbundesrat und verlangte für sein Departement die Zustimmung, weitere Abklärungen vorzunehmen. In der Folge setzte der Bundesrat auf eine Strategie des Abwartens. Es sollte vermieden werden, dass mit einer vorschnellen Absichtserklärung Staub aufgewirbelt würde. Erst wenn der aussenpolitische Druck zu gross würde, sollte die Schweiz am Projekt der multilateralen Flüchtlingshilfe teilnehmen und damit die Maxime der internationalen Solidarität umsetzen.

Auf Antrag des EPD beschloss der Bundesrat per 1. Juli 1947 der vorbereitenden Kommission der IRO, der «Preparatory Commission of the International Refugee Organization» (PCIRO) in der Schweiz diplomatische Immunität und die entsprechende Rechtsstellung zu gewähren.¹¹ Bald darauf erfuhr Paul Ruegger, ausserordentlicher Schweizer Gesandter in London, vom Unterstaatssekretär des britischen Foreign Office und Delegierten des Vereinigten Königreichs für die PCIRO, Christopher Mayhews, dass sich die Stimmen mehrten, welche einen Beitritt der Schweiz wünschten: «[...] on souhaite très vivement ici [...] que la Suisse donne, au plus tôt, son concours entier surtout au point de vue de la collaboration effective qui résulterait de notre adhésion à l'Organisation qui est sur le point de naître.»¹²

Das erste Treffen von Spitzenfunktionären der PCIRO mit einer Schweizer Delegation fand in Genf am 29. September 1947 statt: Daran teil nahmen der stellvertretende

⁹ Hans Cramer, Aktennotiz, 24. 10. 1946. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

¹⁰ Eduard de Haller an Max Petitpierre, Participation de la Suisse à l'œuvre des Nations Unies en faveur des réfugiés, 3. 4. 1947. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

¹¹ Protokoll des Bundesrates, 30. 6. 1947. BAR E 1004.1 (-) Juni 1947, Nr. 1518. Die PCIRO kann als Nachfolgeorganisation des 1938 gegründeten zwischenstaatlichen intergouvernementalen Komitees für Flüchtlinge (ICR), dem die Schweiz angehörte, und gleichzeitig als Planungs- und Vorbereitungsorganisation der IRO betrachtet werden. Sie übernahm ebenfalls operative Aufgaben der Flüchtlingshilfe (vgl. Aufsatz von Andreas Rubin). Dem bleibt anzufügen, dass ein Beitritt der Schweiz zur PCIRO während ihrer ganzen Tätigkeit vom 1. Juli 1947 bis zum 24. August 1948, als die IRO ihre Arbeit aufnahm, ausgeschlossen war. Erst die Inkraftsetzung der Verfassung der IRO erlaubte Nichtmitgliedern der Vereinten Nationen, der Flüchtlingsorganisation beizutreten.

¹² Paul Ruegger an Max Petitpierre, 27. 8. 1947. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 179, B.63.12.13.

Exekutivsekretär, der Briten Sir Arthur Rucker, und der juristische Berater der Organisation, der Schweizer Gustav G. Kullmann, Eduard de Haller und Heinrich Rothmund, Chef der Polizeibehörde des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) und Delegierter der Schweiz bei der PCIRO, erfuhren dabei, dass die zögernde Haltung der Schweiz bereits zu Missverständnissen geführt habe. Der Vorsitzende aller Sessionen der PCIRO, der französische Botschafter Henri Ponsot, stelle eine negative Haltung der Schweiz gegenüber dem Beitritt zur IRO fest, wurde ihnen erklärt. De Haller korrigierte dies und betonte, dass die Prüfung eines Beitritts im Gange sei und ein solcher sicher erfolgen werde, wenn der richtige Moment gekommen sei. Er lud zudem den Exekutivsekretär der PCIRO, den Amerikaner William H. Tuck, nach Bern ein, damit dieser sich mit Petitpierre treffen und die Angelegenheit auf höchster Ebene klären könne.¹³ Am 8. November 1947 trafen sich Eduard de Haller und Gustav G. Kullmann in Genf zu einem informellen Gespräch. Dabei stellte sich heraus, dass die gegenwärtige Praxis der Schweizer Behörden, insbesondere die temporäre Asylgewährung, ungefähr der Flüchtlingspolitik der Länder entsprach, die der IRO angehörten. Kullmann erachtete es deshalb als unproblematisch, die Praxis des schweizerischen Flüchtlingswesens auf die Richtlinien der IRO abzustimmen. Der Funktionär schlug vor, die Schweiz solle eine Anzahl von «displaced persons» hospitalisieren, deren Gesundheitszustand – er dachte im speziellen an Tuberkulosekranke – es nicht erlaube, zu emigrieren oder weiter in den Flüchtlingslagern zu leben. Diese sogenannten «hardcore»-Fälle bildeten eine Kategorie von Flüchtlingen der IRO, die bei der Suche nach Aufenthaltsländern besondere Probleme bereiteten, da sie als «schwer vermittelbar» galten.¹⁴

Ende November 1947 engagierte sich Max Petitpierre erstmals persönlich. Er empfing William H. Tuck und Sir Arthur Rucker in Bern. Die Funktionäre verheimlichten bei diesem Besuch nicht, dass die PCIRO Mühe habe, finanzielle Mittel aufzubringen.¹⁵ Dies hatte Heinrich Rothmund aufgrund verzögerter Überweisungen der Mitgliedstaaten bereits drei Monate vorher festgestellt.¹⁶ Die Organisation sah sich mit grossen finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert, denn bevor die Verfassung der IRO nicht in Kraft

¹³ Sitzungsprotokoll (Eduard de Haller): Entrevue avec Mr. Tuck et Sir Arthur Rucker, en présence de MM. Kullmann et Heinrich Rothmund, Genève, 29. 9. 1947. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

¹⁴ Sitzungsprotokoll (Eduard de Haller): Entretien avec M. Gustav Kullmann, chef des services juridiques de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés, Genève, le 8 novembre 1947. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

¹⁵ Sitzungsprotokoll (Eduard de Haller), Gespräche zwischen William Tuck, Sir Arthur Rucker und Max Petitpierre. Nach der Sitzung fand ein Mittagessen im Haus Von Wattenwyl mit folgenden Anwesenden statt: Willam Tuck, Sir Arthur Rucker, Gustav G. Kullmann, M. Zwerner, Alfred Zehnder, Heinrich Rothmund, Oskar Schürch und Eduard de Haller. 24. 11. 1947. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152 B.55.42.54.

¹⁶ Eduard de Haller, Aktennotiz, 8. 8. 1947. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54Uch.

war, bestand für die Regierungen der Mitgliedstaaten keine Verpflichtung, Mitgliederbeiträge einzuzahlen. Und wegen der Langsamkeit der Legislaturprozesse in verschiedenen Ländern, dauerte es von der Unterschrift bis zur Ratifikation der Abkommen durch die Parlamente länger als angenommen. Die PCIRO musste deshalb so rasch als möglich neue Mitgliedstaaten anwerben, um ihre Finanzierung sicherzustellen und ihre Hauptaufgabe, die Aufnahme der Arbeit der IRO, voranzutreiben.

Die Internationale Flüchtlingsorganisation ergreift die Initiative

Am 22. April 1948 kündigte Gustav G. Kullmann an, dass demnächst auch Nichtmitglieder der Vereinten Nationen aufgefordert werden sollten, der IRO beizutreten. «Par ailleurs, l'espoir a été exprimé que, notamment, la Suisse puisse annoncer publiquement son intention de prêter son concours à l'Organisation. On peut confirmer, d'ores et déjà, que les Etats groupés dans l'OIR attachent une grande importance à la collaboration du Gouvernement suisse, et une déclaration du Gouvernement fédéral à cet effet ne manquerait pas d'être saluée avec une vive satisfaction, et serait de nature à influencer favorablement d'autres Etats que se tiennent encore à l'écart.» Ausserdem forderte Kullmann eine möglichst effiziente Gestaltung des Beitrittsprozesses («procedure la plus rapide»). Vor dem Inkrafttreten der IRO-Verfassung hätten die Vertreter der Flüchtlingsorganisation und der Schweiz ihre Ansichten zu den finanziellen Bedingungen auszutauschen, damit der Exekutivsekretär die im gegenseitigen Einvernehmen ausgehandelten Bedingungen den zuständigen Organen der IRO zur Genehmigung vorlegen könne. Dann müsse der Bundesrat eine Absichtserklärung zum Beitritt abgeben. In einem weiteren Schritt erfolge eine Resolution des Generalrates der IRO, welche die Erklärung der Schweizer Regierung zur Kenntnis nehmen, die Schweiz als «friedliebendes» Land anerkennen und die ausgehandelten finanziellen Beiträge bestätigen würde. Erst dann könne die Schweiz offiziell eine Beitrittseinladung zur IRO erhalten.¹⁷

Das EPD stellte darauf fest, dass der Beitritt der IRO aufgrund der Verfassung vor beide Kammern müsse, der Bundesrat diesen aber unter dem Vorbehalt der späteren Ratifikation durch das Parlament beschliessen könne. Der Beitritt zur IRO kam einem Staatsvertrag gleich, unterstand aber nur dem fakultativen Referendum, wenn die Verpflichtungen «unbefriedigend» waren oder länger als 15 Jahre dauerten (BV, Art. 89/3). Am 8. Juli 1948 stellte das EPD den Antrag an den Bundesrat, der IRO beizutreten.¹⁸ Aus den Mitberichten ist ersichtlich, dass das EJPD den Ausführungen des Antrags ebenfalls

¹⁷ Gustav Kullmann an Eduard de Haller, 22. 4. 1948. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

¹⁸ Antrag des EPD an den Bundesrat, 8. 7. 1948. BAR E 1001 (-) EPD Juli 1948.

zustimmte. Das Finanz- und Zolldepartement (EFZD) erklärte sich mit den «im Antragsentwurf geäusserten Gedankengängen grundsätzlich einverstanden», allerdings mit dem Hinweis, dass es von grosser Bedeutung sei, «dass die bisherigen Leistungen unseres Landes auf dem Gebiete der Flüchtlingshilfe im weitesten Sinne zur Unterstützung unserer Bestrebungen auf möglichste Herabsetzung des Mitgliederbeitrages herangezogen» würden.¹⁹ Am 29. Juli 1948 beauftragte der Bundesrat das EPD, entsprechend dem Antrag Gespräche mit der IRO über möglichst kostengünstige Beitrittsbedingungen zu führen.²⁰

Gustav G. Kullmann und André Boissier, ein Mitarbeiter der AIO, trafen sich am 24. Juli 1948 in Genf. Kullmann veranschlagte den Beitrag der Schweiz für die zwei Jahre Mitgliedschaft in der IRO auf der Grundlage eines Vergleichs mit der Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen (WHO) auf 12 Millionen Franken. Er hielt eine Reduzierung des Betrages um rund 5 Millionen Franken für möglich. Dabei dachte er an die 3,5 Millionen Franken, welche die Schweiz für die Flüchtlingshilfe im eigenen Land aufbrachte, an die 500'000 Franken, mit denen die Schweiz die Emigration förderte, und an die 1,2 Millionen Franken, welche die Schweiz für die Errichtung von provisorischen Unterkünften für die PCIRO in Genf aufgebracht hatte. Boissier erklärte Kullmann in der Folge, die Quote der Schweiz am Budget der WHO sei kleiner, als er annehme. Aufgrund dieses Prozentsatzes betrage der schweizerische Beitrag an die IRO brutto rund 5–6 Millionen Franken und nach den Abzügen nur noch 1–2 Millionen Franken.²¹ Eine Sitzung im grösseren Rahmen fand am 5. August 1948 in Genf statt. Die Spitzenfunktionäre der PCIRO empfingen Eduard de Haller und André Boissier zu Gesprächen. William H. Tucks wohlwollende und lobende Worte für die Schweiz dürften die damalige Stimmungslage wiedergeben. De Haller notierte zu den Äusserungen des Exekutivsekretärs: «Ami de la Suisse, ainsi que ses collaborateurs, il souhaite que l'OIR puisse bientôt la compter parmi ses membres. L'année à venir réserve à l'OIR des tâches difficiles et il serait très important pour elle d'avoir l'appui de la Suisse et de pouvoir bénéficier de sa longue expérience. Chacun sait ce qu'elle a déjà fait et fait encore pour les réfugiés. La présence de la Suisse à l'OIR serait une chose très précieuse.» Kullmann hielt fest, dass die Schweiz zu diesem Zeitpunkt etwa 9'000 Flüchtlinge beherberge, von denen die Mehrheit unter das Mandat der IRO fallen würde. Die der Schweiz daraus entstehenden Kosten könnten bei der Festlegung des Mitgliedsbeitrages berücksichtigt werden. Das IRO stellte zudem klar, dass die Schweiz «nur» ein Durchgangsland für Flüchtlinge sei

¹⁹ Mitbericht EJPD vom 13. 7. 1948, Mitbericht des EFD vom 23. 7. 1948. BAR E 1001 (-) EPD Juli 1948.

²⁰ Protokoll des Bundesrates, 29. 7. 1948. BAR E 1004.1 (-) Juli 1948, Nr. 1807.

²¹ Sitzungsprotokoll (AIO; André Boissier): Visite à M. Kullmann de l'Organisation internationale des réfugiés, le 24 juillet 1948. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 179, B.63.12.42.0.

und nicht damit rechnen müsse, ein Aufnahmeland zu werden. Tuck verlangte genauere Angaben zu den Kosten, welche durch die Flüchtlinge in der Schweiz entstünden, und erkundigte sich nach den Massnahmen im Rahmen der Schweizer Flüchtlingsbetreuung. Erst auf dieser Basis könne er abschätzen, wie hoch der Prozentsatz der Schweiz am Budget der IRO ausfallen würde. Protokolliert ist seine Bereitschaft, der Schweiz finanziell entgegenzukommen: «[...] mais il donne l'assurance que l'OIR, vu son désir très vif de voir la Suisse adhérer à l'organisation, ne ménagera aucun effort pour faciliter cette adhésion. Il pense qu'il pourra être tenu compte dans le calcul de sa quote-part de ce qu'elle a déjà fait pour les réfugiés et de ce qu'elle fait encore, de façon que certaine sommes et certaine prestations en nature puissent être imputées sur sa contribution.»²² Am 7. August 1948 lieferte die AIO die verlangten Auskünfte. Aufgrund der Angaben der Polizeibehörde des EJPD wurde die Zahl von 14'000 Flüchtlingen genannt, welche in der Schweiz unter das Mandat der IRO fallen würden. Unterschieden wurden drei Kategorien: a) Flüchtlinge (rund 300) in Heimen, welche durch die Eidgenossenschaft finanziert wurden; b) Flüchtlinge, welche einer Arbeit nachgingen und sich so eine unabhängige Existenz sichern konnten; c) Flüchtlinge ohne eigene Mittel, die von privaten Organisationen, die der Bund subventionierte, unterstützt wurden. Die Ausgaben des Bundes für das Flüchtlingswesen von 1939–1947 wurden mit 121'213'000 Franken beziffert. Für 1947 wurden Ausgaben von Fr. 6'892'477 Franken und für das laufende Jahr 4'657'000 Franken als Budget angegeben.²³

Der «Schweizer Herbst» im Generalrat der IRO

Am 24. August 1948 trat die Verfassung der IRO in Kraft. Vier Tage später teilte William H. Tuck mit, dass die Anteile der Schweiz an den zwei Budgetposten der IRO unter Vorbehalt der Genehmigung des legislativen Organs der IRO, des Generalrates, auf 1,3 Prozent der Verwaltungsausgaben und 1,1 Prozent der Ausgaben für die Hilfstätigkeit festgelegt worden seien. Die mündlich vereinbarte Kompensation der Beiträge erfolge erst, wenn die Mitgliedschaft der Schweiz sicher sei. Tuck gab seiner tiefen Befriedigung Ausdruck und unterstrich das Entgegenkommen der IRO bei der Festlegung des Mitgliedsbeitrages: «La participation de votre pays à nos conseils serait accueillie avec une satisfaction toute particulière, en raison de ses longues traditions humanitaires et

²² Sitzungsprotokoll (AIO; André Boissier): Note relatif à la visite faite le 5 août 1948 par M. de Haller à M. H. W. Tuck, Secrétaire exécutif de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR). Anwesende: William H. Tuck, Sir Arthur Rucker, Gustav G. Kullmann, William W. Cox (Spezialberater der IRO), Eduard de Haller und André Boissier. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 179, B.63.12.13.

²³ AIO (André Boissier) an Gustav Kullmann, 7. 8. 1948, S. 2–3. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 179, B.63.12.13.

internationales conformes aux principes qui ont inspiré notre propre constitution. En outre notre Organisation a son siège en Suisse [...], comme vous le savez, nos dépenses en Suisse soient de beaucoup supérieures au total de la contribution que j'ai suggérée plus haut.»²⁴

Das EPD stellte dem Bundesrat am 8. September 1948 den Antrag, die Bedingungen zu akzeptieren und der IRO beizutreten: «Si aujourd'hui le Conseil fédéral admet, comme c'est notre opinion, que les conditions [...] sont raisonnable, voir, acceptables, et qu'elles représentent un effort sérieux de la part de l'OIR pour rendre possible l'adhésion de notre pays, le Conseil fédéral pourrait sans doute déterminer son attitude à l'égard de cette organisation sans plus attendre [...]. Il nous semble que, tout en réservant les procédures constitutionnellement et sans se lier de façon définitive, le Conseil fédéral, s'il est aussi de cet avis, pourrait mettre à profit la prochaine session du Conseil général de l'OIR pour lui faire connaître l'intention de la Suisse d'apporter son concours à l'organisation [...]»²⁵ Einen Tag später übernahm der Bundesrat diese Argumentationslinie und beschloss den Beitritt der Schweiz zur IRO.²⁶

Zu Beginn der ersten Session der IRO am 13. September 1948 verabschiedete der Generalrat die Resolution Nr. 1. Diese forderte den Generalsekretär auf, «à élargir la composition de l'organisation de manière qu'elle groupe le plus grand nombre possible d'Etats et qu'elle puisse recevoir ainsi le maximum d'appui dans l'accomplissement de sa tâche, qui est de repatrier ou de rétablir à peu près la totalité des réfugiés et personnes déplacées relevant de son mandat, au cours des deux ans pendant lesquels elle existera encore». Die Aufforderung, die Verfassung der IRO zu ratifizieren, richtete sich nicht nur an Mitglieder der vorbereitenden Kommission und an Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, sondern auch an alle anderen «friedliebenden» Staaten.²⁷ Am gleichen Tag hielt Bundesrat Eduard von Steiger als Vertreter der Schweizer Regierung eine Rede vor dem Generalrat der IRO. Der Vorsteher des EJPD unterstrich, wie wichtig es für die Schweiz sei, in der internationalen Flüchtlingshilfe mitarbeiten zu können. Nachdem die Umstände des Krieges es der Schweiz aus bekannten Gründen nicht erlaubt hätten, an der internationalen, multilateralen Flüchtlingshilfe mitzuarbeiten, eröffne die IRO nun eine neue Chance: «Le Gouvernement suisse, pour sa part, désireux de reprendre à vos côtés, sur le plan international, le rôle traditionnel, qu'il n'a jamais cessé d'exercer à

²⁴ Generaldirektor der IRO (William Tuck) an AIO (André Boissier), 28. 8. 1948. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 179, B.63.12.13.2.

²⁵ Antrag des EPD an den Bundesrat, 8. 9. 1948. BAR E 1001 (-) EPD Sept. 1948.

²⁶ Protokoll des Bundesrates, 10. 9. 1948. BAR E 1004.1 (-) Sept. 1948, Nr. 2075.

²⁷ IRO, Résolution No 1: Résolution concernant la participation à l'organisation (adoptée par le Conseil Général, le 13 septembre 1948). Zitiert in: Louise W. Holborn: L'Organisation Internationale pour les réfugiés – Agence spécialisée des Nations Unies 1946–1952, Paris 1955, S. 714.

l'intérieur de ses frontières, est prêt à examiner dans un esprit très sympathique les conditions que seraient faites à l'adhésion de la Suisse.»²⁸ William H. Tuck, inzwischen zum Generaldirektor der IRO ernannt, betonte die Pionierrolle der Schweiz in der internationalen Flüchtlingshilfe: «It was well known that Switzerland had always been a pioneer of international assistance to refugees. Now that the organization had reached its constitutional (majority), it would, he was sure, be able to count upon its support and the participation of Switzerland in the near future [...].»²⁹ Mit der Resolution Nr. 27 vom 24. September 1948 nahm der Generalrat der IRO die Erklärung der Schweiz, sie wolle unter den vereinbarten Bedingungen beitreten, diskussionslos zur Kenntnis. Der Rat gab seiner Genugtuung Ausdruck und lud den Bundesrat ein, entsprechend der Verfassung der Organisation und gemäss dem schweizerischen verfassungsgemässen Vorgehen der IRO beizutreten.³⁰

Die Schlussverhandlungen

Am 30. September 1948 begannen die Schlussverhandlungen. Gustav G. Kullmann traf mit einer Schweizer Delegation, bestehend aus Otto Schuerch, Chef der Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung des EJPD, und Hans Cramer, zusammen. Mündlich wurde wiederholt, dass prinzipiell alle schweizerischen Leistungen an Flüchtlinge, die unter das Mandat der IRO fielen, angerechnet werden könnten. Kullmann stellte die Bedingung, der Beitrag der Schweiz müsse in Schweizer Franken eingezahlt werden. Die IRO gab in der Schweiz immerhin rund 1,8 Millionen Dollar aus, die etwa 7,8 Millionen Franken entsprächen. Wie hoch der dem Mitgliedsbeitrag anrechenbare Anteil der Eigenleistungen sein würde, wurde noch nicht festgelegt, von der Schweizer Delegation wurden 75% angestrebt.³¹ Die zweite und letzte Verhandlungsrunde fand am 19. Oktober 1948 statt. Die Schweizer Delegation schlug vor, dass 80% der in den Budgets von 1948 und 1949 veranschlagten Summen für die Unterstützung von Flüchtlingen vom schweizerischen Beitrag abgezogen werden sollten. 20% der Kosten konnten nicht abgezogen werden, weil unter den Flüchtlingen in der Schweiz einige waren, die nicht unter das Mandat der

²⁸ Discours de M. le Conseiller fédéral de Steiger (Séance d'ouverture du Conseil général de l'OIR), Genève 13 sept. 48, 13. 9. 1948. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 179, B.63.12.13.

²⁹ IRO, GENERAL COUNCIL, 1st, 2nd & 3rd SESSIONS, 1948–49, Summary records: GC/SR/1, 13. 9. 1948.

³⁰ IRO, Résolution No 27: Résolution concernant la Participation à l'organisation d'Etats qui ne sont pas membres de l'organisation des Nations Unies (Adopté par le Conseil Général, le 24 septembre 1948). Zitiert in: Holborn, S. 622.

³¹ Sitzungsprotokoll (Hans Cramer): Unterredung mit Herrn Dr. Kullmann in Anwesenheit von Herrn Dr. Schürch vom 30. 9. 1948. Betrifft: Schweizerischer Beitrag an die IRO, speziell Ermittlung der anrechenbaren Summe. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

IRO fielen, weil Dauerasylo von der IRO nicht unterstützt wurden und weil Unterschiede bei den Unterstützungsnormen bestanden. Zum Erstaunen der Schweizer stimmte die Führung der IRO diesem Vorschlag zu. Denn erstens waren 1948 die effektiven Ausgaben der Schweiz kleiner als das Budget, zweitens war auch das Budget für 1949 relativ hoch angesetzt, und drittens begann das Finanzjahr der IRO am 1. Juli 1948 und war nicht identisch mit der Schweizer Budgetperiode. Für das Finanzjahr der IRO vom 1. Juli 1948 bis zum 30. Juni 1949 belief sich der Schweizer Anteil (nach den Abzügen) auf 3'887'641 Franken, für die zweite Finanzperiode vom 1. Juli 1949 bis zum 30. Juni 1950 resultierte ein Beitrag von 4'599'013 Franken, total 8'486'654 Franken für die zwei Jahre der Mitgliedschaft. Der Kommentar des Protokollführers dazu: «Es muss hier unterstrichen werden, dass wir derart grosszügig behandelt wurden.»³²

Am 13. Januar 1949 erfolgte die schriftliche Bestätigung der mündlich vereinbarten Bedingungen und Verpflichtungen, welche von nun an die Grundlage des Abkommens zwischen der IRO und der Schweiz war. Grundsätzlich sollte allen Flüchtlingen, die unter das IRO-Mandat fielen, unabhängig davon, ob sie über eigene Mittel verfügten, die Wiederansiedlung im Ausland erleichtert werden. Kernpunkt der Vereinbarung war die Bestimmung, wonach die IRO die Betreuung und Unterstützung von Flüchtlingen in der Schweiz, die unter das Mandat der IRO fielen, den Schweizer Behörden überliess. Die IRO stellte aber die Bedingung, dass die Schweizer Behörden die angegebenen finanziellen Mittel tatsächlich einsetzen würden. Im Gegenzug verpflichtete sich die Organisation diese Kosten zu 80% von den Beitragszahlungen abzuziehen. Ausserdem übernahm die IRO alle anfallenden Kosten, die den Schweizer Behörden bei der Emigration und Repatriierung von IRO-Flüchtlingen entstanden.³³ Per Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 1949 wurde die Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Flüchtlingsorganisation der Bundesversammlung vorgelegt.³⁴ Nachdem der Ständerat der Vorlage am 11. Februar zugestimmt hatte, besuchte am 8./9. März 1949 eine Kommission des Nationalrates die IRO in Genf. Nach mehreren informativen Treffen mit Funktionären war sie vom Projekt überzeugt. Der Nationalrat stimmte der

³² Sitzungsprotokoll (Hans Cramer): Aussprache zwischen den leitenden Organen der IRO und einer schweizerischen Delegation bezüglich der anrechenbaren Beträge zu unserem Mitgliederbeitrag. – Genf, den 19. 10. 1948. Delegation der IRO: William Tuck, Sir Arthur Rucker, Meier-Cohen, Gustav Kullmann und einige weitere Sachverständige. Delegation der Schweiz: Heinrich Rothmund, Willy Grütter, Vizedirektor des EFD, Otto Schuerch, Charles Hornung von der Polizeibehörde und Hans Cramer. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

³³ Stellvertretender Generaldirektor der IRO (Sir Arthur Rucker) an Departementschef des EPD (Max Petitpierre), 13. 1. 1949. BAR E 2001-04 (-) -/6, Bd. 28, F.08.4.1.

³⁴ Protokoll des Bundesrates, 19. 1. 1949. BAR E 1004.1 (-) Jan. 1949, Nr. 104.

Vorlage am 24. März ebenfalls zu.³⁵ Am 24. März 1949 beschloss der Bundesrat, den Beitritt zur IRO zu vollziehen, und beauftragte die Schweizer Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York, das Ratifikationsdokument zu hinterlegen. Nach der Hinterlegung der Annahmeerkunde der Verfassung der IRO beim Generalsekretär der Vereinten Nationen am 28. März 1949 zählte die Schweiz formell zu den Mitgliedern der Internationalen Flüchtlingsorganisation.³⁶

Akteure, Konzepte und internationales System

Das *Büro des Delegierten des Bundesrates für die internationalen Hilfswerke* und die 1946 daraus hervorgegangene AIO waren federführend beim Beitritt der Schweiz zur IRO. Wichtige Positionspapiere über den Beitritt der Schweiz zur IRO wurden hier verfasst, entweder von Eduard de Haller oder von seinem Mitarbeiter Hans Cramer. Die beiden Spitzenbeamten stellten grundsätzliche Überlegungen an und trafen Entscheidungen, welche von ihrem Vorgesetzten, Aussenminister Max Petitpierre, zum Teil wörtlich übernommen und an den Gesamtbundesrat weitergeleitet wurden. Wichtig ist die Feststellung, dass dieser praktisch keinen Einfluss auf das Geschehen nahm. Er liess seine Mitarbeiter die gesamten Abklärungen treffen und Verhandlungen mit den Funktionären der IRO führen. Er übernahm grundsätzlich deren Standpunkte und beschränkte sich auf repräsentative Funktionen. Alle Anträge des EPD wurden vom Bundesrat übernommen – aus den Bundesratsprotokollen ist das Abstimmungsverhältnis des Kollegiums leider nicht ersichtlich –, so dass auch die Bundesratsbeschlüsse den gleichen Wortlaut aufweisen. Erstaunlicherweise hatte die *Polizeiabteilung des EJPD*, welche für die nationalen Flüchtlingsfragen zuständig war, wenig mit dem Beitritt der Schweiz zur IRO zu tun. Das *EFZD* seinerseits war mit seinem fast schon «traditionellen» Vorbehalt bei der Festlegung des Mitgliedsbeitrages präsent.

Grundsätzlich anzumerken ist, dass es sich die Schweiz vier Jahre nach Kriegsende nicht leisten konnte, eine Nichtmitgliedschaft bei der internationalen Flüchtlingshilfe mit dem Verweis auf ihre Neutralität zu begründen. Infolge der reduzierten Teilnahme an der Arbeit des Intergouvernementalen alliierten Flüchtlingshilfswerks, der «United Nations Relief and Rehabilitation Administration», lastete auf der Schweiz ein gewisser Druck, sich in der multilateralen Flüchtlingshilfe in der Nachkriegszeit zu engagieren. Nach der Beteiligung am kulturellen und sozialen Wiederaufbau Europas im Rahmen der Vereinten Nationen durch die Beitritte zur Organisation der Vereinten Nationen für Landwirtschaft

³⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO), 19. 1. 1949, BBI 1949 I, 101.

³⁶ Protokoll des Bundesrates, 24. 3. 1949. BAR E 1004.1 (-) März 1949, Nr. 599.

und Ernährung (FAO) 1946, zur Weltgesundheitsorganisation (WHO) 1947 und zur Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) 1948 sowie nach der Mitarbeit in der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) seit 1948 war der Beitritt der Schweiz zur IRO im Jahre 1949 die «logische» Fortsetzung im humanitären Bereich. In der IRO war die Schweiz mit ihrer harten Währung und der vorhandenen Infrastruktur im nationalen Flüchtlingswesen – unter anderem zur Behandlung von Tuberkulosekranken – hoch willkommen, wie das grosse Entgegenkommen der Organisation bei der Beitragsfestlegung zeigte.

Mit ihrer Teilnahme am US-amerikanisch dominierten Marshallplan und an der OEEC hatte sich das Land politisch in den Westblock integriert. Dadurch war die Universalitäts- und Neutralitätsmaxime Petitpieres bereits relativiert worden. Der Beitritt zur IRO war, nachdem die Sowjetunion und ihre Verbündeten der Organisation fernblieben, nur ein weiterer Schritt der Schweiz beim Positionsbezug im Kalten Krieg, denn die als «technische» Sonderorganisation der Vereinten Nationen konzipierte IRO erhielt mit dem Boykott des Ostblocks einen eindeutig politischen Charakter. Die Auseinandersetzungen zwischen den USA und der Sowjetunion gaben der Schweizer Neutralität zudem eine neue Bedeutung. Die Schweiz konnte im Rahmen der IRO ihre «guten» Dienste anbieten, was das angeschlagene Image der schweizerischen Neutralität international aufwertete.

Abschliessend sei eine kleine Anmerkung erlaubt: Überhaupt nicht in die von ausländischen Diplomaten stets hochgelobte humanitäre Tradition der Schweiz passt eine Notiz Alfred Zehnders, des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, aus dem Jahre 1947. Die Bemerkung des Beamten zeugt nicht gerade von einer humanitären Einstellung: «[...] une aide financière me semble préférable à une obligation de recevoir et d'assimiler un nombre considérable d'étrangers qui n'ont rien de commun avec la mentalité suisse.»³⁷

³⁷ Abteilung Politische Angelegenheiten des EPD (Alfred Zehnder) an den Departementschef des EPD (Max Petitpierre), 28. 11. 1947. BAR E 2001 (E) -/1, Bd. 152, B.55.42.54.

SOLIDARITÄT ODER NEUTRALITÄT?

Der Beitritt der Schweiz zum zwischenstaatlichen Komitee für europäische Auswanderung (CIME) 1951–1952

Andreas Rubin

Ungarische Flüchtlinge

treffen am Montag, den 3. Dezember, in der Kaserne Liestal ein.

Die Kasernenverwaltung hat zu wenig Arbeitskräfte, um bis Montag die Kaserne sauber gereinigt abgeben zu können.

Frauen, die uns helfen wollen, die Kaserne bis zum Montag wohnlich einzurichten, sind gebeten, mit eigenen Reinigungswerkzeugen sich am 29. November, 08.00 Uhr, in der Kaserne zu melden.

Kasernenverwaltung Baselland.

Das CIME war 1956 und 1957 zentral an der Verteilung ungarischer Flüchtlinge auf westliche Länder beteiligt. Hier ein Aufruf zugunsten ungarischer Flüchtlinge, die Ende 1956 mit Hilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes in einem Transitlager untergebracht wurden.¹

Der Beitrag geht den Gründen für den Beitritt der Schweiz zum Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes (CIME) vom 5. Dezember 1951 nach, wobei sich insbesondere folgende Fragen stellen: Worin bestand zu diesem Zeitpunkt das Interesse der Schweiz, dieser Organisation beizutreten? War es die humanitäre Tradition,

¹ Siehe die Bundesratsentscheide Nr. 2018 vom 26. 11. 1956, Nr. 2019 und Nr. 2020 vom 27. 11. 1956, BAR E 1004.1 (-), Bd. 595.

der sich die Schweiz verpflichtet fühlte, oder war es die vielbeschworene Solidarität, welche ein Abseitsstehen verunmöglichte? Entsprechend dem Beitritt der Schweiz zum CIME der schweizerischen Nachkriegspolitik im Allgemeinen? Mit Hilfe der Mitberichte und deren Aktenzeichen konnten die Akten der einzelnen Departementsstellen ausfindig gemacht werden, was neue Bestände für die Aufarbeitung des – insgesamt gut dokumentierten – Beitritts der Schweiz zum CIME eröffnete.² Besonders aufschlussreich waren die Anträge im Vorfeld der Konferenzen von Neapel und Brüssel im Herbst 1951: Ausgehend vom Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) vom 1. Juni 1951 betreffend die Teilnahme einer Schweizer Delegation an der Migrationskonferenz von Neapel³ und dem zweiten Antrag vom 20. September desselben Jahres,⁴ liessen sich alle Departemente und Departementsstellen eruieren, die an diesem Geschäft beteiligt waren. Die Anträge zeigen, dass sich nach der Konferenz von Neapel die verwaltungsinterne Zuständigkeit bei der Frage eines Beitritts der Schweiz zum CIME änderte. Neu war nicht mehr das EVD dafür zuständig, sondern das Eidgenössische Politische Departement (EPD), welches am 15. November einen Antrag betreffend die Teilnahme der Schweiz an der Konferenz von Brüssel stellte und im folgenden die Federführung beim Beitritt der Schweiz zum CIME übernahm.⁵

² In der Literatur ist der Beitritt der Schweiz zum CIME hingegen nur sehr marginal behandelt worden. Vgl. beispielsweise Paul A. Ladame, *Le rôle des migrations dans le monde libre*, Genf 1958; Pierre Jacobsen, *The Work and Experience of ICEM, Report to the Round-Table Conference of the International Economic Association* (ICEM Document IEA/24, HQ 1000), Kitzbühl 1955.

³ Antrag des EVD an den Bundesrat, 28. 5. 1951. BAR E 1001 -/1 EVD Mai 1951.

⁴ Antrag des EVD an den Bundesrat, 20. 9. 1951. BAR E 1001 -/1 EVD Mai 1951. Im zweiten Antrag ging es um die endgültige Zusammensetzung der schweizerischen Delegation in Neapel.

⁵ Antrag des EPD an den Bundesrat, 15. 11. 1951. BAR E 1001 -/1 EPD November 1951.

Verwendete Datensätze der *Analytischen Datenbank*⁶

Inhalt 1	Inhalt 2	Datum des Beschlusses	BRB Nr.	Antragstellendes Departement	Datum des Antrags
1. Wanderungsprobleme, internationale Konferenz in Neapel, Oktober 1951	Schweizerische Delegation	1. 6.1951	1081	EVD	28. 5.1951
2. Wanderungsprobleme, internationale Konferenz in Neapel, Oktober 1951	Instruktionen an die schweizerische Delegation	28.9.1951	1848	EVD	20. 9.1951
3. Flüchtlinge	Konferenz in Brüssel für die Errichtung einer provisorischen intergouvernementalen Flüchtlingsorganisation, November 1951, schweizerische Delegierte	23.11.1951	2256	EDA	15.11.1951
4. Wanderungsprobleme	Tagung in Brüssel, Bericht der schweizerischen Delegation; Errichtung einer provisorischen Organisation und Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit	28.12.1951	2582	EDA	18.12.1951

Die Schweiz im internationalen System der Kriegs- und Nachkriegszeit

Als der Zweite Weltkrieg im Mai 1945 auf dem europäischen Kontinent zu Ende ging, bot Europa ein Bild der Zerstörung. Die systematische Verfolgung und Vernichtung von Millionen Menschen aufgrund ihrer «Rassenzugehörigkeit», die Vertreibung von Millionen von Menschen aus ihren angestammten Gebieten, die Vernichtung ganzer Städte und

⁶ Abfrage: Suche Entscheide des Bundesrates zu: «Schlagwort: Flüchtlinge» und «Inhalt 1: Wanderungsprobleme» für den Zeitraum 1. 1. 51–31. 12. 51

Dörfer – das Ausmass der Zerstörung war derart gross, dass ohne internationale Zusammenarbeit ein Wiederaufbau Europas nicht denkbar war.

Dabei konnte und durfte auch die Schweiz, welche von den Zerstörungen des Krieges weitgehend verschont geblieben war, nicht abseits stehen. Doch unmittelbar nach der Kapitulation des Deutschen Reiches war sie sowohl politisch als auch moralisch isoliert. Diese Isolierung war unter anderem eine Folge der engen wirtschaftlichen Anlehnung an die Achsenmächte während der ersten Kriegsjahre. Die vielbeschworene Neutralität, welche der Schweiz jegliche Parteinahme für eine der Kriegsparteien verbot, stiess bei den Alliierten angesichts der wirtschaftlichen Verflechtung mit der Achse – insbesondere mit Deutschland – auf Unverständnis. Besonders deutlich zeigte sich die Isolation anhand der Haltung der Vereinten Nationen gegenüber den neutralen Staaten. Diese wurden an die Gründungskonferenz der UNO vom 25. April 1945 in San Francisco gar nicht erst eingeladen.⁷

Das Washingtoner Abkommen von 1946, die Mithilfe am Wiederaufbau Europas im Rahmen des Marshallplans 1947, die Normalisierung der Beziehungen zur Sowjetunion und die Teilnahme der Schweiz an der OEEC 1947 trugen wesentlich dazu bei, die Beziehungen mit dem Ausland, namentlich den Alliierten, zu normalisieren.

Aber auch der Regierungswechsel innerhalb des Bundesrates, mit der Demissionierung von Marcel Pilet-Golaz und der Wahl von Max Petitpierre, schuf die Möglichkeit zu einer Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik. Um das – im Ausland angeschlagene im Inland jedoch nach wie vor idealisierte – Image der schweizerischen Neutralität zu korrigieren, stellte Petitpierre kurz nach seiner Amtseinssetzung am 1. Februar 1945 das Konzept der Neutralität – Solidarität – Universalität vor.⁸ Damit stellte Petitpierre die schweizerische Neutralität nicht grundsätzlich in Frage, sondern definierte sie lediglich neu, verlangte doch die drohende Isolation und moralische Verfehlung der Schweiz nach einer Neuorientierung der Aussenpolitik. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Neutralität fand in der Schweiz allerdings nicht statt. Die schweizerische Aussenpolitik wurde im Rahmen des Universalitätskonzeptes zwar bilateral ausgebaut, in multilateraler

⁷ Vgl. dazu Manfred Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, Chur/Zürich 1995, S. 20–23; Daniel Frei, «Das Washingtoner Abkommen von 1946 – Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 19, 1969/3, S. 567–619; Catherine Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941–1949*, Diss. Chur/Zürich 1991; Edgar Bonjour, *Schweizerische Neutralität. Kurzfassung der Geschichte in einem Band*, Basel/Stuttgart 1978.

⁸ Vgl. Dietrich Schindler, *Dauernde Neutralität*, in: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Basel/Stuttgart 1975, S. 179; Daniel Frei, «Die Ära Petitpierre, 1945–1961. Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik», in: Louis-Edouard Roulet (Hg.), *Max Petitpierre – Seize ans de neutralité active*, Neuchâtel 1980, S. 165–173.

Hinsicht jedoch vernachlässigt. Die «ängstliche Gesinnungsneutralität» wie Manfred Linke sie nennt, führte dazu, dass eine wirklich multilaterale Zusammenarbeit mit supranationalen Organisationen nur bedingt möglich war.⁹

Die schweizerische Nachkriegshilfe bot in zweierlei Hinsicht willkommene Gelegenheit, aus der moralischen und politischen Isolation sowie dem Dilemma der Gesinnungsneutralität auszubrechen: Einerseits konnte man durch die Berufung auf die humanitäre Tradition und die Solidarität mit dem kriegsgeschädigten Ausland das «Schandmal des Kriegsgewinners» abschwächen,¹⁰ andererseits bot die Nachkriegshilfe eine wichtige Plattform für die Ausübung der Maxime der Universalität und gleichzeitig eine Möglichkeit zur multilateralen Zusammenarbeit.

Die Schweiz wurde aus Neutralitätsgründen nicht Mitglied der 1943 gegründeten United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) und ging mit der Errichtung der Schweizer Spende ihren eigenen Weg. In den unmittelbaren Nachkriegsjahren trat sie jedoch verschiedenen Flüchtlingsorganisationen bei. Mit dem Beitritt zur internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) 1949, der Mitgliedschaft im UNO Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) 1951, und schliesslich mit ihrem Beitritt zum CIME im Dezember 1951 baute die Schweiz ihre multilateralen Beziehungen auf dem humanitären Sektor sukzessive aus.

Der Beitritt der Schweiz zum CIME

Der Entscheidungsprozess im Vorfeld der Konferenz von Neapel¹¹

Am 6. Februar 1951 verschickte das Office International du Travail (OIT) im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC), ein Memorandum an verschiedene Staaten – unter anderen die Schweiz –, welche im Frühling 1950 an einer Konferenz in Genf zum Thema Migration teilgenommen hatten.¹² Das Memorandum

⁹ Manfred Linke, «Zwischen Bilateralismus und Multilateralismus: Die schweizerische Aussenpolitik 1944–1950», in: Georg Kreis (Hg.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*, Ilinera, Basel 1995, S. 64.

¹⁰ Patrick Eigenmann, «Der Schlaf der Gerechten: Die in der Schweiz verpasste Diskussion um Artikel 55 der Charta der Vereinten Nationen», in: Beatrix Mesmer, Peter Hug (Hg.), *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit*, Studien und Quellen Band 19, Bern 1993, S. 42.

¹¹ Das folgende Kapitel beruht mit wenigen Ausnahmen auf der Auswertung der Quellen aus dem schweizerischen Bundesarchiv in Bern. Einzelne Quellen entstammen dem Archiv of Historical Value (AoHV), dem Archiv der International Organization for Migration (IOM), wie der Name des vormaligen CIME heute lautet. Der chronologisch gegliederte Ablauf des Entscheidungsprozesses bis zum Beitritt der Schweiz zum CIME umfasst die Jahre 1951–1952, als der Beitritt der Schweiz durch den Bundesrats- resp. Bundesbeschluss endgültig ratifiziert wurde.

¹² BAR E 2001-04 -/6, Bd. 34 (o.F.10.3.2).

informierte die interessierten Staaten über einen gemeinsamen Aktionsplan zum Thema Migration. Gleichentags sandte Jef Rens, der stellvertretende Direktor des OIT einen Brief an das EVD beziehungsweise an Max Kaufmann, den Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA).¹³ Da das OIT und dessen Unterabteilung, das Bureau International du Travail (BIT) im Auftrag des ECOSOC das Memorandum verfasst hatten, kontaktierten sie das zuständige Amt, das BIGA. Somit war es das EVD, die dem BIGA übergeordnete Behörde, welche die Federführung des Geschäftes in einer ersten Phase übernahm.

Im erwähnten Brief vom 6. Februar 1951 bat Jef Rens um eine Stellungnahme zum Memorandum und Auskunft über die grundsätzliche Haltung der Schweiz gegenüber allfälligen Massnahmen bezüglich Migration und Überbevölkerung in Europa. Gleichzeitig kündigte Rens die Absicht des BIT an, im Herbst eine Konferenz in Neapel zum Thema Migration zu veranstalten, zu der die Schweiz ebenfalls eingeladen werden sollte. Am 2. April 1951 lud das BIGA Vertreter der Abteilung für Internationale Organisationen (AIO), der Handelsabteilung und des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes (EFZD) zu einer Besprechung ein.¹⁴ Die Sitzung wurde auf den 12. April festgesetzt. Einziges Traktandum war die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Auswanderung aus überbevölkerten europäischen Staaten. Das BIGA wollte die Besprechung für einen Gedankenaustausch nutzen, um sich – im Hinblick auf die Beantwortung der dem Memorandum beigelegten Fragen – über die Haltung der anderen Departemente zu informieren. Generell standen die Anwesenden einem Engagement der Schweiz wohlwollend gegenüber, allerdings sollten die bisher geleisteten finanziellen Beiträge an Flüchtlingsorganisationen und den Wiederaufbau Europas bei kommenden Zahlungen berücksichtigt werden. Aufschlussreich für die Haltung der Schweiz gegenüber dem Memorandum des OIT sind unter anderem die Antworten auf den Fragebogen, den das BIGA im Anschluss an die Sitzung vom 12. April dem OIT zurücksandte.¹⁵ Darin nahm die Schweiz eine eher zurückhaltende Position ein. Da sie im Gegensatz zu ihren Nachbarländern weniger unter den Migrationsströmen des Zweiten Weltkrieges litt und verschiedentlich finanzielle Beiträge geleistet hatte, sah sie sich weder moralisch noch aufgrund der sozialen und ökonomischen Verhältnisse dazu gezwungen, aktiv zu werden. Statt dessen wollte man abwarten, wie sich die Dinge im Hinblick auf die Konferenz in Neapel entwickeln würden, um gegebenenfalls auf Vorschläge zu reagieren.

¹³ Stellvertretender Direktor des OIT (Jef Rens) an den Direktor des BIGA (Max Kaufmann), 6. 2. 1951. BAR E 7175 (B) 1976/126, Bd. 12 (Dossier 1).

¹⁴ BIGA an AIO, Handelsabteilung und EFZD, 2. 4. 1951. BAR E 7175 (B) 1976/126, Bd. 12 (Dossier 1).

¹⁵ Antwortschreiben des Direktors des BIGA (Kaufmann) an den Generaldirektor des BIT, 16. 4. 1951. BAR E 7175 (B) 1976/126, Bd. 12 (Dossier 1).

Aufgrund der grundsätzlich positiven Haltung des EVD gegenüber dem Memorandum des OIT vom 6. Februar, erhielt Max Kaufmann einen Monat später, am 12. Mai 1951, ein weiteres Schreiben von Jef Rens. Darin wurde die Schweiz offiziell an die Migrationskonferenz von Neapel eingeladen, die im kommenden Oktober stattfinden sollte.¹⁶ Am 28. Mai stellte das EVD einen Antrag betreffend die Entsendung einer Delegation an die Konferenz von Neapel. Das EVD wies darin auf die Dringlichkeit einer internationalen Lösung der Frage der Überbevölkerung in Europa hin und plädierte für eine aktive Mitgestaltung der Schweiz: «La Suisse ne peut refuser de prendre part à l'examen d'une question dont dépend dans une si grande mesure le bien-être de notre continent. [...] Si pour l'instant, en raison de la situation économique favorable dont la Suisse bénéficie, notre émigration reste dans des limites relativement modestes, il n'est pas impossible que, dans un avenir peut-être assez rapproché, un plus grand nombre de ressortissants suisses se voit obligé d'envisager un établissement à l'étranger. [...]»¹⁷

Bei aller Solidarität, welche das EVD dem europäischen Kontinent entgegenbrachte, betonte es primär den unmittelbaren Nutzen einer Teilnahme der Schweiz an der Konferenz in Neapel, weil so die eigenen Interessen in der europäischen und allfälligen «schweizerischen Migrationsfrage» gewahrt respektive vertreten werden konnten. Sowohl das EPD als auch das EFZD stimmten dem Antrag des EVD zu.¹⁸ Das EPD hatte zwar die Notwendigkeit einer Schweizer Delegation anerkannt, hielt jedoch die Entsendung eines eigenen Vertreters nicht für nötig.¹⁹ Die anfängliche Zurückhaltung des EPD ist eigentlich erstaunlich. Sie ist aber wohl dadurch zu erklären, dass die Konferenz von Neapel durch das internationale Arbeitsamt organisiert wurde, und vor allem die Emigration von arbeitslosen Arbeitern zur Diskussion stand.²⁰ Da vorderhand eher «arbeitstechnische» Aspekte der Migration resp. Emigration behandelt werden sollten, war das EPD der Ansicht, die Entsendung eines Delegierten aus dem BIGA sei ausreichend. Erst nachdem Hans Cramer, Juristischer Beamter der AIO, am 4. September 1951 in einem Brief an seinen Chef Philippe Zutter die Teilnahme eines Delegierten des EPD angeregt hatte,²¹ begann man sich im EPD ernsthaft mit der Konferenz von

¹⁶ Stellvertretender Direktor des OIT (Rens) an den Direktor des BIGA (Kaufmann), 12. 5. 1951. BAR E 7175 (B) 1976/126, Bd. 12 (Dossier 1).

¹⁷ Antrag des EVD an den Bundesrat, 28. 5. 1951. BAR E 1001 -/1 EVD Mai 1951.

¹⁸ Conférence des migrations, Protokoll des Bundesrates, 1. 6. 1951. BAR E 1004.1 Juni 1951, Nr.1081.

¹⁹ Aktennotiz des Direktors des BIGA (Kaufmann) an den Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA (Albert Jobin), 18. 5. 1951. BAR E 7175 (B) 1976/126, Bd. 12 (Dossier 1).

²⁰ Vor allem Deutschland, Italien und Österreich waren von der Problematik der arbeitslosen Arbeiter(Innen) betroffen. Mittels Emigration nach Übersee sollte das Problem der Arbeitslosigkeit und des «Bevölkerungsüberschusses» gemildert werden.

²¹ Brief des Gesandten in Rom (Hans Cramer) an den Chef der Abteilung für Internationale Organisationen (Philippe Zutter), 4. 9. 1951. BAR E 2001-04 -/6, Bd. 34 (o.F. 10.3.2.).

Neapel auseinandersetzen, obwohl bei diesem Geschäft nach wie vor das BIGA federführend war.²²

Zwei Wochen später, am 20. September, verfasste das EVD einen Antrag, in dem es über den genaueren Inhalt der Konferenz von Neapel informierte. Das EVD wies darin auf die Dringlichkeit der Lage hin. Da viele der 3 bis 4 Millionen entwurzelten Menschen keine Arbeit in ihren Aufnahmelandern fänden und dies die soziale, ökonomische und politische Lage der betroffenen Länder zunehmend belastete, sei eine internationale Zusammenarbeit in dieser Frage unabdinglich. Weiter führte das EVD aus: «Etant donné la portée générale de ce problème, qui intéresse au premier chef l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche, mais aussi l'Europe occidentale dans son ensemble, on ne comprendrait sans doute pas que la Suisse, qui n'a pas souffert de la guerre comme la plupart des autres Etats, ne participe pas à une œuvre destinée au relèvement et à la consolidation de l'Europe occidentale. Il s'agit du reste d'une œuvre éminemment humanitaire, dont la réalisation s'impose à cause de la situation économique extraordinaire existant aujourd'hui dans la plupart des pays et de la nécessité de s'entraider dans laquelle ils se trouvent par suite des événements politiques. La Suisse ne peut donc à notre avis qu'adopter une attitude positive à l'égard de l'institution dont la création est envisagée.»²³ Gleichzeitig betonte das EVD zwar den humanitären Gedanken, welchem die Schweiz sich verpflichtet fühle, machte aber gleichzeitig deutlich, dass ein Abseitsehen der Schweiz das negative Bild des «Kriegsgewinners» beschwören könnte. Die Solidarität, welche hier im Zusammenhang mit der Schaffung einer humanitären Organisation gezeigt werden sollte, gründete auch in der Angst vor einer weiteren, zumindest moralischen Isolation. Darüberhinaus könne ein allfälliger Beitritt der Schweiz durchaus von Nutzen sein: «Au surplus, si actuellement l'émigration suisse a une importance limitée [...], il n'est pas impossible que l'Administration des migrations puisse nous rendre des services dans le cas où nous devrions par la suite développer nos mouvements migratoires.»²⁴

Sowohl das EPD als auch das EFZD erklärten sich in ihren Mitberichten zum Antrag des EVD einverstanden. Der Mitbericht des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) vom 24. September sorgte allerdings für einige Aufregung beim EVD und beim BIGA. Das EJPD war zu einer vorbereitenden Sitzung, die am 13. September im BIGA stattgefunden hatte, nicht eingeladen worden und erhielt nun im Mitbericht Gelegenheit, zum Antrag des EVD Stellung zu nehmen. Das EJPD erklärte sich zwar grundsätzlich mit der Gründung einer internationalen Migrationsorganisation einverstanden,

²² EPD (Absender unbekannt): Interne Note an den Chef des EPD, 5. 9. 1951. BAR E 2001-04 -/6, Bd. 34 (o.F. 10.3.2).

²³ Antrag des EVD an den Bundesrat, 20. 9. 1951. BAR E 1001 (-) EVD September 1951, S. 4f.

²⁴ Ebd., S. 5.

hatte aber Bedenken wegen der engen Verknüpfung des Projektes mit dem OIT: «Die Gefahr besteht, dass die neue Organisation unter dem Einflusse des internationalen Arbeitsamtes die Wanderungsbewegungen ebenfalls zur Hauptsache nach dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarktes behandelt. Die Gefahr ist gross, dass andere Aspekte, vor allem humanitäre Überlegungen, stark in den Hintergrund treten.» Das EJPD befürchtete, dass sich die neue Organisation zu stark auf arbeitstechnische Belange konzentrieren würde und humanitäre Erwägungen in den Hintergrund treten könnten. Auch alte, kranke und arbeitsunfähige Personen sollten bei einem allfälligen Projekt unterstützt werden. Das EJPD schlug nun vor, die schweizerische Delegation an der Konferenz von Neapel solle angewiesen werden, sich dafür einzusetzen, dass die zu gründende Organisation unabhängig vom OIT entstehe. Dem EJPD schwebte eine Organisation vor, die – ähnlich wie die IRO – eine Rechtsform aufweisen sollte, die auch Ländern eine Mitgliedschaft ermöglichte, die nicht der UNO angehörten.²⁵ Hier bahnte sich ein Konflikt zwischen den Departementen an. Das EJPD stellte sich in seinem Mitbericht klar gegen das Projekt des OIT und somit auch gegen das EVD, welches bis zu diesem Zeitpunkt die Organisation der Schweizer Teilnahme in Neapel koordiniert hatte. Das EJPD plädierte für ein humanitäres Projekt, das nicht primär die Emigration von arbeitslosen beziehungsweise arbeitsfähigen Menschen vorsah, sondern setzte sich für eine Flüchtlingsorganisation wie die IRO ein, die sich allen Flüchtlingen annahm, unabhängig von ihrer Arbeitsfähigkeit.

Auch das EJPD liess sich bei seinen Vorstellungen von der neuen Organisation nicht nur von humanitären Gedanken leiten. Es hatte in erster Linie die Flüchtlinge im Auge, welche sich zu Beginn der 50er Jahre noch in der Schweiz aufhielten: «Dagegen lebt bei uns immer noch eine grössere Zahl von Flüchtlingen, die früher oder später zur Auswanderung gezwungen sind. Auch kommen alle Monate einige dazu; je nach den weltpolitischen Ereignissen kann uns die nächste Zeit sogar neue grössere Wellen von Flüchtlingen bringen, die wir gerne mit Hilfe einer internationalen Organisation weiterbringen würden. Wir sind also nicht unwesentlich interessiert, wie die Organisation ausgestaltet werden soll und welche Aufgaben ihr überbunden werden. [...]»²⁶ Max Kaufmann, der Vorsteher des BIGA, berief nun eine Konferenz ein, die auf den 25. September festgesetzt wurde. Zweck dieser Besprechung sollte es sein, den Mitbericht des EJPD auf den Antrag des EVD vom 20. September zu diskutieren. Daran nahmen teil: Max Kaufmann und Albert Jobin vom BIGA, Oskar Schürch, Chef der Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung und Henri Tzaut, zweiter Adjunkt der Polizeiabteilung, Philippe Zutter,

²⁵ Mitbericht des EJPD, 24. 9. 1951. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 133 (N. 43–160).

²⁶ Ebd.

Chef der Abteilung für Internationale Organisationen sowie Carlo Fedele, Gesandtschaftssekretär der Abteilung für politische Angelegenheiten. Die Anwesenden einigten sich darauf, den Antrag des EVD um einen weiteren Punkt zu ergänzen, der folgendermassen lauten sollte: «En ce qui concerne le problème des réfugiés, la délégation s'inspirera de la ligne de conduite qu'ont toujours suivie les représentants de notre pays à l'égard de cette question. Il sera particulièrement tenu compte du côté humanitaire du problème.»²⁷

Hier machte sich eine Tendenz bemerkbar, die auch für den Verlauf Konferenz von Neapel charakteristisch sein sollte: das Projekt des OIT stiess beim EJPD auf Widerstand, weil es den Kreis derjenigen, die Hilfe bei der Emigration erhalten sollten, zu eng zog. Schon am Tag nach der Besprechung im BIGA setzte Oskar Schürch vom EJPD Hans Cramer, den schweizerischen Gesandten in Rom, in einem «vertraulichen»²⁸ Brief davon in Kenntnis, dass man sich gegenüber dem BIGA durchgesetzt habe: «Wie man im Amtstil oft etwa noch so schön sagen hört, hat der Zweck der Übung denselben erreicht. Die Herren vom BIGA haben jetzt verstanden, dass das Problem, das in Neapel behandelt werden soll, verschiedene Aspekte hat und dass es nicht einfach darum gehen kann, einen schönen internationalen Plan über die Verschiebung von Arbeitskräften auszuarbeiten»²⁹ Der Zusatz, mit dem die humanitären Beweggründe der Schweiz unterstrichen werden sollten, wurde vom Bundesrat in seinem Beschluss zur Entsendung einer Delegation nach Neapel vom 28. September 1951 als Ziffer 5 aufgenommen.³⁰

Die Konferenz von Neapel (2.–16. Oktober 1951)

Der Konferenz von Neapel, welche vom 2.–16. Oktober stattfand und vom Leiter der britischen Delegation, Sir Guildhaume Myrddin-Evans präsiert wurde, war kein Erfolg beschieden. Bereits zu Beginn der Konferenz äusserte Mr. West, der Gesandte der USA, politische und finanzielle Bedenken und machte klar, dass die USA sich am Projekt des OIT kaum beteiligen würden. Der US-Kongress hatte mit einem Veto verhindert, dass die USA für die europäische Migration vorgesehene Gelder an eine Organisation bezahlt, der auch kommunistische Länder angehörten. Die USA befürchteten, wenn die neue

²⁷ Ebd.

²⁸ Dieser Brief, welcher als vertraulich figurierte, fand jedoch Eingang in die Akten, worauf das Aktenzeichen, welches der Brief trägt, hindeutet.

²⁹ Chef der Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung (Oskar Schürch) an den Gesandten in Rom (Cramer), 26. 9. 1951. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 133 (N. 43–160).

³⁰ Conférence des migrations à Naples, Protokoll des Bundesrates, 28. 9. 1951. BAR E 1004.1 September 1951, Nr. 1848.

Administration dem OIT angegliedert würde, könne dies negative Folgen für die Emigrationspolitik haben. Denn viele der Flüchtlinge, die sich zu Beginn der 50er Jahre in Deutschland, Italien oder Österreich aufhielten, stammten aus osteuropäischen Ländern oder der Sowjetunion. Da die sowjetische Regierung diese nicht als Flüchtlinge anerkennen wollte, sahen die USA deren Emigration gefährdet, falls die UdSSR Mitglied der neuen Organisation wäre. Ein weiterer Grund für die ablehnende Haltung der USA war, dass das OIT nicht über ausreichende technische Ausrüstungen verfügte. Zur Kostensenkung wollten die USA die Transportschiffe der IRO, welche Ende 1951 ihren Dienst einstellen würden, für die neue Organisation weiterverwenden. Faktisch waren die Pläne des OIT bereits mit der Erklärung des amerikanischen Delegierten gescheitert, die USA würden auf keinen Fall die geplante Organisation unterstützen.³¹ Schliesslich einigten sich die meisten anwesenden Staaten darauf, eine gemeinsame Resolution zu verabschieden, in welcher der gemeinsame Wille, das Migrationsproblem in Europa zu lösen, ausgedrückt wurde. Die Schweiz gab sich während den gesamten Verhandlungen in Neapel sehr zurückhaltend, wie einem der Konferenzprotokolle zu entnehmen ist.³²

Die Öffentlichkeit verfolgte die Konferenz von Neapel mit einigem Interesse. Die Presse reagierte mehrheitlich enttäuscht. Das Thema blieb jedoch in den Medien, denn die USA setzten ihr in Neapel gemachtes Versprechen, weitere Schritte zur Lösung des Migrationsproblems in Europa möglichst bald einzuleiten, sehr schnell in die Tat um, indem sie zusammen mit Belgien eine neue Konferenz organisierten. Bereits am 9. November 1951 lud die belgische Gesandtschaft in Bern die Schweiz offiziell nach Brüssel zur Gründung einer intergouvernementalen, provisorischen Organisation ein.³³ Weil die Zuständigkeit vom EVD zum EPD gewechselt hatte, stellte am 15. November das EPD, welches fortan die Federführung des Geschäftes hatte, einen Antrag betreffend die Entsendung einer Schweizerdelegation an die Konferenz von Brüssel.³⁴

Die Konferenz von Brüssel (26. November–5. Dezember 1951)

Insgesamt 27 Länder aus Lateinamerika, Westeuropa sowie Skandinavien nahmen an der von den USA initiierten und von Belgien als Gastgeberland mitorganisierten Konferenz von Brüssel teil, die vom 26. November bis zum 5. Dezember dauerte. Gemäss

³¹ Ein Abseitsstehen der USA hätte die Finanzierung der neuen Organisation stark gefährdet, wenn nicht gar verunmöglicht.

³² Undatierter Bericht über die Konferenz von Neapel: The attitude of different delegations. IOM AoHV, Background 1946–1951: IV.

³³ Einladung der Belgischen Gesandtschaft in Bern an die Schweiz, an der Konferenz in Brüssel teilzunehmen, 9. 11. 1951. BAR E 2001 (E) 1967/113, Bd. 853 (o.B.63.9.0).

³⁴ Antrag des EPD an den Bundesrat, 15. 11. 1951. BAR E 1001 -/1. EPD November 1951.

dem Plan der Amerikaner sollten während des ersten Jahres 115'000 Migranten und Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern Westeuropas und Griechenlands in bestimmte Überseeländer emigrieren können. Die Gesamtkosten für das erste Jahr wurden mit insgesamt \$ 34'000'000 veranschlagt, wovon die USA rund einen Drittel übernehmen wollten.³⁵ Der amerikanische Delegierte wies darauf hin, dass es den USA primär darum ginge, Personen, die nicht aus eigener Kraft emigrieren könnten, zu unterstützen. Auf jeden Fall sollte die neu zu gründende Organisation nicht mit den Aktivitäten anderer Flüchtlingsorganisationen konkurrenzieren, sondern vor allem dazu dienen, die Emigration nach Übersee zu erleichtern. Die meisten Gesandten stimmten den Ausführungen und Plänen des amerikanischen Delegierten zu. Fast alle waren sich einig, dass die neu zu schaffende Organisation flexibel arbeiten und im wesentlichen die Arbeit der IRO effizient weiterführen sollte. Es wurde vorgesehen, die Tätigkeit der Organisation vorerst auf ein Jahr zu beschränken.

Am zweiten Tag der Konferenz sprach Philippe Zutter, Chef der Abteilung für Internationale Organisationen im EPD, für die Schweizer Delegation. Zutter begrüßte den amerikanischen Plan und kündigte an, die Schweiz werde einen «substanziellen und konstruktiven» Beitrag leisten. Die Schweiz sei weder ein Immigrations- noch ein Emigrationsland, machte Zutter deutlich und wies darauf hin, dass angesichts der Tatsache, dass circa 8% der Schweizerbevölkerung im Ausland lebten, die Schweiz eher als Emigrationsland bezeichnet werden könne. Zutter relativierte dies allerdings noch indem er meinte, die Emigration habe zwar abgenommen, könne jedoch jederzeit wieder zunehmen. Von der Schweiz als Immigrationsland könne hingegen – angesichts der Bevölkerungsdichte – nicht gesprochen werden.³⁶ Diese einleitenden Bemerkungen waren charakteristisch für die Haltung der Schweiz während der letzten Monate. Obwohl man nicht direkt davon betroffen war, wollte man Projekte zur Lösung der europäischen Migrationsprobleme ideell und finanziell unterstützen. Zutter schloss seine Ausführungen, indem er auf die bisherigen Bemühungen der Schweiz, das Flüchtlingsproblem zu lösen, aufmerksam machte und die Hoffnung äusserte, das Projekt möge gelingen.

15 der 27 in Brüssel anwesenden Länder unterzeichneten schliesslich am 5. Dezember 1951 die Resolution, welche die provisorische Errichtung des Comité International pour la Migration Européenne vorsah. Auch die Schweizer Delegation stimmte für den Beitritt der Schweiz zum CIME. Als Hauptsitz der neuen Organisationen wurde provisorisch Genf gewählt.

³⁵ Rapport sur la Conférence des Migration de Bruxelles, 26. 11. – 5. 12. 1951. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 133 (N. 43–161) MCB/12, S. 4.

³⁶ Annex 2 to the summary record of the fourth meeting 27 November 1951. IOM AoHV, Invitations letters & Bruxelles Conferences, MCB/SR/PROV/4/Annex 2.

Vor dem definitiven Beitritt: Spannungen zwischen dem EFZD und dem EPD

Infolge der Zustimmung der Schweizer Delegation zum Beitritt der Schweiz zum CIME stellte das EPD am 18. Dezember 1951 einen Antrag betreffend Zustimmung und Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der neuen provisorischen Organisation. Im Mitbericht des EFZD vom 27. Dezember kündigte sich ein weiterer Konflikt zwischen den Departementen an. Das EFZD stellte sich in seinem Mitbericht zwar im grossen und ganzen hinter die Anliegen des EPD, hatte aber auch einige schwerwiegende Bedenken anzubringen. So war es mit den Beitragsregelungen der Schweiz an das CIME, wie sie die Schweizer Delegation in Brüssel ausgehandelt hatte, nicht einverstanden. Dass das EFZD Bedenken hinsichtlich Beitragszahlungen äusserte, vermag an und für sich nicht sonderlich zu erstaunen. Aufhorchen lässt allerdings die Art und Weise, wie das EFZD dies im Mitbericht begründete: «Bekanntlich wird an internationalen Konferenzen immer wieder mit dem Argument, die Schweiz sei ein reiches, kriegsverschontes Land, versucht, uns einen unverhältnismässig hohen Beitrag an die Budgets internationaler Organisationen aufzuzwingen. [...] Wir halten es demgegenüber nun für dringend notwendig, gegen diese Tendenz Stellung zu nehmen, denn sie ist – je weiter wir uns vom Zweiten Weltkriege entfernen – desto weniger begründet. [...]»³⁷ Wie das EPD thematisierte auch das EFZD in seinem Mitbericht die Solidarität der Schweiz, jedoch aus einer etwas anderen Perspektive. Während das EPD die Solidarität mit den anderen Ländern Europas als eine moralische Verpflichtung interpretierte, betrachtete sie das EFZD eher als moralischen Zwang, mit dem die Schweiz aufgrund ihrer Politik im Zweiten Weltkrieg immer noch konfrontiert wurde. Am 27. Dezember trafen sich Pierre Micheli, der stellvertretende Chef der Abteilung für Internationale Organisationen und Max Iklé, der Chef der Finanzverwaltung zu einem Gedankenaustausch. In dieser Sitzung brachte Iklé nochmals die Vorbehalte des EFZD gegenüber der in Brüssel vereinbarten Höhe des Schweizer Beitrages vor.

Da sowohl Micheli als auch Iklé eine nachträgliche Korrektur für unvernünftig hielten, einigten sie sich – angesichts der Tatsache, dass die Arbeit des CIME vorläufig auf ein Jahr beschränkt blieb – darauf, den in Brüssel fixierten Beitrag an den Administrativfond von rund 268'000 Franken zu akzeptieren.³⁸ Auch der Bundesrat sanktionierte in seinem Beschluss vom 28. Dezember betreffend die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit des

³⁷ Antrag des EPD an den Bundesrat, 18. 12. 1951. BAR E 1001 -/1 EPD Dezember 1951.

³⁸ EPD (Absender unbekannt): Note pour le chef du Département, 27. 12. 1951. BAR E 2001 (E) 1970/1, Bd. 58 (o.B.63.9.0. Vol. A).

CIME die von der Schweizer Delegation gemachten Zusagen hinsichtlich der finanziellen Beiträge an das Budget des CIME.³⁹

Die Differenzen zwischen dem EPD und dem EFZD waren aber noch nicht ausgeräumt. Am 5. März stellte das EPD einen Antrag betreffend Beitritt der Schweiz zum CIME⁴⁰ und vertrat die Meinung, der in Brüssel vereinbarte Gesamtbetrag von 768'000 Franken sei durchaus angemessen und im internationalen Vergleich nicht überhöht.⁴¹ In seinem Mitbericht vom 2. April äusserte das EFZD erneut seine Bedenken über die Höhe des vorgesehenen Beitrages an den Operativfond von 500'000 Franken und forderte eine Reduktion um 100'000 Franken. Doch das EPD wollte nicht von seiner Haltung abrücken und beharrte auf seinem Vorschlag aus dem Antrag vom 5. März, einen Beitrag von 500'000 Franken an den Operationsfonds des CIME beizusteuern, der verglichen mit der Zahlung der USA, die sich auf 39 Millionen Franken belief, durchaus angemessen sei.⁴²

Das EFZD setzte sich letztlich gegenüber dem EPD durch. Im Bundesratsbeschluss vom 9. April 1952 betreffend den Beitritt der Schweiz zum CIME, folgte der Bundesrat dem Antrag des EFZD und setzte den Beitrag an den Operationsfonds auf 400'000 Franken fest.⁴³ Mit dem Bundesbeschluss vom 19. Juni 1952 stimmte das Parlament einer Mitgliedschaft der Schweiz beim CIME ebenfalls zu, womit der Beitritt der Schweiz zum CIME endgültig ratifiziert wurde.

Fazit

Der Beitritt der Schweiz zum CIME vollzog sich relativ rasch und unkompliziert. Zwischen dem ersten Antrag des EVD vom 28. Mai 1951 und dem (vorerst provisorischen) Beitritt der Schweiz als Gründungsmitglied in Brüssel verstrichen nur sechs Monate. Der Beitritt erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die Schweiz sich aus ihrer politischen Isolation der unmittelbaren Nachkriegszeit gelöst hatte. Aus den Mitberichten der involvierten Departemente geht hervor, dass man glaubte, ein Abseitsstehen der Schweiz würde im

³⁹ Conférence des migrations à Naples, Protokoll des Bundesrates, 28. 12. 1951. BAR E 1004.1 Dezember 1951, Nr. 2582.

Am 31. Januar 1952 stellte die IRO ihre Tätigkeiten ein und einen Tag später, am 1. Februar nahm die CIME ihre Arbeit offiziell an ihrem Hauptsitz in Genf auf.

⁴⁰ Zum rechtsgültigen Beitritt der Schweiz zur CIME fehlte noch die offizielle Zustimmung des Bundesrates sowie der Bundesversammlung.

⁴¹ Antrag des EPD an den Bundesrat, 5. 3. 1952. BAR E 1001 -/1 EPD März 1952. Der Gesamtbetrag an das CIME setzte sich aus der Summe des Administrativfonds (sFr. 268'000.-) und der Summe des Operativfonds zusammen (sFr. 500'000.-).

⁴² Stellungnahme des EPD vom 5. April auf den Mitbericht des EFZD vom 2. April 1952. BAR E 2001 (E) 1970/1, Bd. 59 (o.B.63.9.3).

⁴³ Beitritt der Schweiz zum provisorischen zwischenstaatlichen Komitee für europäische Flüchtlingsfragen, Protokoll des Bundesrates, 5. 3. 1952. BAR 1004.1 März 1952, Nr. 633.

Ausland kaum auf Verständnis stossen. Spitzenbeamte wiesen verschiedentlich darauf hin, dass sich gerade die Schweiz, welche von den verheerenden Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges weitgehend verschont geblieben war, nicht dem europäischen Wiederaufbau entziehen könne. Gleichzeitig bot die internationale Nachkriegshilfe der Schweiz nach dem Nicht-Beitritt zur UNO und zum Europarat eine willkommene Plattform für die multilaterale Zusammenarbeit.

Neben der Aussenpolitik erfuhr auch die Neutralität in der Zeit der Blockbildung zu Beginn des Kalten Krieges eine Neubewertung. Die Schweiz bot sich für verschiedenste Organisationen als idealer Standort an und genoss zusehends die Anerkennung der in den internationalen Organisationen vertretenen Mitgliedstaaten. Zwar konnte die Schweiz, welche zu Beginn der 50er Jahre weder ein Immigrations- noch ein Emigrationsland war, nicht unmittelbar von der Einrichtung einer Organisation wie das CIME profitieren. Aufgrund der zwar nicht sehr zahlreichen Flüchtlinge, welche aus der Schweiz zu emigrieren wünschten und im Hinblick auf kommende Flüchtlingsströme, hatte die Schweiz dennoch Anlass dem CIME beizutreten. Auch die von Max Petitpierre formulierte Solidaritätsmaxime spielte beim Entscheidungsprozess als Argument für den Beitritt eine gewichtige Rolle. Dieses Konzept kann auf zwei Arten interpretiert werden: einerseits aus der Perspektive des humanitären Selbstverständnisses und dem Wunsch die europäische Wiederaufbauhilfe aktiv mitzugestalten, andererseits als Instrument, mit dem die Isolation, in welcher sich die Schweiz in den ersten Nachkriegsjahren befand, überwunden werden konnte.

Der Konflikt zwischen dem EPD und dem EFZD deckte Spannungen grundsätzlicher Natur innerhalb der schweizerischen Flüchtlingshilfe auf. Das EPD wollte innerhalb eines internationalen Rahmens tätig werden, um vermehrt multilaterale anstelle von privater Flüchtlingshilfe zu leisten. Das EFZD berücksichtigte vor allem die finanzielle Seite und kritisierte die zunehmenden Belastungen des Bundesbudgets durch die internationalen Abkommen und Verträge. Dies erschwerte eine klare aussenpolitische Haltung in der humanitären Frage, weil die Finanzverwaltung aus Kostengründen keine längerfristigen Teilnahmen an internationalen Projekten wollte.

EUROPÄISCHE INTEGRATION IM NEUTRALEN VERBUND?

Der schweizerische Assoziationsversuch mit der EWG 1961–1963

Olivier Bayard



Die Überreichung des Schweizer Antrages zur Assoziation an die EWG vom 15. 12. 1961 in Bonn, gleichzeitig mit Schweden und Österreich.

Von links nach rechts: die Botschafter Alfred M. Escher (Schweiz), Ole Joedal (Schweden), Josef Schoener (Österreich) und der Vorsitzende des Ministerrats der EWG, Ludwig Erhard.

Der Beitrag zeigt die Strategien auf, welche die Schweizer Behörden im Hinblick auf Gespräche mit der EWG zu Beginn der sechziger Jahre verfolgte: Während über 18 Monaten arbeitete die eidgenössische Verwaltung an einer umfassenden Assoziationskonzeption, die eine Annäherung der helvetischen Politik an diejenige der EWG in verschiedensten Bereichen vorsah. Allerdings geht es hier weder um eine inhaltliche Diskussion der verschiedenen, damals in der Schweiz erwogenen Assoziationskonzeptionen noch um die damit zusammenhängenden innenpolitischen Konflikte.¹ Im Zentrum steht

¹ Gemeint sind öffentliche Diskussionen von Presse, Interessengruppen oder Wissenschaftlern ausserhalb des politischen Systems. Die hier behandelten Verhandlungsvorbereitungen fanden fast ausschliesslich verwaltungsintern statt, wobei andere Systemakteure wie das Parlament und die Parteien kaum eine Rolle spielten.

vielmehr die Analyse des diplomatischen Vorgehens, welches der Schweiz eine optimale Ausgangslage bei den erwarteten Verhandlungen mit der EWG garantieren sollte.

Verwendete Datensätze der *Analytischen Datenbank*²

Inhalt 1	Inhalt 2	Datum des Beschlusses	BRB Nr.	Antragstellendes Departement	Datum des Antrags
1. Europäische Freihandelszone EFTA, Neutrale Staaten	Europäische Integrationsbestrebungen, Tagung in Wien am 19. 10. 1961. Instruktionen, Delegation	17.10.1961	1923	EDA	16.10.1961
2. Europäische Freihandelszone EFTA	Ministertagung in Genf im November 1961, Instruktionen und Delegation	15.11.1961	2100	EDA	15.11.1961
3. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG	Integrationsproblem. Organisatorische Massnahmen für die Behandlung	11.12.1961	2276	EDA	7.12.1961
4. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG	Verhandlungsangebot der Schweiz	11.12.1961	2277	EDA	11.12.1961
5. Europäische Freihandelszone EFTA	Ministerkonferenz der drei neutralen EFTA-Staaten in Stockholm betr. weiteres Verfahren für die Assoziationsverhandlungen mit der EWG	4. 5.1962	850	EDA	30. 4.1962
6. Europäische Freihandelszone EFTA	Ministerkonferenz der drei neutralen EFTA-Staaten betr. weiteres Verfahren für die Assoziationsverhandlungen mit der EWG in Kopenhagen am 21. und 22. Juni 1962	18. 6.1962	1106	EDA	18. 6.1962
7. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG	Schweizerische Erklärung vor dem Ministerrat der EWG, Erklärung der Delegation	21. 9.1962	1661	EDA	20. 9.1962

² Abfrage: Suche nach «Titel 1: EWG oder EFTA» für den Zeitraum 1. 10. 61–1. 10. 62

Die beteiligten Departemente

Wie aus den Anträgen an den Gesamtbundesrat ersichtlich ist, fielen die schweizerischen Assoziationsbemühungen in den Zuständigkeitsbereich des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD). Während das EPD mit seinen zahlreichen Aussenstellen für die Pflege der diplomatischen Beziehungen zum Ausland und für die Erarbeitung grundlegender aussenpolitischer Leitlinien verantwortlich zeichnete, wurden internationale Wirtschaftsvereinbarungen von der Handelsabteilung im EVD vorbereitet. Im Herbst 1961 richtete der Bundesrat den beiden Departementen ein gemeinsames Integrationsbüro ein, das als zentrale Dokumentationsstelle in Europafragen fungieren und eine einheitliche Informationspolitik inner- und ausserhalb der Verwaltung sicherstellen sollte. Das Integrationsbüro diente ausserdem als Sekretariat für 14 verwaltungsinterne Arbeitsgruppen, die Auswirkungen einer Übernahme der EWG-Bestimmungen in den verschiedensten Politik- und Wirtschaftsbereichen eruieren sollten. Diese Arbeiten wurden von der Ständigen Wirtschaftsdelegation, einem gemischten Gremium aus Spitzenbeamten und Verbandsvertretern, koordiniert.³ Auf diese Weise hoffte man, eine mehrheitsfähige Verhandlungsposition erarbeiten zu können, die man gegenüber Brüssel vertreten wollte.

Um diese Vorgänge zu erfassen, muss der Entscheidungsprozess rekonstruiert werden, der den Anträgen⁴ und Entscheiden des Bundesrates vorangeht. Weil letztere nebst der Entsendung von Delegationen zu internationalen Konferenzen auf höchster Ebene meist nur die Absegnung eines Erklärungstextes beinhalten, können die Protokolle des Bundesrates (Beschlussprotokolle) zwar als Einstieg in den Untersuchungsgegenstand (zum Beispiel Europapolitik) dienen, sie verraten allerdings nur selten etwas über die internen Entscheidungsprozesse der politischen Akteure. Diese Vorgänge können erst durch eingehendes Aktenstudium erschlossen werden. Die schweizerische Europapolitik der frühen 60er Jahre wird vor allem in den Beständen der Handelsabteilung im Volkswirtschaftsdepartement dokumentiert.⁵ Sie beinhalten die gesamte verwaltungsinterne Diskussion über die materiellen Fragen des Assoziationsprojektes. Für die hier zugrundeliegende Fragestellung sind dagegen die Akten des Politischen Departementes zur Integrationsfrage aufschlussreicher.⁶ In den Korrespondenzen des Integrationsbüros mit den zahlreichen Botschaften widerspiegelt sich deutlich das taktische Vorgehen der

³ Protokoll des Bundesrates, 11. 12. 1961, BAR E 1004.1, Dez. 1961, Nr. 2276.

⁴ Dez. 1961, April/Mai/Juni/Sept./Okt. 1962. BAR E 1001 EPD/EVD.

⁵ BAR E 7111 (C) 1972/178, Bde. 85, 101-106, 153, 155-156.

⁶ BAR E 2001 (E) 1976/17, Bde. 239-241.

Behörden gegenüber dem Ausland. Zieht man die recht umfangreichen Handakten Bundesrat Friedrich Traugott Wahlens hinzu,⁷ in welchen sich verschiedene Sitzungsprotokolle der Beamtentagungen der neutralen Länder sowie des Gesamtbundesrates finden, ergibt sich ein anschauliches Bild der damaligen integrationspolitischen Überlegungen innerhalb der zuständigen eidgenössischen Verwaltungsstellen.

Blicken wir kurz zurück: Die 1957 von Frankreich, Deutschland, Italien und den Beneluxstaaten ins Leben gerufene EWG verursachte unter den übrigen Staaten der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) zunehmende Ängste vor einer handelspolitischen Diskriminierung. Die Schweiz befand sich in einem Dilemma. Ein Beitritt zur Sechsergemeinschaft kam für die Eidgenossen ihrer Neutralitätspolitischen, föderalistischen und direktdemokratischen Traditionen wegen nicht in Frage. Auch aus ökonomischer Sicht war ein Beitritt nicht unbedingt wünschenswert, hätten sich doch die Absatzchancen der Schweizer Exportindustrie auf den wichtigen osteuropäischen und überseeischen Märkten bei der Angleichung der Zölle an das EWG-Niveau empfindlich verringert. Allerdings war abzusehen, dass die hohen Aussenzölle der EWG den schweizerischen Ausfuhren beim Abseitsstehen von den europäischen Märkten dauerhaft schaden würden. Die Schweiz erstrebte also ein internationales Handelsabkommen, welches ihr möglichst zollgünstige Exporte in den EWG-Raum erlauben würde, ohne dass sie dafür ihre handelspolitische Unabhängigkeit in irgendeiner Weise hätte einschränken müssen. Bereits Ende der 50er Jahre hatte sich der Bundesrat daher zusammen mit Grossbritannien für die Schaffung einer alle 18 OECE-Staaten umfassenden «Grossen Europäischen Freihandelszone» eingesetzt. Das Projekt scheiterte jedoch am Widerstand vieler europäisch denkender Politiker innerhalb der EWG, welche darin eine Verwässerung des politischen Gehalts der Gemeinschaft sahen.

Als Reaktion auf dieses Scheitern gründeten die sieben OECE-Staaten Grossbritannien, Schweden, Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal und die Schweiz eine «kleine» europäische Freihandelsassoziation (EFTA). Die EFTA-Länder sahen in ihrem neugeschaffenen Vertrag neben wirtschaftlichen vor allem verhandlungsstrategische Vorteile im Hinblick auf eine Regelung mit der EWG: Erstens verschaffte ein gemeinsames Vorgehen möglichst vieler Nicht-EWG-Staaten diesen grösseres Gewicht gegenüber Brüssel. Zweitens stellten sie durch ihr Zusammengehen die Durchführbarkeit einer Integrationsform auf der Basis des Freihandels praktisch unter Beweis. Drittens würden die Chancen auf ein Einlenken der EWG durch deren Gegendiskriminierung zweifellos erhöht. So hoffte man nicht nur in Bern, eine wirtschaftliche Teilung Europas zu verhindern und den Weg zu einem europäischen «Brückenschlag», etwa in der Form eines Rahmenabkommens zwischen «den sechs» und «den sieben», finden zu können.

⁷ BAR E 2804 (-) 1971/2, Bde. 41-43, 105-106, 108 (1962–1965).

Die erste EFTA-Krise und der Beginn der neutralen Kooperation in der Europafrage

Der im Frühsommer 1961 immer deutlicher werdende britische Wille zu einem EWG-Vollbeitritt drohte die junge Freihandelsorganisation schon bald zu spalten. Während die beiden NATO-Länder Dänemark und Norwegen sogleich nachziehen wollten, fühlte man sich auf seiten der drei Neutralen Schweden, Österreich und Schweiz von den Briten verraten. Die EFTA, ohne Grossbritannien zum wirtschaftlichen Leichtgewicht mutiert, hätte keine starke Plattform mehr geboten, von der aus sich eine günstige kollektive Vereinbarung mit der EWG hätte aushandeln lassen. Die Wogen innerhalb der Freihandelsassoziation konnten erst geglättet werden, als die britische Regierung versprach, der EWG erst beizutreten, wenn auch die übrigen EFTA-Staaten mit Brüssel zu einer Einigung gekommen sein würden. In einer offiziellen Erklärung bekräftigte der Ministerrat der Freihandelsassoziation, dass die EFTA ihre Handlungen gegenüber der EWG koordinieren müsse und die Integration der sieben «mindestens so lange aufrechterhalten werde, bis befriedigende Lösungen [...] ausgearbeitet seien, die es *allen* ermöglichen würden, sich vom gleichen Zeitpunkt an am integrierten Europamarkt zu beteiligen».⁸

Im weiteren bezeichnete die EFTA die britische Initiative als «geeigneten Schritt auf dem Weg zu einer Vereinbarung aller EFTA-Länder mit der EWG».⁹ Zu einer solchen Vereinbarung bot den beitragsunwilligen Freihandelspartnern der Artikel 238 des EWG-Vertrages einen ersten Ansatz. Er sieht als Alternative zum Vollbeitritt die – nicht näher umschriebene – Assoziation souveräner Staaten an die Sechsergemeinschaft vor.¹⁰ Da Österreich, Schweden und die Schweiz hinsichtlich eines Abkommens mit der EWG ähnliche Vorstellungen hatten, regte der österreichische Aussenminister Kreisky im August 1961 ein gemeinsames Beamtentreffen an.¹¹ Ziel der Tagung sollte ein Gedankenaustausch über das weitere Vorgehen und das Erstellen eines Inventars spezifischer neutralitätsrechtlicher Probleme sein, die sich aus den sogenannten Römischen Verträgen, den Gründungsverträgen der EWG und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), die am 1. Januar 1958 in Kraft traten, ergaben.

⁸ Wortlaut der Erklärung in: Heinrich Siegler, *Dokumentation der europäischen Integration* (unter Berücksichtigung der Bestrebungen für eine «Atlantische Partnerschaft»), Bd. 2: 1961–1963, Bonn/Wien/Zürich 1964, S. 9 f.

⁹ Siegler, *Dokumentation*, S. 17.

¹⁰ Vgl. Art. 238 des Römischen Vertrages, in: Europa Union Verlag (Hg.), *Der EWG-Vertrag. Grundlage der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn 1990, S. 123.

¹¹ Brief Bruno Kreiskys an den Bundespräsidenten (Friedrich Wahlen), undatiert. BAR E 2804 (-) 1971/2, Bd. 43.

In der Folge trafen sich die drei Neutralen wiederholt auf Beamten- und Ministerebene, um sich in diesen Fragen abzusprechen. Im Rechtsdienst des EPD regte sich vorerst heftiger Widerstand gegen die fortgesetzte trilaterale Kooperation. Der juristische Chefberater Rudolf Bindschedler charakterisierte die schwedische Neutralität als opportunistische Allianzfreiheit und die österreichische als Produkt des Kalten Krieges. Die Schweiz könne kein Interesse daran haben, so Bindschedler, dass derartige Neutralitätsinterpretationen auf sie übertragen würden.¹² Die Haltung der Leitung der Handelsabteilung im EVD, welche für eine Rahmenkoordinierung der Neutralen eintrat, setzte sich aber schliesslich durch. Man war der Ansicht, dass Österreich aufgrund seiner Geschichte bei den grösseren Mächten auf mehr Verständnis stossen würde als Schweden und die Schweiz mit ihrer «selbstgewählten» Neutralität. Die Schweiz könne daher von einem Zusammengehen nur profitieren.¹³ Entscheidender dürfte jedoch die Befürchtung der Neutralen gewesen sein, bei abweichenden Neutralitätskonzeptionen von der EWG gegeneinander ausgespielt zu werden. Ausserdem war die Abstimmung ihrer Politik für alle drei Regierungen von Vorteil, da Kritiken im In- und Ausland mit dem Verweis auf die anderen Neutralen begegnet werden konnte. Treibende Kraft der neutralen Kooperation war indes nicht die Schweiz. Die Regierungen Österreichs und Schwedens standen innenpolitisch unter viel stärkerem Druck, zu beweisen, dass es ihnen mit der Teilnahme am europäischen Markt ernst war. Im Gegensatz zur Schweiz, welche die EFTA-Solidarität nicht überstrapazieren wollte, waren sie daher an einer gewissen Publizität der Neutralenrunde interessiert und drängten auf eine schnelle und konstruktive Weiterführung der Gespräche. Dazu war ihrer Ansicht nach die strikte Abkoppelung nationaler Begehren von der Erarbeitung einer gemeinsamen Neutralitätsdoktrin nötig. Gegenüber der reservierteren Schweizer Verwaltung betonten sie, die Neutralität dürfe nicht als Vorwand zur Durchsetzung separater wirtschaftlicher Interessen dienen.¹⁴ Dass das Argument stichhaltig war, zeigt ein internes Richtlinienpapier der Handelsabteilung von Anfang Oktober. Es gelte, heisst es darin, «die Erfordernisse der Neutralität nicht auf das absolute Minimum zu komprimieren, sondern aus dem Neutralitätsargument den optimalen Nutzeffekt für die Wahrung unserer Interessen zu schöpfen».¹⁵

¹² Rudolf Bindschedler an Friedrich Wahlen, 27. 9. 1961. BAR E 2804 (-) 1971/2, Bd. 43.

¹³ Ungezeichnete Notiz an Friedrich Wahlen, 5. 10. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

¹⁴ Integrationsbüro (Paul Jolles) an den Präsidenten der Ständigen Wirtschaftsdelegation (Edwin Stopper), 22. 9. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

¹⁵ Integrationsbüro (Christoph Eckenstein): Richtlinienpapier an die Ständige Wirtschaftsdelegation, undatiert. BAR E 2001 (E) 1976/17 Bd. 240. Die Autorschaft des Papiers geht aus einer Notiz an Friedrich Wahlen, 5. 10. 1961 hervor.

Trotz der egoistischen Strategie der Schweiz vermochten sich die drei Neutralen bald zu einigen. Als wichtigste neutralitätspolitische Vorbehalte gegenüber dem EWG-Vertrag wurden die Abtretung der *Treaty making power*¹⁶ und das Fehlen eines Kündigungsrechtes bezeichnet. Ausserdem hatte man auf seiten der Neutralen diverse kriegswirtschaftliche Bedenken.¹⁷

Am 15. Dezember 1961 stellten die drei Neutralen in Brüssel je ein offizielles Verhandlungsgesuch um eine Assoziation mit der EWG. Schweden hatte schon lange auf eine möglichst rasche Demarche bei der Gemeinschaft gedrängt. Die schwedische Führung wollte damit die grobe Verhandlungsrichtung verbindlich vorgeben und die Anstrengungen derjenigen Kreise in Schweden, die auf den Vollbeitritt hinarbeiteten, neutralisieren. Ferner hielt man es für taktisch klug, möglichst früh «angemeldet» zu sein.¹⁸ Österreich unterstützte Schweden in seinen Bemühungen, das Verfahren zu beschleunigen. Die beiden Länder wollten die Verhandlungsgesuche noch während der Präsidentschaft des deutschen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard beim Ministerrat der EWG deponieren. Erhard war dem Freihandelsgedanken und damit den Neutralen viel günstiger gesinnt als die protektionistische eingestellte Regierung Frankreichs, welche dem Ministerrat ab dem 1. Januar 1962 vorstehen würde.¹⁹

In Bern war man dagegen der Ansicht, der Einfluss Grossbritanniens würde sich in den kommenden Monaten positiv auf die Interessen der Neutralen auswirken, weshalb man mit Verhandlungen noch zuwarten wollte.²⁰ Die Schweiz setzte schliesslich durch, dass die Wahl des Zeitpunktes der Verhandlungsaufnahme in allen drei Gesuchen der EWG überlassen wurde. Auch inhaltlich wollte man im Bundeshaus keinesfalls den Verhandlungsgang präjudizieren. So vermied das Schweizer Gesuch trotz des expliziten Verweises auf Artikel 238 der Römischen Verträge konsequent den Ausdruck «Assoziation». Damit sollte «jeder Eindruck einer Bereitschaft, die politischen Zielsetzungen der EWG durch die Schweiz auch nur indirekt zu übernehmen», vermieden werden.²¹ Weiter wehrten sich die Schweizer dagegen, in Brüssel die Möglichkeit einer gemeinsamen Verhandlungsführung der Neutralen gegenüber der EWG – etwa in neutralitätsspezifischen Problempunkten – zu erwähnen. Mit einem entsprechenden Vorschlag hatten die

¹⁶ Gemeint war das uneingeschränkte Recht, selbständig Handelsverträge abzuschliessen.

¹⁷ Gewisse Wirtschaftsbereiche, wie zum Beispiel die Landwirtschaft, waren durch Zölle und Einfuhrbeschränkungen geschützt, weil sie im Kriegsfall die Selbstversorgung des Landes gewährleisten mussten. Eine Schwächung dieser Branchen durch ausländische Konkurrenz hätte die nationale Autarkie gefährdet.

¹⁸ Antrag des EVD / EPD an den Bundesrat, 16. 10. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

¹⁹ Paul Jolles an Friedrich Wahlen und Hans Schaffner, 23. 11. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

²⁰ Rudolf Bindschedler an Friedrich Wahlen, 4. 12. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

²¹ Antrag des EPD und EVD an den Bundesrat, 11. 12. 1961. BAR E 1001 EPD/EVD, Dez. 1961.

Österreicher versucht, die Schweiz stärker in den Assoziationsprozess einzubinden.²² Das starke Anlehnen der Wiener Beamten an die gleichsam etablierte Schweizer Neutralität wird vor dem Hintergrund ständigen sowjetischen Druckes verständlich. Solange sich Österreich im Kielwasser der schweizerischen Vorstösse bewegte, konnte es Moskau seine Neutralität am ehesten plausibel machen. Aus diesem Grund legten die Österreicher auch grössten Wert darauf, von der EWG nicht früher als die Schweizer zu Verhandlungen geladen zu werden.²³

Verfahrenstaktische Kalkulationen: die Strategie der Schweiz

Auf seiten der EWG hatte man indes keine konkrete Vorstellung davon, wie mit den neutralen Verhandlungsgesuchen verfahren werden sollte. Während die Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens oberste Priorität genossen, machte sich in bezug auf die Neutralen eher Desinteresse breit.²⁴ Bremsend wirkten hier insbesondere Frankreich und Belgien. Der belgische Aussenminister Paul-Henri Spaak wettete wiederholt gegen eine Assoziierung der Neutralen. Seiner Überzeugung nach hätte eine solche die Entwicklung der Gemeinschaft gehemmt, da die Neutralen die EWG immer noch als Endziel und nicht lediglich als erste Etappe einer viel weitergehenden politischen Integration begriffen.²⁵ Frankreich wollte erst im Oktober 1962 auf Verhandlungen eintreten. Im französischen Aussenministerium glaubte man, die Neutralen würden mit zunehmender «Wartefrist» konzessionsbereiter, da weder die schwedische noch die schweizerische Regierung für ein Scheitern der britischen Beitrittsverhandlungen (aufgrund der EFTA-Solidarität) verantwortlich gemacht werden wollte.²⁶ Auch die Europäische Kommission war sich nicht im klaren darüber, wie die Angliederung Österreichs, Schwedens und der Schweiz auszusehen hätte. Um die Frage der gemeinsamen Institutionen mit den Neutralen zu übergehen, zog die Kommission gar eine Reihe bilateraler Vereinbarungen vor und wollte auf ein Assoziationsabkommen ganz verzichten.²⁷

Aufgrund dieser schlechten Stimmung gegenüber der Sache der Neutralen befürwortete man in Wien Vorsondierungen auf Beamtenebene, um mit der EWG ins Gespräch zu kommen. Brüssel hatte dieses Vorgehen angeregt, um zu verhindern, dass die Neutralen in einer öffentlichen Erklärung allzu starke Vorbehalte gegen die Bestimmungen der

²² Paul Jolles an Chefbeamte des EPD und EVD, 18. 11. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17 Bd. 240.

²³ Paul Jolles an Friedrich Wahlen und Hans Schaffner, 19. 12. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

²⁴ Paul Jolles Friedrich Wahlen und Hans Schaffner, 30. 1. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

²⁵ Vgl. die Rede Spaaks im belgischen Parlament vom 28. 2. 1962, in: Siegler, *Dokumentation*, S. 83f.

²⁶ Mikael of Malmborg, «The neutrals left in the cold: The Swedish case for EEC association», in: Richard T. Griffith, Stuart Ward (Hg.), *Courting the Common Market: The first attempt to enlarge the European Community 1961–1963*, London 1996, S. 276.

²⁷ Vgl. Paul Jolles an Friedrich Wahlen und Hans Schaffner, 3. 1. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

Römischen Verträge machen konnten. Eine baldige Kontaktaufnahme war für die österreichische Regierung wünschenswert, weil sie sich im Oktober ihren Wählern stellen musste und bis dahin irgendeinen Erfolg in der Integrationsfrage vorweisen wollte. Zudem hätte in informellen Vorgesprächen niemand seine Kooperationsbereitschaft offenlegen müssen. Dadurch wäre auch nicht publik geworden, welche Konzessionen die österreichische Regierung letztlich hätte machen müssen, um zu einer Vereinbarung mit der EWG zu gelangen.²⁸ Dies war Österreich deshalb wichtig, weil es die Akzeptanz seiner noch jungen Neutralität durch die misstrauischen Sowjets nicht gefährden wollte.

In Bern lehnte man vorgängige Beamtenkontakte mit der EWG ab und trat für eine offizielle Eröffnungserklärung auf höchster Ebene ein, um die Verhandlungen einzuleiten. Informelle Vorselektionen hatten den Nachteil, dass einzelne schweizerische Verhandlungswünsche von Anfang an als unakzeptabel zurückgewiesen werden konnten, während sie in einer offiziell vorgetragenen Gesamtkonzeption, die «das Ausmass der positiven Bereitschaft der Schweiz zur Zusammenarbeit mit der EWG» unterstreichen würde, weniger leicht abzulehnen waren.²⁹ Österreich gab zu bedenken, dass die EWG-Kommission zur Zeit dabei sei, eine Assoziationsdoktrin auszuarbeiten und diese durch die Amerikaner billigen zu lassen. Wenn die Eröffnungserklärungen erst im Herbst erfolgten, sei von neutraler Seite darauf wohl kein Einfluss mehr möglich, argumentierte man in Wien. Da sie sich dieses Problems bewusst war, vertrat die Schweizer Verwaltung die Meinung, dass die Neutralitätserfordernisse aller drei Neutralen bei der Eröffnungserklärung genügend explizit formuliert werden sollten, um nachträglichen Abänderungen vorzubeugen.³⁰ Dadurch hofften die zuständigen Beamten im Bundeshaus wohl, Schweden und Österreich auf eine bestimmte Linie «festnageln» zu können, damit sie in Fragen der Neutralität nicht plötzlich nachgeben konnten.

In bezug auf die EWG war die Strategie der Schweiz klar: Man wollte über den Ministerrat direkt Einfluss auf die Regierungen der EWG-Mitgliedstaaten nehmen, die tendenziell weniger «euroföderalistisch» dachten als die supranationalen Institutionen der Gemeinschaft. Der Ministerrat sollte dann seinerseits die Kommission zugunsten des neutralen Standpunktes beeinflussen. Diesem Zweck diente auch eine schriftliche Erklärung, die Bundesrat Wahlen dem Rat am 2. März 1962 zukommen liess. Darin wehrte er sich entschieden gegen die Auffassung, die Neutralen wollten nur die wirtschaftlichen Rosinen aus dem EWG-Kuchen herauspicken. Wahlen schrieb, die Schweiz strebe eine Assoziation «in the fullest sense of the term» an, und rief seine «Gefährten» («associates») auf,

²⁸ Paul Jolles an Friedrich Wahlen, 8. 2. 1962. BAR E 2804 (-) 1971/2, Bd. 105.

²⁹ Paul Jolles an Friedrich Wahlen, 23. 1. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

³⁰ Paul Jolles an Friedrich Wahlen und Hans Schaffner, 24. 2. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

der Schweiz zu helfen, jeden Zweifel daran auszuräumen.³¹ Dieser bemerkenswerte Vorstoss des Bundespräsidenten richtete sich primär gegen den Widerstand jener Kommissionsmitglieder, welche die Schweiz als das «schwärzeste Schaf» unter den Neutralen bezeichneten, weil sie die «positive ideologische Sendung der EWG in Europa» nicht anerkennen wolle.³² Es handelte sich daher eher um geschicktes Lobbying als um den Ausdruck einer neuen helvetischen Integrationspolitik. Wahlen erwähnt denn gegenüber dem schweizerischen Delegierten bei der EWG auch, dass ihn eine Unterredung mit Kommissionspräsident Walter Hallstein, in der dessen Skepsis gegenüber dem schweizerischen Integrationswillen deutlich geworden war, zu dem Schreiben veranlasst habe. Da die Erklärung in einer geschlossenen Sitzung des Ministerrates abgegeben wurde, sei sie zudem «natürlich positiver und kategorischer ausgefallen», als es gegenüber «der EWG» möglich gewesen wäre.³³

Mit ihren neutralen Partnern vermochten sich die Eidgenossen in der umstrittenen Verfahrensfrage erst zu einigen, als Deutschland anbot, sich im Ministerrat für eine Einladung der drei Länder zu einer Eröffnungserklärung einzusetzen, was der Schweiz sehr stark entgegenkam. Sie verlangte lediglich noch, dass kein fester Termin für diese Erklärung vereinbart werden sollte. Dies hätte im gegenseitigen Einvernehmen mit den Neutralen zu geschehen.³⁴ Am 4. Mai beschloss der Bundesrat, dem deutschen Vorschlag zuzustimmen.³⁵ Zehn Tage später kam der Ministerrat der EWG überein, die Neutralen zur Darlegung ihres Standpunktes nach Brüssel einzuladen. Die Wahl des Termins überliess der Rat den Assoziationskandidaten.³⁶ Während sich Schweden und Österreich für ein möglichst rasches Vorgehen noch vor der Sommerpause entschieden, peilte die Schweiz den September für ihre «Audition» an. Einerseits versprach sie sich im Herbst eine grössere Aufmerksamkeit für ihre Erklärung, als wenn diese in den letzten Tagen vor der Sommerpause in die Agenda «hineingezwängt» würde, andererseits befanden sich die Verhandlungen Grossbritanniens gerade in einer Krise, was als ungünstiger Hintergrund für eine Eröffnungsansprache gesehen wurde.³⁷

³¹ Friedrich Wahlen an den schweizerischen Gesandten bei der EWG (Paul Würth), 6. 3. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

³² Paul Jolles an Friedrich Wahlen, 25. 10. 1961. BAR E 2804 (-) 1971/2, Bd. 43.

³³ Ebd.

³⁴ EPD an die schweizerischen Botschaften in Stockholm und Wien, 21. 3. 1962; Integrationsbüro: Aktennotiz, 28. 3. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 240.

³⁵ Protokoll des Bundesrates, 4. 5. 1962. BAR E 1004.1 (-), Mai 1962, Nr. 850.

³⁶ Schweizerische Botschaft in Köln an Friedrich Wahlen und Hans Schaffner sowie das Integrationsbüro, 16. 5. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 241.

³⁷ Paul Jolles an Friedrich Wahlen und Hans Schaffner, 24. 5. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 241.

Die schweizerische Eröffnungserklärung bei der EWG und das Versanden der Assoziationsbemühungen

Aus der Erklärung, die Bundesrat Wahlen am 24. September 1962 vor dem Ministerrat der EWG in Brüssel verlas, spricht ein weitgehender Kooperationswille, der die sonst eher zögerliche Haltung der eidgenössischen Behörden in der Integrationsfrage konterkariert. Grund für die offene Stellungnahme vor dem Ministerrat war der Wille des EDP und des EVD, dem weitverbreiteten Misstrauen gegenüber der Schweizer Neutralität entschieden entgegenzutreten. Damit versuchten die beiden Departemente zu verhindern, dass sich in der EWG die Positionen schon vor Verhandlungsbeginn weiter zuungunsten der Neutralen verhärteten. Die beiden Bundesräte Friedrich Traugott Wahlen und Hans Schaffner hatten dabei einigen Widerstand ihrer Kollegen zu überwinden. Besonders Ludwig von Moos, der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, stand dem Assoziationsprojekt skeptisch gegenüber³⁸ und forderte mehrmals eine schärfere Herausstreichung der schweizerischen Vorbehalte.³⁹

Angesichts des fehlenden Interesses der EWG für die Anliegen der Neutralen wäre es jedoch wenig sinnvoll gewesen, eine reserviertere Erklärung abzugeben und zu riskieren, dass Brüssel Verhandlungen plötzlich offen ablehnen würde. In der Schweizer Verwaltung wusste man um die schlechte Aufnahme des schwedischen Auftritts zwei Monate zuvor. Roberto Ducci, der italienische Delegationsleiter in den Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens, hatte der Schweiz auf informellem Wege geraten, eine allzu kasuistische Erklärung wie diejenige der Schweden zu vermeiden. Dies käme bei der EWG nicht gut an. Die Schweizer sollten am 24. September nicht formaljuristisch, sondern eher ökonomisch und gefühlsmässig argumentieren.⁴⁰

Dass sich diese Vorgehensweise auszahlte, zeigten Reaktionen auf die Rede Wahlens in Brüssel. Dort lobte man die Form des schweizerischen Auftritts. Zufrieden stellte man auf seiten der Gemeinschaft fest, dass die schweizerische Delegation – im Gegensatz zu den Schweden – der EWG keine «Europa-Belehrung» hatte zukommen lassen.⁴¹ Dies entbehrt nicht einer gewissen Ironie, war es doch die Schweiz gewesen, welche im Vorfeld der Eröffnungspräsentationen Druck auf die schwedische Regierung ausgeübt hatte,

³⁸ Vgl. zum Beispiel Schreiben von Ludwig von Moos an Hans Schaffner, 16. 4. 62. BAR E 7111 (C) 1972/178, Bd. 105.

³⁹ Vgl. die Protokolle der Bundesratssitzungen vom 2. 5. 1962 in Biberenbad und vom 10. 7. 1962 in Zäziwil. BAR E 2804 (-) 1971/2, Bd. 43.

⁴⁰ So Roberto Ducci gegenüber dem schweizerischen Botschafter in Paris (Agostino Soldati) am 15. 8. 1962, zitiert in: Integrationsbüro an Chefbeamte des EPD und EVD, 21. 8. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 241.

⁴¹ Agostino Soldati an Friedrich Wahlen, 26. 9. 1962. BAR E 7111 (C) 1972/178, Bd. 104.

ihre Neutralitätspolitischen Vorbehalte vor dem EWG-Ministerrat in aller Deutlichkeit vorzubringen.⁴² Während Österreich und Schweden im Frühjahr 1962 bereit gewesen wären, einer vollständigen Zollharmonisierung mit den EWG-Ländern prinzipiell zuzustimmen, hatte die Schweiz immer darauf beharrt, einige Wirtschaftssektoren auszuklammern. Nicht aus schieren Neutralitätserfordernissen, wie betont wurde, sondern um die *Treaty making power* gleichsam «mit einem Tatbestand zu untermauern».⁴³

Auch was die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses zur EWG anging, betrat die Schweiz den Boden des Multilateralismus nur ungern. Einen Vorschlag der EWG, wonach die vorgesehenen bilateralen Assoziationsräte der drei Neutralen zu einem einzigen zusammengelegt werden sollten, hatte sie im Februar abgelehnt, weil sie sich nicht zu früh festlegen wollte.⁴⁴ Fünf Monate später, unmittelbar vor der Präsentation Schwedens und Österreichs vor dem Ministerrat, intervenierten die Eidgenossen in Stockholm, weil die Schweden in ihrer Erklärung auf einen solchen multilateralen Assoziationsrat verweisen wollten.⁴⁵ Man einigte sich schliesslich auf die Formel, die drei Assoziationsräte könnten gleichzeitig tagen, wenn die EWG dies wünsche. Von einem gemeinsamen Rat der drei Neutralen war jedoch nicht mehr die Rede. «Geeint marschieren, getrennt schlagen»⁴⁶ – die von Bundesrat Wahlen in der Europafrage geprägte *Maxime ständiger neutraler Kooperation ohne gemeinsame Verhandlungsführung* setzte sich auch hier durch. Dass es am Ende gar nie zu direkten Verhandlungen mit Brüssel kam, lag in erster Linie am Scheitern der britischen Beitrittsverhandlungen. Wegen deren Verknüpfung mit dem Verfahrenszeitplan der Neutralen und der EFTA-Solidaritätserklärung bedeutete die offene Ablehnung eines britischen EWG-Beitritts durch den französischen Präsidenten Charles De Gaulle am 14. Januar 1963 faktisch auch das Aus für die neutralen Assoziationsbestrebungen.

⁴² Paul Jolles: Aktennotiz, 16. 7. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/7, Bd. 241.

⁴³ Paul Jolles an Friedrich Wahlen und Hans Schaffner, 15. 5. 1962; (Pierre Languetin) Bericht über die Stockholmer Ministerkonferenz, 8. 5. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 104.

⁴⁴ Paul Jolles an Friedrich Wahlen, 8. 2. 1962. BAR E 2804 (-) 1971/2, Bd. 105.

⁴⁵ Paul Jolles: Aktennotiz, 16. 7. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 241.

⁴⁶ Eröffnungsvotum Friedrich Wahlens an der Botschafterkonferenz vom 25. 1. 1962. BAR E 2804 (-) 1971/2, Bd. 105.

Fazit

Um nicht für das Scheitern des Assoziationsprojekts verantwortlich gemacht werden zu können, beschloss der Bundesrat in Übereinstimmung mit Schweden und Österreich, sein Verhandlungsgesuch in der Folge nicht zurückzuziehen.⁴⁷ Für die zuständigen Verwaltungsstellen war die «neue alte» internationale Konstellation kein Grund, irgendeine Lösungsmöglichkeit durch voreilige Aktionen auszuschliessen. Erstens lag der Ball bei der EWG, die das schweizerische Verhandlungsbegehren gar nie beantwortet hatte. Ein Widerruf des Gesuches, argumentierte man, würde zweitens die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Bemühungen um eine Übereinkunft zwischen EFTA und EWG untergraben und die Regierungen der Gemeinschaft verärgern. Drittens hielt man die Eröffnungserklärung für «genug unbestimmt abgefasst, um auch eine bedeutend restriktivere Lösung als die gegenwärtig vorbereitete zuzulassen».⁴⁸ Diese Haltung zeigt, wie stark die Integrationsbereitschaft in den eidgenössischen Behörden Anfang 1963 bereits abgenommen hatte. Das Veto De Gaulles darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zeichen für einen erfolgreichen Abschluss eines neutralen Assoziationsabkommens mit der EWG ohnehin schlecht standen. Einerseits hatten die innenpolitischen Widerstände in der Schweiz im Verlaufe der Verhandlungsvorbereitungen deutlich zugenommen.⁴⁹ Andererseits gab es auch ausserhalb der drei betroffenen Länder kaum ein Interesse an deren wirtschaftlicher Eingliederung in die EWG. Im Gegenteil: Das Kräftefeld des Kalten Krieges sprach klar gegen eine europäische Integration der Neutralen. Hierin stimmten die beiden Supermächte ironischerweise überein, wenn auch aus entgegengesetzten Interessenlagen: Die USA lehnten die Eingliederung der Neutralen in die EWG ab, weil sie befürchteten, dass die EWG politisch geschwächt würde. Eine starke EWG lag im Interesse der amerikanischen Regierung, welche die Brüsseler Organisation zu einem antikommunistischen Bollwerk ausbauen wollte, auf das sie leichter Einfluss nehmen konnte als auf ein heterogenes, nationalstaatlich geprägtes Europa.⁵⁰ Die Sowjetunion war gegen eine Assoziation der Neutralen, weil sie umgekehrt eine Verwässerung der Neutralität und damit ein endgültiges Abgleiten Schwedens, Österreichs und der Schweiz

⁴⁷ Vgl. Integrationsbüro: Bericht über die Beamtentagung der neutralen EFTA-Staaten in Genf vom 15./16. 2. 1962, 26. 2. 1962. BAR E 7111 (C) 1972/178, Bd. 106.

⁴⁸ Paul Jolles: Erste Überlegungen zu den Rückwirkungen des Scheiterns der England-Verhandlungen auf die Schweiz, 31. 1. 1963. BAR E 7111 (C) 1972/178, Bd. 104.

⁴⁹ Vgl. Martin Zbinden, «Das EWR-Projekt: Eine Wiederholung des Assoziationsversuches von 1961–1963?», in: *Die Schweiz und Europa*, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 32, 1992, S. 221–248.

⁵⁰ Vgl. Schweizerische Botschaft in Washington (August Lindt) an Wahlen, 30. 7. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 241.

in den westlichen Block befürchtete.⁵¹ Gerade dieser Umstand ermöglichte es der Schweiz, ihre zurückhaltende Position in den Gesprächen unter den Neutralen gegenüber den vorpreschenden Österreichern immer wieder durchzusetzen. Die integrationswillige österreichische Regierung konnte es sich angesichts andauernder sowjetischer Druckversuche nicht leisten, allzusehr vom Neutralitätsverständnis der Schweiz abzuweichen, welches stark von der Bewahrung der nationalen Souveränitätsrechte geprägt war. Diese schweizerische Angst um den Verlust der vollständigen handelspolitischen Autonomie (und der damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile) führte auch zur Ablehnung aller Rufe nach überstaatlichen, neutralen Gremien, etwa in der Form einer gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber der EWG. Schliesslich war es dieselbe Angst, welche nach dem Scheitern der britischen Beitrittsbemühungen in Erleichterung umschlug, weil damit der Druck auf ein baldiges Abkommen und damit auf schweizerische Konzessionen markant nachliess.

Trotz der letztlich erfolglosen neutralen Assoziationsbestrebungen waren die von Schweden, Österreich und der Schweiz zu Beginn der 60er Jahre unternommenen Anstrengungen nicht völlig umsonst. Erstmals in der Geschichte hatten sich Experten aus verschiedenen neutralen Ländern getroffen, um eine Art «Neutralitätsdoktrin» zu erarbeiten. Auf diese Arbeiten, welche die juristisch-völkerrechtliche Diskussion ungenügend befruchteten, konnte ein knappes Jahrzehnt später bei den Verhandlungen über das grosse Freihandelsabkommen zwischen der EFTA und der EWG zurückgegriffen werden. Bis dahin erlaubte das Scheitern des ersten Erweiterungsversuches der Europäischen Gemeinschaft der Schweiz die Rückkehr zu ihren unangefochtenen politischen Prioritäten der Neutralität, Souveränität, der direkten Demokratie und des Föderalismus, ohne deswegen in eine allzu gravierende internationale Isolation zu geraten.

⁵¹ Vgl. Schweizerische Botschaft in Moskau (Max Troendle) an Integrationsbüro, 15. 2. 1962, BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 241.

DIPLOMATISCHER ERFOLG IN ÄGYPTEN

Das schweizerisch-ägyptische Entschädigungsabkommen vom
20. Juni 1964

Prisca Zingg



Das Zementwerk von Tourah, die der Schmidheiny-Gruppe angehörte. Die südlich von Kairo gelegene Fabrik wurde 1961 verstaatlicht.

Der Beitrag geht der Frage nach, welche Politik die Behörden im Fall der Entschädigungsverhandlungen mit der Vereinigten Arabischen Republik (VAR) verfolgten, um sowohl eine Wiedergutmachung für die durch die Nationalisierung erlittenen Verluste als auch eine optimale Gestaltung der zukünftigen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Ägypten zu erreichen. Basis der Analyse bildeten die Bundesratsbeschlüsse und die Akten der Abteilung für Politische Angelegenheiten, der schweizerischen Botschaft in Kairo sowie der Handelsabteilung.

Verwendete Datensätze der *Analytischen Datenbank*¹

	Inhalt 1	Inhalt 2	Datum des Beschlusses	BRB Nr.	Antragstellendes Departement	Datum des Antrags
1.	Vereinigte Arabische Republik (VAR)	Nationalisierungsverhandlungen. Aufnahme von Verhandlungen mit Ägypten, Delegation	10.10.1961	1875	EDA	20. 9.1961
2.	Vereinigte Arabische Republik (Ägypten)	Nationalisierungsverhandlungen. Bericht	22. 5.1962	952	EDA	16. 5.1962
3.	Vereinigte Arabische Republik (Ägypten)	Nationalisierungsverhandlungen. Wiederaufnahme der Verhandlungen, Delegation	28.12.1962	2238	EDA	17.12.1962
4.	Vereinigte Arabische Republik (Ägypten)	Nationalisierungsverhandlungen. Genehmigung des Berichtes des EPD und EVD	26. 4.1963	800	EVD	22. 4.1963
5.	Vereinigte Arabische Republik (Ägypten)	Nationalisierungsverhandlungen. Delegation und neuer Bericht	29.11.1963	2232	EVD	28.11.1963
6.	Ägypten	Nationalisierungsverhandlungen. Schweiz. Beitrag an die UNESCO-Aktion zur Rettung der nubischen Denkmäler	28. 2.1964	457	EDA	10. 2.1964
7.	Ägypten	Nationalisierungsverhandlungen. Genehmigung des Berichtes	14. 4.1964	762	EVD	2. 4.1964
8.	Ägypten	Nationalisierungsverhandlungen. Genehmigung des Berichtes	15. 5.1964	946	EVD	5. 5.1964
9.	Ägypten	Nationalisierungsverhandlungen. Vollzug des Abkommens	7. 7.1964	1234	EDA	27. 6.1964
10.	Ägypten	Nationalisierungsverhandlungen. Bericht des EVD. Botschaft. Ins BBI.	9.10.1964	1776	EVD	6.10.1964

¹ Abfrage: Suche Entscheide des Bundesrates zu: «Land: Ägypten» und «Schlagwort: Eigentum» für den Zeitraum zwischen 1961 und 1964.

Die beteiligten Departemente

Die Zuständigkeit für den Abschluss des schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsabkommens vom 20. Juni 1964 lag sowohl beim Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) als auch beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Dies geht aus der Zusammenstellung der Bundesratsbeschlüsse zu den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Vereinigten Arabischen Republik (VAR)² der Jahre 1961–1964 hervor. Eine erste Durchsicht dieser Entscheide ergab, dass das EPD nur in seinem ersten Antrag zu den Nationalisierungsverhandlungen mit der VAR zu einem Mitbericht Stellung nehmen musste. Die folgenden Anträge zum schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsabkommen wurden ohne Einwände seitens der anderen Departemente in ihrem Wortlaut zu geltenden Bundesratsbeschlüssen. Dieser Sachverhalt lässt den Schluss zu, dass die von den beiden federführenden Departementen vorgeschlagenen Forderungen und Zugeständnisse gegenüber der VAR bei den Vertretern der übrigen Departemente – wenn überhaupt – auf geringen Widerstand stiessen.

Eine Antwort auf die Frage, welche Verwaltungsstellen sich innerhalb des EPD und des EVD mit den schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsverhandlungen befassten, geben die in die schweizerische Verhandlungsdelegation gewählten Bundesvertreter: Diese gehörten einerseits der Handelsabteilung (EVD), andererseits der Abteilung für Politische Angelegenheiten (EPD) an. Deshalb befinden sich die für die schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsverhandlungen relevanten Akten in den Beständen der Handelsabteilung (E 7110 [-]) und der Abteilung für Politische Angelegenheiten (E 2001 [E]).

Wie sich bei der ersten Konsultation der Bundesratsbeschlüsse zu den «Nationalisierungen mit der VAR» ebenfalls herausstellte, sind in den Bundesratsprotokollen (Bestand E 1004.1 [-] -/1) nicht nur die Beschlüsse des Bundesrates zu finden, sondern auch umfangreiche Anträge und Berichte der federführenden Departemente, die einen Überblick über das Thema geben. Auch die ausführlichen Bundesratsprotokolle sind eine wertvolle Informationsquelle, die als Einstieg in das zu bearbeitende Thema dienen kann. Dank der in den Anträgen und Berichten enthaltenen Zusammenfassungen musste ich mich bei der Lektüre der Akten nicht auf die inhaltlich-sachliche Rekonstruktion des Geschehens konzentrieren, sondern konnte mich gleichzeitig mit weiterführenden Fragen befassen. Eine davon war, ob es sich bei den Darlegungen des EPD und des EVD zu den Nationalisierungsverhandlungen mit der VAR in den Bundesratsprotokollen um

² Im Februar 1958 schlossen sich Ägypten und Syrien zur «Vereinigten Arabischen Republik» (VAR) zusammen. Auch nach dem im September 1961 erfolgten Austritt Syriens aus der VAR behielten die ägyptischen Machthaber den Namen «Vereinigte Arabische Republik» zur Bezeichnung ihres Landes bis 1971 bei. Deshalb werden die Begriffe «Ägypten» und «Vereinigte Arabische Republik» bzw. «VAR» hier synonym verwendet.

eine inhaltsgetreue Zusammenfassung der Akten der federführenden Verwaltungsstellen handelt oder ob in den entsprechenden Beständen zusätzliche Informationen zu finden sind. Zu stellen wäre hier auch die Frage, ob Hinweise auf Kontroversen zwischen den beteiligten Akteuren auszumachen sind. Wie bereits erwähnt, liefern die Bundesratsbeschlüsse und die entsprechenden Anträge zu den Nationalisierungsverhandlungen mit der VAR keine Hinweise auf Meinungsverschiedenheiten zum schweizerischen Vorgehen gegenüber Ägypten. Wenn es solche gegeben hat, müssten sie in den Akten der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, der Handelsabteilung des EVD, sowie der Schweizerischen Botschaft in Kairo zu finden sein.

Nationalisierungsmassnahmen nach Gamal Abdel Nassers Machtübernahme

In der Nacht vom 22. auf den 23. Juli 1952 ergriff eine Gruppe junger Armeeinghöriger mit einem Staatsstreich in Kairo die Macht. Diese «Revolution», wie sie von den neuen militärischen Machthabern genannt wurde, bedeutete mit der Abdankung König Faruks das Ende der ägyptischen Monarchie. Die «freien Offiziere» hatten sich in der zweiten Hälfte des Jahres 1949, nach der Niederlage der ägyptischen Armee im Palästina-Krieg, unter der Führung von Oberstleutnant Gamal Abdel Nasser zu formieren begonnen. Ihr Zusammenhalt beruhte auf einem Nationalismus, der sich die Unabhängigkeit Ägyptens von Grossbritannien, die Beseitigung der am Königshof und in der Regierung herrschenden Korruption sowie die Reformierung der von Grossgrundbesitzern beherrschten Landwirtschaft zum Ziel setzte. Während der nominelle Führer der «freien Offiziere», der aufgrund seiner militärischen Leistungen landesweit geachtete General Nagib, nach dem Putsch von der ägyptischen Bevölkerung gefeiert wurde, konnte Nasser seine Führungsrolle im wenige Tage nach der Machtübernahme gegründeten «Revolutionsrat» behaupten. Zur Etablierung ihrer Herrschaft lösten die neuen Machthaber das Parlament auf, verboten sämtliche Parteien und erklärten Ägypten im Juni 1953 zur Republik. Im Juni 1956 wählte die ägyptische Bevölkerung Nasser zum Staatspräsidenten und nahm eine Verfassung an, die das Präsidentenamt mit umfassenden Machtbefugnissen ausstattete, den Revolutionsrat durch ein Exekutivkomitee ersetzte, dem Staat Eingriffe in die Wirtschaft zugestand, den Islam zur Staatsreligion erklärte und erstmals die arabische Identität Ägyptens festschrieb. Nasser war nun innen- wie aussenpolitisch der alleinige Gestalter der ägyptischen Regierungsgeschäfte. Den ersten aussenpolitischen Erfolg hatte ihm das im Oktober 1954 zustande gekommene britisch-ägyptische Abkommen eingetragen, das Grossbritannien zum Abzug seiner Truppen und Ägypten zur Anerkennung des internationalen Status des Suezkanals verpflichtete. Seine Teilnahme an der Konferenz der blockfreien Staaten in Bandung (Indonesien) im April 1955 liess Nasser an der Seite von Nehru und Tito als internationalen Verfechter der «positiven Neutralität» erkennbar

werden, die es dem fortan von beiden Machtblöcken umworbene Ägypten erlaubte, aus dem Handel mit Ost und West optimalen wirtschaftlichen und politischen Nutzen zu ziehen. Die Beilegung des Suezkrieges Ende 1956, die mit der Anerkennung der ägyptischen Souveränität über den Suezkanal und dem endgültigen Abzug der britischen Truppen endete, trug Nasser einen politischen Sieg ein, der ihn im Nahen und Mittleren Osten zu einer antiimperialistischen, die Idee des Panarabismus verkörpernden Leitfigur aufsteigen liess.³

Zum Zeitpunkt ihrer Machtergreifung verfügten die «freien Offiziere» weder über ein konkretes Regierungsprogramm noch über ein kohärentes ideologisches Konzept. Das stark feudalistisch geprägte Parteienregime unter König Faruk hatte die sich in den Nachkriegsjahren verschärfende politische, wirtschaftliche und soziale Krise Ägyptens nicht aufhalten können. Die äusserst ungleiche Landverteilung, das rapide Bevölkerungswachstum, der niedrige Lebensstandard, Krankheiten, Landflucht und Arbeitslosigkeit hatten im Laufe des 20. Jahrhunderts zur Verelendung grosser Teile der ägyptischen Landbevölkerung geführt, die 80% der insgesamt 20 Mio. Einwohner ausmachte. In seinem 1953 erschienenen Werk «Philosophie der Revolution» legte Nasser dar, dass in Ägypten – wie in jedem anderen Staat – nicht nur eine «politische», sondern gleichzeitig auch eine «soziale Revolution» durchzuführen sei. Während das Militärregime in den Jahren 1952–1956 – der Phase seiner Machtkonsolidierung – einen marktwirtschaftlichen Kurs einzuschlagen schien, zeichnete sich Ende der 50er Jahre eine immer aktivere Rolle des Staates in der Wirtschaft des Landes ab. Zu Beginn des Jahres 1957 wurden Ägyptisierungsgesetze erlassen, denen zufolge die Banken, Versicherungsgesellschaften sowie die Import- und Exportfirmen des Landes innert fünf Jahren in ägyptischen (Privat-)Besitz übergehen mussten. Die Ägyptisierung und der von Nasser verfochtene nationalistische Unabhängigkeitskurs, mit dem eine zunehmende antiimperialistische und antizionistische Feindseligkeit gegenüber jeder nichtarabischen Präsenz in Ägypten einherging, führten zur Auswanderung Zehntausender nichtägyptischer Staatsangehöriger. Dies entzog der ägyptischen Wirtschaft einen Grossteil der modernen, urbanen Mittelklasse und damit ein ungeheures Potential unternehmerischen und technischen Know-hows sowie einen beachtlichen Teil der erhofften, für die Entwicklung dringend benötigten Investitionen aus den westlichen Industrienationen. Auch die Erwartung des Militärregimes, die ägyptischen Grossgrundbesitzer würden nach der Beschränkung des Landbesitzes im Zuge der «Revolution» vermehrt in den industriellen Sektor

³ Vgl. Kirk J. Beattie, *Egypt During the Nasser Years. Ideology, Politics, and Civil Society*, Boulder 1994; William L. Cleveland, *A History of the Modern Middle East*, Colorado/London 1994, S. 284–302; Horst Mahr, *Die Rolle Ägyptens in der amerikanischen und sowjetischen Aussenpolitik. Von der Suezkrise 1956 bis zum Sechs-Tage-Krieg 1967*, Baden-Baden 1993; Helmut Mejcher, *Sinai, 5. Juni 1967. Krisenherd Naher und Mittlerer Osten*, München 1998, S. 31–51.

investieren, erfüllte sich nicht. Diejenigen Ägypter, die aufgrund ihres Landbesitzes über das notwendige Kapital verfügten und von der Ägyptisierung hätten profitieren können, indem sie Ausländer in Schlüsselpositionen der Wirtschaft ersetzten, misstrauten einer Regierung, die ihnen jegliche politische Einflussnahme verwehrte und mit der Umverteilung des Bodens die Vermögensgrundlage zu entziehen suchte. Um die Kluft zwischen staatlich gelenktem Kapitalismus und fehlendem Vertrauen in den Staat der potentiellen Investoren zu überbrücken, griff das Regime in den Jahren 1958–1960 erstmals in die ägyptische Wirtschaft ein und verstaatlichte die ägyptische Nationalbank, die Presse- und Verlagshäuser sowie die beiden grössten industriellen Wirtschaftskomplexe. Am 20. Juli 1961, noch vor dem Ablauf der Frist der 1957 eingeleiteten Ägyptisierung, erliess die Regierung der VAR Nationalisierungsgesetze, welche die Verstaatlichung aller Banken und Versicherungsgesellschaften sowie der wichtigsten Industrie- und Handelsunternehmen verfügten. Diese Verstaatlichungen stellten insofern eine Wende in der ägyptischen Wirtschaftspolitik dar, als sie sich im Rahmen der «sozialen Revolution» Nassers nicht nur gegen ausländische Investoren – vorwiegend griechischer, libanesischer, italienischer, niederländischer und schweizerischer Herkunft –, sondern ebenso gegen die ägyptische und syrische Oberschicht richteten. Deshalb erfolgte im September 1961 der Austritt Syriens aus der im Jahre 1958 mit Ägypten gegründeten Vereinigten Arabischen Republik (VAR). Da der Staatsstreich in Damaskus – der schwerste Rückschlag für Nasser seit seinem Machtantritt – von der syrischen Oberschicht ausgegangen war, begann Nasser seine Aufmerksamkeit auch auf die potentielle Opposition kapitalistischer und reaktionärer Kreise im eigenen Land zu richten. Im Oktober 1961 liess er sowohl in Ägypten lebende ausländische Aktionäre als auch einheimische Unternehmer, Grossgrundbesitzer und Altpolitiker unter Sequester stellen. In den folgenden Jahren ordnete die Regierung der VAR weitere Nationalisierungen und Sequestrationen an, die jedoch nicht mehr dem antiimperialistischen und antikapitalistischen Charakter früherer Verstaatlichungen verpflichtet waren, sondern auch einheimische Klein- und Mittelbetriebe erfassten. Ende der 60er Jahre blieben lediglich die Landwirtschaft, Betriebe mit weniger als zehn Angestellten, Liegenschaften sowie Dienstleistungen im medizinischen und juristischen Bereich in privaten Händen.⁴

⁴ Vgl. Kirk J. Beattie, *Nasser Years*; Selma Botman, *Egypt from Independence to Revolution 1919–1952*, New York 1991; Peter Pawelka, *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*, Heidelberg 1985.

Die «nationalen Interessen der Schweiz in Ägypten»

Am 21. Juli 1961 informierte der schweizerische Botschafter in Kairo das EPD und die Handelsabteilung per Telegramm über die am Vortag von der Regierung der VAR erlassenen Nationalisierungsgesetze.⁵ Für die Schweizer Industrie bestand der grösste Verlust in der vollständigen Nationalisierung der *Société Egyptienne de Ciment Portland Tourah* sowie deren Tochtergesellschaften *Société de Ciment Portland Alexandrie* und *Sudan Portland Cement Company*, die vom rheintalischen Industriellen und FDP-Nationalrat Max Schmidheiny präsiert wurden. Ausserdem gingen zahlreiche Schweizer Beteiligungen an der Textil- und Metallindustrie sowie dem Baumwollhandel ganz oder teilweise in den Besitz des ägyptischen Staates über. Als Entschädigung kündigte die Regierung der VAR die Herausgabe von Staatsobligationen mit 4% Zins und 15jähriger Laufzeit an.⁶ Das EPD reagierte umgehend auf diese die «nationalen Interessen der Schweiz in Ägypten» berührenden Verstaatlichungen und erkundigte sich bei der Schweizerischen Bankiervereinigung sowie der Schweizerischen Nationalbank nach ägyptischen Guthaben bei Schweizer Banken, um allenfalls eine Sperre ägyptischer Vermögenswerte in der Schweiz zu veranlassen.⁷ Wie der Rechtsdienst des EPD darlegte, gesteht das internationale Völkerrecht jedem Staat Nationalisierungen auf seinem Territorium zu, verlangt jedoch die Bezahlung einer «angemessenen und adäquaten» Entschädigung der betroffenen ausländischen Interessen. Gegen die Nationalisierung könne deshalb keine Einsprache erhoben werden, wohl aber gegen den von der VAR angekündigten Entschädigungsmodus. Denn dieser sah vor, die Staatsobligationen auf der Grundlage des aktuellen Börsenkurses zu berechnen, der infolge der Ägyptisierung und der allseits erwarteten Verstaatlichungen sehr tief stand.⁸ Angesichts der mit einer Sperrung ägyptischer Konten in der Schweiz verbundenen politischen und wirtschaftlichen Risiken entschieden sich die zuständigen Vertreter des EPD und des EVD, auf Retorsionsmassnahmen gegenüber der VAR zu verzichten und ihr statt dessen ein möglichst breit gefasstes Verhandlungsangebot zu unterbreiten. Um den bedeutenden, für die Schweiz vorteilhaften Warenverkehr mit Ägypten nicht zu gefährden und um von der

⁵ Schweizer Botschaft in Kairo (Jean-Louis Pahud) an EPD und Handelsabteilung, Kairo 21. 7. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 400 (B.34.66.Eg.0).

⁶ Vgl. Pahud an EPD und Handelsabteilung, Kairo 21. 7. 1961, sowie Pahud an Abteilung für Politische Angelegenheiten, Kairo 26. 7. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 400 (B.34.66.Eg.0).

⁷ Abteilung für Politische Angelegenheiten: Notiz. Ägypten. Nationalisierungsmassnahmen, Bern 24. 7. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 400 (B.34.66.Eg.0).

⁸ Rechtsdienst (Henri Zoelly) an Abteilung für Politische Angelegenheiten (Robert Kohli), Bern 3. 8. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 400 (B.34.66.Eg.0).

VAR überhaupt eine gewisse Konzessionsbereitschaft zu erreichen, sollte die Sicherstellung des Transfers der Entschädigungsguthaben mit der Öffnung des der VAR weitgehend verlorengegangenen schweizerischen Marktes verknüpft werden.⁹

Aufgrund der geringen Industrialisierung des Landes, des stark steigenden Nahrungsmittelbedarfs infolge der raschen Bevölkerungszunahme und aufgrund der fehlenden Technik zur Realisierung industrieller Projekte war die Regierung der VAR auf unterschiedlichste Importe von ausländischen Industrien angewiesen.¹⁰ Der Zugang zum schweizerischen Markt war für die VAR nicht nur wegen der in der Schweiz erhältlichen technischen Ausrüstung wie Maschinen, Motoren, Turbinen oder Präzisionsinstrumente interessant, sondern auch wegen dessen Stabilität bezüglich ägyptischer Warenlieferungen und der Möglichkeit, über Ausbildungsgänge in der Schweiz und in Ägypten auf personaler Ebene vom schweizerischen Know-how zu profitieren. Auch die Tatsache, dass die Schweiz in Ägypten nie als Kolonialmacht aufgetreten war, sich lediglich am Handels- und Zahlungsverkehr interessiert zeigte, keine aussenpolitischen Konzessionen verlangte, sich nicht in die inneren Angelegenheiten Ägyptens einzumischen beabsichtigte und wie Ägypten einen neutralen Weg zwischen den Machtblöcken einzuschlagen versuchte, machte sie für die VAR zu einem interessanten Wirtschaftspartner.¹¹ Angesichts dieses grundsätzlichen Interesses der VAR an Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz sahen die Vertreter der Verwaltung und die betroffenen Schweizer Gesellschaften im Ausbau der Handelsbeziehungen die beste Möglichkeit, den Transfer der Entschädigungsguthaben zu bewerkstelligen.¹²

Die ersten Besprechungen zwischen einer Schweizer Delegation¹³ und einer Delegation

⁹ Abteilung für Politische Angelegenheiten, Protokoll der Besprechung vom 2. 8. 1961 betreffend Nationalisierungsmassnahmen in der RAU, Bern 3. 8. 1961, und Abteilung für Politische Angelegenheiten, Notiz betreffend die Besprechung vom 12. 9. 1961 betreffend Nationalisierungsmassnahmen mit der VAR, Bern 13. 9. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 400 (B.34.66.Eg.0).

¹⁰ Vgl. Mohamed Zaki El Messayer, *Le Développement économique de l'Égypte. Problèmes de la production et de l'investissement*, Thèse de doctorat, Lausanne 1962, S. 49 ff.

¹¹ Vgl. Said Talaat Harb, *Les relations économiques entre la Suisse et la République Arabe Unie depuis la Deuxième Guerre mondiale*, Thèse présentée à la Faculté de droit et des Sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), Berne 1962, S. 14–16.

¹² Abteilung für Politische Angelegenheiten, Notiz betreffend die Besprechung vom 2. 10. 1961 über Nationalisierungsverhandlungen mit der VAR, Bern 5. 10. 1961. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 400 (B.34.66.Eg.0).

¹³ Der Schweizer Delegation gehörten Edwin Stopper (Direktor der Handelsabteilung, EVD), Hans Bühler (Vizedirektor der Handelsabteilung, EVD), Raymond Probst (Sektionschef der Abteilung für Politische Angelegenheiten, EPD), Hansjörg Hess (Sektionschef der Abteilung für Politische Angelegenheiten, EPD), Jean-Pierre Ritter (Rechtsdienst, EPD), Walter Rieser (Finanzsektion, EPD), Hans Bächlin (Handelsabteilung, EVD), Marcel Schibli (Schweizerische Verrechnungsstelle) und Fritz Rothenbühler (Vorort) an. An den weiteren Verhandlungsrunden, die nach dem Ausscheiden Edwin Stoppers auf seiten der Schweiz unter der Leitung von Hans Bühler standen, nahm auch ein Vertreter der Schweizerischen Botschaft teil (Silvio Masnata).

der VAR fanden vom 27. April bis zum 4. Mai 1962 in Bern statt. Wie auf seiten der Schweiz nicht anders erwartet, handelte es sich bei dieser ersten Fühlungnahme lediglich um «exploratorische» Vorbesprechungen, die den beiden Ländern die Gelegenheit boten, ihre – in wesentlichen Punkten voneinander abweichenden – Positionen darzulegen.¹⁴

Anlässlich der Orientierung der schweizerischen Interessenten vom 21. Mai 1962 über diese erste Verhandlungsrunde stellte sich heraus, dass sich die Mehrheit der Ägypten-Schweizer stärker für den Transfer ihrer in Ägypten blockierten Guthaben in die Schweiz interessierten als für den Transfer der Nationalisierungsentschädigungen. Da der Wirtschaftsstandort Ägypten seine einstige Attraktivität verloren hatte, beabsichtigten die meisten Ägypten-Schweizer, die VAR zu verlassen, konnten jedoch ihr Vermögen nicht in die Schweiz transferieren: Laut den ägyptischen Devisenvorschriften durften höchstens 100'000 Franken ausgeführt werden. Überschritt das Vermögen eines Rückwanderers diesen Betrag, kam der Rest seines Kapitals auf ein *non-resident blocked account*, von dem pro Jahr höchstens 10'000 Franken abgehoben und nur innerhalb Ägyptens ausgegeben werden durften. Die an der Orientierung Anwesenden argumentierten, dass bloss einige wenige Grossaktionäre von den Verstaatlichungen betroffen seien und sich die meisten zur Rückwanderung entschlossenen Ägypten-Schweizer für eine auf die nationalisierten Guthaben beschränkte Lösung der Entschädigungsfrage nicht interessierten. Die Vertreter des Bundes entgegneten, dass sich die Schweiz lediglich aufgrund einer unangemessenen Entschädigung nationalisierten schweizerischen Vermögens auf das Völkerrecht berufen, die ägyptischen Devisenvorschriften dagegen nicht anfechten könne.¹⁵

Obwohl die VAR die Schweiz im September 1962 um die Fortsetzung der Verhandlungen bat,¹⁶ stellte das EPD dem Bundesrat den Antrag zur Wiederaufnahme der Entschädigungsverhandlungen erst im Dezember 1962. Diese Verzögerung war erstens darauf zurückzuführen, dass die schweizerischen Behördenvertreter in der Zwischenzeit darauf bestanden hatten, die in der VAR über Schweizer verhängten Sequestrationen in die laufenden Nationalisierungsverhandlungen einzubeziehen. Zweitens hatte sich das schweizerisch-ägyptische Verhältnis verschlechtert, da den aus der VAR Auswandernden die Ausfuhr von Möbeln, Schmuck, Kunstgegenständen und Teppichen untersagt worden war. Viele Rückwanderer hatten ihr Geld in exportierbaren Sachwerten angelegt,

¹⁴ Protokoll des Bundesrates, 22. 5. 1962. BAR E 1004.1 (-) Mai 1962, Nr. 952.

¹⁵ Abteilung für Politische Angelegenheiten, Orientierung der schweizerischen Interessenten über die erste Fühlungnahme mit einer VAR-Delegation vom 21. 5. 1962, Bern 29. 5. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 401 (B.34.66.Eg.0).

¹⁶ Abteilung für Politische Angelegenheiten (Raymond Probst): Aktennotiz. Nationalisierungsverhandlungen, Bern 24. 9. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 401 (B.34.66.Eg.0).

um ihr Vermögen auf diese Weise aus dem Land zu schaffen. Mitte November 1962 gaben die Vertreter des EPD und der Handelsabteilung jedoch ihre Zurückhaltung gegenüber dem ägyptischen Verhandlungswunsch auf und schlugen dem Bundesrat angesichts der sich abzeichnenden guten ägyptischen Baumwollernte und einiger Klärungen von seiten der VAR vor, die Verhandlungen in den ersten Monaten des Jahres 1963 fortzusetzen.¹⁷

Die zweite Verhandlungsrunde, die im März 1963 in Kairo stattfand, brachte insofern einen Durchbruch, als die VAR die schweizerischen Verluste im Umfang von rund 50 Mio. Franken anerkannte und auf das von der Schweiz im Vorjahr vorgeschlagene Transfersystem einzugehen bereit war.¹⁸ Die Schweiz schlug vor, die von der VAR als Entschädigung ausgestellten Staatsobligationen folgendermassen zu verwenden: zur Bezahlung von 30% der schweizerischen Baumwollimporte, von 100% aller übrigen importierten Waren und zur Bezahlung der von Schweizern in Ägypten in Anspruch genommenen Dienstleistungen zu verwenden. Um einen Anreiz für schweizerische Käufe in Ägypten zu schaffen, sollten die Inhaber der Entschädigungsguthaben ihre ägyptischen Staatsobligationen Schweizer Importeuren zu einem günstigen Kurs anbieten. Im Gegenzug dazu sollte die VAR die Berechnung der Obligationen zum Nominalwert akzeptieren. Die Vertreter der VAR sprachen sich jedoch dagegen aus, das Baumwollgeschäft in den Dienst der Entschädigungszahlungen zu stellen, da Ägypten für sein wichtigstes Exportgut Devisen und nicht eigene Staatsobligationen erhalten wollte. Zudem zeigte sich die VAR lediglich gewillt, 63% des Gesamtwerts der schweizerischen Entschädigungsguthaben zum Transfer in die Schweiz zuzulassen, während die Schweiz auf dem Transfer des gesamten Betrags bestand.¹⁹

Da in Ägypten eine neuerliche Verstaatlichungswelle einsetzte, welche die schweizerischen Nationalisierungsverluste um weitere 9–11 Mio. Franken erhöhte, konnten die Verhandlungen nicht wie geplant noch im gleichen Jahr wiederaufgenommen werden. Die Verstaatlichung der Baumwollentkörnungsfabriken und sämtlicher Baumwollexportfirmen bedeutete auch das Ende der auf den Baumwollhandel gründenden Schweizerkolonie in Alexandrien, die sich bis zu diesem Zeitpunkt den verschärften wirtschaftlichen

¹⁷ Abteilung für Politische Angelegenheiten, Sitzungsprotokoll, Bern 16. 11. 1962. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 402 (B.34.66.Eg.0).

¹⁸ Protokoll des Bundesrates, 26. 4. 1963. BAR E 1004.1 (-) April 1963, Nr. 800.

¹⁹ Abteilung für Politische Angelegenheiten, Protokoll über die Aussprache vom 3. 5. 1963 betreffend die ägyptischen Massnahmen gegen schweizerische Vermögenswerte. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 402 (B.34.66.Eg.0).

Verhältnissen in Ägypten anzupassen versucht hatte.²⁰ Erst in ihrem Antrag vom 28. November 1963 plädierten das EVD und das EPD für eine möglichst baldige Wiederaufnahme der Entschädigungsverhandlungen. Als Gründe führten sie zum einen die Erwartung der Gläubiger, einen – wenn auch geringen – Teil ihrer verstaatlichten Vermögenswerte zurückzuerhalten, an. Zum andern verwiesen sie auf die im Vergleich zur Schweiz wahrscheinlich konzessionsbereiteren Delegationen Italiens und Griechenlands, die zur gleichen Zeit Entschädigungsverhandlungen führten. Um die eigenen Forderungen durchsetzen zu können, galt es nach Ansicht der beiden Departemente, die schweizerisch-ägyptischen Verhandlungen wenn möglich vor einem Abkommen Ägyptens mit anderen geschädigten Staaten zu einem Abschluss zu bringen. Zudem versprachen sich die schweizerischen Behörden von der Ausklammerung der Entschädigung der nationalisierten Zementfabrik *Tourah* eine schnellere Einigung mit der VAR über den Transfer der restlichen Entschädigungsguthaben.

Aber auch bei der *Tourah* bestand ein ausgiebiger Verhandlungsbedarf. Die ägyptische Regierung betrachtete deren Beteiligung an der sudanesischen Zementindustrie als Besitz der VAR, während der sich auf das Völkerrecht berufende Vertreter der *Tourah*-Aktionäre, Max Schmidheiny, den Anspruch der VAR auf die Sudan-Aktien seines Unternehmens entschieden zurückwies. Da die Überwindung dieses Konflikts das Zustandekommen eines schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsabkommens erleichtern würde, hatten die schweizerischen Delegationsmitglieder Schmidheiny nach der zweiten Verhandlungsetappe aufgefordert, seine direkten Vergleichsbemühungen mit den Vertretern der *Tourah* voranzutreiben, und ihm ihre diplomatische Unterstützung angeboten. Nach Ansicht der Bundesvertreter erlaubte es ein direkter Ausgleich zwischen der Gruppe Schmidheiny und der verstaatlichten *Tourah* den offiziellen Verhandlungspartnern, an ihrem jeweiligen Standpunkt festzuhalten, ohne den Abschluss eines Entschädigungsabkommens zu gefährden.

EPD und EVD waren der Ansicht, eine separate Regelung der «Sudan-Frage» würde die zwischenstaatlichen Verhandlungen nicht nur in psychologischer, sondern auch in materieller Hinsicht erleichtern: je niedriger der unter das Entschädigungsabkommen fallende Totalbetrag ausfalle, desto rascher könne dessen Transfer in die Schweiz vonstatten gehen und um so schneller verfügten die übrigen Schweizer Gläubiger über die ihnen zustehenden Zahlungen. Um bei den Betroffenen, die neben dem Verlust eines Teils ihres Vermögens auch die Aufgabe ihrer Existenz hinnehmen mussten, kein Gefühl der Benachteiligung gegenüber dem Hauptgeschädigten aufkommen zu lassen, mussten die

²⁰ Schweizer Botschaft in Kairo (Robert Maurice) an EPD, Kairo 16. 4. 1963. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 402 (B.34.66.Eg.0); Anita Müller, *Schweizer in Alexandrien. Zur ausländischen Präsenz in Ägypten*, Stuttgart 1992.

schweizerischen Behörden die diplomatische Unterstützung Schmidheiny's diskret handhaben.²¹

Trotz ergebnisloser Besprechungen zur Frage der Sudan-Beteiligung blieben Schmidheiny und der Vertreter der *Tourah*, Ahmed Boghdadi, über die Abteilung für Politische Angelegenheiten und die schweizerische Botschaft in Kairo in schriftlichem Kontakt. Die Schweizer Behörden waren zu diesem Kurierdienst bereit, da sie die direkten Vergleichsbemühungen zwischen den *Tourah*-Interessenten als Teil der Nationalisierungsverhandlungen mit der VAR betrachteten.²²

Unter Teilnahme je eines Mitglieds der beiden Regierungsdelegationen – auf seiten der Schweiz handelte es sich um Raymond Probst, seitens der VAR um den Missionschef Zakaria Tewfik – setzte Schmidheiny seine direkten Besprechungen mit den neuen Verantwortlichen der *Tourah* am 11. April 1964 in Kairo fort. Aufgrund der Kompromissbereitschaft des neuen ägyptischen Wirtschaftsministers Kayssouni führten sie bereits einen Tag später zur Unterzeichnung eines *Protocol of Understanding*. Diese Übereinkunft stellte Schmidheiny vor die Wahl, gegen eine Entschädigung von 6 Mio. Franken auf die Sudan-Beteiligung der *Tourah* zu verzichten oder gegen eine entsprechende Reduktion seiner Entschädigungsforderungen nicht nur seine angestammten, sondern alle Sudan-Aktien der *Tourah* zu übernehmen.²³ Der Entscheid Schmidheiny's, das gesamte Aktienpaket der *Sudan Portland Cement Company* zu übernehmen, reduzierte seinen Entschädigungsanspruch um 21,6 Mio. Franken, so dass seitens der *Tourah*-Aktionäre noch ein Betrag von rund 10 Mio. Franken unter das offizielle Entschädigungsabkommen fiel. Um dieser direkten Einigung einen verbindlichen Charakter zu verleihen, wurde sie in einem der vertraulichen Briefwechsel festgehalten, den die beiden offiziellen Delegationsleiter am 20. Juni 1964 zusammen mit dem schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsabkommen und vier offiziellen Briefwechseln unterzeichneten.²⁴

Die Einigung wurde möglich, weil beide Länder konzessionsbereit waren. Der ägyptische Wirtschaftsminister Kayssouni legte – nicht zuletzt auf Druck des Internationalen Währungsfonds – grossen Wert auf eine möglichst rasche Regelung der Entschädigungsfrage und war nicht nur zum Verzicht auf die Sudan-Aktien der *Tourah*, sondern auch zur Gewährung einer Kursgarantie bereit.²⁵ Die Schweiz akzeptierte im Gegenzug eine

²¹ Raymond Probst: Nationalisierungen in der VAR, Bern 10. 4. 1963; Raymond Probst: Schmidheiny. VAR und Sudan, Bern 2. 5. 1963. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 405 (B.34.66.Eg.0).

²² Raymond Probst an Robert Maurice, Bern 5. 9. 1963; Abteilung für Politische Angelegenheiten (Pierre Cuénoud) an Schweizer Botschaft in Kairo, Bern 24. 10. 1964. BAR E 2001 (E) 1976/17, Bd. 405 (B.34.66.Eg.0).

²³ Antrag des EVD und des EPD an den Bundesrat, 5. 5. 1964. BAR E 7110 (-) 1975/31, Bd. 144.

²⁴ Antrag des EVD und des EPD an den Bundesrat, 6. 10. 1964. BAR E 7110 (-) 1975/31, Bd. 144.

²⁵ Handelsabteilung (Hans Bühler) an Schweizer Botschaft in Washington (Alfred Zehnder), 27. 4. 1964. BAR E 7110 (-) 1975/31, Bd. 144.

Reduktion der zu transferierenden, auf der Grundlage des Nominalwertes berechneten Entschädigungsguthaben auf 65%. Der Gesamtbetrag, den die ägyptische Regierung den geschädigten Schweizerbürgern zu zahlen hatte, wurde auf rund 40 Mio. Franken festgesetzt und – gemäss der Dauer des Abkommens – in acht Jahresquoten aufgeteilt. Die eine Hälfte der Jahresquote sollte der Schweiz jeweils zur Deckung sämtlicher Ausgaben des schweizerischen Ägypten-Tourismus sowie ihrer technischen und wissenschaftlichen Büros in Ägypten zur Verfügung stehen. Die andere Hälfte durfte für die Bezahlung von 30% des Wertes der in die Schweiz eingeführten Waren – mit Ausnahme von Rohbaumwolle und Reis – verwendet werden. Demzufolge kauften die Schweizer Importeure und Reiseveranstalter ihren von den Nationalisierungen betroffenen Landsleuten ägyptische Pfund aus deren Entschädigungsguthaben ab, die sie ihrerseits mit Schweizer Franken bezahlten. Auf diese Weise zirkulierten die ägyptischen Pfund in der VAR, während die Franken in der Schweiz blieben. Auch der schweizerische Beitrag von 1 Mio. Franken an die Aktion der UNESCO zur Erhaltung der Kulturdenkmäler Nubiens wurde in den Dienst des Entschädigungstransfers gestellt: Während die Schweiz diesen Betrag direkt betroffenen Schweizern ausbezahlte, liess die VAR dessen Gegenwert in ägyptischen Pfund der UNESCO zukommen. Diese Verrechnung eines Teils der ägyptischen Entschädigungszahlungen mit dem schweizerischen Beitrag an die Aktion der UNESCO, mit dem eine möglichst schnelle Entschädigung der sequestrierten Ägypten-Schweizer erreicht werden sollte, ist Inhalt eines offiziellen Briefwechsels.²⁶ In vertraulichen Briefwechseln wurde unter anderem drei Vereinbarungen festgehalten: die von der VAR gewährte Kursgarantie, die Einigung zwischen der verstaatlichten *Tourah* und Max Schmidheiny sowie das Mitspracherecht der Schweiz bei den noch ausstehenden Schätzungen des Entschädigungsanspruchs verstaatlichter Schweizer Firmen.²⁷

Am 6. Oktober 1964 beantragten das EVD und das EPD die Zustimmung des Bundesrates zum schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsabkommen und legten ihm die von ihren Vertretern verfasste *Botschaft an die Eidgenössischen Räte* vor, die der Gesamtbundesrat drei Tage später genehmigte.²⁸ Der Nationalrat stimmte dem Nationalisierungsabkommen sowie dem Beitrag an die UNESCO-Aktion zur Erhaltung der nubischen Kulturdenkmäler am 8. Dezember zu, der Ständerat nahm diese beiden Vorlagen am 15. Dezember 1964 an.²⁹ Am 16. Juni 1965 tauschten der Schweizer Botschafter Robert

²⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Vereinigten Arabischen Republik betreffend die Entschädigung der schweizerischen Interessen, 31. 10. 1964, BBl 1964 II, 909–936.

²⁷ BAR E 2200.39 (-) 1982/134, Bd. 13 (J.09.3).

²⁸ Protokoll des Bundesrates, 9. 10. 1964. BAR E 7110 (-) 1975/31, Bd. 145.

²⁹ Abteilung für Politische Angelegenheiten an Schweizer Botschaft in Kairo, Bern 8. 12. 1964 und 16. 12. 1964. BAR E 7110 (-) 1975/31, Bd. 145.

Maurice und der Delegationsleiter der VAR, Zakaria Tewfik, in Kairo die Ratifikationsurkunden aus, wodurch das schweizerisch-ägyptische Entschädigungsabkommen – beinahe ein Jahr nach seiner Unterzeichnung und über sechs Monate nach dem Beginn seiner provisorischen Anwendung – in Kraft trat.³⁰

Fazit

Die in Ägypten Anfangs der 50er Jahre im Zeichen der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Landes durchgeführte «Revolution» markierte einen Wendepunkt in der ägyptischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Der Sturz König Faruks durch die Gruppe der «freien Offiziere» im Juli 1952 und die sukzessive Machtübernahme Nassers beendeten die ausländische Dominanz in der ägyptischen Wirtschaft. Die von Nasser als Reaktion auf die Suezkrise getroffenen Massnahmen zur Ägyptisierung des Wirtschaftslebens gipfelten in den 60er Jahren in der Verstaatlichung sämtlicher Wirtschaftszweige. Die Ägyptisierungs- und Nationalisierungsgesetze erfassten schweizerische Interessen in der Höhe von rund 60 Mio. Franken und hatten die Auflösung einer der bedeutendsten Schweizerkolonien im Ausland zur Folge.

Die Verstaatlichungsgesetze stellten die schweizerische Regierung sowohl aussen- als auch innenpolitisch vor eine schwierige Aufgabe. Die Schweiz war das erste von den Nationalisierungen in Ägypten betroffene Land, das die Aufnahme von Entschädigungsverhandlungen forderte, wohl wissend, dass sie hinsichtlich ihrer Neutralität und ihres technischen Wissens für die VAR ein attraktiver Wirtschaftspartner war. Ihre Delegierten mussten in zähen Verhandlungen eine die Schweizer Gläubiger befriedigende Entschädigung erreichen, ohne den wichtigen Handels- und Zahlungsverkehr mit Ägypten zu gefährden, und gleichzeitig die Rahmenbedingungen für künftige schweizerische Investitionen in diesem Land, namentlich der Pharmaindustrie, sicherstellen. Diese Vorgaben wurden 1964 – drei Jahre nach dem Erlass der Verstaatlichungsgesetze – erreicht, nicht zuletzt deshalb, weil beide Staaten an gegenseitigen Handelsbeziehungen interessiert waren.

Seitens der Schweiz ist unter den verwaltungsinternen Akteuren kein Interessenkonflikt auszumachen. Aufgrund der Akten der Abteilung für Politische Angelegenheiten, der Handelsabteilung sowie der schweizerischen Botschaft in Kairo kann in bezug auf die Nationalisierungsverhandlungen mit der VAR von einer engen, äusserst gut funktionierenden Zusammenarbeit der zuständigen Verwaltungsstellen gesprochen werden. Auch zwischen den Bundesvertretern und den von den Nationalisierungen betroffenen privaten

³⁰ Robert Maurice an Abteilung für Politische Angelegenheiten (Pierre Micheli), Kairo 16. 6. 1965, und Pierre Micheli an Robert Maurice, Bern 21. 6. 1965, BAR E 7110 (-) 1975/31, Bd. 145.

Unternehmern kam es zu keiner grundlegenden Auseinandersetzung über die anzustrebenden Entschädigungsmodalitäten. Wie während der Verhandlung bilateraler Nationalisierungsabkommen üblich, standen die Schweizer Behördenvertreter in ständigem Kontakt mit den geschädigten Landsleuten. Diese wurden in regelmässigen zeitlichen Abständen über den Stand der Dinge informiert und in die Ausarbeitung oder allfällige (Teil-)Revision der schweizerischen Verhandlungsposition einbezogen. So fühlten sich die Schweizer Betroffenen von ihren diplomatischen Vertretern angemessen vertreten. Unstimmigkeiten traten im Zusammenhang mit dem Transfer der Rückwanderervermögen auf, da der schweizerische Staat den Rückwanderern das mit einem Wohnsitz in Ägypten verbundene finanzielle Risiko nicht abnehmen konnte. Lediglich im Fall der Nationalisierungen war der Bund in der Lage, sich auf das Völkerrecht zu berufen und auf dieser Grundlage eine angemessene – den Transfer in die Schweiz einschliessende – Entschädigung der schweizerischen Interessen zu erwirken.

Bei den Bundesratsentscheiden beziehungsweise den Anträgen der federführenden Departemente zu den Nationalisierungsverhandlungen mit der VAR handelt es sich um zusammenfassende Darstellungen, die das ebenfalls anhand der Akten rekonstruierbare Geschehen ausführlich wiedergeben. Zu den Entschädigungsverhandlungen mit Ägypten findet sich in den Akten – ausser dem vertraulichen Briefwechsel, der von einem guten Einvernehmen zwischen den Vertretern der beiden Staaten spricht – keine von den Darstellungen in den Anträgen des EPD und des EVD abweichende oder diese wesentlich ergänzende Information.

Im Vergleich zu Entschädigungsabkommen, die die Schweiz Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre mit Staaten Mittel- und Osteuropas geschlossen hat, stellt das schweizerisch-ägyptische Nationalisierungsabkommen insofern einen Fortschritt dar, als es die schweizerischen Entschädigungsansprüche nicht mehr einfach abgalt, sondern im Rahmen eines zwischenstaatlichen Wirtschaftsabkommens die individuellen Entschädigungsansprüche und -summen regelte.

Ausserhalb der bilateralen Verhandlungen und vertraulich einigten sich in direkten Unterredungen der Schweizer Hauptgeschädigte Max Schmidheiny und der zuständige Vertreter der verstaatlichten Zementfabrik *Tourah*. Dabei handelte es sich um einen diplomatischen Schachzug, der die Frage der extraterritorialen Wirkung von Nationalisierungsgesetzen im Interesse beider Länder regelte. Ohne die auf beiden Seiten gewährte staatliche Unterstützung der Hauptinteressenten hätte der direkte Vergleich im Fall der *Tourah* jedoch nicht erreicht werden können.

Im Gegensatz zu den von den Enteignungsmassnahmen in Mittel- und Osteuropa Betroffenen, die eine festgelegte Globalsumme unter sich aufteilen mussten, konnten die von den Nationalisierungen in der VAR betroffenen Schweizer ihre Ansprüche auch nach

dem Inkrafttreten des Entschädigungsabkommens geltend machen, da dieses lediglich den ungefähren Wert der verstaatlichten schweizerischen Interessen festlegte und in erster Linie die Transfermodalitäten für die Guthaben regelte. Die «Ägypten-Investoren» erhielten rund zwei Drittel ihres verstaatlichten Vermögens zurück, da ihre – zwar individuell und aufgrund des Nominalwertes berechneten – Entschädigungsguthaben zum Zweck des Transfers auf 65% ihres Wertes reduziert wurden. Die in Osteuropa enteigneten Schweizer Gläubiger bekamen weniger als die Hälfte ihres Kapitals zurück. Da es in der Natur eines bilateralen Entschädigungsabkommens liegt, die Rückerstattung lediglich eines Teils des verstaatlichten Vermögens zu erwirken, kann das Abkommen mit Ägypten als ein Erfolg der schweizerischen Diplomatie bewertet werden.

VON DER STAATSVERTRAGSKARTEI ZUR DATENBANK DER STAATSVERTRÄGE

Andrea Feller

Definitionen

Umfang und Inhalt der Datenbank

Die Datenbank zu den Staatsverträgen ist ein elektronisches Findmittel, das Informationen zu den seit 1848 von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträgen beinhaltet. Als Hauptquelle für die Digitalisierung dient die nach Ländern geordnete und ab 1978 erstellte Kartei des Bestandes K I des Schweizerischen Bundesarchives. Die damalige Neuordnung der Staatsverträge im Bundesarchiv erfolgte analog zur «Systematischen Sammlung des Bundesrechts» (Teil «Staatsvertragsrecht»)¹ und parallel zum Aufbau der Kartei der Sektion «Staatsverträge» des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Die Datenbank der Staatsverträge beinhaltet alle seit 1848 abgeschlossenen Staatsverträge, darunter auch diejenigen, die nicht mehr gültig sind. Sie enthält sowohl die ratifizierten Staatsverträge als auch die nicht ratifizierten Vereinbarungen, wie Notenwechsel oder Protokolle.²

In einem ersten Schritt sind bisher rund 3'300 *bilaterale Staatsverträge* in der Datenbank erschlossen worden. Zurzeit ist die Digitalisierung der Kartei über die *multilateralen Abkommen* im Gange. Hierfür ist die bestehende Datenbank angepasst und erweitert worden. Die Datenbank soll bis zum Sommer 1999 abgeschlossen sein und dann sowohl den Zugang zu den bilateralen wie auch zu den multilateralen Staatsverträgen und zu den dazu gehörenden Akten erleichtern.

Definition des Staatsvertrages

Die verschiedenen Bezeichnungen, die in den Vertragstiteln auftauchen, sind verwirrend und bedürfen der näheren Beschreibung.

Nach der traditionellen Definition ist ein Staatsvertrag «eine internationale, dem Völkerrecht unterstehende Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Staaten, die durch

¹ Das Staatsvertragsrecht ist ähnlich strukturiert wie das Bundesrecht. Die gleiche Dezimalklassifikation (DK) gilt auch für die entsprechenden Kapitel des Landesrechts, jedoch ohne die bei der Numerierung von Staatsverträgen vorangestellten Ziffer 0.

² Neben den Abkommen und Protokollen gibt es als weitere Vertragsbezeichnungen den Noten- und Briefwechsel, die Niederschrift, das Memorandum, die Aktennotiz, die Erklärung und die Zusatzakte.

übereinstimmende Willenserklärung zustande kommt und zwischen den betreffenden Staaten Rechte und Pflichten begründet. [...] Erst mit der Ratifikation wird der Staatsvertrag völkerrechtlich verbindlich.»³

Dieser Definition zufolge ist das bestimmende Merkmal eines Staatsvertrages im engeren Sinne⁴ dessen Ratifikation. Erst durch diese wird der Staatsvertrag rechtswirksam und findet er seine Umsetzung im nationalen Recht. Dadurch entsteht eine Hierarchie innerhalb der Vertragsbezeichnungen, denn nichtratifizierte Briefwechsel und Protokolle erfüllen das formale Kriterium des Staatsvertrages im engeren Sinne nicht. Der Bundesrat schliesst ausserdem auch Verträge ab, welche er der Bundesversammlung nicht zur Genehmigung unterbreiten oder dem fakultativen Referendum unterstellen muss. Die Direktion für Völkerrecht unterscheidet seit 1987 drei Vertragskategorien: Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat vorgängig ermächtigt wird, provisorische und dringliche Verträge sowie Bagatellverträge.⁵ Zu den letzteren gehören in erster Linie Verträge, die verwaltungstechnische Belange von beschränkter Tragweite regeln – etwa Abkommen, die frühere Verträge vollziehen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass alle Staatsverträge, auch diejenigen, die nicht dem Parlament unterbreitet worden sind (z. B. Protokolle und Briefwechsel), als eigenständige Einträge in die Datenbank aufgenommen werden können. Die Vertragsbezeichnung liefert lediglich Anhaltspunkte über die Form und den Verlauf der Vertragsentstehung. Die einzelnen Protokolle und Briefwechsel sind als selbständige Einheiten digitalisiert, sofern sie nicht an einen bestimmten Vertrag gebunden sind, sondern für sich stehende protokollierte Abmachungen oder Verhandlungsgespräche darstellen.

Im folgenden werden die Möglichkeiten und Grenzen der Datenbank zu den Staatsverträgen aufgezeigt. Zunächst werden deren Inhalt und Aufbau detailliert beschrieben, dann wird die Benutzung der Datenbank als Findmittel mit verschiedenen Such- und Abfragemöglichkeiten aufgezeigt. Über ihre Abfragefunktionen hinaus kann die Datenbank auch statistisch ausgewertet werden. Schliesslich wird anhand eines Fallbeispiels gezeigt, welche Türen sich den Forschenden durch den Gebrauch dieser Datenbank öffnen.

³ Ulrich Häfelin, Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4. Auflage (neu bearbeitet), Zürich 1998, S. 350 und 355.

⁴ Im folgenden Text wird der Begriff Staatsvertrag zum Teil auch in einer weiteren Bedeutung verwendet, das heisst als Bezeichnung für verschiedene Formen zwischenstaatlicher Übereinkommen.

⁵ Luzius Wildhaber, «Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat», in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 11, Bern 1992, S. 121–149.

Aufbau und Inhalt der Datenbank

Die Kartei zum Bestand K I ist sehr kompliziert strukturiert. Nur ein Teil davon ist digitalisiert worden. Für detailliertere Angaben, zum Beispiel über die zu einzelnen Staatsverträgen gehörenden Noten und Briefwechsel, müssen weiterhin die Karteikarten konsultiert werden. Insbesondere sehr umfangreiche Hinweise wie Angaben zum Anhang, zur Ausführung oder zu Änderungen und zur Literatur, sind nicht übernommen, sondern lediglich mit einem «Ja» im entsprechenden Datenfeld vermerkt worden.

Die Erfassung der Staatsverträge in der Haupttabelle

Im folgenden werden die einzelnen Elemente der Datenbankmaske beschrieben. Eine tabellarische Übersicht erscheint auf der folgenden Seite.

K-Nummer

Die fortlaufende Numerierung im Bestand K I entspricht der bundesarchiv-internen Bestellsignatur. In der Regel hat jeder Staatsvertrag eine eigene K-Nummer. Einzelne Staatsverträge mit einer bestimmten K-Nummer werden in der Datenbank mehrfach geführt, etwa alte Auslieferungsverträge. Von den 3'304 bisher digitalisierten bilateralen Staatsverträgen sind 223 Verträge mit zwei oder mehr Ländern abgeschlossen worden.⁶ Deshalb ist die Summe der digitalisierten Datensätze (3'304) nicht identisch mit der Summe der tatsächlich abgeschlossenen bilateralen Staatsverträge (3'081). Dies steht im Zusammenhang mit der laufenden Umorganisation des Staatensystems durch die Entstehung neuer Staaten (zum Beispiel durch die Dekolonisation).

Die Staatsverträge ohne K-Nummern befinden sich nicht im Bundesarchiv.

⁶ Beispielsweise galt der am 26. November 1880 abgeschlossene Auslieferungsvertrag mit Grossbritannien auch für die Kronkolonien und ist deshalb bei verschiedenen Ländern unter derselben «K I»-Nummer (273/1) verzeichnet. Ein anderes Beispiel: Der am 19. Dezember 1934 abgeschlossene Zusatzvertrag zu diesem Abkommen, der sogenannte Sekundärvertrag, trägt die Nummer 273/2. Bei komplizierten Aussenhandelsabkommen sind Zusätze allerdings meist unter verschiedenen «K I»-Nummern aufgeführt, zum Beispiel bei den Aussenhandelsverträgen mit Deutschland vor und während des 2. Weltkrieges. In diesen Fällen verweist die Tabelle «Querverweise» auf die Hierarchie der thematischen Verknüpfungen der entsprechenden Verträge.

Tabelle 1: Struktur der Haupttabelle der Datenbank «Staatsverträge»

Datenfeld	Eintrag	Beispiel
K-Nummer	Archivnummer, fortlaufende Nummerierung in der Serie K I des Bundesarchives	2205
Rechtssystematik	Klassierung nach der «Systematischen Sammlung des Bundesrechts» (Teil «Staatsvertragsrecht»)	0.981.932.1
Titel	Originaltitel des Vertrages	<i>Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Vereinigten Arabischen Republik betreffend die Entschädigung der schweizerischen Interessen</i>
Abschlussgeschichte	Austauschdatum	16. 6. 1965
Publikation / Veröffentlichung	Publikation in der «Amtlichen Sammlung des Bundesrechts» (AS)	1965 S. 502 (deutsche Fassung) S. 498 (französische Fassung)
Inkraftsetzung	Datum der Inkraftsetzung	1. 11. 1964 provisorisch und 16. 6. 1965 definitiv
Originalsprache	Originalsprache, in welcher der Staatsvertrag verfasst wurde	Französisch
Gültigkeit	«Ja» oder «Nein»	
Ausführung	«Ja» oder «Nein»	
Änderung	«Ja» oder «Nein»	
Literatur	«Ja» oder «Nein»	
Anhang	Beilagen (Briefwechsel, Protokolle, Vollmachten etc.)	Ja (Rückgriff auf die Kartei notwendig)
Bemerkungen	Hinweise auf Siegel, vertrauliche Protokolle u. a.	Vertrauliche Protokolle
Ländercode	Länderabkürzungen (vgl. Liste der Länder, Anhang 3)	EGY
Vertragstyp	«b» (bilateral) oder «m» (multilateral)	b

Rechtssystematik

Die bilateralen Staatsverträge sind nach der Dezimalklassifikation der «Systematischen Sammlung des Bundesrechts» im Teil «Staatsvertragsrecht» klassiert.⁷ Die gleichen

⁷ Siehe Anhang 1.

Zahlengruppen ohne die vorangestellte Ziffer 0 gelten für die entsprechenden Kapitel des Landesrechts.⁸ Die «Systematische Sammlung des Bundesrechts» ist zudem massgebend für die Verschlagwortung der Datenbank.

Titel

In diesem Datenfeld ist der Originalwortlaut des Vertragstitels auf deutsch, französisch oder englisch festgehalten.

Abschlussgeschichte

Dieses Datenfeld trägt das Datum (oder die Daten) des Austausches eines Staatsvertrages, welches oft mit dem Abschlussdatum identisch ist. Es handelt sich ausschliesslich um Daten von Notenwechseln und provisorischen Abschlüssen, nicht um Daten von Ratifikationen.

Publikation/Veröffentlichung

Hinweis auf die Publikation bei denjenigen Staatsverträgen, die in der «Amtlichen Sammlung des Bundesrechts» (AS) veröffentlicht worden sind:

- Bandnummer mit römischen Ziffern: 1848–1874
- Bandnummer mit arabischen Ziffern: 1875–1947
- ab 1948: Jahrzahl anstelle der Bandnummer

Inkraftsetzung

Zwei Daten bedeuten, dass der Vertrag beim ersten provisorisch, beim zweiten definitiv in Kraft gesetzt worden ist.

Gültigkeit

«Ja» in diesem Datenfeld verweist auf ergänzende Angaben zur Gültigkeit des Vertrages oder auf zusätzliche Hinweise zur Inkraftsetzung in der Staatsvertragskartei. Angaben über Nachfolgeverträge oder Abänderungen sind nicht im Feld «Gültigkeit», sondern unter «Ausführung» und «Änderung» zu finden. In jedem Fall geht aus den hier vorliegenden Angaben nicht deutlich hervor, ob ein Staatsvertrag heute noch gültig ist. Das Staatsvertragsrecht ist dynamisch und ständigem Wandel unterworfen. Eine länderweise Übersicht über die aktuell geltenden Staatsverträge wird in der Direktion für Völkerrecht im EDA geführt.

⁸ Im Internet findet man eine elektronische Version dieser Systematik im «Inhaltsverzeichnis des Staatsvertragsrechts» unter der Adresse www.admin.ch/bk.

Ausführung, Änderung, Literatur

Wie im Datenfeld «Gültigkeit» steht in diesen Feldern entweder «Ja» oder «Nein». «Ja» heisst, dass die Staatsvertragskartei ergänzende Angaben enthält, die in der Datenbank nicht aufgeführt sind. Zum einen können dies Verweise auf Beilagen (Listen, Schlussprotokolle, Verhandlungsprotokolle, Notenwechsel, Ratifikationsurkunden, Austausch- und Übergabeprotokolle, Verlängerungen, Korrekturen) sowie auf Sekundärverträge sein. Zum andern kann es sich um Hinweise auf die Vertragsersetzung oder -aufhebung handeln.

Anhang

Dieses Datenfeld verweist mit «Ja» auf Vertragsergänzungen (Schlussprotokolle, Tabellen, Listen, Austausch- und Übergabeprotokolle), die am gleichen Datum abgeschlossen wurden wie der Hauptvertrag.

Bemerkungen

Dieses Datenfeld verweist auf besondere Merkmale der Staatsverträge, Siegel (vertrauliche Dokumente) und ähnliches.

Die Erfassung in Untertabellen

Tabelle 2: Untertabellen, die mit der Haupttabelle verknüpft sind

Staatsvertrags- untertabellen	Eintrag	Beispiel	Tabellen
Abschlussdatum	Unterzeichnungsdatum	20. 6. 1964	–
Amtsstellen	Abkürzung, deren vollständige Bezeichnung in der Tabelle der Amtsstellen verzeichnet ist.	DP	Amtsstellen: Eidgenössisches Politisches Departement
Archivgut	Aktenbezeichnung	B.34.66.Eg.0. (VAR) B.52.31.Eg.0.	–
Querverweise	«K I»-Nummer	–	–
Thematik	Zahlencode (Auflösung in der Liste der Schlagworte)	15	Liste der Schlagworte: Entschädigungen

Abschlussdatum

Die Datenbank ist so angelegt worden, dass bei ungleichzeitiger Vertragsunterzeichnung, wie dies bei Notenwechseln der Fall ist, mehrere Abschlussdaten digitalisiert werden können.

Amtsstellen

Auskunft über die Zuständigkeit der Departemente oder der ihnen unterstellten Amtsstellen in den bilateralen Verhandlungen. Die Abkürzungen der Dienststellen entsprechen den jeweils aktuellen Abkürzungen und sind deswegen nicht einheitlich. Da Angaben zu den zuständigen Dienststellen nur auf den vom EDA erstellten Karteikarten der Staatsvertragskartei vorhanden sind, fehlt zur Zeit noch bei einem Drittel der Staatsverträge der Eintrag der zuständigen Amtsstelle.

Archivgut (Akten)

Vermerk des Aktenzeichens in den zuständigen Amtsstellen. Angaben bestehen nur bei den vom EDA übernommenen Karteikarten. Dank dieser Angaben können in den üblichen archivischen Detailfindmitteln schnell und exakt die entsprechenden Vorakten zu einem Vertragsabschluss ermittelt werden. Die Datenbank erschliesst also nicht allein die archivierten Staatsverträge, sondern auch die entsprechenden Akten.

Querverweise

Hinweise auf andere Staatsverträge mit der entsprechenden «K I»-Nummer. Sie kennzeichnen Verbindungen zwischen den Staatsverträgen, Protokollen oder Briefwechseln, wie zum Beispiel die Ersetzung eines Abkommens durch ein neues.

Thematik

Verschlagwortung nach den rein juristischen Kriterien der Rechtssystematik der «Systematischen Sammlung des Bundesrechts», festgehalten durch Zahlencodes, deren Bedeutung in der Tabelle «Liste der Schlagworte» erläutert ist.

Tabelle der Amtsstellen

Siehe Anhang 4.

Liste der Schlagworte

Siehe Anhang 2.

Anwendungsmöglichkeiten

Die Datenbank ermöglicht die Suche nach geografischen, zeitlichen oder thematischen Kriterien, das heisst nach Schlagworten. Zudem kann die thematische Suche nach Stichwörtern im Titelfeld weiter eingegrenzt werden. Es können auch verschiedene Suchkriterien kombiniert werden.

Suchkriterien und Abfragemöglichkeiten

Suche nach Ländern

Die Suche nach allen bilateralen Staatsverträgen mit Syrien führt zum Beispiel zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 3: Staatsverträge mit Syrien 1944–1984

Land	Titel	Abschlussdatum
SYR	Echange de lettres concernant l'extension du Modus vivendi conclu entre la Suisse et les territoires	26. 08. 1944
SYR	Notenaustausch betreffend die Anerkennung Syriens	03. 12. 1945
SYR	Abkommen über den regelmässigen zivilen Luftverkehr zwischen der Schweiz und Syrien	26. 05. 1954
SYR	Abkommen über den Handelsverkehr und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Arabischen Republik Syrien	29. 11. 1976
SYR	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Arabischen Republik Syrien betreffend die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen	22. 06. 1977
SYR	Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Arabischen Republik Syrien über die internationalen Personen- und Güterbeförderungen auf der Strasse	27. 09. 1984

Suche nach Schlagworten

Es ist möglich, eine chronologische Auflistung aller bilateralen Staatsverträge zum Schlagwort 52 «Weitergeltung von Verträgen durch Staatennachfolge» zu erstellen.

Tabelle 4: Suchergebnisse der Abfrage «bilaterale Staatsverträge zum Schlagwort 52»

Thematik	Land	Titel	Abschlussdatum
52	ITA	Erklärungen betreffend Ausdehnung der mit dem Königreich Sardinien abgeschlossenen Verträge auf das ganze nunmehrige Königreich Italien	11. 08. 1862
52	FRN	Gegenseitige Erklärung zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der französischen Zone des Scherifischen Reiches	11. 06. 1914
52	AUS	Vertrag über die Anwendung früherer den Rechtsverkehr betreffender Verträge zwischen der Schweiz und Österreich (samt Schlussprotokoll)	25. 05. 1925
52	AUS	Notenaustausch zwischen der Schweiz und Österreich über die Anwendung früherer Verträge	06. 03. 1926
52	AUS	Notenaustausch über die Weitergeltung der zwischen der Schweiz und Österreich abgeschlossenen Staatsverträge	11. 10. 1949
52	AUS	Weitergeltung der zwischen der Schweiz und Österreich abgeschlossenen Staatsverträge	05. 01. 1950
52	RUS	Echange de lettres relatif aux traités bilatéraux conclus avec l'ancienne URSS	02. 09. 1993
52	CZR	Briefwechsel zwischen der Schweiz und der Tschechischen Republik betreffend Bestätigung der Geltung der zwischen der Schweiz und der Tschechoslowakei abgeschlossenen bilateralen Verträge	24. 02. 1994
52	SLO	Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Slowakei betreffend Bestätigung der Geltung der zwischen der Schweiz und der Tschechoslowakei abgeschlossenen bilateralen Verträge, Abschlussdaten: 03. 10. 1994 und 25. 11. 1994	25. 11. 1994

Zeitlich und thematisch eingegrenzte Suche

Die Suche nach Eisenbahnabkommen im 19. Jahrhundert ergibt das im Anhang 5 ersichtliche Resultat: Insgesamt gibt es 24 bilaterale Eisenbahnabkommen. Das erste wurde mit dem Grossherzogtum Baden am 27. Juli 1852 über «die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet» abgeschlossen. Mit Baden (10) und Italien (7) schloss die Schweiz zwischen 1850 und 1900 am meisten bilaterale Eisenbahnabkommen ab; demnach wurde die Nord-Süd-Achse des Eisenbahnnetzes vor der West-Ost-Achse vertraglich geregelt. Die bilateralen Eisenbahnabkommen mit Österreich (3) entstanden zwischen 1865 und 1871, während das erste von vier bilateralen

Eisenbahnabkommen mit Frankreich am 14. Juni 1881 mit einer «Übereinkunft zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die Erstellung einer Eisenbahn von Besançon nach Le Locle, über Morteau und den Col-des-Roches», unterzeichnet wurde.

Suche nach bestimmten Begriffen im Vertragstitel: das Beispiel der Aussenhandels- und Finanzabkommen

Das Schlagwort «Aussenhandel» beinhaltet sowohl die Regelungen der Handelsabkommen wie auch diejenige der Finanzbeziehungen. Um die Suchergebnisse besser zu verstehen, muss bekannt sein, was unter diesem Schlagwort alles erfasst ist:

Schlagwort	Begriffe, die unter dieses Schlagwort fallen
Aussenhandel	Handelsabkommen, gegenseitiger Warenverkehr, Zahlungsabkommen, Verrechnungsverkehr, Devisenverkehr, Clearing, Konsolidierungsabkommen, Transferabkommen, Investitionsschutzabkommen, Exportrisikogarantie

Da Finanzbeziehungen und Handelsabkommen oft vertraglich zusammenhängen, ergibt eine Abfrage nach bestimmten Begriffen nicht immer ein lückenloses Ergebnis – wie etwa das Beispiel der Clearingverträge zeigt. Die Suche mit dem Begriff «Clearing» erfasst nicht alle abgeschlossenen Clearingverträge. Der Grund liegt darin, dass diese in gewissen Fällen in einen allgemeinen Handelsvertrag integriert wurden. Hier ist die kombinierte Suche mit anderen verwandten Begriffen wie «Verrechnungsverkehr» oder «Devisenverkehr» hilfreich.

Auswertungsmöglichkeiten

Die statistischen Angaben in den folgenden Grafiken sind zeitliche, geografische und themenbezogene Auswertungen, die einen ersten Überblick über die bilateralen Staatsverträge geben. Die Daten werden hier kurz beschrieben, ohne dass sie ausführlich interpretiert werden. Für eine seriöse Interpretation müssten auch die Zahlen zu den Abschlüssen von multilateralen Staatsverträgen, die in einer eigenen Kartei erfasst sind, beigezogen werden. Erst der Vergleich beider Zeitreihen – derjenigen der bilateralen Verträge mit derjenigen der multilateralen – würde eine eingehendere Analyse erlauben.

Abbildung 1: Anzahl der abgeschlossenen Staatsverträge

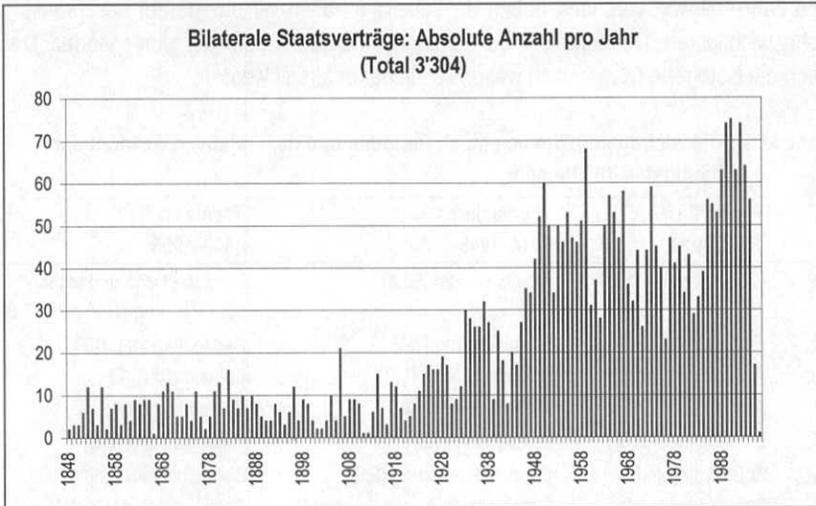
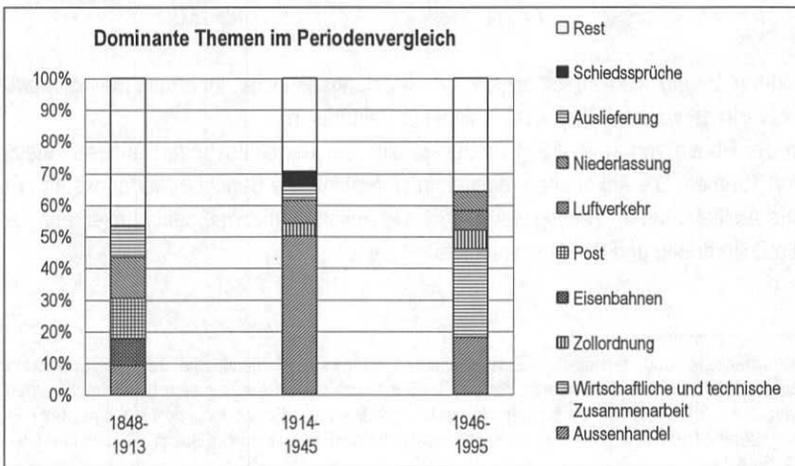


Abbildung 1 zeigt die absolute Anzahl der jährlich abgeschlossenen bilateralen Staatsverträge von 1848 bis 1995. Die Grafik macht deutlich, dass die Anzahl der Verträge pro Jahr vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg stark anstieg, sich ab den 70er Jahren verringerte und Ende der 80er Jahre sowie zu Beginn der 90er Jahre wieder zunahm. Insgesamt wurden mehr als zwei Drittel aller bilateralen Verträge nach 1946 abgeschlossen.

Abbildung 2: Die wichtigsten Themen im Periodenvergleich



Die Abbildung 2 und die Tabelle 5 zeigen, wie sich die Themen der Staatsverträge über 150 Jahre hinweg verändert haben. In Tabelle 5 haben wir uns darauf beschränkt, die zehn wichtigsten Themenfelder zu benennen. Auf der Basis der vorliegenden Daten kann die Kategorie *Übrige* noch wesentlich feiner unterteilt werden.

Tabelle 5: Die wichtigsten Themen (nach Perioden und dem relativen Gewicht der häufigsten 10 Themen)

	Thema (in %) 1848–1913	Thema (in %) 1914–1945	Thema (in %) 1946–1995
1.	Niederlassung (13,0)	Aussenhandel (50,4)	Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit ⁹ (27,9)
2.	Post (12,8)	Niederlassung (7,4)	Aussenhandel (18,2)
3.	Auslieferung (10,2)	Schiedssprüche (5,0)	Luftverkehr (6,2)
4.	Aussenhandel (9,4)	Auslieferung (4,2)	Zollordnung (6,1)
5.	Eisenbahnen (8,6)	Zollordnung (4,0)	Niederlassung (6,0)
6.	Zollordnung (6,5)	Doppelbesteuerung (2,9)	Doppelbesteuerung (5,4)
7.	Fernmeldeverkehr (4,5)	Rechtshilfe in der Strafrechtspflege (2,4)	Sozialversicherung (3,3)
8.	Gebiet (3,7)	Luftverkehr (2,4)	Zolltarife (3,1)
9.	Geistiges Eigentum (3,5)	Personen-, Erb-, Sachen- und Familienrecht (2,0)	Strassenverkehr (2,4)
10.	Fischerei (3,5)	Schifffahrt (1,8)	Entschädigung schweizerischer Interessen (1,7)
	Übrige (24,4)	Übrige (17,5)	Übrige (19,7)
	N = 351	N = 534	N = 2419

Abbildung 2 und Tabelle 5 zeigen die Regelungsbereiche innerhalb der bilateralen Staatsverträge während dreier verschiedener Zeitphasen:

- In der Phase von 1848–1914 erstreckte sich der Regelungsbedarf auf eine Vielzahl von Themen. Die Abkommen regelten in erster Linie die Bereiche Niederlassung, Post und Auslieferungen. Wichtig waren auch die Abkommen zum Eisenbahnverkehr sowie die Zollordnung und der Aussenhandel.

⁹ Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit: Gemeint ist damit die heutige Entwicklungszusammenarbeit, ein Politikbereich, der seit 1945 mit verschiedensten Begriffen bezeichnet worden ist (von der «technischen Hilfe» bis zur «Entwicklungshilfe» und «Entwicklungspolitik»). Vgl. dazu Peter Hug, Beatrix Mesmer (Hg.), «Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik», in: *Studien und Quellen* 19, Bern 1993.

- Die Zeitspanne zwischen 1914 und 1945 wurde von einem Thema dominiert: dem Aussenhandel. Die Hälfte aller bilateralen Abkommen thematisierte ökonomische Probleme.
- Zwei Themen prägten die Zeit nach 1945: einerseits der bilaterale Aussenhandel, der aber Ende der 50er Jahre an Bedeutung verlor, andererseits die zu diesem Zeitpunkt beginnende wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit (vgl. Abb. 3). Von Bedeutung waren auch die Luftverkehrs-, Niederlassungs- und Zollabkommen, die in den 60er Jahren im Zuge der postkolonialen Nationalstaatenbildung mit neuen afrikanischen und asiatischen Staaten abgeschlossen wurden.

Abbildung 3: Bilaterale Staatsverträge

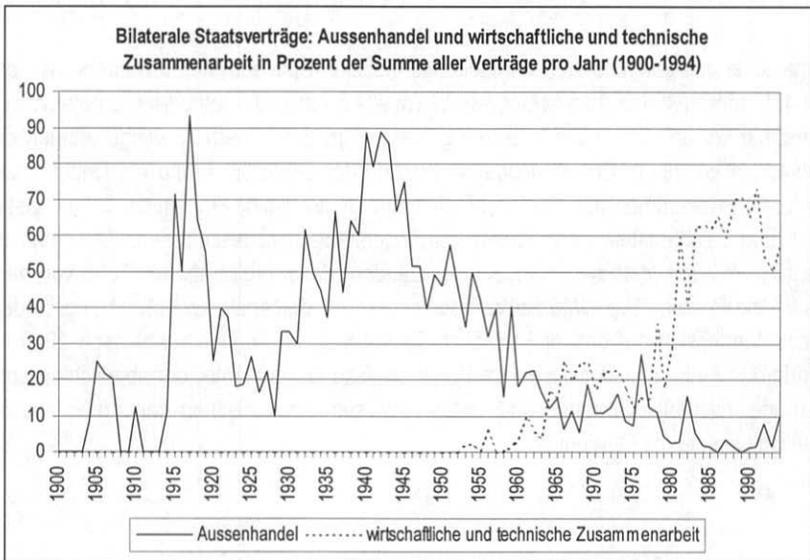


Abbildung 3 verdeutlicht die oben erwähnte Entwicklung zweier dominanter Themen: des Aussenhandels sowie der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit. Die Grafik zeigt, wie das Thema «Aussenhandel» in der Zwischenkriegszeit mit einigen Schwankungen stetig an Bedeutung gewann und ab den 30er Jahren in der Regel einen Anteil von über 50% aller abgeschlossenen bilateralen Verträge ausmachte. Dieser Trend nahm in den 50er Jahren eindeutig ab, während die Abkommen zur wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit an Bedeutung zunahmten und in den darauf folgenden Jahren zum dominierenden Thema wurden.

Tabelle 6: Die bilateralen Staatsverträge nach Länder- und Regionengruppen (1848–1995)

Länder/Region	Anzahl Verträge	in Prozent aller Verträge
Nachbarstaaten	1'265	38,3
Europa (W- / N- / S-)	463	14,0
Europa (E- / SE-)	271	8,2
Afrika	570	17,3
Asien und Ozeanien	355	10,7
Südamerika	166	5,1
USA/CANADA	96	2,9
Mittelamerika und Karibik	82	2,4
UdSSR	36	1,1
Total	3'304	100,0

Angesichts des tiefgreifenden Wandels des globalen Staatensystems während der letzten 150 Jahre ist eine Auswertung wie in Tabelle 6 natürlich methodisch problematisch. Immerhin lassen sich selbst in einem gewagten grossen Überblick einige erstaunliche Tatsachen erkennen: Erwartungsgemäss wurde der Grossteil – rund ein Drittel – aller bilateralen Abkommen mit den Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Liechtenstein (resp. deren Vorgängerstaaten) abgeschlossen. Zählt man die Verträge mit den restlichen europäischen Ländern dazu, ergibt das ein Total von mehr als fünfzig Prozent. Die bilaterale Vertragstätigkeit mit den späteren Entwicklungsländern konzentrierte sich auf den afrikanischen Raum; fast ein Fünftel wurde nach 1945 mit Ländern in Afrika abgeschlossen. Im Vergleich dazu fällt der Anteil der abgeschlossenen Verträge mit den asiatischen und mittel- bzw. südamerikanischen Ländern quantitativ deutlich weniger ins Gewicht.¹⁰

¹⁰ Vgl. dazu etwa Untersuchungen wie Stephan Mumenthaler, *Die geographische Struktur des Schweizer Aussenhandels. Historischer Überblick, theoretische und empirische Analyse sowie Szenarien für die Zukunft*, Chur 1999.

Fallbeispiel: Das Entschädigungsabkommen mit Ägypten vom 20. Juni 1964

Anhand des Entschädigungsabkommens mit Ägypten¹¹ soll gezeigt werden, wie die Datenbank der Staatsverträge als Einstieg in die Analyse eines spezifischen bilateralen Abkommens benutzt werden kann. Durch Datenbank-Abfragen können allgemeine Aussagen über den Stellenwert des Entschädigungsabkommens mit Ägypten gewonnen werden. Die Datenbank ermöglicht jedoch keine inhaltlichen Interpretationen des Abkommens oder seiner Entstehung. Auch können keine Aussagen über die massgeblich am Verhandlungsprozess beteiligten Akteure gemacht werden.

Vergleich der Angaben in der Datenbank und auf der Karteikarte¹²

Die Informationen zum Entschädigungsabkommen mit Ägypten vom 20. Juni 1964 vermitteln einen Überblick über die relevanten Daten der Vertragsentstehung und des Vertragsabschlusses: die Daten des Abschlusses, der provisorischen und definitiven Inkraftsetzung sowie des Vertragsaustauschs. Im weiteren finden sich Angaben zur Publikation des Abkommens in der «Amtlichen Sammlung des Bundesrechts» (AS), zur Dezimalklassifikation nach der «Systematischen Sammlung des Bundesrechts» (Teil «Staatsvertragsrecht») und Angaben zur «K I»-Nummer.

Im Fall des Entschädigungsabkommens sollte unbedingt ein Blick auf die entsprechende Karte der Staatsvertragskartei geworfen werden: Im Feld «Gültigkeit» steht, dass die Vertragsdauer acht Jahre beträgt, und in den Feldern «Anhang» und «Ausführung» gibt es Angaben zu den Vertragsverlängerungen und Hinweise zu den für die Vertragsentstehung relevanten Protokollen, Vollmachten und Briefwechseln.¹³ Die Karte verfügt weiter über nicht in die Datenbank aufgenommene Angaben, wie das Datum der bundesrätlichen Botschaft und deren Veröffentlichung im Bundesblatt sowie das Datum der Ratifizierung im Parlament.

¹¹ Zum schweizerisch-ägyptischen Entschädigungsabkommen vom 20. Juni 1964 vgl. den Artikel von Prisca Zingg in diesem Band.

¹² Vgl. den Abschnitt «Aufbau und Inhalt der Datenbank». Als Beispiel für die Beschreibung der Datenfelder dient das Entschädigungsabkommen mit Ägypten vom 20. Juni 1964.

¹³ So ist zum Beispiel der in Prisca Zinggs Artikel erwähnte Briefwechsel betreffend Max Schmidheiny in der Staatsvertragskartei vermerkt: Er ist in den Beilagen der Karteikarte des Entschädigungsabkommens mit Ägypten vom 20. Juni 1964 aufgeführt. Vgl. den Artikel von Prisca Zingg in diesem Band, S. 112.

Die Bedeutung des Entschädigungsabkommens im Kontext der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und Ägypten

Tabelle 7: Die thematische Gewichtung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und Ägypten

Thematik der Abkommen	Anzahl Abkommen	Prozentanteil an den bilateralen Abkommen mit Ägypten
Aussenhandel	9	37,5
Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit	7	29,1
Luftverkehr	2	8,3
Doppelbesteuerung	2	8,3
Post	1	4,2
Internationale Organisationen	1	4,2
Niederlassung	1	4,2
Entschädigungsabkommen	1	4,2
Total	24	100,0

Tabelle 8: Die thematische Gewichtung der bilateralen Staatsverträge mit Ägypten nach Perioden

Themenbereich	Anzahl Verträge						
	1930–1939	1940–1949	1950–1959	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1995
Aussenhandel	3	2	4	1			
Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit					2	2	3
Luftverkehr			1	1			
Doppelbesteuerung			1			1	
Niederlassung	1						
Entschädigungsabkommen				1			
Internationale Organisationen						1	
Post					1		

Aussenhandel sowie wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit bilden die Hauptthemen der bilateralen Abkommen mit Ägypten. Das Interesse an gegenseitigen Handelsbeziehungen manifestiert sich in den zwischen 1948 und 1960 abgeschlossenen Handelsabkommen über den Waren- und Zahlungsverkehr. Ab 1960 konzentrieren sich die diplomatischen Aktivitäten im Zuge der ägyptischen Nationalisierungsmassnahmen

auf die Realisierung des Entschädigungsabkommens vom 20. Juni 1964. Die Vertragsfähigkeit wird erst im Jahr 1973 mit dem Abschluss eines Investitionsschutzabkommens fortgesetzt – von nun an allerdings als wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit, die sich bis in die 90er Jahre weiterzieht. Die in den 50er Jahren wichtigen Handelsbeziehungen mit Ägypten scheinen nach dem Abschluss des Entschädigungsabkommens an Bedeutung verloren zu haben.

Die Bedeutung des Entschädigungsabkommens im regionalen Kontext des Nahen Ostens¹⁴ (1960–1979)

Gemäss einer statistischen Auswertung beträgt der Anteil der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und den Ländern des Nahen Ostens in der Zeitspanne von 1960–1979 nur 7% der insgesamt abgeschlossenen bilateralen Abkommen. Fast ein Drittel (19) dieser insgesamt 62 Abkommen schloss die Schweiz mit Tunesien ab, mit Ägypten hingegen nur sechs.

Die wichtigsten Themenbereiche innerhalb dieses Zeitraumes waren die Regelung der Aussenhandelsbeziehungen, die Regelung der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit sowie die Verkehrsabkommen (Luftverkehr). Die thematische Ausrichtung der bilateralen Abkommen im Nahen Osten ist etwa die gleiche wie diejenige der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und Ägypten. Die thematische Gewichtung der drei Entschädigungsabkommen ist gering (5% aller Abkommen). Es handelt sich um dasjenige mit Ägypten vom 20. Juni 1964, um einen vertraulichen Briefwechsel über die Entschädigungsverhandlungen mit Tunesien vom 24. Juli 1965 und um das Abkommen mit Marokko vom 6. Juni 1978. Es ist anzunehmen, dass die Vereinbarung mit Ägypten grossen Einfluss auf das ein Jahr später mit Tunesien abgeschlossene Entschädigungsabkommen hatte.

¹⁴ Die berücksichtigten Länder des Nahen Ostens sind: Ägypten, Algerien, Iran, Irak, Israel, Jordanien, Kuwait, Libanon, Libyen, Marokko, Oman, Saudiarabien, Sudan, Syrien, Tunesien.

Die Bedeutung des Entschädigungsabkommens mit Ägypten im thematischen Kontext: Stellenwert innerhalb der Entschädigungsabkommen

Abbildung 4: Die Entschädigungsabkommen auf der Zeitachse:

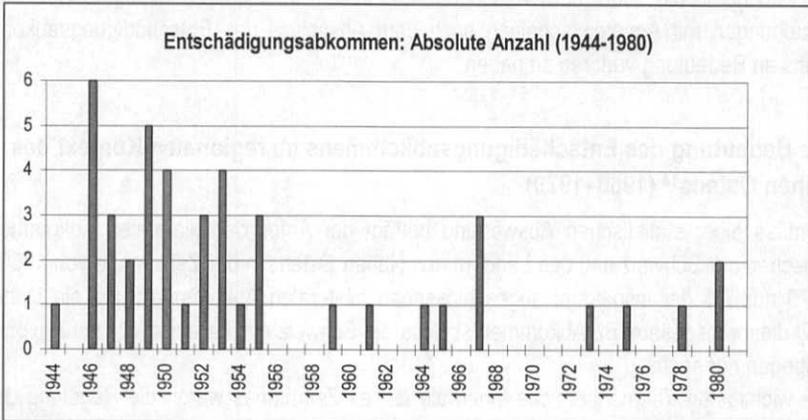


Abbildung 5: Verknüpfung der thematischen und geografischen Kontexte: geografische Verteilung der Entschädigungsabkommen



Im Anhang 6 sind alle Länder tabellarisch aufgelistet, mit denen die Schweiz Entschädigungsabkommen abgeschlossen hat. 33 der 43 Vereinbarungen stammen aus der Zeit zwischen 1940 und 1960 und nur 10 aus dem Zeitraum von 1961–1980 (vgl. auch Abb. 4). Die Abkommen zwischen 1940 und 1960 beziehen sich auf Forderungen im Gefolge

des Zweiten Weltkrieges und der Nationalisierungen, vor allem in Osteuropa. Zwischen 1961 und 1980 schloss die Schweiz nur noch vereinzelt Entschädigungsabkommen ab. Dasjenige mit Ägypten war in doppelter Hinsicht neuartig: es war das erste mit einem afrikanischen Staat abgeschlossene Entschädigungsabkommen und bezog sich erstmals auf Fragen im Zusammenhang mit der Dekolonisation.

Fazit

Die Datenbank der bilateralen Staatsverträge ist ein elektronisches Findmittel, das gezielte Such- und Abfragemöglichkeiten zu den seit 1848 abgeschlossenen Staatsverträgen bietet. Wie das Fallbeispiel des Entschädigungsabkommens mit Ägypten zeigt, kann die Datenbank der Staatsverträge für die Forschenden als Einstieg in die Analyse eines spezifischen bilateralen Abkommens benutzt werden. Sie verhilft zu einem schnellen Überblick über die Daten der Vertragsentstehung und gibt Auskunft über allfällige Querverweise auf andere Staatsverträge. Weiter kann ein bilaterales Abkommen mit der Abfragefunktion in einen themenbezogenen, geografischen oder zeitlichen Kontext eingebettet und dadurch in grösseren Zusammenhängen analysiert werden. Als Suchhilfe bietet die Datenbank nicht nur einen gezielten und schnellen Zugriff auf die archivierten Staatsverträge, sondern auch auf die dazugehörenden (archivierten) Vorakten einzelner Amtsstellen.

ACCORDS INTERNATIONAUX: DU FICHIER A LA BANQUE DE DONNEES

Andrea Feller

Définitions

Volume et contenu de la banque de données

La banque de données des accords internationaux constitue un outil de recherche qui contient des informations relatives aux accords internationaux conclus par la Suisse depuis 1848. C'est le fichier du fonds K I des Archives fédérales – établi depuis 1978 et classé par pays – qui a servi de source principale à l'établissement de la banque de données. A l'époque, la réorganisation des accords internationaux effectuée aux Archives fédérales se fit sur le modèle du «Recueil systématique du droit fédéral»¹ (partie «accords internationaux») parallèlement à la constitution du fichier de la section «Accords internationaux» du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La banque de données des accords internationaux contient tous les accords conclus depuis 1848, qu'ils soient encore en vigueur ou non. Elle contient aussi bien les accords internationaux ratifiés que les non ratifiés, tels les échanges de notes ou les protocoles.² Dans un premier temps, près de 3300 accords bilatéraux ont été saisis dans la banque de données. La digitalisation actuelle du fichier porte sur les accords multilatéraux, permettant ainsi d'adapter et d'étendre la banque de données déjà existante. Le travail a été achevé en été 1999 et devrait faciliter l'accès aux accords bilatéraux et multilatéraux ainsi qu'aux documents y relatifs.

Définition de l'accord international

Les diverses désignations qui apparaissent dans les titres des accords provoquent une certaine confusion et nécessitent une description précise.

Selon la définition traditionnelle, un accord international est «un accord [...] conclu entre deux ou plusieurs Etats, basé sur le droit international, réalisé sur la base d'une déclaration de volonté concordante et qui crée des droits et des obligations entre les Etats

¹ Les accords internationaux sont structurés de la même manière que le droit interne. La même classification décimale (CD) vaut pour les chapitres correspondants du droit interne, toutefois sans le chiffre 0 précédant la numérotation des accords internationaux.

² En plus des accords et des protocoles on trouve, comme description supplémentaire de l'accord, les échanges de notes et de lettres, le procès-verbal, le mémorandum, la notice, la déclaration et les documents additionnels.

concernés. [...] Sur le plan du droit international, l'accord international n'entre en vigueur qu'après avoir été ratifié.»³

D'après cette définition, la caractéristique déterminante d'un accord international stricto sensu⁴ est sa ratification. Ce n'est que par elle que l'accord international entre en vigueur et qu'il trouve son application dans le droit national. Il en découle une hiérarchie à l'intérieur même de la désignation de l'accord, étant donné que les échanges de lettres et les protocoles non ratifiés ne répondent pas au critère de l'accord international au sens strict. En outre, le Conseil fédéral conclut également des accords qu'il ne doit soumettre ni à l'approbation de l'Assemblée fédérale, ni au référendum facultatif. La Direction du droit public international différencie depuis 1987 trois catégories d'accords: les accords pour la réalisation desquels pouvoir a été donné préalablement au Conseil fédéral, les accords provisoires et urgents ainsi que les accords peu importants.⁵ A cette dernière catégorie appartiennent principalement les accords réglant des intérêts administratifs et techniques de portée limitée, – en quelque sorte des accords mettant à exécution les conventions précédentes. Dans ce contexte, il est important que tous les accords internationaux – même ceux qui n'ont pas été soumis à l'approbation du Parlement, tels les protocoles et les échanges de lettres – puissent être saisis dans la banque de données comme éléments indépendants. La désignation de l'accord ne fournit que des points de repère concernant la forme et le déroulement de la mise en place de l'accord. Chaque protocole et échange de lettres est saisi comme unité indépendante, à condition qu'ils ne soient pas liés à un accord particulier mais qu'ils bénéficient de conventions protocolées de négociations.

Par la suite, nous démontrerons les possibilités offertes par la banque de données mais aussi ses limites dans la recherche d'accords internationaux. Tout d'abord, nous décrirons en détail son contenu et sa structure, puis nous montrerons la manière de l'utiliser comme outil de recherche, au moyen des diverses possibilités de recherche et d'interrogation. La banque de données peut également fournir des informations statistiques. Finalement, nous montrerons, par un exemple concret, les portes qui s'ouvrent au chercheur par l'utilisation de cette banque de données.

³ Ulrich Häfelin, Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4e édition (revue), Zurich 1998, pp. 350 et 355.

⁴ Dans la suite du texte, le terme «accord international» sera également employé dans un sens plus large, à savoir comme désignation de diverses formes de conventions entre Etats.

⁵ Luzius Wildhaber, «Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat», in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, vol. 11, Berne 1992, pp. 121–149.

Structure et contenu de la banque de données

La structure du fichier du fonds K I est très complexe. Seule une partie a été digitalisée. Pour obtenir des informations plus détaillées, par exemple concernant les notes et échanges de lettres relatifs à un accord particulier, il faut toujours consulter les fiches. Notamment des informations étendues concernant l'annexe, la mise à exécution, les modifications ou la littérature, n'ont pas été reprises mais simplement indiquées par un «oui» dans le champ de données y correspondant.

Saisie des accords internationaux dans le tableau principal

Nous donnons ici une description de chaque élément du masque de la banque de données. Un aperçu sous forme de tableau est donné dans les pages suivantes.

Numéro K

Dans le fonds K I, la numérotation continue correspond aux cotes de commande internes aux Archives fédérales. En règle générale, chaque accord a son propre numéro K. Certains accords possédant un numéro K spécifique ont été saisis plusieurs fois dans la banque de données, ainsi que d'anciens traités d'extradition. Des 3304 accords bilatéraux digitalisés jusqu'à présent, 223 d'entre eux concernaient aussi des pays dépendants.⁶ C'est pourquoi le total des données informatisées (3304) n'est pas identique au total des accords bilatéraux effectivement conclus (3081). Cela est simplement dû à la réorganisation continue du système des Etats par la création de nouveaux Etats (notamment suite à la décolonisation).

Les accords internationaux sans numéro K ne se trouvent pas aux Archives fédérales.

⁶ Par exemple, le traité d'extradition conclu avec la Grande-Bretagne, le 26 novembre 1880, était également valable pour les colonies de la couronne. Par conséquent, il a été saisi sous le même numéro de série K I (273/1) pour différents pays. Autre exemple: la convention additionnelle à ce traité, conclue le 19 décembre 1934, et qui porte le numéro 273/2. Dans le cas d'accords de commerce extérieur compliqués, les conventions additionnelles sont bien entendu généralement enregistrées sous différents numéros K I, comme par exemple les accords de commerce extérieur avec l'Allemagne avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. Dans ces cas, le tableau «Renvoi à d'autres enregistrements» renvoie à la hiérarchie des liens thématiques entre les accords correspondants.

Tableau 1: Structure du tableau principal de la banque de données «Accords internationaux»

Champ	Entrée	Exemple
Numéro K	Numéro d'archive, numérotation continue dans le fonds K I des Archives fédérales	2205
Systématique du droit	Classification selon le «Recueil systématique du droit fédéral» (partie «Accords internationaux»)	0.981.932.1
Titre	Titre original de l'accord	<i>Accord entre la Confédération suisse et la République arabe unie concernant l'indemnisation des intérêts suisses</i>
Chronologie	Date de l'échange	16. 6. 1965
Publication	Date de la publication dans le Recueil officiel des lois fédérales (RO)	1965. 502/498
Entrée en vigueur	Date de l'entrée en vigueur	1. 11. 1964, provisoire; 16. 6. 1965, définitive
Langue originale	Langue originale dans laquelle a été rédigé l'accord international	<i>Français</i>
Validité	«oui» ou «non»	
Exécution	«oui» ou «non»	
Modification	«oui» ou «non»	
Littérature	«oui» ou «non»	
Annexe	Annexes à l'accord (échanges de lettres, protocoles, pleins pouvoirs, autres...)	<i>Oui (renvoie à la consultation manuelle du fichier)</i>
Remarques	Indications sur l'existence de sceaux, de protocoles confidentiels, etc.	<i>Protocoles confidentiels</i>
Code du pays	Abréviations des pays (voir liste des pays, annexe 3)	EGY
Type de contrat	«b» (bilatéral) ou «m» (multilatéral)	<i>b</i>

Systématique du droit

Les accords bilatéraux sont classés selon la classification Décimale du «Recueil systématique du droit fédéral» (partie «Accords internationaux»).⁷ Les mêmes groupes de chiffres sans le chiffre 0 les précédant valent pour les chapitres correspondant du droit

⁷ Voir annexe 1.

fédéral.⁸ Ce recueil systématique prévaut notamment pour l'établissement de la liste des mots-clés de la banque de données.

Titre

Ce champ contient le texte original de l'accord en allemand, en français ou en anglais.

Chronologie

Ce champ contient la date (ou les dates) de l'échange d'un accord international, qui correspond souvent à la date de sa conclusion. Il s'agit exclusivement de dates d'échanges de notes et d'accords provisoires et non pas de dates de ratification.

Publication

Ce champ renvoie à la date de publication des accords internationaux publiés dans le «Recueil officiel des lois fédérales» (RO):

- Numéro de volume en chiffres romains: 1848–1874
- Numéro de volume en chiffres arabes: 1875–1947
- dès 1948: année en lieu et place des numéros de volume

Entrée en vigueur

Lorsque deux dates sont indiquées, la première correspond à l'entrée en vigueur provisoire de l'accord, la seconde correspond à son entrée en vigueur définitive.

Validité

Dans ce champ, le «oui» renvoie à des informations complémentaires concernant la validité de l'accord ou à des renvois supplémentaires concernant l'entrée en vigueur dans le fichier des accords internationaux. Les informations concernant des accords successifs ou des modifications n'apparaissent pas dans le champ «validité» mais dans les champs «exécution» et «modification». De toute manière, les informations contenues ici n'indiquent pas clairement si un accord est toujours en vigueur. Le domaine des accords internationaux est un domaine dynamique et sans cesse soumis à des modifications. La Direction du droit public international tient à jour un aperçu par pays concernant les accords internationaux actuellement en vigueur.

⁸ On trouvera sur Internet une version électronique de cette classification à l'adresse www.admin.ch/bk.

Exécution, modifications, littérature

Comme pour le champ « validité », un « oui » ou un « non » apparaissent dans chacun de ces trois champs. « Oui » signifie que le fichier des accords internationaux contient des informations supplémentaires qui n'apparaissent pas dans la banque de données. Il peut s'agir, d'une part, de renvois à des annexes (listes, procès-verbaux de clôture, procès-verbaux de débats, échanges de notes, actes de ratification, protocoles d'échanges et de transmission, prolongations, corrections) ou de conventions additionnelles. D'autre part, il peut également s'agir de renvois à l'accord de substitution de l'accord ou à son annulation.

Annexe

Ce champ renvoie par un « oui » à des compléments d'accord (procès-verbaux de clôture, tableaux, listes, protocoles d'échanges et de transmission) conclus le même jour que l'accord principal.

Remarques

Ce champ renvoie à des signes distinctifs de l'accord, telle par exemple l'existence de sceaux (pour les documents confidentiels).

Saisie dans des tableaux secondaires

Tableau 2: tableaux secondaires reliés au tableau principal

Tableaux secondaires des accords internationaux	Entrée	Exemple	Tableaux
Date de conclusion	Date de signature	20. 6. 1964	–
Services administratifs	Abréviations – le libellé exact figure dans le tableau des services administratifs	DP	<i>Service: Département politique fédéral</i>
Dossier	No d'enregistrement	B.34.66.Eg.0. (VAR) B.52.31.Eg.0.	–
Renvoi à d'autres enregistrements	No du fonds K I	–	–
Thématique	Code chiffré (solution dans la liste des mots-clés)	15	<i>Liste des mots-clés: indemnisations</i>

Date de conclusion

La banque de données a été établie de telle sorte qu'en cas de différence dans les dates de signature de l'accord, comme cela est le cas notamment pour les échanges de notes, plusieurs dates de conclusion peuvent être saisies.

Services administratifs

Ce champ fournit des informations sur les compétences des départements ou des offices qui leur sont subordonnés dans les négociations bilatérales. Les abréviations des différents services correspondent aux abréviations actuelles et ne sont par conséquent pas homogènes. Etant donné que certaines informations concernant les services compétents n'existent que sur les fiches du fichier des accords internationaux établies par le DFAE, il manque actuellement, pour un tiers des accords, la mention des offices compétents.

Dossier

Il s'agit de la marque distinctive du document dans les services compétents. De telles indications n'apparaissent que dans les fiches établies par le DFAE. Grâce à ces indications, les documents précédant la conclusion d'un accord peuvent être retrouvés de manière précise et rapide dans les inventaires archivistiques usuels. Par conséquent, la banque de données ne recense pas uniquement les accords internationaux archivés mais également les documents y correspondant.

Renvoi à d'autres enregistrements

Il s'agit de renvois à d'autres accords internationaux et à leur numéro K I. Ils caractérisent les liens entre les accords internationaux, les protocoles ou les échanges de lettres, comme par exemple le remplacement d'un accord par un autre.

Thématique

Etablissement de mots-clés d'après les critères purement juridiques de la systématique du droit du «Recueil systématique du droit fédéral» (RS), fixés par les codes chiffrés dont la signification apparaît dans la «liste des mots-clés».

Tableau des offices

Voir annexe 4.

Liste des mots-clés

Voir annexe 2.

Possibilités d'emploi

La banque de données permet des recherches par critères géographiques, temporels ou thématiques, autrement dit par mots-clés. En outre, une recherche thématique par mot précis dans le champ du titre peut également être effectuée. Différents critères de recherche peuvent aussi être combinés.

Critères de recherche et possibilités d'interrogation

Recherche par pays

La recherche de tous les accords bilatéraux avec la Syrie conduit par exemple au résultat suivant:

Tableau 3: accords bilatéraux avec la Syrie 1944–1984

Pays	Titre	Date de conclusion
SYR	Echange de lettres concernant l'extension du Modus vivendi conclu entre la Suisse et les territoires	26. 08. 1944
SYR	Notenaustausch betreffend die Anerkennung Syriens	03. 12. 1945
SYR	Abkommen über den regelmässigen zivilen Luftverkehr zwischen der Schweiz und Syrien	26. 05. 1954
SYR	Abkommen über den Handelsverkehr und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Arabischen Republik Syrien	29. 11. 1976
SYR	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Arabischen Republik Syrien betreffend die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen	22. 06. 1977
SYR	Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Arabischen Republik Syrien über die internationale Personen- und Güterbeförderung auf der Strasse	27. 09. 1984

Recherche par mots-clés

Il est possible d'établir une liste chronologique de tous les accords bilatéraux correspondant au mot-clé 52 «Reconductions d'accords en cas de succession d'Etat».

Tableau 4: résultats de l'interrogation «Accords bilatéraux correspondant au mot-clé 52»

Thématique	Pays	Titre	Date de conclusion
52	ITA	Erklärungen betreffend Ausdehnung der mit dem Königreich Sardinien abgeschlossenen Verträge auf das ganze nunmehrige Königreich Italien	11. 08. 1862
52	FRN	Gegenseitige Erklärung zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der französischen Zone des Scherifischen Reiches	11. 06. 1914
52	AUS	Vertrag über die Anwendung früherer den Rechtsverkehr betreffender Verträge zwischen der Schweiz und Österreich (samt Schlussprotokoll)	25. 05. 1925
52	AUS	Notenaustausch zwischen der Schweiz und Österreich über die Anwendung früherer Verträge	06. 03. 1926
52	AUS	Notenaustausch über die Weitergeltung der zwischen der Schweiz und Österreich abgeschlossenen Staatsverträge	11. 10. 1949
52	AUS	Weitergeltung der zwischen der Schweiz und Österreich abgeschlossenen Staatsverträge	05. 01. 1950
52	RUS	Echange de lettres relatif aux traités bilatéraux conclus avec l'ancienne URSS	02. 09. 1993
52	CZR	Briefwechsel zwischen der Schweiz und der Tschechischen Republik betreffend Bestätigung der Geltung der zwischen der Schweiz und der Tschechoslowakei abgeschlossenen bilateralen Verträge	24. 02. 1994
52	SLO	Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Slowakei betreffend Bestätigung der Geltung der zwischen der Schweiz und der Tschechoslowakei abgeschlossenen bilateralen Verträge, Abschlussdaten: 03. 10. 1994 und 25. 11. 1994	25. 11. 1994

Recherche effectuée sur la base de critères temporels et thématiques

La recherche d'accords relatifs aux chemins de fer conclus au XIXe siècle aboutit au résultat présenté dans l'annexe 5: il existe en tout 24 accords bilatéraux relatifs aux chemins de fer. Le premier fut conclu le 27 juillet 1852 avec le grand-duché de Bade et concerne «la continuation du chemin de fer badois sur le territoire suisse». C'est avec le pays de Bade (10) et l'Italie (7) que la Suisse conclut le plus grand nombre d'accords

bilatéraux relatifs aux chemins de fer, entre 1850 et 1900; par conséquent, l'axe nord-sud du réseau ferroviaire fut réglé sur la base d'accords avant l'axe est-ouest. Les accords bilatéraux relatifs aux chemins de fer conclus avec l'Autriche (3) se situent entre 1865 et 1871, alors que le premier des quatre accords bilatéraux relatifs aux chemins de fer avec la France fut conclu le 14 juin 1881 par une «Convention entre la Suisse et la France pour le raccordement du chemin de fer de Besançon au Locle par Morteau et le Col-des-Roches».

Recherche par notion précise dans le titre de l'accord: l'exemple des accords économiques et financiers

Le mot-clé «Commerce extérieur» implique aussi bien les réglementations des accords économiques que celles des relations financières. Afin de mieux comprendre les résultats de la recherche, il est nécessaire de savoir tout ce qui est compris sous ce mot-clé:

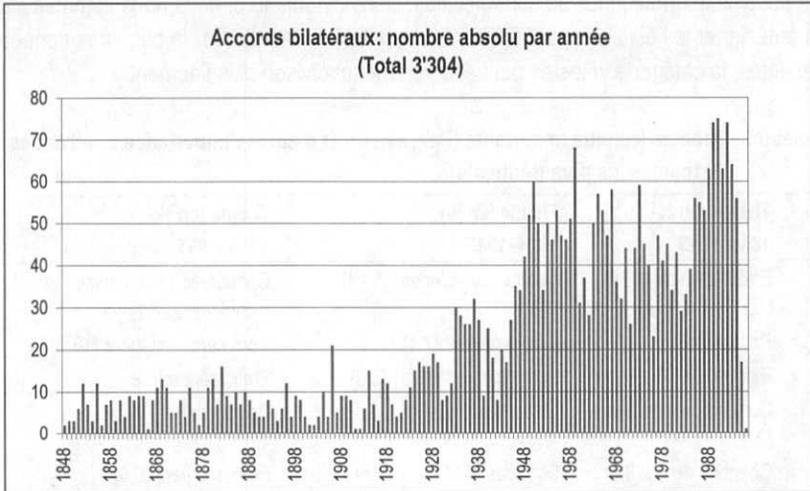
Mot clé	Notions recouvertes par ce mot-clé
Commerce extérieur	<i>Accord commercial, échange de marchandises, accord sur le paiement, trafic de paiements et de devises, clearing, accord de consolidation, accord de transfert, accord sur la protection des investissements, garantie des risques à l'exportation</i>

Etant donné que les rapports financiers et économiques sont souvent liés par un même accord, une recherche d'après certaines notions aboutit parfois à des recherches lacunaires, comme le montre en partie l'exemple des accords de clearing. La recherche par le mot-clé «Clearing» n'aboutit pas à l'ensemble des accords de clearing conclus. La raison réside dans le fait que ces accords ont été, dans certains cas, intégrés dans un accord général de commerce. Dans ce cas, une recherche combinée avec d'autres notions telles «échange de compensation» ou «trafic des devises» peut être d'une grande utilité.

Possibilités d'exploitation

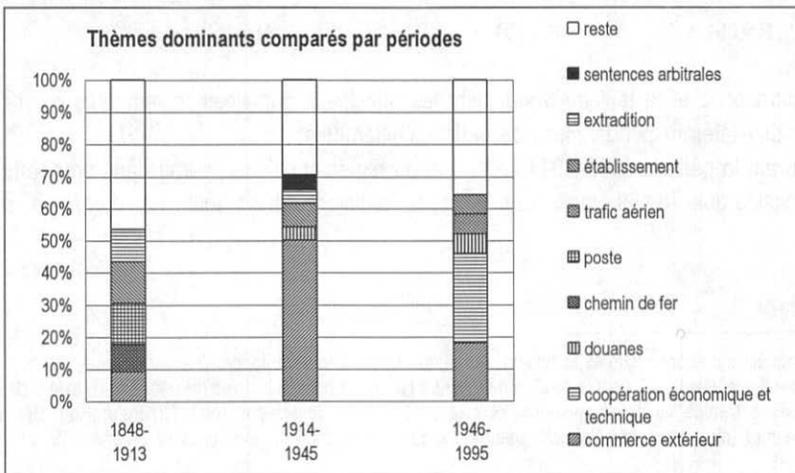
Les données statistiques présentées dans les graphiques suivants sont le résultat d'une utilisation de la banque de données par recherches thématiques, géographiques ou temporelles, qui donnent un premier aperçu des accords bilatéraux. Les données sont ici rapidement décrites sans qu'il en soit donné une interprétation détaillée. Pour une interprétation sérieuse, il faudrait également tenir compte du nombre d'accords multilatéraux conclus, lesquels sont inventoriés dans un fichier spécifique. Seule la comparaison des deux séries de dates – celles des accords bilatéraux et celles des accords multilatéraux – permettrait une analyse poussée.

Illustration 1: Nombre des accords internationaux conclus



L'illustration 1 indique le nombre absolu des accords bilatéraux conclus annuellement de 1848 à 1995. Le graphique montre clairement que le nombre d'accords conclus chaque année croît fortement surtout après la Seconde Guerre mondiale, qu'il diminue à partir des années 70 et qu'il augmente à nouveau à la fin des années 80 ainsi qu'au début des années 90. Au total, ce sont plus des deux tiers de l'ensemble des accords bilatéraux qui ont été conclus après 1946.

Illustration 2: Comparaison des thèmes les plus importants par périodes



L'illustration 2 et le tableau 5 montrent comment, pendant près de 150 ans, les thèmes des accords internationaux se sont modifiés. Dans le tableau 5, nous nous sommes limités à désigner les dix champs thématiques les plus importants. Sur la base des données présentes, la catégorie «Reste» peut encore être subdivisée plus finement.

Tableau 5: Thèmes les plus importants (Par période et d'après l'importance relative des 10 thèmes les plus fréquents)

	Thème (en %) 1848–1913	Thème (en %) 1914–1945	Thème (en %) 1946–1995
1.	Etablissement (13,0)	Commerce extérieur (50,4)	Coopération économique et technique ⁹ (27,9)
2.	Poste (12,8)	Etablissement (7,4)	Commerce extérieur (18,2)
3.	Extradition (10,2)	Sentences arbitrales (5,0)	Trafic aérien (6,2)
4.	Commerce extérieur (9,4)	Extradition (4,2)	Douanes (6,1)
5.	Chemins de fer (8,6)	Douanes (4,0)	Etablissement (6,0)
6.	Douanes (6,5)	Double imposition (2,9)	Double imposition (5,4)
7.	Télécommunications (4,5)	Assistance juridique en matière de droit pénal (2,4)	Assurances sociales (3,3)
8.	Frontières (3,7)	Trafic aérien (2,4)	Tarifs douaniers (3,1)
9.	Propriété intellectuelle (3,5)	Droit des personnes, de succession et des familles (2,0)	Trafic routier (2,4)
10.	Pêche (3,5)	Navigation (1,8)	Indemnisation des intérêts suisses (1,7)
	Reste (24,4)	Reste (17,5)	Reste (19,7)
	N = 351	N = 534	N = 2419

L'illustration 2 et le tableau 5 indiquent les principaux domaines réglementés par des accords bilatéraux pendant les trois périodes différentes:

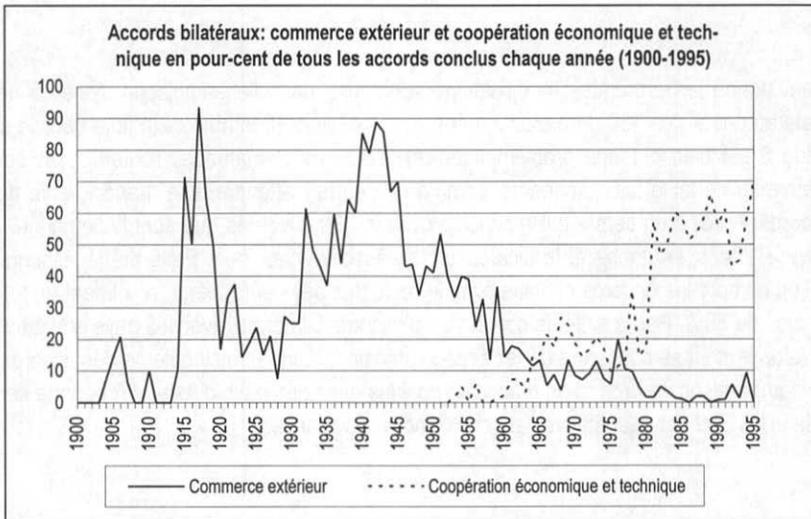
- durant la période 1848–1914, le besoin de réglementation apparaît dans un nombre considérable de thèmes. Les accords réglaient avant tout les domaines de

⁹ Coopération économique et technique: par là, on entend l'actuelle coopération au développement, un domaine politique qui, depuis 1945, a été décrit à l'aide des notions les plus diverses (de l'«aide technique» à l'«aide au développement» et à la «politique de développement»). Cf. Peter Hug, Beatrix Mesmer (dir.), «Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik», in *Etudes et Sources*, 19, Berne 1993.

l'établissement, de la poste et des extraditions. Les accords concernant les chemins de fer, les douanes et le commerce extérieur revêtent également une certaine importance;

- durant la période de 1914 à 1945, un thème domine: le commerce extérieur. La moitié de tous les accords bilatéraux de cette période ont pour thème des problèmes économiques;
- la période après 1945 est marquée par deux thèmes principaux: d'une part, le commerce extérieur bilatéral, qui perd toutefois de son importance à la fin des années 50 et, d'autre part, la coopération économique et technique, qui commence précisément à ce moment (cf. ill. 3). La place des accords relatifs au trafic aérien, à l'établissement et aux tarifs douaniers, conclus pendant les années 60 lors de la création d'Etats nationaux post-coloniaux, notamment avec les nouveaux Etats africains et asiatiques, demeure importante.

Illustration 3: Accords bilatéraux



L'illustration 3 éclaire le développement de deux principaux thèmes, tel que décrit plus haut: le commerce extérieur et la coopération économique et technique. La statistique montre comment le thème «commerce extérieur» gagna constamment en importance durant l'entre-deux-guerres, malgré quelques variations, et comment, à partir des années 30, il constitue généralement plus du 50% de tous les accords bilatéraux conclus. Cette

tendance diminua considérablement pendant les années 50, alors que les accords relatifs à la coopération économique et technique prirent de l'importance au point de devenir le thème dominant au cours des années qui suivirent.

Tableau 6: Les accords bilatéraux par groupes de pays et de régions (1848–1995)

Pays/Région	Nombre d'accords	% sur l'ensemble des accords
Etats voisins	1'265	38,3
Europe (O- / N- / S-)	463	14,0
Europe (E- / SE-)	271	8,2
Afrique	570	17,3
Asie et Océanie	355	10,7
Amérique du Sud	166	5,1
USA/CANADA	96	2,9
Amérique centrale et Caraïbes	82	2,4
URSS	36	1,1
Total	3'304	100,0

Etant donné les profondes modifications survenues dans l'ensemble du système des Etats au cours des 150 dernières années, une exploitation comme celle faite pour le tableau 6 est bien entendu problématique au niveau de la méthode. Toutefois, on peut remarquer certains faits étonnants: comme on peut s'y attendre, une grande partie des accords – près d'un tiers – a été conclue avec les Etats voisins que sont l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et le Lichtenstein (respectivement leurs Etats prédécesseurs). Si l'on compte les accords conclus avec le reste des pays européens, on obtient un total de plus de 50%. Par la suite, la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays en voie de développement se concentre dans l'espace africain (presque un cinquième des accords). En comparaison, la proportion d'accords conclus avec des pays d'Asie, d'Amérique centrale et du Sud est quantitativement de moindre importance.¹⁰

¹⁰ Cf. Stephan Mumenthaler, *Die geographische Struktur des Schweizer Aussenhandels. Historischer Überblick, theoretische und empirische Analyse sowie Szenarien für die Zukunft*, Coire 1999.

Exemple: L'accord d'indemnisation avec l'Égypte du 20 juin 1964

L'exemple de l'accord d'indemnisation avec l'Égypte¹¹ montre comment la banque de données des accords internationaux peut servir de point de départ à l'analyse d'un accord bilatéral spécifique. En interrogeant la banque de données, il est possible d'obtenir des informations générales sur l'importance de l'accord d'indemnisation avec l'Égypte. Toutefois, la banque de données ne permet aucune interprétation concernant le contenu de l'accord ou son origine. Elle ne fournit également aucune information concernant les principaux acteurs impliqués dans le processus de négociation.

Comparaison des informations contenues dans la banque de données et dans le fichier¹²

Les informations relatives à l'accord d'indemnisation avec l'Égypte du 20 juin 1964 permettent d'obtenir un aperçu général des dates les plus importantes concernant la genèse de sa conclusion, de son entrée en vigueur provisoire puis définitive ainsi que celle de l'échange de l'accord. De plus, on trouve des informations relatives à la publication de l'accord dans le «Recueil officiel des lois fédérales» (RO), à la classification décimale d'après le «Recueil systématique du droit fédéral» (partie «Accords internationaux») ainsi que des données concernant le numéro K I.

Dans le cas de l'accord d'indemnisation, il est absolument nécessaire de jeter un coup d'œil à la fiche correspondante du fichier des accords internationaux: dans le champ «validité», il apparaît que la durée de l'accord est de huit ans; le champ «annexe» et «exécution» donnent des informations concernant les prolongations de l'accord; y figurent également des renvois à tous les protocoles, pleins pouvoirs et échanges de lettres dont l'importance est significative pour la genèse de l'accord.¹³ La fiche permet d'accéder à d'autres informations qui n'ont pas été saisies dans la banque de données, telles la date du message du Conseil fédéral et de sa publication dans la Feuille fédérale ainsi que la date de ratification par le Parlement.

¹¹ En ce qui concerne l'accord d'indemnisation avec l'Égypte du 20 juin 1964, cf. l'article de Prisca Zingg dans ce volume.

¹² Cf. chapitre «Structure et contenu de la banque de données». L'exemple pris pour la description des champs de données est celui de l'accord d'indemnisation avec l'Égypte du 20 juin 1964.

¹³ L'échange de lettre concernant Max Schmidheiny évoqué dans l'article de Prisca Zingg est indiqué dans l'annexe de la fiche de l'accord d'indemnisation avec l'Égypte du 20 juin 1964 contenue dans le fichier des accords internationaux.

Signification de l'accord d'indemnisation dans le contexte des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Egypte

Tableau 7: Mise en évidence thématique des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Egypte

Thématique des accords	Nombre d'accords	Part aux accords bilatéraux avec l'Egypte
Commerce extérieur	9	37,5
Coopération économique et technique	7	29,1
Trafic aérien	2	8,3
Double imposition	2	8,3
Poste	1	4,2
Organisations internationales	1	4,2
Etablissement	1	4,2
Indemnisation	1	4,2
Total	24	100,0

Tableau 8: Mise en évidence thématique des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Egypte par période

Thématique des accords	Nombre de contrats						
	1930– 1939	1940– 1949	1950– 1959	1960– 1969	1970– 1979	1980– 1989	1990– 1995
Commerce extérieur	3	2	4	1			
Coopération économique et technique					2	2	3
Trafic aérien			1	1			
Double imposition			1			1	
Etablissement	1						
Indemnisation				1			
Organisations internationales						1	
Poste					1		

Le commerce extérieur ainsi que la coopération économique et technique constituent les points principaux des accords bilatéraux avec l'Egypte. L'intérêt pour des rapports économiques mutuels apparaît dans les accords commerciaux relatifs au trafic de marchandise et au trafic des devises conclus entre 1948 et 1960. A partir de 1960, au cours des opérations de nationalisation en Egypte, les activités diplomatiques se concentrent sur la réalisation de l'accord d'indemnisation du 20 juin 1964. Ce n'est qu'à partir de 1973, avec la signature de la Convention concernant la protection des investissements, qu'un nouvel

élan est donné à la réalisation d'accords bilatéraux avec l'Égypte. Dès cette date et jusque dans les années 90, ils concernent essentiellement la coopération économique et technique. Les principales relations commerciales avec l'Égypte établies dans les années 50 semblent avoir perdu de leur importance après la conclusion de l'accord d'indemnisation.

Signification de l'accord d'indemnisation dans le contexte régional du Proche-Orient (1960–1979)¹⁴

D'après les statistiques, la part des accords bilatéraux entre la Suisse et les pays du Proche-Orient pour la période 1960–1979 ne constitue que le 7% de l'ensemble des accords bilatéraux conclus. Près d'un tiers (19) de ces 62 accords ont été conclus avec la Tunisie, contre six seulement avec l'Égypte.

Pendant cette période, les thèmes principaux sont la réglementation des relations commerciales, la réglementation de la coopération économique et technique ainsi que les accords sur le trafic (trafic aérien). L'orientation thématique des accords bilatéraux conclus au Proche-Orient est presque égale à celle des accords bilatéraux conclus avec l'Égypte. La mise en évidence thématique des trois accords d'indemnisation est de peu d'importance (5% de l'ensemble des accords). Il s'agit de celui avec l'Égypte du 20 juin 1964, d'un échange de lettres confidentiel à propos de négociations d'indemnisation avec la Tunisie du 24 juillet 1965 et de l'accord avec le Maroc du 6 juin 1978. Tout laisse croire que la convention passée avec l'Égypte eut une grande influence sur l'accord d'indemnisation conclu avec la Tunisie une année plus tard.

¹⁴ Les pays du Proche-Orient pris en considération sont: l'Égypte, l'Algérie, l'Iran, l'Irak, Israël, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, le Maroc, le sultanat d'Oman, l'Arabie saoudite, le Soudan, la Syrie, la Tunisie.

Signification de l'accord d'indemnisation avec l'Egypte dans le contexte thématique: importance par rapport aux autres accords d'indemnisation

Illustration 4: Les accords d'indemnisation sur l'axe temporel

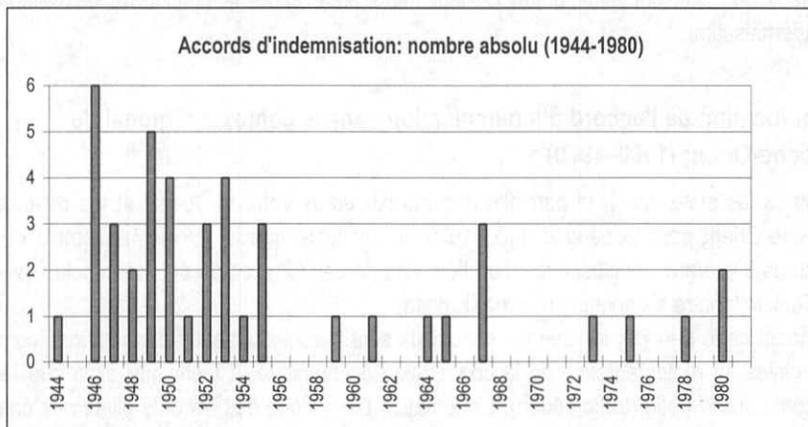
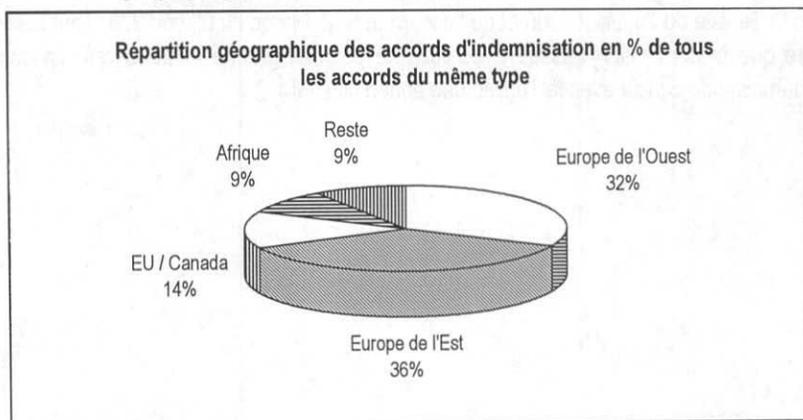


Illustration 5: Liens entre les contextes thématique et géographique: répartition géographique des accords d'indemnisation



L'annexe 6 contient, sous forme de tableau, la liste de tous les pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords d'indemnisation. Trente-trois de ces 43 accords datent de la période allant de 1940 à 1960 et seuls dix de la période allant de 1961 à 1980 (cf. également ill. 4). Les accords conclus entre 1940 et 1960 concernent des revendications

formulées suite à la Seconde Guerre mondiale et à la nationalisation, essentiellement en Europe de l'Est. Entre 1961 et 1980, la Suisse ne conclut plus que quelques accords d'indemnisation isolés. Celui avec l'Égypte était novateur à deux points de vue: il était le premier accord d'indemnisation conclu avec un pays africain et se rapportait pour la première fois à des questions liées à la décolonisation.

En résumé

La banque de données des accords bilatéraux est un outil de recherche électronique qui offre des possibilités de recherche et d'interrogation ciblées concernant les accords internationaux conclus depuis 1848. Comme le montre l'exemple de l'accord d'indemnisation avec l'Égypte, la banque de données peut être utilisée par les chercheurs comme point de départ dans l'analyse d'un accord bilatéral spécifique. Elle permet d'avoir un rapide aperçu des données relatives à la genèse de l'accord et donne d'éventuels renvois à d'autres accords. En outre, la fonction d'interrogation permet de situer un accord dans un contexte thématique, géographique ou temporel et, par là, de l'analyser dans des rapports plus larges. La banque de données, en tant qu'outil de recherche, permet non seulement d'obtenir un accès précis et rapide aux accords internationaux archivés mais également aux actes établis avant ceux-ci et émanant d'offices particuliers.

Anhang / Annexe

Microsoft Access - [I-STAATSVERTRÄGE]

Datei Bearbeiten Ansicht Datengänge Fenster ?

HAUPTFORMULAR STAATSVERTRÄGE

No 71 STEMATIQUE / RECHTSSYSTEMATIK CLEF SCHLÜSSEL: 1424

NR 0142 VALIDITE / GÜLTIGKEIT

Code pays FRN EXECUTION / AUSFÜHRUNG

Landcode MODIFICATIONS / ÄNDERUNGEN

FRN FRANKREICH FRANCE LITERATURE LITERATUR

GAB GABUN GABON

ITA ITALIEN ITALIE

TITEL DEUTSCH TITRE FRANCAIS TITLE ENGLISH

Vertrag über die Niederlassung der Schweizer in Frankreich und der Franzosen in der Schweiz Traité sur l'établissement des Suisses en France et des Français en Suisse

DNCLU / ABSCHLUSSDATUM: ECHANGE DE NOTES / ABSCHLUSSGESCHICHTE:

EN VIGUEUR / INKRAFTSETZUNG 1.1.1966 PUBLIE / PUBLIKATION Nr. 300/328/327

LANGUES ORIGINALES / ORIGINALSPRACHEN: französisch

DOSSIER PFP / ARCHIVGUT AUTORITE COMPETENTE / AMTSTELLEN

REFERENCES - RENVOIS / QUERVERWEIS MATIERES / THEMATIK

ANNEXES / ANHANG REMARQUES / BEMERKUNGEN 5

14 | Datensatz: 474 | von 3537 | 1 | 1 |

Letztes/aktuelles Abschlußdatum:

Die Maske der Datenbank der Staatsverträge am Beispiel des Eintrags des «Vertrags über die Niederlassung der Schweizer in Frankreich und der Franzosen in der Schweiz»

Grille de la banque de données des accords internationaux avec, pour exemple, le «Traité sur l'établissement des Suisses en France et des Français en Suisse»

1. Einteilung der «Allgemeinen Sammlung der Staatsverträge» (SR) *Organisation du «Recueil général des accords internationaux»*

- 0.1. Internationales Recht im allgemeinen
- 0.2. Privatrecht – Zivilrechtspflege – Vollstreckung
- 0.3. Strafrecht – Rechtshilfe
- 0.4. Schule – Wissenschaft – Kultur
- 0.5. Krieg und Neutralität
- 0.6. Finanzen
- 0.7. Öffentliche Werke – Energie – Verkehr
- 0.8. Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit
- 0.9. Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit

2. Liste der Schlagworte zur Datenbank der bilateralen Staatsverträge (deutsch und französisch)

Liste des mots-clés de la banque de données des accords bilatéraux (allemand et français)

	Schlagwort	Mot clef
1	Auslieferung	Extradition
2	Aussenhandel	Commerce extérieur
3	Ältern-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	Assurance vieillesse et survivants
4	Arbeitsmarkt	Marché du travail
5	Ausweisschriften	Papiers d'identité
6	Arbeitslosenversicherung	Assurance chômage
7	Schule, Wissenschaft, Kultur	Ecole, science, culture
8	Zollordnung im allgemeinen	Régime douanier en général
9	Beglaubigung	Légalisation
10	Medizinalpersonen	Profession sanitaire
11	Doppelbesteuerung	Double imposition
12	Diplomatische Beziehungen	Relations diplomatiques et consulaires
13	Direkte Steuern	Impôts directs
14	Eisenbahnen	Chemins de fer
15	Entschädigung schweizerischer Interessen	Indemnisation des intérêts suisses
16	Fischerei	Pêche
17	Flüchtlinge	Réfugiés

18	Freundschaft, Niederlassung und Aufenthalt	Amitié, établissement et séjour
19	Fürsorge	Assistance
20	Geistiges Eigentum	Propriété intellectuelle
21	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Coopération transfrontalière
22	Gewässerschutz	Protection des eaux
23	Gebiet	Territoire
24	Therapeutische Substanzen	Substances thérapeutiques
25	Regelung internationaler Streitigkeiten	Règlement des conflits internationaux
26	Internationale Organisationen	Organisations internationales
27	Jagd	Chasse
28	Kunst und Kultur	Art et culture
29	Krankheitsbekämpfung	Lutte contre les maladies
30	Kernenergie	Energie nucléaire
31	Krieg und Neutralität	Guerre et neutralité
32	Kranken- und Unfallversicherung	Assurance maladie et accidents
33	Leichenbescheinigung	Certificat d'autopsie
34	Luftverkehr	Aviation
35	Landwirtschaft	Agriculture
36	Staatsangehörigkeit	Nationalité
37	Obligationenrecht	Droits des obligations
38	Post	Poste
39	Personen-, Familien-, Erb- und Sachenrecht	Droits réels et droit des personnes, de la famille, successoral
40	Raumplanung	Aménagement du territoire
41	Rechtshilfe in der Strafrechtspflege	Entraide judiciaire
42	Rechtshilfe in der Zivilrechtspflege	Procédure civile
43	Strassenverkehr	Circulation routière
44	Vergleichs-, Schieds-, Gerichtssprüche	Sentences arbitrales
45	Schifffahrt	Navigation
46	Staat und Kirche	Etat et Eglise
47	Strassenbau	Construction des routes
48	Sozialversicherung	Assurance sociale
49	Fernmeldeverkehr	Télécommunication
50	Urheberrecht	Droit d'auteur
51	Vollstreckung von Zivilurteilen	Exécution des jugements civils

52	Weitergeltung von Verträgen durch Staatsnachfolge	Reconductions d'accords en cas de succession d'Etat
53	Wissenschaft und Forschung	Science et recherche
54	Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit	Coopération économique et technique
55	Wirtschaftsverteidigung	Défense économique
56	Wasserbau und Wasserwirtschaft	Constructions et économie hydrauliques
57	Zolltarife	Tarifs douaniers
59	Humanitäre Hilfe	Aide humanitaire
60	Finanzen	Finances
61	Rechtskompetenz	Compétence juridique
62	Rechtlicher Status	Statut juridique
63	Gesundheitswesen	Santé publique
64	Tourismus	Tourisme
65	Dokumentation	Documentation
66	Umweltschutz	Protection de l'environnement
67	Privilegien und Immunität von Sondermissionen	Privilèges et immunité des missions spéciales

3. Liste der Länder zur Datenbank der Staatsverträge

Liste des pays de la banque de données des accords internationaux

Land	Code, Abkürzung
AFGHANISTAN	AFG
ÄGYPTEN	EGY
ALBANIEN	ALB
ALGERIEN	ALG
ANDORRA	AND
ANGOLA	ANG
ARGENTINIEN	ARG
ARMENIEN	ARM
ASERBAIDSCHAN	AZE
ÄTHIOPIEN	ETH
AUSTRALIEN	AUL
BADEN	BAD
BAHAMAS	BHM
BAHREIN	BAH
BANGLADESCH	BNG
BARBADOS	BAR
BAYERN	BAV
BELGIEN	BEL
BENIN (DAHOMEY)	BEN
BOLIVIEN	BOL
BOSNIEN-HERZEGOWINA	BOS
BOTSWANA	BOD
BRASILIEN	BRA
BRUNEI	BRU
BULGARIEN	BUL
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	GFR
BURKINA FASO	BFO
BURUNDI	BUI
CHILE	CHL
CHINA	CHN
COSTA RICA	COS
DÄNEMARK	DEN
DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK	GDR

DEUTSCHLAND	GMY
DOMINIKANISCHE REPUBLIK	DOM
ECUADOR	ECU
EL SALVADOR	SAL
ERITREA	ERI
ELFENBEINKÜSTE	IVO
ESTLAND	EST
FIDSCHI	FJI
FINNLAND	FIN
FRANKREICH	FRN
GABUN	GAB
GAMBIA	GAM
GEORGIEN	GRG
GHANA	GHA
GRENADA	GRN
GRIECHENLAND	GRC
GRÖNLAND	GD
GROSSBRITANNIEN	UK
GUATEMALA	GUA
GUINEA	GUI
GUINEA-BISSAU	GNB
GUYANA	GUY
HANNOVER	HAN
HAITI	HAI
HESEN	HSE
HONDURAS	HON
HONGKONG	HNK
INDIEN	IND
INDONESIEN	INS
IRAK	IRQ
IRAN	IRN
IRLAND	IRE
ISLAND	ICE
ISRAEL	ISR
ITALIEN	ITA
JAMAICA	JAM
JAPAN	JPN

JEMEN	YAR
JORDANIEN	JOR
JUGOSLAWIEN	YUG
KAMBODSCHA	CAM
KAMERUN	CAO
KANADA	CAN
KENIA	KEN
KOLUMBIEN	COL
KOMOREN	COM
KONGO	CON
KROATIEN	CRO
KUBA	CUB
KUWAIT	KUW
LAOS	LAO
LESOTHO	LES
LETTLAND	LAT
LIBANON	LEB
LIBERIA	LBR
LIBYEN	LIB
LIECHTENSTEIN	LIE
LITAUEN	LIT
LUXEMBURG	LUX
MADAGASKAR	MAG
MALAWI	MAW
MALAYSIA	MAL
MALEDIVEN	MAD
MALI	MLI
MALTA	MLT
MAROKKO	MOR
MAURETANIEN	MAA
MAURITIUS	MAS
MECKLENBURG	MEC
MEXIKO	MEX
MOSAMBIK	MZM
MYANMAR (BIRMA)	MYA
NEPAL	NEP
NEUSEELAND	NEW

NICARAGUA	NIC
NIEDERLANDE	NTH
NIGER	NIR
NIGERIA	NIG
NORDKOREA	PRK
NORDVIETNAM	DRV
NORWEGEN	NOR
OMAN	OMA
ÖSTERREICH	AUS
PAKISTAN	PAK
PANAMA	PAN
PAPUA-NEUGUINEA	PNG
PARAGUAY	PAR
PERU	PER
PHILIPPINEN	PHI
POLEN	POL
PORTUGAL	POR
RUANDA	RWA
RUMÄNIEN	RUM
RUSSLAND (UdSSR)	RUS
SAMBIA	ZAM
SAN MARINO	RSM
SAUDI-ARABIEN	SAU
SCHWEDEN	SWD
SENEGAL	SEN
SEYCHELLEN	SEY
SIERRA LEONE	SIE
SIMBABWE	RHO
SINGAPUR	SIN
SLOWAKEI	SLO
SOMALIA	SOM
SPANIEN	SPN
SRI LANKA	SRI
SÜDAFRIKA	SAF
SUDAN	SUD
SÜDJEMEN	YPR
SÜDKOREA	ROK

SÜDVIETNAM	RVN
SYRIEN	SYR
TAIWAN	TAW
TANSANIA	TAZ
THAILAND	THI
TIBET	TIB
TOGO	TOG
TONGA-INSELN	TGA
TRINIDAD & TOBAGO	TRI
TSCHAD	CHA
TSCHECHISCHE REPUBLIK	CZR
TSCHECHOSLOWAKEI	CZE
TUNESIEN	TUN
TÜRKEI	TUR
UGANDA	UGA
UKRAINE	UKR
UNGARN	HUN
URUGUAY	URU
USBEKISTAN	UZB
VANUATU	VAN
VATIKAN	PAP
VENEZUELA	VEN
VEREINIGTE ARABISCHE EMIRATE	UAE
VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA	USA
WÜRTTEMBERG	WRT
ZAIRE	ZAI
ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK	CEN
ZYPERN	CYP

4. Tabelle der Amtsstellen (deutsch und französisch)**Tableau des offices (allemand et français)**

Amtsstellencode	Amtsstellenbezeichnung	Dénomination de l'office
ASB	Bundesamt für Strassenbau	Office fédéral des routes
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen	Office fédéral de la santé publique
BAK	Bundesamt für Kultur	Office fédéral de la culture
BAP	Bundesamt für Polizeiwesen	Office fédéral de la police
BAR	Bundesarchiv	Archives fédérales
BAV	Bundesamt für Verkehr	Office fédéral des transports
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft	Office fédéral des affaires économiques extérieures
BAZL	Bundesamt für Zivilluffahrt	Office fédéral de l'aviation civile
BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft	Office fédéral de l'éducation et de la science
BEW	Bundesamt für Energie	Office fédéral de l'énergie
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen	Office fédéral des étrangers
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge	Office fédéral des réfugiés
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft	Office fédéral de l'agriculture
BRP	Bundesamt für Raumplanung	Office fédéral de l'aménagement du territoire
BSF	Schweizerisches Gesundheitsamt	Bureau sanitaire fédéral
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	Office fédéral des assurances sociales
BUWAL	Bundesamt für Umweltschutz	Office fédéral de la protection de l'environnement
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen	Office fédéral vétérinaire
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	Office fédéral pour l'approvisionnement économique
BWW	Bundesamt für Wasserwirtschaft	Office fédéral de l'économie des eaux
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Direction pour le développement et la coopération
DFEP	Rekurskommission EVD	Commission de recours DFEP
DP	Politisches Departement	Département politique

DV	Direktion für Völkerrecht	Direction du droit international public
EAZW	Amt für Zivilstandswesen	Office de l'état civil
EBK	Eidg. Bankenkommission	Commission fédérale des banques
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten	Département fédéral des affaires étrangères
EDI	Eidg. Departement des Innern	Département fédéral de l'intérieur
EFD	Finanzdepartement	Département fédéral des finances
EH	Eisenbahn- und Handelsdepartement	Département des chemins de fer et du commerce
EJPD	Bundesamt für Justiz	Office fédéral de la justice
EMD	Militärdepartement	Département militaire
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung	Administration fédérale des contributions
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung)	Département fédéral de l'économie publique (Division du commerce)
EVED	Eidg. Verkehrs- und Energiedepartement	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
EZV	Eidg. Zollverwaltung	Administration fédérale des douanes
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung	Groupement de la science et de la recherche
HILD	Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement	Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture
IB	Integrationsbüro EDA/EVD	Bureau de l'intégration, DFAE/DFEP
IFJ	Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei	Inspection des forêts, de la chasse et de la pêche
IGE	Eidg. Institut für geistiges Eigentum	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
LW	Luftwaffe	Forces aériennes
OZD	Oberzolldirektion	Direction générale des douanes
PTT	PTT	PTT
SBB	Generaldirektion SBB	Direction générale CFF
SKH	Schweizerisches Katastrophenhilfscorps	Corps suisse d'aide en cas de catastrophe
TB	Topographisches Bureau	Service topographique

5. Abfrage: Eisenbahnabkommen im 19. Jahrhundert

Demande: accords ferroviaires au 19ème siècle

Thematik	Abschluss- datum	Land	Titel
14	27. 7.1852	BAD	Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet
14	30.12.1858	BAD	Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft beziehungsweise dem Kanton Schaffhausen und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Weiterführung der Grossherzoglich Badischen Staatseisenbahn durch den Kanton Schaffhausen
14	5. 8.1865	AUS, BAV	Staatsvertrag zwischen der Schweiz, Österreich und Bayern über die Herstellung einer Eisenbahn von Lindau über Bregenz nach St. Margrethen sowie von Rüthi nach Feldkirch
14	15.10.1869	ITA	Vertrag zwischen der Schweiz und Italien betreffend den Bau und Betrieb einer Gotthard-Eisenbahn
14	10. 3.1870	BAD	Übereinkunft zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Erweiterung des badischen Hauptbahnhofes und die Erstellung eines Rangier- und Werkstätten-Bahnhofs auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt
14	20. 6.1870	GMY	Übereinkunft zwischen der Schweiz, Italien und dem nord-deutschen Bunde betreffend den Beitritt des letzteren zum Gotthardvertrag vom 15. Oktober 1869
14	27. 8.1870	GMY, AUS, LIE	Staatsvertrag zwischen der Schweiz, Österreich-Ungarn, zugleich in Vertretung für Liechtenstein, dann Bayern über die Herstellung einer Eisenbahn von Lindau über Bregenz nach St. Margrethen sowie von Feldkirch nach Buchs
14	10.12.1870	BAD	Vertrag zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Verbindung der thurgauischen Seetalbahn mit der grossherzoglich-badischen Staatsbahn
14	2. 7.1871	AUS	Protokoll über die Kommissionalverhandlungen betreffend die Anlage der Rheinbrücken und des Bahnkörpers der Vorarlbergerbahnen bei Buchs und St. Margrethen

14	24. 5.1873	BAD	Staatsvertrag zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Verbindung der beiderseitigen Eisenbahnen bei Singen und bei Konstanz
14	23.12.1873	ITA	Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Verbindung der Gotthardbahn mit den italienischen Bahnen bei Chiasso und Pino
14	21. 5.1875	BAD	Staatsvertrag zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Verbindung der beiderseitigen Eisenbahnen bei Schaffhausen und bei Stühlingen
14	5. 2.1880	ITA	Protokoll betreffend die Feststellung des Anschlusspunktes der Gotthardbahn an das italienische Bahnnetz auf der Landesgrenze zwischen Dirinella und Pino, vereinbart in Arona, in Ausführung von Art. 2 des Staatsvertrages vom 23. Dezember 1873 zwischen der Schweiz und Italien, von den Abgeordneten der beiden Regierungen
14	16. 2.1881	ITA	Übereinkunft zwischen der Schweiz und Italien über den Polizeidienst in den internationalen Stationen der Gotthardbahn
14	14. 6.1881	FRN	Übereinkunft zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die Erstellung einer Eisenbahn von Besançon nach Le Locle, über Morteau und den Col-des-Roches
14	14. 6.1881	FRN	Übereinkunft zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Anschluss der Eisenbahn Genf–Annemasse an das savoyische Bahnnetz bei Annemasse
14	27. 2.1882	FRN	Übereinkunft zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die Erstellung einer Eisenbahn von Bossex-Veyrier nach Genf
14	27. 2.1882	FRN	Übereinkunft zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die Erstellung einer Eisenbahn von Thonen nach Bouveret über St-Gingolph
14	25.11.1895	ITA	Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Italien betreffend den Bau und Betrieb einer Eisenbahn durch den Simplon von Brig nach Domodossola
14	22. 2.1896	ITA	Convention (conclue entre le gouvernement italien et la Compagnie des chemins de fer du Jura-Simplon) pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon, dès la frontière italo-suisse à Iselle

14	18. 1.1898	BAD	Erklärung zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Militärtransporte auf der Eisenbahnlinie Eglisau-Schaffhausen
14	24. 1.1898	BAD	Erklärung zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Militärtransporte auf der Eisenbahnlinie Eglisau-Schaffhausen
14	4. 9.1899	BAD	Erklärung zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend Militärtransporte auf Eisenbahnen
14	2. 12.1899	ITA	Übereinkommen zwischen der Schweiz und Italien betreffend den Anschluss des schweizerischen Bahnnetzes an das italienische durch den Simplon, die Bezeichnung des internationalen Bahnhofes und den Betrieb der Bahnstelle Iselle-Domodossola

6. Anzahl der Entschädigungsabkommen im Zeitvergleich

Comparaison temporelle du nombre d'accords d'indemnisation

Land	Entschädigungsabkommen (1941–1960)	Entschädigungsabkommen (1961–1980)
Frankreich	5	
USA	4	1
Polen	4	
Tschechoslowakei	4	1
Grossbritannien	3	
Jugoslawien	2	1
Rumänien	2	
Holland	2	
Norwegen	1	
Japan	1	
Italien	1	
Ungarn	1	1
Deutschland	1	1
Dänemark	1	
Kanada	1	
Kuba		1
Ägypten		1
Marokko		1
Tunesien		1
Zaire		1
Total	33	10

Bildnachweis

- S. 57 keystone
S. 71 rdb
S. 87 BAR, E 7111 (C) 1972/178, Bd. 105.
S. 101 Hans O. Staub, Von Schmidheiny zu Schmidheiny, Meilen 1994, S. 54.

Das Schweizerische Bundesarchiv veröffentlicht Publications des archives fédérales suisses

Die vollständige Liste der Publikationen des Bundesarchivs ist zu finden unter:

La liste complète des publications peut être trouvée:

<http://www.admin.ch/bar>

I. Inventare / Inventaires

Systematische Beständeübersicht, 1992, 2. Auflage.

Das Zentralarchiv der Helvetischen Republik 1798–1803, 2 Bände.

Das Archiv der Mediationszeit 1803–1813.

Das Archiv der Tagsatzungsperiode 1814–1848.

Bestand E 2: Auswärtige Angelegenheiten 1848–1895.

Bestand E 2001 (A) Eidgenössisches Politische Departement 1896–1918.

Akten zu Lateinamerika, Übersicht über den Bestand E 2001 1896–1965.

Zensurakten aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges.

Flüchtlingsakten 1930–1950.

Der Nachlass von Bundesrat Rudolf Minger (1881–1955).

Die Abschriftensammlung des Bundesarchivs.

Werkstatt Bundesverfassung, Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998 – La Constitution fédérale en chantier. Commentaires et inventaire des sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848–1998.

II. Studien und Quellen / Etudes et Sources

Nr. 22, 1996: Die Schweiz und die Flüchtlinge, La Suisse et les réfugiés 1933–1945.

Nr. 23, 1997: Rüstung und Kriegswirtschaft, Armement et économie de guerre.

Nr. 24, 1998: Jubiläen der Schweizer Geschichte, Commémoration de l'histoire suisse 1798–1848–1948.

III. Dossiers

Nr. 1: Aufbruch in den Frieden? Die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges – Un nouvel élan vers la paix? La Suisse à la fin de la Seconde Guerre mondiale, Bern 1996.

Nr. 2: Max Daetwyler, Friedensapostel, Apôtre de la paix 1886–1976, Bern 1996.

Nr. 3: Integration oder Isolation? Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas seit dem Zweiten Weltkrieg – Intégration ou isolement? Les relations bilatérales entre la Suisse et les Etats d'Europe centrales et orientale depuis la Deuxième Guerre mondiale, Bern 1997.

Nr. 4: Peter Hug und Marc Perrenoud, In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten – Les avoirs déposés en Suisse par des victimes du nazisme et les accords d'indemnisation conclus avec les pays de l'Est, Bericht im Auftrag des Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, hg. vom Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1997.

Nr. 5: Netze. Verkehr, Telekommunikation, Energie, Der Staat zwischen Laisser-faire und Intervention – Réseaux. Transports, Télécommunications, Energie, L'Etat entre laisser faire et interventionnisme, Bern 1997.

Nr. 6: Fluchtgelder, Raubgut und nachrichtenlose Vermögen, Wissensstand und Forschungsperspektiven – Capitaux en fuite, biens pillés et fonds en déshérence, Etat de connaissances et perspectives de recherches – Flight Funds, Looted Property and Dormant Assets, Status of Research and its Perspectives, Bern 1997.

Nr. 7: Sacha Zala, Gebändigte Geschichte, Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität, 1945–1961 – Histoire entravée, Historiographie officielle et son malaise avec l'histoire de la neutralité, 1945–1961 – Storia imbrigliata, Storiografia ufficiale e il suo malessere con la storia della neutralità, 1945–1961, Bern 1998.

Nr. 8: Matthias Kunz, Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik, Die Schweiz im Übergang von der Kriegs- zur Nachkriegszeit in der Parteipresse 1943–50 – Reélaboration de la rhétorique du Sonderfall, L'image de la Suisse de la guerre à l'après-guerre dans la presse politique des années 1943 à 1950, Bern 1999.

Nr. 9: Walter Leimgruber, Thomas Meier, Roger Sablonier, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998.

Nr. 11: «... denn es ist alles wahr.» Erinnerung und Geschichte 1939–1999 – «... car tout cela est vrai.» Mémoire et histoire 1939–1999, Bern 1999, 2. Auflage.

IV. Weitere Publikationen / D'autres publications

Festschrift «200 Jahre Schweizerisches Bundesarchiv» – Publication commémorative «200 ans Archives fédérales suisses» – Scritto commemorativo «200 anni Archivio federale svizzero», Bern 1998.

Les Archives fédérales conservent:

- a. les archives centrales de la République helvétique de 1798 à 1803;
- b. les archives de l'époque de la Médiation de 1803 à 1813;
- c. les archives de la période de la Diète de 1814 à 1848;
- d. les archives de l'Etat fédéral depuis 1848;
- e. les originaux des actes diplomatiques et les ratifications des traités internationaux qui doivent être déposés au siège de la Confédération;
- f. des fonds pouvant servir à l'histoire de la Suisse depuis 1798, qu'il s'agisse de fonds déposés, offerts, légués ou acquis d'une autre manière;
- g. diverses collections de copies, de photocopies, de microfilms, de registes et d'inventaires concernant l'histoire de la Suisse et provenant d'autres archives et bibliothèques.

Les documents des Archives sont accessibles au public après l'expiration d'un délai de trente ans. Pour la consultation des documents officiels de moins de trente ans, des dérogations peuvent être accordées en vertu art. 13 de la loi fédérale sur l'archivage.

La salle de lecture est ouverte du lundi au jeudi de 9h. à 17h.30, le vendredi de 9h. à 16h.30.

L'Archivio federale conserva:

- a. l'archivio centrale della Repubblica elvetica dal 1798 al 1803;
- b. l'archivio dell'epoca dell'Atto di Mediazione dal 1803 al 1813;
- c. l'archivio del periodo della Dieta dal 1814 al 1848;
- d. L'archivio dello Stato federale dal 1848;
- e. gli originali degli atti diplomatici e le ratificazioni di accordi internazionali che devono essere depositati alla sede della Confederazione;
- f. gli atti depositati, donati, legati o altrimenti acquisiti concernenti la storia della Svizzera dal 1798;
- g. varie collezioni di copie, fotocopie, micropellicole, registi e inventari concernenti la storia svizzera e provenienti da altri archivi e biblioteche.

Gli atti dell'Archivio sono messi a disposizione del pubblico dopo un termine di 30 anni. Deroghe possono essere accordate secondo l'articolo 13 della legge federale sull'archiviazione.

La sala di lettura è aperta dal lunedì al giovedì dalle ore 9 alle 17.30, il venerdì dalle ore 9 alle 16.30.