

## I. VORWORT

Das Anliegen der Reihe *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) ist ein wissenschaftliches und praktisches zugleich. Den verantwortlichen Herausgeberinnen und Herausgebern geht es darum, der Forschung und der Öffentlichkeit eine Auswahl an amtlichen Quellen zur Verfügung zu stellen, die für eine Rekonstruktion und das Verständnis der Geschichte der Aussenbeziehungen und der transnationalen Verflechtung der Schweiz zentral ist – eines neutralen Staates, der jedoch zutiefst ins internationale System eingebunden ist.

Als Unternehmen der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) stehen die DDS unter dem Patronat der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte (SGG) und können auf die Unterstützung des Schweizerischen Bundesarchivs (BAR), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zählen. Die Verantwortung für die Publikation trägt die Kommission für die Veröffentlichung Diplomatischer Dokumente der Schweiz, in der die historischen Institute der Schweizer Universitäten und Hochschulen, das Bundesarchiv, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, die Schweizerische Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften und der Schweizerische Nationalfonds vertreten sind.

Die erste Serie der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* deckt in 15 Bänden die Periode 1848–1945 ab und umfasst insgesamt mehr als 7'000 Dokumente. Diese Bände wurden retrodigitalisiert und sind online verfügbar. Die zweite Serie wird sich über die Periode 1945–1989 erstrecken. Die Bände 16 bis 21 dokumentieren den Zeitraum von 1945 bis 1961, d. h. die Amtsperiode von Bundesrat Max Petitpierre (1899–1994) als Vorsteher des Politischen Departements. Obschon seine Nachfolger, Friedrich Traugott Wahlen (1899–1984, im Amt bis Ende 1965) und Willy Spühler (1902–1990, Rücktritt auf 31. Januar 1970) nicht mit den traditionellen Leitlinien der Aussenpolitik brachen, so suchten sie doch nach neuen Optionen. Spühler war zudem der erste Sozialdemokrat an der Spitze des Politischen Departements. In der Zeitperiode 1967–1969, die nun Band 24 abdeckt, wurde, wenn auch zögerlich, die Idee einer Atombewaffnung der Schweizer Armee begraben und 1969 schliesslich das Non-Proliferationsabkommen unterzeichnet. Gedrängt von der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements musste sich die Aussenpolitik aber auch vermehrt für die Wirtschaftsinteressen einsetzen. Trotz des im Inland immer noch dominierenden Antikommunismus richtete sich der Blick vermehrt nach den Staaten des Ostblocks, und die Swissair eröffnete 1967 eine direkte Linie nach Moskau. Neben diesen Aspekten kommen nun im vorliegenden Band auch andere Herausforderungen zum Ausdruck. Zu nennen wären etwa die erneute Frage eines UNO-Beitritts, die Krise in der Tschechoslowakei, der Bürgerkrieg in Biafra oder die Weiterentwicklung des Krieges in Vietnam. Wie

schon seit Jahrzehnten bildeten die Beziehungen zu den USA einen wichtigen Eckpfeiler der schweizerischen Aussenpolitik, wobei in Bezug auf Finanzplatz und Bankgeheimnis sich zunehmend kritische Stimmen bemerkbar machten. Daneben schufen die zahlreichen bilateralen Probleme – die Immigration von Arbeitskräften, die technische Hilfe an Drittweltländer – ein weites Feld, in dem sich die schweizerische Aussenpolitik zu behaupten versuchte. Es gab in den 1960er Jahren etliche neue Optionen, die jedoch von der Aussenpolitik nicht wirklich aufgenommen wurden, und gegenüber der europäischen Integration beharrte die Schweiz auf ihrer skeptischen Zurückhaltung.

Da bei der stetig wachsenden Menge von relevanten Dossiers nur eine sehr beschränkte Auswahl von Schlüsseldokumenten in der gedruckten Serie veröffentlicht werden kann, haben wir in den letzten Jahren in bedeutendem Umfang in die Informatikmittel investiert. Unsere auf dem Internet frei zugängliche Datenbank Dodis ([dodis.ch](http://dodis.ch)) enthält knapp 15'000 Dokumente, von welchen etwa die Hälfte als digitalisierte Reproduktion heruntergeladen werden können. Die Datenbank liefert zusätzlich eine Fülle von Informationen zu Personen, Körperschaften (Verwaltungsstellen, Berufs- und Interessenverbände, politische Parteien, Gesellschaften oder Firmen), zu geographischen Orten und zu Abkommen und rechtlichen Erlassen, die in den Dokumenten erwähnt werden. Dank der Vernetzung mit andern Datenbanken (zum Beispiel dem Historischen Lexikon der Schweiz) verfügen die Benutzerinnen und Benutzer nun über ein für Forschung und Information höchst effizientes Instrument, das mit einem modern gestalteten Internetauftritt und einer vielseitigen Suchmaske ausgestattet ist.

Von der Publikation der Quellenbände sowie der Erstellung und Erweiterung ihrer Datenbank zu den internationalen Beziehungen der Schweiz erhoffen sich die beteiligten Historikerinnen und Historiker zweierlei: Einerseits soll das Forschungsprojekt dazu beitragen, ein besseres Verständnis für die internationalen Problemstellungen zu schaffen, mit denen sich die schweizerische Regierung und Bevölkerung stets konfrontiert sahen. Andererseits soll es sowohl den interessierten Bürgerinnen und Bürgern, Journalistinnen und Journalisten, Forscherinnen und Forschern, Analytikerinnen und Analytikern als auch den amtierenden Magistratinnen und Magistraten, Beamtinnen und Beamten, Diplomatinen und Diplomaten, Parlamentarierinnen und Parlamentariern Orientierungshilfen zur Formulierung und Führung der schweizerischen Aussenpolitik liefern.

Die unter der Leitung von Sacha Zala arbeitende Forschungsgruppe von acht Historikerinnen und Historikern hat mit Band 24 eine ausgezeichnete Auswahl von Dokumenten aufgearbeitet. Wir danken ihnen an dieser Stelle für ihre wertvolle Arbeit und für ihren aussergewöhnlichen Einsatz.

Bern, Mai 2012

Kommission für die Veröffentlichung  
Diplomatischer Dokumente der Schweiz:  
HANS ULRICH JOST, *Präsident*  
ANDREAS KELLERHALS, *Vizepräsident*

## I. AVANT-PROPOS

L'objectif de la collection des *Documents Diplomatiques Suisses* (DDS) est à la fois scientifique et pratique. Il s'agit, dans l'esprit de celles et ceux qui en assument la responsabilité, de mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens les sources officielles essentielles à la reconstitution et à la compréhension de l'histoire des relations internationales et transnationales de la Suisse, un Etat neutre mais profondément impliqué dans le système international.

En tant qu'entreprise affiliée à l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH), les DDS sont placés sous le patronage de la Société suisse d'histoire (SSH) et peuvent s'appuyer sur le soutien des Archives fédérales suisses (AFS), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). La responsabilité de la publication est assumée par la Commission pour la publication de documents diplomatiques suisses, dans laquelle sont représentés les instituts d'histoire des universités et hautes écoles suisses, les Archives fédérales, le Département fédéral des affaires étrangères, l'Académie suisse des sciences humaines et sociales et le Fonds national suisse.

La première série des *Documents Diplomatiques Suisses* couvre en 15 volumes la période 1848–1945 et comprend en tout plus de 7'000 documents. Ces volumes ont été numérisés par la suite et sont disponibles en ligne. La deuxième série s'étendra sur la période 1945–1989. Les volumes 16–21 retracent les années 1945–1961, «l'ère Petitpierre», du nom du Conseiller fédéral en charge du Département politique fédéral pendant cette période. Alors que ses successeurs, Friedrich Traugott Wahlen (1899–1984), en poste jusqu'à fin 1965, et Willy Spühler (1902–1990), qui quitte le Département le 31 janvier 1970, ne rompent pas avec les grandes lignes traditionnelles de la politique étrangère suisse, ils explorent toutefois de nouvelles voies. Spühler est par ailleurs le premier socialiste à la tête du Département politique. Durant la période allant de 1967 à 1969, qui fait l'objet du volume 24, la perspective de se doter de l'arme nucléaire est abandonnée, non sans hésitations, et le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est signé en 1969. Sous la pression de la Division du commerce du Département de l'économie publique, la politique extérieure est amenée à s'engager de façon accrue en faveur des intérêts économiques. En dépit de l'anticommunisme ambiant, les regards se tournent de plus en plus vers les Etats du bloc de l'Est et Swissair ouvre une ligne aérienne directe vers Moscou. D'autres enjeux apparaissent dans le présent volume. L'on peut citer par exemple la question de longue durée de l'adhésion à l'ONU, la crise en Tchécoslovaquie, la guerre civile au Biafra ou encore la poursuite du conflit au Vietnam. Les relations avec les Etats-Unis continuent d'occuper depuis des décennies une place centrale de la politique étrangère suisse alors que des voix critiques se font de plus en plus entendre au sujet de la place financière et du secret bancaire suisses. A cela s'ajoutent

de nombreux problèmes bilatéraux, tels que l'immigration de main-d'œuvre ou l'aide au développement, où la Suisse tente de se défendre. Les années 1960 voient se dessiner quelques ouvertures qui ne sont cependant pas suivies par la politique extérieure tandis que la Suisse maintient son attitude réservée et sceptique face à l'intégration européenne.

Alors que les dossiers pertinents augmentent constamment et que seule une sélection rigoureuse de documents-clés peut être publiée dans l'édition imprimée, un investissement important dans les moyens informatiques a été effectué au cours des dernières années. La base de données internet Dodis (dodis.ch), librement accessible, contient environ 15'000 documents, dont près de la moitié peut être téléchargée sous forme de reproduction numérisée. La base de données fournit en outre une profusion d'informations sur des personnes, des organisations (structures administratives, associations professionnelles, organisations représentant des intérêts particuliers, partis politiques, sociétés ou entreprises), des lieux géographiques, des accords ou autres normes juridiques mentionnés dans les documents. Grâce aux liens mis en place avec d'autres bases de données (par exemple avec le Dictionnaire historique de la Suisse), les personnes qui la consultent disposent désormais d'un instrument de recherche des plus efficaces, accompagné d'un support internet moderne doté d'une nouvelle mise en forme et d'un moteur de recherche performant.

Par la publication des volumes, la mise sur pied et l'extension de la base de données, les historiens et les historiennes poursuivent deux objectifs. D'une part, permettre une meilleure compréhension des enjeux internationaux auxquels le gouvernement et la population suisses sont confrontés de manière continue. D'autre part, fournir des points de repère autant bien aux citoyens et citoyennes, aux journalistes, aux chercheurs et chercheuses, aux analystes, qu'aux magistrats et magistrates, fonctionnaires, diplomates, parlementaires pour les épauler dans leur compréhension et leur conduite de la politique extérieure suisse.

Constitué sous la conduite de Sacha Zala, le groupe de recherche, composé de huit historiennes et historiens, a procédé à une remarquable sélection et édition de documents en vue du volume 24. Nous tenons à les remercier de leur précieux travail et de leur engagement exceptionnel.

Berne, mai 2012

Commission pour la publication  
de Documents Diplomatiques Suisses:  
HANS ULRICH JOST, *Président*  
ANDREAS KELLERHALS, *Vice-Président*

## I. PRAFAZIONE

La collana dei *Documenti Diplomatici Svizzeri* (DDS) ha uno scopo sia scientifico sia pratico: si tratta, per chi se ne assume la responsabilità, di mettere a disposizione dei ricercatori e degli esperti le fonti ufficiali essenziali per ricostruire e comprendere la storia delle relazioni internazionali e transnazionali della Svizzera, uno Stato neutrale profondamente connesso con il sistema politico internazionale.

Finanziati dall'Accademia svizzera di scienze umane e sociali (ASSUS), i DDS sono posti sotto il patrocinio della Società Svizzera di Storia (SSS) e possono contare sul sostegno dell'Archivio federale svizzero (AFS), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS). Responsabile della pubblicazione è una Commissione per la pubblicazione di documenti diplomatici svizzeri, comprendente rappresentanti degli istituti di storia delle università svizzere, dell'Archivio federale, del Dipartimento federale degli affari esteri, dell'Accademia svizzera di scienze umane e sociali e del Fondo nazionale.

La prima serie dei *Documenti Diplomatici Svizzeri*, composta di 15 volumi, copre il periodo 1848–1945 e comprende più di 7'000 documenti. I volumi sono stati digitalizzati e sono disponibili online. I volumi 16–21 documentano il periodo che va dal 1945 al 1961, vale a dire gli anni in cui alla testa della diplomazia svizzera c'era il consigliere federale Max Petitpierre (1899–1994). Sebbene i suoi successori Friedrich Traugott Wahlen (1899–1984, in carica fino alla fine del 1965) e Willy Spühler (1902–1990, ritiratosi il 31 gennaio 1970) non abbiano stravolto le linee guida tradizionali della politica estera svizzera, entrambi cercarono di scandagliare nuove opzioni. Spühler fu inoltre il primo socialista alla testa del Dipartimento politico. Nel periodo 1967–1969, preso in considerazione nel volume 24, l'ipotesi di dotare l'esercito svizzero dell'arma nucleare fu abbandonata, anche se con qualche titubanza. Nel 1969 la Svizzera firmò il Trattato di non proliferazione nucleare. Su pressione della Divisione commerciale del Dipartimento dell'economia, la politica estera dovette però dedicare una crescente attenzione anche agli interessi commerciali del paese. Nonostante l'anticomunismo ancora dominante all'interno del paese, lo sguardo si rivolse sempre più spesso verso gli Stati del blocco sovietico. Nel 1967 la Swissair inaugurò un volo diretto per Mosca.

Accanto a questi aspetti, il presente volume mette in luce anche altre sfide, tra cui per esempio la rinnovata questione di un'adesione alle Nazioni Unite, la crisi cecoslovacca, la guerra civile nel Biafra o l'evoluzione del conflitto in Vietnam. Analogamente ai decenni precedenti, i rapporti con gli Stati Uniti rappresentavano un pilastro importante della politica estera svizzera. In questo contesto si nota però una crescente espressione di opinioni critiche verso la piazza finanziaria ed il segreto bancario. Numerosi problemi bilaterali – relativi all'immigrazione di forza lavoro e all'aiuto tecnico ai paesi del Terzo mondo – rappresentavano un altro vasto terreno di azione per la politica estera

svizzera. Gli anni Sessanta offrivano numerose nuove opzioni, che però non furono concretamente prese in considerazione dalla politica estera. Rispetto all'integrazione europea, la Svizzera mantenne il suo scettico riserbo.

La grande quantità di fascicoli rilevanti, in costante crescita, permette di selezionare per la versione a stampa solo un numero molto limitato di documenti chiave. Per questo, negli ultimi anni, abbiamo investito molto nei mezzi informatici. La nostra banca dati Dodis (dodis.ch), accessibile liberamente su internet, contiene quasi 15'000 documenti, di cui circa la metà può essere scaricata in facsimile digitale. La banca dati fornisce inoltre numerose informazioni su persone, enti (uffici dell'amministrazione pubblica, associazioni professionali e gruppi d'interesse, partiti politici, società e aziende), località, trattati e decreti legislativi menzionati nei documenti. Grazie al collegamento con altre banche dati (per esempio con il Dizionario storico della Svizzera), gli utenti possono contare su uno strumento molto efficiente per la ricerca e la raccolta d'informazioni, dotato di una versatile e moderna maschera di ricerca.

Dalla pubblicazione dei volumi di fonti e dall'allestimento e ampliamento della loro banca dati sulle relazioni internazionali della Svizzera, le storiche e gli storici coinvolti si aspettano due cose: il progetto dovrebbe prima di tutto contribuire a migliorare la comprensione delle problematiche internazionali con le quali la popolazione e il governo svizzero hanno sempre dovuto confrontarsi. D'altro canto dovrebbe fornire alle cittadine e ai cittadini interessati, alle giornaliste e ai giornalisti, alle ricercatrici e ai ricercatori, alle analiste e agli analisti, ma anche alle autorità in carica, alle funzionarie e ai funzionari, alle diplomatiche e ai diplomatici e ai membri del parlamento un orientamento utile per elaborare e dirigere la politica estera svizzera.

Il gruppo di ricerca, diretto da Sacha Zala e composto di otto storiche e storici, ha compiuto un eccellente lavoro di selezione e d'edizione dei documenti. Desideriamo ringraziarli per la loro preziosa opera e per il loro impegno eccezionale.

Berna, maggio 2012

Commissione per la pubblicazione  
di documenti diplomatici svizzeri:  
HANS ULRICH JOST, *presidente*  
ANDREAS KELLERHALS, *vicepresidente*

## II. EDITORISCHE NOTIZ

Die *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS) sind ein Unternehmen der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) und als solches ein Projekt der freien Forschung. Die Forschungsgruppe der DDS ist eine Kompetenzstelle für die Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz, die in der «Botschaft des Bundesrates über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016» als Langzeitunternehmen der Akademien der Wissenschaften Schweiz aufgeführt wird. Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* versteht sich als Beitrag zur Grundlagenforschung der Zeitgeschichte der Schweiz; mit der laufenden Serie soll die Zeit des «Kalten Krieges» 1945–1989 dokumentiert und für die historische Forschung erschlossen werden. Die Forschungsstelle besteht zurzeit aus acht Historikerinnen und Historikern sowie fünf bis sechs wissenschaftlichen Hilfskräften oder Praktikantinnen und Praktikanten, die sich aus den schweizerischen Universitäten rekrutieren. Die Mitglieder der Forschungsgruppe haben sich in unterschiedlichen Themenbereichen des Forschungsprojektes und in Aspekten der internationalen Beziehungen spezialisiert; sie publizieren zu verschiedenen Fragestellungen und Methoden, organisieren internationale Konferenzen und nehmen mit Vorträgen an Tagungen und Kolloquien teil. Der Direktor der DDS wird von der Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz wissenschaftlich unterstützt. In ihr sind, nebst institutionellen Vertretungen, insbesondere Professorinnen und Professoren der historischen Institute der schweizerischen Universitäten vertreten. Die personellen sowie institutionellen Beziehungen zur universitären Forschung sind für die Bestimmung der relevanten Fragestellungen und Themen von zentraler Bedeutung.

Ziel der Edition ist es, durch eine breite und systematische Erforschung der Bestände des Schweizerischen Bundesarchivs (BAR) mit punktuellen Ergänzungen durch Quellen anderer Provenienz eine Auswahl von Dokumenten zu treffen, welche möglichst das gesamte Spektrum der schweizerischen Aussenpolitik abbildet und die wichtigsten Problemstellungen und Fragen der damaligen Akteure exemplarisch wiedergibt. Diese Themen und Fragestellungen – und in der Folge die Dokumente, die diese reflektieren – werden aufgrund ihrer relativen Bedeutung in Bezug auf die Gesamtheit der von der Forschungsgruppe untersuchten aussenpolitischen Vorgänge ausgewählt.

Eine limitierte Anzahl der ausgewählten Dokumente wird in den Bänden publiziert, während eine ca. sechs bis sieben Mal grössere Auswahl in der frei zugänglichen Online-Datenbank Dodis ([dodis.ch](http://dodis.ch)) als digitales Abbild veröffentlicht wird. In den Band werden insbesondere Dokumente aufgenommen, die einen möglichst breiten Überblick über einen Themenbereich geben, während eine Vielzahl von Anmerkungen zu einzelnen Aspekten oder verwandten Themen auf weitere, respektive weiterführende Dokumente in der Datenbank Dodis verweisen. Der Band wird somit zum unerlässlichen

Kompass zur Orientierung in der zunehmenden Fülle von Informationen der Datenbank. Im wissenschaftlichen Apparat des Bandes werden Permalinks (Uniform Resource Identifier, URI) angegeben, die auch als Internet-Adresse verwendet werden können, so zum Beispiel in der Form [dodis.ch/32356](http://dodis.ch/32356). Diese Permalinks ermöglichen direkte Verweise auf Dokumente sowie auf weitere Angaben zu Personen, Körperschaften und geographische Bezeichnungen und erleichtern die Konsultation der Datenbank Dodis entscheidend. Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch. Die *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* als Langzeitunternehmen der Akademien der Wissenschaften Schweiz verpflichten sich, alle veröffentlichten Permalinks aktiv zu bewirtschaften und garantieren somit ihre Langzeit-Zitierbarkeit.

Das Forschungsprojekt strebt eine breite und charakteristische, aber keineswegs lückenlose Dokumentation aussenpolitischer Ereignisse aus schweizerischer Perspektive an; so kann es nicht alle Entwicklungen der Aussenpolitik der Schweiz vollständig aufzeigen. Vielmehr versucht die Forschungsgruppe, die Grundzüge und Leitlinien der internationalen Beziehungen der Schweiz in einer breiten Auslese verschiedener Aspekte zu illustrieren. Ausgewählt werden deshalb vornehmlich Dokumente, die eine generelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik erkennen lassen oder diese zu einem gegebenen Zeitpunkt nachhaltig beeinflusst haben; Akten, welche die Rolle der Schweiz in den internationalen Beziehungen aufzeigen oder Erklärungen für die Haltung der Schweiz zu Problemen der internationalen Politik bieten; sodann Berichte und Lageanalysen, die den schweizerischen Blickwinkel zu wichtigen internationalen Vorgängen und Ereignissen darlegen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen etc., die für das Verständnis von Ereignissen, Entscheidungsprozessen sowie der Rolle der Akteure zentral sind.

Da die Edition ein Projekt der freien Forschung ist, unterliegen die Mitglieder der Forschungsgruppe der DDS für den Zugang zum Archivgut des Bundes denselben rechtlichen Bestimmungen wie alle Forscherinnen und Forscher. Artikel 20 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gewährleistet die Wissenschaftsfreiheit. Als Forschungsunternehmen ist die Forschungsgruppe der DDS deshalb im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen in der Auswahl der Dokumente vollkommen frei. Die wissenschaftliche Verantwortung dafür trägt der Direktor der DDS. Die Forschungsgruppe der DDS ist dem von der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte verabschiedeten *Ethik-Kodex* und deren *Grundsätzen zur Freiheit der wissenschaftlichen historischen Forschung und Lehre* verpflichtet. Der Zugang zum Archivgut des Bundes ist im Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) vom 26. Juni 1998 geregelt. Im Sinne der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit ihrer Forschungen, publiziert die Forschungsgruppe der DDS im *Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers der Eidgenossenschaft im Schweizerischen Bundesarchiv* (Anhang X) alle Dossiers, die sie auf Grund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht konsultieren konnte. Dort werden ebenfalls die für die historische Forschung relevanten juristischen Grundlagen erklärt und es wird über die gestellten Einsichtsgesuche und deren Ergebnisse präzise Rechenschaft abgelegt. Ein kumulatives und aktualisiertes Verzeichnis der für die

Forschungsgruppe der DDS nicht konsultierbaren Dossiers mit dem Datum des ablehnenden Entscheides des zuständigen eidgenössischen Departements ist ferner im Internet unter der Adresse [dodis.ch/dds/BGA](http://dodis.ch/dds/BGA) publiziert.

Das *Verzeichnis der benutzten Bestände* (Anhang IX) gibt Rechenschaft über die von der Forschungsgruppe der DDS konsultierten Bestände. Die forschungsstrategisch relevantesten Bestände sind im Verzeichnis besonders hervorgehoben. Für die in diesem Band und in der Datenbank Dodis abgedeckte Periode hat die Forschungsgruppe der DDS einen Aktenbestand in der Grössenordnung von ca. 4'000 Archivbänden konsultiert. Aus dieser enormen Aktenfülle hat die Forschungsgruppe 190 Dokumente für die Publikation im vorliegenden Band ausgewählt sowie ca. 1'500 für die Publikation in der Datenbank Dodis.

Die abgedruckten Dokumente in diesem Band und in der Datenbank Dodis stammen in der Regel aus dem Schweizerischen Bundesarchiv, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Das schweizerische Regierungssystem ist dem Kollegialitätsprinzip verpflichtet. Das bedeutet, dass alle Entscheide von einer gewissen Tragweite vom gesamten Bundesrat getroffen werden. Darüber hinaus spiegeln sich in der Aussenpolitik zunehmend innenpolitische und transnationale Verflechtungen wider, womit praktisch alle Departemente und Amtsstellen direkt oder indirekt von ausserpolitischen Fragestellungen betroffen sind. Demzufolge stammen die veröffentlichten Dokumente bei weitem nicht allein aus den Beständen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Ein beachtlicher Teil der Akten stammt von der Regierung selbst – so die Sitzungsprotokolle und Entscheide des Bundesrates –, von den verschiedenen Departementen und besonderen Ämtern sowie von Delegationen oder Spezialmissionen und nicht zuletzt vom Parlament; auch Briefe von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder von privaten Institutionen gilt es jeweils zu berücksichtigen.

Die Dokumente werden nach klassischen Editionsgrundsätzen in strikt chronologischer Reihenfolge präsentiert. Zur Erleichterung der Benutzung führt der Band ein *Dokumentenverzeichnis* mit Regesten in der entsprechenden Sprache der Dokumente. Das neu konzipierte *Thematische Verzeichnis* (Anhang VII) gruppiert die Dokumente nach Themenschwerpunkten. Zum raschen Auffinden der gesuchten Informationen enthält der Band schliesslich ein *Personenregister* (Anhang VIII.1), ein *Körperschaftsregister* (Anhang VIII.2) sowie ein *Register der geografischen Bezeichnungen* (Anhang VIII.3). In letzterem werden neu die für die Beziehung zu einem bestimmten Land besonders relevanten Dokumente mit einem \* speziell hervorgehoben. Alle diese Register verweisen über ihre Permalinks auf die Datenbank Dodis, wo sich eine Vielzahl zusätzlicher Informationen befindet. Dodis ermöglicht ferner gezieltere und ausgedehntere Suchfunktionen.

Im Allgemeinen sind die Dokumente im Band vollständig und in ihrer Originalsprache abgedruckt. Die duale Publikationsform der Edition mit edierten Dokumenten im Band und mit deren digitalen Abbildern im Internet ermöglicht es, im Band vereinzelt Kürzungen vorzunehmen, um lange Texte zu straffen oder Redundanzen zu vermeiden. Diese Praxis ermöglicht somit

auch die Publikation von Auszügen von Quellengattungen, wie z. B. Studien, Berichte oder Rapporte, aber auch Protokolle von Debatten unterschiedlicher Gremien, die sonst ihrer Länge wegen kaum Eingang in Akteneditionen finden. Auszüge und weggekürzte Textpassagen sind *immer* durch Auslassungszeichen in eckigen Klammern gekennzeichnet und mit einer Anmerkung versehen. In der Datenbank Dodis ist das jeweilige Dokument *immer* vollständig konsultierbar. Anrede- und Grussformeln werden stillschweigend weggelassen, ausser in Fällen, wo ihnen eine besondere Bedeutung zugebracht werden kann.

Die Einführung der *Online Recherche* (OLR) durch das Schweizerische Bundesarchiv hat für die Forschenden diverse Konsequenzen. Zum einen enthält nun die *Signatur* einen direkten Verweis auf das Dossier, zum anderen ist nun ein grosser Teil der Bestände online bestellbar. Aus diesem Grund wurde die Zitierweise der Aktenstücke im vorliegenden Band angepasst. Die neuen Signaturen sind durch das die verschiedenen Signatur-Teile trennende Zeichen # und das Schlusszeichen \* zu erkennen (z. B. E2001E#1980/83#785\*). In den Fällen, in denen die neuen Signaturen noch nicht zugänglich sind, findet das herkömmliche System mit der Angabe der Behältnis-Nummer Anwendung. Zusätzlich zur Signatur werden im Band die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. C.41.775.03), in Klammern angegeben, was das Auffinden der entsprechenden Dokumente sowie weiterführende Recherchen erleichtert. Um den Übergang zum neuen System für Forschende zu erleichtern, werden für die Dokumente aus der in diesem Band abgedeckten Periode in der Datenbank Dodis beide Zitierweisen angegeben.

Der redaktionelle Teil umfasst den Kopf der Dokumente und den Anmerkungsapparat und ist in der Sprache des Dokuments abgefasst, d. h. in der Regel in den Amtssprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch. Er setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokuments (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokuments gibt originale Hervorhebungen an (Unterstreichungen, Sperrungen, etc.). Eingriffe der Herausgeber in den Dokumenten sind kursiv in eckige Klammern gesetzt. Orthographie und Interpunktion wurden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht. Der Kopf der Dokumente enthält den Permalink (z. B. [dodis.ch/33034](http://dodis.ch/33034)) für das Auffinden des digitalen Abbildes und der Metadaten in der Online-Datenbank Dodis, den redaktionellen Titel, eventuell vorhandene Klassifikations- und Dringlichkeitsvermerke (z. B. vertraulich, geheim, etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf das sich das Aktenstück bezieht (z. B. das Datum der protokollierten Sitzung), wird entweder im Originaltitel oder im redaktionellen Titel erwähnt. Wörtlich wiedergegebene Originaltitel sind in KAPITÄLCHEN gesetzt. In der ersten Anmerkung jedes Dokuments werden immer die Quellengattung und ggf. dessen Ordnungsnummer angegeben sowie ein Hinweis, wenn es sich nicht um ein Original exemplar (Kopie) handelt. Ebenso befinden sich dort die Archivsignatur, ggf. die Aufschlüsselung von Paraphen und weitere relevante quellenkritische Informationen. Schliesslich wird die Schreibweise der Majuskel und Minuskel von Telegrammen und Fernschreiben aus Gründen der Lesbarkeit normalisiert. Bei besonderen editionsphilologischen Fragestellungen sowie text- und

quellenkritischen Fragen können Forschende den edierten Text *immer* mit dem Abbild des Originaldokuments in der Online-Datenbank Dodis überprüfen und vergleichen.

Im wissenschaftlichen Apparat werden Hinweise zu weiterführenden Dokumenten oder Dossiers angegeben. Soweit möglich, wird auf Dokumente, die in den veröffentlichten Texten erwähnt sind, verwiesen. Konnte ein wichtig scheinendes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht ermittelt werden, steht die Formel «*nicht ermittelt / pas retrouvé / non ritrovato*».

Um so rasch wie möglich zur gesetzlich verankerten 30-jährigen Schutzfrist des Archivgutes des Bundes aufzuschliessen, sieht der Editionsplan der DDS seit Band 23 einen akzelerierten Erscheinungsrhythmus der Bände vor. Dass der vorliegende Band und die ergänzend in Dodis publizierte Dokumente nun rechtzeitig aufgelegt werden konnten, war nur durch den ausserordentlichen Einsatz aller Mitglieder der Forschungsgruppe möglich. Trotz einer Vielzahl anderer gleichzeitig laufender Projekte und wissenschaftlicher Veranstaltungen im Rahmen der DDS verlor die Forschungsgruppe das Ziel der Edition nie aus den Augen. Für ihren grossen Einsatz zur erfolgreichen Auflegung dieses Bandes, für das gemeinsam geteilte Vergnügen wissenschaftlicher Erkenntnis und für die Freude an der täglichen Arbeit danke ich herzlich Ursina Bentele, Marisa Birri, Thomas Bürgisser, Vincent Juillerat, Marc Perrenoud, Maurizio Rossi und Franziska Ruchti. Tatkräftige Unterstützung für die Forschungsgruppe kam von den wissenschaftlichen Hilfskräften, den Praktikantinnen und Praktikanten aus den schweizerischen Universitäten sowie den verschiedenen Zivildienstleistenden, denen ich für ihren wertvollen Beitrag für den speditiven Fortgang der Edition danke: Thierry Beyeler, Franziska Brunner, Samuel Fehr, Silvia Gebhard, Alexandra Graber, Marc Hermann, Sandro Imhasly, Bruno Keller, Martin Klingler, Dominik Matter, Yves Steiner und Sascha Wüthrich.

Schliesslich gilt mein Dank den Institutionen, die das Kompetenzzentrum der DDS finanziell tragen und logistisch unterstützen. Insbesondere danke ich deren Vertreterinnen und Vertretern, die mir grosses Vertrauen schenkten: der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, insbesondere deren Generalsekretär Markus Zürcher und dessen Stellvertreter Beat Immenhauser; dem Schweizerischen Bundesarchiv, insbesondere dessen Direktor Andreas Kellerhals und dessen Abteilungsleiterin Adelheid Jann; dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, vertreten durch den Chef des Historischen Dienstes François Wisard; sowie dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, vertreten durch Rudolf Bolzern. *Last but not least* gilt mein Dank den Mitgliedern der Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz und insbesondere ihrem Präsidenten Hans Ulrich Jost, die mir stets die nötige Unterstützung und die untrennbar dazu gehörende Freiheit für die erfolgreiche Durchführung dieses einzigartigen Forschungsprojektes gegeben haben.

## II. NOTE ÉDITORIALE

Les *Documents Diplomatiques Suisses* (DDS) sont une entreprise de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH) et constituent à ce titre un projet indépendant de recherche. Le groupe de recherche des DDS forme pour sa part un centre de compétence pour l'histoire des relations internationales de la Suisse et de sa politique extérieure, cité dans le «Message du Conseil fédéral relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016» comme entreprise à long terme des Académies suisses des sciences. L'édition des *Documents Diplomatiques Suisses* se conçoit comme une contribution à la recherche fondamentale en histoire contemporaine de la Suisse. La série en cours documente la période de la Guerre froide, de 1945 à 1989, et devrait ouvrir de nouvelles perspectives de recherche. Le groupe de recherche est à l'heure actuelle composée de huit historiennes et historiens ainsi que de cinq à six assistants-étudiants et stagiaires issus des universités suisses. Les membres du groupe de recherche se sont spécialisés dans différents domaines du projet de recherche et dans divers aspects des relations extérieures de la Suisse. Ils publient des contributions thématiques, organisent des conférences internationales et interviennent au cours de colloques. Le Directeur des DDS est soutenu du point de vue scientifique par la Commission pour la publication de documents diplomatiques suisses, dans laquelle siègent notamment des professeurs des instituts d'histoire des universités suisses. Les liens personnels et institutionnels entre les DDS et les universitaires jouent un rôle essentiel afin de déterminer des thèmes et des problématiques pertinentes.

Le but de l'édition imprimée est de proposer, au terme de recherches systématiques dans les Archives fédérales suisses (AFS) complétées de manière ponctuelle par des sources d'autres provenances, une sélection de documents retraçant la politique extérieure de la Suisse dans son ensemble et reflétant de manière fidèle les enjeux et les problèmes les plus importants auxquels les acteurs de l'époque ont fait face. Les thèmes, les problématiques et par conséquent les documents sont retenus en fonction de leur importance par rapport à l'ensemble des processus historiques étudiés par le groupe de recherche.

Une partie restreinte des documents sélectionnés est publiée dans les volumes alors qu'un ensemble de documents, six à sept fois plus nombreux, est reproduit sous forme numérique dans la base de données en ligne Dodis (dodis.ch), librement accessible. Les documents qui offrent un large aperçu sur un sujet particulier sont publiés dans le volume et de nombreuses notes de bas de page renvoient à des documents supplémentaires qui se trouvent dans la base de données Dodis. Le volume sert ainsi de boussole pour s'orienter au milieu des nombreuses informations contenues dans la base de données. Les permalinks (Uniform Resource Identifier, URI) figurent dans l'appareil critique du volume et peuvent être utilisés comme adresse internet, comme dans l'exemple [dodis.ch/32356](http://dodis.ch/32356). Ces permalinks renvoient directement à des documents ou à des

informations supplémentaires au sujet de personnes, d'organisations ou de lieux géographiques et simplifient l'utilisation de la base de données Dodis. L'édition imprimée et la base de données se complètent donc de manière symbiotique. Les *Documents Diplomatiques Suisses*, membres des Académies suisses des sciences, s'engagent à gérer les permalinks de manière active et garantissent, de la sorte, la possibilité de les citer à long terme.

Le projet de recherche a pour objectif de produire une documentation large et caractéristique, mais en aucun cas exhaustive, d'événements de politique internationale perçus selon le point de vue suisse. Il ne peut dès lors retracer l'évolution des relations extérieures de la Confédération dans leur intégralité. Le groupe de recherche s'attache plutôt à illustrer les fondements et les lignes directrices de la politique extérieure de la Suisse à travers des domaines politiques les plus divers. Les textes qui permettent de saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer, à un moment donné, cette orientation, ont prioritairement été retenus pour la publication. S'y ajoutent des documents qui éclairent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou son attitude face à des événements particuliers, des rapports et analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue d'un Etat neutre sur des événements importants et enfin des instructions, avis, notices et correspondances qui sont indispensables à la compréhension de différents sujets, de processus de décision et du rôle des acteurs.

L'édition des documents étant un projet indépendant, les membres du groupe de recherche des DDS sont soumis aux mêmes dispositions légales concernant l'accès aux archives de la Confédération que tous les chercheurs. L'article 20 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse garantit la liberté de la recherche. En tant qu'entreprise active dans le domaine de la recherche, le groupe des DDS est entièrement libre dans la sélection de documents, dans le cadre des dispositions légales en vigueur. La responsabilité scientifique appartient au Directeur des DDS. Le groupe de recherche des DDS applique le *Code d'éthique* et les *Principes de la liberté de la recherche et de l'enseignement scientifiques de l'histoire*, adoptés par la Société suisse d'histoire (SSH). L'accès aux archives de la Confédération est réglé par la Loi fédérale sur l'archivage (LAr). A des fins de vérification scientifique de ses recherches, le groupe des DDS publie désormais dans la *Liste des dossiers de la Confédération dans les Archives fédérales suisses non rendus accessibles* (Annexe X) tous les dossiers qu'il n'a pu consulter sur la base des normes actuellement en vigueur. Les bases légales qui présentent un intérêt pour la recherche historique y figurent également, de même que des explications sur le nombre de demandes de consultations adressées et la suite qui leur a été donnée. La liste actualisée des dossiers dont la consultation n'a pas été accordée au groupe des DDS et les dates de la décision négative du Département fédéral compétent sont disponibles sur internet à l'adresse [dodis.ch/dds/LAr](http://dodis.ch/dds/LAr).

La *Liste des fonds utilisés* (Annexe IX) rend compte des dossiers consultés par le groupe de recherche des DDS. Les fonds stratégiques pour la recherche sont marqués en gras dans la liste. Pour la période couverte dans ce volume, environ 4'000 volumes d'archives ont été consultés. De ce corpus important,

le groupe de recherche a sélectionné 190 documents en vue de la publication dans ce volume, auxquels s'ajoutent environ 1'500 documents retenus pour la publication dans la base de données Dodis.

Les documents publiés dans ce volume et dans la base de données Dodis proviennent en règle générale des Archives fédérales suisses, chargées de conserver les actes du Parlement, du Conseil fédéral (gouvernement) et des Départements fédéraux (ministères). Le gouvernement suisse fonctionne selon le principe de collégialité, ce qui signifie que les décisions qui relèvent d'une certaine importance sont prises par l'ensemble du Conseil fédéral. Cela a pour effet que tous les Départements et les offices sont en prise avec des questions de politique extérieure et les imbrications entre politique intérieure et extérieure se reflètent dans les relations internationales et transnationales de la Suisse. Les documents publiés ne proviennent donc pas uniquement des fonds du Département fédéral des affaires étrangères. Un nombre non négligeable de documents provient du gouvernement lui-même, tels que les protocoles de séances et les décisions du Conseil fédéral, des différents Départements et offices, ou encore de délégations, de missions spéciales, et enfin du Parlement. A cela s'ajoutent des lettres d'institutions privées ou de personnalités agissant en qualité officielle ou semi-officielle.

Les documents sont présentés dans l'ordre chronologique conformément aux principes classiques d'édition de sources. Pour faciliter l'utilisation, la *Table des documents* est accompagnée de résumés dans la langue dans laquelle ils ont été rédigés. La nouvelle *Table méthodique* (Annexe VII) regroupe les documents selon les thèmes principaux. Pour permettre un accès rapide aux informations recherchées, le volume contient un *Index des noms de personnes* (Annexe VIII.1), un *Index des organisations* (Annexe VIII.2) et un *Index des noms géographiques* (Annexe VIII.3). Celui-ci contient comme nouveauté la mention des documents importants qui se réfèrent à un pays en particulier. Ces index renvoient par l'intermédiaire de leurs permalinks à la base de données Dodis, où des informations supplémentaires se trouvent. Dodis offre par ailleurs des fonctions de recherche plus ciblées et plus grandes.

Les documents sont en principe publiés dans leur intégralité et dans la langue d'origine. La publication conjointe des documents dans le volume et sur internet, sous forme de reproduction numérique, permet de réduire dans le volume certains longs textes et d'éviter les redondances. Cette pratique permet ainsi de publier des extraits de sources, telles que des études, des rapports, des procès-verbaux de débats de différents organes, qui, en raison de leur longueur, ne trouveraient pas leur place dans les volumes. Les passages laissés de côté sont cependant *toujours* indiqués comme tels par des crochets et accompagnés d'une note de bas de page. Les documents en question sont par ailleurs *toujours* consultables dans leur intégralité dans la base de données Dodis. Les formules de politesse ont été sans autre omises, à l'exception des cas où elles revêtent une importance particulière.

L'introduction de l'*Online Recherche* (OLR) par les Archives fédérales suisses entraîne plusieurs conséquences pour les chercheuses et les chercheurs. Désormais, la *cote* renvoie directement au dossier et une grande partie des fonds peut être commandée en ligne. C'est la raison pour laquelle le mode de

citation des documents publiés dans le volume présent a été adapté. La nouvelle cote est reconnaissable au caractère # qui en sépare les différentes parties et au caractère final \* (p. ex. E2001E#1980/83#785\*). Lorsque la nouvelle cote n'est pas encore disponible, la provenance du dossier est complétée par son numéro de volume. En plus de la cote, les *références* des dossiers (selon les divers systèmes de classement utilisés par les offices fédéraux), telles qu'elles apparaissent dans les inventaires, sont indiquées entre parenthèses (p. ex. C.41.775.03), ce qui permet de retrouver facilement le document en question et offre la possibilité de nouvelles recherches. Pour rendre plus aisée la transition vers le nouveau mode de citation, les documents publiés dans le volume sont accompagnés des deux modes de citation dans la base de données.

La partie rédactionnelle est écrite dans la langue du document choisi, soit en français, en allemand ou en italien. Par l'emploi de l'*italique*, elle se distingue du texte du document, lui-même reproduit en caractère romain. Les passages du document original mis en évidence (soulignés, en caractères espacés, etc.) sont également rendus par l'*italique*. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent en *italique* entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte. L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: le permalink (p. ex. dodis.ch/33034) qui renvoie à la reproduction numérisée du document original et à des métadonnées dans la base de données en ligne Dodis, le titre rédactionnel, la classification et le degré d'urgence éventuels (confidentiel, secret, etc.), ainsi que la date et le lieu de sa rédaction (p. ex. la date d'un procès-verbal). Le cas échéant, la date de l'événement auquel le document fait référence (p. ex. la date de la séance qui fait l'objet d'un procès-verbal) est mentionnée soit dans le titre original soit dans le titre rédactionnel. Quand il est repris littéralement, le titre original du document est rendu en PETITES CAPITALES de caractère romain. La première note de bas de page de chaque document contient toujours une mention sur le type de document et, si c'est le cas, son numéro d'ordre, de même que la qualification du texte (copie) dans le cas où l'original n'a pas pu être reproduit. S'y trouvent également la cote d'archives et d'autres informations pertinentes pour l'examen critique des sources. Enfin, les majuscules et les minuscules dans les télégrammes ont été adaptées pour faciliter la lecture. En cas d'incertitudes relatives à l'édition, au texte ou à la source des documents publiés, il est *toujours* possible de comparer et de contrôler le texte publié dans le volume avec la reproduction numérique du document dans la base de données Dodis.

L'appareil critique contient en particulier des renvois à des documents ou dossiers connexes. Dans la mesure du possible, des références sont faites à des documents mentionnés dans le corps des textes publiés. Lorsqu'un document présumé important a fait l'objet d'une recherche approfondie qui aboutit à un résultat négatif, la formule «*nicht ermittelt / non retrouvé / non ritrovato*» est indiquée.

Pour s'approcher au plus près du délai de protection de 30 ans des Archives fédérales prévu par la loi, le plan d'édition des DDS depuis le volume 23 prévoit un rythme accéléré de publication des volumes. Le présent volume

et la publication des documents dans Dodis ont été rendus possibles par l'engagement exceptionnel de tous les membres du groupe de recherche. Malgré un nombre important de projets parallèles et de manifestations scientifiques dans le cadre des DDS, le groupe de recherche n'a jamais perdu de vue l'objectif de la publication. Je tiens à remercier Ursina Bentele, Marisa Birri, Thomas Bürgisser, Vincent Juillerat, Marc Perrenoud, Maurizio Rossi et Franziska Ruchti pour leur engagement de tous les instants qui a permis la parution de ce volume, pour le plaisir lié au partage des résultats des recherches ainsi que pour la joie de travailler ensemble au quotidien. Les assistants-étudiants, les stagiaires issus des universités suisses, ainsi que plusieurs personnes astreintes au service civil ont apporté un précieux soutien au groupe de recherche et ont de la sorte contribué à la bonne marche de la parution du volume. J'adresse ainsi mes remerciements à: Thierry Beyeler, Franziska Brunner, Samuel Fehr, Silvia Gebhard, Alexandra Graber, Marc Hermann, Sandro Imhasly, Bruno Keller, Martin Klingler, Dominik Matter, Yves Steiner et Sascha Wüthrich.

En dernier lieu, mes remerciements vont aux institutions qui financent le centre de compétence des DDS et le soutiennent d'un point de vue logistique, et en particulier à leurs représentantes et représentants qui m'ont accordé leur pleine confiance: l'Académie suisse des sciences humaines et sociales, notamment son Secrétaire général Markus Zürcher et son suppléant Beat Immenhauser; les Archives fédérales suisses, en particulier Andreas Kellerhals, Directeur, et Adelheid Jann, Cheffe de division; le Département fédéral des affaires étrangères, par l'intermédiaire du Chef du Service historique, François Wisard; ainsi que le Fonds national suisse de la recherche scientifique, par l'intermédiaire de Rudolph Bolzern. *Last but not least*, mes remerciements s'adressent aux membres de la Commission pour la publication de documents diplomatiques suisses, et en particulier à son Président Hans Ulrich Jost, qui m'ont accordé l'appui et la liberté indispensables à la réussite de ce projet de recherche unique en son genre.

Berne, mai 2012

SACHA ZALA

## II. INTRODUZIONE EDITORIALE

I *Documenti Diplomatici Svizzeri* (DDS) sono un'impresa dell'Accademia svizzera di scienze umane e sociali (ASSUS) e come tali rappresentano un progetto di ricerca libero e indipendente. Il gruppo di ricerca dei DDS costituisce un centro di competenza per la storia delle relazioni internazionali e della politica estera svizzera che è annoverato nel «Messaggio del Consiglio federale concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2013–2016» quale progetto a lungo termine delle Accademie svizzere delle scienze. L'edizione dei *Documenti Diplomatici Svizzeri* è dunque un contributo alla ricerca fondamentale nel campo della storia contemporanea della Svizzera. La serie in corso è dedicata alla documentazione della «Guerra fredda» 1945–1989. Attualmente nel gruppo di ricerca lavorano otto storici e cinque o sei aiuto assistenti o praticanti reclutati nelle università svizzere. Ogni ricercatore è specializzato in determinati ambiti tematici del progetto e in aspetti specifici delle relazioni internazionali. I membri del gruppo di ricerca pubblicano articoli su differenti questioni, organizzano conferenze internazionali e partecipano attivamente a convegni e colloqui scientifici. Nel suo compito, il direttore dei DDS è sostenuto scientificamente dalla Commissione per la pubblicazione di documenti diplomatici svizzeri. Oltre a rappresentanti istituzionali, la Commissione riunisce soprattutto professoresse e professori degli istituti di storia delle università svizzere. I contatti personali e istituzionali con la ricerca universitaria sono di primaria importanza per individuare le questioni di ricerca e i temi rilevanti in base ai quali procedere, in seguito, alla selezione dei documenti.

L'obiettivo che sottende un ampio e sistematico studio dei fondi conservati nell'Archivio federale svizzero (AFS) – con un ricorso puntuale a fonti di altra provenienza – è la pubblicazione di una selezione di documenti in grado di coprire tutti gli ambiti più importanti della politica estera svizzera, restituendone le maggiori problematiche e gli interrogativi che si ponevano agli attori dell'epoca. I temi – e di conseguenza i documenti che li illustrano – vengono selezionati in base alla loro importanza relativa rispetto alla globalità dei processi di politica estera analizzati dal gruppo di ricerca.

Un numero limitato dei documenti selezionati è pubblicato nei volumi a stampa, mentre un numero da sei a sette volte superiore è riprodotto in facsimile nella banca dati on-line Dodis (dodis.ch). L'accesso alla banca dati è gratuito. L'edizione cartacea presenta in linea di principio i documenti particolarmente adatti a fornire una visione generale su un tema; le note dell'apparato critico rimandano invece a svariati documenti che toccano aspetti specifici o temi correlati che si trovano nella banca dati Dodis. In questo senso, il volume si rivela un'indispensabile bussola per non perdere l'orientamento nella sempre più vasta e consistente massa d'informazioni contenuta nella banca dati. L'apparato critico dell'edizione cartacea riporta anche dei permalink (Uniform Resource Identifier, URI) che possono essere utilizzati come indirizzo internet (ad

esempio [dodis.ch/32356](http://dodis.ch/32356)). I permalink permettono rimandi diretti a documenti e ad altre informazioni riguardanti persone, organizzazioni e luoghi. Grazie a questa loro caratteristica, i permalink semplificano in modo considerevole l'utilizzo della banca dati Dodis: l'edizione a stampa e la banca dati si completano così a vicenda in modo simbiotico. I *Documenti Diplomatici Svizzeri*, in quanto impresa istituzionalizzata delle Accademie svizzere delle scienze, si impegnano a gestire attivamente tutti i permalink pubblicati, garantendone la citabilità a lungo termine.

Il progetto di ricerca mira a creare una documentazione ampia e caratteristica, ma certamente non completa sull'insieme degli eventi legati alla politica estera da un punto di vista svizzero. Il suo obiettivo è piuttosto quello di illustrare i tratti essenziali di tale politica nelle sue diverse dimensioni, basandosi su un'ampia scelta di differenti ambiti politici. Si è preferito pubblicare, nell'ordine, testi che consentono di cogliere l'orientamento generale della politica estera svizzera, o che in un momento preciso hanno potuto decidere tale orientamento; testi che mostrano il ruolo della Svizzera nella politica internazionale o ne chiariscono l'atteggiamento di fronte ad un evento o problema particolare; rapporti o analisi di situazione che contengono informazioni originali o riflettono l'ottica di un paese neutrale su avvenimenti importanti; infine, istruzioni, avvisi, appunti e corrispondenza che si ritengono indispensabili per la comprensione di singole questioni e in particolare per il processo decisionale e il ruolo degli attori.

I *Documenti Diplomatici Svizzeri* sono un progetto di ricerca indipendente. Perciò, per quanto riguarda l'accesso al materiale d'archivio della Confederazione, i collaboratori dei DDS sono soggetti alle stesse disposizioni legali di tutti gli altri ricercatori. L'articolo 20 della Costituzione federale garantisce la libertà della scienza. In quanto progetto scientifico, il gruppo di ricerca dei DDS è tenuto a rispettare le leggi vigenti, ma è completamente libero nella selezione dei documenti. La responsabilità scientifica per la selezione spetta al direttore dei DDS. Il gruppo di ricerca dei DDS si attiene al *Codice d'etica* e ai *Principi della libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifico della storia* approvati dalla Società Svizzera di Storia (SSS). L'accesso agli archivi della Confederazione è regolato dalla Legge federale sull'archiviazione (LAr) del 26 giugno 1998. In nome della verificabilità scientifica del suo lavoro, il gruppo di ricerca dei DDS pubblica un *Elenco dei fascicoli della Confederazione nell'Archivio federale svizzero non resi accessibili* (appendice X). La lista contiene i fascicoli dell'Archivio federale svizzero la cui consultazione è stata negata in base alle disposizioni legali vigenti. Sempre nell'appendice X si trovano una spiegazione delle basi legali rilevanti per la ricerca storica come pure informazioni sul numero di richieste di consultazione per fondi non accessibili e sulle risposte ottenute. All'indirizzo [dodis.ch/dds/LArc](http://dodis.ch/dds/LArc) è pubblicato un elenco completo e costantemente aggiornato dei fascicoli che il gruppo di ricerca dei DDS non ha potuto consultare. L'elenco riporta anche il nome del Dipartimento federale competente e la data della decisione negativa.

L'*Elenco dei fondi utilizzati* (appendice IX) rende conto dei fondi consultati dal gruppo di ricerca dei DDS. Nell'elenco i fondi di importanza strategica per la ricerca sono segnalati in grassetto. Per il periodo storico preso in con-

siderazione in questo volume e nella banca dati Dodis, sono stati consultati grosso modo 4'000 volumi d'archivio. Da questa abbondanza di materiale, il gruppo di ricerca ha selezionato i 190 documenti pubblicati in questo volume e altri 1'500 circa pubblicati nella banca dati Dodis.

I documenti selezionati in questo volume e nella banca dati Dodis provengono di regola dall'Archivio federale svizzero che conserva gli atti del parlamento, del governo e dei dipartimenti federali (ministeri). Poiché la Svizzera ha un governo collegiale, tutte le decisioni di una certa importanza dipendono dal Consiglio federale *in corpore*. Inoltre nella politica estera si rispecchiano in misura crescente anche questioni tradizionalmente legate alla politica interna come pure rapporti transnazionali a diversi livelli. Così di fatto tutti i dipartimenti e gli uffici federali sono toccati, direttamente o indirettamente, da questioni legate alla politica estera. I documenti pubblicati non provengono pertanto solo dal Dipartimento federale degli affari esteri: una parte non trascurabile dei documenti selezionati è costituita da atti dello stesso Consiglio federale (quali i processi verbali delle riunioni e le decisioni), di vari dipartimenti e singoli uffici, ma anche di delegazioni e missioni speciali e non da ultimo del parlamento; sono inoltre prese in considerazione lettere scritte da personalità ufficiali o che esercitavano funzioni semiufficiali e da esponenti d'istituzioni private.

Per la pubblicazione sono stati seguiti i principi editoriali classici. Ciò significa che i documenti sono presentati in ordine strettamente cronologico. Per facilitarne la consultazione, il volume riporta un *Indice e sommario dei documenti* (appendice V) con regesti nella lingua originale del documento. Altro strumento utile per orientarsi tra le pagine del volume è la nuova *Tavola metodica* (appendice VII), che raggruppa i documenti in grandi ambiti tematici. A disposizione del lettore ci sono inoltre gli indici delle *persone* (appendice VIII.1), delle *organizzazioni* (appendice VIII.2) e dei *nomi geografici* (appendice VIII.3). In quest'ultimo, i documenti particolarmente rilevanti per le relazioni con uno specifico paese sono contrassegnati con un \*. Tutti questi indici comprendono dei permalink che rimandano alla banca dati Dodis, nella quale e si trovano molte informazioni supplementari. Dodis offre dal canto suo nuove funzioni che permettono una ricerca più ampia e mirata.

In linea di massima, i documenti nel volume sono pubblicati integralmente e nella lingua originale. La doppia pubblicazione dei materiali, in forma trascritta nel volume e in facsimile su internet, permette tuttavia tagli puntuali nella trascrizione dei testi per il volume per evitare lungaggini e ridondanze. Questo consente la pubblicazione in estratto di fonti che per la loro lunghezza non avrebbero altrimenti trovato posto in un'edizione di documenti, p. es. studi, rapporti, verbali dei dibattiti di diversi organi. I passi soppressi sono *sempre* indicati con puntini di sospensione fra parentesi quadre e sono accompagnati da una nota a piè di pagina. I tagli riguardano soltanto l'edizione a stampa; nella banca dati Dodis i documenti sono *sempre* riportati nella loro integralità. Le formule di saluto sono state tacitamente soppresse, tranne quando parevano rivestire un significato particolare.

L'introduzione di un sistema di ricerca on-line (OLR) da parte dell'Archivio federale svizzero comporta varie conseguenze per i ricercatori. Prima di tutto,

la *segnatura* contiene ora un riferimento diretto ai fascicoli. Inoltre, gran parte dei fondi può essere richiesta on-line. La forma di citazione dei documenti pubblicati in questo volume è perciò stata adattata. Le nuove segnature sono riconoscibili per il carattere #, che separa le varie parti della segnature, e per il carattere \*, che chiude la segnature (p. es. E2001E#1980/83#785\*). Nei casi in cui le nuove segnature non sono ancora disponibili, è stato utilizzato il vecchio sistema, con l'indicazione del numero del volume. Oltre alle segnature, nel volume sono indicati tra parentesi i numeri d'ordine (*Aktenzeichen*) dei fascicoli, così come appaiono negli inventari (p. es. C.41.775.03). Questo facilita il reperimento dei singoli fascicoli e l'estensione delle ricerche. Per facilitare ai ricercatori il passaggio al nuovo sistema, i documenti del periodo considerato da questo volume sono pubblicati nella banca dati Dodis con entrambe le forme di citazione.

La parte redazionale si compone dell'intestazione dei documenti e dell'apparato critico, redatti nella lingua del rispettivo documento, di regola dunque nelle lingue ufficiali tedesco, francese o italiano. La parte redazionale si distingue dal testo del documento stesso (che è in carattere tondo) per l'uso del *corsivo*; sono resi con il *corsivo* anche i passi del documento originale sottolineati o in caratteri distanziati. Gli interventi redazionali all'interno del documento figurano fra parentesi quadre; ortografia e punteggiatura sono state modificate tacitamente nei casi di errore evidente o per unificare la grafia del testo. L'intestazione dei documenti comprende il permalink (p. es. dodis.ch/33034) per il reperimento del facsimile e dei metadati nella banca dati Dodis, il titolo redazionale, l'eventuale grado di classificazione (confidenziale, segreto, etc.) o di urgenza del documento, il luogo e la data della sua stesura (p. es. la data di un verbale). L'eventuale data dell'evento a cui si riferisce il documento (p. es. la data della seduta verbalizzata) è riportata nel titolo originale o nel titolo redazionale. Titoli originali ripresi alla lettera sono trascritti in MAIUSCOLETTO tondo. Nella prima nota a piè pagina di ogni documento sono menzionati il genere di fonte e la sua eventuale numerazione; è inoltre indicato se non si tratta un documento originale (copia). Infine vengono riportate la segnature d'archivio, la risoluzione di eventuali iniziali o sigle del redattore e della segreteria come pure altre informazioni rilevanti relative alla fonte. Per facilitarne la lettura, nella trascrizione di telegrammi le maiuscole e le minuscole sono state normalizzate. Per qualsiasi questione filologica o legata alla critica delle fonti, i ricercatori possono sempre confrontare il testo dell'edizione con la versione digitale del documento nella banca dati on-line Dodis.

L'apparato critico mira soprattutto a fornire riferimenti supplementari a ulteriori documenti nella banca dati Dodis o a fascicoli d'archivio. Per quanto possibile, si rinvia sempre ai documenti citati nei testi pubblicati. Qualora non sia stato possibile rintracciare, nonostante una ricerca approfondita, un documento citato e ritenuto importante, esso è indicato con la formula «*nicht ermittelt / pas retrouvé / non ritrovato*».

A partire dal volume 23, il piano di edizione dei DDS prevede un ritmo accelerato di pubblicazione, per avvicinarsi il più rapidamente possibile al termine di protezione di 30 anni a cui sono sottoposti i documenti dell'ammi-

nistrazione federale. La pubblicazione nei termini previsti del presente volume e dei documenti nella banca dati Dodis è stata possibile solo grazie all'impegno straordinario di tutti i membri del gruppo di ricerca. Nonostante il gran numero di altri progetti in corso e di eventi scientifici nell'ambito delle attività dei DDS, il gruppo di ricerca non ha mai perso di vista l'obiettivo editoriale. Per il loro grande impegno a favore della pubblicazione di questo volume, per il piacere comune nel condividere i risultati della ricerca scientifica e per la gioia nell'affrontare il lavoro quotidiano ringrazio di cuore Ursina Bentele, Marisa Birri, Thomas Bürgisser, Vincent Juillerat, Marc Perrenoud, Maurizio Rossi e Franziska Ruchti. Il gruppo di ricerca ha potuto contare sull'importante sostegno di personale ausiliario: aiuto assistenti e praticanti provenienti dalle università svizzere come pure persone impegnate nel servizio civile. Si tratta di Thierry Beyeler, Franziska Brunner, Samuel Fehr, Silvia Gebhard, Alexandra Graber, Marc Hermann, Sandro Imhasly, Bruno Keller, Martin Klingler, Dominik Matter, Yves Steiner e Sascha Wüthrich. Anche a loro va il mio sentito ringraziamento per il prezioso contributo a una prosecuzione speditiva del progetto editoriale.

Desidero inoltre ringraziare le istituzioni che finanziano il centro di competenza dei DDS e che gli offrono sostegno logistico. Il mio grazie va in particolare a coloro che le rappresentano per la fiducia che ripongono nella mia persona: l'Accademia svizzera di scienze umane e sociali, in particolare il segretario generale Markus Zürcher e il suo supplente Beat Immenhauser; l'Archivio federale svizzero, in particolare il direttore Andreas Kellerhals e la caposezione Adelheid Jann; il Dipartimento federale degli affari esteri, rappresentato dal capo del suo servizio storico, François Wisard; il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica, in particolare Rudolf Bolzern. Infine, ringrazio sentitamente i membri della Commissione per la pubblicazione di documenti diplomatici svizzeri – ed in particolare il suo presidente Hans Ulrich Jost – che mi hanno garantito il sostegno e la libertà necessari alla realizzazione di questo progetto di ricerca unico nel suo genere.

Berna, maggio 2012

SACHA ZALA

### III. EINLEITUNG

Der Band 24 der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* dokumentiert die drei Jahre vom 1. Januar 1967 bis zum 31. Dezember 1969 und schliesst somit die 1960er Jahre ab. Aus Sicht der schweizerischen Aussenpolitik trug die Dekade die Handschrift von drei Aussenministern – Max Petitpierre (1. Januar 1945 bis 30. Juni 1961), Friedrich Traugott Wahlen (1. Juli 1961–31. Dezember 1965) und Willy Spühler (1. Januar 1966–31. Januar 1970) –, doch prägten internationale Konstellationen und Entwicklungen die schweizerische Aussenpolitik stärker, als der jeweilige Vorsteher des Politischen Departements (EPD) es vermocht hätte. Stellvertretend für viele Entwicklungen auf der weltpolitischen Bühne des Kalten Krieges kann die Deutschlandfrage betrachtet werden: Stand am Anfang des Jahrzehnts der Bau der Berliner Mauer (1961) als Krise des Kalten Krieges im Zentrum der politischen Überlegungen, so endete das Jahrzehnt schon unter dem Zeichen von Willy Brandts «Neuer Ostpolitik» (1969).

Entsprechend wurden viele *Grundfragen der schweizerischen Aussenpolitik* mehr vom internationalen Kontext als durch deklamatorische und flexibel auslegbare Maximen und Parolen determiniert. Parallel zur internationalen Entwicklung standen die Jahre 1967 bis 1969 auch für die Schweiz unter dem Zeichen einer vorsichtigen Annäherung an das kommunistische Osteuropa. Diese Entwicklung setzte sich trotz der Ereignisse in der Tschechoslowakei im August 1968 (Dok. 100) fort, die für die Schweiz eine vorübergehende Irritation (Dok. 102), jedoch keine Zäsur in der «Entspannungspolitik» darstellten. Anders als zu Beginn des Jahrzehnts, so hielt der Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge, Raymond Probst, fest, müsse man keiner «Apologie des Osthandels mehr das Wort reden» (Dok. 135): Die Ausweitung des Handelsverkehrs mit den Oststaaten wurde zunehmend als Chance gesehen (Dok. 48). Tatsächlich lotete im August 1967 Bundesrat Spühler bei Staatssekretär Dean Rusk die amerikanischen Befindlichkeiten in Bezug auf eine Lockerung der von den USA im Rahmen des sogenannten Hotz-Linder-Agreement von 1951 durchgesetzten schweizerischen Beschränkung des West-Ost-Handels aus (Dok. 41). Das «schweizerische autonome Ausfuhrüberwachungs-System» der Embargoliste gegenüber Comecom-Staaten, das bereits 1959 gelockert worden war, wurde im Dezember 1969 mit einer praktischen Verdoppelung des schweizerischen Jahreskontingents noch stärker abgeschwächt, um über «genügend Bewegungsfreiheit in Bezug auf den Export von Listenwaren nach den Oststaaten» zu verfügen (Dok. 189).

Die vorsichtige Öffnung gegenüber dem Osten spiegelte sich in der «Besuchsdiplomatie» wider, die während dieser Zeit tatsächlich nicht nur allgemein, sondern vor allem auch in Bezug auf die Oststaaten einen Aufschwung erlebte. Den Anfang machte der Besuch von Verkehrsminister Rudolf Gnägi in Moskau – der erste Besuch eines Bundesrats in der UdSSR – anlässlich der Einweihung der direkten Flugverbindung zwischen Zürich und der sowjetischen

Hauptstadt (Dok. 44). Im selben Jahr reiste Generalstabschef Paul Gygli nach Polen (Dok. 61): Zum ersten Mal besuchte ein hoher Schweizer Offizier damit einen Staat des Warschauer Paktes. Willy Spühler, der als erster vielreisender schweizerischer Aussenminister Bekanntheit erlangte, besuchte 1969 Rumänien (Dok. 140) und Jugoslawien (Dok. 170), also die beiden Staaten des Ostblockes, die – nach dem Einmarsch des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei – einer, freilich aus ungleichen Gründen, vom Moskauer Kurs abweichenden Linie folgten. Auch der Generalsekretär des EPD, Pierre Micheli, wurde vom Departementschef mit Besuchsreisen etwa nach Polen oder Rumänien beauftragt (Dok. 45). Selbst in die heikle Frage der Beziehungen zu den geteilten Staaten kam Bewegung, indem die schweizerische Aussenpolitik erstmals auf Annäherungsversuche der DDR (Dok. 149), Nordkoreas (Dok. 169) oder Nordvietnams (Dok. 127) zumindest teilweise einging: «Objectif final: normaliser nos relations avec les deux parties des Etats divisés là où cela paraîtrait conforme à nos intérêts, en application du principe d'universalité de nos relations diplomatiques, corollaire de notre politique de neutralité.»

Die vorsichtige Annäherung an die Staaten des Ostblockes soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei den *Wirtschafts- und Finanzbeziehungen* die Schweiz ihre primären Interessen in der westlichen Welt verfolgte. Die Expansion des Finanzplatzes zeitigte verschiedene Konsequenzen: So waren Schweizer Banken auf dem Goldweltmarkt derart aktiv, dass sie die britische Dominanz arg konkurrenzten, was die internationale Presse unter dem allegorischen Titel «Gentlemen versus Gnomes – The gold battle between London and Zurich» thematisierte (Dok. 78). Auch die Schweizerische Nationalbank spielte in der internationalen Diskussion über die Goldfrage eine aktive Rolle (Dok. 35) und setzte ihre Währungshilfe zu Gunsten Grossbritanniens fort (Dok. 116). Generell lässt sich in der Untersuchungsperiode eine signifikante Auseinandersetzung mit Währungsfragen feststellen (Dok. 134, 179, 181). Die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft liess zu diesem Zeitpunkt die Frage eines eventuellen Beitritts der Schweiz zu Weltbank und Internationalem Währungsfond aufkommen, von dem jedoch «aus innenpolitischer Rücksichtnahme» abgesehen wurde (Dok. 72). Das Bankgeheimnis kam unter Druck und stand im Zentrum internationaler Kritiken, die in Bern als «souvent fausses, aussi bien qu'injustifiées» wahrgenommen wurden (Dok. 23). Entsprechend bemühte sich die Schweizer Diplomatie Hand in Hand mit den Banken, im Ausland für eine positive Rezeption des Bankgeheimnisses zu sorgen. Insbesondere bezüglich der USA gestaltete sich dieses Unterfangen aber zunehmend schwierig. Ende Dezember 1967 begannen die amerikanischen Justizbehörden offiziell, die schweizerische Botschaft mit dem Bankgeheimnis zu konfrontieren: «Es ist daher nicht ausgeschlossen», meldete der schweizerische Botschafter in Washington, Felix Schnyder, an die Zentrale in Bern, «dass die Frage des Bankgeheimnisses mit der Zeit zu einem ernstlichen Politikum in den schweizerisch-amerikanischen Beziehungen werden könnte» (Dok. 58).

Nach dreijährigen Verhandlungen und einer Marathon-Sitzung in Genf konnte am 15. Mai 1967 die 6. Session des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), die Kennedy-Runde, erfolgreich abgeschlossen werden. In

einer Radioansprache am nächsten Tag erklärte der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat Hans Schaffner, der Schweizer Bevölkerung die Vorteile einer liberalen Aussenhandelspolitik, die eine Senkung vieler Zolltarife für schweizerische Exportprodukte bewirken konnte, obschon die gesetzten Ziele zum Schutz der heimischen Landwirtschaft vor Importen nicht erreicht wurden (Dok. 24). Bereits im Januar 1967 hatte US-Präsident Lyndon B. Johnson den Entscheid getroffen, die Anwendung der sogenannten «Escape-clause» für Uhrenimporte aus der Schweiz abzuschaffen, womit die seit 1950 andauernde virulente Auseinandersetzung mit den USA eine für die schweizerische Uhrenindustrie günstige Wendung nahm (Dok. 3).

Zunehmend in den Fokus des Interesses rückten die Märkte im Fernen Osten. Die Beziehungen mit der Volksrepublik China blieben aber auf Grund der 1966 ausgebrochenen Kulturrevolution belastet, was sich etwa im Streit um die Aufnahme von Flüchtlingen aus Tibet in der Schweiz manifestierte. Das wachsende schweizerische Interesse an Asien fand seinen Niederschlag im Besuch des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartements, Hans Schaffner, in Japan und Hongkong im Frühjahr 1967 (Dok. 22, 25). Japan war der wichtigste asiatische Handelspartner der Schweiz: Das kleine europäische Binnenland figurierte hinter den USA als zweitgrösster Investor und nach der BRD als drittgrösster Lizenzgeber. Die rasante technologische und industrielle Entwicklung Japans machte das Land auch zu einem begehrten Partner in der Frage der Wissenschaftspolitik.

Die zunehmende Interdependenz von internationalen Kontrollregimen, z. B. im Bereich der Heilmittelkontrollen (Dok. 26, 66, 119), führte in der Schweiz zu innenpolitischen Auseinandersetzungen, denn die Frage berührte einen Bereich, der in die ausschliessliche Kompetenz der Kantone fiel (Dok. 26), und die entsprechend mit einem «ungewöhnlichen Aufwand an Emotionen behandelt» wurde (Dok. 66). Weitere wichtige Vorstösse im Bereich der Finanzbeziehungen galten der Regelung der Doppelbesteuerung (Dok. 82), Entschädigungen für Nationalisierungen schweizerischen Vermögens (Dok. 13, 96, 159) sowie der Frage von in der Schweiz liegenden nachrichtenlosen Vermögen (Dok. 6, 151). Die schweizerische Diplomatie setzte sich aber auch eingehend mit verschiedenen Verkehrs- (Dok. 90, 99, 131), Energie- und Rohstofffragen (Dok. 29, 148) sowie mit den Interessen der Schweizer Industrie (Dok. 84, 138, 162) auseinander. Dass dies nicht immer problemlos ging, zeigte sich beispielsweise im Bereich der bewilligungspflichtigen Ausfuhr von Kriegsmaterial (Dok. 43, 146), vor allem 1968, als illegale Kriegsmaterialexporte der Oerlikon-Bührle AG aufgedeckt wurden: Durch unrichtige Angaben betreffend Empfängerstaat und Fälschung von Endverbraucherzertifikaten gelang es der Waffenfabrik, die Exportverbote des Bundesrates zu umgehen und Kriegsmaterial in Staaten wie Südafrika, Israel, Ägypten, Saudi-Arabien und Nigeria zu exportieren (Dok. 118, 132). Dabei mussten sich auch die Bundesbehörden die Frage einer zu laschen Kontrolle stellen (Dok. 132).

Ein reges Betätigungsfeld der Schweizer Diplomatie betraf die *wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern*. Seit dem «Afrika-Jahr» von 1960, als zahlreiche Kolonien auf dem Kontinent

die Unabhängigkeit erlangten, galt es für die Schweiz, diplomatische Beziehungen zu den neuen Staaten zu knüpfen, was der schweizerischen Aussenpolitik nicht nur neue Tätigkeitsfelder eröffnete, sondern auch zu neuen Dynamiken und Konstellationen in den internationalen Organisationen führte. Ausdruck des wachsenden Interesses der Schweiz an Afrika war Spühlers Ostafrikareise im Sommer 1969 – der erste Besuch eines Bundesrates auf dem Kontinent –, die zum Ziel hatte, die Entwicklungszusammenarbeit zu vertiefen (Dok. 161). Nachdem der Bundesrat am 8. Mai 1968 den Beitritt in das Entwicklungskomitee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschlossen hatte, wurde die schweizerische Entwicklungshilfe eingehend von dieser Organisation evaluiert. Dabei zeigte sich ein Spezifikum der schweizerischen Entwicklungshilfe: Zwar wurde das anvisierte Ziel eines jährlichen Entwicklungshilfebeitrags von 1% des Bruttosozialproduktes meistens erreicht, doch basierte dieser fast ausschliesslich auf privatem Kapital. Die Schweiz war somit das Land mit der im Verhältnis höchsten Quote an privatem Kapital, rangierte hingegen bei den staatlichen Zuwendungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit Abstand auf dem letzten Platz (Dok. 125). Die «schweizerische Formel» der unscharfen Trennung zwischen staatlicher und privater Hilfe ermöglichte es dennoch, eine beachtliche Präsenz in Afrika, Asien und Lateinamerika aufzubauen (Dok. 101). Mit der Exportrisikogarantie (Dok. 86, 113, 122) verfügte man auch über ein Instrument, um in den wirtschaftlich zunehmend interessanten lateinamerikanischen (Dok. 46, 94, 160) und asiatischen (Dok. 77, 144, 184) Schwellenländern mit der Legitimation der Entwicklungshilfe effektive Handelsförderung zu betreiben und schweizerische Wirtschaftsinteressen durchzusetzen. Ausdruck dieser, wenn nicht ambivalenten, so doch zumindest dualen Politik war ein Kompetenzkonflikt zwischen Politischem Departement und Volkswirtschaftsdepartement bei der Revision der Vollziehungsverordnung zur Exportrisikogarantie, der sich in einer generellen Auseinandersetzung über die Federführung in der Entwicklungshilfe entlud (Dok. 34, 122).

Die zunehmende Bedeutung des Multilateralismus führte zu einer generellen Stärkung der Rolle von *internationalen Organisationen* und internationalen Regimen, wie die Kennedy-Runde des GATT eindrücklich gezeigt hatte. Dies führte zwangsläufig zu einer Schwächung des Bilateralismus, was sich beispielsweise auf völkerrechtlicher Ebene im massiven Bedeutungsverlust der (bilateralen) Schiedsgerichtsbarkeit zeigte. Seit der Gründung des Bundesstaates hatte sich die Schweiz stark für dieses völkerrechtliche Instrument eingesetzt und dieses auch im Sinne einer Profilierung ihrer «guten Dienste» aktiv propagiert. Mit der wachsenden Bedeutung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag mussten diese Aktivitäten schliesslich fiktisch aufgegeben werden (Dok. 9).

Die Wahl Willy Spühlers in den Bundesrat hatte 1959 im Zeichen der Konkordanz gestanden: Nicht nur war die Sozialdemokratie seit dem Rücktritt von Max Weber im Jahre 1954 überhaupt wieder im Bundesrat vertreten; da gleichzeitig Hans-Peter Tschudi in den Bundesrat gewählt wurde, beteiligten sich nun zum ersten Mal in der Geschichte zwei Sozialdemokraten an der

Regierung. Als Spühler 1966, nach Wahlers Rücktritt, vom Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement ins Politische Departement wechselte, wurde mit ihm erstmals ein Sozialdemokrat mit der Leitung der Aussenpolitik betraut. Der Wechsel schlug sich tatsächlich auch in einer breiteren Debatte über die Rolle der Schweiz im multilateralen Kontext und über einen weniger eng auf gefassten Neutralitätsbegriff nieder, der mehrere aussenpolitische Optionen offen liess. Zwar beschloss der Bundesrat, dass der Zeitpunkt für einen UNO-Beitritt wegen der strittigen Frage der Beteiligung an Sanktionen ungünstig sei (Dok. 4), doch nutzte Spühler die Gelegenheit eines parlamentarischen Postulates, um einen umfassenden Bericht über die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen vorzulegen, der nicht nur die Frage des Beitritts erörterte, sondern auch eine «Standortsbestimmung de la politique de neutralité» bot (Dok. 32). Obschon der UNO-Beitritt der Schweiz in weite Ferne rücken sollte, konnte auf Grund des Berichts eine generelle Klärung der Beziehungen zu den Vereinten Nationen herbeigeführt werden, was die aktive Teilnahme der Schweiz in deren Sonderorganisationen erleichtern sollte.

Die Frage der Befolgung der UNO-Sanktionen gegen das Apartheid-Regime in Südafrika sowie Rhodesien stellte hingegen für die Schweiz eine schwierige Gratwanderung zwischen wirtschaftlicher Interessenwahrung und Berücksichtigung internationaler Forderungen dar (Dok 8, 171). Bezüglich Südafrika verurteilte der Schweizer Delegationschef August R. Lindt anlässlich der UNO-Menschenrechtskonferenz in Teheran am 2. Mai 1968 das Apartheid-Regime einerseits deutlich (Dok. 80), andererseits hiess die von der Schweizer Nationalbank konsultierte Bundesverwaltung – trotz Bedenken des Politischen Departements (Dok. 60) – die Kapitalexperte nach Südafrika gut. Um internationale Kritik am schweizerischen Kapitalexpert nach Südafrika zu minimieren, intervenierte die Schweizer Diplomatie diskret bei den südafrikanischen Behörden in Pretoria, damit in der Publikation der Statistik die Schweiz nicht mehr namentlich erwähnt, sondern unter «Westeuropa» subsumiert wurde (Dok. 124).

Die Entwicklungen in EWG und EFTA in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre verstärkten die Bedeutung der *Europapolitik* für die Schweiz massiv; sowohl innen- wie aussenpolitisch. Am 1. Juli 1967 trat der EG-Fusionsvertrag in Kraft, welcher die Institutionalisierung einer gemeinsamen Kommission und eines gemeinsamen Rates für die drei Europäischen Gemeinschaften vorsah. Ein Jahr später wurde durch die Abschaffung der letzten Binnenzölle zwischen den EG-Staaten eine Zollunion geschaffen, worauf sich die Schweiz mit einem gemeinsamen Zolltarif konfrontiert sah. Die Stärkung der EG bedeutete eine direkte Schwächung der EFTA, die sich besonders im britischen Verhandlungsgesuch an die EG manifestierte. Zwar vermochte Charles de Gaulle 1967, wie bereits schon 1963, durch Frankreichs Veto die Ausweitung der EG noch zu verhindern, doch sollte schon 1969 der neue Präsident der Republik, Georges Pompidou, die Obstruktionspolitik gegen einen britischen Beitritt aufgeben. In dieser Situation nahm der Bundesrat eine vorsichtige und abwartende Haltung ein, indem er zwar keine offiziellen Demarchen startete, Ende Juni 1967 jedoch im schweizerischen Parlament durch eine Erklärung

das potentielle Interesse der Schweiz an weiteren Integrationsentwicklungen signalisierte: «Mit anderen Worten», wie es der Direktor der Handelsabteilung, Paul R. Jolles, formulierte, segelt die Schweiz «nicht automatisch im britischen Kielwasser, sondern wartet eine Klärung der gegenwärtigen Lage ab» (Dok. 33). Im Frühjahr 1968 war sich die schweizerische Diplomatie doch nicht mehr so sicher, ob die eingenommene Haltung von der EG nicht als zu passiv aufgefasst werden könnte, weshalb in einer koordinierten Aktion durch «lediglich mündlich» zu erfolgende Demarchen in allen EWG-Hauptstädten und bei der EG-Kommission in Brüssel die Schweizer Position nochmals bekräftigt wurde (Dok. 68). Die Verhandlungen von EFTA-Mitgliedern mit der EG sollten 1973 zum Übertritt Grossbritanniens, Dänemarks und Irlands in die Europäischen Gemeinschaften führen. Die Unsicherheitsfaktoren in der europäischen Integration führten zu einer Aufwertung des schweizerischen Interesses an einer europäischen Sicherheitskonferenz (Dok. 154, 188) und am Europarat (Dok. 69), obschon die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht zuletzt wegen des fehlenden Frauenstimmrechts und der Jura-Frage noch etliche Probleme stellte. Als im September 1968 etwa fünfzig pro-jurassische Frauen und einige Mitglieder der «Gruppe Béliet» in Strassburg vor dem Europarat protestierten, reagierte die offizielle Schweiz sehr gereizt (Dok. 111).

Die Politik der *guten Dienste und der humanitären Aktionen* entfaltete sich in der Periode 1967–1969 einerseits in der Vertretung fremder Interessen und andererseits in Aktivitäten zu Gunsten des Friedens in den Kriegsgebieten in Vietnam, im Nahen Osten und in Biafra. Als politisch relevant und für die Schweiz am ergiebigsten erwies sich nach wie vor die Vertretung der Interessen der USA auf Kuba, was der Schweizer Diplomatie den direkten Zugang zu einer Weltmacht sicherte (Dok. 7). So überbrachte der schweizerische Botschafter in Havanna, Alfred Fischli, US-Staatssekretär William P. Rogers im Frühjahr 1968 Fidel Castros Avancen bezüglich einer möglichen Entspannung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten (Dok. 126), was von amerikanischer Seite mit Interesse aufgenommen wurde (Dok. 133). Der privilegierte Draht zu Washington wurde durchaus auch für die Klärung bilateraler Fragen benutzt.

Die schweizerische Diplomatie versuchte auch im Vietnam-Krieg zu vermitteln und Genf als Konferenzort für Friedensverhandlungen zwischen den Kriegsparteien anzubieten – vergeblich. Das Fehlen formeller diplomatischer Beziehungen zu Nordvietnam erleichterte die diesbezüglichen Bestrebungen nicht (Dok. 30, 75): «wir neigen aber zur Ansicht», urteilte die Zentrale, «dass diese Bemühungen dennoch nicht überflüssig waren» (Dok. 83).

Die pro-israelische Haltung der Schweizer Bevölkerung anlässlich des Sechstage-Kriegs vom Juni 1967 brachte eine deutliche Verstimmung in den Beziehungen mit den arabischen Ländern. Die in Bern akkreditierten Missionschefs von acht arabischen Staaten stellten in der Folge die Fähigkeit der Schweiz, «gute Dienste» zu leisten, in Frage (Dok. 28). Die Möglichkeit für eine schweizerische Aktion ergab sich überraschend im August 1967 durch die Intervention von UNO-Generalsekretär Sithu U Thant, der mit dem Segen

des Bundesrates den Chef des Dienstes für internationale Organisationen, Ernesto Thalmann, zu seinem persönlichen Ad-hoc-Vertreter ernannte und ihn mit dem Verfassen eines wichtigen Berichts über die Lage in Jerusalem betraute (Dok. 50).

Eine Eskalation der Lage für die Schweiz brachte das am 18. Februar 1969 am Flughafen in Kloten durch palästinensische Terroristen verübte Attentat auf ein Flugzeug der israelischen Fluggesellschaft El-Al, bei welchem der Co-Pilot und einer der Attentäter starben. Dabei sorgten eine schweizerische Protestnote bei arabischen Ländern (Dok. 130) sowie das Vorgehen der Zürcher Justizbehörden im Vorfeld des Prozesses (Dok. 173, 177) für diplomatische Verstimmungen.

Im Biafra-Krieg schliesslich unterstützte das Politische Departement das humanitäre Engagement des IKRK, indem es den erfahrenen Botschafter August R. Lindt für die Koordination der IKRK-Mission zur Verfügung stellte (Dok. 136). Die IKRK-Mission erwies sich in der Folge als sehr schwierig – so wurde sie von der nigerianischen Zentralregierung stark kritisiert und als parteiisch verurteilt. Lindt trat daraufhin von seiner Mission zurück, und das Politische Departement bemühte sich, der verbreiteten Gleichsetzung der Schweiz mit dem IKRK entgegen zu wirken. Einem Versuch, zusammen mit anderen Neutralen einen Waffenstillstand zu vermitteln, war aber kein Erfolg beschieden (Dok. 185).

Im Bereich der *Migrations- und Flüchtlingspolitik* war die Schweiz auch in der Schlussphase des Jahrzehnts von einer während der ganzen 1960er Jahre andauernden, konjunkturell bedingten starken Immigration von ausländischen Arbeitskräften, insbesondere aus Italien, Spanien und Jugoslawien, geprägt. Dies wirkte sich vornehmlich auf vier Hauptbereiche aus: Zunächst galt es, der spanischen Forderung nach einer Gleichbehandlung der spanischen Gastarbeiter und ihrer Familienangehörigen mit den Italienern in der Schweiz zu begegnen. Diese Verhandlungen konnten bis zum Februar 1967 erfolgreich abgeschlossen werden (Dok. 10). Eine weitere grosse Aufgabe bestand darin, die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Familien in die schweizerischen Sozialwerke zu integrieren (Dok. 56, 98, 157). Mit dem Familiennachzug verstärkte sich auch der Handlungsdruck auf die Sprachenfrage, insbesondere bezüglich des Schulunterrichts der Gastarbeiterkinder in ihrer angestammten Sprache (Dok. 85, 166). Die bedeutsame Immigration von ausländischen Arbeitskräften, die viele Alltagsbereiche von Schweizerinnen und Schweizern bis beispielsweise ins Kulinarische hinein erfassen sollte, liess schliesslich einen von breiten Bevölkerungsschichten getragenen Überfremdungsdiskurs aufflammen, der sich auch in offenen Akten von Fremdenfeindlichkeit entladen konnte (Dok. 120). Die «Fünfte Schweiz» versuchte ihrerseits, die schweizerische Diplomatie für die Regelung verschiedener Sozialversicherungsfragen für Auslandschweizerinnen und -schweizer zu gewinnen (Dok. 91), während der Bund die Rekrutierung von hochqualifiziertem Personal für ausländische Firmen durch Inserate in der schweizerischen Presse mittels des Bundesgesetzes betreffend des Geschäftsbetriebs von Auswanderungsagenturen von 1888 zu bekämpfen trachtete (Dok. 66).

Nebst des aufsehenerregenden Falles von Stalins Tochter Swetlana I. Allilujewa, die sich 1967 via Schweiz in die USA absetzte (Dok. 14), wurde die Flüchtlingspolitik durch Asylsuchende aus Tibet (Dok. 40) und ab August 1968 vor allem durch die Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei (Dok. 108) geprägt, die – wie 1956 anlässlich der Ungarn-Krise – im Kontext des Kalten Krieges grosszügig aufgenommen wurden.

Das politische System der Schweiz mit einer als Kollegialbehörde konstituierten Exekutive und (halb-)direktdemokratischen Volksrechten führt zu einer besonders ausgeprägten Rückkoppelung der Aussenpolitik mit der Innenpolitik, die sich in unterschiedlichen *innenpolitischen Aspekten der Aussenpolitik* manifestiert. Zu nennen ist zunächst die in den 1960er Jahren zunehmend bedeutende Rolle des Parlaments, die sich nicht nur im Arsenal der öffentlichkeitswirksamen parlamentarischen Instrumente wie Interpellationen oder Motionen (Dok. 61), sondern auch in gezielten Fragen während den vertraulichen Beratungen der Kommissionen des National- und Ständerates niederschlug, insbesondere den Aussenpolitischen und den Geschäftsprüfungskommissionen (Dok. 84, 112, 136). Dabei zeigte sich, dass für den Bundesrat das Parlament nicht nur eine bremsende Kontrollfunktion hatte, sondern dass die Exekutive die Öffentlichkeit parlamentarischer Debatten auch für die Durchsetzung der eigenen aussenpolitischen Linie aktiv suchte (Dok. 32).

Weitere innenpolitische Aspekte betrafen die wissenschaftliche Kooperation und die gemeinsame Grundlagenforschung, die sich in der Schaffung der Posten von Wissenschaftsattachés und in der Entsendung von Expertendelegationen manifestierte, und die sich nebst der Achse Washington (Dok. 115), Moskau (Dok. 163), Tokio (Dok. 22) nun auch in einer diesbezüglichen Zusammenarbeit mit Organen der Europäischen Gemeinschaften (Dok. 178) konsolidierten.

Dass religiöse Fragen für die schweizerische Innenpolitik ein hohes Potenzial an Konfliktstoff bergen konnten, hatten die aussenpolitischen Entscheidungsträger stets deutlich vor Augen. Dies zeigte sich beispielsweise in der Behandlung der Frage der Normalisierung der Beziehungen mit dem Vatikan (Dok. 112), die gemäss Bundesrat erst nach einer Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeregelung aus der Verfassung zu erfolgen hätte, und die somit indirekt von einem Volks- und Stände-Entscheid abhängig gemacht wurde. Zunehmend zeigte sich für die vielsprachige Schweiz ausserdem, dass auch aussenpolitische Kultur- und Sprachenfragen wenn nicht gefährliche, so doch zumindest unerwünschte innenpolitische Fragen aufwerfen konnten. Dies offenbarte sich insbesondere bei der Frage eines schweizerischen Engagements bei den Institutionalisierungsbestrebungen der Frankophonie, da das Land sich durch eine Teilnahme in eine Situation begeben würde, «die der Struktur und dem politischen Denken (dessein politique) unseres Landes nicht entsprechen würde» (Dok. 38). Die offene Jura-Frage verstärkte die abwehrende Haltung gegenüber der Förderung supranationaler sprachlicher Identitäten. Auch gegenüber der italienischen Schweiz verdeutlichten sich die Dilemmata einer auf dem Territorialitätsprinzip neutralisierten Sprachpolitik: In der Frage des Schulunterrichts der Gastarbeiterkinder aus Italien in ihrer angestammten Sprache zeigte sich der Bund nämlich zu grosszügigeren Lösungen bereit, als

er dies für die eigenen nationalen Minderheiten ausserhalb der autochthonen Gebiete zu tun bereit war (Dok. 85, 166).

Die Vermittlung einer multikulturellen Schweiz war insgesamt nicht immer einfach, wie die Debatte um die Teilnahme an der Weltausstellung von 1970 in Osaka zeigte. So erstaunt es letztlich nicht, dass auf dem Gebiet der kulturellen Beziehungen verschiedene Doppelspurigkeiten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beteiligten halbstaatlichen Stellen konstatiert wurden (Dok. 31).

Die *innere und äussere Sicherheitspolitik* ist ein letzter Bereich, der sich stark in der Aussenpolitik widerspiegelte, insbesondere durch eine im Kontext des Kalten Krieges bisweilen überzogene Kriegsvorbereitung. Auf der einen Seite stellte sich das Volkswirtschaftsdepartement vergeblich deutlich gegen das von militärischer Seite initiierte Projekt eines an jeden schweizerischen Haushalt zu verteilenden «Zivilverteidigungsbuches» (Dok. 2); andererseits vereinbarte die Schweizer Diplomatie im November 1968 vertraulich mit Australien, im Kriegsfall den Sitz schweizerischer Firmen dorthin auslagern zu dürfen (Dok. 103). Nebst den wiederholt aufkommenden Fällen von Spionage (Dok. 173, 174) hatte das Attentat von Kloten deutlich vor Augen geführt, dass die Schweiz nicht vom Terrorismus (130, 143, 173) verschont blieb. Auch die Frage des Kriegsmaterialexportes (Dok. 146) verdeutlichte, wie stark internationale Entwicklungen die Schweiz treffen konnten. So schufen angesichts des Vietnam-Konflikts die Lieferungen von Kriegsmaterial in die USA «gewisse Schwierigkeiten» (Dok. 43). Weiter ausgebaut wurde die militärische Zusammenarbeit mit den Neutralen Österreich (Dok. 76) und Schweden (Dok. 167), selbst wenn gegenüber dem östlichen Nachbarn stets ein latentes Malaise über die als zu lasch empfundene Auslegung der Neutralität herrschte und bezüglich Schweden dessen Konkurrenz im humanitären Bereich und als Vermittler gefürchtet wurde: «Elle voudrait supplanter la Suisse dans ces deux domaines» (Dok. 127).

Zwei wichtige internationale Entwicklungen zwangen die Schweiz dazu, eine klare sicherheitspolitische Position zu beziehen: die Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz und die Atombewaffnung. Auf den Budapester Appell zur Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz reagierte die Schweiz vorsichtig zurückhaltend (Dok. 154). Trotz aller Skepsis demonstrierte der Bundesrat mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe seinen Willen, an einer allfälligen Konferenz mitzuwirken (Dok. 188), was in der Folge auch geschah. Bei der Frage der Atombewaffnung zeigte sich rasch, dass für den bewaffneten neutralen Staat kaum eine andere Option offen stand, als den Anti-Proliferationsvertrag zu unterschreiben (Dok. 87, 155). Dennoch tat sich die Schweizer Politik schwer mit der Aufgabe der Option der Atombewaffnung: Der Vertrag wurde zwar 1969 unterschrieben, aber vom Parlament erst 1976 ratifiziert. Mit diesem Beschluss endete auch eine lange Debatte, welche die Sicherheitspolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges stark geprägt hatte.