



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE  
Direction politique DP  
Secrétariat politique

N<sup>o</sup> 44

# Politorbis

*Zeitschrift zur Aussenpolitik  
Revue de politique étrangère  
Rivista di politica estera*

[www.eda.admin.ch/politorbis](http://www.eda.admin.ch/politorbis)

**La politique étrangère  
de la Suisse :  
permanences, ruptures  
et défis  
1945 - 1964**

**1 / 2008**



# POLITORBIS

*Zeitschrift zur Aussenpolitik  
Revue de politique étrangère  
Rivista di politica estera*

**N°44 1/2008**

---

<i>Avant-propos</i>	<i>François Wisard</i>	<b>3</b>
<i>De la neutralité «fictive» à la politique de neutralité comme atout dans la conduite de la politique étrangère</i>	<i>Antoine Fleury</i>	<b>5</b>
<i>Partizipation oder Alleingang? Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres (1945–1961)</i>	<i>Daniel Trachsler</i>	<b>13</b>
<i>La Suisse et la conférence des Nations Unies sur les relations diplomatiques</i>	<i>François Wisard</i>	<b>21</b>
<i>Die Guten Dienste als Kompensationsstrategie zur Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO</i>	<i>Thomas Fischer</i>	<b>27</b>
<i>L'accord italo-suisse de 1964: une rupture dans la politique migratoire suisse</i>	<i>Mauro Cerutti</i>	<b>33</b>
<i>Die Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) und die Datenbank DoDiS</i>	<i>Martin Meier</i>	<b>41</b>

**Impressum:**

**Département fédéral des affaires étrangères DFAE**

**Direction politique DP**

**Secrétariat politique**

**Politorbis**

**Bernastrasse 28**

**3003 Bern**

**Phone: + 41 31 325 81 52**

**Fax: + 41 31 324 38 39**

**[mailto: politorbis@eda.admin.ch](mailto:politorbis@eda.admin.ch)**

**[www.eda.admin.ch/politorbis](http://www.eda.admin.ch/politorbis)**

«Epoques de mutation». Tel était le thème qui a réuni plus de 180 intervenants lors des premières Journées suisses d'histoire, en mars 2007 à l'Université de Berne. Parmi les quelque 40 panels organisés, parfois simultanément, durant ces Journées, un seul était consacré uniquement à la politique extérieure. Il a été mis sur pied par les Documents diplomatiques suisses (DDS). Il visait à interroger, au travers du thème général des Journées, la période que les DDS investigaient depuis plus d'une décennie.

En effet, les DDS ont publié entre 1997 et 2007 une deuxième série de volumes (16-21) couvrant l'ère Petitpierre, du nom du conseiller fédéral en charge de la diplomatie suisse de 1945 à 1961. Les travaux de préparation des volumes suivants (22-24) avaient bien sûr déjà débuté au moment de la tenue de ce panel. Aussi celui-ci a-t-il été intitulé «La politique étrangère de la Suisse: permanences, ruptures et défis 1945-1964».

Les interventions présentées lors de ce panel ont été réunies ici pour la première fois<sup>2</sup>, leurs auteurs les ayant toutefois complétées par des références bibliographiques ou documentaires. Le lecteur constatera qu'elles font appel, dans la mesure du possible, aux documents disponibles dans DoDiS, la base de données des DDS. Or DoDiS a également été présentée lors des premières Journées suisses d'histoire, mais dans un cadre autre que le panel sur la politique extérieure. Ainsi, une présentation de DoDiS trouvera une place toute naturelle

dans ce numéro.

Celui-ci s'ouvre par une analyse du passage d'une neutralité «fictive», critiquée mais aussi rendue mythique à la fin de la Seconde Guerre mondiale, à une politique de neutralité qui s'articule autour du fameux triptyque «neutralité, solidarité, universalité». Cette analyse fine, doublée d'une réflexion pénétrante, est signée par le Professeur Antoine Fleury. Durant plus de 30 ans, le Professeur Fleury a stimulé, coordonné, puis dirigé l'entreprise des DDS. Il vient de prendre sa retraite en tant que directeur du groupe de recherche des DDS. A toutes les personnes intéressées par la politique extérieure suisse, il laisse non seulement une superbe collection de documents diplomatiques qui se succèdent sans interruption<sup>3</sup> de 1848 au début des années 1960, mais encore une riche base de données. Ce numéro de *Polit-orbis* lui est dédié.

1 Chef du Service historique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), représentant du DFAE dans la Commission pour la publication de Documents diplomatiques suisses.

2 Bien qu'inscrite au programme, l'intervention de Thomas Gees (*Die Schweiz im Europäisierungsprozess: Die unterschätzte Bedeutung der OEEC/OECD für die schweizerische Aussen- und Innenpolitik*) n'a pas eu lieu, M. Gees ayant fait une autre intervention dans le cadre d'un second panel. Pour sa part, Damien Carron a renoncé à adapter sa présentation (*La Suisse et l'Afrique nouvelle*). L'ordre de présentation des interventions lors du panel a été conservé.

3 Certaines collections de documents diplomatiques, en France et en Allemagne par exemple, comportent des lacunes de plusieurs années dans la couverture chronologique.



# De la neutralité «fictive» à la politique de neutralité comme atout dans la conduite de la politique étrangère

ANTOINE FLEURY<sup>1</sup>

Les observations que je propose dans le cadre du panel dédié à «La politique étrangère de la Suisse: permanences, ruptures et défis», me sont inspirées par la longue fréquentation de nos papiers d'Etat concernant la politique extérieure et la position internationale de la Suisse dans un contexte en perpétuel mouvement. Les documents essentiels sont effectivement publiés pour la période prise ici en considération dans les volumes 13 à 21 de la collection des Documents diplomatiques suisses et dans la base de données [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch).

Par rapport à cette vaste question aux dimensions multiples de la neutralité, du discours qui en est donné, des pratiques qui s'en réclament, je me suis proposé de centrer mon propos sur un argument qui s'est imposé à propos de la neutralité et de sa pertinence depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale; il s'agit en effet de la qualification de «fictive» pour caractériser la neutralité dans le nouveau contexte institutionnel et géopolitique qui s'instaure en 1945.

En effet, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les dirigeants suisses sont sans illusion sur le sort de la neutralité et de son statut dont les deux nouvelles grandes puissances qui tiennent le destin du monde entre leurs mains, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique ne sont disposées à reconnaître ni la pertinence ni la légitimité. En revanche, l'opinion publique ainsi que les propos publics des dirigeants suisses confortent une représentation quasi thaumaturgique de la neutralité, à laquelle on attribue volontiers – en plus de la Providence – la sauvegarde de l'indépendance du pays au cours de la guerre. Le fait d'avoir été épargné de la mort et des destructions renforça cette conviction et transforma le principe de neutralité en un mythe que le peuple interiorisa au point de s'identifier au mythe lui-même: le Suisse est neutre par nature, dans ses gènes, diront certains!

On sait que les événements ultérieurs, notamment l'apparition de la Guerre froide – dont il

faudra un jour dresser le bilan pour la Suisse – ont contribué au processus de renforcement de ce mythe identitaire dans les décennies qui vont suivre, au point que les responsables de la politique étrangère du pays n'avaient plus véritablement les mains libres pour s'engager dans les négociations comme ils estimaient devoir le faire: pensons à l'Union européenne.

Aussi l'historien n'est-il pas surpris qu'à la fin de la Guerre froide, la question de la neutralité soit à nouveau posée en fonction des nouvelles lignes de force qui modulent le champ international, tout en tenant compte des facteurs identitaires de la Suisse dont la neutralité est, à côté des institutions démocratiques originales, sans doute l'élément le plus fort.

Contentons-nous d'esquisser ici quelques observations que suggère l'analyse historique de la politique extérieure de la Suisse durant et à la suite du deuxième conflit mondial, et surtout du débat autour de la neutralité.

La politique de neutralité pratiquée par le Conseil fédéral pendant la Seconde Guerre mondiale<sup>2</sup> a été une dérive successive de désillusions par rapport à l'idéal recherché et d'ailleurs proclamé à la face des belligérants. L'idée d'une politique impartiale à l'égard des Etats en guerre, fondée sur la convention de La Haye de 1907 et inspirée de l'expérience très éprouvante de la Première Guerre mondiale, s'est pourtant heurtée aux réalités qui prirent des contours qu'aucun scénario n'avait pu imaginer. Cependant, si durant les grandes phases du conflit les autorités suisses ont été contrain-

1 Professeur titulaire à l'Université de Genève, directeur du groupe de recherche des Documents diplomatiques suisses (DDS).

2 Sur les négociations avec les deux camps en guerre, voir notre synthèse: «La neutralité suisse face aux exigences contradictoires des belligérants» in *Schweden, die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*, (Ed. par Irène Lindgren et Renate Walder), Berne, Peter Lang, 2001, pp. 77-103. Pour l'historiographie relative à notre exposé, nous renvoyons aux travaux répertoriés sous [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch).

tes de céder face à des revendications massives avancées d'abord par le Reich au sommet de sa puissance entre 1940 et 1943, puis par les Alliés entre 1943 et 1946, elles réussirent à sauvegarder l'essentiel, à savoir l'indépendance politique et diplomatique ainsi que les institutions démocratiques en dépit du régime des pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral, ce dernier conservant néanmoins son caractère de pouvoir civil durant toute la période de la guerre.

Par rapport à cet enjeu primordial, il est vrai que l'argument constamment avancé face aux pressions étrangères, qui pouvaient conduire à l'indignité et à la soumission, était celui du respect de la neutralité, non pas uniquement parce qu'elle était traditionnelle et que le gouvernement suisse s'en faisait un devoir, mais aussi parce que les Etats s'y étaient engagés solennellement au début du conflit. Or le recours à cet argument a permis plus d'une fois au Conseil fédéral de modérer les revendications étrangères en provenance de l'un et l'autre camp, dès qu'elles s'affirmaient d'une façon telle que l'indépendance du pays lui paraissait menacée.

Conscientes, cependant, de la fragilité de cet argument face aux prétentions, voire aux contraintes de la guerre impitoyable que se livraient les deux coalitions, les autorités suisses ont développé le concept de «neutralité active». Celle-ci visait effectivement à aider les négociateurs à réduire les exigences tantôt de l'Axe tantôt des Alliés, qui conduiraient à la perte de l'indépendance. La neutralité active impliquait, au-delà de la disponibilité à rendre divers services dans l'intérêt des Puissances belligérantes, notamment dans la représentation diplomatique des Etats en guerre (200 mandats pour le compte de 43 Etats), surtout le déploiement d'une intense activité humanitaire. Il s'agit bien là du fleuron de la neutralité active, qui avait l'avantage de s'inscrire déjà dans une longue tradition incarnée par la Croix-Rouge. Pour Berne, il importait de mettre en œuvre des actions de secours aux victimes de la guerre dans tous les camps. L'aide humanitaire ne devait donc pas contrarier la finalité politique qu'elle renfermait, à savoir renforcer la politique de neutralité. L'image d'une Suisse charitable, celle du «Bon Samaritain» devait être nourrie et entretenue dans tous les pays en guerre, surtout dans les populations victimes des pays voisins, même si

parallèlement les autorités fédérales prirent des mesures draconiennes pour dissuader les fugitifs de trouver un refuge tant espéré en territoire neutre.

Pour sa part, le peuple suisse traditionnellement ouvert à faire preuve de générosité était encore davantage incité à faire montre de solidarité au fur et à mesure que les hostilités se prolongeaient, que les horreurs de la guerre lui faisaient prendre conscience de son sort privilégié. Enfin dans la perspective de la fin de la guerre, les Suisses étaient invités à se montrer solidaires avec les peuples en guerre qui luttaient pour leur liberté et à se préparer à leur porter assistance dans leurs efforts de reconstruction. Comme le suggérait le chef de la diplomatie, Marcel Pilet-Golaz, en 1944: «L'action devrait apparaître comme l'accomplissement d'un devoir, l'acquiescement d'une dette, et non comme une occasion de susciter de la part des bénéficiaires ou de tiers, l'exaltation de nos devoirs<sup>3</sup>».

Et déjà à ce moment-là de la réflexion apparut un élargissement du concept de neutralité qui sera réaffirmé constamment depuis lors, à savoir une neutralité fondée sur un devoir de «solidarité internationale». Les responsables en vinrent même à établir une sorte de corrélation entre le maintien de la neutralité et l'action humanitaire: «Le peuple suisse est en outre convaincu, en se fondant sur l'expérience, que son statut de neutralité dans les périodes de guerre, grâce aux actions qu'il rend possibles, lui permet de manifester d'une façon plus efficace sa solidarité avec les autres peuples et de rendre plus de services à la cause de l'humanité que s'il abandonnait le statut pour s'associer à un groupe de belligérants<sup>4</sup>».

Autrement dit, les difficultés liées à la mise en œuvre d'une vraie politique de neutralité dans les dimensions aussi contraignantes que celles des échanges économiques et financiers, du rôle de place financière, de l'utilisation des réseaux de communication et de transit ont conduit les autorités à concevoir l'action humanitaire comme un élément essentiel de légitimation du statut de neutralité face aux critiques des Puissances victorieuses à propos de la politique menée durant le conflit. Sur le plan

3 DDS, vol. 15, No 82.

4 Lettre de Max Petitpierre au Président de l'Assemblée générale des Nations unies, Paul-Henri Spaak du 19 octobre 1946, dans DDS, vol. 16, No 98, p. 301, ou DoDiS-39.



intérieur, en revanche, l'action humanitaire était présentée comme un devoir de solidarité du peuple suisse épargné par la guerre, à l'égard des populations victimes.

Le nouvel environnement international qui s'installe à la fin des hostilités incite à imaginer de nouvelles dimensions à la neutralité traditionnelle de la Suisse; c'est l'affirmation du fameux triptyque: neutralité, solidarité, universalité. Cette sorte d'extension de la fonction de la neutralité par rapport au statut traditionnel, dont l'expérience de la guerre totale avait démontré la précarité et la fragilité, correspondait à la volonté des autorités de développer leur disponibilité à assumer toute fonction de services – actions humanitaires, bons offices, prestations techniques et financières, etc. – que la communauté internationale estimerait utile. En offrant une telle perspective de renouveau de la politique étrangère, les dirigeants tiraient en quelque sorte les leçons des expériences de «neutralité active» pendant le conflit. Les bienfaits qu'ils en avaient récoltés, justement dans des domaines où elle s'était montrée discrète et efficace – aide aux victimes de la guerre, aux prisonniers, aux malades, aux enfants – les ont convaincus de l'importance vitale, non seulement de s'ouvrir au monde de l'après-guerre, mais surtout de déployer des actions concrètes de solidarité, faute de quoi, le pays pourrait être victime d'un isolement, voire de la vindicte des nations moins favorisées.

Ces nouvelles perspectives étaient, à vrai dire, prometteuses, mais l'émergence d'une nouvelle rivalité entre deux camps qui vont se livrer à une concurrence totale à l'échelle planétaire va brouiller les potentialités de renouveau. Certes, ce n'est pas au niveau du discours, mais dans la conduite de la politique étrangère que le changement sera le plus rapidement sensible. Le climat suscité par l'apparition de la Guerre froide conduit à un repli sur une valeur sûre: le statut de neutralité traditionnelle; celui-ci devient source de représentations mythiques, alimentées par l'évocation des horreurs de la Deuxième Guerre mondiale dont la Suisse aurait été «miraculeusement préservée» grâce à sa neutralité. Toutefois, ce retour à une neutralité traditionnelle s'est accompagné d'une politique de solidarité engagée de façon déterminée, notamment sur le plan de la reconstruction économique, morale et culturelle de l'Europe. En d'autres termes, la dimension universelle, tant procla-

mée à l'issue de la guerre, s'en est trouvée réduite, du fait de l'appartenance de la Suisse au monde occidental sur le plan des valeurs politiques et morales et de ses conceptions et intérêts économiques, par rapport au monde communiste.

En tout cas, face à l'évolution des affaires internationales, le conseiller fédéral Max Petitpierre saisit très tôt que l'on ne peut plus se rabattre sur les concepts qui ont contribué à doter la Suisse d'une position internationale en quelque sorte privilégiée. Evoquant l'habileté de ses prédécesseurs quand ils surent faire entériner par la Société des Nations le concept de neutralité différentielle en 1920, formule qui a permis à la Suisse d'être associée de plein droit à la nouvelle organisation mondiale, puis de lui faire accepter son désir de retour à la neutralité intégrale en 1938, Petitpierre récuse la pertinence de ces qualificatifs: «Une neutralité intégrale est une neutralité impossible, et une neutralité différentielle n'est plus la neutralité. La neutralité intégrale implique une réserve absolue à l'égard de deux belligérants: une absence totale de parti pris en faveur ou contre l'un ou l'autre», explique-t-il aux représentants diplomatiques suisses à l'étranger, en septembre 1947<sup>5</sup>.

Certes, en 1946, il avait espéré pouvoir convaincre les Nations unies de concéder à la Suisse une sorte de reconnaissance de la neutralité, une formule qui aurait permis au Conseil fédéral de proposer au peuple l'adhésion à l'ONU. Mais, lors de la première Assemblée générale des Nations unies, on sait que le président Spaak avait amicalement conseillé de ne pas avancer une telle proposition car elle connaîtrait l'échec<sup>6</sup>. Dès lors, convaincu de la difficulté de faire reconnaître la pertinence du maintien de la neutralité traditionnelle, Petitpierre, dans une longue réflexion qu'il développe devant le Conseil fédéral en mars 1948 en vient à déclarer: «Quant à la volonté unilatérale de la Confédération de garder son statut de neutralité, elle subsiste, mais elle est devenue aujourd'hui [...] le fondement unique de notre politique de neutralité<sup>7</sup>».

Le propos est sévère. Petitpierre estime même

5 Exposé de Max Petitpierre, lors de la conférence annuelle des ministres de Suisse, le 12 septembre 1947, dans DDS, vol. 17, No 26, p. 87, ou DoDiS-321.

6 DDS, vol. 16, No 100, ou DoDiS-40.

7 DDS, vol. 17, No 61, p. 200, ou DoDiS-4280.

que les déclarations de Vienne (1815) et de Londres (1920), qu'il peut être toujours utile d'invoquer, «ont perdu leur portée juridique». Et d'en expliquer les raisons: «Il ne faut pas négliger non plus que la neutralité de la Suisse a été reconnue comme un des éléments de l'équilibre européen, et que la rupture de cet équilibre lui enlève sa base internationale (ainsi pendant les guerres de Napoléon) ou la met en péril (guerres 1914-1918 et 1939-1945). L'équilibre européen est aujourd'hui rompu pour longtemps peut-être. La Suisse n'est plus située entre trois ou quatre Grandes Puissances qui avaient un intérêt réciproque à ce que le massif des Alpes ne fût pas dominé par l'une d'elles. S'imaginer que nous pouvons jouer entre les deux blocs Est et Ouest le rôle que nous avons entre l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie, est illusoire. En fait, [...] nous faisons d'ailleurs déjà partie – que nous le voulions ou non – d'un des deux groupes, entre lesquels le monde et l'Europe sont divisés».

Dans ces conditions, s'interroge encore le chef de la diplomatie suisse: «La neutralité est-elle encore aujourd'hui le meilleur moyen d'assurer notre indépendance?»

Développant ensuite l'analyse de la nature du conflit Est-Ouest qui dépasse de loin un conflit classique entre deux Puissances, car il pose un défi autant interne qu'externe à chacun des Etats du monde, Petitpierre estime dangereuse la perception qui s'est imposée en Suisse, y compris parmi l'élite politique, voire dirigeante, qui attribue à la neutralité le fait d'avoir pu échapper aux deux derniers conflits mondiaux. En effet, poursuit-il, «la neutralité a réussi à deux pays: la Suisse et la Suède. Ils n'ont pas été épargnés essentiellement à cause de leur neutralité, mais pour des raisons qui forment un complexe et sont avant tout d'ordre militaire et économique (industrie et transports)». Il est intéressant de noter que cette interprétation qui minimise le rôle de la neutralité comme instrument de sauvegarde de l'indépendance contredit le mythe qui va être forgé en parallèle durant des décennies dans des discours et une littérature sur la fonction protectrice de la neutralité, appuyée notamment sur l'armée.

En effet, dès 1946, la perspective d'une troisième guerre mondiale gagne les esprits de nombreux observateurs de la scène internationale. L'émergence de tensions entre les Puis-

sances qui régissent la planète, la division du monde et de l'Europe qui en résulte, risque d'isoler complètement la Suisse: c'est le danger qui est redouté à Berne. Dans l'hypothèse d'un durcissement des oppositions entre Moscou et Washington, entre communisme et capitalisme, on ne se fait guère d'illusions dans la capitale fédérale, il faudra choisir le camp auquel les intérêts moraux et matériels du pays le rattachent et c'est sans aucun doute le bloc occidental en gestation. En cas de conflit ouvert, la Suisse devrait d'ailleurs s'engager sous peine de disparaître<sup>8</sup>. En revanche, en cas de maintien d'un modus vivendi entre les deux blocs, la diplomatie suisse et les activités de tous ordres déployées à partir de la Suisse peuvent compter sur des jours prometteurs. En effet, le climat de «Guerre froide» qui s'instaure en lieu et place d'une confrontation directe, va être favorable aux pays comme la Suisse, à la fois neutres et disposant d'une position à la charnière des deux blocs; les pays neutres vont être recherchés comme lieu de rencontres, d'échanges et de trafics de tous ordres. Dès 1946 et surtout en 1947, les dirigeants suisses n'ont pas misé sur le pourrissement de la situation internationale, ni sur une future déflagration mondiale; ils ont au contraire fait le pari d'une diplomatie de compromis et de sauvegarde de la paix, pari qui traduisait à vrai dire la perspective d'une politique indépendante qui permettrait à la diplomatie suisse de déployer quelques activités.

Il convient de reconnaître que la permanence de la «Guerre froide» jusqu'au début de la dernière décennie du XXe siècle a conforté non seulement les dirigeants dans leur disponibilité à servir la paix universelle, mais aussi leur détermination de maintenir le statut de neutralité et de pratiquer une politique de neutralité qui en augmenterait la crédibilité. Autrement dit, la réussite du pari suisse n'incombe nullement à une quelconque capacité d'action propre à la Suisse, mais entièrement à la situa-

---

8 D'ailleurs de nombreux observateurs étrangers partageaient ce point de vue. Citons ce propos de Churchill au ministre de Suisse à Paris, Burckhardt: «Votre neutralité, je n'en connais pas l'historique, mais elle nous a rudement servi au point de vue stratégique. Elle est une nécessité, ou plutôt elle a été une nécessité, car la prochaine fois, si nous ne réussissons pas à l'éviter, plus rien ne tiendra, aucune loi internationale.» Rapport de Carl J. Burckhardt à Petitpierre, du 13 novembre 1945. DDS, vol. 16, no 43, p. 132, ou DoDiS-1708.

tion internationale qui l'a confortée dans sa disposition d'esprit traditionnelle.

Or c'est justement la cohérence de cette politique de neutralité qu'il convient maintenant d'examiner par rapport aux défis qu'elle aura à relever qu'il s'agisse de sa participation à la réorganisation de l'Europe après 1945 ou de son appui à un nouvel ordre mondial, moins universel et démocratique que prévu.

En annonçant sa volonté de prendre une part active au programme de relèvement des économies européennes, en réponse à la proposition Marshall de juin 1947, le Conseil fédéral veut témoigner de sa solidarité à l'égard de tous les pays européens comme il l'a déjà fait dans des actions ponctuelles à caractère humanitaire, commercial ou financier depuis la fin des hostilités. Un tel programme de relèvement, Berne le considère en dehors de toute contingence politique. Et c'est avec cette même argumentation que le gouvernement suisse justifie son adhésion à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée par la Convention de coopération économique européenne, signée à Paris le 16 avril 1948.

Pour bien affirmer sa détermination à ne pas se laisser entraîner dans des initiatives qui seraient contraires à ses intérêts d'Etat neutre, la diplomatie suisse obtint même une clause dite suisse (art. 14 de la Convention) dans laquelle il est stipulé qu'un Etat peut s'abstenir dans des décisions qu'il ne saurait approuver, sans faire pour autant «obstacle aux décisions qui sont obligatoires pour les autres membres».

Pour démontrer de façon plus nette encore sa volonté de sauvegarder sa liberté d'action, Berne refuse après plusieurs mois de négociations l'accord bilatéral que le gouvernement américain exigeait de tous les Etats bénéficiaires du Plan Marshall<sup>9</sup>.

Dans cette affaire, la manifestation d'une solidarité européenne au niveau économique ne devait pas impliquer aux yeux des dirigeants suisses une soumission à l'hégémonie des Etats-Unis. De cette première expérience d'engagement dans la première organisation européenne, complétée par une participation, elle aussi spécifique, à l'Union européenne des paiements, le gouvernement suisse avait mesuré le danger que représentait l'affiliation

à un groupe de Puissances, même si le but du regroupement était considéré comme technique. Aussi la permanence et l'approfondissement de la division de l'Europe et du monde en deux camps vont-ils dicter à Berne une politique d'abstention à l'égard des nouveaux projets qui seront avancés au niveau de la coopération et de l'intégration européennes, aussi bien lors de la création du Conseil de l'Europe auquel la Suisse n'adhère qu'en 1963 que par rapport aux communautés issues des Traités de Rome.

Pour résumer la position de la Suisse à l'égard de l'organisation de l'Europe après 1945, on peut dire qu'elle manifeste un intérêt soutenu pour autant que sa participation ne soit pas interprétée comme un rattachement à un groupe d'Etats qui la priverait de sa liberté d'action et de sa volonté de maintenir ses liens et ses accords avec les autres Etats européens. Solidarité européenne oui, mais compatible avec l'universalité des liens, avec une volonté de solidarité universelle. Quadrature du cercle ou jeu stérile! En tout cas, Petitpierre était bien conscient de la voie étroite que tentait de pratiquer la politique étrangère suisse. Il lui arrive même d'exprimer son exaspération à jouer un jeu de corde raide et comme il serait plus aisé, confie-t-il, de renoncer à cette politique de neutralité et de se rallier aux Etats qui partagent avec la Suisse des convictions, des valeurs et avec lesquels tant d'intérêts matériels la lient: «Dans une Europe coupée en deux, il n'y a plus de politique européenne indépendante possible. Il n'y a plus même en Europe une puissance assez forte pour essayer de pratiquer une telle politique. Quoi que nous fassions ou que nous ne fassions pas, nous servons, au moins indirectement les intérêts de l'une de ces politiques et nous pouvons à la longue nous attirer l'hostilité de l'un ou de l'autre Etat intéressé. Nous pouvons même, à un moment donné, nous trouver dans une situation difficile à l'égard des pays de l'Europe qui sont moralement et politiquement le plus près de nous, et nous trouver isolés, non seulement politiquement, mais aussi économiquement. Comment est-ce que nous pouvons dans cette situation nouvelle, pratiquer notre politique de neutralité? Je pense que notre intérêt bien compris et à longue échéance (durable) est de nous associer (activement) aux actions qui tendent à une organisation économique de l'Europe occidentale. Nous devons

9 DDS, vol. 17, No 92, ou DoDiS-4346.

être présents aux conférences qui ont pour tâche de discuter des intérêts communs des pays qui font partie de cette Europe; même si cela n'apparaît pas encore clairement aujourd'hui, il y a des intérêts communs de l'Europe dont il faudra bien prendre conscience un jour. Ce faisant, nous nous distançons de l'URSS et des Etats dits satellites. Mais nous rendons peut-être service à certains d'entre eux, qui voudraient se rapprocher de l'Occident. Et nous devons à tout prix garder le contact avec tous les Etats de l'Est. On ne peut évidemment exclure l'éventualité où, du côté américain, on chercherait à nous contraindre de couper les relations économiques avec l'Est, – mais nous n'en sommes pas là»<sup>10</sup>.

Or, si Petitpierre récuse l'option de l'association active au bloc occidental pour se contenter d'une «solidarité européenne», c'est qu'il a pris conscience de la dimension véritablement universelle de la neutralité qui procure d'autres atouts à l'Etat neutre, notamment dans les activités économiques et financières que la Suisse déploie à travers le monde; ceci ressort très clairement de la position suisse lors de la conférence des Nations unies pour le Commerce et l'Emploi à La Havane en 1947-48<sup>11</sup>, ainsi que par rapport aux institutions de Bretton Woods<sup>12</sup>. Elle sera toutefois contrainte de participer partiellement dès 1951 au blocus stratégique américain contre les pays de l'Est, initié dès 1949.

On esquissait une politique de neutralité qui pourrait offrir à la diplomatie suisse la possibilité de jouer la passerelle entre les deux Europes, sinon entre les deux blocs, politique de neutralité qui apparaissait nécessaire pour se ménager une Russie qui dominait l'Europe et avec laquelle on avait péniblement renoué en 1946<sup>13</sup>.

La Suisse enfin était consciente en 1947-48 où l'idée d'une troisième guerre mondiale était dans les esprits, qu'elle possédait la seule armée du continent qui se battrait contre une Armée rouge, au cas où celle-ci se mettrait en marche vers l'Ouest<sup>14</sup>, car ni l'armée française ni l'armée italienne n'offraient à l'époque une garantie de résistance à l'Armée rouge. D'où le

souci à Berne de ne pas se situer d'emblée dans l'un ou l'autre camp, mais d'entretenir la réalité ou la fiction de la neutralité, en étant bien conscient cependant que le sort de la Suisse était lié à celui de l'Europe, comme le déclarait le chef du Renseignement, le colonel Robert Frick, le 10 septembre 1948: «Mais, Messieurs, je m'excuse de cette profession de foi, nous serions fous, aveugles et lâches si nous nous taisions devant le bouleversement qui menace l'Europe, comme nous-mêmes. Neutres, nous devons le rester; nous pouvons le demeurer, parce que nous avons encore les moyens de nous battre pour sauvegarder ce principe. Mais cette neutralité, ne l'oublions pas, fut jusqu'ici la résultante des courants puissants qui s'opposaient à nos frontières, en Europe. Aujourd'hui, cela n'existe plus. Si nous ne voulons pas connaître l'occupation, la tyrannie, l'élimination des élites, l'anéantissement des valeurs spirituelles et morales qui sont le fondement de notre pays, notre préoccupation première doit être de contribuer, même au prix de lourds sacrifices, au rétablissement, à la reconstruction de l'Europe. Pour être, pour rester Suisses, il faut, aujourd'hui, que nous soyons aussi européens. Cela, est-il besoin de le dire, dans la mesure de nos moyens et sans ruiner notre pays. Il y a dans une telle attitude de justes normes à observer, tant sur le plan politique, qu'économique et financier. Par ailleurs, soulignons-le, un sacrifice exagéré de notre part agirait à l'encontre du but que nous poursuivons. L'Europe n'aurait rien à gagner à voir s'écrouler intérieurement le seul Etat sain et robuste qu'elle compte encore.»<sup>15</sup>

Mais, au-delà des enjeux européens, voire de civilisation qui sont évoqués à propos du conflit Est-Ouest, la Suisse s'évertue à consolider sa politique de neutralité, sans illusion sur une nouvelle reconnaissance explicite d'un statut de neutralité. Pour ce faire, elle saisira les opportunités qui s'offriront à elle sur la scène mondiale. La guerre de Corée est une première occasion où elle pourra démontrer la pertinence d'une diplomatie d'impartialité. Elle sera effectivement invitée par les partisans des deux blocs à faire partie de la commission de contrôle de l'armistice en Corée aux côtés d'autres pays, mission qu'elle continue encore

10 Exposé du 12 septembre 1947, dans DDS, vol. 17, No 26, p. 90, ou DoDiS-321.

11 Cf. DDS, vol. 17, Nos 34, 41, 55, ou DoDiS-1965, 128, 3200; aussi 2362.

12 DDS, vol. 17, No 3, ou DoDiS-125.

13 DDS, vol. 16, No 64, ou DoDiS-50.

14 DDS, vol. 17, No 26, p. 88, ou DoDiS-321.

15 Extrait du procès-verbal de la conférence annuelle des ministres de Suisse, les 9 et 10 septembre 1948, DoDiS-4346. Pour des extraits, cf. DDS, vol. 17, No 92.

à exercer.<sup>16</sup> Les crises et les conflits régionaux aux implications internationales vont aussi mobiliser la diplomatie de bons offices et de service de la Confédération. Ainsi lors de la crise de Suez, elle sera sollicitée par le Secrétaire général des Nations unies pour le transport de troupes par la Swissair, destinées à s'interposer entre les belligérants, transport dont les frais sont pris en charge par le Conseil fédéral<sup>17</sup>. Toutefois, enhardi par la relance du rôle international de Genève à la suite de la conférence sur les affaires asiatiques en 1954, où sera conclue la fin de la guerre d'Indochine par le désengagement de la France, et surtout à la suite de la première rencontre au sommet depuis Potsdam qu'a été la conférence des Quatre Grands en juillet 1955, le Conseil fédéral a tenté de proposer une conférence internationale par un Appel à la Paix; dans ce document adressé aux Quatre Grands et à l'Inde, le Conseil fédéral offre sa disponibilité pour organiser en Suisse une réunion qui aurait pour objectif de mettre un terme aux crises de Suez et de Budapest qui menacent la paix du monde.<sup>18</sup>

Cette initiative, à vrai dire improvisée, faisant référence au climat de paix qui avait régné à Genève une année auparavant, restera sans suite; cet échec incitera le Conseil fédéral à faire preuve de prudence dans ce genre de situations qui se produiront par la suite. Peu après, le Conseil fédéral accepta avec prudence une mission de bons offices dans le conflit franco-algérien, assuré par les deux parties, le gouvernement français et le gouvernement provisoire de la République algérienne, qu'une mission de bons offices était bien souhaitée de part et d'autre; la diplomatie suisse s'appliquera d'ailleurs à accomplir son rôle d'intermédiaire avec discrétion jusqu'à la conclusion

des accords d'Evian qui mirent fin au conflit<sup>19</sup>. Enfin une autre intervention importante et aux aspects multiples a eu lieu au Congo ex-belge, dès le lendemain de son indépendance, en été 1960, à l'appel du Secrétaire général des Nations unies<sup>20</sup>. Cette intervention marquée par l'envoi d'experts suisses et de soutien humanitaire se poursuivra, mais à vrai dire Berne manqua de moyens et surtout de personnes compétentes à mettre à disposition de la jeune République du Congo.

Signalons encore que durant cette période de la fin des années cinquante et du début des années soixante, la permanence de la Guerre froide a favorisé l'émergence, à la suite de la conférence de solidarité afro-asiatique de Bandung en 1955, du mouvement des non-alignés qui s'affirme en 1961: quelques Etats d'Asie notamment se veulent neutres. Au niveau sémantique une discussion s'ouvre sur la distinction à faire entre neutralité et neutralisme. En d'autres termes, la Suisse ne pouvait plus se prévaloir d'une sorte d'exception en matière de politique de neutralité.

## Conclusion

La définition de la position internationale d'un Etat comme la Suisse, certes dépourvu d'une ambition de puissance mais doté de nombreux atouts qui lui procurent des éléments de puissance non négligeables, est toujours laborieuse. Illusion ou fiction d'une politique de neutralité dont parle Petitpierre, ou puissance et efficacité du mythe "neutralité" dans la conduite des relations internationales! Depuis la dernière Guerre mondiale, l'histoire constate en effet que le mythe "neutralité" a été bien plus consistant que le traditionnel statut de neutralité du pays.

Au regard de l'évolution des données fondamentales de la politique mondiale, si l'on conçoit la neutralité comme un legs du passé qui, selon les circonstances, a constitué un atout important dans les démêlés avec les

16 Sur la participation de la Suisse à la Commission neutre de contrôle de l'armistice en Corée, Cf. DDS, vol. 19, rubrique I.5. Bons offices, surtout No 63 ou DoDiS-9605 et 9444, No 85 ou DoDiS-9601 et 9594, No 107 ou DoDiS-9675 et DoDiS-10673 et No 129 ou DoDiS-9603 et 9594.

17 Cf. DDS, vol. 20, No 90 ou DoDiS-12738 aussi DoDiS-11273 et 13176 et 13514.

18 Cf. DDS, vol. 20, No 80 ou DoDiS-12017, No 87 ou DoDiS-13154, No 91 ou DoDiS-11133, No 92 ou DoDiS-12315 et aussi DoDiS-12254, 12274, 12794, 12795.

19 Cf. DDS, vol. 21, No 81 ou DoDiS-15162 aussi 15161 et No 140 ou DoDiS-15150; voir surtout le rapport d'Olivier Long, le principal intermédiaire suisse, DoDiS-9709. Plusieurs autres documents seront publiés dans le volume 22 (1961-1963) des DDS et sous [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch).

20 Cf. DDS, vol. 21, No 95 ou DoDiS-15341 et aussi DoDiS-15345, 15337, 15340; d'autres documents seront publiés dans le volume 22 (1961-1963) et sous [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch).

**Puissances, il est impératif de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour que la Suisse soit à même de relever le défi d'une fonction internationale renouvelée, digne de son passé et à la hauteur des attentes de la communauté internationale. La voie de l'abandon de cette neutralité «fictive» serait sans doute le chemin le plus aisé, mais ce serait mettre un terme à un apport original de la diplomatie suisse, sans doute utile et apprécié, à la paix internationale. Encore faut-il le vouloir, et en convaincre le peuple!**

# Partizipation oder Alleingang?

## Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres (1945–1961)

DANIEL TRACHSLER<sup>1</sup>

### Einleitung

Im Januar 1959 stand der Briefkastenonkel von Radio Basel, der Journalist Hans Forster-Holliger, vor einer heiklen Aufgabe. In seiner Sendung beantwortete er Fragen seiner Hörerschaft. Nun hatte er eine Anfrage erhalten, die ihm delikater erschien: „Können Sie am Radio erklären, weshalb die Schweiz nicht in der UNO vertreten ist. Österreich und Schweden sind ebenfalls neutrale Staaten und trotzdem sind sie Mitglieder der UNO.“ Auf Forsters Bitte hin versorgte ihn das Eidgenössische Politische Departement (EPD) mit Informationen. Weil Forster sicher gehen wollte, nichts Falsches oder Verfängliches zu antworten, liess er seine Antwort vom Aussenministerium absegnen. Diese lautete: „Weil es unsere Neutralität zu stark in Mitleidenschaft ziehen würde. Wir müssten weitgehend auf unseren freien Willen verzichten und uns den Instruktionen des Sicherheitsrates fügen. Die UNO erwartet von ihren Mitgliedstaaten nicht nur, den UNO-Truppen gegebenen Falles Durchgang zu gewähren, sondern auch selber dem Sicherheitsrat militärische Einheiten zur Verfügung zu stellen und militärische Massnahmen gegen andere Staaten zu ergreifen. Das sind Bedingungen, die sich mit unserem Neutralitätsstatut nicht auf einen Nenner bringen lassen.“ Am 4. März 1959 teilte das EPD Forster mit, dass man keine Einwände habe.<sup>2</sup>

Diese Erklärung für die Absenz der Schweiz von der UNO wiederholte im Kern das zentrale Argument, welches bereits 1945/46 dazu geführt hatte, dass der Bundesrat nach der Gründung der UNO darauf verzichtete, ein Beitritts-gesuch zu stellen: die These von der Unvereinbarkeit des Systems der kollektiven

Sicherheit der UNO mit der dauernden Neutralität der Schweiz. Ist es aber gerechtfertigt, angesichts der Beständigkeit dieser Begründung auch von einer Kontinuität der Haltung Aussenminister Max Petitpierres und des Gesamtbundesrats in der Frage des UNO-Beitritts auszugehen? Ein kurzer Blick in die Forschungsliteratur scheint diese Vermutung zu bestätigen. Studien, die sich mit der Frage eines Beitritts der Schweiz zur UNO beschäftigen, untersuchen in aller Regel schwergewichtig den Meinungsbildungsprozess in den Jahren 1945/46 und die Beitrittsdebatten im Vorfeld der UNO-Abstimmungen von 1986 und 2001. Nach dem negativen Entscheid des Bundesrats 1945/46 wird eine ablehnende Haltung der schweizerischen Regierung gegenüber einem Beitritt bis Mitte der sechziger Jahre meist als Prämisse vorausgesetzt. Die Beitrittsfrage scheint auf Eis zu liegen. Das Verhältnis zur UNO wird in dieser Phase primär mit Blick auf das schweizerische Engagement in den Spezialorganisationen und hinsichtlich der Kompensationsfunktion der Guten Dienste für das Abseitsstehen der Schweiz untersucht. Erst die parlamentarischen Vorstösse der Nationalräte Helmuth Hubacher und Willy Bretscher Mitte der sechziger Jahre brachten aus dieser Optik wieder Bewegung in die Beitrittsdebatte.<sup>3</sup>

1 Historiker und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies der ETH Zürich [www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch).

2 Briefkastenonkel, Radio Basel, an Gilbert de Dardel, 28.2.1959, und Gilbert de Dardel an Briefkastenonkel, Radio Basel, 4.3.1959, beide Briefe in BAR E 2003(A) 1971/44/279.

3 Möckli, Daniel, "The Long Road to Membership: Switzerland and the United Nations" in: Jürg Martin Gabriel, Thomas Fischer (Hg.), *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, S. 46–73; Moos, Carlo, *Ja zum Völkerbund – Nein zur Uno: Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*, Zürich, Chronos, 2001; Thüerer, Daniel, "Die Schweiz und die Vereinten Nationen" in: Riklin, Alois, Haug Hans und Probst Raymond (Hg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt, 1992, S. 307–337. Detaillierter die Dissertation von Hohengartner, welche die Rezeption des UNO-Beitritts Österreichs 1955 berücksichtigt, vgl. Hohengartner, Reinhold, *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945–1982: Die Problematik des schweizerischen UNO-Beitrittes im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Parlament*, Wien, VWGÖ, 1993.

Verschwand die Frage des UNO-Beitritts nach 1946 während der Ära Petitpierre (1945–1961) tatsächlich von der politischen Bildfläche? Der vorliegende Beitrag zeigt, dass dem nicht so war. Noch zweimal beschäftigte das Thema Aussenminister Petitpierre und den Bundesrat intensiv: das erste Mal um die Jahreswende 1955/56, nachdem die UNO im Dezember 1955 das neutrale Österreich und 15 weitere Staaten aufgenommen hatte; das zweite Mal um 1959/60, als Max Petitpierre gegen Ende seiner Amtszeit die Frage eines UNO-Beitritts im Kontext eines grundsätzlichen aussenpolitischen Evaluationsprozesses erneut aufwarf. Diese beiden Phasen stehen im Zentrum der folgenden Ausführungen. Zunächst werden in einem ersten Teil jedoch die wesentlichen Argumente in Erinnerung gerufen, welche den Bundesrat 1945/46 dazu bewogen, auf ein Beitrittsgesuch zu verzichten.

## 1. Der Verzicht des Bundesrats auf ein UNO-Beitrittsgesuch 1945/46

Als Max Petitpierre am 1. Februar 1945 sein Amt als Bundesrat antrat, stand das Thema UNO weit oben auf der aussenpolitischen Traktandenliste. Der Meinungsbildungsprozess, in welchem die Landesregierung unter der Ägide Petitpierres ihre ablehnende Haltung in der Frage eines UNO-Beitritts festlegte, dauerte knapp zwei Jahre und umfasste drei Etappen.<sup>4</sup> In einer ersten Phase im Frühjahr 1945 formulierte Max Petitpierre, massgeblich beeinflusst vom Gesandten in London, Paul Ruegger, und dem Genfer Professor William E. Rappard, eine erste, provisorische Doktrin. Hintergrund war die bevorstehende Gründungskonferenz der UNO in San Francisco. Die Schweiz war als neutrales Land nicht eingeladen worden. Trotzdem war es klar, dass sich die politischen Verantwortungsträger Gedanken zur geplanten Sicherheitsorganisation machen mussten, wollten sie die drohende politische Isolation der Schweiz abwenden.

<sup>4</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen insbesondere Möckli, Daniel, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*, Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000; Fleury, Antoine, "La Suisse et le défi du multilatéralisme" in: Kreis, Georg (Hg.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*, Basel, Schwabe-Verlag, 1996, S. 68–83.

Am 12. April 1945 fand die entscheidende Sitzung der aussenpolitischen Delegation des Bundesrats statt, der neben Petitpierre Bundespräsident Eduard von Steiger und Philipp Etter angehörten. Weiter nahmen auch Walter Stucki und die Professoren William E. Rappard, Dietrich Schindler und Léopold Boissier am Treffen teil. Da die definitive Fassung der UNO-Charta noch nicht vorlag, einigte man sich auf eine provisorische Doktrin. Diese beinhaltete, dass die Schweiz momentan keinen Beitritt zur UNO ins Auge fassen, aber ihre Bereitschaft zur wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit signalisieren wollte, wie Petitpierre ausführte: „La politique de neutralité reste notre ligne de conduite; c’est la raison pour laquelle nous ne pouvons, pour le moment du moins, envisager notre accession à l’organisation de sécurité mondiale projetée. En revanche, nous devrions manifester, dès à présent, notre intérêt à collaborer dans les organisations techniques (économiques, sociales et humanitaires) existant déjà et pouvant encore être créées [sic, DT].“<sup>5</sup> Hauptgrund für diese vorsichtige, auf die Neutralität fokussierte Strategie war die Befürchtung, im Falle eines Beitritts die Neutralität aufgeben und sich an Sanktionen beteiligen zu müssen.

Am 26. Juni 1945 ging die Konferenz von San Francisco mit der Verabschiedung der UNO-Charta für die Schweiz überraschend früh zu Ende. Anfangs August luden die Grossmächte auch diejenigen Länder zu einem Beitritt zur UNO ein, die im Zweiten Weltkrieg neutral geblieben waren. Die Schweiz kam unter Zugzwang. Damit setzte die zweite Phase des Meinungsbildungsprozesses ein.

Zur Analyse der Charta setzte der Bundesrat zwei Kommissionen ein, eine kleine Expertenkommission und eine rund 40-köpfige Konsultativkommission. Mehrere Beratungen in der Expertenkommission und eine zweitägige Sitzung der Konsultativkommission Mitte November 1945 führten zu einer Doktrinemodifikation. Die konsultierten Experten und die Bevölkerungsvertreter standen einem Beitritt nämlich weitgehend positiv gegenüber. Niemand votierte für ein völliges Fernbleiben von der UNO. Allerdings kam ein Beitritt nur unter dem Vorbehalt in Frage, dass die

<sup>5</sup> Votum Max Petitpierre, Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges, 12.4.1945, BAR E 2001 (D) 3/2.



Neutralität auch bei einer Mitgliedschaft gewahrt werden könne. Konkret ging es darum zu verhindern, dass die Schweiz zur Teilnahme an militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen gezwungen werden konnte.<sup>6</sup>

Der Gesamtbundesrat segnete diese neue Strategie im Dezember 1945 ab. Ziel war es nun, zu sondieren, ob die Schweiz der UNO als Sonderfall unter Wahrung ihrer Neutralität beitreten konnte. Anfang April 1946 stellte Max Petitpierre diese Strategie dem Parlament und der Öffentlichkeit vor: „En résumé la ligne politique que nous avons l'intention de suivre est simple et droite. Le Conseil fédéral examinera dans un sens positif les possibilités d'adhésion de la Suisse aux Nations Unies. Il prendra les contacts nécessaires. Mais une adhésion ne peut être envisagée que si le statut international de la Suisse est reconnu au sein de la nouvelle organisation.“<sup>7</sup>

Um dieses Ziel zu erreichen, intensivierte der Bundesrat erstens die die Hochstilisierung des Sonderfalls. Damit sollte der UNO-Beitritt unter Wahrung und Anerkennung der Neutralität erreicht werden. Zweitens versuchte er, eine kontroverse Diskussion der Beitrittsfrage in der Öffentlichkeit möglichst zu verhindern. Gegen aussen sollte eine homogene schweizerische UNO-Position suggeriert werden. Drittens schliesslich warb man mittels informeller Gespräche bei zentralen internationalen Persönlichkeiten um Verständnis für die Ausnahmeposition der Schweiz.<sup>8</sup>

Im Sommer 1946 musste sich Petitpierre das Scheitern dieser Politik eingestehen. Von verschiedenster Seite wurde signalisiert, dass die Schweiz keine Aussicht auf einen Beitritt zur UNO mit Neutralitätsvorbehalten hatte. Der erste UNO-Generalsekretär, der Norweger

Trygve Lie, brachte diese Haltung an einer Pressekonferenz in Bern Anfang August pointiert zum Ausdruck: „Neutrality is a word I cannot find in the Charter.“<sup>9</sup> Zu gross war einerseits die Furcht, mit einer Ausnahmeregelung für die Schweiz eine Flut weiterer Ausnahmebegehren auszulösen, zu gering war andererseits das Verständnis für die Schweiz, die von vielen Ländern immer noch als opportunistische Profiteurin des Zweiten Weltkrieges gesehen wurde. Überdies reichte im August 1946 das neutrale Schweden sein Beitritts-gesuch ein, ohne dieses an Vorbehalte zu knüpfen. Die Bereitschaft, ausgerechnet der Schweiz eine Sonderstellung einzuräumen, tendierte gegen Null.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Bundesrat in der dritten Phase seiner Entscheidungsfindung, kein Beitritts-gesuch bei den Vereinten Nationen einzureichen. Angesichts der Unmöglichkeit, von der UNO eine explizite Garantie für die Neutralität und eine Dispensation von allfälligen Sanktionen zu erhalten, verzichtete die Schweiz auf effektive Verhandlungen über einen konditionalen Beitritt. Dies rief auch in der Expertensitzung am 13. August 1946 keinen Widerspruch hervor.<sup>10</sup> Mit diesem Entscheid stellten Max Petitpierre und der Gesamtbundesrat die entscheidende Weiche, welche das Verhältnis zwischen der Eidgenossenschaft und der UNO in den nächsten Jahren prägen sollte. Die Schweiz sollte als Sonderfall ausserhalb der Vereinten Nationen positioniert werden. Die Strategie der Neutralitätsüberhöhung, die bisher den Sonderfall innerhalb der UNO hätte rechtfertigen sollen, diente nun dazu, die Sonderstellung ausserhalb der Sicherheitsorganisation zu legitimieren. Die Schweiz war jedoch bereit, in den wirtschaftlichen und technischen Spezialorganisationen mitzuarbeiten.

Dieser Entscheid bedeutete jedoch nicht, dass Max Petitpierre einen Beitritt zur UNO endgültig ad acta gelegt hätte. Er hoffte, dass sich die Möglichkeit zu einem konditionalen Beitritt später doch noch ergeben könnte und schloss einen Beitritt der Schweiz zur UNO

6 Votum Petitpierre, Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies. Compte rendu des séances tenues les 14 et 15 novembre 1945 sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre, 15.11.1945, BAR E 2001-04 (-) 5/5. Vgl. auch Schindler, Dietrich (Hg.), *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*, Bern und Stuttgart, Paul Haupt, 1984, S. 63–65.

7 Max Petitpierre, Réponse à l'interpellation de M. Boerlin, 2.4.1946, BAR E 2800 1967/59/59, auszugsweise ediert in Roulet, Louis-Edouard (Hg.), *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*, Neuchâtel, Baconnière, 1980, S. 193–200.

8 Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, S. 168–205.

9 Max Petitpierre, La Suisse et son adhésion aux Nations Unies, [ohne Datum], Pages de mémoire, BAR E 2800 1990/106/7.

10 Comité d'experts pour l'examen des problèmes concernant les relations entre la Suisse et les Nations Unies, 13.8.1946, BAR E 2800 1967/60/17.

deshalb nicht kategorisch aus. Nur im Augenblick komme ein solcher nicht in Frage: „Il serait prématuré de poser maintenant notre candidature sous la condition que notre statut de neutralité soit reconnue. Cette condition ne serait pas acceptée dans les circonstances actuelles.“<sup>11</sup> Insgesamt schätzte der Bundesrat die Situation wohl realistisch ein. Es hätten kaum Chancen für einen konditionalen Beitritt bestanden. Dagegen scheint auch klar, dass die Schweiz aus Sicht der UNO problemlos hätte beitreten können, wenn sie auf Sonderwünsche verzichtet hätte.<sup>12</sup>

Nach diesem Richtungsentscheid verlor die Beitrittsfrage vorerst ihre Brisanz und die UNO büsste ihren Stellenwert als primärer Bezugsrahmen der schweizerischen Aussenpolitik ein. Aus der Sicht Petitpierres wurde das Thema UNO sekundär. Mit der Verschärfung des Kalten Krieges 1947/48 und der zunehmenden Paralisierung des Sicherheitsrats erwies sich das System der kollektiven Sicherheit rasch als wenig funktionstüchtig. Zudem entwickelte sich die UNO immer mehr zu einer Arena der Blockauseinandersetzung. Entsprechend zufrieden war man in Bern mit der eigenen Position, die keine Stellungnahme zu politischen Konflikten erforderte, welche in der UNO behandelt wurden. Diese Zufriedenheit wurde durch die Wahrnehmung gefestigt, dass die Absenz der Schweiz von der UNO respektiert wurde und die schweizerische Neutralität ab Anfang der fünfziger Jahre und vor dem Hintergrund des Koreakriegs im internationalen und multilateralen Kontext generell wieder mehr Akzeptanz fand.<sup>13</sup> 1953 konnte der schweizerische Beobachter bei der UNO, August R. Lindt, nach Bern melden, die Schweiz genieße am Hauptsitz in New York hohes Ansehen. Er fügte hinzu: „Es ist wahrscheinlich nicht zu viel gesagt, dass dem kaum so wäre, wenn die Schweiz als Mit-

gliedstaat der U.N. in die täglichen Kämpfe der Kommissionen verwickelt wäre.“<sup>14</sup>

Die Schweiz konnte auch beim zweiten UNO-Generalsekretär, dem Schweden Dag Hammarskjöld, auf grosses Verständnis für ihre Situation zählen. So vertrat Hammarskjöld im Juli 1954 im Rahmen eines privaten Gesprächs mit Petitpierre die Meinung, es gebe keinen Grund für die Schweiz, der UNO beizutreten: „Pour la Suisse, M. H[ammarskjöld, DT] est de l'avis qu'elle a tout intérêt à rester en dehors et ne voit aucun motif pour que nous cherchions à adhérer aux Nations Unies, même avec un statut spécial.“<sup>15</sup> Angesichts solcher beruhigender Voten sah sich Max Petitpierre erst 1955 wieder dazu veranlasst, sich mit dem Szenario eines UNO-Beitritts zu befassen.

## 2. Präzedenzfall Österreich? Die erste Überprüfung der Haltung 1955/56

Es scheint folgerichtig, dass die UNO-Frage in der Schweiz 1955 wieder aufs Tapet kam, denn es war das Jahr des UNO-Beitritts Österreichs. Österreich hatte sich im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 dazu verpflichtet, eine Neutralität nach dem Muster der Schweiz zu führen. Gleichzeitig war Österreich von den Grossmächten in der Präambel des Staatsvertrags vom 15. Mai 1955 der Beitritt zur UNO zugesichert worden. Kein Wunder, beobachtete man in Bern die Schritte des Nachbarlandes Richtung UNO mit Argusaugen. Am 15. Dezember wurde Österreich schliesslich in die Vereinten Nationen aufgenommen.

Petitpierres Haltung gegenüber dem Nachbarland war ambivalent. Natürlich begrüusste er die wiedererlangte Souveränität Österreichs herzlich. Auch dessen Neutralität interpretierte er offiziell als Zeichen für deren Wiederaufwertung. In internen Überlegungen stellte er sich allerdings die Frage, ob die schweizerische Neutralität durch eine österreichische Neutralität „nach Schweizer Muster“ nicht ihre Exklusivität verlieren und durch das Verhalten

11 Max Petitpierre, Discours prononcé au 3e Congrès féminin suisse, 22.9.1946, ediert in Roulet, *Max Petitpierre*, S. 201–205.

12 Für eine kritische Einschätzung des Bundesratsentscheids, vgl. Hug, Peter, „Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen 1943–1947“ in Kreis, Georg, *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*, S. 84–97.

13 Trachsler, Daniel, *Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947 – 1952*, Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2002, S. 259–307.

14 August R. Lindt an Pierre Micheli, 24.4.1953, BAR E 2003-04(-) 1970/346/176.

15 Max Petitpierre, Visite de M. Dag Hammarskjöld, Secrétaire général de l'ONU, 13.7.1954, BAR E 2800 1967/60/17.

Wiens in Frage gestellt werden könnte.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund reagierte man in Bern erleichtert, als August R. Lindt meldete, Österreich habe mit Bezug auf die Sanktionen auf eine Ausnahmeregelung verzichtet. Andernfalls wäre die Schweiz in Erklärungsnot geraten, wie Lindt ausführte: „Hätte Österreich ein Sonderstatut verlangt und erhalten, wäre das Abseitsstehen der Schweiz für die internationale öffentliche Meinung schwer verständlich geworden. Durch den Verzicht Österreichs auf eine Sonderstellung wird nun in aller Klarheit der Unterschied augenfällig, der zwischen schweizerischer und österreichischer Neutralität besteht.“<sup>17</sup> Neben dem Beitritt Österreichs gab es einen zweiten Faktor, der Ende 1955 zur Überprüfung der schweizerischen UNO-Politik führte. Zusammen mit Österreich traten im Dezember 1955 noch 15 weitere Staaten der UNO bei.<sup>18</sup> Die UNO umfasste nun 76 Staaten und war damit ihrem Ziel der Universalität einen beträchtlichen Schritt näher gekommen. Der Beitritt Österreichs und der Trend Richtung Universalität hatten sich schon seit mehreren Monaten abgezeichnet. Im September hatte Lindt angeregt zu prüfen, ob diese Faktoren auch Konsequenzen für die Frage eines Beitritts der Schweiz hätten. Aber noch Mitte Oktober erachtete Petitpierre dies als verfrüht. „Il serait prématuré pour le Conseil fédéral d'examiner déjà cette éventualité et d'arrêter en principe l'attitude que la Suisse aurait à prendre“, antwortete der Aussenminister Lindt.<sup>19</sup> Erst nach der Aufnahme der 16 neuen Mitglieder hielt Petitpierre den Zeitpunkt für gekommen, die Beziehungen zur UNO zu untersuchen. Er erteilte mehreren Mitarbeitern einen entsprechenden Auftrag. Gleichzeitig wurden die Beziehungen zum Europarat und zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unter die Lupe genommen. Diese Analyse

der Aussenpolitik dürfte mit dem kurz zuvor gefallenen Entscheid Petitpieres zusammenhängen, sich erneut für die Wahl in den Bundesrat zur Verfügung zu stellen.

Anfang 1956 trafen die Berichte seiner engen Mitarbeiter Alfred Zehnder, Pierre Micheli, Rudolf Bindschedler und August R. Lindt bei Petitpierre ein. Was die Kernfrage eines UNO-Beitritts betraf, kamen alle Analysen zum Schluss, dass sich ein solcher nicht aufdränge. Die Hauptargumente waren, dass sich erstens an der Inkompatibilität zwischen der kollektiven Sicherheit und der schweizerischen Neutralität nichts geändert habe und dass sich die Schweiz zweitens von einem Beitritt kaum Vorteile erhoffen könne. Wenn man die Erfahrungen der letzten zehn Jahre betrachte, habe die Nichtmitgliedschaft mehr Vorteile als Nachteile gebracht, hielt etwa Pierre Micheli fest.<sup>20</sup>

Auch Bindschedler kam zum Schluss, dass keine zwingende Notwendigkeit für einen Beitritt bestehe. Er wies jedoch darauf hin, dass die bisherige Staatenpraxis bei der Interpretation der Charta entgegen deren Wortlaut durchaus Spielraum für ein Festhalten an der Neutralität lasse. Für den Fall eines Beitritts sprach aber auch er sich für eine explizite Anerkennung der Neutralität durch die UNO aus. Er warnte jedoch vor den Risiken eines solchen Schrittes: „Sofern das Begehren abgelehnt würde, wäre unserer Stellung schlechter als vorher. Die schweizerische Neutralität wäre in Diskussion gezogen, während man heute behaupten kann, dass sie allseits anerkannt wird und unbestritten dasteht.“<sup>21</sup>

Am meisten beeindruckten Max Petitpierre die luziden Berichte von August R. Lindt.<sup>22</sup> Auch Lindt argumentierte gegen einen Beitritt der Schweiz zur UNO. Er beurteilte die Wirksamkeit der Organisation bei der Beeinflussung der internationalen Politik äusserst skeptisch. Lindt illustrierte die schwierige Position der Schweiz und mögliche Dilemmata im Fall eines

16 Jenny, Christian, *Konsensformel oder Vorbild? Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster*, Bern, Stuttgart und Wien, Paul Haupt, 1995, S. 286–292.

17 August R. Lindt an Alfred Zehnder, 22.8.55, BAR E 2300 New York (UNO) Bd. 2, zitiert nach Jenny, *Konsensformel oder Vorbild?*, S. 297.

18 Albanien, Österreich, Bulgarien, Kambodscha, Finnland, Ungarn, Irland, Italien, Jordanien, Laos, Libyen, Nepal, Portugal, Rumänien, Spanien, Sri Lanka.

19 Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, à l'Observateur suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, A. Lindt, 14.10.1955, DDS, Bd. 20, Nr. 31.

20 Pierre Micheli an Max Petitpierre, Position de la Suisse à l'égard de l'Organisation des Nations Unies, 30.1.1956, BAR E 2800 1967/60/16.

21 Rudolf Bindschedler an Max Petitpierre, Notiz an den Departementschef: Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen, zum Europarat und zur Montanunion, 27.1.1956, BAR E 2800 1967/60/16.

22 Die vier Berichte von August R. Lindt an Max Petitpierre (27.1.1956, 3.2.1956, 10.2.1956 und 15.2.1956) befinden sich alle in BAR E 2003(A) 1970/115/224. Lindts zweiter Bericht ist auch in DoDiS zu erhalten (DoDiS-10917).

Beitritts am Beispiel der Kolonialfrage. Die Schweiz geniesse als Staat ohne koloniale Vergangenheit bei den kürzlich in die Unabhängigkeit entlassenen Ländern grosse Sympathien. Diese würden jedoch von der Schweiz die Unterstützung ihrer antikolonialen Forderungen erwarten. Wenn man ihnen diese Unterstützung versage und sich in konkreten Fragen der Stimme enthalte, werde man solche Sympathien rasch verlieren. Falls man antikoloniale Postulate aber unterstütze, brüskiere man eng befreundete Nationen wie Frankreich oder Grossbritannien. Lindt schloss daraus, dass ein Beitritt für das Ansehen der Schweiz eher negative als positive Folgen haben werde. Auch Lindt stufte die Aussicht, dass die Schweiz eine explizite Anerkennung ihrer Neutralität erhalten könnte, als äusserst gering ein. Nach dem vorbehaltlosen Beitritt Österreichs dominiere in New York die Haltung, was gut genug für Österreich sei, müsse auch für die Schweiz reichen.

Petitpierre teilte Lindt mit, er sei zu den gleichen Schlüssen gekommen. Der Bundesrat habe die Frage in seiner Sitzung vom 10. Februar 1956 eingehend besprochen und sei der Auffassung, dass man an der bisherigen aussenpolitischen Linie nichts ändern müsse. Die Regierung sei einstimmig der Ansicht, dass jegliche Sondierungen hinsichtlich eines Beitritts der Schweiz zur UNO verfrüht und nicht opportun seien.<sup>23</sup> Mit diesem Beschluss bestätigte der Bundesrat den 1946 gefällten Entscheid. Damit war die erste Reevaluation der Beitrittsfrage abgeschlossen.

### 3. Die zweite Überprüfung im Kontext der aussenpolitischen Gesamtevaluation von 1959/60

Anders als dies bisweilen dargestellt wurde, war die Frage damit aber nicht „auf Jahre hinaus wieder zu einem nebensächlichen aussenpolitischen Thema geworden.“<sup>24</sup> Bereits im Frühjahr 1959 setzte Petitpierre sie wieder auf die Traktandenliste des Bundesrats. Die Perspektive einer zunehmenden Universalität der UNO führte in Kombination mit den durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 ausgelösten europa-

politischen Verwerfungen dazu, dass sich der Aussenminister verstärkt Gedanken über die internationale Stellung der Schweiz machte. Dabei überdachte er auch das Verhältnis zur UNO.

Bemerkenswert selbstkritisch legte Petitpierre seine Überlegungen im September 1958 im Rahmen der jährlichen Ministerkonferenz in Bern dar. Bei der Analyse der bisherigen schweizerischen UNO-Politik äusserte sich Petitpierre kritisch gegenüber der bis anhin verfolgten Sonderfallstrategie: „On ne peut toutefois méconnaître que, dans la pratique, la neutralité n'est plus incompatible avec la qualité de membre des Nations Unies et que la Suède et l'Autriche ne sont pas considérées comme des pays moins neutres que la Suisse. J'ai toujours pensé jusqu'à présent qu'il était dans notre intérêt de nous singulariser, en ce sens que nous devons chercher à apparaître comme un cas sui generis.“ Aber er fragte sich, ob durch den Vergleich mit Österreich und Schweden nicht vor allem die negativen, isolierenden Aspekte der schweizerischen Neutralitätsinterpretation immer prominenter in Erscheinung treten würden. Er sei überzeugt, dass die Schweiz auf aussenpolitische Kontinuität setzen müsse, hielt er fest, fügte jedoch hinzu: „Néanmoins, je ne crois pas que la Suisse puisse indéfiniment rester à l'écart des Nations Unies sans courir le risque d'un affaiblissement de sa position internationale et sans s'exposer à être considérée comme quantité négligeable.“<sup>25</sup>

Diese Überlegungen präsentierte Max Petitpierre auch in einer grossen aussenpolitischen Aussprache im Bundesrat im Frühling 1959.<sup>26</sup> Er war überzeugt, dass die globale Ebene für die Schweiz vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden handelspolitischen Spaltung Westeuropas in EWG und Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) und angesichts der Dekolonisation an Bedeutung zunehmen würde. Deshalb machte sich Petitpierre im Bundesrat für die Prüfung eines mittelfristigen UNO-Beitritts stark. Bemerkenswerterweise schien der Aussenminister anders als 1945/46 dazu bereit, auf die frühere *conditio sine qua non* einer expliziten Anerken-

<sup>23</sup> Max Petitpierre an August R. Lindt, 15.2.1956, BAR E 2800 1967/60/16.

<sup>24</sup> Hohengartner, *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen* 1945–1982, S. 97.

<sup>25</sup> Max Petitpierre, Conférence des Ministres, 5.9.1958, BAR E 2800 1967/61/66.

<sup>26</sup> Max Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 15.4.1959, DDS, Bd. 21, Nr. 37.

nung des schweizerischen Neutralitätsstatuts durch die UNO zu verzichten. Er beurteilte es als chancenlos, dass die Schweiz wie 1920 beim Völkerbund eine Ausnahmeerklärung erhalten könnte, und vertrat die Meinung, mit den notwendigen Vorbehalten sei die Neutralität kein unüberwindliches Hindernis mehr für einen UNO-Beitritt.

Der Aussenminister scheiterte im Bundesrat mit seinem Vorstoss.<sup>27</sup> Von den Regierungsmitgliedern zeigte sich einzig Giuseppe Lepori vorsichtig positiv. Philipp Etter, Hans Streuli und Thomas Holenstein bekannten sich dagegen zur „Alten Schule“, welche die schweizerische Neutralität kategorisch als unvereinbar mit einer UNO-Mitgliedschaft erachtete. Auch Paul Chaudet und Friedrich Traugott Wahlen zeigten sich sehr zurückhaltend. Streuli regte immerhin an, das EPD solle einen eingehenden UNO-Bericht ausarbeiten.

Angesichts dieser erdrückenden Front gegen eine Aufweichung der rigiden Haltung in der Frage eines UNO-Beitritts krebste Petitpierre zurück. Ohne grosse argumentative Gegenwehr lenkte er angesichts des Widerstands gegen eine Annäherung an die UNO ein und beschwichtigte, er habe die Frage nur aufwerfen wollen, damit man sie nicht aus den Augen verliere. Sie sei im Moment jedoch noch nicht aktuell. Petitpierre gelang es mit diesem begrenzten Engagement nicht, eine unvoreingenommene Diskussion über die internationale Position der Schweiz und die Zweckmässigkeit ihrer Zurückhaltung gegenüber den Vereinten Nationen anzustossen. Damit war die Frage des UNO-Beitritts für den Rest seiner Amtszeit definitiv vom Tisch.

Ein Nachspiel hatte Petitpierres Initiative. Nach der ernüchternden Bundesratssitzung gab Petitpierre den geforderten UNO-Bericht in Auftrag. Petitpierre machte jedoch von Beginn weg klar, welches Resultat der Bundesrat erwartete: „La conclusion devrait être que, pour le moment, il n’y a pas de motif de solliciter notre adhésion aux Nations Unies.“<sup>28</sup> Ein Jahr später lag die Studie aus der Feder von Rudolf Bindschedler über die Frage eines Beitritts der

Schweiz zur UNO vor. Bindschedlers Fazit dürfte nicht weiter überraschen: „Unter diesen Umständen empfiehlt es sich, von der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zur Zeit abzusehen und unsere klare Neutralitätspolitik weiterzuführen.“<sup>29</sup>

An der reservierten Haltung des Bundesrats gegenüber der UNO änderte sich bis zum Rücktritt Petitpierres nichts mehr. Der Aussenminister unternahm keinen weiteren Versuch, eine Annäherung an die Vereinten Nationen in die Wege zu leiten. An seiner letzten Bundesratssitzung am 30. Juni 1961 stellte Petitpierre fest, die Frage eines UNO-Beitritts sei nicht aktuell und die bisherige Zurückhaltung weiterhin angebracht.<sup>30</sup> Es sollte noch Jahrzehnte dauern, bis die Schweiz diese Zurückhaltung gegenüber der UNO schliesslich aufgab.

## Schluss

1945/46 entschieden sich Max Petitpierre und der Bundesrat angesichts der Unmöglichkeit, eine explizite Neutralitätsgarantie zu erhalten, gegen ein Beitrittsgesuch bei den Vereinten Nationen. Die Schweiz sollte vielmehr als neutraler Sonderfall ausserhalb der UNO positioniert werden. Diese politische Weichenstellung hatte bis zum Ende von Petitpierres Amtszeit Bestand. Dies bedeutet aber nicht, dass die Beitrittsfrage damit ein für allemal entschieden war und gänzlich von der politischen Traktandenliste des Bundesrats verschwand. Noch zweimal setzten sich Petitpierre und die Landesregierung vertieft mit der Frage auseinander, ob der Alleingang nach wie vor der richtige Weg für die Schweiz darstellte oder ob eine Partizipation bei den Vereinten Nationen anzustreben sei.

Die Auslöser für die erste Evaluationsphase 1955/56 waren der UNO-Beitritt Österreichs und die Annäherung der Vereinten Nationen an ihr Ziel der Universalität durch die Aufnahme von 16 Staaten. Obwohl beide Ereignisse sich bereits in der ersten Jahreshälfte abgezeichnet hatten, leitete Petitpierre erst Ende 1955 eine Überprüfung der schweizerischen

27 Verhandlungsprotokoll der 34. Sitzung des Bundesrates vom 19. Mai 1959. Aussprache über die Probleme gemäss Schreiben EPD vom 15./23. April 1959, 19.5.1959, BAR E 2800 1990/106/1.

28 Max Petitpierre, Adhésion de la Suisse aux Nations Unies, 24.6.1959, BAR E 2800 1967/60/16.

29 Rudolf Bindschedler, Der Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen, 11.7.1960, BAR E 2800 1967/59/61.

30 Votum Max Petitpierre, Verhandlungsprotokoll der 49. Sitzung des Bundesrates vom 30. Juni 1961, 30.6.1961, DDS, Bd. 21, Nr. 155.

Position in der UNO-Frage ein. Die Evaluation hatte einen überwiegend legitimatorischen Charakter. Sie diente in erster Linie dazu, die distanzierte Haltung der Schweiz zu bestätigen. Einstimmig und im Einklang mit Petitpierres eigener Sichtweise beschloss der Bundesrat im Februar 1956, keine Sondierungen hinsichtlich eines Beitritts zu unternehmen. Ausschlaggebend für diese Bestätigung des ursprünglichen Richtungsentscheids waren mehrere Gründe: erstens schätzte Bern die schweizerische Neutralität und die UNO-Charta nach wie vor als inkompatibel ein. Zweitens wurde die Möglichkeit, im Fall eines Beitritts eine explizite Neutralitätsgarantie durch die UNO zu erhalten, auch weiterhin als nicht realistisch eingestuft. Und drittens erachtete die Landesregierung die Position der Schweiz und ihrer Neutralität als gefestigt und versprach sich keine grossen Vorteile von einer UNO-Mitgliedschaft. Diese schien im Gegenteil gewisse Risiken zu bergen. Vor diesem Hintergrund hielt der Bundesrat am Alleingang fest. Das zweite Mal lancierte Petitpierre die UNO-Beitrittsfrage im Rahmen einer ausserpolitischen Grundsatzdiskussion im Bundesrat 1959. Diesmal waren nicht konkrete äussere Ereignisse der Auslöser, sondern Petitpierres Besorgnis um eine wachsende Schwächung der Stellung der Schweiz angesichts der drohenden wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas und der zunehmenden Universalität der Vereinten Nationen. Um einem drohenden Positions- und Einflussverlust der Schweiz entgegenzuwirken, zog Petitpierre nun einen Beitritt zur UNO ernsthaft in Betracht. Er erwog gar, auf eine explizite Neutralitätsgarantie durch die UNO zu verzichten. In der Landesregierung erlitt er jedoch Schiffbruch mit seinem Ansinnen. Petitpierres Öffnungsbereitschaft stiess im Gesamtbundesrat kaum auf Resonanz. Die grosse Mehrheit der Regierungsmitglieder vertrat die traditionelle Haltung, dass sich eine UNO-Mitgliedschaft nicht mit der schweizerischen Neutralität vereinbaren lasse. Dies bewog den Aussenminister dazu, die Frage eines UNO-Beitritts im Bundesrat bis zu seinem Rücktritt nicht mehr ernsthaft zu thematisieren.

# La Suisse et la conférence des Nations Unies sur les relations diplomatiques

FRANÇOIS WISARD<sup>1</sup>

Au printemps 1961, des représentants de 81 Etats, dont la Suisse, ont participé à Vienne à la conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques. Ils ont adopté une convention qui définit, en une cinquantaine d'articles, les missions diplomatiques (leurs fonctions, leur personnel), ainsi que les immunités et privilèges (inviolabilité des locaux, liberté de communication, immunité de juridiction).

Cette conférence se prête bien à une lecture en termes de permanence, rupture et défis, pour reprendre les trois concepts autour desquels s'articulent cet atelier consacré à la politique étrangère suisse.

- Rupture, parce qu'il s'agit, encore à ce jour, de la seule conférence internationale depuis 1815 qui a abouti à l'élaboration, puis à l'adoption de règles juridiques régissant les aspects diplomatiques des relations entre Etats<sup>2</sup>.
- Continuité, parce que la Convention de Vienne a, dans une large mesure, consisté en une codification des règles du droit international coutumier.
- Défis enfin, pour la Suisse, dans la mesure où sa participation à la conférence n'avait au départ rien d'acquis. En effet, les travaux qui ont été menés dans le cadre des Nations Unies auraient pu déboucher non pas sur une conférence diplomatique, mais sur une résolution onusienne. Cette dernière option était restée d'actualité pendant plusieurs années.

La conférence et la convention ont fait l'objet de deux commentaires contemporains, suc-

cincts mais très éclairants<sup>3</sup>. Depuis lors, des ouvrages plus substantiels ont vu le jour<sup>4</sup>. Le thème a intéressé en tout premier lieu les spécialistes du droit international. Cette règle se vérifie également en Suisse. A notre connaissance, la seule étude a été signée par Rudolf Bindschedler, chef du Service juridique du Département politique fédéral (DPF, aujourd'hui DFAE) et membre de la délégation<sup>5</sup>.

Nous analyserons la position de la Suisse tant durant la phase préparatoire (1957-1961)<sup>6</sup> que lors de la conférence (2 mars – 14 avril 1961)<sup>7</sup>. Des éléments de contexte et des propos conclusifs encadreront cette analyse.

1 Chef du Service historique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). L'auteur remercie Mme Evelyne Gerber de la Direction du droit international public du DFAE pour ses précieuses indications.

2 RS 0.191.01 ([http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0\\_191\\_01.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_191_01.html)).

3 Colliard, Claude-Albert, «La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques», *Annuaire français de droit international*, VII, 1961, pp. 3-42; Zemanek, Karl, «Die Wiener Diplomatische Konferenz 1961», *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 9, 1961/1962, pp. 398-427.

4 On retiendra: Cahier, Philippe, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, Droz et Paris, Minard, 1962; Wagner, Niklas, e.a., *Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961: Kommentar für die Praxis*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2007.

5 Bindschedler, Rudolf, «Die Wiener Konvention über die diplomatischen Beziehungen», *Annuaire suisse de droit international*, vol. XVIII, 1961, pp. 29-44.

6 Sources principales: Archives fédérales suisses (AFS), E 2003 (A) 1971/44, vol. 273 et 274; E 2003 (A) 1974/42, vol. 358-360. Les Papiers Bindschedler (E 2814 (-)) et le vol. E 2003 (A) 1970/115/218 ne contiennent pas d'information utilisée pour la préparation de cette contribution. Au moment de la tenue du panel, les DDS ou DoDiS ne contenaient pas de documents relatifs à la position suisse face à la conférence ou à sa préparation.

7 Les sources principales sont les deux volumes de documents officiels de la conférence: *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Vienne – 2 mars -14 avril 1961, Documents officiels, vol. I*, Genève 1962 (A/CONF.20/14); *vol. II*, New York, 1962 (A/CONF.20/14/Add.1).

## 1. Le contexte de la conférence: entre codification du droit international, guerre froide et décolonisation

La conférence de Vienne de 1961 prend place dans une vaste entreprise de codification de domaines importants du droit international public, menée sous l'égide des Nations Unies. Cette entreprise participait de la création d'un nouvel ordre mondial incarné par les Nations Unies. Ainsi, en 1958 et 1960, Genève abrita deux conférences onusiennes sur le droit de la mer. Quant à la capitale autrichienne, elle accueillit deux conférences destinées à compléter l'œuvre initiée en 1961 avec les relations et immunités diplomatiques: en 1963, une conférence sur les relations consulaires; en 1969, une troisième sur le droit des traités.

S'agissant des relations et immunités diplomatiques, les travaux débutèrent en 1954, dans le cadre de la Commission du droit international (CDI). Ils donnaient suite à une résolution 685, d'initiative yougoslave, adoptée deux ans plus tôt par l'Assemblée générale des Nations Unies. La CDI mit en consultation des projets d'articles une première fois en 1957, une seconde fois en 1959.

Les effets de la guerre froide sur la conférence se firent sentir d'abord au niveau des invitations. L'Assemblée générale lança l'invitation à trois catégories d'Etats: les membres de l'ONU, les membres des institutions spécialisées (dont la République fédérale d'Allemagne et la Suisse) et les Etats parties au statut de la Cour internationale de justice (Liechtenstein). Habituel pour des conférences organisées sous les auspices des Nations Unies, ce type de procédure laissait de côté la Chine populaire, la République démocratique allemande et la Corée du Nord, ce que les pays de l'Est ne manquèrent pas de dénoncer lors de l'ouverture de la conférence. Cette procédure soulevait aussi la question du caractère véritablement universel du processus de codification, dans la mesure où des Etats invités – comme la Suisse – entretenaient des relations diplomatiques avec des Etats qui ne l'avaient pas été – comme la Chine populaire.

Quant au contenu de la conférence, les effets de la guerre froide se firent sentir principalement dans deux domaines. L'intensité des activités de renseignements et de propagande aviva les débats sur l'étendue des immunités diplomatiques, domaine où il convenait de

trouver un équilibre entre les immunités qu'un Etat revendiquait pour son personnel diplomatique et celles qu'il était prêt à octroyer aux diplomates étrangers accrédités auprès de lui. Quant à la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice, l'hostilité que les pays communistes, en particulier l'URSS, lui portaient était connue. Elle eut finalement raison des efforts de plusieurs pays, dont la Suisse, pour intégrer dans la convention de Vienne un article sur la juridiction obligatoire de la Cour.

Last but not least, dernier élément de contexte: la décolonisation et l'émergence de nouveaux Etats. Ce phénomène rendait encore plus urgente et indispensable la codification d'un droit international de caractère général et égalitaire. Néanmoins, la question se posait pour eux: allaient-ils adopter les règles largement définies par les pays du Nord dès le XIXe siècle ou les contester?

Si l'actualité internationale trouva un écho direct dans la conférence, ce fut bien avec un épisode lié à la décolonisation: la mise à sac de l'immeuble abritant l'ambassade de Belgique au Caire par de jeunes Africains indignés par les événements secouant le Congo, notamment le meurtre de Patrice Lumumba le 17 janvier 1961. Le représentant belge à la conférence accusa les autorités égyptiennes de laxisme et leur reprocha n'avoir pris aucune mesure pour assurer la protection de l'immeuble<sup>8</sup>.

Dans ce contexte éminemment politique, quelle attitude la Suisse a-t-elle adoptée? S'est-elle cantonnée dans la posture purement juridique que son chef de délégation afficha devant ses homologues: «La Suisse est le dernier pays qui puisse être soupçonné d'avoir un autre but que de clarifier le droit»<sup>9</sup>? Nous allons l'examiner lors des travaux préparatoires, puis au cours de la conférence proprement dite.

## 2. Travaux préparatoires: user de tous les canaux

Le chef du DPF, Max Petitpierre, fut informé

<sup>8</sup> A/CONF.20/14, pp. 58-60 (voir note 7, vol. I).

<sup>9</sup> A/CONF.20/14, p. 122 (voir note 7, vol. I). Dans le même sens, on peut lire dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la convention: «Le caractère technique de la convention à élaborer eut pour effet de vider les débats de tout contenu idéologique». *Feuille fédérale*, 1963 I, p. 250.



en détail des propositions de la CDI en août 1957, soit trois mois avant que la Commission ne les mette officiellement en consultation. Comment expliquer cette information privilégiée de la part d'un organe qui ne comptait pourtant aucun juge suisse? Le fait que la CDI siège à Genève ne joua aucun rôle. En fait, Petitpierre fut alerté par Paul Ruegger. Ancien ministre de Suisse à Rome (1935-1942) et à Londres (1944-1948), ancien président du CICR (1948-1955), Ruegger était aussi un spécialiste renommé du droit international public. Il siégeait entre autres au Curatorium de l'Académie de droit international où il côtoyait notamment deux membres de la CDI. Ceux-ci lui transmièrent les propositions de la Commission et l'ancien ministre s'empressa de les faire suivre, avec ses commentaires, au patron de la diplomatie suisse.

Il convient de s'attarder sur ces commentaires, tant ils annoncent le rôle central que Paul Ruegger allait jouer dans la définition et la défense de la position suisse face au projet de convention – jusqu'à diriger la délégation suisse à Vienne. Ruegger saluait d'abord la méthode préconisée par la CDI pour l'adoption du projet d'articles qu'elle élaborait: une conférence internationale plutôt qu'une résolution. Il s'en félicitait: «C'est dans ce sens que, d'une manière tout à fait discrète et personnelle, j'avais tenté d'orienter quelques membres de la Commission»<sup>10</sup>. Le risque que la Suisse ne puisse exprimer son point de vue lors de la phase finale des discussions sur les nouvelles règles internationales semblait donc provisoirement écarté.

Néanmoins, un problème de fond subsistait: non membre des Nations Unies, la Suisse se trouvait empêchée de participer aux travaux de la commission de l'Assemblée générale (la 6<sup>e</sup> commission, la Commission juridique) chargée d'examiner tous les rapports de la CDI. Pour écarter ce risque, Ruegger proposa à Petitpierre d'explorer la piste d'un arrangement homologué par l'Assemblée générale et invitant tous les pays non membres à participer aux délibérations de l'Assemblée sur les rapports de la CDI. La diplomatie suisse n'alla pas si loin. Néanmoins, elle transmet le vœu que la Suisse, en raison de sa longue et riche expérience en la matière, soit systématiquement consultée lors des travaux préparatoires

en vue de toute nouvelle convention sur des questions de droit international. L'éventuelle réponse onusienne n'a pas été retrouvée<sup>11</sup>. Néanmoins, le secrétariat général des Nations Unies allait inviter la Suisse à communiquer ses observations sur les deux premiers projets de la CDI.

Une vingtaine d'Etats apportèrent des remarques sur le premier projet<sup>12</sup>. Mais deux seuls allèrent jusqu'à commenter tous les articles: les Etats-Unis et la Suisse. Les deux pays exprimaient des vues opposées sur au moins trois questions. Les Etats-Unis rejetaient l'idée d'une conférence internationale et celle de solliciter l'agrément préalable pour les attachés militaires. Enfin, ils excluaient que l'Etat abritant une mission diplomatique sur son territoire (l'Etat accréditaire) puisse limiter les effectifs de cette mission. Sur le fond, les observations suisses reprenaient très largement celles formulées par Ruegger dans sa lettre d'août 1957 à Petitpierre<sup>13</sup>.

En décembre 1959, l'Assemblée générale de l'ONU choisit l'option d'une conférence internationale de plénipotentiaires à convoquer à Vienne d'ici au printemps 1961.

En Suisse, les discussions jusqu'alors confinées au DPF s'élargirent à d'autres offices, en particulier à ceux concernés par les immunités diplomatiques<sup>14</sup>. L'élargissement permit d'exprimer au grand jour des préoccupations, et même un agacement face aux privilèges et immunités dont les diplomates étrangers pouvaient se prévaloir en Suisse. Le Ministère public voulait que l'Etat accréditaire puisse limiter la taille des missions diplomatiques ouvertes sur son territoire. Il demandait aussi une limitation des immunités et privilèges. Cette position lui était inspirée par la vue des

11 Le vœu a été transmis oralement, puis par écrit le 11 mars 1958. Ibidem.

12 Sur le second projet, 18 Etats membres et la Suisse apporteraient leurs observations.

13 «Le mémoire [du Conseil fédéral] s'inspire en grande partie de votre rapport du 24 août 1957». Lettre de Bindschedler à Ruegger du 21.2.1958 (AFS, E 2003 (A) 1971/44, vol. 274, dossier o.713.34 Uch').

14 Sous la présidence du Service juridique du DPF, le groupe de travail interdépartemental regroupait, outre trois autres unités du DPF (Direction des organisations internationales, Direction des affaires administratives et Protocole), la Direction des douanes, le Ministère public, l'Administration des contributions et la Division de police. AFS, E 2003 (A) 1971/44, vol. 274, dossier o.713.41; E 2003 (A) 1974/52, vol. 358, dossier o.713.41.

10 AFS, E 2003 (A) 1971/44, vol. 274, dossier o.713.34 Uch', Ruegger à Petitpierre du 24.8.1957.

missions de pays communistes, notamment de la Chine: «Es werden z.B von China ganze Häuserblöcke gemietet oder gekauft, die aber als Hotelbetrieb oder Beherbergungshäuser geführt werden und in den auch Dritte, die selbst keine diplomatischen Vorrechte besitzen, Unterschlupf finden können»<sup>15</sup>.

L'autre prise de position à signaler est celle du chef du Département fédéral des finances et des douanes (DFFD) qui intervint personnellement auprès de Petitpierre pour appuyer le point de vue de la Direction des douanes. Jean Bourgknecht ajoutait: «Nous avons intérêt à ramener à des limites raisonnables les privilèges de toute nature qui sont accordés aux diplomates, dans quelque domaine que ce soit»<sup>16</sup>. Les douanes contestaient surtout le fait que le DPF semblait approuver le projet de la CDI d'étendre au personnel administratif et technique les privilèges et immunités diplomatiques, y compris les immunités douanières. Elles avaient calculé le manque à gagner occasionné par une telle mesure: plusieurs dizaines de millions de francs.

En fin de compte, la proposition que le DPF soumit au Conseil fédéral commentait 14 points du projet de convention, soit pour les saluer comme particulièrement utiles à la Suisse, soit pour proposer de les amender. La procédure de co-rapport ne donna lieu à aucune contestation de contenu. En revanche, on assista à une passe d'armes assez épique sur le nombre de délégués à envoyer à Vienne. La délégation comprendrait finalement Paul Ruedger, Rudolf Bindschedler, Richard Aman le chef du Protocole et Jean Monnier un adjoint de Bindschedler chargé d'assurer le secrétariat de la délégation.

De Vienne, Ruedger se plaignit ouvertement au radical Petitpierre du fait que le DFFD avait réussi à convaincre le Conseil fédéral de réduire la taille de la délégation. Il insistait sur l'importance de la conférence: «Sur le terrain de la codification et, parfois, de la création du droit, notre pays reste fidèle à son génie. Par une véritable action dans le domaine juridique, il peut compléter et équilibrer, au profit général et aux yeux du monde, le rôle plus discret, plus effacé que, dans l'intérêt général bien compris de la communauté, notre neutralité perpé-

tuelle lui impose à l'égard de beaucoup de problèmes politiques»<sup>17</sup>.

Le conseiller fédéral Bourgknecht se fit persifler dans sa riposte: «Je ne partage nullement l'avis selon lequel il y va d'intérêts généraux importants sur lesquels se pencheront à Vienne d'innombrables mouches du coche qui ont trouvé l'occasion de faire, aux frais de leurs pays respectifs et surtout du peuple des contribuables de ces pays, un très agréable séjour dont la durée a été calculée avec le souci évident de ne rien précipiter. [...] Je pensais que nous avons constitué une délégation convenablement adaptée à l'importance du sujet et aux besoins. [...] Dans ma naïveté, je pense que ces messieurs se décernent eux-mêmes un brevet de petite capacité lorsqu'ils affirment n'être pas capables de résoudre à deux ou trois des problèmes qu'ils devraient bien connaître et prétendent ne pouvoir les dominer que lorsqu'ils sont au nombre de sept ou huit».<sup>18</sup>

On a là deux visions caricaturales – mais qui n'ont pas nécessairement perdu de leur actualité – de l'utilité pour la Suisse de la diplomatie multilatérale, et singulièrement de la diplomatie onusienne.

### 3. La conférence: un activisme remarqué

Environ 350 propositions d'amendement ont été déposées au cours de la conférence. La Suisse en a présenté 17 à titre individuel<sup>19</sup>, chiffre qui la plaçait à égalité avec l'Italie et le Mexique. Seules trois délégations en ont déposé davantage: l'Espagne, les États-Unis et la Grande-Bretagne (23, 20, 18).

Malgré toute l'activité déployée lors des travaux préparatoires, la Suisse s'est donc montrée particulièrement interventionniste dans le cadre même de la conférence des Nations Unies. Elle l'a été notablement plus – pour prendre quelques points de comparaison – que d'autres États non membres des Nations Unies (une proposition d'amendement déposée par la RFA, deux par le Saint-Siège) et qu'un autre pays neutre, la Suède (deux).

Quelques propositions suisses d'amendement touchaient la forme plus que le fond et la délè-

15 AFS, E 2003 (A) 1974/52, vol. 358 o.713.341, Ministère public de la Confédération à Bindschedler, 24.2.1961

16 Ibidem, Bourgknecht à Petitpierre du 21.2.1961.

17 Ibidem, Ruedger à Petitpierre du 5.3.1961.

18 Ibidem, Bourgknecht à Petitpierre du 13 mars 1961.

19 A/CONF.20/14/Add.1, pp. iv-xiii (voir note 7 vol. II).

gation en a retiré un certain nombre, généralement parce que la préoccupation dont ils témoignaient avait été prise en compte lors des débats. Dans d'autres cas, les débats ont fait apparaître le caractère délicat de la proposition. Ainsi de l'amendement exigeant le consentement de l'Etat accréditaire pour qu'un autre Etat puisse établir sa mission dans une ville autre que celle où siégeait le gouvernement. La Suisse voulait éviter que des missions ne s'installent à Genève auprès de l'Office européen des Nations Unies et se contentent d'accréditer à Berne le chef de cette mission. Néanmoins, le représentant de l'Arabie Saoudite attira l'attention sur le point suivant: «L'acceptation des amendements de la Suisse et du Mexique priverait les Etats ayant des relations diplomatiques avec Israël du droit d'établir leur mission ailleurs qu'à Jérusalem sans le consentement d'Israël. Ce n'est certainement pas le rôle d'une conférence réunie par l'Assemblée générale des Nations Unies que d'encourager pareille violation d'une résolution prise par la même assemblée»<sup>20</sup>. La délégation suisse s'empressa de retirer son amendement.

En examinant le contenu des amendements suisses, on peut dégager deux lignes directrices: la consolidation du droit et la limitation des privilèges et immunités.

L'engagement pour la consolidation du droit apparaît dans les efforts suisses pour intégrer trois dispositions dans la convention, dont seules les deux dernières seront retenues: juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice; application du droit coutumier pour les cas non couverts par la convention; théorie fonctionnelle, selon laquelle les privilèges et immunités sont accordés «dans l'intérêt des fonctions exercées par les personnes qui en bénéficient et non dans l'intérêt de ces personnes elles-mêmes»<sup>21</sup>.

Par ailleurs, la délégation suisse a plaidé en faveur des dispositions suivantes: offrir à l'Etat accréditaire la possibilité de limiter la taille des missions étrangères sur son territoire; lui offrir le droit d'accéder aux locaux de ces missions dans des cas d'urgence (incendie, épidémie) et alors même que le chef de mission reste inatteignable; permettre de déférer devant les tribunaux de l'Etat accréditaire les diplomates étrangers responsables d'accidents de la circu-

lation.

Par rapport à la dynamique de la conférence et aux camps qu'elle ferait apparaître, le double positionnement suisse a eu les effets suivants. En oeuvrant pour la consolidation du droit, la Suisse s'est opposée principalement aux pays communistes, en prônant la limitation des privilèges et immunités, elle s'est placée aux côtés des pays du Sud et d'autres pays européens contre les grandes puissances.

#### **4. Remarques conclusives: la Suisse face à l'ONU, aux Etats du Sud et à la modernisation de son réseau diplomatique**

Analyser un événement de l'histoire diplomatique peut enrichir la réflexion sur des questions plus générales. Ainsi, l'examen de la position suisse face à la conférence de Vienne permet de s'interroger sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies et avec les Etats nouvellement indépendants.

Le fait que la Suisse n'appartenait pas à l'ONU présentait certains inconvénients, dont celui de ne participer ni à la prise de décisions pouvant l'affecter ni à l'élaboration de normes auxquelles elle devrait se conformer. S'agissant des normes sur les relations et les immunités diplomatiques, ces inconvénients étaient si fortement ressentis – du moins au DPF – qu'on envisagea une solution aussi hardie que de revendiquer la participation suisse à certains travaux de l'Assemblée générale en faisant valoir l'expertise importante de la Suisse en matière d'élaboration de droit international. C'est dans le même sens qu'on plaida pour une conférence internationale, en lieu et place d'une résolution, discrètement d'abord comme le fit l'omniprésent Paul Ruegger, officiellement ensuite lors du dépôt des observations sur les projets de la CDI. En fin de compte, la diplomatie suisse parvint à écarter les risques liés à une non-appartenance à l'ONU dont elle ressentait fortement les inconvénients. En effet, la Suisse fut consultée sur les deux projets de la CDI, et même sur un avant-projet; de plus, l'Assemblée générale opta pour une conférence internationale en dépit de l'opposition des Etats-Unis. Que ces risques aient pu être écartés si aisément tient pourtant, dans une mesure non négligeable, à la présence et à l'engagement d'une personnalité comme Paul Ruegger et à son réseau.

20 A/CONF.20/14, p. 115 (voir note 7 vol. I).

21 § 4 et 5 du Préambule de la convention.

Ni simplement techniques ni purement juridiques, les interventions suisses ont pris place dans des enjeux politiques. Certaines interventions allèrent à l'encontre de la position américaine – s'agissant des immunités – et de la position soviétique – s'agissant des immunités et de considérations juridiques. Elles rejoignirent souvent la position des Etats du Sud. Pour la Suisse, la question des droits et devoirs des diplomates se posait de manière clairement plus aiguë à propos des diplomates étrangers qu'elle accueille sur son territoire, à Berne comme à Genève, que pour les siens en poste à l'étranger. On peut penser que les préoccupations des Etats du Sud, en particulier des anciennes colonies et des Etats d'Amérique latine face aux Etats-Unis, allaient dans le même sens. En fin de compte, et contrairement peut-être à une idée préconçue, la Suisse n'a pas fait bloc avec les pays du Nord pour imposer aux nouveaux Etats indépendants un ordre juridique qu'ils avaient élaboré au moins dès le XIXe siècle. Ses intérêts coïncidaient souvent avec ceux de petits Etats.

La Suisse adopta facilement l'ordre juridique élaboré à Vienne dans le cadre des Nations Unies. Elle fut l'un des 15 Etats (sur les 81 ayant participé à la conférence) qui signèrent dans la capitale autrichienne aussi bien la convention que le protocole additionnel sur le règlement obligatoire des différends. Les Etats-Unis et des puissances, ou des anciennes puissances coloniales comme la France, le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas s'abstinrent de signer à l'issue de la conférence. Devant les Chambres fédérales, la ratification ne suscita aucun débat<sup>22</sup>.

Dernier point de conclusion. La construction de cet ordre juridique entamée en 1954, les diplomates suisses ont, me semble-t-il, tenté de l'utiliser pour provoquer une évolution interne qui aurait accéléré la modernisation du réseau diplomatique suisse.

En 1955, la Suisse restait, aux côtés de Saint-Marin, Monaco, Andorre et du Liechtenstein, le dernier Etat d'Europe à ne pas avoir d'ambassade ni d'ambassadeur, comptant uniquement des légations – donc des missions diplomatiques de deuxième rang – et des ministres. Historiquement, les ambassades étaient réservées aux grandes puissances. Depuis 1945 tou-

tefois, on enregistrait deux mouvements convergents. D'une part, toujours plus de légations étaient transformées en ambassades. D'autre part, les nouveaux Etats ouvraient généralement des ambassades. La Suisse se trouvait donc en clair décalage et menacée d'isolement car la réciprocité demeurerait la règle en matière de fixation du rang des missions diplomatiques. Cette position relevait davantage d'un goût pour la simplicité républicaine et d'une réticence face à des titres fastueux que d'un manque de considération pour une diplomatie forte et active. En 1955, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de l'autoriser à élever quelques légations au rang d'ambassades à condition – faut-il le dire? – que la transformation n'occasionne aucun coût. Il se montrait très précautionneux: «Le Conseil fédéral devra s'inspirer essentiellement de considérations d'opportunité beaucoup plus que de critères juridiques ou politiques»<sup>23</sup>. Néanmoins, il faudrait attendre longtemps avant qu'il n'y ait plus de légations, mais seulement des ambassades.

Dans ce contexte, la position de Ruegger, du DPF, du gouvernement et finalement de la délégation se révèle intéressante: on a toujours réclamé la suppression pure et simple de la classe des ministres (donc des légations) pour ne conserver que les ambassadeurs et les chargés d'affaires<sup>24</sup>. Certes, l'amendement suisse fut balayé à Vienne, même des Etats ayant davantage d'ambassades que de légations s'y opposant. Toutefois, ne peut-on pas interpréter la position défendue par la diplomatie suisse comme un moyen d'obtenir dans une enceinte internationale un argument imparable, en particulier face aux Chambres fédérales, pour que le réseau diplomatique suisse se modernise?

23 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la transformation de légations en ambassades, du 5.12.1955, *Feuille fédérale*, 1955 II, pp. 1381-1392, ici p. 1388.

24 AFS, E 2003 (A) 1971/44, vol. 274, dossier o.713.34 Uch', Ruegger à Petitpierre du 24.8.1957; ibidem, "Observations du gouvernement suisse sur le "Projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques", établi par la CDI, 3.5.1958, p. 8; A/CONF.20/14, p. 121sq (voir note 7 vol. I). La Suède et le Mexique d'une part, la Suisse d'autre part ont déposé des amendements dans ce sens.

22 *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 1963 (Conseil national, 7.6.1963, p. 276; Conseil des Etats, 18.6.1963, p. 199).

# Die Guten Dienste als Kompensationsstrategie zur Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO

THOMAS FISCHER<sup>1</sup>

Der folgende Beitrag befasst sich mit dem Thema der Guten Dienste als Kompensationsstrategie zur UNO-Nichtmitgliedschaft im Zeitraum 1945-63. Zwei Fragen stehen dabei im Vordergrund des Interesses:

1. Weshalb wurde gerade die Politik der Guten Dienste dazu bestimmt, gewisse aussenpolitische Defizite auszugleichen, welche das neutralitätsbedingte Abseitsstehen von der UNO mit sich brachten?
2. Konnte die Schweiz den selbst gewählten Anspruch des ausserhalb der Vereinten Nationen stehenden neutralen Vermittlers auch erfüllen?

Lassen Sie mich einleitend kurz die wesentlichen Begriffsdefinitionen zum Thema der Guten Dienste in Erinnerung rufen: «In einem ursprünglich völkerrechtlichen Sinne bezeichnen die Guten Dienste gemäss den Haager Friedenskonventionen von 1907 ausschliesslich jene Massnahmen, welche eine Drittpartei ergreift, um zwei im Streit auseinander gefallene Staaten wieder an einen gemeinsamen Verhandlungstisch zu bewegen, ohne dass dabei die Drittpartei an den eigentlichen Gesprächen teilnimmt.»

Die I. Haager Konvention statuiert dabei in Art. 3, Para. 2 explizit das Recht einer Drittpartei, den Streitparteien ihre Guten Dienste oder Vermittlung anzubieten, ebenso wie in Art. 3, Para. 3 die Tatsache, dass ein solches Angebot unter keinen Umständen als unfreundlicher Akt betrachtet werden darf.

Im Unterschied zu dieser engen völkerrechtlichen Definition der Guten Dienste wurde der Begriff in der Schweiz während des Kalten Krieges allerdings immer wesentlich weiter gefasst: «In einem politischen Sinne bezeichnete er sämtliche Massnahmen und Initiativen, welche eine internationale Organisation, ein Staat, dessen Behörden oder einzelne seiner Bürger mit dem Ziel ergreifen, zu einer friedlichen Lösung eines bestehenden Konflikts zwischen anderen Staaten beizutragen.»<sup>2</sup>

Neben den Guten Diensten im klassischen völkerrechtlichen Sinne umfasst diese weitere Begriffsdefinition auch das Institut der Schutzmacht, die Mittel der Schiedsgerichtsbarkeit und der internationalen Gerichtsbarkeit, die Vermittlung, respektive den Vergleich, sowie die Übernahme internationaler Mandate.

Die historischen Ursprünge der schweizerischen Politik der Guten Dienste gehen auf die Zeit des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 zurück, als die Schweiz zum ersten Mal als Schutzmacht für andere Staaten funktionierte. Gewisse Autoren führen die Tradition der Guten Dienste gar noch weiter bis ins 14./15. Jahrhundert und das innereidgenössische Schiedsgerichtswesen zurück. Letztlich brachte aber das 19. Jahrhundert und die stärker werdende Idee, die „immerwährende Neutralität“ der Schweiz mit einer daraus hervorgehenden Berufung zum humanitären und friedensstiftenden Wirken in internationalen Konflikten zu verknüpfen, die Grundlage für den Ausbau der Politik der Guten Dienste im 20. Jahrhundert.

Während die Guten Dienste bereits im Ersten Weltkrieg verschiedentlich als Ausdruck einer „positiven Neutralität“ dargestellt wurden, erfolgte ihre eigentliche konzeptionelle Verankerung als zentraler Bestandteil der schweizerischen Neutralitätspolitik erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Und hier berühren wir nun zum ersten Mal die Thematik der Guten Dienste als Kompensationsstrategie zum Fernbleiben von der UNO. Wir alle sind vertraut mit der von Bundesrat Petitpierre entwickelten aussenpolitischen Devise „Neutralität und Solidarität“, welche die potentielle Gefahr einer internationalen Isolierung nach

1 Research Fellow, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève.

2 Definition nach Konrad Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*, Bern, Herbert Lang, 1974, S. 5.

dem Entscheid des freiwilligen Fernbleibens von der UNO beseitigen sollte. Das Schlagwort war rasch geprägt, doch dessen Inhalte mussten erst noch geschaffen werden: «Es ist das grosse Verdienst von Bundesrat Petitpierre, die Verbindung von Neutralität und Solidarität reaktiviert zu haben, um der Neutralität wieder vermehrt positiven Gehalt zu geben und daran zu erinnern, dass sie Verantwortlichkeiten einschliesst; [...]. Die ‚guten Dienste‘ sind Ausdruck und konstruktives Element der Solidarität. Die stete Bereitschaft der Schweiz, solche Dienste zu leisten, bleibt nicht auf Europa beschränkt.»<sup>3</sup>

Die neue aussenpolitische Komplementärmaxime der Solidarität sollte dabei zum einen ihren Ausdruck in einer verstärkten humanitären und wirtschaftlichen Hilfe an die vom Krieg geschundenen Länder Westeuropas finden. Zum anderen sollte nun aber vor allem die vermehrte Übernahme von Guten Dienste dem Anspruch der Solidarität auch globale Gültigkeit verleihen. Mit diesem Schritt wurde die Politik der Guten Dienste fest in der Neutralität verankert, und die Neutralität wurde nun ihrerseits in der offiziellen schweizerischen Diktion zur unabdingbaren Voraussetzung zur Erbringung der Guten Dienste gemacht. Die beiden Konzepte bedingten sich im aussenpolitischen Selbstverständnis der Schweiz fortan gegenseitig.

Ganz besonders deutlich finden wir die Proklamation dieser Zusammenhänge in den Schriften von Raymond Probst, dem konzeptionell prägenden Diplomaten, wenn es um die Frage der Definition und der Anwendung der Guten Dienste der Schweiz im Kalten Krieg geht. In seinem grundlegenden Beitrag „Die ‚Guten Dienste‘ der Schweiz“ von 1963 erläuterte er die These, wonach sich der ständig neutrale Staat in einer besonders privilegierten Position befinde, um Gute Dienste zu leisten, mit folgenden Worten: «Die Erfahrung zeigt, dass der ständig neutrale Staat besonders häufig in die Lage kommt, anderen Gliedern der Völkerrechtsgemeinschaft bei der Überwindung gegenseitiger Differenzen seinen Beistand zu leihen. Zwischen den ‚Guten Diensten‘, die die Schweiz zu leisten vermag und ihrer Stellung als ständig neutraler Staat besteht

zweifelloso ein enger Zusammenhang.»<sup>4</sup>

Die neutrale Position ausserhalb der UNO wurde dabei zur besonderen „Reservestellung“ emporstilisiert, die es der Schweiz erlauben würde, selbst dann glaubwürdig zu vermitteln, wenn die Mechanismen des kollektiven Sicherheitssystems wegen dem Vetorecht im Sicherheitsrat einmal blockiert sein sollten. Nur der ständig neutrale Staat, der nicht Teil der Vereinten Nationen sei, wahre sich die völlige Unabhängigkeit und das uneingeschränkte Vertrauen aller Parteien, das eventuell für die Suche nach politischen Ausgleichsmöglichkeiten in einem solchen Fall nutzbar gemacht werden könnte.<sup>5</sup>

Hier schliesst sich also der argumentative Kreislauf von UNO-Abstinenz, Neutralität und Guten Diensten. Der Beitrag von Probst ist exemplarisch für ein in den folgenden Jahrzehnten weit verbreitetes Verständnis der Guten Dienste als Ausdruck einer „aktiven Neutralitätspolitik“, welche gewisse Defizite im multilateralen Bereich der Schweizer Aussenpolitik kompensieren sollte. Wie es dazu kommen konnte, sollen einige Überlegungen theoretischer Natur zeigen.

Wir können nämlich die Guten Dienste unschwer als eines der zentralen aussenpolitischen Rollenkonzepte der Schweiz nach 1945 ausmachen. Die Politikwissenschaft versteht unter dem Begriff des aussenpolitischen Rollenkonzepts jene Vorstellungen, die ein Staat aufgrund eigener Weltbilder, Werte und Normen der nationalen Entscheidungsträger sowie aufgrund der Erwartungen der Aussenwelt hinsichtlich eines „angemessenen“ Verhaltens in den internationalen Beziehungen entwickelt, und die als massgebende Richtschnur für das effektive aussenpolitische Handeln entscheidende Wirkung entfalten.<sup>6</sup>

Dabei kennen die meisten Staaten verschiedene Rollenkonzepte, die je nach Situation und

3 Probst, Raymond, „Die ‚guten Dienste‘ der Schweiz“, *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique* 1963, Lausanne, 1963, S. 23.

4 Ebd., S. 21.

5 Ebd., S. 25

6 „Internationale Rollen sind geplante – d.h. kollektiv normierte und individuell konzipierte – und von Repräsentanten realisierte Einstellungs- und Verhaltensmuster von Staaten (...) in internationalen Systemen.“ Begriffsdefinition nach: Gaupp, Peter, *Staaten als Rollenträger: Die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Aussenpolitik und internationalen Beziehungen*, Frauenfeld, Huber, 1983, S. 289 (Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 6).

Kontext zur Anwendung gelangen können. Aussenpolitische Rollenkonzepte sind auf Grund ihrer relativen Konstanz und ihrer Herausbildung in Prozessen der Sozialisierung und durch historisches Lernen auch immer Teil der übergeordneten nationalen Identität eines Staates. Das heisst nun aber auch, dass umgekehrt die nationale Identität einen begrenzenden Rahmen bildet, innerhalb dessen die aussenpolitischen Rollenkonzepte erst zur Anwendung gelangen können. Dies erklärt wiederum das Bemühen des Politischen Departements nach 1945, die Politik der Guten Dienste konzeptionell fest in der Neutralität zu verankern und somit einer allfälligen Kritik am aussenpolitischen Verhalten der Schweiz den Boden zu entziehen.

Die Neutralität ist unschwer als das zentrale Element der nationalen Identität der Schweiz und als Leitbild der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit auszumachen. Das humanitär-karitative Wirken der Schweiz, der universale Bilateralismus und die wirtschaftlich-„technische“ Zusammenarbeit im multilateralen Bereich fanden unter diesem Hut ebenso Platz wie der Internationale Standort Genf und die Guten Dienste, und selbst die offensichtlich anti-kommunistische Ausrichtung der Schweiz stiess sich nicht an der Neutralitätsdefinition wie sie in der Bindschedler-Doktrin von 1954 geprägt worden war.

Diese Zusammenhänge erklären, weshalb die Guten Dienste rasch einmal als Mittel ausserkoren wurden, um die Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO zu kompensieren. Die zweite Frage, ob die Schweiz ihren selbst gewählten Anspruch des ausserhalb der UNO stehenden neutralen Vermittlers tatsächlich verwirklichen konnte, war auch für die Entscheidungsträger eindeutig schwieriger zu beantworten, wie nachfolgende Beispiele anhand einiger ausgesuchter Quellen zeigen sollen.

Erste Gelegenheit, die Solidarität mit der internationalen Staatengemeinschaft und die besondere Nützlichkeit der neutralen Reservestellung unter Beweis zu stellen, kam mit dem Korea-Krieg und der amerikanischen Anfrage Ende des Jahres 1951, ob die Schweiz für eine Teilnahme an einer neutralen Waffenstillstands-Überwachungskommission zur Verfügung stehen würde. Trotz politischer Bedenken wollte die Bundesregierung unter den oben genannten Umständen keinesfalls den Eindruck

erwecken, die Schweiz würde eine Anfrage zur Teilnahme an der internationalen Friedenswahrung ablehnen. Exemplarisch für das dahinter stehende Verständnis ist dazu die bekannte Argumentation aus einem Rundschreiben von Bundesrat Karl Kobelt, dem Vorsteher des eidgenössischen Militärdepartementes, an seine Armeekommandanten vom 22. Dezember 1951: «Ich brauche wohl nicht zu betonen, dass die Schweiz ein grosses Interesse hat, dem Gesuch zu entsprechen, weil dadurch vor aller Welt gezeigt werden kann, dass auch neutrale Kleinstaaten in der Völkerfamilie wichtige Aufgaben erfüllen können und dass dadurch das Verständnis für unsere Neutralität nur gestärkt werden kann.»<sup>7</sup>

Und in einem Bericht von Probst aus dem Jahre 1958 heisst es zur Übernahme von Missionen politischer Natur unter explizitem Hinweis auf das Beispiel Korea entsprechend: «Die Teilnahme unseres Landes an derartigen Missionen wird, wenn sie im richtigen Rahmen erfolgt, geeignet sein, das Prestige der Eidgenossenschaft zu erhöhen, ihre Rolle als unabhängiger Staat zu unterstreichen, die ständige Neutralität in der Welt bekannt zu machen und die öffentliche Meinung vom Wert dieses Instituts zu überzeugen.»<sup>8</sup>

In der schweizerischen Geschichtsschreibung wird denn auch die Teilnahme an der Korea-Mission allgemein als definitive Überwindung der aussenpolitischen Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg und als wichtige Umsetzung der Devise „Neutralität und Solidarität“ bezeichnet.

In der internen Evaluation des Korea-Einsatzes zeigte sich aber auch die problematische Seite der Übernahme dieses Mandats. Insbesondere die paritätische Zusammensetzung der Überwachungskommission mit je zwei „Neutralen einer Partei“ – Schweden und Schweiz als „westliche Neutrale“, die Tschechoslowakei und Polen als „östliche Neutrale“ sowie Indien als „Superneutralem“ in der Rückschaffungskommission für die Kriegsgefangenen –, erwies sich als nicht mit der schweizerischen

7 Rundschreiben Bundesrat Karl Kobelt an die Armeekommandanten, 22. Dezember 1951. Dokument DoDiS-7850.

8 Raymond Probst, „Aktionsmöglichkeiten der Neutralität“, Diskussionsbeitrag zusammengestellt für die Ministerkonferenz 1958. Schweizerisches Bundesarchiv Bern, Nachlass Rudolf Bindschedler [hiernach: BAR, NL Bindschedler], 1000/1318, Bd. 71.

Neutralitätsauffassung vereinbar.

Bereits in einer Notiz vom 22. Februar 1954 wurde davor gewarnt, sich in Zukunft allzu leichtfertig auf ähnliche Abenteuer einzulassen. In dieser Notiz hiess es:

«Wenn es daher grundsätzlich ohne Zweifel richtig war, die beiden Mandate in Korea anzunehmen, so drängen sich in Bezug auf die Art und Weise, wie dies geschah, etwas andere Folgerungen auf.

- 1.. [...]
2. Mitglieder eines internationalen Organs sind von den an einem Konflikt beteiligten Parteien gemeinsam zu ernennen. Wenn jede Partei ihre „Neutralen“ bezeichnet, so werden diese nicht als solche sondern als Vertreter und Mandatare der betreffenden Staatengruppe betrachtet. Die Art und Weise der Einsetzung der Neutralen Waffenstillstandskommission durch das Waffenstillstandsabkommen hätte deshalb nicht akzeptiert werden dürfen.<sup>9</sup> Es besteht die Gefahr, dass nicht nur der Ostblock sondern auch weitere Kreise die Schweiz einfach als Vertreter der Vereinigten Staaten betrachten.  
[...]
3. Die Anerkennung Indiens als „arbitre“, als unparteiliches Mitglied in der Kriegsgefangenenkommission führt zum Eindruck, dass die vier Mitglieder wiederum nicht Neutrale sondern Vertreter der beiden Parteien sind. Da dies für die kommunistische Seite ohne weiteres klar ist, wird der gleiche Schluss auch in Bezug auf die Schweiz und Schweden gezogen. Die Anerkennung Indiens als eines Superneutralen kann zu einer Abwertung der schweizerischen Neutralität führen.»<sup>10</sup>

Diese Erwägungen, so hiess es abschliessend in dem Dokument, hätte man eigentlich schon vor der Übernahme der beiden Missionen anstellen müssen. Zeit dazu hätte genug bestanden und die Folgen hätten sich zum grossen Teil voraussehen lassen. Umso mehr gelte es, für die Zukunft hieraus Lehren zu ziehen.

Die erste Lehre, die aus dem Einsatz in Korea für die Weiterentwicklung des Konzepts der Guten Dienste gezogen wurde, bestand darin,

dass der Bundesrat zwar grundsätzlich an der Bereitschaft zur Teilnahme an internationalen Missionen festhielt, die Übernahme eines solchen Mandates aber künftig nicht mehr à tout prix erfolgen durfte. Konkret verlangte die Landesregierung, als sie im Herbst 1955 über eine Teilnahme an einer internationalen Kommission zur Überwachung des sudanesischen Unabhängigkeitsprozesses zu entscheiden hatte, eine klare zeitliche Begrenzung der Mission und ein praktikables Mandat, das neutralitäts-politisch unbedenklich sei – was nichts anderes ausdrückte, als dass eine Situation wie in der Überwachungskommission in Korea nicht noch einmal entstehen durfte.

Das andere Ereignis, das ganz wesentlichen Einfluss auf die konzeptionelle Ausprägung der Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg hatte, ist jener bekannte Aufruf des Bundesrates vom 6. November 1956, in dem die Schweiz den beteiligten Parteien und der UNO einen Vorschlag zu einer Gipfelkonferenz über die Doppelkrise in Ungarn und am Suez-Kanal übermittelte. Auch hier sah sich der Bundesrat in einer besonders geeigneten Position, den Streitparteien zu helfen. Doch erneut musste die Schweiz die Grenzen ihrer selbst propagierten „Reservestellung“ ausserhalb der UNO erkennen: Der Schweizer Vorstoss, der offensichtlich weder mit den involvierten Grossmächten, noch mit dem UNO-Generalsekretär akkordiert war, provozierte den Unmut der westlichen Staaten und von UNO-Generalsekretär Dag Hammarskjöld, der hinter den Kulissen bereits aktiv geworden war. Hammarskjöld fühlte sich gar persönlich hintergangen und nahm der Schweiz ihren Vorstoss als Beleidigung seiner Person übel.

In einer Notiz für Bundesrat Petitpierre aus dem Jahr 1960, in der es um die Stellungnahme zu einem Vorstoss in der aussenpolitischen Kommission ging, wurde unter Hinweis auf die Suez-Krise daran erinnert, dass unbedingt vermieden werden müsse, dass gerade die schweizerische Regierung ihr internationales Prestige in zahlreichen aussenpolitischen Deklarationen abnütze, was zur Folge hätte, dass ihrer Stimme im entscheidenden Augenblick kein massgebendes Gewicht beigemessen würde: «In diesem Zusammenhang sei an den Aufruf des Bundesrates anlässlich der Suez-Krise erinnert. Gerade die Einmaligkeit eines solchen Schrittes liess die Weltöffentlichkeit aufhorchen. Allerdings hat die damalige

9 Hervorhebung durch den Autor.

10 Notiz -UA, „Korea“, 22. Februar 1954. BAR, NL Bindschedler, 1000/1318, Bd. 71.



Initiative des Bundesrates auch deutlich ihre Kehrseite gezeigt, indem der Aufruf des Bundesrates in der Weltöffentlichkeit weitgehend missverstanden und teilweise auch kritisiert wurde. Es wurde darauf hingewiesen, dass derartige „Friedensappelle“ in der heutigen Weltsituation unweigerlich dem einen Block, namentlich der Sowjetunion und ihrer „Friedenspropaganda“, zugute kommen.<sup>11</sup>»

Die Erfahrungen von Korea und aus der Doppelkrise von 1956 führten dazu, dass 1958 im Rechtsdienst des EPD unter Federführung von Raymond Probst erstmals ein vollständiger Kriterienkatalog ausgearbeitet wurde, der festlegte, unter welchen Umständen die Übernahme eines Mandates für die Schweiz überhaupt in Frage kommen würde. Der Katalog listete sieben Punkte, die es bei der Beurteilung der Übernahme und Ausübung Guter Dienste künftig zu beachten galt:

- «Die Berufung muss von sämtlichen an einem Konflikt beteiligten Parteien gemeinsam vorgenommen werden. [...]
- Über Inhalt und Ausmass des Mandats muss eine Einigung aller beteiligter Parteien vorliegen.
- Das Mandat muss von vornherein eindeutig und klar umschrieben sein.
- Die Aufgabe muss neutralitätspolitisch unbedenklich sein.
- Die Aufgabe muss materiell durchführbar erscheinen; es sollen konkrete Erfolgsaussichten vorliegen.
- Dem die Guten Dienste leistenden Neutrale muss die Freiheit des Handelns eingeräumt werden.
- Die Mission sollte zeitlich begrenzt sein.»<sup>12</sup>

Entgegen der selbst aufgestellten Behauptung, die ständige Neutralität und ihre Reservestellung ausserhalb der UNO begünstige die Schweiz mehr als andere Staaten, der internationalen Gemeinschaft Gute Dienste im Krisen- und Konfliktfall zu leisten, muss man aus Sicht des Historikers feststellen, dass es manchmal gerade die prioritäre Beachtung der Einhaltung der strikten Neutralität war, welche

die Wirkungs- und Anwendungsmöglichkeiten im Bereich der Guten Dienste einschränkte. Diese Selbstbeschränkung wird deutlich anhand des zitierten Kriterienkatalogs, zeigte sich aber auch in den Krisen von Berlin und Kuba in den Jahren 1961 und 62, als die Schweiz aus Rücksicht auf ihre Neutralität darauf verzichtete, vermittelnde Initiativen zu ergreifen. Die Schweiz spielte während der Kuba-Krise zwar eine nicht unwesentliche Rolle als Schutzmacht für die USA auf Kuba, die Anfrage, ob sie allenfalls zu einer Beteiligung an einer UN-Überwachungskommission auf Kuba bereit wäre, wurde allerdings mit Hinweis auf einen möglichen Interessenkonflikt mit dem Schutzmandat für die USA, negativ beantwortet. Es bleibt also letztlich eher fraglich, ob die Politik der Guten Dienste wirklich geeignet war, um den eigenen Ansprüchen des weltweit aktiven Friedensstifters gerecht zu werden. Die in diesem Beitrag präsentierten Beispiele lassen eher darauf schliessen, dass die Bedeutung der Guten Dienste primär in ihrer innenpolitischen Wirkung im Bereich der Imagepolitik lag, um die strikte Neutralitätsdoktrin aufrechterhalten und das Fernbleiben von der UNO rechtfertigen zu können. Dass die Guten Dienste die erhoffte Wirkung auch gegen aussen zu erzeugen vermochten, ist zumindest in Frage zu stellen.

Weiterführende Studien des Autors zum Thema:

- Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979-1981: Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 73. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 2004. (<http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=10407>)
- „From Good Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution.“ In: Jürg Martin Gabriel und Thomas Fischer (Hg.). *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave, 2003, S. 74-104.
- Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 30. ETH Zürich: Zentrum für Internationale Studien, Oktober 2000. ([http://e-collection.eth-bib.ethz.ch/ecol-pool/incoll/incoll\\_37.pdf](http://e-collection.eth-bib.ethz.ch/ecol-pool/incoll/incoll_37.pdf))

11 Emanuel Diez, „Notiz für den Herrn Departementschef“, Bern, 23. Februar 1960. BAR, NL Bindschedler, 1000/1318, Bd. 71.

12 „Die ‚Guten Dienste‘ der Schweiz“, August 1958. Dokument DoDiS-16280.



# L'accord italo-suisse de 1964 : une rupture dans la politique migratoire suisse

MAURO CERUTTI<sup>1</sup>

L'importance de l'immigration de travailleurs italiens dans l'après guerre en Suisse est bien connue. Après 1945 et jusqu'au début des années 70, l'Italie est le principal fournisseur de main-d'œuvre pour la Suisse. Pendant la même période, la Confédération est le principal débouché pour l'émigration italienne.

L'accord italo-suisse de 1964 – objet de cette brève présentation<sup>2</sup> – porte donc sur la question de l'immigration. Son intérêt relève de la période pendant laquelle il est conclu, de la longueur des négociations ayant permis de le signer puis de le ratifier, mais surtout de l'impact exercé par sa publication sur les politiques – à commencer par les parlementaires – et sur l'opinion en général. Le débat suscité par l'accord a indiscutablement contribué au développement du courant xénophobe en Suisse. Finalement, le texte signé avec Rome en 1964, est le dernier traité spécifiquement consacré à l'immigration de travailleurs jamais conclu par la Confédération.

Un bref rappel me paraît nécessaire pour situer rapidement le contexte historique et la politique migratoire helvétique de l'époque : face à l'arrivée de travailleurs italiens en Suisse dès 1946 – alors que l'afflux de main-d'œuvre allemande et autrichienne avait complètement

cessé –,<sup>3</sup> Berne avait été amené en 1948 à conclure un premier accord sur l'immigration avec Rome. Les autorités suisses en avaient profité pour doubler la période minimale de séjour requise avant l'obtention du permis d'établissement (permis C), qui avait été portée de 5 à 10 ans.<sup>4</sup> Ceci répondait à la stratégie des autorités fédérales, qui, craignant le retour d'une crise économique à l'exemple du Premier après-guerre, voulaient empêcher ou retarder le plus possible l'établissement définitif des travailleurs étrangers dans la Confédération. Pour cette même raison, la préférence allait aux travailleurs saisonniers, qu'on pouvait facilement renvoyer chez eux en cas de crise économique. En 1956, par exemple, près de la moitié (46%) de tous les permis de travail accordés aux italiens (206'000), étaient des permis saisonniers.<sup>5</sup>

Dans l'ensemble, les autorités fédérales n'avaient fait que suivre les exigences de l'économie et du patronat, voire de certains cantons – comme Zurich – particulièrement intéressés au recrutement de travailleurs italiens. En revanche, les tentatives syndicales pour inciter le Conseil fédéral à un meilleur contrôle de cet

1 Professeur titulaire à l'Université de Genève, coresponsable du groupe de recherche des Documents diplomatiques suisses (DDS).

2 Ce texte est amplement basé sur notre contribution, «La politique migratoire de la Suisse 1945-1970», parue dans l'ouvrage collectif dirigé par Hans Mahnig, *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, Editions Seismo, 2005, pp. 89-134. Nous renvoyons d'ailleurs à cet ouvrage collectif pour les références bibliographiques. Cf. aussi notre article, «Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale», in *Etudes et Sources/Studi e Fonti, Revue des Archives fédérales suisses*, no 20, Berne, 1994, pp. 11-104.

3 A cause notamment de la politique des autorités françaises d'occupation dans le sud de l'Allemagne et en Autriche, qui mettaient en avant le manque de main-d'œuvre dû à la guerre, ainsi que la priorité qu'il fallait accorder à la reconstruction de ces pays. Cf. notre contribution déjà citée, «La politique migratoire de la Suisse...», pp. 90-91.

4 Arrangement entre la Suisse et l'Italie relatif à l'immigration de travailleurs italiens en Suisse, du 22 juin 1948, entré en vigueur le 22 juillet 1948, Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération (RO), 1948, pp. 818ss.

5 Chiffre connu grâce au recensement des travailleurs étrangers sous contrôle, organisé annuellement au mois d'août, pour la première fois en août 1955, par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT).

afflux, n'avaient eu qu'un faible impact.<sup>6</sup> De plus, Berne n'avait pas su ou voulu appliquer les directives de l'OECE (Organisation Européenne de Coopération Economique), dont la Confédération faisait partie, et qui recommandaient aux Etats membres de faciliter l'établissement des travailleurs étrangers, en réduisant la période minimale de séjour.<sup>7</sup>

En 1961 – année où le nombre des travailleurs étrangers approche le chiffre de 400'000 (dont plus de 70% d'italiens !) –, on constate un intérêt accru pour la question de la part du Conseil fédéral, qui met en place une commission d'experts chargée d'étudier le problème de la main-d'œuvre étrangère.<sup>8</sup> Mais cette commission se met au travail à un moment où l'emballlement de l'économie provoque une arrivée massive de nouveaux travailleurs : il s'en suit que, quand le rapport de la commission paraîtra finalement – en 1964 – ses recommandations seront complètement dépassées par l'évolution de la situation.<sup>9</sup>

1961 est également l'année où le Conseil fédéral cède finalement aux pressions italiennes et accepte de démarrer les discussions pour la

conclusion d'un nouvel accord.<sup>10</sup> En effet, sous la pression de la forte opposition interne exercée par le Parti communiste et par les syndicats, le gouvernement italien, dirigé par la démocratie-chrétienne, cherchait depuis longtemps à obtenir l'amélioration du statut et de la situation de ses concitoyens engagés dans la Confédération. Sur trois points en particulier:

- 1) accélérer le regroupement familial (possibilité pour les travailleurs de se faire rejoindre au plus vite par leur famille);
- 2) obtenir la parité de traitement entre les saisonniers (permis A) et les travailleurs à l'année (permis B), ce qui revenait concrètement à demander l'abolition du statut du saisonnier;
- 3) réduire la durée minimale du séjour (10 ans) pour l'obtention du permis d'établissement (permis C).

Parallèlement, des négociations sont engagées pour réviser la Convention italo-suisse sur les assurances sociales (AVS et AI), qui datait de 1951.

La stratégie adoptée par les négociateurs suisses prévoit que des concessions pourront être faites dans le domaine des assurances sociales, mais qu'il faudra être plus fermes en matière d'immigration : «[Dans le domaine des assurances sociales] la Suisse pourra faire des concessions substantielles à l'Italie, qui balanceront dans une très large mesure, sinon entièrement, notre attitude réservée sur le terrain de l'immigration».<sup>11</sup>

Cette ligne stratégique sera suivie d'effets, puisqu'en décembre 1962, une nouvelle convention pour les assurances sociales sera signée, garantissant l'égalité de traitement en la matière aux ressortissants suisses en Italie et italiens en Suisse; pour la première fois, Berne avait obtenu des autorités cantonales qu'elles versent de modestes allocations familiales aux

6 Suite à la demande de l'Union syndicale suisse (USS), les autorités fédérales avaient néanmoins entrepris dès 1956 une longue réflexion interne visant à fixer les critères à observer dans l'accueil des travailleurs étrangers. Il en était résulté un long rapport intitulé *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, dont la version définitive, datée du 19 février 1958, avait été approuvée par le Conseil fédéral le 17 mars 1958. Pour le texte du rapport, cf. DDS, vol. 20 (1.IV.1955 – 28.II.1958), No 139, note 3 et DoDiS-13337.

7 Dans des résolutions datées de 1953, 1954 et 1956, le Conseil de l'OECE avait demandé aux Etats membres de libéraliser le marché du travail et recommandé de réduire à 5 ans le séjour requis avant l'octroi du permis d'établissement. Cf. notamment le vol. 20 des DDS, Nos 54 (DoDiS-13237) et 79 (DoDiS-11581). Plus généralement, il faut voir sur cette question l'ouvrage de Thomas Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess: Wirtschafts- und gesellschaftliche Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigration-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947-1974*, Zurich, Chronos, 2006.

8 Cf. notre contribution déjà citée, *La politique migratoire de la Suisse...*, pp. 99ss.

9 Cf. Le problème de la main-d'œuvre étrangère : rapport de la Commission chargée de l'étude du problème de la main-d'œuvre étrangère, publié par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne, 1964. Paru aussi en version allemande.

10 Les arguments des autorités italiennes, ainsi que les objectifs de la Suisse, sont bien développés dans la proposition adressée par le chef du Département de l'Economie publique, F. T. Wahlen, au Conseil fédéral, le 7 juin 1961 (Pourparlers italo-suisse sur l'immigration de travailleurs italiens en Suisse), publiée in DDS, vol. 21, No 151 (DoDiS-14400).

11 Proposition du DEP du 7 juin 1961, citée à la note précédente.

enfants des travailleurs, restés en Italie.<sup>12</sup> Les discussions sur l'immigration, en revanche, traînent en longueur, pour différentes raisons, et pas seulement à cause de la position de fermeté décidée par les Suisses. Tout d'abord, en octobre 1961, lors de sa visite en Suisse, le ministre italien du Travail, le démocrate-chrétien Fiorentino Sullo, se montre pour le moins peu diplomatique envers les autorités helvétiques, ce qui suscite l'«étonnement» du Conseil fédéral et des réactions dans la presse suisse parfois à caractère xénophobe. Cette mini-crise mène à un premier arrêt des discussions.<sup>13</sup>

Après la demande d'association à la Communauté économique européenne, présentée en septembre 1962 par le Conseil fédéral,<sup>14</sup> les autorités italiennes paraissent moins impatientes d'aboutir dans la conclusion de l'accord, car elles escomptent de l'aboutissement de la démarche helvétique un assouplissement de Berne en matière de politique migratoire.<sup>15</sup> En cas de succès de sa démarche, le gouvernement helvétique aurait en effet été tenu de respecter les droits garantis par la CEE aux travailleurs des pays membres. Cependant, la demande de la Suisse deviendra caduque – à l'instar de celles des autres pays membres de l'AELE – après le veto du général de Gaulle à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE en janvier 1963. C'est ensuite la situation politique interne à l'Italie, qui bloque l'avancement des discussions: il faut en effet de longs mois avant que la première coalition gouvernementale de centre-gauche (le Centro-sinistra), voie le jour à Rome. Ce n'est qu'en décembre 1963 que le gouvernement dirigé par le démocrate-chrétien Aldo Moro, et dont le vice-président est l'ancien leader socialiste Pietro Nenni, voit le jour.

12 Convention entre la Suisse et l'Italie relative à la sécurité sociale, du 14 décembre 1962, *Feuille Fédérale*, 1963, pp. 653ss. Cette convention n'entrera en vigueur qu'après la signature de l'accord sur l'immigration, soit le 1er septembre 1964.

13 Cf. mon article déjà cité, *Un secolo di emigrazione italiana...*, p. 80. Des documents sur l'«affaire Sullo» vont paraître dans le vol. 22 des DDS.

14 Une riche documentation sur cet épisode important – mais bien oublié aujourd'hui – de la politique étrangère de la Suisse, va paraître dans le vol. 22 des DDS.

15 Cet avis est notamment exprimé par le directeur de l'OFIAMT, Max Holzer, dans une notice pour le conseiller fédéral Hans Schaffner, du 28 août 1962, Archives fédérales, Berne (dorénavant : AF), E 7170 (B) 1977/67/260.

Certes, cette nouvelle coalition dispose d'une solide majorité parlementaire, mais elle doit néanmoins tenir compte d'une opposition communiste très combative, qui plus est renforcée à l'issue des élections politiques d'avril 1963 (le PCI avait obtenu plus de 25% des voix pour la Chambre et pour le Sénat).

Compte tenu aussi de l'opposition du PCI – très sensible à la situation des travailleurs à l'étranger – Rome a tout intérêt à accélérer la conclusion de l'accord. Effectivement, les négociations reprennent et aboutissent assez rapidement, le 10 août 1964 à Rome, à la signature de l'«Accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse.»<sup>16</sup> Faisant preuve de beaucoup d'optimisme, comme on va le voir, les négociateurs avaient prévu que le texte entrerait en vigueur le 1er novembre déjà, avant même la ratification par le Parlement suisse.

Si l'on veut résumer la portée essentielle du texte, on remarque que les Italiens n'obtiennent pas pleine satisfaction sur leurs trois requêtes principales, mentionnées plus haut, puisque les concessions helvétiques restent finalement modestes:

- 1) les travailleurs avec permis annuel (B) pourront se faire rejoindre par leur famille après 18 mois de présence en Suisse, au lieu de 3 ans comme jusqu'alors ;
- 2) de leur côté, les saisonniers (A) obtiendront un permis annuel après 5 ans, et pourront dès lors se faire rejoindre par leur famille ;
- 3) la durée minimale du séjour pour l'obtention du permis d'établissement (C) reste fixée à 10 ans.

Max Holzer, le directeur de l'OFIAMT, qui avait été le principal négociateur du côté suisse, qualifie d'ailleurs ce résultat de «compromis équilibré», qui de toute façon ne pouvait pas être retardé plus longtemps.<sup>17</sup>

16 Le texte de l'accord est publié en annexe au Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord, du 4 novembre 1964, in *Feuille Fédérale*, 1964, pp. 1037ss. Le texte de l'accord proprement dit (ibid., pp. 1062ss.), est suivi d'un Protocole final (ibid., pp. 1070ss.), et par des Déclarations communes (ibid., pp. 1972ss.).

17 Cf. le texte de son intervention radiophonique, en allemand, du 15 août 1964, AF, E 7170 (B) 1977/67/261.

Or, malgré la modestie des concessions helvétiques, la publication de l'accord<sup>18</sup> va soulever rapidement dans l'opinion des critiques et des résistances. Les Associations patronales elles-mêmes, qui par le passé avaient été bien contentes de pouvoir puiser sans limites dans le réservoir de la main-d'œuvre italienne, se montrent mitigées, voire critiques ; il est vrai qu'elles n'avaient pas été associées directement aux négociations, mais seulement informées oralement.<sup>19</sup> Il faut ajouter que depuis quelques années déjà, le patronat critiquait la trop grande dépendance helvétique par rapport au marché du travail italien, et pressait pour une diversification de la provenance des immigrés.

La conclusion d'un accord avec l'Espagne en mars 1961,<sup>20</sup> avait été bien vue par les milieux économiques précisément parce qu'elle permettait de diminuer le poids estimé trop élevé de la présence italienne.<sup>21</sup> En outre, les secteurs économiques cherchaient à encourager l'immigration en provenance de ceux qu'on qualifiait alors dans le jargon de l'administration fédérale de «pays éloignés», soit la Yougoslavie, la Grèce, la Turquie, mais aussi le Portugal, pourtant membre de l'AELE comme la Suisse.<sup>22</sup> Toutes les propositions paraissaient alors bonnes pour chercher à diminuer la dépendance de l'Italie, jugée désormais beaucoup trop élevée, si l'on en croit cette lettre de l'Union centrale des Associations patronales au Conseil

fédéral, en juillet 1964, qui allait jusqu'à parler à ce propos d'«Etat dans l'Etat»: «Die ständige Beeinflussung durch italienische Behörden, Organisationen, Parteien und Zeitungen lässt sie immer mehr zu einem Staat in unserem Staate werden [soul. dans l'orig]. Welchem Druck die schweizerischen Behörden infolge der starken Abhängigkeit von den italienischen Fremdarbeitern ausgesetzt werden können, hat sich in den letzten Jahren wiederholt gezeigt.»<sup>23</sup>

Pas étonnant, dès lors, que l'accord négocié avec Rome soit perçu avant tout par ces associations patronales comme une concession de plus à une présence italienne estimée déjà trop envahissante.

On reproche aussi à l'accord de Rome de tomber au mauvais moment et d'aller à l'encontre de la politique de frein à l'immigration inaugurée par le Conseil fédéral en mars 1963.<sup>24</sup> Qui plus est, les résultats du recensement effectué en août, et publiés en octobre 1964 par l'OFIAMT, révèlent que la présence des travailleurs étrangers vient encore de connaître un bond en avant, pour atteindre le chiffre de 720'000 personnes (ce qui constitue en fait le pic historique pour la présence en Suisse des travailleurs étrangers sous contrôle).

En outre, la crainte d'une arrivée massive en Suisse des familles des travailleurs immigrés (à cause des facilitations pour le regroupement familial contenues dans l'accord), soulève des inquiétudes quant au logement et aux écoles: ces préoccupations se propagent dans les milieux populaires urbains – surtout en Suisse allemande – et pèsent lourdement sur la position des syndicats, voire de représentants socialistes, qui vont prendre position contre l'accord, comme on va le voir.

Ces différentes oppositions s'expriment ensuite au niveau parlementaire, tout particulièrement au Conseil national. On peut parler d'une véritable fronde parlementaire contre l'exécutif, qui s'explique aussi par les débuts de l'affaire des Mirage: au mois d'avril, les députés avaient appris brusquement que la facture pour l'achat de ces avions était bien plus élevée

18 Le 10 août, le Conseil fédéral s'était limité à diffuser un communiqué officiel qui résumait les points essentiels de l'accord. Il se réservait de publier le texte complet avec le message destiné à l'Assemblée fédérale, ce qu'il ne fera que le 4 novembre. Cf. note 16 ci-dessus. Le 25 septembre, cependant, bien avant la parution du message officiel, le texte complet de l'accord avait été rendu public par *La Voce*, un périodique paraissant à Genève, proche du Parti communiste italien.

19 Cf. l'échange de lettres entre M. Holzer et la rédaction du *Journal des Associations patronales*, 26 novembre et 4 décembre 1964, AF, E 7170 (B) 1977/67/262.

20 «Accord entre la Suisse et l'Espagne sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse», du 2 mars 1961, *Feuille Fédérale*, 1961, pp. 1186ss.

21 Sur les discussions au sein des commissions parlementaires chargées d'examiner l'accord avec l'Espagne, nous renvoyons à notre contribution, déjà citée, *La politique migratoire de la Suisse...*, p. 105.

22 Pour quelques rapides considérations sur les «pays éloignés», cf. *Ibid.*, p. 133. Cf. surtout les dossiers dans les fonds de l'OFIAMT, notamment AF, E 7170 (B) 1977/67/248.

23 Lettre du 10 juillet 1964, *ibid.*

24 Le 1er mars 1963, le Conseil fédéral avait adopté son premier arrêté «restreignant l'admission de main-d'œuvre étrangère.» RO, 1963, p. 185.

que le crédit voté trois ans plus tôt, en 1961,<sup>25</sup> puisque le gouvernement avait dû solliciter un crédit additionnel de 576 millions de francs. Le rapport des commissions parlementaires instituées pour faire la lumière sur l'affaire, venait d'ailleurs de paraître le 1er septembre.<sup>26</sup>

Comme dans le cas des Mirage, la publication de l'accord avec l'Italie donne l'impression aux parlementaires de ne pas avoir été correctement informés, voire d'avoir été trompés par le Conseil fédéral. Pas étonnant, dès lors, que l'accord de Rome, dont l'entrée en vigueur était prévue au 1er novembre, devra attendre 6 mois, soit jusqu'en avril 1965, avant d'être ratifié.

Le premier obstacle est constitué par la Commission des affaires étrangères du Conseil national, présidée par Kurt Furgler, qui en novembre refuse sèchement d'approuver le Message du Conseil fédéral et donc l'accord.<sup>27</sup> Dans ce véritable feu de barrage contre le texte signé à Rome, se mettent en évidence des leaders socialistes et des syndicalistes, à commencer par Walter Bringolf, qui prévoit de graves répercussions en matière de logements, et qui craint les oppositions au sein même de la base ouvrière de sa propre ville de Schaffhouse.<sup>28</sup> Face à ces critiques virulentes, c'est le chef du Département de l'Economie publique, le radical Hans Schaffner, présent à la séance, qui doit rappeler, qu'après tout, ce sont surtout les travailleurs italiens qui ont construit ces mêmes logements...<sup>29</sup>

La résistance des parlementaires se répercute à son tour dans l'opinion: elle réjouit par ex. un mouvement zurichois à caractère xénophobe

fondé en 1963 par Albert Stocker,<sup>30</sup> le Schweizerische Volksbewegung gegen die Ueberfremdung.<sup>31</sup> Selon ce mouvement, l'accord conclu avec Rome n'avait été qu'un «Kapitulation-Abkommen».

La résistance des parlementaires helvétiques, qui empêche la ratification de l'accord, mécontente fortement – on l'imagine – le gouvernement italien. Un peu imprudemment, face à l'opinion interne et surtout face à l'opposition communiste, celui-ci avait déjà qualifié de grand succès diplomatique le texte signé à Rome le 10 août. D'où des pressions insistantes de la diplomatie italienne sur le Conseil fédéral pour que celui-ci respecte le calendrier prévu, comme le montre par exemple ce télégramme envoyé à Berne en novembre par l'Ambassade de Suisse à Rome: «[...] Le gouvernement [italien] se sent très exposé à la suite du résultat des dernières élections qui attestent un affaiblissement de la coalition des démocrates-chrétiens et des socialistes. Il voudrait ardemment ne pas donner des arguments aux communistes qui sont en progression et dont l'agitation et les attaques incessantes minent ses assises.»<sup>32</sup>

Malgré les pressions diplomatiques du partenaire italien, l'exécutif suisse a en quelque sorte les mains liées par l'opposition parlementaire qui exige au contraire un durcissement face à l'immigration italienne. C'est pour cette raison, et dans l'espoir de parvenir enfin à la ratification de l'accord de Rome, que le Conseil fédéral adopte le 19 janvier 1965 un arrêté qui durcit les conditions d'entrée pour les travailleurs étrangers.<sup>33</sup> Mal informés sur les nouvelles exigences fédérales, près de 1200 ouvriers italiens sont refoulés en février et mars à la frontière de Chiasso, et plus de 800 à Brigue

25 Sur les motivations de nature militaire, politique et économique ayant conduit les autorités suisses en 1961 à opter pour l'achat de l'avion Mirage, on peut voir les documents publiés dans le vol. 21 des DDS (1.III.1958 – 30.VI.1961), en particulier les Nos 69 (DoDiS-15497), 103 (DoDiS-15498), 115 (DoDiS-15500), et 152 (DoDiS-15501).

26 Cf. le Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1er septembre 1964, *Feuille Fédérale*, 1964, pp. 289ss.

27 Pour le texte du message, cf. note 16 ci-dessus.

28 Pour le procès-verbal de la commission, réunie à Genève le 4 décembre sous la présidence de K. Furgler, cf. AF, E 7170 (B) 1977/67/262.

29 Ibid.

30 Celui-ci, un fabricant de cosmétiques zurichois, avait cependant été exclu du mouvement en février 1964 à cause de ses idées nazies, selon un rapport de la police de Zurich du 2 mars 1964, AF, E 2001 (E)1978/84/823.

31 Cf. le titre du bulletin no 6 (déc. 1964) publié par ce mouvement juste après le rejet de l'accord par la commission parlementaire: «Ein erster Erfolg! Das Italienabkommen nicht unter Dach!». Un exemplaire du bulletin se trouve in AF, E 4001 (D) 1973/125/39.

32 Télégramme du 28 novembre 1964 pour le Département politique fédéral, AF, E 7170 (B) 1977/67/262.

33 Il est désormais exigé des travailleurs que ceux-ci, avant même de se présenter à la frontière, soient en possession d'une assurance d'autorisation de séjour délivrée par la Suisse. Cf. RO, 1965, p. 64.

pendant la même période,<sup>34</sup> ce qui provoque parfois des scènes dramatiques, et suscite de larges échos dans la presse de la Péninsule: L'Unità, quotidien du PCI, parle «d'impuissance totale» du gouvernement dans la défense des émigrants.»<sup>35</sup>

Ces refoulement massifs exercent cependant une impression favorable sur la plupart des membres de la Commission du Conseil national qui discute à nouveau, en février 1965, de l'accord avec l'Italie, car ils sont la preuve que le Conseil fédéral est décidé à employer, s'il le faut, des mesures énergiques.<sup>36</sup> Les membres de la commission apprécient en outre le nouveau rapport du Conseil fédéral<sup>37</sup> qui s'engage à œuvrer pour la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers, en évitant toutefois d'adopter des mesures qui risqueraient de déclencher une politique de déflation: «La réduction de l'effectif des travailleurs étrangers doit toutefois être exécutée de façon à ne pas déclencher un processus de resserrement, dont les effets équivaldraient à ceux d'une politique de déflation. Il s'agit au contraire de permettre, à l'avenir également, une saine croissance de l'économie [...] »<sup>38</sup>

Les paroles prononcées par le conseiller fédéral Hans Schaffner, qui souligne que la Suisse a besoin, plus que jamais, d'amis en Europe, et qui rappelle le rôle que l'Italie joue au sein de la CEE, contribuent aussi à infléchir l'opposition des membres de la commission parlementaire. Bon nombre d'entre eux, toutefois, n'approuvent l'accord que du bout des lèvres, tout en maintenant leurs critiques de fond. Walter Bringolf dit l'accepter «par respect pour la raison d'Etat». D'autres expriment des craintes

liées aux difficultés d'assimilation,<sup>39</sup> ou bien redoutent une augmentation trop importante du poids des catholiques.

Parmi toutes les opinions exprimées lors de cette séance, il y en a une qui sort du lot – on pourrait dire de la grisaille –, celle du socialiste zurichois Max Arnold, qui se démarque aussi de la position d'autres représentants de son parti, et qu'il vaut la peine de citer: «Wir sind nicht bloss Transmissionsriemen der Volksmeinung und müssen somit nicht alle Dummheiten von Teilen der Bevölkerung mitmachen. Schliesslich wurde niemand unter der Flagge des Italienerhasses in der Rat gewählt. Die fremdfeindlichen Bewegungen sind faschistischer Natur.»<sup>40</sup>

Après le feu vert de la Commission du national en février, l'accord est approuvé en mars par le Conseil national à l'issue d'un important débat,<sup>41</sup> et peut finalement entrer en vigueur le 22 avril 1965, soit trois jours avant la commémoration officielle en Italie de la Libération d'avril 1945: le Conseil fédéral avait ainsi voulu tenir compte du souhait du partenaire italien, selon lequel la commémoration du 25 avril était un événement systématiquement exploité par le PCI – qui avait eu une large part dans la Résistance – pour attaquer le gouvernement dirigé par la démocratie-chrétienne.<sup>42</sup>

En conclusion, il me semble que l'accord de Rome, négocié puis ratifié – comme on l'a vu – à l'issue d'un processus extrêmement laborieux, constitue bien un tournant dans la politique migratoire helvétique. Il est d'ailleurs conclu la même année – 1964 – où le nombre des travailleurs étrangers sous contrôle atteint son maximum historique.

34 Lettre du directeur de la Police fédérale des étrangers, E. Mäder, au chef du Département de Justice et Police, L. von Moos, du 22 février 1965, AF, E 2001 (E) 1978/84/823.

35 Comme le signale à Berne l'ambassadeur de Suisse à Rome, Ph. Zutter, le 17 février 1965, *ibid.*

36 C'est notamment l'opinion exprimée par le socialiste E. Wütrich, vice-président de l'USS. Cf. le Procès-verbal de la réunion du 19 février, à Schaffhouse, de la Commission élargie du Conseil national pour les affaires étrangères, daté du 5 mars, AF, E 7170 (B) 1977/67/262.

37 Rapport du Conseil fédéral à la commission élargie des affaires étrangères du Conseil national sur la limitation et la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers, du 9 février 1965. *Feuille Fédérale*, 1965, pp. 334ss.

38 *Ibid.*, p. 355.

39 Comme le conservateur valaisan M. Kämpfen: «Mit der Assimilation sollte man vorsichtig sein. Die Sizilianer brauchen dafür mehr als zwei Generationen.» Procès-verbal cité à la note 36, p. 19.

40 *Ibid.*, p. 18.

41 Par 117 voix contre 26, plusieurs députés ayant en outre exigé que des dispositions précises soient adoptées avant l'entrée en vigueur de l'accord, afin d'éviter des effets négatifs sur les logements. Sur les débats des 16 et 17 mars, cf. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale/Conseil national*, 1965, pp. 194-275.

42 Note de l'ambassadeur P. Micheli au DPF, du 29 mars 1965, AF, E 7170 (B) 1977/67/262.



Plus que le contenu en soi, c'est le contexte de sa publication, mais aussi certaines erreurs dans la communication de la part des autorités fédérales, qui ont provoqué un large débat dans l'opinion, et une véritable fronde parlementaire; ce qui a contribué à catalyser toutes sortes de peurs diffuses face à la surpopulation étrangère. Le courant xénophobe, sous-jacent jusqu'alors, a véritablement émergé, à partir du cadre zurichois, à la suite du débat suscité par l'accord. La première initiative populaire à caractère xénophobe a été déposée en 1965 – l'année de la ratification de l'accord – par les démocrates zurichois, avant d'être retirée en 1968 en faveur de l'initiative Schwarzenbach.

Les fortes oppositions suscitées dans l'opinion et répercutées au niveau parlementaire ont incité le Conseil fédéral à durcir les conditions d'entrée, accentuant ainsi les mesures adoptées dès 1963 pour freiner l'immigration.

Le texte signé en 1964 avec Rome est en tout cas le dernier de ce type, le Conseil fédéral se gardant bien par la suite de conclure d'autres conventions du même genre.



# Die Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) und die Datenbank DoDiS

MARTIN MEIER<sup>1</sup>

Die Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) sind ein Projekt zur Edition zentraler Dokumente zu den schweizerischen Aussenbeziehungen. Ihr Grundstein wurde 1975 mit der Gründung einer «Nationalen Kommission für die Publikation der Diplomatischen Dokumente der Schweiz» gelegt. Im zuerst publizierten Band bezeichneten die Herausgeber es 1979 als ihr Ziel, «der Forschung und Praxis die amtlichen Quellen zur Verfügung zu stellen, die nötig sind für die Rekonstruktion und das Verständnis der aussenpolitischen Geschichte der Schweiz, eines neutralen Staates, der jedoch zutiefst ins internationale politische System verwickelt ist».<sup>2</sup>

Heute, nach drei Jahrzehnten Forschungs- und Publikationsarbeit, sind die DDS ein Unternehmen der Schweizerischen Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW). Weitere Partner, welche die DDS finanziell unterstützen und in der Herausgeberkommission Einsitz haben, sind das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Schweizerische Bundesarchiv und der Schweizerische Nationalfonds.<sup>3</sup>

Die DDS publizieren Dokumente aus dem Schweizerischen Bundesarchiv. Dabei be-

schränken sie sich nicht nur auf Dokumente des EDA - es werden alle Departemente berücksichtigt, insbesondere auch das Volkswirtschaftsdepartement mit der Handelsabteilung, dem späteren Bundesamt für Aussenwirtschaft (heute Seco). Selbstverständlich kommen auch Akten der Regierung (Bundesrat), des Parlaments und solche von Delegationen, Spezialmissionen und selbst Briefe von Persönlichkeiten in mehr oder weniger amtlichen Funktionen in die Auswahl.

Im folgenden sollen die «Produkte» der DDS (Quellenedition, Datenbank) vorgestellt und die Verbesserungen und Erweiterungen der Datenbank DoDiS in den letzten Jahren beschrieben werden.

## Gedruckte Aktenedition

1997 war es vollbracht: Der letzte Band der auf 15 Bände angelegten ersten Serie der Quellenedition wurde der Öffentlichkeit übergeben. Die ab 1979 im Benteli-Verlag publizierte Reihe umfasst Dokumente aus den Jahren 1848-1945, also der Zeit von der Gründung der modernen Schweiz bis zum Zweiten Weltkrieg.<sup>4</sup> Der Abschluss dieser Serie fiel genau in die Zeit der Diskussionen über die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg; das Quellenwerk gelangte so zu grosser Aktualität und bildete für die Untersuchung der schweizerischen Beziehungen zu den Achsenmächten und den Alliierten, insbesondere auch in den Publikationen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg (UEK), eine wichtige Grundlage.<sup>5</sup>

Im Anschluss folgte die im Chronos-Verlag erschienene zweite Serie mit Dokumenten aus den Jahren 1945-1961, der Amtszeit von Bundesrat Max Petitpierre als Vorsteher des

1 Zentrum Lehre der Universität Bern. Dr. Martin Meier war 2006-2008 Projektleiter für die Erweiterung von DoDiS und 1997-2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg (Mitglied Projektleitung).

2 Jacques Freymond, Oscar Gauye: Vorwort, in: *Diplomatische Dokumente der Schweiz*, Band 7/1 (1918-1919), Bern 1979. - Zur Geschichte, zum Ziel und zum Forschungskonzept der DDS siehe [www.dodis.ch/d/kurzgeschichte.asp](http://www.dodis.ch/d/kurzgeschichte.asp) und auch Antoine Fleury, Les Documents diplomatiques suisses: histoire d'une publication majeure des historiens suisses, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 1991, Bd. 41/4, S. 521-533. Auf der mehrsprachigen Website der DDS-Kommission, [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch), finden sich zahlreiche weitere Informationen zum Projekt.

3 Ausserdem sind Geschichtswissenschaftler aus verschiedenen Schweizer Universitäten in der Kommission vertreten, siehe [www.dodis.ch/d/kommission.asp](http://www.dodis.ch/d/kommission.asp).

4 Siehe [www.dodis.ch/d/akten\\_band1-15.asp](http://www.dodis.ch/d/akten_band1-15.asp).

5 Zur Unabhängigen Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg (UEK) unter der Leitung von Jean-François Bergier siehe [www.uek.ch](http://www.uek.ch).

Eidgenössischen Politischen Departements.<sup>6</sup> Die Serie umfasst die Bände 16-21 und wurde 2007 abgeschlossen.

Zurzeit ist die dritte Serie in Bearbeitung - sie soll die Dokumente 1961-1969 enthalten und ist auf drei Bände angelegt.

## Datenbanken

Schon zu Beginn der 1990er Jahre wurde eine interne Datenbank entwickelt, um die Informationen innerhalb der DDS Forschungsgruppe einfacher und effizienter verwalten zu können als wie bis anhin in den traditionellen Karteisammlungen. Diese Access-Datenbank wurde in mehreren Zwischenschritten zu einer internetfähigen Oracle-Datenbank ausgebaut, die 1997 unter dem Namen DoDiS (Documents Diplomatiques Suisses) online ging - gleichzeitig mit dem Beginn der Publikation der zweiten Serie. Dank dieser Datenbank sind die darin integrierten Archivdokumente weltweit und jederzeit abrufbar. Eine Folge dieser zweigleisigen Publikationsstrategie (Edition und Datenbank) ist, dass die Bände ab der zweiten Serie weniger Dokumente enthalten als die Bände der ersten Serie. Umgekehrt können aber in der Datenbank weitere Dokumente abgelegt werden, welche sonst nie den Weg in die Buchausgabe geschafft hätten. Dies gilt natürlich insbesondere für längere Dokumente oder umfangreiche Berichte.<sup>7</sup> Der Hauptvorteil einer Datenbank liegt aber in der Möglichkeit, dass neben den Dokumenten zusätzliche Informationen gespeichert werden können, so vor allem zu Personen und zu Organisationen, aber auch bibliographische Angaben.

In den Jahren 2006/08 wurde DoDiS technisch verbessert und inhaltlich erweitert. Ausserdem konnten die fünfzehn Bände der ersten Serie retro-digitalisiert und in die Datenbank der digitalisierten Amtsdruckschriften integriert werden.

6 1979 wurde das EPD in das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) umbenannt.

7 Beispiele für lange Bericht sind der Ludwig-Bericht zur schweizerischen Flüchtlingspolitik (1957, DoDiS-17417), der Bericht von Raymond Probst über die Guten Dienste der Schweiz (1958, DoDiS-16280) oder der erst ab 2002 frei zugängliche Rees-Bericht zum Thema IG Chemie/Interhandel (1946, DoDiS-9266).

## Datenbank DoDiS

DoDiS ist eine Oracle-Datenbank, welche über einen Internetbrowser gratis und ohne Anmeldung zugänglich ist.<sup>8</sup> Sie enthält:<sup>9</sup>

- 8275 Dokumente (davon 6235 Dokumente als eingescanntes Bild im PDF-Format)
- 1501 bibliographische Angaben (Aufsätze und Bücher)
- 27929 Personen und Informationen dazu
- 11872 Organisationen (Behörden, Unternehmen, Vereine, Parteien etc.) und Informationen dazu
- 21232 Funktionsperioden, d.h. Angaben darüber, welche Personen in welchem Zeitraum eine Funktion innerhalb einer Organisation ausgeübt haben
- 3136 geographische Bezeichnungen
- Themenkatalog<sup>10</sup>
- 2750 Informationen der Datenbank der UEK (Beschreibungen von Archiveinheiten)

Genauere Angaben zu den genannten Kategorien finden sich in den Erklärungen zu DoDiS.<sup>11</sup>

Der Betrieb von DoDiS wurde mit der Arbeit an der zweiten Serie der Quellenedition aufgenommen, deshalb enthält die Datenbank vor allem Informationen ab 1945.<sup>12</sup> Im Rahmen der kürzlichen Erweiterung von DoDiS sind auch die Ergebnisse der UEK (welche vor allem die Jahre 1930-1945 betreffen) sowie die Personen- und Organisationenregister der ersten Serie integriert worden.

Der Arbeitsablauf zur Erfassung der Dokumente ist folgender: Ist ein Dokument von der DDS-Forschungsgruppe ausgewählt worden, wird pro Dokument ein Datensatz angelegt mit den Metadaten des Dokuments (Datum, evtl. Titel, Sprache, Signatur und Referenznummer). Die DDS-Mitarbeiter erstellen eine Zusammenfassung (deutsch oder französisch) und beschlagworten es mit den im Dokument erwähnten Personen, Organisationen, geogra-

8 Einstieg über [www.dodis.ch/d/datenbank.asp](http://www.dodis.ch/d/datenbank.asp).

9 Stand am 8.10.2008.

10 Vollständiger Themenkatalog unter [www.dodis.ch/d/datenbank\\_thematisch.asp](http://www.dodis.ch/d/datenbank_thematisch.asp).

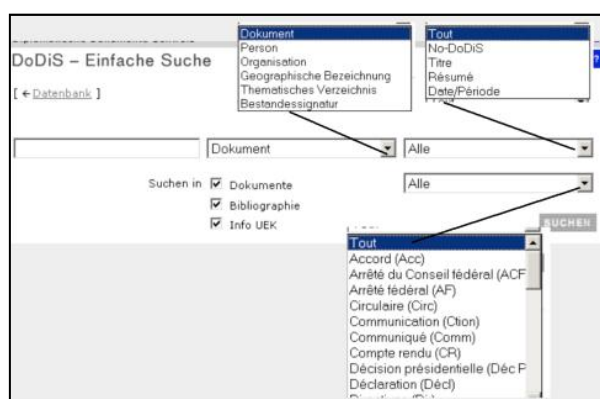
11 Siehe [www.dodis.ch/d/datenbank\\_inhalt.asp](http://www.dodis.ch/d/datenbank_inhalt.asp).

12 Ausnahmsweise wurden Dokumente vor 1945 zu speziell ausgewählten Themen (so zur Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg) eingegeben.

phischen Bezeichnungen (Indexierung).<sup>13</sup> Ausserdem vergeben sie thematische Schlagworte. Danach wird das Dokument gescannt und als PDF in die Datenbank integriert.<sup>14</sup> Zu Personen und Organisationen recherchieren die Mitarbeiter zusätzliche Informationen, insbesondere zu den Mitgliedschaften von Personen in Organisationen (Funktionsperiode).

Für umfangreiche und systematische Recherchen empfiehlt es sich, die Hilfetexte auf der Website zu lesen, um über Inhalt und Funktionalität (z.B. von komplexeren Abfragen) von DoDiS Bescheid zu wissen.<sup>15</sup> Grundsätzlich sollte der Nutzer die Funktionalität aber intuitiv erfassen können. In der Einfachen Suche (Abb. 1) gibt man zuerst das Suchwort ein, dann wählt man die Kategorie aus, in der gesucht werden soll (Dokument, Person, Organisation etc.). Innerhalb der einzelnen Kategorien kann man noch weiter unterteilen: im angezeigten Beispiel kann man also nur im Titel oder nur in der Zusammenfassung oder nach dem Datum des Dokuments suchen. Weiter ist die Möglichkeit vorgesehen anzugeben, ob man nur Dokumente angezeigt haben will und/oder auch bibliographische Angaben bzw. Informationen aus der UEK-Datenbank. Für erstere lässt sich nochmals nach einzelnen Kategorien filtern (Vertrag, Bundesratsprotokoll, Brief etc.).

Abb. 1: Einfache Suche in DoDiS<sup>16</sup>



13 Verfasser und Empfänger des Dokuments werden speziell ausgewiesen.

14 Es gibt allerdings auch Dokumente 2. und 3. Ranges, die nicht vollständig indexiert sind oder die nicht eingescannt werden.

15 Siehe [www.dodis.ch/d/datenbank\\_hilfe\\_einfach.asp](http://www.dodis.ch/d/datenbank_hilfe_einfach.asp) und [www.dodis.ch/d/datenbank\\_hilfe\\_erweitert.asp](http://www.dodis.ch/d/datenbank_hilfe_erweitert.asp).

16 Siehe [www.dodis.bar.admin.ch/dodis/dodis?l=de](http://www.dodis.bar.admin.ch/dodis/dodis?l=de).

Als Resultat erhält man eine Liste von - je nach Auswahl im ersten Dropdown-Menu - Dokumenten, Personen, Organisationen etc. Mit Klick auf die blau unterstrichenen Begriffe lässt sich die jeweilige Detailansicht öffnen. In der Detailansicht einer Person oder einer Organisation werden neben allgemeinen Informationen (persönliche Daten, Belegstellen) die von ihr verfassten oder empfangenen Dokumente angeführt sowie diejenigen Dokumente, in denen sie erwähnt sind.

Abb. 2: Kombinierte Suche in DoDiS<sup>17</sup>



In der Kombinierten Suche (Abb. 2) erhält man Dokumente, welche die gewünschten Begriffe (Personen, Organisationen, Thema etc.) als Schlagwort aufweisen. Auch hier lässt sich von der Resultatliste beliebig weiterspringen - vom Dokument auf eine entsprechende Person (z.B. Verfasser), wo die von einer Person ausgeübten Funktionen in einer Organisation aufgelistet sind; danach kann man mit einem Klick auf die Organisation schauen, welche anderen Personen dort auch noch eine Funktion innehatten etc.

Die Funktionalität und Bedienungsfreundlichkeit der Such- und Anzeigemasken wurden 2006/08 verbessert und erweitert. Neu können nun auch Titel und Zusammenfassung der Dokumente abgefragt werden,<sup>18</sup> zudem ist es neu möglich, für eine Organisation alle damit

17 Siehe [www.dodis.bar.admin.ch/dodis/dodis?l=de&\\_d=\\_ch](http://www.dodis.bar.admin.ch/dodis/dodis?l=de&_d=_ch).

18 Dies ist sinnvoll bei Begriffen, die nicht als thematisches Schlagwort verwendet werden, so z.B. Mirage für das Auffinden von Dokumenten zur sogenannten Mirage-Affaire in den frühen 1960er Jahren. Diese Dokumente sind alle mit dem viel allgemeineren Thema Kriegsmaterialimport indexiert. Auch wenn die Trefferliste etwas willkürliches hat (gefunden wird ja tatsächlich nur ein Datensatz mit dem Wort Mirage, aber nicht z.B. mit Militärflugzeug), so bieten die aufgefundenen Dokumente doch einen ersten Einstieg in das Thema.

verbundenen Personen anzuzeigen. Ergänzt wurde die Datenbank auch um die Möglichkeit, Personen mit Personen zu verknüpfen (z.B. um Verwandtschaftsbeziehungen oder sonstige Beziehungen abzubilden). Dasselbe gilt für die Verknüpfung von Organisationen mit Organisationen und von Dokumenten zu Dokumenten. Die restriktive Begrenzung der Textfelder (ein Relikt aus den Urzeiten der Computereentwicklung) wurde aufgehoben - es können nun viel grössere Textmengen eingegeben werden. Und auch mit der Möglichkeit, eine URL mit direkter Weiterleitung auf die entsprechende Website einzugeben, wurde der Schritt in die Internetgegenwart vollzogen.

Natürlich gilt - wie bei allen Datenbanken - der Grundsatz: nur was eingegeben wurde, kann auch abgefragt werden. Ausser den Bundesräten und den diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz (1798-1997) sind nur wenige Organisationen systematisch mit allen ihren Amtsträgern erfasst worden. Dies lässt sich aus dem Arbeitsablauf der Arbeit der DDS-Forschungsgruppe erklären: Es werden nicht systematisch Behörden- oder Unternehmensmitglieder eingetippt, sondern man integriert die ausgewählten Dokumente in die Datenbank. Damit wird eine entsprechende Person mit ihren Funktionen eingegeben. Später kommt mit einem neuen Dokument eine weitere Person zu dieser Organisation. So entsteht in DoDiS ein Netzwerk von Beziehungen zwischen verschiedenen Personen, welches die Realität natürlich nie vollständig abbilden kann, angesichts der grossen Menge an Personen und Organisationen aber doch recht dicht ist. Und natürlich gibt es Abstufungen: Während die schweizerischen Mitglieder der relevanten Behörden ziemlich umfassend bis nahezu vollständig erfasst sind (weil häufig auftretend), sind diejenigen eines kleinen überseeischen Staates kaum enthalten.

Zum Schluss dieses Abschnittes soll noch ein häufiges Missverständnis geklärt werden: Die Dokumente sind als Bild abgelegt, deshalb ist der Dokumententext selbst nicht durchsuchbar. Die überlieferten Dokumente sind oft schlecht lesbar, haben stark unterschiedliche Schriftbilder, sind manchmal mit handschriftlichen Anmerkungen versehen - kurz: Eine automatische Texterkennung (OCR) ist nicht möglich. Das Erfassungskonzept von DoDiS lautet deshalb: Das Dokument als Faksimile

(Bild), aber ohne Texterkennung, dafür eine vollständige Indexierung (Beschlagwortung) der Dokumente. Zudem werden die Dokumente ganz kurz zusammengefasst bzw. mit einem kleinen Hinweis beschrieben.<sup>19</sup> Der Vorteil dieser Strategie liegt darin, dass bei Personen, Organisationen, geographischen Bezeichnungen und thematischem Schlagworten auch Synonyme, Kurz- und Langformen, Übersetzungen und inhaltliche Umschreibungen hinterlegt sind (z.B. für Deutschland: Auswärtiges Amt, Aussenministerium, Reichsaussenministerium, Ministère des Affaires étrangères, Ministero degli Affari esteri etc.). So wird die entsprechende Organisation auf jeden Fall gefunden, auch wenn sie im Dokument anders bezeichnet wird. Oder man findet mit Guisan auch Dokumente, in denen nur vom General die Rede ist. Dies wäre bei einer reinen Volltextsuche ohne Indexierung nicht möglich.

Wie die Abbildungen zeigen, existieren die Such- und Anzeigemasken (wie auch die meisten Texte auf der Website) in vier Sprachen (deutsch, französisch, italienisch und englisch).

### Digitalisierte erste Serie

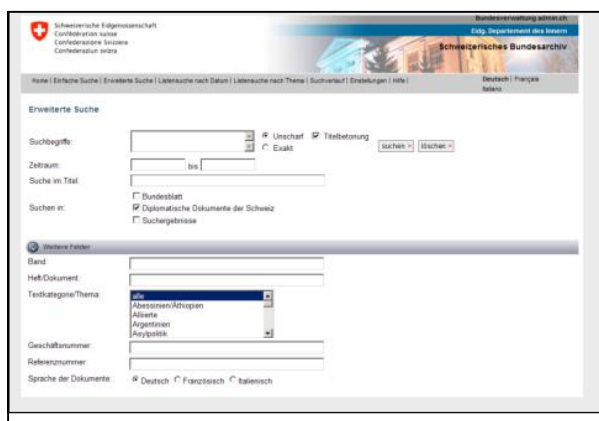
Die erste Serie der 15 Bände der gedruckten Quellenedition enthält 7000 Dokumente auf 18000 Seiten. Mit der Entwicklung der digitalen Möglichkeiten entstand in den letzten Jahren der Wunsch, auch diese Dokumente ins Netz zu stellen. Eine Integration in DoDiS (vor allem die Indexierung der Dokumente) schied aus Ressourcengründen von vorneherein aus. Die DDS beschlossen deshalb, die Bände einscannen und mit Texterkennung behandeln zu lassen. Da die alten Bundesblätter (1848-2003) ebenfalls so erfasst worden sind, war es nur logisch, die DDS-Bände auf derselben Plattform (Digitalisierte Amtdruckschriften) zu veröffentlichen. Hier ist im Gegensatz zu DoDiS eine Volltextsuche innerhalb der Dokumente möglich,<sup>20</sup> zudem kann man bei der Abfrage den Zeitraum eingrenzen oder sich auf ein Thema beschränken (Erweiterte Suche, Abb. 3). Allerdings kann die thematische Suche nur einen Einstieg bieten - pro Dokument

19 Diese kurze Zusammenfassung ist hingegen abfragbar.

20 Eine Texterkennung ist bei den eingescannten Druckseiten viel genauer als bei Originaldokumenten.

ist nur ein Thema möglich, und die Bände wurden von verschiedenen Redaktionen nach nicht genau denselben Kriterien erfasst.<sup>21</sup> Es empfiehlt sich, die Volltextsuche zu nutzen und verschiedene Möglichkeiten auszutesten, z.B. USA oder Vereinigte Staaten von Amerika und auch dieselben Abfragebegriffe auf französisch (mit Oder-Verknüpfungen) abzufragen - hier wird tatsächlich nur gefunden, was auch im Text steht. Auch hier gilt das bereits oben gesagte: Es lohnt sich, vor ausführlichen Recherchen die Hilfetexte zu konsultieren!<sup>22</sup>

Abb. 3: Digitalisierte erste Serie - erweiterte Suche<sup>23</sup>



Einfacher ist die Option der Listensuche nach Datum (Recherche de listes selon la date, Abb. 4). Sie erlaubt es, einen Band in seiner Struktur anzusehen, beginnend mit dem Titel und dem ausführlichen thematischen Verzeichnis. Nach den einzelnen Dokumenten (inkl. Annotationen) folgen am Schluss die Anhänge und die Register.

Abb. 4: Digitalisierte erste Serie - Suche nach Datum



21 Gewisse Bände vergeben hauptsächlich ein Sachthema, andere hingegen ein Länderthema.

22 Siehe [www.dodis.ch/d/akten\\_band1-15\\_hilfe.asp](http://www.dodis.ch/d/akten_band1-15_hilfe.asp) und [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/help-pages/de/SearchHelp.html](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/help-pages/de/SearchHelp.html).

23 Siehe [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do).

Die Register der ersten Serie, d.h. die Personen und die Organisationen, wurden zusätzlich in DoDiS integriert. Mit einem Klick wird der Benutzer direkt von DoDiS auf das entsprechende Dokument in den Amtdruckschriften geleitet.<sup>24</sup> Damit sind nun alle relevanten (zumindest in den DDS-Bänden vorkommenden) Personen der schweizerischen Aussenbeziehungen ab 1848 in DoDiS integriert.<sup>25</sup>

## Weitere inhaltliche Erweiterungen

Eine weitere Erweiterung war die Integration der Ergebnisse der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg (UEK) in DoDiS:

- Die Register aller 26 Bände der Kommission wurden erfasst. DoDiS kann nun als virtuelles Gesamtregister aller UEK-Publikationen verwendet.<sup>26</sup>
- Etwa die Hälfte aller UEK-Bände enthielt im Anhang Abschriften von zentralen Dokumenten. Diese ca. 250 Dokumente wurden analog zu anderen Dokumenten in DoDiS integriert. Diese Dokumente stammen nicht nur aus dem Schweizerischen Bundesarchiv wie alle übrigen gescannten Dokumente in DoDiS, sondern auch aus anderen staatlichen Archiven sowie privaten Unternehmensarchiven.
- Ausserdem wurde die interne Datenbank der UEK in DoDiS migriert, sofern die gesetzlichen Vorschriften es zulassen.<sup>27</sup> Im Gegensatz zu DoDiS erfasste die UEK-Datenbank nicht einzelne Dokumente, sondern Forschungsnotizen zu ganzen Archivdossiers. Diese können z.T. recht lang sein und aus Exzerpten und Zitaten bestehen.<sup>28</sup> Hier lohnt sich eine Volltextabfrage innerhalb der Zusammenfassung doppelt: erstens steht hier viel mehr Text als bei den Zusammenfassungen der DDS-Dokumente, und zweitens sind diese UEK-Notizen

24 Siehe als Beispiel Heinrich Homberger.

25 Die Organisationen wurden in der ersten Serie erst in den letzten Bänden indexiert.

26 Man findet die Bände in DoDiS, wenn man nach den von der Unabhängigen Expertenkommission verfassten Dokumenten sucht. Wo kein Register existierte, wurde es durch die DDS-Forschungsgruppe erstellt.

27 Siehe die genauen Erklärungen dazu unter [www.dodis.ch/d/datenbank\\_UEK.asp](http://www.dodis.ch/d/datenbank_UEK.asp).

28 Beispiel: DoDiS-26220.

oft nicht vollständig indexiert - so kann man mit einer Volltextsuche im Feld Zusammenfassung auf Namen stossen, die nicht indexiert worden sind.<sup>29</sup> Auch hier stammen viele Notizen aus Archiven ausserhalb des Bundesarchivs. Mit der Übernahme der UEK-Datenbank erhöhte sich die Zahl der Einträge (d.h. Datensätze) bei den Dokumenten um 30%, bei den Personen um 7,5% und bei den Organisationen um 15%.

### Ein konkretes Recherchebeispiel

1960 wurden von der Polizei in Sharpeville (Südafrika) 69 Personen getötet, welche an einer friedlichen Protestkundgebung gegen die diskriminierenden Passgesetze des Apartheidsystems teilnahmen.<sup>30</sup> Ausgehend von diesem Ereignis soll gezeigt werden, welche Informationen man in DoDiS finden kann - und wie sie zusammenhängen.<sup>31</sup>

Sucht man Sharpeville als geographische Bezeichnung, so erhält man zwei Dokumente. Dokument Nr. 16420, ein Bericht des Schweizer Gesandten in Pretoria (Franz Kappeler) im Anschluss an die Ereignisse in Sharpeville, ist als Faksimile (PDF) abgelegt. Mit der Organisation (die Schweizer Gesandtschaft), die das Dokument verfasst hat, sind alle Gesandten bzw. Botschafter ab 1952 bis Ende der 1990er Jahre verknüpft - diese sind durchgängig für alle diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland in DoDiS eingegeben worden.

Zurückgehend auf das Dokument Nr. 16420 findet man als erwähnte Organisation den African National Congress. Dieser wird in insgesamt fünf Dokumenten erwähnt. Dokument Nr. 15305 ist der Schlussbericht des vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Nationalfondsberichts zu Südafrika.<sup>32</sup> Mit diesem sind 559 Personen und 136 Organisationen - d.h. das gesamte Buchregister - verknüpft. Wer etwas zu den angegebenen Personen sucht,

findet also bereits hier Literaturhinweise.<sup>33</sup>

Wieder zurück beim Dokument Nr. 16420 kann man auf den Verfasser Franz Kappeler klicken. Im Bemerkungsfeld findet man die Verweise auf seinen Eintrag im Historischen Lexikon der Schweiz sowie auf die Einträge in der ersten DDS-Serie (mit direktem Link auf die entsprechenden Dokumente) sowie weitere Fundstellen in Literatur und Quellen.

Weiter findet man unter den verfassten Dokumenten Schriftstücke aus Kappelers Karriere, u.a. ein Bericht von 1938 über die Verhandlungen mit Deutschland betreffend den J-Stempel, Dokumente über Finanzangelegenheiten (u.a. nachrichtenlose Vermögen) aus den Jahren 1944-1948 sowie die nach seiner Pensionierung verfassten Erinnerungen (1971).

Der Empfänger des Dokuments Nr. 16420 war Bundesrat Max Petitpierre. Mit Klick auf den Namen sieht man die verwandtschaftlichen Verknüpfungen des Vorstehers des Politischen Departements. So war er der Schwager des Westschweizer Intellektuellen Denis de Rougemont.

Das zweite Dokument, das man mit der Abfrage nach Sharpeville findet, ist Dokument Nr. 16078 aus dem Jahr 1960. Darin beantragt die bundesrätliche Finanz- und Wirtschaftsdelegation, einen Bankenkredit von 30 Mio. Franken schweizerischer Grossbanken an Südafrika zu bewilligen. Ursprünglich hatte sich Petitpierre gegen einen solchen Kredit ausgesprochen,<sup>34</sup> doch nach einer Intervention von Bundesrat Jean Bourgknecht, Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements,<sup>35</sup> kamen die drei Bundesräte auf ihren Entscheid zurück und bewilligten den Kredit.

Von diesem Dokument Nr. 16078 kommt man auf den Schweizerischen Bankverein (Société de Banque Suisse) als erwähnte Organisation, und dieser ist Mitglied der Swiss-South African Association (siehe die Verknüpfungen zu anderen Organisationen). Mit Klick auf diese Lobbygruppe sieht man 109 Personen und 46 Organisationen, die in Beziehung zu dieser Vereinigung standen.

29 Achtung: deutsche und französische Begriffe suchen (mit Oder-Verknüpfung).

30 Der 21. März wurde 1966 von der UNO zum internationalen Tag gegen Rassismus erklärt.

31 Alle Angaben basieren von Ende September 2008.

32 Georg Kreis, *Die Schweiz und Südafrika 1948-1994. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrats durchgeführten NFP 42+*, Bern 2005.

33 Über die Qualität der Angaben im Buch sagt ein Register natürlich nichts aus.

34 DDS Band 21, S. 196f., Anm. 2.

35 Siehe den Brief von Bourgknecht an seine beiden Kollegen im ebenfalls verknüpften Dokument Nr. 16415.



## Schlussbemerkung

Alles in allem lässt sich feststellen, dass DoDiS den aktuellen *state of the art* darstellt, was die Darstellung von Quellen zur Geschichte der Aussenbeziehungen angeht. In vielen Nationen gibt es weiterhin nur gedruckte Editionen, wobei in einigen Ländern zumindest eine Auswahl von Dokumenten digitalisiert und ins Netz gestellt werden. Ein anderes Modell ist dasjenige der USA: hier werden die Bücher gleichzeitig als PDF auf der Website der Öffentlichkeit zugänglich gemacht; neuerdings besteht aber zusätzlich die Möglichkeit, mit Hilfe einer einfachen Suchmaske über alle Bände hinweg zu recherchieren.<sup>36</sup> Als relationale Datenbank mit der Möglichkeit, Dokumente mit Schlagworten zu indexieren (Personen, Organisationen, Orte, Themen), ist DoDiS allerdings einmalig und vorbildlich.<sup>37</sup>

---

36 Zu den FRUS (Foreign Relations of the United States) siehe [www.state.gov/r/pa/ho/frus/](http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/).

37 Zu diesem Ergebnis kam die 9th International Conference of Editors of Diplomatic Documents in Dublin (25.-27. April 2007). An ihr nahmen 23 Herausgebergruppen diplomatischer Dokumente aus folgenden Ländern teil: Australien, Belgien, Bulgarien, China, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Lettland, Mexiko, Niederlande, Russland, Slowenien, Schweiz, Tschechien, Ungarn, USA sowie das UNO-Archiv in Genf.





