

Zitierhinweis

Altermatt, Claude: Rezension über: Dominik Matter, Vom Politischen zum Auswärtigen. Eine prosopografische Verwaltungsgeschichte der Schweizer Diplomatie 1945–1979, Bern: Diplomatische Dokumente der Schweiz, 2023, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 74 (2024), 2, S. 290-292, <https://recensio-stag.lorax.syslab.com/r/59e500d499124203b8cded7f528372aa>



copyright

Dieser Beitrag kann vom Nutzer zu eigenen nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und/oder ausgedruckt werden. Darüber hinausgehende Nutzungen sind ohne weitere Genehmigung der Rechteinhaber nur im Rahmen der gesetzlichen Schrankenbestimmungen (§§ 44a-63a UrhG) zulässig.

den zivilen Flüchtlinge, die bei der Bevölkerung zusehends auf Ablehnung stiessen, während die Militärinternierten besser geduldet waren: Sie mussten arbeiten – und dies billig.

Das letzte Kapitel behandelt im Nachgang zur Internierung das Doppelthema von Erinnern und Vergessen. Zum einen wurde auf schwierigen Inszenierungswegen ein Dokumentarfilm erarbeitet und Mitte 1948 in Bern «a porte chiuse» vorgeführt, der jedoch auf wenig Interesse stiess und zu guter Letzt in der Versenkung verschwand. Zum andern kam es nach Kriegsende im Kontext der Tessiner Sektion des Kommissariats für Internierung zu einem Finanz- und Korruptionsskandal mit juristischen Nachspielen und heftigen Pressefehden zwischen der sozialistischen *Libera Stampa* und verschiedenen bürgerlichen und katholischen Blättern.

Das interessante, instruktive und problembewusste Buch folgt im Kern den Themen und Problemen der Militärinternierung in der Schweiz allgemein, illustriert und vertieft sie aber in Bezug auf den Beispielfall Tessin vorbildlich, der in vielem vom grossen Rahmen abweicht. Insofern ermöglicht die regionale Perspektive in der Tat (wie bucheinleitend zu Recht gesagt wird) eine ganzheitliche Analyse dieser komplexen Thematik im Kontext des peripheren Grenzkantons mit fragiler Wirtschaft und einer im Zusammenhang mit den damals virulenten «rivendicazioni ticinesi» belasteten Beziehung zum Gesamtstaat. Eher lästig wirkt in diesem ansonsten wertvollen Buch die überkonsequente Verwendung von Abkürzungen wie PGE («prigionieri di guerra evasi») und vor allem CFIO (italienisch für das Mitte 1940 geschaffene Eidgenössische Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung).

Carlo Moos, Zürich

Dominik Matter, **Vom Politischen zum Auswärtigen. Eine prosopografische Verwaltungsgeschichte der Schweizer Diplomatie 1945–1979**, Bern: Dodis, 2023 (Quaderni di Dodis, Bd. 20), 360 Seiten, 13 Abbildungen.

Die Forschung der Geschichte der verschiedenen staatlichen Verwaltungen in der Schweiz ist noch relativ jung. In diesem Licht ist es nicht erstaunlich, dass eine ausführliche Darstellung über die Entwicklung der Verwaltung des schweizerischen Aussenministeriums vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Zeit der Entspannung in den 1970er Jahren in Europa bisher gefehlt hat. Nun liegt mit Dominik Matters Basler Doktorarbeit ein Werk vor, das diese Lücke für den genannten Zeitraum schliesst. Bei Matters Studie geht es zwar um die Darstellung der Entwicklung der für die Aussenbeziehungen zuständigen Dienste in der Bundesverwaltung – sowohl jene in Bern wie auch jene mit Sitz im Ausland (Auslandsvertretungen) –, doch reicht der Blick darüber hinaus. Es wird ein Überblick der diplomatischen Beziehungen der Schweiz zu einer sich rasch wandelnden Aussenwelt vorgelegt.

Zu Beginn der Untersuchungsperiode (1945) hiess das Aussenministerium in Bern Eidgenössisches Politisches Departement (EPD), nur in der Schweiz wurde das Aussenministerium so genannt. Erst 1979, dem letzten untersuchten Jahr von Matters Studie, verabschiedete sich die Eidgenossenschaft von dieser aus der Zeit gefallenen Benennung und nahm eine längst fällig gewordene Umbenennung zum heute noch gültigen Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) vor. Gleichzeitig erfolgte die Einführung eines im Ausland schon seit längerer Zeit gebräuchlichen Titels für diplomatische Chefbeamte in der Zentrale: Seither verfügt die Bundesverwaltung denn auch über Staatssekretäre.

Das Buch ist in vier Teile gegliedert: Im ersten Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand vorgestellt. Es erfolgt eine kurze Rückblende auf die Geschichte des EPD mit statistischer und grafischer Aufarbeitung bereits bestehender prosopografischer Forschungen. Matters Datenbearbeitung stützt sich auf 1338 Personen, die von 1945 bis 1979 im EPD wirkten. Ein besonderes Augenmerk gilt der Herkunft der Diplomaten. Das zweite Kapitel zeichnet die Entwicklungen des EPD um das Kriegsende im Jahr 1945, mit einem Schwerpunkt zu den Auswirkungen der Schutzmachtätigkeiten auf die Verwaltung: Während des Zweiten Weltkriegs hatte vor allem die Übernahme von zahlreichen Mandaten im Bereich Fremde Interessenvertretung zu einer massiven Zunahme des Personalbestands geführt. Dieses Wachstum ging mit einer Reorganisation sowie ersten ernsthaften Bemühungen um Öffnung und Demokratisierung des bisher gesellschaftlich eher abgehobenen EPD einher. Im dritten Kapitel werden die geografische und thematische Erweiterung der schweizerischen Diplomatie und deren Auswirkungen auf das Vertretungsnetz in der Welt behandelt. Die Folgen der Schaffung einer eigenen staatlichen Entwicklungshilfe in den 1950er Jahren sowie der europäischen Integrationspolitik führten zu weiteren organisatorischen Anpassungen, deren Darstellung im Buch nicht fehlen darf. Im vierten Kapitel stehen die Veränderungen in der Übergangszeit zum Ende des Kalten Krieges mit dem KSZE-Prozess im Mittelpunkt der 1970er Jahre. Nebst Fragen der Effizienzsteigerung der Verwaltung wird der Einfluss der Tätigkeiten rund um den KSZE-Prozess auf das EPD und dessen Personalstruktur beleuchtet. Damit wird schliesslich 1979 der Weg vom EPD zum EDA frei. Doch ging es dabei nicht bloss um eine Neubezeichnung des schweizerischen Aussenministeriums, sondern vielmehr um einen vielschichtigen Reorganisationsprozess, welcher zu einer Aufstockung, Professionalisierung sowie Diversifizierung des diplomatischen Personals führte. Ohnehin zeigt Matters Studie die Wechselwirkungen zwischen staatlicher Verwaltung und internationalen Entwicklungen auf.

Gerade die Kriegszeit hatte den dringenden Reformbedarf der schweizerischen Diplomatie deutlich gemacht. Es folgten diverse Neuerungen. Eine der wichtigsten Errungenschaften war sicherlich die Einführung des sog. *Concours diplomatique*, d. h. einer Zulassungsprüfung zum diplomatischen Dienst, der seit Mitte der 1950er Jahre jährlich stattfindet. Bei diesem geregelten Aufnahmeverfahren seit 1956 handelt es sich um einen Meilenstein in der Modernisierung der schweizerischen Diplomatie. Der *Concours* hatte ab Ende der 1950er Jahre einen erheblichen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Diplomatischen Korps. Nicht unerwähnt darf dabei die wachsende Bedeutung des weiblichen Personals bleiben. Der Frauenanteil stieg bei allen erfassten Stellen von etwas über einem Prozent im Jahr 1945 auf 7 % im Jahr 1979. Ausserdem wurde das Übergewicht der Juristen gebrochen. Kurz vor dem Zweiten Weltkrieg waren noch 93 % der untersuchten Angestellten im EPD Juristen, 1978 war dieser Anteil auf 42 % gefallen. Während der gesamten untersuchten Zeit fallen die zahlreichen Reorganisationen auf. Bei allen kleineren und grösseren Reformschritten und Anpassungen an internationale Standards blieb jedoch die Kontinuität im EPD in Führung und Verwaltungskultur bewahrt, eigentliche Brüche blieben aus. Das Vertretungsnetz im Ausland wurde mehr als verdoppelt, es nahm von 41 auf 90 Vertretungen zu.

Das sorgfältig geschriebene Buch ist streckenweise sehr detailliert. Es werden vielseitige Einblicke auf unterschiedliche Ebenen und Ausprägungen der schweizerischen Diplomatie gegeben und wichtige Aspekte der Geschichte des EPD mit Schwerpunkt auf Struk-

turen und Personen untersucht. Eine vielfältige Dokumentation, darunter Organigramme und Tabellen, erhöht den Wert des Buches. Allerdings fehlt ein Personenverzeichnis.

Alles in allem stellt Matters Studie über 30 Jahre Geschichte des für Aussenbeziehungen zuständigen Verwaltungsapparats eine beachtliche Leistung dar. Das Buch ist weit mehr als eine klassische Institutionengeschichte. So versteht es der Verfasser, die wechselvolle Entwicklung eines bis zum Zweiten Weltkrieg noch schwachen, vor allem für Verteidigung und Schutz einer ahistorischen Neutralität zuständigen Departements bis zu mit dem Ausland vergleichbaren Verwaltungsstrukturen zu zeichnen. Das Verständnis für den Wandel der schweizerischen Aussenpolitik vom Sonder- zum Normalfall wird gefördert. Es ist zu hoffen, dass dieses gelungene Werk der Quaderni di Dodis-Reihe Anlass zu weiteren Forschungen im Bereich der Verwaltungsgeschichte geben wird.

Claude Altermatt, Minusio

Christina Lohm, *Geschäfte mit Moskau. Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion 1964–1982 aus Schweizer Perspektive*, Zürich: Chronos, 2023, 420 Seiten.

Der Titel klingt nicht erst seit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine anstössig. 30 Milliarden Franken betrug gemäss Staatssekretariat für Wirtschaft der Bestand von Schweizer Direktinvestitionen in Russland im Jahr 2021. Mit einem Handelsvolumen von fast 7 Milliarden rangierte das Land auf Platz 20 der schweizerischen Handelspartner.³ Gleichzeitig beliefen sich die russischen Investitionen in der Schweiz 2021 auf 21 Milliarden.⁴ Die Bankiervereinigung schätzt, dass rund 150 Milliarden russischer Kundengelder auf Schweizer Banken liegen.⁵ Die «Geschäfte mit Moskau», die Christina Lohm im Zuge ihrer Zürcher Dissertation analysiert, beziehen sich dagegen auf die Zeit des Kalten Kriegs. Auch damals haftete den Wirtschaftskontakten der Ruch des Opportunismus, wenn nicht des Verrats an.

Die Brötchen, die im Untersuchungszeitraum in den schweizerisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen gebacken wurden, waren allerdings deutlich kleiner: 1964 betrug das Volumen bloss 78 Millionen Franken (was 0,3 % des Schweizer Aussenhandels entsprach), 1982 immerhin 2,12 Milliarden (1,85 %). Alles in allem durchlief der gegenseitige Handel während der Breschnew-Ära zwar eine interessante Entwicklung, fiel jedoch für beide Länder volkswirtschaftlich nie gross ins Gewicht (S. 361). Dies schmälert keineswegs die Bedeutung von Lohms minutiös recherchierter Studie, welche erstmals einen weiten Überblick über die Handelsbeziehungen der Schweiz mit der Sowjetunion bietet und so eine wichtige Forschungslücke schliesst. Gerade mit Blick auf den Zerfall der UdSSR und die schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit dem postsowjetischen Raum stellen weiterführende Untersuchungen zu den Finanzbeziehungen (die sowjetische Aussenhandelsbank in Zürich wird auf S. 176–179 kurz gestreift), den sowjetischen Goldverkäufen über die Schweiz, dem Transithandel und später dem Tourismus, der Dienstleistungen sowie dem Rohstoffgeschäft weiterhin zentrale Forschungsdesiderate dar. Was ebenfalls noch fehlt, ist die sowjetische Perspektive: Die vorliegende Abhandlung stützt sich ausschliesslich auf offizielle schweizerische Akten.

³ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Staatssekretariat für Wirtschaft, Länderfiche Russland. Bern: Oktober 2023.

⁴ Schweizerische Botschaft in Moskau: Wirtschaftsbericht Russland. Moskau: November 2021.

⁵ <https://www.swissbanking.ch/de/themen/regulierung-compliance/sanktionen> (17.6.24).