Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 21 (1999)

Artikel: Das Mitberichtsverfahren als Schlüssel zur Analyse des gouvernementalen Entscheidungsprozesses am Beispiel der Aussenpolitik

Autor: Gees, Thomas / Meier, Daniela

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1078020

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Mitberichtsverfahren als Schlüssel zur Analyse des gouvernementalen Entscheidungsprozesses am Beispiel der Aussenpolitik[1]

Thomas Gees und Daniela Meier

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Regelung der Kommunikation an der Schnittstelle zwischen Regierung und Verwaltung im schweizerischen Bundesstaat. Im ersten Teil wollen wir die Entwicklung des Mitberichtsverfahrens ab 1945 vorstellen, auf seine Reform von 1968 eingehen und erklären, wie dieses Verwaltungsverfahren idealerweise Anwendung fand. In einem zweiten Teil wollen wir anhand aussenpolitischer Entscheide aufzeigen, wie das Verfahren als Indikator für die Beteiligung der Departemente am Entscheidungsprozess und für die Interessenkonflikte zwischen den Departementen dienen kann.

Das Mitberichtsverfahren
Entscheidungsprozess und Kollegialitätsprinzip

Der Bundesrat als aussenpolitischer Hauptakteur bildet den Untersuchungsgegenstand. Er besorgt nach Artikel 108 Ziffer 8 der Bundesverfassung die «Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen» und wacht nach Ziffer 9 «für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz».[2] Nach Wildhaber kommt dem Bundesrat, und zwar dem Gesamtbundesrat, der «Löwenanteil an der Regierungsfunktion ‹Aussenpolitik› zu».[3] Der Bundesrat, die schweizerische Regierung, funktioniert nach dem Kollegialitätsprinzip und kann als «ein sich selbst bewegendes Kollegium» bezeichnet werden.[4] Ob dieses Kollegium wirklich entscheidet oder ob es seinen Mitgliedern nur stillschweigend Einfluss-

1 Im Rahmen des Nationalfondsprojektes «Analytische Datenbank zur Schweizerischen Aussenpolitik 1918–1976» des Schweizerischen Bundesarchivs haben wir eine Datenbank mit aussenpolitischen Bundesratsentscheiden erstellt. Grundlage bildeten die Register, welche die Bundeskanzlei aufgrund der Protokolle der Bundesratsentscheide verfasst hatte. Der Entscheidungsprozess zwischen den Departementen, der den Regierungsbeschlüssen vorangeht, hat die Verwaltung in einem sogenannten Mitberichtsverfahren geregelt. Mit einem Schema und einem Zahlenkode sind die Beteiligung der Departemente und ihre Interessenkonflikte erfasst und können quantitativ wie qualitativ ausgewertet werden.

2 Luzius Wildhaber, «Aussenpolitische Kompetenzordnung», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst, Hg., *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 121–150, hier S. 132.

3 Ebenda, S. 133.

4 Renato De Pretto, *Bundesrat und Bundespräsident: Das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung* (= *Reihe Staatsrecht* 7), Grüsch 1988, S. 132f.

sphären gewährt, ist eine interessante Fragestellung.[5] Drei Leitideen, welche Auswirkungen auf unsere Fragestellung haben, prägen das schweizerische Kollegialitätsprinzip:

a. Eine Mehrheit von rechtlich und sachlich gleichgestellten Personen berät und entscheidet, wobei die Mitglieder des Kollegiums untereinander gleichgestellt sind.
b. Alle Fragen, welche einen Entscheid durch die Exekutive erfordern, werden durch das Gesamtkollegium entschieden.
c. Drittens wird erwartet, dass kollegial gefasste Entscheide von allen Mitgliedern gegen aussen auch vertreten werden.[6]

Wie kann also der aussenpolitische Entscheidungsprozess von den zuständigen Departementen bis zum Bundesrat möglichst genau rekonstruiert werden? Für die historische Forschung stellt sich nämlich das Problem, dass aufgrund des Kollegialitätsprinzips kaum eine Möglichkeit besteht, Entscheide nachträglich aufzuschlüsseln: Es ist nicht mehr eruierbar, wie und mit welchen Argumenten die Mitglieder des Kollegiums entschieden haben, weil die Beschlussprotokolle des Bundesrates nur den Inhalt des gefällten Entscheides wiedergeben. Die Notizen über die Bundesratssitzungen, welche vom Vizekanzler angefertigt wurden, sind der Forschung heute nicht mehr zugänglich. Diese Notizhefte der Bundeskanzlei bleiben im Bundesarchiv gesperrt. Die historische Forschung steht also vor einer unüberwindbaren Hürde. Wie kann sie Aussagen über den Entscheidungsprozess zwischen den Departementsvorstehern machen angesichts der unzugänglichen Gesprächsprotokolle des Bundesrates?

Damit nicht genug: Der Bundesrat hat bis heute darauf verzichtet, ein Geschäftsreglement zu erlassen, obwohl der Artikel 18 des Verwaltungs- und Organisationsgesetzes (VwOG) von 1978 ausdrücklich den Erlass einer Geschäftsordnung vorsieht.[7] Wir wissen also nicht einmal genau, wie ein Antrag eines Departements vom Gesamtbundesrat behandelt werden muss.

Entwicklung des Mitberichtsverfahrens

Eine der wenigen Möglichkeiten zum Verständnis des Geschäftsgangs innerhalb des Bundesrates bildet der Aktenbestand der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung. In einer Analyse aus dem Jahr 1967 schildert der Direktor dieser Amtsstelle, Otto Hongler, ziemlich genau den damals üblichen Ablauf eines Bundesratsgeschäfts:

5 Ebenda, S. 132.
6 Ebenda, S. 130.
7 VwOG Artikel 18: «Der Bundesrat erlässt eine Geschäftsordnung für das Kollegium.»

«Der Geschäftsgang der Bundesratsgeschäfte wird [...] vom federführenden Departement bestimmt. Bei komplizierten Geschäften findet gelegentlich eine Konsultation des Bundesrates statt, doch wird dann das Verfahren unter Leitung des federführenden Departementes weitergeführt, bis der Antrag an den Bundesrat vorliegt. [...] Wenn Mitberichte eingehen, die eine nochmalige Vernehmlassung des antragstellenden oder eines andern Departementes als nötig erscheinen lassen, geht der Schriftwechsel weiter, bis die Differenzen bereinigt sind oder ein Entscheid des Bundesrates als notwendig erscheint. Erscheint das Mitberichtsverfahren als abgeschlossen, dann wird das ‹reife› Geschäft auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt. Hat der Bundesrat über Anträge und Differenzen entschieden, dann wird der Beschluss durch Protokollführung unter Beilage aller Schriftstücke des Mitberichtsverfahrens den beteiligten Departementen für sich und zuhanden ihrer interessierten Dienststellen mitgeteilt [...].»[8]

Es oblag also einzig dem federführenden Departement, seine Geschäfte nach seinem Gutdünken in den Bundesrat zu tragen. Im Falle komplexerer Geschäfte hatte sich allerdings bereits ein Verfahren eingespielt, welches sich auf eine gesetzliche Grundlage aus dem Bundesverwaltungs- und Organisationsgesetz aus dem Jahr 1914 stützen konnte. Der Artikel 24 Absatz 2 lautet: «Fällt ein Geschäft in den Bereich mehrerer Departemente, so werden diese alle zum Berichte aufgefordert. Der Bundesrat bezeichnet das Departement, das den Hauptbericht erstatten soll.»

Näheres regelte das Gesetz nicht. Besonders häufig zum Verfassen von Mitberichten eingeladen wurden in der Praxis einerseits das Finanz- und Zolldepartement bei Kreditanträgen und andererseits das Justiz- und Polizeidepartement (in der Regel die Justizabteilung) bei Rechtsfragen.[9] Ansonsten schien das Mitberichtsverfahren eher zufällig zur Anwendung zu kommen, waren doch die Departemente bemüht, interdepartementale Meinungsverschiedenheiten möglichst frühzeitig untereinander zu lösen.[10] Das Bedürfnis nach einer besseren Anwendung des Mitberichtsverfahrens schien als Mittel zur Entlastung des Bundesrates (Regierungsreform) gross, auch wenn die Gefahren dieses Verfahrens offen thematisiert wurden. Als Schwachpunkte des Mitberichtsverfahrens nannte Hongler die Tatsache, dass die Mitberichte zwar das Visum des Departementschefs trügen, jedoch von einer untergeordneten Verwaltungsabteilung verfasst würden. In der Diskussion falle es den Bundesräten bisweilen schwer, von ihrem visierten Standpunkt wieder

8 Bundeskanzlei, Entwurf Bericht Hongler vom 16.2.1967, Abschnitt 44, E 1010 A 208–209 (Entlastung des Bundesrates, Bericht Dr. Hongler), S. 21f.

9 Otto Hongler, Expertenbericht über die Verbesserung der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates vom 4.11.1967, S. 81.

10 Exposé Vizekanzler Felix Weber vom 5.8.1966, E 6502 1984/189 Bd. 3 (Dossier 40), S. 7.

abzuweichen. Als Gefahr des Mitberichtsverfahrens bezeichnete Hongler den Umstand, dass wichtige Grundsatzentscheide gewissermassen auf subalterner Stufe zwischen den Ämtern bereits ausgehandelt worden waren und die betroffenen Departementsvorsteher schon vor einen vollendeten Kompromiss gestellt wurden.[11]

Die Verfeinerung des Mitberichtsverfahrens im Zuge der Regierungsreform

Das Mitberichtsverfahren gehört also zu den mehr oder weniger tauglichen Mitteln, mit denen die Entscheidungsfindung innerhalb des Bundesrates verbessert werden sollte, damit er sich in den Sitzungen nicht übermässig mit Details zu beschäftigen brauchte. Reflektiert über seine Tauglichkeit wurde nur selten. Solange der Bundesrat seine Geschäfte in den Augen der Öffentlichkeit glaubwürdig und effizient abwickelte, störte sich auch niemand an einer fehlenden Geschäftsordnung. In der Debatte rund um die Mirage-Affäre Mitte der 60er Jahre entstanden aber in der Öffentlichkeit und den eidgenössischen Räten ernsthafte Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Regierungskollegiums. Der Bundesrat wurde durch Motionen aufgefordert, seine Geschäftstätigkeit besser zu koordinieren und zu leiten.[12] Im Juli 1965 erhielt eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission unter der Leitung des Direktors der Zentralstelle für Organisationsfragen (ZOB)[13] den Auftrag, mögliche Verbesserungsvorschläge für die Regierungstätigkeit und die Verwaltungsführung zu erarbeiten.[14] Die Kommission unter ZOB-Direktor Otto Hongler empfahl als Massnahme zur Entlastung des Bundesrates unter anderem die Verbesserung des Mitberichtsverfahrens bei der Vorbereitung der Bundesratsverhandlungen.[15] Obwohl die Kommission das Mitberichtsverfahren nicht ausschliesslich positiv beurteilte, hielt sie es dennoch für ein taugliches, aber zu verbesserndes Koordinationsinstrument. Die Kommission Hongler sprach sich dafür aus, dass die Leitung des Mitberichtsverfahrens von der Bundeskanzlei übernommen werde. Diese sollte

11 Bundeskanzlei, Entwurf Bericht Hongler vom 16.2.1967, Abschnitt 44, E 1010 A 208–209 (Entlastung des Bundesrates, Bericht Dr. Hongler), S. 23. In einer Stellungnahme zu Vorschlägen für eine Regierungsreform schilderte alt Bundesrat Eduard von Steiger, wie er die Positionen seiner Mitarbeiter vor dem Bundesrat «vertreten» hatte: «Meine Kollegen pflichteten meistens, sogar beinahe immer, meinen Anträgen zu, nicht meinetwegen, sondern weil die Arbeit der Abteilungsvorsteher tüchtig und einwandfrei war.» Alt Bundesrat Eduard v. Steiger an Bundesrat Friedrich T. Wahlen, Bern 19.5.1961, E 6502 1987/189 Bd. 3 (Dossier 33).

12 Peter Gilg und Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», in: Beatrix Mesmer, Hg., *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 1986, S. 927f.

13 Administrativ war die ZOB dem Finanzdepartement unterstellt.

14 Jean Marc Sauvant, «Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung (Konsultation der Departemente)», in: *Verwaltungspraxis* 2, Februar 1972, S. 37–41.

15 Ebenda, S. 37.

gewissermassen das Entscheid-Management vom Zeitpunkt des Antrags bis zum Traktandieren in der Bundesratssitzung übernehmen und für den Fall, dass keine Einigung erreicht werden konnte, die Departemente zu einer Konferenz einladen. Damit trat das antragstellende und federführende Departement seine Kompetenz, ein Geschäft zu Ende zu führen, formell an die Bundeskanzlei ab.

Diese an und für sich rein verwaltungstechnische Umorientierung förderte einen Harmonisierungsschub der Bundesratsgeschäfte. Die Bundeskanzlei erliess am 1. April 1968 Richtlinien für die Antragstellung und das Mitberichtsverfahren. Nach einer vierjährigen Testphase wurden diese in einer revidierten Fassung als «Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte» für die gesamte Bundesverwaltung verbindlich erklärt.[16] Darin wurde auch eine Konsultationspflicht festgeschrieben, welche für verschiedene Geschäfte die Kontaktnahme mit interessierten Departementen oder Amtsstellen definierte.[17] So waren fortan die antragstellenden Departemente bei aussenpolitischen oder völkerrechtlichen Fragen verpflichtet, die entsprechenden Abteilungen des Politischen Departementes zu konsultieren.[18] Damit sollte eine minimale aussenpolitische Koordination sichergestellt werden.

Das Mitberichtsverfahren schaffte – für Historiker ein angenehmer Nebeneffekt – endlich Klarheit über die bis anhin in der Praxis etwas willkürlich verwendeten Bezeichnungen in der Entscheidvorbereitung (vergleiche schematische Darstellung unten). So folgte nach dem Antrag (1) der Mitbericht des eingeladenen Departementes (2). Dieser ging zurück zum antragstellenden Departement zur Stellungnahme (3). Das mitberichtende Departement konnte sich in einer Vernehmlassung (4) schliesslich wieder äussern. Kam es nach diesem Prozess immer noch zu keiner Einigung, so musste die Bundeskanzlei eine Einigungskonferenz einberufen. Konnten sich die Departemente noch immer nicht zu einer gemeinsamen Position durchringen, beriet und entschied der Gesamtbundesrat.[19] Dank diesem Verfahren können wir heute – wenigstens teilweise – den Entscheidungsprozess auf departementaler Ebene in der Phase vor der Beschlussfassung durch den Bundesrat rekonstruieren. Der hohe Grad an Standardisierung kommt ausserdem einer quantitativen Auswertung entgegen.

16 Ebenda, S. 39.
17 Ebenda, S. 39f.
18 Bundeskanzlei, Richtlinien für die Antragstellung und das Mitberichtsverfahren, Bern, Februar 1971, S. 1f.
19 Sauvant, Das Mitberichtsverfahren (wie Anm. 14), S. 41f.

Schematische Darstellung: Das Mitberichtsverfahren im Bundesrat

Phase 1: *Antrag*	Phase 2: *Mitbericht*	Phase 3: *Stellungnahme*	Phase 4: *Vernehmlassung*	Phase 5: *Entscheid*
Antrag eines Departementes an den Bundesrat	Interessierte Departemente äussern sich zum Antrag	Das antragstellende Departement nimmt zu den Mitberichten der Departemente Stellung	Das mitberichtende Departement äussert sich zur Stellungnahme des Antrag stellenden Departementes	Der Bundesrat (Gesamtbehörde) fällt den Entscheid

Das Mitberichtsverfahren als Indikator für Partizipation

Abgesehen von seiner verwaltungstechnischen Funktion dient das Mitberichtsverfahren der historischen und politologischen Forschung als Indikator für das Konfliktpotential und die Partizipation.

Entscheide, welche ein langwieriges Mitberichtsverfahren ausgelöst haben, deuten auf Interessen- und Zielkonflikte der beteiligten Akteure hin. Je mehr Departemente sich am Mitberichtsverfahren beteiligen, desto interdependenter ist ein Geschäft. Gerade in aussenpolitischen Fragen stellen sich regelmässig Kompetenzfragen zwischen dem jeweiligen Fachdepartement und dem für die generellen Aussenbeziehungen zuständigen Politischen Departement (EPD). Über die Analyse des Mitberichtsverfahrens können einerseits die konfliktreichsten Fälle identifiziert und andererseits die wichtigsten Departemente im aussenpolitischen Entscheidungsprozess quantifiziert werden.

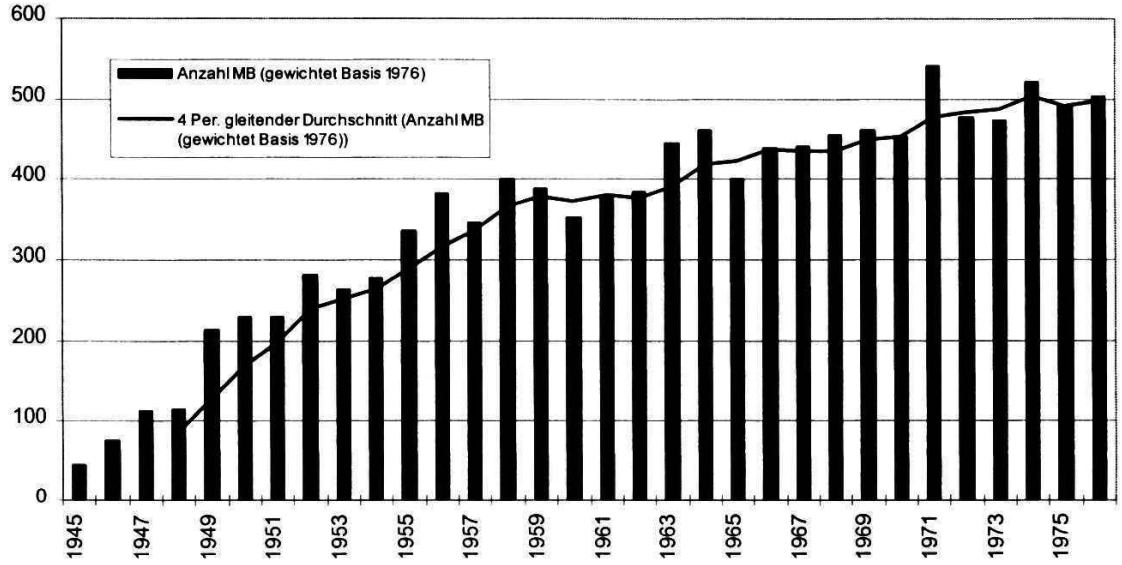
Der Gesamtbundesrat ist der Ort, wo letztlich Interessenkonflikte und unterschiedliche Zielvorstellungen aufgelöst werden müssen. Die Departementsvorsteher vertreten in dieser Arena – so unsere Hypothese – die Meinung ihrer Chefbeamten.[20] Eine zweite Hypothese betrifft die Meinung der Regierungsmitglieder, welche nicht ins Mitberichtsverfahren eingreifen. Diese schliessen sich aufgrund mangelnder Sachkompetenz dem Antrag des federführenden Departementsvorstehers an.[21] Diese beiden Hypothesen bedürfen einer Überprüfung mittels verschiedener Fallbeispiele.

20 «Der Departementschef legt sich mit seiner Unterschrift auf eine ihm von seinen Mitarbeitern vorgeschlagenen Lösung fest, von welcher er dann in der Diskussion im Bundesrat nicht immer so leicht wieder wegkommt.» Bundeskanzlei, Entwurf Bericht Hongler vom 16.2.1967, Abschnitt 44, E 1010 A 208–209 (Entlastung des Bundesrates, Bericht Dr. Hongler), S. 23.

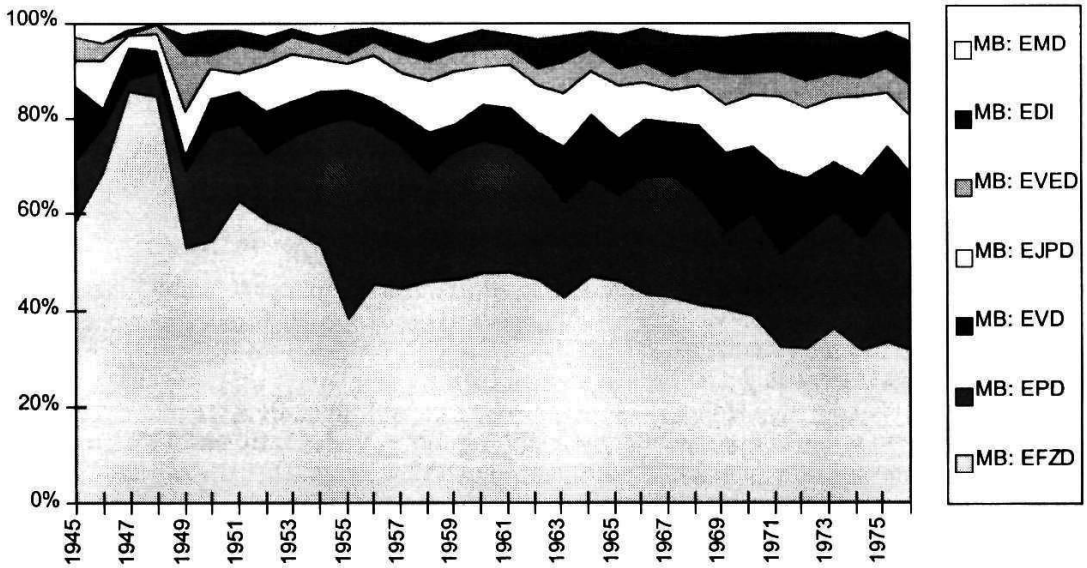
21 «Jeder Bundesrat hat die Möglichkeit, [...] eine gewisse Kontrolle über die Aktivitäten seiner Kollegen auszuüben und nötigenfalls einzuschreiten (Informations- und Kontrolleffekte). In der Wirklichkeit werden solche Möglichkeiten allerdings wenig genutzt. [...] Dazu kann eine kollegiale Rücksicht treten, und schliesslich hat die Unsicherheit insofern ihren Anteil, als die Materie unbekannt sein und der Frager sich nicht exponieren mag.» Hongler, Expertenbericht (wie Anm. 9), S. 23. Eine Variante wäre, dass nicht beteiligte Bundesräte sachunabhängige Allianzen eingehen, damit später ihre Anträge von ihren Allianzpartnern unterstützt werden.

Zunächst sei die Bedeutung des Mitberichtsverfahrens als Indikator der Partizipation anderer Departemente an der Führung der Aussenpolitik aufgezeigt. Während der ersten zwei Jahrzehnte nach 1945 kam das Mitberichtsverfahren in der Aussenpolitik vermehrt zur Anwendung. Die federführenden Departemente sicherten sich immer mehr durch die Mitberichte der interessierten Departemente ab. Nach 1968/69 nahm dieser Trend noch einmal leicht zu. Als die Reform dieses Verfahren 1968 als Koordinationsinstrument institutionalisierte, war es in der Praxis längst entwickelt.

Grafik 1: Anzahl Mitberichte der Departemente (1945-1976) im Bereich Aussenpolitik, gewichtet auf der Basis 1976



Grafik 2: Anteil der mitberichtenden Departemente im Bereich Aussenpolitik 1945-1976



Grafik 1 zeigt die Anzahl der Mitberichte zu den Anträgen sämtlicher Departemente in unserer Datenbank, das heisst sie zeigt nur die Beteiligung der Departemente in der Phase 2 des Mitberichtsverfahrens (vergleiche schematische Darstellung S. 159). Die Anzahl der Mitberichte wurde auf der Basis der Anträge von 1976 gewichtet, um die jährliche Schwankung der Zahl der Anträge zu berücksichtigen. Die Trendlinie in Grafik 1 zeigt, dass in zunehmendem Masse von den Departementen das Instrument Mitberichtsverfahren eingesetzt wurde.

Grafik 2 zeigt das Verhältnis der einzelnen mitberichtenden Departemente untereinander (das heisst wiederum die Beteiligung in der Phase 2 des Mitberichtsverfahrens). Auf den ersten Blick scheint sich das Finanzdepartement am meisten an der Aussenpolitik beteiligt zu haben. Zu beachten ist jedoch, dass das Politische Departement in diesem Bereich die meisten Anträge an den Bundesrat stellt und somit vor allem in der Phase 1 des Verfahrens erscheint. Zwischen 1945 und 1955 vertrat vor allem das Finanzdepartement seine Position mit einem Mitbericht zu den aussenpolitischen Anträgen. Später schalteten sich zunehmend auch die anderen Departemente in den Entscheidungsprozess ein. Diese Ausweitung des Mitberichtsverfahrens auf andere Departmente kommt in Grafik 2 so zum Ausdruck, dass die Flächengrösse des Finanzdepartementes kontinuierlich abnimmt, während die Flächen der anderen Departemente grösser werden.

Das Mitberichtsverfahren als Indikator für Konflikte: die Affäre Andraos

Die Affäre Andraos erreichte im Mitberichtsverfahren die Phase der Vernehmlassung, das heisst die letzte mögliche Runde des Verfahrens zur Bereinigung eines Konfliktes zwischen den Departementen. Dieses Fallbeispiel zeigt, wie wirtschaftspolitische über rechtliche Argumente gewinnen.

In der sogenannten Affäre Andraos ermittelte die Bundesanwaltschaft Ende der 50er Jahre gegen zwei Funktionäre der Vereinigten Arabischen Republik (VAR) sowie gegen zwei ihrer Informanten. Die Regierung der VAR versuchte an das Vermögen Georges E. Andraos', des Finanzberaters und Freundes des ehemaligen ägyptischen Königs Faruq, zu gelangen. Zwei Informanten teilten dem Wirtschaftsministerium mit, dass sich unter anderem in der Schweiz bei der Société des Banques Suisses Guthaben befänden. Darauf beschafften sich die beiden ägyptischen Funktionäre im Juni 1959 von den Erben Andraos eine Vollmacht, um das Guthaben von der Bank abzuheben. 60% des Guthabens sollten auf ein Konto des Finanzministeriums der VAR einbezahlt werden, das später den Erben in Kairo in ägyptischen Pfund wieder ausgehändigt werden sollte. 40% des Guthabens gingen laut Gesetz der VAR an die Informanten.

Die Bundesanwaltschaft liess die Gelder blockieren. Darauf stellte das Eidgenössische Justizdepartement (EJPD) am 25. August 1959 einen Antrag an den Bundesrat, dass gegen die Funktionäre ein Verfahren wegen verbotener Handlung für einen fremden Staat (Artikel 271 StGB) und gegen die Informanten wegen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes (Artikel 273 StGB) eingeleitet werde.[22] Der Bundesrat stimmte dem Antrag noch am gleichen Tag zu. Vier Tage später wurden die Funktionäre und die Informanten durch eine Präsidialverfügung des Landes verwiesen.[23]

Während der Verhandlungen um die Freigabe der Guthaben an die Regierung der VAR waren die Hauptakteure folgendermassen involviert: Das Generalsekretariat bzw. die Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD stand in Kontakt mit dem Botschafter der VAR in der Schweiz und mit der Schweizer Botschaft in Kairo. Sie informierten die Bundesanwaltschaft laufend über die Vorstösse des Botschafters der VAR bzw. über die Ereignisse in Kairo.

Zunächst waren sich das EPD und die Bundesanwaltschaft einig, dass an erster Stelle ein Schweizer Gericht über die 40% Provision der Informanten entscheiden sollte. Erst danach würden die Bundesbehörden über die restlichen 60% entscheiden können, welche die VAR für sich beanspruchte. Ferner wünschten sie sich vom Aussenministerium in Kairo nähere Angaben über die Versicherung der VAR, dass die Eigentümer ausländischer Devisen nach Gesetz Anspruch auf den Gegenwert in ägyptischer Währung hätten.[24]

Bevor die Bundesanwaltschaft das Strafverfahren über die 40% Provision an die Zürcher Behörden delegierte, wollte sie zunächst eine Stellungnahme des EPD einholen. Darauf erkundigte sich der Chef des EJPD beim Chef des EPD, ob im Prozess Dokumente und der diplomatische Notenwechsel zwischen der Schweizer Botschaft in Kairo und den Behörden der VAR verwendet werden dürften, weil diese wichtige Beweisbelege darstellten.[25] Dies geschah Mitte Dezember 1959, und für das EPD eilte die Stellungnahme nicht.

Indessen waren die Behörden der VAR aber nicht passiv geblieben. In Bern wurde der Botschafter der VAR beim Generalsekretär des EPD vorstellig und teilte mit, dass seine Regierung in Kairo auf die Herausgabe des Guthabens bestehe.[26] Aber auch in Kairo verliehen die Behörden ihrem Wunsche verstärkten Nachdruck gegenüber dem Schweizer Botschafter.

22 Antrag des Eidgenössischen Justizdepartements (Stellvertretender Bundesrat Paul Chaudet) an den Bundesrat, 25.8.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

23 Präsidialverfügung vom 28.8.1950 zum Antrag des EJPD vom 28.8.1959. E 1001–/1 EJPD, August 1959.

24 Aktennotiz des EPD (Probst), 29.10.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

25 Vorsteher des EJPD (Friedrich T. Wahlen) an Vorsteher des EPD (Max Petitpierre), 16.12.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

26 Schweizer Botschaft in Kairo (de Keller) an EPD (Kohli), 28.9.1959. Aktennotiz EPD (Kohli), 11.1.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

Im Januar 1960 versuchte der Schweizer Botschafter, die alarmierenden Zustände in Kairo seinen Kollegen in Bern verständlich zu machen. Höchst besorgt teilte er dem Generalsekretär des EPD mit, dass er die Antwort auf seine erste Note nicht vom Aussenministerium der VAR, sondern vom Handels- und Wirtschaftsministerium erhielt. Dies sei um so bedeutender, als gerade das Handels- und Wirtschaftsministerium eine tragende Rolle in den schweizerisch-ägyptischen Beziehungen spiele.

Vor diesem Hintergrund werde die Verwendung von diplomatischen Noten im Strafprozess über den Verbleib der 40% Kommission verheerende Auswirkungen haben, denn «il est quasi certain que les Autorités de la RAU recourraient à des actes de représailles qui pourraient être désastreux pour les intérêts suisses».[27] Der Schweizer Botschafter riet dem EPD, sich dafür einzusetzen, dass auf ein Strafverfahren verzichtet werde und die Blockade über die 60% der Gelder so schnell als möglich aufgehoben werde. Über die restlichen 40% könne je nach Lage später entschieden werden.

Der Bericht des Botschafters in Kairo verunsicherte die Diplomaten im EPD, und sie besprachen sich mit dem Vizedirektor der Handelsabteilung, der mit den Beziehungen zur VAR betraut war.[28]

Als sich der Departementschef des EJPD beim EPD nach der Stellungnahme zur Delegation des Strafverfahrens an die Zürcher Behörden erkundigte, antwortete der Generalsekretär vorsichtig, dass er aufgrund neuer Bedingungen einen Richtungswechsel im Vorgehen als «opportun» ansehe. Ausserdem wünsche das EPD den Vizedirektor der Handelsabteilung in die Besprechungen zukünftig einzubeziehen.[29]

Gleichzeitig unternahm der Botschafter der VAR weiterhin Vorstösse und traf sich zu einer Unterredung mit dem Vorsteher des EPD sowie mit dem Vorsteher des EJPD.[30]

Die Schweizer Botschaft begnügte sich nicht mehr mit ihrer Rolle als Informantin des EPD und versuchte, direkt in den Einigungsprozess zwischen den Departementen einzugreifen. Dazu schickte sie den 1. Botschaftssekretär nach Bern, um ihre «ernsthaften Bedenken gegenüber einer allzu intransigenten schweizerischen Haltung» zu erläutern.[31] Das EPD nahm diesen gleich in die nächste Sitzung mit dem Bundesanwalt am 22. Februar 1960 mit. Neben dem Botschaftssekretär war neu auch der Vizedirektor der Handelsabteilung anwesend. Die Bundesanwaltschaft und das EPD kamen überein, keine diplomatischen Dokumente im Strafverfahren in Zürich zu verwenden.

27 Schweizer Botschaft Kairo (Jean-Louis Pahud) an EPD (Kohli), 18.1.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
28 Aktennotiz des EPD (Probst), 30.1.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
29 EPD (Kohli) an Bundesanwaltschaft (Fürst), 5.2.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
30 Aktennotiz des EPD (Kohli), 10.2.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
31 Aktennotiz des EPD (Probst), 8.2.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

Das Strafverfahren solle ganz auf die beiden Informanten ausgerichtet sein und jeglichen Bezug zur VAR vermeiden. Das EPD nehme dabei bewusst das Risiko in Kauf, dass die Regierung in Kairo zumindest in ein ungünstiges Licht gerate. Der Bundesanwalt konnte sich mit seinem Standpunkt durchsetzen, dass die von der VAR beanspruchten 60% der Gelder erst frei gegeben würden, wenn über die Kommissionsgelder ein Entscheid gefallen sei. Der Richtungswechsel beschränkte sich vorerst auf den Verzicht auf die diplomatischen Dokumente im Strafverfahren.[32]

Ein Telegramm der Schweizer Botschaft in Kairo überbrachte Ende März die Nachricht der drastischen Massnahmen, welche die Behörden der VAR mittlerweile ergriffen hatten: Das Handelsministerium weigerte sich, die Dividenden der Tochterfirma Schmidheiny sowie Devisen der Schweizerkolonie aus Ägypten in die Schweiz zu transferieren, solange die Gelder der Familie Andraos blockiert blieben. Ferner liess es durchblicken, dass sämtliche Geldtransfers in die Schweiz in Zukunft blockiert würden.[33]

Der Generalsekretär unterrichtete den Vorsteher des EPD am 1. April 1960 von der neuen Entwicklung der Affäre. Petitpierre war «der Meinung, dass auf keinen Fall bedeutende schweizerische Interessen auf das Spiel gesetzt werden dürfen».[34]

Jetzt wollte das EPD das Geschäft rasch voranbringen und beschloss, einen Antrag an den Bundesrat vorzubereiten. Für das EPD stand dabei fest, dass die Bundesanwaltschaft zwar keinen zustimmenden Mitbericht verfassen, aber dass sie sich nicht ganz quer stellen würde.[35]

Im Antrag vom 8. April 1960 übernahm das EPD die Argumentation seiner Botschaft in Kairo. Es plädierte für die Freigabe der 60% der Guthaben, weil das Handelsministerium in Kairo entschlossen sei, «ungeachtet bestehender zwischenstaatlicher Verpflichtungen sämtliche Überweisungen aus Ägypten nach der Schweiz zu sistieren, solange die Erbschaftssache Andraos keine Lösung finde».[36] Damit würden sowohl die Dividendenzahlungen einer Tochterfirma der Gruppe Schmidheiny als auch die Devisenzuteilung für die Schweizerkolonie in Ägypten in Mitleidenschaft gezogen. Über die restlichen 40% des Guthabens sollten weiterhin die Zürcher Richter entscheiden. Das EPD wollte die ganze Angelegenheit mit dem EVD regeln. Es konnte auf das EVD als sicheren Verbündeten zählen, weil die Handelsabteilung ebenfalls um die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz fürchtete. Zwei Wo-

32 Sitzungsprotokoll des EPD (Pierre Keller), 2.3.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
33 Telegramm der Schweizer Botschaft in Kairo (Pahud) an EPD (Kohli), 31.3.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
34 Aktennotiz des EPD (Kohli), 1.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
35 Aktennotiz des EPD (Kohli), 4.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).
36 Antrag des EPD (Max Petitpierre) an den Bundesrat 8.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

chen später reichte das EVD seinen zustimmenden Mitbericht zum Antrag des EPD ein.[37]

Zur gleichen Zeit lieferte auch das EJPD seinen Mitbericht ab, in dem es am Standpunkt der Bundesanwaltschaft festhielt: Erst nach dem Urteil der Richter in Zürich könne über das weitere Vorgehen mit dem Anteil von 60% des Vermögens entschieden werden. Um Zeit zu sparen, hätte das EPD gerne eine Stellungnahme zum Mitbericht des EJPD unterlassen. Der mit dem Antrag betraute Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten erkundigte sich beim Generalsekretär des EPD, ob nicht ihr Departementschef beim EJPD-Vorsteher ein gutes Wort einlegen könne, damit auf eine weitere Runde im Mitberichtsverfahren verzichtet werden könne.[38]

In der Zwischenzeit hatte das Justizministerium der VAR einen Sonderbeauftragten zur Regelung der Affäre nach Bern entsandt. Zusammen mit dem Botschafter der VAR sprach dieser beim Generalsekretär des EPD vor, um mit allem Nachdruck die Interessen seiner Regierung zu vertreten. Nur eine Woche später sprach der Botschafter der VAR abermals beim Vorsteher des EPD vor, der Bundesrat möge die Angelegenheit so rasch als möglich beenden.[39]

Eine Woche später trafen sich die Vorsteher des EPD und des EJPD, der Bundesanwalt sowie der Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten zu einer Besprechung. Der Bundesanwalt bestand auf seinem Rechtsstandpunkt, «würde sich aber nicht widersetzen, wenn der Bundesrat aus politischen Erwägungen anders entscheiden sollte».[40] Schon im Mitbericht hatte er klar festgehalten, dass die Affäre Andraos einen Grundsatzentscheid der Regierung erforderte: «Es wird nun Sache des Bundesrates sein, abzuwägen zwischen diesen Argumenten politischer und wirtschaftlicher Natur und denjenigen, die vorzubringen [...] ich mich verpflichtet fühle. Zur Diskussion steht dabei auch die allgemeine Frage, inwieweit seitens eines Rechtsstaates auf Druckmittel, wie sie hier die VAR offensichtlich anwendet oder anwenden will, eingegangen werden soll.»[41]

Zum Bedauern des EPD konnte der Bundesrat nicht noch in derselben Woche über den Antrag entscheiden. Der Bundeskanzler teilte dem EPD mit, dass sein Geschäft erst in der kommenden Woche, am 10. Mai behandelt

37 Mitbericht des EVD (Wahlen) zum Antrag des EPD vom 8.4.1960, 21.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III). Interessanterweise stimmte der Vorsteher des EVD, Friedrich T. Wahlen, der bis im Dezember 1959 Vorsteher des EJPD war, der Vorlage zu. Er vertrat damit seit Januar 1960 die Interessen seines neuen Departementes.

38 Aktennotiz des EPD (Probst), 27.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

39 Aktennotiz des EPD (Probst), Besprechung zwischen dem Bundespräsidenten und Bundesrat von Moos, in Anwesenheit von Bundesanwalt Fürst und Probst, 4.5.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).

40 Ebenda.

41 Bericht des Bundesanwaltes (Fürst) an Vorsteher des EJPD (Ludwig von Moos), 28.4.1960, S. 4. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).

würde.[42] Da blieb genug Zeit für eine schriftliche Stellungnahme des EPD. Es hielt darin an seinem Antrag fest, für den es «die volle Unterstützung des Volkswirtschaftsdepartementes» geniesse.[43] Der Bundesanwalt liess es sich nicht nehmen, mit einer Vernehmlassung noch einmal seine Position zu vertreten, und er schloss: «Der Interessenkonflikt, der heute zwischen den rechtlichen Interessen einerseits und politischen und wirtschaftlichen Überlegungen andererseits entstanden ist, muss [...] vom Bundesrat, der über den beteiligten Departementen steht, gelöst werden.»[44]

Am 10. Mai beriet der Bundesrat wie geplant über den weiteren Verbleib der Guthaben der Erben Andraos und entschied im Sinne des Antrages des EPD. Damit war das EPD ermächtigt, die schweizerischen Transferschwierigkeiten gemäss seines Antrages mit den Behörden der VAR zu bereinigen.[45]

Schluss

Das Mitberichtsverfahren dient als Indikator dafür, welche Departemente an einem aussenpolitischen Regierungsgeschäft partizipiert haben und wie konfliktreich das Geschäft war bzw. welche Positionen die Departemente dazu vertreten haben. Im vorgestellten Beispiel konnten wir mit Hilfe des Mitberichtsverfahrens erkennen, dass die drei Departemente EPD, EJPD und EVD involviert waren und dass zwischen den Departementen Uneinigkeit herrschte, da das Verfahren bis zur Phase der Vernehmlassung (vergleiche schematische Darstellung S. 159) unbereinigt blieb.

In der letzten Etappe des Entscheidungsprozesses, im Bundesrat, vertrat laut Bericht Hongler ein Bundesrat in der Regel die Position seines Departementes. Diese Beobachtung bestätigte sich beim Fallbeispiel. Während des Konfliktes zwischen der Schweiz und der VAR wechselten nämlich die Bundesräte ihre Departemente. Bundesrat von Moos war während der Affäre Andraos neu gewählt worden. Nach dem Wechsel von Bundesrat Wahlen vom EJPD ins EVD übernahm von Moos das EJPD und wurde folglich der neue Chef der Bundesanwaltschaft. Als Vorsteher des EVD unterstützte Wahlen neu den Antrag des EPD. Wenige Monate vorher hatte er als Chef des EJPD noch ganz die Position des Bundesanwaltes vertreten. In diesem Fall können wir davon ausgehen, dass die involvierten Departementschefs auch in der Bundesratssitzung die Position ihrer Chefbeamten unterstützten.

42 Aktennotiz des EPD (Probst), 4.5.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).
43 Vernehmlassung des EPD (Petitpierre) zum Mitbericht des EJPD (von Moos) vom 3.5.1960, 6.5.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).
44 Bundesanwaltschaft (Fürst) an Vorsteher des EJPD (von Moos), 9.5.1960, S. 2. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).
45 Bundesratsbeschluss Nr. 815, Angelegenheit Andraos: Verbotene Amtshandlungen für die Vereinigte Arabische Republik (Vertraulich), 10.5.1960, E 1004 1. Mai 1960.

Wie aber verhielten sich die Departemente, die am Mitberichtsverfahren nicht beteiligt waren? Wir vermuten, dass sie im Sinne des federführenden Departementes votierten, denn der Vorsteher des federführenden Departementes verfügte gegenüber seinen Ratskollegen meistens über einen Informationsvorsprung, und die Bundesräte mischten sich grundsätzlich nicht gerne in die Angelegenheiten ihrer Kollegen ein.[46] So erhielt ein grosser Teil der Anträge im Bundesrat nur die formelle Zustimmung, ohne Beratung (wie beispielsweise Wahlen in der Verwaltung, Bundesbeiträge, spezialisierte Gesetzesvorlagen oder Verordnungen sowie Berichte an die Bundesversammlung). Damit hiessen die nicht betroffenen Departementschefs diese Anträge stillschweigend gut. Im Fallbeispiel stimmten die Vorsteher der nicht beteiligten Departemente zumindest mehrheitlich im Sinne des Antrages des EPD, denn der Antrag wurde ja angenommen. Um diese Hypothese zu verifizieren, müssten noch mehr umstrittene Anträge daraufhin untersucht werden, ob sie dank der Mehrzahl unbeteiligter Departemente angenommen wurden.

Das Mitberichtsverfahren zeigt auf, welche Departemente in welchem Masse am aussenpolitischen Entscheidungsprozess teilnahmen, und es dient der Identifizierung der meisten Konflikt- und Kooperationsmuster im aussenpolitischen Entscheidungsprozess auf Departementsebene. Unsere Vermutung, dass das Mitberichtsverfahren auch Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Bundesratskollegiums widerspiegelt, müssen weitere quellengestützte Auswertungen noch bestätigen.

46 Vergleiche Zitat in Anm. 21.