

2423

Freitag, 29. Oktober 1948.

**Niederlassungsvertrag
mit Aegypten.**

Politisches Departement. Antrag vom 28. Oktober 1948.
Das Politische Departement teilt folgendes mit:

* Das Statut der Schweizerbürger in Aegypten ist zur Zeit nicht durch einen Niederlassungsvertrag geregelt. Unsere Landsleute wurden schon im letzten Jahrhundert gemäss den Kapitulationen behandelt, die verschiedene Staaten mit dem Ottomanischen Reich abgeschlossen hatten. Die Schweizer besaßen die Möglichkeit, sich unter britischen, französischen oder italienischen Schutz zu stellen und unterstanden deshalb nicht der ägyptischen Gerichtsbarkeit.

Durch den Vertrag von Montreux vom 8. Mai 1937 verzichteten die Kapitulationsmächte auf die ihnen zustehenden Sonderrechte. Die Fremden unterstehen seither der ägyptischen Gesetzgebung. Indessen wurde ein zwölfjähriges Uebergangsregime geschaffen. Während dieser Zeit werden die Gemischten Gerichte beibehalten. Durch eine Erklärung der ägyptischen Regierung vom selben Tage wurden diese für verschiedene Staaten, die keine Kapitulationsrechte besaßen, als zuständig erklärt. Darunter befindet sich auch die Schweiz. Das Uebergangsregime des Vertrages von Montreux endet am 14. Oktober 1949.

In Aegypten wohnen ungefähr 1500 Schweizer. Sie haben meist wichtige Stellungen inne, sei es in Handel, Industrie, Hotellerie oder in den akademischen Berufen. Ihre Lage ist gefährdet, obwohl bis jetzt praktisch im Einzelfall immer eine erträgliche Lösung gefunden werden konnte, wenn die ägyptischen Behörden ihre fremdenpolizeilichen Vorschriften allzu schroff anwenden wollten. Leider zeigen sich jedoch Züge einer gewissen Fremdenfeindlichkeit. Die Aegypter sind stolz auf ihre volle Unabhängigkeit, und manche Kreise empfinden die Ausländer ganz allgemein als Ausbeuter, deren Anwesenheit nicht mehr

gerechtfertigt sei. Es ist deshalb notwendig, durch den Abschluss eines Niederlassungsvertrages unsere Landsleute in Aegypten zu sichern und die Grundlage für ein gedeihliches Entwickeln unserer Kolonie zu schaffen.

Die Schweizerische Gesandtschaft in Kairo hat schon 1946 auf diese Tatsachen hingewiesen. Gestützt auf das ihr zur Verfügung gestellte Material und nach Fühlungnahme mit den Spitzen der Schweizerkolonie hat sie den ersten Entwurf für einen Vertrag ausgearbeitet. Dieser wurde am 9. September 1947 in Anwesenheit von Herrn Minister Brunner, dem damaligen Schweizerischen Gesandten in Kairo, mit Vertretern aller interessierten Bundesstellen besprochen. Im Anschluss an diese Konferenz wurden uns zahlreiche Vorschläge und Anregungen unterbreitet, die grösstenteils in einem zweiten Entwurf berücksichtigt wurden. Dieser fand, abgesehen von wenigen Nebenpunkten, die Zustimmung aller beteiligten Bundesstellen.

Die Erfahrungen; die bei der Ausarbeitung anderer derartiger Verträge, z.B. mit den Philippinen und mit Indien, gemacht wurden, und die Schwierigkeiten in Niederlassungsfragen, denen wir bei der Anwendung früherer Verträge begegneten, liessen es als wünschbar erscheinen, den zweiten Entwurf nochmals gründlich zu überarbeiten. Dabei haben wir vor allem gesucht, den Text klarer zu gestalten und zu straffen sowie die nötigen Präzisierungen und Sicherungen anzubringen, die teilweise von Angehörigen der Schweizerkolonie in Aegypten vorgeschlagen worden waren.

Der Entwurf, den wir Ihnen vorlegen, beruht auf dem Grundsatz der formellen Gegenseitigkeit. Wir können davon nur gewinnen, da unsere Kolonie in Aegypten bedeutend umfangreicher und wirtschaftlich stärker ist als die ägyptische Kolonie in der Schweiz. Diese Ausgangslage verbietet es, von unserem Verhandlungspartner in irgendeinem Punkt mehr zu verlangen, als wir selbst nach der schweizerischen Gesetzgebung und Praxis geben können.

Selbstverständlich ist es auch mit dem besten Vertrag nicht möglich, tatsächlich die absolute Gleichbehandlung der Angehörigen beider vertragschliessenden Parteien im andern Land zu erreichen. Oft muss für die Ausübung irgendeines Rechts die nationale Gesetzgebung vorbehalten bleiben, und die Unterschiede der gesetzlichen Ordnung können sich unter Umständen sehr fühlbar auswirken. Das gleiche gilt auch dort, wo die Meistbegünstigungsklausel oder die Gleichbehandlung mit den Einheimischen verlangt wird. Wenn ein Schweizer in Aegypten z.B. keine höhern Steuern zu bezahlen hat als ein dort wohnhafter Aegypter oder Angehöriger der meistbegünstigten Nation, so kann seine Lage doch bedeutend anders sein als die des Aegypters, der in der Schweiz entsprechende Rechte geniesst. Es ist jedoch nicht möglich, durch

einen Niederlassungsvertrag hier Abhilfe zu schaffen, weil sich die vertragschliessenden Staaten angesichts der stets wechselnden Verhältnisse Bewegungsfreiheit für ihre Gesetzgebung vorbehalten müssen, während der Vertrag grundsätzlich für lange Dauer gelten soll.

Die Meistbegünstigungsklausel, die in den frühern Niederlassungsverträgen eine grosse Rolle spielte, hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung verloren. Nur zu oft erleben wir, dass die Behandlung der Ausländer ganz allgemein ungünstig und unannehmbar ist. Andererseits ist auch die Gleichstellung mit den Einheimischen nicht ohne Gefahr. Mancher Staat erlaubt sich gegenüber seinen Bürgern Dinge, die er den Ausländern nicht ohne weiteres auferlegen würde. Wir haben deshalb, wo immer möglich, die Meistbegünstigungsklausel mit dem traitement national verbunden (Art. 4, 6, 7 und 8). Diese Kombination ist nicht neu, wenn sie auch früher nicht sehr gebräuchlich war. Wir finden sie schon in Art. 6 des Niederlassungsabkommens mit Rumänien vom 19. Juli 1933 und, in weniger eindeutiger Form, in Art. 1, Abs. 2, des Niederlassungsvertrages mit Spanien vom 14. November 1879.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen halten wir es nicht für nötig, jeden einzelnen Artikel des Entwurfs zu kommentieren, sondern beschränken uns auf einige Bemerkungen.

Art. 1 enthält die Bestimmung, dass die Angehörigen einer vertragschliessenden Partei unter Vorbehalt der geltenden Gesetze und Vorschriften sich im Gebiet der andern niederlassen und aufhalten können. Es ist klar, dass dieser Vorbehalt der Bestimmung viel von ihrem Wert nimmt. Im Einzelfall wird es nicht möglich sein, sich darauf zu berufen. Der Artikel hat lediglich die Bedeutung, dass sich die beiden Parteien versprechen, keine allgemeinen Massnahmen gegen die Einreise der Angehörigen der andern Partei zu ergreifen. Der Vorbehalt ist unerlässlich; denn das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 sieht ausdrücklich vor, dass der Entscheid über Zulassung eines Ausländers in Einzelfall und in freier Würdigung aller Umstände gefällt wird.

Art. 3, Abs. 2, findet sich nicht in den letzten von der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsverträgen. Er gibt den Angehörigen der beiden Parteien das Recht, alle ihre Güter frei auszuführen. Dies ist von Bedeutung, weil unsere Landsleute in manchen Ländern grösste Schwierigkeiten haben, auch nur ihre Haushaltsgegenstände heimzunehmen, ganz abgesehen von ihren Kapitalien. Sofern Aegypten diese Bestimmung überhaupt annimmt, wird es voraussichtlich verlangen, dass auch hier die geltenden Gesetze und Verordnungen vorbehalten werden; und wir werden uns diesem Wunsch kaum widersetzen können. Es scheint uns jedoch richtig, dass diese Einschränkung, die der Bestimmung ihre Bedeutung zur Hauptsache raubt,

nicht von uns vorgeschlagen wird.

In Art. 6 wird festgelegt, dass die Angehörigen der vertragschliessenden Parteien für alle Expropriationen und Requisitionen eine angemessene und greifbare Entschädigung erhalten. Wir haben es für nützlich gehalten, diesen Grundsatz, der früher als selbstverständlich galt, ausdrücklich aufzunehmen. In gleichen Artikel wird auch stipuliert, dass die Schweizer in Aegypten und die Aegypten in der Schweiz für Kriegsschäden gleich wie die Einheimischen entschädigt werden sollen.

Art. 7, der auf dem gleichen Artikel des Abkommens mit Rumänien beruht, musste neu redigiert werden, weil nach dem ursprünglichen Text bei genauer Auslegung von den Schweizern in Aegypten der Militärpflichtersatz nicht eingezogen werden könnte.

Art. 11 regelt den Schutz des geistigen und gewerblichen Eigentums sowie der Landeswappen und -Bezeichnungen. Gerade auf diesen Gebieten haben sich in den letzten Jahren erhebliche Schwierigkeiten gezeigt. Es wird deshalb angebracht sein, auch hier eine Regelung zu suchen, obwohl die letzten schweizerischen Verträge darüber keine Bestimmungen enthalten.

In Art. wird vereinbart, dass die vertragschliessenden Parteien Streitigkeiten, die nicht auf dem normalen Weg beigelegt werden können, gemäss den Bestimmungen des Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux erledigt werden. Diese Akte enthält eingehende Bestimmungen über Schlichtung, Schiedsverfahren und die Anrufung des Internationalen Gerichtshofes in Haag.

Der Vertrag wird vorerst auf 10 Jahre abgeschlossen, mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr.

Der Entwurf, den wir Ihnen vorlegen, stellt bewusst ein maximales Programm dar. Es wird möglicherweise in einem oder andern Punkt nötig sein, Konzessionen zu machen und die Bestimmungen zu verwässern. Sofern die Verhandlungslage sehr ungünstig sein sollte, würden wir es jedoch vorziehen, vorläufig überhaupt keinen Vertrag zu schliessen, als zu einem Uebereinkommen zu gelangen, das keinen praktischen Wert hätte.

Verschiedene Fragen, die für unsere Landsleute in Aegypten von beträchtlicher Bedeutung sind, werden im vorliegenden Entwurf nicht berührt. Wir erinnern z.B. an das Problem der Doppelbesteuerung sowie der Anerkennung von Gerichts- und Zivilstandsakten. Wir halten es für besser, darüber gesonderte Vereinbarungen abzuschliessen. Es handelt sich um komplizierte Fragen, deren Behandlung den Rahmen eines allgemeinen Niederlassungsvertrages sprengen würde. Zudem steht für die Verhandlungen verhältnismässig wenig Zeit

zur Verfügung, da, wie gesagt, das Sonderstatut der Ausländer in Aegypten an 14. Oktober nächsten Jahres beendigt sein wird und Verhandlungen praktisch nur in Winter geführt werden können.

Es ist klar, dass der Vertrag allein unsern Landsleuten in Aegypten keine genügende Sicherung gewähren kann. Die Uebergangsbestimmungen werden in Acte final oder in gesonderten Notenwechsel geregelt werden müssen. Das gleiche wird nötig sein, um den Nachwuchs für unsere Kolonie zu sichern. Wir denken uns dies so, dass vereinbart wird, die Angehörigen der vertragschliessenden Staaten hätten nach fünfjährigen Aufenthalt auf dem Gebiet des andern das Recht auf dauernde Niederlassung. Weitere Bestimmungen sollten wonöglich erlauben, dass die Kinder von Schweizern in Aegypten in der Heimat die Schulen besuchen können, ohne deshalb das Recht auf Niederlassung zu verlieren. Sehr erwünscht, wenn auch wahrscheinlich schwierig zu erhalten, wäre schliesslich eine Abmachung, die erlauben würde, zur Wahrung der privaten Interessen von Angehörigen des einen Staates in andern junge Landsleute nachkommen zu lassen. Wir haben bewusst darauf verzichtet, diese Wünsche zu formulieren, weil sich erst während den Verhandlungen ergeben wird, was möglich sein wird und welche Form sich zur Regelung am besten eignet.

Der Acte final wird auch eine Bestimmung enthalten müssen, nach der die Meistbegünstigungsklausel in Steuerfragen nicht verletzt wird durch Rechte, die eine vertragschliessende Partei einem andern Staat in Doppelbesteuerungsabkommen einräumt.*

Im Einverständnis mit dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement wird antragsgemäss das Politische Departement beauftragt, durch Vermittlung der Schweizerischen Gesandtschaft in Kairo der ägyptischen Regierung den vorgelegten Entwurf zu einen Niederlassungsvertrag zu überreichen und die Verhandlungen zu führen.

Protokollauszug an das Politische Departement (in 10 Exemplaren), an das Justiz- und Polizeidepartement und an das Volkswirtschaftsdepartement (in je 5 Exemplaren).

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Eininger