

Gilt als grüne Kopie

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Bern, den 13. Februar 1961.

o.713.341. - ZO/j

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

noté

Internationale Bevollmächtigten-
konferenz zur Kodifikation des
Rechts über die diplomatischen
Beziehungen und Immunitäten,
Wien; Teilnahme der Schweiz.

I.

Mit Resolution vom 7. Dezember 1959 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Abhaltung einer internationalen Bevollmächtigtenkonferenz in Wien, spätestens im Frühjahr 1961, zur Ausarbeitung einer internationalen Konvention und allfälliger zusätzlicher Vertragsinstrumente betreffend die diplomatischen Beziehungen und Immunitäten. Gestützt auf diesen Beschluss hat der Generalsekretär die Konferenz für die Zeit vom 2. März bis 14. April 1961 nach Wien einberufen. Die Einladung richtet sich an alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die Mitgliedstaaten der Spezialorganisationen der UNO und die Teilnehmerstaaten am Statut des Internationalen Gerichtshofes.

Die Vorarbeiten der Konferenz erfolgten im Rahmen der allgemeinen Bestrebungen der Vereinten Nationen nach fortschreitender Kodifikation des Völkerrechts. Die Generalversammlung der UNO beauftragte mit Resolution vom 5. Dezember 1952 die "Commission du droit international",



- 2 -

das Recht betreffend die diplomatischen Beziehungen und Immunitäten zu kodifizieren. Diese Kommission - ein Gremium von 21 Mitgliedern, die von der Generalversammlung nicht als Vertreter ihrer Heimatstaaten, sondern als Persönlichkeiten auf Grund ihrer anerkannten Kenntnis des internationalen Rechts gewählt werden - erstellte im Jahr 1957 einen kommentierten Entwurf, betitelt "Projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques", der den Mitgliedstaaten der Vereinigten Nationen unterbreitet wurde. Gestützt auf die Bemerkungen der Regierungen arbeitete daraufhin die Kommission im Jahr 1958 eine zweite Fassung des Entwurfs von Artikeln samt Kommentar aus, die an der 13. Session der Generalversammlung der UNO im Herbst 1958 diskutiert und wieder den Mitgliedstaaten vorgelegt wurde. Beidemal erhielt auch die Schweiz vom UNO-Sekretariat Gelegenheit zur Meinungsäusserung. Der Beschluss der 14. Session der Generalversammlung vom 7. Dezember 1959, die endgültige Ausarbeitung einer Konvention nicht selbst vorzunehmen sondern einer diplomatischen Konferenz zu übertragen, bietet nun der Schweiz die Möglichkeit, an den abschliessenden Kodifikationsarbeiten gleich den Mitgliedstaaten der Vereinigten Nationen mit vollen Rechten teilzunehmen.

II.

Die Schweiz hat es von jeher zu ihren Aufgaben gezählt, die Bestrebungen zur Festigung und zum Ausbau des Völkerrechts zu fördern und daran tätig mitzuwirken, soweit dies mit ihrem Statut eines immerwährend neutralen Staates vereinbar erscheint. Dieser grundsätzlichen Haltung entsprach die Beteiligung an der Ausarbeitung der verschiedenen Kollektivkonventionen um die Jahrhundertwende, insbesondere der Rotkreuzkonventionen und der Vertragsinstrumente auf

- 3 -

dem Gebiete der internationalen Streitschlichtung. Konsequenterweise sollte auch heute jede gebotene Gelegenheit zur Mitsprache benützt werden, sooft die Vereinigten Nationen den Schwerpunkt ihrer Kodifikationsbestrebungen auf Bevollmächtigtenkonferenzen verlegen, zu denen auch diejenigen Nichtmitgliedstaaten der UNO, die Mitglieder von Spezialorganisationen der UNO sind, mit vollen Rechten eingeladen werden.

Die vorliegenden Kodifikationsarbeiten sind für die Schweiz von besonderem Interesse. Einerseits beherbergt unser Land eine grosse Zahl von fremden diplomatischen Missionen mit vielfach erheblichem Personalbestand. Andererseits sind die schweizerischen diplomatischen Vertretungen aus politischen wie auch aus wirtschaftlichen Gründen, vor allem in den jüngst selbständig gewordenen Entwicklungsländern, in weiterem Ausbau begriffen. Es ist somit für die Schweiz gleichermassen als Absendestaat und als Empfangsstaat wichtig, daran mitwirken zu können, dass die Kodifikation des Rechts der diplomatischen Beziehungen die nach unserer Auffassung bewährten Grundsätze beibehält und die von uns als erwünscht erachteten Verbesserungen bringt.

III.

Der vorliegende Entwurf betrifft das Recht der ständigen diplomatischen Missionen. Die in 45 Artikeln zusammengefassten Bestimmungen regeln insbesondere Beginn und Ende der diplomatischen Missionen und der Tätigkeit ihrer Mitglieder, die Rangordnung der diplomatischen Vertreter, die diplomatischen Vorrechte, vor allem die Unverletzlichkeit der Amtsgebäude und Archive der Mission, die der Mission eingeräumte Bewegungsfreiheit und Freiheit des Verkehrs mit der Regierung des Absendestaates, die Unverletzlichkeit

- 4 -

des Missionschefs und eines bestimmten Kreises seiner Mitarbeiter sowie ihre Befreiung von Gerichtsbarkeit, Steuern und Zöllen.

Nachträglich ist der kommenden Konferenz in Wien von der gegenwärtig tagenden 15. Session der Generalversammlung der UNO ein Vorschlag der Kommission für internationales Recht überwiesen worden, das Recht der ad hoc-Diplomatie, d.h. der nichtständigen diplomatischen Missionen, in die vorgesehene Konvention einzubeziehen. Es handelt sich um einen Entwurf von drei zusätzlichen Artikeln, wodurch alle hiezu geeigneten Bestimmungen betreffend die ständigen Missionen als auch für die nichtständigen Missionen geltend erklärt würden.

IV.

Die Bestimmungen des Entwurfs, ihre Auslegung im Kommentar und auch die in den Bemerkungen der Regierungen mehrheitlich hervortretenden Tendenzen erscheinen im ganzen befriedigend.

Es handelt sich im wesentlichen um eine Kodifikation bestehender Grundsätze; nur mit Bezug auf einzelne umstrittene Punkte wird eine Neuregelung angestrebt. Demgemäss wird in einer Bestimmung ausdrücklich vorgesehen, dass auf der Grundlage der Gegenseitigkeit weiterreichende Privilegien und Immunitäten gewährt werden können. Um aber noch deutlicher werden zu lassen, dass diese Kodifikation nicht abschliessend sein will, und um den Weg für eine Weiterentwicklung des Völkerrechts offen zu halten, erscheint es wichtig, in einer weiteren Bestimmung festzuhalten, dass für die nichtgeregelten Fälle das Völkergewohnheitsrecht weitert gilt.

- 5 -

Der Entwurf beruht auf der zeitgemässen Auffassung, dass die diplomatischen Privilegien und Immunitäten nur im Interesse der Funktion der diplomatischen Mission, d.h. nur im Hinblick auf den Zweck der Mission, zu gewähren sind. Die Anwendung dieses Grundsatzes führt im ganzen zu einer gleichmässigen Berücksichtigung der Interessen des Absendestaates an weitreichenden Vorrechten einerseits und der Interessen des Empfangsstaates an einer Beschränkung dieser Vorrechte andererseits. Es wäre aber anzustreben, dass in einem besonderen Artikel der Konvention der Zweck der Mission ausdrücklich als massgebendes Kriterium für die Regelung der diplomatischen Beziehungen und insbesondere für die Gewährung der Privilegien und Immunitäten bezeichnet wird.

Folgende Punkte verdienen besonders erwähnt zu werden:

Der Entwurf sieht noch drei Rangklassen der diplomatischen Missionschefs vor: Botschafter, Minister und Geschäftsträger. Entsprechend der Entwicklung der Staatenpraxis wäre die Beschränkung auf zwei Klassen: Botschafter und Geschäftsträger, anzustreben. Damit würden die Nachteile des heutigen Uebergangsstadiums abgekürzt.

Die begrüssenswerte Bestimmung, dass Ankunft und Weggang der Mitglieder des Personals der diplomatischen Mission dem Aussenministerium zu notifizieren sind, sollte dahin ergänzt werden, dass erst vom Zeitpunkt der Annahme dieser Anmeldung durch das Aussenministerium an die Privilegien und Immunitäten beansprucht werden können.

Zu begrüßen ist auch die der neueren Praxis entsprechende Bestimmung, dass der Empfangsstaat eine Erhöhung des Personalbestandes der diplomatischen Missionen über ein vernünftiges und normales Mass hinaus nicht zu dulden braucht.

Der Entwurf schweigt darüber, ob der Empfangsstaat den Entscheid, einen Missionschef oder ein anderes Mitglied des Personals einer Mission als persona non grata bzw. als unannehmbar zu erklären, begründen muss oder nicht. Es sollte ausdrücklich festgelegt werden, dass eine Pflicht zur Begründung nicht besteht.

Im Entwurf fehlt eine eindeutige Bestimmung, dass der Sitz der Mission in der Hauptstadt zu sein hat. Entsprechend der schweizerischen Praxis sollte vorgeschrieben werden, dass abgesehen von ausdrücklichen Zugeständnissen in Ausnahmefällen die Mission ihren Sitz und die Mitglieder der Mission ihren Wohnsitz nur am Orte des Regierungssitzes und in der vom Empfangsstaat abgegrenzten Umgebung haben dürfen.

Die im Entwurf statuierte Pflicht des Empfangsstaates, der diplomatischen Mission angemessene Räumlichkeiten zu beschaffen, sollte mit Rücksicht darauf, dass dies unter Umständen unmöglich sein kann, dahin beschränkt werden, der diplomatischen Mission die Beschaffung von Räumlichkeiten nach Möglichkeit zu erleichtern.

Der Entwurf gewährt der Mission die Freiheit des Verkehrs nicht nur für ihren Verkehr mit ihrer Heimatregierung, sondern daneben auch für ihren Verkehr mit andern diplomatischen und konsularischen Vertretungen des Absendestaates in Drittstaaten. Entsprechend dem eigentlichen Zweck dieses Vorrechts und auch gemäss der schweizerischen Praxis sollte dieses letztere auf den Verkehr zwischen der Mission und ihrer Heimatregierung beschränkt bleiben.

Die im Entwurf vorgesehene, an sich unbestrittene Befreiung von der Verwaltungsrechtspflege sollte dahin eingeschränkt werden, dass die Befugnis der zuständigen Behörden gewahrt bleibt, in begründeten Fällen einem Mitglied der diplomatischen Mission das Führen eines Motorfahrzeuges zu verbieten.

Die Bestimmung über die Steuerfreiheit entspricht im wesentlichen der schweizerischen Praxis; doch ist anzustreben, dass der Vorbehalt der indirekten Steuern eine dem schweizerischen Rechtssystem angemessene Formulierung erhält.

- 7 -

Die ebenfalls wichtige Bestimmung über die Zollbefreiung enthält einen allgemeinen Vorbehalt der Gesetzgebung des Empfangsstaates. Damit besteht die Möglichkeit, die Zollbefreiung zur Vermeidung von Missbräuchen einzuschränken.

Wünschbar erscheint eine Ergänzung des Entwurfes durch eine klare Bestimmung über die Befreiung der diplomatischen Mitglieder der Mission von allen Ein- und Ausfuhrverboten wirtschaftlicher und finanzieller Natur, mit Vorbehalt von Handelsverboten aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit, Gesundheit und Ordnung.

Der Entwurf enthält den stark umstrittenen Vorschlag, das administrative und technische Personal mit Bezug auf Privilegien und Immunitäten den diplomatischen Mitgliedern der Mission gleichzustellen. Während die Tatsache, dass das administrative und technische Personal vielfach ebenso vertrauliche Arbeit wie das diplomatische Personal zu leisten hat, für eine teilweise Gleichstellung spricht, erscheint eine derartige Ausweitung des Kreises der Nutzniesser von Privilegien nicht unbedenklich. Es wäre wünschenswert, die bisherige schweizerische Praxis beizubehalten, d.h. die Immunitäten an das administrative und technische Personal nur für die in Erfüllung ihrer offiziellen Funktionen ausgeübte Tätigkeit zu erteilen.

Die Bestimmungen über den Abbruch der diplomatischen Beziehungen sind sehr allgemein gehalten und sollten soweit angezeigt auf Grund der von der Schweiz als Schutzmacht gesammelten Erfahrungen präzisiert werden.

Der Entwurf sieht die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit vor. Da jedoch diese von verschiedenen Staaten abgelehnt wird, dürfte der Vorschlag scheitern. Um trotzdem nach Möglichkeit dem Schiedsgedanken zum Durchbruch zu verhelfen, wäre darauf hinzuwirken, dass wie im Falle der Seerechtskonventionen ein Sonderprotokoll geschaffen wird.

- 8 -

Die grundsätzliche Gleichstellung der ad hoc-Diplomatie mit den ständigen diplomatischen Vertretungen erscheint gerechtfertigt. Doch wird sorgfältig abzuwägen sein, welche Konventionsbestimmungen auf kurzfristige Sondermissionen zur Anwendung zu bringen sind und welche nicht, um Missbräuche der Privilegien und Immunitäten durch solche Missionen zu vermeiden.

V.

Die schweizerische Delegation sollte im Hinblick auf die Bedeutung der Konferenz und der zu behandelnden Rechtsfragen unter der Leitung einer international anerkannten Autorität auf dem Gebiet des Völkerrechts und der diplomatischen Beziehungen stehen. Da infolge der voraussichtlichen Teilnahme an der Konferenz der meisten eingeladenen, d.h. von annähernd hundert Staaten eine Aufteilung der Konferenzarbeiten in mehrere Untergruppen zu erwarten ist, erscheint es unerlässlich, vier weitere Delegationsmitglieder zu bestimmen; diese wären den meist interessierten Dienststellen des Politischen Departements: Rechtsdienst, Protokoll und Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten, zu entnehmen. Ausserdem sollte der Delegationschef ermächtigt sein, Vertreter interessierter Dienststellen anderer Departemente, insbesondere der Eidgenössischen Steuerverwaltung und der Eidgenössischen Oberzolldirektion, als Experten beizuziehen.

Als Instruktionen der Delegation hätten die im vorliegenden Antrag enthaltenen Darlegungen zu gelten. In grundsätzlicher Hinsicht sollte dabei für die Delegation wegleitend sein, dass die Konvention und allfällige weitere Vertragsinstrumente von den bisher geltenden Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts nicht in einer Weise abweichen

- 9 -

sollten, die nach schweizerischer Auffassung die Rechte unseres Landes als Absendestaat in wesentlichen Punkten schmälern oder ihm als Empfangsstaat übermässige neue Pflichten auferlegen könnte.

Der Delegationschef wäre zu ermächtigen, die von der Konferenz ausgearbeitete Konvention und allfällige weitere Vertragsinstrumente zu unterzeichnen, sofern die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind und die Mehrzahl der andern Staaten bereits bei Konferenzabschluss zur Unterzeichnung der Texte schreitet.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehrt sich das Politische Departement, zu

b e a n t r a g e n :

1. Die Einladung zur Teilnahme der Schweiz an der von den Vereinigten Nationen auf den 2. März 1961 nach Wien einberufenen internationalen Bevollmächtigtenkonferenz zur Kodifikation des Rechts über die diplomatischen Beziehungen und Immunitäten wird angenommen.
2. Zur Vertretung der Schweiz an der Konferenz wird folgende Delegation bestellt:
 - Herr Botschafter Dr. Paul Ruegger, Chef der Delegation;
 - Herr Prof. Dr. Rudolf L. Bindschedler, Chef des Rechtsdienstes des Politischen Departements, Stellvertreter des Delegationschefs;
 - Herr Minister Dr. Richard Aman, Chef des Protokolls des Politischen Departements (im Vertretungsfall Herr Yves Moret, Stellvertreter des Protokollchefs);
 - Herr Dr. August Rebsamen, Stellvertreter des Chefs der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des Politischen Departements (im Vertretungsfall Herr Dr. Hans Miesch, Adjunkt der gleichen Abteilung);
 - Herr Dr. Jean-Philippe Monnier, juristischer Beamter des Rechtsdienstes des Politischen Departements.

- 10 -

3. Der Delegationschef wird ermächtigt, jederzeit Experten beizuziehen.
4. Das Politische Departement wird beauftragt, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die Annahme der Einladung und die Zusammensetzung der schweizerischen Delegation zur Kenntnis zu bringen.
5. Als Instruktionen für die Delegation gelten die Erwägungen des Antrages.
6. Der Chef der Delegation wird ermächtigt, bei befriedigendem Ergebnis der Konferenzarbeiten eine internationale Konvention betreffend die diplomatischen Beziehungen und Immunitäten und allfällige weitere Vertragsinstrumente unter Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen.
7. Die Taggelder werden folgendermassen bestimmt:

Herr Botschafter Ruegger	Fr. 200.--	(mit Einschluss der Arbeitsver- gütung)
Die übrigen Delegierten	Fr. 90.--	
8. Den Delegierten werden die Kosten der Reise mit dem Flugzeug oder mit der Bahn von der Schweiz nach Wien vergütet.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Peitlerre

Protokollauszug an das Politische Departement (10 Ex.) zum Vollzug; an das Justiz- und Polizeidepartement (Bundesanwaltschaft und Fremdenpolizei, je 2 Ex.) und an das Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung, Steuerverwaltung und Oberzölldirektion, je 2 Ex.) zur Kenntnisnahme; an die Bundeskanzlei zur Ausstellung der Vollmacht.

Gilt als grüne Kopie

He 14. Feb. 61 -09

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Bern, den 13. Februar 1961.

o.713.341.-20/j

Z u s a m m e n f a s s u n g

Es wird die Teilnahme der Schweiz an der vom 2. März bis 14. April 1961 in Wien auf Einladung der Vereinigten Nationen stattfindenden internationalen Bevollmächtigtenkonferenz zur Ausarbeitung einer Konvention über die diplomatischen Beziehungen und Immunitäten vorgeschlagen.

Die Beteiligung der Schweiz an dieser Kodifikationsbestrebung der UNO entspricht unserer allgemeinen Haltung, an der Entwicklung des Völkerrechts mitzuarbeiten. Der von der Kommission für internationales Recht ausgearbeitete Entwurf und die bisherigen Äusserungen verschiedener Regierungen lassen ein befriedigendes Ergebnis erwarten. Angesichts der Bedeutung der Konferenz erscheint es angezeigt, Herrn Botschafter Ruegger als Delegationschef und vier sachkundige Vertreter des Politischen Departements als Mitglieder der schweizerischen Delegation zu bezeichnen.

Der Delegationschef ist zur allfälligen Unterzeichnung der Vertragstexte mit Ratifikationsvorbehalt zu ermächtigen, insoweit diese Texte nicht derart vom geltenden Völkergewohnheitsrecht abweichen, dass die Rechte unseres Landes wesentlich geschmälert oder ihm übermässige neue Pflichten auferlegt würden.