

192

E 22 928

*Proposition du Chef du Département des Affaires étrangères, A. Lachenal,
au Conseil fédéral*

Vollziehung des Bundesbeschlusses vom 28. Juni 1895
betr. Organisation des Bundesrates

P¹

Bern, 16. Dezember 1895

Im Hinblick auf den am 1. Januar 1896 in Kraft tretenden Bundesbeschluss vom 28. Juni 1895, betr. die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates², erlauben wir uns Ihre Aufmerksamkeit auf eine Frage zu lenken, welche notwendig jetzt geregelt werden sollte.

Bis zum Jahre 1887, wo das politische Departement in ein Departement des Auswärtigen umgewandelt wurde, gingen die Noten an auswärtige Regierungen und Gesandtschaften vom Bundesrate aus; sie waren vom Bundespräsidenten und dem Kanzler der Eidgenossenschaft unterzeichnet, gemäss *dem noch zu Recht bestehenden* Artikel 19 des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates, welcher lautet:

«Alle vom Bundesrate ausgehenden Erlasse werden, im Namen der Behörde, von dem Bundespräsidenten und dem Kanzler, oder deren funktionierenden Stellvertretern unterzeichnet.»

Seither hat eine andere Praxis nach und nach Platz gegriffen: die Noten an auswärtige Regierungen und Gesandtschaften gehen zum Teil vom Bundesrate, zum Teil vom Departement des Auswärtigen aus. Wenn man sich fragt, welche Kriterien oder Grundsätze hiebei massgebend sind, so lautet die Antwort: *keine*. So sehen wir in ein und demselben Geschäft bald den Bundesrat, bald das Departement des Auswärtigen mit den fremden Regierungen und deren Vertretern korrespondieren; die wichtigsten Noten tragen oft bloss die Unterschrift des Vorstehers des Departements des Auswärtigen, die minder wichtigen die Unterschriften des Bundespräsidenten und des Kanzlers. Dieselbe Regellosigkeit besteht hinsichtlich der Korrespondenz mit den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten: einige Departemente nehmen die Vermittlung des Departements des Auswärtigen für alles, sogar für die Beschaffung von Drucksachen, in Anspruch, während andere auch in den wichtigsten Geschäften direkt mit unsern Gesandtschaften und Konsulaten verkehren.

1. *Cette proposition a été adoptée le 28 décembre 1895. Cf. E 1004 1/183, n° 5032.*

2. Arrêté fédéral modifiant l'arrêté fédéral du 21 août 1878 sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral. (Du 28 juin 1895.) (*RO, 1896, vol. 15*) pp. 188–197. Cf. aussi: Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral. (Du 4 juin 1894.) *FF, 1894, II, pp. 893 ss.*; et: Rapport du Conseil fédéral à la commission du Conseil des Etats pour la réorganisation du Conseil fédéral, concernant les attributions des départements et des chefs du service. (Du 3 décembre 1894.) (*FF, 1894, IV, pp 563–636*).

Diesem System — wenn man ein solches Zwitterding System nennen darf — sollte man ein Ende machen, und zwar entweder dadurch, dass man die ganze Korrespondenz mit den fremden Regierungen und Gesandtschaften, sowie mit den schweiz. Vertretern im Auslande dem Departement des Auswärtigen zuweist, oder aber dadurch, dass man *die Regel* aufstellt, es sollen die *in Ausführung von Bundesratsbeschlüssen* an auswärtige Regierungen und Gesandtschaften, sowie an schweizerische Gesandtschaften und Konsulate zu erlassenden Schreiben vom Bundesrate ausgehen und *im Namen der Behörde* (wie Artikel 19 des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878 vorschreibt)³ von dem Bundespräsidenten und dem Kanzler unterzeichnet sein.

Wir befürworten letzteres System, denn ersteres *wäre ohne eine Umgestaltung und eine Verschmelzung der Kanzlei des Departements des Auswärtigen mit der Bundeskanzlei schlechterdings nicht durchführbar*.

Das scheint auch im Sinne des Bundesbeschlusses vom 28. Juni 1895 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates zu sein, welcher kein Departement des Auswärtigen mehr, sondern nur ein politisches Departement kennt, dem der jeweilige Bundespräsident vorsteht. Es ginge nach Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses nicht mehr an, dass der Bundespräsident Noten an auswärtige Regierungen und Gesandtschaften als Chef des politischen Departements unterzeichne, sondern es wird am korrektesten und der Würde unseres obersten Magistrats mehr entsprechend sein, wenn diese Noten von ihm als Bundespräsidenten *im Namen der Behörde* ausgehen und auch vom Kanzler, dem die Verantwortlichkeit für die richtige Ausführung der Bundesratsbeschlüsse obliegt, unterzeichnet werden.

Da das Ideal eines Departements des Auswärtigen, das den ganzen Verkehr mit den auswärtigen Staaten und deren Vertretern, sowie mit den Gesandtschaften und Konsuln der Schweiz im Auslande in sich konzentrierte, nicht ohne eine gänzliche Umgestaltung und Reorganisation dieses Departements verwirklicht werden kann, so erblicken wir auch keine Unzukömmlichkeit darin, dass die Departemente und Departementsabteilungen sich *in ihren eigenen Angelegenheiten* direkt an die *schweizerischen* Gesandtschaften und Konsulate wenden und diese ihnen direkt antworten. Im Gegenteil, wir möchten dieses Verfahren empfehlen, weil man dadurch Zeit und Arbeit erspart. Dagegen müssen wir dringend wünschen, dass alle Departemente und Departementsabteilungen uns von allen Vorgängen Kenntnis geben, welche unsere Beziehungen zum Auslande irgendwie beeinflussen können.

Wir haben auch nichts dagegen, dass die Bundeskanzlei wie bis anhin fortfahre, die Korrespondenz mit unsern Gesandtschaften und Konsulaten in Geschäften zu führen, bei welchen es sich einfach um die Vermittlung zwischen diesen und den Kantonsbehörden handelt (Auskunftsgesuche, Beschaffung von Civilstandsakten und Ausweispapieren, Gesuche an öffentliche Bibliotheken um zeitweise Überlassung von Handschriften etc. zur Benützung, Auswirkung von Nachlassenschaften, Geldsendungen, u. dgl.).

3. Cf. arrêté fédéral concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral (RO 1879, vol. 3, pp. 455—469).

Wir möchten Ihnen vorschlagen, im Sinne dieser unserer Ausführungen Beschluss zu fassen, es Ihnen anheimstellend, ob nicht vorher auch die andern Departemente und die Bundeskanzlei eingeladen werden sollten, sich hierüber vernehmen zu lassen.

Was die Eröffnung der einlangenden Korrespondenz und die Vorbereitung der Überweisungen an die zuständigen Departemente betrifft, so sind wir der Ansicht, dass dies Aufgabe der Registratur der Bundeskanzlei ist, welche darüber, wie bisher, Kontrolle zu führen hätte. Die Bundeskanzlei wäre anzuweisen, die zu überweisende Korrespondenz dem Sekretär des politischen Departements zuhanden des Bundespräsidenten zu übermitteln. Ebenso sollen die Departemente ihre Vorlagen an den Bundesrat dem Sekretariat des politischen Departements zuhanden des Bundespräsidenten zukommen lassen.

Wir beantragen Ihnen demnach zu beschliessen:

1. Vom 1. Januar 1896 an soll die in Ausführung bundesrätlicher Beschlüsse an auswärtige Regierungen und deren Vertreter, sowie an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate zu richtende Korrespondenz *in der Regel* vom Bundesrate ausgehen und gemäss Art. 19 des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878, im Namen der Behörde, vom Bundespräsidenten und dem Kanzler unterzeichnet sein.

2. Die Departemente können und sollen in allen ihren Angelegenheiten, d. h. in allen Geschäften, die der Bundesbeschluss vom 28. Juni 1895 ihnen zur Behandlung, Vorbereitung und Begutachtung zuweist, mit den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten im Auslande direkt verkehren; sie werden jedoch das politische Departement von allen Vorkommnissen, welche die Beziehungen der Schweiz zum Auslande irgendwie beeinflussen können, stets auf dem laufenden halten.

3. Der Protokollführer des Bundesrates wird von allen Verhandlungen und Beschlüssen betreffend internationale Fragen und fremde Gesetzgebungen (z. B. über das Civilstandswesen, die Ehe etc.) dem politischen Departement durch Protokollauszüge Kenntnis geben.

4. Alle Geschäfte, wo es bloss gilt, zwischen Kantonsbehörden oder Privatpersonen einerseits und schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten andererseits zu vermitteln (Auskunftsgesuche, Beschaffung von Civilstandsakten oder Ausweispapieren, Erhebung von Nachlassenschaften, Gesuche um Nachforschungen, um Unterstützungen, um Beschaffung von Büchern und Handschriften zur zeitweisen Benützung, Zahlungsvermittlungen, Heimbeförderungen, Zeugnisse u. dgl., soweit sie nicht in den Geschäftskreis des Justizdepartements fallen), werden der Bundeskanzlei zur Behandlung in bisheriger Weise überlassen.

5. Die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate sind, unter Mitteilung einiger Exemplare des Bundesbeschlusses vom 28. Juni 1895, einzuladen, vom 1. Januar 1896 an alle ihre Briefe, sofern sie nicht Antworten auf direkt an sie gerichtete Schreiben eines Departements, beziehungsweise Departementsabteilung oder politische Berichte sind, an den Bundesrat oder an den Bundespräsidenten zu richten. Es wird dann Sache der Bundeskanzlei sein, diese Korrespondenzen dem Bundespräsidenten zur Verfügung vorzulegen und sofort den zuständigen Dikasterien zuzustellen.

Ebenso sind die bei der schweizerischen Eidgenossenschaft beglaubigten auswärtigen Gesandtschaften und Konsulate aus den gleichen Gründen zu ersuchen, ihre Schreiben an den Bundesrat, beziehungsweise an den Bundespräsidenten zu richten. Dieselben sind gleichzeitig, unter Mitteilung des Bundesbeschlusses vom 28. Juni 1895, darauf aufmerksam zu machen, dass vom 1. Januar 1896 an das Departement des Auswärtigen den Titel «Politisches Departement der schweizerischen Eidgenossenschaft» führt.

6. Die Bundeskanzlei ist beauftragt, sämtliche an den Bundesrat und an den Bundespräsidenten gerichtete Korrespondenz zu eröffnen, die Überweisungen vorzubereiten und darüber Kontrolle zu führen. Die zu überweisenden Korrespondenzen sind *ohne Verzug* dem Bundespräsidenten zu übermitteln.

Der Verkehr mit den internationalen Bureaux wird sich folgendermassen gestalten:

Die eingehenden, für diese Bureaux bestimmten Noten werden ebenfalls vom Registrator der Bundeskanzlei eröffnet und vom Bundespräsidenten den zuständigen Departementen überwiesen. Diese Departemente sind: das Post- und Eisenbahndepartement, wenn es sich um den Weltpostverein, das internationale Telegraphenbureau und das Centralamt für internationales Eisenbahntransportwesen handelt, und das Justiz- und Polizeidepartement für das gewerbliche, literarische und künstlerische Eigentum.

Die genannten Departemente haben, nachdem sie von den eingegangenen Noten Kenntnis genommen, diese *ohne Verzug und im Original* dem betreffenden internationalen Bureau zu übermitteln, welches davon Kopie nimmt und die Originalnoten sobald als möglich dem zuständigen Departement zurückerstattet.

Die Anträge der internationalen Bureaux werden dem Bundesrat auf demselben Wege zugeleitet, d. h. sie werden von der Bundeskanzlei registriert, vom Bundespräsidenten den zuständigen Departementen überwiesen und von diesen dem Bundesrat zur Beschlussfassung vorgelegt.

Die internationalen Bureaux haben die Noten, die sie in Entwurf vorlegen, als *Noten des Bundesrates einzurichten*.

7. Die Departemente sind eingeladen, alle ihre Anträge und Vorlagen an den Bundesrat dem Bundespräsidenten nicht direkt, sondern durch die Vermittlung des Sekretariats des politischen Departements zukommen zu lassen.

8. Die Bundeskanzlei wird das bundesrätliche Protokoll zwischen einer Sitzung und der andern dem Bundespräsidenten in Abschrift übermitteln.

9. Die Anträge der Bundeskanzlei vom 4. Dezember (s. Beilage)⁴ werden im Sinne von Ziff. 3, 6, 7 und 8 als erledigt betrachtet.

An die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate nach beiliegendem Entwurf.

An die auswärtigen Gesandtschaften und Konsulate in der Schweiz.⁵

4. *Non reproduit.*

5. *Cf. annexe au présent document.*

16 DÉCEMBRE 1895

423

ANNEXE

Circulaire du Conseil fédéral aux légations et consulats suisses concernant les rapports de ces agences avec les autorités fédérales(Du 28 décembre 1895.)⁶

L'arrêté fédéral du 28 juin 1895, concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1896. Nous avons l'honneur de vous transmettre quelques exemplaires de cet arrêté, pour que vous puissiez vous rendre compte de la manière dont les affaires sont réparties entre les divers départements. Vous y verrez, entre autres, qu'à partir du 1^{er} janvier 1896 le département des affaires étrangères portera le nom de «département politique»; le commerce, qui avait, jusqu'ici, formé une division de ce département, passe à celui de l'industrie et de l'agriculture, qui, dorénavant, s'appellera: département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture; les deux bureaux de la division de l'émigration (la section administrative et celle du commissariat) et le bureau fédéral de la propriété intellectuelle sont également détachés du département des affaires étrangères et attribués ceux-là au département de l'intérieur et celui-ci au département de justice et police; enfin, le bureau fédéral des matières d'or et d'argent cessera de dépendre du département des affaires étrangères et relèvera de celui du commerce, de l'industrie et de l'agriculture. Au reste, nous nous permettons de vous renvoyer à l'arrêté fédéral précité.

En exécution de cet arrêté, nous avons pris certaines dispositions, dont quelques-unes ont trait aux rapports de nos légations et de nos consulats avec les autorités fédérales. Ces dispositions sont les suivantes:

1. Dans toutes les affaires de leur compétence, c'est-à-dire dans toutes celles dont la connaissance leur est attribuée par l'arrêté fédéral du 28 juin 1895, les départements peuvent et doivent correspondre directement avec nos légations et nos consulats; toutefois, ils tiendront constamment le département politique au courant de tous les événements qui peuvent avoir une influence quelconque sur les relations de la Suisse avec l'étranger.

2. *A partir du 1^{er} janvier 1896, toutes les dépêches de nos légations et de nos consulats, s'il ne s'agit pas de réponses à des lettres qu'un département leur aura directement envoyées ou de rapports politiques destinés toujours au département politique, devront être adressées au Conseil fédéral ou au Président de la Confédération.*

Cela est nécessaire pour permettre à la registrature centrale de la Chancellerie fédérale de contrôler toutes les lettres qui arrivent et épargner, aux chefs de département et aux chefs de section, la peine d'ouvrir et de transmettre, à qui de droit, un grand nombre de lettres étrangères à leur sphère d'activité.

C'est à la Chancellerie fédérale qu'il appartiendra d'ouvrir toute la correspondance et de la soumettre au Président de la Confédération, qui la transmettra aux départements compétents.

Toutes les instructions précédentes du département des affaires étrangères contraires à la disposition ci-dessus sont rapportées par la présente circulaire.

En vous priant de vous conformer à la décision précitée et de nous accuser réception de cette circulaire, nous vous présentons, Monsieur, l'assurance de notre considération la plus distinguée.

6. Cf. aussi FF, 1895, IV, pp. 893—894.