

Politisches Departement Anträge vom 26. November, 21. Dezember  
(Auswärtiges). 1917 und 15. Februar 1918.  
Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 14. Januar 1918.  
Immunitäten der Angestellten  
der fremden Gesandtschaften. 525.

Durch Bundesratsbeschluss vom 20. Oktober 1917 ist das Politische  
Departement eingeladen worden, in Verbindung mit dem Justiz- und Poli-  
zeidepartement die Frage zu prüfen, in welchem Umfange die Hilfs-Ange-



22 . F e b r u a r 1918 .  
-----

stellten der in der Schweiz akkreditierten, fremden Gesandtschaften den Vorzug der "Exterritorialität" geniessen.

Das fortwährende Anwachsen des Personals der fremden Gesandtschaften seit Beginn des Krieges musste die Aufmerksamkeit des Bundesrates auf sich ziehen, da die Möglichkeit nicht ausgeschlossen schien, die Interessen der Schweiz könnten durch diesen Umstand gefährdet werden.

Das Politische Departement hat dem ihm gegebenen Auftrag entsprechend zuerst am 26. November 1917 und dann am 21. Dezember 1917 ausführliche Berichte erstattet.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat am 14. Januar 1918 einen Mitbericht vorgelegt, worauf das Politische Departement am 15. Februar folgenden zusammenfassenden Schlussbericht erstattet hat:

"Der hauptsächlichste Beweggrund der Versuche des Politischen Departements in dieser Frage bestand darin, dass es in der wachsenden Zahl der exterritorialen Personen in der Schweiz eine Gefahr sah. Durch die Reduktion solcher Privilegierten wollte das Politische Departement die Ausbildung dieser Klasse von Personen verhindern, welche hier in Bern ohne Schriften leben und keine Steuern zahlen. Beiläufig sei betont, dass die gegenwärtige Untersuchung sich nur auf die Frage der Hinterlage von Ausweisschriften und der Befreiung von Steuern bezieht, dass aber die Frage der Gerichtsbarkeit nicht berührt wird.

Aus den Berichten des Volkswirtschaftsdepartements geht hervor, dass die Gefahr eines Zudranges fremder Elemente und einer Infiltration ausländischer Industrien nicht grösser ist, wenn die in Frage kommenden Leute exterritorial sind, als wenn sie es nicht sind. Das Volkswirtschaftsdepartement erklärt weiter, dass die schweizerischen Behörden ein gewisses Interesse daran haben, dass die mehr oder weniger bedenklichen Organisationen in der Schweiz bleiben, anstatt nach dem Ausland verlegt zu werden.

Aus dem Studium der Vorakten ergibt sich, dass ein strikt juristischer oder völkerrechtlicher Standpunkt schwer zu finden ist, dass die fremden Diplomaten in der Materie sehr empfindlich sind und dass unser Departement seit 40 Jahren mit Recht versucht hat, keine prinzipielle

Entscheidung zu treffen. So hat das Departement in den Jahren 1870 und 1871 die Frage der Besteuerung von päpstlichen und französischen Kanzleisekretären durch eine Transaktion erledigt, welche noch im Jahre 1892 als Formel im Falle eines englischen Kanzleisekretärs diente. Im Jahre 1884 schrieb das Departement Herrn Dr. A. Hoffmann in St.Gallen, dass solche Angelegenheiten von Fall zu Fall zu behandeln seien. Noch im Jahre 1916 nahmen wir im Falle der Gerichtsverhandlungen gegen einen italienischen Konsulatskanzler keinen ganz positiven Standpunkt ein, und im Jahre 1917 versuchten wir die Angelegenheit der Besteuerung einer englischen Steno-Dactylographin offen zu lassen. Jede prinzipielle Entscheidung hat immer eine ungünstigere Situation geschaffen; so z.B. der berühmte Fall Lehr, in welchem wir die prinzipielle Frage ein für allemal dadurch kompromittierten, dass wir dem Rechtsbeistand der französischen Botschaft die Steuerfreiheit für sein Vermögen und sein in der Schweiz liegendes Grundstück förmlich gewährten. Auch sind wir jetzt in Verlegenheit gekommen, weil wir im Jahre 1916 der englischen Gesandtschaft gegenüber mehr oder weniger anerkannt haben, dass es schweizerische Usanz sei, dem Kanzleipersonal der Gesandtschaften Exterritorialitätsprivilegien einzuräumen.

Es kann daher nicht bestritten werden, dass das Departement in der Tat den verschiedenen in Frage stehenden Klassen von Personen allmählig Vorrechte zugestanden hat. Das geschah teilweise stillschweigend, aber auch teilweise ausdrücklich. Herr Bundesrat Hoffmann hielt es nicht für angezeigt, die Diplomaten in diesen kleinen Angelegenheiten zu ärgern, in Zeiten wo wir von denselben auf andern Gebieten die allerwichtigsten Konzessionen verlangen mussten.

Die Lage ist daher folgende:

1) Es ist zweifellos unangenehm und auch unpassend, dass untere Beamte, Kanzlisten und Dactylographen oder andere Personen, welche nur in einem losen Verhältnis zu den Gesandtschaften stehen, als exterritoriale Diplomaten behandelt werden, und dass ganze Organisationen ausserhalb unserer Territorialhoheit und der daraus fliessenden Aufsicht stehen.

2) Die Lage in Holland ist ungefähr die gleiche, wie die unsrige. Die fremden Gesandtschaften beschäftigen im Haag 100 bis 500 Personen.

22 . F e b r u a r 1918 .  
 ----- .

Diese werden wie gewöhnliche Bürger betrachtet, insofern sie nicht von ihrem Gesandten offiziell angemeldet werden. Von 500 Personen, welche von der deutschen Gesandtschaft im Haag beschäftigt werden, wurden nur 25 offiziell angemeldet und als exterritorial betrachtet. Nach den Berichten des schweizerischen Gesandten im Haag erfolgt die Anmeldung im Haag im allgemeinen, wenn Schwierigkeiten betreffend die Besteuerung eintreten.

3) Die Schweiz hat, wie nachgewiesen, dem in Frage stehenden Personal allmählig Vorrechte eingeräumt und die Grundsätze des Völkerrechts geben uns keine positive Grundlage, ihm diese Vorrechte zu verweigern oder nachträglich zu entziehen.

4) Von dem Standpunkt der Sicherheit oder der Zukunft der Eidgenossenschaft ist die Lage nicht gefährlich. Die Gefahr für die Sicherheit der Schweiz oder für das Gedeihen ihrer Industrien besteht möglicherweise in der Tätigkeit solcher Leute, nicht in ihrer rechtlichen Stellung.

5) Von dem fiskalischen Standpunkt ist die Sache nicht wichtig, denn es handelt sich im allgemeinen nicht um reiche Leute.

6) Eine einschneidende Verfügung des Bundesrates würde eine allgemeine Verstimmung und heftige Proteste der Diplomaten zur Folge haben und unser Rechtsstandpunkt wäre, wie gesagt, kein besonders fester.

7) Endlich besitzen wir sowieso keine geheime Polizei, unsere Polizeiorgane wären kaum in der Lage, eine effektive Kontrolle auszuüben, und brutale Haussuchungen würden einen schlechten Eindruck machen, ohne zu wichtigen Resultaten zu führen. Wir würden also von unserm schwer erworbenen Recht wenige praktische Vorteile bekommen.

Infolgedessen schlägt das Departement vor:

Das Politische Departement lässt die Gesandten einzeln kommen und erklärt ihnen, dass die immer wachsende Zahl ihrer Angestellten ein gewisses Aufsehen erregt hat, und dass der Bundesrat ersucht wurde, die Privilegien einer bevorzugten Stellung strikt auf die wirklichen Diplomaten zu beschränken. Es fügt hinzu, dass der Bundesrat keineswegs wünscht, sich in fruchtlose Diskussionen über Privilegien einzulassen, dass er aber wegen der öffentlichen Meinung gezwungen ist, der Sache

seine Aufmerksamkeit zu schenken. Um der Angelegenheit ein Ende zu machen, ohne den fremden Diplomaten irgendwie unangenehm zu werden und um eine Diskussion der Prinzipien zu vermeiden, ersucht es die Gesandten, ihm neben der diplomatischen Liste eine möglichst kurze Liste ihrer Angestellten zu übergeben; den auf der Liste stehenden Personen wird keine bevorzugte Stellung anerkannt, sofern es sich nicht um Diplomaten handelt; sie werden aber in bezug auf Schriften und Besteuerung Vorzüge geniessen. Das bedeutet nicht im Geringsten eine Anerkennung von irgendwelchen Rechten ihrerseits, sondern nur ein temporäres Entgegenkommen seitens des Departements, um den fremden Diplomaten zu zeigen, in welcher largen Weise die Schweiz ihnen in ihrer ausserordentlichen jetzigen Lage mit allen Mitteln behülflich sein möchte. Das Departement wird darauf dringen, dass die Gesandten ihrerseits uns dadurch helfen müssen, dass sie ihre Listen möglichst kurz machen.

Sollten dann die überreichten Listen trotzdem zu lang sein, so wären die in Frage kommenden Gesandten einzuladen, noch einmal vorzusprechen. Die ganze Angelegenheit wäre also auf freundschaftlichem Wege zu erledigen. Die Sache sollte aber als eilig bezeichnet werden, damit wir den bernischen Behörden die definitiven Listen möglichst bald übermitteln können.

Was die Frage der Gebäude anbetrifft, so wäre unsere Lage von dem völkerrechtlichen Standpunkt aus eine bessere und festere. Aus Opportunitätsgründen schlägt das Departement jedoch vor, auch diese Frage einstweilen ruhen zu lassen."

Der Bundesrat erklärt sich mit den Vorschlägen seines Politischen Departements einverstanden.

Protokollauszug ans Politische Departement (Auswärtiges) zum Vollzug, ans Justiz- & Polizeidepartement und ans Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat) zur Kenntnis.

-----