

p. B. 22.11.0. (K), U'ch.

Monsieur l'Ambassadeur M. Kroll,
Avec mes amitiés
12.6.1986

REI / JA / CER / UN
M.

J'ai également reçu le
texte, accompagné
également de amitiés
de son auteur.

E. J. Manz

DAS PROTOKOLL
IMMUNITÄTEN UND PRIVILEGIEN, ZEREMONIELL

Gastvorlesung an der Universität Zürich
von Botschafter Dr. Johannes J. Manz,
Chef des Protokolls

12. Juni 1986

1. BEGRIFFSBESTIMMUNG, ABGRENZUNG, QUELLEN

1.1. Der Begriff "Protokoll" mit seinen vier Bedeutungen

Der Begriff "Protokoll" hat vier verschiedene Bedeutungen:

- Bezeichnung für eine bestimmte Art zwischenstaatlicher Vereinbarungen (z.B. Zusatz-Protokoll zu den Genfer Konventionen).
- Schriftliche Wiedergabe einer Sitzung oder eines Gesprächs (daher Bezeichnung Protokollführer).

[F: Procès-verbal; E: Minutes]

Diese beiden Bedeutungen interessieren in unserem Zusammenhang nicht.

- Gesamtheit der Normen und Regeln, die die äusseren Formen der zwischenstaatlichen Beziehungen - des diplomatischen Verkehrs - regeln (Protokollbegriff i.e.S.).
- Die administrative Einheit innerhalb eines Staates (organisatorisch meist, aber nicht immer, dem Aussenministerium beigelegt), die sich unter anderem mit dem Protokoll i.e.S. befasst. Im Sinne der Klarheit sollte man hier eher von Protokoll-Direktion, Protokoll-Abteilung oder Protokoll-dienst sprechen.

1.2. Verhältnis zwischen Inhalt und äusserer Form der Diplomatie als Teil der Aussenpolitik

Das Protokoll ist ein Instrument der Diplomatie⁽²⁾ und daher der Aussenpolitik⁽¹⁾.

-/-

(1) Aussenpolitik

Gesamtheit der Aktivitäten eines Staates in internationalen Angelegenheiten und Beziehungen

(2) Diplomatie

Ein organischer Bestandteil der Aussenpolitik. Sie wird durch die Ziele und Aufgaben der Aussenpolitik bestimmt und dient deren Realisierung.

I.e.S. Kunst des Verhandeln und des Abschlusses von Verträgen zwischen den Staaten.

Das Protokoll befasst sich nicht mit dem Inhalt der zwischenstaatlichen Beziehungen und bestimmt auch nicht deren Charakter, sondern ausschliesslich deren äussere Formen.

Die Funktion des Protokolls ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen der dominierenden inhaltlichen und der ihr untergeordneten formellen Seite der Diplomatie. Es gibt keinerlei protokollarische Aktivitäten losgelöst von den politischen Zielen und Aufgaben eines Staates.

/Das diplomatische Protokoll, David Dreimann, 1981/

1.3. Die Quellen des Protokolls (Begriff i.e.S.)

Die Normen des Protokolls haben 4 Quellen:

- Das Völkerrecht:
 - Seit 1961/1963 hauptsächlich die sog. "Wiener Uebereinkommen" über diplomatische bzw. konsularische Beziehungen
 - Gewohnheitsrecht, welches die von den Wiener Uebereinkommen offen gelassenen Fragen regelt.
- Das innerstaatliche Recht:
 - Verfassung, Gesetze, Verordnungen (z.B. Fragen der Akkreditierung, der Rangfolge; Zeremoniell)
 - Beachtung der staatlichen Souveränität. Bedingung: Gleichbehandlung der souveränen Staaten.
- Internationaler Brauch:
 - Normen, die nicht die Stufe des Gewohnheitsrechts erreicht haben, aber trotzdem beachtet werden.
 - (Beispiele: diplomatische Korrespondenz, deren Formerfordernisse von allen Staaten eingehalten werden; Verkehr mit Visitenkarten, Gratulationen und Kondolenz).
- Grundsätze, die ein Protokollchef - unter Respektierung der obigen Quellen - entweder selbst oder in enger Absprache mit Kollegen aus anderen Ländern festlegt. Diese können ihren Niederschlag in Leitfäden finden (z.B. Absprachen der Protokollchefs der EG-Staaten).

1.4. Einige Grundsätze des Protokolls (nicht abschliessende Liste)

- Gleichbehandlung aller vergleichbaren Persönlichkeiten in allen vergleichbaren Fällen (Ausfluss der souveränen Gleichheit).
- Flexibilität
Die heutige Zielrichtung geht eindeutig auf Vereinfachung. Verlangt wird Sinnvolles, Verständliches und Zeitgemässes.
- Stilwandel ja, Stilbruch nein.
(Beispiel der Vereinfachung:
Bei Arbeitsbesuchen Abholung durch Protokollchef; keine Gegenessen. Keine Ueberflugtelegramme [Beispiel]. Vereinfachung in der Kleiderordnung.)
- Autorität
Diese ist unumgänglich für den ordnungsmässigen Ablauf jedes zwischenstaatlichen Kontakts. Sie muss aber mit grösstem Takt ausgeübt werden und sich stets auf objektive Kriterien stützen können. Der Protokollchef hat teilweise - völlig auf sich angewiesen - unglaubliche Entscheidungen zu treffen. Dies ist einer der schwierigsten Aspekte seiner Funktion.

(Beispiel: Vernünftiger Ausgleich zwischen Sicherheitsanfordernissen und Publizitätsinteressen.)

1.5. Abgrenzung des Protokolls

1.5.1. Von der Etikette

- Personenkreis. Etikette wendet sich an jeden Bürger. Protokoll betrifft nur einen begrenzten Kreis von Personen, die sich mit dem zwischenstaatlichen Verkehr zu befassen haben.

- Folgen der Verletzung.

Verletzungen des Protokolls werden dem Staat angelastet, in dessen Namen Personen in offizieller Eigenschaft auftreten, während Verstösse gegen die Etikette der jeweiligen Person, unabhängig von ihrer offiziellen Stellung, angelastet werden.

- Teilweise Verschiedenheit der Regeln.

1.5.2. Vom innerstaatlichen Zeremoniell

- Unterschied der Subjekte
- Unterschied der Quellen

1.5.3. Von der internationalen Höflichkeit (Courtoisie)

- Unterschied der Subjekte
- Unterschied der Quellen

2. DER PROTOKOLLDIENST

2.1. Aufgaben eines Protokolldienstes im allgemeinen

Diese lassen sich in zwei Hauptaufgaben unterteilen:

- Handhabung des Protokolls im Sinne der oben gegebenen Definition (also Organisation von Staatsbesuchen, Arbeitsbesuchen von Regierungsmitgliedern, von Neujahrs- und anderen Empfängen, Festlegung von Rangfolgen, kurz gesagt, Fragen des Zeremoniells). Dies ist die evidentere, nach aussen in Erscheinung tretende und daher Aussenstehenden oft allein bekannte Aufgabe des Protokolls.
- Erfüllung aller Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Präsenz eines diplomatischen und konsularischen Corps in einem Land stehen, d.h. insbesondere Anwendung der Wiener Konventionen über diplomatische und konsularische Beziehungen von 1961 bzw. 1963 (also Fragen der Agréments, Akkreditierungen, Erstellen von Ausweispapieren, CD-Nummernschilder,

Sicherheit der Diplomaten, Intervention bei Verkehrsvergehen, bei Nicht-Bezahlung von Rechnungen. Somit der ganze Komplex von Immunitäten und Privilegien). All dies selbstverständlich in Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen (z.B. Direktion für Völkerrecht, Politische Abteilungen, Polizeiorgane usw.).

Diese zweite Aufgabe wird, im Vergleich zur ersten, zunehmend wichtiger. Einerseits weil das Zeremoniell etwas in den Hintergrund tritt, auch wenn es niemals verschwinden wird, und andererseits weil das Handhaben von Immunitäten und Privilegien zunehmend komplexer wird (z.B. Sicherheit der Botschaften. Missbrauch von Immunitäten und Privilegien [Stichworte: Terrorismus; Drogen- und Waffenschmuggel.]).

2.2. Arbeitsinstrumente unseres Protokolldienstes

Es sollen nur die wichtigsten erwähnt werden:

- Wiener Uebereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961
/In Kraft getreten für die Schweiz am 24. April 1964/
- Wiener Uebereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963
/In Kraft getreten für die Schweiz am 19. März 1967/
- EPD / Regelung der diplomatischen Vorrechte und Immunitäten in der Schweiz / Bern, im Juli 1964 (revisionsbedürftig)
- EPD / Regelung der konsularischen Vorrechte und Immunitäten in der Schweiz / Bern, im November 1967 (revisionsbedürftig)
- DPF / Règlement protocolaire, approuvé par le Conseil fédéral le 31 janvier 1958 (revisionsbedürftig)
- DFAE / Liste des Membres du Corps diplomatique / Berne, avril 1986
- DFAE / Liste des Membres du Corps consulaire / Berne, juillet 1985

3. IMMUNITÄTEN UND PRIVILEGIEN (BEFREIUNGEN UND VORRECHTE)

Die beiden Wiener Konventionen (über diplomatische und konsularische Beziehungen) haben das diesbezüglich entwickelte Völkerrecht kodifiziert und einer in den grundsätzlichen Fragen einheitlichen internationalen Regelung den Weg bereitet.

3.1. Theorie der funktionellen Notwendigkeit (Funktionstheorie)

- Abkehr von der Fiktion der Exterritorialität und der Repräsentationstheorie und Annahme der "Theorie der funktionellen Notwendigkeit (Funktionstheorie)".
- Die Privilegien und Immunitäten dienen nicht dem Zweck, einzelnen Personen Vorteile zu gewähren, sondern den Vertretern eines fremden Staates ein ungestörtes und reibungsloses (von Eingriffen freies) Arbeiten zum Nutzen der gegenseitigen Beziehungen zu garantieren: "Theorie der funktionellen Notwendigkeit".

3.2. Die Begriffe "Immunitäten" und "Privilegien"

- Es sind völkerrechtliche Sonderrechte.
- Immunitäten:
Diejenigen Vorrechte, die notwendige Voraussetzungen für die Funktionsausübung der diplomatischen Missionen und ihrer Mitglieder darstellen.
/Beispiel: Unverletzlichkeit der Person und Wohnung/
- Privilegien:
Vorrechte, die darauf gerichtet sind, den diplomatischen Organen ihre Tätigkeit zusätzlich zu erleichtern.
/Befreiung von öffentlichen Pflichtleistungen jeder Art./
- Einteilung:
Die Gesamtheit der Privilegien und Immunitäten kann man in zwei Gruppen einteilen:
 - Vorrechte, die den Missionen als solchen gewährt werden
 - Vorrechte, die den Diplomaten und anderen bevorrechteten Personen persönlich zustehen.

- 3.3. Uebersicht über die einzelnen Privilegien und Immunitäten
- 3.4. Personenkreise, die Immunitäten und Privilegien in der Schweiz geniessen
- Bilaterale und multilaterale Vertretungen
(Botschaften, Missionen, Generalkonsulate, Konsulate)
 - Sondermissionen (z.B. Abrüstung)
 - Internationale Organisationen und Beamte
 - Staatsoberhäupter (bei offiziellen oder privaten Besuchen)
 - Regierungschefs und -mitglieder
- 3.5. Rechtsgrundlagen für die Immunitäten und Privilegien dieser Personenkreise
- 3.5.1. Es gilt das einschlägige Völkerrecht. Kodifiziertes Völkerrecht; sonst Völkergewohnheitsrecht. Daneben auch die Doktrin.
- 3.5.2. Bilaterale Vertretungen (Botschaften und Konsulate).
- Wiener Uebereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961
 - Wiener Uebereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963
- 3.5.3. Multilaterale Missionen (bei internationalen Organisationen, vor allem in Genf)
BRB vom 31.3.1948; Aenderung vom 20.5.1958.
Gleiche Immunitäten und Privilegien wie bilaterale Vertretungen.
Heute also Wiener Uebereinkommen von 1961.

3.5.4. Sondermissionen

- Gewohnheitsrecht (gleiche Immunitäten und Privilegien wie reguläre Diplomaten)
- Abkommen in Einzelfällen (z.B. INF, START)
- Uebereinkommen über Sondermissionen

(Angenommen durch Entschliessung der UNO-GV am 8.12.1969)

- Schweiz am 1.9.1977 ratifiziert
- In Kraft getreten am 21. Juni 1985

/Nicht-Mitgliedschaft UNO/

3.5.5. Internationale Organisationen und Beamte

- Sitzabkommen (Meistbegünstigungsklausel der UNO)

3.5.6. Staatsoberhäupter (einschliesslich Begleitung)

- Gewohnheitsrecht
- Doktrin

/Beispiel: Body Guard Mobutus/

3.5.7. Regierungschefs und -mitglieder

- Gewohnheitsrecht
- Doktrin

- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, du 14 décembre 1973" (für die Schweiz am 4.4.1985 in Kraft getreten).

3.5.8. Kompetenzverteilung zwischen Bern und Genf (Mission)3.6. Problematik der Immunitäten und Privilegien im ausgehenden 20. Jahrhundert3.6.1. Allgemeines

Es handelt sich um einen sehr umstrittenen Themenkreis, der gerade in unserer Zeit ins Gespräch gekommen ist.

3.6.2. Darlegung der Problematik

- Die den Immunitäten und Privilegien zugrundeliegende Idee ist, historisch betrachtet, sicher einleuchtend.
- Andererseits findet es die Bevölkerung in Staaten mit egalitärer Gesellschaftsform, mit geordneter Verwaltung und unabhängigen, objektiv urteilenden Gerichten, zunehmend schwerer, die Notwendigkeit von Immunitäten und Privilegien für bestimmte Berufsgruppen einzusehen, insbesondere auf Gebieten, auf denen sie handels- und gewerbetreibend oder verträgeschliessend mit Bevorrechtigten zusammentrifft.

]/Forderung nach Haftung des Staates für entsprechende Verluste.]

- Weltweit gesehen sind aber die Verhältnisse noch nicht so, dass ein unbeeinträchtigtes Funktionieren der Besuchsdiplomatie sowie des diplomatischen Dienstes ohne volle Sicherung der Immunitäten und Privilegien möglich wäre.

3.6.3. Bedeutung für die Schweiz

- Für einen neutralen Kleinstaat wie die Schweiz ist es - ganz besonders nach der UNO-Abstimmung vom 16. März 1986 - von nicht geringer Bedeutung, als Ort internationaler Begegnung gewählt zu werden.
- Die Tatsache, dass so viele internationale Organisationen sich hier angesiedelt haben und so viele ad hoc Begegnungen stattfinden (Beispiel: Gipfeltreffen Reagan-Gorbatschow vom November 1985), kommt nicht von ungefähr.

- Man findet hier die notwendige Ordnung, Infrastruktur und Sicherheit (Beispiel: Palästina-konferenz).
- Eine genaue Einhaltung der internationalen Verpflichtungen (inkl. Wiener Konventionen) ist daher für uns erstes Gebot, ohne jedoch offensichtliche Missbräuche zu tolerieren.

3.6.4. Reaktionen auf Missbräuche von Immunitäten und Privilegien

- Die Tendenz, eine Aenderung der Wiener Konventionen anzustreben (vgl. insbesondere Grossbritannien), hat heute eher an Bedeutung verloren. Man versucht vielmehr, die Lösung über eine strikttere Anwendung derselben zu suchen (vgl. Weissbuch der aussenpolitischen Kommission des britischen Parlaments).
- Die striktere Anwendung äussert sich einmal in individuellen Bemühungen einzelner Staaten. (Beispiel: Punkte-System der USA bei Verkehrsdelikten von Diplomaten; unser Vorgehen bei Fehlen einer gültigen Haftpflichtversicherung u.a. Der Hinweis des Aussenministeriums eines europäischen Staates, bei gerichtlichem Vorgehen gegen Diplomaten aufgrund der Gewaltentrennung nicht helfend eingreifen zu können, scheint mir demgegenüber bedenklich, weil dadurch der gewollte völkerrechtliche Schutz unterminiert wird; Forderung eines niederländischen Parlamentsabgeordneten, diplomatisches Gepäck solle, in Fällen von schwerwiegendem Verdacht auf Drogenschmuggel, ohne Rücksicht auf Immunitäten und Privilegien, vom Zoll geöffnet und kontrolliert werden, und zwar einschliesslich des diplomatischen Kuriers.)

- Die striktere Anwendung äussert sich aber auch in gemeinsamen Bemühungen mehrerer Staaten. (Beispiel: Erklärung der Aussenminister der zwölf EG-Staaten, Brüssel, 27. Januar 1986, betr. Bekämpfung des internationalen Terrorismus, insbesondere auch dort, wo er sich diplomatische Immunität zunutze macht bzw. diese missbraucht /Punkte 5 und 6/; gemeinsame Ausweisung von sieben libyschen Diplomaten durch die Benelux-Staaten, im Anschluss an gleiche Massnahmen anderer EG-Staaten.)

3.6.5. Warnung vor Ueber-Reaktionen; Relativierung des Problems

Bei alledem ist jedoch folgendes festzuhalten:

- Die Immunitäten und Privilegien stehen den Betroffenen nicht zu ihrem persönlichen Vorteil zu. (Vgl. Abs. IV der Präambel des Wiener Uebereinkommens über diplomatische Beziehungen.) Beweis dafür ist, dass sie auch nicht selbst darauf verzichten können.
- Die bevorzugten Personen sind nicht von der Beachtung unserer Gesetze und Rechtsvorschriften befreit. Die Wiener Konventionen stipulieren vielmehr das Gegenteil (vgl. Art. 41 des Wiener Uebereinkommens über diplomatische Beziehungen).
- Den Behörden des Empfangsstaates steht eine ganze Palette von Möglichkeiten zur Verfügung, die bis zur Erklärung zur "Persona non grata" (vgl. Art. 9) und Ausweisung führen können. Ferner sind die Betroffenen nicht von der Gerichtsbarkeit ihres eigenen Staates befreit (vgl. Art. 31, Ziff. 4).

- Schliesslich muss festgehalten werden, dass die Unstimmigkeiten mit Diplomaten verhältnismässig gering sind und bei uns eher unter, keinesfalls aber über dem Durchschnitt der zwischen unseren eigenen Bürgern auftretenden Konflikte liegen.

3.7. Einige Beispiele aus der Praxis

4. ZEREMONIELL

4.1. Besuchsdiplomatie (aktiv - passiv)

Einteilung nicht ganz einfach und oft etwas zu theoretisch (z.B. offizielle Besuche, Arbeitsbesuche, inoffizielle Besuche).

Nach meinem Konzept gibt es nur zwei Hauptarten von Besuchen:

- Offizielle Besuche
 Staatsbesuch
 Arbeitsbesuch
- Privatbesuche /Ev. mit Höflichkeitsbesuch/

Ausschlaggebend ist dabei der Zweck des Besuches:

- Handelt es sich um eine Auslandsreise zum Urlaub, zur medizinischen Behandlung oder aus anderen privaten Gründen, so liegt ein Privatbesuch vor, wer immer die besuchende Person sei.
 - = Also keine Abholung und Verabschiedung
 - = Jedoch Sicherheits- und VIP-Vorkehrungen
 - = Allenfalls Höflichkeitsbesuch, mit oder ohne Essen (Beispiel: Mrs. Thatcher)
- Kommt dieselbe Person in offizieller Eigenschaft ins Besuchsland, so handelt es sich um einen offiziellen Besuch, wer immer die besuchende Person sei.

Hier ist nun eine weitere Einteilung, nach der Person des Besuchers und nach der Ausgestaltung des Besuchs, notwendig.

- Staatsbesuch:

Besuch eines Staatsoberhauptes mit offizieller Delegation. Ein solcher Besuch hat ganz besondere Merkmale, die für alle vergleichbaren Gäste gleich sein müssen.

(Z.B. offizielle Abholung und Verabschiedung, militärische Ehren, Nationalhymnen, Ehrenbegleitung, Einlogierung im Gästehaus, Empfang durch Gesamtbundesrat, Galaessen, Gegenessen, Besuch von verschiedenen Regionen, Vorstellung des CD, etc.)

- Arbeitsbesuch

Besuch eines Regierungschefs, einer Regierungsdelegation, eines Ministers oder Staatssekretärs zu Verhandlungen, Beratungen, Konsultationen betreffend bilaterale und multilaterale Fragen.

Hier werden die protokollarischen Vorkehrungen in den meisten vergleichbaren Staaten auf ein Minimum reduziert, um mehr Raum für die tatsächlichen Arbeitsgespräche zu schaffen.

(Z.B. kein militärisches Zeremoniell, keine Abholung und Verabschiedung durch Gastgeber, keine Vorstellung des CD, kein Gegenessen.)

Aus naheliegenden Gründen geht die Tendenz heute eindeutig vom Staatsbesuch in Richtung Arbeitsbesuch (insbesondere auf Ebene Fachminister, Staatssekretäre).

- 4.2. Beglaubigungen
- 4.3. Neujahrsempfang für das CD, Diplomatendiner, Ausflüge für das CD (Bern und Genf), Abschiedsessen, Botschafterkonferenz
- 4.4. Einige Beispiele aus der Praxis

23.5.1986

MA/ste