

Titre et préambule, art. premier et 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adoptés

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für die Annahme des Beschluss-
entwurfes

31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

**7016. Umwandlung von Gesandtschaften
in Botschaften**

Transformation de légations en ambassades

Botschaft und Beschlussentwurf vom 5. Dezember 1955
(BBI II, 1326)

Message et projet d'arrêté du 5 décembre 1955
(FF II, 1381)

Beschluss des Nationalrates vom 9. März 1956
Décision du Conseil national du 9 mars 1956

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

Ackermann, Berichterstatter: Mit einem dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss, der sich auf Artikel 85, Ziffer 3, der Bundesverfassung stützt, soll der Bundesrat ermächtigt werden, schweizerische Gesandtschaften in Botschaften umzuwandeln.

Die schweizerische Presse hat sich mit dieser anfänglich etwas umstrittenen Frage seit längerer Zeit befasst. Auch dort, wo ursprünglich gewisse Hemmungen gegenüber dieser Umwandlung bestanden hatten, zeigen sich nach erfolgter besserer Aufklärung und Abklärung heute fast durchwegs befürwortende Stellungnahmen.

Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes 1954 hat sich auch unser Kollege, Herr Ständerat Schmuki, eingehend mit dem Problem der Entsendung schweizerischer Botschafter befasst.

Die vier Rangklassen der diplomatischen Vertreter umfassen gemäss dem durch den Wiener Kongress 1815 aufgestellten und durch das Aachener Protokoll von 1818 ergänzten Reglement:

1. Die Botschafter, Legaten und Nuntien,
2. die ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister,
3. die Ministerresidenten und
4. die Geschäftsträger.

Innerhalb dieser vier Klassen ist für die Rangordnung die Anciennität massgebend. Alle erfüllen an der Spitze einer Mission die gleichen Aufgaben, wobei allerdings das Prestige und Ansehen mit dem Grad innerhalb der Rangordnung in einem Zusammenhang steht.

Üblicherweise tauschen die Staaten diplomatische Vertreter der gleichen Rangstufen aus. Gewisse Staaten lassen keine Abweichung vom Grundsatz der Gegenseitigkeit zu. Andererseits können zwei Staaten aber auch Vertreter verschiedener Rangklassen austauschen. So ist Frankreich in Bern durch einen Botschafter vertreten, während unser Land in Paris bis jetzt einen bevollmächtigten Minister akkreditiert hat.

Die Schweiz kann die Entsendung von Botschaftern durch den Bundesrat grundsätzlich nach eigenem Befinden regeln. Jeder Staat, in dem wir uns durch einen Botschafter vertreten lassen wollen, muss aber in praktischer Hinsicht vorher konsultiert werden. Keine völkerrechtlichen Bestimmungen schränken unser Land in seiner Entscheidungsfreiheit, die sich nach der Nützlichkeit und Zweckmässigkeit richtet, ein. Die Abmachung über den Austausch von Botschaftern kann durch einen Staatsvertrag, einen Notenaustausch, oder durch mündliche Vereinbarung erfolgen.

In der bundesrätlichen Botschaft wird die historische Entwicklung der schweizerischen diplomatischen Missionen im Ausland geschildert. Mit manchmal erheblichen Verzögerungen ist die Eidgenossenschaft der Entwicklung der diplomatischen Beziehungen in der Welt, wie sie sich als Folge des zunehmenden Ausbaues des Austausches und der Beziehungen zwischen den Staaten ergaben, gefolgt. Wir haben mehr ständige diplomatische Missionen bei uns empfangen, als wir selbst ins Ausland schickten, und wir haben uns nicht an die Gegenseitigkeit gehalten in bezug auf den Rang der Vertreter.

Die beiden Weltkriege haben aber auch auf diesem Gebiete Umwälzungen gebracht. Im Rahmen der traditionellen Neutralitätspolitik wurde der Bundesrat durch die eidgenössischen Räte sukzessive ermächtigt, diplomatische Beziehungen anzuknüpfen und in vielen Ländern, in denen wir bis anhin keine ständige Vertretung besaßen, Gesandtschaften zu eröffnen. Die Zahl der in Bern akkreditierten diplomatischen Missionen hat stark zugenommen. Während langer Zeit waren aber nur Frankreich und der Heilige Stuhl bei uns durch Diplomaten der ersten Rangklasse vertreten. Nach dem Zweiten Weltkriege wünschten verschiedene Regierungen, an Stelle eines bevollmächtigten Ministers einen Botschafter bei uns zu akkreditieren.

Die USA schlugen 1951 direkt vor, die beidseitigen diplomatischen Missionen in den Rang von Botschaftern zu erheben. 1953 erklärte sich der Bundesrat bereit, mit denjenigen Regierungen, welche eine Änderung als notwendig erachteten, die Frage des Ranges der Vertretungen zu prüfen. Die in Bern akkreditierten Missionen erhielten eine Note unseres Politischen Departementes, besagend, dass der Bundesrat zurzeit nicht in der Lage sei, den Grundsatz der Gegenseitigkeit anzuwenden, da für die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften die eidgenössischen Räte kompetent seien und dass der Bundesrat im Hinblick auf die auf eine Verallgemeinerung abzielende Praxis bereit sei, mit den Regierungen zu verhandeln, die bei ihm Botschaften zu akkreditieren wünschen.

Anschliessend wurde am 24. Februar 1953 ein Communiqué veröffentlicht, in welchem auf den

Zusammenhang zwischen der Frage der Akkreditierung von Botschaftern an Stelle von bevollmächtigten Ministern beim Bundesrat und der Frage der Gegenseitigkeit hingewiesen wurde. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Zahl der Botschaften auf Kosten der Gesandtschaften stark vermehrt. Der Titel Botschafter erfuhr eine Verallgemeinerung, was eine gewisse Entwertung des Ministertitels zur Folge hatte. Kleine und mittlere Staaten gingen dazu über, gleich wie die Grossmächte Botschafter zu akkreditieren. Durch Gewährung des Gegenrechtes begünstigten die Grossmächte die Entwicklung.

Heute sind die Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino die einzigen Staaten in Europa, die noch keine Botschafter ernennen. Gegenwärtig ist Österreich durch 11 Botschafter im Ausland vertreten, Belgien durch 21, Dänemark durch 8, Finnland und Irland durch je 7, Norwegen durch 11, Holland durch 25, Portugal durch 9 und Schweden durch 8. Island wird nach dem Prinzip des Gegenrechtes Botschafter nach Kopenhagen, Oslo und Stockholm entsenden.

Ausserhalb Europas ging die Verallgemeinerung des Botschaftertitels sogar noch schneller vor sich. So ist der Titel des bevollmächtigten Ministers unter den diplomatischen Missionschefs mehr und mehr zum Verschwinden verurteilt.

In Grossbritannien hat sich die Zahl der Botschafter von 3 auf 56 erhöht. In Washington sind neben 70 Botschaftern nur noch 5 bevollmächtigte Minister akkreditiert. In Peking ist das Verhältnis 21 Botschafter zu 4 bevollmächtigten Ministern und in Ottawa 37 zu 8.

Die dritte Klasse der Ministerresidenten ist fast vollständig ausgestorben.

Trotzdem die Funktionen des Botschafters dieselben sind wie diejenigen des Ministers, wirkt sich der Unterschied in der Rangklasse eben doch zum Nachteil des Ministers aus.

Die International Law Commission der Vereinigten Nationen hat sich bereits mit dem ganzen Fragenkomplex befasst und schlägt die Aufhebung des Ministerranges vor. Es ist möglich, dass eines Tages eine Übereinkunft Gesetzeskraft erlangt, die nur noch zwei diplomatische Rangklassen, nämlich Botschafter und Geschäftsträger, kennt. Die Titelabwertung erstreckt sich auf sämtliche Grade, sowohl der diplomatischen, als auch der konsularischen Rangstufen. Die Mehrzahl unserer konsularischen Vertretungen im Ausland steht im Rang unter demjenigen der entsprechenden Vertreter anderer Länder. Im Gegensatz zu unseren Gepflogenheiten wählen andere Staaten den Rang von Generalkonsulaten sogar für Vertretungen an Orten von geringer Bedeutung.

Damit befinden sich unsere Konsuln bezüglich der Vorrangstellung vielfach in ähnlicher Lage wie unsere Minister. In München ist unsere Vertretung neben derjenigen Spaniens allein im Range eines Konsulates, alle anderen Staaten unterhalten dort Generalkonsulate.

Die Umwandlung von Konsulaten in Generalkonsulate fällt allerdings in die Zuständigkeit des Bundesrates. Bei Neuregelungen wird der Bundesrat der Bedeutung des Postens Rechnung tragen, sowohl in bezug auf die betreffende Schweizerkolonie und

die wirtschaftlichen Interessen, wie auch auf die Frage, ob der betreffende Posten die einzige konsularische Vertretung in einem Lande ohne diplomatische Mission ist.

Die Frage stellt sich nun für uns, ob wir an unserer bisherigen Regelung festhalten wollen, oder ob wir im Hinblick auf die historische und allgemeine Entwicklung gleich wie andere Länder vorgehen wollen. Mit der zunehmenden Verminderung der Zahl der Gesandtschaften gerät unser Land immer mehr in eine eigenartige Ausnahmestellung. Obwohl wir uns vor einer solchen Sonderstellung nicht scheuen müssen, dürfen wir doch auch die Gefahr, nicht mehr verstanden zu werden und zu gewissen Empfindlichkeiten Anlass zu geben, nicht übersehen. Selbstverständlich kommt es auch in Zukunft in erster Linie auf die Persönlichkeit eines Missionschefs an und erst in zweiter Linie auf den Titel. Es ist aber nicht zu bestreiten, dass einem diplomatischen Vertreter die Ausübung seiner Funktionen durch den höheren Rang erleichtert wird, vor allem in den Hauptstädten, wo die Zahl der Botschafter bedeutend grösser ist als die der Gesandten. Der Botschaftertitel verleiht erhöhten Kredit, verschafft wertvollere Beziehungen und Zutritt zu den höchsten Persönlichkeiten. In gewissen Ländern ist es für Diplomaten zweiter Klasse schwieriger, Kontakt mit einflussreichen Persönlichkeiten zu erlangen.

Trotz Wertschätzung der Persönlichkeit und der Bedeutung des Landes rangieren bei offiziellen Anlässen Minister immer hinter Botschafterkollegen. Es gibt Länder, in denen Diplomaten zweiter Rangklasse den Persönlichkeiten, zu deren Ehren ein Empfang veranstaltet wird, nicht einmal mehr vorgestellt werden.

Der Aussenhandel nimmt für unser Land eine immer grössere Bedeutung an. Da der Einfluss des Staates in bezug auf internationale Handelsbeziehungen immer mehr zunimmt, wird auch die Intervention der diplomatischen Vertreter auf Gebieten, die früher Sache der privaten Sphäre waren, immer unentbehrlicher. Unsere diplomatischen Vertreter sollten ihre Aufgabe unter den günstigsten Bedingungen erfüllen können, um so mehr, als unser Land den Vereinten Nationen, dem Europarat, dem Internationalen Zolltarif- und Handelsabkommen (Gatt), dem Internationalen Währungsfonds und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Förderung der Wirtschaft nicht angehört. Die Gefahr, die sich aus einer Isolierung zufolge unseres Neutralitätsstatuts ergeben kann, sollte nicht durch eine Absonderung unsererseits auf dem Gebiete der diplomatischen Vertretungen verschärft werden. Ein starres Festhalten an einer im Schwinden begriffenen Praxis kann unserem Prestige mit der Zeit eher schaden. Zahlreiche Schweizerkolonien wünschen nachdrücklich, dass unsere Auslandsposten den gleichen Rang wie die Vertretungen der anderen Länder erhalten.

Die Anpassung an die ohne unser Zutun entstandene Situation verlangt von uns nicht die Schaffung neuen Rechts. Sie kann durch eine Änderung rein formeller Art ohne Auswirkung auf das interne Statut unserer Postenchefs verwirklicht werden.

Die internationale Höflichkeit verpflichtet uns, gegenüber Ländern, die in Bern einen Botschafter akkreditiert haben, Gegenrecht zu halten, wobei immerhin gewisse Ausnahmen noch möglich sind. Der Bundesrat wird jeden Fall sachlich auf seine Zweckmässigkeit prüfen. Er soll aber auch selbst die Initiative zum Austausch von Botschaftern ergreifen können, sofern er es als angezeigt erachtet.

Er wird in der Hauptsache folgenden Tatsachen Rechnung tragen:

1. dem Gewicht der auf dem Spiele stehenden schweizerischen Interessen, das heisst der Bedeutung der Schweizerkolonie, der wirtschaftlichen, finanziellen, kulturellen und anderen Beziehungen;
2. dem Vorhandensein geschichtlicher Bande;
3. der Rolle, die der andere Staat in der Weltpolitik spielt;
4. dem Vorhandensein einer wichtigen internationalen Organisation im andern Staat.

In administrativer Hinsicht möchte der Bundesrat keine neue Diplomatenklasse schaffen. Die zu Botschaftern ernannten Minister werden in der gleichen Beamtenklasse bleiben, und die für die Minister massgebenden gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften gelten auch für die Botschafter. Der Minister wird also nicht zum Botschafter befördert. Der gleiche Diplomat, der Botschafter war, kann später wieder als Minister akkreditiert werden. Diese Lösung wird für die Minister 1. und 2. Klasse Geltung haben. Die Eigenschaft eines Botschafters wird dem Träger nicht endgültig „verliehen“, sondern nur für die Dauer seiner Mission in einem bestimmten Lande „geliehen“.

Der Botschaftertitel kann auch einem mit einer Spezialaufgabe betrauten Delegierten des Bundesrates zuerkannt werden (Teilnahme an Feierlichkeiten, Verhandlungen und so weiter). Der schweizerische Botschafter soll gegenüber dem schweizerischen Minister bei uns keine Vorrangstellung erhalten. Der Vorrang soll lediglich durch die Anciennität bestimmt bleiben. Es soll keine neue Diplomatenklasse geschaffen werden. Ohne finanzielle Auswirkungen soll der Botschaftertitel sowohl einem Minister 1. Klasse, wie auch einem Minister 2. Klasse verliehen werden können. Die Beamten einer Botschaft erhalten während der Dauer ihrer entsprechenden Tätigkeit die Titel Botschaftsrat, Botschaftssekretär usw., ohne dass ihre Gehälter dadurch irgendeine Änderung erfahren. Die interne Organisation des diplomatischen Dienstes soll keine Änderung erfahren. Es soll keine neue, den Ministern übergeordnete Diplomatenklasse geschaffen und die Möglichkeit der Versetzung von einem Posten auf den andern nicht eingeschränkt werden. Das Budget des Politischen Departements sollte in keiner Weise durch diese Neuerung belastet werden. Da Botschafter und Minister die gleichen Aufgaben lösen müssen und sich die Repräsentationspflichten im gleichen Umfang halten, ist keine Gehaltsdifferenz vorgesehen. Die Besoldungen werden für die Botschafter nach den gleichen Grundsätzen festgelegt wie für die Minister.

Ihre Kommission für auswärtige Angelegenheiten hofft, dass sich die Erwartungen, die der Bundesrat an die vorgeschlagenen Änderungen knüpft, trotz gewisser skeptischer Äusserungen in der Öffentlich-

keit, erfüllen mögen. Es dürfte auch der Fall sein, dass der Faktor Zeit mitgeholfen hat, die anfänglichen Bedenken, die gegenüber dieser Neuerung bestanden haben, zu zerstreuen. Durch die Verleihung des Botschaftertitels soll die Tätigkeit der Vertreter der Eidgenossenschaft wirksamer gestaltet werden.

Bei dieser Gelegenheit sei auch den diplomatischen Vertretern der Schweiz im Ausland für ihre wertvollen Dienste, die sie unserem Lande leisten, Dank und Anerkennung ausgesprochen. Ich glaube, das nicht nur namens der Kommission, sondern auch namens des gesamten Rates hier sagen zu dürfen.

Im Namen Ihrer einstimmigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten habe ich die Ehre, Ihnen Eintreten auf die Vorlage zu beantragen und die Genehmigung des Bundesbeschlusses betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften *in globo* zu empfehlen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule, article premier à 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adoptés

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für die Annahme des Beschlusses-
entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nachmittagssitzung vom 19. März 1956

Séance du 19 mars 1956, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

7025. Militärversicherung.
Anpassung der alten Renten

Assurance militaire.

Adaptation des anciennes rentes

Siehe Seite 13 hiervor – Voir page 13 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1956
Décision du Conseil national du 14 mars 1956

Differenzen – Divergences

Art. 60bis, Abs. 1

Antrag der Kommission

¹ Die gemäss Artikel 60, Absatz 1, Ziffer 2, neu festgesetzten und noch laufenden Pensionen werden ab 1. Januar 1956 wie folgt erhöht: