



Aussprachepapier

Reisen des Bundespräsidenten zu bilateralen Treffen im Ausland

Bern, 13. Februar 1993

Aufgrund des Antrags des EDA vom 15. Februar 1993
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens und der
Beratung wird

Reisen des Bundespräsidenten zu bilateralen Treffen im Ausland
beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier und der Notiz der BK vom 17. Februar 1993 wird Kenntnis genommen.
2. Die Bundeskanzlei und das EDA unterbreiten dem Bundesrat konkrete Vorschläge.

Für getreuen Protokollauszug:

Alain Borel

Protokollauszug an:
 ohne / mit Beilage

z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	10	-
	X	EDI	5	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 15. Februar 1993

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Reisen des Bundespräsidenten zu bilateralen Treffen im Ausland

Das vorliegende Papier versucht, dem Ursprung der Tradition, wonach der Bundespräsident keine Reisen zu bilateralen Treffen im Ausland unternimmt, nachzugehen. Es kommt zum Schluss, dass dem Bundespräsidenten in der Ausübung der erwähnten Pflicht eine gewisse Zurückhaltung auferlegt ist, er aber aufgrund des stark veränderten internationalen Umfelds die Möglichkeit haben sollte, an bilateralen Ministertreffen und Fachkonferenzen teilzunehmen, wenn der Gegenstand der Gespräche in den Bereich des von ihm angeführten Departements fällt. Im Rahmen solcher Treffen soll der Bundespräsident dem Staatsoberhaupt eines anderen Staates einen Besuch bzw. einen Gegenbesuch abstatten können.

* * *

In seiner Antwort vom 11. Dezember 1989 auf eine einfache Anfrage Ulrich vom 28. September 1989 betreffend Auslandsaufenthalte des Bundespräsidenten bestätigte der Bundesrat, dass es eine Tradition gibt, wonach der Bundespräsident keine Reisen ins Ausland unternimmt. Gleichzeitig stellte er fest, dass diese Praxis aufgrund des Wandels in der Pflege der internationalen Beziehungen und der Verbesserung der Transport- und Kommunikationsmittel gewisse Änderungen erfahren hatte. So nimmt der Bundespräsident seit langem an multilateralen Ministertreffen und Konferenzen teil, die den Geschäftsbereich seines Departements betreffen. Obwohl der Bundesrat feststellte, dass die Reisetätigkeit des Bundespräsidenten nie genauer reglementiert worden war, hielt er in der erwähnten Stellungnahme fest, dass der Bundespräsident rein bilaterale Treffen im Ausland unterlässt. Mit der Einschränkung, "weniger aus Prinzip, als mehr, weil es die zeitliche Beanspruchung nicht zulässt", sprach der Bundesrat einer pragmatischen Anwendung dieser Regel das Wort, ohne aber deren grundsätzliche Gültigkeit in Frage zu stellen.

* * *

Stellung und Funktionen des Bundespräsidenten sind Gegenstand von Art. 98 Abs. 1 BV. Demgemäss wird diesem die Stellung des Vorsitzenden im Bundesrat zugewiesen, nicht mehr und nicht weniger. Er hat daher innerstaatlich weder den Vorrang eines Premierministers in einer Kabinettsregierung noch die Attribute eines Staatsoberhauptes.

Soweit das Völkerrecht beim Staatsoberhaupt solche Attribute im internationalen Verkehr voraussetzt, verfügt darüber nicht der Bundespräsident, sondern der Bundesrat als Kollegium. In diesem Sinn ist der Gesamtbundesrat und nicht der Bundespräsident Staatsoberhaupt der Schweiz. Die BV schliesst eine bestimmendere Rolle des Bundespräsidenten in der Vertretung der Schweiz gegen aussen nicht aus. Eine solche Stellung hatte der Bundespräsident in den Jahren 1848 - 1887 und 1895 - 1914 inne, als er jeweils in Personalunion als Vorsteher des für die Aussenbeziehungen zuständigen Politischen Departements (EPD) amtierte.

Art. 19 Abs. 1 VwOG überträgt dem Bundespräsidenten die Pflicht, die Eidgenossenschaft im Innern und nach aussen zu repräsentieren, "soweit dies nach Völkerrecht, staatlichem Recht oder Ueberlieferung nicht dem Kollegium zufällt." Da sowohl das Völkerrecht wie auch das staatliche Recht eine bestimmendere Rolle des Bundespräsidenten in der Repräsentation der Schweiz gegen aussen nicht ausschliessen, sind es höchstens der Ursprung und Gehalt der Ueberlieferung, welche den Bundespräsidenten an Reisen zu bilateralen Treffen im Ausland hindern könnten. (siehe Anhang).

* * *

Die erwähnte Tradition, wonach der Bundespräsident keine Reisen zu bilateralen Treffen im Ausland unternimmt, wird nach unserem Wissensstand nirgendwo offiziell präzisiert. Zweifellos ist das Fehlen eines Staatsoberhauptes im üblichen Sinne und die daraus abzuleitende praktische Unmöglichkeit, Staatsbesuche zu erwidern, die augenfälligste Ursache dieser Praxis. Das Kollegialitätsprinzip an sich ist kein Hinderungsgrund für Reisen des Bundespräsidenten zu bilateralen Treffen im Ausland.

* * *

Im Hinblick auf die künftige, allenfalls erweiterte Reisetätigkeit des Bundespräsidenten kann also festgestellt werden:

1. Es besteht keine gesetzliche Grundlage, welche die Reisetätigkeit des Bundespräsidenten regelt.
2. Das in den letzten 50 Jahren grundlegend veränderte internationale Umfeld bedingt eine verstärkte Präsenz schweizerischer Vertreter im Ausland.
3. Angesichts der wachsenden Vernetzung innen- und aussenpolitischer Fragen und dem damit verknüpften Bedeutungszuwachs bi- und multilateraler Treffen sollte die bisherige Praxis in der Reisetätigkeit des Bundespräsidenten überdacht werden.

Grundsätzlich bestehen dabei vier Möglichkeiten:

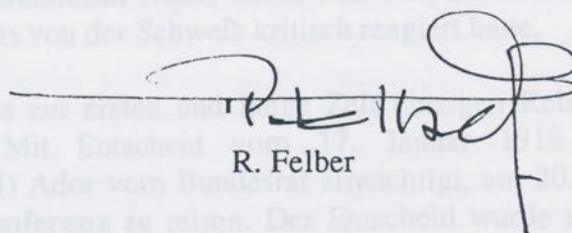
Variante 1: Der Bundespräsident reist grundsätzlich nur für multilaterale Treffen ins Ausland (bisherige Praxis)

Variante 2: Der Bundespräsident hat darüber hinaus die Möglichkeit, an bilateralen Ministertreffen und Fachkonferenzen teilzunehmen, wenn der Gegenstand der Gespräche in den Bereich des von ihm angeführten Departements fällt.

Variante 3: Zusätzlich zu den unter Variante 2 angesprochenen Möglichkeiten soll der Bundespräsident im Kontext von Ministertreffen und Fachkonferenzen dem Staatsoberhaupt eines anderen Staates einen Besuch bzw. einen Gegenbesuch abstatten können.

Variante 4: Für die Reisetätigkeit des Bundespräsidenten bestehen keine besonderen Einschränkungen.

Aufgrund der oben erwähnten Veränderungen im internationalen Umfeld der Schweiz und der wachsenden Bedeutung internationaler Treffen empfehlen wir, in Zukunft die Reisetätigkeit des Bundespräsidenten gemäss der Variante 3 zu regeln.



R. Felber

Anhang: Historische Anmerkungen

Von der Reise Adors wurde die Öffentlichkeit erst post festum mit folgender Erklärung informiert: "Le Président de la Confédération s'est rendu à Paris sur le désir du Conseil fédéral sans mission proprement dite, ..." Als Vizepräsident des EDA (BPD) reiste Bundesrat Calonder im März 1919 und Ador erneut im April 1919 nach Paris.

Die Konferenz von Genève im Jahre 1922 ist insofern bemerkenswert, als zwei Bundesräte gleichzeitig am gleichen Treffen im Ausland teilnahmen.

Im Juni 1938 lehnt Bundesrat Molin eine Einladung zur Teilnahme an der Ausserparlamentarischen Konferenz der nordischen Staaten in Kopenhagen mit folgenden Worten ab: "... le peuple suisse est, en effet, fort attaché à une tradition selon laquelle les membres du Gouvernement fédéral ne se rendent pas en mission officielle à l'étranger. Une infraction à cette règle, qui n'a subi d'exceptions que dans des cas d'une exceptionnelle gravité, créerait dans l'opinion publique suisse un désarroi d'autant plus fâcheux qu'il est admis par chacun que la situation spéciale de la Suisse lui impose une réserve plus grande encore ... aujourd'hui que sa neutralité intégrale a été reconnue dans le cadre de la Société des Nations."

Die gesamte Reisetätigkeit des Bundesrates bis 1920 betraf somit lediglich drei wichtige ausserpolitische Fragen.

Anhang: Historische Anmerkungen

Nach dem heutigen Stand unserer Kenntnisse kann folgendes mit Sicherheit festgestellt werden: Bis zum Zweiten Weltkrieg bestand die Tradition darin, dass **kein Bundesrat in offizieller Mission ins Ausland reiste**. In einem Schreiben vom 20. Juni 1938 an den schweizerischen Gesandten in Stockholm betonte Bundesrat Motta, dass die Ausnahmen zu dieser Regel, diese nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt hätten. Zu diesen Ausnahmen zählen z.B.:

- Vier Besuche des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Jonas Furrer in Karlsruhe, Stuttgart und München im Zusammenhang mit der **Neuenburger Krise** in den Jahren 1856 und 1857.
- Im Jahre 1881 reiste Bundesrat Ruchonnet für die **Verhandlungen des Handelsvertrags mit Frankreich** nach Paris. Die 1882 notwendige Reise in der gleichen Angelegenheit unternahm Bundesrat Numa Droz, nachdem die Presse gegen eine erneute Abwesenheit Ruchonnets von der Schweiz kritisch reagiert hatte.
- Nach dem Ersten Weltkrieg kam es zur ersten und lange Zeit einzigen Reise eines Bundespräsidenten ins Ausland. Mit Entscheid vom 17. Januar 1919 wurde Bundespräsident (und Chef des EDI) Ador vom Bundesrat ermächtigt, am 20. Januar 1919 nach Paris an die **Friedenskonferenz** zu reisen. Der Entscheid wurde u.a. wie folgt begründet: "Ausserordentliche Verhältnisse rechtfertigen ausserordentliche Massnahmen. Es wäre höchst unklug, die zahlreichen internationalen Beziehungen unseres gegenwärtigen Bundespräsidenten und die persönlichen Sympathien, die er erfreulicherweise geniesst, nicht zu verwerten."
Von der Reise Adors wurde die Oeffentlichkeit erst post festum mit folgender Erklärung informiert: "Le Président de la Confédération s'est rendu à Paris **sur le désir du Conseil fédéral sans mission proprement dite, ...**" Als Vorsteher des EDA (EPD) reiste Bundesrat Calonder im März 1919 und Ador erneut im April 1919 nach Paris.
- Die Konferenz von Genua im Jahre 1922 ist insofern bemerkenswert, als zwei Bundesräte gleichzeitig am gleichen Treffen im Ausland teilnahmen.
- Im Juni 1938 lehnt Bundesrat Motta eine Einladung zur Teilnahme an der Aussenminister-Konferenz der nordischen Staaten in Kopenhagen mit folgenden Worten ab: "... le peuple suisse est, en effet, fort attaché à une **tradition selon laquelle les membres du Gouvernement fédéral ne se rendent pas en mission officielle à l'étranger**. Une **infraction à cette règle**, qui n'a subi d'exceptions que **dans des cas d'une exceptionnelle gravité**, créerait dans l'opinion publique suisse un désarroi d'autant plus fâcheux qu'il est admis par chacun que la situation spéciale de la Suisse lui impose une réserve plus grande encore aujourd'hui que sa neutralité intégrale a été reconnue dans le cadre de la Société des Nations."

Die gesamte Reisetätigkeit des Bundesrates bis 1920 betraf somit lediglich drei wichtige ausserpolitische Fragen.

Das Gegenstück zu dieser restriktiven Reisepraxis war die Tatsache, dass keine Einladungen an fremde Staatsoberhäupter ausgesprochen wurden. Der Besuch des französischen Präsidenten **Fallières** im Jahre 1910 kam dadurch zustande, dass der französische Botschafter dem Bundesrat bedeutete, dass Fallières die Gelegenheit eines Besuches im Département du Doubs dazu benutzen möchte, den Bundesrat zu besuchen.

Zum Besuch des **Kaisers Wilhelm II** veröffentlichte die Bundeskanzlei am 16. Januar 1912 folgendes Communiqué: "Conformément à la tradition, le Conseil fédéral n'a pas invité l'Empereur, puisqu'il ne pouvait rendre la visite, et c'est l'Européen qui a annoncé sa visite." Wilhelm II reiste ohne ein Mitglied der Regierung an. Seinen Toast eröffnete er mit den Worten: "C'est donc avec plaisir que, donnant suite à votre invitation, je suis venu ..."

* * *

Die der Rotation unterworfenen Verbindung von Bundespräsidentenamt und Leitung des EDA war kein Produkt des Zufalls. Die erste Durchbrechung dieser Regel in den Jahren 1887 bis 1895 führte dazu, dass der international erfolgreiche Vorsteher des EDA, Bundesrat Numa Droz, aufgrund seiner Kontakte und seiner Stellung im Ausland fast als Staatsoberhaupt wahrgenommen wurde. Mit der Rückkehr zur Rotation der Leitung des EDA wurde verhindert, dass sich ein Mitglied des Bundesrates über längere Zeit ausschliesslich mit den Aussenbeziehungen der Schweiz befassen und dadurch im Ausland ein dem Kollegialitätsprinzip abträgliches übergrosses Profil erlangen konnte. Bis zum Ersten Weltkrieg wurde die Verbindung des Amtes des Bundespräsidenten mit demjenigen des Vorstehers des EDA jedenfalls nicht mehr in Zweifel gezogen.

* * *

Der kurze historische Abriss dürfte zeigen, wie sehr sich das internationale Umfeld der Schweiz verändert hat und wie inadäquat die Interessenvertretung gegen aussen mit den vor dem Zweiten Weltkrieg üblichen Mitteln heute wäre. Dies trifft ganz besonders auf die hier erörterte Reise- und Besuchsdiplomatie zu. Die heutigen Bedürfnisse am Massstab vergangener Zeiten messen zu wollen, wäre zweifellos verfehlt. Dies gilt auch für die Aufgaben und die Stellung des Bundespräsidenten in den Aussenbeziehungen unseres Landes.

Es ist indessen nicht zu übersehen, wie stark einige konstitutive Elemente der Ueberlieferung nach wie vor das Funktionieren der Institutionen in diesem Bereich beeinflussen. Die Erwartungshaltung des Bürgers gegenüber der Pflege der internationalen Beziehungen durch den Bundesrat und den Bundespräsidenten ist immer noch stark von "republikanischer Einfachheit" geprägt. Das Misstrauen gegenüber dem Ausland ist nach wie vor gross, auch wenn die früheren Monarchien inzwischen längst vorbildliche Demokratien geworden sind. Schliesslich wird auch das Kollegialitätsprinzip sich stets aufs Neue bewähren müssen. Diesem Umstand trägt der Gesetzgeber durch den Verweis auf die Ueberlieferung in Art. 19 Abs. 1 VwOG, wie eingangs erwähnt, Rechnung. Dies kann letztlich konkret nur bedeuten, dass dem Bundespräsidenten in der Wahrnehmung aussenpolitischer Funktionen nach wie vor eine gewisse Zurückhaltung und Rücksichtnahme auferlegt sind.



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

CONCLUSION

De ce appel, on peut déduire que la tradition n'est plus pertinente dans l'appréciation des possibilités de représentation à l'étranger du Président de la Confédération.

Berne, le 17.2.1993

Seule la norme réglementaire du 21 décembre 1990 est applicable.

Cette norme est modifiable par le Conseil fédéral, dans le cadre de son pouvoir d'initiative à l'art. 18 LOA.

Il vous appartient de décider si vous souhaitez vous en tenir à cette norme - adaptée aux circonstances en 1990 - ou si vous souhaitez vous inspirer de la tradition évoquée par le DFAE et des pratiques de la situation actuelle de la Suisse dans l'Europe et dans le monde.

Voyages à l'étranger du Président de la Confédération

Note complémentaire à la note de discussion du DFAE, du 15.2.1993

En complément à la note du DFAE relative aux voyages à l'étranger des Présidents de la Confédération, nous voudrions insister sur les points suivants :

1. Comme l'indique la note précitée, ni la Constitution, ni le droit international ne prescrivent quoi que ce soit sur le problème des voyages à l'étranger du Président.
2. L'art. 19 de la loi sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA) stipule effectivement que le Président de la Confédération représente la Confédération dans le pays et à l'étranger à moins que cette tâche n'incombe au Conseil fédéral en vertu du droit international, du droit interne ou de la tradition.
3. On peut en déduire que si le droit interne règle le problème, la tradition n'est pas déterminante.
4. L'article 18 LOA autorise le Conseil fédéral à édicter un règlement sur la manière dont il exerce son activité collégiale. Le Conseil fédéral n'a pas fait usage exprès de cette faculté que lui accorde la loi.
5. Cependant, par arrêté du 21 décembre 1990, il a défini un certain nombre de règles sur l'exercice de la fonction de conseiller fédéral et de chancelier. Ce document contient un certain nombre de rappels de dispositions légales sur divers droits et obligations des magistrats de l'ordre exécutif, mais aussi certaines règles qui sont assimilables à un règlement sur la manière dont s'exerce l'activité collégiale du Gouvernement.
6. Le Chiffre 56 de ce document (Aide-mémoire pour les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération) fixe les principes relatifs aux voyages à l'étranger du Président de la Confédération comme il suit et en principe:
 - le Président n'entreprend pas de voyage à l'étranger à titre de qualité;
 - il participe aux réunions internationales de niveau ministériel qui touchent à son département;
 - à ces occasions, il peut accepter les invitations que lui adressent le chef de l'Etat ou le Premier ministre du Pays visité;
 - il peut être délégué aux funérailles d'un chef d'Etat ou de Gouvernement décédé alors qu'il est en charge.
7. Cette disposition réglementaire constitue du droit interne, au sens de l'art. 19 LOA. Elle exclut donc l'application de la tradition que ce même article prévoyait, à titre supplétif.
8. Le Conseil fédéral est en droit de modifier cette disposition, en tout temps, en application de l'art. 18 LOA.
9. Aussi longtemps qu'il ne l'a pas fait, c'est la disposition de droit interne qui limite la disposition générale de l'art. 19 LOA donnant au Président le droit de représenter la Confédération (dans le Pays et) à l'étranger.

CONCLUSION

De ce rappel, on peut déduire que la tradition n'est plus pertinente dans l'appréciation des possibilités de représentation à l'étranger du Président de la Confédération.

Seule la norme réglementaire du 21 décembre 1990 est applicable.

Cette norme est modifiable par le Conseil fédéral, dans le cadre de ses compétences fixées à l'art. 18 LOA.

Il vous appartient de décider si vous souhaitez vous en tenir à cette norme - adaptée aux circonstances en 1990 - ou si vous voulez en changer. Ce faisant vous pourrez vous inspirer de la tradition évoquée par le DFAE et des nécessités de la situation actuelle de la Suisse dans l'Europe et dans le monde.

Aufgrund des Antrags des EDI vom 17. Februar 1993

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

Chancellerie fédérale
 Le chancelier de la Confédération

(Signature)
 François Couchepin

1. Vom Ausscheiden von Herrn Fritz Lang, alt Nationalrat, und Herrn Albert Mossdorf, alt Regierungsrat, Mitglieder ex officio der Verwaltungskommission der Carnegie-Stiftung für Lebensretter, auf den 31. Dezember 1992 wird unter Verdankung der geleisteten Dienste Kenntnis genommen.
2. Frau Elisabeth Caspar-Rutten, geb. 1949, Nationalrätin, von Schaffhausen und Herr Heinrich Tuggener, Prof., Dr. phil I, geb. 1924, von Zürich, Präsident der Schweiz. gemeinnützigen Gesellschaft, werden rückwirkend auf den 1. Januar 1993 als Mitglieder ex officio der Verwaltungskommission der Carnegie-Stiftung für Lebensretter gewählt.
3. Die Interessierten werden durch das EDI benachrichtigt (d)

Für getreuen Protokollauszug:

(Signature)

Protokollauszug mit:

CI mit Beilage

	Dne.	Anz.	Akten
EDA			
EDI	5	-	
EDPD			
EDAD			
EDFD	7	-	
EDVD			
EVED			
ED	5	-	
EPK	2	-	
EDDel.	2	-	