



Jonas Hirschi

Der unsichtbare Dienst

Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz
1946–1990

Jonas Hirschi

Der unsichtbare Dienst

Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz
1946–1990

Diplomatische Dokumente der Schweiz

Die Quaderni di Dodis sind eine Publikationsreihe der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Reihe finden sich unter dodis.ch/quaderni.

Herausgeber der Reihe: Sacha Zala
Redaktion: Dominik Matter
Lektorat: Daniel Stalder und David Bisang pentaprim.ch
Grafisches Konzept & Layout: Erik Dettwiler dewil.ch

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Madeleine Herren (Präsidentin, Universität Basel), Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Institut de Hautes Études Internationales et du Développement), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

Diese Publikation ist Open Access online im Volltext verfügbar: dodis.ch/q18.

1. Auflage

© 2021 Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Archivstrasse 24, 3003 Bern
Internet: www.dodis.ch
E-Mail: quaderni@dodis.ch



Institut der Schweizerischen Akademie
der Geistes- und Sozialwissenschaften
www.sagw.ch

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
4.0 International Lizenz – [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



ISBN 978-3-906051-90-1 (.pdf)
ISBN 978-3-906051-91-8 (Print)
ISBN 978-3-906051-92-5 (.epub)
ISBN 978-3-906051-93-2 (.mobi)
ISSN 2235-509X
DOI 10.5907/Q18

Titelbild: Bundespräsident Alphonse Egli mit Protokollchef Johannes Manz
am Neujahrsempfang im Bundeshaus in Bern am 9. Januar 1986, dodis.ch/59421.
Siegfried Kuhn © StAAG/RBA12-RS03279-4_21

Mit den *Quaderni di Dodis* führt die Forschungsstelle Dodis eine Publikationsreihe, in der wissenschaftliche Studien, seien es Monografien oder Aufsätze, aber auch Quellen und andere Materialien veröffentlicht werden. Mit dieser Reihe beabsichtigt Dodis, die Publikationsmöglichkeiten im Bereich der Zeitgeschichte und der Aussenbeziehungen der Schweiz zu stärken und insbesondere dem wissenschaftlichen Nachwuchs eine attraktive Publikationsplattform zu bieten. Die *Quaderni di Dodis* sind primär als E-Book konzipiert und dem Open-Access-Prinzip verpflichtet. Dass die Reihe mittlerweile bereits 18 Bände umfasst, belegt deutlich genug die Nachfrage nach einem solchen Format und spricht für die erfolgreiche und enge Vernetzung von Dodis in der wissenschaftlichen Landschaft.

Es freut mich ganz besonders, als Reihenherausgeber das Vorwort zum vorliegenden 18. Band der *Quaderni di Dodis* zu unterzeichnen. Die von Jonas Hirschi verfasste Geschichte des diplomatischen Protokolls ist nicht nur ein lang ersehntes Forschungsdesiderat, sondern in seiner Entstehungsgeschichte auf der einen Seite ein erfreulicher Beleg für die bestens funktionierende Nachwuchsförderung von Dodis und, auf der anderen Seite, ein überzeugendes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Verwaltung. Die Forschungen, die der Publikation zugrunde liegen, wurden anlässlich einer Teilnahme Hirschis an einer universitären Veranstaltung der Forschungsstelle Dodis angeregt und anschliessend im Rahmen seiner von mir an der Universität Bern betreuten Masterarbeit realisiert. Nach seinem Studienabschluss konnte Jonas Hirschi seine Forschungen dank eines Kooperationsprojektes zwischen Dodis und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vertiefen und den Text der Masterarbeit im Hinblick auf eine Publikation in den *Quaderni di Dodis* überarbeiten. Dadurch konnten sowohl der Forschungszeitraum um zehn Jahre ausgeweitet, als auch die 70 relevantesten Dokumente zur Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz in die Datenbank Dodis aufgenommen werden. Diese sind nun präzise mit quellenkritischen Metadaten und Verknüpfungen zu Personen, Körperschaften und geografischen Entitäten erschlossen und stehen in der Zusammenstellung dodis.ch/C1908 für weitere Forschungen frei und nachhaltig zur Verfügung. Die Reihe verbindet somit die Forschungsergebnisse direkt mit den Quellen der Datenbank Dodis, was nochmals die Vorteile der digitalen Publikationsform verdeutlicht. Alle Bände der *Quaderni di Dodis* können unter dodis.ch/quaderni in den gängigen Formaten als E-Book heruntergeladen oder als traditionelles Buch bestellt werden.

Es freut mich sehr, dass Jonas Hirschi nun als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen der Edition der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS) seine wissenschaftliche Karriere und seine Forschungen zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik weiterführen kann.

Bern, im Juni 2021

Sacha Zala

Inhaltsverzeichnis

5	Vorwort des Reihenherausgebers
9	Vorwort der Protokollchefin Botschafterin Beatrice Schaer
13	Die Spuren eines unsichtbaren Dienstes
19	1 Das diplomatische Protokoll
25	1.1 Das diplomatische Protokoll als politisches Ritual
31	1.2 Das diplomatische Protokoll als nonverbale Kommunikationsform
35	2 Die Verwaltungsgeschichte des Protokolldienstes von 1946–1990
35	2.1 Zuordnung des Protokolldienstes innerhalb der Bundesverwaltung
38	2.2 Der Protokollchef
44	2.3 Aufgabenbereich des Protokolldienstes
48	2.4 Arbeitsweise des Protokolldienstes
51	3 Protokollarische Tätigkeiten des Protokolldienstes
51	3.1 Das Protokollreglement der Eidgenossenschaft
58	3.2 Wiener Übereinkommen über die diplomatischen und konsularischen Beziehungen
63	3.3 Privilegien und Immunitäten
68	3.4 Rangordnung
73	4 Zeremonielle Tätigkeiten des Protokolldienstes
73	4.1 Besuchsdiplomatie
78	4.2 Der Neujahrsempfang für das diplomatische Corps
83	4.3 Weitere zeremonielle Aktivitäten
88	4.4 Zeremonielle Anlässe Dritter

91	5	Etikette-Tätigkeiten des Protokolldienstes
95	6	Verwaltungstechnische und weitere Tätigkeiten des Protokolldienstes
95	6.1	Wohnsitz des Personals der ausländischen Missionen
96	6.2	Begrenzung der Grösse des diplomatischen Corps
97	6.3	Diplomatische Visa
98	6.4	Kehrichtgebühren
101	7	Die politischen Funktionen des diplomatischen Protokolls der Schweiz während des Kalten Kriegs
101	7.1	Vermittlung des Staatsverständnisses
105	7.2	Die Macht des diplomatischen Protokolls
106	7.3	Anerkennung von Staaten
115	8	Fazit
119	9	Danksagung
121	10	Quellenverzeichnis
127	11	Literaturverzeichnis
129	12	Anhang

Jonas Hirschi betitelt seine erweiterte Masterarbeit «Der unsichtbare Dienst» treffend, denn das Protokoll ist in der Tat unsichtbar. Durch diese Unsichtbarkeit wird es verkannt und ist oft unverstanden. So erging es auch mir, als ich 2001 als Diplomatin ins Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eintrat. Es brauchte mehrere Jahre und Erfahrung, bis ich den Stellenwert und die Bedeutung des Protokolls erfasste.

Das Protokoll wird leider noch viel zu oft als verstaubt und monarchistisch betrachtet. Jonas Hirschi zeigt in seiner Arbeit auf, dass dies mit der Geschichte und der Entstehung des Protokolls zusammenhängt. Das Protokoll ist jedoch nicht statisch, sondern es reflektiert die gesellschaftlichen Regeln und institutionellen Gewohnheiten eines Landes. Das heutige Protokoll hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges weiterentwickelt, es widerspiegelt die aktuellen Gesellschaftsnormen und die Kultur in unserem Land.

Es ist nicht nur eine wichtige Visitenkarte eines Staates: das Protokoll hat auch eine politische Bedeutung, es macht das politische Regelwerk sichtbar. Das Protokoll der Schweiz ist im internationalen Vergleich nüchtern und schlank.

Bei protokollarischen Abläufen geht es immer auch um eine Verpflichtung des Völkerrechts, um Würde und Reziprozität des Staates und seiner Vertreterinnen und Vertreter. Mit dem Protokoll kann man politische Kommunikation betreiben. Der ehemalige Schweizer Botschafter Paul Widmer drückte es in Bezug auf den als «Sofagate» bekannten Eklat beim Besuch einer hochrangigen Delegation der Europäischen Union in der Türkei im April 2021 äusserst treffend aus: «Das Protokoll ist sehr wichtig, auch wenn das viele Leute nicht so sehen. Das Protokoll ist Politik. Es prägt das, was nachher besprochen wird: Das Protokoll ist ein Minenfeld. Von aussen sieht alles ganz unproblematisch aus, doch wehe, man macht einen Fehltritt. Dann geht die Sprengladung hoch».

Früher stand das Zeremonielle im Vordergrund. Heute sind es die durch die Medien vermittelten Bilder. Sie sind aus der Besuchsdiplomatie nicht mehr wegzudenken. Umso bedeutender ist die Aufgabe des Protokolls, die Abläufe und Bildsequenzen voranzuplanen und zu gestalten. Das Protokoll nimmt heute bei der Vermittlung von Werten eine aktive Rolle ein. So trug es beispielsweise dazu bei, dass beim Staatsbesuch im Februar 2020 die Bundespräsidentin für die militärischen Ehren auf dem Bundesplatz von einer Ehrenoffizierin begleitet wurde und sie und ihr Gast während den Nationalhymnen vor dem Bundeshaus von zwei weiblichen Armeeangehörigen flankiert wurden. Ein Bild, welches vor einigen Jahren noch undenkbar gewesen wäre.

- 10 Ich danke Herrn Jonas Hirschi bestens, dass er mit seiner geschichtlichen Forschungsarbeit dazu beiträgt, das Protokoll einem interessierten Publikum bekannt zu machen und es dadurch aus der Unsichtbarkeit holt. Mit der historischen Nachzeichnung der Entwicklung zwischen 1946–1990 zeigt er auf, wie sich das Protokoll stetig verändert und angepasst hat. Dies wird auch in Zukunft der Fall sein.

Bern, im Mai 2021

Botschafterin Beatrice Schaer
Protokollchefin



Protokollchefin Botschafterin Beatrice Schaer mit den Präsidenten Wladimir Putin und Joe Biden sowie Bundespräsident Guy Parmelin beim «U.S.–Russia Summit» am 16. Juni 2021 in der Villa La Grange in Genf.



Protokollchefin Botschafterin Beatrice Schaer beim Staatsbesuch des ghanaischen Präsidenten Nana Addo Dankwa Akufo-Addo in Bern mit Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga vom 28.–29. Februar 2020. Auf dem Bild zu sehen sind die im Text erwähnte Ehrenoffizierin und die beiden weiblichen Armeeingehörigen.



Protokollchefin Botschafterin Beatrice Schaer beim Staatsbesuch des ghanaischen Präsidenten Nana Addo Dankwa Akufo-Addo in Bern mit Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga vom 28.–29. Februar 2020.

Die Spuren eines unsichtbaren Dienstes

«No feature of diplomacy, I venture to say, is more misunderstood by more people on more occasions than the function of protocol.»¹

Das diplomatische Protokoll ist grundsätzlich unsichtbar. Wenn ein Staat eine Botschaft in der Schweiz errichtet, wenn ein ausländischer Staatsgast zu einem offiziellen Besuch in der Schweiz weilt, wenn sich das diplomatische Corps in Bern zum Neujahrsempfang einfindet, dann reguliert das diplomatische Protokoll zwar diese staatlichen Prozesse, doch in der Öffentlichkeit wird es nicht wahrgenommen. Das diplomatische Protokoll wirkt im Hintergrund und ist für das Funktionieren der Aussenpolitik unerlässlich. So ist es auch nicht erstaunlich, wenn die Schweizer Botschafterin Marianne von Grünigen in einem Porträt über die frühere Protokollchefin der Eidgenossenschaft Sylvia Pauli vielsagend rät: «Unterschätzen Sie nie das Protokoll».²

Der vorliegende Band der Reihe *Quaderni di Dodis* möchte sich diesen Ratsschlag zu Herzen nehmen und insbesondere die politische Seite des diplomatischen Protokolls beleuchten. Denn in den seltenen Fällen, in denen das diplomatische Protokoll in der öffentlichen Wahrnehmung steht, wird es oft auf Anstandsregeln, Höflichkeitsformeln und Kleidungs Vorschriften reduziert. So beschreibt das Magazin *NZZ Folio* den Protokolldienst – also die Abteilung in der Bundesverwaltung, die für das diplomatische Protokoll zuständig ist – lediglich als «Hüterin der Zeremonien und Formen, der Sitz- und Kleiderordnung, der Benimm- und Begrüssungsregeln».³ Es gibt aber auch einen politischen Aspekt des diplomatischen Protokolls. David Dreimann, der Verfasser eines ostdeutschen diplomatischen Ratgebers, bezeichnet das diplomatische Protokoll gar als das «politische Instrument der Diplomatie».⁴ Und auch der stellvertretende amerikanische Protokollchef Timothy L. Towell betont in einer Unterredung mit dem Schweizer Protokollchef Johannes Manz im Oktober 1985 die politische Seite des diplomatischen Protokolls. Er stellt fest, dass der Protokollchef immer auch «ein politisches Mandat» ausübt.⁵

Diese Diskrepanz zwischen den Beurteilungen des diplomatischen Protokolls bildet die Ausgangslage der vorliegenden Publikation, in welcher das diploma-

¹ Stanley Woodward: «Protocol. What it is and what it does», in: The Department of State Bulletin, Washington 1949, S. 501.

² Viviane Manz: «Finden Sie heraus, ob Sie der Ehrengast sind», in: *NZZ Folio* (9/2003), Zürich.

³ Ebd.

⁴ David Dreimann: *Das diplomatische Protokoll*, Leipzig 1981, S. 13.

⁵ Vgl. die Gesprächsnotiz des Botschaftsrats der schweizerischen Botschaft in Washington, Kurt Höchner, vom 24. Oktober 1985, dodis.ch/58209.

tische Protokoll der Schweiz beschrieben und der Frage nachgegangen wird, inwiefern das diplomatische Protokoll auch politische Funktionen ausübt.

Dafür wird im ersten Kapitel zuerst die grundlegende, aber keineswegs triviale Frage behandelt, was das diplomatische Protokoll überhaupt ist. Grundsätzlich kann es als die internationale Konvention verstanden werden, welche die Beziehungen zwischen Staaten bzw. zwischen Staaten und internationalen Organisationen regelt. Doch das Protokoll ist noch viel mehr – es ist auch ein politisches Ritual und eine nonverbale Kommunikationsform. Gleichzeitig gilt es, das diplomatische Protokoll von verwandten Begriffen wie *Etikette* und *Zeremoniell* abzugrenzen. Dieser Prozess führt zu einer Unterscheidung zwischen einer engen, theoretischen und einer weiten, praktischen Definition des diplomatischen Protokolls. Ein erstes Mal wird somit deutlich, weshalb der frühere Protokollchef der Vereinigten Staaten Stanley Woodward die These aufstellte, dass das Protokoll gar der meist missverstandene Bestandteil der Diplomatie sei.⁶

Nach dieser theoretischen Einführung widmet sich das zweite Kapitel der Verwaltungsgeschichte des Protokolldienstes der Eidgenossenschaft. Der Protokolldienst ist eine Verwaltungsabteilung, die für die Einhaltung des diplomatischen Protokolls zuständig ist. In der vorliegenden Arbeit wird der Fokus auf den Zeitraum von 1946 bis 1990 gelegt.⁷ Die Untersuchungszeitspanne entspricht jener Periode des 20. Jahrhunderts, die gemeinhin als Kalter Krieg bezeichnet wird. Protokollarische Fragen hatten zu dieser Zeit eine besonders politische Komponente. Es gibt weitere Gründe für die Festsetzung des Forschungszeitraumes: So begannen die Vorarbeiten für das erste Protokollreglement der Eidgenossenschaft just nach dem Zweiten Weltkrieg und 1946 erschien der Protokolldienst ein erstes Mal im Personen- und Organisationsverzeichnis der Bundesverwaltung, im sogenannten Staatskalender. Der Endpunkt des Forschungszeitraums, das Jahr 1990, lässt sich methodisch wie inhaltlich begründen. So sind einerseits die Dokumente von 1990 die neusten Akten aus der Bundesverwaltung, die noch ausserhalb der dreissigjährigen Schutzfrist liegen, andererseits erfolgte 1990 nach jahrzehntelanger Pause eine grosse Revision des Protokollreglements.

Während das zweite Kapitel auf die Verwaltungsgeschichte sowie institutionelle und rechtliche Fragen fokussiert, sollen sich die folgenden Kapitel den Tätigkeiten des Protokolldienstes im Forschungszeitraum widmen. Hier wird deutlich, dass die theoretische Definition des diplomatischen Protokolls zu eng gefasst ist, um die Arbeitsweise des Protokolldienstes zu beschreiben. So gehören auch Aufgaben aus dem Bereich der Etikette und des Zeremoniells sowie weitere verwaltungstechnische Fragen zum Pflichtenheft des Protokolldienstes.

Nach dieser deskriptiven Auseinandersetzung mit dem schweizerischen Protokolldienst können im siebten Kapitel die politischen Funktionen des diplomatischen Protokolls im Forschungszeitraum bestimmt werden. Dabei stehen insbesondere die Vermittlung des Staatsverständnisses, der Machtaspekt und die Anerkennung von Staaten im Vordergrund.

⁶ Vgl. Woodward: Protocol, S. 501.

⁷ Um gewisse Eigenheiten des diplomatischen Protokolls aufzuzeigen, wird der Forschungszeitraum für einzelne Bereiche erweitert.

Die vorliegende Publikation verfolgt einen mehrdimensionalen Ansatz. Es wird eine rechtshistorische, eine polithistorische, eine organisationshistorische und eine begriffshistorische Herangehensweise gewählt. Dabei soll die Auseinandersetzung mit dem diplomatischen Protokoll der Schweiz in erster Linie einen Beitrag zum Verständnis der kaum erforschten Verwaltungsgeschichte der Schweiz liefern und eine besonders unbekannte Verwaltungsabteilung beleuchten. Denn das diplomatische Protokoll ist nicht nur der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbekannt, auch in wissenschaftlichen Arbeiten fristet es ein Schattendasein. Es taucht höchstens in der Ratgeberliteratur von ehemaligen Protokollchefinnen und Protokollchefs auf.⁸ Dazu gehört auch das Buch *Das diplomatische Protokoll*⁹ von David Dreimann aus der DDR, welches offenbar auch dem Eidgenössischen Protokolldienst bekannt war.¹⁰ Der frühere österreichische Botschafter Thomas Nowotny widmet in seinem Werk *Diplomacy and Global Governance* ein kurzes Kapitel dem Thema «Diplomats as Symbols» und verteidigt dabei das Protokoll gegen sein verstaubtes Image: «Nonetheless, that seeming dysfunctionality hides some sense and purpose.»¹¹

Eine historische Annäherung an das diplomatische Protokoll findet sich zumindest am Rande in der wissenschaftlichen Abhandlung der diplomatischen Praktiken von Keith Hamilton und Richard Langhorne.¹² Einen rechtshistorischen Ansatz wählte die Juristin Martina Wohlan in ihrer Dissertation *Das diplomatische Protokoll im Wandel*¹³ aus dem Jahr 2014. Wohlan stellte fest, dass «die Frage nach dem Umfang, den Akteuren, nach den verschiedenen Geltungsgründen sowie Sinn und Zweck des Protokolls im bislang vorhandenen Schrifttum nur in geringem Umfang»¹⁴ bearbeitet wurde.

Eine eigentliche geschichtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den politischen Funktionen des diplomatischen Protokolls gibt es bis heute nicht. Erwähnenswert sind höchstens wissenschaftliche Behandlungen einzelner Episoden aus der Früheren Neuzeit oder der Neueren Geschichte, die das diplomatische Protokoll miteinschliessen. Hier hat insbesondere die Historikerin Susanne Schattenberg mit diversen Aufsätzen wichtige Forschungsbeiträge geleistet.¹⁵

Da das diplomatische Protokoll generell unerforscht ist, erstaunt es nicht, dass auch die Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz noch nicht erforscht wurde.

⁸ So hat der frühere Protokollchef der Steiermark Karl Urschitz in einem Überblickswerk die verschiedenen Elemente von Protokoll, Etikette und Zeremoniell definiert und zusammengefasst. Vgl. Karl Urschitz: *Protokoll mit Zeremoniell und Etikette*, Graz 2002. Der frühere Protokollchef Den Haags, Mark Verheul, hat mit dem früheren Zeremonienmeister des niederländischen Königshauses, Gilbert Monod de Froideville, einen Ratgeber zum internationalen Protokoll publiziert. Vgl. Gilbert Monod de Froideville und Mark Verheul: *An Experts' Guide to International Protocol*, Amsterdam 2016.

⁹ Dreimann: *Das diplomatische Protokoll*.

¹⁰ Vgl. die Vorlesung des Protokollchefs Johannes J. Manz vom 12. Juni 1986, dodis.ch/58208.

¹¹ Thomas Nowotny: *Diplomacy and Global Governance*, New Brunswick 2011, S. 45.

¹² Keith Hamilton und Richard Langhorne: *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, New York 1995.

¹³ Martina Wohlan: *Das diplomatische Protokoll im Wandel*, Tübingen 2014.

¹⁴ Ebd., S. 1.

¹⁵ Vgl. z. B. Susanne Schattenberg: «Die Macht des Protokolls und die Ohnmacht der Osmanen. Zum Berliner Kongress 1878», in: Hillard von Thiessen und Christian Windler (Hg.): *Akteure der Aussenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel*, Köln 2010, S. 373–392.

In Überblickswerken über die Schweizer Aussenpolitik kommt das diplomatische Protokoll nicht oder nur am Rande vor.¹⁶ In den Standardwerken *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*¹⁷ oder *Schweizer Aussenpolitik*¹⁸ finden sich keine Kapitel über das diplomatische Protokoll. Lediglich einzelne Aspekte des diplomatischen Protokolls der Schweiz sind Teil der wissenschaftlichen Literatur.¹⁹

Die vorliegende Publikation nimmt sich dieser Forschungslücke an und versucht den unbekanntem oder gar unsichtbaren Protokolldienst zu beleuchten. Doch wie erforscht man ein unsichtbares «Wesen»? Um diese Frage geht es auch im Horror-Roman *The Invisible Man* des britischen Schriftstellers H. G. Wells aus dem Jahr 1897. Wells unsichtbarer Hauptprotagonist wird, nachdem er einige Verbrechen begangen hat, von der Dorfgemeinschaft verfolgt. Er kann sich aber lange Zeit erfolgreich verstecken, weil er sich unsichtbar machen kann. Doch als er einmal einer Bande zu entkommen versucht, verrät er sich:

«They rushed round and saw my new footmarks flash into being on the lower step and upon the pavement. «What's up?» asked someone. «Feet! Look! Feet running!»»

Selbst unsichtbare Wesen hinterlassen Fussspuren – auch wenn sie nicht so verbrecherisch tätig waren wie der *Invisible Man*. Obwohl das diplomatische Protokoll «unsichtbar» ist, gibt es dennoch Quellen – oder eben Spuren –, die dessen Funktionsweise und Tätigkeiten beschreiben. Viele der protokollarischen Regelungen wurden verschriftlicht. Dazu gehören das Protokollreglement, das Briefprotokoll, Höflichkeitsregeln und Weisungen. Und auch aus den Aktennotizen bzw. im brieflichen Verkehr zwischen den Schweizer Vertretungen im Ausland und der Zentrale in Bern lassen sich Erkenntnisse über das diplomatische Protokoll gewinnen. Deshalb und auch aufgrund der fehlenden wissenschaftlichen Literatur wurde ein forschungsbezogener Ansatz gewählt und vor allem mit Quellen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv (CH-BAR) gearbeitet. Die Quellen stammten mehrheitlich aus den Archivbeständen des Protokolldienstes und wurden entweder von ihm verfasst oder an ihn gerichtet.

Doch auch Archivbestände der Schweizer Vertretungen im Ausland und anderer Abteilungen der Bundesverwaltung wurden für die vorliegende Publikation ausgewertet. So findet sich in den zitierten Quellen eine Bandbreite an Dokumententypen von Aktennotizen über Schreiben bis hin zu Protokollen des Bundesrates.

¹⁶ Das Buch *Diplomatenleben. Akteure, Schauplätze, Zwischenrufe. Ein Lesebuch* beinhaltet einen kurzen Artikel der NZZ-Journalistin Monika Rosenberg aus dem Jahr 2002 über die Protokollchefin Sylvia Pauli. Vgl. Monika Rosenberg: «Die Protokollchefin», in: Max Schweizer: *Diplomatenleben. Akteure, Schauplätze, Zwischenrufe*, Zürich 2013, S. 246–248.

¹⁷ Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992.

¹⁸ Paul Widmer: *Schweizer Aussenpolitik*, Zürich 2014.

¹⁹ Daniela Rosmus setzte sich in ihrer Lizentiatsarbeit mit den Staatsbesuchen der Schweiz zwischen 1960 und 1980 auseinander. Vgl. Daniela Rosmus: *Staatszeremoniell und politische Kultur. Staatsbesuche in der Schweiz 1960–1980*, Zürich 1990. Sacha Zala und Ursina Bentele fokussieren in ihrem Aufsatz über «Diskurse, Biographien und Verwaltungspraktiken im schweizerischen diplomatischen Corps» auf weibliche Diplomatinen und gehen dabei auch auf protokollarische Aspekte ein. Vgl. Sacha Zala und Ursina Bentele: «Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen. Diskurse, Biographien und Verwaltungspraktiken im schweizerischen diplomatischen Corps, 1945–1975», in: Corina Bastian, Eva Kathrin Dade, Hillard von Thiesen, und Christian Windler (Hg.): *Das Geschlecht der Diplomatie. Geschlechterrollen in den Aussenbeziehungen vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Köln 2014, S. 237–255.

- 17 Dabei wurden in erster Linie Quellen analysiert, die allgemeine Merkmale und Funktionsweisen des diplomatischen Protokolls aufzeigen. Einzelepisoden aus der Geschichte des diplomatischen Protokolls wurden lediglich zur Veranschaulichung beigezogen und nicht systematisch ausgewertet. Somit soll die vorliegende Publikation einen Gesamteindruck über das diplomatische Protokoll ermöglichen, welcher mit diversen Beispielen und Anekdoten angereichert wurde.

1 Das diplomatische Protokoll

Um den Begriff des diplomatischen Protokolls zu erfassen, gilt es sich zuerst mit dem Protokoll an sich auseinanderzusetzen. Etymologisch stammt der Begriff *Protokollon* aus dem Griechischen und setzt sich aus den Wörtern *Protos* «erster» und *kolla* «Leim» zusammen. Das *Protokollon* war in der byzantinischen Diplomatie ein den amtlichen Schriftrollen vorgeleimtes Papier mit Angaben über den Verfasser. Spätestens seit dem Wiener Kongress verwendet man den Begriff grundsätzlich für Niederschriften von Konferenzen, Verhandlungen oder Vereinbarungen.²⁰ Die Niederschrift einer Sitzung ist auch heute noch zweifellos die bekannteste Verbindung mit dem Begriff, in der vorliegenden Publikation steht allerdings ein anderes Begriffsverständnis im Vordergrund: Im Nachgang des Wiener Kongresses wurde in Frankreich der Begriff des «Protokoll» auf diplomatische Regelungen übertragen. Das hing damit zusammen, dass die Kompetenzen des napoleonischen *Bureau Impérial des Passeports* erweitert wurden: Neu beschäftigte sich das Bureau auch mit den diplomatischen Vollmachten, der Akkreditierung und Abberufungen des diplomatischen Personals sowie mit den Schreiben des Königs an fremde Souveräne. Das Bureau wurde 1833 in der Julimonarchie zur verselbständigten Verwaltungseinheit erklärt und die Bezeichnung in *Bureau du Protocole* geändert.²¹ Damit war der erste Protokollendienst in der Geschichte der Diplomatie gegründet.

Bereits diese kurze begriffsgeschichtliche Auseinandersetzung zeigt verschiedene Bedeutungen des Begriffs «Protokoll». Der schweizerische Protokollchef Johannes Manz fasste anlässlich einer Gastvorlesung an der Universität Zürich am 12. Juni 1986 die vier oben beschriebenen Bedeutungen des Protokolls zusammen:

- Bezeichnung für eine bestimmte Art zwischenstaatlicher Vereinbarungen
- Schriftliche Wiedergabe einer Sitzung oder eines Gesprächs
- Gesamtheit der Normen und Regeln, die die äusseren Formen der zwischenstaatlichen Beziehungen regeln
- Die administrative Einheit innerhalb eines Staates, die sich unter anderem mit dem Protokoll befasst²²

In der vorliegenden Publikation sind die letzten beiden Bedeutungen als Bestandteile des diplomatischen Protokolls relevant. Es stellt sich nach diesem be-

²⁰ Vgl. Wohlan: Das diplomatische Protokoll im Wandel, S. 9 oder Hartmann: Staatszeremoniell, S. 43.

²¹ Vgl. Hartmann: Staatszeremoniell, S. 44.

²² Diese Auflistung ist eine Zusammenfassung der Auflistung von Manz aus seiner Vorlesung vom 12. Juni 1986. Für den Gesamttext der Vorlesung vgl. dodis.ch/58208.

20 griffsgeschichtlichen Einstieg somit die Frage nach einer Definition des *diplomatischen* Protokolls.

In der wissenschaftlichen Literatur steht der Begriff «diplomatisches Protokoll» für die Gesamtheit der Normen und Regeln, die den Verkehr zwischen Staaten untereinander oder zwischen Staaten und internationalen Organisationen erfassen.²³ Durch diese Normen und Regeln können Koordinationsprobleme beim Aufeinandertreffen verschiedener Gesellschaften verhindert werden, weshalb sie gemäss dem Konzept von David Lewis als eine international anerkannte Konvention betrachtet werden.²⁴ Deshalb wird das diplomatische Protokoll in dieser Publikation folgendermassen definiert:

Das diplomatische Protokoll ist eine internationale Konvention, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen und den Verkehr zwischen Staaten und internationalen Organisationen regelt.

Das diplomatische Protokoll ist von anderen verwandten Begriffen wie dem Zeremoniell und der Etikette abzugrenzen.²⁵ Alle drei Konzepte stellen Verhaltensregeln auf. In der Praxis sind sie aber oft schwierig auseinanderzuhalten, obwohl die Unterscheidung in der Theorie trennscharf ist: Während das diplomatische Protokoll Verhaltensregeln für den Umgang zwischen Staaten festlegt, übt die Etikette diese Funktion für zwischenmenschliche Beziehungen aus und das Zeremoniell regelt die Umgangsformen von Menschen bei feierlichen Anlässen.²⁶ Auch die rechtliche Grundlage unterscheidet sich bei allen drei Konzepten. Die juristische Grundlage für das Protokoll ist das Völkerrecht, die Rechtsnormen des Zeremoniells werden im nationalen Recht abgebildet und die Etikette entzieht sich gesetzlichen Bestimmungen und wird durch Tradition und Sitte geregelt.²⁷

Gemäss dieser Abgrenzung gehören zeremonielle Tätigkeiten wie der Neujahrsempfang nicht zum diplomatischen Protokoll. Auch die Anstandsregeln für Diplomatinen und Diplomaten können gemäss der wissenschaftlichen Definition nicht dem diplomatischen Protokoll zugeordnet werden.

Obwohl diese drei Konzepte unterschiedliche Definitionen, Rechtsquellen und Ausprägungen haben, vermischen sich Protokoll, Etikette und Zeremoniell in der Praxis; sie werden teilweise sogar synonym verwendet.²⁸ So finden sich in diversen Werken der Ratgeberliteratur über das diplomatische Protokoll auch Hinweise zu Fragen der Etikette (Dresscodes, Austausch von Geschenken bei Besuchen, Vorgehen bei Einladungen zu einem diplomatischen Treffen) und Fragen des Zeremoniells (Empfehlungen, die zum Staatszeremoniell gehören, beispielsweise bezüglich des Verhaltens an Zeremonien, Staatsbesuchen und internationalen Zu-

²³ Vgl. Wohlan: Das diplomatische Protokoll im Wandel, S. 9.

²⁴ Vgl. Lewis: Convention, S. 1–4.

²⁵ Diese Abgrenzung ist in der Ratgeberliteratur typisch. Johannes Manz nimmt in der bereits erwähnten Vorlesung zusätzlich eine Abgrenzung zur internationalen Höflichkeit (*Courtoisie*) vor, die in der vorliegenden Arbeit jedoch der Etikette zugeordnet wird. Für den Vorlesungstext vgl. dodis.ch/58208.

²⁶ Vgl. Urschitz: Protokoll, S. 15.

²⁷ Vgl. Wohlan: Das diplomatische Protokoll im Wandel, S. 8–13.

²⁸ Die Begriffe *Etikette* und *Zeremoniell* wurden im 19. Jahrhundert im deutschen Raum voneinander getrennt. In Frankreich wird bis heute «*cérémonial*» synonym zu «*étiquette*» verwendet. Vgl. Hartmann: Staatszeremoniell, S. 40.

sammenkünften). Auf diese Vermischung von Protokoll-, Etikett- und Zeremoniellfragen stösst man auch, wenn man sich mit den Tätigkeiten des schweizerischen Protokolldienstes im Forschungszeitraum befasst.²⁹

Es ist also festzustellen, dass es zwei Definitionsmöglichkeiten des diplomatischen Protokolls gibt. Die Definition im engeren Sinne trennt das Protokoll von Etikette und Zeremoniell, die breite praktische Definition fasst all diese Konzepte unter dem Begriff «Protokoll» zusammen. Im Folgenden wird die zweite Variante verwendet, da diese auch vom schweizerischen Protokolldienst angewendet wird.

Die Abteilung «Protokoll» des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)³⁰ ist heute in zwei Sektionen unterteilt: Sie besteht aus den beiden Sektionen «Besuche und Zeremonien» sowie «Privilegien und Immunitäten». Dies zeigt bereits in der Organisationsstruktur den Einschluss von Fragen aus dem Bereich des Zeremoniells und der Etikette im diplomatischen Protokoll augenscheinlich auf. Obwohl Etikett- und Zeremoniellfragen dem diplomatischen Protokoll zugeordnet werden dürfen, werden nicht alle Aspekte dieser Bereiche vom Protokoll behandelt. Um Missverständnisse zu vermeiden, braucht es eine klare Abgrenzung. Gemäss der Ratgeberliteratur regelt das diplomatische Protokoll folgende Angelegenheiten:

- die Akkreditierung und die Abberufung einer Missionschefin, eines Missionschefs,
- die Rangfolge von Staaten, aber auch von Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern,
- die Privilegien und Immunitäten der diplomatischen und konsularischen Vertretungen sowie derer Mitarbeitenden,
- internationale Konferenzen und Festakte,
- die diplomatische Korrespondenz,
- Veranstaltungen für das diplomatische Corps,
- Sitzordnungen bei Anlässen mit Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern aus mehreren Staaten,
- das Flaggenprotokoll,
- die Verwendung von Visitenkarten sowie
- die Uniform und Kleidung des diplomatischen Personals.³¹

Das diplomatische Protokoll behandelt also protokollarische Fragen und bedeutende Aspekte der Etikette und des Zeremoniells.

29 So finden sich im Bundesarchiv Dossiers des Protokolldienstes mit den Titeln «Protokollfragen», «Zeremonialfragen» und «Etikettfragen». Vgl. z. B. das Dossier «Protokollfragen des Bundesrates», CH-BAR#E2001E-01#1991/17#981* (B.22.11.0.4), das Dossier «Zeremonialfragen. Allgemeines», CH-BAR# E2001E-01#1988/16#529* (B.22.70) oder das Dossier «Etikettfragen bei Todesfällen», CH-BAR# E2010A#1995/313#1279* (B.22.71.10).

30 Bis 1979 hiess das EDA noch Eidgenössisches Politisches Departement (EPD).

31 Diese Liste von Elementen des diplomatischen Protokolls wird z. B. behandelt in den Werken Dreimann: Das diplomatische Protokoll oder Monod de Froideville und Verheul: An Experts' Guide to International Protocol.

Die Teilbereiche des diplomatischen Protokolls

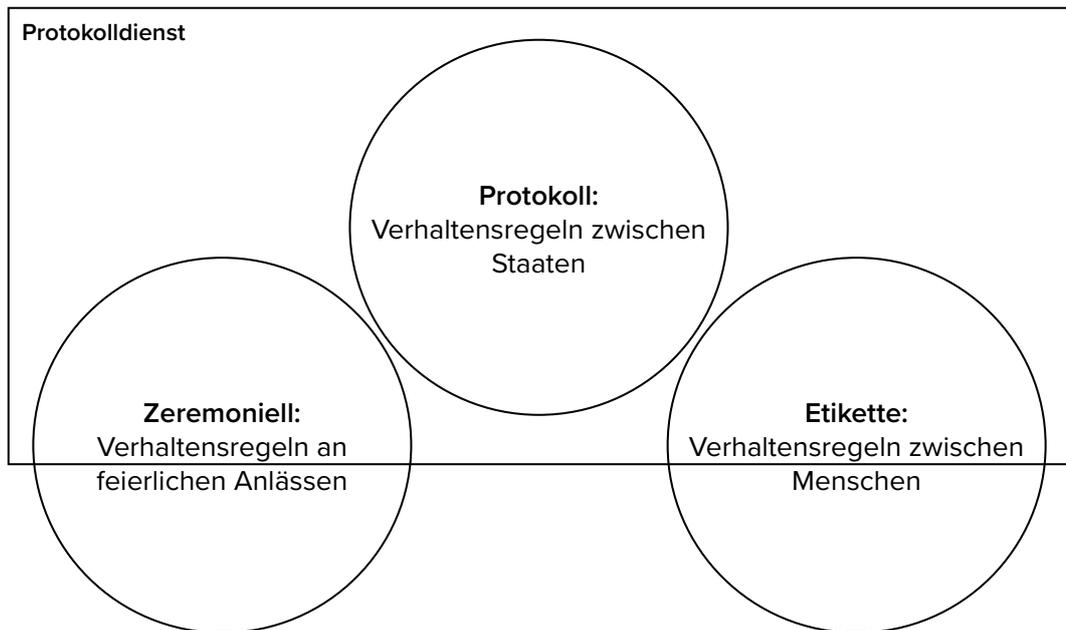


Abbildung: Eigene Darstellung der Teilbereiche des diplomatischen Protokolls gemäss den Beschreibungen der Ratgeberliteratur.

Schliesslich bezeichnet das «Protokoll» – wie auch Manz in seinem Referat gezeigt hat – in vielen Ländern eine Abteilung in der Verwaltung, die für Protokollfragen zuständig ist.³² Diese Abteilung ist in den meisten Staaten dem Aussenministerium zugeordnet – in selteneren Fällen aber auch der Regierungschefin oder dem Regierungschef. In Monarchien besteht oft ein zweiter Protokolldienst, der ausschliesslich für die Einhaltung des diplomatischen Protokolls im Verkehr mit dem Staatsoberhaupt zuständig ist. Um die Verwaltungsstelle von den Verhaltensregeln zu unterscheiden, wird sie fortan als «Protokolldienst» bezeichnet, auch wenn für sie oft nur der Begriff «Protokoll» verwendet wird.

Nach dieser Begriffsklärung geht es im Folgenden um die historische Entwicklung des diplomatischen Protokolls. Die Geschichte der Diplomatie reicht weit zurück. Bereits frühgeschichtliche Gesellschaften wussten um die Bedeutung des Kommunizierens und des Verhandeln mit benachbarten Gesellschaften. Um den Austausch einvernehmlich zu gestalten, mussten schon damals «Spielregeln» ausgearbeitet und entwickelt werden. Hamilton und Langhorne stellen diesbezüglich fest:

«[W]hile our knowledge of the earliest diplomacy may be limited, we know enough to see that it existed widely, that its results were sometimes recorded in highly public ways – on stone monuments, for example – and that rules of the game had been devised and developed.»³³

Mit diesen «Spielregeln» wurde also bereits in frühgeschichtlichen Zeiten eine Urform des diplomatischen Protokolls angewendet. Die Diplomatie und ihre Regeln waren immer ein Bestandteil von Gesellschaften, die in Kontakt mit anderen Gesellschaften standen. Die Komplexität dieser Regeln hingegen unterscheidet

³² Vgl. Unterseite «Protokoll» auf der Webseite des EDA, www.eda.admin.ch.

³³ Hamilton und Langhorne: *The Practice of Diplomacy*, S. 1.

sich je nach Gesellschaft jedoch stark. Und weil die Quellenlage nicht für alle Epochen gleich gut ist, kann hier keine lineare Entwicklung aufgezeigt werden.

Zur Diplomatie im antiken Griechenland gibt es einen grossen Quellenbestand. Die Quellen belegen den regen Austausch der Stadtstaaten untereinander und das Aufkommen des ersten Botschaftswesens.³⁴ Damals gab es noch keine ständigen Vertretungen, sondern lediglich temporäre Gesandtschaften. Dennoch bildeten sich Muster, die als eine informelle Art eines diplomatischen Protokolls betrachtet werden können.³⁵ Beispielsweise räumten die Entsende- und die Empfängerpartei den Gesandten das Vorrecht der Unverletzlichkeit ein, die als eine Vorläuferin der diplomatischen Immunität angesehen werden kann. Allerdings galt diese Unverletzlichkeitspflicht nicht für Dritte, weshalb Gesandtenmorde durchaus üblich waren. Den Gesandten konnte jedoch der Titel eines *Proxenos*³⁶ verliehen werden, wodurch sie gewisse Vorrechte, Privilegien und Ehrungen in der Fremde erhielten und mit den Bürgern³⁷ der Gastgemeinde gleichgestellt wurden. Gewisse dieser Vorrechte und Ehrungen der attischen Diplomaten sind bis heute Teil des diplomatischen Protokolls und des materiellen diplomatischen Rechts.³⁸

Ungleich schlechter ist die Quellenlage für das Römische Reich. Es ist aber davon auszugehen, dass im Römischen Reich die griechische Praxis weiter angewendet wurde und dass der römische Beitrag zur Weiterentwicklung des diplomatischen Protokolls gering war. Dies erstaunt, denn das diplomatische Protokoll kann durchaus auch als juristisches Werk betrachtet werden, und der Einfluss des Römischen Reichs auf andere Bereiche des Rechtssystems ist bekanntlich gross.³⁹

Den nächsten Entwicklungsschub erfuhr das diplomatische Protokoll erst im Spätmittelalter, als sich aufgrund der zunehmenden Verflechtungen der europäischen Staaten die vorübergehenden Gesandtschaften in ständige Vertretungen umwandelten. Ebenfalls in dieser Zeit entstand ein wesentliches Prinzip des diplomatischen Protokolls, das bis heute vorherrschend ist: die Reziprozität. Seit der Mitte des 16. Jahrhunderts legten sogar kleinere Fürsten gegenüber mächtigen Herrschern grossen Wert auf die Gegenseitigkeit der diplomatischen Beziehungen. Der Grundsatz, dass diplomatische Beziehungen nicht einseitig aufgebaut werden und ein Staat einem anderen Staat nur insoweit Privilegien gewährt, als der andere ihm dieselben zugesteht, gilt weitgehend bis heute. In der Frühen Neuzeit entstanden dann erste Rangklassen, in welche die verschiedenen diplomatischen Vertreter eingeteilt wurden. Damit einher ging zum ersten Mal eine Einigung über übergeordnete Regeln, die für alle Höfe galten.⁴⁰ Damit begann die Internationalisierung des diplomatischen Protokolls.

Doch schon bald entflammten – insbesondere an den französischen Höfen – hitzige Diskussionen zwischen Geistlichen, Kaiserberatern und Historikern darüber, wie sich ein Botschafter zu verhalten hatte und gegenüber wem er loyal sein

34 Ebd., S. 8–9.

35 Hamilton und Langhorne bezeichnen diese Muster als «pattern», ebd., S. 9.

36 *Proxenos* setzt sich aus dem griechischen *pro* (für) und *xenos* (Fremde) zusammen.

37 Da in der griechischen Antike nur freie und reiche Männer das Bürgerrecht einer Polis besaßen, wird hier nur die männliche Form verwendet.

38 Vgl. Wohlan: Das diplomatische Protokoll im Wandel, S. 24.

39 Vgl. Hamilton und Langhorne: *The Practice of Diplomacy*, S. 12–14.

40 Vgl. Wohlan: Das diplomatische Protokoll im Wandel, S. 42–55.

sollte.⁴¹ Die Diplomatie und die diplomatische Kultur wurden also wesentlich von der höfischen Gesellschaft geprägt. Norbert Elias, der sich der höfischen Gesellschaft widmet, beschreibt diesen Vorgang folgendermassen: «Jene Kunst, die wir mit einer charakteristischen Verengung des Begriffs als ‹Diplomatie› bezeichnen, wird derart im alltäglichen Leben der höfischen Gesellschaft selbst gezüchtet».⁴²

An den Höfen der Frühen Neuzeit entwickelten sich typische Elemente des diplomatischen Protokolls wie die Immunität von Diplomaten, das höfische Zeremoniell und die Ritualisierung von diplomatischen Abläufen. Diese Bestandteile des diplomatischen Protokolls bestehen noch heute. Zala und Bentele zeigen, dass dies keine Selbstverständlichkeit ist: In keinem anderen Politikbereich hätten sich solche ritualisierten Umgangsformen solange bewährt wie in der Diplomatie: «Hofrangordnungen, Zeremoniell und Etikette sowie die dem Anlass entsprechende Hofkleidung haben das moderne diplomatische Protokoll entscheidend geprägt».⁴³

Obwohl die Umgangsformen zu grossen Teilen bewahrt wurden, entwickelte sich das diplomatische Protokoll nach der Frühen Neuzeit weiter. Schliesslich wiesen verschiedene Bereiche des Protokolls noch Lücken auf: So kam es noch im 18. Jahrhundert zu zahlreichen Streitigkeiten über die Rangfolge der Diplomaten, weil es in der Frühen Neuzeit noch keine «absolute rules either for procedure or precedence»⁴⁴ gab. Deshalb gab es auch noch kein schriftliches diplomatisches Protokoll, wie auch Hamilton und Langhorne feststellen.

Eine erste Regulierung wurde erst 1815 am Wiener Kongress beschlossen. Insbesondere mit dem «Réglement sur le rang entre les agents diplomatiques» wurde ein Instrument geschaffen, um Rangstreitigkeiten einheitlich zu regeln. Es wurde drei Jahre später am Aachener Kongress nur noch geringfügig angepasst.⁴⁵ So wurden zum ersten Mal vier Rangklassen definiert. Dabei umfasste die erste Klasse die Botschafter, Legaten und Nuntien, die zweite Klasse die ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister, die dritte Klasse die Minister-Residenten und die vierte Klasse die Geschäftsträger. Innerhalb der Klassen war das Anciennitätsprinzip entscheidend für die Rangfolge.⁴⁶ An dieser Unterteilung wurde bis heute kaum etwas geändert. Ebenfalls am Wiener Kongress wurde der apostolische Nuntius – der Vertreter des Heiligen Stuhls – als Doyen des jeweiligen diplomatischen Corps festgesetzt.⁴⁷ Auch an dieser Praxis wurde in der Schweiz bis heute nichts verändert.⁴⁸

41 Vgl. Hamilton und Langhorne: *The Practice of Diplomacy*, S. 28–29.

42 Norbert Elias: *Die höfische Gesellschaft*, Berlin 1969, S. 187.

43 Zala und Bentele: *Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen*, S. 240.

44 Hamilton und Langhorne: *The Practice of Diplomacy*, S. 47. Die Entwicklung der Verhaltensregeln vollzog sich in Schüben. Vgl. ebd., S. 1: «The diplomatic process, its machinery and conventions, has grown steadily more complex, usually in fits and starts.»

45 Vgl. Wohlan: *Das diplomatische Protokoll im Wandel*, S. 64 f.

46 Vgl. hierzu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften vom 5. Dezember 1955, [dodis.ch/34795](https://www.dodis.ch/34795).

47 Vgl. Hamilton und Langhorne: *The Practice of Diplomacy*, S. 105.

48 Vgl. hierzu das Protokollreglement der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [dodis.ch/58038](https://www.dodis.ch/58038). In Kapitel XVII «Rangfolge» wird in Abschnitt 2 «Rangfolge unter Angehörigen des diplomatischen Corps» nach wie vor der apostolische Nuntius an erster Stelle geführt.

Nach dieser begrenzten protokollarischen Regelung folgten die entscheidenden internationalen Abkommen erst 1961 mit dem *Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen* und 1963 mit dem *Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen*.⁴⁹ Da die Schweiz an der Ausarbeitung dieser Übereinkommen beteiligt war, wird darauf im Kapitel 3.2 noch eingegangen. Auch wenn mit diesem Übereinkommen ein internationales diplomatisches Protokoll entwickelt wurde, arbeiten die Länder nach wie vor ihre eigenen geltenden diplomatischen Protokolle aus, die die spezifische Anwendung der internationalen Übereinkommen regeln.

Soweit die internationale Entwicklung des diplomatischen Protokolls, die zum Verständnis heutiger protokollarischer Regeln beiträgt. Über die nichtwestliche Entwicklung des diplomatischen Protokolls gibt es kaum Literatur, weshalb darauf in dieser Publikation nicht eingegangen werden kann. Allerdings ist das diplomatische Protokoll auch eine europäische Erfindung, eine «Kunstsprache, die sich in der westlichen Hemisphäre als einheitliches Zeichensystem entwickelt hat», wie es Susanne Schattenberg beschreibt.⁵⁰ Aus diesem Grund ist ein europäischer Fokus bei der Darstellung der Entwicklung des diplomatischen Protokolls gerechtfertigt.

1.1 Das diplomatische Protokoll als politisches Ritual

Das diplomatische Protokoll legt Verhaltensregeln fest und bringt Ordnung in die ansonsten chaotische Situation, wenn zwei unterschiedliche Gesellschaften aufeinandertreffen und sich austauschen wollen. Wie konfliktbeladen die Diplomatie in vorprotokollarischen Zeiten sein konnte, legt die frühere Protokollchefin der Vereinigten Staaten Molly Raiser in einem Interview anhand einer amüsanten Anekdote dar: Als 1815 am Wiener Kongress das Abkommen unterzeichnet werden musste, das zum ersten Mal die Rangfolge des diplomatischen Personals regeln sollte, konnte man sich nicht einigen, wer zuerst den Raum betreten durfte, in dem das Abkommen zur Unterzeichnung bereitgelegt worden war, da genau diese Frage erst durch das Abkommen geregelt worden wäre. Die Lösung des Problems war schnell gefunden: Man baute kurzerhand 25 Türen in die Wände des Raumes, damit alle diplomatischen Vertreter gleichzeitig eintreten konnten.⁵¹ Auch wenn sich für diese Anekdote leider keine Belege finden lassen, illustriert sie selbst als Fiktionalität, welche Probleme im diplomatischen Verkehr ohne Pro-

⁴⁹ Vgl. Hamilton und Langhorne: *The Practice of Diplomacy*, S. 2.

⁵⁰ Schattenberg: *Die Macht des Protokolls*, S. 374.

⁵¹ Vgl. hierzu das Interview von Charles Stuart Kennedy mit Molly Raiser von 1998, aufgefunden auf der Seite der *Association for Diplomatic Studies and Training* (ADST), <https://adst.org/2013/05/the-art-of-protocol/>. Gemäss Informationen des österreichischen Bundeskanzleramts ist anzunehmen, dass Molly Raiser sich auf den Mythos der «5 Türen für 5 Herrscher» bezieht. Der Webseite des Bundeskanzleramts ist Folgendes zu entnehmen: «Der Legende nach sollen die 5 Souveräne von Österreich, Russland, Frankreich, Preußen und Großbritannien zur Unterzeichnung der Kongressakte gleichzeitig jeweils von einer der 5 Türen eingetreten sein, um so dem Protokoll Genüge zu tun. Es sprechen jedoch zwei Fakten gegen diese These: Zum einen kam es niemals zu einem derartigen Zusammentreffen – die Akte wurde nämlich nur durch Bevollmächtigte unterschrieben und erst später von den Herrschern ratifiziert – wo genau ist nicht bekannt. Zum anderen sind zwei der fünf Türen Blindtüren, hinter denen sich winzige Abstellräume verbergen.» Vgl. den Artikel «Kongressaal», www.bundeskanzleramt.gv.at.

tokoll entstehen können. Der Bundesrat legt dies bei der Verabschiedung des ersten Protokollreglements ähnlich dar: «Les dispositions réglant la préséance et le placement sont peut-être les plus utiles du nouveau règlement, ce domaine étant une source inépuisable de malentendus et de susceptibilités.»⁵²

Das Protokoll hat also eine ordnende Funktion: Es reguliert und ritualisiert die Vorgänge auf dem diplomatischen Parkett. Ein Ritual zeichnet sich gemäss der Religionswissenschaftlerin Catherine Bell durch sechs Attribute aus:

1. Formalismus
2. Traditionalismus
3. disziplinierte Beständigkeit
4. regelgeleitetes Verfahren
5. Performance
6. sakrale Symbole⁵³

Um zu untersuchen, inwiefern diese Attribute auf das diplomatische Protokoll zutreffen, wird die Analyse auf eine Aktivität des Schweizer Protokolldienstes eingegrenzt, die später noch behandelt wird: den Neujahrsempfang für das diplomatische Corps. In den Grundzügen funktioniert der Neujahrsempfang wie folgt: Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident empfängt zu Beginn des neuen Jahres die gegenüber der Schweiz akkreditierten Missionschefinnen und -chefs. Diese restringierte Kommunikationsform ist bereits ein starker Beleg für den (1) formalistischen Charakter des Anlasses, der gemäss Bell zur Ritualisierung beiträgt. Bell sieht in der formalistischen Sprache zudem eine wichtige politische Funktion, denn «by limiting or curbing how something can be expressed, restricted codes of behavior simultaneously influence what can be expressed as well».⁵⁴ Das (2) traditionalistische Attribut und das (3) Beständigkeitsattribut lassen sich bei den Neujahrsempfängen daran erkennen, dass der Anlass in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums ähnlich oder gar identisch durchgeführt wurde. Deshalb kann er, obwohl es auch zu Anpassungen kam, als Konstante der protokollarischen Aktivitäten betrachtet werden.

Die Folge dieser nahezu perfekten Replikation ist gemäss Bell die Etablierung eines mächtigen Legitimationsinstrumentes.⁵⁵ Wenn eine Aktivität wie der Neujahrsempfang als Tradition betrachtet wird, die schon seit jeher gleich gehandhabt wird, dann wird sie auch nicht in Frage gestellt.⁵⁶ Dadurch, dass sich der Neujahrsempfang an internationalen Gepflogenheiten orientiert, gibt es auch

⁵² Vgl. das BR-Prot. Nr. 2450 vom 2. November 1948, dodis.ch/6880.

⁵³ Bell nennt diese Attribute im Original: «formalism, traditionalism, disciplined invariance, rule-governance, sacral symbolism, and performance». Vgl. Catherine Bell: *Ritual. Perspectives and Dimensions*, New York 1997, S. 138.

⁵⁴ Ebd., S. 139.

⁵⁵ Vgl. ebd., S. 145: «As a powerful tool of legitimation, traditionalization may be a matter of near-perfect repetition of activities from an earlier period, the adaptation of such activities in a new setting, or even the creation of practices that simply evoke links with the past.»

⁵⁶ Das Traditionalismus- und das Beständigkeitsattribut unterscheiden sich gemäss Bell dadurch, dass sich der Traditionalismus auf eine vergangene Autorität beruft, während dem bei der Beständigkeit die Zeit im Allgemeinen ignoriert wird. Auf den Neujahrsempfang trifft somit das Beständigkeitsattribut besser zu.



Der Neujahrsempfang als politisches Ritual: Der rote Teppich wird am 9. Januar 1986 vor dem Bundeshaus ausgerollt, dodis.ch/58915. Siegfried Kuhn © StAAG/RBA12-RS03279-1_23

eine räumliche Dimension der Beständigkeit. Wie später gezeigt wird, orientierte sich der Protokolldienst vor einer Änderung des Neujahrsempfangs stets bei den Schweizer Vertretungen im Ausland darüber, wie diese Empfänge in anderen Ländern organisiert wurden.

Auch das (4) regelgeleitete Verfahren lässt sich bei den Neujahrsempfängen beobachten: Der Ablauf wurde immer stärker reguliert, wie im Kapitel 4.2 noch genauer beschrieben wird. Selbst die oberflächlich gehaltenen Fragen, über die sich der Bundespräsident mit den Missionschefs austauschte, wurden spätestens ab 1960 klar geregelt. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD bereitete jeweils zuhause des Protokolldienstes eine Liste von Fragen vor, die der Bundespräsident den Vertretungen stellen konnte.⁵⁷ Ab 1961 gab es eine solche Liste auch von der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD).

Bell sieht durch die Überschreibung persönlicher Eigeninteressen und des Chaos' durch Regeln des kontrollierten Engagements wiederum einen Wesens-

⁵⁷ Für eine solche Liste mit Fragen an die osteuropäischen Staaten der Sektion Ost der Abteilung für Politische Angelegenheiten vgl. dodis.ch/57943.

zug des Rituals. Auch das Auftreten des (5) Performance-Attributs beim Neujahrsempfang ist augenscheinlich. So wurde dem visuellen Erscheinungsbild stets ein hoher Wert zugerechnet. Viele Missionschefs erschienen in Uniformen oder traditionellen Bekleidungen und der rote Teppich vor dem Bundeshaus wurde stets ausgerollt.

Etwas weniger offensichtlich ist das Auftreten von (6) sakralen Symbolen beim Neujahrsempfang. Bell legt dar, dass dies durchaus auch subtil und indirekt erfolgen kann.⁵⁸ So kann bereits die Ansprache durch den vatikanischen Nuntius als Doyen des diplomatischen Corps, die seit 1969 Teil des Neujahrsempfangs ist, als Erfüllung des sakralen Attributs betrachtet werden.

Der Neujahrsempfang ist gemäss der Definition von Bell eindeutig ein rituelles Ereignis, weil er alle sechs Attribute eines Rituals aufweist. Doch kann der Anlass auch als politisches Ritual bezeichnet werden? Um diese Frage zu beantworten, kann die Theorie des amerikanischen Politologen Muray Edelman herangezogen werden, die er in *Politik als Ritual* darlegt.⁵⁹ Edelman zeigt, dass dauerhafte politische Institutionen oft die Form eines politischen Rituals annehmen. Politische Rituale haben konformistische Funktionen, da sie die Aufmerksamkeit auf gemeinsame Interessen lenken. Zudem können sie in einer verwirrenden Situation Sinn erzeugen und Ordnung schaffen. Edelman beschreibt den Vorgang eines politischen Rituals wie folgt: «Es wird ein vereinfachtes Abbild der Wirklichkeit geschaffen, und Tatsachen, die nicht ins Bild passen, werden ausgeblendet. Entscheidend sind Einklang und Konformismus mit der geheimen Ordnung.»⁶⁰

Dies trifft auf den Neujahrsempfang sehr gut zu: Es werden lediglich Glückwünsche ausgetauscht und oberflächliche Fragen gestellt. Politische Fragen und Unstimmigkeiten in der Beziehung zwischen der Schweiz und anderen Ländern wurden ignoriert, wie aus einer Notiz des Vorstehers der Sektion Ost der Politischen Direktion des EPD Giovanni Enrico Bucher vom 16. Dezember 1960 an den Protokollchef Richard Aman hervorgeht. Bucher hatte Fragen ausgearbeitet, die der Bundespräsident anlässlich des Neujahrsempfangs 1961 mit den Vertretern der Oststaaten diskutieren konnte. Den Fragekatalog leitet Bucher folgendermassen ein: «Mit dem meisten Oststaaten haben wir heikle und unangenehme Probleme, die sich nicht dazu eignen, anlässlich des Neujahrsempfangs erwähnt zu werden.»⁶¹ Der Anlass weist durch diese Limitierung der Gesprächsthemen sehr starke konformistische Züge auf.

Gemäss Edelman ist nicht davon auszugehen, dass jedes politische Ritual absichtlich von einer politischen Elite eingesetzt wird, um ihre Interessen durchzusetzen. Diese manipulative Seite eines politischen Rituals muss nicht zwingend auftreten. Auch beim Neujahrsempfang ist nicht von einer Manipulation auszugehen. Vielmehr erhoffte man sich durch die Ritualisierung gewisser Prozesse eine Vermeidung von Konflikten. So reihten sich ab 1969 die Missionschefs gemäss einer vorgefertigten Liste nach ihrer diplomatischen Rangfolge in der Wandelhalle

58 Vgl. Bell: *Ritual*, S. 153–156.

59 Murray Edelman: *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handels*, Frankfurt 1976.

60 Ebd., S. 14.

61 Vgl. dodis.ch/57943.

ein. Über die Rangfolge entschied lediglich das Anciennitätsprinzip. Das konnte zu heiklen Situationen führen, in denen sich Vertreter verfeindeter Staaten nebeneinander einreihen mussten: So mussten gleich im ersten Jahr, in dem diese Praxis angewendet wurde, die irakische Vertretung neben der israelischen Delegation Platz nehmen und 1974 wurde dieser Platz der saudi-arabischen Delegation zugewiesen. Dies wurde aber in beiden Fällen nicht beanstandet; die Ritualisierung mit dem regelgeleiteten Verfahren vermied hier einen Konflikt.

Etwas anders sah es jedoch in den Jahren 1981 bis 1983 aus, als sich neben dem israelischen Vertreter die Delegation aus Katar einfinden sollte. Diese Situation wurde im Vorfeld von der katarischen Vertretung gegenüber der Schweiz moniert. In einem Telegramm vom 21. Dezember 1981 teilt die katarische Botschaft in der Schweiz dem EPD mit:

«L'Ambassade de Qatar en Suisse présente ses compliments au Ministère des affaires étrangères et souhaiterait par la même occasion, exprimer son profond regret ... envers l'erreur commise par le Ministère (déjà l'an dernier), à propos de la position du classement de présence à la cérémonie de la présentation des vœux de Nouvel An 1982, de s. exc. l'Ambassadeur de l'État du Qatar aux côtés de l'Ambassadeur israélien, ?? cela dit, malgré la parfaite connaissance du ministère de l'ambiguïté d'une telle situation.»⁶²

Protokollchef Hansjakob Kaufmann erklärte, dass die Platzierung nicht aus einem Fehler resultierte, sondern unter strikter Einhaltung der *ordre de préséance* erfolgte. Dennoch versprach er, «une solution pratique» zu finden.⁶³ Wohl ohne Erfolg, blieb doch der katarische Botschafter gemäss Präsenzliste allen drei Empfängern fern. Er nahm erst 1984 wieder am Neujahrsempfang teil, als der neue israelische Vertreter in der Rangfolge nach unten rutschte und zwischen den Vertretungen aus Zaire und Ecuador Platz nehmen musste, während sich der katarische Vertreter nun zwischen den Missionschefs der DDR und Dänemark einfand.⁶⁴ Hier setzte die konformistische Wirkung des diplomatischen Protokolls also nicht ein.

Diese Episode ist allerdings als Ausnahme beim Neujahrsempfang zu betrachten. Grundsätzlich gelang es dem Protokolldienst bei diesem Anlass, die unterschiedlichen Ansichten der verschiedenen Vertretungen in den Hintergrund zu stellen, oder mit Edelmanns Worten: «Kooperationsbereitschaft und Einverständnis der Betroffenen [in diesem Fall der diplomatischen Vertretungen] sicherzustellen».⁶⁵

Edelman konzentriert sich in seiner Arbeit auf Rituale, die eine breite Masse ansprechen. Er setzt den Fokus deshalb auf den Effekt, den ein politisches Ritual auf die Bevölkerung ausübt. Den Neujahrsempfang kann man auch vor diesem Gesichtspunkt analysieren: Er wird von der Öffentlichkeit jedes Jahr verfolgt und erhält beinahe den Charakter eines Feiertages; der Anlass zu Jahresbeginn hat also einen öffentlich wirksamen Effekt. So finden sich jedes Jahr am Tag des Neujahrsempfang zahlreiche schaulustige Menschen auf dem Bundesplatz ein, um einen Blick auf die militärischen Ehren und die verschiedenen Delegationen zu erhaschen. Auch in der Berichterstattung in den Medien wird der Neujahrsempfang jedes Jahr erwähnt. Eine Analyse der Berichterstattung in der schwei-

62 Vgl. dodis.ch/57967.

63 Vgl. dodis.ch/57969.

64 Vgl. hierzu diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2010A#1995/313#1278* (B.22.71.08).

65 Edelman: Politik als Ritual, S. 37.

zerischen Filmwochenschau, die zwischen 1953 und 1968 über acht der sechzehn Neujahrsempfänge berichtete und diese Beiträge nahezu identisch aufbaute, zeigt die öffentliche Ritualisierung des Anlasses.⁶⁶

Der Neujahrsempfang hat somit auch auf die Öffentlichkeit einen ritualisierenden Effekt, der, wenn er nicht gar von staatlicher Seite beabsichtigt, doch zumindest begrüsst wird. Politische Rituale werden gemäss Edelman zum «Symbol dessen, was die Massen glauben müssen, um unbesorgt zu sein».⁶⁷ Die Massenmedien zeigen den Bundespräsidenten als Gastgeber eines freundschaftlichen Apéros mit den diplomatischen Vertretungen «aller Herren Länder».⁶⁸ Es finden sich politische Feinde – wie die USA und die Sowjetunion zu Zeiten des Kalten Kriegs – in der Wandelhalle ein, um der friedvollen und neutralen Ansprache des Bundespräsidenten beizuwohnen. Globale Konflikte verlieren dadurch für die Schweizer Öffentlichkeit ihre Bedrohlichkeit, da gezeigt wird, dass das politische Ritual des Neujahrsempfanges immer noch stärker gewichtet wird als einzelne Streitigkeiten, mögen sie noch so beunruhigend sein. Dabei spielt es keine Rolle, dass die Bevölkerung selbst nicht am Neujahrsempfang partizipieren kann. Gemäss Edelman ist dies sogar ein Wesenszug eines politischen Rituals. Er legt dar, dass für die Wirksamkeit der Politik als Symbol entscheidend ist, «dass sie fern, distanziert, unnahbar ist».⁶⁹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Teile des diplomatischen Protokolls durchaus auch als *politisches* Ritual zu betrachten sind. Das gilt insbesondere für den Neujahrsempfang der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten für das diplomatische Corps. Die Folgen dieser Ritualisierung sind einerseits die Vermeidung von Konflikten bei den betroffenen diplomatischen Vertretungen und – gemäss Edelman – andererseits eine beruhigende öffentliche Wirkung durch die jährlichen sehr ähnlichen Berichterstattungen.

⁶⁶ So wurde die Ankunft des diplomatischen Corps bis auf 1968 stets in der Filmwochenschau gezeigt, das Händeschütteln der Diplomaten war bis auf 1967 und 1968 Teil der Berichterstattung, der Bundespräsident wurde stets erwähnt und die Kleidungen wurden bis auf 1959 und 1966 ebenfalls kommentiert. Vgl. hierzu die Beiträge der Schweizer Filmwochenschau in den Dossiers: CH-BAR#J2.143#1996/386#556-1#1* (0556-1), CH-BAR#J2.143#1996/386#654-1#1* (0654-1), CH-BAR#J2.143#1996/386#752-1#1* (0752-1), CH-BAR#J2.143#1996/386#851-1#1* (0851-1), CH-BAR#J2.143#1996/386#1146-1#1* (1146-1), CH-BAR#J2.143#1996/386#1196-1#1* (1196-1), CH-BAR#J2.143#1996/386#1246-1#1* (1246-1), CH-BAR#J2.143#1996/386#1295-1#1* (1295-1).

⁶⁷ Edelman: Politik als Ritual, S. 2.

⁶⁸ Dieser Ausdruck erschien einerseits immer wieder in der Berichterstattung über die Neujahrsempfänge in der Forschungsperiode, andererseits wird der Begriff im Zusammenhang mit dem Neujahrsempfang auch heute noch verwendet. So schreibt der Informationsdienst des EDA am 10. Januar 2019 auf eine Anfrage des Verfassers dieser Publikation, wann der Neujahrsempfang stattfände: «Die Diplomaten aus allen Herren Ländern werden um 15:30 Uhr durch Bundespräsident Ueli Maurer begrüsst.»

⁶⁹ Edelman: Politik als Ritual, S. 5.

1.2 Das diplomatische Protokoll als nonverbale Kommunikationsform

Das diplomatische Protokoll ist eine international anerkannte Konvention, wie sich Staaten untereinander zu verhalten haben. Es übt eine wichtige Kommunikationsfunktion aus, denn «as long as nations and peoples want to <get along>, there will be an important role for protocol to play in the international life of our civilization»,⁷⁰ hält der frühere Protokollchef der USA Stanley Woodward treffend fest. Das diplomatische Protokoll bestimmt die Kommunikation zwischen Staaten, da es ein anerkanntes Zeichensystem und auch ein Regelwerk für das interstaatliche Verständnis ist. Susanne Schattenberg bezeichnet das diplomatische Protokoll deshalb gleichzeitig als «Wörterbuch und Grammatik»⁷¹ der Diplomatie.

Doch es ist mehr als bloss ein Referenzsystem für zwischenstaatliche Kommunikation, es ist auch ein eigenständiges Instrument, das selbst zum Senden von Botschaften eingesetzt werden kann. Es ist also nicht nur Wörterbuch und Grammatik, sondern auch Literatur, um Schattenbergs Gedanken fortzuführen. Dabei wird das diplomatische Protokoll vor allem für den Versand von Botschaften eingesetzt, die besser nicht verschriftlicht werden sollen. Einige Episoden aus der schweizerischen Diplomatie-Geschichte veranschaulichen dieses Beispiel: Beim Neujahrsempfang 1949 entschuldigte sich der rumänische Missionschef, dass er nicht persönlich erscheinen könne, weil er nicht im Land weile und schickte stattdessen den Legationsrat der rumänischen Vertretung an den Neujahrsempfang. Der Protokolldienst war sich zunächst nicht sicher, ob es sich dabei tatsächlich lediglich um ein Terminproblem handelte oder ob der rumänische Missionschef mit seinem Fernbleiben eine Botschaft vermitteln wollte. Der neu ernannte Protokollchef André Boissier fand daraufhin heraus, dass der rumänische Missionschef am Neujahrstag in Bern gesichtet worden war. Auch die Schweizer Gesandtschaft in Bukarest antwortete dem Protokolldienst, dass die rumänische Vertretung in Bern durchaus die Vorgabe erhalten haben konnte, sich möglichst «schroff» gegenüber westlichen Staaten – und damit gegenüber der Schweiz – zu verhalten.⁷² Die Aktion des rumänischen Diplomaten kann also im Licht der harten Sowjetisierung Rumäniens in der Nachkriegszeit betrachtet werden.

Die Schweizer Gesandtschaft in Bukarest berichtete am 28. Januar 1949 über einen weiteren Vorfall. Das rumänische Aussenministerium organisierte einen Empfang zu Ehren der polnischen Regierungsdelegation. Der rumänische Premierminister Petru Groza bat die Vertreter des Ostblocks in ein besonderes Esszimmer, während die Missionschefs der Weststaaten in ein anderes Zimmer geleitet wurden. Diesen «Protokollsachen» müsste man gemäss der Schweizer Gesandtschaft in Bukarest nicht zu viel Bedeutung beimessen, «wenn nicht anzunehmen wäre, dass eben bei den rumänischen Behörden die Absicht besteht, die westlichen Diplomaten zurückzusetzen und zu verletzen».⁷³ Die rumänische Vertretung teilte den westlichen Staaten auf diesem Weg mit, dass sie ihnen ge-

⁷⁰ Woodward: Protocol, S. 5.

⁷¹ Schattenberg: Die Macht des Protokolls, S. 374.

⁷² Vgl. dodis.ch/58853.

⁷³ Vgl. dodis.ch/57942 und diverse Schreiben im Dossier CH-BAR#E2001E#1969/121#1920* (B.22.71.15.2).

genüber nicht mehr so freundlich eingestellt war. Diese Botschaft wurde weder schriftlich noch mündlich geäußert, die rumänische Regierung hatte einen nonverbalen Weg gewählt.

Gemäss der amerikanischen Kommunikationswissenschaftlerin Judee Burgoon spricht man von einer nonverbalen Kommunikation, wenn sie (1) grundsätzlich bewusst ausgeübt wird, (2) von Mitgliedern einer Gesellschaft regelmässig eingesetzt wird, (3) grundsätzlich als bewusst eingesetzt interpretiert wird und (4) anerkannte Bedeutungen hat.⁷⁴ Die Aktion des rumänischen Missionschefs erfüllt alle Kriterien dieser Definition.

Dies ist insofern von Bedeutung, als die diplomatische Sprache vielschichtig ist und neben dem Inhalt stets auch die Form der Kommunikation entscheidend ist.⁷⁵ Somit sind alle geringfügigen Abweichungen vom diplomatischen Protokoll Teil der diplomatischen Sprache. Dabei darf aber der kulturelle Hintergrund der Akteure nicht ignoriert werden. Gemäss Schattenberg ist die Diplomatie eine interkulturelle Kommunikation, die von drei Zeichensystemen bestimmt wird: dem eigenen, dem fremden und dem neutralen des Protokolls. Schattenberg illustriert diese Theorie an einem Beispiel: Bei den Friedensverhandlungen im amerikanischen Portsmouth nach dem Russisch-Japanischen Krieg im August 1905 konnte Russland ein besseres Ergebnis als Japan erzielen, obwohl das Russische Kaiserreich den Krieg verloren hatte. Schattenberg führt dies darauf zurück, dass sich der russische Vertreter sehr amerikanisch verhalten hatte, während sich der japanische Delegierte strikt an das Protokoll hielt. Entscheidend war somit der amerikanische Zeichencode und nicht der neutrale des diplomatischen Protokolls. Die russischen Vertreter wichen zwar vom Protokoll ab, blieben aber im amerikanischen Referenzrahmen, was die Amerikaner positiv bewerteten.⁷⁶ Das Beispiel zeigt: Das Verständnis von nonverbalen Botschaften ist immer mit Schwierigkeiten bei der Interpretation und der Gewichtung der Zeichensysteme verbunden.

Der Protokolldienst, die Abteilung für Politische Angelegenheiten oder die Schweizer Vertretungen im Ausland waren stets damit konfrontiert, protokollarische Aktivitäten anderer Staaten richtig zu interpretieren. Dies veranschaulicht wiederum eine Episode aus der Beziehung zwischen der Schweiz und Rumänien: 1957 wurde Pierre François Brügger, der Schweizer Gesandte in Bukarest, eingeladen, an der Verabschiedung einer Regierungsdelegation teilzunehmen, die nach Russland reiste. Diese an sich übliche protokollarische Aktivität wurde von Brügger als reine Parteisache interpretiert. Er entschuldigte sich und blieb der Veranstaltung fern, wie viele andere westliche Botschafter auch. Der türkische Botschafter hingegen nahm an der Verabschiedung teil, was er gemäss Brügger aber anschliessend bereute. Denn Russland interpretierte dessen Teilnahme als Zeichen der Höflichkeit, als Geste der Dankbarkeit für Chruschtschows Besuch der türkischen Botschaft in Moskau am türkischen Nationalfeiertag. Diese Bot-

⁷⁴ Vgl. Judee Burgoon, Laura Guerrero und Kory Floyd: *Nonverbal Communication*, New York 2010, S. 16.

⁷⁵ Vgl. Susanne Schattenberg: «Diplomatie als interkulturelle Kommunikation», in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 8 (2011), S. 457–462.

⁷⁶ Vgl. Susanne Schattenberg: «Die Sprache der Diplomatie oder das Wunder von Portsmouth. Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Aussenpolitik», in: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 56 (2008), S. 3–26, hier S. 24–26.

schaft wurde vom türkischen Botschafter ungewollt und unbewusst vermittelt, da er sein Erscheinen am Anlass nicht mit gleicher Vorsicht interpretierte wie der Schweizer Vertreter.⁷⁷

Bei zeremoniellen Aktivitäten ist die nonverbale Ebene klar erkennbar. Doch auch bei anderen protokollarischen Aktivitäten gibt es nonverbale Aspekte. Hier liefert wieder Susanne Schattenberg ein einleuchtendes Beispiel: Die USA führte zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Russland eine einfache Gesandtschaft, während die britische Krone ihre Vertretung mit einer höher gestellten Botschaft sicherstellte. Als nun ein Streit zwischen den USA und Grossbritannien um eine Seehundstation in der Behringsee entfachte und die Beamten des russischen Reiches ein Urteil fällen mussten, wähnte sich der amerikanische Vertreter Andrew White im Vorteil. Er hatte sich zwar die sachbezogenen Argumente zurechtgelegt, vergass jedoch das Zeichensystem der Statussymbole: Die russischen Beamten wurden von den Engländern in einer eleganten, repräsentativen Botschaft empfangen und empfanden dies als Ehre. White, der bloss amerikanischer Gesandte war, musste die Russen hingegen in seiner einfachen Wohnung treffen. Er wurde dem Rang und Namen der Russen nicht gerecht und so entschieden sie sich zugunsten der Briten. White musste feststellen, dass das nonverbale Zeichensystem von Prestige und Status von den russischen Beamten höher gewichtet wurde als seine inhaltliche und sachbezogene Sprache.⁷⁸ Diese Begebenheit zeigt, dass bereits der Entscheid, ob eine Botschaft oder lediglich eine Gesandtschaft in einem fremden Land errichtet wird, unter Umständen eine folgenreiche nonverbale Form der zwischenstaatlichen Kommunikation ist.

Es ist davon auszugehen, dass solche Überlegungen auch die Schweiz unter Druck setzten, ihre Missionen im Ausland in Botschaften umzuwandeln. So waren diese Überlegungen sowohl im National- wie auch im Ständerat Teil der Argumentation, als in der Märzsession 1956 über den Bundesbeschluss «Umwandlung von Gesandtschaften in Botschaften» diskutiert wurde. Der Berichterstatter der aussenpolitischen Kommission, der Bündner Nationalrat Josef Condrau von der Katholischen Volkspartei, äusserte während der Beratung im Nationalrat seine Sorge, dass die Schweiz bei einem Festhalten an den Gesandtschaften Gefahr laufen würde, «nicht mehr verstanden zu werden.»⁷⁹ Eine verblüffend ähnliche Aussage fällt der Berichterstatter im Ständerat, der Vertreter von Appenzell-Ausser rhoden Walter Ackermann von der Freisinnig-Demokratischen Partei. Er mahnte, dass man die Gefahr, «nicht mehr verstanden zu werden»⁸⁰, nicht übersehen dürfe. Die zweimalige Verwendung des Passivs «verstanden zu werden» weist deutlich daraufhin, dass kommunikative Aspekte bei der Umwandlung der Schweizer Gesandtschaften in Botschaften eine wesentliche Rolle spielten und dass sich auch Politiker Gedanken über die Formen der nonverbalen Kommunikation auf diplomatischer Ebene durch protokollarische Entscheide machten.

⁷⁷ Vgl. das Schreiben von Botschafter Pierre François Brügger an den Generalsekretär des EPD, Robert Kohli, vom 5. November 1957, CH-BAR#E2001E#1970/217#2141* (B.22.71.30).

⁷⁸ Vgl. Schattenberg: Die Sprache der Diplomatie, S. 3.

⁷⁹ Vgl. dodis.ch/59401, S. 47.

⁸⁰ Vgl. dodis.ch/59402, S. 30.

2 Die Verwaltungsgeschichte des Protokolldienstes von 1946–1990

Die Rolle der Verwaltung wird «beinahe systematisch unterschätzt oder vergessen», wie der Schweizer Historiker Thomas Gees feststellt.⁸¹ Dabei sei die Verwaltung als Akteurin entscheidend für den Wandel gewisser Politikbereiche. Dies gilt auch für das diplomatische Protokoll, das mit dem Protokolldienst über eine eigene Verwaltungsabteilung verfügt.

2.1 Zuordnung des Protokolldienstes innerhalb der Bundesverwaltung

Die Gründung des schweizerischen Protokolldienstes vollzog sich – passend zum diplomatischen Protokoll – unsichtbar. Die Schweizer Historikerin Daniela Rosmus hielt 1990 in ihrer Lizentiatsarbeit über Staatsbesuche fest, dass sich keine Unterlagen finden liessen, «die über Entstehung und Geschichte des schweizerischen Protokolldienstes Auskunft geben.»⁸² Tatsächlich konnte beispielsweise kein Bundesratsbeschluss ausfindig gemacht werden, der die Gründung des Protokolldienstes belegen würde. Im Staatskalender – dem organisatorischen und personellen Verzeichnis der Bundesverwaltung – taucht der Protokolldienst im Jahr 1946 dann aber erstmals als eigenständige Abteilung auf.⁸³

Es muss allerdings bereits zuvor eine Art Protokolldienst gegeben haben: Eine Departementschronik des Eidgenössischen Politischen Departements aus dem Jahr 1971 legt den Schluss nahe, dass bereits von 1927 bis 1946 eine «Sektion Protokoll und Presse» existierte, die der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten zugeordnet war.⁸⁴ Somit ist davon auszugehen, dass es in der Schweizer Bundesverwaltung seit 1927 eine Abteilung gibt, die sich mit Protokollfragen auseinandersetzt. Diese Einschätzung erhärtet sich an der Tatsache, dass 1928 mit Carl Stucki zum ersten Mal ein Protokollchef ernannt wurde.⁸⁵

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer Reorganisation des Politischen Departements.⁸⁶ Die Kriegsjahre führten zu einer grossen Zunahme der Arbeitslast und per Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1945 wurden sechs neue Schweizer

81 Gilbert Courtaz et al.: «Was soll und kann Verwaltungsgeschichte?», in: *Traverse* 18 (2011/3), S. 160–170, hier S. 165.

82 Rosmus: *Staatszeremoniell und politische Kultur*, S. 77.

83 Vgl. den Staatskalender von 1946, Politisches Departement, S. 14, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

84 Vgl. den Bericht «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» des EPD vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074.

85 Vgl. das Dossier CH-BAR#E2500#1982/120#2087* (a.21).

86 Vgl. das BR-Prot. Nr. 810 vom 25. März 1946, dodis.ch/60458.

Gesandtschaften im Ausland errichtet.⁸⁷ Aufgrund dieser Entwicklungen erfolgte im März 1946 zuerst eine provisorische Reorganisation gewisser Abteilungen im EPD: Die Abteilung für auswärtige Angelegenheiten wurde auf drei Abteilungen und zwei Dienste aufgeteilt⁸⁸ und der Protokolldienst wurde der neu gegründeten Abteilung für Politische Angelegenheiten zugeordnet und vom Presse- und Informationsdienst losgelöst. Dadurch wurde auf einer administrativen Ebene deutlich, dass das diplomatische Protokoll nicht rein verwaltungstechnische Fragen behandelte, sondern durchaus einen politischen Aspekt hatte: Durch die Reorganisation kam es zu einer ersten administrativen Politisierung des Protokolldienstes.

Diese provisorische Aufteilung hätte ursprünglich bereits in der Sommersession desselben Jahres vom Parlament durch eine Revision des Gesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung verabschiedet werden sollen. Dazu kam es jedoch nicht. Das EPD wollte zuerst Erfahrungen sammeln und die geplanten Reorganisationen der anderen Departemente abwarten. Deshalb folgte die nächste Änderung der Organisationsstruktur erst im Jahr 1950. Diese führte allerdings zu keinen grossen Änderungen in der Verwaltungsarbeit und betraf wie auch die folgende Reorganisation von 1954 den Protokolldienst nicht.⁸⁹ Erst zwanzig Jahre nach dem erstmaligen Auftauchen des Protokolldienstes im Staatskalender wechselte dessen Zuordnung in der Bundesverwaltung: Im Organigramm des EPD aus dem Jahr 1966 ist ersichtlich, dass der Protokolldienst dem Generalsekretariat des EPD zugeteilt wurde und nicht mehr der Abteilung für Politische Angelegenheiten unterstand.⁹⁰ Auch wenn sich keine Quellen über die Beweggründe finden lassen, weshalb der Protokolldienst von der Abteilung für Politischen Angelegenheiten getrennt wurde, kann nun nicht im Umkehrschluss zur oben angestellten Einschätzung von einer administrativen Entpolitisierung des Protokolldienstes ausgegangen werden. Denn es lassen sich nach dem Anschluss ans Generalsekretariat keine Veränderungen in den Tätigkeiten erkennen. Die nächste Neuuzuordnung erfolgte durch die grosse Reorganisation von 1979, in deren Zuge das EPD

⁸⁷ Namentlich in Mexiko, Peru, China, Australien, Kanada und in der Südafrikanischen Union. Vgl. dodis.ch/59403, S. 161 und 174.

⁸⁸ Die neu gegründeten Abteilungen und Dienste waren die folgenden: Politische Angelegenheiten; Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten; Verwaltungsangelegenheiten; Internationale Organisationen sowie Presse und Information. Vgl. das BR-Prot. Nr. 810 vom 25. März 1946, dodis.ch/60458.

⁸⁹ So steht im Geschäftsbericht über das Jahr 1950 des EPD: «Durch die provisorische Reorganisation des Politischen Departements wurde der Informations- und Pressedienst formell dem Departementssekretariat angeschlossen. An den bestehenden Verhältnissen änderte dies wenig, denn der Chef des Informations- und Pressedienstes hatte den Posten eines Departementssekretärs schon bisher in Personalunion innegehabt.» Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1950, vom 27. April 1951, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch und gemäss der Departementschronik aus dem Jahr 1971 war der Protokolldienst ab 1954 dem Generalsekretär des EPD unterstellt. Dafür finden sich aber weder im Bundesratsbeschluss noch im Staatskalender oder im Geschäftsbericht des EPD Belege. In diesen drei Dokumenten wird der Protokolldienst nach wie vor der Abteilung für Politische Angelegenheiten zugeordnet. Aus diesem Grund ist von einem Fehler in der Departementschronik auszugehen. Vgl. den Bericht «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» des EPD vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074; das BR-Prot. Nr. 54 vom 12. Januar 1954, dodis.ch/9653; den Abschnitt «Politisches Departement» im Staatskalender 1954, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch sowie den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1954 vom 5. April 1955, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

⁹⁰ Vgl. das Organigramm des EPD im Jahre 1965, dodis.ch/48899.

Zuordnung des Protokolldienstes in der Bundesverwaltung (1927–heute)
Auswertung des Staatskalenders

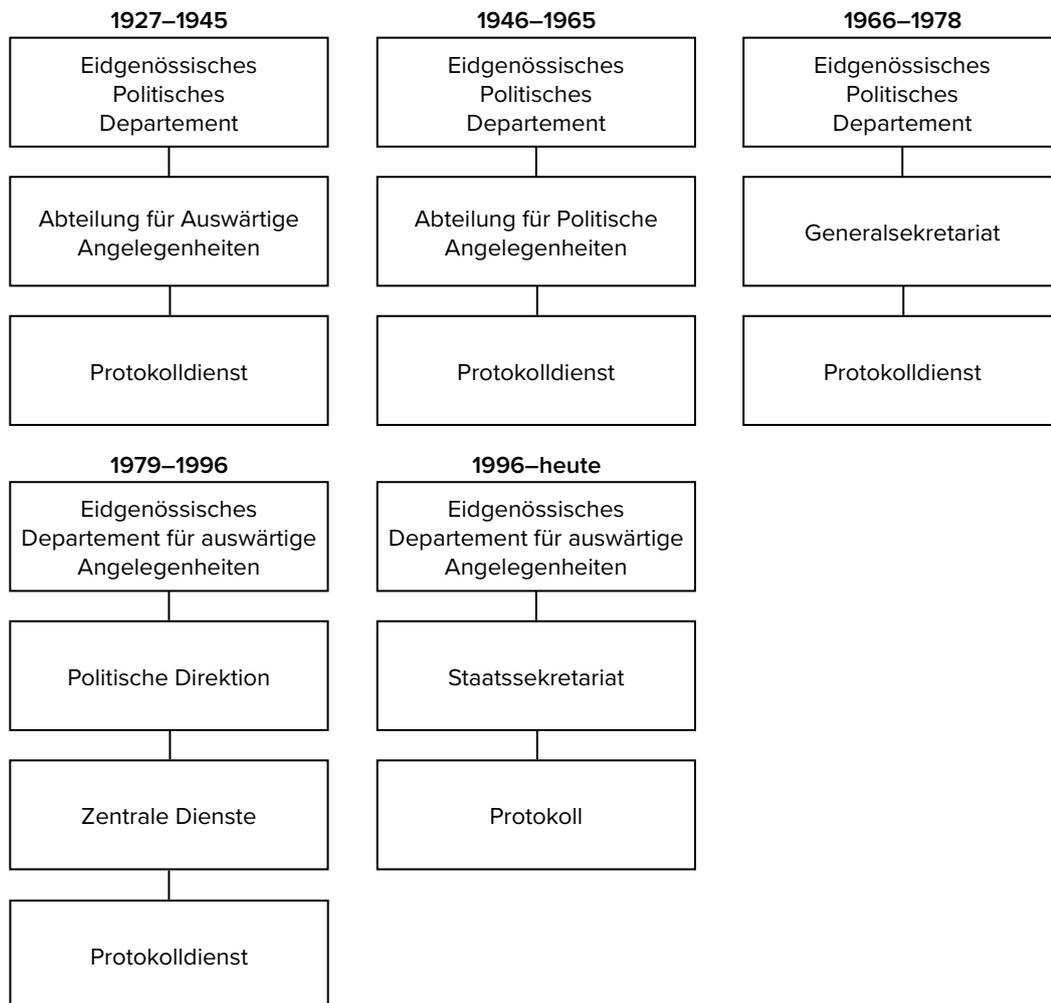


Abbildung: Zuordnung des Protokolldienstes in der Bundesverwaltung.

in das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA umgewandelt wurde. Neu unterstand der Protokolldienst den Zentralen Diensten der Politischen Direktion.⁹¹ Diese Einteilung wurde 1984 vom damaligen Protokollchef Johannes Manz stark kritisiert, der die Stellung des Protokolldienstes im EDA als «Wurmfortsatz» der Zentralen Dienste bezeichnete.⁹² Dennoch dauerte es noch siebzehn Jahre, bis der Protokolldienst 1996 als Stabsstelle direkt dem inzwischen geschaffenen Staatssekretariat des EDA untergeordnet wurde.

In der Forschungsperiode gab es also drei Zuordnungen des Protokolldienstes innerhalb der Bundesverwaltung: Von 1946 bis 1965 unterstand der Protokolldienst der Abteilung für Politische Angelegenheiten, von 1966 bis 1978 dem Generalsekretariat des EPD und von 1979 bis 1996 den Zentralen Diensten der Politischen Direktion des EDA.

⁹¹ Vgl. das Organigramm des EDA im Jahre 1979, dodis.ch/48914.

⁹² Vgl. dodis.ch/57868. Protokollchef Manz machte in einer Notiz an Staatssekretär Edouard Brunner und an den Generalsekretär des EDA Alfred Glesti vom 29. Oktober 1984 konkrete Vorschläge, wie die Arbeit und Stellung des Protokolldienstes verbessert werden könnten, vgl. dodis.ch/57869.

Ebenfalls lässt sich feststellen, dass der Protokolldienst in der gesamten Geschichte der Eidgenossenschaft stets dem Aussenministerium (EPD/EDA) zugeordnet wurde. Diese Zuordnung entspricht dem internationalen Standard, wobei der Protokolldienst wie bereits erwähnt teilweise auch direkt der Regierungschefin, dem Regierungschef oder dem Staatsoberhaupt unterstellt war. In der Schweiz gibt es eine solche Instanz zwar nicht, allerdings arbeitete der Protokolldienst stets eng mit dem Bundespräsidenten zusammen, auch wenn dieser nicht der Vorsteher des EDA war.⁹³

Während es in anderen Staaten auch auf einer tieferen föderalen Ebene Protokolldienste gibt,⁹⁴ blieb das diplomatische Protokoll in der Schweiz eine Angelegenheit des Bundes. Mit einer nachvollziehbaren Ausnahme: Seit 1962 verfügt der international orientierte Kanton Genf, in dem viele internationale Organisationen einen Sitz und fremde Staaten Konsulate haben, über einen eigenen Protokolldienst. Wie auf nationaler Ebene gab es auch im Kanton Genf zuerst eine Verwaltungsabteilung, bevor ein Protokollreglement erlassen wurde – der Institutionalisierungsprozess ist also durchaus vergleichbar.

Im November 1965 verabschiedete Genf ein eigenes Protokollreglement, das unter anderem den Empfang neuer Konsuln regelte.⁹⁵ Das Genfer Protokoll orientierte sich am eidgenössischen diplomatischen Protokoll und an den Regeln der Wiener Übereinkommen.⁹⁶ Der Genfer Protokolldienst arbeitete mit seinem eidgenössischen Pendant beispielsweise bei der Erstellung der Rangordnung internationaler Organisationen zusammen. Eine vom Genfer Protokolldienst 1961 ausgearbeitete Liste sieht eine Unterscheidung zwischen internationalen Regierungsorganisationen und anderen internationalen Organisationen vor. Zur ersten Gruppe gehören beispielsweise die UNO oder das IKRK, zur letzteren Gruppe die Interparlamentarische Union oder das Institut für internationales Recht.⁹⁷ Andere Kantone verzichteten bis heute auf einen eigenen Protokolldienst und orientieren sich an den nationalen Regelungen, was für die föderale Schweiz durchaus erwähnenswert ist.

2.2 Der Protokollchef⁹⁸

Die Bezeichnung des Protokollchefs geht auf das bereits erwähnte *Bureau du Protocole* der Julimonarchie in Frankreich zurück. Im Zweiten Kaiserreich wurden 1852 die Aufgaben des Leiters dieses Bureaus ausgeweitet und aus dem Chef du

⁹³ Vgl. z. B. die Zusammenstellung der «quasi institutionalisierten Reden» des Bundespräsidenten 1982 von Protokollchef Hansjakob Kaufmann an Bundespräsident Fritz Honegger vom 11. Dezember 1981, CH-BAR#E2001E-01#1991/17#981* (B.22.11.0.4).

⁹⁴ Vgl. das diplomatische Protokoll der Steiermark in Karl Urschitz: Protokoll mit Zeremoniell und Etikette, Graz 2002.

⁹⁵ Für die aktuelle Version des «Règlement sur le protocole» vom 2. November 2011 vgl. www.ge.ch.

⁹⁶ Vgl. diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1978/84#690* (B.22.11.0).

⁹⁷ Vgl. das Schreiben der Abteilung für internationale Organisationen des EPD an die Staatskanzlei des Kantons Genf vom 19. Januar 1961, CH-BAR#E2001E#1978/84#737* (B.22.71.1).

⁹⁸ Im Forschungszeitraum von 1946–1990 waren sämtliche Vorsteher des Protokolldiensts männlich, weshalb auch in der Kapitelüberschrift die Funktion in der rein männlichen Schreibweise angegeben wird.

Bureau du Protocole wurde der Chef du Protocole – der Protokollchef.⁹⁹ In der Schweiz dauerte die Ernennung eines Protokollchefs länger, sie erfolgte allerdings noch bevor es ein Protokollreglement gab.¹⁰⁰ Im Jahr 1928 wurde der Berner Carl Theodor Stucki zum Chef der Sektion Presse und Protokoll ernannt. Er übte diese Funktion bis 1942 aus.¹⁰¹ Für die Jahre 1943, 1944 und 1945 konnte kein Protokollchef identifiziert werden. Es ist anzunehmen, dass die protokollarischen Aktivitäten während des Kriegs abnahmen, was sich auch in der spärlichen Quellenlage widerspiegelt. Deshalb ist es durchaus denkbar, dass das Amt des Protokollchefs in dieser Zeit vakant blieb.¹⁰²

Ab 1946 und der Reorganisation des EPD sowie dem Beginn des Forschungszeitraums konnten ohne Unterbruch sämtliche Protokollchefinnen und Protokollchefs der Eidgenossenschaft identifiziert werden. Die vorliegende Publikation zeigt somit erstmals eine komplette Auflistung der Protokollchefinnen und Protokollchefs der Eidgenossenschaft.¹⁰³ Auch wenn mit der Etablierung des Protokolldienstes in der Verwaltung Jaques-Albert Cuttat offiziell zum *Leiter der Abteilung Protokoll* ernannt wurde, wurde die Bezeichnung *Protokollchef* weiterhin auch im amtlichen Sprachgebrauch verwendet, ist doch *Chef du protocole* eine international anerkannte Bezeichnung für die entsprechende Funktion.

Auch wenn die Datenbasis mit dreizehn Protokollchefs in der Forschungsperiode von 1946 bis 1990 eher dünn ist, lassen sich daraus einige Schlüsse ziehen. Zuerst natürlich, dass sämtliche Protokollchefs männlich waren – mit Sylvia Pauli wurde erst im Jahr 2000 die erste von bisher drei Protokollchefinnen ernannt. Weiter sprach die grosse Mehrheit der neun Protokollchefs Französisch als Muttersprache und mit Ausnahme des Naturwissenschaftlers Maurice und des Historikers Kaufmann waren alle Protokollchefs Juristen oder Ökonomen. Zudem nahm die Anzahl Jahre Erfahrung in der Bundesverwaltung vor Ernennung zum Protokollchef markant zu. In den Jahren von 1949 bis 1978 ist dies am augenfälligsten: Von Boissier, der sechs Jahre Erfahrung in der Bundesverwaltung

⁹⁹ Vgl. Hartmann: Staatszeremoniell, S. 44.

¹⁰⁰ Gemäss einer Notiz von Protokollchef Cuttat vom 1. Februar 1948 wurde der Ausdruck «Chef du Protocole» erst mit dem Protokollreglement von 1948 offiziell eingeführt, dodis.ch/57996.

¹⁰¹ Das Organigramm des EPD für die Jahre 1939 und 1940 in der ersten Serie der DDS führt Peter Anton Feldscher als Protokollchef auf. Vgl. Conseil fédéral et départements fédéraux 1939–1940, dodis.ch/49545. Gemäss dem Curriculum Vitae in seinem Personaldossier und dem Register der Bundesratsprotokolle fand jedoch keine solche Ernennung statt. Zudem steht im Curriculum Vitae von Carl Theodor Stucki, dass er bis 1942 Protokollchef war. Es findet sich jedoch auch kein Bundesratsentscheid zur Ernennung Stuckis zum Protokollchef. Die Datierung auf das Jahr 1928 kann dem Eintrag «Carl Theodor Stucki» im [HLS](http://hls.ch) oder dem Nachruf in seinem Personaldossier CH-BAR#E2500#1982/120#2087* (a.21) entnommen werden.

¹⁰² Während sich in den Organigrammen des EPD, welche in der ersten Serie der DDS publiziert wurden, für die Jahre 1943 bis 1944 Ernest Schlatter und für die Jahre 1944 bis 1945 Friedrich Zuber als Protokollchef finden, so sind in ihren Personaldossiers diese Ernennungen nicht dokumentiert. Allerdings steht im Bundesratsprotokoll, welches die Demissionierung von Zuber am 17. Oktober 1945 dokumentiert, dass Zuber «chef du protocole» gewesen sei. Denkbar ist auch, dass er diese Funktion ohne offizielle Ernennung ausgeübt hatte.

¹⁰³ In der Dissertation von Daniela Rosmus beginnt die Aufzählung beispielsweise erst mit Richard Aman, den sie fälschlicherweise als «vierten» Protokollchef der Eidgenossenschaft bezeichnet. Vgl. Rosmus: Staatszeremoniell, S. 77. Gemäss der vorliegenden Auflistung übten vor Aman bereits fünf andere Personen dieses Amt aus.

vorweisen konnte, bis hin zu Gottret, der vor der Ernennung zum Protokollchef bereits gut 32 Jahre in der Verwaltung diente, ist gar eine stetige Zunahme zu beobachten.

Name (Geburtsjahr)	Hauptsprache	Ausbildung	Eintritt Bundesverwaltung	Amtsdauer Protokollchef	Abgeschlossene Dienstjahre vor der Ernennung
Carl (oder Karl) Stucki (*1889)	Dt.	Germanistik	1919	1928–1942	8
Jacques-Albert Cuttat (*1909)	Dt./Frz.	Rechte	1935	1946–1948	11
André Boissier (*1904)	Frz.	Rechte	1942	1949–1951	6
Robert Maurice (*1906)	Frz.	Physik und Chemie	1942	1952–1955	9
André Dominicié (*1911)	Frz.	Rechte	1941	1955–1958	13
Richard Aman (*1914)	Dt.	Rechte	1944	1959–1963	14
Etienne Serra (*1916)	Frz.	Nationalökonomie	1941	1963–1964	21
Charles-Albert Wetterwald (*1916)	Frz.	Rechte	1942	1964–1974	21
Paul Gottret (*1918)	Frz.	Ökonomie	1942	1975–1978	32
Hansjakob Kaufmann (*1929)	Dt.	Geschichte	1956	1979–1983	22
Johannes Manz (*1938)	Dt.	Rechte	1969	1984–1987	14
Claude Barbey (*1949)	Frz.	Ökonomie	1975	1987–1988	12
Daniel Dayer (*1940)	Frz.	Rechte	1968	1988–1990	19
Gaudenz von Salis (*1936)	Dt.	Rechte	1963	1990–1994	26
Daniel von Muralt (*1945)	Dt.	Rechte	1974	1994–2000	19
Sylvia Pauli (*1939)	Dt.	Rechte	1965	2000–2003	34
Willy Hold (*1944)	Dt.	Verwaltungswissenschaften	1970	2004–2008	33
Lorenzo Schnyder von Wartensee (*1952)	Ita.	Ökonomie	1981	2008–2012	26
Nathalie Marti (*1966)	Frz.	Rechte	1992	2012–2016	19
Mauro Reina (*1964)	Ita.	Rechte	1990	2016–2019	26
Beatrice Schaer (*1971)	Dt.	Internationale Beziehungen	2001	2019–heute	18

Abbildung: Überblick über die Protokollchefs und die drei Protokollchefinnen der Eidgenossenschaft von 1928 bis heute.

Das kann womöglich darauf zurückgeführt werden, dass das Amt des Protokollchefs an Prestige gewann. Zeigen lässt sich das am Titel, der dem Protokollchef verliehen wurde: Stucki begann seine Karriere als Protokollchef im Rang eines Sektionschefs und wurde erst gegen Ende seiner Amtszeit zum Legationsrat ernannt. Diesen Titel bekleideten daraufhin sämtliche Protokollchefs bis Richard Aman. Dieser wandte sich am 30. Juni 1960 in einer vertraulichen Notiz an den Chef der Politischen Direktion des EPD Robert Kohli und kritisierte die niedrige Stellung des Protokollchefs, denn als Protokollchef sei er «gezwungen, gelegent-

lich auch diplomatische Missionschefs, seien es nun Gesandte oder Botschafter, zu sich auf's Büro zu bitten, um mit ihnen diese oder jene Angelegenheit persönlich zu besprechen, die sich auf Grund ihrer heiklen Natur zur Behandlung auf dem schriftlichen Wege oder mit einem Mitarbeiter des Missionschefs nicht eignen.»¹⁰⁴ Hier würde nun aber sein Rang Schwierigkeiten bereiten. Denn so habe der brasilianische Vertreter mitgeteilt, dass er als Botschafter erwarten dürfte, mindestens von einer Person im diplomatischen Rang eines Ministers empfangen zu werden, wenn er ins Aussenministerium gebeten werde. Aman habe er deshalb nur «à titre personnel et amical» besucht.¹⁰⁵

Ein weiteres Problem ereigne sich bei der Begrüssung eines ausländischen Staatsoberhauptes in der Schweiz. So werde das Staatsoberhaupt am Flughafen stets vom Botschafter des betreffenden Landes, vom Protokollchef, dem Regierungsratspräsidenten und vom Staatsschreiber begrüsst. Der Protokollchef heisst den Gast im Namen des Bundesrats willkommen und müsste als erster sprechen, in der Rangordnung ist er aber als Legationsrat gegenüber dem kantonalen Staatsschreiber tiefergestellt.¹⁰⁶ Die Argumentation leuchtete dem Bundesrat ein und so beschloss er am 26. Juli 1960 Aman in den Rang eines bevollmächtigten Ministers zu erheben.¹⁰⁷ Ab 1967 wurde den Protokollchefs der Botschaftertitel verliehen, da die Schweiz neu grundsätzlich eher den Botschaftertitel als den Ministertitel diplomatisch tätigen Personen verlieh. Die Veränderungen bei der Titelvergabe sind ein Indiz dafür, dass das Amt des Protokollchefs über den Forschungszeitraum hinweg betrachtet deutlich an Prestige gewonnen hat.

Die Presse hat dem Amt des Protokollchefs jedoch keine grosse Bedeutung zugemessen. Zum Beispiel war nach dem Rücktritt Cuttats als Protokollchef im Jahr 1948 in der Presse zu lesen, dass der formelle oder gar formalistische Charakter des Protokollchefamtes «auf die Dauer einen fähigen Diplomaten nicht restlos befriedigen» könne.¹⁰⁸ Die relativ kurzen Amtszeiten hingegen sind wohl kaum ein Indiz für einen tiefen Stellenwert des Amtes, sind sie doch mit jenen anderer Stellen im Departement durchaus vergleichbar. Ein Protokollchef wies sogar eine lange Amtszeit auf: Wetterwald war zehn Jahre als Protokollchef tätig – dies, obwohl er den Posten vorerst nur *ad interim* übernahm. Seine lange Amtsdauer liegt möglicherweise darin begründet, dass man nach dem skandalösen Rücktritt Serras etwas Ruhe in das Amt bringen wollte. Der von 1963 bis 1964 amtierende Protokollchef Etienne Serra habe sich an einem Diner in der tunesischen Botschaft in Bern am 3. März 1964, an dem u. a. Bundespräsident Ludwig von Moos und der Botschafter Saudi-Arabiens Medhat Sheikh El-Ard teilgenommen haben, antisemitisch geäussert. Er habe erklärt, dass die Juden eine internationale Konspiration seien und dass die Lage in Korea nach dem Krieg so chaotisch sei, weil der US-amerikanische Botschafter in Korea als Jude die Interessen des internationalen Judentums vertrete. Zudem sei Serra der Meinung gewesen, dass der Anspruch

¹⁰⁴ Vgl. dodis.ch/57916.

¹⁰⁵ Vgl. ebd.

¹⁰⁶ Vgl. ebd.

¹⁰⁷ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1304 vom 26. Juli 1960, dodis.ch/57917.

¹⁰⁸ «Aus der Diplomatie», in: *Der Morgen* Nr. 301 vom 24. Dezember 1948, CH-BAR#E2500#1968/87#173* (A.22).

Israels auf Palästina nicht gerechtfertigt sei, nur weil sie vor hundert Jahren dort ansässig waren und dass deshalb auch der arabische Angriffskrieg gegen Israel legitim gewesen sei.¹⁰⁹

An diesem Diner nahm auch ein Journalist der *Universum Press* teil, woraufhin sich der Chefredaktor der Zeitung in einem Schreiben vom 5. März 1964 beim Bundespräsidenten beschwerte. Serra erhielt daraufhin von Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, dem Vorsteher des EPD, eine «interne Belehrung». Ein paar Monate später wurde dieser Zwischenfall von den Medien publik gemacht. Die *Wirtschaftsrevue*, die von der *Universum Press* herausgegeben wurde, berichtete – angesichts der Tatsache, dass Serra als Protokollchef im Sommer 1964 ausgerechnet den israelischen Ministerpräsidenten Levi Eshkol in der Schweiz begrüßen sollte – über das Diner vom 3. März. Als Reaktion auf den Artikel in der *Wirtschaftsrevue* griffen anschliessend mehrere Zeitungen den Vorfall auf. Der Bundesrat wurde kritisiert, Serra für sein Verhalten nicht massgeregelt zu haben. So schrieb die *Solothurner Zeitung* am 15. Juli 1964 prägnant: «Wäre Herr Serra wirklich ein Diplomat, so wüsste er seine Konsequenzen zu ziehen! Ansonsten muss ihm eben sein Vorgesetzter etwas nachhelfen.»

Der Vorfall erregt auch internationales Interesse und so berichtete am 1. August 1964 die britische *Economist* über den Vorfall und brachte die Äusserungen Serras in den Zusammenhang mit angeblichen Bestrebungen des Bundesrats, die arabischen Staaten für die Verhandlungen mit Ägypten über Nationalisierungsschäden günstig zu stimmen und um die schweizerischen Waffenexporte nach Ägypten fortzuführen. Der mediale Druck nahm zu und am 21. August 1964 reagierte das EPD mit einem Pressecommuniqué, in dem der Rücktritt von Serra bekannt gegeben wurde. Serra, der sich danach öffentlich von Antisemitismus distanzierte, arbeitete anschliessend als Mitarbeiter in der Schweizer Botschaft in New Delhi und wurde 1968 zum Botschafter in Bogota ernannt.¹¹⁰

Die Affäre Serra zeigt, dass die Protokollchefs grundsätzlich im Hintergrund aktiv waren. Selbst beim Neujahrsempfang, an dem er den Bundespräsidenten bei jedem Gespräch mit den ausländischen Vertretungen begleitete, blieb der Protokollchef von den Medien meist unbeachtet. Es brauchte einen Skandal, damit der Protokollchef öffentlich wahrgenommen wurde; gab es den nicht, blieb er unsichtbar.

Auffallend ist zudem, dass sich die *Neutrale Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea* in vielen Lebensläufen der Protokollchefs findet.¹¹¹ André

¹⁰⁹ Vgl. hierzu das Schreiben des Herausgebers der *Universum Press*, Bert Wyler, an Bundespräsident Ludwig von Moos vom 5. März 1964, dodis.ch/58195.

¹¹⁰ Vgl. ebd. und ferner das Schreiben von Bundesrat Wahlen an Etienne Serra vom 9. März 1964, dodis.ch/58197 sowie das Communiqué vom 21. August 1964, dodis.ch/58196. Vgl. ferner die Notiz des Bundespräsidenten von Moos vom 16. Juli 1964; den Artikel «Ein undiplomatischer Diplomat», in: *Die Tat* vom 14. Juli 1964; den Artikel «Eine beamtenrechtliche Untersuchung», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. Juli 1964 sowie den Artikel «Betragen: Schlecht!», in: *Solothurner Zeitung* vom 15. Juli 1964, alle CH-BAR#E4001D#1973/125#869* (012.02).

¹¹¹ So war Carl Stucki elf Jahre nach seiner Abberufung als Protokollchef von März bis August 1953 Chef der schweizerischen Delegation in dieser Kommission. Von 1956 bis 1957 übte Jean de Stoutz dieses Amt aus, der zuvor von 1950 bis 1952 Stellvertreter des Protokollchefs war. 1958 wurde André Dominicé für eine befristete Zeit von einem halben Jahr zum Chef der Schweizer Delegation in dieser Kommission ernannt, ihm folgte im August 1958 Richard Aman ebenfalls für ein halbes Jahr. 1962

Dominicé war sogar gleichzeitig Kommissionsleiter und Protokollchef. Wie er diese Doppelrolle ausführen sollte, geht aus dem Bundesratsentscheid nicht hervor, allerdings wurde geregelt, dass seine Ehefrau ihre Aufgaben, die das Protokollreglement für die Gattin des Protokollchefs vorsah, weiterführen musste.¹¹² Die Ehegattinnen der Protokollchefs übten ebenfalls protokollarische Aufgaben aus. Deshalb wurden auch ihre Lebensläufe bei Neuanstellungen geprüft. Beispielsweise wurde in einer Notiz an Bundesrat Max Petitpierre vom 22. September 1948 bezüglich der Berufung André Boissiers zum Protokollchef die Sorge geäußert, dass dessen Ehefrau «amerikanischen Ursprungs» sei, kaum Deutsch spreche und dies erst lernen müsste. Da sie aber einen wichtigen Beitrag leisten könne, um die Beziehungen mit angelsächsischen Ländern zu verbessern, überwogen gemäss dieser Notiz ihre Vorteile als Gattin des Protokollchefs.¹¹³

Wie gross der Einfluss der einzelnen Protokollchefs auf die Entwicklung des diplomatischen Protokolls der Schweiz war, ist schwierig einzuschätzen. Durch die Auseinandersetzung mit der personellen Besetzung an der Spitze des Protokolldienstes lassen sich dennoch gewisse Schlüsse ziehen: Der Protokolldienst wurde wohl als juristische Abteilung betrachtet und vom Protokollchef wurde eine gewisse Pedanterie erwartet. Dies zeigt sich auch darin, dass die Mehrheit der Protokollchefs eine juristische Bildung genossen hatte; Jacques-Albert Cuttat und Richard Aman waren in den Rechtswissenschaften sogar promoviert. Über die politische Positionierung der Protokollchefs lassen sich keine Aussagen machen, da es keine Angaben über ihre allfällige Parteizugehörigkeit gibt und sie sich – mit Ausnahme von Serra – während der Ausübung ihres Amtes nicht politisch äusserten. So bleibt die wichtigste Erkenntnis, dass aufgrund der zunehmenden Erfahrung in der Bundesverwaltung, welche die Protokollchefs bei ihrer Ernennung vorweisen konnten und aufgrund der Vergabe von prestigeträchtigen Titeln von einem Bedeutungsgewinn des Amtes ausgegangen werden kann.

hielt Etienne Serra den Posten des Delegationschefs inne, bevor er das Amt des Protokollchefs antrat. Vgl. die Mitteilung vom 30. Oktober 1962, CH-BAR#E2024-02A#1999/137#2213* (a.215 P).

112 Die Entschädigung für den Aufwand von Frau Dominicé ging jedoch an ihren Gatten. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1686 vom 3. September 1957, CH-BAR#E1004.1#1000/9#606* (4.11): «En outre, étant donné que, conformément au règlement protocolaire, approuvé par le Conseil fédéral le 24 février 1953, Mme Dominicé continuera, pendant l'absence de son mari, à assumer les tâches prévues par ledit règlement pour l'épouse du chef du protocole et qu'elle ne pourra pas se soustraire aux obligations sociales découlant de la situation de son mari, le département propose de laisser M. Dominicé au bénéfice «pro rata temporis» du 50% de l'indemnité de fonctions spéciale de Frs 3000.– par an qui lui est allouée en qualité de chef du protocole.» Diese Praxis gilt nicht nur beim Protokolldienst – so werden vom EDA bis heute die Zulagen für Begleitpersonen des versetzbaren Personals nur indirekt bezahlt.

113 Vgl. hierzu die Notiz an Bundesrat Petitpierre vom 22. September 1948, CH-BAR#E2500#1968/87#173* (A.22).

2.3 Aufgabenbereich des Protokolldienstes

Nachdem auf die Zuordnung des Protokolldienstes in der Bundesverwaltung und auf dessen personelle Leitung eingegangen wurde, stellt sich die Frage, mit welchen Aufgaben sich der Protokolldienst beschäftigte. Der Protokolldienst selbst unterteilte seine Aufgabenbereiche in einer Notiz aus dem Jahr 1956¹¹⁴ in *allgemeine* und *spezielle Aufgaben*.

Zu den allgemeinen Aufgaben gehörten jene Tätigkeiten, die dem diplomatischen Protokoll im engeren Sinne zugeordnet werden konnten. So war der Protokolldienst für die Anwendung internationaler Gebräuche und Konventionen sowie für die Einhaltung eidgenössischer Bestimmungen bezüglich der Privilegien und Immunitäten des ausländischen diplomatischen und konsularischen Personals in der Schweiz zuständig. Dazu gehörten insbesondere Steuer-, Zoll- und Gerichtsbarkeitsfragen. Weiter war der Protokolldienst für die Anwendung des Protokollreglements zuständig sowie für die Zulassung und den Aufenthalt des ausländischen diplomatischen und konsularischen Personals. Auch die Ausstellung von diplomatischen Visa fiel in seinen Aufgabenbereich.¹¹⁵

Im Speziellen gehörten folgende sieben Tätigkeiten zur Kompetenz des Protokolldienstes, die eher dem Bereich der Etikette, des Zeremoniells oder den Verwaltungsaufgaben und somit dem diplomatischen Protokoll im weiteren Sinne zugerechnet werden können:

1. Vermittlung bei Streitigkeiten zwischen dem diplomatischen Corps und Dritten¹¹⁶
2. Behandlung von Fragen zum Tragen von ausländischen Uniformen in der Schweiz
3. Anwendung des Verbots Orden, Titeln und Geschenke ausländischer Regierungen anzunehmen
4. Ausarbeitung von bilateralen Abkommen, welche die Grundsteuer auf diplomatisch genutzte Gebäude aufhoben
5. Organisation der offiziellen Empfänge des Bundesrats
6. Organisation von Staatsbesuchen (und anderen Besuchen)
7. Zusammenarbeit mit den eidgenössischen und kantonalen Behörden bei der Organisation von internationalen Konferenzen

Aus dieser Aufzählung wird abermals der juristische Charakter der Tätigkeitsbereiche des Protokolldienstes deutlich. Das erklärt sich dadurch, dass der Protokolldienst für die Betreuung der diplomatischen Vertretungen in Bern – insbesondere bei juristischen Fragen – zuständig war.

¹¹⁴ Vgl. dodis.ch/57867.

¹¹⁵ So stellte der Protokolldienst ab 1949 jährlich etwa 500 bis 800 diplomatische Visa aus, bis diese im Jahr 1967 aufgehoben wurden.

¹¹⁶ Wie aus den Geschäftsberichten des Bundesrates hervorgeht, ging es bei solchen Streitigkeiten in erster Linie um mietrechtliche Fragen. Streitigkeiten entstanden auch, wenn die Botschaften zivilstandsamtliche Funktionen ausübten, wie zum Beispiel im Fall von Eheschliessungen ihrer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in der Schweiz und diese dann in der Schweiz nicht anerkannt wurden.

Anzahl diplomatischer und konsularischer Vertretungen gegenüber der Schweiz (1946–1990)

Auswertung der Angaben in den Geschäftsberichten des Bundesrates

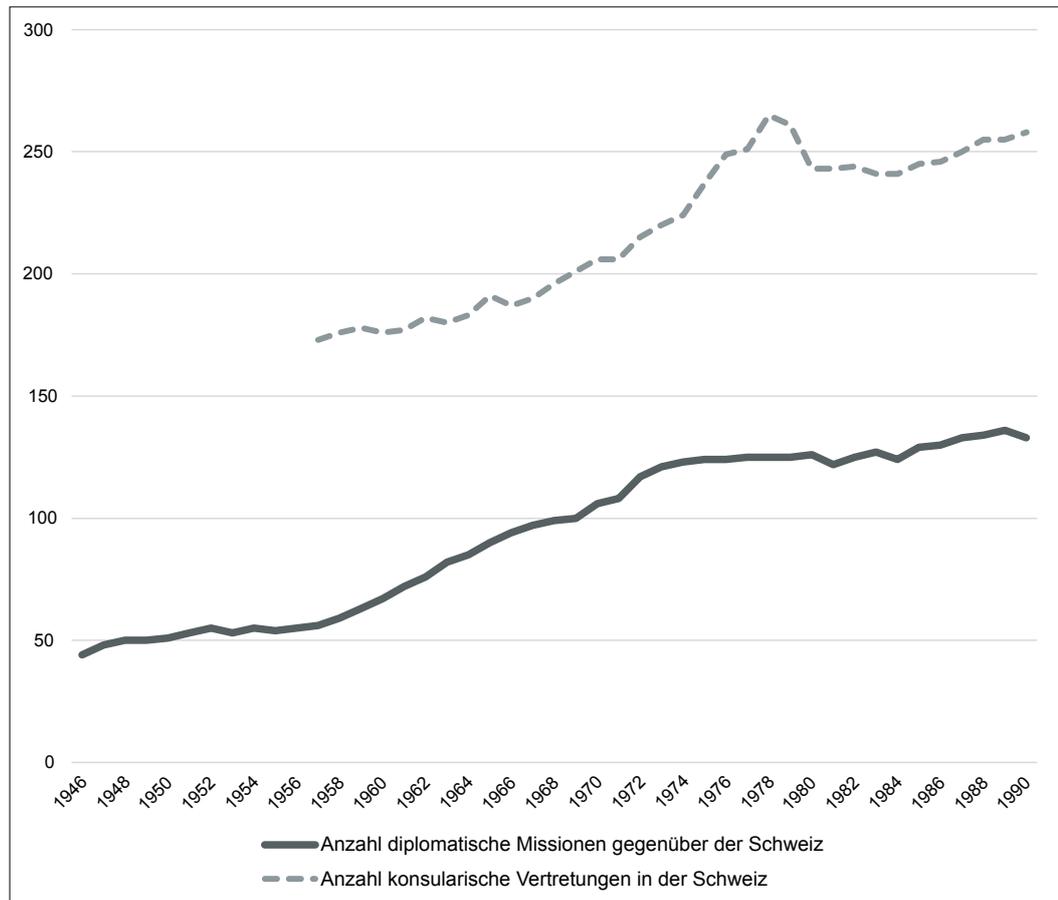


Abb.: Anzahl diplomatischer und konsularischer Vertretungen gegenüber der Schweiz (1946–1990).

Diese sieben Tätigkeiten decken sich im Wesentlichen mit den Arbeiten des Protokolldienstes, die der Bundesrat in seinem Geschäftsbericht auflistet. Als wichtigste Aufgabe wurde die Kontaktpflege mit den ausländischen Vertretungen (Botschaften und Konsulate) in der Schweiz hervorgehoben. Der Protokolldienst war schliesslich auch die einzige eidgenössische Stelle, die einen offiziellen Umgang mit den ausländischen Vertretungen pflegte.¹¹⁷ Weiter führte der Bundesrat die Ausarbeitung von Reglementen und Weisungen gegenüber den diplomatischen Vertretungen sowie die Durchsetzung diplomatischer Privilegien und Immunitäten gegenüber Schweizer (Gerichts-)Behörden – insbesondere nach der Neuregelung durch die Wiener Übereinkommen – als Tätigkeiten auf.

Das Ausmass der protokollarischen Aufgaben wuchs im Untersuchungszeitraum rasant an, weil immer mehr ausländische Vertretungen in der Schweiz er-

¹¹⁷ Dies geht aus dem Geschäftsbericht für das Jahr 1950 hervor. So arbeitete der Protokolldienst bei der Volkszählung mit: «Da die zuständigen eidgenössischen Stellen nicht befugt sind, unmittelbar mit den ausländischen Gesandtschaften zu verkehren, musste ihnen das Protokoll die für die Volkszählung notwendigen Angaben verschaffen.» Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1950 vom 27. April 1951, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

Grösse des Diplomatischen Corps in Bern (1946–1990)

Auswertung der Angaben in den Geschäftsberichten des Bundesrates



Abbildung: Grösse des diplomatischen Corps in Bern von 1946–1990.

öffnet wurden. Gerade in den 1960er-Jahren kam es zu einem massiven Anstieg: Gab es 1959 noch 63 Botschaften in Bern, so waren es zehn Jahre später bereits 100.

Mit der wachsenden Anzahl diplomatischer Vertretungen wuchs auch die Grösse des diplomatischen Corps gegenüber der Schweiz: Im Forschungszeitraum lässt sich eine Zunahme von 265 Personen im Jahr 1946 auf 811 Personen im Jahr 1982 feststellen. Nach 1982 wurden die Honorarkonsuln und die Mitarbeitenden der diplomatischen Missionen, welche zwar gegenüber der Schweiz akkreditiert, aber in einem anderen Land stationiert waren, nicht mehr mitgezählt. Das erklärt den Einbruch in der Grafik.

Die Zunahme der diplomatischen Vertretungen erklärt teilweise auch den zunehmenden Regulierungs- und Institutionalierungsgrad des diplomatischen Protokolls in der Schweiz. Diese Veränderung wurde vom Bundesrat durchaus kritisch beurteilt: Im Kapitel 6.2 wird dargelegt, dass die Schweiz eine Beschränkung der Grösse des diplomatischen Corps in Bern prüfte.

Nebst den protokollarischen Aufgaben wurden in den Geschäftsberichten auch zahlreiche Tätigkeiten genannt, die eher dem Zeremonie-, Etikett- oder verwaltungstechnischen Bereich zuzuordnen sind. Die folgende Tabelle ist eine Aufteilung dieser Aufgaben und zeigt die Durchmischung von Etikette, Zeremoniell, Verwaltungsaufgaben und Protokoll beim Protokolldienst.

Protokoll	Staatszeremoniell	Etikette	verwaltungstechnische / diverse Fragen
Anwendung und Weiterentwicklung des Protokollreglements auf nationaler und internationaler Ebene	Organisation von offiziellen Empfängen durch den Bundesrat	Gewährung für das Tragen ausländischer Uniformen in der Schweiz	Vermittlung bei Streitigkeiten zwischen dem diplomatischen Corps und Dritten
Durchsetzung der diplomatischen und konsularischen Privilegien und Immunitäten	Organisation von Staatsbesuchen in der Schweiz	Durchsetzung des Verbots Orden, Titel und Geschenke anzunehmen	Ausarbeitung von Regelungen betreffend die Besteuerung von diplomatisch genutzten Gebäuden
Zulassung und Regelung des Aufenthalts des diplomatischen und konsularischen Corps	(Mit-)Organisation von internationalen Konferenzen in der Schweiz	Regelungen und Merkblätter über die korrekte Anrede in Briefen und Höflichkeitsregeln	Organisation des polizeilichen Schutzes für Botschaftsgebäude
Kontaktpflege mit den ausländischen Vertretungen in der Schweiz	Empfang von offiziellen Besuchen an Bahnhöfen und Flughäfen in der Schweiz		Ausarbeitung von Zollregelungen für das diplomatische Corps
Erlass von Weisungen gegenüber dem eigenen oder ausländischen diplomatischen Corps	Erhebung der im Ausland üblichen zeremoniellen Bräuchen		Ausstellung von diplomatischen Visa
			Durchsetzung der Wohnsitzpflicht für das diplomatische Corps in Bern
			Auskunftserteilung über das diplomatische Corps in Bern
			Ausstellung der diplomatischen und konsularischen Legitimationskarten
			Zulassung der Ausübung zivilstandsamtlicher / vormundschaftlicher und erbschaftsrechtlicher Funktionen durch fremde Konsulate und Botschaften

Abbildung: Kompetenzen des Protokolldienstes unterteilt in vier Bereiche.

Heute ist die Abteilung *Protokoll* in zwei Sektionen unterteilt. Es gibt die Sektion *Besuche und Zeremonien*, die sich gemäss der hier ausgearbeiteten Unterteilung um die Bereiche Zeremoniell und Etikette kümmert, während die Sektion *Privilegien und Immunitäten* sich mit den Themen auseinandersetzt, die hier den Teilbereichen Protokoll und verwaltungstechnische Fragen zugeordnet wurden. Auffallend ist, dass kaum eine dieser Aufgaben auf den ersten Blick einen politischen Charakter aufweist. Das täuscht aber, da alle diese Aufgaben auch eine politische Komponente beinhalten

2.4 Arbeitsweise des Protokolldienstes

Die Aufgabenbereiche des Protokolldienstes beinhalten eine grosse Bandbreite an Tätigkeiten. Oft fielen dem Protokolldienst für spezifische Anlässe oder Ereignisse zusätzliche Aufgaben zu, weshalb es schwierig ist, verallgemeinernde Aussagen über die Arbeitsweise des Protokolldienstes zu treffen. Zwei typische Arbeitsinstrumente, die sich über den gesamten Forschungszeitraum zeigen, sollen hier aber vorgestellt werden: die Beantwortung von protokollarischen Fragen von Dritten und die Rundschreiben an die diplomatischen Vertretungen im Ausland. So erhielt der Protokolldienst jedes Jahr zahlreiche Schreiben zu protokollarischen Fragen. Die Liste der Absender ist divers und reicht von Kantonen über Firmen bis hin zu Schulklassen. Die Absender haben gemeinsam, dass sie in den Kontakt mit diplomatischen Personen getreten waren und sich ihnen deshalb gewisse Fragen stellten. Man interessierte sich für den korrekten protokollarischen Umgang und fragte, welche Vertretungen und Personen in Bern überhaupt akkreditiert seien. Der Protokolldienst beantwortete diese Fragen meist mit Verweis auf das Protokollreglement der Eidgenossenschaft oder später auch unter Bezugnahme auf die Wiener Übereinkommen. Die Anfragen waren grundsätzlich unpolitischer Natur und können eher dem Bereich des Zeremoniells zugeordnet werden.¹¹⁸

Ein zweites typisches Arbeitsinstrument des Protokolldienstes war der Versand von Rundschreiben an die Schweizer Vertretungen im Ausland. Wie sich im folgenden Kapitel zeigen wird, setzte der Protokolldienst dieses Instrument regelmässig ein. So sind allein für die Jahre zwischen 1946 und 1962 zehn solcher Rundschreiben archiviert.¹¹⁹ Durch die Rundschreiben und Erhebungen bei den Schweizer Vertretungen im Ausland erhielt der Protokolldienst Informationen, wie gewisse protokollarische Fragen im Ausland behandelt wurden. Durch diese konnte er einen internationalen Standard definieren, an dem sich das diplomatische Protokoll der Schweiz anpassen konnte. Dieses Beispiel zeigt den passiven Charakter des Protokolldienstes bei der Entwicklung des diplomatischen Protokolls auf: Er beschloss nur selten typisch schweizerische Lösungen auszuarbeiten und war vielmehr daran interessiert, mit seinen Entscheidungen zum internationalen Kanon zu passen. Auch wurde hier weniger als bei anderen politischen Themen auf die Neutralität und Eigenständigkeit der Schweiz gepocht. Dies hatte mit dem Charakter des diplomatischen Protokolls zu tun: Als Gesamtheit der Normen, Regelungen und Konventionen, die den Verkehr zwischen Staaten regelt, muss es gewisse internationale Standards für das diplomatische Protokoll geben.

¹¹⁸ Für Beispiele solcher Anfragen vgl. z.B. die Dossiers CH-BAR#E2001E-01#1982/58#234* (B.22.11.0.b), CH-BAR#E2001E-01#1991/17#978* (B.22.11.0.b), CH-BAR#E2010A#1995/313#1251* (B.22.11.0.6) oder CH-BAR#E2010A#1996/397#385* (B.22.11.29).

¹¹⁹ Vgl. hierzu die Rundschreiben vom 29. Mai 1946 und vom 22. Mai 1947, CH-BAR#E2001E#1000/1571#237* (B.22.11.0.1), das Rundschreiben vom 29. November 1946, CH-BAR#E2200.15-02#1970/74#5* (I-H-4), das Rundschreiben vom 13. Januar 1950, CH-BAR#E2001E#1967/113#2249* (B.22.11.0.1), das Rundschreiben vom 20. April 1953, CH-BAR#E2001E#1972/33#2747* (B.22.11.22), das Rundschreiben vom 18. Juni 1957, CH-BAR#E2001E#1967/113#2248* (B.22.11.0.), das Rundschreiben vom 12. Dezember 1957, CH-BAR#E2001E#1976/17#426* (B.22.11.0.1), das Rundschreiben vom 16. Januar 1959, CH-BAR#E2001E#1967/113#2248* (B.22.11.0), das Rundschreiben vom 2. November 1961, CH-BAR#E2001E#1976/17#431* (B.22.11.0.4.) oder das Rundschreiben vom 29. März 1962, CH-BAR#E2001E#1976/17#429* (B.22.11.0.a).

Nach 1962 nimmt die Anzahl archivierter Rundschreiben merklich ab. Dies dürfte mit den Wiener Übereinkommen über die diplomatischen und konsularischen Beziehungen von 1961 und 1963 zusammenhängen. Die Übereinkommen legten internationale Standards fest und die Schweiz orientierte sich nunmehr daran, statt eigenhändig Erhebungen im Ausland durchzuführen. Wenn der Protokolldienst noch Erhebungen bei den Schweizer Vertretungen im Ausland durchführte, so betrafen diese nur einzelne Fragen zu den spezifischen Ländern. Systematische Untersuchungen bei allen Schweizer Vertretungen im Ausland wie in der Zeit von 1946 bis 1962 sind nicht mehr archiviert.

Auch viele andere Länder benutzten Rundschreiben, um Informationen über protokollarische Abläufe im Ausland zu erhalten. Aus diesem Grund beantwortete auch der Protokolldienst der Eidgenossenschaft im Rahmen von Rundschreiben diverse Anfragen der ausländischen Vertretungen in Bern, welche diese wiederum ihren Protokolldiensten zusandten. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass auch in den staatlichen Archiven anderer Länder Informationen über das schweizerische diplomatische Protokoll archiviert sind. Somit kann mit den Akten im Schweizerischen Bundesarchiv die Geschichte des diplomatischen Protokolls im Ausland und mit den Akten in ausländischen Archiven die Geschichte des diplomatischen Protokolls in der Schweiz untersucht werden.

3 Protokollarische Tätigkeiten des Protokolldienstes

Bei der Unterscheidung zwischen Protokoll, Etikette und Zeremoniell wird in den folgenden Kapiteln die enge Definition der Begriffe angewendet (vgl. dazu Kap. 1). Somit gehören zu den *protokollarischen* Tätigkeiten sämtliche Aktivitäten, die den Verkehr zwischen den Staaten oder zwischen Staaten und internationalen Organisationen regeln.

Ich werde mich in diesem Kapitel auf folgende Aktivitäten des Protokolldienstes fokussieren: Ausarbeitung und Entwicklung des Protokollreglements der Eidgenossenschaft, die Wiener Übereinkommen über die konsularischen und diplomatischen Beziehungen, Regelungen über Privilegien und Immunitäten des diplomatischen Corps sowie die Rangordnung des diplomatischen Personals und der höheren Beamten. In all diesen Punkten wird deutlich, dass die wesentlichen Änderungen in der ersten Hälfte der Forschungsperiode – d. h. zwischen 1946 und 1963 – vollzogen und die protokollarischen Regelungen in den beiden darauffolgenden Jahrzehnten nur noch geringfügig weiterentwickelt und revidiert wurden.

3.1 Das Protokollreglement der Eidgenossenschaft

Die Verschriftlichung des diplomatischen Protokolls als rechtliche Grundlage war in der ersten Hälfte des Forschungszeitraums eine der Hauptaufgaben des Protokolldienstes, da es lange Zeit gar keine Regulierungen oder lediglich rudimentäre Reglemente gab. So sah die erste schweizerische Verfassung – die helvetische Verfassung von 1798 – in Artikel 82 das Recht des Direktoriums vor, diplomatische Mitarbeiter zu ernennen, zurückzuberufen und abzusetzen. Damit wurde im weitesten Sinne eine erste protokollarische Regel festgelegt. Es folgten zwar 1818 das *Ceremonie Reglement* und 1830 das *Règlement de Cérémonial*.¹²⁰ Allerdings können diese Reglemente mit ihrer ausschliesslichen Fokussierung auf das Zeremoniell noch nicht als Verschriftlichung des diplomatischen Protokolls betrachtet werden.

Die ausbleibende Reglementierung hatte auch damit zu tun, dass die Aussenpolitik der Schweiz grundsätzlich noch ein Schattendasein fristete. Erst 1853 forderten einige Parlamentarier neue Vertretungen im Ausland. Gemäss den Historikern Rolf Stücheli und Claude Altermatt war diese Argumentation neu: «[B]is anhin hatte die Schweiz es vorgezogen, sich dem rigiden diplomat[ischen] Protokoll nicht zu unterstellen.»¹²¹ Noch bis 1868 führte die Schweiz nur drei diplomatische Vertretungen im Ausland: in Paris, in Wien und gegenüber dem Königreich

120 Vgl. dodis.ch/9375.

121 Rolf Stücheli und Claude Altermatt: «Diplomatie», in: [HLS](#).

Sardinien-Piemont.¹²² Wohl wegen der bescheidenen Anzahl diplomatischer Vertretungen verzichtete der moderne Bundesstaat in den ersten Jahrzehnten nach seiner Gründung auf ein schriftliches protokollarisches Reglement.

Es existierten einzig Regeln über den Empfang fremder Missionschefs, welche erst mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs – und dem gleichzeitigen Bedeutungsgewinn der Aussenpolitik – in einem Reglement verschriftlicht wurden. Der Bundesrat verabschiedete am 6. April 1915 das gerade mal zweiseitige *Règlement pour la réception des chefs de mission diplomatique accrédités auprès de la Confédération suisse*.¹²³ Das Reglement legte den Prozess der Akkreditierung neuer Missionschefs in der Schweiz fest. Es wurde bereits zwischen drei Rangklassen unterschieden: zwischen den Botschaftern, den ausserordentlichen Gesandten und den bevollmächtigten Geschäftsträgern. Je nach Stellung des diplomatischen Personals gestaltete sich der Akkreditierungsprozess an gewissen Stellen anders. So wurden zwar sowohl die ausländischen Botschafter als auch die ausserordentlichen Gesandten im Bundeshaus vom Bundeskanzler und einem der Vizekanzler empfangen, doch die anschliessenden Audienzen wichen voneinander ab: Während der Botschafter auf den Gesamtbundesrat traf, tauschte sich ein ausserordentlicher Gesandter lediglich mit dem Bundespräsidenten und dem Vorsteher des EPD¹²⁴ aus. Die bevollmächtigten Geschäftsträger wurden nur vom Vorsteher des EPD empfangen und erhielten keine zusätzliche Audienz.

Zwölf Jahre bevor es einen Protokolldienst oder einen Protokollchef gab, wurde mit diesem Reglement ein kleiner Teilbereich des diplomatischen Protokolls geregelt. Da es noch keinen Protokolldienst gab, wurden typische Aufgaben eines Protokollchefs – wie der Empfang der neuen Missionschefs – damals noch vom Bundeskanzler oder einem seiner Vizekanzler übernommen. Das Reglement blieb die nächsten Jahrzehnte bis zur Ausarbeitung des ersten Protokollreglements in Kraft und wurde nur 1945 bezüglich gewisser Kleidungs Vorschriften revidiert.

Auch der Zweite Weltkrieg führte insbesondere durch die Etablierung der Interessensvertretung für fremde Staaten erneut zu einer Intensivierung der schweizerischen Aussenpolitik und der diplomatischen Kontakte. Das EPD erhielt gegen Ende des Kriegs zahlreiche Anfragen ausländischer Botschaften für eine Zustellung des schweizerischen Protokollreglements. Der Protokolldienst antwortete stets, dass die Schweiz über kein Reglement verfüge.¹²⁵ Diese Anfragen trugen dazu bei, dass die Bundesverwaltung einen Nachholbedarf feststellte, schliesslich

¹²² Vgl. Historique du Développement des Représentations Diplomatiques [ohne Datumsangabe], dodis.ch/59313. Im oben zitierten Artikel des HLS wird die Errichtung einer Vertretung in Berlin 1867 erwähnt, die das Vertretungsnetz in Paris, Wien und im Piemont ergänzte.

¹²³ Für das *Règlement pour la réception des chefs de mission diplomatique accrédités auprès de la Confédération suisse* vom 6. April 1915 vgl. dodis.ch/55824. Eine Transkription des Reglements findet sich im Anhang.

¹²⁴ Oder mit dem Vizepräsidenten des Bundesrates, falls der Vorsteher des EPD selbst Bundespräsident war.

¹²⁵ So beschreibt dies auch der Chef des Protokolldienstes, Jacques-Albert Cuttat, in einem Schreiben an den Schweizer Gesandten in Athen und früheren Protokollchef, Carl Stucki, vom 25. April 1947, dodis.ch/58356: «De divers côtés on nous a exprimé le désir de voir réglées de manière officielle les principales questions que pose constamment l'activité protocolaire de la Confédération.» Diese Aussage lässt sich unter anderen mit einem Schreiben des schweizerischen Geschäftsträgers in Beirut, Henri Blanchard, an das Protokoll des EPD vom 28. März 1947 oder mit einem Schreiben der britischen Vertretung in Bern an den Protokolldienst vom 27. Juni 1947 belegen, beide CH-BAR#E2001E#1000/1571#236* (B.22.11.0).

hatte sich auch die Anzahl diplomatischer Missionen in Bern seit 1915 mehr als verdoppelt. So beschloss das EPD 1947, sich der Ausarbeitung eines Protokollreglements anzunehmen.¹²⁶

Der damalige Protokollchef Jacques-Albert Cuttat arbeitete hierfür mit dem früheren, langjährigen Protokollchef und damaligen Gesandten in Athen Carl Theodor Stucki zusammen. Zwischen April bis Juli 1947 tauschten sich Cuttat und Stucki in mehreren Briefen über die Entwicklung des Protokollreglements aus. Cuttat begründete seinen Wunsch mit Stucki zusammenzuarbeiten damit, dass die Regeln im Protokollreglemententwurf in vielen Punkten der Praxis entsprachen, wie sie unter Stucki wesentlich ausgestaltet wurde. Stucki, der sich detailliert mit dem Entwurf auseinandersetzte, befürwortete zwar viele Punkte, befürchtete aber auch eine Überregulierung, eine unnötige Ausweitung der Aufgaben des Protokollchefs und dass die «Rangliste schweizerischer Behörden und Beamter» nicht zum Volksempfinden der Schweiz passen würde, «das im Grund der Seele von egalitären Gefühlen beherrscht wird.»¹²⁷ Auf diese Bedenken ging Cuttat jedoch nicht ein, da eine Rangfolge der Diplomaten und höherer Beamten inzwischen als internationaler Usus galt. Ansonsten übernahm Cuttat praktisch sämtliche Vorschläge von Stucki.¹²⁸

Nach diesem Austausch schrieb der Protokolldienst auch die anderen Vertretungen im Ausland an. So etablierte sich zum ersten Mal die bereits beschriebene Arbeitsmethode, dass der Protokolldienst die Schweizer Vertretungen im Ausland per Rundschreiben nach den Standards in ihren Gastländern befragte. Der Protokolldienst verschickte innerhalb eines Jahres zwischen Mai 1946 und Mai 1947 gleich drei solcher Rundschreiben.¹²⁹ Dabei bat der Protokolldienst die Empfänger um Informationen über die diplomatischen Abläufe in ihrem jeweiligen Gastland. Die Antworten zeigen, dass die Mehrheit der angefragten Staaten über ein schriftliches Protokoll verfügte, wobei – trotz des europäischen Charakters des diplomatischen Protokolls an sich – der Regulierungsgrad in den lateinamerikanischen Staaten höher war als in den europäischen Staaten. So verfügten im Vergleich zu den europäischen Staaten sämtliche angeschriebenen lateinamerikanischen Staaten über ein schriftliches Protokoll. Eine Auswertung zeigt folgendes Bild:

Schriftliches Protokoll vorhanden:

Ägypten, Argentinien, Belgien, Brasilien, Chile, China, Dänemark, Grossbritannien, Iran (zwei Notes Verbales, die als Protokollreglement beigezogen wurden), Italien, Mexiko, Norwegen, Peru, Polen, Schweden, Spanien, Tschechoslowakei, Türkei, Venezuela, Vereinigte Staaten (nur über den Gebrauch der Flagge)

¹²⁶ Über diesen Entscheid finden sich keine Quellen. Es lässt sich aber aus dem oben zitierten Schreiben von Protokollchef Cuttat an Botschafter Stucki vom 26. April 1947 ableiten. Cuttat schrieb: «J'ai l'honneur de vous faire savoir que le Département Politique est sur le point de proposer au Conseil Fédéral d'approuver le règlement protocolaire», dodis.ch/58356.

¹²⁷ Vgl. das Schreiben von Botschafter Stucki an Protokollchef Cuttat vom 9. Juli 1947, dodis.ch/55825. Vgl. ferner diverse Schreiben im Dossier CH-BAR#E2001E#1000/1571#236* (B.22.11.0).

¹²⁸ Vgl. dodis.ch/57996.

¹²⁹ Vgl. die Rundschreiben vom 29. Mai 1946 und vom 22. Mai 1947, CH-BAR#E2001E#1000/1571#237* (B.22.11.0.1) sowie das Rundschreiben vom 29. November 1946, CH-BAR#E2200.15-02#1970/74#5* (I-H-4).

Kein schriftliches Protokoll vorhanden:

Bulgarien, Finnland, Griechenland, Irland, Jugoslawien, Niederlanden, Rumänien

Keine Angaben über ein schriftliches Protokoll:

Frankreich, Österreich, Portugal, Sowjetunion, Ungarn

Weiter interessierten den Protokolldienst zeremonielle Fragen. Darauf wird in Kapitel 4.3 eingegangen. Die Auswertung der Antworten auf das Rundschreiben bestärkte die Schweiz im Entschluss, ein Protokollreglement auszuarbeiten, in dem aber die zeremoniellen Aspekte nicht aufgenommen wurden, weil sie nicht einheitlich gehandhabt wurden. Der internationale Standard war somit entscheidend für die Ausarbeitung des schweizerischen Protokollreglements.

Nach der Erhebung im Ausland und der Konsultation mit Stucki gelangte das Protokollreglement zum Mitbericht an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement (EFZD) und an die Bundeskanzlei. Während das EFZD dem Geschäft keine grosse Bedeutung zumass, bekämpfte die Bundeskanzlei den Transfer bestimmter Aufgabenzuschreibungen von der Bundeskanzlei an den Protokolldienst. So störte sie sich insbesondere daran, dass mit dem neuen Reglement der Protokollchef zum «introduceur des ambassadeurs» würde, wodurch diese Aufgabe – also der symbolische Empfang der neuen Missionsoberhäupter im Bundeshaus – nicht mehr dem Bundeskanzler oder einem seiner Vizekanzlern zustünde.¹³⁰ Das EPD setzte sich in dieser Frage jedoch gegen die Bundeskanzlei durch mit der Begründung, dass die vorgeschlagene Praxis dem internationalen Standard entspreche. Dem Bundeskanzler oder den Vizekanzlern wurde aber zugestanden, dem Empfang der neuen Missionsoberhäupter beizuwohnen. Die Bundeskanzlei setzte sich dann mit einem anderen Anliegen gegen das EPD durch: So wurde das Protokollreglement nicht im Bundesblatt veröffentlicht, sondern lediglich den interessierten Personen und Stellen in gedruckter Form zugeschickt.¹³¹ Dadurch blieb das Protokollreglement für eine breite Öffentlichkeit unsichtbar.

Nachdem die strittigen Punkte geklärt waren, verabschiedete der Bundesrat an seiner Sitzung vom 2. November 1948 das erste Protokollreglement der Eidgenossenschaft.¹³² Das Reglement war in neun Teile und vier Beilagen aufgeteilt. Die ersten vier Teile regelten die Ankunft eines ausländischen Missionschefs, die Übergabe der Beglaubigungsschreiben, die Einführung der Gattin des Missionschefs bei den Ehefrauen der Bundesräte und die Einführung der Mitarbeitenden einer Mission. Damit handelte es sich bei diesen vier ersten Teilen um eine Aktualisierung und eine Vertiefung des Reglements über den Empfang der diplomatischen Missionschefs von 1915, das durch das neu geschaffene Protokollreglement ersetzt wurde. Die wesentliche inhaltliche Änderung war die explizite Aufnahme

¹³⁰ Vgl. dodis.ch/57996. Die Bundeskanzlei war bis 1948 auch mit anderen Aufgaben betraut, die später dem Protokolldienst zufielen. So war sie für die Organisation der Jahrhundertfeier der Bundesverfassung zuständig, die aufgrund ihres zeremoniellen Charakters mit Fragen der Rangordnung später in die Zuständigkeit des Protokolldienstes fiel. Vgl. hierzu das Dossier CH-BAR#E1#1000/4#717*.

¹³¹ BR-Prot. Nr. 2450 vom 2. November 1948, dodis.ch/6880 sowie die Aktennotiz des EPD «Observations touchant le co-rapport de la Chancellerie fédérale relatif au projet de «réglement protocolaire» vom 16. März 1948, dodis.ch/58357.

¹³² Vgl. dodis.ch/55823.

des Protokollchefs in das Reglement und dass beim Empfang neuer Missionschefs künftig die Anwesenheit des Bundesrats *in corpore* vorgesehen war.

Nebst der Akkreditierung neuer Missionschefs dehnte sich das Protokollreglement aber auch noch auf weitere Bereiche aus. So wurden im fünften Abschnitt eher zeremonielle Tätigkeiten geregelt wie der jährliche Neujahrsempfang des Bundespräsidenten für das diplomatische Corps sowie die Audienzen beim Bundespräsidenten oder dem Vorsteher des EPD für die ausländischen Missionen. Im darauffolgenden Abschnitt wurde das Prozedere bei einer vorübergehenden Abwesenheit oder der Abberufung eines Missionschefs festgelegt. Der siebte Abschnitt zeigte, wie bei Todesfällen von Staatsoberhäuptern oder Botschaftern vorgegangen werden sollte. Abschnitt acht regelte das Hissen der Schweizerfahne am Bundeshaus. Der letzte Abschnitt verschriftlichte mit den vier Beilagen die Rangordnung der Diplomaten, die Rang- und Tischordnung bei feierlichen Essen, die Rangordnung bei Anlässen, an denen die Geladenen in Gruppen teilnahmen, und schliesslich die von Stucki kritisierte Rangordnung aller eidgenössischen, kantonalen, kommunalen Behörden und Beamten, des militärischen Kadets sowie der Kirchen- und Schulbehörden.

Erwähnenswert ist, dass in der Rangordnung an erster Stelle der apostolische Nuntius und der französische Botschafter (als einziger Botschafter in Bern) fungierten. Dem Bundesrat war es also wichtiger, dem internationalen Standard zu entsprechen, als die für die Schweiz ungewohnte Rangordnung der eigenen Beamten weiterhin abzulehnen. Den Schweizer Staatseigenschaften wurde aber insofern Rechnung getragen, als dem Föderalismus in der Rangordnung ein hohes Gewicht zugemessen wurde. Das zeigte sich darin, dass die kantonalen Regierungspräsidenten vor den National- und Ständeratsmitgliedern klassiert wurden und die kantonalen Regierungsräte den Generaldirektoren der PTT, SBB und der Nationalbank übergeordnet wurden.¹³³

Kurz nach Inkrafttreten des ersten Protokollreglements sollte es bereits überarbeitet werden. Grund dafür war eine Änderung in der Organisation der diplomatischen Beziehungen der Schweiz, die der Dialektdichter Emil Schreiber «Migger» in der baselländischen Zeitung *Der Landschäftler* am 10. Dezember 1955 mit einem Samstagvers beschrieb:

«Sorgen haben sie in Bern,
Sörgeli und Sorgen.
Botschaft,
das ist jetzt modern,
man will ums Verworgen
mit den «Grossen» konkuriere,
und die Botschaft dureschiere.

Von der «Botschaft» hör' ich wohl,
doch mir fehlt der Glaube,
dass sie gar so nötig sei
in der Diplomaterie
für das Schwizerländli.
So ein Titel mit dem Gwändli
kostet in der fernen Welt
ein Stück hübsches Schweizergeld.

133 Vgl. ebd.

Nicht der Rang und nicht der Titel,
 nicht der Name, den man trägt,
 sondern ob unter dem Kittel
 ein Herz für die Heimat schlägt,
 das ist für uns Hirtensöhne
 wichtiger, als all' das Schöne
 und das «Teu're» mitzumachen.
 Wär's nicht traurig, wär's zum Lachen!»

Es sollte also der Tatsache Rechnung getragen werden, dass neben Frankreich neu auch andere Länder Botschafter statt Gesandte für die diplomatischen Beziehungen mit der Schweiz ernannten und die Schweiz diskutierte, ob sie gemäss dem Reziprozitätsprinzip ebenfalls neue Botschafter ernennen sollte. Jedenfalls war die bevorzugte Stellung des französischen Botschafters in der Rangordnung nicht mehr gerechtfertigt. So wollte Kanada bereits 1947 einen Botschafter für die Schweiz ernennen, 1951 folgten die USA mit dem gleichen Begehren.

Die Rangordnung der ausländischen Diplomaten im schweizerischen Protokollreglement musste folglich überarbeitet werden. Neu folgten nach der ersten Revision des diplomatischen Protokolls in der Rangordnung des diplomatischen Personals nach dem apostolischen Nuntius sämtliche ausländische Botschafter in Bern und nicht mehr nur der französische. Weiter ging es bei dieser ersten Revision des Reglements vor allem darum, gewisse Aufgaben explizit dem Protokollchef zuzuschreiben, bei denen bis anhin nur von einem «höheren Beamten» die Rede war. Dies weist wiederum auf einen weiteren Prestigezuwachs des Amtes des Protokollchefs hin. Diese erste Revision trat per Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1953 in Kraft.¹³⁴

Der globale Trend, Botschaften statt anderer Vertretungen zu errichten, hielt auch nach 1953 an. So gehörte die Schweiz noch 1955 nebst Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino und dem Jemen zu den wenigen Staaten, die selbst keine Botschafter im Ausland ernannten. Um einer Isolation zuvorkommen, wurde in der Märzsession 1956 die Vorlage des Bundesrates betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften von den eidgenössischen Räten angenommen. Aufgrund des Gegenseitigkeitsprinzips konnten von nun an alle Staaten, in denen die Schweiz eine Botschaft errichtet hatte, auch einen Botschafter gegenüber der Schweiz ernennen.

Dies führte zu einer erneuten Überarbeitung des Protokollreglements, denn die wachsende Gruppe von Botschaftern konnte nicht mehr so weit oben in der Rangfolge platziert werden. Neu standen die Botschafter nicht mehr an zweiter Stelle hinter dem Bundespräsidenten, sondern wurden an die vierte Stelle gesetzt, hinter den Vizepräsidenten und den übrigen Bundesratsmitgliedern (und einem allfälligen amtierenden General). Zudem wurde bei der Tischordnung der Leiter der Politischen Abteilung des EPD durch den Generalsekretär des EPD ersetzt. Dies hing mit dem Bedeutungsgewinn des Generalsekretärs nach der Reorganisation des EPD 1954 zusammen. Diese Änderungen wurden per Bundesratsbeschluss vom 31. Januar 1958 beschlossen.¹³⁵ Sechs Jahre später erfolgte dann auch die bereits erwähnte Zuordnung des Protokolldienstes zum Generalsekretariat des EPD.

¹³⁴ Vgl. das Protokollreglement vom 24. Februar 1953, dodis.ch/58377.

¹³⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 184 vom 31. Januar 1958, dodis.ch/57334.

57 Nachdem das Protokollreglement in den ersten zehn Jahren seines Bestehens zweimal revidiert wurde, erfolgte die nächste Anpassung erst 32 Jahre später. Auch hier war wiederum die Intensivierung der Schweizer Aussenbeziehungen Grundlage des Entscheids. Im Antrag des EDA – wie das EPD nun hiess – vom 6. April 1990 steht dazu:

Les relations internationales sont marquées depuis plusieurs années par un foisonnement de visites. Cela tient au progrès des transports et des communications, mais davantage à l'interdépendance croissante des États, qui les a conduits, sur le plan bilatéral ou multilatéral, à nouer un dialogue permanent dans les domaines politique, économique, social et culturel.¹³⁶

Diese Intensivierung der Besuchsdiplomatie forderte eine gleichzeitig flexible wie strikte Behandlung von protokollarischen Fragen. Aus diesem Grunde war es «urgent», dass der Bundesrat ein neues Protokollreglement verabschiedete, da jenes von 1958 den internationalen Anforderungen nicht mehr standhalten würde.¹³⁷

Das neue Protokollreglement, wie es vom Bundesrat am 2. Mai 1990 angenommen wurde, war in vier Teile gegliedert. Der erste Teil hielt die Verantwortlichkeit des EDA für das diplomatische Protokoll fest und sah den Protokolldienst für die Koordination mit den anderen Departementen,¹³⁸ den nationalen, kantonalen und kommunalen Behörden vor. Der zweite Teil hielt die bereits bekannten Bereiche des Protokollreglements fest, wie die Akkreditierung und die Ankunft der neuen Missionsvorstehenden, die Überreichung des Beglaubigungsschreibens, die Vorstellung des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin der Missionsvorstehenden gegenüber den Lebenspartnerinnen und -partnern der Bundesratsmitglieder¹³⁹, die Absenz und Verabschiedung der Missionsvorstehenden, die Audienzen der diplomatischen Vertretungen bei Mitgliedern des Bundesrats, die Besuche bei den Kantonen, der Neujahrsempfang, das *Dîner diplomatique*, den Ausflug für das diplomatische Corps, das ausbleibende Erscheinen der Bundesratsmitglieder bei Empfängen in den Vertretungen an ihren jeweiligen Nationalfeiertagen, die offiziellen Besuche¹⁴⁰, die privaten Aufenthalte von ausländischen Persönlichkeiten in der Schweiz, das Protokoll beim Hinschied von Staatsoberhäuptern, Regierungschefinnen/-chefs, der Missionsvorstehenden oder der Mitarbeitenden einer Vertretung, das Fahnenprotokoll, das Verbot der Annahme von Dekorationen fremder Staaten für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, das Verbot ausländischer Uniformen in der Schweiz sowie die Reihenfolge von Reden und die Rangfolge höherer Beamtinnen und Beamten sowie Behörden.

Der dritte Teil regelte schliesslich das diplomatische Protokoll gegenüber internationalen Organisationen oder sah vielmehr die Übernahme des UNO-Protokolls vor. Der vierte und letzte Teil setzte das neue Protokollreglement in Kraft.

¹³⁶ Vgl. das BR-Prot. Nr. 837 vom 2. Mai 1990, DDS 1990, Dok. 15, dodis.ch/55848.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Zur Koordination mit den anderen Departementen vgl. die Notiz von Protokollchef Manz vom 4. August 1988, dodis.ch/54602.

¹³⁹ Das Kapitel «Présentation de l'épouse du chef de mission aux femmes des Conseillers fédéraux» wurde mit «Présentation du conjoint du Chef de mission aux conjoints des Conseillers fédéraux» ersetzt. Damit wurde – längst überfällig – der geschlechtliche Aspekt eliminiert und gleichzeitig beschränkte sich die Regelung nicht mehr nur auf den verheirateten Partner.

¹⁴⁰ Hier wurde nun erstmals zwischen Staatsbesuchen, offiziellen Besuchen von Staatsoberhäuptern, offiziellen Besuchen von Regierungschefinnen/-chefs, offiziellen Besuchen von Regierungsmitgliedern, offiziellen Arbeitsbesuchen und Höflichkeitsbesuchen unterschieden.

Bei dieser Revision ist wiederum eine voranschreitende Regulierung zu beobachten. Bestand das Protokollreglement von 1958 aus neun Seiten, beinhaltete das Protokollreglement von 1990 ganze 23 Seiten. Nach 1990 wurde das Protokollreglement noch zweimal überarbeitet: am 9. Dezember 2002 und am 29. September 2017.

Vollständige Übersicht über die Protokollreglemente der Eidgenossenschaft:

- Protokollreglement vom 2. November 1948 (dodis.ch/55823)
- Protokollreglement vom 24. Februar 1953 (dodis.ch/58377)
- Protokollreglement vom 31. Januar 1958 (dodis.ch/58048)
- Protokollreglement vom 2. Mai 1990 (dodis.ch/55848)
- Protokollreglement vom 9. Dezember 2002 (dodis.ch/58037)
- Protokollreglement vom 29. September 2017 (dodis.ch/58038)

Diese Betrachtungen über die schweizerischen Protokollreglemente zeigen, dass die Entwicklungen des diplomatischen Protokolls eng mit Veränderungen der schweizerischen Aussenpolitik verknüpft war. So haben die beiden Weltkriege zu einer Intensivierung der diplomatischen Beziehungen der Schweiz geführt und zu einer Weiterentwicklung des Protokolls beigetragen. Der Meilenstein der Reglementierung bildete dabei die Ausarbeitung des Protokollreglements von 1948, das im Forschungszeitraum erst 1990 stärker angepasst wurde. Entscheidend für die Überlegungen, wie das diplomatische Protokoll der Schweiz gestaltet werden sollte, waren die internationalen Gepflogenheiten.

3.2 Wiener Übereinkommen über die diplomatischen und konsularischen Beziehungen¹⁴¹

Für das diplomatische Protokoll als internationale Konvention sind internationale Standards per se entscheidend, wie anhand der Entwicklung des schweizerischen Protokollreglements aufgezeigt werden konnte. Es erstaunt deshalb nicht, dass es im Forschungszeitraum auch auf internationaler Ebene zu einer Regulierung der diplomatischen Beziehungen und des diplomatischen Protokolls kam.

Allerdings entwickelte sich auf internationaler Ebene das diplomatische Protokoll nach dem Wiener Kongress erstaunlich lange überhaupt nicht. Die Initiative für ein internationales Übereinkommen über das diplomatische Protokoll wurde 1949 von der UNO ergriffen. So setzte die 1947 gegründete Völkerrechtskommission der UNO an ihrer ersten Session die internationale Kodifizierung der diplomatischen und konsularischen Beziehungen und Immunitäten auf die provisorische Liste mit vierzehn Themen, die sie durch internationale Abkommen reglementieren wollte.¹⁴² Da zuerst auch noch andere Themen besprochen

¹⁴¹ Für diverse Dokumente zu den beiden Übereinkommen vgl. auch die thematische Zusammenstellung «Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (1961–1964)», dodis.ch/T961.

¹⁴² Die vollständige Liste beinhaltete folgende vierzehn Punkte: «Recognition of States and Governments; Succession of States and Governments; Jurisdictional immunities of States and their property; Jurisdiction with regard to crimes committed outside national territory; Regime of the high seas;

wurden, beschloss die UNO-Generalversammlung am 5. Dezember 1952 mit der Resolution 685, die Kodifizierung der diplomatischen Beziehungen und Immunitäten prioritär behandeln zu lassen.¹⁴³

Die Völkerrechtskommission ernannte daraufhin 1954 den schwedischen Richter Alfred Emil Fredrik Sandström zum Sonderberichtersteller. Auf der Grundlage seines Berichts verabschiedete die Kommission an ihrer 9. Session im Jahr 1957 einen Entwurf für eine Konvention über das Statut der Diplomaten. In fünf Abschnitten und 37 Artikeln wurde die gängige diplomatische Praxis, wie die Staaten mit den ständigen Vertretungen anderer Staaten umgingen, beschrieben. Im ersten Abschnitt wurden grundsätzliche Eigenschaften der Botschaften definiert und festgehalten, wie die Empfangsstaaten das ausländische diplomatische Personal akzeptieren oder ablehnen konnten. Weiter wurde den Gaststaaten das Recht eingeräumt, die Grösse des diplomatischen Corps im Inland zu begrenzen. Dieses Recht wurde insbesondere von kleineren Staaten verlangt, da sie mit den Ausgaben für das rasant wachsende – und steuerbefreite – diplomatische Corps Mühe bekundeten.¹⁴⁴ Die restlichen Artikel des ersten Abschnitts enthielten Regulierungen auf Völkerrechtsebene, wie sie die Schweiz im Protokollreglement von 1948 auf nationaler Ebene vollzogen hatte. Dazu gehörten der Empfang, die Stellvertretung sowie die Rangfolge des diplomatischen Personals. Der zweite Abschnitt behandelte in 18 Artikeln den Schutz und die Immunität der diplomatischen Vertretungen und deren Personal. Der dritte Abschnitt hielt die Pflichten des diplomatischen Personals gegenüber dem Residenzland fest. Im vierten Abschnitt ging es um die Abberufung eines diplomatischen Agenten. Und der letzte Abschnitt regelte in einem Artikel schliesslich das Vorgehen bei Streitigkeiten.¹⁴⁵ Der Entwurf des internationalen Protokollreglements beschränkte sich also auf protokollarische Aufgaben im engeren Sinne und vermischte im Gegensatz zum schweizerischen Protokolldienst die Fragen zu Protokoll, Zeremoniell und Etikette nicht.

Die Völkerrechtskommission der UNO beschloss, diesen Entwurf den Regierungen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Stellungnahme zukommen zu lassen. Es war fraglich, ob die Schweiz als Nicht-Mitglied der UNO ebenfalls eine Einladung zur Stellungnahme erhalten würde. Deshalb bat EPD-Vorsteher

Regime of territorial waters; Nationality, including statelessness; Treatment of aliens; Right of asylum; Law of treaties; Diplomatic intercourse and immunities; Consular intercourse and immunities; State responsibility and Arbitral procedure.» Vgl. z. B. United Nations: The Work of the International Law Commission, New York 2012, S. 35–36.

143 Der Wortlaut der Resolution lautet wie folgt: «The General Assembly [...] requests the International Law Commission, as soon as it considers it possible, to undertake the codification of the topic «Diplomatic intercourse and immunities», and to treat it as a priority topic.» Vgl. Resolutions adopted by the General Assembly at its seventh session, www.un.org.

144 Die Schweiz befand sich nach dem Zweiten Weltkrieg in einer ähnlichen Situation und interessierte sich insbesondere auch aufgrund zweier Spionagefälle für die Einschränkung der Grösse des diplomatischen Corps in Bern. Der Protokolldienst führte hierzu eine Umfrage bei den Vertretungen in Argentinien, Dänemark, Spanien und Italien durch und kam zum Schluss, dass eine Einschränkung nicht ratsam oder möglich sei. Vgl. die Notiz des Protokolldienstes an Bundesrat Petitpierre, vom 8. Mai 1950, dodis.ch/58445 sowie weitere Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1967/113#2278* (B.22.21.0.Uch).

145 Report of the International Law Commission covering the Work of its Ninth session, 23 April–28 June 1957, Official Records of the General Assembly, Twelfth Session, Supplement No. 9, www.legal.un.org, CH-BAR#E2001E#1976/17#431* (B.22.11.0.4).

Petitpierre das Bureau des Schweizerischen Beobachters bei der UNO, sich dafür einzusetzen, dass auch die Schweiz eine entsprechende Anfrage erhalten würde, schliesslich habe eine solche Konvention eine erhebliche Bedeutung für die Schweiz, insbesondere was die Vertretung fremder Interessen betreffe.¹⁴⁶ Die Intervention des schweizerischen Beobachters bei der UNO war erfolgreich. Die Einladung des UNO-Generalsekretariats an die Schweiz zur Stellungnahme erfolgte im November 1957. Das EPD beauftragte den Protokolldienst daraufhin, einen Kommentar zu verfassen und diesen «sorgfältig zu begründen» sowie «möglichst vollständige und eingehende Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln» bekannt zu geben.¹⁴⁷

In diesem Bericht vom Februar 1958 wurde zuerst die Zufriedenheit geäussert, dass das geltende Recht und die angewandte Praxis in der Schweiz in einer schriftlichen Form auch auf internationaler Ebene festgehalten werden sollte. Nebst zahlreichen Anmerkungen technischer Natur (wie z. B. die Reihenfolge der Artikel) brachte die Schweiz lediglich kleine inhaltliche Kritik an. So wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass nicht mehr zwischen Botschaftern und Ministern unterschieden werden sollte – schliesslich seien beide Funktionen bei den Staatsoberhäuptern akkreditiert und nicht wie die *Chargés d'affaires* bei den Aussenministerien. Weiter wurde beim zweiten Abschnitt eine grundlegende Bestimmung gefordert, dass der Schutz und die Immunität des diplomatischen Personals nur für die Ausübung jener Tätigkeiten gelten solle, die dem offiziellen Ziel der Mission entsprächen.¹⁴⁸

Aufgrund der Rückmeldungen der diversen Regierungen¹⁴⁹ wurde der Entwurf für das internationale Übereinkommen an der 10. Session der Völkerrechtskommission 1958 erneut diskutiert. Ohne den Charakter des Reglements grundlegend zu verändern, wurden nochmals Änderungen vorgenommen und Artikel hinzugefügt.¹⁵⁰ Die beiden oben beschriebenen Hauptänderungsvorschläge der Schweiz wurden nicht berücksichtigt.

Das EPD beauftragte erneut den Protokolldienst in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst einen Bericht zum überarbeiteten Entwurf auszuarbeiten. In diesem Bericht äusserte die Schweiz die Zufriedenheit, dass einige Verbesserungen vorgenommen wurden, die teilweise auch auf Anregungen der Schweiz zurückzuführen seien. Weiter würde es die Schweiz begrüessen, wenn eine internationale Konferenz zur Verabschiedung des Übereinkommens einberufen werden würde, und wünschte, eingeladen zu werden, sollte eine solche Konferenz stattfinden. Schliesslich wurden im Bericht die Kritikpunkte wiederholt, die schon als Reaktion auf den ersten Entwurf geäussert wurden.¹⁵¹

¹⁴⁶ Vgl. das Schreiben von Bundesrat Petitpierre an Felix Schnyder vom 4. Oktober 1957, dodis.ch/58210.

¹⁴⁷ Vgl. die Notiz des Rechtsdienstes des EPD an den Protokolldienst vom 23. November 1957 im Dossier CH-BAR#E2001E#1976/17#433* (B.22.11.0.5).

¹⁴⁸ Vgl. dodis.ch/58211 sowie diverse weitere Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1976/17#433* (B.22.11.0.5).

¹⁴⁹ Nebst der Schweiz haben folgende Länder eine Stellungnahme eingereicht: Argentinien, Australien, Belgien, Chile, China, Dänemark, Finnland, Italien, Japan, Jordanien, Jugoslawien, Kambodscha, Luxemburg, Niederlanden, Pakistan, Schweden, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Vereinigtes Königreich, USA. Vgl. Yearbook of the International Law Commission, 1958, vol. II, S. 111–139.

¹⁵⁰ Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries, www.legal.un.org.

¹⁵¹ Vgl. dodis.ch/18532.

Im November 1959 schlug die Völkerrechtskommission vor, im Frühjahr 1961 in Wien eine diplomatische Konferenz über die Kodifikation des diplomatischen Rechts einzuberufen. Gemäss einem Telegramm des Schweizer Beobachters in New York sollten dazu die Mitgliedstaaten der UNO, die Mitgliedsstaaten der UNO-Spezialorganisationen (darunter die Schweiz) und die Mitgliedsstaaten des Internationalen Gerichtshofs eingeladen werden.¹⁵² Die UNO-Generalversammlung nahm diesen Vorschlag mit der Resolution 1450 an der Sitzung vom 7. Dezember 1959 an.¹⁵³

Die Konferenz in Wien tagte vom 2. März bis 14. April 1961. Der Bundesrat beschloss, die Einladung anzunehmen, schliesslich habe die Schweiz «es von jeher zu ihren Aufgaben gezählt, die Bestrebungen zur Festigung und zum Ausbau des Völkerrechts zu fördern und daran tätig mitzuwirken, soweit dies mit ihrem Statut eines immerwährend neutralen Staates vereinbar scheint.»¹⁵⁴ Die Schweizer Delegation wurde von Botschafter und IKRK-Mitglied Paul Ruegger geleitet. Ruegger hatte bereits 1946 für die Schweiz mit der UNO über die Immunität und die Privilegien des diplomatischen Personals der ständigen Vertretungen der Vereinten Nationen in der Schweiz verhandelt.¹⁵⁵ Zur Delegation gehörten neben Ruegger auch Rudolf Bindschedler und Jean-Philippe Monnier vom Rechtsdienst des EPD sowie Protokollchef Richard Aman.¹⁵⁶

Die Konferenz verlief mehrheitlich ruhig. Auch potenzielle Konfliktthemen wie das Asylrecht oder die Rolle des päpstlichen Nuntius als Doyen des diplomatischen Corps konnten «in vernünftigen Grenzen» gehalten werden.¹⁵⁷ Die Schweiz engagierte sich an der Konferenz insbesondere in der Redaktionskommission.

Einen ihrer eingereichten Anträge zog die Schweizer Delegation wieder zurück, sobald sie die politische Tragweite ihrer Forderung bemerkte: Zuerst forderten die Delegationsmitglieder, dass Botschaften nur noch in Hauptstädten errichtet werden dürften. Das Ziel war, die aussenpolitische Position Berns gegenüber Genf nicht weiter zu schwächen. Die Forderung war deshalb problematisch, weil in Israel Botschaften grundsätzlich in Tel-Aviv und nicht in der von Israel bestimmten Hauptstadt Jerusalem errichtet wurden.¹⁵⁸

Das Übereinkommen wurde von der Konferenz am 16. April 1961 verabschiedet. Nach den Übersetzungsarbeiten, an denen sich auch die Schweiz beteiligte, legte der Bundesrat am 22. Februar 1963 dem Parlament in einer Botschaft einen Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Übereinkommens vor. Das Geschäft wurde im Parlament nicht bestritten. Sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat nahmen am 21. Juni 1963 den Beschlussentwurf jeweils einstimmig an, was damit zusammenhängen dürfte, dass die Wiener Übereinkommen nicht

¹⁵² Vgl. hierzu das Telegramm von Felix Schnyder vom 24. November 1959, CH-BAR#E2001E#1976/17#431* (B.22.11.0.4).

¹⁵³ Resolutions adopted on the reports of the sixth committee, www.legal.un.org.

¹⁵⁴ Vgl. den Antrag des EPD vom 13. Februar 1961, dodis.ch/18533, S. 2.

¹⁵⁵ Vgl. Jean-François Pitteloud: «Ruegger, Paul», in: HLS.

¹⁵⁶ Für Fragen bezüglich der Rechtsstellung des schweizerischen Personals im Ausland wurde der stellvertretende Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des EPD, August Rebsamen, beigezogen. Zudem nahm der Dienstchef der Sektion Zollveranlagung der Oberzolldirektion des EFZD, Paul Senn, an einigen Tagen an der Konferenz teil. Vgl. dodis.ch/35062.

¹⁵⁷ Schreiben von Heinz Langenbacher an den Rechtsdienst des EPD vom 9. Mai 1961, CH-BAR#E2001E#1976/17#433* (B.22.11.0.5).

¹⁵⁸ Vgl. dodis.ch/35062, S. 246.

stark von der schweizerischen Praxis abwichen. So schätzte der Bundesrat in der Botschaft den Preis, den die Schweiz mit der Annahme des Übereinkommens zu zahlen habe «als mässig und mithin als annehmbar» ein, insbesondere «wenn man sich die Vorteile vor Augen hält, welche diese Kodifikation des Diplomatensrechts im ganzen bietet.»¹⁵⁹

Tatsächlich geht aus dem Geschäftsbericht des Protokolldienstes für das Jahr 1964 hervor, dass gerade die Vorrechte und Immunitäten des diplomatischen Corps in der Schweiz nur wenig erweitert wurden. Für den Protokolldienst bedeutete die Annahme des Wiener Übereinkommens dennoch einen grossen Mehraufwand, da zahlreiche Vereinheitlichungs- und Vereinfachungsmassnahmen ergriffen werden mussten. Zum Beispiel mussten sämtliche Regelungen mit den Bundesbehörden und den kantonalen Stellen besprochen werden, damit jegliche ungleiche Behandlung des ausländischen diplomatischen Personals in der Schweiz vermieden werden konnte. Zudem mussten sämtliche Organisationen und Verwaltungsstellen, die vom Übereinkommen in irgendeiner Form betroffen waren, durch den Protokolldienst informiert werden.¹⁶⁰

Nebst den diplomatischen Beziehungen verlangten auch die konsularischen Beziehungen nach einer internationalen Regelung.¹⁶¹ Man orientierte sich hierbei am Prozess des Übereinkommens über die diplomatischen Beziehungen. An der 12. Session der UNO-Völkerrechtskommission vom 27. April 1960 wurde ein Entwurf über die Kodifikation des Rechts der konsularischen Beziehungen ausgearbeitet. Dieser Entwurf entsprach mit den nötigen Abänderungen dem Entwurf für das Übereinkommen der diplomatischen Beziehungen. Die Schweiz wurde wiederum nachträglich zur Stellungnahme eingeladen. Der Rechtsdienst des EPD holte daraufhin verwaltungsintern Stellungnahmen von den betroffenen Verwaltungsabteilungen ein.¹⁶² Der Protokolldienst sprach sich in seiner Stellungnahme wie bereits bei der Ausarbeitung des diplomatischen Übereinkommens dafür aus, dass die Immunität für das konsularische Personal nur für die «in Erfüllung ihrer offiziellen Funktionen ausgeübte Tätigkeit» gelten solle.¹⁶³ Wie bei den diplomatischen Beziehungen beschloss die UNO-Generalversammlung anschliessend eine Konferenz in Wien durchzuführen. Die Konferenz fand vom 4. März bis 19. April

¹⁵⁹ Ebd., S. 263.

¹⁶⁰ Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1964 vom 9. April 1965, www.amsdruckschriften.bar.admin.ch.

¹⁶¹ Zur Unterscheidung von diplomatischen und konsularischen Beziehungen: Die politischen diplomatischen Beziehungen werden grundsätzlich über Botschaften in den Hauptstädten der Gaststaaten institutionalisiert, welche die Regierung des Entsendestaates vertreten. Für die konsularischen Beziehungen werden Konsulate in beliebigen Städten des Gaststaates errichtet, die oft ein regional eingeschränktes Gebiet betreuen. Die Konsulate sind in erster Linie mit der – meist administrativen – Interessenswahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger des Entsendestaates, die im Gaststaat weilen, beauftragt.

¹⁶² Folgende Stellen wurden angefragt: die Bundesanwaltschaft, die Fremdenpolizei, die Steuerverwaltung, die Oberzolldirektion, die Abteilung für internationale Organisationen, die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten sowie der Protokolldienst. Vgl. das Schreiben von Rudolf Bindschedler vom 3. Februar 1961, CH-BAR#E2001E#1976/17#433* (B.22.11.0.5) sowie diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2003A#1974/52#1685* (o.713.344).

¹⁶³ Notiz des Protokolldienstes an den Rechtsdienst vom 6. Februar 1961, CH-BAR#E2001E#1976/17#433* (B.22.11.0.5). Vgl. ferner diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2003A#1974/52#1685* (o.713.344).

1963 statt und der Bundesrat schickte wiederum eine Delegation unter der Leitung von Botschafter Paul Ruegger in die Hauptstadt Österreichs. Auch diese Konferenz verlief ohne grosse Zwischenfälle und das Abkommen wurde von allen teilnehmenden Staaten unterzeichnet. In der Schweiz stimmten National- und Ständerat dem Abkommen am 18. Dezember 1964 wiederum jeweils einstimmig zu. Die Wiener Übereinkommen sind bis heute in Kraft.¹⁶⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zu Beginn der 1960er-Jahre der grosse internationale Regulierungsschub erfolgte, nachdem die Schweiz – und mit ihr zahlreiche andere Länder – in den 1940er- und 1950er-Jahren ihre diplomatischen Protokolle im Inland schriftlich geregelt hatte. Für die Schweiz bedeuteten die Übereinkommen, dass ihr eigenes diplomatisches Protokoll nun international geltendem Recht entsprach. Dass es kaum grosse Unterschiede zwischen dem Protokollreglement der Eidgenossenschaft und den Wiener Übereinkommen gab, erstaunt angesichts des Vorgehens der Schweiz nicht: Schliesslich orientierte sie sich bei der Ausarbeitung des eigenen Protokollreglements an den internationalen Gepflogenheiten.

3.3 Privilegien und Immunitäten

Eine entscheidende Frage des diplomatischen Protokolls, ist jene nach den Vorrechten, den Privilegien und der Immunität des diplomatischen Personals in einem Gastland. Wie in Kapitel 1 anhand der Entwicklung des diplomatischen Protokolls in der Antike aufgezeigt wurde, gab es bereits damals mit der Unverletzlichkeit von Boten eine frühe Form der diplomatischen Immunität. Der Grundsatz, dass diplomatische Vertretungen in einem fremden Staat geschützt werden müssen, gilt seit jeher als unbestritten.

Noch bevor es irgendwelche protokollarischen Reglementierungen in der Schweiz gab, galt auch in der Schweiz bereits seit dem 18. Jahrhundert das Prinzip der *Exterritorialität* für ausländische Vertretungen in der Schweiz. Der Sitz ausländischer Missionen wurde demnach nicht als Teil des schweizerischen Bodens betrachtet, was zu einer gewissen rechtlichen Immunität und zu einer Steuerbefreiung des diplomatischen Personals führte. Doch das Prinzip der Exterritorialität «a été de plus en plus attaqué, surtout depuis la guerre de 1914; elle est actuellement entièrement abandonnée», wie es das EPD im *Schweizerischen Jahrbuch für internationales Recht* bereits 1947 festhielt.¹⁶⁵ Der Begriff *Exterritorialität* wurde mit den juristischen Bezeichnungen *Immunität* und *Privilegien* ersetzt.¹⁶⁶ Auf internationaler Ebene wurde der Ausdruck Ende der 1920er-Jahre allmählich fallengelassen, als in der Konvention von Havanna vom 20. Februar 1928 und im Reglement des *Institut de droit international* am 18. Oktober 1929 die Exterritorialität keinen Einzug mehr fand.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Für die Fassungen ab 2003 vgl. die Webseite der Bundesverwaltung, www.admin.ch.

¹⁶⁵ Vgl. dodis.ch/58261. Der Protokolldienst schickte eine auf deutsch übersetzte Version dieses Berichts am 20. August 1957 an die diplomatischen und konsularischen Vertretungen. Vgl. dodis.ch/59819.

¹⁶⁶ Noch heute nennt sich eine Sektion des Protokolldienstes *Privilegien und Immunitäten*.

¹⁶⁷ Vgl. dodis.ch/58261.

Der Erste Weltkrieg brachte nicht nur Änderungen bei den Bezeichnungen der Vorrechte von Diplomaten in der Schweiz mit sich, er führte auch dazu, dass das diplomatische Corps in Bern rasant wuchs. Innerhalb der Bundesverwaltung wurden Bedenken geäussert, einer nun so grossen Gruppe das starke Vorrecht der Exterritorialität zu gewähren, da dies zu einem Kontrollverlust der Schweiz führen würde, der gerade in Kriegszeiten nicht erwünscht wäre. Diese Befürchtung lässt sich dadurch erklären, dass das Exterritorialitätsprinzip und die damit verbundenen Vorrechte noch keiner einheitlichen Regelung unterstanden und jeder Fall anders gehandhabt wurde. Der Bundesrat beschloss deshalb am 22. Februar 1918, dass nur noch Diplomaten exterritorial behandelt werden sollten und nicht mehr das ganze Gesandtschaftspersonal. Dies sollte jedoch nicht mit einer Verfügung beschlossen werden, denn dies «würde eine allgemeine Verstimmung und heftige Proteste der Diplomaten zur Folge haben». Vielmehr solle man den Gesandten in einzelnen Gesprächen die neue Praxis vermitteln.¹⁶⁸

Erst 1921 hielt das EPD diese neue Einordnung des diplomatischen Corps schriftlich fest und definierte zwei Kategorien. Zur ersten Kategorie gehörten die Missionschefs, das diplomatische Personal und die Kanzleichefs – jene profitierten von Immunität und anderen Privilegien. In die zweite Kategorie war das technische Personal und das Hilfspersonal eingeteilt; sie erhielten keine diplomatischen Vorrechte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sollten die Vorrechte der ersten Kategorie erweitert werden. Es stellte sich die Frage, ob die Zuordnung der Kanzleichefs in die erste Kategorie noch passend war. Um zu erfahren, über welche Vorrechte die schweizerischen Kanzleichefs im Ausland verfügten, verfasste der Protokolldienst am 29. November 1946 ein weiteres Rundschreiben an die Schweizer Vertretungen im Ausland.¹⁶⁹ Die Antworten zeigen ein sehr differenziertes Bild über die Handhabung im Ausland, mit diversen Ausnahmeregelungen (in der folgenden Auflistung mit einem * gekennzeichnet). Der Protokolldienst wertete die Antworten in drei Runden aus.

- Der schweizerische Kanzleichef hat die gleichen Vorrechte wie die Diplomaten: Belgien, Chile, China, Griechenland (kleine Ausnahmen), Libanon, Niederlanden, Portugal*, Schweden*, USA
- Der schweizerische Kanzleichef hat die gleichen Vorrechte wie Diplomaten, wenn er den Titel *Secrétaire archiviste* trägt: Finnland*, Norwegen, Türkei, Ungarn*

¹⁶⁸ Vgl. das BR-Prot. Nr. 525 vom 22. Februar 1918, dodis.ch/58049. Der Begriff der *Exterritorialität* wurde zwar weiterhin verwendet, doch seine Bedeutung weichte sich allmählich auf. So schrieb beispielsweise der bedeutende österreichische Völkerrechtler Alfred Verdross in seinem Standardwerk zum Völkerrecht 1950: «Aus dem Gesagten ergibt sich jedoch, dass die exterritorialen Personen keineswegs so behandelt werden, als ob sie sich ausserhalb des Staatsgebietes befänden.» Alfred Verdross: *Völkerrecht*, Wien 1950, S. 232.

¹⁶⁹ Rundschreiben des Protokolldienstes an die Schweizer Gesandtschaften in Brüssel, London, Dublin, Ottawa, Sofia, Kopenhagen, Helsinki, Paris, Athen, Rom, Belgrad, Den Haag, Oslo, Wien, Warschau, Lissabon, Bukarest, Stockholm, Moskau, Madrid, Prag, Ankara, Budapest, Washington, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago, Bogota, Mexiko, Panama, Lima, Montevideo, Caracas, Nanking, Teheran, Beirut und Kairo vom 29. November 1946, CH-BAR#E2001E#1972/33#3750* (B.22.81.0.28).

- Der schweizerische Kanzleichef hat die gleichen Vorrechte wie Diplomaten, wenn er den Titel *Gesandtschaftsattaché* trägt: Dänemark*, Grossbritannien*
- Der schweizerische Kanzleichef hat die gleichen Vorrechte wie Diplomaten, wenn er den Titel *Vize-Konsul* trägt: Irland, Österreich
- Der schweizerische Kanzleichef wird nicht als Diplomat behandelt: Ägypten*, Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Chile, Frankreich*, Griechenland, Iran, Italien*, Jugoslawien*, Kanada, Mexiko, Peru, Polen*, Rumänien, Spanien, Tschechoslowakei*, Uruguay, Venezuela

Aufgrund des nicht vorhandenen einheitlichen Standards beschloss das EPD, die zuvorkommende Behandlung der ausländischen Kanzleichefs in der Schweiz fortzuführen. So informierte der Protokolldienst die zuständigen Abteilungen der Bundesverwaltung und der Berner Stadtverwaltung.¹⁷⁰

Ein Reglement bezüglich der Privilegien und Immunitäten wurde aber jedoch weiterhin nicht ausgearbeitet, und auch das erste Protokollreglement der Eidgenossenschaft von 1948 sah keine Regelungen über diese Vorrechte vor. Die Praxis des EPD stützte sich «mangels einer diesbezüglichen Gesetzgebung, auf die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts, auf die allgemein anerkannten internationalen Gebräuche, auf die Vereinbarungen und Abkommen der Gesetzgebung des Bundes und der Kantone und die Rechtsprechung der Gerichte.» Diese Beschreibung geht aus der Übersetzung vom Dezember 1956 eines Berichts des EPD vom 17. Oktober 1947 hervor.¹⁷¹

In diesem Bericht wurden die Begünstigten in fünf Gruppen unterschieden: die diplomatischen Missionschefs, das diplomatische Personal der I. Kategorie, die Kanzleivorsteher, die Dienerschaft des Missionschefs und das Personal der II. Kategorie (Archivare, Kanzleisekretäre, Kuriere usw.). Dabei genoss die letzte Gruppe beispielsweise nur die fiskalischen und fremdenpolizeilichen Privilegien – so war es 1918 vom Bundesrat festgesetzt worden. Weiter wurde im Bericht festgehalten, dass die Vorrechte auch für die Ehefrau¹⁷² und die Kinder der jeweiligen Personen galten.

Das wichtigste Vorrecht war die diplomatische Unverletzlichkeit. Das Unverletzlichkeitsprinzip galt einerseits für das diplomatische Personal: Die Diplomaten durften nicht an der Ausübung ihrer Funktionen gehindert werden, zum Beispiel durch Verhaftung oder Inhaftierung. Bei Streitigkeiten durften Behörden und Privatpersonen den Tatbestand lediglich aufzeichnen und dem Protokolldienst zur Behandlung unterbreiten. Dieses Prinzip führte dazu, dass die Schlichtung bei juristischen Streitfragen zwischen Diplomaten und Dritten eine der Haupttätigkeiten des Protokolldienstes war, wie in Kapitel 2.3 bereits aufgezeigt wurde. Andererseits galt das Unverletzlichkeitsprinzip auch für die diplomatischen Räumlichkeiten (Sitz der Vertretung und Wohnsitze des diplomatischen Personals), welche von Beamtinnen und Beamten des Residenzlandes ohne Ermächtigung

¹⁷⁰ Vgl. diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1972/33#3750* (B.22.81.0.28).

¹⁷¹ Für die originale französischsprachige Notiz vom 17. Oktober 1947 vgl. dodis.ch/58261. Für die deutsche Übersetzung vom Dezember 1956 vgl. dodis.ch/59819.

¹⁷² Im Bericht ist explizit von *Ehefrau* die Rede. Vgl. dodis.ch/59819, S. 2“

des Missionschefs nicht betreten werden durften, und für die diplomatischen Fahrzeuge. In den Bereich der Vorrechte fiel auch der Telegrammbetrieb, der von den Missionen auch chiffriert verwendet werden durfte, und das diplomatische Gepäck, das von den schweizerischen Behörden nicht durchsucht werden durfte.

Neben der Unverletzlichkeit gab es weitere Privilegien, wie die Befreiung von Zeugenaussagen in Gerichtsangelegenheiten, die Befreiung von der Gerichtsbarkeit (Unstimmigkeiten wurden dabei auf dem diplomatischen und nicht auf dem juristischen Weg gelöst), die Steuerbefreiung und die bevorzugte Zollbehandlung, für die es ein eigenes Reglement gab. Für das konsularische Personal gab es ebenfalls eine Einteilung in verschiedenen Kategorien mit entsprechenden Erleichterungen bezüglich der Aufenthaltsbedingungen, der Gerichtsbarkeit, der Besteuerung und der Zollbehandlung.¹⁷³

Die Privilegien und Immunitäten des diplomatischen und konsularischen Personals wurden im Gegensatz zum eidgenössischen Protokollreglement auch ein bedeutender Bestandteil der Wiener Übereinkommen: Festgelegt wurden die Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten, der amtlichen Korrespondenz, des Kurierepäckes, die Steuerbefreiung, die Befreiung von der Gerichtsbarkeit und die Befreiung von Zeugenaussagen vor Gericht festgelegt. Die Wiener Übereinkommen stimmten also auch was die Privilegien und Immunitäten anbelangt in ihren Grundzügen mit der schweizerischen Praxis überein. Sie führten darüber hinaus zur lang ersehnten internationalen Regulierung für einen Rechtsbereich, dem es an einer einheitlichen Gesetzgebung mangelte, wie die oben aufgeführte Schilderung der verschiedenen Rechtsgrundlagen eindrücklich aufzeigt.

Für den Rest der Forschungsperiode sind weiter keine grundsätzlichen Veränderungen der Privilegien und Immunitäten archiviert. Kleinere Änderungen waren technischer Natur: So wurde im Jahr 1968 aufgrund des Wiener Übereinkommens die Autonummernschilder mit der Bezeichnung «CD» auf grünem Hintergrund für diplomatische Fahrzeuge eingeführt, die bis heute eingesetzt werden.

Sozusagen das Gegenstück zu den diplomatischen Privilegien und Immunitäten ist das Recht eines Residenzlandes, ein Mitglied des diplomatischen Corps zur *persona non grata* zu erklären. Dieses Recht wurde im Wiener Übereinkommen über die diplomatischen Beziehungen schriftlich festgehalten, die Schweiz wendete es allerdings schon vorher an, wie zwei Beispiele aus dem Jahr 1953 zeigen.¹⁷⁴ Am 16. Mai 1953 erklärte die Schweiz den tschechoslowakischen Geschäftsträger Josef Svarc zur *persona non grata*, weil er den Bundesrat zu einem offiziellen Empfang eingeladen hatte, zu dem auch Emil Arnold eingeladen worden war. Arnold war ein Nationalrat der PdA, der 1953 wegen einer kritischen Rede über die Schweiz in Budapest, die als Handlung gegen die Sicherheit der Schweiz ein-

¹⁷³ Ebd.

¹⁷⁴ Das Recht eines Gastlandes, einen Gesandten auszuweisen, war schon vor dem 19. Jahrhundert akzeptiert. Der Begriff der *persona non grata* als diplomatisches Prinzip taucht aber erst Mitte des 19. Jahrhunderts im deutschsprachigen Raum auf und verbreitet sich von da aus. So führt das *Handbook of International Law* von Henry Wheaton erstmals in seiner 8. Auflage 1866 eine Anmerkung des Herausgebers Richard Henry Dana zur positiven Variante, zur *persona grata*, auf: «It is understood that the ambassador must be *persona grata* to the State or sovereign to whom he is accredited.» Vgl. John Considine: The Origin of the Phrases *persona grata* and *persona non grata*, in: *Neophilologus* (2007/91), S. 525–537.

gestuft wurde, zu einem halben Jahr Gefängnis verurteilt worden war. Die Einladung des tschechoslowakischen Geschäftsträgers betrachtete der Bundesrat deshalb als «acte particulièrement offensant envers le Gouvernement suisse.»¹⁷⁵ Der Entscheid des Bundesrates löste ein grosses internationales Echo aus.¹⁷⁶

Ein halbes Jahr später, am 20. November 1953, verweigerte die Schweiz auch dem Fürstentum Liechtenstein die Zustimmung, Silvio Schädler als Attaché bei der diplomatischen Vertretung in Bern zu ernennen und erklärte Schädler zur *persona non grata*. Dieser Entscheid wurde offiziell nicht begründet. Aus den Akten geht jedoch hervor, dass Silvio Schädler, der Sohn des früheren Regierungschefs von Liechtenstein, 1943 nach Berlin reiste, wo er offenbar bei einer Dienststelle der Gestapo oder beim Auswärtigen Amt tätig war. Bei seinen darauffolgenden Besuchen in der Schweiz ging die Politische Abteilung von einer Sondermission mit nachrichtendienstlichen Aufträgen aus.¹⁷⁷

Nebst diesen Akten finden sich bei der Bundespolizei weitere Hinweise auf Diplomaten, die wegen Spionage-Aktivitäten als *persona non grata* erklärt wurden: Eine Serie von Diapositiven aus dem Jahr 1967 zeigt 35 Diplomaten, die zwischen 1954 und 1967 als unerwünscht erklärt wurden.¹⁷⁸ Auch wenn die Bilderserie keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellt, zeigt eine Auswertung, dass es sich dabei vor allem um Diplomaten aus kommunistischen Ländern handelte: Elf Personen stammten aus der Tschechoslowakei, sieben aus der Sowjetunion, je vier aus Ungarn und Rumänien, drei aus Polen, je zwei aus der Volksrepublik China und der Republik China und je eine Person aus Jugoslawien und Bulgarien. Die Erklärung eines Diplomaten zur *persona non grata* vollzog nicht der Protokolldienst, sondern die Bundespolizei oder die Bundesanwaltschaft, also Stellen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD).

Es kann festgestellt werden, dass die Privilegien und Immunitäten des diplomatischen Personals bereits lange vor nationalen und internationalen Regulierungen von der Schweiz weitgehend akzeptiert wurden. Die Schweiz konnte diesbezüglich – im Gegensatz zur Ausarbeitung des Protokollreglements – sogar eine Vorreiterrolle einnehmen, da sie bereits früh das Exterritorialitätsprinzip durch die diplomatischen Privilegien und Immunitäten ersetzt hatte. Nebst der Gewährung von Privilegien und Immunitäten musste die Schweiz aber auch die Möglichkeit in Anspruch nehmen, Diplomaten zu *personae non gratae* zu erklären. Dies betraf im Forschungszeitraum vor allem kommunistische Diplomaten, die nachrichtendienstliche Tätigkeiten in der Schweiz durchführten.

¹⁷⁵ Vgl. hierzu dodis.ch/10149.

¹⁷⁶ So berichten beispielsweise die argentinische *La Nacion*, die pakistanische *Times of Karachi*, die amerikanische *New York Herald Tribune* und die israelische *Jerusalem Post* über diesen Vorfall. Vgl. CH-BAR#E2001E#1969/12#1199* (B.22.11.9).

¹⁷⁷ Vgl. hierzu diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E4320B#1993/214#2727* (C.29/A116-43.171 P).

¹⁷⁸ Der Dossiertitel im Archiv lässt zwar auf 80 Dias schliessen, dies ist jedoch lediglich eine technische Anmerkung und keine Mengenangabe. Vgl. das Dossier CH-BAR#E4800.7#1995/20#212#224*.

3.4 Rangordnung

Mit dem Protokollreglement von 1948 führte die Schweiz zum ersten Mal eine Rangordnung der Behörden, höheren Beamten und Diplomaten ein. Wie bereits aufgezeigt wurde, ergriff der Bundesrat diese Massnahme trotz der Warnung des früheren Protokollchefs Carl Stucki, dass eine solche Rangliste nicht zum egalitären Volksempfinden der Schweiz passen würde.¹⁷⁹ Entgegen Stuckis Befürchtungen trat jedoch keine öffentliche Entrüstung ein. Das hatte womöglich auch damit zu tun, dass das Protokollreglement mit der Rangfolge nicht im Bundesblatt veröffentlicht wurde. Dennoch stand die Rangfolge – insbesondere der Schweizer Beamten – immer wieder im Zentrum von Diskussionen.

In einem Schreiben vom 24. Mai 1957 teilte Bundesrat Max Petitpierre dem Protokolldienst mit, dass sich der Direktor der Handelsabteilung, Minister Hans Schaffner, weigere, Einladungen von ausländischen Missionen in Bern anzunehmen, weil er in der Tischordnung hinter allen ausländischen Botschaftern platziert werde; das sei nicht annehmbar. Bundesrat Petitpierre schlug deshalb eine Änderung des Protokollreglements vor: Hohe Schweizer Beamte sollten eine höhere Stellung in der Tischordnung in einem ausländischen Haus in Bern erhalten. Davon betroffen seien der Generalsekretär des EPD, der Direktor der Handelsabteilung und der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Die Tischordnung solle jedoch nicht geändert werden, wenn die Schweiz Gastgeberin sei.¹⁸⁰

Daraufhin befragte der Protokolldienst in einem Rundschreiben vom 18. Juni 1957 die Schweizer Vertretungen im Ausland, wo in der Tischordnung der Generalsekretär des Aussenministeriums und andere hohe Beamte platziert wurden. Die Antworten zeigen, dass nur in Wien und Paris in ausländischen Häusern der Generalsekretär des Aussenministeriums (und keine anderen hohen Beamten) vor den ausländischen Botschaftern platziert wurde. In Brüssel, Den Haag, Stockholm und Rom war er jeweils weiter hinten rangiert. Die BRD und die USA kannten die Funktion des Generalsekretärs im Aussenministerium nicht.¹⁸¹ Der Bundesrat beschloss schliesslich, lediglich den Generalsekretär des EPD in der Rangordnung besser zu platzieren.¹⁸² Minister Schaffner von der Handelsabteilung setzte sich mit seinem Anliegen nicht durch und wurde in der offiziellen Rangordnung erst mit seiner Wahl in den Bundesrat am 15. Juni 1961 bessergestellt.

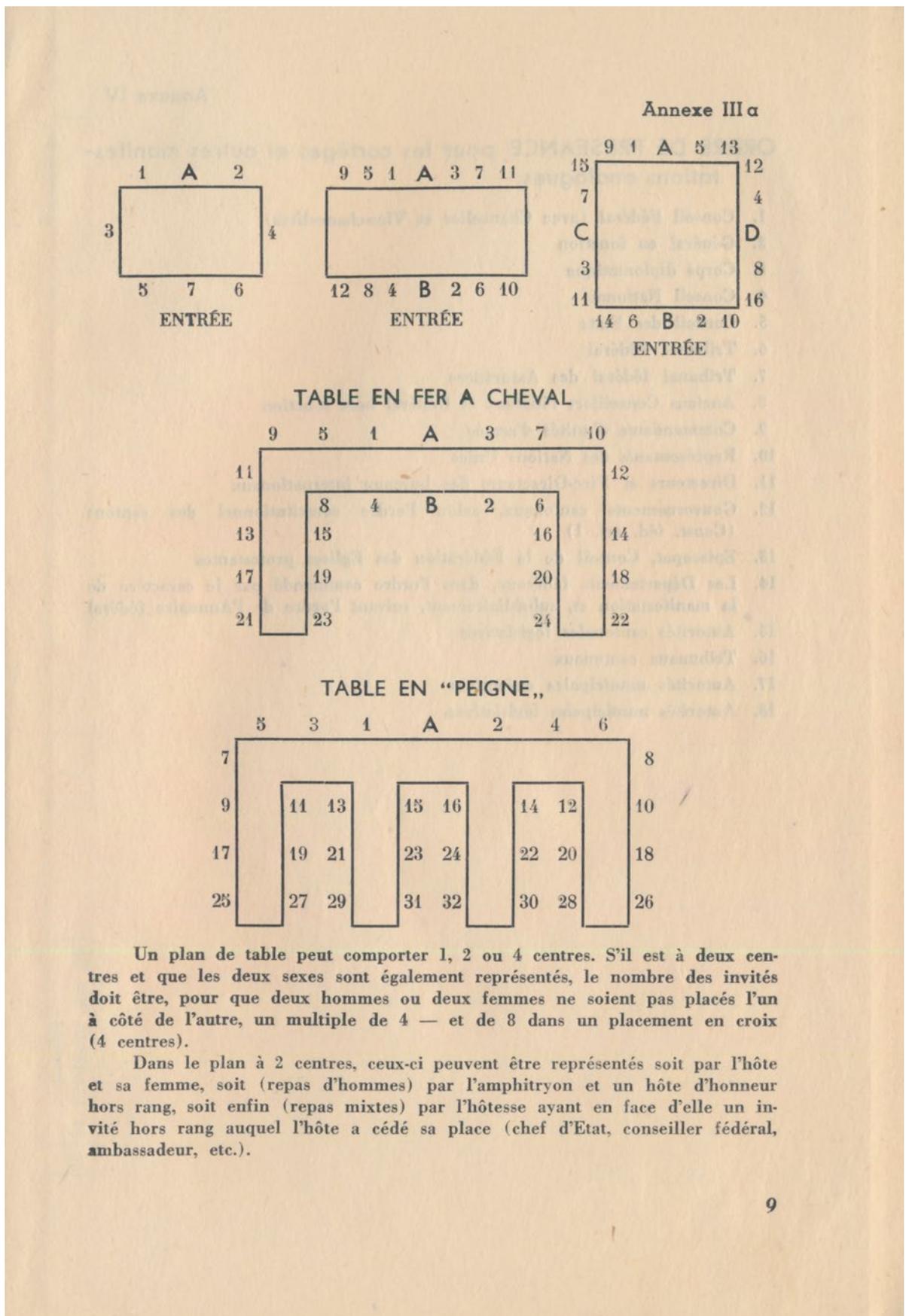
Auch bei der nächsten grossen Revision des Protokollreglements im Jahr 1990 war die Rangfolge ein zentrales Thema. Auch diesmal löste weniger die Rangierung des diplomatischen Personals als jene der Schweizer Beamten einen Streit aus. Am 2. April 1990 schrieb Vizekanzler François Couchepin dem Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, dass die seit 1958 geltende Rangierung des Bundeskanzlers auf dem 9. Platz nicht der heutigen rechtlichen Situation entspreche und dass er deshalb beim Protokollchef beantragt habe, den Bundeskanzler vor die Präsidenten des National- und Ständerats zu stellen. Der Sekretär der Par-

¹⁷⁹ Vgl. dodis.ch/55825.

¹⁸⁰ Vgl. dodis.ch/58050.

¹⁸¹ Vgl. diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1967/113#2248* (B.22.11.0). Das Rundschreiben ging an die Vertretungen in Köln, Rom, London, Wien, Brüssel, Den Haag, Stockholm, Washington und Paris.

¹⁸² Vgl. dodis.ch/57334.



lamentsdienste – und bemerkenswerterweise frühere Vizekanzler – Jean-Marc Sauvant verteidigte den Vorrang der Parlamentspräsidenten: Schliesslich werde der Nationalratspräsident in der öffentlichen Wahrnehmung als oberster Schweizer, als *premier citoyen*, angesehen. Sauvant setzte sich mit dieser Argumentation gegen Couchepin durch und der Bundesrat ändert die Rangfolge nicht.¹⁸³

Eine weitere entscheidende Frage in der Rangordnung war jene nach dem Vorsitz über das diplomatische Corps in der Schweiz. Völkergewohnheitsrechtlich steht dem diplomatischen Corps ein Doyen vor. Der Doyen vertritt die Anliegen des diplomatischen Corps gegenüber der Regierung des Gastlandes und steht in der Rangordnung der Diplomaten an erster Stelle. Diese Rolle wird in der Schweiz traditionellerweise bis heute vom apostolischen Nuntius – dem diplomatischen Vertreter des Vatikans – ausgeübt. Der Vatikan sendet bereits seit dem 16. Jahrhunderts Nuntien in die Eidgenossenschaft, wobei es fünf Jahre lang zu einem Unterbruch kam, nachdem die Helvetische Republik 1798 den Nuntius ausgewiesen hatte. 1873 beschloss der Bundesrat dann im Kontext des Kulturkampfes die diplomatischen Beziehungen mit dem Vatikan abzubrechen.¹⁸⁴ Erst 1920 ernannte der Vatikan mit Luigi Maglione wieder einen Nuntius für die Schweiz. Dieser wurde drei Jahre später zum Doyen des diplomatischen Corps ernannt. Dies ging allerdings nicht auf eine Entscheidung des Bundesrats zurück, wie aus einem Antrag des EPD an den Bundesrat vom 30. November 1922 hervorgeht. «Le décanat ne concerne pas le Conseil fédéral. D'après la coutume internationale, c'est, en effet, au corps diplomatique qu'il appartient de désigner son doyen, c'est-à-dire la personne appelée à le réunir et à porter la parole en son nom.»¹⁸⁵ Und der französische Botschafter – der einzige Botschafter in der Schweiz zu dieser Zeit – erklärte seinerseits bereits am 23. Dezember 1921 mit einem Schreiben an Bundesrat Giuseppe Motta sein Einverständnis für den Vorrang des vatikanischen Vertreters. Damit war dies beschlossene Sache. Der Bundesrat akzeptierte die Vorrangregelung, ohne selber einen Entscheid zu fällen und die Angelegenheit *en suspens* zu halten.¹⁸⁶

Erst am 24. Februar 1953 beschloss der Bundesrat in der Frage des Doyens des diplomatischen Corps Position zu beziehen. Er stellte fest, dass die Mehrheit der Staaten dem Nuntius den Vorrang gewährte, und zwar auch die traditionell laizistischen Staaten wie Frankreich, Deutschland oder die Tschechoslowakei. Und so beschloss er, den päpstlichen Nuntius nun auch erstmals *de jure* zum Doyen des diplomatischen Corps in der Schweiz zu ernennen.¹⁸⁷

¹⁸³ Vgl. das BR-Prot. Nr. 837 vom 2. Mai 1990, dodis.ch/55848.

¹⁸⁴ Vgl. dodis.ch/42009.

¹⁸⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 126 vom 16. Januar 1923, dodis.ch/44893.

¹⁸⁶ Ebd.

¹⁸⁷ Vgl. den Antrag des EPD vom 19. Februar 1953, dodis.ch/9375 sowie das BR-Prot. Nr. 311 vom 19. Februar 1953, dodis.ch/9374.



Der Doyen des diplomatischen Corps in Bern, der apostolische Nuntius Rovida am Neujahrsempfang im Bundeshaus mit Bundespräsident Egli und Protokollchef Manz am 9. Januar 1986, dodis.ch/59409. Siegfried Kuhn © StAAG/RBA12-RS03279-3_22

4 Zeremonielle Tätigkeiten des Protokolldienstes

Die Einhaltung des diplomatischen Protokolls und anderer Verhaltensregeln bei feierlichen und zeremoniellen Aktivitäten ist eine umfangreiche Tätigkeit des Protokolldienstes. Dabei ist zwischen feierlichen Anlässen zu unterscheiden, die von der Schweiz organisiert werden, und zeremoniellen Anlässen und internationalen Konferenzen von Dritten. Der Protokolldienst nimmt in beiden Fällen entweder organisatorische Aufgaben wahr oder steht beratend zur Seite. Im Forschungszeitraum beantwortete der Protokolldienst zahlreiche zeremonielle Fragen von Privaten, Organisationen, Unternehmen, Kantonen und anderen Abteilungen in der Bundesverwaltung. Oft ging es darum, dass ein Mitglied des Bundesrates eine Grussbotschaft verfasste oder einen öffentlichen Brief mitunterzeichnete. Der Protokolldienst lehnte diese Anfragen in den meisten Fällen ab.

4.1 Besuchsdiplomatie

Die wohl wichtigste zeremonielle Aktivität des Protokolldienstes ist auch heute noch die Organisation der offiziellen Besuche in der Schweiz. Gemäss den Geschäftsberichten des Bundesrates war dies auch im Forschungszeitraum eine konstante Tätigkeit des Protokolldienstes. Unterschieden wird zwischen Staatsbesuchen und offiziellen Besuchen.¹⁸⁸

Der *Staatsbesuch* ist die höchste protokollarische Besuchsart: Ein ausländisches Staatsoberhaupt folgt der Einladung des Gesamtbundesrates und besucht die Schweiz. Die Hauptfunktion eines Staatsbesuches ist die Sichtbarmachung der Beziehung zweier Länder durch eine protokollarische Aktivität. Die Besuche haben aber stets auch einen politischen Charakter: Bereits die Frage, ob ein Staatsbesuch überhaupt stattfinden soll, ist politisch. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz eine Ausnahme, was Staatsbesuche anbelangt: Entgegen dem anerkannten Usus erwidert die Schweiz keine Staatsbesuche, weil in der Schweiz keine

188 Heutzutage unterscheidet der Protokolldienst zwischen folgenden sechs Besuchskategorien: Staatsbesuch (Empfang eines ausländischen Staatsoberhauptes durch den Gesamtbundesrat), Offizieller Besuch eines Staatsoberhauptes (Einladung eines Staatsoberhauptes durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten, offizielle Gespräche mit einer Delegation des Bundesrates), Offizieller Besuch einer Regierungschefin bzw. eines Regierungschefs (Einladung einer Regierungschefin oder eines Regierungschefs durch den Bundesrat, offizielle Gespräche mit einer Delegation des Bundesrates), offizieller Besuch einer Fachministerin bzw. eines Fachministers (Einladung der in der Schweiz entsprechenden Departementsvorstehenden, offizielle Gespräche mit jenem Bundesratsmitglied), offizieller Arbeitsbesuch (Offizieller Besuch eines Regierungsmitglieds oder einer Staatschefin bzw. eines Staatschefs mit vereinfachtem Protokoll), Höflichkeitsbesuch (20–30-minütiges Treffen mit einem Bundesratsmitglied mit vereinfachtem Protokoll). Vgl. hierzu den Abschnitt Protokolle und Besuche, www.eda.admin.ch.



Bundespräsident Chevallaz führt Königin Elizabeth II. und die Ehrengäste in den ersten Stock des Bundeshauses am 29. April 1980, dodis.ch/59414. Reto Hügin © StAAG/RBA13-RC01027-2_32

Einzelperson Regierungschefin oder Regierungschef respektive Staatsoberhaupt ist und der Gesamtbundesrat grundsätzlich nicht *in corpore* das Land verlässt. Es hat somit noch nie einen schweizerischen Staatsbesuch im Ausland gegeben.¹⁸⁹ Bei einem *offiziellen Besuch* lädt der Gesamtbundesrat, ein Bundesratsmitglied oder die Bundesratspräsidentin respektive der Bundespräsident eine ausländische Regierungschefin bzw. einen ausländischen Regierungschef oder ein Regierungsmitglied zu offiziellen Gesprächen ein. Diese Art von Besuchen werden von den Bundesratsmitgliedern erwidert.

Eine quantitative Auswertung der Anzahl Staatsbesuche und offizieller Besuche führt zu einigen Erkenntnissen. Die Anzahl der jährlichen Staatsbesuche blieb im Forschungszeitraum konstant: Mit einer Ausnahme im Jahr 1960, in dem es in der Schweiz zu vier Staatsbesuchen kam, gab es in jedem anderen Jahr entweder keinen, einen oder zwei Staatsbesuche. 1979 beschloss der Bundesrat gar die

¹⁸⁹ Vgl. hierzu Rosmus: Staatsbesuche, S. 30–31 und S. 46. Wenn die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident zu einem Staatsbesuch empfangen wird, absolviert sie aus schweizerischer Perspektive einen Präsidialbesuch.

Anzahl Staatsbesuche und offizieller Besuche in der Schweiz (1946–1990)

Auswertung der Angaben der Liste des EDA

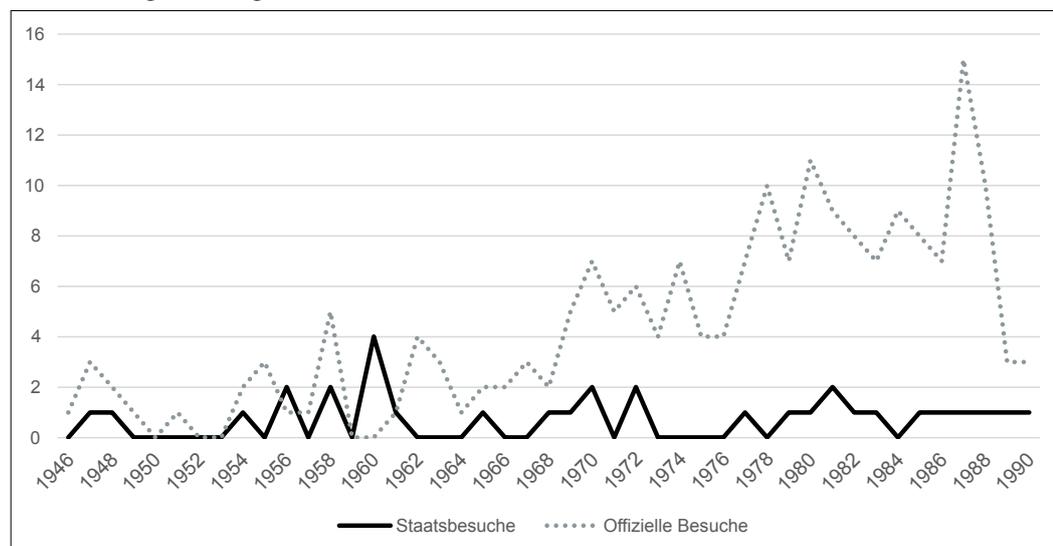


Abbildung: Anzahl Staatsbesuche und offizieller Besuche in der Schweiz von 1946 bis 1990.

Richtlinie, dass pro Kalenderjahr nicht mehr als ein Besuch eines ausländischen Staatsoberhauptes stattfinden soll.¹⁹⁰

Bei den offiziellen Besuchen hingegen lässt sich ein Anstieg beobachten. So gab es vor 1969 gerade mal zwei Jahre mit mehr als drei offiziellen Besuchen, nach 1969 gab es jedes Jahr mindestens drei Besuche. Ab 1988 ist eine deutliche Abnahme zu verzeichnen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass neu zwischen offiziellen Besuchen und offiziellen Arbeitsbesuchen von Staatschefinnen und Staatschefs und Premierministerinnen und Premierministern unterschieden wurde und nur die offiziellen Besuche Eingang in die Statistik fanden. Der Protokollchef Claude Barbey erklärte in einer Notiz vom 4. Dezember 1987: «L'adjectif «officiel» ne signifie rien d'autre que l'officialisation de l'acceptation d'une requête de l'hôte étranger de rendre visite aux autorités fédérales, et de son invitation à Berne.»¹⁹¹ Trotz dieses statistischen Einbruchs kann von einer Intensivierung der Besuchsdiplomatie der Schweiz ausgegangen werden, die mit einem Anstieg der Verantwortung und der Arbeitslast des Protokolldienstes einherging.

Die obenstehende Abbildung illustriert die Entwicklung der Anzahl Staatsbesuche und offizieller Besuche von 1946 bis 1990.¹⁹²

Nebst dieser quantitativen Auswertung können die Besuche auch nach den Herkunftsländern der Gäste ausgewertet werden. Der Kalte Krieg ist in der Forschungsperiode der die Aussenpolitik bestimmende Konflikt: Demnach können die Länder nach ihrer Zugehörigkeit zur NATO, zum Warschauer Pakt und zur Bewegung der Blockfreien Staaten (zum Zeitpunkt ihres Besuches) bzw. ohne Zugehörigkeit zu einem der drei «Blöcke» unterschieden werden. Hier lässt sich be-

¹⁹⁰ Vgl. dodis.ch/49172. Heute ist diese Zahl der Staatsbesuche in der Schweiz auf zwei pro Jahr beschränkt.

¹⁹¹ Vgl. dodis.ch/53814.

¹⁹² Eine vollständige Liste des EDA ist hier einsehbar: «Visites d'Etat et visites officielles en Suisse», www.eda.admin.ch.

Blockzugehörigkeit der Staaten, die die Schweiz offiziell besuchten (1961–1990)
 Auswertung der Angaben der Liste des EDA

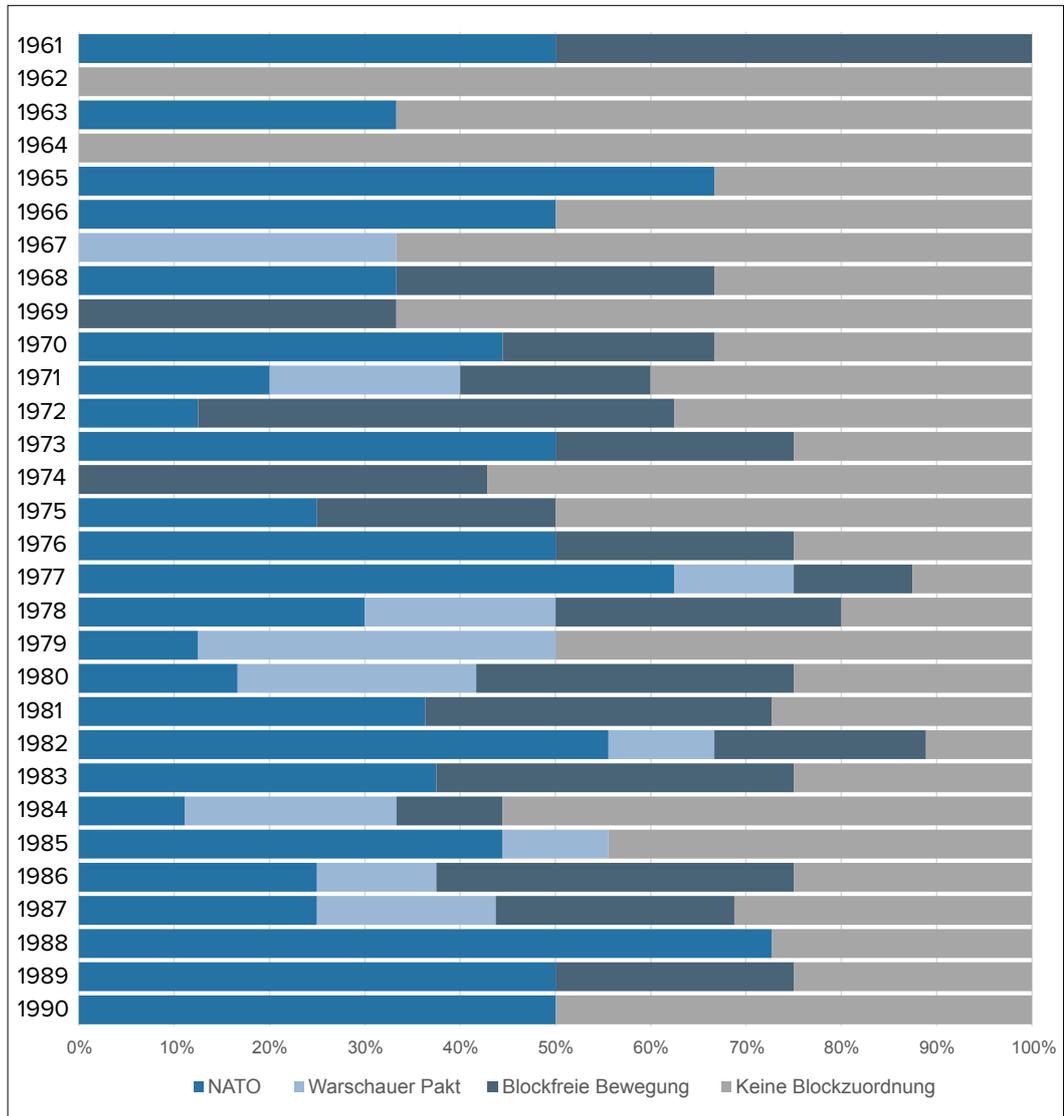


Abbildung: «Blockzugehörigkeit» der Staaten, deren Vertreter der Schweiz einen offiziellen Besuch oder einen Staatsbesuch abstatteten.

obachten, dass es zwischen 1961 (Gründung der Bewegung der Blockfreien Staaten) und 1990 insgesamt 63 Besuche von NATO-Mitgliedsstaaten, 43 Besuche von Blockfreien Staaten und 19 Besuche von Staaten des Warschauer Paktes gab. Dabei gilt es aber zu bedenken, dass es auch fast doppelt so viele NATO-Staaten wie Staaten des Warschauer Paktes gab und dass die wirtschaftlichen Beziehungen zu den NATO-Staaten – unter anderem zu Westdeutschland, Italien und Frankreich – intensiver waren als zu den Staaten des Ostblocks. Am meisten Besuche gab es in diesem Zeitraum von Staaten, die weder zur NATO, zum Warschauer Pakt, noch zur Bewegung der Blockfreien Staaten gehörten, nämlich 70. Dies zeigt die enge Zusammenarbeit, welche die Schweiz mit den anderen Staaten der vier Neutralen führte: Auf Finnland, Österreich und Schweden fallen 39 der 70 Besuche.¹⁹³

¹⁹³ Österreich: 21, Schweden: 14, Finnland: 4.

Aufgrund der Besuche kann also nicht von einem politischen Positionsbezug der Schweiz ausgegangen werden. Dieser Aspekt des diplomatischen Protokolls wurde somit weitgehend neutral gehalten. So statteten zwischen 1946 und 1990 auch die beiden Hauptkontrahenten des Kalten Kriegs – die USA und die Sowjetunion – der Schweiz nur einmal einen offiziellen Besuch ab: Am 18. November 1985 trafen sowohl Ronald Reagan (USA) als auch Michail Gorbatschow (UdSSR) in Genf auf die Bundesräte Kurt Furgler und Pierre Aubert.

Der Protokolldienst war für die Organisation der Besuche verantwortlich¹⁹⁴ und arbeitete dabei auch mit den Protokolldiensten des Gastlandes zusammen. So stellte er beispielsweise ein Programm zusammen, das für beide Seiten annehmbar war. In der Vorbereitung des Staatsbesuches von Queen Elizabeth II in der Schweiz im Jahr 1980 beschreibt Protokollchef Kaufmann diese Zusammenarbeit wie folgt: «Der Programmvorschlag, wie er jetzt vorliegt, ist eine Art Konkordanz zwischen Elementen des schweizerischen Musterprogramms, britischen Vorschlägen und Wünschen aus verschiedenen Teilen der Schweiz.»¹⁹⁵

In der Tat arbeitete die Schweiz im Zuge der Intensivierung der Besuchsdiplomatie bereits 1958 ein Musterprogramm für Staatsbesuche in der Schweiz aus. Am 10. Oktober 1958 nahm der Bundesrat ein von Protokollchef André Dominicé verfassten Antrag an, in dem ein Standardprogramm für die offiziellen Besuche festgelegt wurde. Das Standardprogramm hat sieben Abschnitte:

- Abschnitt I regelt die Ankunft des Gastes, den Empfang durch den Vorsteher des EDA und die Reise nach Bern.
- Abschnitt II enthält Bestimmungen für die Begrüssung durch den Bundespräsidenten und die Reise zur Residenz.
- Abschnitt III sieht die Audienz im Bundeshaus beim Gesamtbundesrat vor.
- Abschnitt IV bestimmt, dass der Bundespräsident und ein weiteres Bundesratsmitglied den Gast in dessen Residenz besucht.
- Abschnitt V zeigt, wie der erste Abend gestaltet werden soll.
- Abschnitt VI regelt die Zusammenkunft mit dem diplomatischen Corps in Bern.
- Abschnitt VII legt fest, wie der Gast verabschiedet wird.¹⁹⁶

Am 5. Mai 1976 beauftragte der Bundesrat den Protokolldienst, aufgrund des erneut rasanten Wachstums der Anzahl Besuche das Standardprogramm zu überarbeiten. Der archivierte Entwurf dieses Reglements regelte das Vorgehen bei der Ankunft und beim Abschied des Ministers, die Arbeitssitzungen, die offiziellen Mahlzeiten, der Austausch von Geschenken, die Organisation von Pressekonferenzen und die Spesen.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Da auch das Sekretariat des Departementschefs stark in die Organisation der Staatsbesuche involviert war, wurde 1978 eine Checkliste ausgearbeitet, welche die Aufgabenteilung festhielt. Vgl. dodis.ch/51643.

¹⁹⁵ Vgl. dodis.ch/57971.

¹⁹⁶ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1739 vom 10. Oktober 1958, dodis.ch/51630.

¹⁹⁷ Vgl. die Notiz des Protokolldienstes an die Generalsekretariate der Departemente vom 14. Mai 1976, CH-BAR#E1010B#1986/151#432* (217.74).

Der Austausch der Geschenke ist ein weiteres Element des diplomatischen Protokolls, an das sich die Schweiz nur widerwillig gehalten hat, wie aus einer vom Bundesrat zur Kenntnis genommenen Notiz von Protokollchef Kaufmann hervorgeht. Die völlige Abschaffung der Geschenke «wäre zweifellos die sauberste und einfachste Lösung. Sie ist denn auch, nach Ansicht des Protokolldienstes anzustreben».¹⁹⁸ Da in einigen Ländern Geschenke jedoch eine verwurzelte Tradition seien, solle der Protokolldienst vor der Abreise einer Delegation abklären, ob ein Geschenkaustausch von der Gegenseite erwünscht werde, «wobei jeweils deutlich gemacht wird, dass die schweizerische Seite nicht Wert auf Geschenke lege, dass sie aber nationale ‹Tabus› nicht unnötig verletzen wolle.»¹⁹⁹

Nebst der Gesamtorganisation gehörte beispielsweise auch das Ausarbeiten der Ansprachen und Trinksprüche der Bundesratsmitglieder oder die Ausarbeitung von Kurzbiografien der Gäste als Information für den Bundesrat zum Verantwortungsbereich des Protokolldienstes dazu.²⁰⁰

4.2 Der Neujahrsempfang für das diplomatische Corps

Eine weitere wichtige zeremonielle Aktivität, die der Protokolldienst organisiert, ist der bereits erwähnte Neujahrsempfang für das diplomatische Corps. Auch hier kam es im Forschungszeitraum zu Regulierungen. Der Ursprung des Anlasses liegt weit vor dem Forschungszeitraum. In welchem Jahr genau der erste Neujahrsempfang stattfand, ist nicht belegt. Die *Neue Zürcher Zeitung* berichtete jedenfalls bereits 1873 über den «üblichen Neujahrsempfang beim Bundespräsidenten des in Bern residierenden diplomatischen Korps».²⁰¹ Auch *Der Bund* spielte am 3. Januar 1856 wohl auf den Neujahrsempfang an, als er verkündete: «Am Neujahrstag haben im Bundesrat der Wechsel der Departemente und die üblichen diplomatischen Begrüssungen stattgefunden.»²⁰² Aus diesen zwei Zeitungsartikeln wird auch gleich der Grundzug des Anlasses verdeutlicht, wie er bis heute besteht: Der Neujahrsempfang ist ein Empfang der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten für das diplomatische Corps.

Auch wenn dieses Prinzip bis heute nicht angetastet wurde, erlebte der Anlass im Forschungszeitraum eine zunehmende Regulierung und Formalisierung. Bis 1952 konnten sich die Missionschefs am Neujahrstag zu einer beliebigen Zeit im Bundeshaus einfinden, um auf den Bundespräsidenten zu treffen und Glückwünsche zum neuen Jahr auszutauschen. Es gab keine *ordre de préséance*. Nur während des Zweiten Weltkriegs wurden die Diplomaten in «zwei feindliche Gruppen» getrennt, «die eine Begegnung zu vermeiden versuchten», wie die *Neue Zürcher Zeitung* berichtete.²⁰³ Doch auch nach dem Krieg zeigt sich ein Bedürfnis nach einer geordneten Reihenfolge. So war es beispielsweise möglich, dass sich mehrere Missionschefs gleichzeitig im Vorzimmer des Bundesratszimmers einfanden und

¹⁹⁸ BR-Prot. Nr. 472 vom 17. März 1980, dodis.ch/57994.

¹⁹⁹ Ebd.

²⁰⁰ Vgl. hierzu z. B. die Notiz des Protokolldienstes an den Bundespräsidenten Hans-Peter Tschudi vom 6. August 1965, im Dossier CH-BAR#E3801#1975/8#146* (1.03.2).

²⁰¹ *Neue Zürcher Zeitung* vom 5. Januar 1873, S. 1.

²⁰² Vgl. dodis.ch/58852.

²⁰³ *Neue Zürcher Zeitung* Morgenausgabe vom 3. Januar 1946, S. 5.

sich nicht einigen konnten, wer nun zuerst zum Bundespräsidenten hineindurfte. Protokollchef Cuttat notiert bereits 1946, eine *ordre de préséance* «muss unbedingt eingeführt werden».²⁰⁴

Der Protokolldienst nahm sich diesem Problem vier Jahre später an und verschickte am 13. Januar 1950 das vierte Rundschreiben an die Schweizer Vertretungen²⁰⁵ im Ausland: Man wollte in Erfahrung bringen, wie der Neujahrsempfang für das diplomatische Corps durch die jeweiligen Regierungen geregelt wird. Eine Auswertung der Antworten zeigt, dass in den meisten Staaten Neujahrsempfänge üblich waren, sich diese allerdings voneinander unterschieden: So organisierten die meisten Staaten gestaffelte Empfänge, wie es auch in der Schweiz Brauch war, andere Staaten veranstalteten hingegen einen kollektiven Empfang. Acht der befragten Staaten wiederum organisierten keinen Empfang, boten aber den Vertretungen die Möglichkeit, ihre Glückwünsche für das neue Jahr in einem Buch einzutragen. Sechs Staaten organisierten gar keine Art von Empfang. Der Protokolldienst unterteilte die Staaten deshalb aufgrund ihrer Antworten in vier Gruppen.

1. Gestaffelter Empfang (9): Niederlande, Griechenland, Peru, Mexiko, Venezuela, Kanada, Italien, Schweiz, Ungarn (seit 1950)²⁰⁶
2. Kollektiver Empfang (3): Portugal (seit 1950), Iran, Argentinien²⁰⁷
3. Möglichkeit, sich zu Jahresbeginn in einem Buch einzutragen (8): Österreich, Brasilien, Dänemark (der Doyen wird vom König empfangen), Norwegen, Finnland, Tschechoslowakei (für westliche Diplomaten), Spanien, Grossbritannien
4. Kein Empfang (6): USA, Jugoslawien, Rumänien, Sowjetunion, Ägypten, Chile

Die unmittelbaren Folgen dieser Befragung für den Neujahrsempfang in der Schweiz sind in den Akten nicht ersichtlich. Zumindest ist festzustellen, dass am gestaffelten Neujahrsempfang festgehalten wurde und dass erst 1952 eine *ordre de préséance* nach dem Anciennitätsprinzip der Missionschefs eingeführt wurde.

Im Jahr 1957 folgte die nächste leichte Anpassung des Anlasses. Es schien nicht mehr zeitgemäss, den Neujahrsempfang am 1. Januar anzusetzen, da der Anlass die Ferien der Botschafter unterbrach und einen halben Feiertag blockierten.²⁰⁸ Oder wie es der Vorsteher des EPD, Bundesrat Max Petitpierre, formulierte: «Dans la nuit du 31 décembre au 1^{er} janvier, on se couche en général très tard.»²⁰⁹ Aus diesem Grund befragte der Protokolldienst abermals die Vertretungen im Ausland, ob es bei ihnen einen solchen Empfang zum Jahresbeginn gäbe und falls dies der Fall sei, wann dieser statfinde und ob es Überlegungen gäbe, ihn zu verschieben, falls er bis anhin am ersten Januar stattgefunden habe. Zudem woll-

204 Vgl. dodis.ch/57963.

205 Vgl. dodis.ch/57947.

206 Ebenfalls einen gestaffelten Empfang veranstaltete Portugal vor 1950.

207 Polen und Ungarn organisierten vor 1950 kollektive Empfänge.

208 Diese Feststellung wurde bereits am 1. Dezember 1948 in einer Notiz des Protokolldienstes an Bundesrat Petitpierre gemacht: «La date du 1^{er} janvier [...] comporte plusieurs inconvénients.», dodis.ch/58503.

209 Vgl. dodis.ch/57964.



*Gestaffelter Neujahrsempfang: Der Botschafter von Indonesien Nazir gibt Bundespräsident Spühler vor Protokollchef Serra die Hand am 1. Januar 1963, dodis.ch/58970.
Siegfried Kuhn © StAAG/RBA1-1-17556_1*

te der Protokolldienst wissen, ob es andere vergleichbare Essenseinladungen gäbe.²¹⁰ Die Antworten zeigen folgendes Bild:

- Jährlicher Neujahrsempfang am 1. Januar (3): Griechenland, Kanada, Portugal
- Ähnlicher Empfang an einem anderen Datum (9): Argentinien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlanden, Österreich, Sowjetunion
- Möglichkeit, sich in einem Buch einzutragen am ersten Januar (2): Türkei, Schweden
- Kein ähnlicher Empfang (4): Brasilien, Grossbritannien, Spanien, USA

Vergleicht man diese Auswertung von 1958 mit dem Rundschreiben vom 13. Januar 1950, zeigt sich, dass sich der jährliche Empfang etabliert hatte und mehr Staaten einen solchen Anlass durchführten. Während 1950 Länder wie Österreich, Dänemark oder die Sowjetunion nur ein Buch für die Übermittlung der Glück-

²¹⁰ Vgl. dodis.ch/57944.



Kollektiver Neujahrsempfang: Bundespräsident von Moos schreitet mit Protokollchef Wetterwald die Wandelhalle des Bundeshauses ab am 10. Januar 1969, dodis.ch/58971.
Nydegger @ StAAG-RBA1-1-17546_1

wünsche zur Verfügung gestellt hatten, gab es nun auch in diesen Ländern einen persönlichen Empfang.

Es schien zudem üblich, den Neujahrsempfang nicht am 1. Januar anzusetzen. Dennoch dauerte es noch einmal acht Jahre, bis der Bundesrat am 3. Dezember 1965 die Praxis auch in der Schweiz anpasste. Er entschied sich aber gleich für eine grössere Umstellung: Nebst der Verschiebung des Datums vom 1. auf den 10. Januar (oder später, sollte der 10. Januar auf ein Wochenende fallen) wurde auch die gestaffelte Audienz beim Bundespräsidenten im Bundesratszimmer durch einen kollektiven Empfang in der Wandelhalle des Bundeshauses ersetzt. Pro diplomatische Vertretung sollten sich maximal vier Personen zehn Minuten vor dem Anlass in der Wandelhalle einfinden und gemäss der *ordre de préséance* in einem Halbkreis aufstellen. Der Bundespräsident würde dann mit dem Protokollchef die Wandelhalle betreten und sich an den apostolischen Nuntius wenden, der als Doyen die Wünsche des diplomatischen Corps überreichen würde. Anschliessend würde sich der Bundespräsident bedanken und gemeinsam mit dem Protokollchef von einer Vertretung zur anderen die Wandelhalle abschreiten. Danach würde der un-

gezwungene Austausch bei einem Apéro folgen. Die Umstellung auf diese formalisierte, vereinfachte Variante begründete der Bundesrat unter anderem dadurch, dass sich die Anzahl Missionen in Bern seit 1930 mehr als verdoppelt habe.²¹¹

An dieser 1966 erstmals angewandten Praxis wurde im Forschungszeitraum anschliessend nichts mehr geändert – abgesehen von einer kleinen, aber umstrittenen Ausnahme. 1982 wurde die Anzugsordnung angepasst: Neu war ein *tenue de ville foncée* vorgesehen, was 1985 vom neuen Protokollchef Manz in einer Notiz an Bundespräsident Kurt Furgler und Bundesrat Pierre Aubert kritisiert wurde:

Vor drei Jahren ist – aus völlig unerklärlichen Gründen – der Cut (Jaquette) für den Neujahrsempfang abgeschafft worden. Wohin diese Neuerung geführt hat, konnte anlässlich des diesjährigen Empfangs klar und deutlich festgestellt werden. Nämlich zu einem Anlass, dem nun jede Würde (und ich spreche nicht von «Show») abgeht.²¹²

Er stellte deshalb den formellen Antrag, den Cutaway wieder einzuführen. Auch wenn sich kein Bundesratsbeschluss mit der Änderung der Anzugsordnung am Neujahrsempfang finden lässt, war das Unterfangen des Protokollchefs offenbar erfolgreich. So ist der Einladung zum Neujahrsempfang 1987 zu entnehmen, dass der Cutaway wieder als Tenue vorgesehen war.

Um die Kleidervorschriften ging es auch im Zusammenhang mit dem *Dîner diplomatique*, einem anderen zeremoniellen Anlass des Protokolldienstes. Das «Diplomatenessen» war wie der Neujahrsempfang bereits lange vor dem Forschungszeitraum ein traditioneller Anlass für das diplomatische Corps in Bern und die Spitzenbeamten in der Bundesverwaltung. Während des Zweiten Weltkriegs wurde es zwischenzeitlich ausgesetzt, 1946 aber bereits wieder eingeführt. Bis der Bundesrat 1979 die Aufhebung der Frackpflicht beschloss, um den Anlass niederschwelliger zu gestalten und die Anzahl der Teilnehmenden zu erhöhen, gab es in der Organisation des Anlasses keine grossen Änderungen.²¹³

Diese Anpassung der Kleidervorschrift war so erfolgreich, dass 1979 die Mitarbeitenden des Politischen Departements der tiefsten Gehaltsklasse nicht mehr eingeladen werden konnten, weil sonst das Fassungsvermögen des Hotels Bellevue in Bern gesprengt werden würde.²¹⁴ Doch auch hier liess der Protest aus der Bundesverwaltung nicht lange auf sich warten: Der Chef des Integrationsbüros des EDA/EVD, der spätere Staatssekretär Franz Blankart, teilte Protokollchef Kaufmann in einem Schreiben vom 30. März 1979 mit, dass er in den 14 Jahren, während derer er im diplomatischen Dienst tätig sei, einen konstanten Abbau der Formen und Umgangsformen beobachte, «als ob es demokratischer wäre, keinen Stil zu haben.» Die Schweiz werde «mehr und mehr zu einer klassenlosen Gesellschaft, aber nicht im Sinne der Marxisten, sondern im Singular: une société sans classe.»²¹⁵ Blankart scheint jedoch mit seinem Vorpreschen weniger erfolgreich gewesen zu sein als Manz sechs Jahre später. Die Tenuevorschriften wurden nicht angepasst und so blieb Blankart dem Anlass 1979 und 1980 fern.²¹⁶

211 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2092 vom 3. Dezember 1965, dodis.ch/57965.

212 Vgl. dodis.ch/57970.

213 Vgl. das BR-Prot. Nr. 743 vom 2. Mai 1979, CH-BAR#E1004.1#1000/9#867* (4.10prov.).

214 Vgl. dodis.ch/57310.

215 Vgl. dodis.ch/57276.

216 Seine Abwesenheit 1980 lässt sich mit Dokumenten bestätigen. Vgl. das Dossier CH-BAR#E7113A#1991/174#97* (776.210).

4.3 Weitere zeremonielle Aktivitäten

Nebst den Staatsbesuchen, den offiziellen Besuchen, dem Neujahrsempfang und dem *Dîner diplomatique* gehörten zahlreiche weitere Anlässe zu den zeremoniellen Aktivitäten des Protokolldienstes – so die Beglaubigung neuer Botschafterinnen und Botschafter, die Abschiedsessen für Missionsvorstehende, das Versenden von Glückwunsch- oder Kondolenztelegrammen und die Teilnahme an diplomatischen Empfängen anlässlich der Nationalfeiertage der jeweiligen Länder.

Wie bereits erwähnt, gehörten zeremonielle Themen auch zum Fragekatalog der ersten drei Rundschreiben, die der Protokolldienst zwischen Mai 1945 und Mai 1947 an die Schweizer Vertretungen im Ausland schickte. Den Protokolldienst interessierte es, ob der jeweilige Aussenminister Einladungen der Missionen annehme (traf auf die Mehrheit der Gastländer zu), ob es einen jährlichen Anlass zu Ehren des diplomatischen Corps gäbe (traf nicht auf Mehrheit der Gastländer zu), ob die Schweizer Vertretung am 1. August Glückwünsche erhalte (die Mehrheit der Vertretungen erhielt Karten) und ob die staatlichen Gebäude auch an ausländischen Nationalfeiertagen beflaggt werden würden (wurde nur von Mexiko konsequent gemacht). Folgende Tabelle zeigt die Antworten der einzelnen Vertretungen.

Gastland der Schweizer Vertretung	Aussenminister nimmt Einladungen der Missionen an	Jährlicher Anlass zu Ehren des diplomatischen Corps	Glückwünsche am 1. August	Beflaggung an ausländischen Nationalfeiertagen
Ägypten	Ja	Nein	Karten	Nein
Argentinien	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Belgien	Ja	Ja	Karten	Nein
Brasilien	Ja	Nein	Besuch eines Adjunkten	Nein
Bulgarien	Ja	Ja	Besuch des Protokollchefs	nur am russischen Nationalfeiertag
Chile	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
China	Ja	Nein	Karte	Nein
Dänemark	Ja	Ja	Karten	Nein
Finnland	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Frankreich	Ja	Nein (seit Ende des 2. Weltkriegs)	bei Gegenseitigkeit: Auftreten der Regierung	Nein
Griechenland	Ja	Nein	Karten	Nein
Grossbritannien	Ja	Ja	Karten	Nein
Iran	Ja	Nein	Nein	Nein
Irland	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Italien	Ja	Nein	Karten	Nein
Jugoslawien	Ja	Nein	Karten	Nein
Mexiko	Nein	Nein	Karten und Blumen	Ja
Niederlanden	Ja	Nein	Nein	Nein
Norwegen	Ja	Ja	Karten	Nein

Gastland der Schweizer Vertretung	Aussenminister nimmt Einladungen der Missionen an	Jährlicher Anlass zu Ehren des diplomatischen Corps	Glückwünsche am 1. August	Beflaggung an ausländischen Nationalfeiertagen
Österreich	Ja	nicht offiziell	Nein (da Österreich keinen eigenen Nationalfeiertag hat)	nur bei den Besetzungsmächten
Peru	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Polen	Teilweise	Nein	Gratulation durch polnische Vertretung im Ausland	Nein
Portugal	Nein	Nein (seit Ende des 2. Weltkriegs)	Karten	Nein
Rumänien	Ja	Nein	Karten	Nein
Schweden	Ja	Ja	Karten	Nein
Spanien	Ja	Nein	Karten	Nein
Sowjetunion	Nein	Nein	k. A.	Nein
Tschechoslowakei	Ja	Nein	Karten	Nein
Türkei	Ja	Ja	Karten	Nein
Ungarn	Ja	Nein	Karten	Nein
Venezuela	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
USA	Nein	Nein (seit Ausbruch des Zweiten Weltkriegs)	Karten	Nein

Abbildung: Auswertung der Rundschreiben von 1945 bis 1947.

Die direkten Folgen dieser Erhebung sind in den Akten nicht ersichtlich. Grundsätzlich nahm der EPD-Vorsteher weiterhin Einladungen der Missionen an – auch an Nationalfeiertagen, an denen der Bundesrat den Staatschefs ein Glückwunschtelegramm verschickte –, der Neujahrsempfang wurde beibehalten und das Flaggenprotokoll wurde Teil des Protokollreglements. Die Rundschreiben erwiesen sich als brauchbares Instrument, um die Position der Schweiz in zeremoniellen Fragen zu bestimmen.

Mit dem Rundschreiben vom 13. Januar 1950 befragte der Protokolldienst deshalb die Schweizer Vertretungen auch, ob bei der Ankunft des Botschafters im Residenzland bzw. bei der Abreise ein Mittag- oder Abendessen offeriert werde. Hier zeigt sich, dass eine Mehrheit der Staaten ein Essen bei der Abreise offerierte.

- Bei der Ankunft (6): Spanien, Iran, Niederlande, Jugoslawien, Ägypten und Kanada
- Bei der Abreise: (15) Argentinien, Brasilien, Grossbritannien, Peru, Chile, Österreich, Spanien, Finnland, Griechenland, Iran, Mexiko, Niederlande, Schweden, Jugoslawien, Ägypten
- Kein Essen (10): Portugal, Venezuela, Italien, Polen, Ungarn, Dänemark, Norwegen, Tschechoslowakei, USA, Sowjetunion²¹⁷

²¹⁷ Vgl. diverse Dokumente im Dossier CH-BARE2001E#1967/113#2249* (B.22.11.0.1).

Die Schweiz offerierte auch nach der Auswertung des Rundschreibens solche Essen. Über die genaue Ausgestaltung konnten jedoch keine Akten im Bundesarchiv ermittelt werden, weshalb es nicht möglich war, festzustellen, ob es aufgrund des Rundschreibens allenfalls zu Änderungen gekommen war. Eine Vertretung des Protokolldienstes war aber bei diesen Essen anwesend und für die Organisation zuständig.²¹⁸

Im Zuge einer generellen Überprüfung, wie die Bundesverwaltung den Gesamtbundesrat besser unterstützen könnte, beschäftigte sich der Protokolldienst 1959 mit der Frage, wie die Antworten des Bundesrates beim Erhalt von Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben von Diplomaten mit einem geringeren Aufwand organisiert werden konnte. Der Protokolldienst versandte am 16. Januar 1959 ein Rundschreiben an diverse Vertretungen im Ausland, um zu erfahren, ob das jeweilige Staatsoberhaupt persönlich auf diese Schreiben reagiere.²¹⁹ Hier ergibt sich ein uneinheitliches Bild, wobei in den meisten Ländern das Staatsoberhaupt diese Schreiben nicht beantwortete.

Land	Antwort des Staatsoberhauptes auf Beglaubigungsschreiben	Antwort des Staatsoberhauptes auf Abberufungsschreiben
Sowjetunion	Nein	Nein
Niederlanden	Nein	Ja
Schweden	Nein	Ja
Belgien	Nein	Nein
Frankreich	Nein	Nein
Österreich	Ja	Ja
BRD	Ja	Ja
Jugoslawien	Nein	Nein
Spanien	Nein	Nein
Grossbritannien	Nein	Ja
Italien	Nein	Nein
USA	Nein	Nein
China	Nein	Nein

Abbildung: Reaktion der Staatsoberhäupter auf Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben 1959.

Aufgrund dieser Antworten empfahl der Protokolldienst dem EPD, künftig keine Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben zu beantworten. Daraufhin beantragte das EPD beim Bundesrat, die Beantwortung der Schreiben einzustellen, was dieser am 7. April 1959 per Beschluss genehmigte.²²⁰

²¹⁸ Vgl. hierzu diverse Dokumente zu den Abschiedsessen im Dossier CH-BAR#E3801#1975/8#146* (1.03.2).

²¹⁹ Vgl. das Schreiben des Protokolldienstes an die Vertretungen in Madrid, Rom, Belgrad, Wien, Köln, Den Haag, Brüssel, Paris, Stockholm, London, Washington, Moskau und Peking vom 16. Januar 1959, CH-BAR#E2001E#1967/113#2248* (B.22.11.0).

²²⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 675 vom 7. April 1959, dodis.ch/58270.

1961 wurde eine weitere zeremonielle Frage in einem Rundschreiben behandelt. Bundespräsident Friedrich Traugott Wahlen beauftragte den Protokolldienst, die Frage zu erörtern, ob es im Sinne einer Entlastungsmassnahme nicht möglich wäre, dass der Bundesrat künftig darauf verzichte, an die Empfänge der ausländischen Botschaften an deren Nationalfeiertagen ein Mitglied des Bundesrats zu entsenden.²²¹ Wahrscheinlich ging es dem Bundespräsidenten nebst den Entlastungsgründen auch darum, politisch heiklen Fragen wie die Einladung zu Nationalfeiertagen kommunistischer Staaten auszuweichen. Antonino Janner, der Chef der Sektion Ost der Abteilung für Politische Angelegenheiten, reagierte auf Wahlers Idee. Er antwortete, ein «Verzicht auf die Teilnahme an offiziellen Anlässen ist, solange die Schweiz diplomatische Beziehungen zu den Oststaaten unterhält – und zwar aus Gründen der staatlichen Neutralitätspolitik – nicht möglich.»²²²

Der Bundespräsident blieb aber hartnäckig und bat den Protokolldienst, ebenfalls Abklärungen zu treffen. Mit dem Rundschreiben vom 2. November 1961 fragte der Protokolldienst bei einigen Botschaften im Ausland nach der üblichen Praxis in den Residenzländern. Die Antworten zeigten, dass es keine einheitliche Regelung gab.²²³ Der Protokolldienst sah deshalb keinen Anlass für einen «Bruch mit der alten Tradition» und befürchtete gar negative Konsequenzen, wenn diesbezüglich eine Änderung vorgenommen werden würde.²²⁴ Der Bundesrat folgte der Argumentation des Protokolldienstes und beschloss am 22. Dezember 1961, dass die bisherige Praxis an den Nationalfeiertagen beibehalten wird.

Eine andere Entlastungsmassnahme wurde jedoch am 29. März 1962 den diplomatischen Vertretungen in der Schweiz per Rundschreiben mitgeteilt: Die Gattin des Botschafters (oder Ministers) würde nicht mehr sämtlichen Ehefrauen der Bundesräte vorgestellt werden, sondern nur noch jenen des Bundespräsidenten und des Vorstehers des EPD. Mit den übrigen Ehefrauen sollten fortan lediglich die Visitenkarten ausgetauscht werden.²²⁵ Diese Änderung ging auf einen Vorschlag von Protokollchef Richard Aman an Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen vom 12. März 1962 zurück. Aman argumentierte, dass die Anzahl der Missionschefs seit dem letzten Reglement von 50 auf 72 gestiegen sei und der Aufwand für die Gattinnen der Bundesräte nun zu gross sein würde.²²⁶

²²¹ Im Jahr 1946 hatte der Bundesrat bereits beschlossen, grundsätzlich nur ein Glückwunschtelegramm an Nationalfeiertagen zu verschicken und nur bei Empfängen die diplomatischen Vertretungen zu besuchen. Vgl. hierzu das BR-Prot. Nr. 2683 vom 25. Oktober 1946, CH-BAR#E1004.1#1000/9#475* (4.11).

²²² Vgl. das Schreiben von Antonino Janner vom 22. September 1961, CH-BAR#E2001E#1976/17#442* (B.22.11.20).

²²³ Finnland, Kanada, Deutschland, Indien, Österreich, Norwegen entsandten in der Regel ein Regierungsmitglied. In den Niederlanden und in Dänemark war es den Regierungsmitgliedern überlassen, wie sie auf eine Einladung reagierten. In Schweden, Italien und Belgien nahmen Regierungsmitglieder nur ausnahmsweise teil. Vgl. die Notiz des Protokolls über die Vertretung des Bundesrates an Empfängen diplomatischer Missionen anlässlich der Nationalfeiertage vom 19. Dezember 1961, CH-BAR#E2001E#1976/17#431* (B.22.11.0.4).

²²⁴ Vgl. dodis.ch/58272.

²²⁵ Vgl. das Schreiben des EPD an die diplomatischen Missionen in Bern vom 29. März 1962, CH-BAR#E2001E#1976/17#429* (B.22.11.0.a).

²²⁶ Vgl. die Notiz des Protokollchefs Aman an die Gattin von Bundesrat Wahlen, Helene Rosalie Wahlen, vom 12. März 1962, dodis.ch/58378.

Zu Beginn des Jahres 1964 thematisierte der Protokolldienst erneut die Präsenz des Bundesrats bei Empfängen in Botschaften. Er hatte berechnet, dass die Bundesräte im Jahr 1963 ganze 41-mal ausländische Vertretungen anlässlich von Nationalfeiertagen oder Abschiedscocktails besucht hatten. Dennoch empfahl der Protokolldienst, an der Praxis festzuhalten. Dieses Mal wich der Bundesrat jedoch von dessen Empfehlung ab und beschloss, nicht mehr an diplomatischen Empfängen anlässlich des Nationalfeiertags teilzunehmen.²²⁷

Zeremonielle Fragen wurden im Parlament kaum aufgegriffen oder höchstens in Form von kleinen Anfragen, die aber nicht als politisch relevant erachtet werden können. So fragte beispielsweise SP-Nationalrat Jean Ziegler am 3. Oktober 1972, ob die militärische Ehrengarde bei Staatsbesuchen nicht grotesk und überholt sei. Der Bundesrat verneinte dies in Bezug auf den allgemeinen Gebrauch und die internationale Höflichkeit.²²⁸

Kein feierlicher Anlass, aber dennoch ein zeremonielles Element, war das Vorgehen beim Tod ausländischer Staats- und Regierungschefs. Der Vorgang war bereits im Protokollreglement von 1948 klar geregelt: Beim Hinschied eines amtierenden Staatsoberhauptes besuchte der EPD-Vorsteher gemeinsam mit dem Protokollchef die diplomatische Vertretung des betroffenen Staates in Bern, um im Namen der Schweiz sein Beileid auszudrücken. Zudem wurde die Fahne am Westgebäude des Bundeshauses beim Ableben eines amtierenden Staatsschefs eines Landes, mit dem die Schweiz diplomatische Beziehungen unterhielt, auf halbmast gesetzt.²²⁹

Trotz dieser klaren Regelung sorgte der Umgang mit dem Ableben eines Staatsschefs für reichlich Diskussionsbedarf und provozierte einen parlamentarischen Vorstoss. Am 18. Dezember 1970 forderte der bernjurassische CVP-Nationalrat Jean Wilhelm mit einem Postulat die Überarbeitung des Protokollreglements und die Aufnahme einer Regel, wie die Schweiz an Begräbnissen von ausländischen Staatsoberhäuptern zu vertreten sei. Der Vorstoss Wilhelms war eine Reaktion auf die ausgebliebene Teilnahme des Bundesrats am Begräbnis von Charles de Gaulle am 12. November 1970, wohingegen der Bundesrat an das Begräbnis von John Fitzgerald Kennedy 1963 mit EPD-Vorsteher Friedrich Traugott Wahlen zum ersten Mal eine Vertretung des Bundesrats an eine ausländische Trauerfeierlichkeit entsandte. Bundesrat Pierre Graber machte Wilhelm in seiner Antwort darauf aufmerksam, dass das Protokollreglement für das diplomatische Corps in Bern gelte und keine Regeln über die Schweizer Vertretung an Anlässen im Ausland beinhalte. Der Bundesrat erachtete aber seine rigide Zurückhaltung an solchen Anlässen ebenfalls nicht mehr als zeitgemäss und war bereit, seine Position zu überdenken und das Postulat anzunehmen.²³⁰

Weitere Diskussionen gab es darüber, wann die Fahne am Bundeshaus auf halbmast gesetzt werden sollte. Nachdem 1973 der chilenische Präsident Salvador

²²⁷ Vgl. die Notiz des Protokolldienstes an Bundesrat Wahlen vom 9. Januar 1964, dodis.ch/58376. Für den Entscheid des Bundesrates vgl. das BR-Prot. Nr. 63 vom 10. Januar 1964, dodis.ch/58384.

²²⁸ Vgl. die kleine Anfrage von Nationalrat Jean Ziegler an den Bundesrat vom 3. Oktober 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#233* (B.22.11.0.4).

²²⁹ Vgl. das Protokollreglement von 1948, dodis.ch/55823.

²³⁰ Vgl. das Postulat Wilhelm. Änderung von protokollarischen Regeln, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (1971/2), S. 306–307.

Allende gestorben war, verzichtete man darauf, die Fahne auf halbmast zu setzen. Die Begründung lautete, dass aufgrund des Militärputsches in Chile Verwirrung über dessen Tod bestand.²³¹

Eine weitere Diskussion entbrannte 1975, als der Schweizer Botschafter in den Niederlanden Alfred Fischli dem Protokolldienst mitteilte, dass sich der niederländische Ministerpräsident Joop den Uyl weigerte, nach dem Tod des spanischen Diktators Francisco Franco das Trauerregister zu unterzeichnen, obwohl dies üblich sei, wenn ein Staatschef sterbe. Stattdessen beauftragte den Uyl seinen Protokollchef mit dem Unterzeichnen des Trauerregisters. Dieses Vorgehen warf bei Fischli Fragen auf, wie er sich als Botschafter beim Tod der kommunistischen Parteichefs der Sowjetunion oder Kubas zu verhalten habe, die rechtlich ja nicht einmal Staatschefs seien, und ob er bei ihrem Ableben beispielsweise die Flagge an der Botschaft auf halbmast setzen lassen solle.²³² Der Protokolldienst antwortete, dass beim Tod von Leonid Iljitsch Breschnew oder Fidel Castro die Flagge nicht auf halbmast gehisst werden würde, da sie keine im Amt stehenden Staatschefs seien. Als ein Jahr später Mao Zedong starb, wollte sich der Protokolldienst auch in der Schweiz an diese Praxis halten. Jedoch intervenierte Bundesrat Pierre Graber mit einer Notiz an den Protokollchef Paul Gottret und bezeichnete diese Interpretation des Protokollreglements als «trop rigide».²³³ Daraufhin wurde die Fahne am Bundeshaus auf halbmast gesetzt. Am 22. Dezember 1976 beschloss der Bundesrat schliesslich, die protokollarischen Regeln für die Beileidsbezeugungen auch offiziell anzupassen: Das *aide mémoire* für die Bundesräte überprüft und à jour gebracht.²³⁴

Im Forschungszeitraum wollte die Schweiz also die zeremoniellen Aktivitäten grundsätzlich klein halten. Allerdings musste auch der Bundesrat aufgrund globaler Entwicklungen und der Praxis anderer Länder, die der Protokolldienst durch Rundschreiben erhob, bestimmte Zugeständnisse machen und an gewissen zeremoniellen Anlässen festhalten.

4.4 Zeremonielle Anlässe Dritter

Der Protokolldienst wurde im Forschungszeitraum immer wieder von diversen Botschaften und Organisationen angefragt, ob es möglich wäre, dass ein Mitglied des Bundesrats an ihren feierlichen Anlässen teilnehmen würde. Auch wenn der Entscheid über die Teilnahme eines Departementsvorstehers an einem Anlass Dritter vom jeweiligen Generalsekretariat gefällt wurde, war es der Protokolldienst, der abklärte, ob eine Teilnahme des Departementsvorstehers notwendig, erwünscht oder nicht notwendig erschien, und wer sonst anstelle eines Bundesratsmitglieds teilnehmen könnte.²³⁵

Auch bei Austauschtreffen der eidgenössischen Räte mit Parlamentsdelegationen aus dem Ausland oder bei feierlichen Anlässen, die durch die Bundesver-

²³¹ Vgl. hierzu diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2010A#1995/313#1279* (B.22.71.10).

²³² Vgl. dodis.ch/52598.

²³³ Vgl. dodis.ch/48997.

²³⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2295 vom 22. Dezember 1976, dodis.ch/52608.

²³⁵ Vgl. die Notiz des EJPD an den Protokolldienst vom 7. Januar 1969, CH-BAR#E2001E#1980/83#307* (B.22.11.0.4).

waltung oder Parlamentsmitglieder organisiert wurden, wurde der Protokollchef zur Beratung bei zeremoniell-technischen Fragen beigezogen. Dabei griff der Protokollchef beispielsweise ein, wenn ein Bundesratsmitglied zu einem feierlichen Anlass einer privaten Organisation in der Schweiz eingeladen wurde, zu dem auch andere, ausländische Staats- und Regierungschefs eingeladen worden waren. Ein solcher Anlass hätte durch die Teilnahme eines Bundesratsmitglieds den Eindruck eines offiziellen Staatsbesuchs mit erwarteter Gegenseitigkeit erwecken können, was die Schweiz wie bereits dargelegt nicht angestrebt hätte. So wurden von der Balzan-Stiftung²³⁶, deren Gründungszeremonie 1962 in Bern stattfand, beispielsweise auch der amerikanische Präsident John F. Kennedy, der jugoslawische Präsident Josip Broz Tito und auch der Regierungschef der Sowjetunion Nikita Sergejewitsch Chruschtschow eingeladen, woraufhin Vertreter der Stiftung beim Protokollchef vorgeladen wurden, um dieses heikle Fehlverhalten zu besprechen. Aufgrund anderer Umstände musste der Termin für die Gründungszeremonie jedoch sowieso verschoben werden. Daraufhin wurde beschlossen, die ausländischen Staats- und Regierungschefs nicht erneut einzuladen.²³⁷

Grundsätzlich waren die zeremoniellen Fragen, die der Protokolldienst bei feierlichen Anlässen in der Schweiz mit Teilnahme ausländischer Regierungsdelegationen übernahm, nicht politischer Natur. So übernahm der Protokolldienst etwa bei der Fünfzigjahrfeier der Eröffnung des Simplon-Tunnels 1956 diverse Aufgaben, da dieser Anlass gemeinsam mit Italien organisiert wurde und auch eine italische Regierungsdelegation daran teilnahm. Bei den Fragen, die den Protokolldienst betrafen, ging es meist darum, eine Liste mit den eingeladenen Gästen zu führen, die Sicherheitsmassnahmen und den Transport zu koordinieren, die Zeremonien zu organisieren und Fragen der Rangordnung zu klären.²³⁸

Ebenfalls heikel konnte die Teilnahme der Schweizer Vertretungen im Ausland an Anlässen in ihren Gastländern sein. In diesen Fällen beantwortete die Abteilung für Politische Angelegenheiten die Anfragen, ob eine Teilnahme opportun sei oder nicht. Im Jahr 1946 fragte zum Beispiel der Schweizer Gesandte in Ottawa Victor Nef den Protokolldienst, ob seine Teilnahme an einer Kranzniederlegung für gefallene kanadische Soldaten im Zweiten Weltkrieg erwünscht sei. Hier sprach für die Abteilung für Politische Angelegenheiten trotz Neutralitätsüberlegungen nichts dagegen.²³⁹

Bei internationalen Konferenzen, die in der Schweiz – vornehmlich in Genf – stattfanden, übernahm der Protokollchef oft die Funktion des Generalkommissars (*commissaire général*).²⁴⁰ So traf der Protokollchef André Dominicé in der

²³⁶ Zur Balzan-Stiftung vgl. auch Chiara Orelli: «Balzan, Eugenio», in: [HLS](#).

²³⁷ Vgl. [dodis.ch/30137](#) sowie diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1976/17#432* (B.22.11.0.4).

²³⁸ Vgl. hierzu diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1970/217#2144* (B.22.71.33).

²³⁹ Vgl. das Telegramm von Victor Nef an die Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 30. Oktober 1946, CH-BAR#E2001E#1978/84#682* (B.15.80.2).

²⁴⁰ Teilweise wird auch die Bezeichnung «Generalkommissär» gewählt. Beispiele für die Übernahme des Generalkommissariats durch den Protokolldienst sind André Dominicé an der Konferenz der vier Grossmächte in Genf im Juli 1955, vgl. das BR-Prot. Nr. 1068 vom 14. Juni 1955, CH-BAR#E1004.1#1000/9#567* (4.11), Richard Aman bei der Aussenministerkonferenz im Mai 1959 in Genf, vgl. das BR-Prot. Nr. 734 vom 17. April 1959, CH-BAR#E1004.1#1000/9#625* (4.11) oder ebenfalls Aman bei der Laos-Konferenz im Mai 1961 in Genf, vgl. das BR-Prot. Nr. 787 vom 28. April 1961,

Vorbereitung der Konferenz der vier Grossmächte im Juli 1955 in Genf die Delegationen jedes teilnehmenden Staates, um Protokollfragen im Vorfeld zu klären. Dabei ging es insbesondere um die Ankunft in der Schweiz, um Empfänge beim Bundesrat und um die gewünschte Rangfolge der Delegationsmitglieder.²⁴¹ Bei der Laos-Konferenz von 1961 war Protokollchef Richard Aman zuständig für die Ankunft der Delegationen, die Sicherheit, die Empfänge und Veranstaltungen während der Konferenz, den Kurierverkehr sowie die Besuche von Delegationsmitgliedern beim Bundesrat oder bei Chefbeamten während der Konferenz.²⁴² Bei der diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären, im Falle bewaffneter Konflikte anwendbaren Völkerrechts am 10. Juni 1977 in Genf war der Protokollchef Paul Gottret zuständig für die Organisation der Eröffnungsveranstaltung, für den Empfang und die Registration der Delegierten, die Einrichtung der Badges, die Redaktion der Delegiertenliste und für die Organisation eines Dinners für die Delegationsleiterinnen und -leiter.²⁴³

Bei internationalen Konferenzen übernahm der Protokolldienst diverse Aufgaben, wobei diese rein technischer Natur waren und keinen politischen Charakter hatten. So fiel auch der Entscheid, ob eine Konferenz überhaupt in Genf stattfinden sollte, nicht in den Kompetenzbereich des Protokolldienstes, sondern wurde von der Abteilung für Politische Angelegenheiten getroffen. Der Protokolldienst funktionierte viel eher als Dienstleistungsbehörde, von dem auch Private und andere Stellen in der Bundesverwaltung Leistungen in Anspruch nehmen konnten.

CH-BAR#E1004.1#1000/9#649*(4.11).

241 Vgl. hierzu die Notiz von André Dominicé vom 13. Juli 1955, CH-BAR#E2001E#1970/217#6051* (B.73.08.4.1.01).

242 Vgl. hierzu diverse Dokumente in den Dossiers CH-BAR#E2001E#1976/17#688* (B.73.8.20.1.01), CH-BAR#E2001E#1976/17#692* (B.73.8.20.1.7), CH-BAR#E2001E#1976/17#689* (B.73.8.20.1.2), CH-BAR#E2001E#1976/17#695* (B.73.8.20.1.11), CH-BAR#E2001E#1976/17#701* (B.73.8.20.1.21) und CH-BAR#E2001E#1976/17#703* (B.73.8.20.1.23).

243 Vgl. diverse Dokumente in den Dossiers CH-BAR#J2.111#1978/111#495* (18) und CH-BAR#J2.111#1978/111#493* (18).

5 Etikette-Tätigkeiten des Protokolldienstes

Der dritte Tätigkeitsbereich des Protokolldienstes umfasste Etikett- und Höflichkeitsfragen. Dazu gehörten namentlich die korrekte Anrede von Diplomaten – und insbesondere Diplomattinnen – und das Tragen von Uniformen und Orden. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass Etikettfragen im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung nur einen kleinen Teil der Aktivitäten des Protokolldienstes ausmachten, obwohl eine der ersten Arbeiten des eigenständigen Protokolldienstes grundlegende Etikettfragen betraf:

Am 2. Juli 1946 erarbeitete der Protokolldienst das Briefprotokoll²⁴⁴ und am 12. Juli 1946 die Höflichkeitsregeln²⁴⁵ für das schweizerische diplomatische Personal im Ausland. Er sandte diese Regeln am 6. August 1946 den Schweizer Vertretungen im Ausland zu. Das Briefprotokoll regelte die Ansprache, die Verwendung von Titeln und grundsätzliche Gesprächsregeln. So bestand ein Brief immer aus der Adresse (mit Wiederholung auf der ersten Seite unten links), der Anrede mit der korrekten Funktionsangabe, der Vergütung (z. B. «Votre Excellence») und zum Schluss aus einer Höflichkeitsformel (z. B. «Agrééz, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée»).²⁴⁶

Die Höflichkeitsregeln legten fest, wie sich das Personal des EPD korrekt zu verhalten hatte. Dazu gehörte die Vorstellung gegenüber diplomatischen Vertretern, die Verwendung von Visitenkarten, die Besuche ausländischer Vertretungen, die grundsätzlich nur als Erwiderung vorangegangener Besuche eines Diplomaten vollzogen werden sollten, die Annahme von Einladungen, die Einhaltung gewisser Regeln für den Briefverkehr und Gespräche sowie die Befolgung von Kleidervorschriften.

Das Briefprotokoll und die Höflichkeitsregeln wurden 1959 aktualisiert.²⁴⁷ Dennoch traten auch hier weiterhin Fragen auf, die vom Protokolldienst wiederum in Form von Rundschreiben geklärt wurden.²⁴⁸ So befragte der Protokolldienst 1969 die schweizerischen Botschaften in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich über die Anrede von adeligen Personen in ihren Gastländern.²⁴⁹ Während

²⁴⁴ Vgl. dodis.ch/58274 sowie den Anhang der vorliegenden Publikation.

²⁴⁵ Vgl. dodis.ch/58273 sowie den Anhang der vorliegenden Publikation.

²⁴⁶ Die Begriffe auf Französisch lauten: *adresse (réclame), appel, traitement, courtoisie*. Vgl. dodis.ch/58274.

²⁴⁷ Vgl. diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1967/17#428* (B.22.11.0.3).

²⁴⁸ Dabei ist festzustellen, dass diese Rundschreiben nicht so systematisch erfolgten wie bei protokollarischen oder zeremoniellen Fragen, sondern viel eher einzelne Vertretungen im Ausland angeschrieben wurden.

²⁴⁹ Vgl. das Schreiben der schweizerischen Botschaft in Bonn an den Protokolldienst vom 5. September 1969 sowie das Schreiben der schweizerischen Botschaft in Wien an den Protokolldienst vom 2. September 1969, CH-BAR#E2001E#1980/83#306* (B.22.11.0.1).

die Botschaft in der BRD eine nicht archivierte Broschüre beilegte, antwortet die Schweizer Botschaft in Wien, dass die Adelstitel und -prädikate abgeschafft wurden. Dem österreichischen Protokolldienst ging es dabei um eine «Entstaubung» des diplomatischen Protokolls, wie es beispielsweise die österreichische *Die Presse* am 6. November 1968 betitelte.²⁵⁰

Der Verwendung von Visitenkarten kam ebenfalls eine bedeutende Rolle zu. Hierzu arbeitete der Protokolldienst unter Anweisung von Bundespräsident Petipierre im April 1955 die Notiz «Usages en matière de cartes de visite»²⁵¹ aus, die den Bundesräten und der Bundeskanzlei zugesandt wurde: Der Protokolldienst empfahl dem Bundesrat, den Erhalt einer Visitenkarte eines Diplomaten innerhalb von acht Tagen zu erwidern – sofern man überhaupt in Kontakt mit dieser Person treten wollte. Erst nach dem Versand der Notiz an den Bundesrat wandte sich der Protokolldienst in einem Rundbrief an einige Schweizer Vertretungen im Ausland. Er fragte, ob es üblich sei, dass die Regierungsmitglieder im jeweiligen Residenzland die Visitenkarten bei den Vertretungen hinterlegten. Die Antworten waren unterschiedlich: Während es in Belgien, Frankreich, Italien und Schweden üblich war, so blieb es in den Niederlanden und in Spanien ein individueller Entscheid der Regierungsmitglieder. In den USA und in Grossbritannien war es generell unüblich.²⁵²

Mit den ersten weiblichen Botschafterinnen in der Schweiz wurde die Frage nach der Anrede des diplomatischen Personals erneut diskutiert – und damit beinhaltete der Bereich der Etikette auch eine politische Komponente: Am 15. April 1953 wurde durch eine Indiskretion der *New York Times* bekannt, dass die USA mit Frances Elizabeth Willis zum ersten Mal eine Frau als Botschafterin für die Schweiz ernennen werde.²⁵³ Damit stellten sich diverse protokollarische Fragen und der Protokolldienst reagierte umgehend. Am 20. April verschickte er den Vertretungen in Brüssel (für Luxemburg), Kopenhagen und Rom ein Schreiben, um zu fragen, ob ihre Staaten die protokollarischen Bestimmungen angepasst hätten, als sie mit der Ernennung weiblicher Botschafter konfrontiert worden seien.²⁵⁴ In Italien und Luxemburg erhielt die Botschafterin den Rang eines Botschafters und wurde somit bei Tischordnungen nach der Gattin des in der Rangordnung unmittelbar höhergestellten Botschafters platziert. Wie Zala und Bentele in einem Aufsatz feststellten, wurde somit «dem Rang gegenüber der geschlechterüblichen Alternanz zu Tische Vorrang gegeben».²⁵⁵ Diese geschlechterübliche Alternanz wurde auch durch die Ehegatten der Botschafterinnen durcheinandergebracht. In Luxemburg wurde deshalb der Ehegatte der Botschafterin an den Tisch mit den Diplomaten im Ministertitel platziert, in Italien bei den *Chargés d'affaires*. «Der Status des Ehegatten einer Botschafterin war somit protokollarisch eindeutig tie-

²⁵⁰ Vgl. diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1980/83#306* (B.22.11.0.1).

²⁵¹ Vgl. dodis.ch/58373.

²⁵² Das Rundschreiben vom 9. Mai 1955 ging an die Vertretungen in Paris, Brüssel, Den Haag, Stockholm, London, Rom, Madrid und Washington – sämtliche Vertretungen antworteten. Vgl. diverse Schreiben im Dossier CH-BAR#E2001E#1976/17#431* (B.22.11.0.4).

²⁵³ Vgl. hierzu Zala und Bentele: Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen, S. 237.

²⁵⁴ Vgl. diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1972/33#2747* (B.22.11.22).

²⁵⁵ Zala und Bentele: Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen, S. 241.

fer als jener der Ehegattin eines Botschafters», wie Zala und Bentele folgerichtig konstatierten.²⁵⁶

Für die Schweiz stellte sich diese Frage noch nicht, da Willis ledig war. Erst als 1959 die dänische Botschafterin Bodil Begtrup akkreditiert wurde, sah sich die Schweiz auch mit diesem Sachverhalt konfrontiert. Der Ehemann einer Botschafterin wurde fortan hinter den *Chargés d'affaires*, die einen Staatschef vertraten, und vor den *Chargés d'affaires ad interim*, die einen abwesenden Missionschef vertraten, platziert.²⁵⁷

Doch bereits bei der Ernennung von Willis musste man die Frage nach der Bezeichnung einer weiblichen Botschafterin klären, da die Bezeichnung «Frau Botschafterin» bereits für die Ehegattin eines Botschafters verwendet wurde. Die Schweiz wählte die Formulierung «Ihre Exzellenz Fräulein Frances Elizabeth Willis, Ausserordentlicher und bevollmächtigter Botschafter der Vereinigten Staaten von Amerika in der Schweiz».²⁵⁸ An dieser Praxis wurde festgehalten und 1959 wurde sie noch einmal bestätigt mit der expliziten Aufforderung, in Gesprächen auf keinem Fall die Anrede «Frau Botschafterin» zu verwenden.²⁵⁹

Die korrekte Anrede des diplomatischen Personals war eine wichtige Frage, die den Protokolldienst beschäftigte. Dass sie nicht nur technischer, sondern durchaus auch politischer Natur sein konnte, zeigt das Beispiel der Anrede von Diplomattinnen. Inwiefern es sich hierbei um eine politische Funktion des diplomatischen Protokolls handelte, wird in Kapitel 7.2 diskutiert. Auch die Grussformeln hatten eine Bedeutung, die über den Höflichkeitsbereich hinausreichte. So fand man am Ende der diplomatischen Noten oft folgende Formel: «Die Botschaft benutzt diesen Anlass, das Aussenministerium erneut seiner ausgezeichneten Hochachtung zu versichern». Natürlich wurde eine solche Formulierung allein aus Höflichkeitsgründen erwartet, jedoch übte sie noch eine zweite Funktion aus: Die Formel war eine Bestätigung dafür, dass die zwei in Kontakt stehenden Staaten miteinander diplomatische Beziehungen unterhielten. Dass Grussformeln eine durchaus politische Funktion haben, wird in Kapitel 7.3 ausführlich dargelegt.

Das Tragen der korrekten Kleidung ist eine Etikettfrage, auf die der Protokolldienst oft von der Öffentlichkeit zu Unrecht reduziert wird. Tatsächlich zeigt sich, dass gerade das Tragen von Uniformen von schweizerischen Diplomaten gar nicht durch den Protokolldienst reguliert wurde, sondern von der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten. Die Schweiz war in diesem Punkt ein internationaler Sonderfall, da es in der eidgenössischen Gesetzgebung keine Bestimmungen über die Diplomatenuniform gab. Zwar wurde im Reglement von 1915 über die Akkreditierung ausländischer Missionschefs in Artikel 9 geregelt, dass bei der Präsentation des Beglaubigungsschreibens eine Uniform oder aber ein Gehrock zu tragen sei, doch bereits 1945 war bei der Revision des Reglements nur noch von einem Jackett die Rede. Auch im Protokollreglement von 1948 wurde lediglich

²⁵⁶ Ebd., S. 241.

²⁵⁷ Ebd., S. 242.

²⁵⁸ Ebd.

²⁵⁹ Vgl. die Notiz des Protokolldienstes an verschiedene Abteilungen des EPD vom 8. Juli 1959, CH-BAR#E2001E#1972/33#2747* (B.22.11.22).

die Diplomatenuniform oder ein Jackett vorgeschrieben.²⁶⁰ Die schweizerischen Diplomaten im Ausland erhielten eine blaue Uniform mit goldenen Stickereien von Alpenrosen und Edelweiss, die sie an offiziellen Anlässen tragen konnten. Es stand den Diplomaten aber frei, ob sie den Frack oder gar die militärische Uniform ihres Dienstgrades tragen wollten.²⁶¹

In der Schweiz gilt bis heute grundsätzlich ein Verbot des Tragens ausländischer Uniformen. Für ausländische Diplomaten gab es jedoch eine Ausnahmeregelung: Ihnen wurde das Tragen von fremden Uniformen erlaubt. Zudem konnte das EPD – und somit der Protokolldienst – in Einzelfällen weitere Ausnahmen vom Verbot bewilligen.²⁶² Ab 1954 musste der Protokolldienst hierfür jedoch Rücksprache mit dem Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) nehmen. Dies war aber die einzige Tätigkeit des Protokolldienstes, bei der es um die Kleidung ging. Andere Informationen aus den Missionen, die die protokollarischen Kleidervorschriften für die Diplomaten betreffen, nahm der Protokolldienst lediglich zur Kenntnis.²⁶³ Eine schweizerische Regulierung der Kleidung der Diplomaten gab es nicht.²⁶⁴

Ebenfalls restriktiv wurde die Annahme von Orden in der Schweiz gehandhabt. Von der Gründung des Bundesstaates 1848 bis zur Revision der Bundesverfassung 1999 gab es gar einen Artikel in der Bundesverfassung, der es den Mitgliedern der Bundesbehörden, Zivil- und Militärbeamten, eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien verbot, Orden, Pensionen, Gehälter, Geschenke oder Titel anzunehmen.²⁶⁵ Der Protokolldienst gab in den Geschäftsberichten des Bundesrates regelmässig an, dass es zu seinen Tätigkeiten gehöre, darauf hinzuweisen, dass das Tragen ausländischer Uniformen und die Annahme von Orden durch Schweizer verboten sei, ihn aber ansonsten solche Fragen nur am Rande beschäftigten.

²⁶⁰ Der Revision des *Règlement pour la réception des chefs de mission diplomatique accrédités après de la Confédération suisse* ist eine Umfrage bei den Schweizer Vertretungen im Ausland 1933 vorausgegangen. Vgl. hierzu die Notiz von Bundesrat Petitpierre vom 1. Mai 1945, CH-BAR#E2001E#1972/33#3598* (B.22.71.03).

²⁶¹ Vgl. die Notiz der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten vom 7. März 1957, CH-BAR#E2004B#1968/217#43* (a.223.3).

²⁶² Vgl. hierzu diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#J1.223#1000/1318#541* (4.08).

²⁶³ Vgl. das Schreiben des Protokolldienstes an die Schweizer Vertretung in Nanking vom 3. August 1948, CH-BAR#E2001E#1969/121#1927* (B.22.71.23).

²⁶⁴ Offenbar war die Diplomatenuniform Teil eines Rundschreibens des Protokolldienstes an die Schweizer Vertretungen im Ausland zwischen 1947 und 1953. Dies impliziert zumindest eine archivierte Auswertung, die vergleichbar zu anderen Rundschreiben ist. Da sie jedoch nicht datiert ist und auch keine weiteren quellenkritischen Angaben enthält, wird sie in der vorliegenden Arbeit nicht behandelt. Vgl. hierzu die Notiz «Port de l'uniforme diplomatique» im Dossier CH-BAR#E2001E#1969/121#1930* (B.22.71.27).

²⁶⁵ Vgl. hierzu die Bundesverfassung von 1848 im Bundesblatt vom 24. Februar 1849, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

6 Verwaltungstechnische und weitere Tätigkeiten des Protokollendienstes

Nebst den Fragen zu Protokoll, Zeremoniell und Etikette gab es auch diverse Tätigkeiten des Protokollendienstes, die einen rein verwaltungstechnischen Charakter hatten. Die Bandbreite reichte von durchaus politischen Themen bis hin zu Bagatellen wie dem Bezahlen der Kehrlichtgebühren der diplomatischen Vertretungen in Bern.

6.1 Wohnsitz des Personals der ausländischen Missionen

Die Mitglieder der ausländischen Missionen mussten in der Stadt Bern wohnen, sonst wurden ihnen die diplomatischen Privilegien und Immunitäten verwehrt. Diesen Grundsatz verteidigte die Schweiz während Jahrzehnten resolut bei diversen Anfragen ausländischer Vertretungen. So antwortete Bundesrat Giuseppe Motta 1925 dem Schweizer Gesandten in Wien Maximilian Jaeger auf die Frage, ob die Vertreter beim Völkerbund in Genf gleichzeitig auch in Bern akkreditiert sein dürfen: «Nous ne pourrions jamais admettre qu'un ministre accrédité à Berne réside à Genève.»²⁶⁶ Dieses Prinzip beruhte auf der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden. So steht in der *Jurisprudence des autorités administrative de la Confédération – 1931*: «D'après sa pratique constante, le Conseil fédéral ne reconnaît comme membres du corps diplomatique étranger en Suisse que les personnes ayant résidence à Berne.»²⁶⁷ Dieser Grundsatz hatte jedoch keine rechtliche Grundlage. Auch noch Jahre später sahen weder das Protokollreglement der Eidgenossenschaft noch das Wiener Übereinkommen über die diplomatischen Beziehungen eine solche Regelung vor.

Der Grundsatz, dass Mitglieder der ausländischen Missionen in der Stadt Bern wohnen mussten, verursachte aber auch Probleme. So sprach der sowjetische Botschafter Aleksandr Loščakov am 11. November 1964 bei Protokollchef Charles-Albert Wetterwald, Sektionschef Antonino Janner und Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen vor und legte dar, dass 13 seiner Mitarbeiter keine Wohnung fänden. Wahlen erwiderte erst, dass in Bern eben ein Wohnungsmangel herrsche, um dann dem sowjetischen Botschafter ein «Staatsgeheimnis» zu erläutern. So habe Wahlen selbst nur dank Mao Zedong eine Wohnung erhalten. Denn als Wahlen «aus Rom zurückgekehrt sei, hätten die Chinesen gerade die Insel Quemoy beschossen. Das habe die Amerikaner veranlasst, Besprechungen in Warschau auf-

²⁶⁶ In die umgekehrte Richtung war es möglich, dass ein Vertreter in Bern auch gegenüber den Organisationen in Genf akkreditiert war. Vgl. dodis.ch/57919.

²⁶⁷ Vgl. dodis.ch/57918.

zunehmen, zu denen der Botschaftsrat in Bern sofort entsandt worden sei. Dadurch sei dessen Wohnung, die heutige von Bundesrat Wahlen, freigeworden.»²⁶⁸

Anders als die humorvolle Reaktion Wahlens vielleicht vermuten lässt, nahm der Bundesrat das Anliegen des Wohnungsmangels für das diplomatische Personal in Bern durchaus ernst. Die Praxis wurde im darauffolgenden Jahr angepasst: Neu war es dem diplomatischen Corps in der Schweiz erlaubt, innerhalb von dreissig Kilometern um Bern zu residieren, was beispielsweise auch die Städte Burgdorf, Biel, Freiburg, Murten und Solothurn einschloss.²⁶⁹

Die neue Praxis musste besonders zu Beginn der 1980er-Jahren vehement verteidigt werden, da viele ärmere Staaten, die vor allem Interesse an einer Vertretung in Genf hatten, aus Kostengründen keine eigene Botschaft in Bern eröffnen wollten. Der Bundesrat lehnte diese Gesuche grundsätzlich ab, um Bern als Bundesstadt und Sitz der Aussenpolitik nicht zu schwächen.²⁷⁰ Heute gilt ein Rayon von 40 Kilometern um Bern für den Wohnsitz der Mitglieder diplomatischer Missionen.²⁷¹

6.2 Begrenzung der Grösse des diplomatischen Corps

Durchaus politisch war die bereits erwähnte Frage der Bundesanwaltschaft von 1949 im Nachgang einer Spionage-Affäre, ob die Anzahl diplomatischer Vertreter pro Land nicht begrenzt werden könne. Die Kosten für die Überwachung seien mit der Erhöhung des Personalbestands der diplomatischen Vertretungen stark angestiegen und gerade die amerikanische Vertretung mit 120 Mitarbeitenden war – auch im Vergleich mit den anderen Staaten – ausserordentlich gross.

Ricco Labhardt, Jurist und Redaktor beim Protokolldienst, wurde deshalb beauftragt, die Situation aus einer rechtlichen Perspektive zu klären. Labhardt stellte fest, dass grundsätzlich jeder souveräne Staat das Recht besässe, seine zwischenstaatlichen Beziehungen autonom zu definieren, dass aber der Empfängerstaat die Aufnahme einer nicht genehmen Person verweigern konnte. Gemäss Labhardt könne dieser Grundsatz auch so interpretiert werden, dass die Aufnahme ganzer Gruppen von Personen verweigert werden konnten mit dem Ziel, eine übertriebene Anzahl von Diplomaten in einer Gesandtschaft zu begrenzen. Allerdings stellte Labhardt auch fest, dass dies aus völkerrechtlicher Sicht anders beurteilt werden könnte und dass es keine Angaben darüber gäbe, ob andere Staaten dies zu diesem Zweck tatsächlich so praktizieren würden. Er schlug deshalb vor, die wichtigsten Aussenministerien zu befragen, ob dies in ihren Ländern so praktiziert werde oder nicht.

²⁶⁸ Vgl. dodis.ch/57932.

²⁶⁹ Vgl. dodis.ch/57934 und dodis.ch/57919.

²⁷⁰ Von 1979 bis 1985 wurden von folgenden Staaten solche Gesuche gestellt: Guatemala, Arabische Republik Yemen, Trinidad und Tobago, Demokratische Republik Yemen, Somalia, Sudan, Vereinigte Arabische Emirate, Vietnam und Äthiopien. Vgl. hierzu diverse Schreiben im Dossier CH-BAR#E2010A#1995/313#1277* (B.12.71.4.1).

²⁷¹ Heute sind Doppelakkreditierungen mit Residenz in Genf erlaubt, wenn eines der beiden nachfolgenden Kriterien erfüllt ist: das Land gehört zu den am wenigsten entwickelten Ländern und/oder die Schweiz hat selber keine Vertretung in diesem Land.

Diese Erhebung wurde dann tatsächlich durchgeführt. Erstaunlicherweise wurde aber nicht der Protokolldienst mit dieser Aufgabe betraut, sondern die übergeordnete Abteilung für Politische Angelegenheiten. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Frage durchaus politisch brisant war: Es war nämlich denkbar, dass die ausländischen Regierungen nur das diplomatische Corps von gewissen Staaten begrenzten – dies natürlich vor dem Hintergrund des beginnenden Kalten Kriegs.

Es war dann aber wieder der Protokolldienst, der sich um die Auswertung jenes Rundschreibens kümmerte. Er stellte fest, dass die Staaten grundsätzlich keine Möglichkeit zur Begrenzung der Grösse des diplomatischen Corps hatten. Lediglich drei Staaten kannten eine Form der Begrenzung: Das Ausserministerium in Argentinien hatte entschieden, dass die Anzahl sowjetischer Vertreter in Buenos Aires nicht höher als die Anzahl argentinischer Diplomaten in Moskau sein durfte. In Spanien wurde dem Schweizer Minister mitgeteilt, dass einer weiteren Verstärkung des Personals nicht zugestimmt werden würde. Und in Italien wurde gewissen Vertretungen mitgeteilt, dass eine weitere Vergrösserung des Personalbestands nicht erwünscht sei.²⁷²

Durch diese Erhebung erhielten die Behörden also nicht die Legitimation, das ausländische diplomatische Corps in der Schweiz zu begrenzen. Als Folge davon nahm – wie im Kapitel 2.3 dargelegt wurde – die Grösse des diplomatischen Corps im Untersuchungszeitraum rasant zu. Jedoch wurde ebenfalls bereits dargelegt, dass im Wiener Übereinkommen den Empfängerstaaten das Recht eingeräumt wurde, die Grösse der ausländischen Missionen zu beschränken. Gewisse Kleinstaaten gaben dabei ähnliche Argumente an, wie sie bei den Überlegungen in der Schweiz in den Jahren 1949 und 1950 eingeflossen waren. Die Schweiz engagierte sich in Wien jedoch nicht mehr speziell für die Begrenzungsmöglichkeit, auch wenn sie sie unterstützte. Allerdings hatte die Schweiz in der Zwischenzeit die Zunahme ihrer aussenpolitischen Beziehungen akzeptiert und war deshalb auch bereit, grössere Vertretungen in Bern zuzulassen.

6.3 Diplomatische Visa

Nebst der Grösse des diplomatischen Corps ist auch die Frage nach den diplomatischen Visa vor allem eine verwaltungstechnische. Während die Fremdenpolizei für die Ausgestaltung und rechtlichen Fragen bei diplomatischen Visa verantwortlich war, war der Protokolldienst zumindest von 1946 bis 1963 für das Ausstellen diplomatischer Visa zuständig.²⁷³

Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg revidierte der Protokolldienst den Umgang mit den diplomatischen Visa, sie wurden fortan für folgende Personengruppen

²⁷² Das Rundschreiben der Abteilung für Politische Angelegenheiten ging an die Schweizer Vertretungen in Brüssel, Kopenhagen, London, Paris, Athen, Rom, Lissabon, Den Haag, Stockholm, Madrid, Ankara, Washington, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Ottawa, Mexiko und Kairo. Vgl. hierzu das Rundschreiben des Vorstehers der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten, Alfred Zehnder, an die Schweizer Vertretungen im Ausland vom 27. Dezember 1949; die Notiz des Protokolldienstes an Bundesrat Petitpierre vom 8. März 1950 und den Bericht «Kann der Empfangsstaat vom Sendestaat die Einschränkung des Personals seiner diplomatischen Vertretung verlangen?» von Ricco Labhardt von 1950, alle CH-BAR#E2001E#1967/113#2278* (B.22.21.0.Uch).

²⁷³ Dies geht aus den Geschäftsberichten des EPD hervor.

ausgestellt: für Mitglieder der königlichen Familien und der Familien von Staatsschefs, für hohe Beamte des Staatsschefs, für die Mitglieder des diplomatischen und konsularischen Dienstes von Staaten, die von der Schweiz anerkannt waren, und deren Kanzleichefs, für die Regierungsmitglieder, Minister und Parlamentsspräsidenten, die Funktionäre der Aussenministerien, die diplomatischen Boten, die Konferenz-Delegationen und die Beauftragten für eine offizielle Mission.

Es erstaunt nicht, dass auch die Anzahl ausgestellter Visa durch den Protokolldienst wie der gesamte aussenpolitische Verkehr der Schweiz in dieser Zeit stark anwuchs. Wurden 1950 noch 537 Visa ausgestellt, so waren es 1963 bereits 867. Kurz darauf regelte der Protokolldienst auch die *Laissez-passer* neu, die höchste Zollerleichterung. In den Genuss dieser privilegierten Zollbehandlung kamen grundsätzlich die gleichen Personengruppen wie bei den diplomatischen Visa. Zusätzlich profitierten davon aber auch die obersten Richter der jeweiligen Länder und die höchsten Beamten einiger in Genf angesiedelten internationalen Organisationen.²⁷⁴ Für die Ausweise der Konsuln wurden Legitimationskarten erstellt, die ab 1951 vereinheitlicht und nicht mehr kantonal geregelt wurden.

6.4 Kehrichtgebühren

Mit einem eher nebensächlichen Problem beschäftigte sich die Erhebung des Protokolldienstes vom 27. Juni 1968. Da der Gemeinderat der Stadt Bern die Menge der unentgeltlichen Abfallmenge für die Kehrichtabfuhr herabgesetzt hatte, wurden die ausländischen Vertretungen neu gebührenpflichtig.²⁷⁵ Nun stellte sich dem Protokolldienst die Frage, ob die Botschaften in der Schweiz für die Kehrichtabfuhrkosten aufkommen mussten oder nicht. Die Empfehlung des Protokolldienstes war, die Kosten für die ausländischen Botschaften zu erlassen, sofern das Gegenrecht im Ausland gewährt wurde.²⁷⁶ Die ausländische Praxis war jedoch nicht immer einfach einzuordnen. So meldete die Schweizer Vertretung in Bolivien, dass in der Kanzlei von Zeit zu Zeit ein Junge den Kehricht abholen komme, dem jeweils ein kleiner Betrag bezahlt werde. In der Residenz des Bot-

²⁷⁴ Vgl. das Rundschreiben des Protokolldienstes an die Schweizer Vertretungen im Ausland vom 21. Dezember 1946, CH-BAR#E2001E#1978/84#690* (B.22.11.0).

²⁷⁵ Nur Russland hat bereits vor 1968 Kehrichtgebühren entrichtet. Vgl. das Schreiben der Tiefbauverwaltung der Stadt Bern an das EPD vom 19. Juni 1968, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#348* (B.22.40. (8)).

²⁷⁶ Hier zeigt die Auswertung des Rundschreibens folgendes Bild: Kehrichtabfuhrkosten erlassen in Algerien, Argentinien, Äthiopien, Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Ceylon, Chile, China, Costa Rica, Elfenbeinküste, Guinea, Honduras, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Italien, Kanada, Kamerun, Kuba, Libanon, Libyen, Marokko, Mexiko, Peru, Portugal, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika, Sudan, Syrien, Tansania, Tunesien, Türkei, Uruguay, USA und in den Konsulaten in Angola, Mozambique und Vietnam. Kehrichtabfuhrkosten teilweise erlassen in Japan, Kenia, Kongo, Liberia, Neuseeland, Norwegen, Philippinen, Senegal und Venezuela. Kehrichtabfuhrkosten nicht erlassen in Bolivien, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Ecuador, Frankreich, Finnland, Ghana, Griechenland, Grossbritannien, Guatemala, Irland, Israel, Jugoslawien, Kolumbien, Luxemburg, Madagaskar, Malaysia, Niederlanden, Nigeria, Österreich, Pakistan, Paraguay, Polen, Rumänien, Schweden, Spanien, Sowjetunion, Thailand, Ungarn und bei den Missionen/Delegationen in Berlin, Brüssel, New York und Paris sowie in den Konsulaten in Alexandrien, Melbourne und Strasbourg.

99 schafters hingegen «sammelt der Gärtner jeden Abend den Kehrriech und wirft ihn in den Fluss.»²⁷⁷

Auch wenn solche Antworten durchaus einen Unterhaltungswert haben, ist in erster Linie das Vorgehen des Protokolldienstes interessant für die vorliegende Publikation. Denn das Rundschreiben von 1968 bezüglich der Kehrriechgebühren wies eine Erneuerung auf: Mit einem vorgefertigten Fragebogen konnten die vielen Antworten strukturierter gesammelt werden, als dies bis anhin mit den Antwortschreiben auf eine offen formulierte Frage der Fall war.

Die Kehrriechgebühren wurden 1975 wieder zum Thema, als die Stadt Bern die Abfallverordnung anpasste und gar keine Befreiungen von der Kehrriechgebühr mehr vorsah. Dies wohl auch, weil die Eidgenossenschaft nicht für die ausgefallenen Einnahmen aufgekomen war. Nach der Anpassung der Abfallverordnung war die eidgenössische Finanzverwaltung nicht bereit, pro Jahr 40 000 Franken für die Kehrriechgebühren der Botschaften in Bern zu zahlen. Daraufhin gab der Protokolldienst per Zirkularnote den Missionen in Bern bekannt, dass sie selbst für die Gebühren aufkommen mussten.²⁷⁸ Es wurden keine negativen Reaktionen archiviert.

²⁷⁷ Vgl. dodis.ch/58581, S. 9.

²⁷⁸ Vgl. das Schreiben des Protokollchefs Gottret an die diplomatischen Missionen in Bern vom 21. Mai 1975, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#348* (B.22.40.(8)).

7 Die politischen Funktionen des diplomatischen Protokolls der Schweiz während des Kalten Kriegs

Die Auseinandersetzung mit den vielseitigen Tätigkeiten des Protokolldienstes zeigt, dass das diplomatische Protokoll verschiedene Funktionen ausübt, die teilweise einen politischen Charakter haben. Als Ergebnis der Quellenauswertung können folgende drei politische Funktionen definiert werden: Die Vermittlung des schweizerischen Staatsverständnisses, das Demonstrieren von Macht und die Anerkennung von Staaten. Andere Funktionen des diplomatischen Protokolls haben eher verwaltungstechnische Ziele und werden deshalb hier nicht aufgeführt. Eine klare Trennung zwischen politischen und verwaltungstechnischen Funktionen ist nicht immer möglich. So beschreibt auch das Bundesarchiv auf seiner Webseite, dass der amerikanische Präsident Woodrow Wilson zwar noch klar zwischen Politik und Administration unterschied und Verwaltungsfragen als gänzlich unpolitisch betrachtete, dass aber seither die Rolle der Verwaltung bei politischen Problemen immer bedeutender wurde. Diese Entwicklung sei «in der Schweiz noch kaum systematisch erforscht worden.»²⁷⁹

Auch in der vorliegenden Publikation ist es nicht möglich, eine scharfe Trennlinie zwischen Politik und Administration zu ziehen. Man könnte beispielsweise argumentieren, dass auch die Schaffung eines Rahmens für eine funktionierende Aussenpolitik eine politische Funktion des diplomatischen Protokolls ist. Doch um nicht zu weit ausholen zu müssen, möchte ich mich auf die oben erwähnten drei politischen Funktionen konzentrieren, da diese mit dem Föderalismus, der Macht und der Staatsanerkennung drei Themen behandeln, die grundsätzlich als politisch betrachtet werden können.

7.1 Vermittlung des Staatsverständnisses

Es mag womöglich paradox erscheinen: Obwohl sich das diplomatische Protokoll sehr stark an internationalen Konventionen orientierte und gerade in der Schweiz penibel darauf geachtet wurde, dass das eigene diplomatische Protokoll dem internationalen Standard entsprach, vermittelt es stets auch zu einem gewissen Anteil das Staatsverständnis eines Staates. Das ist durchaus gewollt. Das stellte auch der frühere Protokollchef der Steiermark Karl Urschitz fest und meinte, dass das Protokoll stets auch der Selbstdarstellung eines Staates diene.²⁸⁰ Auch nach Daniela Rosmus liegen die drei Hauptfunktionen des Staatszeremoniells in erster Linie in der Vermittlung des Staatsverständnisses – in der Sichtbarmachung der Staats-

²⁷⁹ Unterseite «Bundesverwaltungsgeschichte» auf der Webseite des Bundesarchivs, www.bar.admin.ch.

²⁸⁰ Urschitz: Protokoll, S. 15.

idee, in der Offenlegung der grundlegenden staatlichen Ordnung und in der Sichtbarmachung anderer integrationsfördernder Faktoren (z. B. Staatssymbole).²⁸¹

Wie wird nun die Staatsidee der Schweiz im diplomatischen Protokoll sichtbar? Hier sollen zwei wesentliche Merkmale des schweizerischen Staatsverständnisses betrachtet werden: Die Neutralität und der Föderalismus. Der Neutralitätsdiskurs wurde in der vorliegenden Publikation nur selten erwähnt, was für eine Auseinandersetzung mit der Schweizer Aussenpolitik durchaus überraschend sein mag. Die neutrale Haltung der Schweiz zeigt sich aber sehr wohl im diplomatischen Protokoll. So ist zuerst festzustellen, dass das diplomatische Protokoll grundsätzlich neutral ist. Die Staaten werden nach klar festgelegten Regeln behandelt und nicht aufgrund von Allianzen oder Bündnissen. Allerdings gilt dies nicht nur für die Schweiz, sondern ist vielmehr ein Wesensmerkmal des diplomatischen Protokolls an sich.

Auch das Vorgehen der Schweiz bei der Weiterentwicklung des diplomatischen Protokolls war auf die Neutralität bedacht: So wurde mit gross angelegten Rundschreiben ein internationaler Standard definiert, an dem sich die Schweiz bei der Gestaltung des eigenen diplomatischen Protokolls orientieren konnte ohne Gefahr zu laufen, sich durch die Entwicklung des eigenen diplomatischen Protokolls politisch zu positionieren. Und umgekehrt beantwortete der Protokollendienst im Forschungszeitraum auch zahlreiche Anfragen über das schweizerische diplomatische Protokoll, die durch Rundschreiben anderer Staaten gestellt wurden. Dies ist nicht weiter ungewöhnlich. Dass ein neutraler Staat aber auch ein anderes Vorgehen hätte wählen können, zeigt das Beispiel Schwedens. Gemeinsam mit den anderen skandinavischen Staaten diskutierte der schwedische Protokollendienst an den sogenannten *nordic conferences* die Weiterentwicklung des diplomatischen Protokolls. Die teilnehmenden Staaten nahmen also eine proaktivere Rolle ein, während die Schweiz ihr diplomatisches Protokoll eher passiv, okkasionell, aber auch neutral weiterentwickelte. Die Neutralität ist ein Gestaltungsmerkmal des diplomatischen Protokolls an sich. Dass sich dieser Aspekt in der Schweiz so deutlich beobachten lässt, kann deshalb nur bedingt der Vermittlung des eigenen Staatsverständnisses zugesprochen werden.

Bei der Vermittlung des Staatsverständnisses geht es im Fall der Schweiz neben der Neutralität auch um den Föderalismus. Dieser Aspekt des diplomatischen Protokolls der Schweiz nicht gerade offensichtlich, wird doch das diplomatische Protokoll der Schweiz auf Bundesebene geregelt und Aufgaben, für die noch nach dem Zweiten Weltkrieg die Kantone zuständig waren, wurden zu Beginn der 1950er-Jahre vereinheitlicht und dem Bund übertragen, wie zum Beispiel die Ausstellung der Legitimationskarten für das diplomatische und konsularische Corps in der Schweiz. Ausserdem verfügen die einzelnen Kantone mit Ausnahme des internationalen Kantons Genf nicht über ein eigenes diplomatisches Protokoll.

Der Föderalismusgedanke zeigt sich im diplomatischen Protokoll aber vor allem in der Rangordnung der Diplomaten und höheren Beamten. So fungierten im Protokollreglement von 1948 die kantonalen Regierungspräsidenten bereits an neunter oder zehnter Stelle und damit beispielsweise vor den Nationalrats-

281 Rosmus: Staatszeremoniell und politische Kultur, S. 28.



Sichtbarmachung der Staatsidee: Putzarbeiten im Bundeshaus vor dem Besuch von Königin Elizabeth II am 29. April 1980, dodis.ch/59415. Siegfried Kuhn © StAAG/RBA13-RC01027-11_203

mitgliedern, Bundesrichtern oder den ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Ministern. Und die kantonalen Regierungsräte waren vor den Generaldirektoren der PTT, SBB und der Nationalbank klassiert. Auch heute noch sind die kantonalen Regierungspräsidentinnen und Regierungspräsidenten beispielsweise vor dem Doyen des diplomatischen Corps, dem apostolischen Nuntius, eingereiht.²⁸²

Die Rangfolge passt also durchaus zum schweizerischen Staatsverständnis, obwohl bei der Ausarbeitung des ersten Protokollreglements der frühere Protokollchef Carl Stucki – wie bereits dargelegt – noch gewarnt hatte, dass die «Rangliste schweizerischer Behörden und Beamter» nicht zum Volksempfinden der Schweiz passen würde, «das im Grund der Seele von egalitären Gefühlen beherrscht wird.»²⁸³

Bis heute wird darauf geachtet, ob die Rangordnung dem Schweizer Staatsverständnis entspricht. So beklagte Ständerat Andrea Caroni (FDP/AR) in einer Anfrage an den Bundesrat vom 30. Mai 2018, dass die Mitglieder des Ständerats im Protokollreglement hinter den Mitgliedern des Nationalrats eingeordnet werden, obwohl in der Bundesverfassung steht, dass die beiden Kammern des eidgenössischen Parlaments gleichgestellt sind. Der Bundesrat antwortete, dass er bereit ist, diesen Sachverhalt bei der nächsten Revision des Protokollreglements zu prüfen.²⁸⁴

Auch in der Forschungsperiode merkte die Öffentlichkeit, wenn das Protokoll nicht zu den Schweizer Gepflogenheiten passte. Nach dem Ableben von Bundesrat Markus Feldmann beschloss der Bundesrat, während eines Monats nicht an rein sozialen Anlässen teilzunehmen, die vom diplomatischen Corps organisiert wurden. Diese Entscheidung führte zu Kritik durch die *Neue Bündner Zeitung*, die am 13. November 1958 schrieb, dass diese «Hoftrauer [...] vollkommen schweizerischem Wesen und der Stellung, die in der Demokratie den obersten Behörden als Dienern des Volkes zugeordnet ist», widerspräche. Der Bundesrat sah sich dadurch veranlasst, der Redaktion mitzuteilen, dass dieses Vorgehen üblich und keine Staatstrauer im eigentlichen Sinne sei.²⁸⁵

Das diplomatische Protokoll ist zwar eine internationale Konvention, wird aber dennoch national geregelt und in den Details ausgestaltet. Dadurch gibt es einen kleinen, aber wichtigen Spielraum, die Staatsidee über das diplomatische Protokoll zu vermitteln. Am offensichtlichsten geschieht dies wohl bei den Staatsbesuchen, bei denen öffentlichkeitswirksam typische Eigenheiten der Schweiz inszeniert werden. Aber auch weniger offensichtliche Aspekte der Staatsidee, wie die Neutralität bei der Ausgestaltung des diplomatischen Protokolls oder der Einbezug des Föderalismusgedankens bei der Rangordnung der Behörden und höheren Beamten, können im diplomatischen Protokoll festgestellt werden.

²⁸² Vgl. das Protokollreglement von 2017, dodis.ch/58038.

²⁸³ Vgl. dodis.ch/55825.

²⁸⁴ Anfrage 18.1023 von Ständerat Andrea Caroni, Verfassungswidrige Benachteiligung des Ständerates, www.parlament.ch.

²⁸⁵ Vgl. den Artikel der *Neuen Bündner Zeitung* und die Reaktion des EPD, im Dossier CH-BAR#E2001E#1976/17#431* (B.22.11.0.4).

7.2 Die Macht des diplomatischen Protokolls

Die Frage nach der Macht gehört zu den Grundlegendsten der Geschichtswissenschaft. Gewiss enthalten protokollarische Fragen auch immer einen Machtaspekt. Dies wird sowohl durch eine empirische Auseinandersetzung mit den Tätigkeitsbereichen des diplomatischen Protokolls wie auch durch eine theoretische Annäherung an den Macht-Begriff deutlich.

Eine eingehende Analyse der Tätigkeitsbereiche des diplomatischen Protokolls zeigt deutlich, dass in allen drei Teilbereichen Protokoll, Zeremoniell und Etikette eine direkte oder indirekte Ausübung von Macht stattfindet. Eine indirekte aber stark normierende und disziplinierende Macht wird beispielsweise in den Rangordnungen der Protokollreglemente deutlich sichtbar. Auch die Konzession der Privilegien des diplomatischen Personals verdeutlicht indirekt Macht: der souveräne Staat kann auf seinem Territorium gewisse Menschen von den allgemeinen Pflichten befreien. Direkte Macht wird hingegen stark mit dem Sanktionsinstrument der *persona non grata* ausgeübt.

Im Teilbereich Zeremoniell geht es oft um die Repräsentation von Macht. Staatsbesuche sind im Grunde eine vollkommene Machtrepräsentation; mit der militärischen Ehrengarde wird gar das nach Max Weber «Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit»²⁸⁶ inszeniert. Entsprechend stellte Daniela Rosmus in ihrer Analyse der Staatsbesuche fest, dass der Besuch fremder Länder an sich «zu den ältesten Formen der Sichtbarmachung von Herrschaft und Macht»²⁸⁷ zählt.

Im dritten Teilbereich Etikette sind hingegen Machtfragen in der Tat weniger offensichtlich, dennoch treten sie als gesellschaftliche Normen und Konventionen stark in Erscheinung, etwa in den sozialen Praktiken der patriarchalen Machterhaltung. Wenn Männer bestimmen, wie Frauen angesprochen werden, wie stark sie an diplomatischen Anlässen akzeptiert werden und wo sie am Tisch sitzen dürfen, handelt es sich dabei um die Machterhaltungsfunktionen der gesellschaftlichen patriarchalischen Strukturen, die in die Diplomatie transponiert werden.

Am deutlichsten werden die Machtaspekte des diplomatischen Protokolls in Exklusionsprozessen sichtbar. So kämpfte der Direktor der Handelsabteilung Hans Schaffner gegen die Rangordnung im Protokollreglement an, als er sich weigerte, in der Tischordnung hinter allen ausländischen Botschaftern platziert zu werden.²⁸⁸ Der Ausschluss von der Macht kann aber auch subtiler erfolgen – bspw. über Kleidungs Vorschriften. So war es noch bis zu Beginn der 1980er-Jahre vorgesehen, dass die Diplomatinen und Diplomaten bei der Überreichung des Beglaubigungsschreibens ein «Jaquette» tragen mussten. Diese Praxis wurde wegen ihrem exklusiven, d.h. wegen ihrem von der Macht ausschliessenden, Charakter überarbeitet. Tatsächlich begründete Protokollchef Kaufmann den Vorschlag, künftig anstelle des Jaquettes nur noch einen «dunklen Anzug» bei der «Zeremonie der Akkreditierung» tragen zu müssen, in einer Notiz an die Bundesratsmitglieder damit, dass durch eine Lockerung der Kleidungs Vorschriften ein «psychologischer Zaun» gegenüber dem «normalen Schweizerbürger» abgebaut

²⁸⁶ Weber, Max: Politik als Beruf, München und Leipzig 1919, S. 4.

²⁸⁷ Rosmus: Staatszeremoniell und politische Kultur, S. 30.

²⁸⁸ Vgl. dodis.ch/58050.

werden könne.²⁸⁹ Dieser psychologische Zaun, kann durchaus auch als Manifestation der Protokollmacht betrachtet werden, die im schweizerischen politischen Kontext als kontraproduktiv eingeschätzt wurde: Der Protokolldienst war darum bemüht, dass protokollarische Aktivitäten zwar weiterhin eine Würde ausstrahlten, dabei aber nicht allzu exklusiv wirken sollten.

Der Machtaspekt im diplomatischen Protokoll wird ebenfalls auf einer theoretischen Ebene reflektiert. Macht bedeutet, die Denk- oder Verhaltensweise von anderen beeinflussen oder gar steuern zu können.²⁹⁰ Durch seine ordnende und disziplinierende Machttechnik²⁹¹ ist das diplomatische Protokoll fraglos auch ein Machtinstrument. Diese Feststellung bedeutet jedoch nicht, dass die «Macht» des diplomatischen Protokolls instrumentalisiert oder gar einfach missbraucht werden kann. Das diplomatische Protokoll reduziert in der Tat die Macht von konkreten individuellen Machttragenden und überträgt diese Macht auf die abstrakte – und somit kaum angreifbare – Institution des diplomatischen Protokolls. Die internationale Konvention und disziplinierende Macht des diplomatischen Protokolls schafft Ordnung und Handlungssicherheit und mindert somit das Potential individueller Streitigkeiten, bei denen sich ein Kräftemessen ergeben könnte.

Das diplomatische Protokoll ist somit in diesem weiten Verständnis eng mit subtilen Machtfragen verbunden. Allerdings ist es dem diplomatischen Protokoll gelungen, traditionelle Regeln zu verschriftlichen und zu internationalisieren, was dazu beitrug, eine machtpolitische Instrumentalisierung protokollarischer Fragen weitgehend erfolgreich zu verhindern. Die ordnende Macht des Protokolls schafft somit das Paradoxon, dass «Macht» vor allem dann sichtbar wird, wenn vom diplomatischen Protokoll abgewichen wird.²⁹²

7.3 Anerkennung von Staaten

Wie bereits dargelegt wurde, kann ein Staat seine protokollarischen Aktivitäten dafür nutzen, um an einen anderen Staat Botschaften zu übermitteln. Da es sich dabei um nonverbale Kommunikationsformen handelt, denen stets ein gewisser Interpretationsspielraum inhärent ist, stellen diese Aktivitäten die involvierten Parteien vor nicht zu unterschätzende Herausforderungen: Einerseits müssen die Schweizer Missionschefs im Ausland vorsichtig agieren, um nicht ungewollte Botschaften auszusenden. Andererseits müssen der Protokolldienst und die

²⁸⁹ Vgl. dodis.ch/58507.

²⁹⁰ Vgl. bspw. die Macht-Definition von Max Weber: «Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht», Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1985, S. 28. Oder die Definition von Joseph Nye: «[P]ower means an ability to do things and control others, to get others to do what they otherwise would not», Nye, Joseph: *Soft Power*, in: *Foreign Policy* (80/1990), S. 154.

²⁹¹ Vgl. auch Foucault, Michel: *Surveiller et punir*, Paris 1975, S. 166f.

²⁹² Als Illustration sei hier bspw. das Gruppenfoto am NATO-Treffen 2017 in Brüssel zu nennen, als der us-amerikanische Präsident Donald Trump den montenegrinischen Ministerpräsidenten Dusko Markovic aus der ersten Reihe wegdrängte oder aber das sogenannte «Sofagate» als bei einem Treffen einer hochrangigen Delegation der EU mit der türkischen Regierung am 6. April 2021 der Stuhl für die Kommissionspräsidentin der EU, Ursula von der Leyen, fehlte und sie stattdessen auf einem etwas weiter entfernten Sofa Platz nehmen musste.

Abteilung für Politische Angelegenheiten die protokollarischen Aktivitäten der ausländischen Missionen in Bern interpretieren oder die Schweizer Vertretungen im Ausland beraten. Gerade das Verhalten der Schweizer Missionschefs gegenüber Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden, war politisch heikel. Eine Ausübung protokollarischer oder zeremonieller Aktivitäten kann so zu einer unerwünschten De-facto-Anerkennung des entsprechenden Staates führen. Das diplomatische Protokoll übte hier also eine wichtige politische Funktion aus.

Lädt ein Staat A einen Staat B zu einem zeremoniellen Anlass ein, kann die Annahme der Einladung durch den Staat B zu einer politischen Anerkennung des Staates A führen. Gleichzeitig verlangen oft Grundregeln der Etikette und der Höflichkeit, dass der Kontakt mit den Missionen fremder Staaten, die man (noch) nicht offiziell anerkannt hatte, nicht gänzlich unterbunden wurde. Zudem war die Schweiz auf freundschaftliche Verhältnisse angewiesen. Der Protokolldienst oder die Abteilung für Politische Angelegenheiten waren sich dieser Problematik bewusst und versuchten deshalb mit Weisungen, das Verhalten der Schweizer Missionschefs zu regulieren.

Am 27. Dezember 1949 verschickte der Protokolldienst auf Anweisung von Bundesrat Max Petitpierre ein Rundschreiben an die Schweizer Vertretungen im Ausland mit der Regelung, dass mit Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden – namentlich der DDR – keine offiziellen diplomatischen Beziehungen möglich seien. Es sei aber erlaubt, durch «Courtoisie» (also durch Höflichkeit) gebotene Handlungen auszuführen, solange sie nicht die formelle Anerkennung dieser Staaten zur Voraussetzung hätten.²⁹³ So könnten auch Schreiben beantwortet werden, solange der durch das Briefprotokoll vorgesehene formelle Hinweis auf die guten Beziehungen zwischen den beiden Staaten im letzten Absatz weggelassen werde.

Der 1950 neu ernannte Schweizer Gesandte in Moskau Camille Gorgé hielt sich an diese Weisung und besuchte die Vertretungen von Albanien, Korea, der DDR und der Mongolei nicht, da sie allesamt von der Schweiz nicht anerkannt wurden.²⁹⁴ Allerdings missfiel es Gorgé, nicht einmal einen persönlichen Besuch abstatten zu dürfen, wie er dem Protokolldienst mitteilte. Der Protokolldienst antwortete mit einem Schreiben vom 17. November 1950, dass Gorgé gegenüber Albanien Höflichkeitshandlungen ausüben dürfe, gegenüber den drei anderen Staaten solle er dies jedoch unterlassen. Damit schrieb der Protokolldienst ein restriktiveres Verhalten vor als noch im Rundschreiben ein Jahr zuvor.²⁹⁵ An dieser

293 Vgl. hierzu die Notiz von Bundesrat Petitpierre an den Protokolldienst vom 21. Dezember 1949, CH-BAR#E2001E#1978/84#728* (B.22.71.15.0) und das Rundschreiben der Abteilung für Politische Angelegenheiten an die Schweizer Gesandtschaften in Moskau, Sofia, Warschau, Bukarest, Belgrad, Budapest, Prag und Helsinki vom 27. Dezember 1949, dodis.ch/58504. Diese Weisung wurde danach immer wieder bestätigt, sobald Fragen auftauchten bezüglich des Verhaltens der Missionschefs gegenüber Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden. Diese Vorgehensweise wurde auch bei Staaten gewählt, die von der Schweiz *de facto* aber nicht *de jure* anerkannt wurden. Vgl. für das Beispiel Koreas das Dossier CH-BAR#E2001E#1972/33#3619* (B.22.71.15).

294 Die Schweiz unterhielt zwar auch mit Jemen und Kambodscha keine diplomatischen Beziehungen. Diese Staaten wurden jedoch von der Schweiz anerkannt, weshalb ein protokollarischer Austausch möglich war. Vgl. hierzu das Telegramm Nr. 155 der Abteilung für Politische Angelegenheiten an die Schweizer Botschaft in Moskau vom 24. Juli 1961, CH-BAR#E2001E#1978/84#7330* (B.22.71.15).

295 Vgl. hierzu diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1972/33#3607* (B.22.71.15).

harten Haltung hielt er auch fest, als 1954 der schweizerische Vertreter in Bulgarien Jean-Jaques de Tribolet die Frage stellte, ob er der Ankunft einer albanischen Regierungsdelegation in Sofia beiwohnen solle. Der Protokolldienst antwortete, dass auch diese Höflichkeitsgeste gegenüber Albanien nur dann angebracht sei, wenn der Besuch direkt oder indirekt mit schweizerischen Belangen zu tun habe. Hier spielten politische Überlegungen eine zentrale Rolle, denn wie der Protokolldienst argumentierte, dränge sich eine zurückhaltende Praxis schon nur aus politischen Erwägungen auf, «da es sich in Sofia indessen praktisch bloss um Regierungsdelegationen aus kommunistisch beherrschten Ländern handelt.»²⁹⁶

Erst im Jahr 1963, nachdem die Abteilung für Politische Angelegenheiten den Schweizer Vertretungen im Ausland mitteilte, dass eine Anerkennung Albanien bereits in der Zwischenkriegszeit erfolgt sei und dass es den Vertretungen im Ausland deshalb erlaubt sei, mit den albanischen Missionen zu verkehren, wurden auch albanische Vertreter zu zeremoniellen Anlässen wie der Erstaugustfeier eingeladen.²⁹⁷

Im Zweifelsfall wurde den Schweizer Vertretungen im Ausland Vorsicht empfohlen. So auch, als der Schweizer Gesandte in Finnland Fritz Real 1955 vom Staatssekretär der DDR Kurt Gregor zum Jahrestag der Gründung der DDR in die Räumlichkeiten der ostdeutschen Handelsvertretung in Helsinki eingeladen wurde. Das Schreiben des Staatssekretärs war zwar in einem sehr persönlichen Ton verfasst und die Schweiz pflegte auch Handelsbeziehungen zu Ostdeutschland, dennoch teilte die Abteilung für Politische Angelegenheiten Real mit, dass der Einladung keine Folge zu leisten sei.²⁹⁸

Noch komplizierter war die Situation mit der provisorischen Regierung Algeriens, die von der Schweiz ebenfalls nicht anerkannt wurde. 1958 bat der algerische Kabinettschef Ferhat Abbas um eine Unterredung bei Guy de Keller, dem schweizerischen Vertreter in Kairo. De Keller lehnte die Einladung ab, woraufhin ihm Abbas erklärte, dass er nicht die Schweiz als solche, sondern die Schweiz als Schutzmacht für Grossbritannien besuchen wolle, um eine Dokumentation für die englische Regierung zu übermitteln. De Keller fand jedoch über andere Kanäle heraus, dass in dieser Dokumentation unter anderem auch die Hoffnung auf eine Anerkennung Algeriens als unabhängiger Staat geäußert wurde. Deshalb schrieb er ein Telegramm an die Abteilung für Politische Angelegenheiten und bat um Hilfe. Die Abteilung riet de Keller, dem Wunsch von Abbas keine Folge zu leisten.²⁹⁹ Im Februar 1959 wurde auch der Schweizer Gesandte in Ungarn Fritz Hegg mit diesem Problem konfrontiert, als er zu einem Diner in der polnischen Botschaft

296 Vgl. das Schreiben des Juristen des Protokolldienstes, Albert Natural, an Botschafter Jean-Jaques de Tribolet vom 9. März 1955, CH-BAR#E2001E#1970/217#2141* (B.22.71.30).

297 Das Gleiche galt für die Mongolei. Vgl. das Rundschreiben der Abteilung für Politische Angelegenheiten an die schweizerischen diplomatischen Missionen im Ausland vom 9. Februar 1963, CH-BAR#E2001E#1978/84#1696* (B.22.71.15).

298 Vgl. hierzu das Schreiben von Botschafter Fritz Real an die Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 1. Oktober 1955 dodis.ch/59314 und das Telegramm Nr. 14 der Abteilung für Politische Angelegenheiten an Botschafter Real vom 4. Oktober 1955, CH-BAR#E2001E#1972/33#3623* (B.22.71.15).

299 Vgl. das Telegramm Nr. 67 von de Keller an die Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 24. September 1958 sowie das Telegramm Nr. 77 der Abteilung für Politische Angelegenheiten an de Keller vom 25. September 1958, CH-BAR#E2001E#1972/33#3608* (B.22.71.15).

eingeladen wurde. Das Problem war, dass er an den gleichen Tisch platziert wurde wie der Botschafter der DDR – und Widerstandskämpfer im nationalsozialistischen Deutschland – Rudolf Helmer. Weil Hegg vom ostdeutschen Botschafter immer wieder angesprochen wurde, sah er sich in eine unangenehme Situation versetzt: Die Schweiz hatte die DDR 1959 nicht anerkannt. Nun wollte Hegg aber dennoch nicht gegen die Höflichkeitsregeln verstossen und teilte sein Dilemma daraufhin der Abteilung für Politische Angelegenheiten mit. Diese antwortete ihm, dass solche persönlichen Kontakte allenfalls nützlich sein könnten und er solche Einladungen annehmen, sich aber zurückhaltend zeigen solle gegenüber Vertretern von Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden.³⁰⁰ Auffallend ist, dass bei solchen heiklen Fragen nicht der Protokolldienst eingeschaltet wurde, sondern die übergeordnete Abteilung für Politische Angelegenheiten. Sie war es, die die Anweisungen gab. Der Protokolldienst erhielt nicht einmal eine Kopie dieser Mitteilungen. Es war auch die Abteilung für Politische Angelegenheiten, die am 6. Mai 1965 den Schweizer Vertretungen im Ausland die Weisung 805 als Mitteilung zukommen liess, um eine De-facto-Anerkennung von Staaten wie der DDR, Nordvietnam, Nordkorea oder Formosa zu vermeiden.

Die Weisung beinhaltete sechs Anweisungen:

1. Sämtliche Aktivitäten, die als Anerkennung ausgelegt werden könnten, sollten mit «Fingerspitzengefühl» unterlassen werden.
2. Die Vertretungen sollten sich von jenen nicht anerkannten Vertretungen kein Handeln aufzwingen lassen. So sollten Antrittsbesuche beispielsweise nicht erwidert werden.
3. An offiziellen Empfängen nicht anerkannter Vertretungen sollte nicht teilgenommen werden.
4. Bei Schreiben solcher Vertretungen stehe es frei, sich im eigenen Namen zu äussern, solange diese Äusserung keinen offiziellen Charakter haben.
5. Gegen Kontakte auf persönlicher Basis, die sich an Anlässen bei Dritten ergeben, sei nichts einzuwenden.
6. Besondere Zurückhaltung werde gegenüber der DDR empfohlen.³⁰¹

Diese Mitteilung wurde von den Schweizer Vertretungen mit Wohlwollen aufgenommen. Einzig die Vertretung in Ecuador teilte zum Erstaunen der Abteilung für Politische Angelegenheiten mit, dass sie sich auch im Kontakt mit der UNO an diese Anweisungen halte. Daraufhin schaltete sich die Abteilung für internationale Organisationen ein und empfahl, diese Praxis nicht auf die UNO anzuwenden. Schliesslich wurde die UNO von der Schweiz als Organisation anerkannt, auch wenn sie selbst nicht Mitglied war.³⁰²

300 Vgl. hierzu das Schreiben von Fritz Hegg vom 4. März 1959 und das Schreiben des Generalsekretärs des EPD Robert Kohli vom 26. März 1959, CH-BAR#E2001E#1978/84#728* (B.22.71.15.0).

301 Vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 80, dodis.ch/30915. Für eine spätere Version der Weisung 805 vom 1. November 1979 vgl. die Beilage von dodis.ch/48853.

302 Vgl. das Schreiben von Heinz Langenbacher an die Schweizer Botschaft in Quito vom 17. November 1965, CH-BAR#E2001E#1978/84#728* (B.22.71.15.0).

Ein weiteres Problem stellte sich den Schweizer Missionschefs, wenn sie als Doyen Beziehungen zu nicht anerkannten Staaten führen mussten oder ein Vertreter eines von der Schweiz nicht anerkannten Staates Doyen ihres Gastlandes wurde. So kam Emile Bisang, der Schweizer Vertreter in Bukarest, nicht umhin, dem nordkoreanischen Botschafter Kim Ben Dik einen Höflichkeitsbesuch abzustatten, als dieser in der ungarischen Hauptstadt im Juni 1961 zum Doyen ernannt wurde.³⁰³

Das Gleiche galt für den Schweizer Botschafter in Teheran Arturo Marcionelli, der sich mit einem Doyen aus der nicht anerkannten Republik China konfrontiert sah. Hier nahm aber die Abteilung für Politische Angelegenheiten in ihrem Schreiben eine bemerkenswerte Unterscheidung vor. Sektionschef Antonino Janner argumentierte, dass Marcionelli durchaus den chinesischen Doyen besuchen könnte, «da ja die Beziehungen zwischen Doyen und Missionschefs rein protokollarischer Natur und völlig zu trennen sind von den eigentlichen diplomatischen Beziehungen.»³⁰⁴ Diese Unterscheidung vollzog die Bundesverwaltung sonst grundsätzlich nicht. Auch Aktivitäten protokollarischer Natur – wie beispielsweise der Antrittsbesuch eines neuen diplomatischen Vertreters – wurden als Teil der diplomatischen Beziehungen gesehen und sollten deshalb von den Schweizer Vertretern gegenüber den Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden, unterlassen werden.

Das Doyennat nahm hier aber offenbar eine Sonderstellung ein – auch wenn in den 1960er-Jahren auffallend oft Vertreter von Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden, zu Doyens in Drittstaaten ernannt wurden. So auch im Februar 1965: Der nordkoreanische Vertreter Nguyen van Kinh wurde zum Doyen in der Sowjetunion ernannt. Dass sein Stellvertreter der Botschafter der DDR Rudolf Dölling war, erleichterte die Sache nicht. Der Schweizer Botschafter in Moskau Anton Roy Ganz kam mit der Abteilung für Politische Angelegenheiten zum Schluss, dass in dieser Situation diejenigen Kontakte, die sich auf das Doyennat bezogen, aufrechterhalten werden sollten, obwohl die Schweiz weder mit Nordkorea noch mit der DDR diplomatische Beziehungen unterhielt.³⁰⁵ Eine ähnliche Ausnahme galt für den Schweizer Botschafter in Havanna: Emil Stadelhofer wurde 1965 selbst zum Doyen des diplomatischen Corps ernannt und musste in dieser Funktion auch die Vertretungen Nordkoreas, Nordvietnams, der DDR und der *Nationalen Befreiungsfront Südvietnam* einladen. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten erlaubte Stadelhofer von der Weisung 805 abzusehen.³⁰⁶

303 Vgl. das Schreiben von Emile Bisang an Robert Kohli vom 12. Juni 1961, CH-BAR#E2001E#1978/84#4525* (B.22.71.15).

304 Vgl. das Schreiben von Antonino Janner an Arturo Marcionelli vom 6. November 1961, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#2414* (B.22.71.15).

305 Vgl. das Schreiben von Anton Roy Ganz an die Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 15. Februar 1965, CH-BAR#E2001E#1978/84#2508* (B.22.71.15). Weitere Beispiele für nationalchinesische Doyens: Thailand 1961, Australien 1963, Elfenbeinküste 1964, Vietnam 1970 und Mexiko 1971. Beispiele für nordvietnamesische Doyens: Guinea 1963 und China 1965. Beispiele für ostdeutsche Doyens: Ungarn 1971 und Kuba 1972. Vgl. hierzu diverse Dokumente in den Dossiers CH-BAR#E2001E-01#1982/58#2414* (B.22.71.15), CH-BAR#E2001E-01#1982/58#7245* (B.22.71.15) sowie CH-BAR#E2001E-01#1982/58#1007* (B.22.71.15).

306 Vgl. das Schreiben von Antonino Janner an Emil Stadelhofer vom 18. Juli 1966, CH-BAR#E2001E#1978/84#728* (B.22.71.15.0).

Es fällt auf, dass in der konfliktreichen Zeit des Kalten Kriegs erstaunlich oft Vertreter von Staaten, die von vielen westlichen Staaten nicht anerkannt wurden, als Doyen amtierten. Es bleibt offen, ob dies politisches Kalkül war, um die westlichen Staaten durch protokollarische Tätigkeiten zu einer Quasi-Anerkennung zu verleiten, oder ob dieser Umstand eher der Tatsache geschuldet war, dass der amtsälteste Vertreter in einem Land oft zum Doyen aufstieg und diese Staaten ihre Vertreter offenbar weniger oft austauschten als die westlichen Staaten.

Aufgrund der Friedensbemühungen im Vietnamkrieg sah sich die Abteilung für Politische Angelegenheiten im März 1966 veranlasst, die Weisung 805 zu lockern. Um die guten Dienste der Schweiz zu erläutern und eine neue Genfer Konferenz in Aussicht zu stellen, wurde die Ausnahme eingefügt, dass dafür eine Kontaktaufnahme auf diplomatischer Ebene mit Nordvietnam möglich sei. Jedoch musste die Abteilung für Politische Angelegenheiten über solche Kontakte informiert werden.³⁰⁷ Kurz darauf startete die «Aktion Algier»: Der Schweizer Missionschef in Algier Sigismond Marcuard sollte persönliche Kontakte mit den dortigen nordvietnamesischen Vertretern herstellen, um die Grundlage zu schaffen für ein schweizerisches Angebot für humanitäre Hilfe.³⁰⁸

Eine solche Lockerung des Grundsatzes, dass mit Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden, keine diplomatischen Beziehungen geführt werden durften, gab es bereits 1962. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten erliess die Weisung, dass es im Ermessen der Botschaften läge, Einladungen zu offiziellen Anlässen der provisorischen Regierung der Republik Algerien (GPRA) anzunehmen, obwohl die Schweiz die GPRA nach wie vor nicht als Staat anerkannte. Der Grund für die Lockerung lag darin, dass andere westliche Vertreter ihre Zurückhaltung abgelegt hatten und die Schweiz das Vertrauen sowohl der französischen wie auch der algerischen Seite bewahren wollte.³⁰⁹

Die Weisung 805 wurde schliesslich im Oktober 1972 auch für die DDR gelockert, da sich die Schweiz mit Ostdeutschland auf den Austausch von Handelsmissionen geeinigt hatte. Diese Lockerung bedeutete jedoch noch nicht, dass nun diplomatische Beziehungen mit der DDR unterhalten wurden. Neu sollten allerdings Höflichkeitsbesuche akzeptiert und erwidert werden dürfen und an den ostdeutschen Nationalfeiertag konnte neu ein Mitarbeiter für Handelsangelegen-

307 Vgl. das Schreiben der Abteilung für Politische Angelegenheiten an die diplomatischen und konsularischen Vertretungen vom 23. März 1966, CH-BAR#E2001E#1978/84#728* (B.22.71.15.0). Dieses Schreiben wurde mit einem erneuten Rundschreiben der Abteilung für Politische Angelegenheiten an die Schweizer Vertretungen am 21. Mai 1968 bestätigt. Und per Rundschreiben der Abteilung für Politische Angelegenheiten an die Schweizer Vertretungen vom 24. Juli 1969 wurde es auch an jenen Orten auf Südvietnam ausgedehnt, wo ein Vertreter der südvietnamesischen Revolutionsregierung akkreditiert war. Vgl. hierzu diverse Dokumente im Dossier CH-BAR#E2001E#1980/83#332* (B.22.71.15.0). Die Normalisierung der Beziehungen zu Südvietnam wurden per Rundschreiben der Politischen Direktion an die Schweizer Vertretungen vom 27. Juni 1975 bekanntgegeben, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5420* (B.22.71.15).

308 Diese Aktion scheiterte jedoch, weil Sigismond Marcuard gleichzeitig wie der ihm bekannte nordvietnamesische Vertreter abberufen wurde. Vgl. hierzu das Schreiben von Antonino Janner an Anton Roy Ganz vom 15. November 1966 sowie das Schreiben von Antonino Janner an Jean-Jacques Revilliod vom 12. November 1966, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#7245* (B.22.71.15).

309 Vgl. hierzu die Weisung der Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 26. April 1961, CH-BAR#E2001E#1976/17#1113* (B.22.71.15).

heiten entsandt werden. Weiterhin wurde aber von Fall zu Fall entschieden und im Zweifelsfall Rücksprache mit der Politischen Direktion genommen.³¹⁰

Per Bundesratsbeschluss vom 20. Dezember 1972 wurde die Weisung 805 für die DDR und Nordvietnam nichtig, da die Schweiz mit diesen Staaten diplomatische Beziehungen aufgenommen hatte.³¹¹ Im September 1973 erfolgte eine ähnliche Annäherung an Nordkorea wie im Jahr zuvor an die DDR: Die beiden Staaten einigten sich auf den Austausch von Handelsmissionen. Hier traf die Schweiz die gleiche Regelung wie mit der DDR im Oktober 1972.³¹² Im Dezember 1974 nahm die Schweiz schliesslich auch mit Nordkorea diplomatische Beziehungen auf.

Auch bei Staaten, die von der Schweiz anerkannt wurden, konnte das protokollarische oder zeremonielle Verhalten der Missionschefs nonverbale Botschaften aussenden. So informierte der Schweizer Vertreter in der Bundesrepublik Deutschland am 23. Oktober 1959 die Abteilung für Politische Angelegenheiten, dass er bei der Einweihung einer Freiheitsglocke im Turm des Rathauses von Berlin-Schöneberg nicht teilnehmen werde. Dies, obwohl er Einladungen vom Bundeskanzler und vom amerikanischen Hochkommissar erhalten hatte. Er vermutete jedoch, dass die Feier einen politischen Charakter haben und eine «unverkennbare Pointe gegen die Oststaaten» beinhalten würde.³¹³

Auch im Inland kann es dazu kommen, dass durch protokollarische Verhaltensweisen ungewollte nonverbale Botschaften ausgesendet werden. Deshalb erinnerte der Protokolldienst 1964 etwa den Regierungsrat des Kantons Nidwalden, auch kommunistische Vertreter zu empfangen, selbst wenn es ihm widerstreben würde.³¹⁴

Das diplomatische Protokoll konnte also eingesetzt werden, um eine De-facto-Anerkennung durch andere Staaten zu bewirken. Vermeintlich harmlose zeremonielle Anlässe wurden dafür eingesetzt, um einen offiziellen Kontakt herzustellen zwischen Vertretern eines nicht anerkannten Staates und des Staates, von dem man sich eine Anerkennung erhoffte. Es kam dabei nicht auf die Art des Anlasses an: Als zum Beispiel 1961 der Schweizer Gesandte André Parodi in der Tschechoslowakei der Abteilung für Politische Angelegenheiten mitteilte, dass er überlege, eine Einladung des nordkoreanischen Botschafters zu einem folkloristischen Abend anzunehmen – schliesslich handle es sich dabei «lediglich um eine kulturelle Veranstaltung» –, wurde dies von der Abteilung für Politische Angelegenheiten handschriftlich mit einem Fragezeichen kommentiert.

Die Abteilung war sich bewusst, dass es keine «lediglich kulturellen» Veranstaltungen gab und dass dabei stets auch politische Fragen mitschwangen.³¹⁵

310 Vgl. das Rundschreiben der Politischen Direktion an die Schweizer Vertretungen im Ausland vom 20. Oktober 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#1007* (B.22.71.15).

311 Vgl. das Rundschreiben der Verwaltungsdirektion des EPD an die Schweizer Vertretungen im Ausland vom 11. Januar 1973, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#7245* (B.22.71.15).

312 Vgl. das Rundschreiben der Politischen Direktion an die schweizerischen diplomatischen Vertretungen im Ausland vom 17. September 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2405* (B.22.71.15).

313 Vgl. das Schreiben der schweizerischen diplomatischen Mission in Deutschland an die Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 23. Oktober 1950, CH-BAR#E2001E#1969/121#1921* (B.22.71.15.3).

314 Vgl. hierzu das Schreiben von Bundesrat Wahlen an den Regierungsrat des Kantons Nidwalden vom 27. Oktober 1964, CH-BAR#E2001E#1978/84#741* (B.22.73.7).

315 Vgl. das Schreiben von André Parodi an die Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 12. Dezember 1961, dodis.ch/58502.

113 So wurde auch die Mitteilung von Anton Roy Ganz, Schweizer Botschafters in Moskau, dass er einen Höflichkeitsbesuch des nordkoreanischen Botschafters Kim Ben Dik gewährt habe, von der Abteilung für Politische Angelegenheiten handschriftlich mit «ach herrje» kommentiert. Und auf die Aussage des Botschafters, dass er aber nicht die Absicht habe, den Besuch zu erwidern, findet sich der handschriftliche Kommentar «hätte gerade noch gefehlt».³¹⁶ Das sind allerdings Einzelfälle. Grundsätzlich waren sich die Schweizer Missionschefs der Problematik durchaus bewusst und reagierten bei Anfragen von nicht anerkannten Staaten sehr zurückhaltend.³¹⁷

Das diplomatische Protokoll wurde als Regelwerk für den Verkehr zwischen Staaten definiert. Dadurch geschehen protokollarische Aktivitäten stets zwischen Staaten und somit beinhalten protokollarische Aktivitäten stets auch eine gewisse Anerkennung des Gegenübers als Staat. Diese Funktion kann instrumentalisiert werden und ungewollte de facto-Anerkennungen können durch protokollarische Tätigkeiten erlangt werden.

316 Vgl. dodis.ch/58501.

317 Eine Ausnahme ist die Annahme des Höflichkeitsbesuches der nordkoreanischen Vertretung durch die Schweizer Botschaft in Islamabad am 22. August 1973. Die Botschaft nahm dabei keine Rücksprache mit der Politischen Direktion, was von dieser in einem Telegramm beanstandet wurde. Vgl. das Schreiben von Charles Truninger an die Politische Direktion vom 24. August 1973 und das Telegramm Nr. 163 der Politischen Direktion an Charles Truninger vom 28. August 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2405* (B.22.71.15).

Das diplomatische Protokoll ist weitgehend unsichtbar. Es ist das teils implizite, teils explizite Regelwerk, an dem sich zahlreiche internationale Beziehungen orientieren. Dieses Regelwerk, das im antiken Griechenland seinen Ursprung hat und in der höfischen Kultur des Spätmittelalters zahlreiche bis heute geltende Elemente entwickelte, wurde während Jahrhunderten nicht verschriftlicht. Als Gewohnheitsrecht sicherte es aber bereits früh beispielsweise die Unversehrtheit von Boten und Gesandten in fremden Herrschaftsgebieten. Das diplomatische Protokoll sorgte für Ordnung und Stabilität, wenn Staaten, Gesellschaften oder Kulturen aufeinandertrafen und sich austauschen wollten. Es bot den Rahmen, damit der Austausch, der die kriegerische Auseinandersetzung verhindern sollte, überhaupt erst stattfinden konnte.

Das diplomatische Protokoll lässt sich durch systematische Quellenarbeit aber auch sichtbar machen. Drei Wiener Konferenzen führten zu einer Verschriftlichung dieser impliziten Regeln. Die Wesensmerkmale des internationalen diplomatischen Protokolls wurden dadurch zumindest für die involvierten Kreise sichtbar gemacht. Am Wiener Kongress von 1815, der zu zahlreichen und wegweisenden diplomatischen Änderungen führte, wurde beispielsweise die Rangordnung der Gesandten festgesetzt. Doch erst die beiden Wiener Übereinkommen zu den diplomatischen und konsularischen Beziehungen von 1961 und 1963 regelten das diplomatische Protokoll umfassend. Dazu zählt unter anderem die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen Staaten, die Aufgaben der diplomatischen Missionen, die Rangfolge im diplomatischen Corps sowie die Privilegien und die Immunitäten des diplomatischen Personals in einem fremden Staat. Die Übereinkommen sind bis heute das entscheidende Regelwerk des diplomatischen Protokolls. Fast die gesamte Staatengemeinschaft hat diesen völkerrechtlichen Vertrag unterzeichnet.

In den einzelnen Staaten wurde das diplomatische Protokoll jedoch bereits früher schriftlich reguliert – und damit auch sichtbar gemacht. In der Schweiz war dies am 2. November 1948 der Fall, als der Bundesrat in einer Zeit der Intensivierung der Schweizer Aussenpolitik das erste Protokollreglement der Eidgenossenschaft verabschiedete. Dieses Protokollreglement nahm allerdings mit dem Neujahrsempfang und dem Fahnenprotokoll Elemente auf, die eher dem Staatszeremoniell als dem diplomatischen Protokoll zugeordnet werden können. Der Protokolldienst – die Abteilung in der Bundesverwaltung, die für die Einhaltung des diplomatischen Protokolls zuständig ist – hat stets auch Fragen des Zeremoniells und der Etikette behandelt und bereits 1946 Regeln zum Briefprotokoll und zu den Höflichkeitsstandards festgelegt. Im Jahr 1946 taucht der Protokolldienst auch ein erstes Mal im Verzeichnis der eidgenössischen Behörden auf.

Passend zum «unsichtbaren Wesen» des diplomatischen Protokolls lassen sich keine Quellen zur Einsetzung des Protokolldienstes finden. Carl Theodor Stucki wurde 1928 zum ersten Protokollchef ernannt. Vermutlich bestand damals eine Sektion *Presse und Protokoll* im Eidgenössischen Politischen Departement. Ab 1946 kann die Verwaltungsgeschichte des Protokolldienstes bis heute nachvollzogen werden. In dieser Publikation war es deshalb möglich, zum ersten Mal eine Liste aller Protokollchefinnen und -chefs der Schweiz bis in die Gegenwart zu erstellen.

Der Forschungszeitraum der vorliegenden Publikation umfasst die Jahre von 1946 bis 1990. In diesen 45 Jahren des Kalten Kriegs konnten die Tätigkeiten und Arbeitsweisen des Protokolldienstes nachgezeichnet werden. Dabei lässt sich der Forschungszeitraum in zwei Teile gliedern: Von 1946 bis 1964 stand die Kodifizierung des diplomatischen Protokolls im Zentrum des Interesses. Das schweizerische Protokollreglement wurde 1948 verabschiedet. In den Jahren 1953 und 1958 wurde es revidiert, danach sollte es 32 Jahre bis zur nächsten grossen Revision dauern. Mit der Ratifizierung des Wiener Übereinkommens über die konsularischen Beziehungen im Dezember 1964 wurde zudem auf internationaler Ebene eine entscheidende Regulierung vorgenommen, die einen grossen Einfluss auf das diplomatische Protokoll der Schweiz hatte. Von 1964 bis 1990 war der Protokolldienst mehr mit der Umsetzung der neuen Regeln beschäftigt, als neue konzeptionelle Entscheide zu fällen. Neue Regulierungen betrafen vor allem Teilbereiche des Protokolls, zum Beispiel die sich ausweitende Besuchsdiplomatie der Schweiz.

Grundsätzlich kann im Forschungszeitraum ein Prestigegewinn des Protokolldienstes, der protokollarischen Tätigkeiten und des Amtes des Protokollchefs, das im Forschungszeitraum ausschliesslich von Männern ausgeübt wurde, festgestellt werden. So hatte jeder Vorsteher des Protokolldienstes zum Zeitpunkt seiner Ernennung grundsätzlich mehr Jahre in der Bundesverwaltung gearbeitet als sein Vorgänger. Seit 1967 wird den Vorstehenden des Protokolldienstes der Titel einer Botschafterin bzw. eines Botschafters verliehen.

Die vorliegende Publikation legt einen Schwerpunkt auf die verwaltungshistorischen Aspekte des diplomatischen Protokolls in der Schweiz und leistet dadurch einen Beitrag zur noch wenig erforschten Verwaltungsgeschichte in der Schweiz. Dabei standen erwartungsgemäss die technischen und rechtlichen Aspekte des diplomatischen Protokolls im Vordergrund. Doch das diplomatische Protokoll ist nicht nur der juristische Rahmen einer funktionierenden Aussenpolitik, es übt viel mehr auch zahlreiche politische Funktionen aus. Drei dieser politischen Funktionen konnten durch die Arbeit mit den Quellen des Protokolldienstes der Schweiz definiert werden: Das diplomatische Protokoll dient zur Vermittlung des eigenen Staatsverständnisses, als Machtinstrument und zur Anerkennung von Staaten.

Die erste Funktion mag paradox erscheinen, denn die Schweiz hat bei der Ausarbeitung ihrer eigenen protokollarischen Gepflogenheiten stets auf den internationalen Usus geachtet. Nichtsdestotrotz fand der Föderalismusgedanke Einzug in die Rangordnung der höheren Beamtinnen und Beamten und bei Staatsbesuchen werden innerhalb des protokollarischen Rahmens auch heute noch gerne Eigenheiten und Sehenswürdigkeiten der Schweiz präsentiert.

Die Machtfunktion ist nicht als machtpolitische Instrumentalisierung zu verstehen, sondern viel eher als normierende und disziplinierende Macht, welche

individuelle Streitigkeiten reduzierte. Eine Machtausübung von Individuen in protokollarischen Fragen wird deshalb vor allem dann sichtbar, wenn vom diplomatischen Protokoll abgewichen wird.

Die Anerkennung von Staaten ist für das diplomatische Protokoll insofern ein zentraler Aspekt, da das diplomatische Protokoll per Definition die Beziehungen zwischen Staaten regelt. Bei der Ausübung protokollarischer Tätigkeiten wird das Gegenüber *de facto* als Vertretung eines Staates betrachtet oder eben auch anerkannt. Dies erklärt das vorsichtige Verhalten zahlreicher Schweizer Missionschefs, wenn sie – gerade zu Zeiten des Kalten Kriegs – auf Vertreter von Staaten trafen, die von der Schweiz nicht offiziell anerkannt waren. Ob die betroffenen Staaten willentlich solche protokollarischen De-facto-Anerkennungen provozieren wollten, liess sich in dieser Publikation nicht klären. Die Schweiz war aber darauf bedacht, ungewollte Anerkennungen zu verhindern.

Die Beschäftigung mit den politischen Funktionen des diplomatischen Protokolls zeigt, dass protokollarische Fragen durchaus politisch brisant sein können. Der Protokolldienst hatte aber mit dem nichts zu tun: Die brisanten politischen Fragen – wie das Verhalten der Missionschefs gegenüber Staaten, die von der Schweiz nicht anerkannt wurden – beantwortete die dem Protokolldienst übergeordnete Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD und ab 1979 die Politische Direktion des EDA. Der Protokolldienst agierte im gesamten Forschungszeitraum vorsichtig und bedacht und gab sich in politischen Fragen zurückhaltend. Die Auflistung der politischen Funktionen ist nicht vollständig. Es ist durchaus denkbar, dass eine andere Herangehensweise weitere politische Funktionen des diplomatischen Protokolls zutage fördern würden.

Das diplomatische Protokoll, das bisher von der Geschichtswissenschaft kaum beachtet wurde, bietet somit weiteres Potenzial für wissenschaftliche Auseinandersetzungen. So wäre es allein mit den Quellen im Bundesarchiv möglich, eine globalgeschichtliche Arbeit über das diplomatische Protokoll aus einer schweizerischen Perspektive zu schreiben. Dank der Rundschreiben aus dem Ausland kann nämlich der Entwicklungsgrad des diplomatischen Protokolls zu einem bestimmten Zeitpunkt in diversen Ländern bestimmt und beschrieben werden. Zudem wäre beispielsweise auch eine Auswertung der Glückwunsch- und Beleidsschreiben des Bundesrates interessant, um den Aspekt der Neutralität bei diesen protokollarischen Aktivitäten näher bestimmen zu können. Weiter ist es vorstellbar, dass in den staatlichen Archiven anderer Länder relevante Dokumente über das diplomatische Protokoll der Schweiz archiviert sind, da die Schweizer Vertretungen und der Protokolldienst regelmässig andere Staaten über die protokollarischen Gepflogenheiten der Schweiz informierten.

Die vorliegende Publikation ist die erste Auseinandersetzung mit den historischen Quellen des diplomatischen Protokolls der Schweiz von 1946 bis 1990, die auch die politischen Aspekte des diplomatischen Protokolls beleuchtet. Es bleibt zu hoffen, dass weitere geschichtswissenschaftliche Arbeiten folgen werden, die anderen Fragestellungen und Aspekten des diplomatischen Protokolls nachgehen. Die Publikation zeigt mit einer quellenbasierten Herangehensweise, dass das diplomatische Protokoll trotz seines auf den ersten Blick vorwiegend technischen Charakters durchaus eine politische Tragweite aufweist.

Das diplomatische Protokoll war kein nahe liegender Untersuchungsgegenstand für meine Masterarbeit. Ursprünglich wollte ich mich mit grösseren Themen befassen wie dem Neutralitätsdiskurs in der Bundesverwaltung, dem Schweizer Konzept der friedlichen Streiterledigung oder der Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik. Glücklicherweise verhinderte der Betreuer meiner Masterarbeit und Direktor der Forschungsstelle Dodis, Prof. Dr. Sacha Zala, dass ich mich in einem zu weit gefassten Thema selbst verloren hätte. Ihm und Yves Steiner, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Dodis, habe ich zu verdanken, dass ich mich intensiv mit dem diplomatischen Protokoll beschäftigen durfte. Yves Steiner war bei seinen Forschungsarbeiten für Dodis auf die spannenden Aspekte des Protokollendienstes gestossen. Ausserdem stand er mir bei der Ausarbeitung der Masterarbeit beratend zur Seite.

Dass meine Masterarbeit nicht in einer Schublade verschwand, sondern nun als eigenständige Publikation vorliegt, verdanke ich ebenfalls Sacha Zala. Dank der finanziellen Unterstützung des EDA und in Absprache mit der heutigen Protokollchefin Botschafterin Beatrice Schaer entschieden wir, aus der Masterarbeit ein Buch zu machen und dafür den Forschungszeitraum zu erweitern. Botschafterin Schaer danke ich ebenfalls für den interessanten Austausch und insbesondere für die Informationen wie die Abteilung *Protokoll* heute aufgestellt ist.

Im Publikationsprozess unterstützten mich insbesondere Dominik Matter als verantwortliche Person für die Reihe *Quaderni di Dodis* und mein Lektor Daniel Stalder von der *Pentaprim GmbH*.

Die Dokumente in der Datenbank wurden von Fabio Guldimann indexiert. Wie ich leistete er einen Teil seines Zivildienstes bei Dodis, wo er noch heute als studentische Hilfskraft arbeitet.

Ein grosser Dank geht an Sebastian Arnold. Er verschanzte sich mit mir Ende Januar 2020 in einer Wohnung im Obergoms, wo wir eingeschneit wurden. Dort konnte ich konzentriert an meiner Publikation arbeiten.

Mein herzlichster Dank geht natürlich an meine Familie. Sie hat mich immer unterstützt und beginnt sich nun auch für das diplomatische Protokoll zu interessieren.

Und weil ich ihnen nie genug danken kann, danke ich zum Schluss auch noch meinen engsten Freunden: Benedikt Gottstein, Bernhard Lüscher und Alexander Gottstein.

Jonas Hirschi, Mai 2021

Die Kerndossiers, die für diese Publikation konsultiert wurden, sind mit folgenden Aktenzeichen versehen:

- B.22.11* für Protokollfragen
- B.22.2* Für die Errichtung und Schliessung fremder Gesandtschaften
- B.22.7* für Zeremonialfragen
- B.22.8* für Immunitätsfragen
- B.23* für Fremde Konsulate in der Schweiz

Die folgende Auflistung zeigt – geordnet nach Teilbeständen des Bundesarchivs – die Dossiers, aus denen Dokumente in der vorliegenden Publikation zitiert wurden oder aus denen Dokumente für die vorliegende Publikation in die Datenbank dodis.ch aufgenommen wurden.

E1 Bundeskanzlei*

- E1#1000/4#717*
- E1010B#1986/151#431* (217.73)
- E1010B#1986/151#432* (217.74)

E1004.1 Bundesrat: Beschlussprotokolle (1848–1996)*

- E1004.1#1000/9#267* (4.11)
- E1004.1#1000/9#475* (4.11)
- E1004.1#1000/9#500* (4.11)
- E1004.1#1000/9#551* (4.11)
- E1004.1#1000/9#567* (4.11)
- E1004.1#1000/9#606* (4.11)
- E1004.1#1000/9#619* (4.11)
- E1004.1#1000/9#625* (4.11)
- E1004.1#1000/9#640* (4.11)
- E1004.1#1000/9#649*(4.11)
- E1004.1#1000/9#671* (4.11)
- E1004.1#1000/9#682* (4.11)

122

- E1004.1#1000/9#705* (4.11)
- E1004.1#1000/9#867* (4.10prov.)
- E1004.1#1000/9#877* (4.10prov.)

E2001E-01# Politische Direktion: Zentrale Ablage (1973–1981)*

- E2001E-01#1982/58#1007* (B.22.71.15)
- E2001E-01#1982/58#233* (B.22.11.0.4)
- E2001E-01#1982/58#234* (B.22.11.0.b)
- E2001E-01#1982/58#2414* (B.22.71.15)
- E2001E-01#1982/58#7245* (B.22.71.15)
- E2001E-01#1987/78#2405* (B.22.71.15)
- E2001E-01#1987/78#348* (B.22.40.(8))
- E2001E-01#1987/78#5420* (B.22.71.15)
- E2001E-01#1988/16#2563* (B.15.81.6)
- E2001E-01#1991/17#963* (B.15.50)
- E2001E-01#1991/17#978* (B.22.11.0.b)
- E2001E-01#1991/17#981* (B.22.11.0.4)

E2001E# Abteilung für politische Angelegenheiten: Zentrale Ablage (1950–1973)*

- E2001E#1000/1571#236* (B.22.11.0)
- E2001E#1000/1571#237* (B.22.11.0.1)
- E2001E#1967/113#2248* (B.22.11.0.)
- E2001E#1967/113#2249* (B.22.11.0.1)
- E2001E#1967/113#2278* (B.22.21.0.Uch)
- E2001E#1967/17#428* (B.22.11.0.3)
- E2001E#1976/17#429* (B.22.11.0.a)
- E2001E#1969/12#1199* (B.22.11.9)
- E2001E#1969/121#1920* (B.22.71.15.2)
- E2001E#1969/121#1921* (B.22.71.15.3)
- E2001E#1969/121#1927* (B.22.71.23)
- E2001E#1969/121#1930* (B.22.71.27)
- E2001E#1970/217#1291* (B.22.11.0)
- E2001E#1970/217#2141* (B.22.71.30)
- E2001E#1970/217#2144* (B.22.71.33)
- E2001E#1970/217#6051* (B.73.08.4.1.01)
- E2001E#1972/33#2747* (B.22.11.22)
- E2001E#1972/33#3598* (B.22.71.03)

- 123
- E2001E#1972/33#3601* (B.22.71.08)
 - E2001E#1972/33#3607* (B.22.71.15)
 - E2001E#1972/33#3608* (B.22.71.15)
 - E2001E#1972/33#3619* (B.22.71.15)
 - E2001E#1972/33#3623* (B.22.71.15)
 - E2001E#1972/33#3660* (B.22.81.0.(7))
 - E2001E#1972/33#3750* (B.22.81.0.28)
 - E2001E#1976/17#1113* (B.22.71.15)
 - E2001E#1976/17#422* (B.15.82.0)
 - E2001E#1976/17#426* (B.22.11.0.1)
 - E2001E#1976/17#427* (B.22.11.0.2)
 - E2001E#1976/17#428* (B.22.11.0.3)
 - E2001E#1976/17#429* (B.22.11.0.a)
 - E2001E#1976/17#431* (B.22.11.0.4.)
 - E2001E#1976/17#432* (B.22.11.0.4)
 - E2001E#1976/17#433* (B.22.11.0.5)
 - E2001E#1976/17#437* (B.22.11.05)
 - E2001E#1976/17#442* (B.22.11.20)
 - E2001E#1976/17#456* (B.22.71.07)
 - E2001E#1976/17#688* (B73.8.20.1.01)
 - E2001E#1976/17#689* (B.73.8.20.1.2)
 - E2001E#1976/17#692* (B.73.8.20.1.7)
 - E2001E#1976/17#695* (B.73.8.20.1.11)
 - E2001E#1976/17#701* (B.73.8.20.1.21)
 - E2001E#1976/17#703* (B.73.8.20.1.23)
 - E2001E#1978/84#1696* (B.22.71.15)
 - E2001E#1978/84#2508* (B.22.71.15)
 - E2001E#1978/84#4525* (B.22.71.15)
 - E2001E#1978/84#682* (B.15.80.2)
 - E2001E#1978/84#683* (B.15.82)
 - E2001E#1978/84#690* (B.22.11.0)
 - E2001E#1978/84#700* (B.22.11.05)
 - E2001E#1978/84#713* (B.22.40.1)
 - E2001E#1978/84#726* (B.22.71.15.0)
 - E2001E#1978/84#728* (B.22.71.15.0)
 - E2001E#1978/84#730* (B.22.71.15)

- 124
- E2001E#1978/84#737* (B.22.71.1)
 - E2001E#1978/84#741* (B.22.73.7)
 - E2001E#1979/28#54* (B.15.11.2)
 - E2001E#1980/83#306* (B.22.11.0.1)
 - E2001E#1980/83#307* (B.22.11.0.4)
 - E2001E#1980/83#332* (B.22.71.15.0)

E2003A Abteilung für internationale Organisationen: Zentrale Ablage (1955–1972)*

- E2003A#1974/52#1685* (o.713.344)

E2010A Politische Direktion: Zentrale Ablage (1982–2000)*

- E2010A#1995/313#691* (A.16.20.2.0)
- E2010A#1995/313#1251* (B.22.11.0.6)
- E2010A#1995/313#1252* (B.22.11.0.(K))
- E2010A#1995/313#1277* (B.12.71.4.1)
- E2010A#1995/313#1278* (B.22.71.08)
- E2010A#1995/313#1279* (B.22.71.10)
- E2010A#1995/313#1280* (B.22.71.19)
- E2010A#1996/397#362* (B.15.50)
- E2010A#1996/397#380* (B.22.11.0(K))
- E2010A#1996/397#385* (B.22.11.29)
- E2010A#1996/397#390* (B.22.71.08)
- E2010A#1996/397#2424* (B.15.21)
- E2010A#1999/250#713* (B.15.50)
- E2010A#1999/250#736* (B.22.11.0(K))

E2024-02A EDA: Personaldossiers (1979–)*

- E2024-02A#1999/137#2213* (a.215 P)

E2200.15-02 Schweizerische Vertretung, Bukarest: Zentrale Ablage (1946–1951)*

- E2200.15-02#1970/74#5* (I-H-4)

E2500 Eidgenössisches politisches Departement: Personaldossiers (1918–1979)*

- E2500#1968/87#173* (A.22)
- E2500#1982/120#2087* (a.21)
- E2500#1990/6#73* (a.21)

E2800 EPD: Handakten Max Petitpierre, Bundesrat (1945–1961)*

- E2800#1967/59#1076* (44.032)

- 125 *E3801* EDI: Handakten Hans-Peter Tschudi, Bundesrat (1960–1973)*
- E3801#1975/8#146* (1.03.2)
- E4001D* Departementssekretariat des EJPD: Zentrale Ablage (1952–1979)*
- E4001D#1973/125#869* (012.02)
 - E4001D#1973/126#68* (012.18)
 - E4001D#1973/126#72* (012.18)
- E4320B* Bundesanwaltschaft: Polizeidienst (1931–1959)*
- E4320B#1993/214#2727* (C.29/A116-43.171 P)
- E4800.7* Bundesanwaltschaft: Handakten Adrian Florian, Adjunkt (1931–2000)*
- E4800.7#1995/20#212#224*
- E7113A* Integrationsbüro: Zentrale Ablage (1967–1993)*
- E7113A#1990/111#93* (776.210)
 - E7113A#1991/174#97* (776.210)
- J1.223* Nachlass Bindschedler Rudolf (1915–1991)*
- J1.223#1000/1318#541* (4.08)
- J2.111* Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (1973–1979)*
- J2.111#1978/111#493* (18)
 - J2.111#1978/111#495* (18)
- J2.143* Stiftung Schweizer Filmwochenschau (1942-1975)*
- J2.143#1996/386#1146-1#1*
 - J2.143#1996/386#1196-1#1*
 - J2.143#1996/386#1246-1#1*
 - J2.143#1996/386#1295-1#1*
 - J2.143#1996/386#556-1#1*
 - J2.143#1996/386#654-1#1*
 - J2.143#1996/386#752-1#1*

11 Literaturverzeichnis

- Bell, Catherine: *Ritual. Perspectives and Dimensions*, New York 1997.
- Burgoon, Judee, Laura Guerrero und Kory Floyd: *Nonverbal Communication*, New York 2010.
- Considine, John: «The origin of the phrases *persona grata* and *persona non grata*», in: *Neophilologus* (2007/91), Heidelberg 2007.
- Courtaz, Gilbert, et al.: «Was soll und kann Verwaltungsgeschichte?», in: *Traverse* 18 (2011/3), S. 160–170, <http://doi.org/10.5169/seals-391018>.
- Dreimann, David: *Das diplomatische Protokoll*, Leipzig 1981.
- Edelmann, Murray: *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handels*, Frankfurt 1976.
- Elias, Norbert: *Die höfische Gesellschaft*, Berlin 1969.
- Foucault, Michel: *Surveiller et punir*, Paris 1975.
- Hartmann, Jürgen: *Staatszeremoniell*, Köln 1988.
- Hamilton, Keith und Richard Langhorne: *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, London 1995.
- Lewis, David: *Convention. A Philosophical Study*, Cambridge (MA) 1969.
- Manz, Viviane: «Finden Sie heraus, ob Sie der Ehrengast sind», in: *NZZ Folio* (9/2003).
- Monod de Froideville, Gilbert, Mark Verheul: *An Experts' Guide to International Protocol*, Amsterdam 2016.
- Nowotny, Thomas: *Diplomacy and Global Governance*, New Brunswick 2011.
- Nye, Joseph: *Soft Power*, in: *Foreign Policy* (80/1990), S. 153–171.
- Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992.
- Rosenberg, Monika: «Die Protokollchefin», in: Max Schweizer (Hg.): *Diplomateneben. Akteure, Schauplätze, Zwischenrufe*, Zürich 2013, S. 246–248.
- Rosmus, Daniela: *Staatszeremoniell und politische Kultur. Staatsbesuche in der Schweiz 1960–1980*, Zürich 1990.
- Urschitz, Karl: *Protokoll mit Zeremoniell und Etikette*, Graz 2002.

Schattenberg, Susanne: «Die Macht des Protokolls und die Ohnmacht der Osmanen. Zum Berliner Kongress 1878», in: Hillard von Thiesen, Hillard und Christian Windler: Akteure der Aussenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel, Köln 2010, S. 373–392.

Schattenberg, Susanne: «Die Sprache der Diplomatie oder das Wunder von Portsmouth. Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Aussenpolitik», in: Jahrbücher für Geschichte Osteuropas 56 (2008), S. 3–26.

Schattenberg, Susanne: «Diplomatie als interkulturelle Kommunikation», in: Zeit-historische Forschungen/Studies in Contemporary History 8 (2011), S. 457–462.

United Nations: The Work of the International Law Commission, New York 2012.

Weber, Max: Politik als Beruf, München und Leipzig 1919.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1985.

Widmer, Paul: Schweizer Aussenpolitik, Zürich 2014.

Wohlan, Martina: Das diplomatische Protokoll im Wandel, Tübingen 2014.

Woodward, Stanley: «Protocol. What it is and what it does», in: The Department of State Bulletin, Washington 1949, S. 501–503.

Zala, Sacha und Ursina Bentele: «Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen. Diskurse, Biographien und Verwaltungspraktiken im schweizerischen diplomatischen Corps, 1945–1975», in: Corina Bastian, Eva Kathrin Dade, Hillard von Thiesen und Christian Windler (Hg.): Das Geschlecht der Diplomatie. Geschlechterrollen in den Aussenbeziehungen vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert, Köln 2014, S. 237–255.

1

6.4.1915

dodis.ch/55824*Règlement pour la réception des Chefs de mission*

Le règlement pour la réception des chefs de mission diplomatique régit l'arrivée d'un nouveau représentant d'un État étranger en Suisse.

2

12.7.1946

dodis.ch/58274*Instructions relatives au protocole épistolaire*

Les instructions concernent l'emploi des titres et des règles sur les conversations.

3

12.7.1946

dodis.ch/58273*Quelques règles de courtoisie en usage à Berne*

Pour les membres du Département politique, qui doivent d'une part être accueillants envers les diplomates, mais d'autre part se rappeler qu'en tant qu'étrangers, ce sont ceux-ci qui doivent faire les premiers pas et que trop d'avances du côté suisse passeraient pour de l'empressement de mauvais goût.

4

2.11.1948

dodis.ch/55823*Premier règlement protocolaire de la Confédération*

Le premier règlement protocolaire de la Confédération régit diverses questions protocolaires, comme la remise des lettres de créance ou l'ordre de préséance.

dodis.ch/55824

Règlement pour la réception des Chefs de mission¹

RÈGLEMENT POUR LA RÉCEPTION DES CHEFS DE MISSION
DIPLOMATIQUE ACCRÉDITÉS AUPRÈS DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

Berne, 6 avril 1915

Article premier. Le représentant diplomatique d'un État étranger désirant être reçu en audience pour la présentation de ses lettres de créance ou la remise de ses lettres de rappel, en fait la demande au Département Politique, division des affaires étrangères. Il communiquera, en même temps, copie des lettres de créance ou de rappel, ainsi que le texte du discours qu'il a l'intention de prononcer lorsqu'il présente les lettres de créance.

Art. 2. Un fonctionnaire supérieur de la division des affaires étrangères va chercher en voiture le représentant diplomatique étranger pour la présentation de ses lettres de créance.

Art. 3. L'Ambassadeur est attendu en haut de l'escalier du Palais fédéral par le chancelier de la Confédération et un vice-chancelier, puis conduit à la salle des audiences où la réception a lieu par le Conseil fédéral en corps.

Art. 4. L'Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire ou le Ministre-Résident est attendu en haut de l'escalier du Palais fédéral par le chancelier de la Confédération ou un vice-chancelier, puis conduit à la salle des audiences où la réception a lieu par le Président de la salle des audiences où la réception a lieu par le Président de la Confédération et le Conseiller fédéral, chef du Département Politique. Lorsque ce dernier occupe la présidence de la Confédération, la réception a lieu par le Président de la Confédération et le Vice-Président du Conseil fédéral.

Art. 5. Le Chargé d'affaires est conduit à la salle d'audience, où il est reçu par le conseiller fédéral, chef du Département Politique.

Art. 6. L'audience terminée, le représentant diplomatique étranger est reconduit par les personnes qui l'ont accompagné à l'arrivée.

Art. 7. Pour la remise des lettres de rappel, l'Ambassadeur est reçu par le Président de la Confédération et le conseiller fédéral, chef du Département Politique, l'Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire ou le Ministre-Résident, par le Président de la Confédération, et le Chargé d'Affaires, par le Conseiller fédéral, chef du Département Politique. À l'occasion de la remise des lettres de rappel, il n'y a pas de discours.

¹ CH-BAR#E2001E#1000/1571#236* (B.22.11.0). Ce règlement a été adopté par le Conseil fédéral sur la base d'une proposition du Département politique fédéral du 27 mars 1915, cf. PVCF N° 807 du 6 avril 1915, CH-BAR#E1004.1#1000/9#259* (4.11).

Art. 8. Le représentant diplomatique étranger peut se faire accompagner du personnel de sa mission, soit pour la présentation des lettres de créance, soit pour la remise des lettres de rappel.

Art. 9. Le costume admis pour la présentation des lettres de créance est l'uniforme ou l'habit, pour la remise des lettres de rappel, la redingote.

dodis.ch/58274

Notice du Protocole du Département politique fédéral¹

INSTRUCTIONS RELATIVES AU PROTOCOLE ÉPISTOLAIRE

2 juillet 1946

Table des matières

I. Généralités

1. Adresse et réclame
2. Appel
3. id.
4. id.
5. Mention du prénom dans l'adresse
6. Emploi de l'«Excellence»
7. Qualifications, abréviations
8. Exemple de courtoisies

II. Emploi des titres

1. *Titres ecclésiastiques*
 - a) Église catholique
 - b) Église orthodoxe
 - c) Église réformée
2. *Familles régnautes ou ci-devant régnautes*
 - a) Les chefs des maisons régnautes ou ci-devant régnautes
 - b) Les membres de familles régnautes ou ci-devant régnautes autres que le souverain lui-même (princes du sang)
3. *Titres nobiliaires comportant des qualifications spéciales*
4. *Titres nobiliaires ne comportant pas de qualification spéciales*
 - a) Les princes.
 - b) Les ducs.
 - c) Les marquis, comtes, vicomtes, barons, chevaliers.

III. Règle générale pour la conversation

¹ CH-BAR#E2001E#1976/17#428* (B.22.11.0.3). Cette notice est rédigée par le Service du protocole du Département politique et est signée par le Chef du Département de l'intérieur, le Conseiller fédéral Philipp Etter.

Une lettre comprend:

adresse ou suscription (sur enveloppe; ex.:

Son Excellence
Monsieur Henri Hoppenot,
Ambassadeur de France,
Berne.);

réclame répétition de l'adresse au bas de la première page de la lettre);

appel (p.ex.: «Monsieur l'Ambassadeur», «Monsieur le Chef de Division»).

L'appel est généralement «en vedette» (c.à.d. au-dessus du corps de la lettre); il n'est «en ligne» que dans certaines communications de chef d'État à chef d'État et dans les lettres adressées à un ministre résident;

traitement (dans le corps de la lettre; p.ex.: «Votre Excellence», «Votre Altesse Royale»);

courtoisie (p.ex.: «Agréiez, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.»).

I. Généralités

1. Si l'adresse et la réclame mentionnent deux instances hiérarchisées, l'appel dépend de la première nommée.

Ex.:

Au Département fédéral de Justice et Police,
Division de la Police,
Monsieur le Conseiller fédéral,

ou:

À la Division de la Police
du Département fédéral de Justice et Police,
Monsieur le Chef de Division,

Il est donc *faux* d'écrire, p.ex.:

Au Département fédéral de Justice et Police,
Division de la Police,
Monsieur le Chef de Division,

2. Dans l'appel, il faut mettre le titre le plus flatteur du destinataire; p.ex.: «Monsieur le Ministre» ou «Monsieur le Conseiller de Légation» à un chef de division, de service ou de section pourvu de ces grades.
3. Il ne convient pas d'écrire «Messieurs» à une subdivision administrative dirigée par un fonctionnaire responsable. Il faut s'adresser à elle par le titre de ce dernier. «Messieurs» ne se justifie qu'à l'égard d'une société de commerce.
4. On écrit «Monsieur le Chef de Division», «Monsieur le Directeur» ou, pour un chef de service ou de section, «Monsieur». En effet, «Monsieur

le Chef» est intolérable, sauf peut-être si le destinataire est cuisinier de son état.

5. Certaines personnes attachent beaucoup d'importance à ce qu'on respecte la règle selon laquelle le chef de famille ou un membre de la famille qui s'est particulièrement illustré soient désignés sans mention de leur prénom. Il est indiqué d'appliquer cette règle autant que possible, surtout lorsqu'il s'agit de cas bien marqués; p.ex.: «Monsieur Wahlen», «Monsieur Stampfli», «Monsieur de Traz», ces désignations ne pouvant concerner que M. Friedrich Wahlen, l'initiateur du plan portant son nom, M. Walter Stampfli, Conseiller fédéral, ou M. Robert de Traz, l'écrivain bien connu. De même, «Son Altesse le Prince de Ligne» ou «le Prince Murat» ne peuvent concerner que le Prince Eugène de Ligne, chef de la maison, ou le Prince Joachim Murat, chef de la maison; leurs frères ou cousins seraient en effet «le Prince *Henri* de Ligne», «le Prince *Albert* de Ligne», «le Prince *Jérôme* Murat», etc., etc., etc.
6. À propos de qualifications, nous mentionnerons l'emploi de l'«Excellence». En principe, on en donne de droit ou par courtoisie aux nonces, aux ambassadeurs et aux envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires *étrangers*, ainsi qu'aux chefs d'État et, a fortiori, aux chefs de gouvernement ou d'État étrangers.

Rappelons que l'«Excellence» ne s'emploie pas entre autorités suisses au sujet de personnes auxquelles on en donnerait en s'adressant à elles-mêmes ou à la mission diplomatique de leur pays; p.ex.: en écrivant à la Légation du Brésil, nous dirons:

«Le Département Politique n'a pas manqué de transmettre à la Légation de Suisse à Rio de Janeiro le pli destiné à Son Excellence Monsieur Dutra, Président de la République des États-Unis du Brésil»,

alors qu'à la Légation de Suisse, nous nous bornerons à écrire:

«Nous vous laissons le soin de faire parvenir, conformément aux usages locaux, le pli ci-joint à M. Dutra, Président des États-Unis du Brésil.

L'«Excellence» est employée exclusivement dans l'adresse et la réclame ainsi que dans le traitement, mais jamais dans l'appel, ce qui serait un germanisme. Dans le traitement, on l'emploie une fois, puis on glisse tout naturellement au «vous»; ex.:

«Son Excellence
Monsieur le Vicomte de Lantsheere,
Ministre de Belgique.

Monsieur le Ministre,

Nous avons été particulièrement sensibles au message que Votre Excellence a bien voulu nous adresser à l'occasion...

Nous vous remercions vivement de ce témoignage d'amitié...

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre...»

Exception: Les évêques et archevêques catholiques. – La qualification «Monseigneur» étant très répandue dans l'Église catholique, il est d'usage d'écrire dans l'appel «Excellence» aux dignitaires susnommés en vue de les distinguer des autres.

7. Il est inadmissible d'écrire les qualifications en abrégé lorsqu'elles visent la personne qui lira la lettre. Quand elles désignent un tiers et sont suivies de son nom, il faut, au contraire, abréger, à savoir: S. M. (Sa Majesté), S. A. (Son Altesse), S. A. S. (Son Altesse Sérénissime), S. Exc. ou S. E. (Son Excellence), S. Em. (Son Eminence), Mgr (Monseigneur), M. (Monsieur), Mme (Madame), etc. Ex.:

«Le Département Politique Fédéral a l'honneur de faire savoir à la Légation de Sa Majesté Britannique que S. E. M. Mileff, Ministre de Bulgarie, a exprimé le désir»...

8. *Exemples de courtoisies:*

À un *souverain*: «Je prie Votre Majesté d'agréer l'hommage de mon profond respect» ou, sauf de la part du Président de la Confédération: «Daignez, Sire, agréer l'hommage...»;

à une *reine*: «Daignez agréer, Madame, l'hommage de mon profond respect.»;

à un *chef d'État*: «Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre très haute considération.»;

à un *prince* ou une *princesse régnants*: «Je prie Votre Altesse d'agréer les assurances de mon profond respect.»;

à un *conseiller fédéral, ministre d'État, ambassadeur* ou *ministre*: «Veuillez agréer, Monsieur le ..., l'assurance de ma haute considération.»;

à un *haut fonctionnaire*: «Veuillez agréer, Monsieur le ..., l'assurance de ma considération la plus distinguée.»;

à une *dame d'un certain rang*: «Veuillez agréer, Madame, mes respectueux hommages.».

II. Emploi des titres

Même à notre époque moderne et démocratique, cette question se pose fréquemment. Des États républicains les plus avancés, tels que la France, reconnaissent du reste l'usage des titres nobiliaires et les admettent dans la correspondance officielle pour leurs propres ressortissants.

1. *Titres ecclésiastiques*

a) *Église catholique*

Pour le Pape:

adresse:

Sa Sainteté
le Pape Pie XII,
Cité du Vatican.

appel:

Très Saint Père,

traitement:

J'ai le très grand honneur d'exposer à Votre Sainteté...

courtoisie personnelle des catholiques:

Je suis, Très Saint Père, de Votre Sainteté, l'enfant le plus humble.

courtoisie des non-catholiques:

Daignez agréer, Très Saint Père, l'hommage de ma profonde vénération.

Pour les cardinaux:

adresse:

Son Eminence
le Cardinal Van Roey,
Révérendissime Archevêque de Malines,
Malines.

appel:

Eminence,

traitement:

J'ai l'honneur de faire part à Votre Eminence...

courtoisie:

Daignez agréer, Eminence, l'hommage de mon respect.

Pour les nonces, archevêques (qui ne sont pas cardinaux), évêques, délégués apostoliques:

adresse:

Son Excellence
Monseigneur Philippe Bernardini,
Révérendissime Nonce Apostolique,
Berne.

appel:

Excellence,

traitement:

Je suis heureux de faire savoir à Votre Excellence...

courtoisie:

Veillez agréer, Excellence,...

*Pour tout monseigneur (prévôt, abbé de monastère, etc.): *)*

adresse:

Monseigneur Nestor Adam,
Révérendissime Prévôt
des Chanoines du Grand Saint-Bernard,
Martigny-Ville.

appel:

Monseigneur,

traitement:

Vous.

courtoisie:

Veillez agréer, Monseigneur,...

*) L'abbé (supérieur de monastère) ne doit pas être confondu avec le titre d'abbé, qui s'adresse à tous les prêtres qui ne sont pas chanoine ou monseigneur (voir plus loin).

Pour les chanoines:

adresse:

Monsieur le Chanoine X.,
Très Révérend Curé
de la Paroisse de St-Joseph,
Genève.

appel:

Monsieur le Chanoine,

traitement:

Vous.

courtoisie:

Veillez agréer, Monsieur le Chanoine,...

Pour les curés et autres prêtres:

adresse:

Monsieur l'Abbé X.,
Révérend Curé
de la Paroisse du Sacré-Cœur,
Genève.

appel:

Monsieur le Curé, ou:
Monsieur l'Abbé, (s'il n'est pas curé)

traitement:

Vous.

courtoisie:

Agréez, Monsieur le Curé,...

Pour les religieux:

Supérieurs d'un ordre (dominicain, franciscain, etc.) et Supérieurs provinciaux:

adresse:

Au Révérendissime Père Gillet,
Général des Dominicains,
Rome.

appel:

Mon Révérendissime Père,

traitement:

Vous.

courtoisie:

Veuillez agréer, mon Révérendissime Père,...

Supérieurs autres que le général ou le provincial:

adresse:

Au Très Révérend Père X., *)
Supérieur du Couvent des Capucins,
Bulle.

appel:

Mon Très Révérend Père,

traitement:

Vous.

*) Pour les religieux qui ne sont pas supérieurs, on n'emploie pas le *très*.

Pour les religieuses:

Abbeses (supérieures de couvent cloîtré, p. ex.: la Maigrauge, à Fribourg, ou la Fille-Dieu, près de Romont):

adresse:

Madame Comte,
Révérendissime Abbessse
du Monastère de la Maigrauge,
Fribourg.

appel:

Madame l'Abbessse,

traitement:

Vous.

Supérieures générales:

adresse:

Révérendissime Mère X.,
Supérieure générale
des Sœurs enseignantes,
Menzingen.

appel:

Ma Très Révérende Mère,

traitement:

Vous.

Religieuses ordinaires:

adresse:

Sœur X.,
Couvent de...

appel:

Ma Sœur,

traitement:

Vous.

b) *Église orthodoxe*

Pour le Patriarche de Constantinople (Primus inter pares):

adresse:

Sa Sainteté
Maxime III,
Patriarche de Constantinople.

appel:

Très Saint Père,

traitement:

Votre Sainteté.

courtoisie:

Daignez agréer, Très Saint Père,...

Pour les autres patriarches (Alexandrie, Jérusalem, Moscou, Bucarest, Belgrade):

adresse:

Sa Béatitude

.....,

Patriarche de....

appel:
Très Saint Père,
traitement:
Votre Béatitudo.
courtoisie:
Daignez agréer, Très Saint Père,...

Pour le Métropolitain d'Athènes:

adresse:
Sa Béatitudo
Monseigneur Damaskinos,
Archevêque d'Athènes,
Régent de Grèce.

appel:
Monseigneur,
traitement:
Votre Béatitudo.
courtoisie:
Daignez agréer, Monseigneur,...

Pour les autres métropolitains ou évêques:

adresse:
Sa Grandeur
Monseigneur...
Évêque de...
appel:
Monseigneur,
traitement:
Votre Grandeur.
courtoisie:
Veuillez agréer, Monseigneur,...

Pour les archimandrites (clergé régulier):

adresse:
Très Révérend Archimandrite
Monseigneur X.,
ou:
Monseigneur X.,
Archimandrite

142

appel:
Monseigneur,
ou:
Très Révérend Père,
traitement:
Votre Révérence.
courtoisie:
Veuillez agréer,...

Pour les popes (clergé régulier):

adresse:
Révérend Père...
appel:
Révérend Père,
traitement:
Vous.
courtoisie:
Veuillez agréer,...

c) *Église réformée*

Pour les évêques luthériens ou anglicans:

adresse:
Monseigneur.....
Révérend Évêque de

appel & traitement:
Monseigneur,
courtoisie:
Veuillez agréer, Monseigneur,...

Pour les pasteurs:

adresse:
Monsieur le Pasteur X.
appel:
Monsieur le Pasteur,
traitement:
Vous.
courtoisie:
Agréez, Monsieur le Pasteur,...

2. *Familles régnantes ou ci-devant régnantes*a) *Les chefs des maisons régnantes ou ci-devant régnantes*

Les chefs de maison royale ont, comme on sait, droit à la qualification de «Majesté» et, dans l'appel, à celle de «Sire». Bien entendu, seul un chef d'État peut écrire directement à un roi et il est inutile d'aborder ici les usages observés dans une telle correspondance.

Il est d'une courtoisie universellement reconnue de continuer d'employer la qualification de «Majesté» pour un roi ou une reine détrônés lorsqu'on écrit à leur secrétariat, à des personnes apparentées à leur famille, etc., etc. Pour éviter toute possibilité de prise de position politique, on fera bien cependant de s'abstenir de mentionner dans leurs titres le nom du pays sur lequel ils ont régné; p. ex., on écrira:

Sa Majesté la Reine Victoria-Eugénie, plutôt que «Sa Majesté la Reine Victoria-Eugénie d'Espagne» ou surtout que «Sa Majesté la Reine d'Espagne».

Les chefs de maison détrônée qui n'ont eux-mêmes jamais régné reçoivent, par courtoisie, de l'«Altesse Royale» ou «Impériale» et du «Monseigneur», dont le féminin est «Madame». P. ex.:

adresse:

Son Altesse Royale
Monseigneur le Comte de Paris.

appel:

Monseigneur,

traitement:

Votre Altesse Royale.

ou:

adresse:

Son Altesse Royale
Monseigneur le Comte de Barcelone.

appel:

Monseigneur,

traitement:

Votre Altesse Royale.

Les *chefs* de maison régnante non royale, c'est-à-dire princière ou ducal, n'ont pas droit aux qualifications de «Majesté» ni de «Sire». On leur donne de l'«Altesse Sérénissime» et du «Monseigneur»; p. ex.:

adresse:

Son Altesse Sérénissime
Monseigneur le Prince Louis II de Monaco.

appel:

Monseigneur,

traitement:

Votre Altesse Sérénissime.

ou:

Son Altesse Sérénissime

Monseigneur le Prince François-Joseph de Liechtenstein.

Monseigneur, etc., etc., etc.

- b) *Les membres de familles régnantes ou ci-devant régnantes autres que le souverain lui-même, c'est-à-dire princes du sang.*

À moins que ce ne soit un chef de département ou de division qui signe la lettre, il est cavalier de s'adresser directement à un membre d'une famille régnante royale. On écrira à son secrétaire, sauf si on le connaît personnellement.

La règle générale est que ces princes du sang, qui portent généralement des titres de prince, duc ou comte, ont droit au «Monseigneur»; ex.:

adresse:

Son Altesse Royale

Monseigneur le Prince Guillaume

de Suède,

Duc de Sudermanie.

appel:

Monseigneur

traitement:

Votre Altesse Royale.

ou:

adresse:

Son Altesse Royale

Madame la Princesse Juliana

des Pays-Bas.

appel:

Madame,

traitement:

Votre Altesse Royale.

«Madame» étant le féminin non seulement de «Monseigneur» mais de «Monsieur», il est admissible de le supprimer dans l'adresse et la réclame pour éviter une appellation sonnante de façon un peu désuète et d'écrire, par ex.:

adresse:

Son Altesse Royale

la Princesse Juliana des Pays-Bas.

Autre exemple:

adresse:

Son Altesse Royale
Monseigneur le Prince Bernard des Pays-Bas
Prince de Lippe-Biesterfeld.

appel:

Monseigneur,

(Le Gotha doit être consulté dans chaque cas particulier.)

Pour le traitement, il est superflu de répéter «Altesse Royale» plus d'une fois ou deux, et l'on glisse ensuite au «vous». On rédige donc comme lorsqu'on s'adresse à une «Excellence».

Il est d'une courtoisie élémentaire, et cela n'implique aucun abandon des principes démocratiques et républicains ni aucune immixtion dans les affaires internes de pays étrangers, de donner du «Monseigneur» ou «Madame» et de l'«Altesse Impériale» ou «Royale» aux membres de familles régnantes. Ex.:

adresse:

Son Altesse Royale
Monseigneur le Prince d'Orléans et de Bragance.

appel:

Monseigneur,

ou même:

adresse:

Son Altesse Impériale et Royale Monseigneur l'Archiduc Charles-Albert de Habsbourg-Lorraine.

appel:

Monseigneur,

Ce serait, en revanche, dépasser la courtoisie et marquer une tendance politique que d'écrire à la même personne en lui donnant le nom du pays sur lequel sa famille régnait; p. ex.: «Son Altesse Impériale et Royale Monseigneur l'Archiduc Charles-Albert d'Autriche».

Les membres, non chefs de famille, de maison régnante non royale, *c'est-à-dire princière ou ducale* ne reçoivent guère de «Monseigneur», qui, sauf en matière ecclésiastique, est une qualification très rare. C'est ainsi que, par exemple, le Prince Henri de Liechtenstein ou le Prince Rainier de Monaco n'ont pas droit au «Monseigneur». Les membres de ces familles sont «Altesses Sérénissimes». On écrira donc, p. ex.:

adresse:

Son Altesse Sérénissime
le Prince Henri de Liechtenstein.

appel:

Altesse Sérénissime,

traitement:

Votre Altesse Sérénissime.

Pour une femme:

adresse:

Son Altesse Sérénissime

la Princesse Alfred de Liechtenstein.

appel:

Altesse Sérénissime,

traitement:

Votre Altesse Sérénissime.

3. *Titres nobiliaires comportant des qualifications spéciales.*

Les membres de certaines familles princières, ducaltes ou même comtales qui ont été souveraines autrefois ont droit à des qualifications spéciales. D'autres familles ont reçu ce privilège pour diverses raisons. Il serait discourtois de le négliger.

Pour déterminer quelle est la qualification spéciale à employer, il faut consulter le Gotha, le raisonnement ne pouvant suffire, et, de même qu'il est impoli d'écrire «Monsieur Meier, Docteur en Droit», à «Monsieur Meyer, Docteur ès-Lettres», il est discourtois de donner du «prince» à un «duc», du «von» à un «zu», etc.

La plupart des princes allemands ont droit à l'«Altesse Sérénissime» («Durchlaucht») et plus rarement «Illustrissime» («Erlaucht»), ce qui est moins. C'est parfois également le cas pour des maisons ducaltes et, plus rarement, comtales. Certaines familles très rares ont droit à l'«Altesse» tout court, p. ex.: les Princes de Ligne. Nous ne parlons pas ici, bien entendu, des membres de familles princières ou ducaltes, actuellement régnantes (p. ex.: Monaco, Luxembourg, Liechtenstein, etc.), cas étudiés plus haut.

Il est courtois d'employer l'«Altesse Sérénissime» dans l'adresse et la réclame; mais, contrairement à ce qui est de règle pour les familles princières ou ducaltes actuellement régnantes, il serait aujourd'hui exagéré de la conserver dans l'appel et surtout dans le traitement, comme on le ferait pour l'«Excellence». L'emploi de «Monseigneur» est exclu.

Il convient donc d'employer, p. ex., pour un Prince de Fürstenberg:

adresse:

Son Altesse Sérénissime

le Prince Charles-Emile de Fürstenberg.

appel:

Prince,

traitement:

Vous.

En allemand, en revanche, «Durchlaucht» étant moins lourd que sa traduction «Altesse Sérénissime», on l'emploie encore dans l'appel. On écrirait alors:

adresse:

Seiner Durchlaucht
Prinz Karl Emil zu Fürstenberg.

appel:

Durchlaucht,

Il en est de même, par exemple, de:

Son Altesse Sérénissime le Duc d'Arenberg,
Son Altesse Illustrissime le Comte d'Ortenbourg,
etc., etc., etc.

Un grade militaire se place immédiatement avant le titre, c'est-à-dire après une qualification éventuelle; ex:

Son Altesse Sérénissime
le Général Prince François-Joseph de Tour et Taxis.

Si l'on désire (ce qui, sans être encore désuet, n'est pas absolument indispensable mais particulièrement courtois) employer le «Monsieur» pour des princes, ducs ou comtes ayant des qualifications spéciales, on peut, pour éviter l'étrangeté d'accoler de l'«Altesse» et du «Monsieur», recourir à une méthode analogue à celle du Quai d'Orsay, que nous verrons plus bas, à savoir espacer *sur trois lignes* de la façon suivante.

adresse:

Son Altesse Sérénissime
Monsieur
le Prince de Hohenlohe.

appel:

Prince,

Lorsqu'on écrit à une femme qui est, par sa naissance, membre d'une famille régnante et a épousé un simple particulier, titré ou non, il est courtois de lui conserver la qualification à laquelle lui donne droit sa naissance (à moins naturellement que son mariage n'ait provoqué dans son pays une disposition légale la déclarant déchue de tels honneurs). Ex.: La Princesse Marie-Thérèse de Liechtenstein, qui a épousé le Comte Strachwitz. Celui-ci n'est qu'un simple particulier et n'a donc droit à aucun privilège quelconque de droit ou de courtoisie. En revanche, la Princesse n'a pas, sauf erreur, été déclarée déchue de sa position en l'épousant. On écrira donc:

adresse:

Son Altesse Sérénissime
Madame
la Comtesse Arthur Strachwitz
née Princesse Marie-Thérèse de Liechtenstein.

appel:

Madame,

«Madame» est ici le féminin de «Monsieur» et non de «Monseigneur».

En revanche, si l'on écrit au couple, on se bornera à mettre dans l'adresse et la réclame:

Comte et Comtesse Arthur Strachwitz.

4. *Titres nobiliaires ordinaires ne comportant pas de qualifications telles qu'«Altesse Sérénissime, Illustrissime» ou autre.*

- a) Les *princes* non de famille régnante. – La plupart des princes français, italiens ou autres n'ont pas droit à l'«Altesse». L'usage s'est perdu d'employer «Monsieur le Prince» dans l'appel, ainsi que dans la conversation. Il n'est même pas discourtois de supprimer le «Monsieur» dans l'adresse et dans la réclame. Toutefois, il est préférable, comme le fait le Quai d'Orsay, de choisir une solution moyenne entre «Monsieur le Prince» et «le Prince» tout court et d'écrire *sur deux lignes*:

adresse:

Monsieur

le Prince Charles Murat.

appel:

Prince,

Les princes italiens sont souvent appelés «Don». On écrit alors, p. ex.:

adresse:

Don Enzo di Somma

Principe di Colle.

appel:

Principe,

- b) Les *ducs* non de famille régnante et sans qualifications spéciales. – L'usage a consacré ici une exception par rapport aux autres titres; c'est le seul titre qui *exige* l'emploi de «Monsieur» avec le titre, et ceci même dans l'appel. Ex.:

adresse:

Monsieur le Duc

Roger de Clermont-Tonnerre.

appel:

Monsieur le Duc,

Dans la conversation également, à moins d'être très intime, on dit: «Monsieur le Duc», alors qu'à un prince, même très âgé et qu'on voit pour la première fois, on dit: «Prince». C'est illogique, mais c'est l'usage.

- c) Les *marquis, comtes, vicomtes, barons* et *chevaliers* (titre rare aujourd'hui, sauf en Allemagne, aux Pays-Bas, etc.; en France, il est donné aux cadets de certaines familles de haute noblesse).

Dans *l'adresse*, on mentionne le titre et c'est une erreur de croire que seuls les inférieurs y accolent «Monsieur le». Au contraire, alors que l'usage du «Monsieur le Prince» est en train de se perdre et ne subsiste qu'espacé sur deux lignes, on écrit, p. ex.:

adresse:

Monsieur le Baron Christian d'Halloy

appel:

Monsieur,

Encore que l'usage administratif français le tolère, il est cavalier et contraire au bon usage d'écrire:

«Au Baron Christian d'Halloy».

Dans *l'appel* et la *conversation*, on donne seulement du «Monsieur» et on laisse tomber le titre.

Lorsqu'on écrit aux couples, l'usage s'est définitivement perdu aujourd'hui d'écrire dans l'adresse et la réclame p. ex.: «Monsieur le Comte et Madame la Comtesse de Mas-Latrie», et l'on écrit:

Comte et Comtesse de Mas-Latrie.

Cela encore est illogique, mais c'est l'usage.

III. Règle générale pour la conversation

On s'adresse à son interlocuteur en employant la qualification de l'appel et non du traitement. On dira par exemple à un roi: «Sire» plutôt que «Majesté»; à un prince du sang: «Monseigneur» et non «Altesse Royale»; à un prince non du sang mais avec qualification spéciale: «Prince» et non «Altesse Sérénissime»; à un ministre: «Monsieur le Ministre» et non «Excellence». Il faut donc se garder ici de traduire en français les usages étrangers.

Cependant le traitement intervient exceptionnellement, notamment à l'égard des rois et des princes régnants ou du sang. C'est ainsi que, au lieu de passer au «vous» immédiatement après l'interjection («Sire», «Monseigneur», etc.), il convient de dire une ou deux fois avant de passer au «vous»:

à un roi:

Votre Majesté,

à un prince ou à une princesse régnants:

Votre Altesse Sérénissime,

à un prince ou à une princesse du sang:

Votre Altesse Royale,

Exemple:

«Sire,

C'est un grand honneur pour moi d'accueillir Votre Majesté au nom du Conseil fédéral et de Lui souhaiter la bienvenue. Je vous prie....»

ou:

«J'espère vivement, Monseigneur, que Votre Altesse Royale a fait bon voyage et qu'Elle se plaira en Suisse. Voulez-vous....»

dodis.ch/58273

Notice du Service du protocole du Département politique fédéral¹

QUELQUES RÈGLES DE COURTOISIE EN USAGE À BERNE

Berne, 12 juillet 1946

Ces usages sont basés sur le fait que les membres du Département Politique se trouvent chez eux à Berne et doivent, dès lors, d'une part être accueillants envers les diplomates, mais d'autres part se rappeler qu'en tant qu'étrangers, ce sont ceux-ci qui doivent faire les premiers pas et que trop d'avances du côté suisse passeraient pour de l'empressement de mauvais goût.

1. Présentations.

Dans une réception ou toute autre réunion, il est recommandable, par déférence pour eux, de prendre l'initiative de se faire présenter aux chefs de mission étrangers, aux étrangers âgés ou de marque non membres du corps diplomatique, et aux Suisses plus âgés que soi ou d'un rang supérieur.

Si les circonstances l'exigent, par ex. lorsqu'on se trouve face à face avec quelqu'un que l'on connaît déjà de vue, on peut, à la rigueur, se présenter soi-même. Il est cependant préférable, chaque fois que cela peut se faire, de recourir à l'intermédiaire d'une tierce personne que l'on connaît et qui connaît celui ou celle à qui l'on veut être présenté.

Jamais une femme n'a le devoir de prendre l'initiative de se faire présenter un homme. En principe et sauf une très grande différence d'âge, aucun fonctionnaire du Département n'a à prendre l'initiative de se faire présenter à un membre du corps diplomatique non chef de mission. Lorsqu'il s'agit de diplomates âgés et de fonctionnaires suisses jeunes, on attend que les circonstances (qu'on peut favoriser discrètement) vous mettent en présence et rendent la présentation nécessaire et allant de soi. À égalité approximative d'âge, c'est aux diplomates non chefs de mission à prendre l'initiative de se faire présenter aux fonctionnaires du Département Politique.

Règle générale: on présente toujours un homme à une femme et jamais une femme à un homme, sauf de rares exceptions, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un prince du sang.

Entre Suisses, on présente le plus jeune au plus âgé, le moins important au plus important. Pour les femmes, à moins que les différences d'âge soient si nettes qu'elles ne puissent faire l'objet de contestations, c'est la position du mari qui est

¹ CH-BAR#E2001E#1976/17#428* (B.22.11.0.3). Ces règles de courtoisie ont été rédigées par le Service du protocole du Département politique.

déterminante. Il faut cependant de la souplesse et ne pas donner à penser que l'on imagine un fossé entre une femme d'Attaché et celle d'un Premier Secrétaire, par ex.

Entre étrangers, c'est-à-dire lorsqu'un Suisse doit présenter un étranger à un autre étranger, la même règle générale s'applique.

Lorsqu'il s'agit de présentations entre Suisses et étrangers, l'usage est que:

Les Suisses présentent leurs compatriotes aux étrangers, à moins que le compatriote ne soit un Conseiller fédéral (ces magistrats, à la fois membres de Gouvernement et participant à la personnalité collective du Chef d'État, ayant la préséance absolue) ou, si l'étranger n'est pas chef de mission, un chef de Division au Département Politique ou son équivalent.

Les étrangers, eux, nous présentent les autres étrangers, à moins qu'il ne s'agisse d'un chef de mission diplomatique et que le Suisse ne soit ni Conseiller fédéral ni Chef de Division au Département Politique.

Avant de présenter quelqu'un à une personne de rang éminent (Conseiller fédéral par ex.) on demande à celle-ci l'autorisation de lui présenter l'intéressé.

Les titres nobiliaires, sauf pour les princes de familles régnantes ou les ducs, ne jouent aucun rôle et un Italien devra présenter sans hésiter, par ex. le Comte Bocchini, Troisième Secrétaire de la Légation d'Italie, à un jeune Attaché de Légation au Département Politique Fédéral.

S'il y a une très grande différence d'âge ou de rang on présente le plus jeune au plus âgé, sans tenir compte des personnalités, par ex. un Français présentera un jeune Attaché au Département Politique à son compatriote, le Conseiller de l'Ambassade de France, qui a les cheveux gris.

Il faut d'ailleurs toujours et partout faire preuve de souplesse, et les règles ne peuvent être que générales et truffées d'exceptions.

En nommant les intéressés l'un à l'autre, on donne de l'«Excellence» aux Ambassadeurs, Nonces et Ministres plénipotentiaires. Les avis sont partagés sur l'opportunité de donner de l'«Excellence» aux femmes. La majorité des «experts» y est cependant opposée. L'«Excellence» ne peut être employé que lorsqu'on nomme quelqu'un à quelqu'un d'autre, et jamais comme interjection, sauf pour les ecclésiastiques. Ex.: «M. le Conseiller fédéral, je vous présente (ou: j'ai l'honneur de vous présenter) Son Excellence M. Florès Ministre de Bolivie», alors qu'en s'adressant au Ministre, on lui dira: «Bonjour M. le Ministre» et non «Bonjour Excellence», ce qui, sauf pour les ecclésiastiques ayant droit à cette qualification, est un germanisme.

Rappelons que l'on nomme d'abord la personne que l'on présente puis, ensuite, celle à qui la première est présentée.

2. Cartes de visite.

Il est préférable, mais pas indispensable, qu'elles soient gravées.

Les cartes des hommes sont généralement rédigées de la façon suivante:

François Durand
Attaché de Légation

au bas de la carte, à droite: Département Politique fédéral.

Les cartes des ménages:
M. et Mme François Durand

Il faut éviter de mettre «Mr.», erreur très répandue; cette abréviation est celle de «Mister» et non de «Monsieur» qui s'abrège exclusivement par «M.».

L'adresse est facultative.

Lorsqu'on possède un titre diplomatique ou un grade administratif, il est superflu de mentionner encore un titre ou grade universitaire.

Les dames peuvent également avoir des cartes de visite pour elles seules. Elles sont alors généralement rédigées par ex.: «Madame François Durand» avec ou sans adresse.

En français, seule une femme divorcée mentionne son prénom avec «Madame». Les femmes mariées ou veuves ne mentionnent que celui du mari. «Madame Suzanne Durand», sur une carte, indique donc une femme divorcée et non remariée.

Lorsqu'on a été présenté à des Suisses ou à des personnes non membres du corps diplomatique, plus âgés ou d'un rang plus élevé que le sien, il est poli d'aller personnellement déposer des cartes chez eux. Il est également recommandable d'en déposer chez ses nouveaux chefs sans attendre pour cela d'avoir fait la connaissance de leur femme. Si la femme du nouveau chef n'est pas trop occupée, la femme du subordonné (ou du nouveau subordonné d'un chef déjà en fonctions) fera bien de lui rendre visite plutôt que de se borner à déposer sa carte. Le subordonné peut pressentir son chef sur l'opportunité d'une telle visite.

Remarque: des prétendants au trône, voire certains princes du sang, ont généralement à leur résidence un registre; après leur avoir été présenté, au lieu de déposer des cartes, ce qui serait cavalier, on va s'inscrire dans ce registre. Exception: Don Duarte, Duc de Bragance, prétendant très démocratique au trône de Portugal, n'a pas de registre; on dépose donc des cartes chez lui comme à un simple particulier. Dans le doute: se renseigner à la Légation lorsqu'elle est en bons termes avec le prétendant, ou auprès du secrétaire de celui-ci.

La carte déposée personnellement est l'équivalent ou plutôt le «diminutif» d'une visite. Pour marquer qu'elle est déposée personnellement, on la corne. Si l'on veut être très strict, on se souviendra qu'envers une personne d'un rang supérieur, on corne la carte en bas pour marquer la déférence; envers un égal, on plie tout le côté et envers un inférieur, on la corne en haut.

Lorsque la personne chez qui l'on dépose des cartes est mariée, il faut en déposer également pour la femme. On dépose donc, à l'intention de Monsieur, une carte du mari du couple déposant et, à l'intention de Madame, une carte de la femme ainsi que du mari (jamais une femme ne dépose de carte à un homme). Suivant le libellé des cartes, on déposera donc, de couple à couple, une carte du mari et une carte de «M. et Mme» ou deux cartes du mari et une carte de «Madame». De célibataire à célibataire, une carte. De couple à célibataire, idem. De célibataire à couple, deux cartes.

On sait que les diplomates arrivant à un nouveau poste échangent des cartes avec leurs collègues. D'aucuns ont coutume d'envoyer également, à cette occasion, des cartes à certains hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étran-

gères ou de leur rendre visite de bureau. Ces visites ou ces dépôts de cartes – qui ne sont nullement obligatoires – doivent être rendus, de la part des hauts fonctionnaires du Département Politique, par l'envoi de cartes. Il ne s'agit pas ici de cartes à déposer personnellement au domicile et on peut les envoyer, par l'huissier ou par la poste, au bureau de l'intéressé, bien entendu non cornées. Dans ces cas, on n'adresse pas de cartes à la femme de l'intéressé. Les cartes doivent être rendues aussitôt que possible et en tout cas dans les huit jours. On peut, pour éviter toute confusion, écrire légèrement au crayon le nom du destinataire au haut de la carte.

Un fonctionnaire du Département n'a pas à déposer le premier des cartes à un diplomate étranger non chef de mission. Lorsqu'on fait, chez des tiers, la connaissance d'un diplomate non chef de mission, c'est à lui qu'il incombe de déposer le premier des cartes auprès des Suisses dont il a fait la connaissance. Les membres du Département Politique ne déposent des cartes les premiers qu'aux chefs de mission diplomatique (ou à d'autres Suisses d'un rang plus élevé naturellement) ainsi qu'aux étrangers de marque ou âgés, non membres du corps diplomatique.

À l'occasion de la fête nationale des pays étrangers, il est recommandable d'envoyer au chef de mission intéressé, si on le connaît, une carte munie au bas des initiales «p.f.» (pour féliciter). À de telles cartes, on répond par une carte «p.r.» (pour remercier).

Remarque: envoyer des cartes «p.f.» pour un mariage, une naissance, ou des cartes «p.c.» (pour condoléance) à l'occasion d'un deuil est un peu cavalier. Il vaut mieux prendre la peine d'écrire quelques lignes.

Un diplomate suisse rappelé à Berne enverra, à son arrivée, des cartes aux connaissances suisses ou diplomates à qui il ne rend pas visite. Il ne doit pas, en revanche, envoyer ses cartes à tout le corps diplomatique; ce serait interprété comme une façon indiscrete de se faire inviter. Il n'y a pas lieu non plus de signaler son accès à la tête d'une Division ou d'un service par l'envoi de cartes. Les noms des nouveaux chefs d'importantes subdivisions du Département sont communiqués par le Protocole moyennant circulaire officielle.

Immédiatement avant de quitter Berne, à la suite d'un transfert, par ex., on dépose chez toutes ses connaissances des cartes «p.p.c.» (pour prendre congé).

3. Visites.

Le protocole à observer entre chefs de mission diplomatique d'une part et les Chefs de Division du Département Politique ainsi que le Chef du Protocole, d'autre part, n'est pas étudié dans ce chapitre qui ne concerne donc que les autres membres du Département.

Les visites sont en général le monopole des dames. En principe, un Suisse ou une Suissesse n'ont à faire de première visite à aucun membre du corps diplomatique. En effet, s'il s'agit d'un jeune fonctionnaire, il convient de s'abstenir par modestie, et s'il s'agit d'un haut fonctionnaire, c'est au diplomate étranger à faire le premier pas.

Lorsqu'un fonctionnaire du Département Politique fait la connaissance d'un chef de mission diplomatique, il n'a pas à lui faire visite, mais il doit aller déposer personnellement dans les huit jours, à sa résidence, des cartes cornées (voir le cha-

pitre «Cartes de visite») de lui-même et de sa femme pour le dit chef de mission et sa femme.

Lorsqu'une femme de diplomate a fait, comme il convient, une première visite à la femme d'un fonctionnaire du Département dont elle a fait la connaissance, il faut, dans la mesure du possible, rendre la visite dans les huit jours. Mais actuellement on ne se formalise plus guère d'un délai plus long.

L'usage suivant n'est pas encore tombé complètement en désuétude: Après avoir été invitée à un déjeuner ou à un dîner, Madame fait, dans les huit jours, une visite «de digestion» à la femme de l'amphitryon. Cette visite est le plus souvent remplacée par un dépôt de cartes.

4. *Invitations.*

Il est très important de répondre *aussitôt que possible* (dans les vingt-quatre heures) surtout pour un déjeuner ou un dîner, afin que la maîtresse de maison sache à quoi s'en tenir, et puisse éventuellement inviter quelqu'un d'autre sans que l'invité «de seconde zone» ne devine, à la brièveté du délai, qu'il doit cette faveur à la carence d'un collègue.

La réponse-type serait par ex.:

«M. et Mme X. présentent leurs compliments à Son Excellence Monsieur le Ministre de Sa Majesté Britannique et à Madame Thomas Maitland Snow et les remercient de leur aimable invitation à déjeuner pour le jeudi 6 juin à 13 heures. Ils auront l'honneur et le plaisir de s'y rendre.»

Autre exemple:

«M. et Mme X. présentent leurs compliments à Leurs Excellences Monsieur le Ministre de Sa Majesté Britannique et Madame Thomas Maitland Snow et les remercient de leur aimable invitation à déjeuner pour le jeudi 6 juin à 13 heures. Ils auront l'honneur de s'y rendre.»

Troisième exemple:

«M. et Mme X. présentent leurs compliments à Leurs Excellences Monsieur le Ministre des États-Unis d'Amérique et Madame Leland Harrison et les remercient de leur aimable invitation pour le 6 juin à laquelle ils auront l'honneur de se rendre.»

Si l'invité est célibataire, il peut remplacer les compliments par des hommages, à condition que l'amphitryon soit marié. Il est cavalier de répondre qu'on espère vivement pouvoir accepter, cette incertitude plongeant la maîtresse de maison dans un désagréable embarras.

En principe, c'est toujours Madame qui invite. Monsieur est indiqué à cause de son titre. On peut donc adresser l'enveloppe à Madame seule.

Si l'on est invité *ex officio* par quelqu'un dont on n'a pas encore fait la connaissance, il est recommandable de déposer des cartes avant le jour de l'invitation, ou même, selon le caractère de celle-ci, de faire visite.

On écrit bien entendu toujours à la main, et non pas à la machine, tant les réponses que les invitations. Si ces dernières sont partiellement imprimées, les vides doivent donc être remplis à la main et jamais dactylographiés. La réponse, dans ce cas, peut être dactylographiée à condition d'être écrite à la troisième personne et précédée de la signature à la plume.

5. *Correspondance et conversation*

Les principes généraux peuvent être trouvés dans tout manuel de savoir-vivre, de «La Politesse» du Duc de Lévis-Mirepoix et du Comte de Vogüé au «Nouveau Savoir-vivre» de Paul Reboux qui s'y livre, d'ailleurs, à quelques facéties à ne pas prendre au pied de la lettre.

Rappelons seulement que les *hommages* sont réservés d'homme à femme, sauf envers princes du sang ou souverains.

«Chère Madame» est très intime. Même à une femme que l'on connaît assez bien, il vaut mieux se borner à écrire «Madame» tout court en appel.

Il ne faut pas non plus se laisser induire en erreur par la familiarité bienveillante que peut témoigner un haut personnage à une jeune fonctionnaire et, à l'homme d'un rang distingué qui nous écrira gentiment «Mon cher collègue», «Cher ami», ou «Cher Monsieur», on répondra: «Monsieur le Ministre» ou «Monsieur le Chef de Division», et à ses «sentiments les plus cordiaux» par de la «haute considération».

À un Suisse d'un rang nettement supérieur et auquel on est subordonné, on donnera du respect.

Pour l'emploi des titres et de la signature: cf. la notice épistolaire de juillet 1946.

Dans la correspondance comme dans la conversation, on ne dit pas en français, comme appel et en s'adressant à l'intéressé: «Monsieur Durand», mais «Monsieur» tout court. Écrire «Cher Monsieur Durand» ou dire «Bonjour M. Durand» au lieu de «Cher Monsieur» ou «Bonjour Monsieur» est un germanisme. En français, c'est cavalier. Exception: lorsqu'un chef dit bonjour à son subordonné en ajoutant son nom à «Monsieur», c'est une marque de bienveillance et l'Attaché François Durand se félicitera de s'entendre dire «Bonjour M. Durand» par son chef de section ou de division qui lui témoigne ainsi un intérêt bienveillant. En revanche, le dit chef pourrait, sans être susceptible, ressentir quelque étonnement en s'entendant répondre par l'Attaché Durand «Bonjour M. Meier», au lieu de «Bonjour Monsieur» ou «Bonjour M. le Ministre».

En français, il faut éviter de donner trop généreusement des titres dans la conversation. «M. le Ministre» et a fortiori «M. l'Ambassadeur» sont obligatoires; «M. le Directeur (général)» est tolérable, surtout s'il s'agit d'un chef de division ou du directeur d'une très importante entreprise; «M. le Recteur» est admissible; «M. le Professeur» doit être utilisé avec discernement; «M. le Docteur» est exclu, on dit aux médecins: «Docteur» et aux porteurs du bonnet de docteur d'autres facultés: «Monsieur». «M. le Conseiller national», «M. le Conseiller aux États», «M. le Conseiller d'État» sont recommandables. «M. le Président» doit être utilisé avec discernement, et non prodigué à l'ensemble des quelque 2 à 300 000 citoyens suisses qui président quelque chose à divers titres. «M. le Conseiller» pour un Conseiller de Légation est bien peu usité et il n'est guère admissible qu'envers ses propres supérieurs et non envers les diplomates étrangers. Les titres nobiliaires, sauf «M. le Duc» et «Prince», sont exclus.

Donc: règle générale: le français est prudent dans l'emploi des titres.

6. *Toilettes.*

Si l'invitation porte «cravate noire», Monsieur se met en smoking et Madame en robe longue mais non ou peu décolletée et avec manches.

Si l'invitation porte «cravate blanche» ou «tenue de soirée», Monsieur se met en habit et Madame en grand décolleté et sans manches.

Le veston noir, court, et le pantalon rayé ne sont en général pas une tenue mondaine mais bien administrative (c'est-à-dire pour certaines manifestations officielles où la jaquette n'est pas de rigueur). Exceptions: certains déjeuners auxquels participent des membres de familles royales. Un gilet gris serait alors très indiqué, mais le gilet noir est admis.

Avec la jaquette (pour un mariage par ex.) les femmes portent, sauf convention contraire pour le cas particulier, des robes longues, claires et non décolletées, et de grands chapeaux. Exemple d'exception: le mariage de Mlle Pauline Calderon, fille du Ministre d'Espagne, où les dames sont convenues de venir en robe courte.

À un déjeuner et à une réception d'après-midi, les dames sont en chapeau; à un dîner, tête nue. À un cocktail, tout est permis, du tailleur sport sans chapeau à la robe d'après-midi ultrahabillée, avec les chapeaux invraisemblables particulièrement indiqués pour ces occasions.

7. *Règle générale en matière de préséance.*

Lorsque des Suisses invitent des diplomates, ces derniers passent avant les invités suisses, exception faite des Conseillers fédéraux. Lorsque, en revanche, des diplomates étrangers invitent des personnalités suisses, la préséance revient à ces dernières, exception faite de l'Ambassadeur.

Cependant, dans les très grands banquets, surtout lorsqu'ils ne réunissent que des hommes, il est admis qu'on «panache» compatriotes et étrangers, c'est-à-dire qu'on intercale par exemple un Suisse entre deux étrangers ou inversement.

Entre diplomates de même rang, c'est l'ancienneté, c'est-à-dire la durée des fonctions au poste dont il s'agit, qui dicte la préséance.

dodis.ch/55823

Premier règlement protocolaire de la Confédération¹

RÈGLEMENT PROTOCOLAIRE APPROUVÉ PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL
LE 2 NOVEMBRE 1948

[Berne,] 2 novembre 1948

I. Arrivée du chef de mission.

1. Lorsque l'arrivée du chef de mission est annoncée officiellement au Département Politique Fédéral, le chef du Protocole ou son remplaçant l'accueille à la gare et le salue au nom du chef du Département Politique. (veston)
2. Le chef du Protocole accompagne l'agent diplomatique de la gare à sa résidence dans une voiture de l'administration fédérale.
3. Au cas où le chef de mission arrive en Suisse par voie aérienne, le chef du Département décide si un fonctionnaire doit aller le saluer à l'aéroport et l'accompagner à Berne en train ou en voiture.
4. Si le chef de mission arrive à Berne en automobile, le chef du Protocole va le saluer à sa résidence.

II. Remise des lettres de créance.

1. Le premier soin du nouveau chef de mission est de prendre contact avec le service du protocole pour lui remettre la copie de ses lettres de créance ainsi que des lettres de rappel de son prédécesseur, à moins que celui-ci ne les ait présentées avant son départ.
2. Le chef du Protocole expose dans les grandes lignes au nouveau représentant diplomatique l'organisation de l'Administration fédérale et, en particulier, du Département Politique. Il lui explique le cérémonial de la remise des lettres de créance et fixe le jour et l'heure de celle-ci après avoir consulté le Président de la Confédération et le Chef du Département Politique. Le chef de mission indique au Protocole le nombre des collaborateurs dont il désire se faire accompagner à cette cérémonie.
3. Au jour fixé, un fonctionnaire supérieur du Département Politique, accompagné d'un huissier, va chercher en voiture le chef de mission et sa suite pour les conduire au Palais fédéral.

¹ CH-BAR#E2001E#1000/1571#236* (B.22.11.0). Le Règlement protocolaire a été élaboré par le Service du Protocole du Département politique et soumis comme proposition de ce Département le 2 février 1948 à l'attention du Conseil Fédéral, qui a adopté le Règlement lors de sa séance du 2 novembre, cf. le PVCF N° 2450 du 2 novembre 1948, CH-BAR#E1004.1#1000/9#500* (4.11).

4. Le Nonce apostolique ou l'Ambassadeur est attendu à mi-hauteur de l'escalier central du Palais fédéral par le chef du Protocole, accompagné d'un huissier, qui le conduit à la salle des audiences et le présente au Conseil Fédéral réuni in corpore.
L'Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire ou le Ministre-résident, conduit de la même façon à la salle des audiences, est reçu par le Président de la Confédération et le Chef du Département Politique. Si ce dernier est Président de la Confédération, il est accompagné du Vice-président du Conseil Fédéral. En cas d'empêchement, le Président de la Confédération et le Chef du Département Politique sont remplacés par une délégation de deux membres du Conseil Fédéral.
Le Chancelier de la Confédération ou l'un des Vice-chanceliers assiste à l'audience.
5. Le Chargé d'Affaires en pied, accompagné en voiture au Palais fédéral par un haut fonctionnaire du Département Politique, est conduit par le chef du Protocole dans le bureau du Chef du Département Politique, auquel il remet ses lettres de cabinet.
6. Aucun discours n'est prononcé à l'occasion de la présentation des lettres de créance, mais seulement quelques paroles de courtoisie, à moins que le nouveau chef de mission n'exprime le désir de lire une allocution. Dans ce cas, il en remet auparavant le texte au service du Protocole.
7. La cérémonie terminée, le chef de mission est reconduit par les personnes qui l'ont accompagné à l'arrivée.
8. La tenue prescrite est l'uniforme ou la jaquette.
Les huissiers sont en grande tenue à la réception des Nonce, Ambassadeur et Ministre; en petite tenue à celle des Chargés d'Affaires.
9. Le chef du Protocole communique au nouvel agent la liste des membres du Conseil Fédéral et des hauts fonctionnaires de l'Administration auxquels il est invité à rendre visite ou à envoyer sa carte.

III. Présentation de l'épouse du chef de mission aux femmes des Conseillers fédéraux.

1. La femme du chef du Protocole, ou à son défaut, celle d'un de ses collaborateurs, présente l'épouse de l'Ambassadeur et du Ministre aux femmes des Conseillers fédéraux.
2. La femme du Chargé d'Affaires en pied est présentée à l'épouse du Chef du Département Politique; elle adresse sa carte de visite, avec celle de l'épouse du chef du Protocole, aux femmes des autres Conseillers fédéraux.

IV. Présentation des collaborateurs du chef de mission.

Le chef de mission ou son remplaçant présente ses nouveaux collaborateurs au chef du Protocole. Celui-ci indique aux intéressés les visites qu'ils ont à faire selon leur grade et la nature de leurs fonctions.

V. Réceptions officielles et audiences.

1. Au début de l'année le Président de la Confédération, assisté du chef du Protocole, reçoit le Corps Diplomatique pour la présentation des vœux de Nouvel-An.
Le Protocole établit le programme de la réception à l'intention des missions étrangères. La tenue prescrite est l'uniforme, ou l'habit avec gilet noir. (décorations)
2. Le Protocole est à la disposition des chefs de mission pour fixer les audiences qu'ils demanderont au Président de la Confédération ou au chef du Département Politique.

VI. Absence passagère et rappel du chef de mission.

1. Le chef de mission quittant momentanément la Suisse en informe le Département Politique et lui indique le nom du collaborateur qui le remplace en qualité de Chargé d'Affaires a.i.
2. Quittant définitivement son poste, le Nonce ou l'Ambassadeur remet ses lettres de rappel au Conseil fédéral in corpore, l'agent de deuxième classe au Président de la Confédération et au Chef du Département Politique, et le Chargé d'Affaires en pied au Chef du Département Politique. Si cette cérémonie n'a pas pu avoir lieu, les lettres de rappel sont remises par le nouveau chef de mission en même temps que ses lettres de créance.
3. Le cérémonial de la remise des lettres de rappel est identique à celui de la remise des lettres de créance.
4. Si l'heure du départ est communiquée officiellement au Département Politique, le chef du Protocole ou son remplaçant se rend à la gare pour prendre congé de l'agent diplomatique au nom du Chef du Département.
5. Si le chef de mission quitte la Suisse en avion ou en automobile, le chef du Protocole ou son remplaçant prend congé de lui à sa résidence au nom du Chef du Département.

VII. Décès.

1. Au décès d'un chef d'État, le Chef du Département Politique, accompagné d'un de ses premiers collaborateurs et du chef du Protocole, se rend à la résidence du représentant diplomatique de l'État en deuil pour lui présenter ses condoléances. Si le représentant est Chargé d'Affaires, la visite est faite par le chef du Protocole.
Si la mission diplomatique de cet État organise une cérémonie funèbre, le Président de la Confédération y prend part, en compagnie d'un ou deux Conseillers fédéraux ainsi que du Chancelier de la Confédération.

2. À la mort d'un ambassadeur ou d'un ministre accrédité auprès du Conseil Fédéral, la famille du défunt reçoit la visite du Chef du Département Politique accompagné d'un de ses premiers collaborateurs et du chef du Protocole. Si le défunt était Chargé d'Affaires, la visite est faite par le chef du Protocole.
Si un service funèbre est organisé à Berne, le Président de la Confédération, un ou deux de ses collègues ainsi que le Chancelier de la Confédération y assistent; si la cérémonie a lieu hors de la ville fédérale, le Conseil Fédéral y délègue le Chef du Département Politique.
3. À la mort d'un collaborateur du chef de Mission, les condoléances sont exprimées par le Protocole.

VIII. Drapeau fédéral.

Le drapeau fédéral est hissé

1. Sur le Palais du Parlement pendant les sessions des Chambres fédérales.
2. Sur tous les bâtiments de la Confédération le 1er août.

Le drapeau est mis en berne

1. Sur tous les bâtiments de la Confédération: au décès d'un Conseiller fédéral.
2. Sur l'aile ouest du Palais fédéral, au décès
 - a) du chef d'un État avec lequel la Confédération entretient des relations diplomatiques;
 - b) du Chancelier de la Confédération;
 - c) d'un chef de mission accrédité auprès du Conseil fédéral.

XI. Préséance.

L'ordre de préséance à observer dans les principales manifestations et réceptions officielles est donné dans quatre listes jointes en appendice.

L'annexe I constitue un tableau énumérant par ordre de préséance les magistrats et fonctionnaires fédéraux, cantonaux et communaux, les officiers et enfin les autorités ecclésiastiques. L'annexe II donne l'ordre des diplomates accrédités dans la ville fédérale. La liste suivante, annexe III, sans être complète, fixe le placement aux repas réunissant des personnalités suisses et étrangères (un tableau joint à cette liste représente différentes manières de placer les convives). Enfin, l'annexe IV concerne les manifestations, auxquelles les invités participent par groupes, telles que cérémonies religieuses, présentations à un chef d'État, cortèges, etc.

À égalité de rang, la préséance est déterminée par l'ancienneté, puis par l'âge; ces deux critères ne sont pas toujours appliqués rigoureusement, surtout lorsqu'il est indiqué (à certains grands repas officiels notamment) de faire alterner Suisses et étrangers.

Ordre de préséance des diplomates accrédités à Berne.

1. Nonce apostolique et Ambassadeur de France
2. Envoyés extraordinaires et Ministres plénipotentiaires (la classe de Ministre-résident, qui viendrait en troisième lieu, n'est pas représentée à Berne).
3. Chargés d'Affaires en pied
4. Chargés d'Affaires intérimaires
5. Ministres-Conseillers
6. Conseillers de Nonciature et d'Ambassade
7. Conseillers de Légation
8. Auditeurs à la Nonciature
9. Secrétaires de Nonciature et d'Ambassade de Ière classe
10. Secrétaires de Légation de Ière classe
11. Secrétaires de Nonciature et d'Ambassade de IIème classe
12. Secrétaires de Légation de IIème classe
13. Attachés de Nonciature et d'Ambassade
Secrétaires de Légation de IIIème classe
Attachés de Légation.

Dans chaque classe, l'ordre de préséance est fixé par la date de la remise des lettres de créance ou par celle de l'entrée en fonctions, qui est indiquée dans la liste des membres du Corps Diplomatique. Le Chargé d'Affaires ad interim de la Nonciature ou de l'Ambassade a la préséance sur le Chargé d'Affaires d'une Légation.

La préséance des *Attachés militaires, navals et de l'air* ainsi que de leurs Adjoints est déterminée par leur grade et d'après les équivalences suivantes:

Général = Ministre

Colonel = Conseiller

Lieutenant-Colonel et Major = Secrétaire I

Capitaine = Secrétaire II

Premier Lieutenant et Lieutenant = Attaché

Cependant, en raison de ses fonctions, l'Attaché militaire en titre a le pas sur l'Attaché militaire adjoint, même d'un grade supérieur.

Le Conseiller commercial a le rang de Conseiller d'Ambassade ou de Légation; *l'Attaché commercial* celui de Secrétaire de Ière classe, à moins qu'un autre grade diplomatique ne lui soit officiellement attribué par la mission dont il dépend.

Le rang de leurs adjoints est fixé comme celui des adjoints des Attachés militaires.

Les Attachés sociaux, culturels ou de presse n'ont, comme tels, pas de place déterminée dans l'ordre de préséance; ce dernier est fixé en premier lieu d'après leur rang diplomatique.

Ordre de préséance à table

A. Dans une maison étrangère:

Le Président de la Confédération,
 le Vice-Président du Conseil fédéral,
 les Conseillers fédéraux et le Général en fonction, d'après leur ancienneté,²
 le Nonce apostolique et l'Ambassadeur de France,
 les Présidents des Chambres fédérales (Conseil national et Conseil des États),
 les Présidents du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances,
 le Général hors fonction,
 le Chancelier de la Confédération,
 les Commandants de Corps d'armée,
 le Chef de la Division des Affaires politiques,
 les Ministres accrédités auprès du Conseil fédéral,
 les Conseillers nationaux et les Conseillers aux États,
 les Ministres suisses,³
 les Chargés d'Affaires en pied,
 les Chefs de divisions fédérales hors classe,
 les Chefs des principaux services du Département Politique ayant rang de Conseiller de Légation,
 les Chargés d'Affaires ad interim,
 les autres hôtes (la préséance est donnée aux Suisses, sauf s'il y a de grandes différences d'âge, de rang, etc.).

B. Dans une maison suisse:

Le Président de la Confédération,
 le Nonce apostolique et l'Ambassadeur de France,
 les autres Conseillers fédéraux et le Général en fonction,⁴
 les Ministres accrédités auprès du Conseil fédéral,
 les Présidents des Chambres fédérales (Conseil national et Conseil des États),
 les Présidents du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances,
 le Général hors fonction,
 le Chancelier de la Confédération,
 les Chargés d'Affaires en pied,
 les Ministres suisses et les Commandants de Corps d'armée,
 les Chargés d'Affaires ad interim,

² *Annotation dans le texte original:* Voir note 1 de l'annexe I.

³ *Annotation dans le texte original:* Le Ministre accrédité auprès du gouvernement de l'État dont l'hôte est ressortissant a le pas sur les membres du Parlement (autres que les Présidents), sur le chef des Affaires politiques et sur les Ministres accrédités auprès du Conseil fédéral.

⁴ *Annotation dans le texte original:* Voir note 1 de l'annexe I.

les autres hôtes (la préséance est donnée aux étrangers sauf s'il y a de grandes différences d'âge, de rang, etc.).
[...]⁵

Un plan de table peut comporter 1, 2, ou 4 centres. S'il est à deux centres et que les deux sexes sont également représentés, le nombre des invités doit être, pour que deux hommes ou deux femmes ne soient pas placés l'un à côté de l'autre, un multiple de 4 – et de 8 dans un placement en croix (4 centres).

Dans le plan à 2 centres, ceux-ci peuvent être représentés soit par l'hôte et sa femme, soit (repas d'hommes) par l'amphitryon et un hôte d'honneur hors rang, soit enfin (repas mixtes) par l'hôtesse ayant en face d'elle un invité hors rang auquel l'hôte a cédé sa place (chef d'État, conseiller fédéral, ambassadeur, etc.).

Ordre de préséance pour les cortèges et autres manifestations analogues.

1. Conseil Fédéral (avec Chancelier et Vice-chanceliers)
2. Général en fonction
3. Corps diplomatique
4. Conseil National
5. Conseil des États
6. Tribunal Fédéral
7. Tribunal fédéral des Assurances
8. Anciens Conseillers fédéraux et Général hors fonction
9. Commandants d'unités d'armée
10. Représentants des Nations Unies
11. Directeurs et Vice-Directeurs des bureaux internationaux
12. Gouvernements cantonaux, selon l'ordre constitutionnel des cantons (Const. féd. art. 1)
13. Épiscopat, Conseil de la Fédération des Églises protestantes
14. Les Départements fédéraux, dans l'ordre commandé par le caractère de la manifestation et, subsidiairement, suivant l'ordre de l'Annuaire fédéral
15. Autorités cantonales législatives
16. Tribunaux cantonaux
17. Autorités municipales exécutives
18. Autorités municipales législatives.

[...]

5 Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/55823 ou p. 69 de cette publication.

Quaderni di Dodis

Band 1

Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.)
Wissenschaft und Aussenpolitik

Band 2

Bernd Haunfelder (Hg.)
Aus Adenauers Nähe

Band 3

Timothee Feller
Le Collège des Diplomates

Band 4

Bernd Haunfelder (Hg.)
Österreich zwischen den Mächten

Band 5

Dominik Matter
«SOS Biafra»

Band 6

Christiane Sibille
«Harmony Must Dominate
the World»

Band 7

Ivo Rogic
Diplomazia e «rivoluzione»

Band 8

Thomas Bürgisser
Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle
im Kalten Krieg

Band 9

Thomas Bürgisser und Sacha Zala (Hg.)
«Die Revolte der Jungen»

Band 10

P.-Y. Donzé, C. Hauser,
P. Lottaz et A. Maître (éd.)
«Journal d'un témoin»

Band 11

Josef Zwicker
Der Fall Charles Davis

Band 12

Marc Dierikx and Sacha Zala (eds.)
When the Wall Came Down

Band 14

Sacha Zala et Marc Perrenoud (éd.)
Documents diplomatiques suisses
sur l'histoire de la Société
des Nations 1918–1946

Band 16

Beat Hodler (Hg.)
«Unsere jungen Ambassadoren»

Band 17

Daniel Marc Segesser, Wolfgang Weber
und Sacha Zala (Hg.)
Sehr geteilte Meinungen

Band 18

Jonas Hirschi
Der unsichtbare Dienst

Jonas Hirschi

Der unsichtbare Dienst

Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz
1946–1990

Das diplomatische Protokoll ist eine internationale Konvention, welche die Beziehungen zwischen Staaten regelt. Seit 1946 gibt es im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) einen für diese Fragen zuständigen Protokolldienst, der zudem auch für das Staatszeremoniell sowie Fragen der Etikette zuständig ist. Er arbeitet grundsätzlich im Hintergrund und schafft so den technischen Rahmen für eine funktionierende Aussenpolitik – und weit mehr: Die vorliegende Studie zeigt, dass gewisse protokollarische Fragen durchaus eine politische Brisanz aufweisen. Untersucht werden die Vermittlung des Staatsverständnisses durch das Protokoll, der Machtaspekt protokollarischer Fragen und die Anerkennung von Staaten als politische Funktionen des diplomatischen Protokolls. Damit eröffnet der Autor neue Einblicke in einen Dienst, der für die Öffentlichkeit oft unsichtbar bleibt.

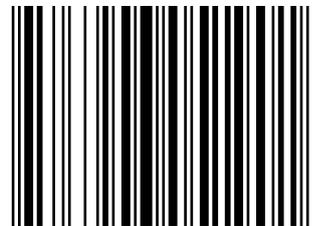
Jonas Hirschi (*1993), MA, Historiker, ist seit 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Dodis.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des
affaires étrangères DFAE

ISBN 978-3-906051-90-1



9 783906 051901 >