

Die Botschaft des Bundesrates vom 7. September 1945 über die Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften enthält die Bemerkung, dass im Jahre 1919 der Bundesrat "eine umfassende Reform des Konsularwesens einleitete" (S.2). In der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 1. Oktober erkundigte sich Herr Nationalrat Oprecht, in was diese Reform bestanden habe. Die folgenden Ausführungen sollen auf diese Frage Auskunft geben:

Von der Entstehung des schweizerischen  
Konsulardienstes bis zum Weltkrieg 1914-1918.

Die alte Eidgenossenschaft unterhielt vor 1798 im Ausland weder ständige Gesandtschaften noch Konsulate. Vereinzelt begegnet man zwar im 17. und 18. Jahrhundert in Venedig konsularischen Vertretern der Grauen Bünde, Consoli genannt. Doch handelte es sich in diesem Falle mehr um Handelsagenten, die mit vorübergehenden Missionen betraut waren. Erst die Helvetische Republik schuf, und zwar durch eine blosse Verfügung des Ministers des Aeussern, ständige schweizerische Konsulate (1798 in Bordeaux, 1799 in Marseille und Genua, 1801 in Nantes, 1802 in Triest). Sie waren anfänglich dem Minister des Auswärtigen, später dem Landammann unterstellt. Mit Rücksicht darauf, dass der Konsultitel in Frankreich damals nur den höchsten Regierungsbeamten zukam, wurden unsere Konsuln von 1800 bis 1811 "Kommissäre der Handelsbeziehungen" genannt. Damit war auch der anfänglich fast ausschliesslich



kommerzielle Charakter ihrer Tätigkeit gekennzeichnet. So blieb es durch Jahrzehnte. Ein Reglement bestand nicht. Immerhin entwickelten sich schon im Verlaufe der ersten Jahre gewisse Normen, die in der Folge für sämtliche neuerrichtenden Posten massgebend waren. Vor allem entschloss man sich schon von Anbeginn, nach Möglichkeit nur Honorarkonsule zu verwenden und von der Errichtung kostspieliger Berufskonsulate abzusehen. Ihre Haupttätigkeit war auf kommerzielle Interventionen und die wirtschaftliche Berichterstattung gerichtet.

Ein erster Versuch, die auf das Konsularwesen bezüglichen Vorschriften und Gebräuche zu sammeln, findet sich in den eidgenössischen Abschieden vom 16. September 1803. Die grundlegende Fassung enthielt allerdings erst der Tagsatzungsbeschluss vom 8. August 1816. Dem Konsul wurden zu den bisherigen Befugnissen bestimmte zivilrechtliche Funktionen übertragen und als Entschädigung für seine Auslagen der Bezug gewisser Gebühren gewährt. Der jeweilige Tagsatzungspräsident übte die Aufsicht über sämtliche konsularischen Vertretungen aus. Die Wählbarkeit zum Konsuln wurde vom Besitz des Schweizerbürgerrechts abhängig gemacht. Der Tagsatzungsbeschluss vom 8. August 1816 erhielt am 18. Dezember 1840 weitere Ausführungsbestimmungen. In diese erste Periode fiel noch die Errichtung der Konsulate in Livorno (1809), Neapel (1812) und Amsterdam (1815).

Während der Restaurationsperiode und bis zum Jahre 1848 blieben die genannten Tagsatzungsbeschlüsse, einige unwesentliche Abänderungen und Ergänzungen ausgenommen, unverändert in Kraft. Gleichzeitig wurde mit dem Ausbau des überseeischen Konsularnetzes, das jetzt zufolge der starken Auswanderung notwendig wurde, begonnen (New York 1816, Rio de Janeiro 1819, Washington 1822, Mexiko 1827, Buenos Aires 1834, u.a.m.). In Europa erhielten verschiedene Landeshauptstädte konsularische Vertretungen (London 1816, Petersburg, Lissa-

bon 1817, Rom 1818, Brüssel 1826). 1816 wurde in Mailand an Stelle des bisherigen Geschäftsträgerpostens bei der zisalpinischen Republik das erste Berufsgeneralkonsulat errichtet, das allerdings später wieder in ein Honorarkonsulat umgewandelt worden ist.

Eine neue staatsrechtliche Grundlage für das Konsularwesen brachte die Bundesverfassung von 1848. Die Uebertragung der auswärtigen Angelegenheiten an den Bundesrat hatte eine gewisse Organisation des Konsulardienstes zur Folge. Mit der Oberaufsicht wurde das Politische Departement betraut, das diese bis zum heutigen Tag beibehalten hat. Am 1. Mai 1851 erschien ein erstes "Reglement für die schweizerischen Konsuln", das schon manche Elemente der spätern Reglemente enthielt und bis 1875 in Kraft blieb. Neben den frühern Bestimmungen über die kommerzielle Tätigkeit der Konsuln traten jetzt die zivilrechtlichen Vorschriften stark in den Vordergrund. Dazu kam eine Reihe administrativer Befugnisse. Die alte Bezeichnung "Handelskonsul" fiel weg und wurde durch den Titel Konsul ersetzt. Die Zahl der Konsulate erfuhr durch die ständig zunehmende Auswanderung und die damit verbundene Gründung grosser Schweizerkolonien eine wesentliche Vermehrung.

1875 wurde ein weiterer Schritt im Ausbau des Konsularwesens getan. Auf wiederholtes Ansuchen der Bundesversammlung erfolgte eine erste Revision des Konsularreglementes von 1851. Sie wurde vor allem infolge der Verfassungsrevision von 1874 und verschiedener gesetzlicher Aenderungen, speziell der neuen Gesetzgebung betreffend Zivilstand und Ehe, notwendig. Zugleich boten der aufblühende Handel und die freihändlerische Aera, die damals alle europäischen Industriestaaten belebte, den Bundesbehörden Veranlassung, dem Konsularwesen besondere Sorgfalt zu schenken. Verschiedene Bestimmungen über die kommerzielle Betätigung der Konsuln, die in das neue "Reglement für schweizerische Konsularbeamte" aufgenommen wurden, zeugen vom Bestreben, den Aussenhandel wirksamer zu unterstützen. Um die nämliche Zeit traf der Bundesrat aus demselben Grunde mit ver-

schiedenen Staaten, teils in Sonderbestimmungen der Handels- und Niederlassungsverträge, teils in Konsularkonventionen, Vereinbarungen über die rechtliche Stellung der konsularischen Vertretungen.

Alle diese Massnahmen scheinen Volk und Parlament noch nicht befriedigt zu haben. Gegen Ende der 70iger Jahre wurden neuerdings Wünsche nach intensiverer Betätigung der Konsuln zu Gunsten unserer Handelsinteressen laut. Die nähere Veranlassung dazu dürfte wohl im staatlichen Protektionismus zu suchen sein, der sich damals allerorts wieder fühlbar machte. Der Bundesrat beantwortete die verschiedenen Anregungen in seinem Gesetz über das Gesandtschafts- und Konsularwesen vom 27. Juni 1894. Die Vorlage, der die Räte mit einigen Abänderungen zugestimmt hatten, wurde aber im nachfolgenden Jahre vom Volke verworfen.

Dieser ablehnende Volksentscheid von 1894, zusammen mit dem gegen Ende der 1890er Jahre einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung, brachte für längere Zeit Ruhe in die Frage der Konsularreform. Der schweizerische Handel stand damals, begünstigt durch den blühenden Wirtschaftsliberalismus, in einer ausgesprochenen Hochkonjunktur. Die Leichtigkeit der zwischenstaatlichen Geschäftsbeziehungen verminderte das Interesse der massgebenden Handels- und Industriekreise für staatliche Massnahmen auf diesem Gebiet. Man wollte die Handelsförderung im Ausland möglichst der Privatinitiative überlassen, die hierin, wie es in einer Resolution der schweizerischen Handelskammer vom Frühjahr 1914 hiess, "allen staatlichen und auch kooperativen Veranstaltungen bei weitem überlegen" sei. Nichtsdestoweniger wurde auch in diesem Zeitraum positive Arbeit auf dem Gebiet der Schaffung konsularischer Posten geleistet, wobei man namentlich wichtige Handelsplätze in allen Weltteilen mit neuen Vertretungen bedachte. Vereinzelt wurden auch schon Versuche mit der Entsendung von Berufskonsuln gemacht. Im Jahre 1914 verfügte die Schweiz über 115 Honorar- und 2 Berufskonsulate.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese ersten hundert Jahre schweizerischen Konsulardienstes den Grundstock für die spätere Ausgestaltung gelegt haben. Trotzdem war unser Land, vor allem in Vergleich mit andern europäischen Kleinstaaten, mit seiner Konsularorganisation im Rückstand\*). ~~Es~~ Es hafteten sowohl unserem System, das sich ohne eigentliche Planung schrittweise herausgebildet hatte, sowie der Verteilung der einzelnen Posten über den Erdball noch ausgesprochen zufällige, teils "dilettantische" Züge an. Der Hauptgrund lag in der bis dahin fast ausschliesslichen Beibehaltung des ehrenamtlichen Prinzips.

Die Konsularreform der Jahre 1919/1923  
und ihre Auswirkungen.

Zum vielbesprochenen Diskussionsthema wurde die Frage der Reform des schweizerischen Konsulardienstes während des ersten Weltkrieges und in der unmittelbar darauf folgenden Zeit. Infolge der Feindseligkeiten waren die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen auch damals für Jahre gestört oder unterbrochen. Ueberdies bedurften die Interessen unserer Landsleute in der Mehrzahl der Länder eines vermehrten und dringlichen Schutzes. Da möchte es sich zum Teil, dass der planmässige Ausbau des schweizerischen Konsularwesens mit den Erfordernissen der Zeit nicht Schritt gehalten hatte. Anstatt auf ein durchorganisiertes und jeder Aufgabe gewachsenes System von Stützpunkten zählen zu können, musste man häufiges Versagen feststellen. Einmal mehr befassten sich Geffentlichkeit und Parlament mit diesen Dingen. Ein am 3. Oktober 1917 von den Nationalräten Bühler, Meyer und Micheli eingereichtes Postulat, das sich mit aller Entschiedenheit für den Ausbau der konsularischen und diplomatischen Ver-

\*) Dies zeigt folgende Zusammenstellung der Zahl der Posten:

	<u>Honorarkonsulate</u>	<u>Berufskonsulate</u>
Schweiz	115	2
Belgien	562	34
Dänemark	500	16
Norwegen	636	21
Schweden	612	24
Portugal	496	33
Niederlande	613	30
Griechenland	310	20

tretungen verwendete, wurde zum Ausgangspunkt für eine Reihe von Begehren privater und amtlicher Institutionen. Sie alle wünschten eine grundlegende Reorganisation des Konsulardienstes. Namentlich wollten im Hinblick auf die Nachkriegszeit, wo es die Handelsbeziehungen wieder anzuknüpfen und teils verlorene Absatzmärkte zurück zu erobern galt, nun auch die schweizerischen Wirtschaftskreise der amtlichen Unterstützung durch leistungsfähige Konsulate nicht entbehren.

Das Politische Departement ging aktiv an eine zeitgemässe Lösung des Problems heran. Nach einlässlichen Erhebungen und Vorbereitungen entstand das am 16. Dezember 1919 vom Bundesrat erlassene neue "Konsularreglement", das gegenüber früher ganz wesentliche Neuerungen brachte. Es war die Grundlage für eine den modernen Verhältnissen entsprechende Konsularorganisation. Nach mehr als hundertjähriger Entwicklung war damit zum ersten Mal ein klares, umfassendes und unseren Verhältnissen angepasstes System geschaffen. Indes war das Reglement, wie bald zugegeben werden musste, "etwas zu theoretisch" ausgefallen. Die zuständigen Organe des Bundes begannen daher kurze Zeit nach seiner Inkraftsetzung mit den Vorarbeiten für eine neue Fassung. Dieses Reglement wurde am 26. Oktober 1923 vom Bundesrat genehmigt und trat am 1. Januar 1924 in Kraft. Es hat, mit einigen Abänderungen, noch heute Gültigkeit. Grundsätzlich unterscheidet es sich wenig von dem des Jahres 1919. Es ist aber klarer und in praktischerem Geiste gehalten.

Wie früher, so steht auch nach dem Reglement von 1923 das Konsularwesen unter der Oberleitung des Bundesrates. Er erlässt auf Antrag des Politischen Departements die allgemeinen Weisungen für die Geschäftsführung der Konsulate und entscheidet, nach Einvernahme des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, über die Errichtung und die Aufhebung von Konsulaten und wählt auf Vorschlag des Politischen Departements die Konsuln.

Die unmittelbare Leitung des Konsularwesens wurde Sache des Politischen Departements. In dessen Schosse wurde

hierfür bei der Abteilung für Auswärtiges ein besonderer Dienstzweig, genannt "Konsulardienst", geschaffen. Ihm liegen nach Art. 3 insbesondere ob:

Die Vorbereitung der Anträge auf Errichtung und Aufhebung von Konsulaten sowie auf Ernennung und Entlassung der Konsuln;

die allgemeine Kontrolle über die Konsulate und ihre Geschäftsführung sowie die Erledigung von Anständen innerhalb der ihm vom Politischen Departement verliehenen Befugnisse;

die Vermittlung des Verkehrs der Heimat mit den Konsuln und den Schweizerkolonien, insbesondere die ständige Information der Konsuln über die schweizerischen Verhältnisse;

die Aufsicht über die Berichterstattung der Konsuln.

In der Schaffung dieser Zentralstelle lag eine ebenso wichtige wie glückliche Neuerung. Es gab nunmehr eine wirklich verantwortliche Behörde, von der das ganze Konsularwesen geleitet und kontrolliert werden konnte.

Eine weitere bedeutsame Neuerung, die die Reglemente von 1919/1923 brachten, bestand in der teilweisen Aufgabe des seit den Anfängen hochgehaltenen Prinzips des Honorarkonsularsystems. Bisher waren Berufskonsuln nur in Ausnahmefällen bestellt worden. Das neue Konsularreglement, das von einem besonderen Besoldungsreglement für die schweizerischen Konsularbeamten begleitet war, brachte die Grundlage für den Aufbau eines Berufskonsularsystems. Doch sollte das Prinzip der Ehrenamtlichkeit nicht schlechthin durch ein solches der Vollaamtlichkeit ersetzt werden. Es wurde ein "gemischtes Konsularsystem" geschaffen, ein System des künftigen Nebeneinander, teils sogar des unmittelbaren Ineinandergreifens des ehrenamtlichen und beruflichen Prinzips. Dies von der richtigen Erkenntnis ausgehend, dass es sich bei diesem Problem - unabhängig von finanziellen Erwägungen - nicht um eine Frage der Ausschliesslichkeit handeln könne, sondern dass entsprechend den jeweiligen Verhältnissen bald die Schaffung eines Berufskonsu-

lates, bald die Beibehaltung eines Honorarkonsulates die richtige Lösung sein werde.

Endlich schuf das neue Konsularreglement die Voraussetzungen für den Ausbau der Konsulate als richtiggehende Amtsstellen. Unter dem reinen Honorarsystem waren diese Posten in einer Form in Erscheinung getreten, die weit von dem entfernt war, was man sich heute gemeinhin darunter vorstellt. Sie waren in der Mehrzahl der Fälle mit dem Privatgeschäft des Konsuls räumlich und personell aufs engste verknüpft. Bedurfte der Postenchef eines oder mehrerer Mitarbeiter, so pflegte er sie selbst anzustellen oder sein Privatpersonal heranzuziehen, wofür er vom Bunde eine globale Jahresentschädigung erhielt. Es gab meist keine Kanzlei und kein besonderes Archiv, was auf zahlreichen Posten zu sehr unübersichtlichen Verhältnissen führte. Diesen unbefriedigenden Zuständen suchte man nun abzuhelpfen, indem man schrittweise alle Konsulate von gewisser Bedeutung mit einer eigenen Kanzlei, eigenem Mobiliar und Material versah. Von noch grösserer Bedeutung war die durch das neue Reglement gebotene Möglichkeit, den Kanzleien inskünftig bundeseigenes Berufspersonal, bestehend aus Kanzleisekretären, Kanzlisten und Hilfskräften, zuzuteilen. Unter der Aufsicht eines Kanzlers, dem bisweilen auch der persönliche Titel eines Vizekonsuls verliehen wird, hat dieses Kanzleipersonal die administrativen Arbeiten und laufenden Geschäfte zu besorgen, sodass der Konsul von diesen zeitraubenden Mühewaltungen befreit ist und sich wichtigeren Aufgaben zuwenden kann.

Auf Grund dieser Reformen bildeten sich folgende drei Typen schweizerischer Konsulate heraus:

**Berufskonsulate:** geleitet von einem Berufskonsul; eigene Kanzlei und Berufskanzleipersonal.

**Gemischte Konsulate:** geleitet von einem Honorarkonsul; eigene Kanzlei und Berufskanzleipersonal.



Honorarkonsulate: geleitet von einem Honorarkonsul; keine Kanzlei und kein Berufskanzleipersonal.

Die Hierarchie der konsularischen Berufsbeamten, wie sie durch das Konsularreglement und Besoldungsreglement vom 26. Oktober 1923 begründet wurde, setzt sich zusammen aus Generalkonsuln, Konsuln, Vizekonsuln I. und Vizekonsuln II. Klasse\*), Kanzleisekretären, Kanzlisten und Hilfskräften. Die ersten drei Kategorien zählen zu den Berufskonsuln, die letztern drei zum Berufskanzleipersonal.

Mit der Ernennung von Berufskonsuln ging man anfänglich recht sparsam vor. Es geschah dies vorerst in Köln (1920) in Shanghai (1921) und in Athen (1922). Einige Honorarkonsulate erhielten mangels ehrenamtlicher Kandidaten vorübergehend berufliche Postenchefs. Auf weniger wichtigen Posten wurde, sofern sich bei einer Vakanz kein geeigneter Honorarkonsul fand, eine dem Berufssystem nahe kommende Lösung in der Weise erreicht, dass man einen Berufsvizekonsul oder Berufskanzler auf unbeschränkte Zeit zum Konsulatsverweser bestellte. Je mehr die Anforderungen wuchsen, die namentlich als Folge der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre an unsere konsularischen Vertretungen gestellt wurden, um so häufiger wurden Berufskonsuln ernannt. Der letzte Weltkrieg brachte zudem die Uebertragung bedeutender Schutzmachaufgaben, was eine nochmalige Steigerung in dieser Richtung nach sich zog. Heute besitzt die Schweiz 47 Generalkonsulate und Konsulate, denen Berufstitulare vorstehen, und 23 Konsulate, die von Berufsverwesern geleitet werden. Von den übrigen 49 Konsulaten sind die Mehrzahl sogenannte gemischte Konsulate (Honorarkonsulate mit bundeseigenem Berufspersonal) und nur noch 20 mehr oder weniger reine Honorarkonsulate.

Die Entwicklung, wie sie durch die Reform der Jahre

---

\*) Das Reglement unterschied ursprünglich zwischen Vizekonsuln und Konsularattachés; eine Abänderung vom 8. Januar 1937 ersetzte den Konsularattaché durch den Vizekonsul II. Klasse.

1919/1923 angebahnt wurde, verlief somit im Sinne einer wesentlichen Ausweitung des Berufskonsularnetzes. Dies ist eine Erscheinung, welche nicht nur für die Schweiz gilt. Sie liegt vorab in den Zeitverhältnissen begründet. Denn das neue schweizerische Konsularreglement hatte - wie schon gesagt - das ehrenamtliche System keineswegs zu verdrängen gesucht. Durch die Bestimmungen, die die volle Uebernahme der Kosten für Kanzleipersonal und Kanzleiunterhalt der Honorarkonsulate durch den Bund ermöglichten, verlieh es diesem Prinzip vielmehr frische Lebenskraft. Das war gewiss zu begrüßen. Es wird immer Posten sekundärer Bedeutung geben, die in den Händen eines tüchtigen Auslandschweizers sehr gut aufgehoben sind. Das ehrenamtliche System gestattet den Einsatz solcher Elemente. Sein allzu starker Rückgang wäre schon im Hinblick auf unsere Auslandschweizerkolonien zu bedauern gewesen. Es darf deshalb auch als glücklicher Umstand verzeichnet werden, dass im Jahre 1933 die zuständigen Behörden abermals einen Weg gefunden haben, um dem ehrenamtlichen Konsularprinzip gewisse Rechte zu erhalten. Dies geschah durch die Aufnahme eines Artikels über die Errichtung von Konsularagenturen (27bis) in das geltende Reglement.

Die Konsularagenten sind nebenamtliche Vertreter, die vom Politischen Departement an Orten innerhalb schon bestehender Konsularbezirke ernannt werden. Sie sind der Gesandtschaft oder dem Konsulat unterstellt, in deren Amtsprengel sie tätig sind. Die Ernennung kann überall dort geschehen, wo die Ausdehnung eines Konsularbezirks, die Langsamkeit der Verbindungen, die Wichtigkeit der schweizerischen Interessen usw. die Anwesenheit eines örtlichen Vertrauensmannes erheischen, ohne dass indes die Errichtung eines eigentlichen Konsulates gerechtfertigt wäre. Obwohl die Konsularagenten die Schweiz nicht unmittelbar vertreten, erscheinen sie als offizielle Organe des Staates und werden als solche von den ausländischen Behörden anerkannt. Das

Konsularreglement von 1923 hatte für ähnliche Funktionen ursprünglich nur sogenannte Delegierte oder Korrespondenten (Art. 27) vorgesehen. Diese entbehrten jeglichen amtlichen Charakters und konnten deshalb nur begrenzt wirksam sein. Die Lücke wurde durch die neue Einrichtung in zweckmässiger Weise ausgefüllt. Zugleich wurde geeigneten Auslandschweizern ein dankbares Feld konsularischer Tätigkeit erschlossen. Da die Pflichten der Konsularagenten keine grossen administrativen Umtriebe, wie Kanzlei, Hilfspersonal und dergl. bedingen, ist diese Vertretungsform für die ehrenamtliche Besetzung wie zugeschnitten. Im Laufe der letzten 10 Jahre wurden, namentlich in Uebersee, an die 70 schweizerische Konsularagenten ernannt. Sie haben auf dem Gebiete der Handelsförderung, worin neben geringen administrativen Funktionen ihre Hauptaufgabe liegt, wertvolle Dienste geleistet. Der Rückgang, den die ehrenamtliche Vertretungsform durch das Ueberhandnehmen der Berufskonsulate erlitten hat, wurde damit zu einem guten Teil wieder wettgemacht.

Während alle diese internen Verbesserungen des schweizerischen Konsularwesens schrittweise verwirklicht wurden, erfuhr auch das bestehende Konsularnetz eine weitgehende Reorganisation. In der Zeit von 1919 bis Kriegesbeginn 1939 wurden 41 neue Konsulate geschaffen. Sie entstanden vorwiegend in Ländern, in denen die Schweiz bisher keine Vertretung besessen hatte, oder an Plätzen, wo wichtige wirtschaftliche Interessen ein Konsulat verlangten. Indes wurden im gleichen Zeitraum auch nicht wenige bisher bestehende Honorarkonsulate aufgehoben. Viele davon waren überfällig geworden, weil sich ihre Aufgaben bei einer personell und materiell besser ausgebauten und daher leistungsfähigeren Berufsvertretung konzentrieren liessen. In diesem Falle wurde gewöhnlich beim Rücktritt eines Honorarkonsuls der Posten nicht mehr besetzt und der Amtsbezirk dem des Berufskonsulats einverleibt. Seit 1933 traten mitunter Konsularagenten an die Stelle früherer Honorarkonsuln.

Hier liegen die Gründe, weshalb trotz ununterbrochener organisatorischer Tätigkeit die Zahl der schweizerischen Konsulate im Jahre 1940 (119) die des Jahres 1914 (115) wenig überschritt. Ein Vergleich würde aber zeigen, dass in der Ausgestaltung des heutigen Konsularnetzes und des Ausbaus der einzelnen Posten gegenüber früher gewaltige Fortschritte erzielt worden sind. Die Bestrebungen liefen namentlich im Sinne einer zeitgemässen Rationalisierung des bisher stark durch Zufälligkeiten bedingten Systems der Vertretungen. Heute wird die ganze Welt von einem Netz schweizerischer konsularischer Posten überzogen, dessen Charakter den örtlichen Bedürfnissen ziemlich entspricht. Wohl werden sich auch künftig noch manche Verbesserungen oder Umschichtungen personeller oder organisatorischer Art aufdrängen. Doch ist ein Apparat vorhanden, der sich sehen lässt. Er hat besonders in den vergangenen Kriegsjahren unter teils sehr schwierigen Umständen seine Brauchbarkeit erwiesen.

Vieles wäre über die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der Befugnisse und Obliegenheiten der schweizerischen Konsuln zu sagen. Doch führte eine solche Studie über den Rahmen einer einfachen Notiz hinaus. Es wurde oben gesagt, dass die Konsulate, die in ihren Anfängen fast ausschliesslich kommerzielle Aufgaben hatten, im Laufe einer langen Entwicklung zunehmend mit administrativen Funktionen betraut wurden. Die politische und materielle Gestaltung der modernen Zeit brachte diesen Wandel im konsularischen Pflichtenkreis mit sich. Er kam auch im Konsularreglement von 1923 deutlich zum Ausdruck. Der Konsul wurde dort nicht mehr, wie hundert Jahre zuvor, in erster Linie als der "Kommissär der Handelsverhältnisse" bezeichnet, sondern als "die Mittelsperson zwischen dem Bundesrat und den in seinem Konsularbezirk lebenden Schweizerbürgern" (Art. 28). Die Obliegenheiten im einzelnen werden durch Art. 29 wie folgt umschrieben:

"der Rechtsschutz der im Auslande niedergelassenen oder mit demselben verkehrenden Schweizer, sowie die Vollziehung der Vorschriften über die Militärkontrolle und den Militärpflichtersatz;

die Durchführung der aus den Vorschriften über das Pass- und Beglaubigungswesen sich ergebenden administrativen Obliegenheiten;

die Mitwirkung in bezug auf die zivilrechtlichen Verhältnisse von Schweizern;

die Unterstützung bedürftiger Landsleute und die Beihilfe für Arbeitssuchende;

die Berichterstattung & die Erteilung von Auskünften wirtschaftlicher und kommerzieller Natur;

die Annahme von Hinterlagen und Uebermittlungen."

Es wurde oft kritisiert, die wirtschaftlichen Aufgaben kämen da erst an fünfter Stelle, und das Reglement widme ihnen, im Vergleich zu den 47 Artikeln über die administrativen Befugnisse, nur deren drei. Doch darf man aus diesen formalen Gegebenheiten keine irrtümlichen Schlüsse ziehen. Die wirtschaftlichen Pflichten der Konsulate bedürfen ihrem Wesen nach weniger der Kodifikation als die Obliegenheiten zivilrechtlicher, administrativer oder notarieller Natur. Mochten im Laufe des letzten Jahrhunderts die handelspolitischen Funktionen gegenüber den vielen anderen Aufgaben etwas zurücktreten, so widmete das Politische Departement seit Inkrafttreten der Konsularreform der Jahre 1919/1923 der wirtschaftlichen Seite des Konsularwesens seine ganz besondere Sorgfalt. Bei fast allen Neugründungen, Zusammenlegungen und Erweiterungen konsularischer Posten waren handelspolitische Motive ausschlaggebend. Immer mehr wurde darnach getrachtet, alle wichtigeren Posten mit wirtschaftlich geschultem Personal auszustatten. Auch bei der Auswahl der Honorarkonsule stellte man vorab auf solche Kriterien ab. Mit der Handelsabteilung und den schweizerischen Wirtschaftskreisen bestand hierüber ein ständiger und reger Kontakt. Handelspolitische Erwägungen waren es zudem, die den Hauptanstoß zum Ausbau des oben erwähnten Netzes schweizerischer Konsularagenturen gaben.

Wohl hat der zweite Weltkrieg dieser wirtschaftlichen Tätigkeit der Konsulate teils harte Einschränkungen auferlegt. Die zuständigen Behörden sind aber entschlossen, auch künftig

der exportfördernden Seite der Konsularvertretungen grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Doch darf man nicht verkennen, dass die Möglichkeiten, die sich auf diesem Gebiete zeigen, stark vom Charakter der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen in der Nachkriegszeit abhängen werden. Sollte sich der internationale Handelsverkehr eher, wie gewisse Anzeichen vermuten lassen, im Zeichen staatlicher Lenkung abspielen, so hätte dies eine starke Verlagerung der wichtigsten Wirtschaftsaufgaben auf die Gesandtschaften zur Folge. Die aktive und erfolgreiche Mitwirkung der Konsulate und Konsularagenturen zur Förderung der schweizerischen Ausfuhr setzt in weitem Masse das Spiel der freien Konkurrenz in einem ungebundenen internationalen Wirtschaftssystem voraus.

118

*Herr Bundesrat,*

Anbei übermittle ich Ihnen eine Aufzeichnung über die Entwicklung und die Reformen im schweizerischen Konsulardienst. Der Zweck wäre die Beantwortung der bekannten mündlichen Anfrage von Nationalrat Oprecht. Ich habe mich gefragt, ob es die Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten allenfalls nicht schätzen würden, je ein vervielfältigtes Exemplar der Notiz zu erhalten. Man stellt immer wieder fest, dass weite Kreise, selbst unter Parlamentariern, über unsern Konsulardienst in erstaunlicher Unkenntnis sind.

15.10.1945.

Beilage.

*KC*

Kopie für Herrn Minister Stückli