

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die
Vertretung der Schweiz im Auslande.

(Vom 19. Mai 1893.)

Tit.

Unterm 18. Dezember 1884 hat die Bundesversammlung folgendes Postulat genehmigt:

„Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob es sich empfehle, über das ganze Gesandtschafts- und Konsulatswesen der Schweiz den Räten eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten.“

In der Junisession 1886 wurde des weitem folgende von Herrn Nationalrat Comtesse eingebrachte Motion angenommen:

„Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob es für Handel und Industrie nicht förderlich wäre, in gewissen Ländern Berufskonsulate zu errichten, welche über unsere Handelsinteressen zu wachen, alle die Entwicklung unserer Ausfuhr interessierenden Vorgänge zu kontrollieren und daherige Erkundigungen einzuziehen, sowie das Resultat derselben zusammenzustellen hätten.“

Die Frage hat seither den Gegenstand eingehender Untersuchungen und verschiedener Kundgebungen gebildet. Der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrieverbandes u. a. hat die Ansichten seiner Sektionen über diese Frage eingeholt und die schweizerische Handelskammer faßte hierüber folgende Resolution:

„1. Es sei vom kommerziellen Standpunkt aus die Beibehaltung des bisherigen Konsularsystems zu empfehlen.“

„2. Es sei immerhin wünschenswert, daß das gegenwärtige System der Wahlkonsuln möglichst verbessert werde. Hierzu scheinen zwei Mittel besonders geeignet: Einmal möchten Konsularvertreter, welche es an der nötigen Pflichterfüllung fehlen lassen, hieran von der h. Bundesbehörde nachdrücklich erinnert werden, und sodann sollte der Bund in Fällen, wo es angezeigt erscheint, den Consuln die Erfüllung ihrer Obliegenheiten durch Ausrichtung entsprechender finanzieller Beiträge etwas mehr als bisanhin erleichtern.

„3. Es möchten die h. Bundesbehörden auch in Zukunft Explorationsreisen subventionieren, die sich — neben eventuellen andern Zwecken — namentlich die Förderung unserer Exportgewerbe zur Aufgabe gesetzt haben.

„4. Es möchte für besondere Fälle — wenn sich nämlich hieraus für die Vertretung schweizerischer Interessen ein beträchtlicher Nutzen erwarten läßt — die Ernennung von Geschäftsträgern zu vorübergehender oder bleibender Verwendung in Aussicht genommen werden.“

Zu wiederholten Malen ist in beiden Räten die Anfrage an uns gestellt worden, in welchem Stadium sich die Angelegenheit befinde.

Wir haben deshalb über die Sache folgende Bemerkung in den Geschäftsbericht für das Jahr 1888 (Bundesbl. 1889, II, 301) aufgenommen:

„Die Studien über die Reorganisation unseres diplomatischen und Konsularcorps und über die Errichtung von Berufskonsulaten (Motion Comtesse) sind von uns fortgesetzt worden.

„Es schien uns angemessen, bevor wir Ihnen unsere Auffassung dieser Fragen des nähern auseinandersetzen, einige praktische Versuche vorausgehen zu lassen, um in einer so wichtigen und komplizierten Angelegenheit zu maßgebenden Schlüssen gelangen zu können.“

Diese praktischen Versuche vorzunehmen haben Sie uns Gelegenheit gegeben, indem Sie vom 1. Januar 1891 an eine Vermehrung unseres Kredites A, I, 8, „Beitrag an schweizerische Konsulate“, um Fr. 100,000 bewilligten (vergl. Budgetbotschaft für das Jahr 1891 [Bundesbl. 1890, IV, 847] und Geschäftsbericht für 1891 [Bundesbl. 1892, II, 797]).

Seitdem hat die ständerätliche Kommission für Prüfung der Staatsrechnung zweimal (am 1. und 18. Juni 1892) darauf hingewiesen, daß diese Krediterhöhung nur in ganz provisorischer Weise bewilligt worden sei, und die Erwartung ausgesprochen, der Bundesrat werde den gewünschten Gesetzesentwurf über die Vertretung der Schweiz im Auslande bald vorlegen.

Wie im Geschäftsbericht für 1892 (Bundesbl. 1893, II, 634) erwähnt, waren wir nicht in der Lage, Ihnen diesen Entwurf bereits in der letzten Dezembersession zu unterbreiten. Wir legen Ihnen denselben heute vor und wollen hoffen, daß er Ihre Genehmigung finden und in Gesetzeskraft erwachsen werde, um auf 1. Januar 1894 in Wirksamkeit treten zu können; eine seit bald dreißig Jahren schwebende Frage würde damit ihre rationelle und endgültige Lösung finden.

I.

Die Staaten können sich nicht vollständig voneinander abschließen. Sie müssen notwendigerweise in Beziehungen aller Art zu einander stehen; jeder von ihnen hat Interessen verschiedenster Natur im Auslande zu vertreten. Daher die Institution von wechselseitigen Agenten. Das internationale Recht unterscheidet zwei Klassen von solchen Agenten: diplomatische Agenten, die speciell mit Führung der politischen Angelegenheiten, der Unterhandlung von Verträgen betraut sind, und Konsularagenten, denen die Aufgabe obliegt, ihrem Lande Auskunft über Handelsverhältnisse zu verschaffen, die Interessen ihrer Staatsangehörigen zu schützen, ihnen mit Rat und That beizustehen etc.

Nach dem Völkerrecht zerfallen die diplomatischen Agenten ihrerseits wieder in vier Kategorien: die Botschafter, die außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister, die Ministerresidenten und schließlich die Geschäftsträger.

Vom Botschafter gilt die Fiktion, daß er seinen Landes-Souverän in eigener Person vertrete, im Unterschied zu dem außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister, welcher, wie auch der Ministerresident und der Geschäftsträger, die Regierung seines Landes vertritt. Der bevollmächtigte Minister und der Ministerresident sind nur dem Range nach voneinander verschieden; sie werden, wie der Botschafter, durch ihren Souverän ernannt und bei dem fremden Souverän accredited, während der Geschäftsträger in der Regel nur durch seine Regierung gewählt und bloß beim Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten des Landes accredited wird, in welches er gesandt ist.

Was die Konsularagenten betrifft, so unterscheidet man Generalkonsuln, Konsuln, Vize-Konsuln und Konsularagenten im engeren Sinne.

Die diplomatischen Agenten bekleiden ihre Stellung, ohne Ausnahme und notwendigerweise, als Beruf („de carrière“), d. h. sie können sich neben ihrer Mission keiner andern Thätigkeit widmen.

Anders verhält es sich mit den Konsularagenten. Diese sind entweder Berufs-Konsularagenten (*consuls envoyés, consules missi*) oder Honorarkonsuln (*Handelskonsuln — consuls marchands*). Letztere werden nicht an ihren Posten gesendet; sie übernehmen da, wo sie sich befinden, die Konsularfunktionen als ehrende Auszeichnung und üben dieselben gleichzeitig mit dem Berufe aus, den sie sonst betreiben.

Endlich darf nicht übersehen werden, daß die Konsularagenten — die Berufskonsuln sowohl als die Honorarkonsuln — nur gewöhnliche, mit gewissen abgegrenzten Obliegenheiten betraute, öffentliche Beamte sind, welche zu den Ministern des Staates, der ihnen das Exequatur erteilt hat, nicht Zutritt haben und auch die notwendigen Kompetenzen nicht besitzen, um Unterhandlungen zu führen oder eine politische Angelegenheit zur Sprache zu bringen. Dieser völkerrechtliche Grundsatz ist allgemein anerkannt und kann nicht nach dem Belieben eines einzelnen Landes modifiziert werden.

II.

Die Schweiz, deren Gesamtexport, dem Werte nach auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, um $\frac{1}{8}$ denjenigen Großbritanniens übertrifft, $2\frac{1}{2}$ mal größer als derjenige Frankreichs, 3 mal größer als derjenige Deutschlands ist, die Schweiz, welche in allen Weltteilen Staatsangehörige zu beschützen und zu verteidigen hat, sah sich von jeher veranlaßt, wenn auch an der internationalen Weltpolitik keinen Anteil nehmend, ihrer Vertretung im Auslande doch stets besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, hier einen historischen Überblick über die in dieser Hinsicht getroffenen Maßnahmen zu geben; die unterm 28. Juni 1867 an Sie erlassene Botschaft (Bundesblatt 1867, II, 313) giebt in dieser Beziehung allen wünschbaren Aufschluß.

Wir beschränken uns darauf, zu bemerken, daß bis zum Jahre 1856 die Entschädigungen für die Gesandtschaften ebenso wie diejenigen für die Konsulate einfach alljährlich auf dem Budgetwege festgesetzt wurden.

Am 26. Juli 1856 faßte die Bundesversammlung folgenden Specialbeschluß:

1. Die Besoldung des schweizerischen Geschäftsträgers in Paris wird von Fr. 24,000 auf Fr. 36,000 per Jahr erhöht. Dagegen hat derselbe von Schweizern keine Taxen und Sporteln mehr zu beziehen.

2. Die Besoldung des schweizerischen Geschäftsträgers in Wien wird auf Fr. 18,000 jährlich festgesetzt.
3. Der schweizerische Generalkonsul in Washington erhält für Kanzleiauslagen eine jährliche Entschädigung von Fr. 5000 (A. S. a. F. V, 395).

Am 17. Juli 1860 ermächtigte ein besonderer Bundesbeschluß den Bundesrat, in das Budget von 1861 einen Posten von Fr. 18,000 für die Sendung eines Geschäftsträgers nach Turin aufzunehmen, und gewährte gleichzeitig einen verhältnismäßigen Kredit für den Rest des Jahres (A. S. a. F. VI, 549).

Nachdem im Jahre 1862 die Schweiz das Paßvisum für die sich auf ihr Gebiet begebenden Ausländer abgeschafft hatte (siehe Kreisschreiben des Bundesrates vom 16. April 1862, Bundesbl. 1862, I, 370), wurde auf dem Budgetwege die Besoldung des schweizerischen Gesandten in Paris von Fr. 36,000 auf Fr. 50,000 erhöht. Es war dies einfach ein Ersatz für die Verminderung seiner Kanzleieinnahmen.

Bereits im Jahre 1856 betrug die Besoldung in Wirklichkeit wenigstens Fr. 50,000 und die Aufnahme des Betrages von Fr. 50,000 im Bundesbeschluß von 1872 (siehe weiter unten) war nur die Bestätigung eines alten Budgetpostens. Man findet für diesen Posten in der Staatsrechnung für 1861 Fr. 36,000, für 1862 Fr. 43,000 und für 1863 Fr. 50,000, im Budget von 1861 und 1862 je Fr. 36,000 und von 1863 Fr. 55,000 ohne diesbezügliche Aufklärung im Geschäftsberichte und ohne Bundesbeschluß.

Am 18. Juli 1867 erging ein neuer Beschluß, dessen Ziff. 2 lautet:

„Es wird für das laufende Jahr ein Nachtragskredit von Fr. 15,000 für die Gesandtschaft in Deutschland bewilligt“ (A. S. IX, 70).

Es wurde jedoch damals die Besoldung des schweizerischen Gesandten in Berlin nicht durch Bundesbeschluß geregelt.

Am 21. Dezember 1872 wurde beschlossen:

„Die schweizerischen Gesandtschaften im Auslande beziehen vom 1. Januar 1873 an folgende Gehalte:

die Gesandtschaft in Paris	Fr. 50,000
„ „ „ Wien	„ 40,000
„ „ „ Berlin	„ 40,000
„ „ „ Rom	„ 40,000

„Durch gegenwärtigen Bundesbeschluß werden die entgegenstehenden, bis jetzt erlassenen Beschlüsse außer Kraft gesetzt“ (A. S. a. F. XI, 23).

Endlich setzte am 28. Januar 1882 ein mit der Referendums-klausel versehener Bundesbeschluß die jährliche Besoldung der schweizerischen Vertretung in Washington auf Fr. 50,000 fest (A. S. n. F. VI, 150).

Man sieht aus diesen Citaten, daß die Praxis in dieser Materie schwankend war. Bevor ein neuer Schritt gethan wird, scheint es uns unumgänglich notwendig, festzustellen, welche von den befolgten Regeln dem verfassungsmäßigen Standpunkte und der Natur der Sache am besten entspricht.

Nach Art. 102, Ziff. 8, der Bundesverfassung wahrt der Bundesrat die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Ihm liegt somit der Entscheid über die Schaffung und die Aufhebung diplomatischer und konsularischer Posten ob, sowie die Ernennung und die Abberufung oder Absetzung der Inhaber derselben und die Bestimmung ihrer Aufgabe oder ihrer Amtsverrichtungen.

Die Bundesversammlung ihrerseits stellt gemäß Art. 85, Ziff. 10 und 11, der genannten Verfassung das jährliche Budget auf, genehmigt die Staatsrechnungen und übt die Oberaufsicht über die Verwaltung aus. Daraus folgt, daß ihr hinsichtlich der vom Bundesrate bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten getroffenen oder vorgeschlagenen Maßnahmen das Recht der Kontrolle, der Kritik, der Genehmigung und auch der Mißbilligung zusteht. Was nun insbesondere die Schaffung diplomatischer und konsularischer Posten und die dafür in Betracht fallenden Geldsummen betrifft, so kann nichts ohne ihren Willen geschehen, weil sie über die Gewährung der notwendigen Kredite zu entscheiden berufen ist.

Noch weiter zu gehen in dieser Richtung, d. h. der Bundesversammlung in Anwendung von Art. 85, Ziff. 4, Al. 2, der Bundesverfassung auch das Recht der Ernennung unserer Agenten im Auslande zu übertragen, wäre, wie wir bereits in unserer Botschaft vom 28. September 1877 (Bundesbl. 1877, IV, 31) auseinandersetzen, ein schwerer Mißgriff.

Die Beziehungen zwischen der Regierung eines Landes und ihren Vertretern im Auslande sind ganz specieller Natur; charakteristisch für dieselben ist vor allem die Thatsache, daß gegenseitig das unbedingtste Vertrauen herrschen muß. Eine Vertretung, von welcher die Regierung befürchten müßte, daß sie irgend welchen vom Heimatlande ausgehenden Einflüssen, z. B. politischer oder parteipolitischer Natur zugänglich sein könnte, wäre durchaus nicht geeignet, ihre Aufgabe richtig zu lösen. Auch besitzt nicht jeder

Agent die erforderlichen Eigenschaften, um jeden beliebigen Posten zu versehen; in den meisten Fällen werden, nach der Natur der Dinge, Erwägungen ganz besonderer Art den Ausschlag geben, um einer bestimmten Persönlichkeit gerade den Posten und nicht einen andern zu übertragen; derartige Erwägungen aber können unmöglich offen im Schoße einer zahlreichen gesetzgebenden Behörde diskutiert werden, will man nicht Gefahr laufen, öffentliche Interessen zu verletzen oder unter Umständen Empfindlichkeiten bei dem betreffenden Staate wachzurufen. Endlich kann in einem gegebenen Momente die Notwendigkeit eines Postens sich fühlbar machen, in der Folge aber wieder dahinfliegen. Ebenso kann die Ersetzung oder Zurückberufung des Inhabers einer Stelle sich empfehlen, ohne daß denselben im übrigen ein Vorwurf trifft. Von diesen verschiedenen Gesichtspunkten aus können unsere diplomatischen und konsularischen Vertreter nicht als gewöhnliche eidgenössische Beamte angesehen werden. Die Stellen der letzteren sind durch das Gesetz geschaffen, ihre Wahl gilt für eine bestimmte Amtsperiode, und es sind ihnen für den Fall vorzeitiger Entlassung Garantien geboten. Erstere dagegen befinden sich nach der Theorie des schweizerischen Staatsrechtes stets in außerordentlicher Mission. (Siehe Blumer-Morel III, 119.)

Diese Erwägung haben wir denn auch bereits in unserer Botschaft vom 28. Juni 1867 besonders betont, wo wir (Bundesbl. 1867, II, 339) bemerkten, daß „diese Sache mit den auswärtigen Beziehungen zusammenhängt und daß man sich durchaus freie Hand behalten muß, um sich soweit möglich auf die Höhe der Erfordernisse stellen zu können“.

Wir zogen daraus den Schluß (loc. cit.), daß es sich hier „um ein Verhältnis handelt, welches wie bisher mit dem jährlichen Voranschlage zu regeln ist, wobei jeweilen auf das, was dem Lande frommt, Rücksicht genommen werden kann“.

Heute wie damals ist dieser Schluß unwiderleglich; der Unterschied, der heute vom Budgetstandpunkte aus zwischen unsern Gesandtschaften und unsern Konsulaten gemacht wird, entbehrt jeder Begründung und läßt sich in keiner Weise rechtfertigen. Die Schweiz hält es aus gutem Grunde für unnötig und wertlos, Diplomaten bloß dekorativen Charakters zu unterhalten, welche ausschließlich mit der Behandlung der großen politischen Angelegenheiten betraut wären. Sie hat deshalb die Obliegenheiten ihrer Missionschefs im Auslande in der Weise kombiniert, daß diese gleichzeitig als diplomatische und als Konsularagenten fungieren. Unsere Gesandtschaften beschäftigen sich nicht bloß mit Vertragsunterhandlungen und eigentlichen diplomatischen Angelegenheiten; sie sind auch, wie die ein-

fachen Konsulate, ja in noch höherem Maße, Geschäftsbureaux, offen für einen jeden, der mit Reklamationen, Ratserholungen, Unterstützungsgesuchen etc. sich an dieselben wenden will. Sie leisten also dieselben Dienste, wie die Berufskonsuln, während sie zugleich in der Lage sind, jede Art diplomatischer Mission bei dem Staate, bei welchem sie accredited sind, zu übernehmen, was bei Konsuln nicht der Fall wäre. Unsere Gesandtschaften unterscheiden sich somit von unsern Konsulaten nur dem Titel und den Prärogativen nach, welche mit diesem Titel nach internationalem Rechte verbunden sind; jede unserer Gesandtschaften besorgt, wie dies übrigens bei fast allen kleineren Staaten der Fall ist, zugleich auch die Funktionen eines Konsulats.

Betrachten wir übrigens das Budget des Departements des Auswärtigen für das laufende Jahr, so ist daraus zu ersehen, daß die Konsulatsentschädigungen die Höhe von Fr. 235,000 erreichen — inbegriffen die versuchsweise für die Berufskonsulate von Buenos Aires, London und Yokohama bewilligten Fr. 100,000 — die Entschädigungen für die Gesandtschaften dagegen sich auf Fr. 220,000 belaufen.

Der für unsere Konsulate im Jahre 1880 gewährte Kredit betrug Fr. 76,000; derselbe hat sich somit in einem Zeitraume von 13 Jahren mehr als verdreifacht. Während also die Bundesversammlung sich für kompetent hält, in solchem Maße auf dem Budgetwege den Betrag unserer Konsulatsentschädigungen zu erhöhen, wäre es wirklich unbegreiflich, wenn die geringste Änderung in den diplomatischen Entschädigungen den Gegenstand eines Gesetzes oder eines Bundesbeschlusses bilden müßte.

Auch die allgemeine Ansicht unseres Handelsstandes spricht sich, was die Sendung von Geschäftsträgern oder Berufskonsuln ins Ausland betrifft, im Sinne voller Wahrung der Freiheit des Handels aus. Man muß diese Agenten je nach Umständen einsetzen, versetzen und dahin senden können, wo sie im betreffenden Augenblick die größten Dienste zu leisten in der Lage sind. Welche Verwicklungen, welche unnützen Ausgaben und welchen Zeitverlust würde die Notwendigkeit eines jedesmaligen Bundesbeschlusses allgemein verbindlicher Natur im Gefolge haben!

Alle diese Gründe führen uns zu der Anschauung, daß man zu der einzig der Verfassung und der Natur der Dinge wirklich entsprechenden Regel zurückkehren soll, nämlich daß die Bundesversammlung die für den Dienst unserer gesamten Vertretung im Auslande nötigen Kredite auf dem Budgetwege festsetzt, gleichgültig, ob nun diese Vertretung gemischten oder ausschließlich konsularischen Charakter trage.

III.

Nach den unter I und II gegebenen Auseinandersetzungen sind wir nun in der Lage, an die Prüfung der Motion Comtesse heranzutreten. Die Motion wurde durch die verschiedenen Übelstände veranlaßt, die man an dem von der Eidgenossenschaft befolgten System der Handelskonsuln rügen zu müssen glaubte.

Vom Standpunkte des Handels aus wird gegen die Handelskonsuln vielfach der Vorwurf erhoben, daß sie — und zwar absichtlich — aus Furcht, sie möchten sich eine Konkurrenz schaffen und ihren eigenen Handel oder ihre eigene Industrie benachteiligen, nicht alle ihnen zur Verfügung stehenden Auskünfte liefern, welche für die Entwicklung unseres Exportes von Nutzen sein könnten. Es ist von vornherein klar, daß ein derartiger Konflikt zwischen den persönlichen Interessen eines Handelskonsuls und den allgemeinen Interessen des von ihm vertretenen Landes häufig eintreten kann, ebenso klar auch, daß es eine zu große Anforderung an die menschliche Uneigennützigkeit stellen hieße, wollte man verlangen, daß in einem solchen Falle der Konsul regelmäßig seinen eigenen Interessen diejenigen des Landes voransetzen solle.

Das System der Honorarkonsuln weist noch andere Unvollkommenheiten auf. Solche sind z. B. die sehr begreifliche Tatsache, daß die Honorarkonsuln in gewissen, mit dem Handel nicht in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten, welche aber ebenfalls in ihren Geschäftskreis fallen, nicht immer die wünschenswerte Kompetenz besitzen; der geringe Eifer, den sie oft an den Tag legen, um, selbst den Behörden, die gewünschten Erkundigungen zu verschaffen, sobald dieselben einige Nachforschungen erfordern; endlich, in vielen Fällen, das Fehlen der notwendigen Disciplin, wodurch der Bundesrat sich des öfters gegenüber gewissen Konsularagenten, welche wissen, daß sie schwierig zu ersetzen wären, in eine peinliche Stellung versetzt sieht.

Diese Übelstände könnten durch Einführung des Systems der Berufskonsuln vermieden oder doch wenigstens bedeutend abgeschwächt werden. Trotzdem sind wir mit dem Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins der Ansicht, daß die Eidgenossenschaft im Prinzip ihr gegenwärtiges System der Honorarkonsuln nicht aufgeben kann. Es würden daraus zu beträchtliche Unkosten für sie resultieren. Auch bei Verdoppelung des gegenwärtig für die Vertretung der Schweiz im Auslande bewilligten Kredites von Fr. 455,000 würde man nicht im stande sein, ein Berufskonsulnsystem vollkommen durchzuführen, d. h. Konsulate dieser Kategorie überall da zu errichten, wo wir gegenwärtig

Honorarkonsuln besitzen. Überdies darf nicht verkannt werden, daß im großen Ganzen die Schweiz mit ihren Honorarkonsula keine schlechten Erfahrungen gemacht hat. Mögen sich auch hie und da die oben angeführten Übelstände fühlbar gemacht haben, so waren doch im allgemeinen die Geschicklichkeit, der Eifer und Patriotismus unserer Konsuln nur alles Lobes würdig. Es ist nicht zu vergessen, daß auch in Ländern, welche das System der Berufskonsuln besitzen, Klagen ähnlich den gegen unsere Handelskonsuln lautgewordenen durchaus nicht zur Seltenheit gehören. Auch der Berufskonsul kann nicht die Privatinitiative ersetzen und, um uns so auszudrücken, als Handelsreisender im Dienste der Kaufleute oder Industriellen, die sich an denselben wenden, funktionieren. In dieser Beziehung ist vielleicht die öffentliche Meinung nicht immer genügend aufgeklärt. Der Konsul kann gewiß nur Handelsagent sein im Gesamtinteresse des Landes, welches er vertritt, und darf keinesfalls seine Thätigkeit, mag diese im übrigen noch so uneigennütziger Art sein, ausschließlich in den Dienst einiger Exporthäuser stellen. Es wäre dies eine schwere Verletzung seiner Pflichten. Endlich ist der Konsul nicht bloß Handelsagent; auf gewissen Posten hat er in erster Linie die Aufgabe, die Interessen der in seinem Kreise niedergelassenen oder dort durchreisenden Landsleute zu wahren, Nachforschungen nach verschollenen Personen anzustellen, Gesuche um Heimatscheine, um Auskunft, Unterstützung etc. zu vermitteln. Und zwar erfordert gerade dieser Zweig der konsularischen Thätigkeit, welchem man im allgemeinen nicht die gebührende Beachtung schenkt, sehr viel Hingebung, Zeitopfer und Geduld (vergl. Geschäftsbericht für 1892, Bundesblatt 1893, II, 681).

In unserer Auffassung, die Schweiz müsse ihr gegenwärtiges Konsularsystem als Regel beibehalten, werden wir noch bestärkt durch die Erwägung, daß es in unserem Lande äußerst schwer sein dürfte, bei den gezwungenermaßen bescheidenen Besoldungsansätzen das notwendige Personal für einen vollständigen Berufskonsulardienst zu finden.

Damit wollen wir, in Übereinstimmung mit den Wünschen des Vororts des schweiz. Handels- und Industrievereins (vergl. oben Seite 1—2, Nr. 1 und 4), keineswegs die Errichtung von Berufskonsulaten ausschließen: nur sollen diese nicht die Regel, sondern die Ausnahme bilden. Da, wo die Bedeutung und die Zahl der Geschäfte die ganze Thätigkeit eines Mannes in Anspruch nehmen würde und ein Honorarkonsul nicht genügen könnte oder „wenn sich hieraus für die Vertretung schweizerischer Interessen ein beträchtlicher Nutzen erwarten läßt“⁴, soll der Bundesrat die Befugnis haben, nach den

Bedürfnissen des Landes und bei möglichster Sparsamkeit, einen Berufskonsul zu bestellen, wobei untersucht werden soll, ob es angezeigt sei, demselben einen rein konsularischen Charakter zu belassen oder aber ihm durch Übertragung eines diplomatischen Titels eine wirksamere Ausübung seiner Obliegenheiten zu ermöglichen. Es wäre sicherlich wenig klug, auf einem ausländischen Posten, unter Umständen mit großen Kosten, einen Agenten zu unterhalten, ihn aber nicht zugleich auch mit den erforderlichen Hilfsmitteln auszustatten, welche die Verhältnisse oder Erwägungen politischer wie anderer Natur als wünschenswert erscheinen ließen. Wie wir bereits Gelegenheit hatten, auseinanderzusetzen, liegt aber das wirksamste dieser Hilfsmittel in der Verleihung eines diplomatischen Charakters, der sozusagen den Schlüssel zu allen den Thüren bildet, die dem gewöhnlichen Konsul unerbittlich verschlossen bleiben. Der reine Berufskonsul müßte ja so wie so besoldet werden; die Mehrausgabe erscheint also verschwindend klein gegenüber den Vorteilen, welche das Land durch diese Formalität sich sichert. Mit andern Worten, es handelt sich hier weniger um eine Geld- als um eine Titelfrage. Man muß sich von der ebenso falschen wie allgemein verbreiteten Ansicht frei machen, als leiste ein Berufskonsul die gleichen oder gar noch nützlichere Dienste, wie ein diplomatischer Agent, während er daneben noch den Vorteil biete, bedeutend weniger zu kosten. Wollten wir unsere Gesandtschaften, namentlich diejenigen in Paris, Berlin, Rom und Wien, durch bloße Generalkonsulate ersetzen, so wäre die hierdurch erzielte Ersparnis von sehr geringer Bedeutung, um so größer aber die Einbuße an der seitens des Auslandes der Schweiz entgegengebrachten Achtung, welche die unausbleibliche Folge dieser Maßnahme wäre.

In ihrer Resolution über die Motion Comtesse bemerkt die eidgenössische Handelskammer:

a. unter Nr. 2: „Es sei immerhin wünschenswert, daß das gegenwärtige System der Wahlkonsuln möglichst verbessert werde“, und empfiehlt zu diesem Zwecke zwei Mittel als besonders geeignet: Konsularvertreter, welche es an der nötigen Pflichterfüllung fehlen lassen, hieran nachdrücklich zu erinnern, und in gewissen Fällen Konsuln, welche sich besonders verdient machen, größere finanzielle Beiträge zu bewilligen. Letzteres Mittel ist seither in ziemlich weitgehendem Maße angewendet worden; das erstangeführte dagegen würde gerade durch Annahme des Gesetzesentwurfes, den wir uns mit gegenwärtiger Botschaft vorzulegen beehren, besonders wirksam werden. Schon die bloße Möglichkeit der Errichtung von Berufskonsulaten würde, derart gesetzlich ausdrücklich stipuliert, anregend auf den Eifer unserer Honorarkonsuln wirken.

b. unter Nr. 3: „Es möchten die h. Bundesbehörden auch in Zukunft Explorationsreisen subventionieren, die sich — neben eventuellen andern Zwecken — namentlich die Förderung unserer Exportgewerbe zur Aufgabe gesetzt haben.“

Die hier angeregte Unterstützung des Bundes ist nie ausgeblieben, sobald ein dem Opfer nur einigermaßen entsprechender Nutzen davon zu erwarten war. Überhaupt ist nichts versäumt worden, was der Entwicklung unseres Exports förderlich sein konnte, Beweis dafür der Bundesbeschluß vom 18. Dezember 1884, der die Unterstützung der Gründung von schweizerischen Handelskammern oder ähnlichen Institutionen im Auslande vorsieht (A. S. n. F. VII, 796). Vergl. Botschaft vom 29. Mai 1884 (Bundesbl. 1884, III, 71).

Alle diese hiesige Beihilfe kann aber natürlich nur im Falle wirklich bestehenden Bedürfnisses ins Leben treten. Es ist interessant, in dieser Hinsicht konstatieren zu können, daß dem Bundesrate bis zum heutigen Tage ein auf genannten Beschluß sich stützendes Subventionsbegehren noch nicht zugegangen ist (vergl. Geschäftsbericht für 1892, Bundesbl. 1893, II, 682).

Schließlich wollen wir nicht ermangeln, zu bemerken, daß wir die Motion Comtesse als eine permanente Einladung an den Bundesrat betrachten, auf die Entwicklung des schweizerischen Handels im Auslande stetsfort bedacht zu sein. Gerade in diesem Punkte hängt jene Motion eng mit der Frage zusammen, welche den Gegenstand vorliegender Botschaft bildet: der Frage der Vertretung der Schweiz im Auslande.

IV.

Gestatter Sie uns, obigen Ausführungen einen kurzen Kommentar über den Beschlussesentwurf beizufügen, den wir die Ehre haben, Ihnen zu unterbreiten:

Ad Art. 1. Der Artikel enthält nichts Neues. Er dient zur bloßen Bestätigung der dem Bundesrate verfassungsgemäß in dieser Materie übertragenen Befugnisse.

Ad Art. 2. Durch Artikel 2 wird der durch nichts gerechtfertigte Unterschied beseitigt, welchen die 1872er und 1882er Beschlüsse vom Budgetstandpunkte aus zwischen unserer diplomatischen und unserer Konsularvertretung aufgestellt hatten. Der Artikel führt das Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung in der Sache näher und bestimmter aus und verschafft zugleich dem Bundesrate die Möglichkeit, schneller und nachdrücklicher als bisher den Bedürfnissen des Landes in Bezug auf seine Vertretung im Auslande Rechnung zu tragen.

Ad Art. 3. Aufhebung der entgegenstehenden Beschlüsse.

Ad Art. 4. Referendumsklausel.

Erteilen Sie diesem Entwurfe Ihre Genehmigung, so darf wohl behauptet werden, daß mit dessen Inkrafttreten eine gleichmäßige, den Verhältnissen angemessenere Praxis in Bezug auf unsere Vertretung im Auslande ins Leben gerufen, und daß es der letztern ermöglicht wird, noch wirksamer als bisher den Interessen des Landes zu dienen.

Wir benutzen diesen Anlaß, Sie, Tit., neuerdings unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 19. Mai 1893.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schenk.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Bingier.

Beilage: Litteratur-Nachweis.

(Entwurf.)

Bundesbeschluß

betreffend

die Vertretung der Schweiz im Auslande.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom
19. Mai 1893,

beschließt:

Art. 1. Der Bundesrat sorgt gemäß den Bestimmungen der Bundesverfassung für die Vertretung der Schweiz im Auslande.

Er errichtet die als notwendig erachteten Posten und organisiert sie je nach den Interessen des Landes und den Anforderungen des Dienstes. Er hebt die Posten auf, deren Bestehen keinen Nutzen mehr bietet.

Art. 2. Die notwendigen Kredite werden alljährlich für jeden Posten von der Bundesversammlung, kraft ihrer Budgetbefugnisse, festgestellt.

Art. 3. Alle mit gegenwärtigem Bundesbeschlusse in Widerspruch stehenden Bestimmungen, so namentlich der Bundesbeschluß vom 21. Dezember 1872 (A. S. a. F. XI, 23) und derjenige vom 28. Januar 1882 (A. S. n. F. VI, 150), sind und bleiben aufgehoben.

Art. 4. Der Bundesrat ist beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Veröffentlichung dieses Beschlusses zu veranstalten und den Beginn der Wirksamkeit desselben festzusetzen.

Beilage.

Litteratur-Nachweis.

A.

- Vattel*, Droit des gens. 3 volumes. Paris 1856.
Clercq et Vallat, Guide pratique des consulats. 2 volumes. Paris 1868.
Heffter, Droit international. Berlin et Paris 1873.
Bluntschli, Das moderne Völkerrecht. Nördlingen 1878.
Pradier-Fodéré, Droit diplomatique. 2 volumes. Paris 1881.

I, pag. 16 (übersetzt): „Das gute Einvernehmen unter den Völkern wahren, die Interessen der Nationen in Einklang bringen, die wechselseitigen freundschaftlichen Beziehungen zwischen Ländern und Regierungen pflegen, die Unterhandlungen führen, die Vollziehung der Verträge überwachen, seinem Lande im Auslande Achtung verschaffen, den Abbruch von Beziehungen verhüten und sich bemühen, abgebrochene Beziehungen wieder neu zu knüpfen, die Interessen der Mitbürger im Auslande verteidigen und ihre Rechte wahren, dies sind die Aufgaben des Diplomaten“ etc. . . .

- Holtzendorff*, Handbuch des Völkerrechts. 3 Bände. Berlin 1885—1889.
Calvo, Droit international. 5 volumes. Paris et Berlin 1887 et 1888.
Blumer, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. III. Band. Basel 1887.
Salis, Schweizerisches Bundesrecht. I, 291. Bern 1891.

B.

I. Postulate.

5. August 1853: „Über die Zweckmäßigkeit einer Vervollständigung der diplomatischen Vertretung der Schweiz und eine Ausdehnung derselben über diejenigen Länder, welche die zahlreichsten und wichtigsten Verbindungen mit derselben pflegen. Der Bundesrat wird zugleich eingeladen, seinem Berichte auch Anträge über die Bestimmung des Ranges der schweizerischen diplomatischen Agenten, ihres Gehaltes, ihrer Gebühren und ihrer Obliegenheiten im allgemeinen beizulegen.“ (A. S. a. F. III, 596.)
20. Dezember 1866: „Der Bundesrat wird eingeladen, über das Ganze der diplomatischen Vertretung im Auslande sobald als thunlich Bericht und Antrag vorzulegen.“ (Bundesbl. 1867, I, 2.)

24. Juli 1869: „Der Bundesrat wird eingeladen, der Bundesversammlung Bericht und Antrag vorzulegen, ob und inwiefern die Organisation der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Auslande im Wege der Gesetzgebung zu ordnen sei.“ (A. S. a. F. IX, 875.)
20. Juli 1872: „Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten, ob es nicht möglich sei, Mittel der Überwachung aufzufinden, welche geeignet sein dürften, bei den schweizerischen Konsulaten im Auslande ähnlichen Vorkommnissen vorzubeugen, wie solche beim schweizerischen Generalkonsul in St. Petersburg stattgefunden haben.“ (A. S. a. F. X, 936.)
18. Dezember 1884 (Nr. 335): „Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob es sich empfehle, über das ganze Gesandtschafts- und Konsulatswesen der Schweiz den Räten eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten.“
26. Juni 1885 (Nr. 348): „Betreffend eine eigene diplomatische oder konsularische Vertretung der Schweiz in den zur Türkei gehörenden Staaten.“ Hier ist der Ort, an einem Beispiel nachzuweisen, daß man sich im Irrtum befindet, wenn man glaubt, ein einfacher Konsul könne stets einen Agenten mit diplomatischem Charakter ersetzen. Die Pforte weigert sich, Konsuln solcher Regierungen, welche keine diplomatische Vertretung bei ihr unterhalten, das Exequatur zu erteilen. Und doch wäre es in gewissen Fällen für die Schweiz äußerst wünschenswert, direkt mit der Pforte unterhandeln zu können. Was im Jahre 1889 in Bezug auf den französisch-türkischen Handelsvertrag, welcher auch auf die Schweiz sich erstreckte, vorfiel, zeigt dies in überzeugender Weise. (S. Geschäftsbericht 1889, Bundesbl. 1890, II, 414.)
1. Juli 1886 (Nr. 361): „Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob es für Handel und Industrie nicht förderlich wäre, in gewissen Ländern Berufskonsulate zu errichten, welche über unsere Handelsinteressen zu wachen, alle die Entwicklung unserer Ausfuhr interessierenden Vorgänge zu kontrollieren und daherige Erfahrungen einzuziehen, sowie das Resultat derselben zusammenzustellen hätten, Motion Comtesse.“ (A. S. n. F. IX, 65.)
5. Dezember 1890, im Ständerate: „Der Bundesrat wird eingeladen, die in seinem Geschäftsbericht über das Jahr 1889 in Aussicht gestellte Botschaft mit Gesetzesentwurf über die Vertretung der Schweiz im Auslande den eidgenössischen Räten beförderlichst vorzulegen.“

II. Geschäftsberichte des Bundesrates.

Für 1854	(Bundesbl. 1855, I, 360).
" 1856	" 1857, I, 188.).
" 1857	" 1858, I, 250).
" 1858	" 1859, I, 265).
" 1872	" 1873, II, 210).
" 1874	" 1875, II, 22).
" 1875	" 1876, II, 197).
" 1879	" 1880, II, 198).
" 1882	" 1883, II, 10).
" 1884	" 1885, II, 653).
" 1888	" 1889, II, 365).
" 1889	" 1890, II, 401).
" 1891	" 1892, II, 797).
" 1892	" 1893, II, 635 und 681).

III. Kommissionsberichte der Bundesversammlung über den Geschäftsbericht des Bundesrates.

Für 1852 (Nationalrat; Bundesbl. 1853, II, 748).
" 1864 " " 1865, II, 691).
" 1867 (Ständerat; " 1868, II, 744).
" 1868 (Nationalrat; " 1869, II, 241).
" 1871 " " 1873, II, 852).
" 1875 " " 1876, III, 3).
" 1876 (Ständerat; " 1877, II, 822).
" 1882 " " 1883, III, 109).

Bei Anlaß dieser Einladung, unsern Konsuln Entschädigungen nur noch gegen den Nachweis gemachter Ausgaben zu leisten, ist zu bemerken, daß sie alle bewiesen haben, daß sie aus ihrem eigenen Gelde beilegten (wobei natürlich ihr Unterhalt nicht in Betracht fällt). Mehrere haben denn auch den Anlaß benutzt, um eine Erhöhung ihrer Subsidien zu verlangen.

1886 (Ständerat; Bundesbl. 1887, III, 43).

1888 " " 1889, III, 180).

1888 (Nationalrat: „Die Kommission ist der Ansicht, daß es sich empfehlen dürfte, in Argentinien ein Berufskonsulat zu errichten, womit freilich der prinzipiellen Entscheidung darüber, ob Berufs- oder Honorarkonsuln, in keiner Weise vorgegriffen sein solle.“ (Protokoll der IX. Sitzung des Nationalrates vom 13. Juni 1889.)

1890 (Ständerat; Bundesbl. 1891, II, 1055).

Protokoll der III. und X. Sitzung des Ständerates vom 1. und 18. Juni 1892.

IV. Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung.

Vom 28. Juni 1867 „betreffend die diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande“ (Bundesbl. 1867, II, 313).

Vom 28. September 1877 „über die diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande“ (Bundesbl. 1877, IV, 31).

Vom 26. November 1881 „betreffend Vertretung der Schweiz in Washington“ (Bundesbl. 1881, IV, 377).

Vom 12. Dezember 1883 „betreffend Gewährung eines Beitrages an die Kanzleikosten der schweizerischen Gesandtschaft in Washington“ (Bundesblatt 1883, IV, 1024); der Beschlußentwurf wurde in der Volksabstimmung verworfen.

Vom 29. Mai 1884 „betreffend die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Auslande“ (Bundesbl. 1884, III, 71).

Vom 6. November 1890 „Budgetbotschaft für 1891“ (Bundesbl. 1890, IV, 801).

V. Beschlüsse.

Vom 26. Juli 1856 „betreffend diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande“ (A. S. a. F. V, 395).

Vom 17. Juli 1860 „betreffend diplomatische Vertretung der Schweiz bei Sardinien“ (A. S. a. F. VI, 549).

Vom 18. Juli 1867 „betreffend diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande“ (A. S. a. F. IX, 70).

Vom 21. Dezember 1872 „betreffend Gehalte der schweizerischen Gesandtschaften im Auslande“ (A. S. a. F. XI, 23).

Vom 28. Januar 1882 „betreffend die Vertretung der Schweiz in Washington“ (A. S. n. F. VI, 150).

Vom 18. Dezember 1884 „betreffend Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Auslande“ (A. S. n. F. VII, 796).

C.

Procès-verbal de la conférence convoquée par le département fédéral du commerce et de l'agriculture au sujet de l'organisation des consulats suisses, du 26 janvier 1881. Berne. Collin. 1881.

„*Neue Zürcher-Zeitung*“ Nr. 95, II, vom 4. April 1884.

„*Bund*“ Nr. 9, vom 10. Januar 1885, „die diplomatische Vertretung der Schweiz im Auslande“.

Wunderly-v. Muralt, H. „Unsere Vertretung der wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Auslande.“ Zürich. Zürcher & Furrer. 1886.

Oncken, Dr. Vortrag, gehalten am 7. Oktober 1886 in der Sektion Bern des schweizerischen Handels- und Industrievereins: „Die schweizerische Konsular-Reform“. Bern. Jent & Reinert. 1886.

Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahre 1885, erstattet vom Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins. Zürich. Ulrich & Comp. 1886. (Seite 18.)

Gutachten des schweizerischen Handels- und Industrievereins über die Errichtung schweizerischer Berufskonsulate, erstattet an das schweizerische Handels- und Landwirtschaftsdepartement. Zürich. Ulrich & Comp. 1886.

Moser, H. Rapport à M. le président de la Confédération, du 31 janvier 1887. Rapport (22^{me}) de la chambre de commerce de Genève à l'assemblée générale du 1^{er} avril 1887. Genève. Schuchardt. 1887. (Page 23.)

Lombard, F. Des moyens du développement du commerce extérieur de la Suisse. Genève. Imprimerie centrale genevoise. 1887.

Geigy-Köchlin, in der Zeitschrift für schweizerische Statistik. Bern. Schmid, Francke & Comp. 1887. (Seite 161.)

Kreisschreiben Nr. 80 des leitenden Ausschusses des schweizerischen Gewerbevereins an dessen Sektionen „betreffend ständige Verkaufsstellen“. Zürich, 1. November 1887.

„*Polytechnikum*“, volkswirtschaftliche Wochenschrift, Nr. 1. Hannover, 19. September 1888, Seite 3. „Der Techniker als Berufskonsul.“

„*Journal de Genève*“ du 18 juin 1890. „Chronique de l'Assemblée fédérale.“

„*Bund*“ Nr. 335, vom 5. Dezember 1890. Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung, Ständerat, Sitzung vom 3. Dezember 1890.

„*Bund*“ Nr. 339, vom 9. Dezember 1890. Idem, Ständerat, Sitzung vom 5. Dezember 1890.

Häfliger, Memorandum zur Frage unserer Vertretung im Auslande. Bern, im Dezember 1890. (Manuskript.)

„*Bund*“ Nr. 177, vom 25. Juni 1892. „Schweizerisches Konsulatwesen.“

„*Bund*“ vom 6./7. Januar 1893. „Gesandtschaften.“

„*Journal de Genève*“ n° 12, du 14 janvier 1893. „Légations et diplomates.“

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Vertretung der Schweiz im Auslande. (Vom 19. Mai 1893.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1893
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1893
Date	
Data	
Seite	69-86
Page	
Pagina	
Ref. No	10 016 173

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.