



Honorarkonsulate

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 11. November 2025

Das Wichtigste in Kürze

Honorarkonsulate sind konsularische Vertretungen, die von einer Honorarkonsulin oder einem Honorarkonsul (HK) ehrenamtlich geführt werden. Die HK der Schweiz haben nicht zur Aufgabe, den gesamten Umfang der Aufgaben von Berufsvertretungen zu erfüllen und verfügen auch nur über beschränkte Privilegien und Immunitäten. Sie ergänzen das Netz ausländischer Vertretungen der Schweiz und nehmen unterstützende Aufgaben wie die Pflege von Beziehungen zu den lokalen Behörden, Kontakte zur Auslandschweizergemeinschaft vor Ort und Beistand für Schweizer Staatsangehörige in Notsituationen (in Absprache mit der vorgesetzten Vertretung) wahr. Der Einsatz von HK ist allerdings mit Reputationsrisiken für das vertretene Land verbunden. Vor einigen Jahren brachte eine internationale Recherche verschiedene Problemfälle ans Licht. Zudem hat die Zahl der Schweizer HK konstant zugenommen und sich seit 1990 rund verdoppelt.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) im Januar 2024 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zu den Honorarkonsulaten. Die zuständige Subkommission EDA/VBS der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat sodann entschieden, dass die PVK sowohl den Umgang des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit den Schweizer HK im Ausland wie auch mit den ausländischen HK in der Schweiz untersuchen soll.

Die Evaluation der PVK hat insbesondere ergeben, dass die Schweizer HK im Ausland einen Mehrwert erbringen und dass das EDA sie insgesamt angemessen betreut, auch wenn die Betreuung und Führung der HK stark von der vorgesetzten Stelle, z.B. der jeweiligen Schweizer Botschafterin oder dem jeweiligen Schweizer Botschafter im Empfangsstaat abhängt. Die Weisung des EDA betreffend Schweizer HK im Ausland ist klar, muss jedoch nach Ansicht der GPK-S allen Mitarbeitenden der Schweizer Vertretungen, die für HK zuständig sind, noch bekannter werden. Die Vertretungen halten sich bei der Ernennung der HK an die Vorgaben des EDA, prüfen aber die Interessenbindungen zu wenig systematisch. Hier empfiehlt die GPK-S zukünftig eine systematische Prüfung der Interessenbindungen und der potenziellen Interessenkonflikte. Bei Problemfällen hat das EDA angemessen reagiert.

Was fehlt, sind klare strategische Vorgaben zum Einsatz von Schweizer HK im Ausland. Das hat Auswirkungen auf verschiedene Aspekte, von der Eröffnung bis zur Schliessung von Honorarkonsulaten. Die PVK stellte dies u.a. gestützt auf die damalige Entwurfsversion der neuen Konsularstrategie des Bundesrates fest. Die GPK-S

kommt basierend auf der Evaluation der PVK zum Schluss, dass das EDA insbesondere eine klare strategische Grundlage für den Einsatz von HK erarbeiten sollte. Eine durchdachte Strategie würde es in Zukunft auch erlauben, den Nutzen neuer HK und Honorarkonsulate besser abzuschätzen oder bestehende Honorarkonsulate, die nicht mehr im Interesse der Schweiz sind, rascher zu schliessen. Der Bundesrat verabschiedet seine Konsularstrategie 2026–2029 voraussichtlich kurz nach Erscheinen dieses Berichts. Die GPK-S wird deren Neuerungen und Mehrwert im Rahmen der Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates zu ihrem Bericht analysieren.

Gegenüber den ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz sieht sich das EDA nur sehr beschränkt in der Verantwortung und nutzt seinen Spielraum aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen zu den Entsendestaaten sehr zurückhaltend. Die Vorgaben des EDA an ausländische Honorarkonsulate werden vom EDA selbst nicht konsequent angewendet und die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundes- und kantonalen Behörden sind nicht immer klar. Es sind auch Fälle aufgetreten, in denen das EDA entschiedener auf Probleme mit ausländischen HK in der Schweiz hätte reagieren müssen. Die GPK-S fordert, dass das EDA die Prozesse zur Zulassung von ausländischen HK unter Einbezug aller betroffenen Behörden stringenter ausgestaltet und bei Problemfällen proaktiv tätig wird.

Bericht

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Honorarkonsulate sind Konsulate, die von einer Privatperson – dem Honorarkonsul oder der Honorarkonsulin (im Folgenden: HK) – ehrenamtlich¹ im Auftrag eines Staates geführt werden. In der Regel üben HK das Mandat neben einer beruflichen Tätigkeit aus. Sie müssen im Gegensatz zu Berufskonsulinnen und -konsuln nicht zwingend Staatsangehörige des Entsendestaates sein. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich meist nicht auf den gesamten Empfangsstaat, sondern nur auf Teilgebiete (Konsularbezirk). Sie pflegen nur vereinzelt diplomatische Beziehungen zur Landesregierung und sind vor allem zuständig für den Kontakt zu den Behörden ihres Konsularbezirks. HK stellen keinen vollwertigen Ersatz für Berufsvertretungen dar, da sie oft nur begrenzte Kompetenzen, keine formelle Ausbildung und nicht dasselbe politische Gewicht aufweisen. Das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK) von 1963², welches auch die Schweiz unterzeichnet hat, regelt Aufgaben, Pflichten und Rechte von HK. HK stehen im Vergleich zu Berufskonsulinnen und -konsuln nur eingeschränkte Vorrechte zu und Privilegien zu. Als Beispiele können folgende Beschränkungen genannt werden: Steuerbefreit sind bei HK nur die Einnahmen aus ihren amtlichen Tätigkeiten. Immunität vor der Gerichtsbarkeit geniessen HK ausschliesslich bezüglich ihrer Amtshandlungen und nicht für ihre privaten Tätigkeiten. Die Räumlichkeiten eines Honorarkonsulats sind nicht unverletzlich, sondern lediglich konsularische Unterlagen, die getrennt von den privaten Unterlagen aufbewahrt werden. Den Familienmitgliedern von HK stehen keine Vorrechte und Immunitäten zu.

HK ergänzen das Netz ausländischer Vertretungen der Schweiz und nehmen unterstützende Aufgaben wie die Pflege von Beziehungen zu den lokalen Behörden, Kontakte zur Auslandschweizergemeinschaft vor Ort und Beistand für Schweizer Staatsangehörige in Krisen (in Absprache mit der vorgesetzten Vertretung) wahr. Da sie die Schweiz repräsentieren, ist ihr Einsatz mit Reputationsrisiken verbunden.

Vor einigen Jahren deckte eine internationale Recherche verschiedene Problemfälle (zweifelhafte Geschäfte bis zu Straftaten) auf, darunter auch Fälle von ausländischen HK in der Schweiz.

Weiter besteht bei den Schweizer HK im Ausland das Risiko von Reputationsschäden für die Schweiz. Zudem hat die Zahl der Schweizer HK konstant zugenommen und

¹ Ehrenamtlich bedeutet nicht zwingend unentgeltlich – ob ein HK eine Entschädigung erhält, bestimmt der jeweilige Entsendestaat.

² Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24.4.1963 (WUK; SR 0.191.02).

sich seit 1990 rund verdoppelt.³ Die Schweiz verfügt über 224 HK in insgesamt 105 Ländern,⁴ während 65 Staaten in der Schweiz mit 122 HK vertreten sind.⁵

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) im Januar 2024 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zu den Honorarkonsulaten. Die zuständige Subkommission EDA/VBS der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat sodann entschieden, dass die PVK sowohl die Schweizer HK im Ausland wie auch die ausländischen HK in der Schweiz untersuchen soll.

1.2 Gegenstand der Untersuchung und Vorgehen

Die GPK-S beauftragte die PVK, im Rahmen einer Evaluation die folgenden Fragen zu untersuchen:

1. Sind die *Vorgaben* des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland und ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz rechtmässig und klar?
2. Hält das EDA die rechtlichen und strategischen Vorgaben bei der *Einsetzung* von Honorarkonsulaten im In- und Ausland ein?
3. Ist die *Betreuung* der Schweizer HK im Ausland zweckmässig?
4. Ist die *Aufsicht* des EDA über die Aktivitäten der HK im Ausland und in der Schweiz zweckmässig?

Zur Beantwortung der Fragen analysierte die PVK verschiedene Dokumente (Rechtsgrundlagen und weitere Vorgaben, Strategien auf verschiedenen Ebenen und Prozessvorgaben des EDA) und Prozessbeispiele (konkrete Prozessabläufe beim EDA, Umgang mit vier Problemfällen). Unter anderem lag der PVK auch die Entwurfsversion vom 16. Oktober 2024 der Konsularstrategie vor, welche der Bundesrat ursprünglich in der ersten Jahreshälfte 2025 verabschieden wollte. Weiter interviewte sie 47 Personen. Zusätzlich evaluierte die PVK *die Schweizer HK im Ausland* mit sechs Fallstudien und statistischen Analysen (zur Entwicklung und zu Merkmalen wie Nationalität und Sprache). Die *ausländischen HK in der Schweiz* evaluierte die PVK zudem mit einem internationalen Vergleich der staatlichen Voraussetzungen zur Zulassung von HK. Die PVK schloss ihre Arbeiten mit ihrem Bericht vom 5. Juni 2025⁶ zuhanden der GPK-S ab.

³ Honorarkonsulate, Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates, Bericht der PVK vom 5.6.2025, Ziffer 3.1.2

⁴ Stand: Oktober 2024; Honorarkonsulate, Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates, Bericht der PVK vom 5.6.2025, Ziffer 2.3

⁵ Stand: Juni 2024; Honorarkonsulate, Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates, Bericht der PVK vom 5.6.2025, Ziffer 2.4

⁶ Honorarkonsulate, Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates, Bericht der PVK vom 5.6.2025

Die GPK-S hat die Evaluationsresultate analysiert. Mit dem vorliegenden Bericht nimmt sie eine Beurteilung dieser Resultate vor und formuliert Empfehlungen an den Bundesrat, soweit aus ihrer Sicht Handlungsbedarf besteht. Die GPK-S hat ihren Bericht am 11. November 2025 verabschiedet und dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet. Zudem hat die GPK-S beschlossen, den vorliegenden Bericht zusammen mit dem Bericht der PVK zu veröffentlichen.

Vorgängig zur Verabschiedung durch die GPK-S wurde eine Verwaltungskonsultation beim EDA durchgeführt. Die Antworten des EDA wurden, soweit aus Sicht der GPK-S angezeigt, im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

Die GPK-S wird die Konsularstrategie 2026–2029, welche der Bundesrat voraussichtlich kurz nach Erscheinen des vorliegenden Berichts verabschiedeten wird, im Rahmen der Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates zum vorliegenden Bericht zur Kenntnis nehmen und analysieren (siehe auch Ziffer 4).

2. Schweizer Honorarkonsulate im Ausland: Feststellungen und Empfehlungen

2.1 Weisung des EDA über Honorarkonsulate

2.1.1 Feststellungen der PVK

Die PVK kommt zum Schluss, dass die Weisung des EDA zu den HK (nachfolgend: Weisung HK⁷) in Einklang mit dem einschlägigen internationalen Übereinkommen, dem WÜK steht und dieses angemessen präzisiert. Diese Weisung wird gemäss PVK generell eingehalten. Die PVK hat aber auch festgestellt, dass in einem Viertel der Fälle von der in der Weisung enthaltenen Vorgabe abgewichen wird, wonach die HK im Grundsatz die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen sollten. Dies betreffe sowohl Länder, die eine kleine Auslandschweizergemeinschaft aufweisen, aber auch viele europäische Länder, wo schwerer nachvollziehbar ist, weshalb das Kriterium der Staatsbürgerschaft bei der Auswahl nicht höher gewichtet wurde.

Die PVK stellt aufgrund ihrer Fallstudien fest, dass die Weisung von den zuständigen Mitarbeitenden als klar empfunden wird. Die Zuständigkeiten für die Betreuung der HK seien für Aussenstehende zwar etwas umständlich formuliert, in der Praxis aber klar und zweckmässig. Allerdings bemängelt die PVK, dass die Weisung nicht allen Mitarbeitenden der Schweizer Vertretungen, die für HK zuständig sind, bekannt ist.

⁷ Weisung des EDA vom 1.1.2021 über die Honorarkonsularposten und die Honorarkonsularvertreterinnen und -vertreter

2.1.2 Bewertung der GPK-S

Die GPK-S stellt fest, dass das EDA mit der Weisung HK über ein zweckmässiges Instrument verfügt. Die Kommission empfiehlt aber, dass das EDA die Bekanntheit der Weisung bei den Mitarbeitenden der Schweizer Vertretungen, die für HK zuständig sind, verbessert. Dies könnte allenfalls auch dazu beitragen, dass dem Kriterium der Staatsbürgerschaft bei der Einsetzung von HK stärkere Nachachtung verschafft wird. Das wäre angebracht, da das Kriterium der Schweizer Staatsangehörigkeit laut der Evaluation der PVK das Risiko vermindern soll, dass HK andere als die Schweizer Interessen vertreten.

Empfehlung 1 – Die Weisung HK stärker bekannt machen

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, damit die Weisung HK allen zuständigen Mitarbeitenden bekannt ist.

2.2 Prozesse des EDA

Nachfolgend werden die Prozesse des EDA zur Einsetzung und Betreuung der HK behandelt sowie die Prozesse zur Aufsicht über die HK.

2.2.1 Feststellungen der PVK

Einsetzung

Die PVK hält fest, dass die vom EDA bei der Einsetzung von HK zu überprüfenden formalen Anforderungen klar definiert sind. Hingegen blieben die Anforderungen, welche die HK erfüllen sollten, teilweise vage – insbesondere was die Vorgaben zu privaten Tätigkeiten der HK betreffe. Die HK müssen lediglich schriftlich bestätigen, dass sie kein offizielles konsularisches oder politisches Amt für ein anderes Land ausüben. Entsprechend werden die Interessenbindungen bei der Einsetzung aus Sicht der PVK zu wenig systematisch betrachtet, was Reputationsrisiken zur Folge haben könnte.

Aufsicht

Auch während der Mandatsdauer sei keine systematische Überprüfung der Aktivitäten oder Eignung der Person vorgesehen. Die Jahresberichte der HK unterliegen keinen Vorgaben und ihr Zweck sei nicht klar. Die Mandatsverlängerung, die üblicherweise nach vier Jahren stattfindet, sei reine Formsache.

Die PVK weist aber auch darauf hin, dass es insgesamt nicht viele Problemfälle gibt und dass das EDA in den konkreten Fällen mit diskretem und angemessenem Vorgehen die potenziellen Reputationsschäden minimiert.

Betreuung

Die PVK hat die vorhandenen Vorgaben zur Betreuung und Führung der HK evaluiert sowie mittels Interviews und anhand von Dokumenten ermittelt, wie die Umsetzung in der Praxis erfolgt. Sie hält fest, dass es kaum Vorgaben gibt. Die spezifischen Aufgaben der HK, die gemäss Vorgaben in einer Vereinbarung mit den HK festzuhalten sind, werden in den meisten Fällen unverändert aus der langen Aufgabenliste der Standardvorlage des EDA übernommen.

Die PVK hält weiter fest, dass die Betreuung und Führung der HK stark von den Vorgesetzten, konkret von der Botschafterin bzw. dem Botschafter oder von der Generalkonsulin bzw. dem Generalkonsul, abhängen. Nichtsdestotrotz wurde die Betreuung der HK sowohl von den vorgesetzten Vertretungen wie auch von den HK selbst in den Interviews der PVK positiv bewertet. Die befragten HK zeigten sich zudem mit dem Informationsfluss zufrieden.

Die PVK stellt überdies fest, dass der Aufwand des EDA im Bereich Betreuung und Führung dem konkreten Mehrwert, den die HK bringen, gegenüberzustellen ist.

2.2.2 Bewertung der GPK-S

Die GPK-S nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Betreuung der HK sowohl von den HK selbst wie auch von den vorgesetzten Stellen positiv bewertet wird. Angesichts der sehr unterschiedlichen Kontexte, in denen die Schweiz die HK einsetzt, und den gleichermassen diversen Aufgaben, mit denen die Schweiz ihre HK betraut, erachtet die Kommission den bisherigen pragmatischen Ansatz in der Betreuung der HK als vertretbar. Die Betreuung könnte jedoch noch stärker an strategischen Vorgaben ausgerichtet werden. Solche Vorgaben existieren jedoch zurzeit nicht. Darauf wird unter Ziffer 2.3 zurückgekommen.

Hingegen kritisiert die GPK-S, dass die Interessenbindung von Kandidatinnen und Kandidaten für einen Posten als HK zu wenig systematisch überprüft werden. Private Tätigkeiten bringen potenzielle Interessenkonflikte mit sich. Die ehrenamtliche Natur der Tätigkeit als HK sorgt gemäss der Evaluation der PVK zwar für eine hohe Identifikation mit dieser Aufgabe. Zugleich bedeutet das Ehrenamt aber auch, dass die HK finanziell auf ihre private Tätigkeit angewiesen sind. Aus den privaten Tätigkeiten der HK können potenzielle Interessenskonflikte entstehen, welche für die Schweiz ein Reputationsrisiko darstellen und die Glaubwürdigkeit der Vertretung ihrer Interessen beschädigen können.

Die Kommission kommt deshalb zum Schluss, dass eine systematische Abklärung der Interessenbindungen zweckdienlich wäre, um die Reputationsrisiken für die Schweiz zu begrenzen. Wie die PVK schreibt, bestehen zum Beispiel in den Grundlagen für die Personensicherheitsprüfung des Bundes nützliche Instrumente, die analog angewendet werden könnten, um die Interessenbindungen der HK systematisch abzuklären.

Die Kommission ist weiter der Ansicht, dass die Angabe der Interessenbindungen nicht nur bei der Einsetzung, sondern periodisch eingefordert werden und dann vom EDA überprüft werden sollte. Nebst der Ernennung der HK ist spätestens die

Mandatsverlängerung nach vier Jahren der geeignete Moment, um allfällige Interessenskonflikte erneut abzuklären.

Empfehlung 2 – Systematische Prüfung von Interessenbindungen und potenziellen Interessenkonflikten

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, für eine systematische Prüfung der Interessenbindungen und potenziellen Interessenskonflikten bei der Einsetzung von Honorarkonsulinnen und -konsulen zu sorgen und diese in angemessenen Zeitabständen wiederholen zu lassen.

2.3 Strategische Vorgaben

2.3.1 Feststellungen der PVK

Nach Analyse der bestehenden Richtlinien und Strategien⁸ stellt die PVK fest, dass klare strategische Vorgaben zum Stellenwert und Einsatz von Honorarkonsulaten fehlen. Auch der Entwurf der Konsularstrategie für die Jahre 2025-2028 in der Fassung vom 16. Oktober 2024 behebt diese Lücke nicht.

Gemäss den Ausführungen der PVK sind die HK und ihre wichtigsten Aufgaben im Entwurf der Konsularstrategie für die Jahre 2025-2028 zwar erwähnt, aber klare Vorgaben zu ihrem Einsatz fehlen. Als ein Ziel nannte die Konsularstrategie im damaligen Entwurfsstadium die Weiterentwicklung der Kompetenzen der HK, jedoch ohne genauere Beschreibung der konkreten Ziele oder der erforderlichen Massnahmen zur Erreichung dieser Weiterentwicklung der Kompetenzen. Auch in der Weisung HK, die mehrere befragte Personen laut der PVK als strategische Grundlage verstanden hatten, fehlen Angaben dazu, in welchen Fällen ein Honorarkonsulat (im Gegensatz zu einer Berufsvertretung) eingesetzt und wann darauf verzichtet werden soll.

Zudem konnte die PVK ebenfalls in der eingangs erwähnten Zunahme der Schweizer HK im Ausland, deren Anzahl sich seit 1990 praktisch verdoppelte (auf nunmehr über 200), keine klare Strategie erkennen.

Die PVK weist darüber hinaus darauf hin, dass Honorarkonsulate in der Praxis meist bedarfsorientiert eröffnet werden. In den von der PVK untersuchten Fällen sei der Bedarf, den die vorgesetzten Vertretungen für die Eröffnung eines Honorarkonsulats vorbrachten, zumeist nachvollziehbar gewesen. Nichtsdestotrotz stellt die PVK fest, dass keine erkennbare Strategie zur Eröffnung von HK besteht. Das äussert sich laut PVK auch darin, dass die Qualität der Anträge für die Einsetzung von HK

⁸ Die PVK hat insbesondere folgende Unterlagen berücksichtigt (für eine vollständige Übersicht siehe das Literatur- und Dokumentenverzeichnis im Evaluationsbericht der PVK): Weisung HK, Aussenpolitische Strategien, Aussenpolitische Vision Schweiz 2028, geografische Strategien (z.B. Südostasien-Strategie, Subsahara-Afrika-Strategie), Entwurf Konsularstrategie für die Jahre 2025-2028 (Stand 16.10.2024)

uneinheitlich ist. Die Schreiben, die den Antrag zur Einsetzung eines HK begründen sollten, sind formell und inhaltlich sehr verschieden.

Die PVK gelangt zum selben Ergebnis, was Schliessungen von Honorarkonsulaten betrifft: Auch hier fehlen strategische Vorgaben, d.h. Kriterien zur Überprüfung und Begründung, ob ein Honorarkonsulat noch notwendig ist oder ob darauf verzichtet werden soll. Die Konsequenz der mangelnden strategischen Vorgaben: Selbst wenn seit der Eröffnung der Bedarf weggefallen ist oder selbst wenn der Posten längere Zeit vakant ist, werden Honorarkonsulate nur zögerlich geschlossen. Ein Faktor der zögerlichen Schliessungen könnten gemäss PVK Hemmungen sein, die ehrenamtlich tätigen HK vor den Kopf zu stossen.

2.3.2 Bewertung der GPK-S

Die GPK-S ist der Ansicht, dass die Feststellung des Fehlens strategischer Vorgaben die zentrale Erkenntnis aus der Evaluation der PVK ist. Ohne strategische Vorgaben können der Mehrwert und die Risiken von Honorarkonsulaten nicht abgewogen werden – sowohl bei der Eröffnung neuer Honorarkonsulate und bei der Einsetzung neuer HK wie auch bei Entscheiden zur Weiterführung oder Schliessung bestehender Honorarkonsulate. Die Evaluation der PVK hat gezeigt, dass die HK in den Augen der vorgesetzten Stellen einen klaren Mehrwert bringen, dass aber ihre Betreuung auch einen gewissen Aufwand bedeutet und dass sie Berufsvertretungen nicht ersetzen können.

Die Kommission findet das Instrument der Honorarkonsulate insgesamt zweckmässig und stellt seinen Einsatz nicht per se in Frage. Jedoch hält sie es für vordringlich, den Einsatz von Honorarkonsulaten auf solide strategische Grundlagen zu stützen, damit die Interessen der Schweiz im Ausland unter Abwägung aller Vor- und Nachteile bestmöglich vertreten werden und ein angemessenes Risikomanagement durch das EDA sichergestellt werden kann. Dieses Vorgehen drängt sich umso mehr auf, da die PVK in ihrer Evaluation keine eindeutige Erklärung für den markanten Anstieg der Schweizer HK im Ausland seit 1990 gefunden hat.

Das Vorliegen strategischer Vorgaben wäre auch für die zielorientierte Betreuung von HK (siehe Ziff. 2.2.2) von Nutzen.

Die GPK-S wird die Konsularstrategie 2026–2029, die voraussichtlich kurz nach der Verabschiedung ihres Berichtes erscheinen wird, im Rahmen ihrer Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates zum vorliegenden Bericht zur Kenntnis nehmen und analysieren.

Empfehlung 3 – Strategische Vorgaben für den Einsatz der Schweizer Honorarkonsulinnen und -konsuln erarbeiten

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, unter Einbezug der bereits bestehenden Strategieinstrumente angemessene strategische Vorgaben zum Einsatz von Honorarkonsulinnen und -konsuln zu erarbeiten. Diese Vorgaben sollen insbesondere die

Aspekte der Eröffnung eines Honorarkonsulats, die Einsetzung von Honorarkonsulinnen und -konsuln sowie die Schliessung eines Honorarkonsulats oder die Absetzung von Honorarkonsulinnen oder -konsuln berücksichtigen. Sie sollen es überdies erlauben, die Betreuung der Honorarkonsulinnen und -konsuln stärker und einheitlicher an den strategischen Zielen auszurichten.

3. Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz: Feststellungen und Empfehlungen

3.1 Vorgaben des EDA

3.1.1 Feststellungen der PVK

Die PVK kommt zum Ergebnis, dass die Vorgaben des EDA zur Eröffnung ausländischer Honorarkonsulate in der Schweiz und zur Zulassung ausländischer HK rechtmässig und grösstenteils klar sind, auch wenn sie keinen zwingenden Charakter aufweisen. Was die Verbindlichkeit der Vorgaben betrifft, hält die PVK aber auch fest, dass solche Vorgaben in den anderen untersuchten Staaten ebenfalls nicht zwingend sind.

Der internationale Vergleich der Vorgaben erlaubt es der PVK auch, Aussagen zu deren Inhalt zu formulieren. Die PVK stellt fest, dass die Vorgaben des EDA mehrheitlich denen anderer Länder entsprechen, wobei gewisse Staaten strengere Vorgaben zur Vermeidung möglicher Interessenkonflikte und zum Nachweis des Bedarfs für ein Honorarkonsulat kennen.

Die PVK konnte die Schweizer Vorgaben mit denjenigen gewisser anderer Länder vergleichen. Zudem konnte sie die Umsetzung der Schweizer Vorgaben durch die Schweizer Behörden untersuchen (und dabei diverse Mängel feststellen, siehe Ziffer 3.2). Allerdings konnte die PVK die Umsetzung ausländischer Vorgaben in den betreffenden Staaten nicht untersuchen.

3.1.2 Bewertung der GPK-S

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Vorgaben des EDA betreffend ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz rechtmässig sind, auch wenn sie – ebenso wie in den Vergleichsländern – nicht zwingend sind. Die Kommission nimmt weiter zur Kenntnis, dass andere Staaten in gewissen Punkten strengere Vorgaben für ausländische HK kennen. Allerdings muss nach der PVK-Evaluation offenbleiben, wie andere Staaten ihre Vorgaben in der Praxis umsetzen. Die Kommission setzt mit ihren Empfehlungen deshalb nicht bei den Schweizer Vorgaben an sich an, die mehrheitlich denen anderer Staaten entsprechen, sondern bei der konkreten Umsetzung der existierenden Schweizer Vorgaben. Wie in Ziffer 3.2.2 ausgeführt wird, sieht die

Kommission dort gewisse Hebel, bei denen angesetzt werden kann, um die Reputationsrisiken für die Schweiz zu minimieren.

3.2 Prozesse zur Zulassung und Aufsicht von ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz

3.2.1 Feststellungen der PVK

Die PVK weist darauf hin, dass das EDA in der Praxis nicht konsequent überprüft, ob seine Vorgaben an ausländische Honorarkonsulate erfüllt sind. Das EDA prüfe nur oberflächlich, ob der Entsendestaat tatsächlich einen Bedarf für das Honorarkonsulat hat. Es mache regelmässig Ausnahmen von seinen Vorgaben und es lehne Gesuche für ausländische Honorarkonsulate selten ab, damit die bilateralen Beziehungen zu den Entsendestaaten nicht belastet werden.

Die PVK hält weiter fest, dass nicht genau geklärt ist, durch wen und wie gewisse Vorgaben überprüft werden sollen. Hauptsächlich sind folgende Stellen involviert:

- Protokoll des EDA
- Regionalkoordinationen des Staatssekretariats EDA
- Direktion für Völkerrecht
- Fedpol
- Standortkantone
- Nachrichtendienst des Bundes

Die Evaluation der PVK zeigt, dass die Abklärungsaufträge oder -anfragen, die das Protokoll aufgrund einer Checkliste an die oben aufgelisteten Stellen richtet, für diese Stellen nicht immer klar sind. Teilweise wissen sie nicht, was sie abklären müssen, oder auf welcher Grundlage bzw. mit welchen Mitteln und somit in welcher Tiefe sie eine Abklärung vornehmen sollen. Auch kommt es zu Überschneidungen der Abklärungen verschiedener Stellen. Weiter erfasst das Protokoll des EDA laut der PVK die Anfragen ausländischer Staaten zur Eröffnung eines Honorarkonsulats nicht einheitlich.

Die PVK stellt grundsätzlich fest, dass das EDA aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen seinen Spielraum sehr zurückhaltend nutzt. Das EDA verstehe seine Rolle bei ausländischen HK als sehr beschränkt und beaufsichtigt sie auch kaum mehr, sobald sie einmal eingesetzt sind.

Schliesslich legt die PVK auch dar, dass das EDA in den seltenen Problemfällen ausländischer HK nur zögerlich reagiert hat. Dies erlaubte es beispielsweise einem ausländischen HK, straffrei Verfehlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz zu begehen. Die zögerliche Reaktion des EDA hängt gemäss PVK auch damit zusammen, dass aus Sicht des EDA die Botschaft des Entsendestaates sowie die betroffenen Schweizer

Behörden (Steuerämter, Polizei, Strafverfolgungsbehörden) in der Verantwortung sind.

3.2.2 Bewertung der GPK-S

Wie in Ziffer 3.1 bereits erwähnt, sind die Vorgaben des EDA zu ausländischen HK in der Schweiz rechtmässig. Für die GPK-S ist zudem klar, dass der Umgang mit und die Behandlung ausländischer HK diplomatisches Fingerspitzengefühl benötigt und die angemessene Berücksichtigung der bilateralen Beziehungen zum Entsendestaat verlangt. Dennoch sieht die Kommission zwei Punkte, in denen die Praxis des EDA zweckmässiger ausgestaltet sein könnte, um die Interessen der Schweiz zu wahren und Reputationsschäden zu vermeiden.

Erstens ist die Kommission der Ansicht, dass die Prozesse der Schweizer Behörden betreffend Eröffnung von ausländischen Honorarkonsulaten und Zulassung von ausländischen HK kohärenter ausgestaltet sein müssen. Wie in Ziffer 3.2.1 dargelegt, hält die Kommission die Vorgaben des EDA für zweckmässig, aber die Umsetzung kann verbessert werden. Es überrascht die Kommission, dass nicht alle betroffenen Behörden sich über ihre Rolle und ihre Aufgaben im Prozess im Klaren sind. Entsprechend richtet die GPK-S folgende Empfehlung an den Bundesrat:

Empfehlung 4 – Klare Prozesse betreffend ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, unter Einbezug aller betroffenen Stellen die Zuständigkeiten und Prozesse bei der Eröffnung von ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz und der Zulassung von ausländischen Honorarkonsulinnen und -konsuln in der Schweiz zu klären und konsequent umzusetzen.

Zweitens beurteilt die Kommission die Reaktion des EDA in den seltenen Problemfällen ausländischer HK in der Schweiz als zu zögerlich. Auch dies dürfte teilweise fehlenden Prozessen geschuldet sein. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die betroffenen Behörden unter der Leitung des EDA darüber verständigen sollten, wer wem in welchen Situationen was melden muss. So sollen die zuständigen Behörden insbesondere bei Verstössen gegen die Schweizer Rechtsordnung entschiedener gegen betroffene ausländische HK vorgehen. Zudem sollte jegliches reputationsschädigendes Verhalten, nicht nur Verstösse, welche die Funktion als HK betreffen, mitberücksichtigt werden. Aufgrund der diplomatischen Implikationen solcher Massnahmen, ist für die GPK-S klar, dass das EDA hier eine proaktivere Rolle einnehmen muss als bisher.

Empfehlung 5 – Zweckmässiger Umgang mit Problemfällen ausländischer Honorarkonsulinnen und -konsuln in der Schweiz

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, zum Schutz der Schweiz vor Reputationsschäden proaktiv und frühzeitig bei Rechtsverstössen oder reputationsschädigendem Verhalten ausländischer Honorarkonsulinnen und -konsuln in der Schweiz tätig zu

werden. Zu diesem Zweck soll das EDA auch die Prozesse und Zuständigkeiten der betroffenen Behörden bei Problemfällen klären.

Angesichts der aktuellen Weltlage mit einer weiterhin erhöhten Spionagefahr in der Schweiz⁹ ist es der Kommission ein Anliegen, mit den Empfehlungen 4 und 5 einen Wandel im Rollenverständnis und im Verantwortungsbewusstsein der Behörden anzustossen.

4. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Kommission anerkennt den Mehrwert der Schweizer HK im Ausland sowie das gute Betreuungsverhältnis, das die vorgesetzten Stellen pflegen. Die HK erbringen ein wichtiges Engagement für die Schweizer Interessen im Ausland, und dies ehrenamtlich. Aufgrund der Evaluation der PVK erhält die GPK-S einen grundsätzlich positiven Eindruck der Instrumente des EDA betreffend der *Schweizer Honorarkonsulate im Ausland*. Die Weisung des EDA ist ein zweckmässiges Instrument; sie muss allerdings bei den betroffenen Mitarbeitenden stärker bekannt gemacht werden, um die Interessen der Schweiz bestmöglich zu fördern. Die Prozesse betreffend Schweizer HK im Ausland sollten verbessert werden, indem potenzielle Interessenskonflikten bei der Einsetzung von HK systematisch überprüft werden und die Prüfung danach periodisch wiederholt wird. Die grundlegendste Forderung der Kommission betrifft die Notwendigkeit, klare und umfassende strategische Vorgaben zum Einsatz von Schweizer HK im Ausland zu erarbeiten. Ohne solche strategischen Vorgaben können Nutzen und Aufwand nicht eingeschätzt werden, was umso wichtiger ist, weil HK eine Berufsvertretung nicht ersetzen können. Inwiefern die voraussichtlich in Bälde verabschiedete Konsularstrategie 2026–2029 des Bundesrates diese Probleme adressiert, wird die Kommission im Rahmen ihrer Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates zum vorliegenden Bericht analysieren. Wie in Ziffer 1.2 erwähnt, stützte sich die Evaluation der PVK, auf welcher wiederum der vorliegende Bericht basiert, auf die damalige Entwurfsversion der Konsularstrategie vom 16. Oktober 2024.

Was den Umgang mit *ausländischen HK* in der Schweiz angeht, hält die Kommission insgesamt ein proaktiveres Rollenverständnis des EDA für notwendig. Insbesondere die Zuständigkeiten und Prozesse der verschiedenen betroffenen Bundes- und kantonalen Behörden müssen geklärt und konsequent umgesetzt werden.

Angesichts des dargelegten Optimierungsbedarfs richtet die GPK-S die obenstehenden fünf Empfehlungen an den Bundesrat. Diese sollen zu einer klareren Strategie zum Einsatz von Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland und, sowohl bei Schweizer HK im Ausland wie auch bei ausländischen HK in der Schweiz, zu effizienteren und zweckmässigeren Prozessen der betroffenen Behörden führen. So sollen die Interessen der Schweiz im Ausland noch besser gefördert werden und das Risiko für Reputationsschäden minimiert werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass das

⁹ «Sicherheit Schweiz 2025», Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes vom 2.7.2025, S. 62-65.

EDA seine Spielräume stärker ausnutzen und zugleich die bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten wie bisher angemessen berücksichtigen kann.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts sowie zum Evaluationsbericht der PVK bis zum 15. Februar 2026 Stellung zu nehmen und der Kommission mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen wird. Sie bittet den Bundesrat, im Zuge seiner Stellungnahme auch aufzuzeigen, inwiefern seine Konsularstrategie die von der Kommission bemängelten Punkte behebt.

11. November 2025

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates

Der Präsident: Charles Juillard

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission

EDA/VBS: Josef Dittli

Der Sekretär der Subkommission EDA/VBS:
Mirdin Gnägi

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	Beziehungsweise
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
HK	Honorarkonsulinnen und -konsuln
Kap.	Kapitel
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
S.	Seite
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24.4.1963; SR 0.191.02
z.B.	zum Beispiel