



Honorarkonsulate

Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 5. Juni 2025

Schlüsselbegriffe



Honorarkonsul / Honorarkonsulin (HK)

Honorarkonsulinnen und Honorarkonsuln (HK) nehmen auf ehrenamtlicher Basis, in der Regel neben einer Erwerbstätigkeit, die konsularische Vertretung eines Staates wahr. HK verfügen über eingeschränkte Privilegien und Immunitäten.

Entsende- und Empfangsstaat

Der Entsendestaat ist jener Staat, der die HK ernennt, damit diese seine Interessen vertreten und seine Staatsangehörigen im Ausland unterstützen. Der Empfangsstaat ist derjenige Staat, in welchem die HK ihren Entsendestaat vertreten. Die HK sind in der Regel bereits vor ihrer Ernennung im Empfangsstaat wohnhaft.



Exequatur



Die HK müssen vom Empfangsstaat zugelassen werden, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Diese Zulassung wird Exequatur genannt. Der Empfangsstaat kann das Exequatur verweigern oder zu einem späteren Zeitpunkt wieder entziehen, ohne dies dem Entsendestaat begründen zu müssen.

Vorgesetzte Vertretung

Die Schweizer Honorarkonsulate sind jeweils einer anderen Schweizer Vertretung im Ausland unterstellt, meist einer Botschaft. Diese vorgesetzte Vertretung rekrutiert, betreut und beaufsichtigt die HK.



Das Wichtigste in Kürze

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) geht mit den Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland insgesamt angemessen um. Diese erbringen gemeinhin einen Mehrwert. Gegenüber den ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz sieht sich das EDA nur sehr beschränkt in der Verantwortung und handelt zurückhaltend.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2024 mit einer Evaluation zu den Honorarkonsulaten. Dies sind konsularische Vertretungen, die von einem Honorarkonsul oder einer Honorarkonsulin (HK) auf ehrenamtlicher Basis geführt werden. Aufgrund internationaler Problemfälle stellte sich die Frage, wie die Schweiz mit HK umgeht. An ihrer Sitzung vom 26. April 2024 entschied die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates, dass die PVK sowohl die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland als auch die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz untersuchen soll.

Die PVK analysierte die Vorgaben und Prozesse zu den HK und interviewte insgesamt 47 Personen (mehrheitlich aus dem EDA). Ein Teil der Gespräche fand im Rahmen von Fallstudien zu sechs Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland statt.

Nachfolgend werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse für die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland vorgestellt und anschliessend diejenigen für die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz.

Schweizer Honorarkonsulate im Ausland

Die Weisung des EDA ist klar, es fehlt aber an strategischen Vorgaben zum Einsatz von Schweizer Honorarkonsulaten

Das EDA hat eine Weisung zu den HK erlassen, welche das einschlägige internationale Übereinkommen angemessen präzisiert (Ziff. 3.1.1). Diese Weisung wird generell eingehalten (Ziff. 3.2.2). Es fehlt hingegen an strategischen Vorgaben dazu, in welchen Fällen der Einsatz von Honorarkonsulaten angezeigt ist und wann nicht (Ziff. 3.1.2). In der Praxis werden Honorarkonsulate meist wegen einem bestimmten Bedarf eröffnet, jedoch werden sie nur zögerlich geschlossen, auch wenn der Bedarf weggefallen ist (Ziff. 3.2.1).

Bei der Ernennung der HK werden die Interessenbindungen zu wenig systematisch geprüft

Die zuständige Schweizer Auslandsvertretung muss vor der Ernennung von HK prüfen, ob die Kandidierenden für das Amt geeignet sind. Dabei halten sich die Vertretungen in der Regel an die Vorgaben des EDA. Die Kandidierenden müssen ihre Interessenbindungen jedoch nicht verbindlich angeben. Damit bleiben Reputationsrisiken oder Interessenkonflikte, beispielsweise aufgrund von Beteiligungen an Unternehmen, allenfalls unentdeckt (Ziff. 3.2.3). Die Prüfung im Rahmen der Ernennung ist

umso wichtiger, als die spätere Mandatsverlängerung reine Formsache ist (Ziff. 3.4.1).

Die Betreuung und Führung der HK durch ihre Vorgesetzten ist insgesamt angemessen, jedoch stark personenabhängig

Das EDA macht zur Betreuung und Führung der HK kaum Vorgaben. Die Kontakte sind somit stark abhängig von den vorgesetzten Personen der HK und entsprechend unterschiedlich. Die HK selbst nehmen die Betreuung jedoch insgesamt positiv wahr. Für die HK sind Zeichen der Wertschätzung für ihr Engagement viel wichtiger als die finanzielle Entschädigung (Ziff. 3.3.2 und 3.3.3).

Honorarkonsulate gewährleisten eine kostengünstige Präsenz vor Ort, ersetzen aber nicht ein Berufskonsulat oder eine diplomatische Vertretung

Das EDA setzt Honorarkonsulate als kostengünstige lokale Kontaktpunkte im Schweizer Aussennetz ein. Honorarkonsulate ergänzen die Berufskonsulate und diplomatischen Vertretungen, haben hingegen nicht dieselben Kompetenzen und ein geringeres politisches Gewicht. Der Mehrwert der HK ist im EDA dennoch unbestritten, wobei sich ihre konkreten Leistungen je nach Ort stark unterscheiden (Ziff. 3.3.3).

Bei den wenigen Problemfällen hat das EDA angemessen und diskret reagiert

Generell kommt es nur sehr selten zu Problemfällen mit Schweizer HK im Ausland. Wenn solche aufgetreten sind, suchte das EDA nach möglichst diskreten Lösungen. Dadurch konnte es Reputationsschäden für die Schweiz abwenden (Ziff. 3.4.2).

Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz

Aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen nutzt das EDA seinen Spielraum sehr zurückhaltend

Die ausländischen HK geniessen in der Schweiz in Ausübung ihres Amtes gewisse, wenn auch eingeschränkte Privilegien und Immunitäten. Diese sollten nur verliehen werden, wenn der Entsendestaat tatsächlich einen Bedarf für ein Honorarkonsulat hat und die entsprechende Person vertrauenswürdig ist. Das EDA versteht seine Rolle bei ausländischen Honorarkonsulaten allerdings als sehr beschränkt. Es nutzt seinen Handlungsspielraum aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen zu den Entsendestaaten sehr zurückhaltend (Ziff. 4.2.3 und 4.3).

Die Vorgaben des EDA sind zwar weitgehend klar und ähnlich wie in anderen Ländern, aber nicht verbindlich

Die Vorgaben des EDA für ausländische Honorarkonsulate sind mehrheitlich klar formuliert und mit jenen von anderen Ländern vergleichbar. Punktuell haben gewisse Staaten aber strengere Vorgaben als die Schweiz, beispielsweise um zu verhindern, dass sich HK in innere Angelegenheiten einmischen. Letztlich sind jedoch die Vorgaben aller betrachteten Länder wie auch jene der Schweiz rechtlich nicht verbindlich (Ziff. 4.1.1 und 4.1.2).

Die Vorgaben des EDA werden nicht konsequent angewendet

In der Praxis überprüft das EDA nicht konsequent, ob seine Vorgaben zu ausländischen Honorarkonsulaten erfüllt sind. Namentlich prüft das EDA nur oberflächlich, ob der Entsendestaat tatsächlich einen Bedarf für das Honorarkonsulat hat (Ziff. 4.2.1). Ausserdem ist nicht genau geklärt, durch wen und wie gewisse Vorgaben überprüft werden sollten (Ziff. 4.2.2). Regelmässig macht das EDA schliesslich Ausnahmen von seinen Vorgaben. Es lehnt Gesuche für ausländische Honorarkonsulate selten ab, um die bilateralen Beziehungen zu den Entsendestaaten nicht zu belasten (Ziff. 4.2.3).

In den seltenen Problemfällen hat das EDA nur zögerlich reagiert

Aus Sicht des EDA sind die Entsendestaaten dafür verantwortlich, ihre HK zu kontrollieren. Hat das EDA eine Person einmal als HK zugelassen, führt es kaum mehr Überprüfungen durch. Generell kommt es nur selten zu Problemfällen mit ausländischen HK in der Schweiz und das EDA betrachtet sich dabei nur sehr beschränkt als zuständig (Ziff. 4.3.1). So ging es gegen einen Fall von Missbrauch der Immunität nur sehr zögerlich vor. Das Handeln des EDA ist auch bei Problemen klar darauf ausgerichtet, die Beziehungen zu anderen Staaten möglichst nicht zu beeinträchtigen (Ziff. 4.3.2).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
1.1	Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation	8
1.2	Vorgehen	9
1.3	Mehrwert und Grenzen der Evaluation	11
1.4	Aufbau des Berichts	12
2	Grundlagen zu den Honorarkonsulaten	12
2.1	Der Begriff des Honorarkonsulats	13
2.2	Rechtliche Grundlagen	13
2.3	Schweizer Honorarkonsulate im Ausland	15
2.4	Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz	18
3	Schweizer Honorarkonsulate im Ausland	19
3.1	Vorgaben des EDA	19
3.1.1	Die Weisung ist konform mit dem Wiener Übereinkommen und konkretisiert dieses angemessen	20
3.1.2	Es fehlt an klaren strategischen Vorgaben zum Stellenwert und Einsatz von Honorarkonsulaten	20
3.2	Einsetzung von Honorarkonsulaten	24
3.2.1	Honorarkonsulate werden bedarfsorientiert eröffnet, aber bei wegfallendem Bedarf nur zögerlich geschlossen	25
3.2.2	Die Weisung wird grösstenteils eingehalten, ist aber nicht allen bekannt	26
3.2.3	Die Personen werden überprüft, ihre Interessenbindungen jedoch zu wenig systematisch betrachtet	27
3.3	Betreuung der HK	30
3.3.1	Die Zuständigkeiten für die Betreuung sind in der Praxis klar und zweckmässig	30
3.3.2	Die Betreuung und Führung der HK sind stark abhängig von den Vorgesetzten	32
3.3.3	Die HK erbringen kostengünstig einen Mehrwert	34
3.4	Aufsicht über die HK	37
3.4.1	Sind die HK einmal im Amt, findet kaum mehr eine Überprüfung statt	37
3.4.2	Das EDA reagiert bei Problemfällen angemessen und minimiert Reputationsschäden	38
4	Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz	39
4.1	Vorgaben des EDA	40
4.1.1	Die Vorgaben stehen im Einklang mit dem WÜK und sind mehrheitlich klar formuliert, aber nicht verbindlich	40
4.1.2	Die Voraussetzungen entsprechen mehrheitlich denen anderer Länder, wobei gewisse Staaten strenger sind	41

4.2	Einsetzung von Honorarkonsulaten	42
4.2.1	Das EDA verlangt keinen sachlichen Nachweis des Bedarfs	43
4.2.2	Die Erfüllung der Voraussetzungen wird uneinheitlich überprüft	44
4.2.3	Das EDA gewährt häufig Ausnahmen von seinen eigenen Vorgaben	46
4.3	Aufsicht über die HK	47
4.3.1	Für die Aufsicht betrachtet sich das EDA nur sehr beschränkt als zuständig	47
4.3.2	Wenn das EDA interveniert, dann sehr zurückhaltend	49
5	Schlussfolgerungen	51
5.1	Schweizer Honorarkonsulate im Ausland	51
5.1.1	Die Weisung des EDA ist klar, es fehlt aber an strategischen Vorgaben zum Einsatz von Schweizer Honorarkonsulaten	52
5.1.2	Bei der Ernennung der HK werden die Interessenbindungen zu wenig systematisch geprüft	52
5.1.3	Die Betreuung und Führung der HK durch ihre Vorgesetzten ist insgesamt angemessen, jedoch stark personenabhängig	53
5.1.4	Honorarkonsulate gewährleisten eine kostengünstige Präsenz vor Ort, ersetzen aber nicht ein Berufskonsulat oder eine diplomatische Vertretung	53
5.1.5	Bei den wenigen Problemfällen hat das EDA angemessen und diskret reagiert	54
5.2	Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz	54
5.2.1	Aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen nutzt das EDA seinen Spielraum sehr zurückhaltend	54
5.2.2	Die Vorgaben des EDA sind zwar weitgehend klar und ähnlich wie in anderen Ländern, aber nicht verbindlich	55
5.2.3	Die Vorgaben des EDA werden nicht konsequent angewendet	55
5.2.4	In den seltenen Problemfällen hat das EDA nur zögerlich reagiert	55
	Abkürzungsverzeichnis	57
	Literatur und Dokumentenverzeichnis	58
	Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	61
	Anhänge	
1	Herangehensweise der Evaluation	64
2	Bewertungskriterien: Honorarkonsulate	65
3	Übersicht über die Voraussetzungen in anderen Ländern	67
	Impressum	69

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation

Honorarkonsulate sind konsularische Vertretungen, die von einem Honorarkonsul oder einer Honorarkonsulin (HK)¹ ehrenamtlich geführt werden. In der Schweiz sind 65 Staaten mit insgesamt 122 Honorarkonsulaten vertreten.² Gleichzeitig hat die Schweiz aktuell 224 Honorarkonsulate in insgesamt 105 Staaten.³ In einem Drittel dieser Länder sind die Honorarkonsulate die einzige Vertretung der Schweiz. International ist eine Zunahme von Honorarkonsulaten zu verzeichnen, so auch für die Schweiz. In den letzten 30 Jahren hat sich die Zahl der Schweizer Honorarkonsulate im Ausland rund verdoppelt.⁴

HK verfügen im Gegensatz zu Berufskonsulinnen und -konsuln nur über beschränkte Privilegien und Immunitäten. Dennoch ist ihr Einsatz mit Risiken verbunden. Vor einigen Jahren brachte eine internationale Recherche verschiedene Problemfälle ans Licht, in denen HK an Straftaten oder zweifelhaften Geschäften beteiligt waren.⁵ Darunter waren auch Fälle von ausländischen HK in der Schweiz, die beispielsweise Kunstschnuggel betrafen. Bei den Schweizer HK im Ausland besteht das Risiko von Reputationsschäden für die Schweiz.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2024 mit einer Evaluation zu den Honorarkonsulaten. Am 26. April 2024 entschied die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates, dass die PVK sowohl die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland als auch die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz untersuchen und dabei folgende Fragestellungen beantworten soll:

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 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?

¹ Die Bezeichnung «HK» für Honorarkonsul bzw. Honorarkonsulin ist im EDA gängig, auch wenn es sich nicht um eine offizielle Abkürzung handelt.

² EDA (2024d): *Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse du 11.6.2024 (auf Französisch)*.

³ Berechnungen der PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

⁴ Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

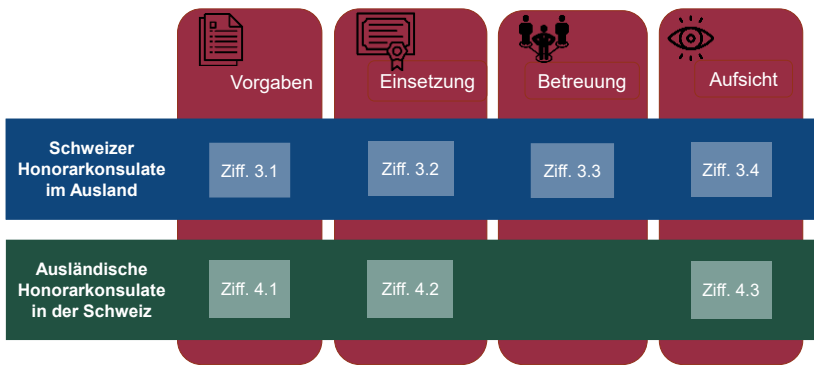
⁵ International Consortium of Investigative Journalists (2022): *Shadow Diplomats*, icij.org > Investigations > Shadow Diplomats (Stand: 3.10.2024).

1.2 Vorgehen

Die Analyse konzentriert sich entsprechend den Fragestellungen auf vier Aspekte, welche Abbildung 1 schematisch dargestellt: Vorgaben, Einsetzung, Betreuung und Aufsicht. Bei den Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland ist das EDA für alle vier Aspekte zuständig. Bei den ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz spielt es vor allem bezüglich der Vorgaben, der Einsetzung und der Aufsicht über die Einhaltung der Vorgaben eine Rolle. Für die Betreuung der ausländischen HK ist hingegen ausschliesslich der jeweilige Entsendestaat zuständig, weshalb die vorliegende Evaluation diesen Aspekt nur für die Schweizer HK im Ausland behandelt. Unter den angegebenen Ziffern finden sich die Ergebnisse zu den einzelnen Aspekten.

Abbildung 1

Analyseschema für die Evaluation der Honorarkonsulate



Legende: Die angegebenen Ziffern verweisen auf das jeweilige Ergebniskapitel.

Um die Evaluationsfragestellungen zu beantworten, untersuchte die PVK die Honorarkonsulate mittels verschiedener Datenerhebungs- und Analysemethoden. Anhang 1 gibt einen Überblick über die Herangehensweise der Evaluation, während Anhang 2 die von der PVK angewandten Bewertungskriterien aufführt. Wie Tabelle 1 zeigt, führte die PVK für beide Untersuchungsteile, das heisst die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland sowie die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz, Dokumentenanalysen, Analysen von Prozessbeispielen sowie Interviews durch. Zusätzlich evaluierte sie die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland anhand von Fallstudien und statistischen Analysen. Auf die einzelnen Methoden wird nachfolgend genauer eingegangen.

Tabelle 1

Methodenübersicht

Evaluationsfragen	Dokumentenanalyse	Prozessbeispiele	Leitfadeninterviews	Fallstudien	Statistische Analysen
1. (Rechtliche und strategische) Vorgaben	* / #		* / #		*
2. Einsetzung von Honorarkonsulaten	* / #	* / #	* / #	*	*
3. Betreuung der HK	*		*	*	
4. Aufsicht über die HK	* / #	* / #	* / #	*	

Legende: * = Beitrag zur Analyse der Schweizer Honorarkonsulate im Ausland; # = Beitrag zur Analyse der ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz

Für die *Dokumentenanalyse* führte die PVK eine qualitative Inhaltsanalyse nach den Bewertungskriterien durch. Sie untersuchte die Rechtsgrundlagen und weiteren Vorgaben, die aussenpolitischen Strategien auf verschiedenen Ebenen und die Prozessvorgaben des EDA zur Einsetzung bzw. Schliessung von Honorarkonsulaten (vgl. Dokumentenliste). Zu den ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz fertigte die PVK ausserdem einen internationalen Vergleich der bestehenden Vorgaben von wirtschaftlich ähnlich entwickelten westlichen Ländern an, zu welchen diese Informationen online verfügbar waren (Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Island, Neuseeland, Niederlande, USA).

Weiter hat die PVK einige *Prozessbeispiele* analysiert. Dazu hat sie die konkreten Prozessabläufe beim EDA jeweils bei den jüngsten Fällen von Einsetzungen und Schliessungen von Honorarkonsulaten untersucht. Des Weiteren analysierte die PVK den Umgang mit Problemfällen von Schweizer HK im Ausland und ausländischen HK in der Schweiz, welche die PVK anhand von Interviewaussagen sowie einer Medienrecherche identifiziert hatte.

Weiter führte die PVK *Leitfadeninterviews* mit verschiedenen involvierten Personen. Es handelte sich mehrheitlich um Mitarbeitende der Zentrale des EDA, namentlich der Direktion für Ressourcen (DR), der Direktion für Völkerrecht (DV), der Konsularischen Direktion (KD), des Protokolls sowie der geografischen Abteilungen des Staatssekretariats des EDA (STS-EDA). Daneben hat die PVK mit weiteren beteiligten Bundesstellen sowie einigen kantonalen Staatskanzleien gesprochen (vgl. Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner).

Um die Einsetzung, Betreuung und Aufsicht bei den Schweizer HK im Ausland vertiefter zu untersuchen, hat die PVK sechs *Fallstudien* durchgeführt. Für deren Auswahl grupperte die PVK alle existierenden Schweizer Honorarkonsulate in sechs verschiedene Konstellationen, die sich nach der Art der Betreuung und Aufsicht unterscheiden. Dann wählte die PVK pro Konstellation einen Fall aus, der in Bezug auf die wirtschaftliche und touristische Bedeutung des Landes für die Schweiz sowie die

Grösse der Auslandschweizergemeinschaft typisch ist für die jeweilige Konstellation. Bei den ausgewählten Fällen handelte sich um je ein Honorarkonsulat in Gabun, Indonesien, den Niederlanden, Norwegen, Suriname und den USA. Für jeden dieser Fälle hat die PVK zentrale Dokumente ausgewertet (z. B. Vereinbarung der vorgeetzten Vertretung mit den HK, Jahresberichte der HK) und Gespräche geführt mit den HK selbst sowie mit deren konsularischen und diplomatischen Vorgesetzten (Konsulats- oder Betriebsleitende; Botschafterin/Botschafter oder Generalkonsul/-konsulin).

Schliesslich hat die PVK verschiedene *statistische Analysen* durchgeführt, um die Entwicklung der Schweizer Honorarkonsulate im Ausland sowie Merkmale der HK wie deren Nationalität oder Sprache zu analysieren. Das EDA verfügte anfänglich nicht über Zahlen zur Anzahl Vertretungen über die Zeit, stellte diese für die PVK jedoch zusammen und bereinigte sie, nachdem die PVK Ungereimtheiten festgestellt hatte.

Die Datenerhebungen und -analysen führte die PVK zwischen April und Oktober 2024 durch. Einen Entwurf des vorliegenden Berichts stellte die PVK dem EDA im Januar 2025 zur Konsultation zu.

1.3 Mehrwert und Grenzen der Evaluation

Die vorliegende Evaluation ermöglicht eine Einschätzung der Risiken, mit denen der Einsatz und der Empfang von HK verbunden ist, und zeigt auf, wie das EDA mit diesen umgeht. Der Schwerpunkt der Evaluation liegt auf den Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland, bei welchen dem EDA eine wichtigere Rolle zukommt als bei den ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz. Bei Letzteren wird der Aspekt der Betreuung weggelassen, da diese nicht in der Kompetenz des EDA, sondern des jeweiligen Entsendestaats liegt (vgl. Abb. 1). Die anderen drei Aspekte (Vorgaben, Einsetzung, Aufsicht) werden analog zu den schweizerischen Honorarkonsulaten untersucht.

Angesichts der Zunahme an Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland in den vergangenen Jahrzehnten (vgl. Ziff. 3.1.2) fragt sich, inwiefern die Schweiz mit deren Einsatz eine klare Strategie verfolgt. In Anbetracht des Wandels der konsularischen Dienstleistungen stellt sich auch die Frage des Mehrwerts der HK: Insbesondere wegen rechtlicher Risiken und der fehlenden formellen Ausbildung können Schweizer HK seit dem Beitritt zum Schengen-Raum 2008 keine Visa mehr ausstellen oder Passanträge und Zivilstandsdokumente beglaubigen.⁶ Besonders seit der Einführung biometrischer Daten für Reisepässe und Visa in den Jahren 2010 bzw. 2011 ist für deren Ausstellung zudem eine komplexe, kostspielige technische Infrastruktur notwendig und stellen sich erhöhte Anforderungen an die Datensicherheit und Ausbildung des

⁶ EDA (2008): Brief der Direktion für Ressourcen und Aussennetz an die schweizerischen Vertretungen vom 28.4.2008 zu Veränderungen in der Geschäftsführung der Honorarvertretungen.

Personals.⁷ Teilweise hat das EDA deshalb regionale Zentren geschaffen, welche konsularische Dienstleistungen für mehrere Länder anbieten. In diesem Zuge hat es Berufskonsulate vor Ort geschlossen, dafür aber häufig Honorarkonsulate eröffnet. Da HK nur noch beschränkt konsularische Dienstleistungen erbringen können, befasst sich die Evaluation damit, welche Aufgaben HK in der Praxis erfüllen.

Im Untersuchungszeitraum verfasste die KD den Entwurf für eine neue Konsularstrategie für die Jahre 2025–2028.⁸ Da beim Abschluss der Erhebungen für die vorliegende Evaluation erst ein Entwurf der Strategie vorlag, konnte die PVK lediglich diesen in die Dokumentenanalyse miteinbeziehen und sich mit der KD darüber austauschen. In den Interviews wurde die neue Konsularstrategie dagegen nicht besprochen. Im Strategieentwurf wird das Ziel formuliert, die konsularischen Kompetenzen der HK in ausgesuchten Fällen zu erweitern. Damit dürfte auch die Frage des Umgangs mit den Risiken ihres Einsatzes künftig noch wichtiger werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte bereits im Jahr 2022 im Rahmen einer Evaluation der konsularischen Dienstleistungen der Schweiz⁹ eine Befragung der Schweizer HK zu ihrem Arbeitspensum und ihren Aufgaben sowie der Zusammenarbeit mit der vorgesetzten Vertretung durch. Die Evaluation der PVK stützt sich auf die Ergebnisse dieser Umfrage¹⁰ und hat sie mit qualitativen Forschungsmethoden ergänzt. Zusätzlich betrachtet sie die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz, zu welchen es bisher noch keine Untersuchungen gibt. Angesichts der Tatsache, dass den ausländischen HK gewissen Privilegien und Immunitäten in der Schweiz genossen, stellt sich die Frage, wie die Schweiz deren Einsatz überprüft.

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht stellt im folgenden Kapitel die Grundlagen zu den Honorarkonsulaten vor. Danach folgen zwei Kapitel, die jeweils die Ergebnisse zu den Schweizer HK im Ausland (Ziff. 3) sowie den ausländischen HK in der Schweiz präsentieren (Ziff. 4). Im letzten Kapitel (Ziff. 5) werden die Schlussfolgerungen gezogen.

2 Grundlagen zu den Honorarkonsulaten

Im Folgenden wird zuerst der Begriff des Honorarkonsulats eingeführt (Ziff. 2.1). Dann werden die rechtlichen Grundlagen der Honorarkonsulate dargestellt (Ziff. 2.2).

⁷ EDA (2025): Stellungnahme des EDA vom 17.2.2025 zum Entwurf des vorliegenden Berichts.

⁸ KD (2024): *Stratégie consulaire 2025–2028*, Entwurf Version « *Préavis* » vom 16.10.2024 (*auf Französisch, im Folgenden: Entwurf Konsularstrategie*).

⁹ EFK (2022a): *Évaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger*, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Beziehungen im Ausland > EFK-19404 (Stand: 9.10.2024, *im Folgenden: Evaluation EFK*).

¹⁰ EFK (2022b): *Évaluation des services consulaires: Enquête auprès des consuls honoraires – Auswertung der Ergebnisse* (unveröffentlichtes Arbeitspapier, *im Folgenden: Umfrage EFK*).

Danach folgt ein Überblick zu den Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland (Ziff. 2.3) sowie den ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz (Ziff. 2.4).

2.1 Der Begriff des Honorarkonsulats

Konsulate sind, wie Botschaften, eine Vertretung des Entsendestaats in einem Empfangsstaat. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich meistens jedoch nicht auf das ganze Land, sondern nur auf einen Teil davon, den sogenannten Konsularbezirk. Im Gegensatz zu einer Botschaft pflegen Konsulate nur vereinzelt diplomatische Beziehungen zur Landesregierung des Empfangsstaats und sind vor allem zuständig für den Kontakt zu den Behörden ihres Konsularbezirks.¹¹

Honorarkonsulate sind Konsulate, die von Privatpersonen – eben dem Honorarkonsul bzw. der Honorarkonsulin (HK) – ehrenamtlich im Auftrag eines Staats geführt werden. In der Regel üben HK das Mandat neben einer beruflichen Tätigkeit aus. Sie sind zumeist bereits im Empfangsstaat ansässig, bevor sie das HK-Amt übernehmen. Im Gegensatz zu Berufskonsulinnen und -konsuln müssen HK nicht zwingend Staatsangehörige des Entsendestaats, sondern können auch Bürgerinnen oder Bürger des Empfangs- oder eines dritten Staats sein.

Wie bei den Berufskonsulaten gibt es grundsätzlich vier Ränge von Honorarkonsulaten: Generalkonsulat, Konsulat, Vizekonsulat und Konsularagentur. Konsularische Vertretungen aller vier Ränge können mit den gleichen Kompetenzen ausgestattet sein und unterscheiden sich lediglich in ihrer hierarchischen Einstufung. So kann ein Generalkonsulat beispielsweise mehrere Konsulate in seinem Konsularbezirk haben, die ihm unterstellt sind. Schweizer Honorarkonsulate im Ausland haben meist den Rang des Konsulats, manchmal jenen des Generalkonsulats (vgl. Ziff. 2.3).¹² Im vorliegenden Bericht schliesst der Begriff «Honorarkonsulate» die konsularischen Vertretungen aller Ränge ein.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Die Aufgaben und die Einsetzung von Honorarkonsulaten sowie die Vorrechte und Immunitäten der HK sind im Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK) von 1963¹³ festgehalten, welches auch die Schweiz unterzeichnet hat.

Im Grunde können HK die gleichen Aufgaben wahrnehmen wie Berufskonsuln und -konsulinnen. So schützen sie gemäss WÜK (Art. 5) die Interessen des Entsendestaats im Empfangsstaat und pflegen die Beziehungen zwischen den beiden Staaten sowie Wirtschafts- und Kulturkreisen. Eine weitere Aufgabe ist es, die Interessen von Angehörigen des Entsendestaats zu schützen (sprich Auslandsbürgerinnen und -bürger sowie Touristinnen und Touristen) und ihnen in Notsituationen Hilfe zu leisten.

¹¹ Widmer, Paul (2014): Diplomatie: ein Handbuch. Verlag NZZ, 203–204.

¹² Widmer (2014): 205, 214.

¹³ Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24.4.1963 (WÜK; SR 0.191.02).

Schliesslich können HK spezifische konsularische Aufgaben wahrnehmen, wie die Ausstellung von Pässen und Visa. In der Praxis übertragen viele Entsendestaaten ihren HK allerdings nicht alle Amtsbefugnisse, welche gemäss WÜK möglich wären.¹⁴ So können diejenigen der Schweiz seit 2008 keine Visa mehr ausstellen oder Passanträge und Zivilstandsdokumente beglaubigen (vgl. Ziff. 1.3).

Um ein Honorarkonsulat eröffnen zu können, benötigt der Entsendestaat die Zustimmung des Empfangsstaats (Art. 4 WÜK). Die HK werden vom Entsendestaat ernannt, für den sie das Mandat ausüben. Um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, benötigen sie jedoch die «Ermächtigung» des Empfangsstaats; diese wird als Exequatur bezeichnet (Art. 12 WÜK). Der Empfangsstaat kann, ohne dies begründen zu müssen, die Erteilung des Exequaturs verweigern oder es zu einem späteren Zeitpunkt wieder entziehen.

Alle Staaten sind frei, zu entscheiden, ob sie eigene HK ernennen oder ausländische HK empfangen möchten (Art. 68 WÜK). So lassen die USA beispielsweise HK anderer Staaten auf ihrem Gebiet zu, setzen selbst jedoch keine Honorarkonsulate in anderen Ländern ein.¹⁵ Lässt ein Staat HK auf seinem Staatsgebiet zu, gilt der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung, d. h. die Rechte der HK dürfen nicht für einzelne Länder eingeschränkt werden (Art. 72 WÜK).

Den HK stehen im Vergleich zu Berufskonsulinnen und -konsuln nur eingeschränkte Vorrechte zu.¹⁶ Steuerbefreit sind bei HK beispielsweise nur die Einnahmen aus ihren amtlichen Tätigkeiten. Immunität vor der Gerichtsbarkeit geniessen HK ausschliesslich bezüglich ihrer Amtshandlungen und nicht für ihre privaten Tätigkeiten. Allerdings müssen Strafverfahren gegen HK mit Rücksicht auf deren amtliche Stellung und in einer Weise geführt werden, welche die Aufgabenerfüllung der HK möglichst wenig behindert (Art. 63 WÜK). Die Räumlichkeiten eines Honorarkonsulats sind nicht unverletzlich, sondern lediglich konsularische Unterlagen, die getrennt von den privaten Unterlagen aufbewahrt werden.¹⁷ Doch muss der Empfangsstaat die Räumlichkeiten sowie die HK selbst schützen (Art. 59 und 64 WÜK). Zudem ist die amtliche Korrespondenz unverletzlich und es gilt die Verkehrsfreiheit. Konsularische Unterlagen können HK als verschlüsselte Nachrichten oder «konsularisches Kuriergepäck» versenden, das ausschliesslich mit triftigen Gründen und in Anwesenheit einer Vertreterin oder eines Vertreters des Entsendestaates geöffnet werden darf. Den Familienmitgliedern von HK stehen keine Vorrechte und Immunitäten zu.¹⁸

Viele Empfangsstaaten räumen den HK in der Praxis mehr Privilegien ein, als gemäss WÜK vorgeschrieben sind.¹⁹ Beispielsweise erhalten die Schweizer HK im Ausland einen Dienstpass und können ausländische HK in der Schweiz am Heck eines ihrer Privatfahrzeuge einen «CC»-Aufkleber anbringen, der den Behörden signalisiert, dass diese Person über gewisse Immunitäten verfügt.

¹⁴ Widmer (2014): 214.

¹⁵ International Consortium of Investigative Journalists (2022): Shadow Diplomats, [icij.org > Investigations > Shadow Diplomats](https://www.icij.org/investigations/shadow-diplomats) (Stand: 3.10.2024).

¹⁶ WÜK, Kap. 3. Siehe auch Widmer (2014), 112–116.

¹⁷ Gemäss Aussagen der DV gilt die Unverletzlichkeit gemäss zeitgemässer Auslegung des WÜK auch für digitale Unterlagen.

¹⁸ Widmer (2014): 112–116.

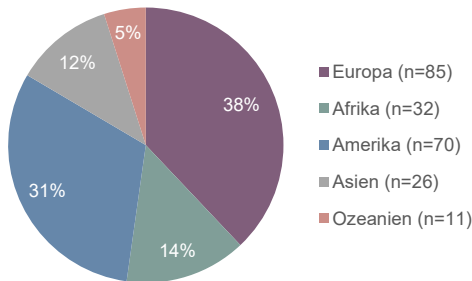
¹⁹ Widmer (2014): 116.

2.3 Schweizer Honorarkonsulate im Ausland

Die Schweiz verfügt über 224 Honorarkonsulate in 105 Ländern.²⁰ Diese ergänzen das Aussennetz des EDA, das zusätzlich zu den Honorarkonsulaten rund 170 Botschaften, Berufskonsulate, Kooperationsbüros und ständige Missionen bei internationalen Organisationen umfasst.²¹ Der grösste Teil der Schweizer Honorarkonsulate befindet sich in europäischen Staaten und auf dem amerikanischen Kontinent, wie Abbildung 2 zeigt. In Europa ist die Schweiz in Frankreich (11) und Italien (10) mit den meisten Honorarkonsulaten vertreten. Von den 70 Honorarkonsulaten auf dem amerikanischen Kontinent befinden sich 20 in den Vereinigten Staaten und weitere fünf in Kanada, die übrigen in mittel- und südamerikanischen Ländern. Auf dem asiatischen und afrikanischen Kontinent ist die Schweiz normalerweise höchstens mit einem Honorarkonsulat pro Land vertreten.²²

Abbildung 2

Verteilung der Schweizer Honorarkonsulate über die Kontinente



Bemerkungen: Mitgezählt sind vakante Honorarkonsulate (Europa: 7; Afrika: 1; Asien: 2).

Quelle: Berechnungen PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

Das EDA hat eine Weisung erlassen, die sich auf das WÜK stützt und die den Umgang mit den Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland regelt.²³ Diese Weisung HK legt fest, dass die Schweizer HK im Ausland ehrenamtlich arbeiten und somit nicht entlohnt werden (Art. 14 Abs. 1 Weisung HK). Sie sind denn auch nicht Teil des Bundespersonals, sondern nehmen ein Mandat für die Schweiz wahr. Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten sie vom EDA jedoch eine Jahresentschädigung von 6500 Franken (Art. 28). Den Aufwand für ihr Amt, beispielsweise die benötigte Büroinfrastruktur, haben sie selbst zu tragen (Art. 14 Abs. 3). Ein Mandat dauert in der

²⁰ Berechnungen der PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

²¹ EDA (2024a): Aussenpolitische Strategie 2024–2027, 38.

²² Berechnungen der PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

²³ EDA (2021c): Weisung über die Honorarkonsularposten und die Honorarkonsularvertreterinnen und -vertreter vom 1.1.2021 (im Folgenden: Weisung HK).

Regel vier Jahre und kann beliebig oft verlängert werden, wobei die HK der Schweiz einer Altersbegrenzung von 70 Jahren unterliegen (Art. 12).

HK unterstehen einer vorgesetzten Vertretung (Art. 1 Abs. 1 Bst. f Weisung HK), meist der Schweizer Botschaft im jeweiligen Staat. Wenn es dort neben einer Schweizer Botschaft ein Schweizer Generalkonsulat gibt und das Honorarkonsulat in dessen Bezirk liegt, ist es diesem unterstellt. Die Botschaft ist dann nur für formelle Schritte, etwa anlässlich der Einsetzung der HK, zuständig. Gibt es keine Schweizer Vertretung im Land, ist in der Regel die Schweizer Botschaft in einem Nachbarstaat die vorgesetzte Vertretung.

Die Aufgaben der HK sind ebenfalls in der Weisung HK (Art. 20) festgelegt und in Kasten 1 zusammengefasst. Die jeweilige vorgesetzte Vertretung schliesst mit den HK eine Vereinbarung ab, welche deren Aufgaben zusätzlich regelt.

Kasten 1

Aufgaben der HK gemäss Weisung HK²⁴

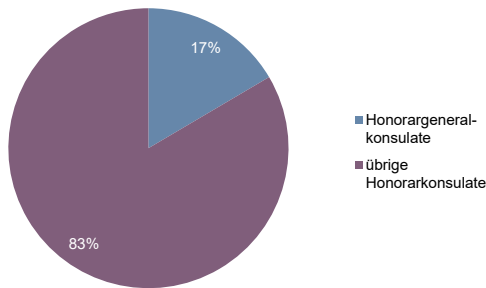
- A. Diplomatische Angelegenheiten
 - Pflege der Beziehungen zu lokalen Behörden sowie Kultur-, Wissenschafts- und Wirtschaftskreisen
 - Förderung des Ansehens der Schweiz
 - Beschaffung von Handelsauskünften für Schweizer Firmen und Organisationen
 - Information an vorgesetzte Vertretung über Geschäftsmöglichkeiten
- B. Kontakte zur Auslandschweizergemeinschaft
 - Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls und Stärkung der Verbundenheit mit der Schweiz
 - Information an vorgesetzte Vertretung über Staatsangehörige in Armut oder Hilflosigkeit
 - Organisation der Bundesfeier oder ähnlicher Veranstaltungen
 - Beratung Staatsangehöriger über örtliche Verhältnisse
 - Unterstützung bei gewissen konsularischen Dienstleistungen
- C. Beistand für Schweizer Staatsangehörige in Notfällen/Krisen (in Absprache mit der vorgesetzten Vertretung)
 - Unterstützung, wenn Leib und Leben oder Eigentum von am Ort wohnhaften Staatsangehörigen bedroht sind
 - Unterstützung von durchreisenden Staatsangehörigen bei Krankheit, Unfall, Diebstahl oder Inhaftierung
 - Unterstützung bei Krisenvorbereitung und -bewältigung
 - Information des EDA über Ereignisse mit möglichen Auswirkungen auf die Auslandschweizergemeinschaft, die bilateralen Beziehungen oder die Reisehinweise des EDA

²⁴ Weisung HK, Art. 20.

Ist ein Honorarkonsulat die einzige Schweizer Vertretung in einem Land und befindet es sich in der Hauptstadt, hat es grundsätzlich den Rang eines Generalkonsulats (Art. 4 Abs. 2 Weisung HK). In 37 Staaten ist die Schweiz ausschliesslich mit einem solchen Honorargeneralkonsulat vertreten. Die Honorargeneralkonsulate machen damit 17 Prozent aller Honorarkonsulate aus, wie Abbildung 3 zeigt. Sie sind anteilmässig vor allem in Ländern auf dem afrikanischen Kontinent und in Mittel- und Südamerika anzutreffen.²⁵

Abbildung 3

Anteil Schweizer Honorarkonsulate und Honorargeneralkonsulate



Legende: N=224 Schweizer Honorarvertretungen.

Quelle: Berechnungen PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

Vonseiten der Zentrale des EDA ist die Direktion für Ressourcen (DR) dafür verantwortlich, die Prozesse bezüglich der Schweizer HK im Ausland zu steuern und zu koordinieren (Eröffnung und Schliessung von Honorarkonsulaten sowie Ernennung, Mandatsverlängerung und Absetzung von HK).²⁶ Die Eröffnung neuer Honorarkonsulate müssen jedoch die vorgesetzten Vertretungen, die dem STS-EDA unterstellt sind, beantragen. Sie rekrutieren die HK und sind für deren Betreuung zuständig. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des EDA entscheidet über die Eröffnung und Schliessung von Honorarkonsulaten, die Direktorin bzw. der Direktor der DR über die Ernennung der Personen. Die Konsularische Direktion (KD) ist als zentrale Anlaufstelle für die konsularischen Dienstleistungen und Angelegenheiten der Auslandschweizerinnen und -schweizer für die Koordination von Aufgaben zuständig²⁷, die zu einem gewissen Grad auch von HK wahrgenommen werden.

²⁵ Berechnungen der PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

²⁶ Art. 10 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. b Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 20.4.2011 (OV-EDA; SR 172.211.1)

²⁷ Art. 11 Abs. 1 OV-EDA.

2.4 **Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz**

In der Schweiz gibt es 122 Honorarkonsulate von 65 verschiedenen Staaten. Von den 122 Honorarkonsulaten vertreten rund zwei Drittel andere europäische Staaten.²⁸

Das WÜK regelt die Grundsätze, indem es namentlich vorsieht, dass die Errichtung eines Honorarkonsulats der Zustimmung des Entsende- und des Empfangsstaats bedarf. Die Zulassung der als HK vorgeschlagenen Person erfolgt nach dem Verfahren des Empfangsstaats. Dieser kann für sein Land Regeln erlassen, die das WÜK konkretisieren.

Das EDA hat auf seiner Website «Voraussetzungen» für Honorarkonsulate veröffentlicht.²⁹ Eine entsprechende Weisung wie für die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland existiert hingegen nicht. Die Voraussetzungen des EDA sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2

Übersicht der Voraussetzungen des EDA für ausländische Honorarkonsulate

Thema (Art. WÜK)	Voraussetzungen
Zustimmung zur Errichtung des Konsulats (Art. 4 Abs. 1)	– sachlicher Nachweis der Notwendigkeit eines Honorarkonsulats anhand von Statistiken und Prognosen (Grösse der ausländischen Gemeinschaft, Umfang der Beziehungen in Handel, Tourismus, Kultur und Wissenschaft)
Genehmigung des Sitzes und Bezirks des Konsulats (Art. 4 Abs. 2)	– grundsätzlich nur ein Konsulat pro Sprachregion – Sitz in einem Kantonshauptort (im Tessin auch Lugano zulässig) – Sitz im Konsularbezirk – Konsularbezirk deckungsgleich mit einem oder mehreren Kantonsgebieten
Zulassung der HK (Art. 10 Abs. 2)	– Wohnsitz im Konsularbezirk – Vorlage eines vollständigen Lebenslaufs – Vorlage eines Strafregisterauszugs
Staatsangehörigkeit (Art. 22)	– Schweiz oder C-Bewilligung. B-Bewilligung möglich bei Staatsangehörigkeit des Entsendestaats.

28 Auszählung der PVK anhand von EDA (2024d): *Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse du 11.6.2024*.
29 EDA (Website): [Einreise in die Schweiz](#), eda.admin.ch > Aussenpolitik > Diplomatie > Diplomatische und konsularische Vorrechte und Immunitäten in der Schweiz > Einreise in die Schweiz (Stand: 5.12.2024, *im Folgenden*: Website EDA «Einreise in die Schweiz»). Diese Voraussetzungen sind nahezu identisch mit jenen für ausländische Berufskonsulate in der Schweiz.

Thema (Art. WÜK)	Voraussetzungen
Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten (Art. 55 Abs. 1)	– Beschränkungen für die Ernennung von Mitgliedern einer Exekutive, Legislative oder Judikative auf Bundes- oder Kantonsebene
Befreiung von militärischen Pflichten (Art. 67)	– keine Dienstpflicht oder vorgängige Genehmigung des VBS

Quelle: EDA-Website «Einreise in die Schweiz»

Um ein neues Honorarkonsulat zu eröffnen, müssen die Behörden des Entsendestaats ein Gesuch ans EDA stellen. Vonseiten des EDA ist die Abteilung Protokoll zuständig, die Einhaltung der Voraussetzungen zu überprüfen. Stimmt das Protokoll des EDA dem Vorschlag zu, legt es dem Bundesrat einen entsprechenden Antrag vor. Dieser erteilt das Exequatur. Nach Erhalt des Exequaturs stellt das EDA den HK eine Legitimationskarte aus, die fünf Jahre gültig ist. Um sie zu verlängern, muss die ausländische Vertretung eine «Note verbale» und eine Passkopie des bzw. der HK einreichen.

Das Protokoll nutzt für die Verwaltung des diplomatischen und konsularischen Personals auf Schweizer Boden, HK eingeschlossen, das elektronische System «Ordipro».³⁰ Zudem führt es eine Liste über die Gesuche im Zusammenhang mit Honorarkonsulaten.

3 Schweizer Honorarkonsulate im Ausland

Die Struktur des Kapitels folgt den Fragestellungen der Evaluation. So werden zuerst die Vorgaben des EDA an die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland thematisiert (Ziff. 3.1), anschliessend die Einsetzung der Honorarkonsulate (Ziff. 3.2), dann die Betreuung der HK (Ziff. 3.3) und schliesslich deren Aufsicht (Ziff. 3.4).

3.1 Vorgaben des EDA

Dieses Unterkapitel beantwortet die erste Fragestellung: Sind die Vorgaben des EDA zu Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland rechtmässig und klar?

Antwort auf die Fragestellung: Die rechtlichen Vorgaben des EDA für die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland sind klar, nicht hingegen die strategischen Vorgaben.

- Die vom EDA erlassene Weisung HK steht im Einklang mit dem WÜK und konkretisiert dieses in angemessener Weise (Ziff. 3.1.1).
- Es fehlt allerdings an klaren strategischen Vorgaben zum Stellenwert und Einsatz von Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland (Ziff. 3.1.2).

³⁰ Verordnung vom 22.3.2019 über das Informationssystem Ordipro (SR 235.21).

3.1.1 Die Weisung ist konform mit dem Wiener Übereinkommen und konkretisiert dieses angemessen

Die Weisung HK, welche das EDA erlassen hat (vgl. Ziff. 2.3), legt die Anforderungen an die HK, deren Aufgaben sowie die prozeduralen Abläufe fest. Sie ist für die Mitarbeitenden des EDA und die HK rechtlich bindend. Die rechtliche Grundlage dieser Weisung ist das WÜK (vgl. Ziff. 2.2). Die Dokumentenanalyse zeigt auf, dass die Weisung HK mit dem WÜK konform ist. An verschiedenen Stellen verweist sie direkt auf das WÜK. Die Weisung HK ist zudem klar formuliert. Sie gibt die Grundprinzipien des WÜK bezüglich HK wieder. So führt sie die Aufgaben der Schweizer HK auf (Art. 16, 19, 20 Weisung HK, vgl. auch Kasten 1 in Ziff. 2.3), wobei sie nahe am entsprechenden Artikel 5 des WÜK bleibt. Sie konkretisiert die Grundprinzipien dann aber weiter und erlässt spezifische prozedurale und weitere Vorgaben für die Schweizer Honorarkonsulate. Abgesehen von der Bedingung der Schweizer Staatsbürgerschaft und der Altersgrenze von 70 Jahren (Art. 6 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 3 Weisung HK), sind allerdings keine Kriterien aufgeführt, welche Kandidierende erfüllen müssen, um geeignet zu sein. Die Weisung HK legt ebenfalls nicht fest, in welchen Fällen das Instrument Honorarkonsulat konkret eingesetzt werden soll oder ein Berufskonsulat geeigneter wäre.

3.1.2 Es fehlt an klaren strategischen Vorgaben zum Stellenwert und Einsatz von Honorarkonsulaten

Strategische Vorgaben zu den Honorarkonsulaten sind wichtig, um den Nutzen und die Risiken von deren Einsatz gegeneinander abzuwägen. Solche Vorgaben fehlen jedoch. In den bestehenden Strategien des EDA, wie den Aussenpolitischen Strategien (APS)³¹ und der Aussenpolitischen Vision Schweiz 2028 (AVIS28)³² oder in den geografischen Strategien (z. B. Südostasien-Strategie, Subsahara-Afrika-Strategie³³), werden die Honorarkonsulate nicht erwähnt. Dies im Gegensatz zu den übrigen Arten von Schweizer Vertretungen, die beispielsweise im Kapitel «Aussennetz und bürger-nahe Dienstleistungen» in der APS 2024–2027 als Instrumente genannt und auf den Karten zum Schweizer Aussennetz aufgeführt sind (Abbildung 4). Viele der von der PVK interviewten Personen erklärten dies damit, dass die Strategien auf einer zu hohen Ebene angesiedelt sind, bekräftigten aber, dass die Honorarkonsulate implizit mitgemeint und ganz klar fester Bestandteil des Schweizer Aussennetzes sind. Dieser Stellenwert der Honorarkonsulate spiegelt sich jedoch nicht in den strategischen Vorgaben wider.

³¹ EDA (2024a): Aussenpolitische Strategie 2024–2027; EDA (2020): Aussenpolitische Strategie 2020–2023.

³² Arbeitsgruppe AVIS28 (2019): Die Schweiz in der Welt 2028. Bericht der Arbeitsgruppe «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis.

³³ EDA (2024e): Südostasien-Strategie 2023–2026.
EDA (2021b): Subsahara-Afrika-Strategie 2021–2024.

Abbildung 4

Arten von Vertretungen des Schweizer Aussennetzes gemäss APS 2024–2027 (Kartenausschnitt mit Legende)



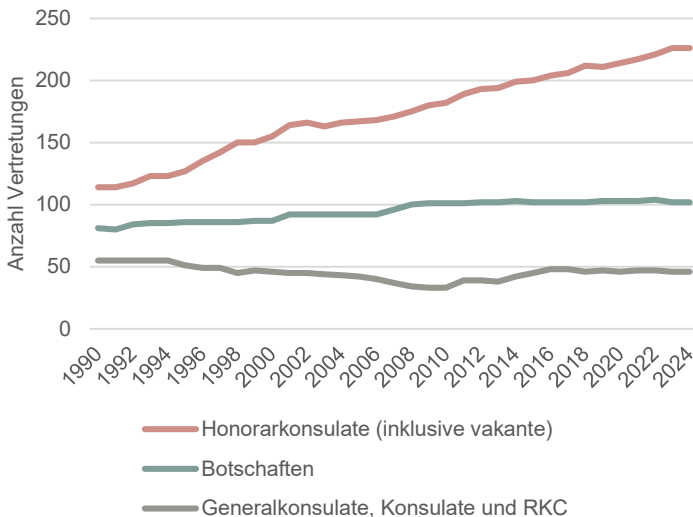
Quelle: EDA (2024): Aussenpolitische Strategie 2024–2027, 49.

Insgesamt hat die Zahl der HK konstant zugenommen. Seit 1990 hat sie sich rund verdoppelt (vgl. Abb. 5). Dies unterstreicht die Bedeutung der Honorarkonsulate als Vertretungen im Schweizer Aussennetz. Der Anstieg der Honorarkonsulate ging dabei – entgegen gewisser Interviewaussagen – nicht mit einem Rückgang der Berufskonsulate und diplomatischen Vertretungen einher. Bei den konsularischen Vertretungen ist nur eine zwischenzeitliche Reduktion zu erkennen, bei den Botschaften ein

leichter Anstieg. Ein direkter Ersatz von konsularischen oder diplomatischen Vertretungen durch Honorarkonsulate lässt sich an den Zahlen somit nicht erkennen. Gemäss einer Liste des EDA zur Entwicklung der Honorarkonsulate ab 1990 sind Umwandlungen von Botschaften, Generalkonsulaten und Konsulaten in Honorarkonsulate ebenfalls eher selten (20 Fälle).

Abbildung 5

Entwicklung der Zahl der Schweizer Vertretungen von 1990 bis 2024



Legende: RKC = Regionale Konsularcenter (eingeführt ab 2011).

Quelle: Berechnungen PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 26.11.2024.

Vereinzelt eröffnet das EDA jedoch, wenn es eine Schweizer Vertretung schliesst, als Ersatz ein Honorarkonsulat, auch wenn dieses nur einen Teil von deren Aufgaben wahrnehmen kann (vgl. Ziff. 3.3.3). Beispielsweise wurde in Ulaanbaatar, der Hauptstadt der Mongolei, im Jahr 2024 nach der Schliessung des dortigen schweizerischen Kooperationsbüros ein Honorarkonsulat eröffnet mit der Begründung, dass dadurch trotz der Schliessung eine Präsenz vor Ort gewährleistet werden kann. Im Zuge der Einführung biometrischer Daten für Pässe und Visa mit entsprechender kostspieliger Infrastruktur (vgl. Ziff. 1.3) hat die Schweiz zudem ab 2011 insgesamt 16 regionale Konsularcenter (RKC) geschaffen, welche mit ihren Dienstleistungen mehrere Staaten zugleich abdecken. Gleichzeitig hat sie Berufskonsulate geschlossen.³⁴ In diesen

³⁴ EDA (2012): Bericht über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur (ausserpolitische Strategie 2012–2015), 12.

Fällen wurden ebenfalls oft Honorarkonsulate errichtet, um dennoch eine Präsenz und einen konsularischen «Briefkasten» vor Ort zu haben. Beispielsweise übernimmt das RKC in Stockholm die konsularischen Aufgaben für acht nordisch-baltische Staaten. In Island und Estland ist die Schweiz seither nur noch mit einem Honorarkonsulat vertreten.³⁵

Bei der Frage, inwiefern die Honorarkonsulate zum Universalitätsprinzip beitragen, zeigen sich Diskrepanzen zwischen den Strategien und der Praxis. Das Universalitätsprinzip ist in den meisten aussenpolitischen Strategien erwähnt und gemäss AVIS28 eine «Leitidee» der Schweizer Aussenpolitik. Laut den Strategien besagt es, dass die Schweiz *diplomatische Beziehungen mit allen Ländern* der Welt anstrebt.³⁶ Wie aus den Gesprächen der PVK hervorgeht, wird das Universalitätsprinzip in der Praxis hingegen so verstanden, dass die Schweiz *möglichst universell präsent* sein soll, um ihre Interessen zu wahren, aber auch um konsularische Dienstleistungen für die Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie die Schweizer Touristinnen und Touristen im Ausland zu erbringen. Laut den meisten befragten Personen kann die Schweiz durch die HK mit geringen finanziellen Mitteln Präsenz an Orten markieren, an denen sich ein Berufskonsulat oder eine diplomatische Vertretung nicht lohnt, wodurch aus ihrer Sicht die HK klar zur Umsetzung des Universalitätsprinzips beitragen. Dieser in der Praxis anerkannte Beitrag der HK spiegelt sich in den einschlägigen Strategien hingegen nicht wider, weil sich das Universalitätsprinzip in diesen auf diplomatische Beziehungen beschränkt und konsularische Vertretungen, darunter die Honorarkonsulate, keine diplomatischen Vertretungen sind.

Explizit erwähnt sind die Honorarkonsulate im Entwurf für eine Konsularstrategie für die Jahre 2025–2028,³⁷ doch fehlen auch hier klare Vorgaben zu ihrem Einsatz. Gemäss Strategieentwurf sind Honorarkonsulate ein Instrument, um die Schweizer Vertretungen zu unterstützen. Der Entwurf erwähnt dabei die wichtigsten Aufgaben der HK, namentlich die Interessenwahrnehmung und die Unterstützung vor Ort in Notfällen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Der Strategieentwurf präzisiert aber ebenfalls nicht, in welchen Konstellationen ein Honorarkonsulat eingesetzt werden soll – beispielsweise bei einer grossen Distanz zur nächsten konsularischen Vertretung der Schweiz oder einer besonders grossen Auslandschweizergemeinschaft. Es fehlen somit nach wie vor strategische Vorgaben, anhand welcher der Mehrwert und die Risiken von Honorarkonsulaten abgewogen werden können.

Die Schweizer HK haben seit 2008 nur noch wenige konsularische Kompetenzen, sondern vor allem eine «Briefkasten-Funktion» in diesem Bereich (vgl. Ziff. 1.3 zum Wandel des Konsularwesens). Das heisst, HK leiten die konsularischen Angelegenheiten an das zuständige Berufskonsulat weiter. Ein Ziel im Entwurf der Konsularstrategie ist nun die Weiterentwicklung der Kompetenzen der HK.³⁸ In Regionen, in welchen es nur wenige Berufskonsulate und viele konsularische Schutzfälle gibt, könnten die Pflichtenhefte gewisser HK gezielt erweitert werden, um die Wirksamkeit

³⁵ Angaben des EDA mit Stand 26.11.2024.

³⁶ AVIS28, 43.

³⁷ Entwurf Konsularstrategie. Da der Entwurf der Strategie erst nach Abschluss der Erhebungen für die vorliegende Evaluation vorlag, konnte er nur beschränkt einbezogen werden (vgl. auch Ziff. 1.3).

³⁸ Entwurf Konsularstrategie, «Objectif A2».

und Effizienz des konsularischen Schutzes zu erhöhen. Gegenüber der PVK erläuterte die KD, dass es zum Beispiel um HK in beliebten Touristendestinationen geht, in welchen es regelmässig zu Naturkatastrophen kommt. Der Strategieentwurf präzisiert allerdings nicht, welche Kompetenzen dieser HK erweitert werden könnten. Nicht zur Diskussion steht gemäss Aussagen der KD die Visa-Erteilung. Der Entwurf für die Konsularstrategie hält zudem fest, dass die HK besser geschult, unterstützt sowie kontrolliert werden sollen, wobei auch dieser Punkt nicht weiter ausgeführt wird. Laut KD sollen damit die Risiken vermindert werden, die mit der Erweiterung der Kompetenzen einhergehen. Auf eine genauere Beschreibung der Ziele und Massnahmen sei bewusst verzichtet worden, weil es grosse lokale Unterschiede zwischen den Honorarkonsulaten gebe. Aus Sicht der PVK braucht es jedoch genauere Angaben, welche Kompetenzen erweitert werden sollen und welche Begleitmassnahmen dabei jeweils notwendig sind, damit die neue Konsularstrategie einen Orientierungspunkt für die Umsetzung in der Praxis darstellen kann, als welcher der bestehende Entwurf nicht taugt.

Mehrere befragte Personen bezeichneten in den Gesprächen mit der PVK die Weisung HK als strategische Grundlage. Diese legt allerdings ebenfalls nicht fest, in welchen Fällen ein Honorarkonsulat eingesetzt und wann darauf verzichtet werden soll. Solche strategischen Vorgaben fehlen.

3.2 Einsetzung von Honorarkonsulaten

Dieses Unterkapitel beantwortet die zweite Fragestellung: Hält das EDA die Vorgaben bei der Einsetzung von Honorarkonsulaten im Ausland ein? Dabei wird auch die Ernennung der Personen betrachtet.

Antwort auf die Fragestellung: Die rechtlichen Vorgaben und die Prozesse werden bei der Einsetzung von Honorarkonsulaten grösstenteils eingehalten. Die fehlenden strategischen Vorgaben für den Einsatz von Honorarkonsulaten (vgl. Ziff. 3.1.2) machen sich besonders bei der Frage von deren Schliessung bemerkbar.

- Eröffnungen von Honorarkonsulaten erfolgen im Einzelfall meist bedarfsorientiert, Schliessungen finden jedoch nur zögerlich statt, weil strategische Vorgaben für die Bedarfsüberprüfung fehlen (Ziff. 3.2.1).
- Die Vorgaben der Weisung HK werden bei der Eröffnung von Honorarkonsulaten sowie der Ernennung von HK grösstenteils eingehalten, sind aber nicht allen bekannt (Ziff. 3.2.2).
- Im Prozess der Einsetzung wird überprüft, ob die Personen für das Amt als HK geeignet sind, ihre Interessenbindungen werden jedoch zu wenig systematisch geprüft (Ziff. 3.2.3).

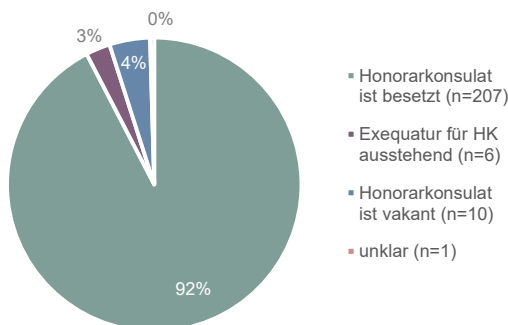
3.2.1 Honorarkonsulate werden bedarfsorientiert eröffnet, aber bei wegfallendem Bedarf nur zögerlich geschlossen

Die Eröffnungen von Honorarkonsulaten erfolgen meist bedarfsorientiert. Es fehlen zwar klare strategische Vorgaben zum Einsatz von Honorarkonsulaten (vgl. Ziff. 3.1.2). Immerhin haben die vorgesetzten Vertretungen in den untersuchten Prozessbeispielen zu Eröffnungen von Honorarkonsulaten zumeist einen Bedarf geltend gemacht, beispielsweise eine Zunahme von Schweizer Tourismus, ein erhöhtes wirtschaftliches Interesse oder das Fehlen einer Schweizer Vertretung in der entsprechenden Region. Der Bedarf, mit dem die Eröffnungen begründet wurden, entspricht den Aufgaben der HK gemäss der Weisung HK (vgl. Kasten 1, Ziff. 2.3). Zudem wurde möglichst nach einer Person gesucht, deren Hintergrund und Netzwerk zum Schwerpunkt des Honorarkonsulats passt.

Bei den untersuchten Prozessen von Schliessungen einzelner Honorarkonsulate stellte sich für die PVK hingegen die Frage, weshalb diese jeweils nicht früher stattfanden, da offensichtlich bereits seit längerer Zeit kein Bedarf mehr bestand. So sind gewisse Honorarkonsulate in Regionen vorzufinden, in denen kaum Schweizer Interessen bestehen (z. B. keine nennenswerten Schweizer Wirtschaftsinteressen oder keine nennenswerte Auslandschweizergemeinschaft) und/oder die bereits äusserst gut mit dem Aussennetz abgedeckt sind. Die Schliessung erfolgte in den untersuchten Fällen erst zu einem Zeitpunkt, als sie sich aufdrängte, beispielsweise, weil der betreffende HK die Altersgrenze von 70 Jahren erreicht hatte oder eine vakante Stelle nicht besetzt werden konnte. In seltenen Fällen bleiben Honorarkonsulate auch über längere Zeit vakant. Übers Ganze gesehen sind, wie die Auswertung der PVK zeigt (vgl. Abb. 6), rund 4 Prozent der Honorarkonsulate vakant. Dies ist wenig, weil es normal ist, dass ein Amt bei einer Wiederbesetzung kurze Zeit unbesetzt bleibt, bis eine geeignete Nachfolge gefunden ist. 95 Prozent der Honorarkonsulate waren besetzt oder das Exequatur für die jeweiligen HK war ausstehend.

Abbildung 6

Anzahl besetzter bzw. vakanter Honorarkonsulate der Schweiz im Ausland



Quelle: Berechnungen PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

Aufgrund der geführten Gespräche sieht die PVK den Grund für die zögerlichen Schliessungen darin, dass es keine klaren strategischen Vorgaben zum Einsatz von Honorarkonsulaten gibt. Es fehlt somit an Kriterien, anhand von welchen überprüft werden kann, ob ein Honorarkonsulat noch relevant ist. Die vorgesetzten Vertretungen haben zudem angesichts der ehrenamtlichen Leistungserbringung der HK und dem Vertrauensverhältnis zu diesen Hemmungen, deren Mandat von sich aus zu beenden.

Schliesslich kann die zögerliche Schliessung Ausdruck davon sein, dass Honorarkonsulaten generell wenig Beachtung geschenkt wird. Gemäss Wahrnehmung der meisten Befragten im EDA verursachen die HK, gerade im Vergleich zu Berufskonsulaten, vernachlässigbare Kosten. Ihnen war kaum bewusst, dass neben der Entschädigung an die HK auch Betreuungskosten sowie administrativer Aufwand anfällt. Dies kann ebenfalls eine Erklärung dafür sein, warum einzelne Honorarkonsulate weitergeführt werden, obwohl sie keinen konkreten Mehrwert mehr bringen.

3.2.2 Die Weisung wird grösstenteils eingehalten, ist aber nicht allen bekannt

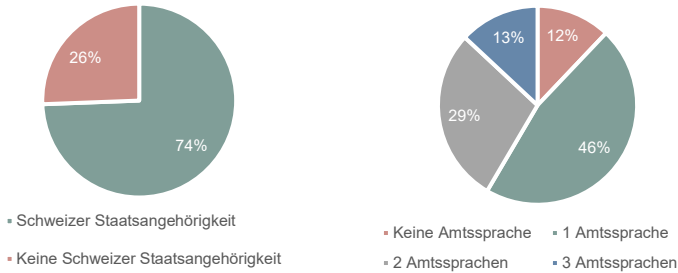
Im Rahmen der Fallstudien stellte die PVK fest, dass die Weisung HK nicht allen Mitarbeitenden der Schweizer Vertretungen, die für HK zuständig sind, bekannt ist.³⁹ Jene, die sie kennen, finden die Weisung HK klar. Insgesamt wurde die Weisung HK in den untersuchten Fällen und Prozessen zudem beachtet und korrekt umgesetzt. So entsprachen beispielsweise die Aufgaben, die in den Vereinbarungen zwischen den vorgesetzten Vertretungen und den einzelnen HK festgelegt wurden, jenen in der Weisung (vgl. Ziff. 2.3, Kasten 1). Auch die Geschäftsführung, etwa die Buchhaltung, erfolgte konform (5. Kapitel Weisung HK).

Die in der Weisung HK geforderten Eigenschaften der HK sind weitgehend erfüllt. So wird die Altersgrenze von 70 Jahren in allen Fällen eingehalten (Art. 12 Abs. 3 Weisung HK). Gemäss Weisung HK (Art. 6 Abs. 3) sollten HK hingegen nur «ausnahmsweise» keine Schweizer Staatsangehörigkeit haben. In der Praxis hat jedoch ein Viertel der HK keinen Schweizer Pass, womit diese Anforderung nicht nur ausnahmsweise, sondern regelmässig nicht erfüllt wird. (vgl. Abb. 7, links). Der Anteil an HK ohne Schweizer Staatsangehörigkeit ist in afrikanischen und asiatischen Ländern besonders hoch (50 Prozent). Gemäss Gesprächen ist es in diesen Regionen aufgrund der oft sehr kleinen Auslandsschweizergemeinschaft besonders schwierig, geeignete Personen aus dieser Gruppe für das Amt zu finden. Allerdings besitzen auch in Europa 20 Prozent der HK keine Schweizer Staatsbürgerschaft, obwohl die Schweizer Diaspora in vielen europäischen Ländern ziemlich gross ist. Die Vorgabe der Schweizer Staatsangehörigkeit soll laut den Gesprächen das Risiko vermindern, dass HK andere als die Schweizer Interessen vertreten. Angesichts der hohen Zahl von Abweichungen ist für die PVK fraglich, ob das Kriterium der Staatsbürgerschaft bei der Auswahl ausreichend gewichtet wird.

³⁹ Ein Drittel der zwölf interviewten Mitarbeitenden im Aussennetz kannte die Weisung HK oder ihren Inhalt nicht. Dieser Anteil ist jedoch nicht statistisch repräsentativ.

Abbildung 7

Staatsangehörigkeit und Sprachkenntnisse der HK



Legende: N=207 besetzte HK.

Quelle: Berechnungen PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

Die lediglich in den Prozessen verankerte Vorgabe, dass HK mindestens eine Amtssprache der Schweiz sprechen sollen, ist ausser bei ungefähr 12 Prozent der HK erfüllt (vgl. Abb. 7, rechts). Die Korrespondenzsprache bei jenen HK, die keine Schweizer Amtssprache sprechen, ist Englisch. Die entsprechenden HK sind grösstenteils in Ländern Mittel- und Südamerikas bzw. Asiens zu finden, in denen die Schweizer Diaspora klein ist.

Die Prozesse zur Rekrutierung und Einsetzung von HK sind ebenfalls in der Weisung HK festgelegt. Dort ist vorgesehen, dass die vorgesetzte Vertretung im Einvernehmen mit der diplomatischen Vertretung der DR Dossiers von zwei verschiedenen Kandidierenden vorlegt (Art. 5 Abs. 2). In der Praxis geschieht dies manchmal, aber nicht immer. Dies liegt gemäss Gesprächen, wie bei den übrigen Abweichungen, ebenfalls meist an der Schwierigkeit, Kandidierende zu finden, die den Vorgaben entsprechen. Allerdings hat die PVK sowohl aus den untersuchten Prozessbeispielen als auch den Fallstudien Hinweise darauf, dass sich die vorgesetzten Vertretungen unterschiedlich stark bemühen, geeignete Personen zu suchen.

3.2.3 Die Personen werden überprüft, ihre Interessenbindungen jedoch zu wenig systematisch betrachtet

Die Prozesse zur Rekrutierung sind in einem Merkblatt zuhänden der zuständigen Vertretungen konkretisiert. Dabei ist auch eine Überprüfung der Person vorgesehen. So muss die vorgesetzte Vertretung Vorstellungsgespräche mit möglichen Personen führen. Die einzureichenden Unterlagen (bspw. Strafregistrauszug) sind in einer Checkliste aufgezählt. Die formalen Anforderungen sind somit klar.

Hingegen bleiben die Anforderungen an HK inhaltlich teilweise vage. Dies gilt namentlich für die Vorgaben zu den privaten Tätigkeiten der HK. Diese sind einerseits wichtig für das Kontaktnetzwerk der HK vor Ort, das sich das EDA zunutze machen möchte, bergen andererseits aber das Risiko von Interessenkonflikten. Artikel 22 Absatz 4 der Weisung HK verlangt deshalb, dass die berufliche Tätigkeit mit dem Amt vereinbar sein muss, ohne jedoch zu konkretisieren, wann dies nicht der Fall ist. Auch der Verhaltenskodex des EDA⁴⁰ und das im Merkblatt aufgeführte Anforderungsprofil sind vage. So ist beispielsweise nicht klar, was in letzterem mit «wirtschaftlicher Unabhängigkeit» genau gemeint ist. Auch fehlen klare Kriterien zur Überprüfung. Die HK müssen lediglich schriftlich bestätigen, dass sie kein offizielles konsularisches oder politisches Amt für ein anderes Land ausüben, damit sichergestellt ist, dass sie nur die Interessen der Schweiz vertreten. Des Weiteren müssen sie ihre Hauptbeschäftigung angeben und ihren Lebenslauf einreichen. Es gibt jedoch keine genaueren Vorgaben dazu, welche Informationen dieser enthalten muss.

Aus Sicht der PVK müssen weitere Interessenbindungen bekannt sein, um zu beurteilen, ob eine Person für das Amt geeignet ist. Dazu gehören etwa wirtschaftliche Beteiligungen in Branchen mit hohem Korruptionsrisiko, Ämter in politischen Parteien oder das Engagement in Vereinigungen mit Zielen, die potenziell den Interessen der Schweizer Aussenpolitik widersprechen. Solche Interessenbindungen sind angesichts der damit verbundenen Reputationsrisiken relevant, um einschätzen zu können, ob eine Person die Interessen der Schweiz glaubwürdig als HK vertreten kann. Während einige der befragten vorgesetzten Personen die Risiken von Interessenbindungen reflektierten, schienen andere kaum Risiken zu sehen und erachteten die bestehenden Anforderungen als ausreichend. Gemäss den befragten Personen der Zentrale des EDA vertraut man auf das Urteil der vorgesetzten Vertretung vor Ort, da diese die Person und die lokalen Bedürfnisse am besten einschätzen könne.⁴¹ Verschiedene Interviewte erwähnten zudem, dass die vorgesetzte Vertretung mit Personen aus dem Umfeld der Kandidierenden Erkundungsgespräche führt, welche Interessenkonflikte ihrer Meinung nach aufdecken würden. In den Prozessvorgaben des EDA sind diese Gespräche allerdings nicht vorgesehen. Das Ausmass und die Gründlichkeit der Prüfung der Interessenbindungen hängen gänzlich vom Ermessen der Botschafterin oder des Botschafters ab. Sie erfolgt aus Sicht der PVK zu wenig systematisch.

⁴⁰ EDA (2023e): Verhaltenskodex vom 30.07.2018, aktualisiert am 16.06.2023.

⁴¹ Laut der Stellungnahme des EDA vom 17.2.2025 zum Entwurf des vorliegenden Berichts holte der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) früher bei ausländischen Partnerdiensten Informationen zu den Personen ein, heutzutage jedoch nicht mehr. Der NDB erklärte gegenüber der PVK, dass systematische Prüfungen gesetzlich nicht vorgesehen sind. Eine Prüfung könne nur im Einzelfall vorgenommen werden, wenn es Hinweise gibt, dass eine Person ein Sicherheitsrisiko darstellen könnte.

Personensicherheitsprüfung (PSP): kein geeignetes Prüfinstrument für HK

Eine Möglichkeit, um die HK systematischer zu überprüfen, wäre eine PSP. Diese kann nicht nur bei Personen durchgeführt werden, die eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben (Art. 5 und 29 des Informationssicherheitsgesetzes⁴²), sondern auch, wenn eine Prüfung der Vertrauenswürdigkeit erforderlich scheint, um wesentliche Interessen des Bundes zu schützen. Da HK für den Bund ein Reputationsrisiko darstellen können, könnte allenfalls eine Prüfung der Vertrauenswürdigkeit begründet werden. Dafür wäre jedoch eine spezialgesetzliche Grundlage notwendig.

Ungeachtet der rechtlichen Ausgangslage kommt die PVK allerdings zum Schluss, dass eine PSP aus praktischen Gründen bei HK nicht zweckmässig wäre. So sind die HK im Ausland wohnhaft. Deshalb wäre es sehr aufwändig und würde lange dauern, die Dokumente für die Prüfung zu beschaffen. Die Fachstelle PSP rechnet mit bis zu einem Jahr. Teilweise verfügen andere Staaten zudem gar nicht über Dokumente, die vergleichbar wären mit jenen, die für die PSP in der Schweiz erforderlich sind, oder sie gewähren den Zugang zu diesen nicht. Beispielsweise führen die wenigsten Länder ein Betreibungsregister. Auch verfügt die Fachstelle PSP gemäss eigenen Angaben nicht über die Sprachkompetenzen sowie die personellen Ressourcen, um die Dokumente angemessen prüfen zu können. Es erscheint deshalb zweckmässiger, dass die HK wie bislang selbst einen Strafregistrauszug beschaffen müssen und die Interessenbindungen durch das EDA geprüft werden. Die Grundlagen für die PSP könnten dabei allenfalls als Orientierung zur systematischen Abklärung der Interessenbindungen bei den HK dienen.

Zudem ist die Qualität der Anträge der vorgesetzten Vertretungen zuhanden der DR für die Einsetzung von HK uneinheitlich. So ist in den Prozessen vorgesehen, dass die vorgesetzte Vertretung ein Schreiben verfasst, in dem sie ihren Vorschlag darlegt. Genauere Vorgaben zu Gestaltung und Inhalt gibt es nicht. Die von der PVK betrachteten Beispiele von Schreiben waren denn auch sowohl formell als auch inhaltlich sehr verschieden. Die Einsetzung wurde beispielsweise mehr oder weniger ausführlich und nach unterschiedlichen Gesichtspunkten begründet. Letzteres dürfte auch daran liegen, dass es für den Einsatz von Honorarkonsulaten keine klaren strategischen Vorgaben gibt (vgl. Ziff. 3.1.2).

Die Prozesse der Einsetzung von HK sind klar festgelegt. So stellen die vorgesetzten Vertretungen die Bewerbungsunterlagen der zuständigen geografischen Abteilung zu, welche eine Stellungnahme abgibt und die Unterlagen an die DR weiterleitet. Die DR holt daraufhin die Stellungnahme weiterer Stellen ein (u. a. DV, KD, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft). Diese prüfen die eingereichten Unterlagen aus ihrer spezifischen Optik (bspw. die DV bezüglich der Konformität mit dem WÜK). Schliesslich fällt die Direktion der DR den Entscheid über die Einsetzung.

⁴² Informationssicherheitsgesetz vom 18.12.2020 (SR 128).

Bei den betrachteten Beispielen liefen die Prozesse jedoch sehr unterschiedlich und wenig effizient ab. Es gibt keine Formulare, sondern für sämtliche Prozessschritte werden zwischen den verschiedenen Stellen Mailnachrichten hin- und hergeschickt. Diverse Male musste die DR nachfragen, weil eine Angabe vergessen gegangen oder unklar war. Dieselben Probleme stellte die PVK auch bei den untersuchten Prozessen zur Eröffnung und Schliessung von Honorarkonsulaten sowie der Verlängerung von Mandaten der HK fest.

3.3 Betreuung der HK

Dieses Unterkapitel beantwortet die dritte Fragestellung: Ist die Betreuung der Schweizer HK im Ausland zweckmässig?

Antwort auf die Fragestellung: Die Betreuung der HK ist zumeist zweckmässig, aber stark abhängig von den vorgesetzten Personen.

- Die Zuständigkeiten für die HK sind in der Weisung HK schwer verständlich formuliert. Für die Beteiligten sind sie jedoch klar und bewähren sich (Ziff. 3.3.1).
- Die HK sind mit der Betreuung grösstenteils zufrieden, doch hängt sie stark von der vorgesetzten Person ab (Ziff. 3.3.2).
- Die HK werden im Allgemeinen so geführt, dass sie kostengünstig einen Mehrwert erbringen. Dem Charakter des Ehrenamts entsprechend, erhalten sie eine pauschale Entschädigung, die nicht an den Arbeitsaufwand geknüpft ist (Ziff. 3.3.3).

3.3.1 Die Zuständigkeiten für die Betreuung sind in der Praxis klar und zweckmässig

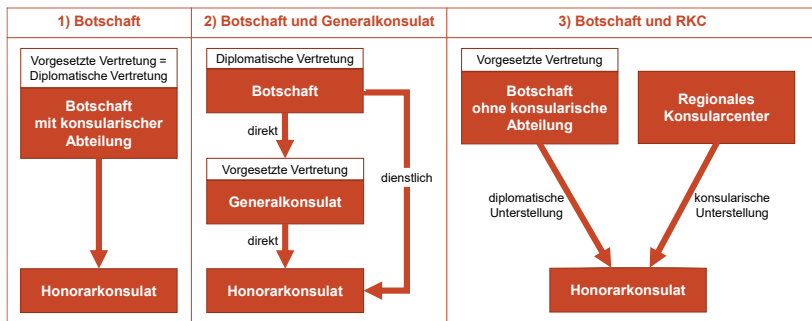
Die Verantwortlichkeiten über die HK sind in der Weisung HK geregelt, dort allerdings nicht durchwegs verständlich formuliert. Gemäss dem Verständnis der PVK können drei Konstellationen der Betreuung von HK auftreten (vgl. Abb. 8). Die gängigste Konstellation ist diejenige, in welcher eine Botschaft, die über eine konsularische Abteilung verfügt, die vorgesetzte Vertretung der HK ist (Abb. 8, links). Dies ist bei etwa 60 Prozent der HK der Fall.⁴³ Die Botschaft ist sowohl für die Aufsicht und Betreuung der HK zuständig als auch für die offiziellen Prozesse (bspw. Antrag für Ernennung). In etwa einem Viertel der Fälle ist das Honorarkonsulat einem Generalkonsulat unterstellt, welches die vorgesetzte Vertretung ist und die Aufsicht und Betreuung wahrnimmt (Abb. 8, Mitte). Für die offiziellen Prozesse ist jedoch die sogenannte diplomatische Vertretung zuständig; dies ist die Schweizer Botschaft, welcher das Generalkonsulat unterstellt ist. Das Honorarkonsulat ist der Botschaft deshalb nicht direkt, sondern lediglich «dienstlich unterstellt» (Art. 1 Abs. 1 Bst. e Weisung HK). Schliesslich gibt es noch die Konstellation, in der die vorgesetzte Vertretung

⁴³ Berechnungen der PVK anhand von Daten des EDA mit Stand 31.10.2024.

keine eigene konsularische Abteilung hat (Abb. 8, rechts). Für die konsularischen Belange untersteht der oder die HK einem RKC, also einem regionalen Zentrum, welches die konsularischen Dienstleistungen für mehrere Staaten zugleich übernimmt. Diese Konstellation tritt mit gut 10 Prozent am seltensten auf. Der oder die HK ist dabei der vorgesetzten Vertretung «diplomatisch» und dem RKC «konsularisch unterstellt» (Art. 19 Abs. 4 Weisung HK). Die Botschaft als diplomatische Vertretung ist gemäss Weisung HK (Art. 19 Abs. 4) verpflichtet, das RKC bei der Erstellung der Vereinbarung, in welcher die Aufgaben der HK festgelegt sind, einzubeziehen.

Abbildung 8

Konstellationen der Betreuung von HK



Aus der Weisung HK gehen diese unterschiedlichen Konstellationen allerdings nicht klar hervor. Insbesondere die unterschiedlichen Funktionen der «diplomatischen» und der «vorgesetzten Vertretung» führen zu Verwirrung, auch weil es zugleich die Trennung zwischen der «diplomatischen» sowie der «konsularischen Unterstellung» gibt. Auch ist nicht offensichtlich, wann die erwähnten Begriffe «diplomatische Vertretung» und «vorgesetzte Vertretung» zusammenfallen und wann nicht. Die PVK erhielt von den Zuständigen des EDA denn auch unterschiedliche Auskünfte zur Bedeutung der Regelungen in der Weisung HK. In den Fallstudien wurden alle drei Konstellationen berücksichtigt, und die befragten Personen erachteten die Aufteilung der Zuständigkeiten jeweils als klar sowie zweckmässig. In der Praxis erscheinen die Zuständigkeiten somit klar.

Auch die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen der vorgesetzten Vertretung und der EDA-Zentrale ist für die Beteiligten genügend klar definiert und zweckmässig. Die Verantwortung für die Einsetzung, Betreuung und Aufsicht der HK liegt sowohl laut der Weisung HK als auch dem Verständnis der Befragten primär bei der vorgesetzten Vertretung (vgl. Ziff. 3.2.3). Dies fanden die Befragten sinnvoll, da diese die Gegebenheiten vor Ort und die HK am besten kennen. Wie nachfolgend dargelegt, hat dies allerdings zur Folge, dass die Anweisung und Betreuung sehr stark von den zuständigen Vorgesetzten abhängt (vgl. Ziff. 3.3.2).

3.3.2 Die Betreuung und Führung der HK sind stark abhängig von den Vorgesetzten

Vonseiten der Zentrale des EDA gibt es kaum Vorgaben zur Betreuung und Führung der HK. Generell ist die vorgesetzte Botschaft oder das vorgesetzte Generalkonsulat für die Betreuung zuständig. Die Ansprechperson für die HK ist somit die Botschafterin bzw. der Botschafter oder die Generalkonsulin bzw. der Generalkonsul. In Regionen, in denen es viele konsularische Schutzfälle gibt, können die HK in der Praxis aber mehr Kontakt mit der Konsulatsleitung oder der Leitung der konsularischen Abteilung der zuständigen Botschaft (Betriebsleitung) haben, da die HK solche Fälle stets weiterleiten müssen.

Die Kontakte zwischen den HK und der vorgesetzten Vertretung bewerteten beide Seiten in den Gesprächen der PVK positiv. Die Umfrage der EFK kam ebenfalls zum Ergebnis, dass die HK mit der Zusammenarbeit mit der vorgesetzten Vertretung sehr zufrieden sind.⁴⁴ Die Häufigkeit des Austauschs ist in der Praxis sehr unterschiedlich. Gemäss der Umfrage der EFK steht ein Grossteil der HK mehrmals pro Monat in Kontakt mit der vorgesetzten Vertretung (40 %), viele sogar wöchentlich (30 %), einige aber auch nur monatlich (24 %).⁴⁵ Wie die PVK festgestellt hat, hängt der Kontakt stark von der vorgesetzten Person ab bzw. deren Führungsstil und politischen Schwerpunkten sowie zusätzlich vom lokalen Kontext und dem Interesse der HK. Auch bei den Kanälen, über welche kommuniziert wird, gibt es Unterschiede. Bei einigen HK verläuft der Kontakt zu einem grossen Teil via WhatsApp, was Sicherheitsrisiken birgt.

Die meisten HK waren mit ihrer Einführung zu Amtsbeginn zufrieden, nur vereinzelt empfanden sie diese als mangelhaft. Zudem gab es HK, die in der Vergangenheit den regelmässigen Austausch mit der vorgesetzten Person einfordern mussten. Die entsprechenden HK gaben an, dass sie ihr Amt nicht weitergeführt hätten, wäre der Kontakt nicht zufriedenstellend geblieben. Der Austausch mit den vorgesetzten Personen ist somit aus Sicht der HK auch wichtig, weil sie darin eine Form der Wertschätzung für ihre ehrenamtliche Arbeit sehen.

Die Vorgesetzten bewerteten den Austausch mit den HK in den Gesprächen mit der PVK ebenfalls positiv. Einige Aussagen machen jedoch auch die Herausforderungen bei der Betreuung und Führung der HK deutlich. So wurde festgehalten, dass es zwar in der Hand der vorgesetzten Personen liegt, die HK zu führen und zu den erwünschten Amtstätigkeiten zu veranlassen, den HK könnten aber nicht wie Angestellten strikte Vorgaben gemacht werden. Denn dies könnte die HK, die ehrenamtlich tätig sind und selbst entscheiden, wie viel Zeit und Ressourcen sie in ihr Amt investieren, demotivieren. Gleichzeitig wurde mehrere Male erwähnt, dass einige HK deutlich mehr als den erwarteten Aufwand betreiben und die vorgesetzten Vertretungen diese bremsen müssen, damit der Betreuungsaufwand nicht zu hoch wird. Der Aufwand der vorgesetzten Vertretungen ist somit dem Mehrwert, den die HK bringen, gegenüberzustellen (vgl. Ziff. 3.3.3).

⁴⁴ Umfrage EFK, Ergebnis 2.2.1 und 2.3.1.

⁴⁵ Umfrage EFK, Ergebnis 2.3.2. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass HK, die tendenziell häufige Kontakte haben, eher an der Umfrage teilgenommen haben als jene mit wenigen Kontakten. Vgl. auch Fussnote 48.

Diesbezüglich ist allerdings fraglich, ob alle vorgesetzten Vertretungen die HK zielgerichtet einsetzen. Die vorgesetzten Vertretungen sollten gemäss Prozess der DR⁴⁶ in einer Vereinbarung mit den HK festhalten, «welche spezifischen Aufgaben» diese erfüllen müssen. In den untersuchten Fällen gab es jeweils eine Vereinbarung, meist wurde jedoch die lange Liste von Aufgaben aus der Standardvorlage des EDA übernommen und höchstens geringfügig an den lokalen Kontext angepasst. Bei HK, die oft konsularische Tätigkeiten übernehmen, waren in zusätzlichen Pflichtenheften die konsularischen Kompetenzen detailliert geregelt.⁴⁷ Worauf die Schwerpunkte gesetzt werden sollen (z. B. Förderung von wirtschaftlichen Kontakten, Pflege einer grossen Auslandschweizergemeinschaft oder Unterstützung in Krisen und Notfällen), ging aus den schriftlichen Vereinbarungen dagegen nicht hervor. In den Interviews konnten gewisse HK und ihre Vorgesetzten die Schwerpunkte des Honorarkonsulats nicht klar benennen oder verstanden sie unterschiedlich.

Die befragten HK zeigten sich mit dem Informationsfluss in Bezug auf ihre Vorgesetzten sowie auch vonseiten der EDA-Zentrale zufrieden. So informiert die DR die HK direkt via E-Mail über wichtige Neuerungen, anstatt wie früher via die vorgesetzten Vertretungen. Zudem organisiert die DR seit 2011 alle vier Jahre eine Konferenz der Schweizer HK (HOKO) in Bern. Sie findet jeweils am Rande der Konferenz der Botschafterinnen und Botschafter (BOKO) statt, um laut DR zu ermöglichen, dass die HK auch die für sie zuständigen Personen treffen können (vgl. Abb. 9). Viele Botschaften oder Konsularcenter veranstalten zudem regionale HK-Konferenzen oder laden die HK hin und wieder auf die Botschaft ein. Dies ist gemäss den Gesprächen ebenfalls wichtig, um den HK Wertschätzung zu vermitteln, sie untereinander zu vernetzen und ihnen ihre Aufgaben und die strategische Ausrichtung zu vermitteln. Alle befragten HK schätzen diese Austauschplattformen.

⁴⁶ EDA (2023d): Steckbrief Geschäftsprozess: Vorgehen nach Ernennung des Honorarkonsularvertreter/in durch die Zentrale, Schritt 5.

⁴⁷ Gemäss Prozess der DR (PERS_C503) müssen diese Pflichtenhefte vom Dienst Bürgerservice der KD genehmigt werden, was in der Praxis selten stattfindet. Sie werden stattdessen zwischen HK und vorgesetzter Vertretung abgeschlossen.

Abbildung 9

Family Foto der HK und Botschafter/innen an der HOKO/BOKO 2023



Legende: 151 HK nahmen an der letzten HOKO teil. Auf dem Bild sind sie gemeinsam mit 177 Botschafter/innen, 21 Generalkonsul/innen, 39 Verteidigungsattachés sowie einigen höheren Leitungspersonen des EDA zu sehen, welche an der BOKO teilnahmen

Quelle: Direktion für Ressourcen

3.3.3 Die HK erbringen kostengünstig einen Mehrwert

Sämtliche Gesprächspartnerinnen und -partner der PVK waren sich einig, dass die HK einen grossen Mehrwert bieten. Einige Vorgesetzte bezeichneten sie für ihre Arbeit gar als «unabdingbar». Worin die befragten Mitarbeitenden des EDA einen konkreten Mehrwert von HK sahen, war unterschiedlich, was einmal mehr widerspiegelt, dass die Honorarkonsulate je nach Kontext andere Aufgabenschwerpunkte haben, obwohl die Vereinbarungen mit den vorgesetzten Vertretungen dies nur ungenügend abbilden (vgl. Ziff. 3.3.2).⁴⁸ Als grössten Mehrwert der HK nannten die meisten der befragten Personen deren Präsenz vor Ort und deren Netzwerk, auf welches das EDA zurückgreifen könne. Insbesondere im Krisenfall, beispielsweise bei einer Naturkatastrophe oder einem politischen Umsturz, sei dies zentral: Die HK stehen dann im Kontakt zu den lokalen Behörden, geben Informationen ans EDA weiter und unterstützen

⁴⁸ Auch die Umfrage der EFK (vgl. Ziff. 1.31.3) zeigte grosse Unterschiede in den Arbeitsinhalten der HK (Umfrage EFK, S. 8–9). So wendeten die HK durchschnittlich die Hälfte ihrer Zeit, die sie für ihr Amt einsetzten, für Konsularisches und die andere Hälfte für «diplomatische» oder «andere Tätigkeiten» auf, wobei dies stark variierte. So wendete je ein Viertel der HK mehr als 80 oder weniger als 20 Prozent für konsularische Aufgaben auf.

Schweizerinnen und Schweizer vor Ort. Diese Zuständigkeit ist auch im Krisenorganigramm der Vertretungen abgebildet. Weiter nannten viele Personen die Funktion der HK als Bindeglied zu den Behörden, das hilfreich sei, um Treffen der Botschafterin oder des Botschafters zu arrangieren sowie um informelle Abklärungen vorzunehmen. Gerade in instabilen Kontexten schätzen es die Mitarbeitenden des EDA, eine Vertrauensperson vor Ort zu haben, welche die lokalen Gegebenheiten sowie die Sprache kennt. Auch geben die HK laut den Befragten Informationen über die lokalen Gegebenheiten weiter, welche die Reisehinweise des EDA ergänzen und als Frühwarnsystem dienen. Dies sei insbesondere in Ländern wertvoll, die nur selten in den Medien präsent sind. In Staaten, in denen HK die einzige Schweizer Vertretung sind, sind deren Einschätzung und Behördenkontakte oft besonders relevant. Mehrmals wurde in den Gesprächen gesagt, dass die vorgesetzten Vertretungen dank der Kontaktpflege der HK weniger Dienstreisen tätigen müssen. Je nach Region schätzt das EDA auch die Unterstützung der HK bei der Wirtschafts- oder Kulturförderung.

Im konsularischen Bereich leisten die HK insbesondere bei konsularischen Schutzfällen Unterstützung, das heisst, wenn sich Einzelpersonen in einer Notsituation befinden. Dies wurde ebenfalls von vielen der befragten Personen als eine der wichtigsten Funktionen der HK genannt. Diese sind die erste Ansprechperson, beispielsweise bei einem Passverlust oder einem längeren Spitalaufenthalt. Die Unterstützung vor Ort kann insbesondere dann relevant sein, wenn das Honorarkonsulat die einzige Vertretung im Land ist oder wenn die vorgesetzte Vertretung sehr weit entfernt oder schlecht erreichbar ist. Des Weiteren können HK im Rahmen ihrer «Briefkasten-Funktion» wichtige Dokumente per konsularisches Kuriergepäck ans zuständige Konsulat versenden und empfangen. Besonders wichtig ist dies in Ländern, in denen Zivilstandsdokumente vor Ort beglaubigt werden müssen. Die HK sind schliesslich auch Bindeglied zur Auslandschweizergemeinschaft. Den Aufgabenkatalog der HK erachteten die von der PVK interviewten Personen, einschliesslich der HK selbst, als sinnvoll.

HK sind allerdings nicht die einzige Möglichkeit, um eine Anlaufstelle vor Ort zu haben, auch nicht, wenn sie die einzige Schweizer Vertretung in einem Land darstellen. Die Schweiz hat in gewissen Fällen konsularische Abkommen mit anderen Ländern, beispielsweise mit Österreich. Zudem sind auch Länder, in denen die Schweiz keine Botschaft hat, einer Schweizer Botschaft zugeordnet (Seitenakkreditierung). Diese verfügt meist über eine Liste von Kontakten im entsprechenden Land. Während EU-Bürgerinnen und -Bürger in Notfällen bei jeder Vertretung eines EU-Staates Hilfe suchen können, ist die Schweiz hingegen stärker auf ihr eigenes Aussennetz angewiesen. HK sind somit diesbezüglich relevant.

Auch, wenn bei der Schliessung von Schweizer Vertretungen zuweilen Honorarkonsulate eröffnet werden (vgl. Ziff. 3.1.2), stellen diese keinen vollwertigen Ersatz dar. Sowohl die Botschafterinnen und Botschafter als auch die befragten Personen der Zentrale des EDA betonten, dass HK nur begrenzte Kompetenzen, keine entsprechende formelle Ausbildung und nicht dasselbe politische Gewicht haben. Sie bezeichneten HK vielmehr als «Ergänzung», «verlängerten Arm» oder «Augen und Ohren der Botschaft». HK würden die vorgesetzte Vertretung entlasten, indem sie gewisse von deren Aufgaben erfüllen. So sagten Personen von Vertretungen, denen viele HK unterstellt sind, dass sie ohne deren Unterstützung mehr Personal benötigen würden.

Die befragten Personen waren sich zudem einig, dass die HK – insbesondere im Vergleich zu Berufskonsulaten und diplomatischen Vertretungen – ein kostengünstiger Weg sind, um die entsprechenden Aufgaben zu erfüllen. Zur Deckung ihrer Auslagen werden HK seit 2014 mit einem einheitlichen Betrag von 6500 Franken pro Jahr entschädigt. Früher konnten die vorgesetzten Vertretungen den Betrag zu einem grossen Teil selbst festlegen.⁴⁹ Mit der Vereinheitlichung wollte das EDA laut Gesprächen erzielen, dass alle HK im Sinne der Fairness gleich viel erhalten und die Entschädigung departementsintern transparent ist. Im internationalen Vergleich ist die pauschale Entschädigung die Ausnahme; viele europäische Länder zahlen den HK die effektiven Auslagen oder die HK können die Gebühreneinnahmen behalten, welche die Schweizer HK erstatten müssen.⁵⁰ Die Schweizer HK müssen zudem gemäss Artikel 14 der Weisung HK die «für die Ausübung ihres Amtes erforderliche Infrastruktur kostenlos zur Verfügung» stellen. Dazu gehören neben einem Büro beispielsweise auch ein Telefon, Internetanschluss und Druckpapier. Einige HK haben sogar eine Assistenz in einem Teilzeitpensum eingestellt als Unterstützung für konsularische Belange. Da auch das Sekretariat gemäss Weisung zur Infrastruktur gehört, müssen die HK für das Salär von Sekretariatsmitarbeitenden selbst aufkommen.⁵¹ Die Auslagen unterscheiden sich somit stark zwischen den verschiedenen HK, was die pauschale Entschädigung nicht berücksichtigt. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt, dass die Kaufkraft je nach Land sehr unterschiedlich ist und es sehr grosse Unterschiede in der Arbeitslast der HK gibt. So unterschied sich der Arbeitsaufwand in den untersuchten Fällen von wenigen Anfragen und Erledigungen alle paar Monate bis hin zu einer regelmässigen Tätigkeit im Umfang einer Stelle von 20 bis 30 Prozent.⁵²

Für die HK selbst scheint die Entschädigung generell jedoch nicht wichtig zu sein. Die meisten HK äusserten sich in den Gesprächen mit der PVK kaum dazu. Bei allen wurde deutlich, dass der Grund für die Ausübung des Amtes nicht ein finanzieller ist, sondern Patriotismus und Verbundenheit mit der Schweiz. Sie sehen es als eine Ehre an, die Schweiz zu repräsentieren und im Ausland weiterzubringen sowie Schweizerinnen und Schweizern im Ausland zu helfen. Neben diesen Aspekten erwiesen sich in der Umfrage im Rahmen der Evaluation der EFK das Interesse an der Aufgabe sowie der Einblick in die diplomatische Welt als wichtig. Fast niemand gab in der Umfrage an, dass die finanzielle Entschädigung ein Hauptmotiv für die Annahme des HK-Mandats war.⁵³

⁴⁹ Nur acht HK erhalten eine höhere Entschädigung sowie zwei eine leicht tiefere, da ihre Vereinbarung noch vor Inkrafttreten der Weisung HK erstellt wurde.

⁵⁰ Betrachtet hat die PVK die Regelungen von Deutschland, Dänemark, Spanien, Italien, Norwegen, den Niederlanden, Vereinigtes Königreich und Belgien. Einzig in Dänemark ist als mögliche Form der Entschädigung eine jährliche Pauschale vorgesehen.

⁵¹ Es gibt zwei Ausnahmen, bei denen die vorgesetzte Vertretung eine Assistenz der HK im Teilzeitpensum bezahlt. Es handelt sich um Orte mit ausserordentlich viel Tourismus und dadurch sehr vielen konsularischen Anfragen und Schutzfällen. In einem Fall ist die Assistenz zudem noch für andere Schweizer Institutionen an demselben Ort tätig.

⁵² Die Umfrage der EFK (vgl. Ziff. 1.3) kam zum Schluss, dass die HK für ihr Amt durchschnittlich ein Pensum von 20 Prozent aufwenden (S. 20). Die Fallstudien der PVK zeigten dagegen, dass einige HK nur einen sehr geringen Aufwand haben. Eine Erklärung für den hohen Durchschnittswert der EFK könnte sein, dass HK mit sehr geringem Pensum tendenziell weniger an der Umfrage teilgenommen haben als diejenigen, die sehr viel Zeit für ihr Amt aufwenden (158 von 196 HK nahmen teil).

⁵³ Umfrage EFK, Ergebnis 2.2.2 und 2.3.

Entschädigung: Kein Salär, sondern symbolischer Charakter

Würde die Entschädigung an den tatsächlichen Arbeitsaufwand geknüpft und dadurch die Bedeutung eines Salärs enthalten, widerspräche dies dem Charakter des Ehrenamts. Es ist davon auszugehen, dass dies die Motivation der HK verringern würde. So beleuchten diverse sozialpsychologische Studien den Zusammenhang zwischen intrinsischer und extrinsischer Motivation, wobei finanzielle Anreize zu letzteren gehören.⁵⁴ Die Studien kommen zum Schluss, dass Personen, die einer in ihren Augen intrinsisch wertvollen Tätigkeit nachgehen, oft weniger motiviert sind für diese Tätigkeit, wenn sie dafür Geld erhalten. Die finanzielle Entschädigung wertet ihr Engagement für eine aus ihrer Sicht gute Sache ab und kann ihre intrinsische Motivation dadurch verdrängen.⁵⁵ Aus dieser Sicht ist es zweckmässig, dass die Entschädigung der HK einheitlich und unabhängig vom Arbeitsaufwand ist. Dies unterstreicht den symbolischen Charakter der Vergütung.

Die vorgesetzten Vertretungen können den HK gemäss Weisung HK (Art. 29) aus dem Budget ihrer Vertretung eine zusätzliche Entschädigung für ausserordentliche Leistungen auszahlen. Die PVK hat durch die Gespräche nur von sehr vereinzelt Zusatzentschädigungen erfahren. Angesichts des ehrenamtlichen Charakters und den wichtigsten Motivatoren für die Arbeit der HK ist es aus Sicht der PVK wichtig, dass Zusatzvergütungen eine klare Ausnahme darstellen.

3.4 Aufsicht über die HK

Dieses Unterkapitel beantwortet die vierte Fragestellung: Ist die Aufsicht des EDA über die Schweizer HK im Ausland zweckmässig?

Antwort auf die Fragestellung: Es findet keine systematische Aufsicht des EDA über die Schweizer HK im Ausland statt, doch gibt es auch nur wenige Probleme.

- Es findet keine regelmässige Überprüfung der Honorarkonsulate statt, auch nicht bei der Mandatserneuerung (Ziff. 3.4.1).
- Bei Problemfällen reagiert das EDA angemessen und diskret (Ziff. 3.4.2).

3.4.1 Sind die HK einmal im Amt, findet kaum mehr eine Überprüfung statt

Die Aufsicht über die HK hat sicherzustellen, dass sich deren Amtstätigkeiten im Rahmen ihrer Aufgaben bewegen und die Reputation der Schweiz geschützt wird. Gemäss

⁵⁴ Eine Zusammenfassung der Ergebnisse ist in folgendem Artikel zu finden: Sandel, Michael J. (2013): Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-engage with Political Philosophy. In: Journal of Economic Perspectives, 27/4, 121–140.

⁵⁵ Sandel (2013): 135.

Weisung HK müssen die HK die vorgesetzte Vertretung konsultieren, wenn sie Zweifel über die Art und den Umfang ihrer Aufgaben haben, und private oder berufliche Änderungen der vorgesetzten Vertretung melden (Art. 22 Abs. 3 und 4). Dies ist bei den untersuchten Fällen jeweils erfolgt. In den Gesprächen mit der PVK wurden aber andere Fälle von HK erwähnt, die es unterliessen, wichtige Änderungen ihrer privaten oder beruflichen Situation zu melden. In den von der PVK untersuchten Fällen haben die vorgesetzten Vertretungen mögliche Interessenkonflikte kaum je von sich aus mit den HK thematisiert. Dies erachteten die befragten Personen nicht als nötig. Gerade bei HK, die in Wirtschaftsbereichen mit hohen Risiken für Korruption, Menschenrechtsverletzungen oder Ähnlichem arbeiten, stellt sich allerdings die Frage, ob sich die vorgesetzten Personen genügend über deren Tätigkeiten informieren.

Eine gewisse regelmässige Kontrolle der Amtshandlungen findet durch die Jahresberichte der HK statt. Deren Zweck ist jedoch nicht klar ersichtlich. Es gibt zu den Jahresberichten weder Vorgaben noch eine Vorlage vonseiten des EDA. Die untersuchten Berichte sind denn auch sehr unterschiedlich ausführlich und decken nicht immer alle Tätigkeitsbereiche der jeweiligen HK ab.

Das Mandat der Schweizer HK im Ausland dauert in der Regel vier Jahre und muss danach verlängert werden (vgl. Ziff. 2.3). Eine systematische Überprüfung des Nutzens des Honorarkonsulats oder der Eignung der HK ist bei der Mandatsverlängerung nicht vorgesehen. Gemäss Prozess entscheidet die vorgesetzte Vertretung, ob die Mandaterneuerung wünschenswert ist. Dies bekräftigt den Befund, dass die vorgesetzte Vertretung einen grossen Ermessensspielraum bezüglich der HK hat (vgl. Ziff. 3.3.2). Es hängt von der Botschafterin bzw. dem Botschafter oder von der Generalkonsulin bzw. dem Generalkonsul ab, ob im Rahmen der Mandatsverlängerung erneut geprüft wird, inwiefern das Honorarkonsulat noch einen Mehrwert erbringt und ob sich die Person noch eignet (vgl. Ziff. 3.2.1 und 3.2.3).

Wie die Gespräche und die betrachteten Beispiele gezeigt haben, trifft die vorgesetzte Vertretung in der Regel keine besonderen Abklärungen vor einer Mandatsverlängerung. Sind auch die HK mit einer Verlängerung einverstanden, stellt die vorgesetzte Vertretung ein Gesuch an die Direktion der DR. Das Gesuch muss dabei nicht begründet werden. Vonseiten der DR findet keine Kontrolle statt, sondern sie versteht die Antragsgenehmigung als reine Formsache. In gewissen Fällen stimmte die Direktion der DR Mandatsverlängerungen zu, obschon die Botschaft noch Bedenken hatte und weitere Abklärungen treffen wollte. Im Rahmen der Mandatsverlängerung scheint insgesamt somit keine tatsächliche Überprüfung stattzufinden. Angesichts der geringen Aufsicht kommt der systematischen Überprüfung der Personen bei der Einsetzung eine umso grössere Bedeutung zu (vgl. Ziff. 3.2.3).

3.4.2 Das EDA reagiert bei Problemfällen angemessen und minimiert Reputationsschäden

Generell sind der PVK aus ihren Gesprächen und Dokumentenanalysen nur wenige problematische Vorfälle bekannt. So gibt es in der unter Ziffer 1.1 erwähnten internationalen Recherche keine Beispiele von Schweizer HK im Ausland. Auch in der sons-

tigen Schweizer Medienberichterstattung sind kaum Fälle zu finden. Dies lässt vermuten, dass es insgesamt nicht viele Problemfälle gibt. In den Fallstudien und Beispielen hat die PVK ebenfalls keine Hinweise darauf gefunden, dass HK ihr Amt vorwiegend wegen wirtschaftlicher Vorteile ausüben würden. Gewisse befragte HK haben erwähnt, dass das Amt indirekt förderlich sein kann. Durch den gemeinhin guten Ruf der Schweiz verleihe das Amt einem eine gewisse Legitimität oder ein gesellschaftliches Standing. Als Vorteil wurde in Gesprächen weiter genannt, dass das Amt die Tür zu Behörden, Anlässen oder Bevölkerungsschichten öffnen kann, zu denen man sonst keinen so einfachen Zugang hätte. Der offizielle Titel kann jedoch, laut vereinzelt Aussagen, je nach Situation und landesspezifischen Gegebenheiten auch abschreckend wirken.

Im Falle von Problemen mit Schweizer HK im Ausland reagierte das EDA diskret, wie die Analyse der PVK von drei Beispielen ergeben hat. Die Art der Probleme war dabei sehr unterschiedlich. So ging es in einem Fall um öffentliche Vorwürfe von sexuellem Missbrauch im Arbeitsumfeld eines HK, wobei der HK nicht direkt beschuldigt und dessen HK-Amt in der Medienberichterstattung nicht erwähnt wurde. In einem anderen Fall wurde ein HK der häuslichen Gewalt beschuldigt, wobei er es unterliess, die vorgesetzte Vertretung über die Anschuldigungen zu informieren (wozu er gemäss Art. 22 Abs. 4 der Weisung HK verpflichtet gewesen wäre). In beiden Fällen konnte das EDA Reputationsschäden vermeiden: Nach interner Absprache mit der DR suchte die vorgesetzte Vertretung das Gespräch mit den betroffenen HK. Es gelang, diese zu überzeugen, ihr Amt freiwillig niederzulegen. Im letzten untersuchten Beispiel berichteten Medien über mögliche Verbindungen der Geschäftstätigkeiten eines HK mit Steuerbetrug und Geldwäscherei. Auch hier handelte das EDA rasch. Da der HK sein Amt nicht freiwillig ablegen wollte, schloss das EDA das Honorarkonsulat mit der Begründung eines fehlenden Bedarfs. Bereits zuvor hatte sich das EDA die Frage gestellt, ob das Honorarkonsulat noch notwendig sei, hatte die Schliessung aber noch nicht veranlasst (vgl. auch Ziff. 3.2.1). Mit der Schliessung konnte eine Amtsenthebung vermieden werden, die zu negativer Aufmerksamkeit hätte führen können. Das EDA reagierte bei den Problemfällen somit angemessen.

4 Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz

Das vorliegende Kapitel beantwortet die drei Fragestellungen der Evaluation zu den ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz. Zuerst werden die Vorgaben des EDA bewertet (Ziff. 4.1), anschliessend die Prozesse zur Einsetzung von ausländischen HK (Ziff. 4.2) und schliesslich die Aufsicht durch das EDA (Ziff. 4.3). Da die Betreuung der ausländischen HK in der Verantwortung des jeweiligen Entsendestaates und nicht des EDA liegt (vgl. Analysemodell in Abb. 1), hat die PVK diesen Aspekt im Unterschied zu den Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland nicht untersucht.

4.1 Vorgaben des EDA

Dieser Teil befasst sich mit der ersten Fragestellung, ob die Vorgaben des EDA für die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz rechtmässig und klar sind.

Antwort auf die Fragestellung: Die Vorgaben des EDA für die Errichtung von Honorarkonsulaten in der Schweiz und die Zulassung der ausländischen HK sind rechtmässig und grösstenteils klar.

- Die Voraussetzungen des EDA sind mehrheitlich klar formuliert und stehen im Einklang mit dem WÜK, sind aber nicht verbindlich (Ziff. 4.1.1).
- Die Voraussetzungen entsprechen im Grossen und Ganzen jenen von anderen Ländern, wobei gewisse Staaten strengere Vorgaben formuliert haben, um die Risiken im Zusammenhang mit HK zu verringern (Ziff. 4.1.2).

4.1.1 Die Vorgaben stehen im Einklang mit dem WÜK und sind mehrheitlich klar formuliert, aber nicht verbindlich

Der Empfangsstaat kann zur Präzisierung der allgemeinen Grundsätze, die das WÜK festlegt, Vorgaben für die Honorarkonsulate auf seinem Hoheitsgebiet erlassen. Mit diesen kann präventiv sichergestellt werden, dass die Rechte und Privilegien der HK nur zugestanden werden, wenn tatsächlich die Notwendigkeit für ein Honorarkonsulat des Entsendestaates besteht und wenn die Person, die das HK-Amt übernehmen soll, vertrauenswürdig ist und keine Interessenkonflikte aufweist, die den nationalen Interessen des Empfangsstaates schaden könnten. Das EDA hat deshalb eine Liste von «Voraussetzungen» für ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz⁵⁶ formuliert (siehe Tabelle 2, Ziff. 2.4). Die Voraussetzungen sind auf der Website des EDA aufgeführt und richten sich hauptsächlich an die ausländischen Vertretungen, um Transparenz zu schaffen und sie bei den erforderlichen Schritten für die Einsetzung eines Honorarkonsulats zu unterstützen.

Die Vorgaben der Schweiz für ausländische Honorarkonsulate stehen vollkommen im Einklang mit dem WÜK und konkretisieren dieses im Rahmen des bestehenden rechtlichen Spielraums. Während es früher eine Weisung des EDA zu den ausländischen Honorarkonsulaten gab,⁵⁷ sind die aktuellen Vorgaben laut den Interviews mit der DV nicht rechtsverbindlich. Das EDA ist folglich nicht zur strikten Anwendung dieser Vorgaben verpflichtet und kann Ausnahmen gewähren (siehe Ziff. 4.2.3). Einzuhalten sind allerdings die Grundsätze der Nichtdiskriminierung (Art. 72 WÜK) und der Gleichbehandlung.

⁵⁶ EDA-Website «Einreise in die Schweiz»

⁵⁷ Weisung des EDA vom 15.10.2004 über die Verfahren zur Eröffnung und Weiterführung konsularischer Posten, geleitet von Honorar-Konsularbeamten geleitet werden. Diese Weisung, die in den von der PVK analysierten Dokumenten erwähnt wird und mindestens bis 2012 in Kraft war, war den von der PVK interviewten Personen nicht bekannt. Die PVK weiss nicht, weshalb diese Weisung aufgehoben wurde.

Die meisten Vorgaben sind klar. Die Dokumentenanalyse hat gezeigt, dass die ausländischen Vertretungen meistens leicht überprüfen können, ob ihr Gesuch zur Konsulatseröffnung und zur Zulassung zum HK-Amt den Voraussetzungen entspricht (z. B. Staatsangehörigkeit, Mitgliedschaft in einer Exekutive, Legislative oder Judikative, wohnhaft im Konsularbezirk). Einige Voraussetzungen sind jedoch eher vage. Das EDA präzisiert zum Beispiel die Regeln des Abkommens über die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (Art. 55 Abs. 1 WÜK), indem es auf seiner Website schreibt, dass die Ernennung von Mitgliedern einer Exekutive, Legislative oder Judikative auf Bundes- oder Kantonsebene «Einschränkungen unterliegt», allerdings ohne anzugeben, worin diese bestehen. Die Mitgliedschaft in einem Gemeindeorgan wird nicht erwähnt, obwohl aus den Interviews mit der DV hervorgeht, dass die Mitgliedschaft in der Exekutive einer grossen Gemeinde ein Ablehnungsgrund sein könnte. Laut den interviewten Mitarbeitenden der Einheit Protokoll des EDA handelt es sich bei der Liste der Voraussetzungen aber auch nicht um eine abschliessende Aufzählung. Wie mit dem Lebenslauf und dem Strafregistrauszug umzugehen ist, ist ebenfalls nicht präzisiert (siehe auch Ziff. 4.2.1).

In einem Punkt gehen die Voraussetzungen des EDA sehr weit: Es verlangt ausdrücklich, dass die Notwendigkeit eines Honorarkonsulats anhand von Statistiken zur Grösse der ausländischen Gemeinschaft sowie der Beziehungen in Handel, Tourismus, Kultur und Wissenschaft sachlich nachgewiesen wird. Allerdings dürften wohl kaum Zahlen zu all diesen Aspekten verfügbar sein, vor allem nicht Zahlen, die sich auf einzelne Konsularbezirke beziehen.

4.1.2 Die Voraussetzungen entsprechen mehrheitlich denen anderer Länder, wobei gewisse Staaten strenger sind

Die PVK hat einen internationalen Vergleich vorgenommen, um zu untersuchen, inwieweit die Vorgaben des EDA den rechtlichen Spielraum des WÜK nutzen, um die Risiken im Zusammenhang mit ausländischen HK in der Schweiz zu reduzieren (siehe Detailergebnisse in Anhang 3). Zu beachten ist, dass die Vorgaben der untersuchten Länder ebenfalls nicht rechtsverbindlich sind.

Das EDA erklärt auf seiner Website, dass die Schweiz bezüglich der Honorarkonsulate eine restriktive Politik verfolge.⁵⁸ Diese Auffassung wurde in den Interviews hauptsächlich damit gerechtfertigt, dass die Schweiz nur ein Honorarkonsulat pro Sprachregion zulässt (wobei es in der Praxis Ausnahmen von diesem Grundsatz gibt, siehe Ziff. 4.2.3). Aus dem Vergleich ging hingegen in erster Linie hervor, dass die Vorgaben des EDA grundsätzlich denen der untersuchten Länder entsprechen. Dies gilt insbesondere für die Regeln zur Genehmigung des Sitzes und des Konsularbezirks sowie zur Staatsangehörigkeit. Auch die Vorgaben, einen Lebenslauf und einen Strafregistrauszug vorzulegen, die Notwendigkeit des Honorarkonsulats nachzuweisen und im Konsularbezirk wohnhaft zu sein, sind vergleichbar mit den Regelungen in anderen Ländern.

⁵⁸ EDA-Website «Einreise in die Schweiz»

Allerdings gibt es Länder, die strengere Vorgaben haben, um sicherzustellen, dass Honorarkonsulate nur bei nachweislichem Bedarf eröffnet und betrieben werden. So verlangen beispielsweise die USA, Australien und Neuseeland eine Beschreibung der Aufgaben und Zuständigkeiten der HK und eine Einschätzung des Umfangs der konsularischen Dienste. Die USA verlangen sogar, dass präzisiert wird, welche Aufgaben die HK nicht erfüllen dürfen. Frankreich und Belgien wiederum schliessen vakante Konsulate nach sechs bzw. zwölf Monaten. Demgegenüber verlangt neben der Schweiz nur Frankreich einen auf Statistiken basierenden sachlichen Nachweis des Bedarfs (wobei die Anforderung der Schweiz kaum erfüllbar ist und deshalb nicht zur Anwendung kommt, siehe Ziff. 4.1.1 und 4.2.1).

In einigen Ländern gibt es zusätzliche Kriterien für die Zulassung der Personen zum HK-Amt. So soll verhindert werden, dass die ernannten Personen ihren konsularischen Status zu persönlichen Zwecken missbrauchen. Viele Länder (Belgien, Island, Australien, Neuseeland, USA) verlangen ausdrücklich, dass die betreffenden Personen von tadellosem Ruf sind. Diese Anforderung findet sich nicht auf der Website des EDA, obwohl das Departement laut den Interviews den Ruf ebenfalls prüft, und zwar anhand des Lebenslaufs und des Strafregisterauszugs. Anders als Dänemark oder Island verlangt es aber nicht, dass der Strafregisterauszug keinen Eintrag enthält.

Die Vorgaben für die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sind wesentlich für den Schutz der nationalen Interessen. Manche Länder (Belgien und Australien) verlangen deshalb ausdrücklich, dass die fraglichen Personen frei von Interessenkonflikten sind. Zahlreiche Länder wie Frankreich, Dänemark und Island schliessen die Zulassung von Personen, die Mitglied in einer Exekutive, Legislative oder Judikative sind, vollständig aus, wohingegen die Schweizer Vorgaben hier nicht eindeutig sind (siehe Ziff. 4.1.1). Frankreich, Neuseeland und Dänemark schliessen zudem aus, dass HK Angestellte des Empfangsstaats sind, was in der Schweiz nicht der Fall ist.

4.2 Einsetzung von Honorarkonsulaten

Dieser Teil befasst sich mit der zweiten Evaluationsfragestellung: Hält das EDA die Vorgaben bei der Einsetzung von ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz ein? Die PVK hat sich in diesem Zusammenhang sowohl mit der Eröffnung von ausländischen Honorarkonsulaten als auch mit der Zulassung der Kandidatinnen und Kandidaten für das HK-Amt befasst.

Antwort auf die Fragestellung: Das EDA hält seine eigenen Vorgaben für die Errichtung von Honorarkonsulaten und für die Zulassung von HK nur teilweise ein.

- Entgegen seinen formulierten Voraussetzungen verlangt das Protokoll des EDA keinen sachlichen Nachweis des Bedarfs (Ziff. 4.2.1).
- Das Protokoll präzisiert nicht hinreichend, wie die Anforderungen überprüft werden müssen, weshalb es diesbezüglich keine einheitliche Praxis gibt (Ziff. 4.2.2).
- Das EDA gewährt ziemlich häufig Ausnahmen von seinen eigenen Voraussetzungen, um die bilateralen Beziehungen zu den betreffenden Staaten nicht zu beeinträchtigen (Ziff. 4.2.3).

4.2.1 Das EDA verlangt keinen sachlichen Nachweis des Bedarfs

Um die Einhaltung der Voraussetzungen des EDA zu überprüfen (siehe Ziff. 4.1), verwendet das Protokoll des EDA eine Checkliste mit Feldern zum Ankreuzen, Datumsangaben für jede überprüfte Voraussetzung und einer Ergebnisspalte, in die häufig ein einfaches «OK» eingetragen wird. Die Checkliste besteht aus zwei Teilen, welche die Unterscheidung zwischen den Vorgaben für die Errichtung eines Konsulats (Art. 4 Abs. 1 WÜK) und für die Zulassung der ernannten Personen (Art. 10 Abs. 2 WÜK) widerspiegeln. In der Praxis unterbreiten die ausländischen Botschaften das Gesuch auf Eröffnung eines Honorarkonsulats und das Gesuch auf Zulassung einer bestimmten Person häufig gleichzeitig. Vor diesem Hintergrund kombiniert das Protokoll die beiden Verfahren fast immer, um den Austausch mit der ausländischen Botschaft und die Konsultationen zu vereinfachen. Ein gewisses Problem entsteht dadurch bei einer Ablehnung, denn das EDA übermittelt der Botschaft einen Brief, eine sog. Note, ohne darin zu präzisieren, ob die Ablehnung das Konsulat oder die Person betrifft. Dies steht zwar im Einklang mit dem WÜK, gemäss dem der Empfangsstaat seine Ablehnung nicht begründen muss (Art. 12 Abs. 2). Dennoch wäre eine Unterscheidung im Hinblick auf allfällige weitere Gesuche der ausländischen Botschaft sinnvoll. Falls sich die Ablehnung nämlich lediglich auf die vorgeschlagene Person bezieht, könnte zumindest die grundsätzliche Zustimmung zur Eröffnung eines Honorarkonsulats signalisiert und der ausländischen Botschaft die Möglichkeit eingeräumt werden, eine neue Person vorzuschlagen.

Das Protokoll sieht sich zuständig für die Überprüfung der Voraussetzungen, die es als «formell» betrachtet, die aber aus Sicht der PVK mehr als nur rein formelle Aspekte betreffen. Im ersten Teil, der das Gesuch auf Eröffnung eines Honorarkonsulats betrifft, prüft das Protokoll den Konsularbezirk, den Sitz des Konsulats in einer Kantonshauptort, die Höchstzahl der Konsulate pro Sprachregion und den Bedarfsnachweis. Auf der EDA-Website heisst es, dass die Notwendigkeit von neuen Honorarkonsulaten oder des Wechsels von HK anhand von Statistiken sachlich nachzuweisen ist, was in der Praxis angesichts fehlender Zahlen jedoch schwierig sein dürfte (siehe Ziff. 4.1.1).⁵⁹ In den von der PVK analysierten Schriftstücken, in welchen die ausländischen Vertretungen die Errichtung von neuen Honorarkonsulaten begründeten, fehlten in den allermeisten Fällen die entsprechenden Statistiken. Die Begründungen für die Notwendigkeit eines Konsulats waren unterschiedlich stichhaltig und lang sowie bisweilen sehr vage. Auch auf die Grösse der Auslandsgemeinschaft oder die Bedeutung der Handelsbeziehungen wurde nicht immer eingegangen. Aus den Interviews ging hervor, dass das Protokoll trotz der entsprechenden Vorgabe keine Statistiken einfordert. Es prüft die Plausibilität des Bedarfs selbst, stellt dabei aber nur auf die Zahl der Staatsangehörigen des Entsendestaats in der Schweiz insgesamt und auf keine anderen Indikatoren ab. Beim Wechsel von HK erachtet das EDA den fehlenden Nachweis laut den Interviews nicht als problematisch, da der Bedarf ja bereits bei der Eröffnung des Konsulats überprüft worden sei, was aber zum Teil gar nicht der Fall ist. Die Vorgabe des sachlichen Bedarfsnachweises wird in der Praxis also nicht eingehalten.

⁵⁹ EDA-Website «Einreise in die Schweiz»

Der zweite Teil der Checkliste betrifft die Prüfung der vorgeschlagenen Person. Hier werden die Daten des nationalen Visumsystems ORBIS und des automatisierten Polizeifahndungssystems RIPOL, der Lebenslauf, der Wohnsitz im Konsularbezirk, der Strafregistrauszug und die Staatsangehörigkeit überprüft. Die Checkliste enthält keine Angaben dazu, wie das Protokoll den Lebenslauf und den Strafregistrauszug prüfen soll. In der Praxis wurde zum Beispiel eine Person wegen eines schweren Verstosses abgelehnt, eine andere Person trotz eines Verstosses gegen das Strassenverkehrsgesetz aber zugelassen (siehe Ziff. 4.3.2). Eine andere Person wiederum wurde wegen einer in ihrer beruflichen Tätigkeit liegenden Unvereinbarkeit abgelehnt, obwohl dies in den formulierten Voraussetzungen so nicht direkt vorgesehen ist (siehe Ziff. 4.1.2). Das Protokoll des EDA verfügt bei der Prüfung der Gesuche folglich über Handlungsspielraum.

Aus Effizienzgründen geben die Mitarbeitenden des Protokolls des EDA im Informationssystem Ordipro ausschliesslich die Daten der zugelassenen HK ein, obwohl auch abgelehnte und hängige Gesuche erfasst werden könnten. Um letztere nachzuverfolgen, führt das Protokoll eine separate Liste der Gesuche. Die PVK hat jedoch festgestellt, dass diese Liste sehr uneinheitlich vervollständigt wird, wodurch es schwierig ist, sich einen Überblick über die abgelehnten Gesuche und die Gründe für deren Ablehnung zu verschaffen. Die PVK hat allerdings keine negativen Auswirkungen dieser Tatsache auf die Bearbeitung der Gesuche festgestellt.⁶⁰

4.2.2 Die Erfüllung der Voraussetzungen wird uneinheitlich überprüft

Nach der Überprüfung der «formellen» Voraussetzungen durch das Protokoll sieht die Checkliste eine Konsultation von EDA-internen und externen Stellen vor. Intern werden die Regionalkoordinationen des Staatssekretariats des EDA und die DV zur Stellungnahme eingeladen. Das Protokoll übermittelt ihnen seine zustimmende oder ablehnende Voreinschätzung sowie Informationen über das geplante Honorarkonsulat (z. B. Konsularbezirk) und die vorgeschlagene Person (Lebenslauf, Strafregistrauszug, falls Einträge vorhanden). Die Note der ausländischen Vertretung, die den Bedarf aufzeigen soll (siehe Ziff. 4.2.1), ist nicht Teil der übermittelten Informationen.

Bei der Prüfung der Gesuche konzentriert sich die DV auf die Einhaltung des einschlägigen Völkerrechts, insbesondere des WÜK. Sie untersucht zudem, ob das Dossier Elemente enthält, die nicht im Einklang mit den Voraussetzungen auf der EDA-Website stehen.

Die Regionalkoordinationen des Staatssekretariats des EDA werden im Hinblick auf die Aspekte des Gesuchs konsultiert, welche die bilateralen Beziehungen betreffen. Da pro Jahr durchschnittlich rund ein Dutzend Gesuche eintreffen und diese jeweils nur eine Regionalabteilung betreffen, haben die von der PVK interviewten Personen

⁶⁰ EDA (2024c): Liste der Gesuche im Zusammenhang mit Berufs- oder Honorarkonsulaten. Zwischen 2020 und 2023 wurden 26 von 41 eingereichten Gesuchen angenommen, 6 nicht weiterverfolgt, 5 abgelehnt, 3 zurückgezogen und 1 Gesuch war am 17.6.2024 hängig. Bei 6 Gesuchen konnte die PVK den Stand anhand der Liste nicht nachvollziehen, sondern erst nach nachträglichen Ergänzungen durch das EDA.

aus dem Staatssekretariat seit ihrem Stellenantritt häufig erst ein Gesuch bearbeitet. Da die Anweisungen des Protokolls nicht klar sind, ist unterschiedlich, welche Aspekte von ihnen überprüft werden. Die Interviews ergaben, dass manche Regionalkoordinationen die Notwendigkeit des Konsulats oder die Eignung der vorgeschlagenen Person infrage stellen, andere hingegen nicht. Es zeigte sich zudem, dass sich einige Koordinationen ausschliesslich auf ihre eigenen Informationen stützen, während andere systematisch die Schweizer Botschaft vor Ort kontaktieren. Gemäss den Analysen von Beispielen von Gesuchen und den Interviews folgen die Regionalkoordinationen und die DV in der Regel der Voreinschätzung des Protokolls. Bei einer ablehnenden Voreinschätzung des Protokolls prüfen die Regionalkoordinationen die allfälligen politischen Folgen einer Ablehnung des Gesuchs. Es kommt vor, dass sie sich aufgrund der Bedeutung der bilateralen Beziehungen für gewisse Ausnahmen von den Voraussetzungen aussprechen (siehe Ziff. 4.2.3).

Bei den EDA-externen Konsultationen ist das Ziel bei gewissen klar, jedoch nicht bei allen. So klärt das Protokoll zum Beispiel mit der Armee ab, ob entsprechend den Voraussetzungen eine Befreiung von militärischen Dienstpflichten vorliegt, wenn die vorgeschlagene Person die Schweizer Staatsangehörigkeit hat. Da der Empfangsstaat für den Schutz der konsularischen Räumlichkeiten verantwortlich ist (Art. 59 WÜK), kontaktiert das Protokoll auch fedpol. Dieses hat festgelegt, dass das Gebäude des geplanten Sitzes des Honorarkonsulats einer Sicherheitskontrolle zu unterziehen ist. Vorgenommen wird diese von der zuständigen Kantonspolizei. Die PVK hat festgestellt, dass die Kantonspolizei in einigen Fälle die vorgeschlagene Person sogar in deren Geschäftsräumlichkeiten besuchte. In den Interviews wurde bestätigt, dass sich die Praxis je nach Kantonspolizei unterscheidet.

Das Protokoll kontaktiert auch den Kanton, in dem sich das Konsulat befinden soll, mit der Frage, ob es kantonale Bestimmungen gibt, die der Zulassung der oder des HK entgegenstehen. Laut den Interviews gibt es aber gar keine solchen kantonalen Bestimmungen. Darüber hinaus erhalten die Kantone keine zusätzlichen Anweisungen vom EDA. Sie wissen also nicht, was genau sie eigentlich prüfen sollen. Hinzu kommt, dass die Kantone nicht über die bereits erfolgten Abklärungen des EDA informiert werden, was zu einem uneinheitlichen Vorgehen und zu Doppelspurigkeiten führt. Aus den Abklärungen bei den Kantonen in Zusammenhang mit den vier von der PVK geprüften Prozessbeispielen ging hervor, dass einige Kantone diese Prüfungen als reine Formalität betrachten und lediglich oberflächliche Überprüfungen wie Onlinerecherchen zur Integrität der vorgeschlagenen Person vornehmen und nur bei verdächtigen Hinweisen gewisse Register konsultieren. Andere Kantone sind strenger und nehmen systematisch Kontakt mit öffentlichen Behörden wie der Kantonspolizei oder der Gemeinde auf, um Informationen über allfällige Vergehen oder verzögerte Steuerzahlungen zu erhalten.

In Bezug auf die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten ist nicht klar festgelegt, wer dafür verantwortlich ist, zu überprüfen, ob die vorgeschlagene Person Mitglied einer Exekutive, Legislative oder Judikative auf Bundes- oder Kantonsebene ist. Das Protokoll und die DV prüfen dies ausschliesslich anhand der Lebensläufe. Die Kantone wiederum erhalten keine Aufforderung, diese Überprüfung vorzunehmen.

Die Checkliste enthält Schritte, die auf der EDA-Website nicht ausdrücklich genannt sind, wie die Konsultation von fedpol und des Nachrichtendienstes des Bundes

(NDB). Diese erteilen allerdings nur Auskünfte, wenn Verdachtsmomente vorliegen, was laut den Informationen der PVK äusserst selten der Fall ist. Einige der interviewten EDA-Mitarbeitenden sind der Ansicht, dass es nicht zweckmässig wäre, alle intern vorgenommenen Überprüfungen auf der Website öffentlich zu machen, da dies seitens der ausländischen Vertretungen zu Fragen und zu Gesuchen um Ausnahmen führen könnte.

4.2.3 Das EDA gewährt häufig Ausnahmen von seinen eigenen Vorgaben

Die PVK hat festgestellt, dass das EDA häufig Ausnahmen gewährt. Diese Ausnahmen beziehen sich aber stets auf die Errichtung des Honorarkonsulats und nicht auf die vorgeschlagene Person. Sie können weniger wichtige Kriterien betreffen, wie etwa, dass eine benachbarte Gemeinde des Kantonshauptorts als Konsulatssitz akzeptiert wird. Regelmässig betreffen die Ausnahmen aber auch wichtigere Voraussetzungen wie jene, nur ein Konsulat pro Sprachregion zuzulassen, die aus Sicht des EDA die restriktive Zulassungspolitik der Schweiz begründet (siehe Ziff. 4.1.2). Die von der PVK untersuchten Beispiele zeigen, dass diese Ausnahmen mit einem erhöhten Bedarf an konsularischen Diensten aufgrund einer grossen Auslandsgemeinschaft des entsprechenden Staats in der Schweiz (z. B. Frankreich) oder mit politischen und historischen Gründen gerechtfertigt werden. So wurde zum Beispiel Belarus eine Ausnahme gewährt, um die damalige Normalisierung der bilateralen Beziehungen zu unterstützen, die jedoch bald darauf überholt war. Das Fürstentum Monaco verfügt bei lediglich 15 Staatsangehörigen in der Schweiz über vier Honorarkonsulate, drei davon in der Deutschschweiz. Als 2023 dessen Honorarkonsulat im Tessin mit einer neuen Person besetzt wurde, wurde die Notwendigkeit von vier Konsulaten laut den Informationen aus den Interviews beim EDA jedoch nicht hinterfragt.

Die Ausnahmen von den Voraussetzungen wurden in den Interviews mit Mitarbeitenden des EDA damit begründet, dass eine Ablehnung negative Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen hätte. Aus diesen Gesprächen ging jedoch auch hervor, dass der Grundsatz der Reziprozität, gemäss welchem ein Staat einem anderen nur insoweit Rechte und Vergünstigungen erteilt, als es der andere ebenfalls tut, bei Honorarkonsulaten nicht direkt zur Anwendung kommt. D. h. die Schweiz ist nicht gezwungen, die Eröffnung eines Honorarkonsulats zu akzeptieren, wenn sie im betreffenden Staat selbst ein Honorarkonsulat betreiben möchte. Die politische Bedeutung von Honorarkonsulaten ist zu gering, um direkte Auswirkungen auf die Schweizer Vertretungen im Ausland zu haben. Die Beispiele zeigen jedenfalls, dass das EDA bei Gesuchen ausländischer Staaten auf Eröffnung eines Honorarkonsulats in der Schweiz den bilateralen Beziehungen grosse Bedeutung beimisst.

Die politischen Gründe für Ausnahmen können sich im Übrigen ändern oder können wegfallen. Auf der EDA-Website heisst es, dass es sich das Departement vorbehält, die Notwendigkeit eines Honorarkonsulats jederzeit zu überprüfen. Laut den Interviews und gemäss den von der PVK analysierten Dokumenten kam dies in der Praxis jedoch noch nie vor. Selbst wenn ein Honorarkonsulat über längere Zeit geschlossen bleibt, betrachtet das Protokoll eine Wiedereröffnung als Wechsel der oder des HK

und überprüft es die Notwendigkeit des Konsulats nicht. Laut EDA könnte es sich negativ auf die Beziehungen zum betreffenden Staat auswirken, wenn der Beibehalt eines Honorarkonsulats verweigert wird. Deshalb werden die einmal gewährten Ausnahmen nicht mehr in Frage gestellt, was jedoch zur Ungleichbehandlung der ausländischen Staaten durch das EDA führen kann.

4.3 Aufsicht über die HK

Dieser Teil befasst sich mit der Frage, ob die Aufsicht des EDA über die HK ausländischer Staaten in der Schweiz zweckmässig ist.

Antwort auf die Fragestellung: Die Aufsicht über die ausländischen HK in der Schweiz ist äusserst begrenzt und deshalb wenig zweckmässig.

- Das EDA sieht sich nur sehr beschränkt für die Aufsicht zuständig. Nach der Erteilung des Exequaturs führt es nur sehr wenige Überprüfungen durch und greift nur ein, wenn HK im Zusammenhang mit ihrem Amt gegen das Gesetz verstossen (Ziff. 4.3.1).
- Wenn das EDA interveniert, dann mit grösster Zurückhaltung – selbst in Fällen von wiederholtem Missbrauch des HK-Status –, um negative Auswirkungen auf die Beziehungen zum betreffenden Staat zu vermeiden (Ziff. 4.3.2).

4.3.1 Für die Aufsicht betrachtet sich das EDA nur sehr beschränkt als zuständig

Alle befragten EDA-Mitarbeitenden äusserten die Auffassung, dass in erster Linie die Entsendestaaten für die Beaufsichtigung ihrer HK verantwortlich sind. Auch wenn dies stimmt, so hat das Protokoll gemäss den Angaben auf der EDA-Website⁶¹ zumindest die Aufgabe, die Einhaltung der Privilegien und Immunitäten gemäss WÜK zu kontrollieren. Es überprüft die Einhaltung des Abkommens insbesondere hinsichtlich der Verstösse gegen das Schweizer Recht und der Bekämpfung von Missbräuchen. Im Weiteren hat das EDA darauf zu achten, dass sich die HK als Vertreterinnen und Vertreter ausländischer Staaten nicht in die inneren Angelegenheiten der Schweiz einmischen.

Allerdings sieht das EDA nach der Erteilung des Exequaturs höchstens Kontrollen des konsularischen Postens vor. Namentlich überprüft es beim Wechsel des Sitzes des Honorarkonsulats die Sicherheit der neuen Räumlichkeiten (Art. 59 WÜK). Hingegen sieht das EDA in seinen Prozessen keinerlei Kontrolle der Eignung der HK vor, nachdem diese einmal zugelassen sind. In der Praxis erneuert das EDA die Legitimationskarten der HK nach fünf Jahren gegen Vorlage einer Passkopie und auf der Grundlage der Daten aus den bereits bei der Zulassung konsultierten Informationssystemen

⁶¹ EDA (Website), Protokoll (eda.admin.ch > EDA > Organisation des EDA > Staatssekretariat > Protokoll [aufgerufen am: 20.1.2025]).

ORBIS und RIPOL. Andere Länder nehmen eingehendere Kontrollen vor. So beschränken beispielsweise die USA die Mandatsdauer der HK auf drei Jahre und machen die Verlängerung von der Vorlage eines aktuellen Lebenslaufs und einer neuen Note des Entsendestaates zur Begründung der Tätigkeit der HK abhängig.⁶² Insgesamt wird der Handlungsspielraum, der für Kontrollen nach Erteilung des Exequaturs zur Verfügung steht, vom EDA somit nicht genutzt.

Dem EDA sind nur wenige Fälle von Problemen im Zusammenhang mit ausländischen HK in der Schweiz bekannt. Dies dürfte auch daran liegen, dass es nur durch Dritte davon Kenntnis erhält. Aus den von der PVK untersuchten Beispielen und aus den Interviews geht zum einen hervor, dass sich Behörden wie die Kantonspolizei oder die kantonalen Staatsanwaltschaften bisweilen beim EDA nach dem Umfang der Immunität der HK erkundigen, wenn diese einen Gesetzesverstoss begangen haben. Bei den untersuchten Beispielen ging es hauptsächlich um kleinere Verstösse wie Geschwindigkeitsüberschreitungen. Zum anderen kommt es vor, dass Medien oder NGO das EDA um Stellungnahme zu Fällen bitten, die sie als problematisch erachten. Schliesslich übermitteln auch die betroffenen ausländischen Botschaften manchmal Informationen an das EDA. Allerdings sind die fraglichen HK dann zumeist bereits nicht mehr im Amt. Es kommt vor, dass das EDA keine Kenntnis von bestehenden Problemfällen hat. Das Protokoll des EDA war z. B. nicht auf dem Laufenden über die Gründe, die einen HK, der in den Pandora-Papers-Skandal verwickelt war, zum Rückzug von seinem Amt bewegten.⁶³

Die PVK stellte weiter fest, dass es von der Art des Problems abhängt, wie das EDA seine Aufsichtskompetenz auffasst. Die Dokumentenanalysen und Interviews zeigten, dass es wenig wahrscheinlich ist, dass sich das EDA für zuständig erachtet, wenn es um rein moralisch verwerfliches Verhalten geht. Das EDA interveniert nur bei Rechtsverstössen, die im direkten Zusammenhang mit der Tätigkeit als HK stehen. Diese Herangehensweise steht im Widerspruch zum Vorgehen bei der Zulassung, bei welcher der Ruf der vorgeschlagenen Person ein entscheidender Faktor ist. Das EDA überlässt die Aufsicht der ausländischen Botschaft, weil es der Ansicht ist, dass ein allfälliger Imageschaden allein den Entsendestaat betrifft. Dies veranschaulicht das Beispiel in Kasten 4.

Bei Rechtsverletzungen, die nicht im Zusammenhang mit der Tätigkeit als HK stehen, können sich HK nicht auf die Immunität berufen. Die interviewten EDA-Mitarbeitenden sehen in solchen Fällen deshalb keinen Handlungsbedarf. Überprüft werde vom EDA hingegen die Einhaltung des WÜK. Allerdings ist es nicht immer einfach, zu bestimmen, wann das Verhalten von HK eine Verletzung des WÜK darstellt. So dürfen sich HK unter anderem nicht in die inneren Angelegenheiten des

⁶² U.S. Department of State (Website): Honorary Consular Officers/Posts, [state.gov > Honorary Consular Officers/Posts](https://state.gov/honorary-consular-officers/posts) (aufgerufen am: 8.1.2025).

⁶³ LRT (2021): Lithuanian honorary consul linked to Putin's inner circle, Pandora Papers reveal, lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal (aufgerufen am: 6.12.2024). LRT (2021): Lithuanian honorary consul linked to Putin's inner circle, Pandora Papers reveal, lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal (aufgerufen am: 6.12.2024).

Empfangsstaats einmischen (Art. 55 Abs. 1 WÜK). Inwieweit aber z. B. die Finanzierung einer Wahlkampagne unter dieses Verbot fällt, ist nicht klar.

Kasten 4

Das EDA betrachtet sich nur sehr beschränkt als zuständig

Im Januar 2024 forderte eine NGO das EDA auf, einem belarussischen HK in der Schweiz unverzüglich die Zulassung zu entziehen. Die NGO war der Ansicht, dass dessen Auftreten und Äusserungen dem Ansehen der Schweiz schaden. Seine von belarussischen Staatsmedien begleiteten Besuche in Belarus würden den Anschein erwecken, dass es sich bei ihm um einen offiziellen Vertreter der Schweiz handelt.⁶⁴ Zudem wurde dem HK vorgeworfen, seine Position als HK auszunutzen, um eigene Geschäftsinteressen in Belarus zu verfolgen. Sein Unternehmen war zu einem der wichtigsten Lieferanten für ein belarussisches Staatsunternehmen geworden.⁶⁵ Die NGO äusserte in diesem Zusammenhang auch Korruptionsvorwürfe.⁶⁶ Über diese Anschuldigungen wurde in mehreren Schweizer Zeitungen berichtet.⁶⁷

Das EDA antwortete auf die Vorwürfe der NGO mit dem Hinweis, dass der HK von Belarus ernannt wurde und dass es seine Zulassung gemäss den Standardverfahren geprüft hatte.⁶⁸ Das Departement wies darauf hin, dass die HK in die Zuständigkeit der Entsendestaaten fallen und die Schweizer Behörden nur allfällige Verletzungen des Schweizer Rechts verfolgen können. Das EDA war der Ansicht, dass die Vorwürfe der NGO ausschliesslich moralischer Natur seien. Laut den Dokumenten, welche die PVK erhalten hat, nahm das Departement in dieser Sache keinen Kontakt zur belarussischen Botschaft auf.

4.3.2 Wenn das EDA interveniert, dann sehr zurückhaltend

Da sich das EDA nur sehr begrenzt für die Aufsicht über die HK zuständig sieht (Ziff. 4.3.1), konnten die interviewten EDA-Mitarbeitenden nur wenige Problemfälle mit HK nennen, bei denen das EDA interveniert hatte. Von den Problemfällen, welche die PVK untersucht hat, wurde einer in einem Interview und einer in den erhaltenen Dokumenten erwähnt; die restlichen Fälle stammen aus einer Medienrecherche.

⁶⁴ Libereco (2024): Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status, libereco.org > Aktuelle Pressemitteilungen > Belarussischer Honorarkonsul in Luzern: Libereco fordert Entzug der Zulassung (Stand: 6.12.2024).

⁶⁵ Yanchur, Alina (2024): Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons case"?, Belarussian Investigative Center, investigative-bel.org > Investigations > Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons" case"? (Stand: 6.12.2024).

⁶⁶ Libereco (2024): Brief von Libereco an das EDA vom 26.1.2024.

⁶⁷ Odehnal, Bernhard (2024) : Un Suisse fait de juteuses affaires avec l'État de Loukachenko, 24heures, [24heures.ch/bielorussie-les-juteuses-affaires-dun-suisse-avec-letat-de-loukachenko-921498834714/](https://www.24heures.ch/bielorussie-les-juteuses-affaires-dun-suisse-avec-letat-de-loukachenko-921498834714/) (Stand: 6.12.2024).

Odehnal, Bernhard (2024) : Ein Luzerner macht Millionengeschäfte mit Lukaschenkos Unrechtsstaat, Tagesanzeiger, [tagesanzeiger.ch/schweiz-belarus-luzerner-macht-millionengeschaefte-mit-lukaschenko-585775244839](https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz-belarus-luzerner-macht-millionengeschaefte-mit-lukaschenko-585775244839) (Stand: 6.12.2024).

⁶⁸ EDA (2024b): Brief des EDA an Libereco vom 2.2.2024.

Das WÜK sieht als Interventionen gegenüber konsularischem Personal vor, dass der Empfangsstaat jemanden zur «persona non grata» erklären kann (Art. 23 Abs. 1) oder ihr das Exequatur entziehen kann (Art. 23 Abs. 2). Laut den Interviews bevorzugt das EDA aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen, zunächst das Gespräch mit der betreffenden ausländischen Botschaft zu suchen, bevor es anderweitig interveniert. Die entsprechende Interessenabwägung ist in Kasten 5 verdeutlicht.

Kasten 5

Interessenabwägung des EDA in Bezug auf die bilateralen Beziehungen

Ein von der PVK untersuchter Problemfall betraf einen HK, der seinen Wohnsitz verlegte, um der Voraussetzung des EDA zu entsprechen, dass der HK im Konsularbezirk wohnhaft sein muss. Nach dem Erhalt des Exequaturs verlegte er seinen Wohnsitz aber wieder zurück in ein Nachbarland der Schweiz. Das EDA sendete deshalb eine Note an die betreffende ausländische Botschaft und verlangte, dass der HK innert nützlicher Frist seinen Wohnsitz wieder in die Schweiz verlegt. Die Botschaft rechtfertigte die Wohnsitzverlegung mit dem Konzept des «doppelten Wohnsitzes», welches das Schweizer Recht allerdings nicht kennt.

In den departementsinternen Diskussionen beharrten einige Stellen auf einer strikten Auslegung der Voraussetzungen für die Zulassung, während andere die bilateralen Beziehungen zum betreffenden Land nicht gefährden wollten. Letztlich beschloss das EDA, daran festzuhalten, dass der HK seinen Wohnsitz in seinem Konsularbezirk in der Schweiz hat.

In den von der PVK untersuchten Beispielen erfolgten Interventionen des EDA hauptsächlich mittels Noten. Gemäss den interviewten Personen sind es zumeist nur kleinere Probleme, die auftauchen, wie falsch angebrachte CC-Aufkleber auf dem Auto. In diesen Fällen reiche eine Note allgemein aus, um zu erreichen, dass die HK ihr Verhalten dem Wunsch des EDA entsprechend anpassen.

In schwereren und dringlicheren Fällen kann das EDA laut dem Protokoll ein persönliches Treffen mit der Botschafterin oder dem Botschafter des betroffenen Landes anberaumen, was gemäss den Informationen der PVK allerdings noch nie vorgekommen ist. Ein von der PVK untersuchter Fall betraf einen HK, der mehrfach auf seine Immunität verwies, um die Bezahlung von Bussen zu verweigern (siehe Kasten 6).

Intervention des EDA bei Missbrauch des HK-Status

Im Gegensatz zu anderen Ländern erlaubt die Schweiz den HK, an ihrem Auto einen CC-Aufkleber anzubringen, der den Behörden signalisiert, dass die Person über gewisse Immunitäten verfügt. Das EDA akzeptierte 2012 die Ernennung eines HK, obwohl in dessen Strafregisterauszug ein Verstoß gegen das Strassenverkehrsgesetz vermerkt war. Dieser HK erhielt in der Folge mehrere Bussen in verschiedenen Kantonen. Er hielt diesen seine Immunität als HK entgegen. Als das EDA davon erfuhr, kontaktierte es den HK direkt, um ihn daran zu erinnern, dass ausschliesslich die ausländische Botschaft die Immunität von HK, die auf Amtshandlungen beschränkt ist, geltend machen kann. Einige Zeit später wurde das EDA informiert, dass dieser HK in ähnlichen Fällen weiterhin seine Immunität geltend machte. Als Reaktion darauf übermittelte das EDA der zuständigen Botschaft eine Note, in der es darauf hinwies, dass dieses Verhalten des HK einen Missbrauch des HK-Status darstellt. Zudem ersuchte es die Botschaft, dem HK mitzuteilen, dass im Fall der Missachtung der geltenden Regeln Massnahmen ergriffen würden. Das EDA informierte auch die Strafverfolgungsbehörden. Allerdings waren zu dem Zeitpunkt einige Bussen bereits aufgehoben worden, da die Nachricht des EDA erst nach Ablauf der Widerspruchsfrist erging.

Während mehrerer Jahre gingen die Verkehrsverletzungen und das Verweisen auf die Immunität zur Umgehung der Bussen weiter, bis von einer kantonalen Staatsanwaltschaft mit Einwilligung des EDA eine Strafuntersuchung eingeleitet wurde. Dies veranlasste das EDA zudem, die ausländische Botschaft zu ersuchen, ein Treffen mit dem HK zu organisieren. Die PVK hat keine Informationen über die damaligen weiteren Schritte des EDA erhalten.

Dieser HK war in weitere rechtliche Probleme verwickelt. Es ist unklar, ob die ausländische Botschaft dem HK im Jahr 2022 das Mandat entzog oder dieser aus eigenen Stücken darauf verzichtete. Nichts lässt jedenfalls darauf schliessen, dass die Beendigung die Folge einer Intervention des EDA war.

In dem untersuchten Fall des wiederholten Missbrauchs des HK-Status (Kasten 6) kommt die PVK zum Schluss, dass das EDA zu wenig tat, um das Problem zu lösen. Insgesamt nutzt das EDA seine Interventionsmöglichkeiten sehr zurückhaltend, um die Beziehungen zu anderen Ländern nicht zu gefährden.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Schweizer Honorarkonsulate im Ausland

Die PVK kommt zum Ergebnis, dass das EDA insgesamt angemessen mit den Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland umgeht. Das Departement hat eine klare Weisung erlassen, aber es fehlt an strategischen Vorgaben zum Einsatz von Honorarkonsulaten (Ziff. 5.1.1). Bei der Ernennung prüft das EDA, ob sich die Personen als HK eignen, ihre Interessenbindungen kontrolliert es jedoch zu wenig systematisch (Ziff. 5.1.2). Die HK schätzen die Betreuung durch ihre Vorgesetzten, die allerdings stark personenabhängig ist (Ziff. 5.1.3). Schweizer Honorarkonsulate im Ausland stellen insgesamt eine kostengünstige Präsenz vor Ort sicher und erbringen einen

Mehrwert, können ein Berufskonsulat oder eine diplomatische Vertretung aber nicht gänzlich ersetzen (Ziff. 5.1.4). Generell sind wenige Problemfälle von HK zu verzeichnen und das EDA reagiert im Falle von Fehlverhalten angemessen und diskret (Ziff. 5.1.5).

5.1.1 Die Weisung des EDA ist klar, es fehlt aber an strategischen Vorgaben zum Einsatz von Schweizer Honorarkonsulaten

Das EDA hat eine Weisung zu den HK erlassen, die das einschlägige internationale Übereinkommen angemessen präzisiert (Ziff. 3.1.1). Diese Weisung wird generell eingehalten. Es wird aber nicht selten von der Vorgabe abgewichen, dass die Personen die Schweizer Staatsbürgerschaft haben sollten (Ziff. 3.2.2).

An strategischen Vorgaben fehlt es dagegen gänzlich. Das EDA hat nicht festgelegt, wann es den Einsatz von Honorarkonsulaten als notwendig betrachtet bzw. wann darauf verzichtet werden soll. In den aussenpolitischen Strategien sind die Schweizer Honorarkonsulate im Ausland nicht explizit erwähnt. Im Entwurf zur neuen Konsularstrategie sind sie zwar thematisiert, allerdings fehlen auch hier Vorgaben dazu, in welchen Fällen die Schweiz Honorarkonsulate im Ausland einsetzen will (Ziff. 3.1.2). Trotz dieser Lücke bei den strategischen Vorgaben werden Honorarkonsulate in der Praxis meist eröffnet, weil ein bestimmter Bedarf besteht. Geschlossen werden Honorarkonsulate hingegen nur zögerlich, und dies auch dann, wenn der ursprüngliche Bedarf in der Zwischenzeit weggefallen ist. Es fehlen Kriterien, anhand deren unpopuläre Schliessungsentscheide begründet werden könnten (Ziff. 3.2.1).

5.1.2 Bei der Ernennung der HK werden die Interessenbindungen zu wenig systematisch geprüft

Die Schweizer Auslandsvertretung, die für das Honorarkonsulat zuständig ist, hat die Aufgabe, die Eignung der Kandidierenden vor der Ernennung als HK zu prüfen. Dazu hat die DR einheitliche Prozesse und Vorgaben definiert, die in der Regel eingehalten werden. Kandidierende für ein HK-Amt müssen ihre Interessenbindungen, wie Beteiligungen an Unternehmen oder das Engagement in Vereinigungen, jedoch nicht verbindlich angeben. Dies ist problematisch, da diese Bindungen zu Reputationsschäden oder Interessenkonflikten mit den aussenpolitischen Zielen der Schweiz führen können (Ziff. 3.2.3).

Während der Mandatsdauer ist keine systematische Überprüfung der Aktivitäten oder der Eignung der Personen vorgesehen. Auch die Mandatsverlängerung ist eine reine Formsache; die DR als Entscheidungsinstanz nimmt keinerlei Überprüfung vor (Ziff. 3.4.1). Deshalb ist die Überprüfung der Personen zum Zeitpunkt der Einsetzung umso wichtiger.

5.1.3 Die Betreuung und Führung der HK durch ihre Vorgesetzten ist insgesamt angemessen, jedoch stark personenabhängig

Vorgaben des EDA zur Betreuung und Führung der HK gibt es kaum. Entsprechend werden die HK in der Praxis sehr unterschiedlich geführt und betreut. Die HK bewerteten die Betreuung jedoch gesamthaft als positiv. Der persönliche Austausch mit den vorgesetzten Personen, insbesondere mit der Botschafterin bzw. dem Botschafter oder der Generalkonsulin bzw. dem Generalkonsul, ist für die HK wichtig als Anerkennung ihrer ehrenamtlichen Arbeit. Die Häufigkeit und der Inhalt des Austauschs hängen stark vom Interesse und den politischen Schwerpunkten der vorgesetzten Person ab. Vereinzelt wurden HK nur ungenügend in ihr Amt eingeführt oder mussten einen regelmässigen Austausch mit den Vorgesetzten zuerst einfordern. Die DR versucht mit einer Konferenz, die alle vier Jahre stattfindet, eine zentrale Austauschplattform zwischen den vorgesetzten Personen und den HK zu bieten. Letztere betrachten dies als Zeichen der Wertschätzung. Für die HK ist diese Wertschätzung viel wichtiger als die finanzielle Entschädigung für das Amt, deren Erhöhung das Risiko der Abwertung des freiwilligen Engagements bergen würde (Ziff. 3.3.2 und 3.3.3).

5.1.4 Honorarkonsulate gewährleisten eine kostengünstige Präsenz vor Ort, ersetzen aber nicht ein Berufskonsulat oder eine diplomatische Vertretung

Es kommt vor, dass das EDA bei der Schliessung einer Schweizer Vertretung ein Honorarkonsulat eröffnet, um weiterhin eine Präsenz vor Ort zu gewährleisten. Honorarkonsulate können ein Berufskonsulat oder eine diplomatische Vertretung aber nicht ersetzen. Dies zeigen auch die Zahlen: So ging die Zunahme der Schweizer Honorarkonsulate im Ausland in den letzten 30 Jahren nicht mit einem Rückgang dieser Vertretungen einher (Ziff. 3.1.2). Der Grund ist einerseits, dass die Schweizer Honorarkonsulate im konsularischen Bereich deutlich weniger Kompetenzen besitzen als die Berufskonsulate. Andererseits haben sie für die Interessenwahrung ein viel geringeres politisches Gewicht als diplomatische Vertretungen (Ziff. 3.3.3).

Dennoch ist im EDA unbestritten, dass Honorarkonsulate als kostengünstige lokale Kontaktpunkte im Schweizer Aussennetz einen Mehrwert bringen. Abgesehen von einzelnen Ausnahmen von Honorarkonsulaten, die trotz fehlendem Bedarf weitergeführt werden, erbringen die HK konkrete Leistungen. Je nach Kontext haben sie dabei unterschiedliche Schwerpunkte: Einige HK sind in erster Linie Anlaufstelle für Schweizerinnen und Schweizer vor Ort und leisten bei konsularischen Schutzfällen Unterstützung. Bei anderen steht der Kontakt zu den lokalen Behörden und die Unterstützung in Krisenfällen im Vordergrund. Wiederum andere vertreten vor allem die Schweizer Interessen gegenüber lokalen Unternehmen oder in der Wissenschaft. Insgesamt ergänzen und entlasten die Honorarkonsulate damit die Berufskonsulate und diplomatischen Vertretungen der Schweiz (Ziff. 3.3.3).

5.1.5 Bei den wenigen Problemfällen hat das EDA angemessen und diskret reagiert

Generell kommt es nur sehr selten zu Problemfällen mit Schweizer HK im Ausland. Bei problematischen Fällen handelte es sich in der Vergangenheit meist um private Angelegenheiten der HK, die nicht direkt mit der Ausübung des Amtes zu tun hatten. Das EDA suchte jeweils rasch nach möglichst diskreten Lösungen. Dadurch konnte es Reputationsschäden für die Schweiz abwenden (Ziff. 3.4.2).

5.2 Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz

Die PVK kommt zum Ergebnis, dass sich das EDA gegenüber ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz nur sehr beschränkt in der Verantwortung sieht. Aus Rücksicht auf die politischen Beziehungen zu den anderen Staaten handelt es generell zurückhaltend (Ziff. 5.2.1). Das EDA hat zu ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz zwar weitgehend klare Vorgaben formuliert, allerdings sind diese unverbindlich (Ziff. 5.2.2) und werden in der Praxis auch nicht konsequent angewendet (Ziff. 5.2.3). In den seltenen Problemfällen mit ausländischen HK hat das EDA zögerlich reagiert (Ziff. 5.2.4).

5.2.1 Aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen nutzt das EDA seinen Spielraum sehr zurückhaltend

Die ausländischen HK geniessen in der Schweiz in Ausübung ihres Amtes gewisse, wenn auch eingeschränkte Privilegien und Immunitäten. Deshalb liegt es im Interesse der Schweiz, dass die Entsendestaaten hierzulande nur dann Honorarkonsulate eröffnen oder wiederbesetzen, wenn sie tatsächlich einen Bedarf dafür haben. Zudem sollte die ernannte Person vertrauenswürdig sein und sich als offizielle Vertreterin oder als offizieller Vertreter eines anderen Staates nicht in die inneren Angelegenheiten der Schweiz einmischen. Dem EDA kommt die Aufgabe zu, dies zu gewährleisten. Es versteht seine Verantwortlichkeit gegenüber ausländischen Honorarkonsulaten jedoch als sehr beschränkt.

Zudem misst das EDA den politischen Beziehungen zu den jeweiligen Staaten grosses Gewicht bei. Gemäss dem Grundsatz der Reziprozität erteilt ein Staat einem anderen nur insoweit Rechte und Vergünstigungen, wie es der andere ebenfalls tut. Zwar kommt die Reziprozität bei den Honorarkonsulaten nicht direkt zum Tragen, weil diese ein zu geringes politisches Gewicht haben. Es ist also nicht notwendig, dass das EDA einem Gesuch eines ausländischen Staates für ein Honorarkonsulat in der Schweiz zustimmt, um im jeweiligen Land selbst eine konsularische Vertretung betreiben zu können. Dennoch nutzt das EDA seinen Handlungsspielraum gegenüber ausländischen Honorarkonsulaten aus Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen zu den Entsendestaaten insgesamt sehr zurückhaltend (Ziff. 4.2.3 und 4.3), was sich auch in den weiteren Erkenntnissen der Evaluation widerspiegelt.

5.2.2 Die Vorgaben des EDA sind zwar weitgehend klar und ähnlich wie in anderen Ländern, aber nicht verbindlich

Das EDA hat «Voraussetzungen» für ausländische Honorarkonsulate formuliert, die mehrheitlich klar sind. Sie sind insgesamt zudem ähnlich wie die Vorgaben anderer Länder an Honorarkonsulate auf ihrem Territorium. Punktuell gehen andere Staaten aber weiter: Verschiedene Länder verlangen für die Beurteilung der Notwendigkeit eines geplanten Honorarkonsulats detailliertere Angaben zum Aufgabengebiet. In Bezug auf die Vertrauenswürdigkeit fordern einzelne Länder zudem explizit, dass der Strafregisterauszug der Kandidierenden keine Einträge enthält. Andere Staaten haben auch strengere Vorgaben, um die eigenen Landesinteressen zu schützen und zu verhindern, dass sich HK zu stark in innere Angelegenheiten einmischen. Diese vertreten offiziell ihren Entsendestaat, auch wenn sie allenfalls Bürgerinnen oder Bürger des Empfangsstaates sind. Letztlich sind jedoch die Vorgaben aller betrachteten Länder, auch jene der Schweiz, rechtlich nicht bindend (Ziff. 4.1.1 und 4.1.2), was wiederum in der Umsetzung deutlich wird (vgl. nachfolgende Ziff. 5.2.3).

5.2.3 Die Vorgaben des EDA werden nicht konsequent angewendet

In der Praxis überprüft das EDA nicht konsequent, ob seine Voraussetzungen an ausländische Honorarkonsulate erfüllt sind. Namentlich verlangt das EDA nicht, wie vorgesehen, dass ein Entsendestaat einen «objektiven Bedarf» für ein Honorarkonsulat darlegt, sondern gibt sich zuweilen mit vagen Angaben zufrieden. Da mit der Eröffnung von Honorarkonsulaten gewisse Vorrechte verbunden sind, ist aus Sicht der PVK eine eingehende Bedarfsprüfung jedoch wichtig (Ziff. 4.2.1).

Bei gewissen Voraussetzungen, die das EDA festgelegt hat, ist nicht genau geklärt, durch wen und wie sie überprüft werden sollen. Zu den Gesuchen werden verschiedene Stellen im EDA und der Bundesverwaltung (z. B. fedpol und NDB) sowie auch die jeweiligen Standortkantone der beantragten Honorarkonsulate konsultiert. Die Anweisungen des EDA sind dabei zum Teil unklar, so dass die Kontrollen unterschiedlich ausfallen (Ziff. 4.2.2).

Regelmässig gewährt das EDA ausserdem bei der Errichtung von Honorarkonsulaten Ausnahmen von seinen Voraussetzungen, um die bilateralen Beziehungen nicht zu beeinträchtigen. Daher kommt es selten vor, dass Gesuche für die Errichtung oder Wiederbesetzung von Honorarkonsulaten abgelehnt werden (Ziff. 4.2.3).

5.2.4 In den seltenen Problemfällen hat das EDA nur zögerlich reagiert

Aus Sicht des EDA sind die Entsendestaaten dafür verantwortlich, ihre HK zu beaufsichtigen. Hat das EDA eine Person einmal als HK zugelassen, führt es kaum mehr Überprüfungen durch. Die Erneuerung der Legitimationskarte ist beispielsweise weitgehend reine Formsache. Generell kommt es nur selten zu Problemfällen mit ausländischen HK in der Schweiz, wobei das EDA auch nur dann davon Kenntnis erhält,

wenn es durch Dritte darüber informiert wird. Für die Lösung der Probleme sieht das EDA die jeweilige ausländische Botschaft sowie die betroffenen Schweizer Behörden (Steuerämter, Polizei, Strafverfolgungsbehörden) in der Verantwortung. Letztere wissen jedoch nicht immer, wie weit die Immunitäten und Vorrechte der HK gehen (Ziff. 4.3.1). Ausserdem offenbarte ein Problemfall, dass das EDA sogar bei einem wiederholten Missbrauch der Immunität durch einen HK nur sehr zögerlich vorging. Das Handeln des EDA ist auch bei Problemen klar darauf ausgerichtet, die Beziehungen zu anderen Staaten möglichst nicht zu beeinträchtigen (Ziff. 4.3.2).

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
APS	Aussenpolitische Strategie
AVIS28	Aussenpolitische Vision Schweiz 2028
BBl	Bundesblatt
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DR	Direktion für Ressourcen
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
Fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
HK	Honorarkonsul/in
HOKO	Konferenz der Schweizer Honorarkonsulinnen und Honorarkonsuln
KD	Konsularische Direktion
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
PSP	Personensicherheitsprüfung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RKC	Regionales Konsularcenter
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEPOS	Staatssekretariat für Sicherheitspolitik
SR	Systematische Rechtssammlung
STS-EDA	Staatssekretariat EDA
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
Ziff.	Ziffer

Literatur und Dokumentenverzeichnis

Arbeitsgruppe AVIS28 (2019): Die Schweiz in der Welt 2028. Bericht der Arbeitsgruppe «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis.

Australian Government – Department of Foreign Affairs and Trade (Website): Guidelines for Honorary Consuls in Australia, dfat.gov.au > About us > Publications > Corporate publications > Protocol Guidelines > 3. Diplomatic missions, consular posts and other representative offices > Honorary Consul Guidelines (Stand: 8.1.2025).

EDA (2000): Aussenpolitischer Bericht 2000.

EDA (2008): Brief der Direktion für Ressourcen und Aussennetz an die schweizerischen Vertretungen vom 28.4.2008 zu Veränderungen in der Geschäftsführung der Honorarvertretungen.

EDA (2012): Bericht über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur (ausenpolitische Strategie 2012–2015).

EDA (2020): Aussenpolitische Strategie 2020–2023.

EDA (2021a): Leitbild Lokalpersonal EDA.

EDA (2021b): Subsahara-Afrika-Strategie 2021–2024.

EDA (2021c): Weisung über die Honorarkonsularposten und die Honorarkonsularvertreterinnen und -vertreter vom 1.1.2021 (*zitiert*: Weisung HK).

EDA (2022): Steckbrief Geschäftsprozess: Suche Honorarkonsularvertreter/in einleiten.

EDA (2023a): Das Aussennetz – eine Standortbestimmung.

EDA (2023b): Steckbrief Geschäftsprozess. Ernennung Honorarkonsularvertreterin durch Direktion DR.

EDA (2023c): Steckbrief Geschäftsprozess. Honorarkonsularpersonal – Mandat erneuern.

EDA (2023d): Steckbrief Geschäftsprozess. Vorgehen nach Ernennung des Honorarkonsularvertreter/in durch die Zentrale.

EDA (2023e): Verhaltenskodex, 30.07.2018, aktualisiert am 16.06.2023.

EDA (2023f): Steckbrief Geschäftsprozess. Workflow Honorarkonsularposten errichten/schliessen.

EDA (2024a): Aussenpolitische Strategie 2024–2027.

EDA (2024b): Brief des EDA an Libereco vom 2.2.2024.

EDA (2024c): Liste der Gesuche im Zusammenhang mit Berufs- oder Honorarkonsulaten.

EDA (2024d): *Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse du 11.6.2024, (auf Französisch).*

EDA (2024e): Südostasien Strategie 2023–2026.

EDA (2025): Stellungnahme des EDA vom 17.2.2025 zum Entwurf des vorliegenden Berichts.

EDA (Website): Einreise in die Schweiz, eda.admin.ch > Aussenpolitik > Diplomatie > Diplomatische und konsularische Vorrechte und Immunitäten in der Schweiz > Einreise in die Schweiz (Stand: 5.12.2024, *zitiert*: Website EDA «Einreise in die Schweiz»).

EDA (Website): Protokoll, eda.admin.ch > EDA > Organisation des EDA > Staatssekretariat > Protokoll (Stand: 20.1.2025)

EFK (2022a): Évaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Beziehungen im Ausland > EFK-19404 (Stand: 9.10.2024, *zitiert* : Evaluationen EFK).

EFK (2022b): Évaluation des services consulaires : Enquête auprès des consuls honoraires – Auswertung der Ergebnisse (unveröffentlichtes Arbeitspapier, *zitiert*: Umfrage EFK).

Gouvernement de France – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Website) : Notice relative aux consuls honoraires en France, diplomatie.gouv.fr > Le ministère et son réseau > Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires > Informations complémentaires > Renseignements pratiques > Formulaires pour les diplomates étrangers > Notice relative aux consuls honoraires (Stand: 8.1.2025).

Gouvernement de France – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Website) : Notice concernant l'ouverture d'un poste consulaire, diplomatie.gouv.fr > Le ministère et son réseau > Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires > Informations complémentaires > Renseignements pratiques > Formulaires pour les diplomates étrangers > Notice concernant l'ouverture d'un poste consulaire (Stand: 8.1.2025).

Government of Iceland – Ministry for Foreign Affairs (Website): Diplomatic Handbook, government.is > Ministries > Ministry for Foreign Affairs > Protocol > Diplomatic Handbook (Stand: 8.1.2025).

Government of Netherlands – Ministry of Foreign affairs (Website): Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts, government.nl > Documents > Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts (Stand: 8.1.2025).

International Consortium of Investigative Journalists (2022): Shadow Diplomats, icij.org > Investigations > Shadow Diplomats (Stand 03.10.2024).

KD (2024): Stratégie consulaire 2025–2028, Entwurf Version « Préavis » vom 16.10.2024 (*auf Französisch*, *zitiert*: Entwurf Konsularstrategie).

Libereco (2024): Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status, libereco.org > Aktuelle Pressemitteilungen > Belarussischer Honorarkonsul in Luzern: Libereco fordert Entzug der Zulassung (Stand: 6.12.2024).

Libereco (2024): Brief von Libereco an das EDA vom 26.1.2024.

LRT (2021): Lithuanian honorary consul linked to Putin's inner circle, Pandora Papers reveal, [lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal](https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal) (Etat: 6.12.2024).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (Website): Guide for Diplomats in Denmark, um.dk > About us > The Protocol Department > [Guide for Diplomats in Denmark](#) (Stand: 8.1.2025).

New Zealand Foreign Affairs and Trade (Website): Guidelines for the diplomatic and consular corps, mfat.govt.nz > Embassies > [Guidelines for the diplomatic and consular corps](#) (Stand: 8.1.2025).

Royaume de Belgique – Service public fédéral – Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (Website): Guide du Protocole Immunités et privilèges, diplomatie.belgium.be > Protocole > Guides du Protocole > [Guide du Protocole Immunités et privilèges](#) (Stand : 8.1.2025).

Sandel, Michael J. (2013): Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-engage with Political Philosophy. In: Journal of Economic Perspectives, 27/4, 121–140.

U.S. Department of State (Website): Honorary Consular Officers/Posts, state.gov > Bureaus & Offices > Under Secretary for Management Office of Foreign Missions > Foreign Mission Member Accreditation/Notification > Key Topics – Accreditation > [Honorary Consular Officers/Posts](#) (Stand: 8.1.2025).

Widmer, Paul (2014): Diplomatie: ein Handbuch. Verlag NZZ.

Yanchur, Alina (2024): Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons case"?, Belarussian Investigative Center, investigatebel.org > Investigations > [Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons' case"?](#) (Stand: 6.12.2024).

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Im nachstehenden Verzeichnis ist die Funktion der betreffenden Person zum Zeitpunkt, in dem sie von der PVK interviewt wurde, aufgeführt.

EDA-Zentrale

Aquillon, Aurèle	Diplomatischer Mitarbeiter Regionalkoordination West-, Zentral- und Südeuropa, STS-EDA
Badrutt, Gian Andrea	Stv. Direktor der Direktion für Ressourcen und Leiter Personal, EDA
Baeriswyl, Dominique	Sektionschef Privilegien und Immunitäten, Protokoll, STS-EDA
Billeter, Térance	Chef Protokoll, STS-EDA
Bischoff Staudenmann, Eva	Chefin Sektion HR-Beratung Lokal- und Honorarpersonal, Direktion für Ressourcen
Bleisch, Charlotte	Chefin Regionalkoordination Nord- und Zentralamerika, STS-EDA
Canton Pittella, Elisa	Chefin, Revisionsgruppe Vertretungen, Generalsekretariat EDA
Cavassini, Tania	Direktorin Direktion für Ressourcen, EDA
Federer, Wendelin	Diplomatischer Mitarbeiter Regionalkoordination Ost- und südliches Afrika, STS-EDA
Grätz-Hoffmann, Jonas	Chef a.i. Abteilung Policy Planning, STS-EDA
Hayoz, Justine	Diplomatische Mitarbeiterin Regionalkoordination West-, Zentral- und Südeuropa, STS-EDA
Heimgartner, Thomas	Chef Regionalkoordination Südamerika, STS-EDA
Hofer-Carbonnier, Sylvie	Leiterin Sektion diplomatisches und konsularisches Recht, Direktion für Völkerrecht
Hürlimann, Sonja	Chefin Länderbeziehungen Europa, STS-EDA
Jakobovits, Ilan	Diplomatischer Mitarbeiter Regionalkoordination Nordafrika, STS-EDA
Mattei Russo, Anna	Chefin Regionalkoordination Südostasien und Pazifik, STS-EDA
Maurer, Tiffany	Juristin, Sektion diplomatisches und konsularisches Recht, Direktion für Völkerrecht
Natsch, Markus	Stabschef Konsularische Direktion, EDA
Pellegrino, Simone	Fachspezialist, Privilegien und Immunitäten. Protokoll, STS-EDA
Peneveyre, Muriel	Chefin Eurasien, STS-EDA

Rieder, Marina	Diplomatische Mitarbeiterin Regionalkoordination Osteuropa und Zentralasien, STS-EDA
Schawalter Hassan, Linda	Chefin, Privilegien und Immunitäten, STS-EDA
Schneider, Daniela	Chefin HR-Beratung, Personal EDA
Singenberger, Judith	Stv. Sektionschefin, Privilegien und Immunitäten, EDA
Steinegger, Ralph	Chef Sektion HR-Beratung Lokal- und Honorarpersonal, Direktion für Ressourcen
Tinner, Ariane	Chefin Regionalkoordination West- und Zentralafrika, STS-EDA
Wasem, Julia	Fachspezialistin Honorarpersonal, Sektion HR-Beratung Lokal- und Honorarpersonal, Direktion für Ressourcen
Wyler, Hubert	Projektleiter Ordipro, Projekte und Kunden, Direktion für Ressourcen

Missions- bzw. Postenchefs und -chefinnen

Brönnimann, Urs	Postenchef Generalkonsulat Atlanta, STS-EDA
Cicéron Bühler, Corinne	Missionschefin Botschaft Den Haag, STS-EDA
Marti, Nathalie	Missionschefin Botschaft Oslo, STS-EDA
Roduit, Gilles	Missionschef Botschaft Caracas, STS-EDA
Sarott, Chasper	Missionschef Botschaft Kinshasa, STS-EDA
Zehnder, Olivier	Missionschef Botschaft Jakarta, STS-EDA

Konsulats- bzw. Betriebsleiter und -leiterinnen

Gaudichon, Jérémie	Betriebsleiter Botschaft Kinshasa, STS-EDA
Guex, Michel	Stv. Betriebsleiter Botschaft Caracas, STS-EDA
Leuenberger, Andreas	Betriebsleiter Botschaft Den Haag, STS-EDA
Osterburg, Irene	Betriebsleiterin Generalkonsulat Atlanta, STS-EDA
Osterburg, Markus	Betriebsleiter Generalkonsulat Atlanta, STS-EDA
Schmutz, Anaïck	Konsulatsleiterin Botschaft Jakarta, STS-EDA
Wenger, Pascal	Leiter RKC Stockholm, STS-EDA

Honorarkonsuln und -konsulinnen

Buchli, Rico	Honorarkonsul Oklahoma
Burkhard, Kurt	Honorarkonsul Paramaribo
Fahrni, Hans	Honorarkonsul Libreville
Nutz, Gerhard	Honorarkonsul Bali

Schluep Pelinck, Alexandra Honorarkonsulin Amsterdam

Steigen, Sonja Honorarkonsulin Tromsø

Weitere Gesprächspartnerinnen und -partner

Aguirre, Vera Chefin, Foreigner Intelligence, NDB, VBS

Baratti, Pierangela Leiter Veranstaltungen, Regierungskommunikation,
Staatskanzlei Kanton Zürich

Crémieux, Laurent Prüfungsexperte, Evaluationen, EFK

Gottardi, Renata Direktorassistentin, kantonale Protokollsekretariat,
Staatskanzlei Kanton Tessin

Gysel Oberbolz, Regula Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Koordination Aus-
senbeziehungen, Staatskanzlei Kanton Zürich

Vodoz, François Vizekanzler, Staatskanzlei, Kanton Waadt

Waeber, Alexandre Kommissär, Kommissariat Personen- und Objekt-
schutz, Sicherheit Personen und Objekte (SPO), fed-
pol

Zwahlen, Roger Leiter Fachstelle Personensicherheitsprüfungen,
SEPOS

Anhang 1

Herangehensweise der Evaluation

Ziele der Politik:

Staaten möchten im Ausland ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen vertreten und Beziehungen pflegen in Politik, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft. Zugleich sollen die im Ausland sesshaften Bürgerinnen und Bürger sowie Touristinnen und Touristen eine konsularische Anlaufstelle haben und Unterstützung ihres Staates erhalten, insbesondere bei Notfällen.

**Mittel, diese zu erreichen:**

Neben den Berufskonsulaten und diplomatischen Vertretungen sind Honorarkonsulate ein Mittel, um die erwähnten aussenpolitischen Ziele zu erreichen. HK pflegen ein Beziehungsnetz vor Ort, vertreten die Interessen ihres Entsendestaates und sind eine Anlaufstelle für konsularische Belange. Bei Notfällen leisten sie Unterstützung vor Ort. Da sie ehrenamtlich tätig sind, sind sie kostengünstig.

**Gegenstand der Evaluation:**

Gegenstand der Evaluation sind sowohl die Honorarkonsulate der Schweiz im Ausland als auch die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz, d. h. die Rolle der Schweiz als Entsende- sowie als Empfangsstaat. Untersucht werden die Klarheit der Vorgaben, die Einhaltung dieser Vorgaben, die Betreuung der HK sowie deren Aufsicht.

**Fragestellungen der Evaluation:**

Sind die rechtlichen und strategischen Vorgaben des EDA zu Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland und ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz rechtmässig und klar?

Hält das EDA die rechtlichen und strategischen Vorgaben bei der Einsetzung von Honorarkonsulaten im In- und Ausland ein?

Ist die Betreuung der Schweizer HK im Ausland zweckmässig?

Ist die Aufsicht des EDA über die Aktivitäten der HK im Ausland und in der Schweiz zweckmässig?

**Durchgeführte Analysen: CH HK im Ausland:**

Dokumentenanalyse
Interviews
Statistische Analysen

Dokumentenanalyse
Prozessbeispiele
Interviews
Fallstudien
Statistische Analysen

Dokumentenanalyse
Interviews
Fallstudien

Dokumentenanalyse
Prozessbeispiele
Interviews
Fallstudien

Ausländische HK in der CH:

Dokumentenanalyse
Interviews

Dokumentenanalyse
Prozessbeispiele
Interviews

Dokumentenanalyse
Prozessbeispiele
Interviews

Anhang 2

Bewertungskriterien: Honorarkonsulate

Kriterium	Bewertungselemente
<i>Rechtmässigkeit und Klarheit der Vorgaben (Fragestellung 1)</i>	
<i>Schweizer Honorarkonsulate im Ausland</i>	
Rechtskonforme Weisung	Die Weisung HK des EDA ist konform mit den übergeordneten rechtlichen Vorgaben, namentlich dem Wiener Übereinkommen (WÜK).
Klare Weisung	Die Weisung HK des EDA ist verständlich und konkretisiert das WÜK. Sie legt fest, zu welchem Zweck Schweizer Honorarkonsulate im Ausland eingesetzt werden sollen.
Klare Strategien	Die Honorarkonsulate werden in den vorhandenen Strategien des EDA thematisiert; es gibt keine Widersprüche zur Weisung. Die Strategien legen fest, zu welchem Zweck und in welchen Kontexten Schweizer Honorarkonsulate im Ausland eingesetzt werden sollen und welchen Mehrwert sie erbringen sollen. Dabei werden die Risiken beim Einsatz von Honorarkonsulaten berücksichtigt. Insbesondere legen die Strategien fest, in welchen Fällen Honorarkonsulate anstelle von Berufskonsulaten und diplomatischen Vertretungen und trotz zunehmender Digitalisierung der konsularischen Dienstleistungen eingesetzt werden sollen.
<i>Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz</i>	
Rechtmässige Anforderungen	Die Anforderungen des EDA an die ausländischen Honorarkonsulate sind konform mit dem WÜK.
Klare und risikoorientierte Anforderungen	Die Anforderungen des EDA sind verständlich formuliert und konkretisieren den rechtlichen Spielraum des WÜK angemessen. Sie tragen dazu bei, die wichtigsten Risiken bzgl. ausländischen Honorarkonsulaten zu minimieren.
<i>Einhaltung der Vorgaben im Rahmen der Einsetzung (Fragestellung 2)</i>	
<i>Schweizer Honorarkonsulate im Ausland</i>	
Beachtung der Weisung	Die Weisung HK ist verständlich, den betroffenen Personen bekannt und wird von diesen eingehalten. Die Prozesse entsprechen der Weisung HK.
Angemessene Überprüfung der Anforderungen an Honorarkonsulate	In der Weisung HK und den Prozessen ist eine systematische Überprüfung vorgesehen. Diese wird von den zuständigen Personen tatsächlich vorgenommen. Die Eröffnung, Wiederbesetzung und die Schliessung erfolgen gezielt und kriteriengeleitet.
Angemessene Überprüfung der Eignung der Personen bei der Einsetzung	In der Weisung HK und den Prozessen ist vorgesehen, dass bei der Einsetzung eines HK dessen Eignung sowie Interessenbindungen systematisch überprüft werden. Die Überprüfung wird von den zuständigen Personen tatsächlich vorgenommen. Die HK werden kriteriengeleitet ausgewählt.

Kriterium	Bewertungselemente
<i>Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz</i>	
Angemessene Überprüfung der Anforderungen an Honorarkonsulate	Die Prozessvorgaben sehen eine zweckmässige Überprüfung vor bei der Eröffnung von Honorarkonsulaten. Diese wird in der Praxis entsprechend durchgeführt. Bei Nichterfüllung der Anforderungen wird die Eröffnung verweigert.
Angemessene Überprüfung der Eignung der Personen bei der Zulassung	Die Prozessvorgaben sehen eine zweckmässige Überprüfung vor bei der Zulassung von HK. Diese wird in der Praxis entsprechend durchgeführt. Bei Nichterfüllung der Anforderungen wird die Zulassung verweigert.

Zweckmässigkeit der Betreuung der HK (Fragestellung 3)

Schweizer Honorarkonsulate im Ausland

Zweckmässige Aufteilung der Zuständigkeiten	Es ist klar definiert, wer bei welchen Aufgaben für den HK zuständig ist. Es ist insbesondere definiert, inwiefern der Missionschef / die Missionschefin resp. die Konsulatsleitung für die Betreuung der HK zuständig sind. Die Aufteilung wird als sinnvoll erachtet.
Ausreichende Information der HK	Die Vorgaben legen fest, wie und wann die HK informiert werden. Die HK werden wie vorgesehen und ausreichend informiert. Die Vereinbarung legt die Aufgaben der HK dar und ist an die lokalen Bedürfnisse angepasst.
Regelmässige und qualitativ gute Betreuung der HK	Die HK werden durch die vorgesetzte Vertretung in einem angemessenen Ausmass betreut und angewiesen. Die HK fühlen sich für ihre Arbeit wertgeschätzt.

Zweckmässigkeit der Aufsicht der HK (Fragestellung 4)

Schweizer Honorarkonsulate im Ausland

Angemessene Vorgaben	Es gibt Vorgaben für die privaten Tätigkeiten der HK, welche den betreffenden Personen bekannt sind.
Angemessene Überprüfungen nach Exequatur	In den Prozessen sind regelmässige Überprüfungen der Aktivitäten der HK sowie potenzieller Interessenkonflikte vorgesehen, welche tatsächlich stattfinden. Die Amtshandlungen der HK entsprechen einem konkreten Bedarf und nicht (nur) deren Eigeninteresse.
Angemessene Interventionen bei Problemfällen	Bei Interessenkonflikten oder Fehlverhalten des HK reagiert das EDA / die vorgesetzte Person umgehend. Das Problem wird im konkreten Fall behoben. Die Interventionen werden diskret getätigt, so dass das Ansehen der Schweiz möglichst keinen Schaden nimmt.

Ausländische Honorarkonsulate in der Schweiz

Angemessene Überprüfungen nach Exequatur	In den Prozessen des EDA sind Überprüfungen während der Laufzeit der Mandate vorgesehen. Das EDA führt diese gemäss Vorgaben durch und erhält aussagekräftige Angaben.
Angemessene Intervention bei Problemfällen	Das EDA reagiert mit verhältnismässigen Mitteln, wenn HK ihre Pflichten verletzen. Das Problem wird im konkreten Fall behoben. Dabei werden die Beziehungen zum anderen Staat berücksichtigt.

Anhang 3

Übersicht über die Voraussetzungen in anderen Ländern⁶⁹

Thema (Art. WÜK)	Voraussetzungen (kursiv: vergleichbar mit der Schweiz)	Land
Zustimmung zur Er- richtung des Konsu- lats (Art. 4 Abs. 1)	<i>Bedarfsnachweis</i>	<i>Belgien, Niederlande, Is- land, Australien, Neusee- land</i>
	<i>Bedarfsnachweis anhand von Statistiken</i>	<i>Frankreich</i>
	Schliessung vakanter Konsulate	Frankreich und USA (nach 6 Monaten) Belgien (nach 12 Monaten)
	Beschreibung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und des Umfangs der konsulari- schen Dienste	USA, Australien, Neuseeland
	Beschreibung der unzulässigen Aufgaben	USA
	Berücksichtigung der Anzahl HK im Ent- sendestaat	Niederlande
Genehmigung des Sitzes und Bezirks des Konsulats (Art. 4 Abs. 2)	<i>Konsularsitz im Hauptort des Departements</i>	<i>Frankreich</i>
	<i>(begründete Ausnahmen möglich)</i>	
	<i>Sitz im Konsularbezirk</i>	<i>Frankreich</i>
	<i>Konsularbezirk deckungsgleich mit Verwal- tungsbezirk (Provinz)</i>	<i>Australien, Dänemark</i>
Zulassung der oder des HK (Art. 10 Abs. 2)	<i>ein Konsulat pro Provinz oder Konsularbe- zirk</i>	<i>Australien, Neuseeland</i>
	<i>Wohnsitz im Konsularbezirk</i>	<i>Dänemark, Niederlande, Is- land, Frankreich, Neusee- land</i>
	<i>Vorlage eines Lebenslaufs</i>	<i>USA, Dänemark, Frank- reich, Island, Niederland, Belgien, Neuseeland, Aust- ralien</i>
	<i>Vorlage eines Strafregistrauszugs</i>	<i>Belgien, Niederlande</i>
	Altersgrenze für Zulassung	Niederlande (70 Jahre), Bel- gien (80 Jahre)

⁶⁹ Die Struktur folgt der Analyse der Voraussetzungen des EDA (siehe Tabelle 2, Ziff. 2.4).

Thema (Art. WÜK)	Voraussetzungen (kursiv: vergleichbar mit der Schweiz)	Land
	Beschränkung der Mandatsdauer	USA (3 Jahre), Belgien und Australien (5 Jahre), Niederlande (7 Jahre)
	Beschränkung der Mandaterneuerung	Belgien, Niederlande (einmal)
	Beziehung zum Entsendestaat	Island, Neuseeland, USA
	keine Interessenkonflikte	Belgien, Australien
	Strafregistrauszug ohne Eintrag	Dänemark, Island
	guter bzw. tadelloser Ruf	Belgien, Island, Australien, Neuseeland, USA
	Solvenz und kein Bezug staatlicher Unterstützung	Dänemark, Island
Ernennung derselben Person durch mehrere Staaten (Art. 18)	keine Doppelakkreditierung	Österreich, Neuseeland
Staatsangehörigkeit (Art. 22)	<i>Staatsangehörigkeit oder Niederlassungsbewilligung des Empfangsstaats</i>	<i>Australien, Neuseeland, USA, Island, Frankreich</i>
	Staatsangehörigkeit des Entsende- oder des Empfangsstaats	Österreich
Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten (Art. 55 Abs. 1)	kein Mitglied einer Volksvertretung	Dänemark, Island, Frankreich, Neuseeland, USA
	kein/e Staatsangestellte/r	Neuseeland, Frankreich, Dänemark

Quellen: Protocol Guidelines (Australien), Guidelines for Diplomatic and Consular Corps Resident in and accredited to New Zealand (Neuseeland), Honorary Consular Officers/Posts (USA), Guide for diplomats in Denmark (Dänemark), Vademecum – Immunités et privilèges (Belgien), Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts (Niederlande), Diplomatic Handbook (Island), Notice relative aux consuls honoraires en France (Frankreich).

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Simone Ledermann, PVK (Projektleitung)

Damaris Hohler, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Daniel Salamanca, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Luzia Helfer, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dank

Die PVK dankt dem EDA für die Bereitstellung von Dokumenten und Daten, die Abklärungen und Auskünfte. Ein Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre Teilnahme an den Interviews und für die erteilten Auskünfte.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/de/pvk

Originalsprache des Berichts: Deutsch (Französisch: Ziff. 2.4 und 4)