

Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 18 (1917)

Artikel: Unsere auswärtige Vertretung und ihre Kritiker [Fortsetzung]
Autor: Benziger, C.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-750464>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

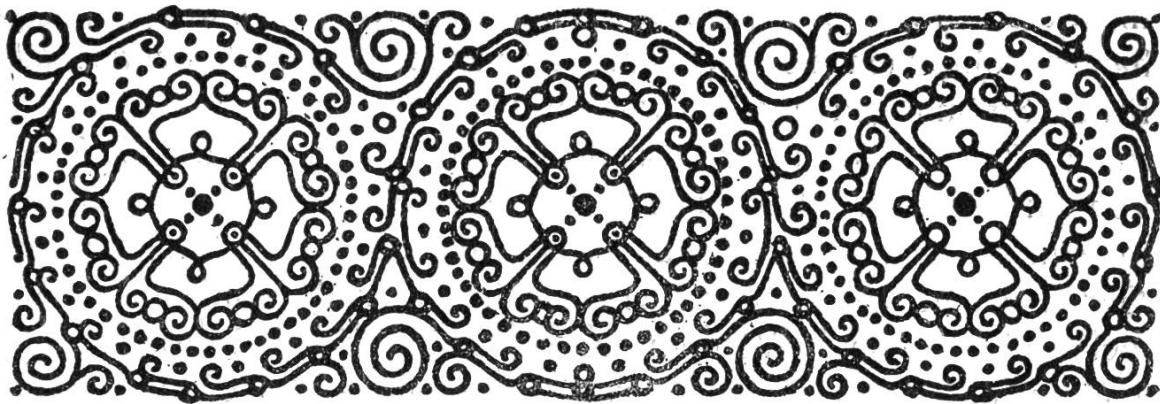
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 04.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>



UNSERE AUSWÄRTIGE VERTRETUNG UND IHRE KRITIKER

II. DIE WIRTSCHAFTLICHE VERTRETUNG.¹⁾

Wir besitzen keine erschöpfende Darstellung der schweizerischen Handelspolitik in ihrer historischen Entwicklung und in ihren vielverquickten Zusammenhängen; wir besitzen nicht einmal die nötigen Vorarbeiten, die einer solchen wünschenswerten Publikation zugrunde gelegt werden könnten. Keine Hochschulfakultät, kein Mann der Wissenschaft oder des öffentlichen Lebens hat sich bis heute entschließen können, in strenger Systematik an diese schwierige Aufgabe heranzutreten, wiewohl alle Interessenten, Akademiker wie Praktiker, mit Ungeduld einem solchen Orientierungsmittel entgegensehen.²⁾ Darf man nicht diese Lücke in unserer staatswissenschaftlichen Literatur als charakteristisch bezeichnen? Sind es in der Tat

¹⁾ Für den ersten Teil, „Die diplomatische Vertretung“, siehe die Hefte 5, 6 und 7, X. Jahrgang, vom 1. und 15. Dezember 1916 und 1. Januar 1917.

²⁾ Über die einzelnen Perioden der schweizerischen Handelspolitik des 19. Jahrhunderts besitzen wir drei zusammenfassende Arbeiten:

A. Huber, *Die Entwicklung des eidgenössischen Zollwesens bis 1848*. Bern 1890

E. Frey, *Die schweizerische Handelspolitik der letzten Jahrzehnte*. In *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Bd. XLIX, 1, S. 451—514. Leipzig 1892.

T. Geering, *Die Handelspolitik der Schweiz am Ausgang des 19. Jahrhunderts*. Berlin 1902.

Einen guten Überblick über den gegenwärtigen Stand bringt P. H. Schmidt, *Die Schweiz und die europäische Handelspolitik*, Zürich 1914, und vom selben Verfasser, *Die schweizerischen Industrien im internationalen Konkurrenzkampfe*. Zürich 1912.

nicht die Schwierigkeiten, die sich bei der Erforschung der leitenden handelspolitischen Ideen wie der so verschieden gearteten wirtschaftlichen Strömungen ergeben würden (vielleicht auch speziell für die frühere Zeit der Mangel an staatlichen Programmarbeiten), die Viele von einer solchen Arbeit zurücktreten lassen? Zeigt es sich nicht gerade hier, wie — wenige Fälle ausgenommen — ein einheitlicher Gedanke und Wille unserer wirtschaftlichen Außenpolitik bis anhin vielfach gefehlt hat? Wohl gab es große Industrie- und Produktionszentren, die ihre bestimmten Programme mit Konsequenz und Energie verfochten haben. Man denke an die Initiative des freihändlerischen Zürich in den 1880er Jahren bei Anlass der Zolltarifverhandlungen, an die Arbeit des Bauernsekretariates bei den neuesten Verhandlungen. Es sind aber immer nur einzelne Organe gewesen, die sich im Stimmengewirr mit voller Deutlichkeit hören ließen. Nur in seltenen Fällen haben die Behörden selbst programmatische Arbeit verrichtet oder gar selbst die Initiative ergriffen.

Der Schweizer hat sich eben daran gewöhnt, eine gewisse Utilitätspolitik, die sich mit Vorliebe für heute und morgen einrichtet, gutzuheißen. Volk und Behörden sind zufrieden, wenn die Geschäfte leidlich gut gehen. Beide verlassen sich in handelspolitischen Problemen gerne auf die Ansichten einiger führenden Geister. Der Einzelne kann heute verhältnismäßig wenig zur Lösung dieser Fragen beitragen; selbst die Presse hält sich bis auf einige wenige Blätter in recht bescheidenen Grenzen. In den Räten werden die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Auslande nur selten behandelt und durchwegs mehr ihrer innerpolitischen Seite nach beurteilt. Gerade weil der Schweizer seinem Wesen nach mehr ein „politisierender Kaufmann“ ist, hat er oft seine handelspolitischen Ansichten einer Partei, einem Parteihaupte verschrieben. Trotz aller Demokratie wird dann meist nur die Politik des führenden Parteihauptes verfolgt. Man übersieht damit ganz, dass in diesen Fällen leicht nur die Lichtseiten eines Systems angepriesen werden. Die Schattenseiten darzulegen hat niemand besonderes Interesse und noch viel weniger wird der Kritik der führenden Ideen hinreichende Beachtung geschenkt.

So kommt es, dass man nur zu leicht auf Erfolge aufbaut, die in Wirklichkeit nur eine geschickte Ausnützung der Situation bedeuten. Nur zu leicht nimmt speziell auch die Verwaltung be-

währte Systeme und Anschauungen bestimmter Persönlichkeiten aus einer früheren Zeit mit hinüber in eine neue Periode. Dieses bis zu einem gewissen Grade auf einer recht autokratischen Basis beruhende System hat bis heute fast nur in Zolltarif- und Handelsvertragsfragen eine Abänderung erfahren, nachdem die Behörden hier wenigstens äußerlich einer mehr allgemeinen Orientation Folge gaben. Was heute aber vor allem verlangt wird, ist eine noch vielseitigere Orientierung und, gestützt auf diese, eine noch einheitlichere Handelspolitik.

In organisatorischen Fragen, in Angelegenheiten der Handelsvertretungen, in Verkehrsfragen bestehen nach Innen wie nach Außen stets noch die alten Divergenzen. Heute wie vor zwanzig Jahren streitet man sich über die Art und Beschaffenheit unserer wirtschaftlichen Vertretung ohne dass behördlicherseits entscheidend eingegriffen worden wäre. Frage man einmal einen schweizerischen Konsul im Ausland, oder einen höheren Departementsbeamten über Instruktionen, über sein Verhältnis zu den verschiedenen Instanzen des Handels, ein jeder wird seine persönliche Auffassung mitteilen, eine bestimmte Orientierung wird nur in den wenigsten Fällen nachgewiesen werden können. Wozu handelspolitische Leitsätze, wenn sich das Geschäft regelmäßig und normal abwickelt? Dort, wo es nachlässt, werden die Gründe allenfalls von amtswegen erforscht, wird womöglich Remedur geschafft. Ein Mehreres zu tun, haben sich die Behörden bis anhin trotz der Bedeutung unseres Handels nur in bescheidenem Umfange entschlossen.

Was uns fehlt, ist der Wille zur Tat. Endlose Diskussionen fördern ein Problem, mag es noch so wichtig sein, nicht; sie genügen im Gegenteil oft, um beim Volke eine Misstimmung hervorzurufen. In der letzten Zeit drehte sich die Frage, wenigstens der Presse nach zu urteilen, statt um das große Problem der Außenvertretung, fast ausschließlich um zwei Spezialgebiete desselben. In politischen wie in Handelskreisen wurden immer wieder die Pariser Handelskammer und der Londoner Handelsattaché besprochen. Der großen für die Schweiz so unvergleichlich wichtigeren Fragen der Gesamtorganisation unserer auswärtigen Handelsvertretung wurde dabei im Vergleich zu ihrer Bedeutung nur wenig Platz eingeräumt¹⁾. Gewiss, die

¹⁾ Als nutzbringend, speziell zum Vergleiche mit dem, was anderwärts geschieht, empfehlen wir die Lektüre von: Schuchart, *Der Ausbau der amerika-*

beiden genannten Fragen sind von großer Tragweite; sie können aber nur dann in befriedigender Weise beantwortet werden, wenn sich die Regierung mit Industrie und Handel über die grundlegenden Elemente einer zukünftigen Handelsvertretung geeinigt haben wird. Auch wir sind, wie es bereits schon an anderer Stelle betont wurde, durchaus der Ansicht, dass sich für die wirtschaftliche Vertretung unseres Landes kein Schema aufstellen lasse. Um so mehr erscheint es aber gerade deswegen geboten, dass man sich über das Verhältnis der so verschiedenen gearteten Organisationen und Vertretungen zum Voraus einigt und ihnen wenigstens mit gemeinsamen Direktiven an die Hand geht.

Vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet sind die kommerziellen Angelegenheiten nach außen der gemeinschaftlichen Verwaltung zugewiesen. Den Bundesbehörden wurden alle Mittel gegeben, um eine für das Wohl des Landes erforderliche Wirtschaftspolitik mit aller Bestimmtheit zu vertreten. Die Artikel 2, 8, 9 und 10 der Verfassung lassen an Deutlichkeit hier nichts zu wünschen übrig. Überblicken wir übrigens die Praxis der Bundesbehörden in der Abschließung von Staatsverträgen, so zeigt es sich, dass der Bund die Kompetenz, in Handelsmaterien selbständig voranzugehen, für sich mit zunehmender Bestimmtheit in Anspruch genommen hat.¹⁾ Dieser erhält mit einer vermehrten Tätigkeit auf handelspolitischem Gebiete neben dem Rechte aber auch die Pflicht, sich so vorzusehen, dass seine Behörden jederzeit in die Lage gesetzt werden, für die ihnen nötig erscheinenden Verträge bestmöglich vorbereitet zu sein.

Das gilt vor allem für die Handelsverträge der nächsten Jahre, die wie noch nie eine für die nationale Existenz entscheidende Bedeutung einnehmen werden. Dass diese Vorbereitungen mit in erster Linie durch eine zielbewusste Erweiterung unserer Außenvertretung getroffen werden können, braucht wohl nicht eigens betont zu werden. Die Kompetenzen des Bundes nach innen werden deswegen in keinem Falle die Grenzen der Verwaltung

nischen amtlichen Außenhandelsförderung. Separatabzug aus *Technik und Wirtschaft*, Jahrgang 1916, Heft 4 und 5; M. Apt, *Außenhandelsamt*, Leipzig 1916. Th. Schuchart, *Zur Frage der deutschen Außenhandelsförderung*. Berlin 1916.

¹⁾ Vgl. Burckhardt, *Kommentar der schweiz. Bundesverfassung* vom 29. Mai 1874. Bern 1914.

zu überschreiten haben. Der Bund wird wie bisher fortfahren, der privaten Initiative und Organisation im Lande selbst alle Freiheit zu lassen; er wird seine Administration nur vielfach dem inneren privaten Ausbau noch mehr anpassen müssen. Die Aufgaben des Staates liegen da nicht nur in der nachhaltigen Unterstützung privater Unternehmen, sondern auch in einem gewissen Entgegenkommen, das den Parteien und Interessenten bessere Gelegenheit gibt, besondere Wünsche in nützlicher Frist vorzubringen und eventuell vom Staate ausgeführt zu sehen. Hat man doch einer solchen tatkräftigen Hilfe in der Verfassung selbst das Wort reden zu müssen geglaubt! Artikel 29 der Bundesverfassung gibt in seinen freihändlerischen Tendenzen geradezu eine Direktive, die es zwar immer zulässt, auch eine andere Handelspolitik zu befolgen, wenn „zwingende Gründe entgegenstehen“. Man darf aber wohl behaupten, dass sich speziell aus diesem Artikel bestimmte Richtlinien für unsere wirtschaftliche Außenvertretung herleiten lassen. Für die Finanzierung gewisser Organisationen stützte man sich mit Vorliebe auf Artikel 2, besonders wenn in der Verfassung andere Anhaltspunkte nicht gegeben waren.¹⁾

Wie in politischen Kreisen über diese Probleme gedacht und gesprochen wurde, geben uns die Diskussionen der eidgenössischen Räte bei Anlass der Reorganisation der Bundesverwaltung im Jahre 1913 Aufschluss. Auffallend, vielleicht auch charakteristisch, erscheint es, dass seither diese zum größten Teile noch pendenten Fragen nicht mehr zu einläßlicher Behandlung gekommen sind. Immerhin lässt sich auf Grund der im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 vorgesehenen Neugestaltung eine Außenvertretung schaffen, die dem wirtschaftlichen Leben des Landes größtmöglichen Nutzen bringen kann.²⁾ In der Umschreibung des Geschäftskreises der Handelsabteilung des politischen Departementes liegt bereits eine feste Basis für den zukünftigen Ausbau dieses Verwaltungszweiges. Man wird nicht fehlgehen, wenn man hier den Schlüssepunkt für eine erfolgreiche Lösung des Problems sucht.

¹⁾ Vgl. *Bundesblatt*, Jg. 1890, II, 427 betr. Errichtung von Handelmuseen.

²⁾ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung (vom 26. März 1914) im *Bundesblatt* 1914, Bd. II, S. 811 ff. und *Offizielle Sammlung der Kreisschreiben und Bundesbeschlüsse betreffend die schweizerischen Konsulate*, Herausgegeben vom Politischen Departement.

Schon in früheren Jahren hatte der Bundesrat einer spezifisch kommerziellen Außenvertretung den Vorzug gegeben, indem er die konsularischen Repräsentanten nur ungern den diplomatischen unterordnete und sie mehr gleichgestellt wissen wollte.¹⁾ Immerhin wurde damals die enge Verknüpfung von Handel und Politik noch nicht so betont, wie dies mit der Einführung der neuen Organisation geschehen ist. Dadurch, dass der Bundesrat beide Gebiete, Handel und Außenpolitik, fortan einem Departemente unterstellte, die amtliche kommerzielle Außenvertretung den beiden Unterinstanzen dieses Departements zuwies, wurden die Ziele der neuen Organisation in unzweideutiger Weise gekennzeichnet. Auch an dieser Stelle wurde im Abschnitt über die Diplomatie einer gewissen Gleichstellung von Handels- und diplomatischer Außenvertretung das Wort geredet. Was heute noch besonders anzustreben bleibt, ist eine infolge des immer wachsenden Geschäftsandranges strenger durchgeführte Kompetenzausscheidung. Hier darf füglich behauptet werden, dass sich noch manche Lücken vorfinden. Auch die Fühlungnahme mit Handel und Industrie hat noch nicht zu der Annäherung geführt, wie wir sie für beide Teile gerne sehen möchten. Überall aber zeigt sich schon ein Streben zu besserem Verstehen; die gegenwärtige Kriegslage hat nicht wenig dazu beigetragen.

Über die bei den Bundesbehörden stehenden Vollmachten gibt das Organisationsgesetz den nötigen Aufschluss. Artikel 24 räumt dem Bundesrat das Recht ein, in Kompetenzfragen zu entscheiden. Dieser ist also auch berechtigt, die Kompetenzen zu erteilen, d. h. organisatorische Arbeit zu verrichten und eine zeitgemäße Erweiterung der Organe innerhalb der gesetzlichen Schranken vorzunehmen. Nach Ansicht der behördlichen Kreise wäre ein reformatorisches Vorgehen durchaus in der Machtphäre des Bundesrates gelegen. Diese Befähigung ergibt sich übrigens auch aus Artikel 27 des nämlichen Gesetzes, das nur die Änderung in der Geschäftsverteilung unter den verschiedenen Departementen als der Bundesversammlung unterworfen ansieht, während in bezug auf die Aufgaben der Dienstabteilungen innerhalb der Departemente dem Bundesrat freie Hand gelassen wird.

¹⁾ Vgl. Ullmer, *Die staatsrechtliche Praxis der schweizer. Bundesbehörden*, Zürich 1866, S. 22, und A. Georg, *Quelques considérations sur la représentation de la Suisse à l'étranger et le recrutement de son personnel diplomatique* in *Bulletin Commercial Suisse*, vol. 1903, n° 13.

Art. 25 und 29 befassen sich mit den Aufgaben der Handelsabteilung des Politischen Departementes. Der erstere sieht einen besonderen ständigen Ausschuss aus Vertretern des Politischen, Finanz- und Volkswirtschaftlichen Departementes vor, der sich speziell mit der Vorbereitung der Zollgesetze, der Zolltarife und Handelsverträge befassen soll. Der Ausführungsmodus für die vorbereitende Arbeit ist dem Gutfinden dieses Ausschusses überlassen. Dass diese Instanz alles Interesse daran hat, dass dasjenige Departement die Sammelerarbeit besorge, das verfassungsmäßig berufen ist, unsern Handel auch nach außen zu vertreten, liegt auf der Hand. Art. 29 weist u. a. dem Politischen Departemente die Vorbereitung der Verträge mit dem Auslande und die Instruktion der Konsulate zu. Das Gesetz lässt es frei, je nach dem mehr politischen oder kommerziellen Charakter der Akte, dafür mehr die Abteilung für Auswärtiges oder die Handels-Abteilung in Anspruch zu nehmen. Den Behörden werden überdies noch weitere Organisationen mit Mitsprachsrecht zuerkannt; es seien nur der schweizerische Handels- und Industrieverein, das schweizer. Bauernsekretariat, wie auch für spezielle Gebiete die verschiedenen Syndikate genannt. Der im gleichen Art. 29 aufgeführte Aufgabenkreis der Handelsabteilung umfasst in erster Linie die „Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen *aller* Erwerbsgruppen gegenüber dem Auslande; insbesondere die Förderung des Handels und des Absatzes der schweizerischen Produktion im Auslande“. Mitwirkung bei der Zollgesetzgebung, beim Abschlusse von Handelsverträgen, bei internationalen Ausstellungen, Beseitigung von Anständen im internationalen Handelsverkehr, die Redaktion des *Handelsamtsblattes*, Verabfolgung von Patenttaxen an Handelsreisende werden als die vornehmsten Geschäfte der Handelsabteilung angeführt.¹⁾

Als charakteristisch für den vermutlich beabsichtigten losen Zusammenhang in der gesamten handelspolitischen Tätigkeit darf wohl auch der Mangel eines Dienstreglements oder einer Geschäftsordnung für die Handelsabteilung bezeichnet werden. Wollte man damit eine möglichst große Anpassungsfähigkeit an die verschie-

¹⁾ Vgl. W. Meili, *Die Schweiz auf den Weltausstellungen* in H. Schorers *Schweizerische Wirtschaftsstudien*, Nr. 2, Zürich 1913. Im übrigen sind unseres Wissens die verschiedenen Arbeitsgebiete der Handelsabteilung noch keinen eingehenden Einzelstudien unterzogen worden.

denen Eventualitäten schaffen, so empfinden Beamte und Außenstehende diese Lücke doch oft merklich. Ein Hand in Hand Arbeiten, eine einheitliche Orientierung, eine feste zusammenfassende Leitung ist unter den heutigen Verhältnissen nicht immer möglich. Und doch könnten diese Forderungen erreicht werden, ohne dass der Schablone Vorschub geleistet wird. Es muss auch hier wie früher ausdrücklich betont werden, dass die Schuld nicht in den Personen liegt, sondern am System. Gerade für den Handel und eine diesem zweckdienliche Politik muss bei Behörden immer mehr das starre System in den Hintergrund treten. Vor allem gilt es, gute Geschäftsordnungen zu schaffen, die leicht zu handhaben sind und die sich immer wieder rasch den Verhältnissen anpassen lassen. Dieser Gedanke wurde übrigens schon seinerzeit bei der Diskussion über das Organisationsgesetz von Nationalrat Billeter in den Räten mit aller Schärfe vertreten. Der Zürcher Geschäftsmann hatte hier den Behörden einen weisen Rat erteilt, der immer wieder in Erinnerung gerufen zu werden verdient. Er ist ebenso wichtig wie der bei gleichem Anlasse einhellig vertretene Grundsatz, dass unsere obersten Behörden im Handel wie in der Politik nach außen immer mehr mit einem einheitlichen Programm aufzutreten haben werden.

Die bisherige fast rein administrative und wenig konzentrierte Amtstätigkeit mag insofern bedauerlich erscheinen, als damit die Einheitlichkeit für eine spätere initiative schweizerische Handelspolitik stark beeinträchtigt worden ist. Je mehr Instanzen mit Handelsfragen betraut werden, umso mehr bedarf es einer einlässlich geregelten Oberleitung, die sämtliche Ressorts ihrer Amtssphäre unterstellt erhält. Wir vertreten die Ansicht, dass alles, was mit dem Handel irgendwie direkt zusammenhängt, der Handelsabteilung zugewiesen werden sollte. Vor allem gilt dieses Postulat für den gesamten auswärtigen Handel und dessen innere und äußere Vertretung. Export- und Importprobleme werden in gleicher Weise dieser Amtsstelle überlassen werden müssen. Selbstverständlich gibt es auch andere Departemente, vor allem das Volkswirtschafts- und Finanz-Departement mit der Zollverwaltung und der ihr unterstellten Handelsstatistik, die zu vorbereitender Arbeit und einlässlicher Beratung herangezogen werden müssen. Die eigentliche Exekutive sollte jedoch der Handelsabteilung eingeräumt werden können. Man sollte dazu kommen, den auswärtigen Handel und dessen Vertretungen

von der Abteilung für Auswärtiges gänzlich loszulösen. Referate dürften der Abteilung für Auswärtiges in besondern Fällen hinreichend Aufklärung verschaffen. Diese Idee lag auch bei der Reorganisation des politischen Departements zu Grunde, als man den Handel als *eigene* Abteilung der Abteilung für Auswärtiges gleichstellte und beide einer gemeinsamen Oberleitung anvertraute.

Es ist immerhin merkwürdig zu sehen, wie gerade dieses wichtige Moment einer gewissen Selbständigkeit und einer gegenseitigen Ergänzung, später in der weiteren Organisation und Reglementierung ziemlich unbeachtet geblieben ist. An der Spitze des politischen Departements steht ein Chef, dem neben den genannten beiden parallelen Abteilungen des Auswärtigen und des Handels noch eine innerpolitische Abteilung unterstellt ist. Er hat kein Sekretariat (Unterstaatssekretär) noch eine eigene Kanzlei, in der der Notenwechsel und andere wichtige Akte beider Abteilungen kontrolliert und archiviert würden.

Die beiden selbständigen Abteilungen, die politisch-diplomatische und die handelspolitische, haben bisher in Außenhandelsfragen überhaupt nur eine verhältnismäßig beschränkte Tätigkeit entfaltet.¹⁾ Das Konsularwesen unterstand der Abteilung für Auswärtiges und blieb in erster Linie dieser Rechenschaft schuldig; die Gesandtschaften, die nur gelegentlich und aus Auftrag sich mit Handelsmissionen befassen konnten, verkehrten meist nur mit ihrer Abteilung. Die Handelsabteilung ging mehr in administrativen Arbeiten, speziell in Zoll- und Tariffragen auf und erhielt die auswärtigen Berichte nur aus zweiter Hand. Eine bestimmte Stelle für Außenhandelsfragen fehlte ganz. In dieser organisatorischen Zersplitterung liegt wohl ein Hauptgrund für das geringe bisherige Interesse der Öffentlichkeit, das notwendigerweise nicht dazu angetan war, bei den Behörden Zerfahrenheit und Doppelspurigkeit auszuschalten.

Es sollte in Zukunft vermieden werden können, dass unsere kommerzielle Außenvertretung zwei verschiedenen Instanzen auf einmal unterstellt würde. Die politisch-diplomatische Vertretung, wie sie durch die Konsulate versehen wird, wird nach wie vor durch die Abteilung für Auswärtiges geleitet werden müssen, während die Handels-

¹⁾ Vgl. Geschäftsberichte des Politischen Departements, Jahrgang 1915; für die Jahre vor 1915 die Berichte des Handels-Industrie- und Handelsdepartementes.

abteilung mit der Leitung der gesamten kommerziellen Außenvertretung betraut werden sollte: Handelsattachés, Agenten, Handelskammern müssen in engster Verbindung mit dieser stehen und nicht als diplomatische Personen der Abteilung für Auswärtiges angegliedert werden. Damit wird sich die gesamte Arbeitsverteilung der Handelsabteilung fast von selbst regeln. Wir werden übrigens an anderer Stelle auf die Organisation der Handelsabteilung noch zurückkommen, vorläufig möchten wir nur Gewicht darauf legen, dass eine bestimmtere Umschreibung des Geschäftskreises und eine klarere Verteilung der verschiedenen Geschäfte innerhalb der verschiedenen Dienstzweige des Politischen Departements als wünschenswert erscheinen. Dank einer zu dehnbaren Auslegungsmöglichkeit der Gesetze kann heute nicht ohne weiteres bestimmte Arbeit verlangt werden. Vieles bleibt dem gegenseitigen Einverständnisse und dem guten Willen des Einzelnen überlassen. Der Departementschef wird immer wieder vor neue Kompetenzentscheide gestellt werden müssen. Trotzdem durch Verfassung und Gesetzgebung alle Vorbedingungen für eine einheitliche Inangriffnahme geschaffen sind, kann man heute noch nicht von einem festen Gefüge sprechen, weil noch zu viele Köpfe ihrer Ansicht Gehör zu verschaffen vermögen. Selbst die Praxis wechselt mit den Instanzen.

Dass aber ein solches festes Gefüge für die wirtschaftliche Außenvertretung unerlässlich ist, wird heute wohl von keiner Seite mehr bezweifelt. Mit dem Augenblick, da eine straffe Organisation an Stelle der heutigen latenten Verhältnisse tritt, werden sich auch Mittel und Wege zur entsprechenden Finanzierung finden lassen. Kein Parlament wird gerne zum voraus größere Kredite für ein seiner Ansicht nach nützliches, aber nicht hinreichend organisiertes Unternehmen votieren. Die Mittel werden erst dann reichlich fließen, wenn eine auf gesetzlicher Basis errichtete Organisation die nötigen Garantien für den Erfolg bringt.

Macht sich der Mangel einer Geschäftsordnung für die Handelsabteilung recht empfindlich bemerkbar, so besitzen wir umgekehrt in unserem über vierzig Jahre alten Konsularreglement vom 26. Mai 1875 immer noch eine auffallend gute, grundsätzliche Normierung der Konsularverhältnisse.¹⁾

¹⁾ Reglement für die schweizerischen Konsularbeamten (vom 26. Mai 1875). Ausgabe vom April 1885. Eine Abänderung von Art. 44 (Passwesen) bringt der

Man hat dem Konsularreglement von 1875, das sich in der Hauptsache als eine erweiterte Auflage einer früheren Verordnung vom Jahre 1851 erweist, nach heutigen Begriffen nicht mit Unrecht vorgeworfen, dass es die ökonomischen Interessen der Schweiz zu wenig berücksichtige und dafür den Konsulen eine vermehrte Mitwirkung in bezug auf zivilrechtliche Verhältnisse auferlege. Je nachdem die Kritiker einen weiteren Ausbau der Handelsinteressen-*Vertretung* im Rahmen des Konsularwesens oder eine vermehrte staatliche Tätigkeit in der Richtung einer fakultativen Interessen-*Förderung* vertraten, wurde das Reglement von den verschiedenen Interessenten auch beurteilt. Das Urteil dürfte bisweilen doch gar zu strenge ausgefallen sein. Entspricht auch manches den heutigen Anforderungen durchaus nicht mehr, so darf doch gesagt werden, dass das Reglement in seinen grundlegenden Elementen noch immer Anspruch auf Beachtung verdient. O. Fischer führt in seinem verdankenswerten Buche die verschiedenen Gründe an, die hauptsächlich zur Unzufriedenheit mit der heutigen Fassung führten.¹⁾

Es sind die üblichen Einwände gegen die Honorarkonsulate, die sich vielfach auch bei uns bemerkbar gemacht haben: nebenamtliche Tätigkeit, daher vielfach oberflächlich; kaufmännische Interessen erlauben dem Kaufmann-Konsul eine aktive Tätigkeit nur auf bestimmten, seinen Interessen nicht zuwiderlaufenden Gebieten; Beeinträchtigung der Auskunftserteilung; mangelnde volkswirtschaftliche Bildung und daher zu wenig Einblick in die Gesamtlage; zu große Abhängigkeit und daher zu wenig Bewegungsmöglichkeit. Eine gewisse Berechtigung kann diesen Bedenken nicht abgeleugnet werden. In den meisten Fällen aber lässt sich, wie wir noch sehen werden, Abhilfe schaffen, ohne dass die Honorarkonsulate deswegen zu bestehen aufhören müssen. Der Wert der Honorarkonsulate hängt von der Organisation ab; hier wird wohl auch die Neuerung einzusetzen haben.

Art. 25 des Reglements ist in seiner jetzigen Fassung geradezu unmöglich. Den Informationsdienst mit dem Jahresbericht zu ver-

Bundesratsbeschluss vom 13. September 1912. S. Eidg. Gesetzessammlung, N. F. Bd. 1, S. 528. Dazu Kreisschreiben des Bundesrates an die diplomatischen und Konsularbeamten betr. das neue Konsularreglement vom 4. Juni 1875.

¹⁾ Oskar Fischer, *Die schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Außeninteressen*. Bern 1909. S. 40 ff.

quicken, geht bei der heutigen Raschheit des Verkehrs nicht mehr an. Dass ein solcher Bericht überhaupt nach den jetzigen Begriffen absurd ist, ergibt sich übrigens auch aus dem Umstand, dass heute kein gut funktionierendes Konsulat sich mehr an dieses Schema hält. Es gibt bedauerlicherweise freilich noch eine große Zahl von Konsulaten, die der Berichtspflicht überhaupt nicht oder nur sehr unvollständig nachkommen. Der Bericht im zeitgemäßen Sinne des Reglementes umfasst die Angaben über die Amtsführung. Er liefert das für die Schweiz so nötige statistische Material über Auslandschweizertum und Amtsverwaltung. Der Natur der Sache entsprechend, zerfällt er in zwei getrennte Teile: in einen politisch-rechtlichen und in einen kommerziellen, während die Information von Fall zu Fall prompt, vielleicht sogar telegraphisch erledigt wird.

Art. 18 ist so allgemein gehalten, dass an dessen Befolgung in heutiger Zeit überhaupt nicht gedacht werden kann. Ein Konsulat, das dem Bundesrat „wichtige Entdeckungen und Fortschritte auf dem Gebiete der Wissenschaften, der Künste und der Industrie“ zur Kenntnis bringen wollte, müsste zum mindesten in eine vielköpfige Organisation umgewandelt werden! Kurz, wir müssen uns sagen, dass die ausführenden Bestimmungen des Reglementes den heutigen Bedürfnissen nicht mehr angepasst sind, trotzdem auch in Zukunft die Konsulate Interessen zivilrechtlicher wie kommerzieller Natur zu vertreten haben werden.

Im Anschlusse an das Reglement hat der Bundesrat bisher von sich aus nur geringe Abänderungen vorgenommen. Dann und wann wurden zum Beispiel Ausländer mit Konsulatsposten betraut, wenn geeignete schweizerische Kräfte nicht zur Stelle waren. In der eigentlichen Betriebsorganisation nahm man überhaupt keine Veränderungen vor, es sei denn, dass die Errichtung der Zentralstelle für Ausstellungswesen, heute Nachweisbureau für Bezug und Absatz von Waren, als ein erster Schritt zur Erweiterung der Konsularorganisation aufgefasst würde. Der Bundesrat wollte ohne Mandat keine Reorganisation von sich aus übernehmen, erklärte sich aber bei verschiedenen Gelegenheiten, wie bei den Beratungen zur Reorganisation der Departemente, prinzipiell zu einer solchen bereit.

Die Erklärungen, wie sie noch in der Dezembersitzung 191 des Nationalrates vom Bundesrat abgegeben worden sind und wie sie besonders bei Anlass der Debatten über das Organisations-

gesetz vom 26. März 1914 vom Chef des Politischen Departementes ausdrücklich betont worden sind, lassen uns hoffen, dass der Bundesrat hier nun doch selbständig eingreifen wird.¹⁾ Ebenso erfreulich wie diese Zusicherung erscheint auch die Auffassung der derzeitigen Behörde, dass in Sachen der wirtschaftlichen Außenvertretung jedes Schema vermieden werden muss. Das große Gewicht, das auf die Persönlichkeit gelegt wird, lässt für die Zukunft in dieser Hinsicht eine sorgfältige Prüfung erwarten. Wer die bisherige Verzögerungspolitik gewisser interessierter Kreise und vor allem die große Uneinigkeit unter der Handels- und Industriewelt mitansehen musste, wer den Verlauf bereits gepflogener Verhandlungen und Reformversuche auch nur oberflächlich durchgeht, wird sich des Urteils nicht entheben können, dass eine Eingang in bezug auf die Reorganisationsfrage sich nie wird erreichen lassen, solange die Bundesbehörden die vorbereitende Arbeit den verschiedenen Interessenten überlassen und solange behördlicherseits nicht mit vermehrten Krediten gerechnet werden kann. Wir werden die Erfüllung zeitgenössischer Postulate nur dann gewärtigen können, wenn der Bundesrat mit einem fertigen Projekte vor die Räte tritt. Entgegen der im Bundeshaus wie bei der Mehrheit der Räte gerne gesehenen Gepflogenheit der „Enquête“, scheint hier einmal die Erfahrung mehr für ein initiatives Vorgehen zu sprechen. Tritt der Bundesrat für die nötigen Krediterhöhungen ein, nimmt derselbe zu einigen prinzipiellen Gesichtspunkten Stellung, dann dürfte die oberste Behörde der Zustimmung der Mehrzahl der Interessenten ziemlich sicher sein. Die Unentschlossenheit, das häufige Flickwerk sind der guten Sache nur hinderlich. Wir vertreten die Ansicht, dass auch in einem relativ bescheidenen Rahmen und unter Beibehaltung der bisherigen Institutionen große Fortschritte auf dem Gebiete der kommerziellen Außenvertretung gemacht werden können. Es gilt eben auch da vor allem, richtig auszubauen, bereits bestehende Institutionen zeitgemäß umzuformen. Nicht die Frage, ob Berufskonsule oder Honorarkonsule zu erwähnen sind, ist für unsere Außenvertretung maßgebend, sondern wie wir die einzelnen Posten am besten für unsere Bedürfnisse einrichten. Nicht die Frage, ob der Handelsattaché, oder besser gesagt, der Handelssachverständige ein Theoretiker oder Praktiker sein soll, darf für die Reglementierung bestimmend sein, sondern die Persönlichkeit für den Posten.

BERN

C. BENZIGER

(Fortsetzung im nächsten Hefte.)

¹⁾ Vgl. *Amtliches stenographisches Bulletin*, Jahrg. 1914.