

JAAC 57.80

Direktion für Völkerrecht, 8. Oktober 1992; traduction française dans «Pratique suisse 1992», N° 7.3, Revue suisse de droit international et de droit européen 5/1993

Protection des consulats. Conditions de fermeture d'un poste consulaire par l'Etat de résidence.

Art. 4 et 31 Conv. sur les relations consulaires.

- La fermeture d'un consulat est subordonnée à une impérieuse nécessité.

- L'Etat de résidence doit faire tout ce qu'on peut attendre de lui, compte tenu des circonstances, pour garantir la sécurité des consulats; ce devoir implique pour les cantons l'obligation d'entretenir une force de police adéquate et suffisamment équipée.

Schutz der Konsulate. Voraussetzungen der Schliessung eines konsularischen Postens durch den Empfangsstaat.

Art. 4 und 31 Übereink. über konsularische Beziehungen.

- Die Schliessung eines Konsulats setzt zwingende Gründe voraus.

- Der Empfangsstaat muss alles unter den gegebenen Umständen Zumuthbare vorkehren, um die Sicherheit des Konsulats zu gewährleisten; damit sind die Kantone verpflichtet, genügende Polizeikräfte zu unterhalten und entsprechend auszurüsten.

Protezione dei consolati. Condizioni per la chiusura di un posto consolare da parte dello Stato di residenza.

Art. 4 e 31 Conv. sulle relazioni consolari.

- La chiusura di un consolato presuppone motivi cogenti.

- Lo Stato di residenza deve intraprendere tutto quanto è ragionevole attendersi, date le circostanze, per garantire la sicurezza del consolato; pertanto i Cantoni sono obbligati a mantenere e ad equipaggiare adeguatamente sufficienti forze di polizia.

Auf Anfrage des Sicherheitsdiensts einer Stadtpolizei prüfte die Direktion für Völkerrecht, ob der Empfangsstaat die Schliessung eines konsularischen Postens verlangen kann und welche Sicherheitsmassnahmen er zugunsten ausländischer Konsulate treffen muss.

1. Möglichkeit der Schliessung eines Konsulats durch den Empfangsstaat

Die Rechtsstellung von Konsulaten auf schweizerischem Hoheitsgebiet wird in erster Linie durch das Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen (SR 0.191.02) bestimmt. Art. 4 dieses Übereinkommens sieht vor, dass die Errichtung eines konsularischen Postens und dessen Sitz der Genehmigung des Empfangsstaates (*in casu* also der Eidgenossenschaft) untersteht. Über einen Entzug dieser Genehmigung spricht sich das Übereinkommen nicht aus. Auch die uns bekannte Literatur behandelt diese Eventualität nicht. Immerhin ist festzustellen, dass weder die Konvention noch die Literatur irgendwelche Hinweise auf eine Unwiderrufbarkeit der Genehmigung enthalten. Aus dem blossen Schweigen der Konvention eine derart gravierende Einschränkung der Souveränität des Empfangsstaates ableiten zu wollen, wäre zweifelsohne unangemessen.

Im letzten Absatz der Präambel des vorerwähnten Übereinkommens wird ausdrücklich festgehalten, dass die Regeln des Völkergewohnheitsrechts «auch weiterhin für alle Fragen gelten, die nicht ausdrücklich in diesem Übereinkommen geregelt sind».

Abgesehen davon, dass konkrete Fälle bekannt sind, in denen ein Empfangsstaat die Schliessung eines Konsulats in einer bestimmten Stadt verlangt hat, ohne gleich die konsularischen Beziehungen mit dem betreffenden Entsendestaats abubrechen (Beispiel ungarisches Konsulat in Cluj, Rumänien), liesse sich hier die völkergewohnheitsrechtliche Regel der *clausula rebus sic stantibus* ins Feld führen, welche für den Fall grundsätzlich veränderter Verhältnisse oder Umstände die Auflösung beziehungsweise Modifikation völkerrechtlicher Bindungen vorsieht, selbst solcher, die grundsätzlich unkündbar sind.

Wir gelangen somit zum Ergebnis, dass dem Empfangsstaat grundsätzlich das Recht zusteht, auch ohne die konsularischen Beziehungen abubrechen, die Schliessung eines bestimmten konsularischen Postens zu verlangen.

2. Gründe für die Schliessung eines konsularischen Postens

Es stellt sich die Frage, ob der Empfangsstaat völlig frei über die Schliessung eines Konsulats befinden kann. Die Erteilung einer Genehmigung begründet einen gewissen Vertrauensschutz zugunsten des Entsendestaates, welcher schliesslich für die Einrichtung eines Konsulats nicht unbeträchtliche Kosten auf sich nimmt. Der Widerruf bedarf deshalb zweifelsohne gewichtigerer Gründe als die blosser Verweigerung der Genehmigung. Auch die *clausula rebus sic stantibus* verlangt eine qualifizierte und gewichtige Veränderung der Umstände.

In seinem Kommentar zu Art. 4 des vorerwähnten Übereinkommens (Genehmigung der Eröffnung eines Konsulats) schreibt Adolfo Maresca, ein Staat könne nicht willkürlich über die Erteilung seiner Zustimmung entscheiden. So könne er die Zustimmung nicht verweigern, wenn andere Staaten in derselben Stadt konsularische Posten unterhielten. Dies folge aus dem völkergewohnheitsrechtlichen Diskriminierungsverbot (*Maresca Adolfo*, *Le Relazioni Consolari*, Milano 1966, S. 141). Sollte Maresca mit seiner Behauptung recht haben, wäre dieses Prinzip per Analogie zweifelsohne auch auf die Schliessung konsularischer Posten anwendbar, das heisst der Empfangsstaat dürfte von einem bestimmten Entsendestaate solange nicht die Schliessung eines Konsulats in einer bestimmten Stadt verlangen, als er es anderen Staaten gestattet, in derselben Stadt Konsulate zu unterhalten.

Die Direktion für Völkerrecht teilt indessen die Ansicht Marescas nicht. Das Diskriminierungsverbot erstreckt sich nicht auf den Bereich der diplomatischen und konsularischen Beziehungen. Immerhin zeigt der Umstand, dass Maresca dazu kommt, ein völkergewohnheitsrechtliches Diskriminierungsverbot auch für diesen Bereich zu postulieren, wie heikel die Verweigerung oder gar der Widerruf einer Genehmigung zur Eröffnung eines Konsulats in einer Stadt ist, in welcher andere Konsulate bestehen.

Aus politischer Sicht wäre weiter zu vermerken, dass die Schliessung eines Konsulats zweifellos zu einer beträchtlichen Belastung der bilateralen Beziehungen führen müsste. Für die Schweiz käme ein solcher Schritt deshalb nur aus zwingenden Gründen in Frage. Blosser Sicherheitsprobleme, auch solche gravierender Natur, könnten bestenfalls im äussersten Notfall einen solchen Schritt rechtfertigen. Dabei gilt es auch zu beachten, dass die Schliessung eines Konsulats, mit der Begründung, man sei nicht länger in der Lage, die Sicherheit zu gewährleisten, auch ein Eingeständnis der Ohnmacht des Empfangsstaates und seiner mangelnden Kontrolle über das eigene Territorium bedeutete, welches dem internationalen Image dieses Staates zweifelsohne abträglich sein müsste und auch zu wirtschaftlichen Einbussen führen könnte.

Schliesslich ist anzumerken, dass die Eidgenossenschaft, falls sie zum Schluss käme, dass zwingende Gründe für die Schliessung eines Konsulats sprechen, zweifelsohne zunächst versuchen würde, auf politischer Ebene den

betroffenen Staat dazu zu bewegen, das betreffende Konsulat «freiwillig» zu schliessen. Die einseitige Anordnung der Schliessung wäre lediglich die *ultima ratio*.

3. Zuständige Behörde aufgrund des schweizerischen Landesrechts

Der Bund ist gegen aussen für die Einhaltung der völkerrechtlichen Pflichten der Eidgenossenschaft verantwortlich, auch wenn diese innerstaatlich Rechte und Kompetenzen der Kantone betreffen. Art. 8 BV begründet die grundsätzlich alleinige Zuständigkeit der Eidgenossenschaft für die Aussenbeziehungen. Art. 102 Ziff. 8 BV betraut den Bundesrat mit der Wahrung der «Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen». Gestützt auf diese Bestimmungen ist es Sache des Bundesrates, die in Art. 4 des vorerwähnten Übereinkommens vorgesehene Zustimmung zur Eröffnung konsularischer Posten zu erteilen; dieselbe Kompetenzverteilung müsste bei einem Widerruf dieser Zustimmung zur Anwendung kommen.

Es entspricht den freundeidgenössischen Usancen, dass der Bund den betroffenen Kanton konsultiert, bevor er seine Zustimmung zur Eröffnung eines Konsulats in einer bestimmten Stadt erteilt. Dasselbe Verfahren käme auch bei einem Widerruf zur Anwendung, soweit nicht überwiegende Interessen der Eidgenossenschaft einen solchen Schritt geböten und die Entscheidung zudem keinen Aufschub duldet.

4. Grenze für polizeiliche Sicherheitsmassnahmen aufgrund des Wiener Übereinkommens

Das Übereinkommen auferlegt in Art. 31 Abs. 3 dem Empfangsstaat «die besondere Pflicht, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die konsularischen Räumlichkeiten vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen und um zu verhindern, dass der Friede des konsularischen Postens gestört oder seine Würde beeinträchtigt wird». Das Übereinkommen kennt somit keine absolute Grenze für die vom Empfangsstaat verlangten Massnahmen; er muss vielmehr alles unternehmen, was unter den gegebenen Umständen angezeigt erscheint (Vgl. Maresca, a.a.O., S. 210).

Immerhin ist festzuhalten, dass die Bestimmung dem Empfangsstaat keine Erfolgshaftung auferlegt. Er ist nicht gehalten, Vorkehren zu treffen, die ein Eindringen Unbefugter in das Konsulat unter allen Umständen ausschliessen. Die Massnahmen müssen vielmehr den potentiellen und vorhersehbaren Gefahren angemessen sein.

Soweit der Empfangsstaat aber Kenntnis von einer akuten und grossen Gefahr für ein Konsulat hat, muss er sämtliche ihm zur Verfügung stehenden Mittel zum Schutz dieses Konsulats ausschöpfen. Die Grenze bilden hier allenfalls die faktischen Möglichkeiten. Als Exkulpation für ungenügenden Schutz genügen mangelnde Mittel des Empfangsstaates indessen nicht; Massstab müsste vielmehr der Schutz sein, den ein vergleichbarer Empfangsstaat unter

ähnlichen Umständen einem Konsulat gewährt hätte. Der Empfangsstaat ist mit andern Worten gehalten, alles unter den gegebenen Umständen Zumutbare vorzukehren, um die Sicherheit des Konsulats zu gewährleisten; der Unterhalt und die entsprechende Ausrüstung genügender Polizeikräfte als Voraussetzung dafür, diesen Schutz auch wirklich gewährleisten zu können, gehört mit zu diesen Pflichten.

...

**JAAC 57.80 - Direktion für Völkerrecht, 8. Oktober 1992; traduction française dans
«Pratique suisse 1992», N° 7.3, Revue suisse de droit international et de droit européen
5/1993**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	57
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 934

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.