

E 1004 1/255

*Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 20. Januar 1914<sup>1</sup>*

241. Errichtung einer Gesandtschaft in Peking

Politisches Departement. Antrag vom 26. Dezember 1913

Das Politische Departement erstattet folgenden Bericht:

«Schon mit Schreiben vom 24. Februar 1912<sup>2</sup> hatte Herr Minister Salis in Tokyo die Errichtung einer schweizerischen Gesandtschaft in Peking, beziehungsweise die gleichzeitige Beglaubigung eines Schweizerischen Gesandten beim Mikado und bei der Republik China beantragt. In ähnlichem Sinne hatte

---

1. *Abwesend: Motta und Schulthess.*

2. *Nr. 305.*

sich Herr Professor Bridel in Tokyo mit Eingabe vom 1. März<sup>3</sup> gleichen Jahres verwendet. Auch in der Presse ist die Frage erörtert worden (z. B. Neue Zürcher Zeitung vom 21. September 1912). Mit einem Schreiben vom 19. November 1913<sup>4</sup> gelangte nun Herr Minister Salis mit seinem Antrage wieder an uns und wir haben das Handelsdepartement, welches, wie wir, die Frage stets im Auge behalten hatte, um eine Ansichtsausserung gebeten. Auf Grund eines Berichtes des Schweizerischen Handelsagenten in Shanghai vom 17. August 1912<sup>5</sup> kommt das Departement zu einem negativen Resultate.

Die Frage der Errichtung einer Gesandtschaft in China ist zunächst wohl durch die grossen politischen Veränderungen, welche dieses Land aus einer absoluten Monarchie in eine Republik umgewandelt haben, angeregt worden. Ein Reich von mehreren hundert Millionen Einwohnern, das bis dahin nicht nur der abendländischen Kultur, sondern auch zum Teil dem europäischen Handel unzugänglich war, soll fast von einem Tag auf den andern erschlossen werden; es soll, wie dereinst Japan, europäische Sitten und Gebräuche annehmen und dadurch dem europäischen und amerikanischen Handelsmann und Unternehmer, Techniker etc. reiche Gelegenheit zur Entfaltung einer gewinnbringenden Tätigkeit bieten. Nicht nur werden neue Bedürfnisse den Export europäischer Waren nach der jungen Republik ganz bedeutend fördern, sondern es wird das Verlangen nach Eisenbahnen, Wasserwerken, Fabriken, einer ordentlichen öffentlichen Verwaltung und nach wissenschaftlichen Lehranstalten vielen Europäern eine persönliche Betätigung in China ermöglichen. Wenn nun auch für den eigentlichen Handel Kapital, Fleiss und Geschick des Einzelnen in erster Linie massgebend sind und die Unterstützung durch die chinesischen Behörden nicht nur von geringem Nutzen, sondern auch schwerlich erhältlich sein wird, so hängt im Gegenteil die Erteilung von Konzessionen (Eisenbahnen, Wasserwerke, Minen), die Lieferung von Material zu öffentlichen Unternehmungen (Kriegs-, Eisenbahn- und Schiffsmaterial) und die Anstellung von Professoren und Beamten in erster Linie von der Regierung ab. Die Angehörigen eines Landes aber, das bei dieser Regierung keinen Vertreter unterhält, laufen Gefahr, bei der Vergebung solcher Konzessionen, Lieferungen oder Stellen unberücksichtigt zu bleiben. Wenn es auch zutrifft, dass sich bis jetzt die Schweizer in China als Schutzbefohlene fremder Staaten nicht schlecht befunden haben, so rührt es hauptsächlich davon her, dass für sie nur der Handel in Betracht kam. Sollte es sich aber nicht mehr um deren eigentlichen <Schutz> handeln, sondern darum, ihnen bestimmte, nicht rein kommerzielle Vorteile der oben geschilderten Art zu sichern, um die sich vielleicht Angehörige der Schutzmacht selbst konkurrierend bewerben, dann würde die Vertretung der schweizerischen Interessen durch eine fremde Macht ganz sicher versagen; hier könnte einzig und allein eine nationale, schweizerische, offizielle, diplomatische Vertretung wirksam eingreifen. Die Schweiz sucht in China keinerlei politischen Einfluss zu erlangen, ihr Gebiet grenzt nicht an das chinesische an, da sie keine Kolonien hat; eine Kriegsflotte,

---

3. Nr. 308.

4. E 2001 (A), Archiv-Nr. 1055.

5. E 2001 (A), Archiv-Nr. 1055.

durch welche ein Druck auf die Regierung Yan Shi Kais und seiner Nachfolger ausgeübt werden könnte, existiert auch nicht und kann auch nie geschaffen werden; es würde somit die chinesische Regierung wesentlichen Vorteil aus der Bevorzugung von Schweizern ziehen, deren politisch ganz neutrale Stellung ausser Zweifel stünde; hiezu dürfte man wohl auch die im allgemeinen immer noch bewährte Pflichttreue und Zuverlässigkeit unserer Landsleute in Anschlag bringen. Wenn die Schweiz bis jetzt davon absah, sich offiziell um die Konzession von Minen, Eisenbahnen etc. an Landsleute oder um der letztern Anstellung durch die Regierung ferner Lande zu bemühen, so ist das noch kein Grund, weshalb sie bei veränderter Lage nicht auch neue Methoden zur Förderung der Wohlfahrt unserer Mitbürger in Anwendung bringen sollte; in anderen Staaten wird in ausgedehntem Masse in dieser Weise gesorgt und wahrscheinlich immer mehr gesorgt werden.

Dabei ist nicht ausser Acht zu lassen, dass, wenn einmal die Angehörigen eines Staates in der Verwaltung eines Landes wie China festen Fuss gefasst haben, sie naturgemäss ihre eigenen Bürger nach sich ziehen werden und dass es für die Angehörigen anderer Staaten schwerer sein wird, in Zukunft dort anzukommen. Allerdings unterhält die Schweiz seit einigen Jahren eine Handelsagentur in Shanghai; diese kann aber naturgemäss nur dem Handel im eigentlichen Sinne des Wortes Dienste leisten, während ihr ein Einfluss bei den Behörden nur in beschränktem Masse zukommt.

Im Zeitpunkt der Neuerschliessung des Landes ist es, dass getrachtet werden muss, anzukommen; nachher mag es zu spät sein; in China scheint aber jetzt der <psychologische Augenblick> da zu sein, wo noch Eingang zu finden wäre; wer weiss, ob er nicht in wenigen Jahren schon verpasst sein wird? In dieser Beziehung macht auch Herr Minister Ritter in seinem Berichte vom 26. April 1912<sup>6</sup> darauf aufmerksam, dass die Schweiz als solche, mangels einer eigenen Vertretung, in China völlig unbekannt sei; ihre Angehörigen gelten als Deutsche oder Franzosen, je nachdem sie unter deutschem oder französischem Schutze stehen, und <sagt einer unserer Angehörigen, er sei ein Schweizer, so versteht man, er sei ein Schwede!>.

Zu Gunsten der Errichtung einer Gesandtschaft in Peking wird ferner geltend gemacht, dass auch kleinere Staaten, wie Belgien, Dänemark, Holland, Norwegen und Schweden, ihre diplomatischen Vertretungen in China haben. Brasilien, das seinen Gesandten, wie Dänemark, Schweden und Norwegen, zugleich in Tokyo und Peking akkreditiert hat, lässt die Konsulargerichtsbarkeit durch den deutschen Generalkonsul in Peking ausüben, welches Beispiel dafür angerufen wird, dass die Schweiz nicht schon durch die Schaffung eines Gesandtschaftspostens auch die kostspielige Installation eines Konsuls und eines Konsulargerichts ins Auge zu fassen brauchte. Eine solche Einrichtung könnte auch den Abschluss eines eigenen Niederlassungsvertrages (Kapitulation) vorläufig als überflüssig erscheinen lassen, namentlich wenn die chinesische Regierung sich abgeneigt

---

6. *Ausführlicher Bericht des schweizerischen Gesandten in Washington: Die Republik China und ihre Handelsaussichten* (E 2001 (A), Archiv-Nr. 1055).

zeigen sollte, einen solchen Vertrag, in welchem die Konsulargerichtsbarkeit vorbehalten wäre, abzuschliessen.

Die Mehrkosten der Errichtung einer Gesandtschaft in Peking berechnet Herr Salis alles in allem auf 8 bis 10,000.– Franken, da es sich ja unter allen Umständen nicht darum handeln kann, in China sowohl als in Japan eigene Minister zu halten, sondern darum, den gleichen Gesandten bei beiden Regierungen zu beglaubigen. Indirekt endlich hätte die Schaffung des Postens noch den Vorteil, dem Gesandten in Tokyo (dessen Tätigkeit Folge der Wendung, welche die Entwicklung Japans genommen hat, keine so erspriessliche wurde, als bei Gründung des Amtes erwartet werden konnte) zu gestatten, ein für die Schweiz vielleicht reichere Früchte tragendes Wirken zu entfalten. Zugleich wäre die immerhin nicht unbedenkliche, aber auch schon ventilerte Frage der Aufhebung unserer diplomatischen Vertretung in Japan damit ausgeschaltet. Wir nennen diese Frage eine nicht unbedenkliche, weil bei der ausserordentlichen Empfindlichkeit der Japaner die gänzliche Aufhebung der Gesandtschaft sehr böses Blut machen könnte, worunter die bedeutenden schweizerischen Handelsinteressen in Japan und unsere dort niedergelassenen Handelshäuser und Landesangehörigen zu leiden haben könnten.

Dies wären die Gesichtspunkte, von welchen aus die Errichtung einer Gesandtschaft in Peking empfohlen werden könnte.

Wenn wir uns nun den geschilderten Vorteilen keineswegs verschliessen möchten, so fühlen wir uns doch nicht bewogen, dem Bundesrate die Schaffung dieses Postens im gegenwärtigen Augenblick zu empfehlen.

Wie das Handelsdepartement in seinem Schreiben vom 19. Dezember<sup>7</sup> bemerkt, haben wir in China lediglich kommerzielle Interessen, zu deren Förderung vorläufig die Handelsagentur in Shanghai genügen sollte. ‹Transaktionen grossen Stils, Anleihen, Staatslieferungen, Eisenbahn- und Minenunternehmungen, welche bisweilen Gesandtschaften anderer Staaten beschäftigen, kommen für uns wenig in Betracht›. Allerdings, und hierüber spricht sich das Handelsdepartement nicht aus, kann man sich fragen, ob in dieser Richtung schweizerischerseits nicht mehr geleistet werden könnte und sollte. Das Beispiel Belgiens ist in dieser Beziehung nicht uninteressant; der Umstand, dass es kapitalkräftiger ist und als maritimer Staat eine grössere Expansionskraft besitzt als die Schweiz, muss natürlich in Betracht gezogen werden, wäre aber an und für sich noch nicht massgebend, um die Schweiz von vorneherein als konkurrenzunfähig erscheinen zu lassen. Wir möchten als ein Beispiel für die Betätigung von Schweizern bei grossen offiziellen oder halboffiziellen Unternehmungen im Auslande die Anstellung einer ganzen Anzahl unserer Mitbürger bei türkischen Eisenbahnen erwähnen. Dass auch die Unterstützung einer schweizerischen Gesandtschaft bei grösseren finanziellen Operationen von Wert sein kann, das zeigt unseres Erachtens die Ausdehnung, welche die Tätigkeit schweizerischer Banken in Argentinien in den letzten Jahren genommen hat. Aber – und hier liegt wohl der Kernpunkt der ganzen Frage – soll die Regierung die Initiative ergreifen und durch eine offizielle Vertretung Gelegenheit für die Betätigung schweizerischen

7. Bericht des Handelsdepartementes vom 19. Dezember 1912 (E 2001 (A), Archiv-Nr. 1055).

Unternehmungsgeistes zu schaffen suchen, oder soll nicht vielmehr zunächst das Bedürfnis nach einer solchen Unterstützung von Seiten des Staates so stark hervortreten, dass ihm durch die Regierung Rechnung getragen werden muss? Im Allgemeinen ist bis jetzt mehr der letzteren Regel nachgelebt worden; doch wird in jüngerer Zeit z. B. der deutschen Regierung besonders nachgerühmt, dass sie es verstehe, ihrem Handel neue Absatzgebiete, ihren Landsleuten neue Betätigungsfelder zu eröffnen. Bei uns hingegen muss damit gerechnet werden, dass, abgesehen von den viel geringeren Mitteln jeder Art, über die wir verfügen, die Errichtung einer Gesandtschaft, die erst die zu schützenden Interessen ins Leben rufen müsste, wenig Verständnis begegnen würde.

Angenommen aber, der Bundesrat könnte sich entschliessen, unseren Gesandten im fernen Osten auch bei der chinesischen Republik zu beglaubigen, so wäre auch damit unsere Vertretung im Reiche der Mitte noch keine vollständige; sie müsste durch eine Regelung der Konsularverhältnisse ergänzt werden.

Zunächst ist in Betracht zu ziehen, dass China noch ein Land der Konsulargerichtsbarkeit ist, dass wir aber mit diesem Staate in keinem Vertragsverhältnisse stehen und uns auf keine sogenannten Kapitulationen stützen können. Wir könnten also das Recht der Konsulargerichtsbarkeit, auf welches doch vorderhand und wohl für längere Zeit noch abgestellt werden muss, für uns nicht in Anspruch nehmen, sobald wir es direkt und nicht durch die Vertreter einer Vertragsmacht ausüben wollen; es hätte also der Abschluss eines Niederlassungs- und Konsularvertrages der Einrichtung einer schweizerischen Konsularvertretung voranzugehen. Ob die chinesische Regierung sich geneigt zeigen würde, auf einen solchen Vertrag einzugehen, mag einstweilen dahingestellt bleiben. Herr Winteler, unser Handelsagent in Shanghai, glaubt, die Vertragsfrage wäre leicht zu lösen, während das Handelsdepartement in dieser Beziehung weniger Zuversicht hegt. Wir neigen eher der Ansicht zu, dass China sich nicht ablehnend verhalten würde, solange wir keine grössern Vergünstigungen verlangen als die andern Vertragsstaaten und insofern wir uns geneigt erklären würden, auf die Konsulargerichtsbarkeit zu verzichten, sobald die andern Vertragsstaaten sich ebenfalls den Gerichten des Landes unterwerfen würden. Viel grösser wären u. E. die praktischen und finanziellen Schwierigkeiten, denen wir begegnen würden.

Abgesehen davon, dass es in den asiatischen Staaten nicht gebräuchlich ist, den diplomatischen Vertreter eines Landes mit der Ausübung der Gerichtsbarkeit zu betrauen (und in jenen Ländern muss auf die Tradition Rücksicht genommen werden), wäre in China schon aus faktischen Bedenken auf diese Kumulierung zu verzichten, da das von Peking weit entfernte Shanghai der Sitz der einzig in Betracht kommenden Schweizerkolonie und das wichtigste kommerzielle Zentrum des Landes ist. Es müsste daher ein selbständiges Konsulat in Shanghai errichtet werden.

Wie nun die frühern Erfahrungen in Japan gelehrt haben, wäre ein solches Konsulat nur als Berufskonsulat seiner Aufgabe gewachsen, indem einem Handelskonsul die Rechtsprechung kaum zugemutet werden könnte. Diesem Beamten wäre auch das nötige Personal, ein Sekretär und ein Dolmetsch, zuzuteilen, sodass die Kosten des Postens auf kaum weniger als Fr. 50,000.– bis Fr. 60,000.–

zu stehen kämen (Konsul Fr. 25–30,000.–, Sekretär Fr. 8–10,000.–, Dolmetsch 5–6000.–, Kanzleientschädigung, Gefängnislokal etc. ca. 10,000.–).

Rechnet man diese 50–60,000 Franken zu den von Herrn Minister Salis vorausgesehenen Mehrkosten von 8–10,000 Franken für die an zwei Orten akkreditierte Gesandtschaft, so kommt man auf eine Gesamtmehrausgabe von 58–70,000 Franken!

Nun hat aber allerdings Herr Salis auch einen Ausweg zu dieser Schwierigkeit angedeutet, der darin bestünde, dass wohl eine schweizerische Gesandtschaft, nicht aber schweizerische Konsulate in China errichtet würden; er wies dabei auf Brasilien hin, das den Schutz seiner Landesangehörigen den deutschen Konsulaten anvertraut hat. Wäre nicht auch für die Schweiz eine ähnliche Einrichtung anzustreben? Unsre Landsleute im fernen Osten stehen jetzt meistens unter französischem oder unter deutschem Schutze; aus diesem Grunde schon, besonders aber aus Neutralitätsrücksichten, wäre für die Schweiz nur ein Verhältnis denkbar, welches es unsern Landsleuten gestatten würde, sich auch fernerhin nach ihrem Belieben unter den Schutz der einen *oder* andern Macht (wenn nicht noch anderer Mächte) zu stellen, und es müsste eine diesbezügliche Verständigung mit den betreffenden Regierungen getroffen werden. Zugleich müsste das Verhältnis zwischen der schweizerischen Gesandtschaft und den besagten Konsulaten geregelt werden, ein Verhältnis, das sonst unter Umständen zu Schwierigkeiten Anlass geben kann. An wen müssen sich z. B. Schweizer wenden, die unter französischem Schutze stehend sich über den französischen Konsul beschweren wollen? An den schweizerischen oder an den französischen Gesandten? Ferner, an wen soll sich der französische Konsul wenden, der im Interesse eines Schweizer die chinesische Zentralregierung in Bewegung setzen will? An den schweizerischen oder an den französischen Gesandten? → Ob die erwähnten Staaten geneigt wären, den konsularischen Schutz der schweizerischen Interessen zu übernehmen, ist eine Frage, die erst dann bei deren Regierungen anzubringen wäre, wenn der Bundesrat sich im Prinzip geneigt zeigen sollte, eine Gesandtschaft zu errichten. Wenn diese Lösung auch keine ideale wäre, so könne sie, wenigstens als eine provisorische, die Errichtung einer Gesandtschaft erleichtern; sie hätte auch den Vorteil, unsern Kolonien die von ihnen gewünschte Beibehaltung des bisherigen Zustandes und den in China immerhin wahrscheinlich noch notwendigen effektiven Schutz durch Kriegsschiffe und Truppen zu sichern. Was letzteren Punkt betrifft, so ist vorauszusehen, dass die Grossstaaten unseren Landesangehörigen in Kriegs- und Revolutionszeiten ihren Schutz auch in dem Falle angedeihen lassen würden, wo wir eine eigene Konsularvertretung hätten. In gewissen zentral- und südamerikanischen Staaten könnten unsere Konsulate und Landsleute auch in ganz ähnliche Lagen kommen, wo gleichfalls ein rein diplomatischer Schutz nicht mehr genügen würde und wo sie eventuell auf die Kriegsmacht eines Grossstaates angewiesen wäre. Wir brauchen z. B. nur auf die gegenwärtige Lage in Mexiko hinzuweisen.

Diese Erwägungen sind bis jetzt dem Bundesrate nicht als solche erschienen, die bei der Errichtung von diplomatischen und konsularischen Vertretungen ausschlaggebend wären. Was speziell den Schutz der Gesandtschaften in Peking anbetrifft, den das Handelsdepartement besonders hervorhebt, so ist zu bemer-

30. JANUAR 1914

855

ken, dass, wenn auch sogar ein kleiner Staat, wie Belgien, eine Gesandtschaftswache unterhält, dies bei andern Staaten wie Schweden, Norwegen, Dänemark nicht der Fall ist; die Gesandtschaften dieser Länder wären daher gerade so gut wie eine schweizerische auf den Schutz der Wachen anderer Staaten angewiesen. Ob übrigens die fremden diplomatischen Vertreter in Peking heutzutage sich immer noch in einer so exponierten Lage befinden, wie zur Zeit des Boxeraufstandes, mag dahingestellt bleiben; immerhin ist zu erwähnen, dass Russland in jüngster Zeit die Aufhebung der internationalen Besetzung der Provinz Tschili beantragt haben soll.

Zusammenfassend kommen wir zum Schlusse, dass die Frage der Errichtung einer Gesandtschaft in Peking bzw. der gleichzeitigen Akkreditierung unseres Gesandten in Tokyo bei der japanischen sowohl als bei der chinesischen Regierung derzeit noch nicht spruchreif sei und Schwierigkeiten zu bieten scheint, die eine nähere Untersuchung zu ihrer Lösung erfordern würden. Vielleicht liesse sich denken, dass unserm Gesandten in Tokyo einmal der Auftrag erteilt würde, sich an Ort und Stelle, d. h. bei der Schweizerkolonie in Shanghai sowohl als bei der chinesischen Regierung, zu erkundigen; eine Reise des Hrn. Ministers Salis in ausserordentlicher Mission nach Peking würde sich unter Umständen wohl rechtfertigen lassen und wäre wahrscheinlich nicht mit sehr grossen Kosten verbunden. Wir behalten uns vor, gegebenenfalls mit diesbezüglichen Anträgen an den Bundesrat zu gelangen.»

Es wird *beschlossen*:

Von den Ausführungen des Politischen Departements wird Vormerk genommen, und von der Errichtung einer schweizerischen Gesandtschaft in Peking beziehungsweise von der Beglaubigung des Gesandten in Tokyo auch bei der chinesischen Regierung vorderhand abgesehen.