

Politorbis

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

www.eda.admin.ch/politorbis

*Das schweizerische
Konsularwesen
im 19. Jahrhundert*

Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)
Centre d'analyse et de prospective (CAP)
Centro d'analisi e di prospettiva (CAP)

2 / 2004

POLITORBIS

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

N°36 2/2004

<i>Avant-propos</i>	François WISARD	3
<i>Das schweizerische Konsularwesen von 1798 bis 1895</i>	Matthias SCHNYDER	5
<hr/>		
1. <i>Einleitung</i>		5
2. <i>Rechtliche und organisatorische Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens</i>		12
3. <i>Das schweizerische Konsularwesen in Raum und Zeit</i>		28
1798-1816		29
1816-1851		37
1851-1875		45
1875-1895		52
4. <i>Schlussbetrachtung</i>		65
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>		68
<hr/>		
<i>Anhang</i>		
<i>Die heutige Situation im konsularischen Bereich</i>	Gerhard BRÜGGER	69
<i>Répartition géographique des postes consulaires</i>	DRE / DRA	71

Avant-propos

François WISARD *

La première mission diplomatique permanente de la Suisse fut ouverte en 1798 à Paris, le premier poste consulaire la même année à Bordeaux. Un siècle plus tard, la Suisse comptait sept représentations diplomatiques (Berlin, Buenos Aires, Londres, Paris, Rome, Vienne, Washington) et plus de 100 postes consulaires sur les cinq continents. Aujourd'hui, son réseau bilatéral comprend 93 représentations à la fois diplomatiques et consulaires – des ambassades – et 196 représentations uniquement consulaires dont environ trois quarts sont exercées par des consuls honoraires.

Ces chiffres montrent, entre autres phénomènes, que le XIX^e siècle fut celui de l'essor consulaire – tandis que le réseau diplomatique restait à l'état embryonnaire –, et que l'extension du réseau consulaire suisse a connu son apogée au XIX^e siècle pour ensuite connaître un relatif fléchissement.

Les chiffres ne disent pas tout, et ils ne disent pas nécessairement l'essentiel. Ainsi l'image est différente si on examine l'engagement d'un personnel professionnel. Le premier véritable consul de carrière fut nommé en 1895 et dépêché à Yokohama. Auparavant, la Suisse ne disposait que de consuls honoraires, en général des hommes d'affaires suisses établis à l'étranger. En plus de leur profession, ces derniers portaient assistance à leurs concitoyens expatriés. Ils n'étaient pas salariés par l'Etat fédéral pour ces tâches consulaires. A l'inverse, l'exercice de tâches diplomatiques, qui touchent aux relations entre gouvernements sous les formes les plus diverses, requiert un personnel rémunéré par l'Etat. En Suisse, la carrière diplomatique a donc pu se développer avant la carrière consulaire.

Caractérisé par l'ouverture d'une centaine de postes occupés par des consuls honoraires, le réseau consulaire suisse au XIX^e siècle méritait indéniablement une étude d'ensemble. Des commémorations avaient déjà offert l'occasion de quelques monographies, en particulier sur les consulats à Marseille et à Barcelone;¹ l'ouvrage collec-

* Chef du Service historique du DFAE

¹ *200 ans de représentation consulaire suisse à Marseille. 1799-1999*, Marseille, 1999; *150 años de representación Consular Suiza en Barcelona*, Barcelone, 1998.

tif réalisé à l'occasion du bicentenaire du Consulat général de Suisse à Gênes² avait démontré, quant à lui, comment l'histoire d'un poste consulaire pouvait ouvrir des perspectives intéressantes sur l'histoire des Suisses de l'étranger et sur l'histoire de relations bilatérales. Pour ce qui est du réseau diplomatique suisse, une thèse de doctorat en donne une vue d'ensemble de sa naissance à 1914.³ Le même auteur a retracé en quatre langues deux siècles de représentation extérieure suisse.⁴

La lacune a été comblée par un des collaborateurs de l'ouvrage sur le Consulat général à Gênes. En effet, M. Matthias Schnyder a consacré son mémoire de licence au développement du réseau suisse jusqu'à la nomination du premier consul de carrière. Il ne se borne pas à suivre au jour le jour la vie des consuls honoraires, même si les scandales dans lesquels quelques-uns d'entre eux furent impliqués ont provoqué des modifications substantielles du régime consulaire. Il place son étude dans l'histoire à la fois de la politique commerciale, de la diplomatie et de l'émigration suisses. Ainsi, l'évolution du réseau consulaire suisse au XIX^e siècle prend pleinement son sens, et la variété des situations dans le temps et dans l'espace devient compréhensible. Malgré l'absence d'une base légale unifiée, ce système s'est développé à l'intérieur d'un amas d'ordonnances, de règlements et d'instructions. Ce n'est pas le seul mérite de M. Schnyder que d'avoir su lier analyse historique et approche juridique.

Les mémoires de licence restent trop souvent déposés en un nombre limité d'exemplaires dans la bibliothèque de la faculté où ils ont été présentés. Celui de M. Schnyder constitue une des très rares études scientifiques récentes qui analyse un domaine de compétences relevant aujourd'hui uniquement du Département fédéral des affaires étrangères. Dans ces circonstances, *Politorbis* a fourni un cadre approprié pour diffuser plus largement une synthèse de ses résultats.

En annexe, le lecteur trouvera un bref aperçu de l'état actuel du réseau consulaire suisse. Laissons à d'autres le soin d'étendre au XX^e siècle les recherches fouillées dont nous sommes heureux de présenter les résultats dans les pages qui suivent.

Des pages d'histoire assurément. Mais, on s'en rendra compte rapidement en les lisant, des pages où vibraient déjà des questions politiques qui résonnent à nouveau à l'aube du XXI^e siècle:⁵ la Suisse peut-elle se payer le luxe d'un réseau diplomatique et d'un réseau consulaire étendus? Comment coordonner de manière optimale les deux réseaux? Et les deux carrières qui lui sont associées? Une réduction importante du budget du réseau extérieur permet-elle encore à celui-ci d'assurer une défense sérieuse des multiples intérêts de la Suisse et des Suisses dans le monde?



² *Genova – crocevia tra Svizzera e Italia. I Consolato Generale di Svizzera a Genova 1799-1999. A cura di Catherine Bosshart-Pfluger, per incarico del Consolato Generale di Svizzera*, Frauenfeld, etc., Huber, 1999.

³ Altermatt, Claude, *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848-1914)*, Fribourg, Editions universitaires, 1990.

⁴ En ligne: http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/ch200.Par.0002.UpFile.pdf/br_980500_ch200_g.pdf.

⁵ Voir en particulier le Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 22 août 2002, *Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur au Département fédéral des affaires étrangères* (www.admin.ch/ch/f/ff/2003/2667.pdf). Les annexes contiennent des tableaux des réseaux diplomatiques et consulaires de Suisse et d'autres pays occidentaux.

Das schweizerische Konsularwesen von 1798 bis 1895⁶

Matthias SCHNYDER *

1. Einleitung

1.1. Konzeption und Zielsetzungen

Eine historische Untersuchung des schweizerischen Konsularwesens von 1798 bis 1895 lässt sich aus dem Blickwinkel insbesondere dreier Problemkreise erörtern: der schweizerischen Geschichte der Aussenhandelspolitik, der schweizerischen Diplomatiegeschichte und der schweizerischen Wanderungsgeschichte.

Das Konsularwesen von 1798 bis 1895 ist integraler Bestandteil der schweizerischen Aussen- und insbesondere Aussenhandelspolitik im 19. Jahrhundert. Wenn in der Literatur von der Aussenpolitik der Schweiz im 19. Jahrhundert die Rede ist, dann meist im Zusammenhang mit den zentralen Aus-einandersetzungen der Schweiz mit ihren Nachbarn. Die meisten Beurteilungen der schweizerischen Aussenpolitik dieser Ära zeigen in einem Punkt eine ähnliche Tendenz: Wenn überhaupt von einem nennenswerten Gewicht politischer Präsenz der Schweiz gesprochen werden könne, dann frühestens im weiteren Vorfeld des ersten Weltkriegs. Für diese Zeit werden denn auch jene Fragen gestellt, die für die historische Beurteilung der Aussenpolitik der Schweiz von Interesse sind. Eine wichtige Ausnahme bildet die Aussenhandelspolitik. Diese bleibt relativ unbeachtet. Es müsste daher deutlicher wer-

⁶ Der vorliegende Text ist eine stark gekürzte und überarbeitete Fassung der Lizentiatsarbeit von lic. phil. Matthias Schnyder mit dem Titel *Das schweizerische Konsularwesen von 1798 bis 1895*, eingereicht im Sommer 2001 an der philosophischen Fakultät der Universität Freiburg bei Professor Urs Allematt. Die Arbeit ist meinen lieben Eltern Trudy Schnyder-König und Bernhard Schnyder gewidmet. Das Kapitel mit der anhand von Fallbeispielen dargestellten chronologisch-thematischen Typisierung der eidgenössischen Konsulate im 19. Jahrhundert wurde in diesem Heft nicht abgedruckt. Dasselbe gilt für das Verzeichnis der schweizerischen Konsulate im 19. Jahrhundert. Diese Dokumente können jedoch jederzeit beim Autor bestellt werden (matthias.schnyder@unifr.ch).

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am International Research and Consulting Centre (IRCC) des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg/Fribourg.

den, dass das Binnenland Schweiz mit seiner wirtschaftlichen Produktion weit über den Inlandbedarf hinaus nicht nur auf europäische, sondern auch auf aussereuropäische Märkte angewiesen war. Es wurde ein aussenhandelspolitisches Verhalten entwickelt, das den Schweizern den notwendigen Spielraum für eine insgesamt höchst erfolgreiche Tätigkeit verschaffte. Als ein wichtiges Bindeglied zwischen In- und Ausland dienten die Konsulate. Die Geschichte des Konsularwesens kann also zunächst als ein Beitrag zur Geschichte der Aussenhandelspolitik im 19. Jahrhundert gesehen werden.

Das Konsularwesen ist auch eine Geschichte direkter oder indirekter politischer Beziehungen, also Teil der schweizerischen Diplomatiegeschichte im weiteren Sinne. Obwohl schweizerische Aussenpolitik vor 1914 in der Regel von einem diplomatiegeschichtlichen Standort und, wie erwähnt, nicht etwa von einem wirtschaftsgeschichtlichen Standort aus betrachtet wurde, hat man die Geschichte der schweizerischen Diplomatie, mit Ausnahme der ab 1979 erschienenen *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS) und des Standardwerks von Claude Allematt über die Anfänge der professionellen schweizerischen Diplomatie⁷ eher vernachlässigt. Die Geschichte des schweizerischen Konsularwesens von 1798 bis 1895 soll also auch einen Beitrag zur schweizerischen Diplomatiegeschichte im 19. Jahrhundert darstellen. Die Diskussionen betreffend das Konsularwesen fanden denn auch oft im Rahmen der Auseinandersetzungen über die diplomatischen Posten statt.

Um sich der Geschichte des Konsularwesens im 19. Jahrhundert zuzuwenden, muss man sich schliesslich auch mit dem Studium eines weiteren historischen Forschungsfeldes, nämlich mit jenem der Wanderungsgeschichte, befassen. Die schweizerische Emigrationsgeschichte ist, wie jene der Diplomatie und der Aussenhandelspolitik, aufs Engste mit jener der Konsularwesens verbunden. Schweizerische Konsulate sind denn auch oft in jenen geographischen Räumen entstanden, in welche Schweizer ausgewandert sind und sich niedergelassen haben.

Das schweizerische Konsularwesen scheidet sich naturgemäss in vier Hauptdimensionen. Zunächst gilt es die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen des Konsularwesens in ihrer schweizerischen Eigenart zu sichten. Sodann muss die Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens vom „Ursprungsgebiet“ in die „Einzugsregion“ untersucht werden. Drittens hat ein Forscher die Welt des schweizerischen Konsularwesens an den einzelnen Schauplätzen vor Ort zu betrachten, d.h. die Besonderheiten einzelner Vertretungen hervorzuheben. Da aber diese Grundaspekte in grössere geschichtliche Gegebenheiten eingebettet sind, die das Konsularwesen je nach Zeitpunkt entscheidend prägten, werden schliesslich diese zusätzlich in die Untersuchung eingeflochten.

Demzufolge versucht die hier gebotene Untersuchung der Geschichte des schweizerischen Konsularwesens von ihren Anfängen bis 1895 folgende Problemkreise zu erörtern:

- In einem *ersten Kapitel* werden insbesondere die rechtlichen Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert berührt, woraus sich ein Grundraster der Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens zeichnen lässt. Weiter soll in diesem Kapitel die Organisationsstruktur der für das schweizerische Konsularwesen verantwortlichen Behörden und Organisationen aufgezeigt werden. Letzteres soll uns nicht zuletzt auch einen kurzen Überblick über die Herausbildung eines aussen- und insbesondere aussenhandelspolitischen Instrumentariums in der Schweiz lie-

⁷ Allematt, Claude I, *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848-1914)*, Diss. phil. Universität Freiburg, Freiburg/Schweiz 1990.

fern. Das schweizerische Konsularwesen soll in diesem ersten Kapitel in seiner grundlegenden Struktur aufgezeigt werden.

- In einem *zweiten Kapitel*, dem Kernkapitel dieser Arbeit, soll das schweizerische Konsularwesen in seinen vier Phasen des 19. Jahrhunderts (1798-1816, 1816-1851, 1851-1875 und 1875-1895) soweit als möglich chronologisch beschrieben und in geographische Räume eingeteilt werden. Da sich die Entwicklungen in Zeit und Raum naturgemäss gegenseitig ergänzen, habe ich versucht, die beiden miteinander zu verknüpfen. Eingeflochten in dieses Kapitel wird auch auf die spezifische Entwicklung des Amtes und des Aufgabenspektrums des schweizerischen Konsuls in den verschiedenen Phasen eingegangen werden. Dabei wird sich weisen, dass das Amt des Konsuls an Bedeutung ständig zugenommen und laufend an Komplexität gewonnen hat. Was das Aufgabenspektrum angeht, können wir eine Entwicklung von rudimentären Anfängen zu einer breit gefächerten Aufgabenpalette registrieren. Auch auf die Herkunft resp. das Rekrutierungsmilieu der eidgenössischen Konsuln in den verschiedenen Phasen soll eingegangen werden. Da sich dieses Herkunftsbild relativ einfach zeichnen lässt und keine nennenswerten Veränderungen im 19. Jahrhundert festgestellt werden können, habe ich diesen sozialgeschichtlich äusserst interessanten Aspekt ebenfalls in dieses Kapitel eingeflochten. Die Tatsache, dass die Entwicklung des Konsularwesens im 19. Jahrhundert entlang den parallel laufenden Entwicklungssträngen der schweizerischen Aussen- und Aussenhandelspolitik verlief, zwingt mich, auch einige zeitgenössische internationale politische, wirtschaftliche und soziale Geschehnisse zum Gegenstand der Untersuchung zu machen. Aus dem Gesagten geht hervor, dass der Kern der vorliegenden Arbeit in erster Linie einen historisch-deskriptiven Zweck verfolgt. Doch geht mit der geschichtlichen die kritische Betrachtung Hand in Hand.
- Wie bereits erwähnt, konnte die in einem *dritten Kapitel* anhand von Fallbeispielen dargestellte chronologisch-thematische Typisierung der eidgenössischen Konsulate im 19. Jahrhundert in diesem Heft aus Platzgründen nicht abgedruckt werden; sie zeigt insbesondere die Besonderheiten und das abweichende Verhalten einzelner Vertretungen an verschiedenen Schauplätzen vor Ort auf.
- In der *Schlussbetrachtung* werden die Forschungsergebnisse resümiert und Folgerungen gezogen, welche über das bearbeitete Gebiet hinausweisen.

Die zeitliche Festlegung der Untersuchung bedarf nur geringer Erläuterungen. Sie ist einerseits bedingt durch die Gründung der Helvetischen Republik, welche - und zwar durch eine blosser Verfügung des Ministers des Äusseren - ständige schweizerische Konsulate schuf. 1798 war an Stelle des losen Bundes der alten Orte ein Einheitsstaat getreten, der die Voraussetzungen zu einer einheitlichen Vertretung im Ausland schuf. Andererseits endeten im Jahre 1895 jahrelange Reformbestrebungen zur Schaffung von schweizerischen Berufskonsulaten, auf welche der Bundesrat mit seinem Gesetz über das Gesandtschafts- und Konsularwesen vom 27. Juni 1894⁸ geantwortet hatte, das allerdings im nachfolgenden Jahr vom Volk verworfen wurde.⁹ Mag auch diese Vorlage beim Volk keine Gnade gefunden haben, so stellt sie doch ein bedeutendes Datum, wenn nicht gar eine Zäsur im schweizerischen Konsularwesen dar. Interessanterweise wurde genau 1895, als man das System der *consules missi* verwarf, der erste eigentliche Berufskonsul in der Person von Paul Ritter in Yokohama von der eidgenössischen Regierung eingesetzt.¹⁰

⁸ *Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1900*, Bern, 1848-1900 (BBl.), 1895 Bd. 1, 860.

⁹ BBl. 1896 Bd. 2, 156.

¹⁰ Protokoll des Bundesrats, 10. September 1895, BAR E 1004 1/182.

1.2. Terminologische Abgrenzungen

Die Thematik des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert verlangt wenig Begriffserklärungen. Spezifische Fachbegriffe werden im jeweiligen einschlägigen Kapitel eine Erläuterung finden. Wichtig erscheint mir jedoch, den Begriff des eidgenössischen Konsuls im 19. Jahrhundert in Abgrenzung zum Gesandten und in seinen verschiedenen Arten zu definieren. In diesem Zusammenhang muss vorausgeschickt werden, dass der Begriff des Konsuls im schweizerischen Kontext im Verlaufe des 19. Jahrhunderts nicht immer gleich verstanden wurde. Von 1800 bis 1811 nannte man die Schweizer Konsuln, mit Rücksicht darauf, dass der Konsultitel in Frankreich während der Ära Napoleons nur den höchsten Rangbeamten zukam, „*Kommissäre der Handelsbeziehungen*“.¹¹ Bis zur Konstituierung des ersten Konsularreglements im Jahre 1851 trugen die eidgenössischen Konsuln den Namen „*Handelskonsuln*“. Erst im letztgenannten Jahre wurde die als zu eng gefasste Bezeichnung fallen gelassen und durch „*Konsul*“ schlechthin ersetzt.¹² Um meiner Arbeit einen einheitlichen Rahmen zu geben, werde ich jedoch grundsätzlich vom „*Konsul*“ sprechen. Somit kann auch eine allgemeine Definition in Abgrenzung zum Gesandten angestellt werden.

Für die Begriffsbestimmung des Konsuls in Abgrenzung zum Gesandten ist nicht etwa der Unterschied seiner Tätigkeit ausschlaggebend, obwohl sich diese in den meisten Fällen natürlich unterscheidet. Die Verschiedenheit der Aufgaben ist nur eine Folge der unterschiedlichen Stellung zum Absendestaat (Schweiz) und dem Empfangsstaat (Ausland). Der Gesandte ist ein Aussenorgan des Absendestaats und vertritt denselben unmittelbar dem Empfangsstaat gegenüber. Der Konsul dagegen bringt die Hoheit seines Absendestaats in erster Linie direkt dem eigenen Staatsangehörigen gegenüber zur Geltung. Sein Verhältnis zum Empfangsstaat ist ein indirektes. Eine direkte Beziehung kommt nur ausnahmsweise zur Entstehung. Diesem Grundsatz folgend beanspruchte die Schweiz für ihre Konsuln im 19. Jahrhundert grundsätzlich keinen diplomatischen Charakter. Nur ausnahmsweise, in Ermangelung eines diplomatischen Agenten d.h. Gesandten, konnte einem Konsul die diplomatische Vertretungsbefugnis für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit übertragen werden.¹³

Während der Gesandte also von allgemeinen und weiteren Gesichtspunkten ausgeht und sich in der Regel nicht unmittelbar um die einzelnen wirtschaftlichen und sozialen Interessen kümmert (es sei denn, er amte selber als Konsul), so nimmt sich der Konsul dagegen des einzelnen Falles an.¹⁴

Einen weiteren wichtigen Unterscheidungsfaktor zwischen dem eidgenössischen Konsul und dem Gesandten, zumindest im 19. Jahrhundert, bildet das Gehalt. Während die schweizerischen Konsuln, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ihr Amt im 19. Jahrhundert *honoris causa*, d.h. als Ehrenamt ausübten, bezogen die in amtlicher Tätigkeit stehenden Gesandten ein festes Entgelt. Trotz ihrer Honorarfunktion können wir die eidgenössischen Konsuln im 19. Jahrhundert jedoch als schweizerische Beamte bezeichnen, da sie durch einen Anstel-

¹¹ *Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803)*, hrsg. v. Alfred Rufer, Bd. 15, Freiburg/Schweiz 1964 (ASHR IV), Nr. 895a, 437; vgl. Schreiben des französischen Aussenministers Talleyrand an die helvetische Zentralbehörde, 12. Dezember 1799, BAR B 790; vgl. auch Eidgenössischer Direktorialbeschluss, 20. Dezember 1799, BAR B 790.

¹² *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1874*, alte Serie, Bern 1848-1875 (AS) Bd. 2, 293ff.

¹³ Grendelmeier, Alois, *Die staats- und völkerrechtliche Stellung der schweizerischen Konsuln im Auslande*, Diss. iur. Universität Zürich, Lachen 1931, 17-21.

¹⁴ Von Liszt, Franz, *Das Völkerrecht*, Berlin 1920 (11. Aufl.), 115-133.

lungsakt des Bundes in ihr Amt gehoben und ihnen, wenn auch nur ehrenhalber, Amtsgeschäfte übertragen wurden.¹⁵

Was die Arten der Konsuln betrifft, so sind grundsätzlich drei Unterscheidungen anzustellen. Die wichtigste Zweiteilung ergibt sich im Hinblick auf die Befugnisse der Konsuln im Empfangsstaat (Konsuln schlechthin vs. Jurisdiktionskonsuln). Gleichberechtigte Staaten anerkennen nur Konsuln schlechthin. Demgegenüber sind die Jurisdiktionskonsuln solche, die im Empfangsstaat über ihre Landsleute und Schutzgenossen als Richter stehen. Diese Einrichtung findet sich nur bei Staaten, in denen sich der Fremde abendländischer Kultur den Gesetzen des Aufenthaltsstaats nicht unterstellt.¹⁶ Gemäss den Artikeln 4-6 des am 6. Februar 1864 zwischen der Schweiz und Japan abgeschlossenen Freundschafts- und Handelsvertrags wurde den eidgenössischen Konsuln erstmals das Recht auf eigene Konsulargerichtsbarkeit eingeräumt.¹⁷

Die zweite Einteilung in Generalkonsuln, Konsuln und Vizekonsuln steht im Zusammenhang mit der Bildung von Konsularbezirken und ist vorwiegend in organisatorischer Hinsicht bedeutsam. Dennoch werden zuweilen an diese Einteilung Privilegien völkerrechtlicher Natur geknüpft.¹⁸ So wurde es etwa 1854 als nötig erachtet, dem Konsulat in Turin den Grad eines Generalkonsulats zu verleihen, da der Inhaber sonst die ihm übertragenen Geschäfte mehr oder weniger diplomatischen Charakters nicht hätte ausüben können und ihm der Weg zu den Behörden verschlossen gewesen wäre.¹⁹ Im Jahre 1896 wandelte man das Generalkonsulat in Turin wieder in ein einfaches Konsulat um, „weil die Stadt Turin längst ihre frühere Bedeutung eingebüsst hat.“²⁰ Der Titel eines Generalkonsuls wurde erstmals im Tagsatzungsbeschluss vom 8. August 1816 für diejenigen Fälle gestattet, in denen es die Ausdehnung des angewiesenen Wirkungskreises oder ganz besondere Verhältnisse rechtfertigen.²¹ In den Ländern, in welchen die Schweiz im 19. Jahrhundert keine diplomatische Vertretung unterhielt, war das Personal des Konsularamts dem Generalkonsulat unterstellt. Die Vizekonsuln, die nur in solchen Konsularbezirken ernannt wurden, welche zu gross waren, als dass das Konsulat im Stande gewesen wäre, seine Tätigkeit im gesamten Bezirk auszuüben, standen unter der Direktion des Konsulats, in dessen Bezirk sie sich befanden.²² Als Besonderheit ist hier hervorzuheben, dass ein eidgenössischer konsularischer Vertreter mit dem Titel Generalkonsul im 19. Jahrhundert ausnahmsweise nicht gleichzeitig auch Inhaber eines Generalkonsulats sein musste. So konnte gewissen Konsuln für besondere Dienste auch der Rang eines Generalkonsuls *ad personam* übertragen werden.²³ Diese Tatsache ist für das Verständnis der folgenden Untersuchung entscheidend.

Eine letzte Unterscheidung von vorwiegend staatsrechtlicher aber auch finanzpolitischer Tragweite ist diejenige in Berufs- und Honorarkonsuln resp. Wahlkonsuln (*consules missi* vs. *consules electi*).²⁴ Erstere sind solche, die ihre Mission hauptamtlich, letztere solche, die ihren Beruf nur nebenamtlich ausüben. Der Honorarkonsul wird grundsätzlich aus der Mitte der

¹⁵ *Konsularbulletin*, hrsg. v. Eidgenössischen Politischen Departement, 6 (1927), Nr. 4, Beilage Nr. 12, 2. Teil, 17f.

¹⁶ Von Liszt, 125, 127f.

¹⁷ AS Bd. 8, 687ff.

¹⁸ Von Liszt, 125.

¹⁹ BBl. 1867 Bd. 2, 318.

²⁰ BBl. 1896 Bd. 2, 159.

²¹ *Repertorium der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814 bis 1848*, hrsg. v. Wilhelm Fetscherin (Repertorium II), Bd. 2, Bern 1876, 17.

²² Fischer, Oscar, *Die schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Ausseninteressen*, Bern 1909, 2.

²³ Vgl. Auszug aus dem Sitzungsprotokoll des Bundesrats, 19. März 1937, BAR E 2500 Bd. 1.

²⁴ Von Liszt, 124f.

betreffenden Auslandkolonie gewählt.²⁵ Die Schweiz wählte, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, im 19. Jahrhundert das System der Honorarkonsuln.²⁶

1.3. Forschungsstand und Quellenlage

Bis zum heutigen Tag existiert keine umfassende historische Gesamtschau des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert. Dennoch haben sich eine ganze Anzahl Akademiker mit diesem Thema beschäftigt. Es sind hier vor allem Rechtswissenschaftler zu nennen, welche ihre Forschung den formellen und juristischen Aspekten der schweizerischen konsularischen Aussenvertretungen im 19. Jahrhundert gewidmet haben. Auch in diesem Bereich existiert jedoch keine Gesamtschau, sondern gibt es in erster Linie Abhandlungen über einzelne Konsularreglemente, Reformversuche oder die Konsularorganisation im engeren Sinne. Die meisten dieser Werke erschienen in den Jahrzehnten vor und nach 1900, d.h. während der grossen Reformbestrebungen im Bereiche des schweizerischen Konsularwesens. Zu nennen sind hier etwa *De la juridiction consulaire* von Norbert Bosset, *L'organisation consulaire suisse* von Georges Criblez, *Die schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Ausseninteressen* von Oscar Fischer, *Die schweizerische Konsularreform* von August Oncken, *Contribution à l'étude du régime consulaire suisse* von Marius Piguet und *Die schweizerischen Wirtschaftsvertretungen im Ausland* von Kurt Rohner. Weitere einschlägige Informationen staatsrechtlicher Art über das schweizerische Konsularwesen im 19. Jahrhundert finden sich in den Abhandlungen über das eidgenössische Bundesstaatsrecht von Johann Jakob Blumer, Rudolf Eduard Ulmer, Johann Kaspar Bluntschli, Ludwig Rudolf von Salis und Walther Burckhardt, sowie in verschiedenen Handwörterbüchern der Rechtswissenschaft.

In einzelnen Abhandlungen über die schweizerische Diplomatiegeschichte, hier sei insbesondere auf das Standardwerk von Claude Altermatt aber auch auf ältere Werke wie *La représentation diplomatique de la Suisse* von René de Weck oder *Sur la représentation extérieure de la Suisse* von Georges Wagnière hingewiesen, wird die Entwicklung des Konsularwesens jeweils am Rande erwähnt, jedoch nicht ausgeführt.

Als äusserst ertragreich für die Bearbeitung der Geschichte des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert zeigt sich auch die Auswanderungsliteratur. Auf diese, wie auch auf die zuvor erwähnten juristischen und diplomatiegeschichtlichen Werke, konnte ich mich stützen, um meiner Untersuchung einen Raster zu geben. Im Zusammenhang mit der Auswanderungsliteratur soll hier auch auf die Werke von Béatrice Veyrassat,²⁷ sowie von François Nicod und Gérald Arlettaz²⁸ hingewiesen werden. Diese bilden wichtige Puzzlestücke im Bereich der Erforschung des Konsularwesens mit Bezug auf die Auswanderungsliteratur, wurden jedoch in meinen Text nicht direkt integriert.

²⁵ Grendelmeier, 37.

²⁶ *Konsularbulletin*, 6 (1927), Nr. 4, Beilage Nr. 12, 2. Teil, 17f.

²⁷ Veyrassat, Béatrice, *Réseaux d'affaires internationaux, émigrations et exportations en Amérique latine au XIXe siècle : le commerce suisse aux Amériques = International business networks, emigration and exports to Latin America in the nineteenth century : Swiss trade with the Americas*, Collection Publications du Centre d'histoire économique internationale de l'Université de Genève, Genève 1993.

²⁸ Nicod, François/Arlettaz, Gérald, "La France relais de l'émigration des Suisses vers les Etats-Unis. Le cas du Havre, 1848-1865", in: *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939. Actes du Colloque de Neuchâtel* (sous la direction de Raymond Poidevin et Louis-Edouard Roulet), Neuchâtel 1982, 25-36.

Die Erforschung des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert fusst jedoch in erster Linie auf dem eingehenden Studium der eidgenössischen Abschiede von 1798 bis 1848 und den amtlichen Publikationen des Bundes, wie den Bundesblättern von 1848 bis 1900 und der Amtlichen Sammlung von 1848 bis 1900. Äusserst hilfreich zu dieser Untersuchung waren auch die ersten vier Bände der Diplomatischen Dokumente der Schweiz, die den Zeitraum von 1848 bis 1903 umfassen. Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, die umfangreichen Primärquellen der einzelnen Konsulate im schweizerischen Bundesarchiv umfassend auszuwerten. Dennoch beziehe ich mich relativ oft auf ausgewählte Dokumente dieser Sammlung. Dasselbe gilt für einschlägige schweizerische Zeitschriften und Tageszeitungen, welche ich nicht systematisch auswerten, jedoch für verschiedene Untersuchungen beziehen konnte. Hier sei etwa die *Neue Zürcher Zeitung*, *Der Bund*, die *Gazette de Lausanne*, aber auch das *Schweizerland*, das *Schweizer Echo* und das *Konsularbulletin* genannt.

Mit der von mir im Jahre 1999 zum 200-jährigen Jubiläum des schweizerischen Generalkonsulats in Genua durchgeführten Untersuchung *Duecento anni di Consolato Generale die Svizzera a Genova*,²⁹ in welcher ich mich insbesondere auf Akten aus dem Bundesarchiv bezog, lag mir eine Fallstudie betreffend das schweizerische Konsularwesen im 19. Jahrhundert vor, welche die Erfassung des Gebietes erleichterte und teilweise als Hilfsmittel zur beispielhaften Illustration gewisser Thesen diente.

Aus den Ausführungen geht hervor, dass die Quellenlage in der Schweiz für die vorliegende Arbeit verhältnismässig günstig ist. Dennoch stellt gerade diese äusserst gute Quellenlage den Forscher vor gewisse Schwierigkeiten. Es sei hier insbesondere auf die Problematik hingewiesen, die Komplexität und den Umfang der Materie in sinnvoller Weise darzustellen. Des weiteren muss hinzugefügt werden, dass selbst ein begrenztes Thema in diesem Bereich genaue Kenntnisse der Verhältnisse nicht nur im Entsendestaats der Konsuln, d.h. der Schweiz, sondern auch in den verschiedenen Empfangsstaaten voraussetzt, was sich manchmal bei der räumlichen Distanz und bei der geographischen, sprachlichen und kulturellen Verschiedenheit und dadurch oft einseitigen Quellenlage als schwierig erweisen kann.

Schliesslich möchte ich hier noch auf ein formales Prinzip dieser Arbeit hinweisen: Zitate im Text werden in originaler Orthographie wiedergegeben. Änderungen wurden keine vorgenommen.

²⁹ Schnyder, Matthias, "Duecento Anni di Consolato Generale di Svizzera a Genova", in: Bosshart-Pfluger, Catherine, *Genova – Crocevia tra Svizzera e Italia. Il Consolato Generale di Svizzera a Genova 1799-1999*, Frauenfeld/Stuttgart/Wien 2000, 53-153.

2. Rechtliche und organisatorische Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens

2.1. Rechtliche Grundlagen

Zunächst soll der Begriff „Konsularrecht“ in allgemeiner Weise erklärt werden. Er hat eine doppelte Bedeutung. Im objektiven Sinne beschreibt er die Zusammenfassung aller geschriebenen und ungeschriebenen Rechtssätze, welche sich auf das Konsularwesen beziehen. Im subjektiven Sinne dagegen bedeutet er die Befugnis, Konsuln zu entsenden und zu empfangen.³⁰ In diesem Kapitel soll insbesondere auf das Konsularrecht im objektiven Sinne eingegangen werden. Das Konsularrecht im subjektiven Sinne wird unter den organisatorischen Grundlagen näher beleuchtet werden.

Da sich das Konsularrecht nur zwischen zwei Staaten als eine Funktion aus ihrem Verhältnis zueinander verwirklichen kann, so wird es teils durch das Staatsrecht und teils durch das Völkerrecht geregelt.³¹ Im Unterschied zum Gesandtschaftsrecht waren die Rechtssätze, welche das Konsularrecht im 19. Jahrhundert ausmachten, vor allem in speziellen Landeserlassen (Verordnungen, Konsularreglemente, Instruktionen und Konsulargesetze) und in völkerrechtlicher Hinsicht vor allem in Staatsverträgen (Konsularverträgen, Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsverträgen sowie Konsulargerichtsverträgen) über Zulassung, Tätigkeit und Privilegien der Konsuln geregelt. Das Gesandtschaftsrecht hingegen beruhte in erster Linie auf Völkergewohnheitsrecht und beschränkte sich im staatsrechtlichen Bereich darauf, die Stellung des Gesandten als staatlichen Beamten zu regeln.³² Dies gilt auch im schweizerischen Kontext. Als schweizerische Eigenart muss hier jedoch betont werden, dass das eidgenössische Konsularwesen im 19. Jahrhundert nie in einem eigentlichen Konsulargesetz geregelt wurde. Zwar lag am 27. Juni 1894 ein Bundesbeschluss betreffend ein Bundesgesetz über die Vertretung der Schweiz im Ausland vor;³³ dieses wurde aber in der Referendumsabstimmung vom 3. Februar 1895 vom Volk verworfen.³⁴

2.1.1. Staatsrechtliche Grundlagen

In den staatsrechtlichen Quellen werden jene Bereiche des Konsularrechts geregelt, die das Verhältnis der Konsularbeamten sowie das konsularische Amt in Beziehung zum Absendestaat regeln.³⁵ Im schweizerischen Kontext fallen unter diese Rechtsquellen insbesondere die eidgenössischen Verfassungen, Konsularreglemente, Verordnungen und Instruktionen. Der Versuch, im 19. Jahrhundert ein umfassendes Konsulargesetz zu realisieren, scheiterte, wie oben erwähnt, in einer Volksabstimmung im Jahre 1895.

Voraussetzung zu einer einheitlichen Vertretung im Ausland und damit zu deren Regelung bildete die Schaffung eines Einheitsstaats im Jahre 1798. Aufgrund von Artikel 80 und 82 der

³⁰ Von Liszt, 124-133.

³¹ Grendelmeier, 11.

³² Freudenberg, Reinhart, „Konsularrecht“, in: *Wörterbuch des Völkerrechts*, hrsg. v. Hans-Jürgen Schlochauer, (2. Aufl.), Bd. 2, Berlin 1961, 282f.; vgl. Ebers, Godehard, „Gesandtschafts- und Konsularrecht“, in: *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, hrsg. v. Fritz Stier-Somlo/Alexander Elster, Bd. 2, Berlin/Leipzig 1927, 775.

³³ BBl. 1895 Bd. 1, 860.

³⁴ BBl. 1896 Bd. 2, 156.

³⁵ Grendelmeier, 11.

ersten helvetischen Verfassung³⁶ errichtete das Direktorium mittels blosser Verfügung die ersten Handelskonsulate der Schweiz im Ausland.³⁷ In der zweiten helvetischen Verfassung wurde dann das Prinzip der konsularischen Vertretung erstmals in Artikel 57 festgehalten.³⁸ Organisation und Obliegenheiten der Konsularbeamten waren jedoch weder durch ein Gesetz noch durch ein Reglement festgelegt.³⁹

Die Mediationsverfassung vom 19. Februar 1803 brachte keine wesentlichen Änderungen in den staatsrechtlichen Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens.⁴⁰ Unter Berufung auf Artikel 10 und 32 derselben erging jedoch am 16. September 1803 ein Tagsatzungsbeschluss,⁴¹ der die grundsätzlichen Richtlinien für den Ausbau des schweizerischen Konsularwesens aufstellte. Ein einschlägiges Reglement wurde aber nicht geschaffen.⁴²

Der Bundesvertrag vom 7. August 1815⁴³ hatte trotz seines ultraföderalistischen Gehalts auf die Organisation der konsularischen Interessenvertretung keinen entscheidenden Einfluss.⁴⁴ Der erste Aufgabenkatalog für die schweizerischen Konsuln wurde dann durch den Tagsatzungsbeschluss vom 8. August 1816 ins Leben gerufen.⁴⁵ Ein Konsularreglement war es jedoch noch immer nicht. Trotzdem zeigte sich, dass dieser Beschluss in der Folgezeit für das schweizerische Konsularwesen von grundlegender Bedeutung sein sollte. Er vermehrte die Obliegenheiten der Konsuln und fixierte zum ersten Mal in legaler Form deren Befugnisse und Pflichten.⁴⁶

Am 18. Dezember 1840 erliess der Vorort Zürich achtundvierzig Ausführungsbestimmungen zum Tagsatzungsbeschluss von 1816.⁴⁷ Damit regelte er in ausführlicherer Weise als bisher die personelle Organisation sowie die allgemeinen und besonderen Pflichten der Konsuln.⁴⁸ Das erste schweizerische Konsularreglement wurde jedoch erst ein gutes Jahrzehnt später geschaffen.

Eine der ersten gesetzgeberischen Arbeiten des 1848 neu entstandenen Bundesstaats war die rechtliche Normierung des konsularischen Vertretungswesens, zu dessen Ausdehnung die durch den Tagsatzungsbeschluss von 1816 geschaffenen legalen Grundlagen schon längst in keinem Verhältnis mehr gestanden hatten. In einem 42 Artikel zählenden Reglement vom 1. Mai 1851⁴⁹ wurden umfassende Bestimmungen, zum erheblichen Teil in Anlehnung an den Wortlaut der vorangegangenen Tagsatzungsbeschlüsse, über das ganze konsularische Vertre-

³⁶ Art. 80 und Art. 82 der Verfassung der helvetischen Republik vom 12. April 1798, in: Bluntschli I, Johann Kaspar, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart*, Bd. 2, Zürich 1852, 316.

³⁷ *Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803)*, hrsg. v. Johannes Strickler, Bd. 2, Bern 1887 (ASHR I), Nr. 78, 432.

³⁸ Vgl. Art. 57, Zweite Helvetische Verfassung vom 20. Mai 1802, in: Hilty, Carl, *Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 1891, 354.

³⁹ Gutermann, Paul, *Grundzüge des schweizerischen Konsularrechts*, Diss. iur. Universität Göttingen, Göttingen 1930, 13.

⁴⁰ Vgl. Mediationsakte vom 19. Februar 1803, in: Hilty, 423-427.

⁴¹ *Repertorium der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1803 bis 1813*, hrsg. v. Jakob Kaiser, in zweiter Aufl. bearbeitet, Bern 1886 (Repertorium I), 302-303; vgl. BBl. 1867 Bd. 2, 350f.

⁴² Rohner, Kurt, *Die schweizerischen Wirtschaftsvertretungen im Ausland*, Diss. rer. pol. Universität Bern, Bern 1944, 4.

⁴³ Vgl. Bundesvertrag zwischen den 22 Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815, in: Bluntschli I, 358-368.

⁴⁴ *Repertorium II*, 15; vgl. *Abschiede der eidgenössischen Tagsatzung 1813-1848*, Bundeskanzlei Bern, Bern 1813-1848 (Eidg. Abschiede III), 1816, 107.

⁴⁵ *Ibid.*, 17-18; vgl. Eidg. Abschiede III, 1816, 109.

⁴⁶ Fischer, 11.

⁴⁷ Criblez, Georges, *L'organisation consulaire suisse*, Diss. rer. pol., Universität Neuenburg, Neuenburg 1932, 13.

⁴⁸ Grendelmeier, 9.

⁴⁹ AS Bd. 2, 293-313.

tungswesen niedergelegt.⁵⁰ Damit erhielt die schweizerische Eidgenossenschaft ein gutes halbes Jahrhundert nach der Eröffnung des ersten Konsulats ihr erstes eigentliches Konsularreglement. Die Gesetzesform war aber absichtlich nicht gewählt worden, weil einmal die verfassungsmässige Berechtigung zur Legiferierung in dieser Materie fehlte und weil der Bundesrat die uneingeschränkte Aktionsfreiheit auf diesem seiner Natur nach so delikatem Gebiet der auswärtigen Beziehungen behalten wollte.⁵¹

Während zwei Jahrzehnten gestaltete sich der gesamte Konsulardienst nach Massgabe dieses Reglements. Auf wiederholtes Ansuchen der Bundesversammlung und einzelner Konsularbeamter hin bereitete der Bundesrat anfangs der 1870er Jahre eine durchgreifende Revision des Konsularreglements von 1851 vor.⁵² Obwohl die Verfassungsrevision von 1874 keine unmittelbare Umstellung des Konsularwesens nötig gemacht hätte, forderte die Entwicklung des eidgenössischen Aussenhandels eine Anpassung des schweizerischen Vertretungswesens an die sich verändernde Wirtschaftslage.⁵³ Besondere Veranlassung hierzu gab auch die im Bundesgesetz betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe vom 24. Dezember 1874 enthaltene Bestimmung, zufolge welcher der Bundesrat ermächtigt wurde, den Konsularbeamten die Befugnis zur Erhaltung (d.h. zur verbindlichen Feststellung) von Geburten und Todesfällen, wie zur Schliessung von Ehen, einzuräumen.⁵⁴ Das neue Reglement, betitelt *Reglement für die schweizerischen Konsularbeamten vom 26. Mai 1875*, änderte indessen an den Grundlagen der Konsularorganisation nichts und erwies sich in der Hauptsache als eine auf 70 Artikel erweiterte neue Auflage der alten Verordnung.⁵⁵

Dennoch konnte sich dieses Reglement noch beinahe ein halbes Jahrhundert halten. Am 1. Januar 1920 wurde es dann durch dasjenige vom 16. Dezember 1919⁵⁶ abgelöst.⁵⁷ Die grosse konsularische Reformbewegung, seit Mitte der 1870er Jahre, hatte bis zum Ende des 19. Jahrhunderts weder ein neues Reglement noch ein Konsulargesetz hervorgebracht. Das Fundament dazu schien jedoch gelegt zu sein.

Die staatsrechtlichen Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens beruhten während des gesamten 19. Jahrhunderts hauptsächlich auf Verordnungen und Reglementen. Ein Gesetz konnte nicht geschaffen werden. Entscheidend für diese Zurückhaltung bei der konsularischen Legiferierung war in diesem Zusammenhang sicher, dass die eidgenössischen Konsuln im 19. Jahrhundert, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ihre Tätigkeit *honoris causa*, d.h. ehrenhalber, ausübten und die Öffentlichkeit, aber auch die Bundesbehörden und weite Teile der Grossindustrie bezahlten Vertretern, eher kritisch gegenüber standen. In Bezug auf die Honorar- resp. Berufskonsuln nahm die Schweiz denn auch sehr lange eine Sonderstellung ein. So hat die Wissenschaft teilweise gar von einem „schweizerischen Konsulartypus“ gesprochen.⁵⁸

⁵⁰ Fischer, 14.

⁵¹ Diese Auffassung ist seitens des Bundesrats insbesondere in einer Botschaft vom 20. Oktober 1877 betont worden, als er sich zum Postulat vom 24. Juli 1869 (AS Bd. 9, 875) betreffend die gesetzliche Organisation des auswärtigen Vertretungswesens vernehmen liess, BBl. 1877 Bd. 4, 31f.

⁵² Fischer, 16f.

⁵³ Grendelmeier, 9f.

⁵⁴ *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft 1875-1919*, neue Folge, Bern, 1876-1920 (AS n.F.) Bd. 1, 506-527.

⁵⁵ *Ibid.*, 528-564; vgl. BBl. 1875 Bd. 3, 779.

⁵⁶ AS n.F. Bd. 36, 21-53.

⁵⁷ Vgl. *Konsularbulletin*, 11 (1932), Nr. 4, Beilage Nr. 20, 2. Teil, 33-36.

⁵⁸ Grendelmeier, 39.

Neben den besprochenen staatsrechtlichen Grundlagen des Konsularrechts im 19. Jahrhundert sind zusätzlich noch einzelne Bestimmungen zu erwähnen, die, wenn auch nicht ausschliesslich und direkt, auf das Konsularwesen Bezug nahmen. Diese sind in verschiedenen Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und Bundesratsverordnungen zu finden.⁵⁹ Man kann hier etwa das Bundesgesetz betreffend die Verantwortung der eidgenössischen Beamten vom 9. Dezember 1850,⁶⁰ das Bundesgesetz betreffend den Militärpflichtersatz vom 28. Juni 1878⁶¹ und das Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893⁶² anfügen. Es lohnt sich jedoch nicht, näher auf diese Bestimmungen einzugehen, da wir uns in der Folge nicht mehr damit befassen werden.

2.1.2. Völkerrechtliche Grundlagen

In den völkerrechtlichen Quellen werden jene Bereiche des Konsularrechts geregelt, die das Verhältnis des Konsularbeamten zum Empfangsstaat regeln. Hierzu gehören das Landesrecht des Empfangsstaats und insbesondere das Staatsvertragsrecht.⁶³

Während des 19. Jahrhunderts kam es zu keiner internationalen Regelung des Konsularwesens. Zahlreiche konsularrechtliche Bestimmungen wurden jedoch mit Hilfe des Staatsvertragsrechts, d.h. in bilateralen Staatsverträgen, geregelt.⁶⁴ Die Rechtsstellung des Konsularbeamten im Empfangsstaat beruhte daher, abgesehen von den einschlägigen Reglementen und Instruktionen des Absendestaats, auf besonderen Konsularkonventionen zwischen seinem Heimatstaat und dem Empfangsstaat.⁶⁵ Hierbei legten die Vertragspartner die Bedingungen und Formen für die Zulassung konsularischer Beamter, den Umfang ihrer persönlichen Rechte und Pflichten sowie die polizeilichen, administrativen und richterlichen Amtsbefugnisse fest. Die beiden vertragsabschliessenden Staaten räumten sich gegenseitig das Recht ein, konsularische Behörden an allen Häfen, in allen Städten und an allen sonstigen Plätzen zuzulassen. Eine Meistbegünstigungsklausel fixierte die Vorrechte der konsularischen Vertreter, die jedoch eine persönliche Immunität nicht einschloss. Den konsularischen Beamten stand somit, im Gegensatz zu den Gesandten, Exterritorialität nicht zu.⁶⁶ Diese Regelungen fanden sich jedoch nicht ausschliesslich in gesonderten Übereinkommen, sondern wurden auch in Handels-, Freundschafts- und Niederlassungsverträge integriert.⁶⁷ Solche Vereinbarungen waren deshalb notwendig, weil das Konsularrecht, wie oben angedeutet, nicht notwendigerweise, wie dies etwa beim Gesandtschaftsrecht der Fall war, auf völkerrechtlichen Grundsätzen beruhte.⁶⁸

Vor 1798 war jeder eidgenössische Ort als unabhängiger Staat Subjekt des Völkerrechts. Als solcher besass er das aktive und passive Konsularrecht, das ihm durch keine übergeordnete

⁵⁹ Ibid., 12.

⁶⁰ AS Bd. 2, 149-160.

⁶¹ AS n.F. Bd. 3, 565-575.

⁶² AS n.F. Bd. 13, 455-518.

⁶³ Grendelmeier, 13.

⁶⁴ Eine internationale Regelung des Konsularwesens wurde erst 1963 erreicht. Richtsteig, Michael, *Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen. Entstehungsgeschichte, Kommentierung, Praxis*, Baden-Baden 1994, 140-141.

⁶⁵ Reichesberg, Naum, „Konsularwesen“, in: *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, hrsg. v. Naum Reichesberg, Bd. 2, Bern 1905, 778.

⁶⁶ Berg von, Inge Bianka, *Die Entwicklung des Konsularwesens im Deutschen Reich von 1871-1914 unter besonderer Berücksichtigung der aussenhandelsfördernden Funktionen dieses Dienstes*, Diss. rer. pol. Universität Köln, Köln 1995, 14.

⁶⁷ Furrer II, Alfred, „Konsulate“, in: *Volkswirtschaftslexikon der Schweiz*, hrsg. v. Alfred Furrer, Bd. 2, Bern 1885, 128.

⁶⁸ Gutermann, 20-21.

Gewalt vorenthalten oder eingeschränkt werden konnte. Völlig anders war die Lage nach 1798 unter der Herrschaft der Helvetik. Die einzelnen Orte waren als Staaten untergegangen.⁶⁹

So lebten die Kantone nur noch als Verwaltungsbezirke weiter und hatten damit ihre Konsularfähigkeit gegenüber anderen Staaten verloren. Das Konsularrecht war an den Einheitsstaat übergegangen. Auch die Mediationsakte von 1803⁷⁰ und der Bundesvertrag von 1815⁷¹ behielten die auswärtigen Angelegenheiten ausschliesslich der Zentralgewalt vor, um dadurch nach aussen die Einheit zu wahren. Aufgrund des eher lockeren Charakters des Bundesvertrags wurden bis 1848 jedoch keine Staatsverträge mit konsularrechtlichen Bestimmungen getroffen.⁷²

Als 1848 die erste Bundesverfassung geschaffen wurde und sich das schweizerische Staatsleben zentralistisch fortentwickelte, war es selbstverständlich, dass die äusserlich erkennbaren Merkmale des geeinigten Staats nicht preisgegeben werden durften. Die Frage, ob den Kantonen das Konsularrecht zuerkannt werden müsse, wurde nicht mehr aufgeworfen, sondern man übernahm die Einrichtung, wie sie seit fünfzig Jahren bestanden hatte.⁷³ Aufgrund von Artikel 8 der Bundesverfassung, wonach dem Bund allein das Recht zustand, mit dem Ausland unter anderem Handels- und Zollverträge abzuschliessen, und im Zusammenhang mit Artikel 90 Ziffer 8 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten übertrug, schloss dieser nach 1848 wiederholt Staatsverträge mit konsularrechtlichen Bestimmungen ab.⁷⁴ Während der Bundesrat die Rechte und Pflichten der Konsuln im Allgemeinen in den Konsularreglementen festgelegt hatte, begann er also gleichzeitig die rechtliche Stellung der Konsuln innerhalb der einzelnen fremden Staaten durch den Abschluss von Konsularverträgen und Sonderbestimmungen zu den Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsverträgen zu regeln.⁷⁵ Die erste geltende derartige Bestimmung fand sich in Artikel 10 des Handelsvertrags mit Sardinien vom Jahr 1851:

„Zum Schutze des Handels können Konsuln und Vice-Konsuln von jedem der beiden Länder im andern aufgestellt werden. Diese Agenten treten jedoch ihre Funktionen erst dann an und geniessen die Rechte, Privilegien und Freiheiten, welche an ihre Stelle geknüpft sind, erst von dann an, wenn sie das Exequatur⁷⁶ der Landesregierung erhalten haben werden. Dieser wird übrigens das Recht vorbehalten, die Orte zu bestimmen, an welchen sie keine Konsulate anzunehmen für gut findet; wohlverstanden jedoch, dass beide Regierungen sich hierin gegenseitig keine Beschränkungen entgegengesetzen würden, welche in ihrem Lande nicht auch für alle andern Nationen Geltung hätten. Die schweizerischen Konsularagenten in den sardinischen Staaten sollen alle Privilegien, Vergünstigungen und Freiheiten genössig sein, welche

⁶⁹ So steht in Artikel 1 der ersten helvetischen Verfassung vom 12. April 1798: „Die helvetische Republik macht einen untheilbaren Staat aus. Es giebt keine Grenzen mehr zwischen den Kantonen und den unterworfenen Landen, noch zwischen einem Kanton und dem andern.“ Bluntschli I, 305.

⁷⁰ Vgl. Art. 10, 17 und 32 der Mediationsakte vom 19. Februar 1803, in: Hilty, 424f., 427.

⁷¹ Vgl. Art. 8. des Bundesvertrages zwischen den 22 Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815, in: Bluntschli I, 358.

⁷² Grendelmeier, 23f.

⁷³ Furrer II, 128.

⁷⁴ Vgl. Art. 8 und Art. 90 Ziff. 8, BV vom 12. September 1848, in: Bluntschli, Johann Kaspar, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart*, Bd. 2, Stuttgart 1875 (Bluntschli II), 431, 446.

⁷⁵ Gutermann, 20f.

⁷⁶ Zum Exequatur: Die Schweiz besitzt nur jenen Staaten gegenüber einen subjektiven Rechtsanspruch Konsuln in deren Länder zu senden, mit denen sie in einem bezüglichen Vertragsverhältnis steht. Rechtlich stellt das Exequatur (lat.: er möge vollziehen) einen Verwaltungsakt dar, durch welchen dem Gesuchsstaat die Ausdehnung seiner Staatshoheit auf das Gebiet des Empfangsstaates gestattet wird, unter der stillschweigenden Voraussetzung, dass die Ausdehnung nur so weit geschehe, als der Empfangsstaat durch die Zustimmungserteilung seine eigene Hoheit beschränkt, Grendelmeier, 62ff.

die in gleicher Eigenschaft accreditirten Agenten der am meisten begünstigten Nationen geniessen, in der Schweiz gilt das Gleiche für die sardinischen Konsularagenten.“⁷⁷

Bis im Jahre 1895 wurden zahlreiche solcher Konventionen vereinbart. Die dritte Phase des Konsularwesens im 19. Jahrhundert zeigte sich als Höhepunkt dieser Vertragspolitik. Den ersten eigentlichen Konsularvertrag unterzeichnete die Schweiz am 26. Januar 1861 mit Brasilien.⁷⁸

Bevor der Konsul in seine Funktion treten konnte, hatte er, wie in den meisten bilateralen Staatsverträgen explizit festgehalten, nach der offiziellen Einsetzung durch die Schweiz, das Exequatur der betreffenden auswärtigen Regierung einzuholen. Dies galt bereits für den ersten schweizerischen Konsul Marc Antoine Pellis in Bordeaux im Jahre 1798.⁷⁹ Die ausländischen Regierungen wurden bei der Errichtung der neuen schweizerischen Konsulate grundsätzlich von den eidgenössischen Behörden nicht vorher um die Aufstellung desselben angegangen.⁸⁰

Ein Sonderfall in Sachen konsularrechtlicher Regelung in Staatsverträgen soll am Ende dieses Kapitels noch Erwähnung finden. Während die beiden vertragsschliessenden Staaten sich gegenseitig das Recht einräumten, konsularische Behörden an allen Orten in ihren Ländern zuzulassen,⁸¹ blieb der Regierung des sogenannten Empfangsstaats in Ausnahmefällen auch das Recht vorbehalten, nicht nur eine bestimmte Persönlichkeit als Konsul zurückzuweisen, sondern von einem bestimmten Ort Konsuln überhaupt auszuschliessen. Von letzterem Rechte wurde nur ganz ausnahmsweise Gebrauch gemacht. Dieser Ausnahmefall trat jedoch im Jahre 1850 ein, als die österreichische Regierung keinen Konsul in Mailand zuliess, so dass die bestehenden Konsulate – auch die Schweiz besass dort seit 1835 ein solches – aufgehoben werden mussten. Die österreichische Regierung griff zu dieser Massnahme offenbar mit Rücksicht auf ihre gerade erst wiederhergestellte Herrschaft in der Lombardei, um die Ausländer als ein beunruhigendes Element von Mailand abzuziehen und sich die Herrschaft zu sichern.⁸²

2.2. Organisatorische Grundlagen

Unsere Thematik kann nicht abgehandelt werden, ohne auf die Organisationsstruktur der verantwortlichen eidgenössischen Behörden, aber auch auf die Bedeutung von Privaten und wirtschaftlichen Organisationen bei der Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert einzugehen. Während die organisatorischen Grundlagen der verantwortlichen Behörden sehr systematisch behandelt werden können, müssen die beiden Gruppen der Privaten und der wirtschaftlichen Organisationen thesen- bzw. beispielhaft beleuchtet werden, da deren Funktionen im Bereich des Konsularwesens nur teilweise geregelt waren.

⁷⁷ AS Bd. 2, 405-420; vgl. NZZ, 15. Juni 1851, Nr. 166; NZZ, 2. Juli 1851, Nr. 183.

⁷⁸ AS Bd. 7, 250-267.

⁷⁹ Vgl. Konsul Marc Antoine Pellis in Bordeaux an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen Louis François Bégoz, 12. November 1799, BAR B 3368.

⁸⁰ *Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848-1945, Bd. 1 (1848-1865)*, bearb. v. Jean-Charles Biaudet/Martin Graf/Françoise Nicod, Bern 1990 (DDS I), Nr. 302, 598.

⁸¹ Berg von, 14.

⁸² BBl. 1851 Bd. 2, 445-449; vgl. Schollenberger, Johann Jakob, *Die Schweiz seit 1848. Ein staatsmännisches und diplomatisches Handbuch*, Berlin 1908, 289f.

2.2.1. Organisationsstruktur der verantwortlichen eidgenössischen Behörden

Die Konsuln sind, wie oben erwähnt, vom Entsendestaat bestellt und im Empfangsstaat zugelassene Beamte des Entsendestaats. Zur Aufnahme seiner Tätigkeit bedarf der Konsul der Nominierung durch den Entsendestaat und der Zulassung durch den Empfangsstaat.⁸³ Die Frage, wem im 19. Jahrhundert das subjektive Recht zustand, Konsuln zu entsenden und zu empfangen, war nicht immer einfach zu beantworten. In einem Einheitsstaat, wie dies etwa Italien seit 1859/60 darstellte, war grundsätzlich das Völkerrecht zu Hilfe zu nehmen. In „zusammengesetzten“ Staaten, wie beispielsweise in der Schweiz, richtete sich das Problem nach anderen Gesichtspunkten, so etwa nach der Frage, ob und inwieweit ein beschränkt handlungsfähiger Staat Subjekt des Konsularrechts sein konnte.⁸⁴

In der Folge sollen systematisch jene Behörden beleuchtet werden, welche im Verlaufe des 19. Jahrhunderts für die Organisation (d.h. als Leitung oder Wahlbehörde) des schweizerischen Konsularwesens direkt verantwortlich waren. In diesen Abschnitt fällt etwa auch die Auseinandersetzung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung über die Kompetenzbefugnisse im Bereich des Konsularwesens und die Darstellung der herausragenden Bedeutung des Handelsdepartements im Gebiet der Konsularorganisation.

Vor 1798 hatte jeder eidgenössische Ort als unabhängiger Staat das Recht, Konsuln zu entsenden und zu empfangen. So errichteten denn auch einzelne Kantone in benachbarten Staaten, mit denen sie ständige Handelsbeziehungen hatten, konsularische Vertretungen mehr oder weniger permanenten Charakters.⁸⁵ Erst durch die Konsolidierung des vielgestaltigen Staatenkonglomerats zur einen und unteilbaren helvetischen Republik im Jahre 1798 war jedoch die Basis zu einer einheitlich organisierten Aussenvertretung geschaffen worden.⁸⁶ Die erste Einsetzung eines eidgenössischen Konsuls geschah jedoch still und unbemerkt - nicht aufgrund eines Parlamentsbeschlusses oder Direktorialdekrets, sondern durch eine einfache Verfügung des Ministers des Äusseren. Die Konsuln wurden von dem aus fünf Mitgliedern bestehenden, nach französischem Vorbild errichteten Direktorium ernannt.⁸⁷ Sie standen unter der Aufsicht des Ministers des Äusseren, der gleichzeitig Kriegsminister war.⁸⁸ Es geht aus den zahlreichen, meist kommerzielle⁸⁹ aber auch politische Vorfälle⁹⁰ behandelnden Korrespondenzen der ersten Konsulate an das helvetische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten hervor, dass das letztere beziehungsweise das Direktorium in der Auswahl der Persönlichkeiten eine relativ glückliche Hand hatte.⁹¹

In der zweiten, von Landammann Reding ausgearbeiteten und am 20. Mai 1802 ratifizierten, helvetischen Verfassung, wurde dann das Prinzip der konsularischen Vertretung erstmals in Artikel 57 festgehalten.⁹² Die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten übertrug man dem

⁸³ Freudenberg, 282ff.

⁸⁴ Grendelmeier, 23.

⁸⁵ Fischer, 1.

⁸⁶ Ibid., 2.

⁸⁷ ASHR I, Nr. 78, 432.

⁸⁸ Gutermann, 13.

⁸⁹ Vgl. Konsul M. A. Pellis in Bordeaux an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 27. Dezember 1798 und 5. Oktober 1799, BAR B 3368; vgl. auch Konsul Vincent Perdonnet in Marseille an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 24. Mai 1799, BAR B 3368.

⁹⁰ Vgl. Konsul M. A. Pellis in Bordeaux an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, [?] Oktober 1798, BAR B 3368; vgl. auch Handelskommissär Vincent Perdonnet in Marseille an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen Bégoz, 14. Januar 1800, BAR B 3368.

⁹¹ Vgl. Konsularkorrespondenz der schweizerischen Konsuln in Italien und Frankreich mit dem eidgenössischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, BAR B 790, 797, 3368.

⁹² Artikel 57, Zweite Helvetische Verfassung vom 20. Mai 1802, in: Hilty, 354.

sogenannten Vollziehungsrat, der sich aus dem Landammann und seinen zwei Statthaltern zusammensetzte. Die Ernennung und Abberufung der Konsuln erfolgte durch den Vollziehungsrat, dem in Bezug auf die auswärtigen Beziehungen ein Staatssekretär unterstellt war. Der Konsul erhielt nach seiner Ernennung ein mit Unterschrift und Siegel des Staatssekretärs oder Ministers des Auswärtigen versehenes Diplom. Bevor er in seine Funktion treten konnte, hatte er noch das Exequatur der betreffenden auswärtigen Regierung einzuholen, welches in Form eines vom Minister des Auswärtigen auf die Nominierungsurkunde gesetzten Visums erteilt wurde.⁹³ Erwähnung verdient übrigens die Tatsache, dass verschiedene Konsuln anlässlich ihrer Geschäftsreisen zuweilen in die Schweiz zurückkehrten und mit dem Minister des Auswärtigen in Kontakt traten, um einerseits Ratschläge und Berichte vorzulegen, andererseits neue Instruktionen und Weisungen entgegen zu nehmen.⁹⁴

Als durch die napoleonische Mediationsakte im Jahre 1803 neue politische Zustände in der Schweiz geschaffen wurden, wollte die Tagsatzung auch die Repräsentationsverhältnisse im Ausland neu regeln. Sie trug daher am 8. Juli 1803 dem Landammann der Schweiz auf, ihr über die eidgenössischen Aussenvertretungen Bericht zu erstatten. Der Landammann kam diesem Auftrag am 14. September 1803 nach, woraufhin die Tagsatzung am 16. September 1803 einen Beschluss betreffend die eidgenössische Aussenvertretung fasste.⁹⁵ Der Beschluss sprach bis auf weiteres dem schweizerischen Landammann das Recht zu, die bestehenden Konsuln zu bestätigen und nötigenfalls die Zahl derselben zu vermehren.⁹⁶ Der Landammann erhielt somit die Aufsicht über die Verrichtungen der konsularischen Handelsvertreter, welche darüber wachen sollten, dass der Name der schweizerischen Nation, die sie vertraten, nicht missbraucht werde.⁹⁷ Von 1803 bis 1813 war die Besorgung des Konsularwesens damit Sache des Landammanns.⁹⁸

Durch die Umwandlung der zentralistisch gehaltenen Mediationsverfassung zum farblosen Bundesvertrag am 7. August 1815, der das ganze eidgenössische Staatswesen wiederum in den vorhelvetischen Zustand des kleinlichsten Föderalismus zurückführte, war in den organisatorischen Ausbau der konsularischen Vertretung kein Stillstand eingetreten.⁹⁹ Der neuen Tagsatzung wurde am 23. Juli 1816 vom Präsidenten über die bestehenden Konsulate „sowohl mit bezug auf die Personen als Lokalitäten“ Bericht erstattet.¹⁰⁰ In Übereinstimmung mit dem Bericht der zur Beratung dieser Angelegenheit niedergesetzten Kommission wurde am 8. August 1816 ein ziemlich weitläufiger Beschluss gefasst, laut welchem die Tagsatzung in organisatorischer Hinsicht folgenden Grundsatz anerkannte:

„Der Vorort wird auf angemessenem Wege deren (der Konsuln) Anerkennung oder das Exequatur des Patents auszuwirken trachten. Er wird mit denselben directe Verbindung unterhalten und nur da, wo es specielle Zwecke erfordern, die Correspondenz durch diplomatische Gesandten gehen lassen. Er wird sich fleissige Berichte über ihre Verrichtungen und die Stellung des Consulates zu den Landesbehörden erteilen lassen. Die Cantonsregierungen mögen in Specialfällen denselben directe Aufträge erteilen, oder aber den Vorort dafür ersuchen. Die Ernennung der Consuln steht der Tagsatzung zu, welche die Wahl auf einfachen Vorschlag des Vorortes, der von den Cantonsgesandtschaften vermehrt werden kann, vorneh-

⁹³ Fischer, 5.

⁹⁴ Ibid., 7; vgl. Konsul M. A. Pellis in Bordeaux an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 12. November 1799, BAR B 3368.

⁹⁵ Repertorium I, 302-305; vgl. BBl. 1867 Bd. 2, 350f.

⁹⁶ Ibid., 107.

⁹⁷ Furrer I, Alfred, „Interessevertretung“, in: *Volkswirtschaftslexikon der Schweiz*, hrsg. v. Alfred Furrer, Bd. 2, Bern 1885, 69-91, 78f.

⁹⁸ Repertorium I, 302f.

⁹⁹ Vgl. Bundesvertrag zwischen den 22 Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815, in: Bluntschli I, 358-368.

¹⁰⁰ Repertorium II, 15; vgl. Eidg. Abschiede III 1816, 107.

*men wird. Wenn die Tagsatzung nicht versammelt ist, ist der Vorort begwältigt, denselben vorläufig zu ernennen, welche Wahl dann aber der ersten kommenden Tagsatzung zur Bestätigung vorgelegt werden soll.*¹⁰¹

Damit war ein entscheidender Schritt zu einem organisierten Konsularwesen erfolgt. Obiger Beschluss wurde am 10. August 1819 durch folgenden die organisatorischen Grundlagen des Konsularwesens betreffenden Tagsatzungsbeschluss ergänzt: *„Der löbliche Vorort ist eingeladen, jedesmal bei Ernennung eines Konsuls, gegenwärtigen Beschluss demselben zu seinem Verhalten zu eröffnen.*“¹⁰²

Sowohl im Tagsatzungsbeschluss von 1803, wie auch in jenem von 1816 war den Kantonen ein gewisses Mitspracherecht im Bereiche der Konsularorganisation zuerkannt worden. Es handelte sich hierbei jedoch um ein relativ beschränktes Recht. So gelangte der Kanton Glarus im Jahre 1837 mit dem Vorschlag an die Tagsatzung, wonach in Zukunft sämtliche eidgenössischen Stände eingeladen werden sollten, Vorschläge zur Besetzung schweizerischer Handelskonsulate einzugeben. Die Empfehlung wurde alsdann ins Tagsatzungsprotokoll aufgenommen, auf welches der Vorort bei sich darbietendem Anlass angemessen Rücksicht nehmen wollte.¹⁰³ Dennoch kam es natürlich aufgrund des erwähnten beschränkten Mitspracherechts bereits zuvor zu kantonalen Vorschlägen, so insbesondere nach der Wiedereinführung des föderalistischen Bundesvertrages von 1815. In der Sitzung vom 6. Juli 1824 wurden etwa von einigen Ständen besondere Wünsche betreffend die Gründung von Konsulaten ausgesprochen, so vom Kanton Schwyz, dass *„die Errichtung eines Konsulats auf den ionischen Inseln getroffen werden möchte, um einigen Producten schweizerischer Land- und Alpenwirthschaft einen möglichst unbeschwerten Ausweg zu verschaffen“*, von Solothurn und Graubünden, dass *„die Frage wegen Aufstellung eines Consulats in Turin bald wieder aufgenommen werde“* und von Genf, welches *„das in Odessa errichtete Konsulat durch Auswirkung des Exequatur bald ins Leben getreten zu sehen wünschte.“*¹⁰⁴

Die achtundvierzig Ausführungsbestimmungen zum Tagsatzungsbeschluss von 1816, welche am 18. Dezember 1840¹⁰⁵ vom Vorort Zürich erlassen wurden, brachten keine massgeblichen Neuerungen im organisatorischen Bereich des Konsularwesens mit sich.

Die Bundesverfassung vom 12. September 1848, welche die Entwicklung der Schweiz zu einem Bundesstaat vollzog, hatte einen erheblichen Umschwung der Organisation der schweizerischen Aussenvertretung zur Folge. Die auswärtigen Beziehungen wurden endgültig dem Kompetenzbereich der Kantone entzogen und ausschliesslich zur Bundesangelegenheit erklärt. Die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten wurde dem Bundesrat übertragen. Allerdings herrschte infolge der sich widersprechenden Artikel 74 Ziffer 2 und 3 einerseits und Artikel 10 und Artikel 90 Ziffer 8, sowie Artikel 6 des Gesetzes vom 29. Mai 1849¹⁰⁶ andererseits, Streit darüber, ob dem Bundesrat oder der Bundesversammlung das Recht zustand, die diplomatischen Gesandten und Konsuln zu ernennen. Während dem Bundesrat die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, sowie die Vermittlung des amtlichen Verkehrs zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen, wie auch ihren Stellvertretern, übertragen wurde, fielen die Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden, die Errichtung bleibender „Beamten“ und die Be-

¹⁰¹ Ibid., 15ff.; vgl. Eidg. Abschiede III 1816, 109ff.

¹⁰² Ibid., 20; vgl. Eidg. Abschiede III 1819, 152.

¹⁰³ Ibid., 29; vgl. Eidg. Abschiede III 1838, 375.

¹⁰⁴ Ibid., 22; vgl. Eidg. Abschiede III 1824, 80.

¹⁰⁵ Criblez, 13.

¹⁰⁶ Vgl. Blunschli II, 429-450 ; Criblez, 14.

stimmung ihrer Gehälter, sowie die Wahl eidgenössischer Repräsentanten in den Geschäftsbereich der Bundesversammlung. Dadurch entstanden natürlich Kompetenzkonflikte. Folge davon war, dass sich der Bundesrat zwar grundsätzlich als Wahlbehörde und Inhaber der Konsularleitung durchsetzen, die Bundesversammlung durch ihre Budgetkompetenz jedoch grossen Einfluss auf die Gestaltung des Konsularwesens ausüben konnte, so insbesondere durch die Genehmigung oder Verweigerung von Krediten. Durch Artikel 23 des Gesetzes vom 29. Mai 1849 wurden die schweizerischen Geschäftsträger und Konsuln dem Politischen Departement als oberster Instanz nach dem Bundesrat unterstellt.¹⁰⁷

Obwohl die auswärtigen Beziehungen und damit auch die Entsendegewalt von Konsuln 1848 endgültig dem Kompetenzbereich der Kantone entzogen wurden, behielten diese (insbesondere die industriellen Kantone) einen ansehnlichen Einfluss auf die Gestaltung des schweizerischen Konsularwesens. So hielt etwa das schweizerische Handels- und Zolldepartement in einem Schreiben vom 19. Mai 1863 an den Bundesrat betreffend die Errichtung eines schweizerischen Konsulats in Batavia auf Niederländisch-Ostindien fest:

„Die Notwendigkeit der Gründung eines Konsulates in Batavia, mit Rücksicht auf die wichtigen Handelsinteressen der industriellen Kantone, deren Fabrikate auf Java einen bedeutenden Absatz finden, ist bereits im Jahre 1861 durch die Regierung von Appenzell A.R. in einem Schreiben an den Bundesrath [...] einlässlich erörtert worden.“¹⁰⁸

Des weiteren ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Wortlaut der Bundesverfassung den einzelnen Kantonen nichts im Wege stand, sich gegenseitig kantonale Konsuln zu schicken. Wenn auch die praktische Tragweite dieses theoretischen Falls klein war, so ist dennoch darauf hinzuweisen, dass bei gewissen Bundesländern in Deutschland bis in die Zwischenkriegszeit die Gewohnheit bestanden hat, sich gegenseitig „ländische Konsuln“ zu senden.¹⁰⁹

In dem hauptsächlich auf dem Tagsatzungsbeschluss von 1816 fussenden Konsularreglement vom 1. Mai 1851 wurden die Rechte und Pflichten der schweizerischen Konsuln zum ersten Mal ausführliche niedergelegt.¹¹⁰ Was die organisatorischen Grundlagen des Konsularwesens betrifft, legte das Reglement mit Bezug auf die Bundesverfassung von 1848 fest, dass die Ernennung der schweizerischen Konsuln durch den Bundesrat auf den Vorschlag des Handels- und Zolldepartements erfolgen sollte. So heisst es denn in Artikel 3: „Die Konsuln, sowie Vizekonsuln, werden vom Bundesrathe auf den gutächtlichen Vorschlag des Handelsdepartements erwählt“.¹¹¹

Die Verfassungsrevision von 1874 brachte einige interessante, wenn auch nicht revolutionäre Änderungen in der Konsularorganisation mit sich. Der Bundesrat erhielt die Kompetenz der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten.¹¹² Aus arbeitstechnischen Gründen wurde jedoch diese Aufgabe nicht vom Gesamtbundesrat bewältigt, sondern nach Materien an die

¹⁰⁷ Gutermann, 17. Historischer Überblick über das Politische Departement im 19. Jahrhundert siehe: *Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848-1945, Bd. 4 (1890-1903)*, bearb. v. Yves Collart/Martin Lüdi/Marco Durrer/Verdiana Grossi, Bern 1994 (DDS IV), Nr. 98 Annex 1, 209-213; vgl. Allematt, Urs (Hrsg.), *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, Zürich/München 1991, 33f.; Allematt, Claude I., 165ff.; Probst, Rudolf, *Das Politische Departement 1848-1945. Der Aufbau eines Staatsorgans für auswärtige Angelegenheiten am Beispiel der Schweiz*, Lizentiatsarbeit in neuerer allg. Geschichte Universität Bern, 1982.

¹⁰⁸ DDS I, Nr. 479, 958.

¹⁰⁹ Grendelmeier, 25.

¹¹⁰ Gutermann, 17f.

¹¹¹ AS Bd. 2, 293.

¹¹² Art. 102 Ziff. 8, BV vom 29. Mai 1874, in: Burckhardt II, Walther, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, (3. Aufl.), Bern 1931, 730-740.

verschiedenen Departemente verteilt.¹¹³ Die Ernennung der Konsuln erfolgte wieder durch den Bundesrat, diesmal jedoch auf den Vorschlag des Politischen Departements, das dem Handelsdepartement (resp. Eisenbahn- und Handelsdepartement) Gelegenheit geben musste, seine Meinung über die Wahl der vorgeschlagenen Personen zu äussern.¹¹⁴

Der Bundesversammlung übertrug die Bundesverfassung von 1874 die Wahl des Bundesrats, des Bundesgerichts, des Bundeskanzlers und des Generals der schweizerischen Armee. Daneben wurde der Bundesgesetzgebung vorbehalten, auch die „*Vornahme oder Bestätigung weiterer Wahlen*“ der Bundesversammlung zu übertragen.¹¹⁵ Von diesem Vorbehalt wurde jedoch im 19. Jahrhundert in Bezug auf die Konsularbeamten nie Gebrauch gemacht.¹¹⁶ Der Bundesrat weigerte sich denn auch in der Folge, in diesem Punkt noch weiter zu gehen und der Bundesversammlung das Recht der Ernennung der schweizerischen Aussenvertreter im Ausland zu übertragen. In einer Botschaft des Bundesrats vom 28. September 1877 wurde ein solcher Schritt als ein schwerer Missgriff bezeichnet.¹¹⁷

Wie schon in ähnlichem Umfang in der ersten Bundesverfassung von 1848 wurde der Bundesversammlung das Recht übertragen das jährliche Budget aufzustellen, die Staatsrechnungen zu genehmigen und die Oberaufsicht über die Verwaltung auszuüben. Daraus folgte, dass ihr hinsichtlich der vom Bundesrat bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten getroffenen oder vorgeschlagenen Massnahmen das Recht der Kontrolle, der Kritik, der Genehmigung und auch der Missbilligung zustand. Insbesondere was die Schaffung diplomatischer und konsularischer Posten und die dafür in Betracht fallenden Geldsummen betraf, konnte so nichts ohne ihren Willen geschehen, weil sie über die Gewährung der notwendigen Kredite zu entscheiden berufen war.¹¹⁸

Im Sinne der neuen Bundesverfassung unterschied das Reglement für die schweizerischen Konsularbeamten vom 26. Mai 1875 indirekt zwischen einer Oberleitung (Bundesrat als Kollegialbehörde) und einer unmittelbaren Leitung (Politisches Departement).¹¹⁹ Diese Zweiteilung, welche praktisch bereits 1848 bestand, wirkte in den Jahren 1848 bis 1887 und später 1895 bis 1914, als die unmittelbare Führung infolge des Übergangs der Leitung des Politischen Departements an den alljährlich neu gewählten Bundespräsidenten eine sehr unbeständige war,¹²⁰ ausgleichend und sorgte für eine gewisse Beständigkeit in der Führung des Aussenverkehrs.¹²¹ Die Aufgabe des Politischen Departements war es, die Fragen der personellen Organisation und die mit der internen Geschäftsführung verbundenen Probleme zu behandeln. Dazu gehörten insbesondere die Vorbereitung und Ausarbeitung der Weisungen und Reglemente. Die Aufgabe des Bundesrats hingegen bestand u.a. darin, die geltenden Weisungen zu erlassen und die Konsularbeamten zu wählen oder abzusetzen. Über der Oberleitung stand die beschriebene Kontrolle der Bundesversammlung. Der Bundesrat hatte jeweils der Bundesversammlung bei ihren ordentlichen Sitzungen Bericht über die Lage der schweizerischen Aussenvertretungen zu erstatten.¹²²

¹¹³ Vgl. Art. 103, BV vom 29. Mai 1874, in: Burckhardt II, 740-743.

¹¹⁴ AS n.F. Bd. 1, 530f.

¹¹⁵ Vgl. Art. 85 Ziff. 4, BV vom 29. Mai 1874, in: Burckhardt II, 661-698.

¹¹⁶ Grendelmeier, 33.

¹¹⁷ BBl. 1877 Bd. 4, 31-39; vgl. BBl. 1893 Bd. 3, 74.

¹¹⁸ Vgl. Art. 85 Ziff. 10 und 11, BV vom 29. Mai 1874, in: Burckhardt II, 661-698.

¹¹⁹ Vgl. AS n.F. Bd. 1, 528-564.

¹²⁰ Altermatt, U., 19-23.

¹²¹ Grendelmeier, 34.

¹²² Vgl. Art. 85 Ziff. 11 und Art. 102 Ziff. 16, BV vom 29. Mai 1874, in: Burckhardt II, 661-698, 730-740.

In den Folgejahren kam es zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung im Rahmen der ab Mitte der 1870er Jahre geführten Reformdiskussionen über die schweizerischen Aussenvertretungen regelmässig zu regelrechten Hahnenkämpfen. Als etwa die Kreditbewilligung in Sachen Aussenvertretungen für das Jahr 1891 ausdrücklich nur „in ganz provisorischer Weise“ vom Bundesrat bewilligt worden war, forderten die eidgenössischen Räte die Vorlage eines Gesetzesentwurfs über die Vertretung der Schweiz im Ausland.¹²³ Mit Botschaft vom 19. Mai 1893 kam der Bundesrat dieser Aufforderung nach, indem er einen dem Referendum zu unterstellenden Bundesbeschluss vorschlug. Artikel 1 und 2 der Botschaft hielt folgendes fest:

- „1. Der Bundesrat sorgt gemäss den Bestimmungen der Bundesverfassung für die Vertretung der Schweiz im Auslande. Er errichtet die als notwendig erachteten Posten und organisiert sie je nach den Interessen des Landes und den Anforderungen des Dienstes. Er hebt die Posten auf, deren Bestehen keinen Nutzen mehr bietet;
2. Die notwendigen Kredite werden alljährlich für jeden Posten von der Bundesversammlung kraft ihrer Budgetbefugnisse festgestellt.“¹²⁴

Aufgrund dieses Entwurfs entstand dann der Vorschlag der Bundesversammlung vom 27. Juni 1894 betreffend ein Bundesgesetz über die Vertretung der Schweiz im Ausland.¹²⁵ Das aus den Beratungen der Bundesversammlung hervorgegangene Gesetz zeigte jedoch eine wesentlich andere Gestalt als der Beschluss des Bundesrats. Die Gesandtschaften und die Konsulate wurden jetzt getrennt aufgeführt, und die Errichtung oder Aufhebung ersterer wurde als Sache der Bundesversammlung bezeichnet. Immerhin ermächtigte das Gesetz den Bundesrat zur Errichtung und Aufhebung der konsularischen Posten und zur Ernennung und Rangbezeichnung der Vertreter und übertrug ihm die disziplinarische Aufsicht über dieselben und ihr Hilfspersonal. Die Gründung von Berufskonsulaten, welche durch die Bundesversammlung auf dem Budgetweg errichtet werden sollten, war vorgesehen.¹²⁶ Das Bundesgesetz wurde jedoch in der Referendumsabstimmung vom 3. Februar 1895 verworfen.¹²⁷ Die organisatorischen Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens blieben damit unverändert und fussten weiterhin auf dem Konsularreglement von 1875.

Wie bereits angedeutet, spielte das schweizerische Handelsdepartement seit seiner Gründung für die Organisation des eidgenössischen Konsularwesens eine relativ entscheidende Rolle; so wurde bereits in Artikel 3 des Konsularreglements von 1851 festgehalten, dass die Konsuln und Vizekonsuln vom Bundesrat „auf den gutächtlichen Vorschlag des Handelsdepartements [...]“¹²⁸ erwählt werden. Deswegen möchte ich hier einen kurzen Exkurs über das eidgenössische Handelsdepartement im 19. Jahrhundert vornehmen.¹²⁹

Als Anlaufstelle des Handelsverkehrs stand seit der Gründung des Bundesstaats im Jahre 1848 das „Handels- und Zolldepartement“ zur Verfügung. Zunächst besorgte das Departementssekretariat die Geschäfte des Handelswesens. Unter anderem hatte es den Auftrag, den Verkehr mit den Konsuln zu besorgen (soweit er den Handel betraf), sowie Handels-

¹²³ BBl. 1893 Bd. 3, 70; vgl. BBl. 1890 Bd. 4, 847ff.

¹²⁴ Ibid., 82; vgl. BBl. 1893 Bd. 3, 337.

¹²⁵ BBl. 1895 Bd. 1, 860; vgl. Reichesberg, 786f.

¹²⁶ Fischer, 23.

¹²⁷ BBl. 1896 Bd. 2, 156.

¹²⁸ AS Bd. 2, 293.

¹²⁹ Die wichtigsten Quellen und Studien sind: Eichmann, Arnold, „Handelsdepartement“, in: *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, hrsg. v. Naum, Reichesberg, Bd. 2, Bern 1905, 488-494; Altermatt, U., 37ff.; Witschi, Beat, *Schweizer auf imperialistischen Pfaden. Die schweizerischen Handelsbeziehungen mit der Levante 1848 bis 1914*, Diss. phil. Universität Bern, Stuttgart 1987.

und Zollverträge vorzubereiten. 1863 wurde mit der Anstellung eines eigentlichen Handelssekretärs der Weg hin zur Verselbständigung der Verwaltungsinstitution für Handelsangelegenheiten eingeschlagen. 1874 erhielt das Departement den Namen Eisenbahn- und Handelsdepartement, ein Hinweis darauf, wie eng der Ausbau des Handels und der Verkehrswege zusammenhingen.

Die zunehmende Wichtigkeit der Exportindustrie und damit des Handels für die schweizerische Wirtschaft ergibt sich daraus, dass man der Handelsabteilung die Departementskanzlei zur Verfügung stellte, als 1879 das nunmehrige Handels- und Landwirtschaftsdepartement erneut reorganisiert wurde. 1881 verselbständigte sich die Handels- und Industrieabteilung neben jener für Landwirtschaft und jener für Forstwesen. 1883 wurde daraus die Abteilung für Handel, Industrie und Gewerbe mit der Sektion für Handel, Ausstellungswesen, Konsularberichte, das Handelsregister und das Handelsamtsblatt, in welchem ab 1883 die Konsularberichte erschienen.¹³⁰ 1888 kam die nunmehr selbständige Handelsabteilung ins Eidgenössische Departement des Auswärtigen. Ihre Aufgaben umfassten unter anderem die Förderung des Handels im allgemeinen, die Vorbereitung für den Abschluss von Handelsverträgen, die Mitwirkung bei der Aufstellung von Zolltarifen, die Behandlung von Problemen im internationalen Handelsverkehr und das Handelsamtsblatt, alles Bereiche, welche das eidgenössische Konsularwesen direkt oder indirekt berührten.¹³¹ Mit der Reorganisation von 1888 (Industrie- und Landwirtschaftsdepartement) kam es zu einer zusätzlichen Erweiterung des Departements.¹³²

Die enge Verflechtung der Handelsabteilung mit dem Politischen Departement – ein Zeichen der Dominanz der Exportindustrien in der Schweiz – zeigte sich nicht nur darin, dass die Handelsabteilung von 1888 bis 1895 dem Departement des Auswärtigen zugehörte.¹³³ Sie wurde auch darin sichtbar, dass das Handelsdepartement (resp. Industrie- und Landwirtschaftsdepartement) für Angelegenheiten des Aussenhandels immer eine direkte Verbindung zu den Gesandtschaften und Konsulaten hatte und dem Bundesrat sowie dem Politischen Departement (resp. Departement des Auswärtigen) regelmässig mit Gutachten oder Berichten betreffend die schweizerische Aussenvertretung zur Seite stand.¹³⁴ In Regionen, wo die Schweiz nicht über direkte diplomatische und konsularische Kontakte verfügte (wie etwa der Levante), diente das Handelsdepartement oft als Vermittlungsstelle.¹³⁵ Es erfragte gelegentlich die Wünsche privater Handelskreise und handelte danach. In der Behandlung verschiedener Petitionen für Handelskonsulate folgte der Bundesrat oftmals seinem Handelsdepartement.¹³⁶ Diese beratende Funktion war ihm, explizit in Artikel 3 des Konsularreglements von 1851 zugewiesen worden. So schlug das Handels- und Zolldepartement beispielsweise die Errichtung eines Konsulats in Manila auf den Philippinen vor:

„Schon in manchen seiner Berichte hat sich das Handels- und Zolldepartement veranlasst gesehen, auf die zunehmende Bedeutung des europäischen Handels mit den Ländern im Osten Asiens aufmerksam zu machen. [...] Schon seit einiger Zeit hat sich dann auch die Wünschbarkeit fühlbar gemacht, in Manila ein schweizerisches Handels-Konsulat zu errichten, [...]“¹³⁷

Noch im gleichen Jahr wurde in Manila ein schweizerisches Konsulat errichtet. Diese beratende Funktion behielt das Handelsdepartement bis zum Ende des 19. Jahrhunderts bei,

¹³⁰ Vgl. BBl. 1883 Bd. 2, 198f.

¹³¹ Witschi, 189.

¹³² Altermatt, U., 38.

¹³³ Witschi, 189.

¹³⁴ Gutermann, 20; vgl. AS Bd. 2, 293.

¹³⁵ Witschi, 192.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Handels- und Zolldepartement an den Bundesrat, 25. März 1862 in DDS I, Nr. 448, 880.

obwohl das gutächtliche Vorschlagsrecht in der Folge der Verfassungsrevision von 1874 an das Politische Departement übergang, das jedoch, wie bereits ausgeführt, dem Handelsdepartement (resp. Eisenbahn- und Handelsdepartement) Gelegenheit geben musste, seine Meinung über die Wahl der vorgeschlagenen Personen zu äussern.¹³⁸

2.2.2. Bedeutung von wirtschaftlichen Organisationen und Privaten

Obwohl die jeweilige eidgenössische Zentralgewalt die offizielle Befugnis hatte, Konsuln zu entsenden oder abzusetzen resp. Vertretungen zu errichten, zeigten sich meist Private (d.h. Mitglieder von Schweizer Gemeinden im Ausland, Angehörige eines Kandidaten oder Kandidaten selber) und wirtschaftliche Organisationen (d.h. nationale und kantonale Wirtschaftsverbände resp. Handelskammern und verschiedene Handelshäuser) als die eigentlichen „Königsmacher“ der eidgenössischen Konsuln, aber auch als beratende Gutachter zur Neugründung von schweizerischen Konsulaten im 19. Jahrhundert. Ihre Expertisen, Berichte und Vorschläge dienten der Wahlbehörde und Leitung des Konsularwesens im ganzen Jahrhundert oft als Grundlage zur Einstellung und Absetzung von Konsularbeamten, aber auch zur generellen Organisation resp. Reorganisation des Konsularwesens.

Auf den Tagsatzungsbericht vom 14. September 1803, den der Landammann im Auftrag der Tagsatzung über die Lage der schweizerischen Vertretungen abgefasst hatte, folgte am 16. September 1803 der Beschluss zur Beiziehung von Schweizer Gemeinden (resp. deren Vertreter) und eidgenössischen Handelshäusern bei der Neuwahl von Konsularvertretern resp. der Errichtung von Konsulaten: *„Bei der Wahl derselben (der Konsuln) wird [...] jedesmal auf Wunsch derjenigen schweizerischen Gemeinden oder Handelshäuser Rücksicht genommen, welche in einer Handelsstadt oder in einem Seehafen die Anstellung eines Konsuls verlangen.“*¹³⁹

In einem Antrag des Kantons Zürich an die eidgenössische Tagsatzung vom 17. August 1837 wurde alsdann festgehalten, dass *ad referendum et instruendum* denjenigen Schweizer Bürgern ein angemessener Einfluss auf die Wahl eingeräumt werden solle, welche sich an einem Ort aufhielten, wo ein schweizerisches Konsulat bestehe.¹⁴⁰

So berichtete etwa die Tagsatzung am 20. August 1820 über folgendes Begehren:

*„Endlich hat die Tagsatzung das Begehren um Errichtung eines schweizerischen Handelsconsulats in Bastia auf der Insel Corsica, welches von 21 auf der Insel Corsica niedergelassenen Bürgern der Kantone Tessin und Graubünden unterzeichnet ist, ad instruendum in den Abschied genommen und zugleich den Vorort ersucht, Erkundigungen einzuziehen, ob wirklich auf der Insel Corsica eine hinlängliche Zahl schweizerischer Handelsleute vorhanden sei, um das Bedürfnis eines Consulats zu begründen [...]“*¹⁴¹

Die Errichtung wurde von der Eidgenossenschaft zunächst nicht für nötig erachtet, kam jedoch einige Jahre später zustande.¹⁴²

Auch im Bereich der Konsularorganisation im weiteren Sinne zeigten sich verschiedene Schweizer Kolonien aktiv. In einem Brief vom 21. Oktober 1861 wandte sich etwa die Schweizer Kolonie in Rio de Janeiro an den Bundesrat. Darin bedauerte sie die Tatsache, dass der

¹³⁸ AS n.F. Bd. 1, 530f.

¹³⁹ Repertorium I, 302-305; vgl. BBl. 1867 Bd. 2, 350f.

¹⁴⁰ Repertorium II, 28; vgl. Eidg. Abschiede III 1837, 357.

¹⁴¹ Ibid., 20; vgl. Eidg. Abschiede III 1820, 91.

¹⁴² Ibid., 21; vgl. Eidg. Abschiede III 1822, 91.

von der Schweiz mit Brasilien abgeschlossene Konsularvertrag immer noch nicht ratifiziert worden sei und forderte die Exekutive dazu auf:

„Les Soussignés, citoyens Suisses résidents à Rio de Janeiro, prennent la liberté de soumettre à l'appréciation du Haut Conseil Fédéral quelques réflexions au sujet d'une question de la plus haute importance pour tous les Suisses qui habitent le Brésil ainsi que pour une grande partie de leurs compatriotes en Suisse qui sont en relations d'affaires avec le Brésil. [...] Les soussignés [prient] instamment le Haut Conseil fédéral de faire approuver et ratifier au moins l'acte le plus important de son représentant au Brésil ; - La Convention Consulaire [...].“¹⁴³

Der Vertrag wurde am 10. Februar 1862 in Bern ratifiziert.¹⁴⁴ Teilweise boten sich im Handel tätige Auslandschweizer gleich selber zur Übernahme eines Konsularpostens an. So stellte im September 1801 ein gewisser Eméry von Etanières, der nach wissenschaftlichen Studien an der Akademie in Genf zum Handelsberuf übergetreten und durch längeren Aufenthalt in Portugal mit den dortigen Sitten und Handelsgewohnheiten vertraut worden war, das Gesuch um Ernennung zum Konsul von Lissabon. Der Minister des Auswärtigen entsprach zwar dem Begehren, das Konsulat kam jedoch aus unbekanntem Gründen nicht zustande.¹⁴⁵

Manchmal wurden diese Schweizer jedoch auch von den schweizerischen Behörden direkt angegangen, um die Eidgenossenschaft über Vor- und Nachteile der eventuellen Neugründung eines Konsulats zu informieren resp. geeignete Kandidaten vorzuschlagen. Auf die Anfrage des Handels- und Zolldepartements im Jahre 1849, ob in San Francisco ein eidgenössisches Konsulat eröffnet werden solle, antwortete der bekannte Schweizer Goldgräber Johann August Sutter am 24. November 1849:

„Der schon vollständig geordnete gesetzliche Zustand Californiens gibt mir die volle Überzeugung, dass ein schweizerischer Consul alle Rechte seines Amtes auszuüben im Stande wäre und dass die schon zahlreich angesiedelten Schweizer in ihm einen wahren und kräftigen Beschützer finden würden. San Francisco ist gewiss der geeignetste Platz zum Wohnsitz eines Consuls, da diese Stadt sowohl in Hinsicht der Gewerbe als auch des Handels stets die Oberhand behalten wird. [...] In der Hoffnung, dass sie dem jetzigen Mangel an einer von Ihnen bevollmächtigten Person so bald wie möglich abhelfen werden, [...]“¹⁴⁶

Ein Jahr darauf errichtete die Eidgenossenschaft in San Francisco ein Konsulat. Auch auf die schweizerischen Handelshäuser in den ausländischen Schweizer Gemeinden wurde, wie im bereits zitierten Tagsatzungsbeschluss vom 16. September 1803 festgehalten, Rücksicht genommen. So beschloss man etwa am 9. August 1819, auf Empfehlung einer grossen Anzahl schweizerischer Handelshäuser in England, Frankreich und der Schweiz, die Anstellung eines eidgenössischen Konsuls in Liverpool.¹⁴⁷

Besonderen Einfluss auf die Einstellung von schweizerischen Konsuln und die Errichtung von eidgenössischen Konsulaten im Ausland, sowie auf die Konsularorganisation hatten auch die verschiedenen kantonalen und nationalen Wirtschaftsverbände resp. Handelskammern. Regelmässig bediente man sich bei der schweizerischen Regierung ihrer Gutachten. So wurde etwa in dem bereits erwähnten Schreiben des schweizerischen Handels- und Zolldepartements vom 19. Mai 1863 an den Bundesrat betreffend die Errichtung eines

¹⁴³ DDS I, Nr. 437, 861f.

¹⁴⁴ AS Bd. 7, 250.

¹⁴⁵ Fischer, 3; vgl. Brief eines Herrn Boisot an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 13. November 1801, BAR B 3368; ASHR IV, Nr. 898a/b, 438.

¹⁴⁶ DDS I, Nr. 59, 126.

¹⁴⁷ Repertorium II, 19; vgl. Eidg. Abschiede III 1819, 152.

schweizerischen Konsulats in Batavia festgehalten (Noch im gleichen Jahr wurde dieser Vorschlag verwirklicht):

„Als [...] der Abschluss des Konsularvertrages mit Holland erfolgt war und das Departement sich mit verschiedenen schweizerischen Handelskammern über jene Konsulatsfrage ins Vernehmen setzte, um eventuell die Ausführung des Projektes einzuleiten, fand letzteres allseitige Unterstützung und liefen die eingegangenen Informationen mit der Ansicht der Finanzdirektion und Handelskammer des Kantons Zürich zusammen, nämlich dahin, dass Batavia sich zu einem der wichtigeren Plätze für die schweizerische Industrie qualifizire und dass die Errichtung eines Konsulates daselbst sich vollkommen rechtfertigen würde. Nach diesen übereinstimmenden Gutachten der hauptsächlichsten, mit der Förderung des schweizerischen Handels betrauten Institute beehrt sich das Departement, dem Bundesrathe zunächst die Errichtung eines Konsulates in Batavia hiemit vorzuschlagen.“¹⁴⁸

In den grossen Reformjahren des schweizerischen Konsularwesens zwischen 1875 und 1895 war der Einfluss der Wirtschaftsverbände besonders auffallend. Eine gemeinsame ausführliche Eingabe der Ostschweizerischen Geographischen Gesellschaft in St. Gallen und des Schweizerischen Handels- und Industrievereins aus dem Jahre 1880 führte etwa dazu, dass der Bundesrat einige Reformen bezüglich der Berichterstattung der Konsuln vornahm und damit gleichsam die Reformbestrebungen der 1880er und 1890er Jahre eingeleitet wurden.¹⁴⁹

Thesen- respektive beispielhaft wurde in diesem Abschnitt aufgeführt, welchen herausragenden Einfluss Private und wirtschaftliche Organisationen beim Aus- und Umbau des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert ausübten. Sie bildeten gleichsam die Grundlage für die Entwicklung des Konsularwesens im 19. Jahrhundert.

¹⁴⁸ DDS I, Nr. 479, 958.

¹⁴⁹ *Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848-1945, Bd. 3 (1873-1889)*, hrsg. v. Erwin Bucher/Peter Stadler, bearb. v. Heinz Krummenacher/Martin Lüdi, Bern 1986 (DDS III), Nr. 315 Annex, 686ff.

3. Das schweizerische Konsularwesen in Raum und Zeit

Das vorliegende Kapitel ist in vier zeitliche Abschnitte (1798-1816, 1816-1851, 1851-1875 und 1895) gegliedert, deren Einteilung mit Hilfe der Struktur der staatsrechtlichen Entwicklung des Konsularwesens vorgenommen wurde. 1798 kam es durch eine einfache Verfügung zur Errichtung des ersten Konsulats, 1816 wurde der Aufgabenkatalog der Konsuln zum ersten Mal legal fixiert, 1851 konnte das erste eigentliche Konsularreglement geschaffen werden, 1875 entstand ein zweites Konsularreglement, dessen Reformunfreudigkeit zu den Reformbestrebungen der folgenden Jahre führte, und 1895 wurde das Gesetz zur Einführung von Berufskonsulaten als vorläufiger Endpunkt der Reformbestrebungen vom Volk abgelehnt.

Da ich in diesem Kapitel die Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens sowohl in Raum als auch in Zeit aufzeigen werde und weitere Elemente, wie jenes der internationalen Mächteordnung aber auch der Herkunft der eidgenössischen Konsuln, ebenfalls darin einfließen, konnten gewisse Überschneidungen nicht ganz vermieden werden. Diese Einteilung erlaubt es jedoch, die Wechselwirkungen der verschiedenen Faktoren anschaulicher aufzuzeigen und die Entwicklungsstränge bildhafter zu zeichnen.

Zunächst sollen hier kurz die wichtigsten Ereignisse bis zur Errichtung des ersten schweizerischen Konsulats skizziert werden. Vor 1798 war der eidgenössische Bund weder durch Gesandtschaften, noch durch Konsulate bei fremden Staaten vertreten. Die Eidgenossenschaft stellte damals lediglich eine lose Verbindung von einigen Orten dar, die zueinander teils in gleichberechtigtem, teils in untergeordnetem Verhältnis standen, sonst aber durch wenig gemeinsame Interessen verbunden waren. Die einzelnen Kantone dagegen haben schon vor der Gründung des Einheitsstaates Vertreter mit diplomatischem und konsularischem Charakter bei befreundeten Staaten unterhalten.

Auch treffen wir im schweizerischen Kontext die Bezeichnung "Konsul" vor 1798 verschiedentlich an, ohne dabei jedoch in jedem Fall einen Hinweis auf das moderne Konsulat erkennen zu können. So erscheint unter der Benennung "Consul" erstmals urkundlich im Jahre 1529 ein Teil der Mitglieder des Rates von Zürich.¹⁵⁰ Geschichtsquellen, das Tessin und das Veltlin betreffend, berichten weiter von einem *Console*, womit jedoch die Verwaltungsbeamten der Geheimpolizei sowie der Alpgenossenschaften bezeichnet wurden.¹⁵¹ Auch die Eidgenössischen Abschiede erwähnen verschiedentlich den Begriff *Consoli*, wobei damit ebenfalls die sogenannten Dorfvögte gemeint sind.¹⁵²

Einige Kantone sandten jedoch aus kommerziellen Interessen sogenannte, mehr oder weniger ständige, *agents consulaires* ins Ausland.¹⁵³ Diese ersten aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft entsandten kantonalen Konsuln fanden sich v.a. in Norditalien, wo bereits seit dem hohen Mittelalter reger Tauschhandel mit der Schweiz betrieben wurde. Infolge dieser

¹⁵⁰ Bluntschli II, Johann Kaspar, *Über die Verfassung des Standes Zürich: Nach den Anforderungen der Zeit beleuchtet*, Zürich 1830, 144.

¹⁵¹ Türler, Heinrich/Attinger, Victor/Godet, Marcel, *Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 4, Neuenburg 1927, 535f.

¹⁵² *Amtliche Sammlung der ältern Eidgenössischen Abschiede*, hrsg. auf Anordnung der Bundesbehörden unter Leitung des eidg. Archivars Joseph Karl Krüttli, Bd. 7, Abt. 1, 1712-1743, Basel 1860 (Eidg. Abschiede I), 1116; vgl. *Amtliche Sammlung der ältern Eidgenössischen Abschiede*, hrsg. auf Anordnung der Bundesbehörden unter Leitung des eidg. Archivars Joseph Karl Krüttli, Bd. 7, Abt. 2, 1744-1777, Basel 1867 (Eidg. Abschiede II), 946.

¹⁵³ *Konsularbulletin*, 6 (1927), Nr. 4, Beilage Nr. 12, 2. Teil, 17f.

kommerziellen Aktivitäten hatten sich u.a. auch Bündner Kaufleute im 14. Jahrhundert im nördlichen Italien, v.a. in Bergamo und Venedig, niedergelassen.¹⁵⁴ Die Entwicklung dieses Handels war es denn auch, welche die bündnerischen Behörden dazu veranlasste, um die Jahrhundertwende vom 16. zum 17. Jahrhundert Venedig um die Entsendung eines sogenannten *agent consulaire* in die Lagunenstadt zu bitten.¹⁵⁵ So forderte 1596 der Gesandte der „Graubünde“, Jean de Salis, von dem Senat der Republik Venedig die Anerkennung des Francesco Ponti als Konsul der Graubünde in Venedig. Obwohl de Salis versicherte, dass der Konsul sich nicht mit juristischen Fragen befassen und keine anderen Befugnisse als die eines Chefs seiner in Venedig lebenden Landsleute haben sollte, wurde „*die politische und richterliche Autorität eines Konsuls der Graubünde Venedig*“ vom Senat abgelehnt. Später ist jedoch derselbe Ponti, wie aus einem Bericht des venezianischen Ratsmitglieds Marco Quirini aus dem Jahre 1601 hervorgeht, von der Republik Venedig als Konsul anerkannt worden. Im Jahre 1706 schickten die Drei Bünde einen gewissen Flurio Planta als Konsul nach Venedig. Überdies sandten sie 1720 einen *agent consulaire* in der Person von Valerio Belli, *conseiller et maître de poste du Roi de Pologne*, in die Serenissima. Nach seinem Tod war es ein Bündner, Leonard de Buol, der den genannten Mann in derselben Position vertrat. Weitere Kantone folgten diesem bündnerischen Beispiel.

Die Regierungen ausländischer Staaten waren infolge der politischen und religiösen Zwiespälte innerhalb der Eidgenossenschaft nicht nur bei den zentralen Behörden, sondern auch bei den einzelnen Ortschaften vertreten. So standen verschiedene Staaten nur zu den protestantischen oder nur zu den katholischen Kantonen in Beziehung.¹⁵⁶

3.1. Erste ständige Konsulate in europäischen Hafenstädten: Vom Provisorium zur dauerhaften Aussenvertretung (1798-1816)

Aus der nach der Proklamation der neuen Staatsverfassung im Jahre 1798 auf allen Lebensgebieten einsetzenden gewaltigen Reformarbeit und aus der Fülle schöpferischer Ideen entstand, ohne grosses Aufsehen zu erregen, die Institution der Konsulate in vorerst noch einfachster Gestaltung, nicht aufgrund eines Parlamentsbeschlusses oder Direktorialdekrets, sondern durch eine einfache Verfügung des Ministers des Auswärtigen, der am 25. August 1798 einem Marc Antoine Pellis in Bordeaux das Mandat eines helvetischen Konsuls übertrug:

„Le D.E., considérant qu’il est essentiel pour la nation helvétique d’avoir dans les places étrangères un citoyen chargé de pouvoirs à l’effet d’y protéger le commerce; considérant que le cit. Pellis, Suisse, négociant à Bordeaux, est par ses connaissances et son crédit à même de remplir cette fonction; considérant cependant qu’avant la conclusion du traité de commerce le gouvernement helvétique ne peut (lui) donner des pouvoirs et un caractère public auprès des autorités françaises, arrête:

- 1) *Le cit. Pellis, négociant suisse établi à Bordeaux, est désigné Consul helvétique dans cette place.*
- 2) *Aussitôt après la conclusion du traité de commerce il recevra ses pouvoirs.*
- 3) *En attendant il est autorisé à se faire connaître au ministre helvétique chargé de la négociation du traité et à correspondre avec lui pour les objets de commerce.*“¹⁵⁷

¹⁵⁴ Bisaz, Andri, *Die Schweizer im Konsulargebiet Mailand. Geographische Studie zur Entwicklung, Struktur und Bedeutung der schweizerischen Präsenz in Norditalien*, Diss. rer. nat. Universität Bern, Bern 1972, 5ff. ;

¹⁵⁵ Für dieses und folgende Beispiele, vgl. *Konsularbulletin*, 6 (1927), Nr. 4, Beilage Nr. 12, 2. Teil, 17f., Gutermann, 11 und Fischer, 1.

¹⁵⁶ Gutermann, 12.

¹⁵⁷ ASHR IV, Nr. 887, 435; vgl. Direktorialbeschluss vom 25. August 1798, BAR B 341; Konsul M. A. Pellis in Bordeaux an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, [?] Oktober 1798, BAR B 3368.

Gleichzeitig erging vom Direktorium ein Auftrag an den Minister des Auswärtigen, den genannten Marc Antoine Pellis an die Bevollmächtigten in Paris zu empfehlen.¹⁵⁸ Bereits im folgenden Jahr folgten dem Konsulat in Bordeaux zwei weitere in Marseille und Genua.¹⁵⁹ Benjamin Bégoz aus Aubonne im Kanton Waadt wurde am 4. Mai 1799 formell durch das eidgenössische Direktorium zum Konsul in Genua ernannt: *"Le Directoire Exécutif de la République Helvétique, une et indivisible arrête: Le citoyen Benjamin Bégoz est nommé consul de commerce à Gênes. Le Ministre des relations extérieures est chargé de l'exécution du présent arrêt."*¹⁶⁰

Im Jahre 1801 erfolgte die Wahl eines Herrn Dupont als Konsul in Calais, über dessen Amtstätigkeit die Akten keinen weiteren Aufschluss bieten, sowie die Einsetzung eines Pierre David Favre zum Konsul von Nantes.¹⁶¹ Eine kurz darauf eingereichte Offerte vom Inhaber des Handelshauses Casati in Triest zur Übernahme eines Konsularmandats wurde ebenfalls angenommen und dem Gesuchsteller die Errichtung einer konsularischen Vertretung auf den Zeitpunkt in Aussicht gestellt, da die offizielle Anerkennung der helvetischen Regierung und Verfassung durch Österreich erfolgt sei. Das Konsulat in Triest wurde dann auch im Jahre 1802 dem Gesuchsteller Kaspar Casati, einem Nichtschweizer, übertragen.¹⁶²

Die Tatsache, dass die ersten fünf eidgenössischen Konsulate in wichtigen europäischen Meereshäfen (Bordeaux, Marseille, Genua, Nantes und Triest) errichtet wurden, hängt mit den Handelsbeziehungen der Schweiz mit überseeischen Ländern, welche hauptsächlich über die genannten europäischen Häfen abliefen, zusammen. Die mächtigen Exporteure, Importeure und Grossisten, welche in den Häfen stationiert waren, rafften gleichsam (der Ausdruck ist nicht übertrieben) die gesamte Ladung der aus der Levante, Südamerika, den Küsten Afrikas und dem Pazifik einlaufenden Segelschiffe zusammen. Da bis zu jenem Zeitpunkt weder Dampfschiff noch Eisenbahn und Telegraph den internationalen Warenaustausch revolutioniert hatten, waren die direkten wirtschaftlichen Beziehungen vor Ort in Form von eidgenössischen Wirtschaftsvertretern von besonderer Bedeutung. Als die politische Situation der Schweiz nach 1798 die Entsendung von eidgenössischen Konsuln erlaubte, wurden sogleich solche Wirtschaftsinformanten in den fünf erwähnten Hafenstädten ernannt. Es waren also insbesondere wirtschaftliche Interessen, welche die Institution schweizerischer Konsulate ins Leben riefen.¹⁶³ So hielt etwa Georges Andrey 1983 in einem Aufsatz fest: *„L'extension du réseau consulaire est un fil conducteur du développement commercial dans le monde."*¹⁶⁴ Dies galt sowohl für die Entwicklung des Konsularwesens in dieser ersten Phase, als auch im gesamten 19. Jahrhundert.

¹⁵⁸ Ibid.; vgl. ASHR IV, Nr. 893a, 437.

¹⁵⁹ ASHR IV, Nr. 888a, 435; vgl. Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803), hrsg. v. Johannes Strickler, Bd. 4, Bern 1892 (ASHR II), Nr. 233, 705, 709; Stellvertreter des Konsuls Vincent Pedonnet in Marseille an den Landammann Niklaus Rudolf von Wattenwyl, von Bern, 16. November 1804, BAR C 571; Schweizer Echo, 4 (1924) Nr. 3, 1.

¹⁶⁰ Botschaft des Präsidenten des schweizerischen Direktoriums Ochs, 4. Mai 1799, BAR B 797.

¹⁶¹ Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803), hrsg. v. Johannes Strickler, Bd. 7, Bern 1899 (ASHR III), Nr. 183, 776; vgl. eidgenössischer Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz an Handelskommissär Pierre David Favre in Nantes, 29. Oktober 1801, BAR B 3368; Handelskommissär P. D. Favre in Nantes an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 15. November 1801, BAR B 3368.

¹⁶² Schreiben des Kaspar Casati an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen Jenner, 2. August 1802, BAR B 3368; vgl. ASHR IV, Nr. 900a/b, 438. Die Wählbarkeit als Konsul wurde erst im Konsularreglement von 1851 von der schweizerischen Nationalität des Kandidaten und von dessen Niederlassung im Konsularbezirk abhängig gemacht, AS Bd. 2, 294; vgl. auch AS Bd. 7, 25.

¹⁶³ Criblez, 9f.; vgl. *Konsularbulletin*, 2 (1923), Nr. 4, 75.

¹⁶⁴ Andrey, Georges, "La quête d'un Etat national", in: *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Bd. 2, Lausanne 1983, 192-193.

Als Folge davon ging denn auch die Initiative zur Errichtung weiterer Konsulate meist von schweizerischen Kaufleuten im Ausland aus.¹⁶⁵ Neben den wirtschaftlichen Interessen förderte sicher auch der organisatorische Zusammenschluss von Schweizer Kolonien in den genannten Hafenstädten die Gründung eidgenössischer Vertretungen.¹⁶⁶ Die Ende des 18. Jahrhunderts bereits relativ gut organisierten Schweizer Kolonien¹⁶⁷ in den genannten Hafenstädten fanden ihren Ursprung zu einem grossen Teil in der Schweizer Auswanderung des 18. Jahrhunderts, welche eine Anzahl städtischer Bürgersöhne in die westeuropäischen Handelszentren führte: zunächst nach Frankreich, vor allem nach Paris, Marseille und Lyon, doch auch nach Bordeaux, Rouen und später Le Havre. Sie zogen aber auch nach Italien, England, Holland und Spanien (Cadiz), ferner nach Deutschland, Skandinavien und St. Petersburg. Hier handelte es sich um die Auswanderung einer hochqualifizierten Elite, die unmittelbar den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz diente, zahlenmässig aber eng begrenzt war.¹⁶⁸ Ein anschauliches Exempel stellt in dieser Hinsicht sicherlich Lyon dar, wo zwar erst in der Übergangsphase von der ersten zur zweiten Phase, d.h. 1816, ein Konsulat gegründet wurde, das jedoch als gutes Beispiel für die Bedeutung des Organisationsgrads der Schweizer Kolonien bei der Errichtung von Konsulaten angeführt werden kann. Eine ansehnliche Schweizer Handwerkerkolonie hatte sich dort bereits um 1700 gebildet, deren Charakter und Zusammensetzung schon zu dieser Zeit mit Dokumenten gut belegt sind. Das Wachstum dieser Gemeinde scheint weitgehend von der Handelstätigkeit schweizerischer Kaufmannshäuser aus St. Gallen, Zürich, Basel und Genf abgehängt zu haben. Viele der Handwerker und Kaufleute erwarben sich verhältnismässig umfangreiche Besitztümer, die von Steuern befreit waren und daher die Feindschaft des Hofes und der weniger bevorzugten einheimischen Bewohner erregte.¹⁶⁹

Aus dieser Schicht von Kaufleuten erwuchs denn auch ein Grossteil der Inhaber der ersten aber auch später gegründeten Schweizer Konsulate im 19. Jahrhundert. Die Übernahme einer Vertretung erforderte teilweise einen gewissen Idealismus. Da sich mit dem Titel des Konsuls jedoch auch Privilegien wie jener der vaterländischen Ehre, manchmal aber auch Vorteile für ihren privaten Geschäftsbetrieb (wenn auch nicht offiziell) verbanden, fanden sich im Allgemeinen immer genügend Bewerber.¹⁷⁰ In einigen Fällen handelte es sich bei diesen ersten (aber auch späteren) Konsulaten um eine Art Familienunternehmungen. In Neapel (gegründet 1808) war es die Familie Meuricoffre, die verschiedene Konsuln stellte. Aus dem Thurgau stammend, zog die Familie über Lyon nach Neapel, wo sie 1760 eine für die Hauptstadt des Königreichs der beiden Sizilien wichtige Bank gründete. Daneben tat sich die Familie Meuricoffre vor allem durch eine ausgedehnte Tätigkeit im Rahmen der Gründung von Schweizer Vereinen hervor: So erhielt Oscar Meuricoffre als Vertreter der protestantischen Gemeinde Neapels von Garibaldi ein Dekret, das die freie Ausübung des protestantischen Glaubens gestattete.¹⁷¹ 1880 wurde im Geschäftsbericht des Bundesrats festgehalten: „Im Vorbeigehen sei bemerkt, dass die Familie Meuricoffre während fast 62 Jahren (seit dem 29. Juli 1818) der Schweiz die aufeinander folgenden Inhaber der Generalagentur und sodann des Generalkonsulats der Eidgenossenschaft in Neapel gegeben hat.“¹⁷² In Genua (gegründet 1799) war es der Appenzeller Matthias Schläpfer und dessen Schwiegersohn Heinrich Notz, die

¹⁶⁵ Rohner, 2f.

¹⁶⁶ NZZ, Fernausgabe vom 13. Dezember 1952, 3-4.

¹⁶⁷ Lätt, Arnold (Hrsg.), *Schweizer im Ausland. Von ihrem Leben und Wirken in aller Welt*, Zürich, 1931, 175ff.

¹⁶⁸ Bergier, Jean-François, *Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Zürich/Köln 1983, 54.

¹⁶⁹ Schelbert, Leo, *Die Wanderungen der Schweizer. Ein historischer Überblick*, Freiburg (CH)/München 1967, 412f.

¹⁷⁰ Natsch, Arnold Rudolf, *Die Haltung eidgenössischer und kantonaler Behörden in der Auswanderungsfrage*, Diss. phil. Bern 1966, 144.

¹⁷¹ Bisaz, 24f.

¹⁷² BBl. 1881 Bd. 2, 171.

das eidgenössische Konsulat von 1806 bis 1850 leiteten.¹⁷³ An die Stelle des Konsuls Ambrosius von Planta in Amsterdam (gegründet 1815) wurde am 9. August 1819 dessen Vetter Peter von Planta gewählt.¹⁷⁴

Das bis anhin gezeichnete Bild der ersten eidgenössischen Konsulate und ihrer Inhaber zeigt uns zwar schon relativ anschaulich das Herkunftsbild und das Rekrutierungsmilieu der ersten schweizerischen Vertreter auf (letzteres lässt sich übrigens während des gesamten 19. Jahrhunderts in ähnlichen Konturen zeichnen), ist sonst jedoch noch sehr verschwommen. Die folgenden Abschnitte sollen nun ein etwas genaueres Porträt der konsularischen Vertretungen und deren Inhaber in ihren Kinderjahren zeichnen. Obwohl aus den bereits angeestellten Betrachtungen der Schluss gezogen werden könnte, dass es sich bei den ersten Konsulaten um durchorganisierte Wirtschaftsvertretungen handelte, muss angeführt werden, dass die ersten konsularischen Vertretungen als eigentliche Provisorien bezeichnet werden können, deren Organisationsgrad relativ gering war. Man darf sich dabei also nicht Konsulate in der heute allgemein üblichen Form vorstellen.

Wie schon oben erwähnt, fusste das schweizerische Konsularwesen zur Zeit der Helvetik auf keiner gesetzlichen Grundlage. Die Aufgaben der Konsuln waren zu Beginn nicht genau begrenzt; ein formeller Beschluss darüber liegt aus der helvetischen Zeit des eidgenössischen konsularischen Vertretungswesens nicht vor und auch in den Anstellungsdekreten wurden keine genauen Angaben über die Obliegenheiten der Konsuln gemacht. Diese hatten sich alsdann auf dem Korrespondenzweg oder durch persönliche Unterredungen nach ihren Pflichten zu erkundigen.¹⁷⁵ Der Konsul von Marseille äusserte in einem Schreiben an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen Louis François Bégoz, dass er folgendes als seine Funktion auffasste: Zunächst die Pässe für diejenigen zu besorgen, die Marseille auf kürzere oder längere Zeit zu verlassen wünschen. Des weiteren dahin zu wirken, dass die zwischen beiden Staaten abgeschlossenen Verträge derart gehandhabt werden, dass den in Marseille domizilierten schweizerischen Landsleuten kein Eintrag ihrer Rechte und Privilegien geschehe, der Regierung über das Betragen der helvetischen Bürger Bericht zu erstatten, und „*tendre une main fraternelle à ceux que le malheur ou l'injustice auraient plongés dans l'infortune et enfin protéger les autres des effets funestes autant qu'odieux de la haine et de l'imposture.*“¹⁷⁶ Der in Genua etablierte Konsul Benjamin Bégoz dehnte seinen Schutz auch auf die rechtmässig eingeführten und mit Ursprungszeugnissen versehenen Schweizerwaren aus.¹⁷⁷ Der Konsul von Nantes schloss die Berichterstattung über alle für den Handel wichtigen Ereignisse in seine Konsularobliegenheiten ein.¹⁷⁸ Laut dem zeitgenössischen schweizerischen Staatsrechtler Hermann Henke sollen die Konsuln gelegentlich auch mit diplomatischen Missionen betraut worden sein, wenn auch äusserst selten.¹⁷⁹

¹⁷³ Sekretär des Konsuls in Genua, Heinrich Notz, an den Tagsatzungspräsidenten Emmanuel Friedrich von Fischer, von Bern, 23. Juni 1830, BAR D 1965; vgl. Konsul H. Notz an den Gouverneur von Genua, 9. November 1830, BAR D 1965.

¹⁷⁴ Repertorium II, 19; vgl. Eidg. Abschiede III 1819, 152.

¹⁷⁵ Vgl. Konsularkorrespondenz der schweizerischen Konsuln in Italien und Frankreich mit dem eidgenössischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, BAR B 790, 797, 3368.

¹⁷⁶ Handelskommissär V. Perdonnet in Marseille an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 16. Dezember 1799, BAR B 3368.

¹⁷⁷ Vgl. Handelskommissär Benjamin Bégoz in Genua an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 9. März 1800, BAR B 3368.

¹⁷⁸ Vgl. Handelskommissär Pierre David Favre in Nantes an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen Thormann, 9. Dezember 1801, BAR B 3368.

¹⁷⁹ Henke, Hermann Wilhelm Eduard, *Öffentliches Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone der Schweiz*, Aarau 1824, 270f.

Aus den Konsularkorrespondenzen geht hervor, dass, trotz ungenauer Instruktionen, die Berichterstattung der schweizerischen Konsuln während der Helvetik mit grossem Eifer vollführt wurde.¹⁸⁰ Neben breiten Ausführungen über den Gang der politischen Geschehnisse finden sich interessante Auskünfte über die allgemeine Geschäftslage, über allfällig bevorstehende Krisen und deren Ursachen, über die Bewegungen des Bankdiskonts, über handelspolitische Massnahmen, über den Stand des Handelsverkehrs mit helvetischen Geschäftsleuten und der Preise, womit nicht selten beachtenswerte Ratschläge bezüglich des Verhaltens schweizerischer Exporteure verbunden waren. Inwieweit jedoch der Minister des Auswärtigen auch in näherem Kontakt mit dem Gewerbe der Schweiz stand und die Informationen der Konsularberichte weiterleitete, ist nicht genau feststellbar. Aus einem Schreiben des Ministers des Auswärtigen an den Handelskommissär in Genua erfahren wir jedoch, dass ersterer eifrig die Frage erwog, mit welchen Mitteln eine bessere Umsetzung der Handelsberichte zum Nutzen der ligurisch-helvetischen Handelsbeziehungen verwirklicht werden könnte: „[...] *Je prépare aussi un travail pour aviser aux moyens d'utiliser à l'avantage de ma patrie des rapports de commerce entre l'Helvétie et la Ligurie.*“¹⁸¹

Nicht geringe Bedeutung mass man in diesen ersten Jahren merkwürdigerweise der Amtstracht bei, ohne dass eine solche je den schweizerischen Vertretern zur Pflicht gemacht worden wäre.¹⁸² Die Frage der Amtstracht war denn auch das ständige Thema in fast allen Konsularberichten, das gewöhnlich erst dann zur Ruhe kam, wenn sich der Konsul bei längerem Ausbleiben einer Ministerialvorschrift eine seinem individuellen Geschmack angepasste Uniform zugelegt hatte.¹⁸³ Der Konsul in Nantes etwa soll nach seinen eigenen Angaben ein Galakleid mit folgendem grotesken Farbenspiel getragen haben:

*„Habit français de drap bleu foncé, boutons jaunes, collet parement et poches bleues brodées en or d'une guirlande entrelacée de feuilles de chêne et de laurier, gilet de soie ponceau, même broderie, mais plus légère et plus allongé, fichu blanc au col, culotte ou pantalon bleu avec un petit galon aux contours ou broderie, bottes ou bottines avec deux petits galons dans le haut. Chapeau noir, uni, re-tapé avec boutons jaunes, cocarde jaune, rouge et verte. Petit sabre militaire pour servir à pied ou à cheval, ceinturon caché.“*¹⁸⁴

Während in diesen ersten Jahren die Pflichten der Konsuln höchstens in allgemein gehaltenen Instruktionen festgehalten wurden, kam später bei den Ernennungsschreiben eine, allerdings immer noch allgemein gehaltene, Orientierung über die Konsularpflichten in Übung. Im Ernennungsschreiben des Konsuls Pierre David Favre in Nantes wurde 1801 folgendes als zur Pflichtensphäre des Konsuls gehörend aufgeführt:

*„[...] Recevoir les réclamations des négociants helvétiques, les protéger, soutenir en général nos droits commerciaux, nos conventions, venir à l'appui de nos traités de commerce et en général faire tout ce qui est décreté du ressort de leurs fonctions.“*¹⁸⁵

¹⁸⁰ Vgl. Konsularkorrespondenz der schweizerischen Konsuln in Italien und Frankreich, BAR B 790, 797, 3368.

¹⁸¹ Eidgenössischer Minister des Auswärtigen Louis François Bégoz an Handelskommissär Benjamin Bégoz in Genua, [?] Februar 1800, BAR B 3368.

¹⁸² *Konsularbulletin*, 6 (1927), Nr. 4, Beilage Nr. 12, 2. Teil, 17f; vgl. Auszug aus dem Sitzungsprotokoll des eidgenössischen Direktoriums, 19. Juli 1802, BAR B 3368; Eidgenössischer Minister des Auswärtigen an das eidgenössische Direktorium, 14. Juli 1802, BAR B 3368; ASHR IV, Nr. 899, 438.

¹⁸³ Vgl. Konsularkorrespondenz der schweizerischen Konsuln in Italien und Frankreich, BAR B 790, 797, 3368.

¹⁸⁴ Handelskommissär P. D. Favre an den eidgenössischen Minister des Auswärtigen Thormann, 12. Februar 1802, BAR B 3368.

¹⁸⁵ Eidgenössischer Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz an Handelskommissär P. D. Favre in Nantes, 29. Oktober 1801, BAR B 3368.

Aus der Umschreibung der konsularischen Pflichten in einer solchen Ernennungsurkunde, wie sie gegen Ende der Helvetik üblich wurde, geht klar hervor, dass die konsularische Tätigkeit hauptsächlich in der wirksamen Vertretung der schweizerischen Handelsinteressen im Ausland bestand. An zweiter Stelle stand die Interessenvertretung der Schweizer Bürger. So beauftragte das Direktorium die eidgenössischen Konsuln im Juli 1800, all jenen schweizerischen Staatsangehörigen, welche eine Reise ins Ausland antreten wollten, einen Pass auszustellen.¹⁸⁶ Auch hierbei handelte es sich jedoch bloss um eine einfache Instruktion ohne reglementarischen Charakter.

Das Ministerium des Auswärtigen sah die Unzulänglichkeit der von Fall zu Fall erfolgenden Erteilung von Instruktionen ein und äusserte sich in einem Schreiben an den Konsul von Nantes dahin *„qu'on prendra bientôt des arrangements définitifs sur les fonctions et les attributs des commissaires des relations commerciales. Le gouvernement ne perd point de vue les services que l'établissement des agents de commerce rend à l'Helvetie en général et à ses citoyens en particulier.“*¹⁸⁷

Was die Bezahlung der Konsularbeamten anbelangt, so geht aus deren Korrespondenz sowie aus behördlichen Erlassen mit aller Deutlichkeit hervor, dass die Konsulate für ihre Amtshandlungen in keinerlei Weise von Seiten der helvetischen Regierung entschädigt wurden.¹⁸⁸ Dies scheint von den meisten Konsuln auch gar nicht beansprucht worden zu sein, obwohl einige unter ihnen durch ihre konsularische Mission anscheinend derart in Anspruch genommen wurden, dass ihnen für ihr eigenes Gewerbe nur wenig Zeit mehr blieb.¹⁸⁹ Obwohl die Konsuln für ihre Amtshandlungen keine Bezahlung angeboten bekamen, hielt es die Mehrzahl doch für angebracht, dass der Konsul für seine Spesen und sonstigen Verrichtungen entschädigt werden sollte. Diese Entschädigungen waren aber stets so zu bemessen, dass die Schweizer Bevölkerung keinen Anlass zu Klagen finden konnte.¹⁹⁰ Schon in damaliger Zeit wurde also das Fundament für das System der Honorar- resp. Wahlkonsuln gelegt, welches während des gesamten 19. Jahrhundert, von wenigen Ausnahmen abgesehen, den schweizerischen Konsulartypus darstellen sollte.¹⁹¹ Neben dem Fehlen jeglicher Entschädigung standen dem Konsul in den ersten Jahren für die Erledigung der konsularischen Aufgaben weder eigene Büroräumlichkeiten noch Material, Mobiliar oder sogar Personal zur Verfügung. Das Konsulat war in der Regel identisch mit den Geschäftsbüros oder der Privatwohnung des mit den konsularischen Funktionen betrauten Auslandschweizers.¹⁹²

Die Mediationsakte vom 19. Februar 1803 brachte keine wesentlichen Änderungen in der äusseren Organisation des schweizerischen Konsularwesens mit sich.¹⁹³ Die unter der helvetischen Regierung errichteten Konsularposten wurden sämtlich durch die Tagsatzung bestätigt, ebenso deren bisherige Inhaber (mit Ausnahme desjenigen in Triest).¹⁹⁴ Dennoch begann mit der Ära der Mediationszeit auch ein besonderes Kapitel für das schweizerische Konsularwesen. Am 16. September 1803,¹⁹⁵ wurde von der Tagsatzung die erste offizielle Regelung betreffend die eidgenössischen Aussenvertretungen geschaffen, welche gleichsam als die

¹⁸⁶ Hilty, 354.

¹⁸⁷ Zit. nach: Fischer, 5.

¹⁸⁸ Vgl. Bericht des Landammanns Ludwig August Philipp von Affry, von Freiburg, über die schweizerischen diplomatischen Agentchaften vom 14. September 1803, Repertorium I, 302; Konsularkorrespondenz der schweizerischen Konsuln in Italien und Frankreich, BAR B 790, 797, 3368.

¹⁸⁹ Eidgenössischer Handelskommissär B. Bégoz in Genua an den Eidgenössischen Minister des Auswärtigen L. F. Bégoz, 20. Januar 1800, BAR B 3368.

¹⁹⁰ Fischer, 8.

¹⁹¹ Gutermann, 13f.

¹⁹² Rohner, 3.

¹⁹³ Criblez, 9f.

¹⁹⁴ Vgl. Repertorium II, 15.

¹⁹⁵ Ibid.

Taufurkunde des schweizerischen Konsularwesens bezeichnet werden kann. Das Gesandtschaftswesen wurde dabei beinahe ausgeklammert.¹⁹⁶ Sie hielt folgendes fest:

- „1. Die Schweiz hält keine immerwährende Gesandtschaft bei den auswärtigen Mächten und bei ausserordentlichen Sendungen, welche von der Tagsatzung mit Bewilligung der Kantone angeordnet werden, soll auf die möglichste Kostenersparnis allemal Rücksicht genommen werden;
2. Die Konsuln oder Kommissärs der Handelsverhältnisse, welche in den von schweizerischen Handelsleuten meistens besuchten Plätzen und Seehäfen angestellt werden, sollen, was die Kosten ihrer Verrichtungen anbetrifft, der Schweiz auf keine Weise zur Last fallen;
3. Bei der Wahl desselben wird jedesmal auf den Wunsch derjenigen schweizerischen Gemeinden oder Handelshäuser Rücksicht genommen, welche in einer Handelsstadt oder Seehafen die Anstellung eines Konsul verlangen und zu dem Ende die Ernennung auf einen dreifachen Vorschlag von Seiten desselben eingeschränkt. Die auf diese Weise getroffene Wahl soll alsdann sämtlichen Kantonsregierungen angezeigt werden;
4. Unter den oben festgesetzten Bedingungen, und bis auf die künftige Tagsatzung ernennt der Herr Landammann der Schweiz zu diesen Stellen, und kann demnach die wirklich bestehenden Konsuls bestätigen, abändern, und nötigenfalls die Zahl derselben vermehren oder vereinbaren;
5. Der Landammann der Schweiz hat die Aufsicht über die Verrichtungen dieser Handelsagenten und soll wachen, dass der Name der schweizerischen Nation, welche sie vorstellen, nicht gemissbraucht und der gute Ruf derselben nicht gefährdet werde.“¹⁹⁷

Dieser Beschluss war insofern für die ganze weitere Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens von grundlegender Bedeutung, als er das, mit gewissen Abweichungen, während des gesamten 19. Jahrhundert geltende System der Honorar- oder Wahlkonsuln explizit festhielt. Er bestätigte ferner eindrücklich die Auffassung, wonach die Konsuln in erster Linie den Interessen des Handels zu dienen hatten. Die Obliegenheiten der Konsuln klammerte er jedoch aus. Die Tagsatzung begnügte sich weiter mit Instruktionen von Fall zu Fall.

Was motivierte die Tagsatzung, das ehrenamtliche Konsularwesen zu reglementieren, das Gesandtschaftswesen jedoch links liegen zu lassen und die Gewährung von immerwährenden Gesandtschaften zu verbieten? Ausschlaggebend hierzu waren sicher einmal die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland, welchen die Vertreter der einzelnen Stände besondere Bedeutung zumassen. Wirtschaftsvertreter, welche die ökonomischen Beziehungen mit dem Ausland zu fördern vermochten, wurden als unverzichtbar erachtet. Doch der Hauptgrund für die Bevorzugung des Konsularwesens war finanzieller Art. Während die Gesandtschaften die Bundeskasse in den Augen der Abgeordneten, aber auch der Bevölkerung, nur unnötig belasteten, so hatten die ehrenamtlichen Honorarkonsuln auf die Finanzen nur geringfügigen Einfluss. Einzig gewisse Spesenentschädigungen wurden geleistet. Die Ehre ein eidgenössisches Konsulat führen zu dürfen, wurde als ausreichende Belohnung betrachtet.¹⁹⁸ Während einer Zeit, als das geringe Bundesbudget für den Aufbau einer zentralen Administration benutzt wurde, wollte man so wenig Ressourcen wie möglich in die schweizerische Aussenvertretung stecken. Die Frage der Entschädigung der eidgenössischen Konsuln sollte jedoch während des gesamten Jahrhunderts noch zu Diskussionen Anlass geben.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Criblez, 9f.

¹⁹⁷ Repertorium I, 302-305.

¹⁹⁸ Piquet, Marius, *Contribution à l'étude du régime consulaire suisse*, Diss. iur. Universität Lausanne, Lausanne 1927, 30f.

¹⁹⁹ Altermatt, C. I, 17.

Mit den zitierten Bestimmungen des Tagsatzungsbeschlusses von 1803 und einer Verfügung des Jahres 1804, welche den Landammann ermächtigte, auf das Begehren einiger Kantone einen Agenten zur Besorgung ihrer kommerziellen Angelegenheiten in Mailand zu bestellen, insofern dessen Anstellung nicht der Zentralkasse zur Last falle, war die gesetzgeberische und administrative Tätigkeit der Tagsatzung in dieser Materie vorerst erschöpft.²⁰⁰

Obwohl während der restlichen Mediationszeit keine gesetzgeberischen Tätigkeiten im Bereiche des eidgenössischen Konsularwesens mehr erfolgten, konnte das Vertretungsnetz, wenn auch nur geringfügig, ausgebaut werden.²⁰¹ So errichtete man in dieser Periode zwei schweizerische Konsulate, 1808 in Neapel²⁰² und 1809 in Livorno.²⁰³ Diese Jahren waren geprägt durch die Errichtung der am 21. November 1806 von Napoleon eingeleiteten Kontinentalsperre. Sie paralyisierte den Seeverkehr und damit die europäischen Meereshäfen, insbesondere jedoch jene am Atlantik, derart, dass gewisse Handelsverbindungen lahmgelegt wurden. Dieser Umstand war nicht unbedingt günstig, um neue eidgenössische Konsulate zu errichten, die ja in dieser Phase noch einzig in europäischen Hafenstädten standen. Hinzu kam die Tatsache, dass sich Napoleon Bonaparte negativ gegenüber der Errichtung offizieller Vertretungen in kontinentalen Hafenstädten geäußert hatte. Einige Lockerungen der starren Kontinentalsperrepolitik erlaubten es jedoch der eidgenössischen Tagsatzung, nach Absprache mit Napoleon, ein Konsulat in Livorno einzurichten, damit die Schweiz über dieses mit Getreide aus Russland versorgt werden konnte.²⁰⁴

Bei der Gründung des Konsulats in Neapel wiederum spielten neben aussenhandelspolitischen Überlegungen vor allem die abgeschlossenen Militärkapitulationen eine Rolle. Die in den Schweizerregimentern in Neapel eingeschriebenen Eidgenossen bereiteten dem dortigen Konsul denn auch des öfteren Kopfzerbrechen. Neben der Ausstellung von Ausweisen mussten die Söldner in den Schweizerregimentern wiederholt aus den Fängen der Militärs befreit werden.²⁰⁵ Dasselbe galt für den Konsul in Genua, der sich insbesondere um die dem Königreich Piemont-Sardinien dienenden Schweizer Söldner kümmern musste.²⁰⁶ Auch der Konsul in Livorno hatte sich in diesen Jahren regelmässig mit genannter Problematik zu befassen.²⁰⁷ Obwohl der Eintritt in fremde Kriegsdienste eigentlich freiwillig war, wurden in den Jahren 1798/99 und 1813 Zwangsanwerbungen durchgeführt, um die Heere Napoleons aufzufüllen.²⁰⁸ Mit dem endgültigen Verbot der Militärkapitulationen im Jahre 1848 fand dieses Leid jedoch ein Ende.²⁰⁹

Neben der Behandlung von Militärangelegenheiten hatte sich der eidgenössische Konsul zu jener Zeit auch um Flüchtlingsprobleme zu kümmern, so insbesondere nach der Rückkehr der

²⁰⁰ Repertorium I, 302-305.

²⁰¹ Repertorium II, 15; Vgl. Eidg. Abschiede III 1816, 107.

²⁰² Vgl. Petition der Schweizer Gemeinde in Neapel an den Landammann Peter Glutz-Ruchty, von Solothurn, 21. Mai 1805, BAR C 572; Handelskommissär in Neapel Schwartz an den Landammann Vinzenz Rüttimann, von Luzern, 8. April 1808, BAR C 572.

²⁰³ Vgl. Handelskommissär Guébhard in Livorno an den Landammann Ludwig August Philipp von Affry, von Freiburg, 16. Oktober 1809, BAR C 572.

²⁰⁴ Criblez, 10f.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Vgl. Konsul Heinrich Notz in Genua an den Bundespräsidenten Jonas Furrer, 13. Juni 1849, BAR E2 1302; Handelskommissär Matthias Schläpfer in Genua an den Präfekten des "Département de Gênes", 24. September 1807, BAR C 572; Handelskommissär Matthias Schläpfer in Genua an Landammann Peter Burckhardt, von Basel, 7. Januar 1812, BAR C 572.

²⁰⁷ Vgl. Handelskommissär Guébhard in Livorno an den Landammann Heinrich Grimm von Wartenfels, von Solothurn, 18. Februar 1811 und 25. November 1811, BAR C 572.

²⁰⁸ Bisaz, 11f.

²⁰⁹ Bucher, Erwin, "Die Bundesverfassung von 1848", in: *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Bd. 2, hrsg. v. C. Ulrich, Zürich 1980 (2. Auflage), 998.

Österreicher 1814 nach Italien. Die Österreicher verlangten nämlich die Auslieferung der in der Schweiz residierenden Flüchtlinge und die Schliessung der *Tipografia Helvetica* in Capolago im Tessin, dank welcher italienische Flüchtlinge in der Schweiz Bücher und Traktate über die verschiedenen Gedankenrichtungen, welche zum Risorgimento führten, veröffentlichen konnten.²¹⁰ So waren es denn neben wirtschaftlichen Interessen namentlich auch politische Ereignisse, in diesem Fall insbesondere die französischen Revolutionskriege, welche die Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens in dieser ersten Phase beeinflussten. Die angespannte Weltlage in dieser Periode führte dazu, dass in den Jahren der Kriegswirren kaum eine nennenswerte Migration in und aus Europa erfolgte und sich die schweizerischen Vertreter somit in dieser ersten Phase nur ganz selten mit der Auswanderungsfrage zu befassen hatten.²¹¹ Diese Tatsache zeigt sich insofern als interessant, als die Emigration im restlichen 19. Jahrhundert zu einem herausragenden Faktor im Tätigkeitspektrum der Konsuln avancieren sollte.

3.2. Auswanderung in die Neue Welt:

Von der Wirtschaftsvertretung zum Allrounderkonsulat (1816-1851)

Der durch den Bundesvertrag von 1815 neu konstituierten Tagsatzung wurde am 23. Juli 1816 vom Präsidenten über die bestehenden Konsulate „sowohl mit bezug auf die Personen als Lokalitäten“ Bericht erstattet und zugleich eine Anzahl bedeutender, zum Teil aussereuropäischer Plätze zur Errichtung von Konsulatsposten in Vorschlag gebracht.²¹² So empfahl etwa der Kanton Luzern „wegen der grossen Zahl der schweizerischen Emigranten nach Nordamerika“ ein Konsulat in Philadelphia zu gründen.²¹³

Während die eidgenössischen Konsulate in der ersten Phase von 1798 bis 1816 insbesondere aufgrund wirtschaftlicher Interessen errichtet wurden, gesellte sich in einer zweiten Phase von 1816 bis 1851, d.h. zwischen der ersten legalen Fixierung der konsularischen Aufgaben und der Konstituierung des ersten eigentlichen Konsularreglements, die Auswanderungsfrage als Gründungsursache hinzu. Entlang diesen beiden Strängen, der Entwicklung der schweizerischen Aussenhandelspolitik und der schweizerischen Emigration, sollte sich das Konsularwesen bis zum Ende des 19. Jahrhunderts bewegen, wobei natürlich festgehalten werden muss, dass die beiden Stränge oft eng in-einander verstrickt waren.²¹⁴ Wie bereits oben angedeutet, beeinflussten natürlich auch die politischen Entwicklungen in den einzelnen Ländern, so namentlich in dieser Periode die Abwerfung des kolonialistischen Jochs in Südamerika und die Konsolidierung der Ende des 18. Jahrhunderts entstandenen Vereinigten Staaten, die Entwicklung des Konsularwesens nachhaltig.²¹⁵

Die grosse Emigrationsbewegung nach Übersee setzte in den Krisen Jahren von 1816 und 1817 ein²¹⁶ und verstärkte sich zwischen 1820 und 1840, aber erst die in der Schweiz grassierende Hungersnot von 1846/47 führte zu eigentlichen Massenausreisen. Im Gegensatz zu der oben erwähnten Eliteauswanderung von Bürgersöhnen in europäische Handelsstädte

²¹⁰ Bisaz, 24.

²¹¹ Natsch, 26.

²¹² Ibid. 2, 15; vgl. Eidg. Abschiede III 1816, 107.

²¹³ Ibid., 17.

²¹⁴ Eulenburg, Franz, *Grundriss der Sozialökonomik. Aussenhandel und Aussenhandelspolitik (die internationalen Wirtschaftsbeziehungen)*, Tübingen 1929, 18.

²¹⁵ Mann, Golo, "Politische Entwicklung Europas und Amerikas 1815-1871", in: *Propyläen Weltgeschichte*, Bd. 8, hrsg. v. Golo Mann, Berlin/Frankfurt a. M. 1991, 398-406, 423-35.

²¹⁶ Natsch, 33-39.

im 18. Jahrhundert handelte es sich hierbei nicht um eine Auswirkung des kommerziellen und industriellen Aufschwungs bestimmter städtischer Schichten, sondern um eine Zwangslage Armer. Die Obrigkeit förderte diese Art der Emigration meistens noch, war sie doch für das Gemeinwesen ein bequemes Mittel, die armen Familien, die auf ihre Fürsorge angewiesen waren, loszuwerden.²¹⁷ Ein Bild des Auswanderungselends gewähren die Berichte der schweizerischen Konsuln aus jenen Jahren, die um einiges objektiver sind als die Darstellung interessierter Firmen und Sensationsberichte der Presse.²¹⁸ Was die Zielländer anbelangt, lag Nordamerika weit an der Spitze. An zweiter Stelle stand Brasilien, wo eine Gruppe Auswanderer von den Ufern der Saane schon 1819 die Schweizer Siedlung Nova Friburgo gründete. Das zahlenmässig dritt wichtigste Zielland stellte Russland dar. Auch Argentinien nahm eine stattliche Anzahl Schweizer Emigranten auf. Die exakten Zahlen können jedoch nicht rekonstruiert werden, da man erst 1866 damit begann, offizielle Gesamtstatistiken über die Auswanderung nach Übersee aufzustellen.²¹⁹ Die Statistik der Auswanderung der Schweizer durch die eidgenössischen Vertretungen konnte gesamthaft weltweit gar erst ab 1926 durchgeführt werden.²²⁰ Einzelne Konsuln führten jedoch bereits zu dieser Zeit sogenannte Konsularregister, in welche sich die im Konsularkreis wohnhaften Auslandschweizer eintragen konnten. Es handelte sich hierbei jedoch um unvollständige Dokumente, da das Registrieren nicht obligatorisch war.²²¹

Auch die Abwanderung in die umliegenden europäischen Länder zeigte sich in dieser Phase weiter bedeutsam.²²² Wie schon im 18. Jahrhundert emigrierten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Gruppen von städtischen Bürgersöhnen in die westeuropäischen Handelszentren.²²³ Neben diesen europäischen Handelsstädten, welche u.a. auch Umschlagplätze für die Auswanderung darstellten (so etwa Le Havre 1816), bildeten denn insbesondere die Vereinigten Staaten, Brasilien, Russland und Argentinien in dieser zweiten Phase Errichtungsplätze eidgenössischer Konsulate. In den Jahren 1816 bis 1851 wurden insgesamt rund vierzig neue schweizerische Konsulate im Ausland errichtet, davon etwa die Hälfte in Nord- und Südamerika.²²⁴ Einige davon wurden jedoch nach kurzer Zeit wieder aufgehoben, wie etwa jenes in Savannah (USA), welches, 1841 errichtet, nur ein Jahr Bestand hatte.²²⁵ Das 1842 in Algier gegründete Konsulat stellte die einzige überseeische Vertretung dar, welche sich nicht in der Neuen Welt befand.²²⁶ In diesem Sinne kann die Periode zwischen 1816 bis 1851 als „Auswanderung des Konsularwesens in die Neue Welt“ bezeichnet werden. Die Konsulate bewegten sich gleichsam mit den Auswanderern westwärts. Anschaulichstes Beispiel hierfür sind die Vereinigten Staaten. Während dieser Phase vollzog sich dort eine langsame Verschiebung des populationistischen wie des industriellen Schwergewichts von den Neuen England Staaten, die bis dahin herrschend waren, über den Mittleren Westen bis zum Pazifik. Die Orte der amerikanischen Weltausstellungen bringen deutlich diese Etappen zum Ausdruck: Philadelphia, Chicago, St. Louis und San Francisco.²²⁷ Dasselbe galt für die Gründung schweizerischer Konsulate: 1822 in New York an der Atlantikküste, 1845 in

²¹⁷ Bergier, 55ff.

²¹⁸ Vgl. Konsularkorrespondenz der Konsuln in Frankreich und den Niederlanden, BAR D 1958-1962, 1974.

²¹⁹ Bergier, 55ff.

²²⁰ Bisaz, 84f.

²²¹ *Konsularbulletin*, 2 (1923), Nr. 11, Beilage Nr. 6, 11.

²²² Höpflinger, François, *Bevölkerungswandel in der Schweiz. Zur Entwicklung von Heiraten, Geburten, Wanderungen und Sterblichkeit*, Grösch 1986, 87.

²²³ Bergier, 54.

²²⁴ Altermatt, Claude II, *Zwei Jahrhunderte schweizerische Aussenvertretungen 1798-1998*, Bern 1998, 52-62 (vgl. http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/ch200.Par.0002.UpFile.pdf/br_980500_ch200_g.pdf).

²²⁵ *Ibid.*, 60.

²²⁶ Criblez, 11; vgl. Altermatt, C. II, 47.

²²⁷ Eulenburg, 18.

Louisville im Mittleren Westen und 1850 in San Francisco am Pazifik. Im europäischen Raum dehnte sich das Konsularnetz weiter gegen Norden (so etwa London 1817, Liverpool 1819, Antwerpen 1819, Brüssel 1826, Hamburg 1846, Oslo 1847 und Rotterdam 1847), Osten (so etwa Petersburg 1817, Odessa 1820 und Moskau 1828) und Süden (so etwa Lissabon 1817 und Barcelona 1847) aus.²²⁸

Die Ausdehnung des schweizerischen Konsularwesens in die Neue Welt fand ihren Anfang in der Gründung des ersten überseeischen Konsulats im Jahre 1819 in Rio de Janeiro. In einem Brief vom 6. Juli 1819 aus Paris bestätigte der aus Greyerz stammende Nicolas Sébastien Gachet dem Bundesrat seine Nominierung zum schweizerischen Konsul in Rio de Janeiro: „J'accepte avec une profonde reconnaissance le poste de Consul Suisse à la résidence de Rio-de-Janeiro auquel a daigné me nommer le Directoire Fédéral au nom de la Confédération.“²²⁹ Es kann jedoch bezweifelt werden, ob Nicolas Sébastien Gachet, Auswanderungsagent des Kantons Freiburg in Brasilien für den portugiesischen Hof, tatsächlich je in seiner Funktion in Rio de Janeiro eingesetzt wurde. Was hingegen aus verschiedenen Briefen mit dem portugiesischen Gouverneur und schweizerischen Kantonen hervorgeht, ist, dass Konsul Gachet eine ganze Anzahl Schweizer Familien zur Besiedlung mehrerer Ländereien in der Nähe Rio de Janeiros anzuheuern vermochte.²³⁰ So führten seine Verhandlungen etwa auch zur Besiedlung der Kolonie Nova Friburgo, 75 Meilen von Rio de Janeiro, durch Familien aus den Kantonen Freiburg, Bern und Solothurn im Jahre 1819.²³¹ Daraus muss geschlossen werden, dass das Interesse Gachets in der Erlangung der Konsulswürde insbesondere darin bestand, seine Aufgabe als Auswanderungsagent zu erleichtern.²³² Gegen Konsul Gachet wurde daraufhin eine Untersuchung wegen Missbrauchs seines Amtes eingeleitet, die jedoch aufgrund ungenügender Beweise schon bald wieder aufgegeben werden musste.²³³ Diese Vermischung von persönlichen und öffentlichen Interessen der ehrenamtlichen Konsuln sollte in der Schweiz in den folgenden Jahren noch des öfteren zu kritischen Stimmen und daraus folgend zu Reformbestrebungen führen.

Das zweite eidgenössische Konsulat in Übersee, das erste in den USA, wurde 1822 auf der Exchange Place 18 in New York zum „Schutze der Handelsinteressen und des internationalen Verkehrs zwischen der Schweiz und New York, wie auch zur Protektion und zum Beistande eingewanderter Schweizer“ eingerichtet, wie Alderich Steinach in seinem 1889 erschienenen Geschichte der Schweizer Kolonien in den Vereinigten Staaten schreibt.²³⁴ Damit hatten die eidgenössischen Konsulate in der Neuen Welt endgültig Fuss gefasst. Nord- und Südamerika sollte denn von diesem Zeitpunkt an während des restlichen 19. Jahrhunderts, neben dem europäischen Kontinenten, die Hauptdestination der Errichtung eidgenössischer Konsulate bilden.

²²⁸ Altermatt, C. II, 52-62.

²²⁹ Nicolas Sébastien Gachet an den Tagsatzungspräsidenten Vinzenz von Rüttimann, von Luzern, 6. Juli 1819, BAR D 1981; Vgl. Vertreter des Kantons Luzern an den Gesandten Marquis de Marialva des Königshauses von Portugal und Brasilien, 18. September 1820, BAR D 1981; Repertorium II, 19f.

²³⁰ Vgl. Korrespondenz von Konsul N. S. Gachet in Rio de Janeiro, BAR D 1981.

²³¹ Tschudi, Johann Jakob, *Reisen durch Südamerika*, Bd. 3, Leipzig 1867, 183ff; Heute ist Nova Friburgo ein kleiner Marktflecken, aber es sind dort keine Einwohner von Schweizer Herkunft mehr übriggeblieben, Schelbert, 420.

²³² Gertsch, Albert, *Premier Centenaire des relations officielles entre la Suisse et le Brésil*, Genève/Neuchâtel/Vevey/Montreux/Berne 1929, 68.

²³³ Repertorium II, 20; vgl. Eidg. Abschiede III 1822, 91.

²³⁴ Steinach, Alderich, *Geschichte und Leben der Schweizer Kolonien in den Vereinigten Staaten von Nord Amerika unter Mitwirkung des Nord-Amerikanischen Grütl-Bundes*, New York 1889, 41; vgl. Repertorium II, 19f.; Konsul de Rham in New York an den Tagsatzungspräsidenten von Bern, 31. Oktober 1823, BAR D 1978.

Aufgrund der verschiedenen Entwicklungsstränge, die zu Konsulatsgründungen führten, kann die Herkunft der Inhaber der Vertretungen in dieser Phase nicht in ganz einheitlicher Weise erörtert werden. Obwohl die Konsuln weiterhin als bedeutende Persönlichkeiten, insbesondere Kaufleute, aus den Schweizer Gemeinden herauswuchsen, so ist deren Ursprung nicht immer klar nachvollziehbar. Während ein stattlicher Teil der Konsuln in den europäischen Hafen- und Handelsstädten aus den „Eliteauswanderungsgemeinden“ des 18. und frühen 19. Jahrhunderts stammten, sind die Wurzeln der Vertreter in Übersee breiter gestreut. Doch muss dabei festgehalten werden, dass das Phänomen „vom Tellerwäscher zum Konsul“ auch in diesen Gefilden eher selten vorkam und meist Kaufleute oder Industrielle zu eidgenössischen Vertretern gewählt wurden, die bereits in dieser Funktion die Neue Welt erreicht hatten.²³⁵

Der Rahmen für die Ausbreitung des schweizerischen Konsularnetzes in der Neuen Welt wurde nicht zuletzt durch die Gesetzgebung der eidgenössischen Tagsatzung im Bereich des Konsularwesens vorbereitet. In Übereinstimmung mit dem oben erwähnten Bericht des Tagsatzungspräsidenten vom 23. Juli 1816,²³⁶ welcher zum Teil aussereuropäische Plätze zur Errichtung von Konsulatsposten vorgeschlagen hatte, fasste die Tagsatzung am 8. August 1816, nach Beratung mit der in dieser Angelegenheit eingesetzten Kommission, einen ziemlich weitläufigen Beschluss, der zum ersten Mal die Aufgaben und Pflichten der Konsuln legal fixieren sollte:

„Es liegt den Handelsconsuln ob, den im Kreise des Consulats sich aufhaltenden Schweizern in allen Vorfällen Rath, Beistand und Schuz zu leisten; alles anzuwenden, dass sie als Angehörige eines befreundeten Staates anerkannt und behandelt werden und in dieser Eigenschaft die durch die Geseze des Staates gestatteten Vortheile und Rechte geniessen. Es steht dem Consul zu: die Ertheilung der Pässe an Schweizer, die Ausstellung von Certificaten, so wie die Legalisation von Acten, welche die personellen Verhältnisse der Schweizer oder Objecte ihres Handels betreffen; alles in dem Ziele und Masse, als es die Geseze des Staates den Consulaten gestatten. Es liegt den Consuln ob, bei Todesfällen von Schweizern das Interesse abwesender Erben wahrzunehmen, oder auch für anwesende Wittwen und Waisen pflichtgemäss zu sorgen, bis die competente Behörde das weitere verfügt hat. [...] Die Consuln werden dem Vororte von Ereignissen und Verfügungen, die den Schweizerischen Handel betreffen, sorgfältig Bericht geben. Sie werden ebenso von ansteckenden Krankheiten, wenn solche in dem Staat, in dem sie residiren, oder in benachbarten Ländern ausbrechen, und von den Massregeln, die von den Regierungen getroffen werden, schleunige und sorgfältige Anzeige ertheilen. Sie werden endlich die Aufträge erfüllen, die ihnen vom Vorort ertheilt werden.“²³⁷

Die hier inhaltlich wiedergegebenen Regeln des Tagsatzungsbeschlusses sollten für die weitere Reglementierung des schweizerischen Konsularwesens von grundlegender Bedeutung sein.²³⁸ Einfach formuliert, wurden die generellen Direktiven dieses Beschlusses im gesamten 19. Jahrhundert, von einigen Ausnahmen abgesehen, bloss noch präzisierend ausgebaut.²³⁹ Dieser Beschluss war denn auch, neben der ersten legalen Fixierung der konsularischen Obliegenheiten, insbesondere deshalb von Bedeutung, weil er auch erstmals in expliziter Weise die Regelung zivilrechtlicher Verhältnisse der Schweizer im Ausland dem Konsul zuschrieb. Hierzu gehörte etwa, wie oben beschrieben, die Kompetenz, Zertifikate auszustellen, Akten, welche die persönlichen Verhältnisse der Schweizer oder Objekte ihres

²³⁵ Vgl. Steinach, 137ff.

²³⁶ Repertorium II, 15; vgl. Eidg. Abschiede III 1816, 107.

²³⁷ Ibid., 17f.

²³⁸ Gutermann, 16.

²³⁹ Criblez, 13.

Handels betrafen, zu legalisieren, bei Todesfällen von Schweizern das Interesse abwesender Erben wahrzunehmen, oder auch für anwesende Witwen und Kinder zu sorgen, bis die kompetente Behörde das Weitere verfügt hatte.²⁴⁰ Eheschliessungen gehörten noch nicht in den Kompetenzbereich der eidgenössischen Konsuln. Dazu wurden einzelne Vertreter erst durch das Bundesgesetz betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe vom 24. Dezember 1874²⁴¹ resp. das Konsularreglement von 1875 ermächtigt.²⁴² Die Prüfung einer rechtsgültigen Verehelichung wurde ihnen jedoch bereits mit dem Konsularreglement von 1851 gestattet.²⁴³

Ferner konnten die Konsuln laut Tagsatzungsbeschluss von 1816 ermächtigt werden, einen Kanzler als unterstützende rechte Hand anzustellen: eine Neuerung, die für die damalige Zeit ohne grosse Bedeutung war, die jedoch im Laufe der Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert zu einer grundlegenden Änderung führen sollte.²⁴⁴ So bildete der Vorschlag der Einsetzung eines professionellen Kanzlers im Rahmen der Reformdiskussionen der 1880er Jahre einen zentralen Streitpunkt. Es wurde mehrfach betont, dass die Leistungsfähigkeit der bestehenden Wahlkonsulate durch Beigabe von besoldeten Gehilfen mit guter allgemeiner und speziell volkswirtschaftlicher Bildung unter dem Titel „Kanzler“, „Sekretär“, „Attaché“ oder dergleichen erhöht werden könnte. Diese Diskussion ist denn auch im Zusammenhang mit dem Versuch zu sehen, das schweizerische Konsularwesen zu professionalisieren resp. das Honorarsystem zu reformieren. In der zweiten Phase des Konsularwesens von 1816 bis 1851 war diese Diskussion jedoch nicht vorrangig und trat bloss vereinzelt, wie noch zu zeigen sein wird, v.a. im Rahmen der Diskussion um Entschädigungszahlungen auf.²⁴⁵ Im Tagsatzungsbeschluss von 1816 betonte denn die Tagsatzung des weiteren noch einmal, dass die Konsuln weder Gehalt noch Entschädigungen aus der Bundeskasse erhalten sollten. Dieser Punkt wurde durch den Beschluss vom 10. August 1819 ergänzt und unterstrichen.²⁴⁶

Trotz Festlegung des Honorarprinzips sah sich die Tagsatzung jedoch in der Folge genötigt, in Ausnahmefällen aus Billigkeitsrücksichten von diesem starren Prinzip abzuweichen. Schon im Frühjahr 1816 war die unter der alten Regierung 1798 errichtete Geschäftsträgerstelle in Mailand, die von der neuen Tagsatzung nur provisorisch bestätigt und deshalb vom Generalgouvernement der Lombardei als diplomatische Vertretung nicht offiziell anerkannt worden war, in ein besoldetes Generalkonsulat umgewandelt worden, unter der Festlegung eines Jahresgehalts von 5'360 Schweizer Franken. Der diplomatische Vertreter der Schweiz in Mailand, Antonio von Marcacci, wurde dort bis zum 8. August 1835 als besoldeter Generalkonsul beibehalten.²⁴⁷ Es handelte sich hierbei um das erste Berufskonsulat der Schweiz. Es sollte jedoch bis ins Jahr 1891/92 auch das einzige solche bleiben.²⁴⁸

Während die Diskussionen über die Errichtung von schweizerischen Berufskonsulaten erst im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts im grossen Rahmen aufgegriffen werden sollte, bildete die Frage um die Bewilligung von Entschädigungen einen dauernden Streitpunkt während des gesamten 19. Jahrhunderts.²⁴⁹ Obwohl der Grundsatz, dass der Konsulardienst die

²⁴⁰ Reichesberg, 780.

²⁴¹ AS n.F. Bd. 1, 506-527.

²⁴² AS n.F. Bd. 1, 538; vgl. Dumont, Paul, *Über die sogenannten Nebenrechte der diplomatischen Agenten*, Diss. iur. Universität Bern, Bern 1908, 47.

²⁴³ AS Bd. 2, 299f.

²⁴⁴ Rohner, 6.

²⁴⁵ DDS III, Nr. 315, 684.

²⁴⁶ Repertorium II, 18f.; vgl. Eidg. Abschiede III 1819, 152.

²⁴⁷ Gutermann, 17.

²⁴⁸ BBl. 1890 Bd. 4, 847ff.

²⁴⁹ Vgl. etwa Repertorium II, 19; vgl. Eidg. Abschiede III 1819, 152; vgl. auch Eidg. Abschiede III 1836, 216.

Bundeskasse nicht belasten dürfe, den Ausbau einer eigentlichen Konsularorganisation in den folgenden Jahren bremsen sollte, hatte er den Vorteil, dass in dieser zweiten Phase, aber auch im restlichen 19. Jahrhundert, ohne grosse Bedenken ein weitgespanntes Netz konsularischer Vertretungen geknüpft wurde.

Der Tagsatzungsbeschluss von 1816, welcher dem schweizerischen Konsularwesen endgültig aus den Kinderschuhen half, hatte zur Folge, dass man die eidgenössischen Konsuln nicht mehr bloss als reine Vertreter der Handelsinteressen hinstellte, sondern sie gewissermassen zu Rechtsbeiständen und Notaren für die Angelegenheiten schweizerischer Landsleute erhob. Diese Tatsache führte dazu, dass die schweizerischen Konsuln das Bild des reinen Wirtschaftsvertreters ablegten und sich zum *Allrounderkonsul* entwickelten. Mit diesem Ausbau des Aufgabenspektrums in zivilrechtlicher Hinsicht war im konsularischen Aufgabenkreis jener Pflichtendualismus geschaffen worden, wie er in der Schweiz während des restlichen 19. Jahrhunderts bestehen bleiben sollte. Das Pendel der konsularischen Tätigkeiten verschob sich im Laufe der Zeit immer mehr in Richtung Erfüllung administrativer und zivilrechtlicher Aufgaben. Der wirtschaftliche Teil der konsularischen Tätigkeit sollte jedoch während des 19. Jahrhunderts grundsätzlich immer eine zentrale Rolle spielen.²⁵⁰ Im ersten eigentlichen Konsularreglement von 1851 wurde diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, dass der Begriff „*Handelskonsul*“ durch die Bezeichnung „*Konsul*“ schlechthin ersetzt wurde.²⁵¹ Diese Veränderung des Aufgabenspektrums hatte nicht zuletzt auch damit zu tun, dass sich die neu errichteten Konsulate, in erster Linie jedoch jene in den Emigrations- resp. Immigrationshäfen, aber auch jene in den Siedlungskolonien, immer mehr mit Fragen im Bereiche des Auswanderungswesens im engeren und weiteren Sinne zu befassen hatten, was insbesondere den Arbeitsaufwand enorm steigerte. Die wirtschaftlichen Funktionen traten damit automatisch in den Hintergrund.

Der Bedeutungsgewinn des eidgenössischen Konsularamts, welcher insbesondere durch die erwähnte Auswanderung gestärkt wurde, zeigte seine Auswirkungen auch im konsularischen Gesetzgebungsbereich. Der neue Bund von 1848, dessen Verfassung dem Schutz der volkswirtschaftlichen Interessen einen weit grösseren Spielraum eingeräumt hatte, als diejenige von 1815, konnte nicht lange zögern, die Frage des Konsularwesens in Angriff zu nehmen.²⁵² Während sich die schweizerische Wirtschaft von 1800 bis 1820 in der sogenannten take-off Phase befunden, die Industrialisierung also gerade erst eingesetzt hatte und zwischen 1820 bis 1850 sich konsolidieren musste,²⁵³ kam es um die Mitte des 19. Jahrhunderts im Rahmen des weltweiten Wachstums zu einer nie dagewesenen schweizerischen Expansion, welche auch auf die Ausbreitung des Konsularnetzes und dessen Organisation ihren Einfluss haben sollte.²⁵⁴ Sowohl dieser wachsende Handel als auch die stets sich mehrende Ansiedlung schweizerischer Angehöriger in fremden Ländern, welche sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts zu einem Massenphänomen entwickelte, geboten, das Pflichtenheft der Konsuln zu ergänzen.²⁵⁵ So wurde denn als eine der ersten gesetzgeberischen Arbeiten des 1848 aus den Trümmern des Bundesvertrags neu entstandenen Bundesstaats die rechtliche Normierung des konsularischen Vertretungswesens vorgenommen. Der Bundesrat erliess am 1. Mai 1851 ein Reglement, das jenes von 1816 punkto Anzahl Paragraphen um das Achtfache übertraf.²⁵⁶

²⁵⁰ Furrer I, 79.

²⁵¹ AS Bd. 2, 293.

²⁵² Furrer I, 81.

²⁵³ Bergier, 211.

²⁵⁴ Ibid., 228.

²⁵⁵ Furrer I, 81.

²⁵⁶ AS Bd. 2, 293-313.

Es handelte sich hierbei um das erste eigentliche Konsularreglement. Inhaltlich zeigte es sich jedoch grösstenteils als eine ausführliche und ausgedehnte Fassung des Tagsatzungsbeschlusses von 1816 und des Erlasses vom 8. Dezember 1840. Wiederum wurde dem Reglement das System der Wahlkonsuln zugrunde gelegt. Neben den Bestimmungen über die kommerzielle Seite der konsularischen Funktionen nahmen die Ausführungen über die Mitwirkung der Konsuln bei der Ordnung zivilrechtlicher Verhältnisse einen breiten Raum ein.²⁵⁷ Als Aufgaben der Konsuln wurde in Artikel 8 bestimmt:

„Jeder Konsul oder Vizekonsul soll, soweit seine Stellung und die Umstände es ihm gestatten, eifrig zu allem mitwirken, was das Gedeihen der Eidgenossenschaft im kommerzieller, industrieller und landwirtschaftlicher Beziehung fördern kann und von wichtigen Ereignissen oder Fortschritten auf dem Gebiete der Wissenschaften, der Künste oder Gewerbe dem Bundesrat Bericht erstatten. Namentlich soll er nach Kräften und mit Beharrlichkeit zu allem beitragen, was den Handel und Verkehr der Schweiz mit seinem Konsularbezirk zu heben, Gefahren und Verluste abzuwenden geeignet ist, daher ist von allen administrativen Verfügungen dem Bundesrat Kenntnis zu geben, welche in seinem Amtsbezirk erscheinen und den Handel und Verkehr beschlagen.“²⁵⁸

Artikel 9 legte dem Konsul die Verpflichtung auf, die Interessen der Schweizer Bürger auf Verlangen oder da, wo die Verhältnisse es erfordern, nach Kräften zu wahren oder zu schützen, unter steter Beachtung der Gesetze seines Konsularkreises. Des weiteren wurde dem Konsul die jährliche Erstattung eines Berichtes vorgeschrieben, der über die Handelsbewegung zwischen der Schweiz und dem Konsularbezirk und über dessen Transitverkehr an schweizerischen oder für die Schweiz bestimmten Waren annähernd Aufschluss zu erteilen hatte.²⁵⁹

Artikel 8 und 9 des neuen Konsularreglements von 1851 machte den Konsuln zum Anwalt sowohl der eidgenössischen Wirtschaftsinteressen als auch der Interessen seiner Landsleute. Damit wurde ein (bereits im Tagsatzungsbeschluss von 1816 vorhandener) Dualismus eingeführt, der zwar dem Konsul so lange eine hindernisloses Wirken gestattete, als eine Übereinstimmung der beiden Interessensphären bestand, aber sofort zu einem Pflichtenkonflikt führen musste, wenn dieselben in diametrale Stellung zueinander gerieten. Konflikte waren vorprogrammiert. So hatte etwa der Konsul Brenner in Marseille im Jahre 1858 seine Pflichten erheblich verletzt, namentlich durch Unterschlagung von öffentlichen und Privatgeldern. Der Bundesrat berief ihn deshalb nicht nur ab, sondern verlangte gar dessen Verhaftung und die Einleitung einer strafrechtlichen Untersuchung in Frankreich. Die zuständigen französischen Behörden trugen jedoch Bedenken diesem Begehren zu entsprechen. Sie äusserten die Ansicht, der Exkonsul müsse von schweizerischen Gerichten beurteilt werden, weil er die Vergehen zu einer Zeit verübt hatte, als er dem Konsulat in Marseille vorstand. Darauf äusserte sich der Bundesrat in einem Schreiben an den schweizerischen Minister in Paris vom 23. August 1858 wie folgt:

„Wir müssen Ihnen [...] erklären, dass wir, in Uebereinstimmung mit den ziemlich allgemein geltenden völkerrechtlichen Grundsätzen, einem Handelskonsul die Exterritorialität durchaus nicht zuerkennen können. Eben deswegen verlangen wir auch nicht, dass Brenner an die schweizerischen Gerichte ausgeliefert werde, sondern wir stellen vielmehr das Gesuch, denselben der zuständigen französischen

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid., 295.

²⁵⁹ Ibid., 296ff.

Behörde zur Abhandlung einleiten zu wollen, als der Behörde desjenigen Landes, in welchem er seine Vergehen oder Verbrechen verübt hat. Hiebei müssen wir noch eine weitere irrige Ansicht berichtigen, von der die betreffenden Beamten in Marseille auszugehen scheinen. Dieselben scheinen nämlich anzunehmen, als ob Brenner bei den fraglichen Geldgeschäften durchweg in unserm Auftrage, als Mandatar des Bundesrates, gehandelt habe. Dies ist aber grösstentheils irrig [...].“²⁶⁰

Am 27. Juli 1859 teilte der schweizerische Gesandte in Paris dem Bundesrat mit, dass es ihm „nach wiederholten schriftlichen und mündlichen Rechargen endlich gelungen sei, einen Entscheid vom Ministerium zu erhalten. Nach demselben wurde dem gestellten Verlangen entsprochen.“²⁶¹

Die Nachteile des ehrenamtlichen Konsularhonorarsystems traten in diesem Fall offen zutage. So existierte etwa in der Schweiz keine Verbindungstelle, von der aus das ganze Konsularwesen geleitet worden wäre und welche die Aufgabe gehabt hätte, die Tätigkeit der Konsuln zu fördern und zu kontrollieren.²⁶² Doch trotz Vorfällen wie in Marseille war öffentliche Kritik am Konsularwesen um die Mitte des 19. Jahrhunderts relativ beschränkt. Das konsularische System hatte im Laufe des ersten halben Jahrhunderts die Sympathien der Schweizer Öffentlichkeit wie auch der gesetzgebenden Organe gewonnen. Man glaubte die während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer mehr in den Vordergrund tretenden wirtschaftlichen und auswanderungstechnischen Interessen am besten durch Konsuln wahrgenommen, während die diplomatischen Vertretungen als überflüssigen Luxus und einer demokratischen Republik nicht entsprechend empfunden wurden. Die meisten Schweizer zeigten eine ausgesprochene Vorliebe für die Honorarkonsuln, die als leistungsfähiger und vor allem als billiger denn vollzeitmässig angestellte Diplomaten galten.²⁶³ Es gab gar Bestrebungen die diplomatischen Stellen der Schweiz im Ausland durch Konsulate zu ersetzen. So verlangte der Nationalrat am 30. Juni 1849 vom Bundesrat einen Bericht über die Frage, ob die Geschäftsträgerstellen in Paris und Wien in konsularische Vertretungen umgewandelt werden sollten. Obwohl sich der Bundesrat in diesem Fall mit Erfolg für die Beibehaltung der Gesandtschaften stark machte, wurden das Misstrauen gegenüber den Gesandtschaften und die Beliebtheit der Konsulate in der Öffentlichkeit dadurch nicht gemindert.²⁶⁴ Auch in späteren Jahren kam es verschiedentlich zu ähnlichen Begehren. So wurde der Bundesrat in der Sitzung vom 12. September 1877 vom Nationalrat erneut eingeladen, die Gesandtschaften in Wien und Rom in „die ungleich billigeren“ Konsulate umzuwandeln. Mit Rücksicht auf die nachbarschaftlichen Beziehungen trat jedoch der Bundesrat gegen dieses Postulat ein.²⁶⁵

Auch aus Wirtschaftskreisen kam um die Mitte des 19. Jahrhunderts nur verhaltene Kritik, obwohl die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate unter dem neuen Reglement von 1851 keine vielversprechende werden konnte und zuvor schon, aufgrund der Ausdehnung der zivilrechtlichen Funktionen, gelitten hatte. Angesichts der damals äusserst günstigen Wirtschaftslage führte die eher zurückhaltende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen im Konsularreglement von 1851 nur zu wenig negativen Stimmen in der am Export interessierten Geschäftswelt.²⁶⁶ Dennoch war damit natürlich das Fundament für spätere Kritik gelegt.

²⁶⁰ Zit. nach: Ulmer, Rudolf Eduard, *Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848-1863*, Zürich 1866, Nr. 1288; vgl. BBl. 1859 Bd. 1, 258-270; AS Bd. 6, 309.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Rohner, 7f.; vgl. AS Bd. 2, 293-313.

²⁶³ Altermatt, C. II, 16f.

²⁶⁴ BBl. 1867 Bd. 2, 316f.

²⁶⁵ *Der Bund*, 16. Dezember 1877, Nr. 336.

²⁶⁶ Rohner, 7f.

3.3. Ausbreitung im pazifischen Raum: Innere Stagnation und äusserer Ausbau (1851-1875)

Am 12. Januar 1854 berichtete der schweizerische Konsul in San Francisco dem Bundesrat, „[...] Die schweizerische Bevölkerung (in Kalifornien überhaupt) hat sich im verflossenen Jahre um etwa 1'000 Köpfe vermehrt, so dass man sie ziemlich genau auf 2'500 Seelen anschlagen kann.“²⁶⁷ Die Auswanderung hatte eine grosse Anzahl von Schweizer Bürgern in der Mitte des 19. Jahrhunderts bis an die Pazifikküste Nordamerikas gebracht, deren Interessenvertretung das Konsulat von San Francisco im Jahre 1850 aufnahm.²⁶⁸ Wie schon zwischen 1816 und 1851 bildete auch in der dritten Phase die Auswanderung einen der bedeutendsten Antriebsfaktoren zur Gründung schweizerischer Konsulate.²⁶⁹ In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hielten denn auch periodische Wirtschaftskrisen, die vornehmlich die Heimarbeiter, also eine halbbäuerliche Bevölkerung, trafen, die Tendenz zur Auswanderung lebendig.²⁷⁰ Während die Schweiz zwischen 1841 und 1850 ein jährliches Mittel von 3'500 auswandernden Schweizern aufgewiesen hatte, erfolgte in den Jahren 1851 und 1852 eine exponentielle Steigerung auf 6'000 bis 7'500. Die sich zu einem enormen Massenphänomen entwickelnde überseeische Siedlungsauswanderung nach 1850 wurde in minderer Masse auch von der Emigration Industrieller begleitet. Die Auswanderung von Unternehmer galt jedoch in erster Linie der Auswanderung in die europäischen Handelsstädte, welche die Eliteauswanderung der Kaufleute des 18. und frühen 19. Jahrhunderts ersetzte respektive ergänzte.²⁷¹ Bei den „neuen Konsuln“ in den europäischen Städten, aber auch in Übersee ab 1850, handelte es sich denn auch insbesondere um Personen aus dieser Industriellenschicht.

Von den knapp vierzig neugegründeten Konsulaten in dieser dritten Phase (Neugründungen mit anschliessender Schliessung eingeschlossen) wurden mehr als die Hälfte in Übersee errichtet.²⁷² Die Konsulate schossen teilweise wie Pilze aus dem Boden. Alleine in Brasilien gründete man zwischen 1859 und 1861 fünf Konsulate (Rio Grande do Sul, Cantagallo, Campinas, Desterro und Leopoldina).²⁷³ Zwei neue Kontinente gerieten in den Einflussbereich des schweizerischen Konsularnetzes. 1855 wurde Louis Chapay zum ersten Konsul in Sydney ernannt. Seine ersten Tätigkeiten waren insbesondere auswanderungs- respektive einwanderungstechnischer Art. Da für die Immigranten keine Arbeitsverträge bestanden, verfasste der Schweizer Konsul Zeitungsinserte, wie folgendes Beispiel vom 8. Oktober 1855 im *Sydney Morning Herald* beweist:

*„Swiss and Italian Immigrants per H. Ludwina. – it is being necessary to provide these immigrants with employment at once, persons who may have need of their services, will be kind enough to be on board the vessel. [...] THIS DAY at noon, when their consuls and some other gentlemen who feel interested for these strangers will be in attendance. There are some of almost every trade and a good many useful labourers.“*²⁷⁴

²⁶⁷ Konsularbericht des eidgenössischen Konsuls in San Francisco an den Bundesrat, zit. nach: Scheurer, Carl Abraham, *Das jetzige Kalifornien. Allgemeine Schilderung der dortigen Verhältnisse, mit besonderer Rücksichtnahme auf das Interesse Derjenigen, die eine Uebersiedlung dahin, oder die Anlegung von Kapitalien in diesem Lande beabsichtigen. Nach Originalbriefen von Dr. K. und mit dem neuesten Berichte des Schweizerischen Konsulates in San Francisco*, Bern 1854, 65.

²⁶⁸ Vgl. DDS I, Nr. 59, 126.

²⁶⁹ Vgl. BBl. 1873 Bd. 2, 213f.

²⁷⁰ Bergier, 56.

²⁷¹ *Ibid.*, 54.

²⁷² Altermatt, C. II, 49-51, 59-64.

²⁷³ *Ibid.*, 61f.

²⁷⁴ *Sydney Morning Herald*, Mitchell Library, Sydney, zit. nach: Wegmann, Susanne, *Die fünfte Schweiz auf dem fünften Kontinent*, Zürich 1989, 53.

Die rasch zunehmende Zahl von Schweizern während des australischen Goldrausches führte zur Eröffnung einer zweiten Vertretung in Melbourne im Jahre 1856.²⁷⁵ Zu Beginn der 1860er Jahre wurde dann der asiatische Kontinent erobert. 1862 kam es zur Gründung eines Konsulats auf den Philippinen in Manila,²⁷⁶ 1863 auf Niederländisch-Ostindien in Batavia,²⁷⁷ 1864 zur Errichtung dreier Konsulate in Japan (Yokohama, Hakodate und Nagasaki).²⁷⁸ 1865 gründete man die erste Vertretung in Zentralamerika auf der Zuckerinsel Kuba (Havanna).²⁷⁹ Auf die besondere Bedeutung der japanischen Konsulate werde ich später noch eingehen.

Neben der Auswanderung trieb das schnelle Wirtschaftswachstum die Gründung von Konsulaten voran. In dieser Phase versuchte sich die Schweizer Wirtschaft ins internationale System, das gerade Form anzunehmen begann, zu integrieren. Es galt, die Versorgung mit Rohstoffen, Getreide und anderen lebenswichtigen Bedürfnissen sicherzustellen. Weiter versuchte die neue Bundesregierung mit den wichtigsten Staaten, vor allem den benachbarten, Handelsverträge abzuschliessen, die der drohenden Isolation der Schweiz zuvorkamen und ihre industrielle Entwicklung förderten.²⁸⁰ Aus dieser Politik heraus entstanden die sogenannten Konsularverträge, welche die Schweiz mit verschiedenen Staaten abschloss. In diese Kategorie fallen auch die sogenannten Konsulargerichtsverträge, welche den Schweizer Konsuln in gewissen nichtchristlichen Staaten das Recht auf Jurisdiktion zugestanden. Meist wurden aber konsularspezifische Bestimmungen in die erwähnten Handelsverträge sowie in Friedens- und Niederlassungsverträge integriert.²⁸¹

Während die Schweiz in der ersten und zweiten Phase bloss auf faktischem Weg und nach dem Grundsatz der Reziprozität Konsuln im Ausland angestellt hatte und die Anstellung auswärtiger Konsuln im eigenen Land bewilligte, veranlasste der aufblühende Handel und die freihändlerische Ära nach 1848 die Schweiz dazu, konsularrechtliche Vereinbarungen mit Hilfe der oben erwähnten Verträge zu regeln.²⁸²

Die erste konsularrechtliche Bestimmung betreffend die schweizerischen Konsuln befand sich im Freundschafts-, Niederlassungs-, Handels- und Auslieferungsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 25. November 1850, der von der Schweiz erst am 30. Juli 1855, von den Vereinigten Staaten von Amerika am 6. November desselben Jahres ratifiziert wurde.²⁸³ Aufgrund dieser späten Ratifizierung finden wir die erste geltende Bestimmung betreffend die eidgenössischen Konsuln in Artikel 10 des in Turin ausgehandelten Handelsvertrags zwischen der Schweiz und Sardinien vom 8. Juni 1851:²⁸⁴ „Zum Schutze des Handels können Konsuln und Vice-Konsuln von jedem der beiden Länder im andern aufgestellt werden.“²⁸⁵ Unter der Führung der liberalen und fortschrittsfreundlichen Leitung in Italien nach der Gründung des Einheitsstaats im Jahre 1860/61 dehnte man die mit dem Königreich Sardinien abgeschlossenen Verträge auf alle

²⁷⁵ Wegmann, 65; vgl. Schelbert, 426.

²⁷⁶ DDS I, Nr. 448, 880f.

²⁷⁷ DDS I, Nr. 479, 958f.

²⁷⁸ DDS I, Nr. 507, 1012ff.

²⁷⁹ Altermatt, C. II, 63.

²⁸⁰ Bergier, 235.

²⁸¹ Lätt, 24ff.

²⁸² Ibid.

²⁸³ BBl. 1855 Bd. 2, 19-59, 423-441; vgl. BBl. 1864 Bd. 1, 330f.; vgl. auch DDS I, Nr. 103, 217-222; vgl. auch AS Bd. 5, 200ff.

²⁸⁴ AS Bd. 2, 405-420.

²⁸⁵ Ibid., 416.

Provinzen des Königreichs Italien aus.²⁸⁶ Im Niederlassungs- und Konsularvertrag mit Italien vom 22. Juli 1868 wurden die Bestimmungen von 1851, so auch die konsularrechtlichen, unter Beifügung gewisser Ausführungen erneuert.²⁸⁷

Den ersten eigentlichen Konsularvertrag schloss die Schweiz am 26. Januar 1861 mit Brasilien ab. Der Vertrag wurde am 10. Februar 1862 in Bern ratifiziert.²⁸⁸ Wie bereits erwähnt, veranlasste das Ausschieben der Ratifizierung die Schweizer Gemeinde in Rio de Janeiro dazu, eine Petition an den Bundesrat zu schreiben.²⁸⁹

Einen einseitigen Vertrag über die Errichtung eidgenössischer Konsulate in Niederländisch-Ostindien unterzeichnete die Schweiz im Jahre 1863 mit den Niederlanden.²⁹⁰ Die Idee einer solchen Vereinbarung wurde wenige Jahre zuvor im Rahmen einer vom eidgenössischen Handels- und Zolldepartement lancierten Konferenz vom 15. Dezember 1860 betreffend die schweizerischen Handelsinteressen im Ausland geboren.²⁹¹

Wir haben bis anhin drei verschiedene Beispiele konsularischer Bestimmungen staatsvertragsrechtlicher Art betrachtet: die Integration spezifischer Bestimmungen in einem Handels-, Niederlassungs- oder Freundschaftsvertrag, den Konsularvertrag schlechthin und den einseitigen Vertrag zur Errichtung von Konsulaten. Als vierte Kategorie dürfen wir hier noch den Konsulargerichtsvertrag anfügen. Zwei Motive bewogen die Schweiz zum Abschluss von Konsulargerichtsverträgen: Einerseits war es der berechtigte Anspruch auf Gleichstellung mit den andern westlichen Staaten, andererseits aber sollte die Errichtung eigener Jurisdiktionskonsulate die Schweizer von der Notwendigkeit entheben, sich in den exterritorialer Jurisdiktion unterworfenen nichtchristlichen Staaten dem Schutze fremder Mächte unterstellen zu müssen.²⁹²

So schloss denn die Schweiz aus den dargelegten Gründen mit verschiedenen nichtchristlichen Staaten Konsulargerichtsverträge ab. Der erste solche Vertrag (ein Freundschafts- und Handelsvertrag mit konsulargerichtlichen Bestimmungen), der gleichzeitig als Paradebeispiel aufgeführt werden kann, wurde mit Japan am 6. Februar 1864 zwischen der Schweiz und Japan abgeschlossen.²⁹³

Am 23. Juli 1873 unterzeichnete die Schweiz in Genf einen Freundschafts- und Handelsvertrag mit Persien, welcher der Eidgenossenschaft ein zweites und letztes Mal im 19. Jahrhundert das Recht zur Ausübung der Konsulargerichtsbarkeit zuerkannte.²⁹⁴ In Artikel 7 wurde der Schweiz gestattet, in Persien drei Jurisdiktionskonsuln zu ernennen, welche in Teheran, Bende-Bouchir und Tauris residieren sollten. Die praktischen Auswirkungen dieser Über-

²⁸⁶ AS Bd. 7, 309, 374-377; vgl. BBl. 1862 Bd. 2, 718-720.

²⁸⁷ AS Bd. 9, 720-727.

²⁸⁸ AS Bd. 7, 249-267.

²⁸⁹ DDS I, Nr. 437, 861-864; vgl. BBl. 1876 Bd. 2, 187.

²⁹⁰ AS Bd. 7, 461-470; vgl. AS Bd. 7, 269f., 606f.

²⁹¹ Piguet, 77.

²⁹² Burckhardt I, Walther, *Schweizerisches Bundesrecht. Staats- und Verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, als Fortsetzung des Werkes von Ludwig Rudolf von Salis, Bd. 2*, Frauenfeld 1930, Nr. 680; vgl. Von Liszt, 127-133; siehe auch Marchand, Marcel, *Die Konsulargerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Konsularjurisdiktion in China*, Diss. iur. Universität Bern, Bern 1947, 58f.

²⁹³ AS Bd. 8, 683-710; vgl. AS Bd. 8, 103f.; BBl. 1883 Bd. 2, 14; Brennwald, Kaspar, *Generalbericht betreffend den kommerziellen Theil der schweizerischen Abordnung nach Japan*, Bern 1865, 141-155.

²⁹⁴ AS n.F. Bd. 1, 196-208; vgl. BBl. 1873 Bd. 4, 529-543; DDS I, Nr. 415, 814.

einkunft blieben jedoch aus, da der Vertrag der Schweiz keine Verpflichtung zur Errichtung eigener Jurisdiktionskonsulate auferlegte, sondern ihr lediglich ein Recht darauf einräumte, und in Anbetracht der kleinen Zahl der in Persien lebenden Schweizer nie eine bezügliche eidgenössische Gerichtsorganisation geschaffen wurde.²⁹⁵

Mit gewissen Staaten, in welchen die Schweiz Konsulate besass, wurden keine Verträge abgeschlossen. So kam es etwa weder mit Deutschland noch mit Frankreich zu Vereinbarungen über Konsularverhältnisse. Gegenüber beiden genannten Staaten anerkannte man aber gegen-seitig die Berechtigung zur Aufstellung von Konsulaten, wie auch, dass diesen sämtliche nach Völkerrecht üblichen Vorrechte und Immunitäten zustanden.²⁹⁶

In Ländern, wo die Schweiz weder diplomatische Agenten noch Konsuln unterhielt (und nur in diesem Fall), konnten sich die Schweizer nach Belieben auch unter den Schutz eines fremden Konsuls stellen. Die Wahl des Konsulats war grundsätzlich frei.²⁹⁷ So hatten etwa sowohl die deutsche Regierung als auch diejenige der Vereinigten Staaten ihren diplomatischen und Konsularbeamten die ausdrückliche Instruktion erteilt, an Orten, wo die Eidgenossenschaft keinen offiziellen Vertreter unterhielt, ihren Schutz denjenigen Schweizer Bürgern zu gewähren, welche ihn ansprachen.²⁹⁸ Paradebeispiel für diesen Fall bildete die Levante. Trotz verschiedener Petitionen insbesondere von Schweizer Gemeinden (bspw. Konstantinopel, Alexandrien, Kairo oder Beirut) in dieser Region wurden schweizerische Konsulate u.a. aus Mangel an Einfluss des Konsuls, dem keine Kriegsschiffe zur Verfügung standen, im 19. Jahrhundert nicht errichtet.²⁹⁹

Durch die grundsätzlich reziproke, teilweise jedoch einseitige Festlegung staatsvertraglicher Regelungen betreffend das schweizerische Konsularwesen erhielt die Institutionalisierung der eidgenössischen Vertretungen in völkerrechtlicher Hinsicht in dieser dritten Phase einen enormen Schub.

In staatsrechtlicher Hinsicht gestaltete sich das schweizerische Konsularwesen, wie oben erwähnt, während rund eines Vierteljahrhunderts nach dem Konsularreglement von 1851. Diese „innere Stagnation“ war nicht zuletzt damit zu erklären, dass das schweizerische Konsularwesen im dritten Viertel des 19. Jahrhunderts nur geringer Kritik ausgesetzt war und daher grössere Reformen nicht angestrebt wurden. In den eidgenössischen Räten fasste man das Konsularwesen grundsätzlich, insbesondere gegenüber dem Gesandtschaftswesen, mit Samthandschuhen an.³⁰⁰

In einem Rapport des Politischen Departements vom 30. März 1854³⁰¹ wurden die grossen Vorteile des Konsularwesens zu dieser Zeit hervorgehoben. So betonte man in erster Linie die Bedeutung der Wahrung der Handels- und Verkehrsinteressen. Auf die Frage, ob denn im Zusammenhang mit der Ausdehnung des spärlich ausgebauten Gesandtennetzes nichts

²⁹⁵ *American Journal of International Law*, Jg. 22, Washington 1928, 22 (1928), Nr. 4, 857.

²⁹⁶ Vgl. BBl. 1871 Bd. 2, 1103.

²⁹⁷ BBl. 1890 Bd. 2, 390; vgl. BBl. 1877 Bd. 2, 7.

²⁹⁸ BBl. 1871 Bd. 2, 1103f.; vgl. *Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848-1945, Bd. 2 (1866-1872)*, hrsg. v. Roland Ruffieux, bearb. v. Claude Altermatt/Michel Charrière/Markus Holenstein, Bern 1985 (DDS II), Nr. 372, 585f. ; vgl. DDS II, Nr. 369 Annex, 583.

²⁹⁹ vgl. DDS I, Nr. 199, 417.

³⁰⁰ Piquet, 37.

³⁰¹ Dieser Bericht stellte eine Antwort auf die Prüfung des bundesrätlichen Geschäftsberichts und der Staatsrechnung für das Jahr 1852 durch die gesetzgebenden Räte bildete resp. eine Antwort auf einen Beschluss betreffend die Zweckmässigkeit einer Vervollständigung der diplomatischen Vertretung der Schweiz dar.

geschehen solle, wies das Departement auf das Institut der Konsuln hin, „bei dem sich die Schweiz bisher wohl befunden hat.“³⁰² Neben der diplomatischen Bedeutung wies das Politische Departement weiter insbesondere auf die Wirksamkeit der persönlichen Kontakte der kaufmännischen Konsuln hin. So riet denn das Politische Departement dem Bundesrat, an der Repräsentation der Schweiz im Ausland nichts zu verändern.³⁰³

Trotz innerer Stagnation gab es in dieser dritten Phase einzelne Initiativen zur Aufwertung gewisser Konsulate im finanziellen aber auch organisatorischen Bereich – Initiativen, welche nach 1875 zu Reformvorhaben im Zusammenhang mit der Reorganisation des Honorarsystems führen sollten.³⁰⁴

Obwohl sich das Konsularwesen in den 1860er und 1870er Jahren in der Öffentlichkeit aber auch in den eidgenössischen Räten noch grosser Beliebtheit erfreute, hatte es seinen Zenit erreicht. Es zeigte sich denn auch vereinzelt Kritik am System des schweizerischen Konsularwesens. In einem sich im schnellen Wandel befindlichen Europa bedrohten europäische Konflikte die Schweiz. Um den Gang der Dinge auch ausserhalb der Landesgrenzen beobachten zu können, war der Bundesrat gezwungen einzuräumen, dass er nicht mehr ganz ohne Berufsdiplomaten auskommen konnte. Der Durchschnittsschweizer musste jedoch erst noch von der Notwendigkeit dieser schrittweisen Annäherung an die Wirklichkeit und damit der Aufwertung des Gesandtschaftswesens gegenüber dem Konsularwesen überzeugt werden.³⁰⁵ Dank der erfolgreichen Mitwirkung der diplomatischen Gesandten im Rahmen des Mandates der guten Dienste während des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 gewann das Gesandtschaftswesen gegenüber dem Konsularwesen etwas an Boden. Doch auch die Konsulate hatten in diesen Kriegsjahren die Schutzausübung in ihrem Aufgabenkatalog. Ihre Beliebtheit, insbesondere in der Öffentlichkeit, hielt damit weiterhin an.³⁰⁶

Aufgrund verschiedener Skandale geriet das Konsularwesen in den 1870er Jahren, zumindest in gewissen Kreisen, in ein etwas schiefes Licht. Durch einen aufsehenerregenden „Unfall“ traten gewisse Lücken im Konsularwesen offenkundig zu Tage, welche schon zwei Jahrzehnte zuvor beim Eklat am Konsulat in Marseille aufgefallen waren. Im Jahre 1871 kam es zu einem Unterschlagungsskandal am Konsulat in St. Petersburg. Zahlreiche Gläubiger, darunter auch die zaristische Regierung, hatten dem Generalkonsul Glinz im Vertrauen auf seine Integrität und seine Amtsstellung bedeutende Summen zur Verwaltung übergeben. Als sie nach dem Tod des Generalkonsuls ihr Geld nicht zurückerhielten, sahen sie sich in ihrem Vertrauen getäuscht. Die Gläubiger wandten sich gemeinsam an den Bundesrat, da sie denselben als „verantwortlich für die Geschäftsführung seiner Beamten“³⁰⁷ hielten. Die Eidgenossenschaft befand sich in diesem Fall in einer äusserst unangenehmen Situation, da die Gläubiger sie als für ihre Beamten verantwortlich angegangen hatte und Entschädigungen forderte.³⁰⁸ So kosteten denn die offenkundigen Lücken im Konsularsystem in diesem Fall die Eidgenossenschaft ein kleines Vermögen, da sie einem grossen Teil der Gläubiger, u.a. der zaristischen Regierung, ihre Anlagen zurückerstatten mussten „wäre es auch nur, um nicht die künftige Stellung ihrer Agenten im Auslande zu kompromittieren.“³⁰⁹ Die eidgenössischen Räte befassten sich ebenfalls mit dieser peinlichen Affäre. Am 20. Juli 1872 luden sie den Bundesrat ein, „die Frage zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten, ob es nicht möglich sei, Mittel der Ueberwachung aufzufinden, welche geeignet sein dürften, bei den

³⁰² DDS I, Nr. 199, 416.

³⁰³ Protokoll des Bundesrats, 15. Juli 1854, BAR E 1004 1/17.

³⁰⁴ DDS I, Nr. 199, 420; siehe auch BBl. 1867 Bd. 2, 318.

³⁰⁵ BBl. 1867 Bd. 2, 325; vgl. auch NZZ, 15. Juli 1867, Nr. 194; NZZ, 16. Juli 1867, Nr. 195.

³⁰⁶ Altermatt, C. II, 16ff.

³⁰⁷ BBl. 1872 Bd. 2, 78f.; vgl. AS Bd. 10, 936.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Ibid., 79; vgl. BBl. 1873 Bd. 3, 369, 507-522.

schweizerischen Konsulaten im Auslande ähnlichen Vorkommnissen vorzubeugen, wie solche beim schweizerischen Generalkonsulat in St. Petersburg stattgefunden haben.“³¹⁰ In der Folge dieses Skandals setzte sich eine ganze Anzahl Schweizer in Russland für die Errichtung einer eidgenössischen Gesandtschaft im Zarenreich ein. Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Bundesrat aus finanziellen Gründen abgelehnt.³¹¹ So ging denn die Schweiz aufgrund finanzieller Überlegungen in ihrer Aussenpolitik öfters so weit, eher die traditionelle schweizerische Gastfreundlichkeit zu opfern, als bei den Ausgaben Konzessionen zu machen. So auch in diesem Fall. Der Skandal in St. Petersburg diente jedoch gleichsam als Initialzündung, welche 1875 zur Revision des Konsularreglements von 1851 führen sollte.

Eine Änderung der Organisation des schweizerischen Konsularwesens in Form eines neuen Reglements wurde in den 1870er Jahren insbesondere von exportorientierten Wirtschaftskreisen gefordert. 1851 war die ungenügende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen im Konsularreglement in der am Export interessierten Geschäftswelt infolge der damals günstigen Wirtschaftslage nur wenig kritisiert worden.³¹² Erst mit dem durch die Bismarcksche Handelsvertragspolitik in den 1870er Jahren verursachten allgemeinen Übergang zum Protektionismus, der die schweizerische Ausfuhr ungünstig beeinflusste, während der Handel anderer Staaten dank umfassender staatlicher Massnahmen eine wirksame Förderung erfuhr, wurde man auf die personellen und organisatorischen Mängel des wirtschaftlichen Aussendienstes aufmerksam und eine lebhaft Kritik setzte ein.³¹³ Obwohl die Verfassungsrevision von 1874 unmittelbar keine Umstellung im Konsularwesen nötig gemacht hatte, veranlasste die angesprochene Entwicklung des Aussenhandels und die Rückkehr der Nachbarstaaten vom Freihandelsprinzip zum Protektionismus eine entsprechende Anpassung der Aussenvertretung und infolgedessen eine Revision des Konsularreglements. Ferner erforderte auch das neue Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874 betreffend die Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe³¹⁴ Berücksichtigung im Konsularreglement. Artikel 13 des genannten Gesetzes ermächtigte den Bundesrat *„wo er es für angemessen erachtet, die diplomatischen und konsularischen Vertreter der Eidgenossenschaft im Auslande (zu) ermächtigen, Geburten und Todesfälle schweizerischer Angehöriger zu erwahren und Ehen zwischen Schweizern unter sich, sowie Ehen zwischen Schweizern und Ausländern abzuschliessen.“*³¹⁵

Auf wiederholtes Ansuchen der Bundesversammlung und einzelner Konsularbeamter bereitete der Bundesrat anfangs der 1870er Jahre eine durchgreifende Revision des Konsularreglements vor. Dahinzielende Postulate waren von der Bundesversammlung am 20. Juli 1872 und am 22. Juli 1873 aufgestellt worden.³¹⁶ Die Bundesversammlung hatte den Bundesrat eingeladen, insbesondere gegen die Wiederholung von Vorkommnissen in der Art des Unterschlagungsfalls Glinz in St. Petersburg Vorkehrungen zu treffen.³¹⁷ Auf diese Einladung ging der Bundesrat u.a. im Bundesbeschluss von 1873 ein, in dem er die Fälle präziserte, in welchen die schweizerischen Konsuln zu Annahme von Depositen verpflichtet waren.³¹⁸

³¹⁰ AS Bd. 10, 936.

³¹¹ BBl. 1872 Bd. 2, 79.

³¹² Rohner, 8.

³¹³ *Ibid.*, 10.

³¹⁴ AS n.F. Bd. 1, 506-527.

³¹⁵ *Ibid.*, 510.

³¹⁶ Vgl. BBl. 1873 Bd. 3, 369f., 507-522; AS n.F. Bd. 10, 936.

³¹⁷ BBl. 1873 Bd. 2, 211ff.; vgl. BBl. 1875 Bd. 3, 779.

³¹⁸ *Ibid.*, 211f.; vgl. BBl. 1873 Bd. 3, 369f., 507-522.

Am 26. Mai 1875 erliess der Bundesrat ein Konsularreglement, das den neuen Bedürfnissen Rechnung zu tragen suchte.³¹⁹ Im Zusammenhang mit den Geschehnissen, welche sich am Konsulat in St. Petersburg im Jahre 1871 abgespielt hatten, wurde in Artikel 21 festgehalten: „Die schweizerischen Konsularbeamten dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen.“³²⁰

Weiter untersagte Artikel 35 den eidgenössischen Konsularbeamten „in ihrer amtlichen Eigenschaft Geldhinterlagen, Titel oder Werthstücke zu empfangen, oder die Verwaltung, Übermittlung, Ein-kassierung oder Zahlung von Werthschriften, Hinterlagen, Darlehen usw. zu übernehmen, ohne eine besondere Ermächtigung von Seite des Bundesrathes.“³²¹ Die Bestimmungen des Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 24. Dezember 1874 betreffend die Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe übernahm man in Artikel 32 des Konsularreglements.³²² In Ausführung der Vorschrift des Artikels 32 wurde in der Folge bestimmt, dass die Konsulate in Japan und Manila ab 1877 und in Buenos Aires ab 1879 Geburten und Todesfälle von Schweizern beurkunden sowie Trauungen von Schweizern vornehmen konnten. Als Trauungslokal diente die Konsularkanzlei. Die Eheschliessungen mussten an der Konsularpforte angeschlagen werden.³²³ Weiter ist zu erwähnen, dass in Ausnahmefällen auch weiteren Konsulaten die Genehmigung erteilt wurde, Trauungen vorzunehmen.³²⁴

An den Grundlagen der Konsularorganisation änderte sich jedoch durch das neue Reglement praktisch nichts. Es erwies sich in der Hauptsache als eine auf 70 Artikel erweiterte neue Auflage der alten Verordnung von 1851. Soweit Änderungen getroffen wurden, stützten sie sich zum Teil auf die bezüglichlichen Postulate der Bundesversammlung, die Berichte der schweizerischen Gesandtschaften in Paris, Wien und Rom und geäusserte Wünsche der Konsulate. Überdies waren aus den Konsularordnungen anderer europäischer Staaten solche Bestimmungen übernommen worden, die sich der schweizerischen Organisation assimilieren liessen.³²⁵ Ein besonderes Kontrollorgan für den Konsulardienst wurde damals weder im Politischen noch im Handelsdepartement geschaffen. Die Beziehungen zu den Konsuln mussten daher weiterhin nur lose und die Kontrolle über ihre Tätigkeit eine beschränkte bleiben.³²⁶ Auch die eidgenössischen Gesandtschaften zeigten sich in der Folge der Konstituierung dieses Reglements ungerüstet, als indirekte Kontrollorgane der Konsulate zu dienen. Sie verfügten dazu schlicht nicht über das nötige Personal. Dennoch widmeten sich gewisse Gesandtschaften der „Überwachung“ der Konsulate in ihrem Konsularkreis und erstellten teilweise gar Instruktionskataloge und Führer.³²⁷

Was die Normierung der allgemeinen Konsularpflichten betraf, rezipierte das neue Reglement den bezüglichlichen Teil des alten Reglements fast wörtlich. Eine Ausnahme bildeten die früheren Bestimmungen über die Konsularberichte, deren Unklarheit und

³¹⁹ AS n.F. Bd. 1, 528-564; vgl. BBl. 1876 Bd. 2, 197; Zur Diskussion über die Änderungen im Konsularreglement von 1875 gegenüber jenem von 1851 vgl. das Kreisschreiben an die diplomatischen und Konsularbeamten vom 7. Juni 1875, BBl. 1875 Bd. 3, 779.

³²⁰ AS n.F. Bd. 1, 534.

³²¹ Ibid., 539f.

³²² Ibid., 538; vgl. BBl. 1877 Bd. 2, 10f.

³²³ BBl. 1878 Bd. 2, 349-352, 847; vgl. BBl. 1876 Bd. 2, 197ff.; BBl. 1877 Bd. 4, 99; BBl. 1879 Bd. 2, 11; BBl. 1880 Bd. 2, 23f., 196f., 819f.; BBl. 1883 Bd. 2, 41.

³²⁴ Vgl. BBl. 1888 Bd. 2, 693-697.

³²⁵ BBl. 1876 Bd. 2, 198.

³²⁶ Rohner, 9.

³²⁷ Criblez, 21.

Lückenhaftigkeit durch die Aufnahme von drei präzise über den Gegenstand der Berichterstattung orientierenden Artikeln beseitigt wurde.³²⁸

Am Prinzip der Honorarkonsulate wurde weiterhin festgehalten, jedoch die Möglichkeit der Abgabe von Entschädigungen an solche Konsulate vorgesehen, denen die Auswanderung beträchtliche Kosten verursachte oder besondere Verhältnisse ausnahmsweise Lasten auferlegte.³²⁹ Bei letzterer Bestimmung handelte es sich jedoch bloss um die Normierung eines bereits bestehenden Zu-stands. Die Frage der Entschädigung sollte in den Folgejahren zu einem zentralen Diskussionpunkt der Reformbestrebungen werden.³³⁰

Obwohl der Bundesrat dem Wunsch der Bundesversammlung, gewisser Wirtschaftskreise und Teilen der Öffentlichkeit nach einer Reform des Konsularwesens durch Erlass des Reglements von 1875 und durch Erweiterung des Schweizer Konsularrechts im Ausland Rechnung getragen hatte, wurde die Kritik an der Aussenvertretung der Schweiz nur für kurze Zeit zum Schweigen gebracht. Denn trotz der Anschwellung des Umfangs liess das Reglement eine Neuerung im Sinne der von gewissen Wirtschaftskreisen geforderten vermehrten Heranziehung der Konsulate zur Förderung der schweizerischen externen Wirtschaftsinteressen vermissen.³³¹ So geriet denn das schweizerische Konsularreglement von 1875 schon wenige Jahre nach dessen Inkraftsetzung ins Kritikfeuer insbesondere der exportorientierten industriellen und kommerziellen Wirtschaftskreise.

3.4. Reformbestrebungen: Auf dem steinigem Weg zum ersten Berufskonsulat (1875-1895)

Die wirtschaftliche Stagnation, welche zu Beginn des letzten Viertels des 19. Jahrhunderts einsetzte, führte dazu, dass die überseeische Auswanderung aus der Schweiz zwischen 1881 und 1890, jedoch insbesondere nach der grossen Depression von 1888, ihren Höhepunkt erreichte.³³² Wie bereits in der zweiten und dritten Phase war auch in der vierten Phase des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert die Auswanderung der Hauptfaktor, welcher die Ausbreitung des Konsularnetzes vorantrieb. Obwohl, nicht zuletzt mit Hilfe der Konsuln, im Rahmen der Auswanderungspolitik die Wege etwas geebnet worden waren, d.h. Auskünfte erteilt, Reisekosten erleichtert, Verkehrsgelegenheiten eingerichtet und Arbeitsverträge abgeschlossen werden konnten, erreichten die Aufgaben der Konsuln im Bereiche des Auswanderungswesens in dieser Periode einen Höhepunkt. So wurden in den ausländischen Schweizer Kolonien meist mit Hilfe der eidgenössischen Vertreter Wohltätigkeitsgesellschaften, Schulen, Spitäler und andere Institutionen eingerichtet, wie es in Europa und insbesondere Italien schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts geschehen war. In Zusammenarbeit mit den schweizerischen Vertretern wurden in Verträgen die Fragen der Staatszugehörigkeit, der Gerichtsbarkeit und der Selbstverwaltung der Siedler geregelt.³³³ Nicht zu übersehende wertvolle Dienste leisteten die Konsulate auch dem zur Zeit der grossen wirtschaftlichen Depression im Jahre 1888 ins Leben gerufenen eidgenössischen Auswanderungsamt und natürlich gegenüber dem einzelnen bedürftigen Auswanderer, welcher sich an die eidgenössischen Vertreter wandte.³³⁴

³²⁸ AS n.F. Bd. 1, 532-544.

³²⁹ *Ibid.*, 547f.

³³⁰ BBl. 1876 Bd. 2, 198.

³³¹ Fischer, 18.

³³² Höpflinger, 88.

³³³ Eulenburg, 149.

³³⁴ Lätt, 24ff.

Der enorme Arbeitsaufwand insbesondere im Auswanderungsbereich, welcher bereits in der dritten Periode zugenommen hatte, führte zur finanziellen und/oder organisatorischen Herausforderung gewisser Konsulate. In diesem Zusammenhang kam es auch, wie ebenfalls bereits erwähnt, zur Umwandlung einzelner Konsulate zu Gesandtschaften (bspw. Washington), wenn auch Letzteres eine Ausnahme bildete. Diese Überbelastung der, von einigen Entschädigungen abgesehen, ehrenamtlichen Konsuln hatte nicht zuletzt auch die Vernachlässigung der wirtschaftlichen Interessenvertretung durch diese zur Folge.

Während die Vernachlässigung der wirtschaftlichen Interessenvertretung, sowohl in praktischer aber auch reglementarisch-organisatorischer Hinsicht, zwischen 1851 und 1875 aufgrund der positiven Wirtschaftslage nur in wenigen Wirtschaftskreisen auf ein negatives Echo gestossen war, musste in der sich anbahnenden Depressionsperiode ein Sündenbock für die negative Entwicklung gefunden werden. Ohne sich genau Rechenschaft gegeben zu haben, ob und inwieweit die konsularische Tätigkeit für diese Depressionsperiode verantwortlich gemacht werden konnte, glaubten viele in einer Reform des Konsularwesens das Mittel gefunden zu haben, um den schweizerischen Export einer neuen Entwicklung zuführen zu können. Von diesem Zeitpunkt an bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts gehörte die "*kommerzielle Aussenvertretung*", wie die Konsulate in Wirtschaftskreisen bezeichnet wurden, zu jenen Institutionen, die in Zeiten des schlechten Exports stets wieder als Sündenböcke auftauchten, während man dafür in „guten“ Jahren, selbst in daran direkt interessierten Handels- und Industriekreisen, nicht viel übrig hatte.³³⁵ Es muss hier jedoch festgehalten werden, dass sich für diese Reorganisation des Konsularwesens in erster Linie das schweizerische Mittel- und Kleingewerbe interessierte, welches sich ganz besonders durch die protektionistische Handelspolitik der Nachbarstaaten benachteiligt fühlte. So war es ihm denn auch nicht möglich, auf eigene Rechnung kostspielige Vertretungen zu entsenden.³³⁶ Die Grossindustrie verhielt sich hingegen meist ziemlich zurückhaltend oder ablehnend gegenüber solchen Fragen, weil sie grundsätzlich die Ansicht vertrat, dass für die negative Entwicklung des schweizerischen Exports die Konsulate nicht unbedingt die Verantwortung trugen, und dass die Agenten, welche von einzelnen schweizerischen Geschäftshäusern direkt an den für sie wichtigen auswärtigen Plätzen unterhalten wurden, ihnen weitaus bessere und umfassendere Informationen zukommen liessen als ein Konsularbeamter. Überdies lag es auch deshalb nicht im Interesse der Grossindustrie und des Grosshandels, diese Bewegungen zu unterstützen, weil die Konsulate grundsätzlich aufstrebende junge Unternehmer und nicht die Grossindustrie förderten.³³⁷

In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert, dass gerade diese Uneinigkeit in den schweizerischen Exportkreisen betreffend die Gestaltung der schweizerischen Aussenvertretung ein gewisses Mitverschulden am relativ langsamen Ausbau der Organisation des Konsularwesens hatte und die Zurückhaltung der schweizerischen Behörden in diesem Bereich förderte.³³⁸

Die in den 1870er Jahren einsetzende Kritik und die aus dieser Kritik gewachsenen und gleich im Anschluss zu untersuchenden Reformbestrebungen hatten auf die Ausdehnung des Konsularnetzes in der vierten und letzten Periode des Konsularwesens im 19. Jahrhundert nur geringen Einfluss. Während sich das Konsularnetz in der dritten Periode auf den asiatischen und australischen Kontinenten ausgedehnt hatte, kam es in der vierten

³³⁵ Rohner, 10.

³³⁶ Grendelmeier, 87.

³³⁷ Reichesberg, 785.

³³⁸ Rohner, 11; vgl. auch BBl. 1876 Bd. 2, 198.

Phase zu einer geographischen Konsolidierung. Die Gründung der Vertretung in Pretoria im Jahre 1887 und deren Verlegung nach Johannesburg 1895 bildeten in dieser Hinsicht eine Ausnahme.³³⁹ Über 30 Konsulate wurden zwischen 1875 und 1895 neu errichtet, davon rund die Hälfte in Nord- und Südamerika.³⁴⁰ Auffallend ist die Gründung von fünf Konsulaten in Deutschland zwischen 1876 und 1890 (Stuttgart [1876], Frankfurt a.M. [1877], München [1877], Königsberg [1879] und Mannheim [1890]),³⁴¹ was ohne Zweifel mit der Konstituierung des deutschen Einheitsstaats im Jahre 1871 in Zusammenhang steht.³⁴² Bezeichnenderweise hatte man in den 77 Jahren zuvor bloss 3 Konsulate in Deutschland errichtet.³⁴³

Das Rekrutierungsmilieu und die Herkunft der eidgenössischen Konsuln änderten sich in dieser Phase nicht grundsätzlich, wobei die Zahl der Industriellen gegenüber den Kaufleuten noch anstieg. Ausnahmen bildeten in diesem Zusammenhang natürlich die Inhaber der 1891 provisorisch eingerichteten ersten eidgenössischen Berufskonsulate in Buenos Aires und London resp. 1892 in Yokohama.³⁴⁴ Während Buenos Aires und London gleichzeitig als Gesandtschaften arbeiteten,³⁴⁵ stellte einzig Yokohama (bis 1904) ein Berufskonsulat im engeren Sinne dar. Bei den Inhabern der Posten in Buenos Aires und London handelte es sich nicht um Unternehmer und Kaufleute aus einer ausländischen Schweizer Kolonie, sondern um vom Bundesrat abgesandte Diplomaten.³⁴⁶ So wurde denn in Buenos Aires der Sekretär von Bundesrat Numa Droz, Emil Rodé, und in London der Sekretär der Gesandtschaft in Paris, Charles Bourcart, zum Berufskonsul/Gesandten ernannt.³⁴⁷ Damit dem Generalkonsulat in Yokohama der Titel eines Berufskonsulats verliehen werden konnte, wurde dem ehrenamtlichen Generalkonsul ein bezahlter Vizekonsul mit dem Titel „*Gesandtschaftssekretär*“ zur Verfügung gestellt,³⁴⁸ der dem Generalkonsul untergeordnet war.³⁴⁹ Erst 1895 stellte man mit Generalkonsul Paul Ritter einen Berufskonsul in Yokohama ein.³⁵⁰

Wie bereits mehrmals ausgeführt, kam es ab Mitte der 1870er Jahre zu verschiedenen Reformbestrebungen im Bereich der Organisation des schweizerischen Konsularwesens, deren Ursprung meist in exportorientierten Wirtschaftskreisen, insbesondere im Klein- und Mittelgewerbe, zu finden war. Um durch zu umfassende Reformpläne oder durch allzu grosse Anforderungen das geringe Entgegenkommen seitens vieler Behörden nicht von vornherein ungünstig zu beeinflussen, wurden meist nur partielle Reformvorschläge eingebracht.³⁵¹ Die Reformbestrebungen waren grundsätzlich von zwei Gruppen beeinflusst: eine vornehmlich wirtschaftliche und eine vornehmlich politische Interessen verfolgende Richtung, wobei sich die beiden meist überschneiden. Kernpunkt des Problems bildete in beiden Fällen die Systemfrage.³⁵² Von besonderer Bedeutung war auch das Meinungsbarometer der Öffentlichkeit. Die Wissenschaft spielte nur eine untergeordnete Rolle, brachte jedoch einige wenige interessante Reformvorschläge hervor.

³³⁹ Altermatt, C. II, 48.

³⁴⁰ Ibid., 47-64.

³⁴¹ Ibid., 52f.

³⁴² Vgl. die Abhandlung von Picard, Edith Anita, *Die deutsche Einigung im Lichte der schweizerischen Öffentlichkeit, 1866-1871*, Zürich/Leipzig 1940.

³⁴³ Altermatt, C. II, 52f.

³⁴⁴ BBl. 1890 Bd. 4, 847ff.

³⁴⁵ BBl. 1897 Bd. 2, 216; vgl. BBl. 1899 Bd. 5, 178.

³⁴⁶ Criblez, 26ff.

³⁴⁷ Protokoll des Bundesrats, 23. Januar 1891, BAR E 1004 1/164.

³⁴⁸ Protokoll des Bundesrats, 12. April 1892, BAR E 1004 1/169.

³⁴⁹ BBl. 1893 Bd. 2, 638.

³⁵⁰ Protokoll des Bundesrats, 10. September 1895, BAR E 1004 1/182.

³⁵¹ Benziger, Carl, "Unsere auswärtigen Vertreter und ihre Kritiker", in: *Schweizer Zeitfragen*, Nr. 52 (1917), 62.

³⁵² Grendelmeier, 85f.

Im Zeichen einer weltweiten Depression und der noch immer latent vorhandenen Nachwirkungen des Kulturkampfes schien es schwierig, das schweizerische Konsularwesen zu reformieren. Doch hätte nicht gerade in einer Zeit enormer wirtschaftlicher Schwierigkeiten ein effizient organisiertes Konsularwesen die schweizerische Wirtschaft angekurbelt? Ähnliche Fragen stellte sich auch der Bundesrat und hielt in diesem Sinne in seinem Geschäftsbericht von 1880 folgendes fest: „*Déjà à plusieurs reprises, au sein des cercles commerciaux et industriels de la Suisse, on a exprimé le vœu que les consulats suisses à l'étranger fussent organisés de manière à rendre de plus grands services au commerce de notre pays.*“³⁵³

Obwohl diese Feststellung vom Bundesrat in den vorigen 3 Jahrzehnten schon verschiedentlich wiederholt und die ungenügende Organisation des Konsularwesens bereits des Öfteren festgestellt worden war, belies es die Regierung lange Zeit bei diesen Lippenbekenntnissen, nicht zuletzt dank der grossen Beliebtheit der Konsuln in der Öffentlichkeit und aufgrund genereller finanzieller Zurückhaltung im Aussendienst. Ausnahmen bildeten die bereits mehrmals beleuchteten Initiativen betreffend die Entschädigungsfrage.

Wie schon der Unterschlagungsskandal in St. Petersburg gleichsam als Initialzündung für die Revision des schweizerischen Konsularreglements im Jahre 1875 gewirkt hatte, bildete ein Finanzskandal am Generalkonsulat in Washington 1881 das Momentum, welches den Bundesrat erneut aufschreckte und den überholten Charakter der Organisation des schweizerischen Konsularwesens erkennen liess.³⁵⁴

Die Reihe der Reformvorschläge leitete eine Eingabe des Schweizerischen Handels- und Industrievereins an den Bundesrat vom 3. März 1880³⁵⁵ und vor allem eine solche der Ostschweizerischen Geographisch-kommerziellen Gesellschaft vom 29. Juli des gleichen Jahres ein.³⁵⁶ Es kam aber auch zu Vorschlägen einzelner eidgenössischer Konsularbeamter, so etwa desjenigen aus Bahia an der brasilianischen Nordostküste.³⁵⁷ Den Gegenstand dieser Eingaben bildete namentlich die Frage der Verbesserung der wirtschaftlichen Berichterstattung, die in der damaligen Zeit starken Angriffen ausgesetzt war. Die diesbezügliche Tätigkeit der Konsuln beschränkte sich auf die Abfassung des im Konsularreglement vorgesehenen jährlichen Lageberichts, der später in den Supplementheften zum *Bundesblatt* veröffentlicht wurde. Abgesehen davon, dass nur die wenigsten Konsuln dieser Pflicht nachkamen, musste diese Art von wirtschaftlicher Berichterstattung aus einem weiteren Grund zu berechtigter Kritik rufen. Anstatt den konkreten Wünschen und Bedürfnissen der Exporteure entgegenzukommen, verloren sich die Konsuln in der Regel in hochtheoretischen Betrachtungen über die politische und wirtschaftliche Lage des betreffenden Landes und beschränkten sich zudem sehr oft nur auf die ihnen bekannten Industriezweige. Sodann musste eine bloss jährliche Berichterstattung als ungenügend empfunden werden. Dadurch verloren selbst inhaltlich wertvolle Berichte in den meisten Fällen ihren praktischen Nutzen. Auch die Publikation der Berichte in dem nur wenig gelesenen *Bundesblatt* wurde als nicht sehr zweckmässig angesehen.³⁵⁸

³⁵³ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Geschäftsbericht des Bundesrats), Bern, 1880, 18.

³⁵⁴ DDS III, Nr. 194, 397f. ; vgl. *Gazette de Lausanne*, 29. Juni 1886, Nr. 151. Dieser Finanzskandal führte u.a. auch zur Gründung einer schweizerischen Gesandtschaft in Washington, BBl. 1883 Bd. 2, 10.

³⁵⁵ Vgl. Oncken, August, *Die schweizerische Konsularreform, Vortrag gehalten am 7. Oktober 1886 in der Sektion Bern des Schweizerischen Handels- und Industrievereins*, Bern 1886, 2.

³⁵⁶ DDS III, Nr. 315 Annex, 686ff.

³⁵⁷ Vgl. den Bericht des schweizerischen Konsuls in Bahia, 28. Januar 1880, in: *Sammlung von Jahresberichten schweizerischer Konsulate über das Jahr 1879*, Bern 1880, 52.

³⁵⁸ Rohner, 11f.

Die Ostschweizerische Geographisch-kommerzielle Gesellschaft kritisierte weiter das Fehlen jeglicher konsularischen Zentralstelle. Sie schlug daher die Schaffung eines Korrespondenz- und Auskunftsbüros vor, dass zu drei Vierteln aus Bundes- und zu einem Viertel aus privaten Mitteln finanziert werden, unter der Aufsicht der Handelsabteilung stehen und als zentrales, der schweizerischen Industrie und dem schweizerischen Handel jederzeit zur Verfügung stehendes und bei deren Verkehr mit den Konsulaten stets in Anspruch zu nehmendes Organ geschaffen werden sollte.³⁵⁹ Das Begehren war v.a. aus der Befürchtung entstanden, dass gerade die berufensten Wahlkonsuln bei vermehrter Arbeitslast ihre Mandate niederlegen würden.³⁶⁰

Der Bundesrat zeigte sich diesen Reformvorschlägen nicht unzugänglich. Um bei einer allfälligen Reform den Wünschen der schweizerischen Industrie Rechnung tragen zu können, lud der Vorsteher des Handels- und Landwirtschaftsdepartements, Numa Droz, am 26. Januar 1881 die bedeutendsten Wirtschaftsverbände³⁶¹ zu einer Konferenz nach Bern ein. Als Grundlage der Diskussion dienten die von der Geographisch-kommerziellen Gesellschaft in St. Gallen unterbreiteten „*Vorschläge zu einer Übereinkunft mit dem h. Bundesrat über die Erstellung eines Organs für den Verkehr mit den schweizerischen Konsulaten.*“³⁶²

Wie aus dem amtlichen Bericht des Bundesrats über die Konferenz hervorgeht, schien man sich über die Notwendigkeit einer Reorganisation des Konsularwesens allseitig einig zu sein. Über Mittel und Wege zur Durchführung dieser Umstrukturierung bestanden jedoch merkliche Diskrepanzen. Man musste zugeben, dass bei dem bestehenden Honorarsystem den Amtsinhabern kaum grössere Pflichten als bisher zugemutet werden konnten, dass jedoch zur Einsetzung von Berufskonsuln kein Geld vorhanden sei. Um innerhalb der geltenden Konsularordnung eine gewisse Reform durchzuführen, herrschten unter den an der Konferenz vertretenen Kreisen solche Meinungsverschiedenheiten, dass der Bundesrat mit Recht den Moment zur Ergreifung entscheidender Reformmassnahmen als noch nicht gekommen betrachten musste. Das Ergebnis der Konferenz beschränkte sich denn auch bloss auf eine nähere Anleitung zur Abfassung der Jahresberichte in einem Kreisschreiben des Bundesrats vom 6. Januar 1882 an die Konsulate.³⁶³ Ferner wurde angeordnet, dass diese Berichte nicht mehr wie früher in Supplementheften zum *Bundesblatt* veröffentlicht, sondern unmittelbar nach ihrem Eintreffen durch das neugeschaffene eidgenössische *Handelsamtsblatt* den Geschäftskreisen zugänglich gemacht werden sollten. Letztere Einrichtung trat zu Beginn des Jahres 1883 ins Leben. Der Geschäftsbericht des Bundesrats an die Bundesversammlung im Jahre 1882 hielt fest:

*„Das Handelsdepartement sowohl als die Konsuln sind übrigens bestrebt, die Berichte immer mehr zu dem zu machen, was sie für den schweizerischen Handelsstand sein sollten und sein könnten; mahnende Wegweiser namentlich für die Handelsbeziehungen mit den überseeischen Absatzgebieten, und besonders für kleinere Geschäftshäuser, welchen das Mittel der Reisen und der Errichtung von Zweigniederlassungen oder Agentschaften nicht zu Gebote steht.“*³⁶⁴

³⁵⁹ DDS III, Nr. 315 Annex, 687f.

³⁶⁰ Benziger, 62.

³⁶¹ Vorort des Schweizerischen Vereins für Handel und Industrie, Société Géographique de Genève, Geographische Gesellschaft in Bern, Geographisch-kommerzielle Gesellschaft in St. Gallen und Société Intercantonale des Industries du Jura.

³⁶² DDS III, Nr. 315 Annex, 686ff.; Rohner, 12f.

³⁶³ Amtlicher Bericht des Bundesrats betreffend die Konferenz vom 26. Januar 1881, BAR E 2 1191.

³⁶⁴ BBl. 1883 Bd. 2, 198f.

Die Bewegung zur Verbesserung der schweizerischen Konsularorganisation kam mit dieser „Mini-reform“ in den interessierten Kreisen jedoch nicht zur Ruhe. Diese eher unbedeutenden und un-wirksamen Massnahmen der Konferenz in Bern liessen den, hauptsächlich aus Kreisen der Klein-industrie und des Gewerbes, immer stärker werdenden Ruf nach einer intensiveren staatlichen Unterstützung der Exportbestrebungen nicht verstummen. Die Bewegung griff ins Parlament über. In der Sommersession des Jahres 1883 wurde der Bundesrat auf Antrag von Nationalrat Johann Rudolf Geigy auf dem Postulatsweg eingeladen *„die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht die Organisation der Vertretung der schweizerischen wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Ausland einer Vervollständigung bedürfe.“*³⁶⁵ Unter „Vervoll-ständigung“ verstand Nationalrat Geigy hauptsächlich die Schaffung von mit Bundesgeldern subventionierten Handelskammern auf wichtigen ausländischen Handelsplätzen.

Dieses Postulat wurde jedoch nicht gut aufgenommen. Bei einer Umfrage, die der Bundesrat bei sämtlichen schweizerischen Auslandvertretungen und bei den am Export interessierten Kreisen in der Schweiz (so u.a. dem schweizerischen Handels- und Industrieverein) veranstaltete, ver-sprachen sich, mit einer einzigen Ausnahme, alle befragten Gesandtschaften, Konsulate und Wirtschaftskreise von der Eingliederung von Handelskammern in die eidgenössische Konsular-organisation nur wenig Vorteile. Man machte vor allem geltend, dass solche Institutionen, wie sie nach dem Vorschlag Geigy geschaffen werden sollten, von den ausländischen Behörden mit Misstrauen beobachtet würden und dass derartige Vereinigungen von im Ausland ansässigen schweizerischen Geschäftsleuten sich keineswegs immer zu einer wirklichen Vertretung der schweizerischen Interessen gestalten würden. Diese Handelskammern, so befürchtete man, würden in der Regel zu Vertretungen der dort niedergelassenen Schweizer werden, deren Interessen, da sie meistens Industrielle und nicht Importeure seien, eher mit denjenigen der Absatzländer als mit denjenigen ihres Mutterlandes identisch wären.³⁶⁶ Der schweizerische Handels- und Industrieverein fasste in seiner Delegiertenversammlung vom Jahre 1884 eine auf eine förmliche Apotheose der bisherigen Konsularvertretung hinauslaufende Resolution, welche alle externen Unternehmungen dieser Art von vornherein als aussichtslos bezeichnete.³⁶⁷

In diesem Wirbel reformerischer und antireformerischer Strömungen zeigte sich eine Initiative von offizieller Seite als ausgeschlossen. Der Bundesrat und mit ihm die eidgenössischen Räte schlossen sich der antireformerischen Auffassung an, indem auf Antrag des Bundesrats in ab-schliessender Erledigung des Postulats Geigy am 18. Dezember 1884 folgender Beschluss gefasst wurde:

„1. Die Vervollständigung der Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Ausland ist der Privatinitiative zu überlassen.

*2. Insofern im Ausland schweizerische Aussenhandelskammern, Handelsagenturen, Musterlager oder Auskunfts-bureaus ins Leben treten, welche sich die Förderung des schweizerischen Handels- und Gewerbefleisses in gemeinnütziger und für alle Teile gleichmässig zugänglicher Weise zur Aufgabe machen, kann auf gestelltes Ansuchen eine finanzielle oder anderweitige Unterstützung bewilligt werden, wenn dieselbe sich nach der von den Bundesbehörden vorzunehmenden Prüfung als nützlich und notwendig herausstellt.“*³⁶⁸

³⁶⁵ BBl. 1884 Bd. 3, 71; vgl. AS n.F. Bd. 7, 174.

³⁶⁶ Ibid., 71-105.

³⁶⁷ Ibid., 85f.

³⁶⁸ BBl. 1884 Bd. 3, 104f.; vgl. AS n.F. Bd. 7, 796; BBl. 1885 Bd. 2, 280; BBl. 1884 Bd. 2, 127, 961; *Der Bund*, , 20. Dezember 1884, Nr. 351.

Die eidgenössische Politik der kleinen Schritte hatte auch in diesem Fall zu keiner merklichen Veränderung der Organisation der Konsularvertretung geführt. Wie schon in Marseille im Jahre 1858, in St. Petersburg im Jahre 1871 und Washington im Jahre 1881 führte das strikte Festhalten an dieser Politik resp. die Zurückhaltung gegenüber einer Reform des Honorarsystems zu verschiedenen unausweichlichen „Unfällen“ im eidgenössischen Wahlkonsularsystem. So kam es 1883 zu diplomatischen Reibereien zwischen der Schweiz und Japan aufgrund der simplen Tatsache, dass die Eidgenossenschaft bei Verhandlungen „bloss“ durch einen ehrenamtlichen Generalkonsul und nicht durch einen Gesandten vertreten war.³⁶⁹ Infolge der Vorfälle in Japan gelangte der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins am 13. Februar 1883 mit einem Vorschlag an Bundesrat Numa Droz, welcher für die Einstellung des damaligen Grossunternehmertums kennzeichnend war und erneut hervorstreicht, dass das Institut der Berufskonsuln nicht nur von behördlicher Seite kritisch oder zumindest zurückhaltend beäugt wurde:

„Der Schweiz bleibt damit unseres Erachtens wohl bloss folgende Alternative:

A. Entweder ein Berufskonsulat zu kreieren, welches durch einen keine Handelsgeschäfte betreibenden juristisch gebildeten Mann zu besetzen wäre. Liesse sich freilich nun auch denken, das sich für kürzere Zeit jüngere Juristen unter theilweiser Aufwendung eigener Mittel zur Uebernahme eines solchen Postens bereit fänden, ohne dass die Eidgenossenschaft finanziell stark beansprucht würde – so dürfte wohl der hohe Bundesrath aus noch andern Gründen schwerlich geneigt sein, das Institut der Berufsconsuln im Allgemeinen und für Japan im Speziellen, anzuregen.

B. Oder ihre Landesangehörigen wie verschiedene kleinere Staaten unter den Schutz anderer Mächte zu stellen.“³⁷⁰

Diese relative Zurückhaltung des Vororts gegenüber der Einführung von Berufskonsulaten, welche aus diesen Ausführungen hervorgeht, wurde vom gleichen Verband drei Jahre später erneut wiederholt. So hielt der Vorort in einer im Dezember 1886 gedruckten Schrift fest: „[...] denn der weitaus grössere Theil des Interessenkreises unseres Verbandes nimmt der Einführung des Systems der Berufskonsulate gegenüber eine ablehnende Haltung ein.“³⁷¹

Trotz dieser Zurückhaltung erhoben sich Mitte der 1880er Jahre von neuem Klagen. Von den rund 90 Konsuln hatten mehr als die Hälfte ihre Berichte überhaupt nicht eingereicht, und was ein-gesandt wurde, war oft nicht einmal druckfähig.³⁷² Die sogenannte „Privatinitiative“³⁷³ auf welche der Bundesrat gesetzt hatte, zeigte sich nicht.³⁷⁴ Als reformorientiert erwies sich wiederum das Mittel- und Kleingewerbe, welches sich immer noch durch den Gang der damaligen Handelspolitik zum Tragen aller Nachteile des Welthandels verurteilt fühlte und den Ruf nach einer Konsular-reform, d.h. in diesem Fall nach der Einführung von Berufskonsulaten, nicht verstummen liess.³⁷⁵ Als Partisan der Errichtung von Berufskonsulaten zeigte sich Mitte der 1880er Jahre der Neuen-burger Nationalrat und spätere Bundesrat Robert Comtesse;³⁷⁶ In der Junisession 1886 wurde der Bundesrat durch seiner Motion eingeladen „die Frage zu prüfen, ob es für Handel und Industrie nicht förderlich wäre, in gewissen Ländern Handelskonsulate zu errichten, welche über unsere Handelsinteressen zu wachen, alle die Entwicklung unserer Ausfuhr interessierenden Vorgänge zu

³⁶⁹ DDS III, Nr. 230, 484ff.

³⁷⁰ DDS III, Nr. 229, 483.

³⁷¹ Botschaft des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrievereins, [?] Dezember 1886, BAR E 2 534.

³⁷² Vgl. BBl. 1880 Bd. 2, 848ff.

³⁷³ Vgl. BBl. 1884 Bd. 3, 104f.; AS n.F. Bd. 7, 796; BBl. 1885 Bd. 2, 280; BBl. 1884 Bd. 2, 127, 961.

³⁷⁴ Oncken, 4.

³⁷⁵ Rohner, 15.

³⁷⁶ Altermatt, U., 280.

kontrollieren und daherige Erkundigungen einzuziehen sowie das Resultat derselben zusammenzustellen hätten.“³⁷⁷ Obwohl sich Nationalrat Comtesse verschiedentlich explizit für die Errichtung von Berufskonsulaten an gewissen Standorten stark gemacht hatte, wählte er in seiner Motion den Begriff „Handelskonsulate“, nicht „Berufskonsulate“. Auf Vorschlag des Bundespräsidenten Adolf Deucher, der darauf aufmerksam machte, dass die Bezeichnung „Handelskonsulate“ unrichtig sei, da die Schweiz ja bereits Handelskonsuln besitze, wurde das Wort „Handelskonsulate“ fallen gelassen und durch „Berufskonsulate“ ersetzt. Damit wurde aber der Motion ein ganz anderer Inhalt gegeben, welcher den ursprünglichen Absichten des Motionärs keineswegs mehr gerecht wurde. Die Bezeichnung „Handelskonsul“ und der ganze Wortlaut der Motion deuten klar darauf hin, dass ursprünglich nicht die Schaffung von eigentlichen Berufskonsulaten, sondern vielmehr von ausschliesslich dem Handel und der Industrie dienenden staatlichen Organen, für die man jedoch eine passende Bezeichnung nicht gefunden zu haben schien, angestrebt wurde.³⁷⁸ Es muss hier noch darauf hingewiesen werden, dass Bundespräsident Deucher die Begriffsersetzung aus formellen Gründen vornahm und nicht, weil er ein Befürworter schweizerischer Berufskonsulate war.

Im Sinne Adolf Deuchers lud die Bundesversammlung den Bundesrat ein, die Frage zu prüfen, ob es für Handel und Industrie nicht förderlich wäre, in gewissen Ländern Berufskonsulate zu errichten, welche über die schweizerischen Handelsinteressen zu wachen, alle die Entwicklung der schweizerischen Ausfuhr interessierenden Vorgänge zu kontrollieren und daherige Erkundigungen einzuziehen, sowie das Resultat derselben zusammenzustellen hätten.³⁷⁹ Somit war die Diskussion betreffend die Einführung von Berufskonsulaten endgültig lanciert.³⁸⁰

Im Anschluss an den Beschluss der Bundesversammlung gelangte das Handels- und Landwirtschaftsdepartement mit der Bitte an den Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins, eine Umfrage betreffend die Errichtung von Berufskonsulaten durchzuführen. Der Vorort fasste alsdann in dieser Angelegenheit folgende Resolution:

- „1. Es sei vom kommerziellen Standpunkt aus die Beibehaltung des bisherigen Konsularsystems zu empfehlen;*
- 2. Es sei immerhin wünschenswert, dass das gegenwärtige System der Wahlkonsuln möglichst verbessert werde. Hiezu scheinen zwei Mittel besonders geeignet; Einmal möchten Konsularvertreter, welche es an den nötigen Pflichterfüllung fehlen lassen, hieran von der h. Bundesbehörde nachdrücklich erinnert werden, und sodann sollte der Bund in Fällen, wo es angezeigt erscheint, den Konsuln die Erfüllung ihrer Obliegenheiten durch Ausrichtung entsprechender finanzieller Beiträge etwas mehr als bis anhin erleichtern;*
- 3. Es möchten die h. Bundesbehörden auch in Zukunft Explorationsreisen subventionieren, die sich, neben eventuellen andern Zwecken, namentlich die Förderung unserer Exportgewerbe zur Aufgabe gesetzt haben;*
- 4. Es möchte für besondere Fälle, wenn sich nämlich hieraus für die Vertretung schweiz. Interessen ein beträchtlicher Nutzen erwarten lässt, die Ernennung von Geschäftsträgern zu vorübergehender oder bleibender Verwendung in Aussicht genommen werden.“*³⁸¹

³⁷⁷ BBl. 1893 Bd. 3, 69.

³⁷⁸ Rohner, 15.

³⁷⁹ DDS III, Nr. 315, 682; vgl. AS n.F. Bd. 9, 65. Zur Diskussion des Postulats vgl. BBl. 1880 Bd. 2, 848ff.; BBl. 1882 Bd. 2, 929; BBl. 1883 Bd. 2, 198f.; BBl. 1886 Bd. 1, 252f.; BBl. 1889 Bd. 2, 365; BBl. 1890 Bd. 2, 401.

³⁸⁰ Zur Diskussion betreffend die Einführung schweizerischer Berufskonsulate vgl. auch NZZ, 19. Dezember 1894, Nr. 351 (Erstes Abendblatt).

³⁸¹ BBl. 1893 Bd. 3, 69f.; vgl. BBl. 1893 Bd. 3, 79f.

Wie sich nicht anders erwarten liess, war die Haltung des Vororts, aber auch die der meisten von letzterem um ihre Meinung befragten Sektionen, dem Berufskonsularsystem gegenüber eine ablehnende. Auch die Schweizerische Handelskammer stellte in einer Resolution vom 12. Dezember 1886 eindeutig fest, „es sei vom kommerziellen Standpunkt aus die Beibehaltung des bisherigen Konsularsystems zu empfehlen“.³⁸² Auch die Frage nach der versuchsweisen Errichtung von einzelnen Berufskonsulaten an besonders geeigneten Plätzen wurde fast ohne Ausnahme verneint, was, angesichts des Umstands, dass infolge der Voranstellung der prinzipiellen Frage vor der opportunistischen eine reinliche Scheidung zwischen diesen beiden nicht erreicht werden konnte, nicht überrascht.³⁸³

Dennoch zeigte sich der Bundesrat weiterhin, nicht zuletzt dank der Rückendeckung einer breiten Öffentlichkeit und der Grossindustrie, als Advokat der ehrenamtlichen Vertreter. So hielt der Vorsteher des Handels- und Landwirtschaftsdepartements Adolf Deucher in einem Brief vom 1. Februar 1887 an den Bundespräsidenten und Vorsteher des Politischen Departements, die Meinung der grossindustriellen Wirtschaftskreise reflektierend, fest:

*„In den meisten der zahlreichen Ansichtsäusserungen der Handels- und Industrievereine, wie auch der Presse und verschiedener Persönlichkeiten tritt eine gewisse Abneigung gegen die Errichtung von Berufskonsulaten überhaupt zu Tage. Einerseits sträubt man sich gegen den bürokratischen Charakter solcher Konsulate und die damit verbundenen, bedeutenden Kosten; andererseits wird es für mindestens zweifelhaft gehalten, dass Berufskonsulate an sich, schon des Systems halber, punkto Überwachung und Förderung unserer Handelsinteressen, Erstattung von Berichten und dgl. leistungsfähiger seien als Wahlkonsulate. [...] Dass unter Umständen auch Berufskonsuln eine nützliche Thätigkeit zu entfalten im Stande wären, wird von Niemand bezweifelt, wohl aber herrscht eigentlich nur eine Stimme darüber, dass die Leistungsfähigkeit eines Konsuls weit mehr von seinen persönlichen Eigenschaften als vom Charakter seines Konsulates abhänge, und dass demgemäss mit den Berufs- wie mit den Wahlkonsulaten je nach der Persönlichkeit sehr gute und sehr schlechte Erfahrungen gemacht werden müssten, mit dem Unterschied indessen, dass alle ersteren ungleich grössere Budgetposten beanspruchten als die letzteren.“*³⁸⁴

Auch in der Presse herrschte eine gewisse Abneigung gegen die Errichtung schweizerischer Berufskonsulate.³⁸⁵ In einem ausführlichen Artikel der NZZ, der auch als Separatabdruck erschien, äusserte sich der Nationalrat Hans Wunderly von Muralt ausführlich über die Vorteile der schweizerischen Wahlkonsulate gegenüber den Berufskonsulaten:³⁸⁶

„In einfacher, schlichter Weise haben unsere Konsuln dem Vaterlande und seinen ausgewanderten Bürgern gedient. Die Inhaber dieser Ehrenposten beziehen keinen eigentlichen Gehalt, da ihre Vergütungen kaum die Bureauauslagen decken. Sie walten ihres Amtes als sogenannte Wahlkonsule und haben sich die Platzkenntnisse durch eigene, saure Arbeit angeeignet. Der überwiegende Theil der Schweizerischen Wahlkonsuln ist nicht mit dem silbernen Löffel im Munde auf die Welt gekommen; die Leute haben [...] durch eigene, urwüchsige Kraft die Lebensstellungen errungen, welche sie innehalten. Theoretische Kenntnisse mögen vielen von unsern Wahlkonsuln abgehen, dagegen besitzen sie in hohem Grade den Begriff von Wohl und Wehe der Anfänger, der jungen Streber, der nothleidenden Mitbürger und der Bedrängnisse der kleinen Geldsäckel.“

³⁸² Resolution der Schweizerischen Handelskammer, 12. Dezember 1886, BAR E 2 1193.

³⁸³ Rohner, 16f.

³⁸⁴ DDS III, Nr. 315, 684.

³⁸⁵ Vgl. Oncken, 4.

³⁸⁶ Vgl. NZZ, 19. Dezember 1894, Nr. 351 (Erstes Abendblatt). Vgl. Wunderly von Muralt, Hans, *Unsere Vertretung der wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Ausland. Separat-Abdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung*, Genf/Zürich 1886.

Die Meinung der Öffentlichkeit reflektierend endeten seine Ausführungen mit einem Plädoyer für die schweizerische Einfachheit: *„Je schlichter, je einfacher die schweizerische gewerbliche Vertretung im Auslande sich gestaltet, desto mehr passt sie sich unsern Bedürfnissen und unsern Volksanschauungen an. Darum sind und bleiben die Wahlkonsuln, die Söhne des Volkes, die Pioniere der gewerblichen Wohlfahrt unseres lieben Vaterlandes.“*

Eine ganze Anzahl Stimmen aus schweizerischen Wirtschaftskreisen verneinte zwar die Errichtung von Berufskonsulaten, setzte sich jedoch für eine partielle Reorganisation der schweizerischen Konsularorganisation in kleinen Schritten und mit andern Mitteln ein. An einer am 28. Februar 1887 in der Aula der Universität Genf durchgeführten Konferenz über die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland trat diese Haltung besonders gut zutage. So wurde etwa im Vortrag des Industriellen Henri Moser Folgendes insb. die Idee der Unterstützung des schweizerischen Konsuls durch eine Art „Kanzler“ oder „Attaché“, die Errichtung eines zentralen Kontrollorgans sowie Vermittlungsbüros wie auch die Unterstützung der eidgenössischen Handelskammern hervorgehoben³⁸⁷ - Vorschläge, welche im Verlaufe der 1880er Jahre oder zuvor alle schon einmal aufgegriffen, jedoch nur teilweise angegangen wurden und daher an der genannten Konferenz noch einmal ein Diskussionsforum fanden.

Die Einführung von besoldeten, wissenschaftlich geschulten Handelsattachés war bereits von Professor August Oncken in Bern im Rahmen eines am 7. Oktober 1886 in der Sektion Bern des Schweizerischen Handels- und Industrievereins gehaltenen Vortrags vorgeschlagen worden.³⁸⁸ Vom Gesichtspunkt ausgehend, dass die Errichtung einer grösseren Zahl von Berufskonsulaten für die Schweiz zu kostspielig sei, versuchte der bekannte Nationalökonom Oncken die Behörden für die Institution des Handelsattachés zu gewinnen. Wissenschaftlich und beruflich geschulte Leute bald mit ständiger Residenz, bald als Emissäre die Welt bereisend, sollten die schweizerischen Handelsinteressen im Ausland vertreten. Der Vorschlag berechnete die Kosten eines Berufskonsulats als dreimal höher denn die einer Handelsattachéstelle. Oncken fand seine Gegner zur Mehrzahl in der Geschäftswelt, die sich speziell gegen Leute der Wissenschaft wandte.³⁸⁹ Diesen verschiedenen Reformvorhaben sollte jedoch bis Ende des 19. Jahrhunderts kein bedeutender Durchbruch gelingen.

Erwähnenswert ist im Rahmen der verschiedenen Reformbestrebungen ein weiteres konsularisches Reformvorhaben, welches auch dem Gedankengut des Professors August Oncken entsprang und neben der bereits beleuchteten Bedeutung der Wirtschaft, der Behörden und der Öffentlichkeit auch noch den, wenn auch beschränkten, Einfluss der Wissenschaft auf die Reorganisation des Konsularwesens hervorheben soll. 1886 wurde auf seine Anregung hin an der Universität Bern ein Seminar für Volkswirtschaftslehre und Konsularwesen errichtet und dasselbe an die juristische Fakultät angegliedert. Die Leitung stand einem Professor der Nationalökonomie zu. Das Seminar zerfiel in zwei Abteilungen, davon in eine solche für praktische Nationalökonomie mit besonderer Berücksichtigung zur Heranbildung zum Konsularberuf (Konsularsektion). Letztere war auch Beamten, Kaufleuten und Fabrikanten ohne Maturität zugänglich. In Artikel 4 des Seminarreglements wurde auf die besondere Bedeutung der Konsularsektion eingegangen: *„Die Sektion für Konsularwesen stellt sich im Besonderen die Aufgabe, solchen Persönlichkeiten, welche sich dem Konsulardienste widmen*

³⁸⁷ Moser, Henri, *Les relations commerciales de la Suisse avec l'étranger*, Genf 1887, 4f, 18f.

³⁸⁸ Reichesberg, 787.

³⁸⁹ Benziger, 66; vgl. NZZ, , 19. Dezember 1894, Nr. 351 (Erstes Abendblatt).

*wollen, oder die sonst ein näheres Interesse an den Fragen der Volkswirtschaftspolitik nehmen, ein darauf hinzielendes methodisches Studium zu ermöglichen.*³⁹⁰

Für den besonderen Zweck der Sektion für Konsularwesen wurden vom Leiter des Seminars regelmässige Semestervorlesungen über Konsularorganisation und Konsularverwaltung abgehalten.³⁹¹ Mit dem Tode von August Oncken hob man jedoch das Seminar wieder auf. Den Besuch dieser Einrichtung hatte man nie zur Voraussetzung für die Zulassung zum Konsulardienst gemacht. Diese Institution war denn auch auf private Anregung von August Oncken hin geschaffen worden, aus der damals aktuellen Reformbewegung heraus und in Anlehnung an ausländische Vorlagen.³⁹²

Während die eidgenössischen Behörden in den ersten Jahren der Reformbestrebungen (1880er Jahre) grösstenteils auf der Linie des Grossindustrie d.h. des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrievereins argumentiert hatten und aufgrund der Kostenfrage Honorarkonsuln bevorzugten, wandte sich Ende der 1880er Jahre die Politik ein wenig vom Honorarsystem ab. Ihr Interesse galt, neben der Förderung der Wirtschaft, insbesondere dem Schutz der Auslandschweizer. In ihren Augen zeigten sich die Honorarkonsulate zu schwach, um sich kräftig genug für den Schutz des im Ausland niedergelassenen Schweizer einzusetzen, insbesondere in Zeiten von Unruhen und Kriegsgefahr. So hielt man fest, dass es die Honorarstellung den Konsuln verbot, als selbst nur Niedergelassene offen gegen die Lokalbehörden vorzugehen, und dass die nebenamtliche Stellung ihnen es nicht erlaube, bei grösseren Schikaneaktionen gegen schweizerische Angehörige, als Folge chauvinistisch-nationalistischer Verwaltungspraktiken (Ausweisungen, Erschwerung der Niederlassung, Arbeitsverbot, politischer Gewerkschaftszwang usw.), rücksichtslos und erfolgreich einzugreifen.³⁹³ In seinen Grundfesten sollte das Konsularwesen jedoch nicht erschüttert werden. Ohne die während des gesamten Jahrhunderts angestellten Sparanstrengungen aus den Augen zu verlieren, versuchte die schweizerische Regierung aber, die übertriebene Wertschätzung etwas zu dämpfen, welche in den grossindustriellen Wirtschaftskreisen und der Bevölkerung gegenüber den Honorarkonsuln noch bestand.³⁹⁴

Wie schon in den vorigen Jahrzehnten wählte die Bundesbehörde resp. die Bundesversammlung den Budgetweg als eine Art Mittelweg zwischen Honorar- und Berufskonsularsystem. Mit Hilfe von Entschädigungen wurde versucht, die seriöse Ausübung der Konsulspflichten zu garantieren. Noch 1880 hatte der für die schweizerischen Konsulate gewährte Kredit 76'000 Schweizer Franken betragen.³⁹⁵ Nach mehreren Entschädigungserhöhungen an verschiedene Konsulate im Verlaufe der 1880er Jahre startete die Bundesbehörde im Jahre 1891, im Anschluss an die zuvor untersuchten Reformvorhaben und ungeachtet der ablehnenden Begutachtung des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, einen praktischen Versuch zur Errichtung schweizerischer Berufskonsulate. Am 1. Januar 1891 wurde von den eidgenössischen Räten ein Kredit von 100'000 Schweizer Franken für die Umwandlung der Vertretungen in Buenos Aires, Yokohama und London in Berufskonsulate bewil-

³⁹⁰ „Reglement für das Seminar für Volkswirtschaftslehre und Konsularwesen an der Hochschule Bern vom 1. April 1886“, zit. nach: Oncken, 31.

³⁹¹ Ibid., 31f.

³⁹² Grendelmeier, 46; vgl. Oncken, 5.

³⁹³ Ibid., 87f.; vgl. NZZ, 14. September 1928, Nr. 1657, Mittagsausgabe.

³⁹⁴ BBl. 1893 Bd. 3, 77; vgl. BBl. 1894 Bd. 2, 130.

³⁹⁵ Salis, Nr. 195.

ligt.³⁹⁶ Hierbei ist jedoch zu erwähnen, dass die beiden Posten in London und Buenos Aires gleichzeitig den Charakter einer Gesandtschaft erhielten, da die ersten Berufsvertreter, die an deren Spitze gestellt wurden, sowohl Geschäftsträger bzw. Ministerresident als auch Generalkonsuln waren.³⁹⁷ Die Erhöhung des Budgetpostens um 100'000 Schweizer Franken war vom Bundesrat nur in ganz provisorischer Weise bewilligt worden. Er wurde daher von den Räten mehrfach aufgefordert, einen Gesetzesentwurf über die Vertretung der Schweiz im Ausland vorzulegen.³⁹⁸ Nach zwei Versuchsjahren folgte dann auf diese Aufforderungen hin am 19. Mai 1893 die, oben bereits zitierte, bundesrätliche Antwort an die Bundesversammlung in Form einer Botschaft über die Vertretung der Schweiz im Ausland. Der Bundesrat musste darin gestehen, dass das System der Honorarkonsuln gewisse Mängel aufweise. „*Da, wo die Bedeutung und die Zahl der Geschäfte die ganze Tätigkeit eines Mannes in Anspruch nehmen würde und ein Honorarkonsul nicht genügen könnte*“, sollten nach der Ansicht des Bundesrats „*nach den Bedürfnissen des Landes und bei möglichster Sparsamkeit*“ Berufskonsuln bestellt werden.³⁹⁹

Der Wunsch nach einem Gesetzesentwurf wurde durch diese Botschaft vom 19. Mai 1893 insofern erfüllt, als der Bundesrat einen Bundesbeschluss zum Referendum vorschlug. Hierdurch beantwortete er gleichzeitig ein Postulat vom 18. Dezember 1884,⁴⁰⁰ durch welches er zur Prüfung der Frage aufgefordert worden war, ob es sich empfehle, den Räten eine Gesetzesvorlage über das ganze Gesandtschafts- und Konsularwesen der Schweiz zu unterbreiten.⁴⁰¹ Der Beschluss des Bundesrats enthielt jedoch lediglich eine Regelung der Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung. Direkte Bestimmungen über das Konsularwesen waren nicht enthalten.⁴⁰²

Am 27. Juni 1894 fasste die Bundesversammlung aufgrund des vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesentwurfs einen Beschluss betreffend ein Bundesgesetz über die Vertretung der Schweiz im Ausland.⁴⁰³ Dieser unterschied sich wesentlich vom Entwurf des Bundesrats. Insbesondere waren Berufskonsulate vorgesehen, deren Errichtung und Aufhebung der Bundesversammlung übertragen werden sollten. Den von der Bundesversammlung vorgeschlagenen Entwurf unterstellte man alsdann dem Referendum.⁴⁰⁴ Die Debatte im Parlament bis zur Annahme des Gesetzes war erstaunlicherweise relativ ruhig verlaufen. Während der Ständerat den Beschluss ohne grössere Auseinandersetzungen genehmigt hatte, musste im Nationalrat die Hürde verschiedener Gegen-vorschläge genommen werden. Doch auch im Nationalrat wurde das Gesetz dann relativ klar angenommen.⁴⁰⁵

Während der Referendumskampagne wurde die Debatte über die Vor- und Nachteile dieses Bundesgesetzes dann um einiges härter geführt.⁴⁰⁶ Im Zentrum der Diskussion stand jedoch nicht das Konsular-, sondern das Gesandtschaftswesen. Die Diskussion über die Einführung

³⁹⁶ BBl. 1890 Bd. 4, 847ff.

³⁹⁷ Rohner, 17.

³⁹⁸ BBl. 1893 Bd. 3, 70.

³⁹⁹ BBl. 1893 Bd. 3, 78f.; vgl. BBl. 1893 Bd. 3, 337f.

⁴⁰⁰ Wie auch ein bereits am 24. Juli 1869 erhobenes ähnliches Begehren. AS Bd. 9, 875; vgl. *Der Bund*, 7. Februar 1878; *NZZ*, 8. Juli 1869, Nr. 187.

⁴⁰¹ BBl. 1884 Bd. 3, 71-105; vgl. AS n.F. Bd. 7, 796; BBl. 1885 Bd. 2, 280; BBl. 1884 Bd. 2, 127, 961.

⁴⁰² BBl. 1893 Bd. 3, 82; vgl. BBl. 1893 Bd. 3, 337f.

⁴⁰³ BBl. 1895 Bd.1, 860.

⁴⁰⁴ BBl. 1895 Bd.1, 860.

⁴⁰⁵ Zur Debatte im Parlament vgl. Altermatt, C. I, 216ff.

⁴⁰⁶ Zur Referendumskampagne vgl. Altermatt, C. I, 218-236.

von Berufs-konsulaten resp. die Reorganisation des eidgenössischen Konsularwesens ging dabei etwas unter.

Der Beschluss betreffend das Gesetz vom 27. Juni 1894⁴⁰⁷ wurde in der Volksabstimmung vom 3. Februar 1895 verworfen.⁴⁰⁸ 177'991 Nein-Stimmen standen 124'517 Ja-Stimmen gegenüber.⁴⁰⁹ Die Wahlbeteiligung lag bei unter fünfzig Prozent. Die Gründe für den negativen Ausgang der Referendumsabstimmung lagen in erster Linie in der Abneigung des Schweizer Volkes gegenüber dem Ausbau des Gesandtschaftswesens und der Einführung bezahlter Berufskonsuln, welche in seinen Augen die Staatskasse unnötig belastet hätten. Es war jedoch insbesondere die negative Einstellung betreffend das Gesandtschaftswesen, welche die gesamte Vorlage und damit auch die Vorschläge im Bereich des Konsularwesens zu Fall brachte. Als eine weitere Ursache kann auch die generelle Indifferenz eines Grossteils der Bevölkerung bei dieser Abstimmungsfrage genannt werden, welche zu einer geringen Wahlbeteiligung führte und es den Gegnern der Vorlage erleichterte, den Abstimmungssieg davonzutragen.⁴¹⁰

Obwohl die Ablehnung des Gesetzes eine Reorganisation des Konsularwesens verhinderte und die Bemühungen um eine Modernisierung der Aussenvertretungen einen empfindlichen Rückschlag erleiden mussten, hatte man während den Reformbestrebungen zumindest eines erreicht: Durch die regelmässige Erstattung von Entschädigungen begann man sich darüber Rechenschaft zu geben, dass ein effizientes Konsularwesen ohne pekuniäre Opfer nicht aufrecht erhalten werden konnte.⁴¹¹ Die Konsulatsentschädigungen hatten sich denn auch in den Jahren 1880 bis 1893 von 76'000 auf 235'000 Schweizer Franken mehr als verdreifacht.⁴¹² Trotz der grundsätzlichen Ablehnung der Einführung von Berufskonsulaten war in Yokohama im Jahre 1892, wenn auch nur für wenige Jahre, ein erstes eigentliches Berufskonsulat errichtet und mit Paul Ritter 1895 ein erster Berufskonsul dorthin entsandt worden.⁴¹³ Mit der Ablehnung des Bundesgesetzes im Jahre 1895 hatte jedoch eine lange Periode von Reformbestrebungen im Bereich des Konsularwesens ein vorläufiges Ende gefunden. Mit dieser Zäsur ging die Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens in eine etwas ruhigere Phase über.

⁴⁰⁷ BBl. 1895 Bd. 1, 860.

⁴⁰⁸ *Gazette de Lausanne*, 4. Februar 1895, Nr. 29; *NZZ*, 4. Februar 1895, Nr. 35 (Morgenblatt); *NZZ*, 4. Februar 1895, Nr. 35 (Zweites Abendblatt).

⁴⁰⁹ BBl. 1896 Bd. 2, 156.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ Criblez, 27f.

⁴¹² BBl. 1893 Bd. 3, 76; vgl. *Konsularbulletin*, 2 (1923), Nr. 4, 81f.

⁴¹³ Criblez, 27f.; vgl. Protokoll des Bundesrats, 10. September 1895, BAR E 1004 1/182.

4. Schlussbetrachtung

Die vorliegende historische Untersuchung hat die Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens von seinen Anfängen im Jahre 1798 bis 1895 aus dem Blickwinkel der schweizerischen Geschichte der Aussenhandelspolitik, der schweizerischen Diplomatiegeschichte und der schweizerischen Wanderungsgeschichte aufgezeigt. Die Entwicklung des Konsularsystems wurde insbesondere durch die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz beeinflusst, wenn auch Stimmen im Ausland auf die Diskussion einwirkten. Da die ausführenden Organe des Konsularwesens, d.h. die Inhaber der Konsulate, im Ausland stationiert waren, spielten die internationalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse auch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Konsularwesens, insbesondere jedoch des Konsularnetzes im 19. Jahrhundert. So führten beispielsweise die französischen Revolutionskriege zu Beginn des 19. Jahrhunderts zu Getreideknappheit in der Schweiz, was die Errichtung des Konsulats in Livorno zur Folge hatte, welches Getreidelieferungen aus Russland garantieren sollte. Die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse im Ausland, welche ihren Einfluss auf das eidgenössische Vertretungswesen ausübten, ergänzten die lokalen schweizerischen Einflüsse in diesem Bereich. So fand eine Art Wechselwirkung zwischen diesen beiden Einflussfaktoren statt. In meiner Untersuchung habe ich denn auch versucht, beide Seiten der gleichen Medaille aufzuzeigen.

Die im Jahre 1895 verworfene Gesetzesvorlage bildete den Schlusspunkt einer Entwicklung, welche sich über ein ganzes Jahrhundert fortgesetzt hatte und insbesondere durch eine Klammer zusammengehalten wurde: Es war die Sorge um die Finanzierung der konsularischen Vertretung, welche während des gesamten 19. Jahrhunderts die Entwicklung des Konsularwesens dominieren sollte. Das Festhalten am Honorarsystem bildete denn auch jeweils einen Kernpunkt in den verschiedenen rechtlichen Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert. Es bedingte die besondere Stellung der Konsuln und machte die Schweiz im 19. Jahrhundert zum europäischen Sonderfall im Bereiche des Konsularwesens. Das System der ehrenamtlichen Konsuln war weiter verantwortlich für das Rekrutierungsmilieu der schweizerischen Vertreter, welche grundsätzlich während des gesamten 19. Jahrhunderts aus den kommerziellen oder industriellen Kreisen der ausländischen Schweizer Kolonien stammten. Im Rahmen der Reformbestrebungen stellte die Diskussion über das Festhalten am Wahlkonsularsystem die zentrale Frage dar.

Bereits im ersten Tagsatzungsbeschluss vom 16. September 1803 wurde betont, dass die Konsuln, was die Kosten ihrer Verrichtungen anbetraf, der Schweiz auf keine Weise zur Last fallen sollten. Dieser Grundsatz erstreckte sich über das ganze Jahrhundert und widerspiegelte v.a. die Zurückhaltung gegenüber der professionellen (d.h. die Staatskasse belastenden) Aussenvertretung in der Öffentlichkeit, bei den Bundesbehörden und der Grossindustrie. Erst in der dritten und v.a. vierten Phase wurde dieser heilige Gral teilweise durch Entschädigungsbewilligungen (auch im Zusammenhang mit der Anstellung eines Sekretärs resp. Kanzlers) an gewisse Konsulate angetastet. Am Honorarsystem hielt man jedoch fest. Die Ablehnung des Gesetzesentwurfs über die schweizerischen Vertretungen im Ausland im Jahre 1895 änderte an diesem Zustand nichts. Dennoch bildete die vorangegangene Diskussion eine Zäsur in der Entwicklung des Systems des schweizerischen Konsularwesens im 19. Jahrhundert, da das Tabu, pekuniäre Opfer für das Vertretungswesen zu erbringen, zumindest teilweise gebrochen wurde. Mit der Einsetzung des ersten eigentlichen schweizeri-

schen Berufskonsuls in Yokohama im Jahre 1895 war denn auch das Fundament zur Entwicklung eines Berufskonsularsystems im 20. Jahrhundert gelegt. Dennoch stagnierte die Entwicklung des schweizerischen Vertretungswesens noch eine Weile.

Wenn auch das Honorarsystem im 19. Jahrhundert den Ausbau einer eigentlichen Konsularorganisation bremste, so hatte es doch den Vorteil, dass ohne grosse Bedenken ein weitgespanntes Netz konsularischer Vertretungen geknüpft wurde. In den rund 100 Jahren von 1798 bis 1895 dehnte sich das Netz der schweizerischen konsularischen Vertretungen von grenznahen europäischen Hafenstädten in Italien und Frankreich über ganz Europa, die Neue Welt und Afrika bis in den pazifischen Raum, d.h. Australien und Asien, aus. Es wurden insgesamt 124 Konsulate errichtet, Gründungen mit anschliessender Schliessung oder Verlegung inbegriffen. Das Konsularnetz wuchs während des 19. Jahrhunderts praktisch im Gleichschritt mit den Entwicklungssträngen der Aussenwirtschaft und Auswanderung.

Am Ende der ersten Phase im Jahre 1815 beschränkte sich das Konsularnetz noch auf acht europäische Handelsstädte, wobei sich deren sieben im heutigen Italien und Frankreich befanden. Die überseeische Auswanderung, welche bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts durch die schlechten Verkehrsverbindungen und unsicheren Transportmöglichkeiten behindert wurde, wies den Konsulaten jedoch in der Folge den Weg. Die zweite Phase des Konsularwesens von 1816 bis 1851 war denn auch geprägt durch die beachtliche Ausbreitung des Konsularnetzes in geographischer Hinsicht. Gemeinsam mit der Schweizer Auswanderung breitete sich das Netz der Konsulate insbesondere in der Neuen Welt, d.h. in den USA, Südamerika, aber auch in Nord- und Osteuropa bis nach Russland aus. Rund vierzig neue Konsulate wurden errichtet. Mit dem enormen wirtschaftlichen Aufschwung um 1850 und der sich zu einer Art Massenphänomen entwickelnden Auswanderung war die weitere Ausbreitung des Konsularnetzes vorprogrammiert. Die Errichtung eines Konsulats in San Francisco im Jahre 1850 an der Westküste Nordamerikas sollte den Konsulaten den weiteren Weg in Richtung Pazifik weisen. In der dritten Phase kam es dann beinahe zu einer Verdoppelung des Konsularnetzes. Mitte der 1850er Jahre errichtete die Eidgenossenschaft die ersten Konsulate in Australien. Zu Beginn der 1860er Jahre dehnte sich das Netz auf den asiatischen Kontinent aus. 1862 kam es zur Gründung eines Konsulats auf den Philippinen in Manila, 1863 auf Niederländisch-Ostindien in Batavia und 1864 zur Errichtung dreier Konsulate in Japan. Der Abschluss von konsularrechtlichen Vereinbarungen mit verschiedenen Staaten stimulierte diese Entwicklung. Trotz der einsetzenden Kritik am Konsularwesen in der vierten Phase wurde dessen Ausdehnung nur geringfügig eingeschränkt. Während sich das Konsularnetz in der dritten Periode auf den asiatischen und australischen Kontinenten ausgedehnt hatte, kam es in dieser Phase jedoch zu einer geographischen Konsolidierung. Die zunehmende Auswanderung, welche im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts einen Höhepunkt erreichte, zeigte sich als Hauptursache der Errichtung von rund 30 neuen Konsulaten. Eine Besonderheit bildete die Gründung von fünf Vertretungen in Deutschland, was auf die Gründung des deutschen Einheitsstaats im Jahre 1871 zurückgeführt werden kann. Am Ende des 19. Jahrhunderts stand der Schweiz somit ein ausgedehntes Konsularnetz auf fünf Kontinenten zur Verfügung.

Parallel zum Konsularnetz erweiterte sich auch das Aufgabenspektrum der Konsuln. Während in der ersten Phase in erster Linie der Schutz der wirtschaftlichen Interessen, die wirtschaftliche Berichterstattung und die Betreuung der Schweizer Gemeinde im Vordergrund standen, entwickelte sich das Konsulat in der zweiten Phase von einer Wirtschaftsvertretung zu

einem "Allrounderkonsulat", das insbesondere auch zivilrechtliche Aufgaben zu erfüllen hatte. Auch im Laufe der folgenden Jahrzehnte steuerte das schweizerische Konsulat immer mehr in Richtung Erfüllung administrativer und zivilrechtlicher Aufgaben. Die allgemeine Interessenvertretung von Schweizer Bürgern bildete von Beginn an einen Teil des konsularischen Aufgabenkatalogs, dehnte sich jedoch aufgrund der zunehmenden Auswanderung stets aus und erreichte in der vierten Phase einen Höhepunkt. Die konsularische Jurisdiktionsgewalt wurde im 19. Jahrhundert einzig den Konsuln in Japan nach einem Vertragsabschluss zwischen der Schweiz und Japan im Jahre 1864 übertragen. Das Gesetz über die Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe hatte zur Folge, dass die Konsulate in Japan und Manila seit 1877 und in Buenos Aires seit 1879 Geburten und Todesfälle von Schweizern beurkunden sowie Trauungen von Schweizern vornehmen konnten. Neben dem Aufgabenspektrum dehnte sich im 19. Jahrhundert insbesondere der Arbeitsaufwand der Konsuln, nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Auswanderung, immer mehr aus. Diese Überbelastung hatte denn auch verschiedene Entwicklungen zur Folge: ungenügende Ausübung der Aufgaben, Missbräuche, Entschädigungsforderungen usw. Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts sollten diese einen Antriebsfaktor für die zahlreichen Reformbestrebungen bilden. Die besondere Ausprägung des Aufgabenspektrums war diesem durch das Wesen des Honorarsystems gegeben worden. Die Einsetzung des ersten schweizerischen Berufskonsuls im Jahre 1895 gab dann dem Konsularsystem den Ansatz eines neuen Charakters, der sich jedoch erst im Verlauf der folgenden Jahrzehnte durchsetzen sollte.

Um 1900 setzte eine Zeit wirtschaftlichen Aufschwungs ein, während der die konsularischen Vertretungen weniger in Anspruch genommen wurden und vielleicht auch gerade deswegen etwas an allgemeinem Interesse einbüssten.⁴¹⁴ Mit dem zunehmenden Aufschwung der Schweizer Wirtschaft und des Schweizer Handels verebten die Angriffe gegen das Konsularwesen und damit die Bestrebungen nach grundlegenden Reformen für eine längere Zeit. Zwischen 1895 und dem Beginn des Ersten Weltkriegs wurde denn auch an die Bundesbehörden kein bedeutender Vorschlag betreffend die Reorganisation des Konsularsystems mehr herangetragen.⁴¹⁵

⁴¹⁴ Lätt, 24ff.

⁴¹⁵ Gutermann, 25.

Abkürzungsverzeichnis

Abt.	Abteilung	i. Br.	im Breisgau
a. M.	am Main	insb.	insbesondere
Art.	Artikel	i. Ü.	im Üchtland
AR	Appenzell Ausserrhoden	iur.	iuris (der Rechte)
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft	Jg.	Jahrgang
ASHR	Aktensammlung der Helvetischen Republik	Kap.	Kapitel
Aufl.	Auflage	lat.	lateinisch
Ausg.	Ausgabe	Liz.	Lizentiat
BAR	Bundesarchiv	M.	Monsieur (Herr)
BBl.	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft	n.F.	neue Folge
Bd./Bde.	Band/Bände	Nr.	Nummer
bearb.	bearbeitet	NZZ	Neue Zürcher Zeitung
Bsp.	Beispiel	o.J.	ohne Jahreszahl
bspw.	beispielsweise	phil.	philosophiae (der Philosophie)
BV	Bundesverfassung	Prof.	Professor
bzw.	beziehungsweise	rer. nat.	rerum naturalium (der Naturwissenschaften)
CH	Confoederatio Helvetica (Schweiz)	rer. pol.	rerorum politicarum (der Politikwissenschaften)
Cie./Co.	Compagnie (Gesellschaft)	resp.	respektive
cit.	cité (zitiert)	schweiz.	schweizerische(r)
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz	Sfr	Schweizer Franken
D.E.	Directoire d'Exécution (Direktorium)	sog.	sogenannte
d.h.	das heisst	stud.	studens (Student)
Diss.	Dissertation	u.	und
d.J.	des Jahres	u.a.	unter anderem
Dr.	Doktor	umgearb.	umgearbeitet
EDA	Eidgenössisches Departement des Äusseren	USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
eidg.	eidgenössisch	usw.	und so weiter
f./ff.	und folgende Seite(n)	v.	von
fr.	franc(s) (Franken)	v.a.	vor allem
griech.	griechisch	V.E.	Votre Excellence (Ihre Exzellenz)
h.	hohe(r)	vgl.	vergleiche
Hr./Hrn.	Herr/Herrn	vs.	versus
Hrsg.	Herausgeber	Ziff.	Ziffer
ibid.	ibidem (ebenda)	zit.	zitiert



Die heutige Situation im konsularischen Bereich

Gerhard BRÜGGER *

Die im schweizerischen Vertretungsnetz erbrachten konsularischen Dienstleistungen haben sich im Laufe der letzten Jahre markant gewandelt. Von den klassischen Aufgaben: Betreuung der Schweizerkolonie, Erteilung von Einreisevisa und Eigenverwaltung haben sich die Schwerpunkte verlagert zu: Migrationsfragen (Einreise in die Schweiz, Asylwesen, Menschenhandel), komplexeren Fällen von konsularischem Schutz (Entführungen, Inhaftierungen), Aufgaben mit vorwiegend diplomatischem Charakter (Handelsförderung, Aufbau und Pflege eines Netzwerkes zu lokalen Behörden) und Vertretungsführung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien.

Diese von den neuen geopolitischen Verhältnissen nach dem Ende des kalten Krieges mitverursachten Veränderungen erforderten einen Kraftakt sowohl seitens der Fachinstanzen der Zentrale als insbesondere auch vom betroffenen Personal in den Vertretungen. Einerseits mussten die modernen Instrumente der Informationstechnologie bereitgestellt werden, um Ressourcen für zusätzliche Aufgaben freizustellen. So verfügen die Vertretungen heute über eine online Anbindung an das geschlossene IT-Netz des EDA und der Bundesverwaltung und die benötigten Datenbankapplikationen resp. Zugänge zu Informationsgefässen verschiedenster Bundesstellen, um Ihre komplexer und vielfältiger gewordenen Aufgaben überhaupt erfüllen zu können. Mit eigenen Webauftritten bieten bereits viele Vertretungen einen Teil ihrer Dienstleistungen und Informationen im Sinne eines optimalen Kundendienstes im Internet an.

Für die Mitarbeitenden waren und sind diese Veränderungen eine echte Herausforderung galt es doch, diese grundsätzlich ohne zusätzliches Personal zu absorbieren. Neben dem Erlernen des Umgangs mit den neuen IT-Werkzeugen musste auch ein Umdenken bei der Führung der administrativen Geschäfte der Vertretungen vollzogen werden. Dabei ging es in erster Linie darum, die neu erhaltenen Kompetenzen im finanziellen und personellen Be-

* DRA Personalfinanz- und administration.

reich in den Alltagsgeschäften umzusetzen. Am besten lässt sich dieser „Umbau“ dadurch dokumentieren, dass die Vertretungen heute in der Lage sind 1200 lokal angestellte Mitarbeitende und Fr. 65 Mio. in Form eines Globalkredites eigenverantwortlich zu verwalten. Die Aufgaben im Bereich der sogenannten Interessenwahrung wurden um wichtige Komponenten erweitert. Insbesondere die Postenchefs und ihre Stellvertreter sind heute nicht mehr in erster Linie Ansprechpartner für die lokal ansässige Schweizerkolonie und ihre Exponenten. Sie betätigen sich proaktiv in der Handels-, Standort- und Tourismusförderung, führen Kulturevents durch und beteiligen sich als verlängerter Arm der Botschaften an der politischen Berichterstattung. Für diese anspruchsvollen Aufgaben ist der Aufbau und die Pflege eines weitreichenden Beziehungsnetzes unerlässlich, was die Qualitäten eines gewandten Redners und versierten, mehrsprachigen Kommunikators erfordert.

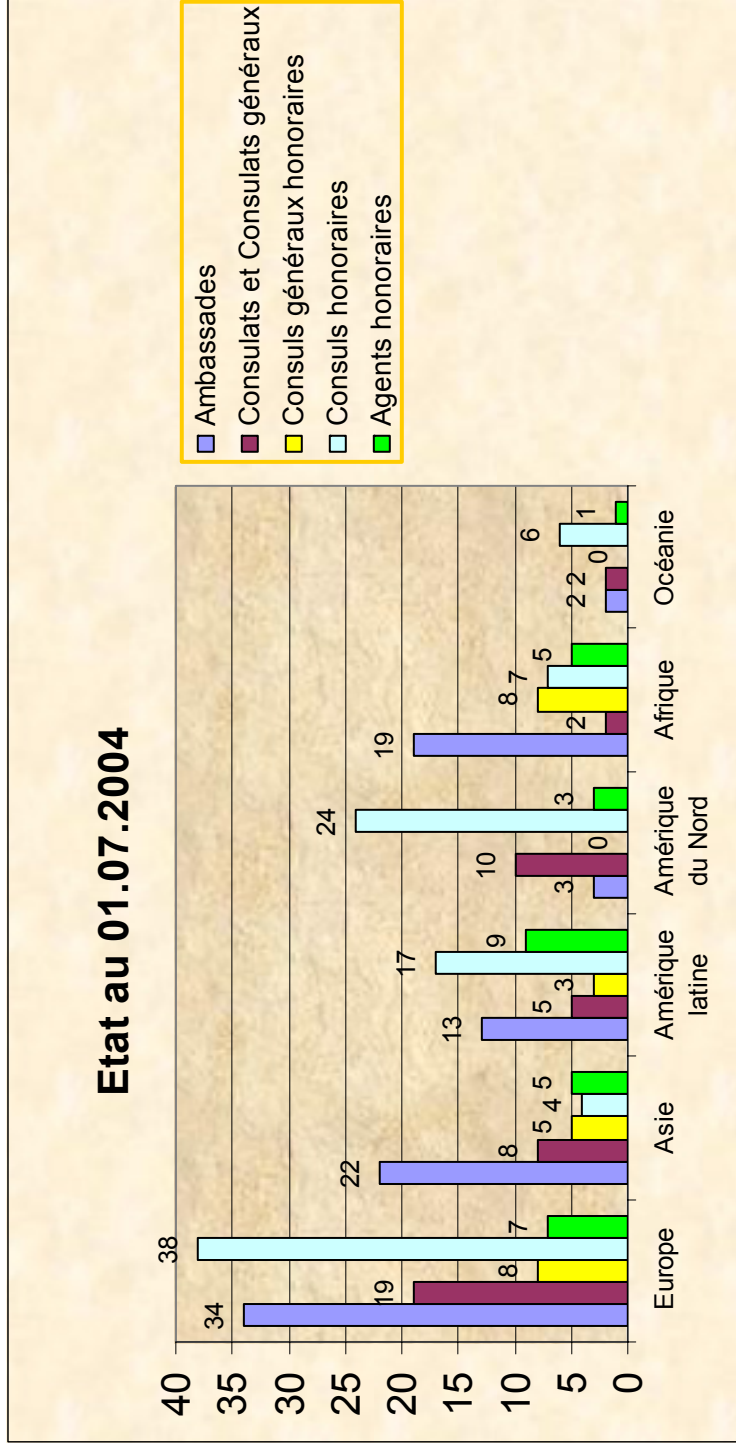
Mitarbeitende des konsularischen Dienstes werden seit über 50 Jahren in sogenannten Vo-lées von 15 bis 30 Mitarbeitenden rekrutiert. Kernstück der Rekrutierung bildet dabei ein einheitliches Selektions- und Prüfverfahren in Verbindung mit einer 1 1/2-jährigen Ausbildung sowohl in Bern als auch in einer Vertretung. Damit wird die Basis geschaffen für einen anschliessenden Einsatz im Vertretungsnetz oder an der Zentrale in unterschiedlich anspruchsvollen Funktionen.

Mit verschiedenen Reformschritten in der konsularischen Karriere wurde den eingangs erwähnten gestiegenen Anforderungen Rechnung getragen. Die individuelle Qualifikation der Mitarbeitenden für höher bewertete Funktionen löste dabei ein System ab, das in erster Linie auf Anciennität basierte. Die Karriere wird heute deshalb nicht mehr als ein Ganzes betrachtet, sondern als ein System von verschiedenen Funktionen mit unterschiedlichsten Anforderungen. Mitarbeitende, welche einen Funktionswechsel anstreben, müssen sich deshalb einem eigentlichen Prüfverfahren unterziehen und werden, im Gegensatz zu früheren Jahren, nur noch bedarfsabhängig in höhere Funktionen befördert. Die aufgrund der neuen Herausforderungen erfolgten Reformen haben die konsularische Karriere zu einem noch anspruchsvolleren und gleichzeitig facettenreicheren, faszinierenden Beruf gemacht.



Répartition géographique des postes consulaires

DRE/DRA *



20 20 20

* Direction des ressources et du réseau extérieur / Direktion für Ressourcen und Aussennetz

