

## **Bd. 1 (1848-1865), Vorwort und Einleitung**

### **I. Vorwort**

Das Anliegen der Reihe «Diplomatische Dokumente der Schweiz» ist ein wissenschaftliches und praktisches zugleich. Den verantwortlichen Herausgebern geht es darum, der Forschung und Praxis die amtlichen Quellen zur Verfügung zu stellen, die nötig sind für die Rekonstruktion und das Verständnis der aussenpolitischen Geschichte der Schweiz, eines neutralen Staates, der jedoch zutiefst ins internationale politische System verwickelt ist.

Das Unternehmen steht unter dem Patronat der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz; es fand die Unterstützung des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten<sup>1</sup> und die finanzielle Hilfe des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung wie auch das Interesse der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. Die Verantwortung für die Publikation trägt eine nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz, in der alle betroffenen Kreise vertreten sind. Für die Periode 1848—1945 sind 15 Bände vorgesehen; mit der Bearbeitung sind die Schweizer Universitäten und Hochschulen betraut: Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg und Zürich, sowie das Büro der Publikationskommission und das Schweizerische Bundesarchiv. Die Reihenfolge des Erscheinens hängt ab vom Voranschreiten der Arbeiten innerhalb dieser Institutionen.

Die veröffentlichten Dokumente stammen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Die Schweiz hat eine Kollegialregierung, und alle Entscheide von irgendwelcher Tragweite fällt der Gesamtbundesrat. Darüber hinaus sind die verschiedenen Departemente und Amtsstellen von einen oder ändern Aspekt der schweizerischen Aussenpolitik betroffen. Demzufolge geben die veröffentlichten Dokumente nicht allein die Akten des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten wieder; ein beachtlicher Teil der Texte sind Akten der Regierung selbst — so die Sitzungsprotokolle und Entscheide des Bundesrates —, der verschiedenen Departemente und besonderer Ämter oder gar von Delegationen und Spezialmissionen, die der Regierung Berichte zukommen Hessen, selbst Briefe von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder gar von privaten Institutionen waren zu berücksichtigen.

Die Reihe strebt keine lückenlose Dokumentation aussenpolitischer Ereignisse aus schweizerischer Sicht an und kann auch nicht die ganze Entwicklung der eidgenössischen Aussenpolitik vollständig aufzeigen. Vielmehr versucht sie, die Grundzüge, die Leitideen und fundamentalen Gegebenheiten der internationalen Beziehungen der Schweiz in den verschiedenen Sparten zu illustrieren. Abgedruckt werden darum vornehmlich: Texte, die eine generelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik erkennen lassen oder die zu einem gegebenen Zeitpunkt diese Orientierung nachhaltig beeinflussen konnten; ferner Texte, welche die Rolle der Schweiz in der internationalen Politik zeigen oder Erklärungen bieten für die Haltung der Schweiz gegenüber wichtigen Geschehnissen oder Problemen; sodann Berichte und Lageanalysen, die originale Informationen enthalten oder die den neutralen Blickwinkel geben zu wichtigen Vorgängen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen, die unerlässlich sind für das Verständnis des jeweiligen Geschehens.



Die Dokumente sind in chronologischer Reihenfolge abgedruckt, ausgenommen die Anhänge. Zur Erleichterung der Benutzung wird jeder Band mit einem thematischen Verzeichnis der Dokumente und einem Register ausgestattet. Im allgemeinen sind die Dokumente vollständig und in der Originalsprache abgedruckt. Gestrichene Abschnitte sind durch Auslassungszeichen in eckiger Klammer gekennzeichnet. Mitunter gibt eine Fussnote eine Zusammenfassung der Tilgung. Anrede- und Grussformeln wurden weggelassen ausser in Fällen, wo sie eine besondere Bedeutung zu haben scheinen.

Der redaktionelle Teil ist in der Sprache des Leiters des Bandes abgefasst und setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokumentes (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokumentes gibt originale Auszeichnungen an (Unterstreichungen, Sperrungen). Eingriffe der Redaktion in den Dokumenten sind kursiv in eckiger Klammer gesetzt. Orthographie und Interpunktion wurden nur bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise einzig innerhalb des Textes vereinheitlicht.

Der Kopf der Dokumente enthält folgende Elemente: Archivsignatur, redaktioneller Titel — für Absender und Empfänger werden entweder die Initialen des Vornamens, Name und Funktion angegeben oder die betreffenden Amtsstellen —, Kennzeichnung der Textvorlage (Kopie, Minute), falls nicht das Original abgedruckt werden konnte, Gattungsbestimmung des Dokumentes, Ort und Datum seiner Entstehung. Der Titel enthält ferner, wenn die Angaben auf der Vorlage stehen: Klassifikation (vertraulich, geheim) oder Dringlichkeitsvermerk des Dokumentes, seine Ordnungsnummer, Paragraphen von Autor und Sekretariat und Inhaltsangabe des abgedruckten Textes (Randvermerk). Wörtlich wiedergegebene Titel, die auf dem Dokument selbst stehen, sind in aufrechten KAPITÄLCHEN gesetzt. Bei Anhängen, die im vorangehenden Haupttext hinreichend charakterisiert sind, wird auf eine Wiederholung der Angaben verzichtet. Die Organigramme am Ende jedes Bandes geben Aufschluss über die Struktur der Verwaltung und der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Ausland und des Auslandes in der Schweiz.

Der wissenschaftliche Apparat ist bewusst sparsam gehalten. Die Fussnoten wollen vor allem die Unzulänglichkeiten, die jede Auswahl mit sich bringt, beheben, indem sie die Fundstellen nicht veröffentlichter Dokumente angeben und auf amtliche Publikationen verweisen, die den Leser weiter führen können. Soweit möglich, wird auf Dokumente, die in den veröffentlichten Texten erwähnt sind, verwiesen, ausser wenn ihr Inhalt hinreichend aus dem Text hervorgeht. Die Formel «non reproduit / nicht abgedruckt» ohne Angabe der Herkunft heisst, dass sich die betreffenden Dokumente im selben Dossier befinden wie der veröffentlichte Text. Wo ein wichtig scheinendes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht ermittelt werden konnte, steht die Formel «non retrouvé / nicht ermittelt».

Diese paar Regeln sollen die Einheitlichkeit der Aktenpublikation sichern, die beinahe ein Jahrhundert umspannt; freilich haben die Herausgeber jedes Bandes die nötige Freiheit, um dem Geist der Epoche und der Vielfalt der Probleme, die sich dem Schweizer Volk und seiner Regierung stellten, Rechnung zu tragen.

Genf und Bern im September 1979

Nationale Kommission für die  
Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz  
JACQUES FREYMOND, *Präsident*  
OSCAR GAUYE, *Vize-Präsident*

## II. Einleitung

Zwar bedeutet das Jahr 1848 den Beginn einer neuen Eidgenossenschaft und somit den Anfang der Sammlung der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz*. Beginnt mit ihm aber auch eine neue Aussenpolitik der Schweiz? Die Antwort ist komplex und muss verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigen.

Im Bereich des Rechts und der Institutionen haben sich die Beziehungen zwischen Kanton und Zentralgewalt verändert. Zwar ist ein klar und eindeutig mit der Aussenpolitik beauftragtes Departement geschaffen, aber nur mit sehr bescheidenen Mitteln ausgerüstet worden. Die Kantone haben praktisch jegliche Kompetenz in der Aussenpolitik verloren; der Verhandlungspartner ist von nun an der Bundesrat, wenn sich auch in gewissen speziellen Fragen die Verhandlungen zu dritt abspielen: Ausland, Bundesrat und Kanton. Diese Neuerung bewirkt, dass das Ausland die Schweiz nach und nach anders ansieht.

Auf wirtschaftlichem Gebiet ist ein neuer Raum geschaffen, ein einheitlicher Markt mit einheitlichem Münz-, Mass- und Gewichtssystem. Dieser Markt bleibt jedoch beschränkt und wiegt nicht schwer in den Handelsbeziehungen mit dem Ausland. Trotzdem die Aufhebung der innern Zölle einen Fortschritt bedeutet, dauern die regionalen wirtschaftlichen Unterschiede, ein Erbe der Zeit vor 1848, weiter. Neben dem Reichtum und der industriellen Rührigkeit gewisser Regionen, die den Anstoss geben zur Erforschung neuer Märkte im Ausland und zu einer verbesserten konsularischen Vertretung, besteht gleichzeitig die Armut anderer Regionen, die den Hauptteil der Auswanderer nach Übersee liefern.

Was die Politik der Schweiz gegenüber dem Ausland betrifft, beruht sie auf einer strengen Einhaltung der Neutralität, wie sie 1815 anerkannt worden war. Die Schwierigkeiten, die aus der massiven Ankunft von Flüchtlingen erwachsen, sind zwar nicht neu, aber sie spiegeln die damaligen Verhältnisse wider, den Antagonismus zwischen Radikalismus und Konservatismus, sowie die Sonderstellung der Schweiz, in der 1848 die Radikalen siegten in einem Europa, in dem die konservativen Kräfte wieder am Ruder sind. Zur gleichen Zeit tauchen die von 1815 verbliebenen Probleme wieder auf, wie der Neuenburger Konflikt, der Savoyerhandel oder die Dappental-Angelegenheit, Probleme die zwischen 1857 und 1863 eine Lösung finden werden.

Die Macht hat sich verlagert, aber die Kantone akzeptieren nicht ohne Mühe den Verlust eines Teils ihrer Hoheitsgewalt. Der Bundesrat muss ihnen in Erinnerung rufen, dass, wenn auch die Bundesverfassung ihnen die Befugnis gibt mit dem Ausland Verträge abzuschliessen über die Staatswirtschaft, den nachbarlichen Verkehr und die Polizei, sie «festhält, dass der amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und auswärtigen Staats-Regierungen, sowie ihren Stellvertretern, ausnahmslos durch Vermittlung des Bundesrates stattfindet.» Es gilt zu zeigen, dass die Eidgenossenschaft dem Ausland gegenüber eine Einheit darstellt, und «die irrite Meinung die Schweiz sei aus von einander unabhängigen Souveränitäten zusammengesetzt, mit denen man nach Gutdünken verhandeln kann ohne Rücksicht auf das Bündnis, das die verschiedenen Teile verbindet, verschwinden muss». Die selbe Mahnung muss der Bundesrat 1850 dem französischen Gesandten zukommen lassen, der eine Depesche des Aussenministers direkt an den Vorsteher der bernischen Regierung übergeben hatte, wobei deutlich vermerkt wird, dass es sich nicht «einfach nur um die Art und Weise des Verkehrs handle, sondern um das eigentliche Wesen der Bundesverfassung».

Genf bietet ein Beispiel des Zögerns der Kantone die neue Ordnung anzuerkennen. 1849 spricht es dem Bundesrat das Recht ab, Ausländer, die die Sicherheit der Schweiz gefährden, ohne Einverständnis der beiden Kammern auszuweisen. Der Bundesrat ist mit dieser Auslegung der Verfassung nicht einverstanden. Er macht den Kanton Genf aufmerksam auf die Möglichkeit der Kantone bei der Bundesversammlung zu protestieren gegen von ihm genommene Massnahmen. «Es ist nicht Sache des Bundesrates, die Angelegenheit vor die Bundesversammlung zu bringen, da er zuständig und der Ansicht ist, richtig gehandelt zu haben. Es obliegt dem Kanton bei der Bundesversammlung Rekurs einzulegen, wenn er glaubt, wir haben unsere Befugnisse überschritten oder falsch entschieden.» Er kommt bis 1855 mehrere Male auf diese Erklärung zurück, weil Genf sich nur unwillig den Massnahmen gegen gewisse politische Flüchtlinge fügt.

Der Kanton Waadt, unzufrieden mit dem 1851 mit Sardinien geschlossenen Handelsvertrag, beschuldigt ebenfalls den Bundesrat sich widerrechtlich über die Bundesversammlung hinwegzusetzen und behauptet, es sei Sache der Kantone über die Anwendung des Rechts der Niederlassungsfreiheit zu bestimmen. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass ein im allgemeinen Interesse geschlossener Vertrag nur selten keine Sonderinteressen berührt und verletzt und dass, wenn er «sich einzig von den auseinanderweichenden Beanstandungen der verschiedenen Orte leiten liesse, er keine einzige Massnahme im Allgemeininteresse der Eidgenossenschaft nehmen könnte» und er appelliert an die eidgenössische Solidarität der Waadtländer.

Auch in einem ändern Punkt stösst der Bundesrat bei den Kantonen auf Widerstand. Wenn er, um Schwierigkeiten mit den Nachbarn der Schweiz zu vermeiden, beschliesst die asylberechtigten Ausländer von der Grenze zu entfernen und sie auf die Kantone zu verteilen, protestieren mehrere von ihnen, auch von den wichtigsten, und beschliessen selbstherrlich die ihnen zugeordneten Flüchtlinge in die Nachbarkantone abzustossen.

Die Aussenpolitik der Eidgenossenschaft ist auf ziemlich enge Gebiete beschränkt und die Hauptaufgabe ihrer Vertreter im Ausland ist sich um die Interessen des Handels und der Industrie der Schweiz zu kümmern. Wenn man auch schon seit dem 16. und dem 17. Jahrhundert auf den grössern Handelsplätzen des Auslandes schweizerische Kaufleute antrifft, so eröffnet die Schweiz doch erst von 1798 an Konsulate. Während fünfzig Jahren, bis 1848, sind es fünfundvierzig, davon dreissig in Europa, vierzehn in Amerika, und eines in Algerien. Von 1850 bis 1865, innerhalb von fünfzehn Jahren, werden dreiunddreissig errichtet, davon siebzehn in Amerika, fünf in Asien, zwei in Afrika, zwei in Australien und sieben in Europa. Der Anstoss dazu geht fast immer von im Ausland angesiedelten Schweizern, von kantonalen Handelskammern oder, besonders was Japan betrifft, von Verbänden wie die Union horlogère aus, der Bundesrat und die Kammern sind im allgemeinen zurückhaltend. Ein Rapport des politischen Departements vom 30. März 1854 gibt einen Überblick über die Vertretung der Schweiz im Ausland, die von den Kammern in Frage gestellt worden war. Er rechtfertigt ihre Bescheidenheit — «Die Kraft der Republik liegt in ihrem Innern und nicht in äusserem Schein», — und schliesst sich der Bemerkung von Chateaubriand an: «Die Zeit der Gesandten ist vorbei, diejenige der Konsuln ist wiedergekehrt». Auf Grund dieser Politik hat die Schweiz bis 1865 nur einen bevollmächtigten Gesandten, in Paris (Geschäftsträger von 1848 bis 1856) und zwei Geschäftsträger, in Wien seit 1848 und in Turin seit 1861. Der Ernennung eines Geschäftsträgers in Washington zieht man vor, dem Generalkonsul eine Entschädigungszulage zu gewähren «angesichts der Tatsache, dass er am Ort des Regierungssitzes von Nord-Amerika wohnt» und

seine Stellung «ihm Auslagen auferlegt, die andere Konsuln nicht zu ertragen haben». Bis 1865 spielen also die Konsuln eine führende Rolle in der Förderung der Handelsbeziehungen der Schweiz, wie auch in der Verteidigung der Interessen der Auswanderer.

Während dieser selben Zeitspanne von fünfzehn Jahren kommen zu den elf schon beglaubigten diplomatischen Vertretungen des Auslands in der Schweiz zwei neue Gesandte — der Vereinigten Staaten und Mexikos —, und drei Geschäftsträger, — von Parma, Brasilien und Württemberg —, und der Bundesrat bewilligt siebenundzwanzig Konsuln die Exequatur, wovon acht die Interessen ausser-europäischer Länder vertreten.

Zwar hat die Eidgenossenschaft auch schon vor 1848 zwei oder drei Handelsverträge abgeschlossen, sie vermehren sich nun zwischen 1850 und 1865. Nicht ohne Schwierigkeiten, denn das schweizerische Zollsystem ist nicht geeignet die Verhandlungen zu erleichtern. Als Steuersystem, das den Rückkauf der Rechte und Zölle, die vor 1848 im Innern des Landes bestanden, ermöglichen und zur gleichen Zeit einen kleinen Überschuss für die Bedürfnisse der Zentralgewalt gewähren soll, beruht es auf dem unbedingten Freihandel, mit der Besonderheit einheitlich zu sein, dasselbe für alle Produkte, ohne Rücksicht auf ihre Herkunft.

Mit Ausnahme von Grossbritannien, mit dem schon 1855 ein Handelsvertrag vereinbart wird, fürchten die Verhandlungspartner der Schweiz deren industrielle Expansion, und das fehlende Anpassungsvermögen der Schweiz verstärkt ihre Schutzreflexe. Im Jahre 1862 entdeckt der Nationalrat, dass «die Schweiz, die während langer Jahre als einzige die Fahne des Freihandels getragen und ihr als einzige Schutz geboten hat, sich in ihren Interessen im höchsten Grade gekränkt und verletzt fühlt, ausgerechnet durch die Ereignisse, die dazu bestimmt sind, den Triumph ihrer eigenen Prinzipien vorzubereiten», und spricht sich für die Annahme von Staffeltarifen aus, die ermöglichen, die Meistbegünstigungsklausel anzuwenden. Das 1865 nach jahrelangen Diskussionen mit Frankreich abgeschlossene Abkommen sanktioniert diese Politik.

Mit den Vereinigten Staaten, die 1850 als erste Vorschläge für Niederlassungs- und Handelsabkommen gemacht haben, erwachsen die Schwierigkeiten aus der Tatsache, dass die Bundesverfassung nur christlichen Bürgern Niederlassungsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz und die freie Ausübung der Religion zusichert. Im Jahre 1855 wird schliesslich vereinbart, dass die amerikanischen und die Schweizer Bürger «in beiden Ländern gegenseitig auf gleichem Fusse aufgenommen und behandelt werden sollen, solange diese Aufnahme und Behandlung in nichts den verfassungsmässigen oder gesetzlichen Verfügungen sowohl der Bundesstaaten, sowie der Staaten und der Kantone widerspricht». Henri Druey, der zum Abschluss des Vertrages gedrängt hatte, war von dieser Reserve befriedigt. «Man soll sich nicht verheimlichen, schreibt er 1852, dass diese föderative Republik, die sich alle Tage vergrössert, die den Blick auf die ganze Welt gerichtet hat, die jetzt im Interesse ihres Handels eine Expedition nach Japan unternimmt, nachdem sie den Krieg gegen Mexiko, dazu bestimmt die Grenzen ihres Territoriums hinauszuschieben, beendet hat, dieser ausgedehnte, aktive und mächtige Bund überall FUSS fassen will, seine Bürger, seine Betriebe, seine Handelsniederlassungen, seine Faktoreien, seine Flagge in allen Weltteilen haben will, im Interesse seiner Politik und seines Einflusses, sowie seiner Landwirtschaft, seiner Industrie, seines Handels und seiner Schifffahrt».

Die Aufhebung des Söldnerdienstes, der für die Wirtschaft der Kantone eine wichtige Rolle spielte, hat eine Einnahmensquelle zum Versiegen gebracht, und das zu einem Zeitpunkt, zwischen 1840 und 1860, wo die Massenarmut ein schwerwiegendes Problem bleibt. Die Ausfuhr der Bürger geht in einer ändern

Form weiter, als Landarbeiter und Handlanger nach Übersee, meist unter grauenhaften Bedingungen. Die Schweizer Konsuln in Le Havre, oder in New York, in Mexiko, in Sydney, oder in Rio de Janeiro melden die Missbräuche, deren Zeugen sie sind und entrüsten sich darüber, dass gewisse Gemeinden die Ausreise ihrer armen Bürger finanzieren, damit sie nicht der Allgemeinheit zur Last fallen. Der Bundesrat betrachtet die Auswanderung als kantonale Angelegenheit, er hält sich sorgfältig von jeder Einmischung fern und lehnt jeglichen direkten Vorstoss bei den ändernden Regierungen ab; die Vertreter der Schweiz im Ausland dürfen nur allenfalls die Klagen, die aus dem einen oder ändern Kanton kommen, zur Kenntnis geben.

In einem Europa im Wandel und einer Schweiz mit veränderten Staatsformen bleiben die Grundlagen der Aussenpolitik die Verteidigung der Unabhängigkeit und der Neutralität. Diese Prinzipien müssen sich in mehreren Krisen behaupten. Mit Österreich ist 1853 die Spannung am grössten, nach dem Attentat von Mailand und zu einem Zeitpunkt wo der Tessin um die zwanzig lombardische Kapuziner ausweist. Die Schliessung der Tessiner Grenze, die Ausweisung von 5000 Tessinern aus der Lombardei, die Weigerung des Bundesrats Österreich Versicherungen für die Zukunft zu geben, die Drohung der Besetzung des Tessins, der mit knapper Not vermiedene Abbruch der diplomatischen Beziehungen zeugen vom Ernst der Lage.

Die Neuenburger Angelegenheit von 1856, noch heikler als der Konflikt mit Österreich, droht einen Krieg auszulösen. Vom Ausland mit Ratschlägen und Drohungen überhäuft, unschlüssig dem einzuschlagenden Weg gegenüber, aber von der öffentlichen Meinung einstimmig unterstützt in seiner Politik der Verteidigung der Rechte der Schweiz, gelingt es dem Bundesrat indessen, die vollständige Unabhängigkeit Neuenburgs vom preussischen König zu sichern.

Im März 1859, im Augenblick wo der Krieg in Italien zwischen Frankreich und Österreich bevorsteht, erklärt der Bundesrat sehr entschieden, dass «die Schweiz mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln die Integrität und die Neutralität ihres Gebietes verteidigen und aufrecht erhalten werde» und dass sie «diese Mission gleicherweise gegen alle erfüllen werde». Der General Dufour hatte ihm geraten «die Gelegenheit zu ergreifen um das Prinzip der Neutralität auf ein unerschütterliches Fundament zu stützen. Man glaubt noch nicht daran [...] Einzig mit Tatsachen können wir den peinlichen Eindruck auslöschen, den der Durchzug der alliierten Truppen durch die Schweiz im Jahre 1815 hinterlassen hat. Man darf vor keinem Opfer an Geld, wenn nötig an Menschen zurückschrecken um Europa zu beweisen, dass die Zeiten geändert haben und dass die Neutralität der Schweiz nicht ein leeres Wort ist, das nur auf dem Papier besteht. » In Anerkennung der Unparteilichkeit dieser Neutralitätspolitik wählen Frankreich und Österreich Zürich für die Friedensverhandlungen.

Wenn Napoleon III., nachdem er dem Corps législatif am 5. November 1863 feierlich erklärt hat, dass «die Verträge von 1815 aufgehört haben zu existieren», die Einberufung eines europäischen Kongresses vorschlägt und die Schweiz zur Teilnahme einlädt, wägt das politische Departement lange das Für und Wider ab. Da die Schweiz zum ersten Mal auf gleicher Stufe eingeladen wird wie die grössten Staaten, schätzt es, es wäre «ein Fehler diesen Präzedenzfall nicht zur Kenntnis zu nehmen». Eine Annahme böte «den Vorteil anwesend zu sein, wenn die grossen Belange der europäischen sozialen Ordnung besprochen werden», wogegen eine Absage die Eidgenossenschaft isolieren würde. Mit den Reserven, die die Neutralität der Schweiz auferlegt, nämlich «dass der Kongress wirklich europäisch sei, [...], dass jeder Staat frei sei allfällige Beschlüsse anzunehmen oder nicht anzunehmen », und dass klar ausgedrückt sei, dass die Verträge von 1815, soweit sie die Schweiz betreffen, «all

ihre Kraft und ihren Wert» behalten haben, gibt der Bundesrat sein Einverständnis zur Teilnahme der Schweiz an einer Konferenz, die England als unnötig betrachtet und die schliesslich nicht stattfindet.

Während der Jahre, die dieser erste Teil der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* deckt, lässt die gesamte aussenpolitische Tätigkeit der Schweiz zwei Hauptsorgen deutlich werden.

Zuerst gilt es strukturelle Beziehungen der Schweiz mit ändern Staaten zu schaffen, mittels Handels- und Niederlassungsverträgen, Post- und Telegraphenübereinkommen, konsularischen Abkommen. Der Wille die Beziehungen, die man mittel- und langfristig mit dem Ausland unterhalten wird, systematisch zu erfassen, dient den Platz festzulegen, den ein Staat einnehmen wird, ihn in eine Gruppe einzuordnen und dadurch, indem seine Beziehungen offizialisiert werden, seine Anerkennung zu gewährleisten, seine Existenz zu sanktionieren. Ist das «Netz» einmal ausgebildet, müssen die bilateralen oder multilateralen Beschlüsse auch angewandt werden. Es sind die Beziehungen dieser Art, die das Alltagsleben ausmachen, den täglichen Austausch mit ändern Staaten. Die Untersuchung dieses Aspekts der internationalen Beziehungen ist besonders aufschlussreich. Die für solche Verträge nötigen Verhandlungen verlangen eine grosse Arbeit. Sie nötigen die Probleme in ihrer Ganzheit zu erfassen, zu kennen und in Betracht zu ziehen. Sie rufen Stellungnahmen verschiedener Kreise und geographischer, kultureller, ökonomischer Sektoren hervor, die für bestimmte Zeitpunkte Lageberichte, Statistiken aufstellen. Sie erlauben eine bessere Einsicht in die vorhandenen Interessen und Kräfte, und somit eine bessere Kenntnis des Landes.

Daneben müssen sich das politische Departement und der Bundesrat mit einer gewissen Zahl konjunktureller Angelegenheiten befassen, müssen punktuelle Probleme prüfen und erledigen, Probleme, die besondere, oft von den Verträgen nicht vorgesehene Fragen aufwerfen, für die angemessene Antworten gefunden werden müssen. Die Auskünfte, die man aus solchen Angelegenheiten gewinnt, liefern oft nur ein Teilstück des Gesamtbildes, das aber nicht uninteressant ist.

Die Verbindung dieser beiden Betrachtungsweisen des aussenpolitischen Verhaltens der Schweiz erlaubt, die Eidgenossenschaft in ihrer Komplexität zu erfassen und beleuchtet zur gleichen Zeit, was bei der Entstehung eines Staates im Innern auf dem Spiele steht und welchen äussern Herausforderungen er gegenübergestellt ist.<sup>1</sup>

Chexbres, mars 1988

JEAN CHARLES BIAUDET  
FRANÇOISE NICOD

---

<sup>1</sup> Traduit par Elisabeth Biaudet, que nous tenons à remercier aussi pour sa précieuse collaboration à la correction des épreuves et à l'établissement des index.