

## **Bd. 4 (1890-1903), 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 einem 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

Der vorliegende Band der Diplomatischen Dokumente der Schweiz umfasst im grossen und ganzen den Zeitraum zwischen dem Ende des bismarckischen Europas und den ersten Anfängen der *Entente cordiale*. In jenen Jahren verändern sich die Beziehungen unter den Mächten in bedeutsamer Weise: von einem Kontinentalsystem, geschaffen und dominiert vom deutschen Reichskanzler in der Absicht, Frankreich in diplomatischer Isolierung zu halten, zum langsamen Aufbau eines Gegensystems, das vorwiegend auf der Achse Paris-St. Petersburg beruht und durch die wachsende Einbeziehung Grossbritanniens vervollständigt wird. Das Vereinigte Königreich, weiterhin unbestrittene Herrin der Meere, wendet sich gegen die Jahrhundertwende von der *splendid isolation* ab und sucht einige koloniale Streitigkeiten, in die es sich verstrickt hat, durch friedliche Übereinkunft zu regeln.

Es versteht sich, dass unsere Dokumente jener Epoche relativ viele Spuren dieser intensiven diplomatischen Aktivitäten aufzeigen, und es ist ebenso selbstverständlich, dass wir ihnen hier einen gewissen Platz einräumen. Zwar wird die kleine, neutrale und noch recht unerfahrene Schweiz in dieses Spiel der Allianzen, das mehr oder weniger heimlich von den grossen Mächten geführt wird, nicht direkt einbezogen. Doch obwohl die Schweiz nur über ein sehr beschränktes Netz von diplomatischen Vertretern verfügt, sind einige von ihnen in der Lage, interessante und vertrauliche Informationen über die laufenden Verhandlungen und politischen Analysen Dritter zu gewinnen. Dies gilt vor allem für die aussergewöhnliche Persönlichkeit des Ministers Charles Lardy, damals tätig in Paris, Zentrum der internationalen Diplomatie und Hauptstadt des ältesten und wichtigsten Partners der Eidgenossenschaft. Während das typische Klima dieser grossen Epoche der Geheimdiplomatie — gegen die sich Präsident Wilson so energisch wenden wird — die Neugierde anstachelt und zu Spekulationen reizt, während nach Lust und Laune über den eigentlichen Inhalt des Dreibunds oder das Ausmass der französisch-russischen Abmachungen gerätelt wird, ist Bern nicht minder informiert als andere Regierungen.

Wenn auch die zwischen 1890 und 1903 erfolgten Veränderungen in den Kräfteverhältnissen und die eingegangenen Verpflichtungen zwischen den Staaten in einem gewissen Sinn das wertvollste Material für die Berichte über internationale Beziehungen liefern, so beherrschen doch erwiesenermassen mehrere Erscheinungen das Bild dieser Zeit und verleihen den vierzehn Jahren eine ungewöhnliche historische Dichte. An erster Stelle stehen ein noch nie erlebtes Wachstum der Wirtschaft, die fieberhafte Suche der industriellen Länder nach neuen Märkten, die Internationalisierung — in allen Beziehungen — des Wirtschaftslebens und des Austausches. Es kommt aber auch zu einer massiven Rückkehr zum Protektionismus, wobei einzig Grossbritannien seiner Freihandelspolitik treu bleibt. Die Schweiz passt sich dem allgemeinen Trend an, obwohl sie mehr als andere für ihre Lebensmittelversorgung und ihren Warenabatz vom Ausland abhängig ist.

Die Epoche wird auch von der letzten und intensivsten Periode der kolonialen Expansion bestimmt. Während Deutschland und Italien — etwas verspätet — dazustossen, wird Afrika, wo bloss zwei oder drei Gebiete vom ausländischen Einfluss bisher verschont worden sind, zum Spielball der europäischen Ansprüche. Überall verschärfen sich die Rivalitäten und trotz zeitweiliger Anzeichen von Zusammenarbeit, etwa im Kongobecken und in China, glaubt man verschiedene Male kurz vor dem Ausbruch blutiger Zusammenstösse zu stehen.

Gegen Ende des Jahrhunderts stehen sich Frankreich und Grossbritannien in Nord- und Ostafrika, sowie in Siam, als die unerbittlichsten Gegner gegenüber.

Im Rückblick erscheint diese lange Periode — trotz all der dauernden Spannungen — wie eine lange Friedenszeit. Sie wird, das sei zugegeben, durch einige kurzatmige Waffenzusammenstösse unterbrochen — den chinesisch-japanischen, den spanisch-amerikanischen und den Burenkrieg — die sich jedoch auf anderen Kontinenten abspielen. In den europäischen Hauptstädten wägen die Staatsmänner und Diplomaten indessen ziemlich unbesorgt die Chancen einer Fortdauer des Friedens ab, ohne im geringsten zu ahnen, welch katastrophale Ausmasse zehn Jahre später der erste Weltkrieg annehmen wird.

Diese Periode bildet den Hintergrund der Schweizer Aussenpolitik. Wie erscheinen uns, aufgrund der überlieferten Dokumente, ihre Ziele, ihre zur Verfügung stehenden Mittel, und das Resultat ihrer Unternehmungen? Zweifellos sind ihre Ambitionen begrenzt, und die auswärtigen Beziehungen, vorwiegend wirtschaftlich oder als Schutz der Auslandschweizer aufgefasst, wecken weder in Bern noch in der Bevölkerung grosse Leidenschaften. Man muss aber, alles wohl erwogen, anerkennen, dass, auch wenn die Schweiz manchmal Mühe hat, ihren schwierigen und mit Hindernissen gespickten Weg zwischen den Grossmächten zu finden, dennoch zur Anerkennung einer spezifischen Aufgabe der Schwachen für die Erhaltung des Friedens beiträgt. Gestützt auf das Rote Kreuz und die Neutralität, erfüllt sie recht tapfer ihre Aufgabe im Schatten einer internationalen Umgebung, von der man wohl sagen kann, dass zumindest bis 1914 sich die Kleinen Staaten nicht des allgemeinen Ansehens erfreuen.

Die Umstände wollten es, dass die Schweiz sich nacheinander in heiklen Situationen ihren drei mächtigen Nachbarn gegenüber behaupten musste. Zuerst Deutschland gegenüber: 1890, im Nachspiel zur Affäre Wohlgemuth, muss die Schweiz Wilhelm II nachgeben, da beide Regierungen gleichzeitig konkurrierende Vorschläge zum internationalen Arbeiterschutz vorgebracht haben. Doch der Schweiz gelingt es nicht nur, sich ohne Prestigeverlust aus der Affäre zu ziehen, sie kann sich auch das Vorrecht für künftige Initiativen auf diesem Gebiet einräumen. Dann sieht sie sich während zwei Jahren einem hartnäckigen Zollkrieg mit Frankreich ausgesetzt, in dem sie, unter Aufbietung aller Verhandlungskünste, dem mächtigen Nachbarn standhalten kann. Schliesslich ereignet sich im Jahre 1902 jener seltsame Streit mit Italien — die Affäre Silvestrelli — in welchem die Eidgenossenschaft, ohne es eigentlich gewollt zu haben, sich plötzlich einem *de facto* Abbruch der Diplomatischen Beziehungen gegenüber sieht und nicht die geringste Ahnung hat, wie sie sich in dieser Situation verhalten soll.

Die Zunahme der weltweiten Beziehungen erfasst auch die Schweiz, die sich gezwungen sieht, ihren diplomatischen Apparat auszubauen und sich jener staatlichen Infrastruktur zuzuwenden, welche bei der Verfolgung der Aussenpolitik am meisten Erfolg verspricht. Es erfolgt daher einmal eine Öffnung in Richtung Lateinamerika, Fernost und sogar Afrika, wo es die Eidgenossenschaft in der Abessinienaffäre zustande bringt, über persönliche Beziehungen beim Negus Einfluss zu erhalten, ohne Italien brüskieren oder den Vertrag von Ucciali anerkennen zu müssen. Dazu kommen die Eröffnung von Gesandtschaften in London, Vorbereitungen für Gesandtschaften in St. Petersburg und Tokio, sowie die zunehmende Aktivität eigener Konsulate, wie beispielsweise desjenigen in Brüssel. Auf der anderen Seite aber herrscht ein Hin und Her in der Frage der Schaffung eines wirklichen Departementes für auswärtige Angelegenheiten in Bern. Nach acht Jahren des «Systems Droz» — welches eine gewisse Kontinuität der Verwaltung dieses Gebietes gewährleistet hatte — kehrt man 1895 zur gemeinsamen Verantwortlichkeit für die Aussenpolitik zurück, welche vom

Bundesrat *in globo* wahrgenommen wird. Wie früher wird das «Politische Departement» wieder mit dem Bundespräsidium verbunden, so dass sein Vorsteher jedes Jahr wechselt. Diese ständigen Änderungen sind besonders für die Handelsabteilung von Nachteil, welche oft von einem Departement zum andern überwechselt, um sich schliesslich 1896 dem Departement für Handel, Industrie und Landwirtschaft anzuschliessen. Es ist allerdings richtig, dass in Zeiten intensiver Handelsvertragsverhandlungen — nach 1890 müssen sämtliche Verträge neu ausgehandelt werden — die interne Zusammenarbeit gut funktioniert, wobei bereits der «Vorort» ein gewichtiges Wort mitspricht.

Im letzten Dezennium des Jahrhunderts finden sich überall die Agitation der Anarchisten und ihre Attentate, welchen mehrere prominente Staatsmänner zum Opfer fallen, wie auch die Kaiserin von Österreich, die in Genf ermordet wird. Stärker als je zuvor sieht sich nun die Schweiz mit dem Problem der politischen Flüchtlinge konfrontiert und ist dem nachhaltigen Druck mehrerer Mächte, besonders Italien, ausgesetzt. Die Eidgenossenschaft widersteht tapfer den verschiedenen Unterdrückungsforderungen, die an sie gestellt werden; es ist dies auch die Gelegenheit, z. B. für die neugeschaffene Bundesanwaltschaft, eine klare und ziemlich grosszügige Haltung gegenüber den Pflichten der Neutralität und der Beachtung der grundlegenden Freiheiten festzulegen.

Endlich ist unter den bedeutenden Themen dieses Bandes auch der Fortschritt im Bereich der friedlichen Regelung von Streitigkeiten unter den «zivilierten» Staaten zu erwähnen. Wenn auch die Schweiz hier einen nicht unbedeutenden Platz einnimmt, so vertritt sie doch manchmal noch eine zweideutige Haltung. Während sie die Schiedsgerichtsbarkeit begrüsst, solange diese die neutrale Seite vertritt, widerstrebt es ihr, sich einem allfälligen Schiedsspruch zu unterziehen. Ihre Teilnahme an der Ersten Haager Konferenz, 1899, ist kein Meisterstück diplomatischer Geschicklichkeit. Sie befürchtet ihren Vorrang bei der Kodifikation des humanitären Völkerrechts zu verlieren, ist ausserstande ihr System der Milizarmee verständlich zu machen, und es wird ihr der Sitz des ständigen Schiedsgerichtshofs, den sie anstrebt, vorenthalten. Gleichwohl zeigt sich schon zu jener Zeit, dass die Schweiz — trotz der Konkurrenz Belgiens und der Niederlande — ein Zentrum der multilateralen Diplomatie ist.

Die Herausgeber des vorliegenden Bandes IV haben sich bemüht, einen Eindruck der wachsenden Vielfalt der Fragen wiederzugeben, die in der Schweiz, wie anderswo auch, die Aussenpolitik beschäftigen. Wenn sie also manchmal den Eindruck erweckt haben, die *Vielfalt der Akten* der *Anzahl der* Unterlagen zu einer bestimmten Frage vorzuziehen, so ist dies darauf zurückzuführen, dass ihnen dieser weite Fächer gerade das Bezeichnende jener Zeit zu sein scheint.

Es bleibt noch all jenen zu danken, die zum Gelingen dieses Bandes beigetragen haben. Zuerst natürlich den Mitgliedern der Forschungsgruppe, die sich mit all ihrem Können und ihrer Begeisterungsfähigkeit für diese Arbeit eingesetzt haben: den Damen und Herren M. Durrer, R. Dreyer, V. Grossi und M. Lüdi, mit denen wir uns dank dieser Zusammenarbeit besonders verbunden fühlen. Dann den Mitarbeitern des Bundesarchivs, im besonderen Herrn André Wälti, die mit gutem Rat und Hilfe nie gespart haben und den vorübergehenden «Eindringlingen» in die Heiligen Hallen der Geschichtswissenschaft einen angenehmen Aufenthalt bereitet haben. Ganz besonders auch dem verstorbenen Direktor des Bundesarchivs, Herrn Oscar Gauye, dessen Interesse, Gastfreundschaft und Aufgeschlossenheit schon seit Jahren die Arbeiten der Historiker ermutigt haben. *Last but not least* danken wir Frau Doris Looser, die die anspruchsvolle Arbeit des Übertragens der zumeist handgeschriebenen Texte

erledigt hat, sowie Frau Catherine Nedzynski, die die schwierigsten handschriftlichen Dokumente zu entziffern wusste.

Endlich geht unser Dank auch an das *Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales* für die materielle Unterstützung, die es uns gewährt hat, sowie natürlich an den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung, ohne dessen finanzielle Hilfe dieser Band nicht hätte erscheinen können.

Genf, Juli 1994

Yves Collari