

Bd. 5 (1904-1914), 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 Angelegenheiten¹ 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

Für die europäische Geschichte dauert das 19. Jahrhundert von 1815 bis 1914. Auch im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg herrscht noch ungebrochen die erstaunliche Stabilität der Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich europäische Politik und Diplomatie und somit auch eidgenössisches Verhalten im kaum veränderten Konzert der Mächte seit 1815, ja seit dem Wiener Kongress abspielten. Im hier vorgelegten Band spiegelt sich demgemäss ganz der Alltag kleinstaatlicher und neutraler Wahrung auswärtiger Beziehungen in einem freilich immer vorläufigeren, doch schon Jahrzehnte währenden Zustand bewaffneten Friedens. Wenn auch die Befürchtung eines grossen europäischen Krieges periodisch wiederkehrend zum Tagesgespräch gehörte, verband sich damit doch nicht die Vorstellung eines radikalen Kontinuitätsbruchs, wie ihn dann der Erste Weltkrieg brachte, sondern die eines klassischen kurzen Waffengangs innerhalb des gewohnten Staatensystems. Die Vorbereitung auf den Zustand bewaffneter Neutralität im Kriegsfall wurde in der Schweiz, wie die Volksabstimmung vom 3. November 1907 über die neue Militärorganisation bestätigt hatte, allgemein als die Fundamentalmaxime vorausblickender Aussenpolitik verstanden. In den diplomatischen Akten ist davon naturgemäss höchstens beiläufig die Rede; eine der militärischen Bereitschaft entsprechende Diplomatie der Neutralität scheint nur rudimentär entwickelt, und zu den Ansätzen einer parallelen Diplomatie des Generalstabs, wie sie aus späteren Zeugnissen und Indizien erschlossen worden sind, konnte aus den für diese Zeit zugänglichen Akten nichts Schlüssiges beigebracht werden. Den völkerrechtlichen Bestrebungen der Haager Konferenzen zur vermittelnden Verhütung oder normativen Eindämmung von Kriegen begegnete der Bundesrat auch 1907 mit Skepsis, ja mit Misstrauen. Zu dieser recht starren Abwehrhaltung gegen jede mögliche Beeinträchtigung der kleinstaatlichen Souveränität durch internationale Kodifikationen und Jurisdiktionen mag nebenbei der Umstand beigetragen haben, dass zum Zeitpunkt beider Haager Konferenzen, 1907 wie schon 1899, die Bundespräsidentenschaft und damit das Politische Departement im Jahresturnus dem sonst als Chef des Militärdepartements wirkenden Eduard Müller zufiel.

Denn die Jahre 1904-1914 sind auch das letzte Jahrzehnt des klassischen, nach dem Intermezzo Numa Droz-Adrien Lachenal 1895 nachdrücklich neu bekräftigten Status des Politischen Departements, das kein Aussenministerium, sondern das protokollarisch nach innen und aussen repräsentative Präsidialamt des im jährlichen Turnus wechselnden Ersten Magistraten der Eidgenossenschaft war. Die Sachgeschäfte, in denen sich die amtlichen äusseren Beziehungen der Schweiz im wesentlichen erschöpften - Handelsverträge, Eisenbahnabkommen, Grenzbeziehungen, Niederlassungs- und Schiedsverträge -, wurden über die jeweils sachlich zuständigen Bundesrats-Departemente abgewickelt und im Verhandlungsstadium oft von diesen an direkt interessierte private oder öffentliche Instanzen - darunter den Vorort des Handels- und Industrievereins und das Sekretariat des Bauernverbandes - delegiert. Vom Gang solcher zwischenstaatlicher Geschäfte sollte allerdings auch das Politische Departement informiert werden, wenn sie die äusseren Beziehungen der Schweiz tangierten; das bedeutete zumeist, dass sie, spätestens bei Ratifikationsreife, in einer vom Bundespräsidenten präsierten Bundesratssitzung mehr oder weniger lakonisch zur Sprache gebracht wurden. «*Der Gesamt-Bundesrat ist eigentlich das Politische Departement* », hielt Ludwig Forrer in der Bundesratssitzung vom 13. Juli 1911 seinem Kollegen Robert Comtesse entgegen, der - 1899 als Nachfol-

ger Lachenais gewählt - für ein vollamtliches Departement des Äusseren plädierte. Mehr als ein Jahr nach dem Ausscheiden von Robert Comtesse aus der Landesregierung eröffnete das lang erdauerte und reichlich befrachtete Bundesgesetz über die generelle Organisation der Bundesbehörden vom 26. März 1914 zwar beiläufig auch die Möglichkeit, dass ein Bundespräsident ein anderes als das Politische Departement verwalten könnte; doch die Verselbständigung eines nun als Aussenministerium verstandenen Politischen Departements setzte sich gegen das Kollegialsystem erst, und zunächst glücklos, in der Situation und der veränderten bundesrätlichen Equipe des Ersten Weltkriegs durch.

Wie die Entscheidungen des Gesamtbundesrates zustandekamen, lässt sich nur in Ausnahmefällen feststellen, da die Bundesratsprotokolle keine Verhandlungs-, sondern Beschlussprotokolle sind. Die von einem ungenannt gebliebenen Bundesratsmitglied am 3. September 1913 gemachte Anregung, fortan genauer und eingehender Protokoll zu führen, wurde am 18. November 1913 vorderhand abgelehnt und eine definitive Entscheidung auf die damals anhängige, aber erst 1914 halbherzig in Gang gebrachte Reorganisation der Bundesverwaltung vertagt, die sich darüber jedoch ausschweigt.

Der Gesamtbundesrat des Jahrzehnts nach der Jahrhundertwende war ein ausserordentlich stabiles, homogenes und auch schon betagtes Kollegium. Von den sieben Mitgliedern, die ihm im Jahre 1910 angehörten, waren fünf noch im vergangenen Jahrhundert in dieses Gremium gewählt worden: Lebenslänglichkeit der Amtsführung als Norm war das markanteste Kennzeichen innenpolitischer Windstille. Als indirekte Folge dieser langen Stabilität führten dann freilich in den Jahren 1911-1913 ein wohl vorbereiteter Rücktritt und fünf Hinschiede im Amt dazu, dass am Vorabend des Ersten Weltkriegs eine radikal erneuerte bundesrätliche Equipe, in der nur noch die Veteranen Müller und Forrer die Kollegialtradition von 1900-1910 vertraten, den neuen Gefahren gegenüberstand.

Festhalten am Prinzip der kollegialen - in der Praxis meist: departemental zerstreuten - Führung der äusseren Geschäfte, aussenpolitische Abstinenz des neutralen Kleinstaats und handfeste Nüchternheit in der Wahrung der eigenen Interessen verbanden sich mit republikanischer Abneigung gegen alles Protokollarisch-Diplomatische in einer Weise, die auch die Dokumentation dieses Bandes prägt. Wenn das Wort Aussenpolitik die Vorstellung aktiv verfolgter Ziele erweckt, so wäre es hier im Ganzen angemessener, schlicht von Verwaltung der äusseren Beziehungen zu sprechen - oder doch von Betreuung jenes bescheidenen Bruchteils weltweiter schweizerischer Aktivitäten, der überhaupt behördlichen Beistand beanspruchte. Ein prägnanter Passus aus der bundesrätlichen Botschaft vom 13. März 1913 formuliert dieses Selbstverständnis so: «Wir sind kein Grossstaat. Unsere Beziehungen zum Auslande haben daher nicht den vorwiegend politischen Charakter, wie dies bei den Grossstaaten der Fall ist. Sie sind kultureller, polizeilicher, hauptsächlich aber Verkehrs- und handelspolitischer Art. Die wirtschaftlichen Interessen stehen durchaus im Vordergrund.»

Dass der Band 5 mit dem Jahr 1904 einsetzt, erklärt sich aus der schon früh und nach Augenmass vorgenommenen, möglichst ausgeglichenen Aufteilung des Zeitraums 1848-1945 auf die 15 Bände der «Diplomatischen Dokumente». Zwischen 1890 und 1914 drängte sich keine klare Zäsur auf. Doch das Jahr des russisch-japanischen Krieges und der Entente cordiale, das die «Ära der Krisen» eröffnete, konnte international sinnvoll als Wendepunkt gesetzt werden. Der so gewählte Einschnitt hat sich dann auch in bezug auf die ausenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz als gerechtfertigt erwiesen: Die Annahme des neuen schweizerischen Kampfzolltarifs in der Volksabstimmung

vom 13. März 1903 zog zu Beginn unserer Dokumentationsperiode die Kündigung der bestehenden Handelsverträge und die Einleitung einer Runde teils recht schwieriger Vertragsverhandlungen nach sich. Auch die grossen verkehrspolitischen Geschäfte - der Entscheid über die Simplonzufahrten, der Ausbau der Grenchen-Lötschberg-Linie und die Peripetien des Rückkaufs der Gotthard-Bahn - werden in diesem Zeitraum zu Ende geführt, ohne dass freilich das Politische Departement in alledem federführend in Erscheinung tritt. Der Begriff des «diplomatischen Dokuments» musste bei der Erschliessung dieser Akten oft heterogener Herkunft und Bestimmung sehr weit gefasst werden. Auch so erwies es sich manchmal im Rahmen einer kommentarlosen Auswahl von Dokumentartexten als unmöglich, Geschäftsabläufe zu belegen, die zwar einmal mündlich in einer Bundesratssitzung zur Sprache gekommen sein mögen, die aber nie zur Kenntnis oder gar in die Akten des dafür materiell und personell unterdotierten Politischen Departements gelangten. Selbstverständlich lag es auch ausserhalb der Ziele dieser Aktenpublikation, Reaktionen der öffentlichen Meinung oder innenpolitische Weiterungen zu vermerken, die z.B. den Gotthardvertrag von 1909 oder den Kaiserbesuch von 1912 nachträglich als Marksteine einer aussen- und neutralitätspolitischen Gratwanderung erscheinen liessen.

Die dokumentierten Geschäfte werden, soweit es der diesem Band zugeteilte Raum erlaubt, in der Regel so präsentiert, dass die wichtigsten Momente im Verlauf der Verhandlungen belegt werden und die internen Entscheidungsprozesse wenigstens in Umrissen zu erkennen sind. Dies geschieht bewusst auf Kosten der Dokumentation zu Vorgängen der internationalen Politik, welche die Schweiz nicht unmittelbar berühren. Die im allgemeinen eher bescheidene Stellung der schweizerischen Gesandten an den europäischen Höfen verschaffte ihnen selten Zugang zu vertraulichen Informationen über die Grosse Politik und hielt den Erkenntniswert ihrer politischen Berichte in engen Grenzen. Ein Mann wie Lardy, der geradezu mit der französischen Republik aufgewachsen war und als Persönlichkeit und bald als Nestor des diplomatischen Corps mehr denn als schweizerischer Gesandter alle Botschaften und alle vergangenen, gegenwärtigen und kommenden Politiker und Auguren kannte, ist ein völliger Einzelfall. Wir haben uns auf eine kleine, aber möglichst repräsentative Auswahl von Berichten zur internationalen Lage beschränkt. Die internationale Entwicklung nach dem Attentat von Sarajewo ist hier ohnehin nicht mehr belegt: die Berichterstattung zur Julikrise 1914 ist als unmittelbares Vorspiel des Ersten Weltkriegs dem 6. Band der DDS einverleibt worden.

Die Sammlung dieses zum Teil weit verstreuten Aktenmaterials wäre ohne die tätige Mithilfe der Mitarbeiter des Bundesarchivs nicht möglich gewesen. Georg Kreis hat die Edition des Bandes von langer Hand vorbereitet und mit Sachkunde, Umsicht und unermüdlichem Einsatz zum Abschluss geführt. Als verlässlicher Mitarbeiter hat Franz Egger von Anfang bis Ende in den Schächten des Bundesarchivs das weitläufige und spröde Material erschlossen, abgebaut und grossenteils behandelt. Peter Hurni hat uns durch seine Mitarbeit im ersten Jahr seine bereits erworbene Erfahrung in der Bearbeitung diplomatischer Akten zur Verfügung gestellt und später die Dossiers der Haager Konferenzen und Abkommen abschliessend bearbeitet. Pius Betschart hat in der kurzen Zeit seiner Mitarbeit mit grosser Kompetenz die wichtige Serie der Handelsverträge bearbeitet. Die redaktionellen Schlussarbeiten sind durch die sorgfältige und gewissenhafte Mitwirkung von Anna Greub und Christine Schlumpf wesentlich erleichtert worden. Den Mitarbeitern dieses Bandes sei hier nochmals für ihre Beiträge gedankt. Ein weiterer Dank geht an den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, an die Schweizerische

Geisteswissenschaftliche Gesellschaft, an die Max Geldner-Stiftung Basel und an die Freiwillige Akademische Gesellschaft in Basel. Diese Stellen haben mit ihrer finanziellen Unterstützung die Bearbeitung und die Publikation dieses Bandes ermöglicht.

Basel, im Mai 1982

HERBERT LÜTHY