

Bd. 7-II (1919-1920), 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

Juni 1919—November 1920, diese Monate, die der zweite Halbband 7 zu dokumentieren sich anschickt, stehen unter dem Zeichen des Übergangs: Europa sucht sich den Weg vom Krieg über die Friedensverhandlungen zu einer neuen internationalen Ordnung. Ein vielschichtiges und schwieriges Geschehen rollt auf internationaler diplomatischer und innenpolitischer Ebene zugleich ab.

Die Schweizer Regierung muss vornehmlich an zwei Fronten kämpfen. An der diplomatischen sucht sie hartnäckig nach der Vereinbarkeit des schweizerischen Neutralitätsstatus mit den Satzungen des Völkerbundes. Innenpolitisch indes muss der Bundesrat das Schweizer Volk von der Notwendigkeit eines Beitritts zum Völkerbund überzeugen und die Garantien für die Aufrechterhaltung der Neutralität präsentieren. Überdies galten die Anstrengungen der Schweizer Regierung der Verwirklichung der Rolle der Schweiz als Gastgeberland des Völkerbundes, dessen Sitz bekanntlich Genf zufiel. Mit viel Energie musste sie sich dafür einsetzen, dass der Sitz der neuen Organisation nicht anderswohin verlegt wurde, und dass die erste Versammlung des Völkerbundes in Genf stattfinden konnte.

Im wirtschaftlichen Bereich tendieren ständige Verhandlungen einerseits dahin, die während des Krieges abgeschlossenen, belastenden Abmachungen aufzuheben, andererseits die zwischen den europäischen Staaten zusammengebrochenen oder im Wiederaufbau begriffenen Handelsbeziehungen wieder herzustellen. Nach der Einstellung der bewaffneten Auseinandersetzungen und in der Folge der Friedensverhandlungen spriessen zwar zunächst vage Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung und allenthalben sieht man die Notwendigkeit eines Wiederaufbaus; sehr bald taucht aber eine Unzahl unerwarteter Schwierigkeiten auf, die zum grössten Teil bedingt sind durch die völlige Desorganisation der wirtschaftlichen Strukturen und durch die Unterbrechungen der internationalen Kommunikationen. Während Monaten ist die Versorgung der Schweiz, insbesondere mit Kohle, eines der wichtigsten Probleme, die zur Lösung anstehen. Über längere Zeit hinweg beteiligt sich die Schweiz an den Bemühungen um die Erarbeitung einer Neuorganisation des internationalen Verkehrs zu Wasser, zu Lande und in der Luft, wie auch an den Bestrebungen um die Wiederaufrichtung der Zentralstaaten, insbesondere Österreichs.

Ein wichtiges Dossier der Epoche umspannt die Frage der wirtschaftlichen und politischen Präsenz in den jungen Staaten des Kontinents. Oft ist diese Frage verquickt mit der Problematik der offiziellen Anerkennung dieser neuen staatlichen Gebilde oder neuer Regierungen. Auch die russische Frage gehört in diesen Kontext, führt aber zugleich darüber hinaus, weil die reale oder vermutete geschichtsbildende Kraft der russischen Revolution nicht nur auf das alte zaristische Reich beschränkt blieb, sondern auch auf Europa insgesamt wirkte. Die revolutionären und konterrevolutionären Bewegungen, in den Zentralstaaten vor allem, beschäftigten die Schweizer Behörden ständig in hohem Masse. Sie hielten es gar für nötig, ihre Beunruhigung den Alliierten mitzuteilen.

Probleme, die zu Beginn unserer Forschungsarbeit am vorliegenden Band unsere ganze Aufmerksamkeit in Anspruch nahmen, konnten, gemessen an ihrer Wichtigkeit für die internationalen Beziehungen der Schweiz, leider nicht in dem Masse dokumentiert werden, wie wir es eigentlich gewünscht hätten. Es geht in erster Linie um den Schutz der Schweizer Interessen im Ausland, nämlich Zwangsabgaben, Wertpapiere, Sequestrierungen usw. Dossiers zu diesen Fragen sind dermassen zahl- und umfangreich und sie gleiten sehr rasch ab in komplizierte technische Detailkrämerei, dass der zur Verfügung stehende Raum

bei weitem nicht ausgereicht hätte für eine hinlängliche Dokumentation der Fragestellungen, es sei denn um den Preis einer völligen Disproportionalität gegenüber dem Gesamten. Ebenfalls die Diskussion rund um die Anerkennung der im Gürtel zwischen Europa und dem alten Russland neu entstandenen Staaten und Regierungen konnte nicht so ausgiebig dokumentiert werden, wie es eigentlich wünschbar gewesen wäre, genau so, wie die Fragen der Opportunität, diplomatische Missionen zahlreicher nicht anerkannter Regierungen in der Schweiz zu empfangen. Was Fragen der Doktrin und Praxis des Völkerrechts betrifft, verweisen wir auf das 1975 von Paul Guggenheim herausgegebene *Répertoire suisse de droit international public*. Aus Platzgründen musste die Dokumentation über die Initiativen zur Anknüpfung wirtschaftlicher Beziehungen zu den neuen Staaten — etwa die Mission von Minister Junod nach Prag und Warschau, aber auch die Bemühungen um den Aufbau wirtschaftlicher Beziehungen zu den Balkanstaaten — erheblich reduziert werden. Dasselbe gilt für die Vielzahl der politischen Berichte der schweizerischen Vertretungen im Ausland, von denen nur ein verschwindend kleiner Teil im Band Aufnahme finden konnte. Auch die Probleme der internationalen Arbeitsgesetzgebung — Vorbereitung und Folgen der Konferenz von Washington — sind zwar in den Grundzügen illustriert, aber bei weitem nicht in dem Umfange, wie die Originaldokumentation es nahegelegt hätte.

In der vorliegenden Dokumentation kann es ja auch gar nicht darum gehen, möglichst viele Geschäfte lückenlos zu rekonstruieren, vielmehr sind die elementaren Gegebenheiten der Epoche zu situieren.

Ohne die Mithilfe zahlreicher Personen und Institutionen wäre die Realisierung des vorliegenden Bandes nicht möglich gewesen. Der Dank der Herausgeber richtet sich insbesondere an die Herren André Wälti, Robert Rösch, Hans Kohler und Hans Walther vom Bundesarchiv, die in unermüdlichem Einsatz auch schwer auffindbare Dossiers aufspürten und den Forschern ungezählte Aktenschachteln zur Sichtung heranschafften. Unser Dank geht auch an den Schweizerischen Nationalfonds für die finanzielle Unterstützung und an das Institut universitaire de hautes études internationales für die administrative Betreuung der Forschung. Eingeschlossen in den Dank sind ebenfalls Frau Annemarie Greub und Frau Ursula Imboden, die mit viel Sorgfalt die Reinschrift des Manuskriptes besorgten, sowie Fräulein Fabienne Gauye und Herrn Martin Lüdi, welche in geduldiger Zusammenarbeit die Probeabzüge korrigierten und den Index erstellten.