

## **Bd. 8 (1920-1924), 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 deckt die Periode von der ersten Plenarsitzung des Völkerbundes bis zur Jahreswende 1924 ab. Diese Jahre stehen im Zeichen der Errichtung des Völkerbundes, widerspiegeln die Bemühungen um die Wiederherstellung gesamtheitlicher internationaler Beziehungen auf der Grundlage der Völkerbundsprinzipien; zahlreiche internationale Konferenzen, etwa in Barcelona, Genf, Genua, Den Haag, Lausanne schickten sich an, die Staaten auf eine multilaterale Politik und Diplomatie einzuspüren, in der bislang die Übung gefehlt hatte. Staatsmänner und Diplomaten waren sich wenig bewusst, dass die nationalen Interessen fortan in den verschiedenen Bereichen der internationalen Beziehungen mit einer aktiven Beteiligung an den kollektiven Bestrebungen gewahrt werden müssen. An der Neige der hier dokumentierten Periode stellt der Beobachter eine breit gestreute Skepsis gegenüber der Verwirklichung der Völkerbundsziele fest. Die Staaten zaudern, dem Genfer Protokoll betreffend die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle oder dem Abrüstungsprotokoll zum Durchbruch zu verhelfen, also jenen Instrumenten, die entworfen waren als Fundamente der neuen Ordnung — aus Furcht, einen bedeutenden Teil ihrer Handlungsfreiheit opfern zu müssen.

Die schweizerische Völkerbundspolitik ist ein wichtiges Kapitel dieses Bandes. Hingegen hält sich die Zahl der veröffentlichten Dokumente zu dieser Frage in Grenzen, mehr als man gemeinhin erwarten würde. Warum?

Zunächst hiess das Lösungswort der Schweizer Politik gegenüber dem Völkerbund Zurückhaltung, Zurückhaltung vor allen Vorstössen, die in Genf anstanden und die allenfalls die Neutralitätspolitik unseres Landes hätten ritzen können. Die Schweizer Diplomatie rechtfertigte diese Haltung mit den offensichtlichen Mängeln des Völkerbundspaktes und mit der fehlenden Universalität der Organisation. Man fürchtete, eingekeilt zu werden zwischen dem Ränkepiel einiger Grossmächte, die im Verdacht standen den Völkerbund allenfalls als Brechstange ihrer eigenen Aussenpolitik zu benutzen. Das bestärkte die Politiker in ihrer Zurückhaltung. Die Umstände hinderten die Schweiz jedoch fortwährend, sich daran zu halten.

Denn kaum hatte sich der Völkerbund in Genf installiert, stellte der Völkerbundsrat die Schweizer Regierung auf eine harte Probe. Im Januar 1921 verlangte er von Bern die Durchzugsbewilligung für Völkerbundstruppen, die eine Volksabstimmung in der Region Wilna sicherstellen sollten, in einem Gebiet, das sowohl von Polen wie auch von Litauen reklamiert wurde. Die Schweiz sah sich veranlasst zu erklären, dass sie den Truppeneinzug durch ihr Territorium ablehnen müsse, aus Furcht vor Aufruhr, den oppositionelle Gruppierungen dem Transit internationaler militärischer Kontingente und der Völkerbundspolitik überhaupt angedroht hatten. Das kam ihr gelegen, um den Vorwurf mangelnder Solidarität mit dem Unternehmen des Völkerbundes zu entkräften und um darüber hinaus die zentralen Bestimmungen der Londoner Deklaration vom Februar 1920 verbindlich zu interpretieren. Die Londoner Deklaration hatte die Schweiz von allen militärischen Sanktionen des Völkerbundes befreit. Im Wilna-Konflikt handelte es sich aber zweifellos nicht um militärische Sanktionen.

Natürlich widerspiegelt die gebotene Dokumentation zahlreiche Aspekte der schweizerischen Völkerbundspolitik, namentlich zur Frage der Abrüstung, zur Neuordnung der internationalen Kommunikationen, zum Status der internationalen Bureaux in Bern, zur intellektuellen Zusammenarbeit, zur Kontrolle des Opiumhandels oder zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Österreichs.

Hauptsächlich erklärt sich aber die relativ bescheidene Dokumentation zum Völkerbund im vorliegenden Band aus dem Umstand, dass die Bundesversammlung aufgrund der Beratung des Berichtes über die Teilnahme an der ersten Völkerbundsversammlung verlangt hatte, dass die Schweizer Delegation jeweils einen ausführlichen Jahresbericht vorzulegen habe, enthaltend die Instruktionen und einen umfassenden Rechenschaftsbericht über die Verhandlungen und die Ergebnisse. Der Brauch hielt sich bis ins Jahr 1940. Zudem ist das «Journal officiel de la Société des Nations» eine ergiebige, wertvolle Quelle, bietet es doch die Protokolle der Debatten, wichtige Korrespondenzen sowie die diplomatischen Akten, die zwischen dem Völkerbund und den verschiedenen Staaten und Instanzen ausgetauscht wurden. Schliesslich gleiten die Arbeiten der verschiedenen Kommissionen nicht selten rasch ab in komplexe technische Belange mit einem überbordenden Aktenausstoss, der im Rahmen der vorliegenden Publikation jenseits des Machbaren lag.

Indes, die Teilnahme der Schweiz an der multilateralen Diplomatie beschränkt sich keineswegs nur auf die Genfer Arena. Die Schweizer Diplomaten bringen den Standpunkt ihres Landes zur Geltung an den internationalen Tagungen und Konferenzen, bisweilen sogar mit Hartnäckigkeit und einem Schuss Unverfrorenheit, etwa an der Transitkonferenz Barcelona 1921, in den Strassburger Verhandlungen über die Rheinschiffahrt und andern. So sind auch die wichtigsten Standpunkte und Begehren der internationalen Wirtschaftskonferenz in Genua 1922 in dieser Dokumentation klar ausgebreitet, vor allem in den Vorbereitungspapieren und den Konferenzberichten der Bundesräte Motta und Schulthess. Unnötig zu betonen, dass auch die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu Ländern wie Deutschland und Russland wesentlich von den multilateralen Kräftefeldern abhängig waren. So sah sich die Landesregierung wiederholt veranlasst, die Landesinteressen zu verteidigen, die durch die Reparationspolitik der Entente gegenüber Deutschland arg unter Druck geraten war. Die Bemühungen um die Wiederherstellung vor allem der wirtschaftlichen Beziehungen zu Sowjetrußland, welche die Konferenz von Genua ermutigt hatte, verquickten sich im Falle der Schweiz mit den folgenschweren Auseinandersetzungen im Gefolge der Ermordung im Mai 1923 des sowjetischen Delegierten Worowsky an der Orientkonferenz in Lausanne. Der Freispruch des Täters durch das Lausanner Gericht erschwerte die angestrebte Annäherung nachhaltig. Neben ändern Aspekten der russischen Frage scheint natürlich auch der Worowsky-Zwischenfall in der Dokumentation auf.

Die delikatesten bilateralen Probleme stellten sich der Schweiz im Verkehr mit Frankreich und Italien. Die Freizonen von Hoch-Savoyen und dem Pays de Gex, deren Ablösung Frankreich imperativ verlangte, diese Fragen von grosser politischer und technischer Komplexität bedrängten die Landesregierung in hohem Masse, weil sie nicht nur aussenpolitisch, sondern viel mehr noch innenpolitisch ausserordentlich heikel waren. Zum ersten Mal muss sich die Schweizer Regierung aufgrund des am 30. Januar 1921 neu geschaffenen Staatsvertragsreferendums der Desavouierung einer aussenpolitischen Vorlage durch das Volk beugen; das neue Regime der Zonen um Genf, in mühseligen Verhandlungen mit Frankreich 1921 paraphiert und von den eidgenössischen Räten gebilligt, fand keine Gnade vor dem Souverän. Die Abfuhr dieser Vorlage ist ein Signal dafür, dass die öffentliche Meinung fortan vermehrt auf die Aussenpolitik Einfluss nehmen wird.

In den italienisch-schweizerischen Beziehungen beschäftigen den Bundesrat, neben den Verhandlungen über einen neuen Handelsvertrag, vor allem die von faschistischen und antifaschistischen Elementen an der Tessiner Grenze verursachten Zwischenfälle oder Auseinandersetzungen im Gefolge von Presse-

artikeln. Der Bundesrat bemühte sich, die gut nachbarlichen Beziehungen mit Italien aufrechtzuerhalten; die Machtübernahme Mussolinis scheint ihn weniger verunsichert zu haben.

Auf bilateraler Ebene war es eines der grossen Ziele der Schweizer Diplomatie, mit einer möglichst grossen Zahl von Staaten Vergleichs- und Schiedsverträge abzuschliessen; zur Beilegung von Streitfällen zwischen Staaten sah die Schweiz in der Schiedsgerichtsbarkeit das entscheidende Instrument zur Verstärkung der «neuen Diplomatie», die vom Völkerbund nur mangelhaft vertreten wurde. Die Ergebnisse sind illustriert nach Staaten in der Rubrik «Traité d'arbitrage» und im Abschnitt «La politique en matière d'arbitrage».

Aufgrund der beiden Versuche Kaiser Karls von Habsburg, von der Schweiz aus den ungarischen Thron wieder aufzurichten, wurde die Asylpolitik 1921 hart auf die Probe gestellt. Als der Bundesrat dem Druck des Auslandes Stirne bieten musste, wies er die hämischen Winke ab und bekräftigte die Unabhängigkeit der überkommenen Flüchtlingspolitik gegenüber politisch Verfolgten.

Etwelche Dokumente belegen neben dieser misslichen Affäre Kaiser Karls (sie beschäftigte übrigens mehrere Regierungen mehr oder minder direkt) die Einwanderungs- und Niederlassungspolitik des Bundesrates; die anhaltende Arbeitslosigkeit in der Schweiz begünstigte keineswegs eine liberale Aufnahme von Flüchtlingen und ausländischen Arbeitskräften, zumal die Regierung gleichzeitig die Auswanderung schweizerischer notleidender Arbeiter forcieren musste, sei es für einen temporären Einsatz im verwüsteten Frankreich oder für eine dauernde Bleibe in Übersee, vor allem in Nord- und Südamerika.

Aufmerksam verfolgt dieser Band auch die Anerkennungspolitik gegenüber jungen Staaten, die Konzertation der Neutralen in bestimmten Sachfragen, die Bemühungen um die «guten Dienste» und die Hilfe an in Not geratene Schweizer im Ausland.

Über diese und andere Themen konnten wir nur eine beschränkte Zahl von Dokumenten veröffentlichen; der Umfang der Originaldokumentation, aber auch die Befragungsinteressen sind weit grosser als sie auf beschränktem Raum zur Geltung kommen können. Insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland durften nicht in jener wünschenswerten Breite dokumentiert werden, wie diese Krisenjahre und die wirtschaftliche Ungewissheit der Zeit es nahe gelegt hätten. Stellvertretend für die Handelsvertragsverhandlungen mit zahlreichen Wirtschaftspartnern werden die Vertragswerke mit Deutschland und Italien ausführlich dargestellt. Auch die Schweiz blieb nicht verschont von der protektionistischen Brandung, die ganz Europa heimsuchte; denn sie setzte am 18. Februar 1921 Schutzmassnahmen für die Landeswirtschaft in Kraft, die erst im Frühjahr 1926 verschwanden.

Politische Berichte schliesslich, aufwartend mit reichen Originalinformationen und Auskunft gebend über den Informationsstand der Staatsmänner und Diplomaten wie auch über ideologische und politische Perspektiven der Epoche, konnten leider nicht den Raum beanspruchen, den wir ihnen gerne freigestellt hätten.

Wir haben die angenehme Pflicht, allen Personen und Institutionen zu danken für die Hilfe und die Ermutigung zur Arbeit am vorliegenden Band. Unser Dank richtet sich vor allem an die Mitarbeiter des Bundesarchivs, die ihre profunde Kenntnis der Archivorganisation jederzeit hilfsbereit zur Verfügung gestellt haben; Dank gebührt dem Schweizerischen Nationalfonds für die wissenschaftliche Forschung für die finanzielle Unterstützung, ohne die keine langfristige Forschung möglich wäre; wir danken dem Institut universitaire de hautes études internationales für die Administration seit Beginn. Unser Dank richtet

sich auch an Frau Annemarie Greub für die grosse Sorgfalt, mit der sie die Reinschrift besorgt hat.

ANTOINE FLEURY  
GABRIEL IMBODEN