

Bd. 15 (1943-1945), 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 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

Der vorliegende Band, der 15. und letzte in der Reihe «Diplomatische Dokumente der Schweiz (1943-1945)» umfasst die Zeitspanne vom 8. September 1943 bis zum 8. Mai 1945. Diese Daten sind im ersten Fall von wesentlicher, im zweiten von entscheidender Bedeutung, handelt es sich doch einerseits um die Kapitulationserklärung Italiens, andererseits um das Ende der Kriegshandlungen in Europa.

Wie man sich unschwer vorstellen kann, weist der im Schweizerischen Bundesarchiv gestapelte Aktenberg gewaltige Ausmasse auf, was die Forscher zu einer schwierigen, ja heiklen Auswahl zwingt. Aufgrund der dem Bund zufallenden neuen Aufgaben und der Umstrukturierungen der Zentralverwaltung wächst er im Laufe des Krieges ständig an. Unsere Auswahl wurde gemäss den Richtlinien vorgenommen, die der Sammlung zugrundeliegen, wie auch nach besonderen Kriterien, die sich aus der Lage und aus der Stellung unseres Landes angesichts der sich entwickelnden europa- und weltweiten Auseinandersetzung ergeben. Getreu unserem Grundsatz haben wir parallele Publikationen, das heisst bereits bekannte, dieselbe Zeitspanne betreffende Dokumente nicht berücksichtigt, hätte das doch der inneren Kohärenz des Bandes geschadet, der trotz seiner Einschränkungen dem Leser ein Gesamtbild vermitteln will, dessen einzelne, aufeinander abgestimmte Teile sich gegenseitig erhellen sollen. Selbstverständlich soll unsere Publikation die recht zahlreichen anderen Veröffentlichungen, insbesondere diejenigen von Edgar Bonjour, nicht ersetzen.

Im Verlauf der behandelten Zeitspanne wird der Wille der Bundesbehörden weiterhin von der Politik der Aufrechterhaltung der staatlichen Unabhängigkeit sowie der Bewahrung der bewaffneten Neutralität bestimmt, wobei diese beiden Komponenten untrennbar miteinander verbunden sind. Dazu kommen natürlich die Verpflichtungen und Besorgnisse, die sich aus den Versorgungsproblemen, dem Überleben der Industrie und des Handels, der Vertretung fremder Interessen und den humanitären Hilfswerken ergeben. Kurz, alles was zum Erbe der vorangegangenen Kriegsjahre gehört, jedoch verändert durch die dramatische Entwicklung der neuen Gegebenheiten auf strategischer, militärischer, politischer, wirtschaftlicher, diplomatischer und auch menschlicher Ebene.

Wie bekannt, bringt das Jahr 1943 infolge der von der Wehrmacht erlittenen Rückschläge, vor allem an der russischen Front, eine Verminderung der Drohung eines militärischen Angriffs auf die Schweiz. Aber die Kapitulation Italiens scheint alles wieder in Frage zu stellen. Vom Augenblick an, da die deutsche Armee den Norden der Halbinsel kontrolliert, leidet unser Land unter dem Risiko, der Ungewissheit, ja dem Druck, der sich aus den Bahnverbindungen, dem Transit, der Durchfahrt von Waren, Material und Menschen ergibt. Die Spannung wird umso ernsthafter, als die Lufthoheit immer häufiger durch die alliierte Flugwaffe missachtet wird, wobei es auch zu schweren und verheerenden Verletzungen kommt. 1944 bringt dann die Truppenlandung in der Normandie, die im Gegensatz zu den Befürchtungen des Oberkommandos unserer Armee eine gewisse Beruhigung, aber nicht eine völlige Entspannung bewirkt, hätte doch das Vorrücken der französischen Armee entlang unseren unregelmässig verlaufenden Grenzen zu diplomatischen und militärischen Zwischenfällen führen können, was glücklicherweise nicht geschah.

Die vorgelegten Dokumente betreffen in erster Linie die allgemeine Politik und die Neutralitätsdoktrin. In diesem Zusammenhang erscheinen die Sitzungsberichte der zuständigen eidgenössischen Kommissionen als gewichtig,

enthalten sie doch die Ausführungen von EPD-Chef Marcel Pilet-Golaz zur internationalen Lage in diplomatischer, politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht und legen die diesbezüglichen Interpretationen und sogar Beschlüsse der Regierung vor. Was die bilateralen Beziehungen betrifft, so bestehen sie mit fünfundzwanzig Staaten, wenn auch mit unterschiedlichem Bedeutungsgrad. Wie nicht anders zu erwarten, nimmt Deutschland dabei eine Vorrangstellung ein, die jedoch ab Juni 1944 zusehends geringer wird, während die Bedeutung der Vereinigten Staaten von Amerika ständig zunimmt. Die Beziehungen mit Grossbritannien beweisen einmal mehr das Verständnis, ja das Wohlwollen, das dieser Staat der Schweiz entgegenbringt. Diejenigen mit Frankreich bleiben widersprüchlicher angesichts des gleichzeitigen Bestehens des Régimes von Vichy und der provisorischen Regierung des Freien Frankreichs. Ähnliche, zeitweise sogar noch grössere Schwierigkeiten gibt es mit Italien aufgrund der territorialen Nähe der von den Deutschen kontrollierten neofaschistischen Republik. Nicht vergessen werden darf am Ende der behandelten Zeitspanne der gescheiterte Versuch der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion, der zum Rücktritt unseres «Aussenministers» und zu dessen Ersetzung durch Bundesrat Max Petitpierre führte, der das Amt am 1. Februar 1945 übernahm und der darauf bedacht war, in unseren Auslandsbeziehungen die Anwendung des Begriffs «Neutralität und Solidarität» einzuführen.

Die humanitäre Politik der zwanzig letzten Kriegsmonate beschränkt sich nicht auf immer häufigere Verhandlungen und Interventionen, sondern sie führt auch zu einem Gesinnungswandel. Angesichts des Zustroms von Flüchtlingen, Internierten oder Kriegsgefangenen ändert sich die öffentliche Meinung wie auch die Einstellung der Behörden. Die endlich bekannt gewordene Wahrheit über die Konzentrationslager bewirkt eine verständnisvollere Haltung den Juden gegenüber. Die Beziehungen zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz werden enger. Die internationalen Hilfswerke organisieren sich, nicht nur zur Lösung der dringlichen, unmittelbaren Probleme, sondern auch mit Blick auf die Nachkriegszeit.

Auf militärischer Ebene bestätigt sich der starke Wille von General Guisan, der die gegenüber dem Bundesrat zuweilen harten Auseinandersetzungen leitet. Der Vormarsch der alliierten Streitkräfte auf unsere Grenzen zu erfordert ein Abweichen vom Zentralsdispositiv, das auf der Verteidigung des Alpen-Réduits beruht, und führt zur Aufnahme von Kontakten, insbesondere mit General de Lattre, dem Oberkommandierenden der 1. französischen Armee.

Im wirtschaftlichen Bereich wird die Aussenpolitik der Schweiz seit dem Herbst 1943 durch die Probleme beherrscht, die sich aus der Wiederherstellung des Gleichgewichts in den Beziehungen zu den beiden Kriegsparteien ergeben. Im Gefolge des Sieges werden sie alliierten Forderungen immer dringender: Abbruch der Clearing-Vorschüsse an Deutschland, Reduktion der Lieferungen an Deutschland, Unterbrechung des Nord-Süd- und des Süd-Nord-Transits, Beendigung der Goldkäufe der Schweizerischen Nationalbank bei der *Reichsbank*, Abbruch der von den schweizerischen Privatbanken dem *Reich* geleisteten Dienste - alles Leistungen, die der Schweiz eine gewisse Immunität und die Grundlagen für ihr wirtschaftliches Überleben sicherten. Dies stellt die schweizerischen Behörden vor eine schwer lösbare Aufgabe: es geht darum, zwar die Alliierten zufriedenzustellen, gleichzeitig aber deren Forderungen mit den Grundlagen und dem Geist der Neutralität in Einklang zu bringen, die Beziehungen zum *Reich* nicht übermässig anzuspannen, das bis im Sommer 1944 eine militärische Gefahr darstellte, und einen völligen Bruch mit der deutschen Wirtschaft zu vermeiden, von der die schweizerische Wirtschaft nach wie vor

abhängt; auch gilt es, im Rahmen des Möglichen die Freiheit des Währungs- marktes und der Geldtransaktionen, die Garanten für die Stabilität des Schweizer Frankens, aufrechtzuerhalten.

Zu diesen Schwierigkeiten kommen diejenigen, die aus den «positiven» Forderungen der Alliierten entstehen: Diese verlangen von der Schweiz beträchtliche Vorschüsse in Schweizer Franken, die für drei Zwecke bestimmt sind: Vertretung ihrer Interessen in Deutschland und im besetzten Europa - von der Schweiz geleistet -, Finanzierung ihrer Geheimdienste in Europa und Kauf von Schweizer Waren. Der Franken, schon jetzt die einzige Möglichkeit für die Deutschen, sich Devisen zu verschaffen, wird gewissermassen zur internationalen Währung par excellence. Aber diese Vorschüsse stellen die Schweiz vor schwierige Probleme: da sie inflationär wirken, drohen sie den internen helvetischen Markt völlig aus dem Gleichgewicht zu bringen; um verkraftet zu werden, zwingen sie zur Weiterführung der Goldkäufe bei der *Reichsbank* und genau das wollen die Alliierten ja nicht.

Man versteht die Schwierigkeit, angesichts all dieser Hindernisse und Widersprüche eine politische Linie festzulegen. Es kommt denn auch zu häufigen Kollisionen zwischen den Exponenten der Schweiz: Regierung, Verwaltungsdienste, Nationalbank und Verbände sind die Vertreter der Wirtschaft. Im Verlauf dieser Kollisionen setzen sich zwei Gewalten durch: einerseits diejenige der Nationalbank, deren wachsende internationale Bedeutung und zunehmende konjunkturelle Verantwortung sie zum bevorzugten Gesprächspartner der Regierung machen und ihr so gegenüber den Privatbanken eine Vormachtstellung verleihen; andererseits diejenige der Regierung und der Verwaltung, die immer mehr direkt ins Wirtschaftsleben eingreifen. Im Bereich der Aussenbeziehungen entsteht zwischen diesen Gewalten eine Konkurrenz-, ja Konfliktsituation: dies erweist sich im Fall der Vorschüsse an die Alliierten, wo Bank und Departement des Äusseren entgegengesetzte Standpunkte einnehmen, berücksichtigt doch die Nationalbank ausschliesslich die monetären und konjunkturellen Aspekte, wogegen die Regierung die politischen Auswirkungen mit einbezieht. Unter solchen Umständen ist die Einheitlichkeit der Aussenpolitik schwer einzuhalten, was ein nicht zu unterschätzendes Problem darstellt.

Die zusammengestellten Akten geben schliesslich ein Bild von der ausserordentlichen Schwierigkeit für ein kleines Land, das durch die Umstände des Krieges zum Eckpfeiler des internationalen Währungs- und Finanzsystems geworden ist, diese Lage zu bewältigen.

Den Dokumenten aus der Zeitspanne September 1943 bis Mai 1945 haben wir einige Texte jüngeren Datums beigefügt, in denen Bilanz gezogen wird oder die es erlauben, eine Gesamtsicht über die Probleme des behandelten Zeitraums zu erhalten.

Wir möchten nicht versäumen, all denen zu danken, die die Ausarbeitung des vorliegenden Bandes möglich gemacht haben: zu allererst unseren Mitarbeitern Roland Blättler, Catherine Krüttli und Marc Perrenoud, die sich mit einem komplexen Aktenberg herumschlagen mussten; dann dem Schweizerischen Bundesarchiv, das uns ideale Arbeitsbedingungen geboten hat; schliesslich dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung, ohne dessen finanzielle Unterstützung das Unternehmen nicht hätte durchgeführt werden können.

LOUIS-EDOUARD ROULET UND PHILIPPE MARGUERAT