

Bd. 2 (1866-1872), 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

Da der ursprüngliche Plan der Aktenpublikation davon ausging, dass die Strömungen in den internationalen Beziehungen automatisch zu einer Vermehrung aussenpolitischer Aktivitäten der Schweiz führen würden, umfasst der vorliegende Band als einziger vor dem ersten Weltkrieg einen Zeitabschnitt von weniger als zehn Jahren. Diese Annahme, die für das 20. Jahrhundert durchaus ihre Berechtigung hat, gilt für die Zeitspanne von 1866 bis 1872 bloss teilweise, obschon auch diese Jahre Geschäfte verschiedenster Art umfassen.

Gewiss, es haben andere Überlegungen dazu geführt, jener unruhigen Zeit bei der Herausgabe der Diplomatischen Dokumente die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. In erster Linie schliesst jene Epoche die Anfänge des Bundesstaates ab, der sich die passenden und notwendigen Mittel zur Behauptung seiner staatlichen Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland geschaffen hatte: eine Zentralregierung mit der entsprechenden Verwaltung, eine Armee, eine nationale öffentliche Meinung; das alles gestattet einem Kleinstaat, sich in Krieg und Frieden zu behaupten. Auch erhält die noch unausgebildete Diplomatie ein erweitertes Tätigkeitsfeld in der einzigartigen Organisation des Roten Kreuzes, einer nicht vorgesehenen Rivalin der Ersten Internationale.

Der Begriff «europäische Wende» betrifft sodann das vielschichtige Phänomen einer strukturellen Veränderung der zwischenstaatlichen Beziehungen, sowie mehrere Verschiebungen im europäischen Machtgefüge, begleitet von einer überraschend günstig verlaufenden Wirtschaftsentwicklung. Hier zeigen sich einmal die gleichzeitigen Einflüsse auf das Leben der Staaten, nämlich ein rühriges Wirtschaftswachstum, ein ausgeprägtes Nationalgefühl und der erste zaghafte Versuch einer grenzüberschreitenden sozialen Solidarität. Im weiteren folgen sich in wenigen Jahren zwei Kriege von europäischer Bedeutung, ein Allgemeines Konzil der katholischen Kirche, nationale Einigungen und verschiedene Versuche, internationale Organisationen zu schaffen. Erkennbar wird der Wechsel schliesslich im Übergang der alten kontinentalen, noch auf dem Wiener Kongress festgelegten Ordnung, hin zu einem neuen, vom Fürsten Bismarck aufgezwungenen Hegemonialsystem; diese Entwicklung schränkt die bisherige Beeinflussung der Schweiz durch Frankreich etwas ein.

Die Auswirkungen einer solchen raschen Wende auf die Aussenpolitik der Schweiz sind nicht einheitlich. Im Bereich der psychologischen Hintergründe dieser Politik führen die neuen Machtverhältnisse zu einer Verstärkung der nationalen Gemeinschaft, welche die Neutralität in ihr kollektives Bewusstsein aufnimmt; das erlaubt anderseits dem Bundesrat, sich auf die Zurückhaltung festzulegen, die er fortan der öffentlichen Meinung empfiehlt. Die Einigungskriege und die sie begleitenden sozialen Konflikte zwischen 1866 und 1871 lösen darum unter den Schweizern bedeutend weniger Spannungen aus, als es während der europäischen Revolutionen der Jahre 1848—49 der Fall gewesen war; ihre Auswirkung auf den diplomatischen Apparat bleibt weit bescheidener. Am Vorabend des deutsch-österreichischen Krieges verfügt die Schweiz bloss in Paris, Wien und Florenz über ständige diplomatische Vertretungen. Sechs Jahre später umfasst das Netz Berlin, wo die Geschäfte für ganz Deutschland betreut werden, und Rom, wo es gilt, sich mit der Römischen Frage auseinanderzusetzen. In London, Washington und Madrid arbeiten lediglich Generalkonsulate, während sich in Bern bereits die Gesandtschaften der entsprechenden Länder befinden, sodass ein andauerndes Ungleichgewicht im Entsenden und Empfangen diplomatischer Vertretungen entsteht. Es macht den Anschein, dass der jährliche Wechsel in der Leitung des Politischen Departementes, die gleichzeitig

mit dem Bundespräsidium verbunden ist, diesen Nachteil noch verstärkt. Tatsächlich beschäftigt sich die Kollegialregierung selbst mit der auswärtigen Politik, und deren offensichtliche Kontinuität während des ganzen Zeitraumes erklärt sich zunächst daraus, dass von den sieben Bundesräten des Jahres 1872 fünf bereits 1866 im Amt waren.

In sieben Jahren lösen sich in der Folge fünf verschiedene Namen an der Spitze des Politischen Departements ab. Dass Jakob Dubs (1868, 1870) und Emil Welti (1869, 1872) sich zweimal innerhalb kurzer Zeit an dessen Spitze befinden, unterstreicht gewiss den Willen, das Schicksal des Landes erprobten Staatsmännern anzuvertrauen. Zusätzlich verstärkt das Politische Departement die Kontinuität seines Handelns durch Kerns Anwesenheit in Paris. Er ist nicht nur der unersetzliche Vorsteher der ältesten Gesandtschaft, er ist auch eine Art von Aussenminister *a latere*, dem die heikelsten Dossiers vorgelegt werden. Der 1869 als Sekretär angekommene Charles Lardy beginnt ein neues «Regime» vorzubereiten, welches 1883, beim Abgang seines Chefs, zum Tragen kommen wird.

Die lebhaft entwickelte Entwicklung der Aussenpolitik jener Jahre lässt sich auf eine etwas vereinfachende Formel bringen: ein wenig grosse Politik, viel nützliche Diplomatie. Zur grossen Politik gehören, der Reihe nach aufgezählt, Kerns und Lardys brillante Intervention während der Belagerung von Paris, Dubs' kühne Öffnung gegenüber Nordsavoyen und vor allem der ausserordentliche Erfolg der Gotthardkonvention, die als ein gemeinschaftliches Werk des Gesamtbundesrates betrachtet werden darf.

Was die nützliche Diplomatie betrifft, so bestätigt sie sich in einem weitverzweigten Netz von Handels- und Niederlassungsverträgen. Sie geht vom Anfangserfolg mit Frankreich aus, nützt die laufenden nationalen Einigungen aus und beansprucht die Klausel der meistbegünstigten Nation bei den ändern Nachbarn, später sogar ausserhalb Europas. Doch stösst sie bei den Vereinigten Staaten, im Osmanischen Reich und in Japan zeitweise auf unerwartete Schwierigkeiten.

Die Alltagsdiplomatie befasst sich, prosaischer gesagt, mit kleinen Grenzveränderungen, mit dem Ausbau der unvollkommenen Verkehrswege, mit dem Schicksal der in den Kriegen anderer Staaten verschollenen Schweizer, sowie mit Ausländern, die von ideologischer Leidenschaft erfasst sind. Gewiss herrschen in Tätigkeiten dieser Art Geduld und Toleranz vor, doch spürbar ist auch die Sorge, eine noch nicht unbestrittene Souveränität zu bewahren.

Der kurze Zeitabschnitt und der noch ungenügende Verwaltungsapparat haben die Auswahl der Dokumente keineswegs erleichtert. Man hätte in der Tat der Versuchung erliegen können, die Tätigkeit eines so aktiven Diplomaten wie Kern, das mit technischen Daten überladene Dossier der Gotthardbahn oder, wie bei Dubs, das subtile Spiel der unter Napoleon III. in Mode gekommenen Gebietskompensationen bis in die kleinsten Einzelheiten zu verfolgen. Gesunder Menschenverstand und die für die Herausgabe einer Reihe erforderliche Selbstbeschränkung empfahlen uns, aus den sieben Jahren allein das zu berücksichtigen, was sich mittel- und langfristig als wesentlich erweisen sollte, ohne allerdings auf dieses oder jenes Ereignis zu verzichten, das für den herrschenden Zeitgeist von Bedeutung zu sein schien.

Für jene Zeit der wachsenden Beziehungen zum Ausland und der ersten, zögernden Schritte auf dem Parkett der Diplomatie war es ratsam, alles in die Sammlung aufzunehmen, was irgendeine Beziehung zum Politischen Departement und zur gemeinsamen Arbeit der Kollegialbehörde hatte. Der den ändern Departementen eingeräumte Platz ist nicht sehr gross, er braucht sich allerdings nicht bloss auf das Notwendigste zu beschränken.

Trotz bewusster Verzichte und unbeabsichtigter Unterlassungen hoffen wir, die getroffene Auswahl vermöge auf befriedigende Art und Weise die damals erfolgten Veränderungen der Schweizer Diplomatie sowie deren unwandelbare Grundsätze, die sie schon damals kennzeichneten, festzuhalten.

Es bleibt mir die angenehme Aufgabe, all denen zu danken, welche zu unterschiedlichen Zeiten an der Vorbereitung dieses Bandes mitgewirkt haben, dessen Ausführung sich, bedingt durch gewisse Umstände, verzögert hat. Die heikle Aufgabe der Transkription, welche wegen der handschriftlichen Quellen notwendig war, wurde durch die Damen Anny und Marie-Thérèse Daniels sowie Frau Maria Blanchard gut bewältigt.

Bis zu seiner Ernennung an die Spitze des jurassischen Kulturamtes im Jahre 1979 hat Herr Bernard Progué gemeinsam mit mir den wissenschaftlichen Mitarbeiterstab geleitet. Im Rahmen dieses Teams haben in unterschiedlichem Umfang die Herren Markus Holenstein, Michel Charrière und vor allem Claude Altermatt ihren wertvollen Beitrag für das Zustandekommen der Akten-sammlung geliefert. Das Unternehmen hat zudem von den Einrichtungen des Institutes für moderne und Zeitgeschichte der Universität Freiburg profitieren können, insbesondere erfuhr es die Unterstützung von Seiten des Sekretariates und der Assistenten. Unter ihnen hat sich Herr Jean-Daniel Dessonnaz speziell der Durchsicht der französischen Textabzüge angenommen, während in Bern die Herren Martin Graf und Christoph Erismann den Index vorbereitet und die deutschsprachigen Dokumente, welche den grössten Teil der Sammlung aus-machen, verifiziert haben.

Ebenfalls möchte ich meine Dankbarkeit den Herren Antoine Fleury, Daniel Bourgeois und Gerald Arlettaz aussprechen, von denen bei der Vorbereitung anderer Bände oder ihrer persönlichen Arbeit erworbenen Erfahrung unser Ar-beitsteam Nutzen ziehen konnte. Mein Dank richtet sich auch an die Herren André Wälti, Robert Rösch, Hans Kohler und Hans Walther vom Bundesarchiv, die in unermüdlichem Einsatz auch schwer auffindbare Dossiers herbeischaff-ten.

Unser besonderer Dank geht an Herrn Oscar Gauye, Direktor des Bundes-archivs, welchem es seit Jahren gelingt, die Unannehmlichkeiten, welche mit der steten Expansion seines Hauses zusammenhängen, auf ein Minimum zu beschränken und so dessen Ruf, freundlich und hilfsbereit zu sein, bestätigt.

Schliesslich möchte ich mich herzlich beim Schweizerischen Nationalfonds bedanken, ohne dessen finanzielle Unterstützung das Erscheinen dieses Bandes nicht möglich gewesen wäre.

Freiburg i. Ue., Juni 1985

ROLAND RUFFIEUX