

Bd. 3 (1873-1889), 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

Die Schweiz zur «Bismarckzeit», in den Anfängen und der Verfestigung eines europäisch-deutschzentrierten Bündnis- und Blocksystems: das ist der geschichtliche Rahmen der Jahre zwischen 1873 und 1889. Für die Schweiz bedeutet das zunächst einmal den Einschnitt der Verfassungsrevision von 1874 mit den Anfängen der Referendumsdemokratie auch auf Bundesebene, die Einführung eines eidgenössischen Fabrikgesetzes, etwas später das Ringen mit dem Alkoholismus, dem Drogenproblem jener Zeit. Es bedeutet aber auch — und vor allem — die Auseinandersetzung zwischen Kirche und Staat, den Einbruch der Grossen Depression mit den gravierenden Folgen, die das Land und den Kontinent belasten, und — als Folge der geostrategischen Lage der Schweiz einerseits und dem Umstand andererseits, dass sie mehr und mehr zur bevorzugten Zufluchtstätte im nahen Ausland verfolgter Regimegegner wird — eine besonders in Zeiten internationaler Krisen sehr stark empfundene Belastung der nationalen Integrität.

Im Brennpunkt des vorliegenden Bandes der DDS stehen denn auch die letztgenannten, genuin aussenpolitischen Problemfelder eidgenössischer Politik. Nicht berücksichtigt werden konnten dagegen Berichte über internationale diplomatische Aktionen, wenn die Schweiz davon entweder überhaupt nicht oder nur marginal betroffen ist, denn in diesen Fällen fehlt der schweizerischen Diplomatie der Zugang zu authentischen Informationen.

Da infolge der strikten Handhabung des Kollegialprinzips und der mangelnden Unterstützung durch die personell stark unterdotierte Verwaltung die Leistungsfähigkeit der Bundesregierung sehr gering ist und — mindestens zu Beginn des hier dokumentierten Zeitraumes und trotz der Omnipräsenz von Bundesrat E. Welti — die intensive Behandlung jeweils nur eines Geschäftes zulässt, ergibt sich auch eine klare zeitliche Staffelung und Dominanz der einzelnen Themengruppen. Zuerst dominiert in den Jahren 1873/74 der Kulturkampf, der ja auch die Bundesrevision mitbestimmt und eine gewisse Konvergenz mit — nicht aber Abhängigkeit von — Deutschland, andererseits auch Spannungen im Verhältnis zu Frankreich signalisiert.

Dann aber erzwingt die um 1875 einsetzende Konjunkturwende — in der Schweiz durch eine Krise der Eisenbahnpolitik zusätzlich verschärft — neue Prioritäten, bringt sie doch zugleich einen markanten Rückgang der Zolleinnahmen, der hauptsächlichen Finanzquelle des Bundes. Das schlägt sich nieder im Übergang zu einer Aussenhandelspolitik, die in neuen oder erneuerten Handelsverträgen möglichst gute Ausgangsbasen zu schaffen trachtet. Während bis anhin die Handelsvertragspolitik nach Möglichkeit an die Exportindustrie delegiert wurde, ist es nun, mit der Übernahme des damaligen Eisenbahn- und Handelsdepartements durch J. Heer, der Bundesrat selbst, der in der Aussenhandelspolitik die Akzente setzt — nicht immer zur Freude des Gesandten in Paris, J. K. Kern. Die auch in der Krise behauptete Dominanz der Exportinteressen erlaubt es der Schweiz — im Unterschied etwa zu Deutschland — zwar nicht, Schutzzölle aufzurichten, sie führt indessen — aufgrund der Erfahrungen aus den mühseligen Vertragsverhandlungen mit Frankreich und angesichts der bevorstehenden Verhandlungen mit Deutschland — zu einer alles Trennende überwindenden, parteiübergreifenden wirtschaftlichen Einigung. Das neue Zolltarifgesetz von 1884, das eingeführt werden kann, ohne dass das Referendum dagegen ergriffen worden wäre, ist Ausdruck davon.

Der dritte Themenblock endlich ergibt sich zum einen aus der vermeintlichen Unausweichlichkeit einer Neuauflage des deutsch-französischen Krieges

von 1870/71 und der damit verbundenen Ungewissheit, ob die Schweiz dann-zumal zum Kriegsschauplatz werden würde. Zum anderen sind die damaligen aussenpolitischen Sorgen auch eine Folge der Aktivitäten von revolutionären Kräften in Deutschland, Österreich-Ungarn und Russland sowie deren im Ansatz konzertierter Bekämpfung durch die jeweiligen Regierungen. Zwar hat die Schweiz zu Beginn dieses Jahrzehntes Ärger auch mit geflüchteten Kommunisten gehabt, aber zu einer eigentlichen Belastung der Aussenbeziehungen werden die politischen Flüchtlinge erst mit den von Anarchisten verübten Verbrechen von Wien und Stuttgart und — vor allem — dem Sozialistengesetz von 1878, als Bismarck Druck auf die Schweiz ausübt, in der Absicht, von ihr Massnahmen gegen emigrierte und von ihrem Boden aus tätige Sozialdemokraten zu erzwingen. Dass es dabei dem Kanzler letztlich um mehr geht — nämlich um ein innenpolitisch motiviertes, engeres Zusammenwirken mit dem bereits unsicher werdenden Russland — zeichnet sich in einzelnen Dokumenten gleichfalls ab. Was das Verhältnis des Bundesrates und einzelner Kantone zu Deutschland in der Folge zusätzlich belastet, sind die Versuche dieser Macht, «agents provocateurs» unter die Sozialisten einzuschleusen und damit Konflikte zu provozieren, welche die schweizerische Asylpolitik als large und ineffizient blossstellen sollen. Den Gipfel — auch des Misserfolges — solcher Versuche bildet die Wohlgemuth-Affäre von 1889. Es ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass erstmals die Leitung des Politischen Departements und damit der Aussenpolitik nicht im jährlichen Turnus des Bundespräsidiums wechselt, sondern in den Jahren 1887 bis 1892 kontinuierlich von einer Persönlichkeit wahrgenommen wird — dem Neuenburger Bundesrat Numa Droz.

Neben den Hauptthemen Kulturkampf, Wirtschafts-, Asyl- und Sicherheitspolitik gibt es, da eine möglichst umfassende aussenpolitische Problemschau angestrebt wurde, noch andere. So z. B. auch Bau bzw. Planung und Finanzierung der beiden Alpentransversalen Gotthard und Simplon sowie die wachsende multilaterale Zusammenarbeit auf Gebieten wie: «Eigentumsschutz», «Währungspolitik» (Stichwort: Lateinische Münzunion), «Rechtsvereinheitlichung» und — besonders im Hinblick auf das humanitäre Völkerrecht — «Rechtskodifikation». Probleme der Auswanderung stehen an, ebenso die über Jahrzehnte sich hinziehende, zu einem Dauerbrenner anwachsende Frage einer Rheinkorrektur längs der Grenze zu Österreich.

Diese thematische Vielfalt bedingte zusammen mit dem knapp bemessenen Raum, welcher der Zeit von 1873—1889 im Rahmen der DDS zugeteilt ist, eine gewisse Verdünnung der Dokumentation. Indem stets auch die entsprechenden Beiträge im Bundesblatt und die Geschäftsberichte des Bundesrates im Anmerkungsapparat berücksichtigt wurden, hoffen wir dennoch, die einzelnen Geschäfte bzw. die Entscheidungs- und Verhandlungsabläufe einigermaßen transparent gemacht zu haben.

Soviel zum Inhalt. Zu danken ist in erster Linie dem Bundesarchiv und seinen Mitarbeitern, die nicht nur ihre Hilfe, sondern auch — und dies in einer schwierigen Umbauphase — das freundliche Arbeitsklima boten. Besonders gedankt sei im weitern den Damen und Herren lic. phil. Catherine Krüttli und Marc Perrenoud und Dr. Mauro Cerutti, welche die französischen resp. italienischen Teile des Manuskripts kollationierten und nach Fehlern durchsahen sowie dem Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung und der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich und ihrem Vorsteher, Herrn Regierungsrat Dr. Alfred Gilgen. Nationalfonds und Kanton haben durch die Bewilligung je einer halben Assistentenstelle die Grundlage zum Werden dieses «Zürcher» Bandes der DDS' gelegt.

Zürich, im Herbst 1986

E. BUCHER
P. STADLER
H. KRUMMENACHER
M. LÜDI