

E 1005 2/2

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 17 octobre 1924*<sup>1</sup>

Beziehungen zu Russland

Geheim

Mündlich

Aus einem Bericht des Gesandten in Berlin<sup>2</sup> über seine durch Prof. Stein vermittelte Unterredung mit dem russischen Botschafter in London, Rakowsky, ergibt sich im wesentlichen folgendes:

Rakowsky führte aus, die russische Regierung hege den Wunsch, die Angelegenheit mit der Schweiz in Ordnung zu bringen, u. a. auch wegen der Entsendung

---

1. *Etait absent: R. Haab.*

2. *Reproduit en annexe.*



eines russischen Beobachters zum Völkerbund<sup>3</sup> nach Genf. Wenn auch die Schweiz, trotz des gegenwärtigen Zustandes, dem Aufenthalt eines solchen Beobachters in Genf keine Schwierigkeiten bereiten wolle, so möchte Russland doch einen Delegierten lieber nicht in der Schweiz wissen, solange es seinen Angehörigen das Betreten der Schweiz verbiete. Bei der Regelung des Verhältnisses zur Schweiz müsse Russland an einer gewissen Genugtung in der Angelegenheit Worowski festhalten<sup>4</sup>, da die Schweiz doch zum mindesten insofern gefehlt habe als sie keinen polizeilichen Schutz für den russischen Delegierten vorsah. Über die Fassung einer schweizerischen Erklärung zum Fall Worowski werde eine Verständigung leicht sein, sobald im Übrigen eine sachliche Einigung erzielt werde, worunter nichts anderes als die *de jure* Anerkennung Russlands mit Aufnahme auch der diplomatischen Beziehungen verstanden ist. Er glaube zu wissen, dass der Bundesrat den Gedanken der Anerkennung nicht mehr schroff ablehne.

Hierüber, so bemerkte der schweizerische Gesandte, sei er nicht informiert und wies auf die einer Anerkennung Russlands wohl noch abgeneigte öffentliche Meinung hin, die es vielleicht ratsam erscheinen lasse, schrittweise vorzugehen, d. h. vorerst die tatsächlichen Störungen der Beziehungen zwischen beiden Ländern zu beseitigen und damit den Boden für eine allfällige spätere weitergehende Annäherung vorzubereiten. Auch wies der Gesandte auf die noch bestehenden Bedenken wegen der russischen Propaganda in der Schweiz hin.

Demgegenüber führte Rakowsky aus, gerade die Zulassung einer russischen Vertretung in der Schweiz biete den Vorteil, dass allfällige Beschwerden über unerwünschte Propaganda bei ihr angebracht werden könnten. Die öffentliche Meinung in der Schweiz werde durch die Haltung der andern Länder gegenüber Russland beeinflusst werden und die schweizerische Regierung sei wohl in der Lage, ihr die als erwünscht erscheinende Richtung zu geben. An einem schrittweisen Vorgehen liege Russland wenig, weil es durch Aufhebung des Boykotts der Schweiz einen Vorteil einräumen würde, dem keine Gegenleistung der Schweiz entspreche; denn als solche könnte die Aufhebung der Visasperre nicht betrachtet werden, da diese in der Hauptsache nicht den Sovietrussen, sondern die altrussischen Emigranten treffe, deren Lage zu verbessern Russland nicht reizen könne.

Der Gesandte zieht den Schluss, dass, wenn auch Rakowsky die vorläufige Beschränkung einer Verständigung auf die Wiederherstellung tatsächlicher Beziehungen nicht unbedingt ablehne, dieser Weg doch nicht leicht zu begehen sein werde, es wäre denn, der Bundesrat entschlösse sich, eine die russischen Gefühle befriedigende Erklärung zum Fall Worowsky abzugeben. Auf eine solche Erklärung würde offenbar für den Fall der Anerkennung Russlands *de jure* kein besonderes Gewicht gelegt.

Der Gesandte hat in dieser Unterredung die Frage der Anerkennung der schweizerischen Forderungen gegenüber Russland nicht aufgeworfen.

Rakowsky, der nach London zurückgekehrt ist, wäre bereit, die Besprechung mit dem dortigen schweizerischen Gesandten fortzusetzen, ist aber auch einver-

3. Cf. n<sup>o</sup> 332.

4. Cf. n<sup>os</sup> 352, 355.

standen, dass die Angelegenheit in Berlin weiter verfolgt werde; hiefür stände die Steinsche Vermittlung weiter zur Verfügung.

Der Gesandte ersucht um weitere Weisungen.

Der Vorsteher des politischen Departementes weist auf die bevorstehende Anerkennung der russischen Regierung durch Frankreich hin. Er ist der Meinung, die durch die vorgeschilderte Unterredung eingeleiteten Besprechungen sollen weiter verfolgt werden. Er macht zu diesem Zwecke folgende Vorschläge:

1. Der Gesandte in Berlin ist anzuweisen, die Angelegenheit weiterzuführen. Der Gesandte in London wäre somit anzuweisen, sich aller Verhandlungen in dieser Sache zu enthalten.

2. Es ist bei den weitem Verhandlungen zu verlangen, dass der russische Boykott gegenüber der Schweiz aufgehoben werde, bevor über die de jure Anerkennung Russlands verhandelt wird. Es darf nicht die Meinung aufkommen, dass mit der Aufhebung des Boykotts die Entschliessung der Schweiz für die Anerkennung de jure irgendwie vorweggenommen werden könne. Die öffentliche Meinung in der Schweiz würde es nicht verstehen, wenn Verhandlungen über die Anerkennung Russlands aufgenommen würden, bevor die im Boykott liegende Ungerechtigkeit beseitigt ist.

3. Wenn damit die Beseitigung des Boykotts erreicht werden könnte, so wäre gegen die Abgabe einer Erklärung in dem Sinne nichts einzuwenden, dass die Schweiz gegen die Entsendung eines russischen Beobachters nach Genf nichts einzuwenden habe und bereit sei, einem solchen Sendling den polizeilichen Schutz angedeihen zu lassen, um Vorkommnisse wie die in Lausanne zu vermeiden.

Der Vorsteher des politischen Departementes fügt bei, es werde auf Grund der Ausführungen Rakowskys zu prüfen sein, ob die gegenwärtige Visumsperre gegenüber den Russen abgeändert werden soll.

In der Beratung ergibt sich allseitige Zustimmung zu den Vorschlägen des Vorstehers des politischen Departementes, wobei betont wird, die Aufhebung des Boykotts müsse als *conditio sine qua non* für die Aufnahme von Verhandlungen über eine weitergehende Annäherung zwischen den beiden Ländern aufgestellt werden.

Von einer Seite wird aber geltend gemacht, die Anerkennung Russlands de jure erscheine für die Schweiz ausgeschlossen, namentlich auch auf Grund der Erfahrungen, die die Schweiz seinerzeit mit der Sovietmission gemacht habe und die sich nicht wiederholen dürfen. Denn mit solchen politischen Schwierigkeiten wie sie damals entstanden wäre die Wiederaufnahme der Beziehungen zu Russland zu teuer erkaufte.

Von anderer Seite wird betont, auch nach Aufhebung des russischen Boykotts müsse der öffentlichen Meinung einige Zeit gelassen werden, sich neu einzustellen. Dann erst könne an Verhandlungen über die de jure Anerkennung gedacht werden.

Diesen Ausführungen gegenüber wird hervorgehoben, die Aufhebung des Boykotts werde einen guten Eindruck auf die öffentliche Meinung machen. Sei diese Aufhebung einmal Tatsache, dann werde es aber nicht wohl angehen, mit weitem Verhandlungen noch lange zuzuwarten, da stets auf den Boykott als Haupthindernis für solche Verhandlungen hingewiesen worden sei. Auch bei die-

sen weitem Verhandlungen dürfe gewiss nichts überstürzt werden; allein nachdem fast alle Staaten Russland anerkannt haben, könne die Schweiz nicht wohl noch lange abseits stehen, wenn sie nicht wichtige Vorteile, namentliche solche für die Industrie, preisgeben wolle. Auf die Dauer sei es auch nach den Grundsätzen des Völkerrechtes nicht angängig, der Regierung, die ein Volk sich gegeben hat, die Anerkennung zu versagen.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes erklärt sich bereit, die Frage der Visumsperre gegenüber den Russen zu prüfen und weist darauf hin, dass er der Sovietregierung denn doch auch nicht erwünscht sein könne, wenn die Schweiz den Altrussen Tür und Tor öffne, da deren Einlassung die Stimmung für eine de jure Anerkennung der Sovietregierung kaum günstig beeinflussen würde.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Der Vorsteher des politischen Departementes wird ermächtigt, dem Gesandten in Berlin für die Fortsetzung der Besprechungen gemäss den vorstehenden Vorschlägen Weisung zu erteilen.<sup>5</sup>

#### ANNEXE

E 2001 (C) 12/1

*Le Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Persönlich und vertraulich

Berlin, 15. Oktober 1924

Im Besitze des Telegramms der Abteilung für Auswärtiges vom 13. ds.<sup>6</sup> habe ich der Einladung von Professor Stein zum Frühstück, bei dem ich den russischen Botschafter in London, Herrn Rakovsky, treffen sollte, Folge geleistet. Wir drei Herren waren allein; die Unterhaltung dauerte nahezu drei Stunden. Rakovsky, der übrigens die Schweiz, insbesondere Genf, von seiner Studienzeit her kennt, machte auf mich einen sympathischen Eindruck. Er scheint vielseitig gebildet, sehr geschickt und gewandt zu sein.

Nachdem Stein das Gespräch auf die uns interessierende Frage gebracht hatte, erklärte Rakovsky, dass seine Regierung den Wunsch hege und diesen auch schon wiederholt zu erkennen gegeben habe, die Angelegenheit mit der Schweiz in Ordnung zu bringen. Einmal bestehen trotz der Affäre Worowski viele Sympathien für unser Land, sodann habe Russland ein Interesse an einzelnen unserer Industrieprodukte wie an Maschinen und Farben, und schliesslich sei die Besserung der Beziehungen erwünscht im Hinblick auf die Entsendung eines russischen Beobachters an den Völkerbund. Denn wenn auch die Schweiz einer solchen trotz der bestehenden Spannung Hindernisse nicht in den Weg legen würde, so möchte doch Russland einen Delegierten lieber nicht in der Schweiz wissen, solange es seinen Angehörigen das Betreten dieses Landes verbiete. Was nun die Art der Regelung betreffe, so müsse Russland an einer gewissen Genugtuung in der Worowski-Affäre festhalten. Denn wenn man auch von einer Verantwortung der Schweizerischen Regierung für die Freisprechung Conradis nicht reden wollte, so bleibe doch diejenige für die Unterlassung eines polizeilichen Schutzes des russischen Delegierten. Hinsichtlich der Form bzw. Formel einer schweizerischen Erklärung, die sich, da Russland möglichst weit entgegenzukommen bereit sei, auf das Minimum eines Bedauerns beschränken könnte, werde gewiss eine Verständigung möglich sein, sobald im Übrigen eine materielle Einigung erzielt werde. Eine solche erblicke die Russische

5. Cf. n° 367.

6. *Le télégramme n° 24 du 13 octobre disait: [...] Sie dürfen die Einladung von Stein annehmen. Wir ersuchen Sie, zuzuhören und uns zu berichten (E 2001 (C) 12/1).*

Regierung in der Wiederherstellung der früheren, also auch diplomatischen Beziehungen, mit andern Worten in der Anerkennung *de jure*. Andere Länder haben sich zu einer solchen auch entschlossen, und diejenige durch Frankreich stehe unmittelbar bevor. Das Land aber, das mit einer solchen am längsten zuwarten, dürfe sich nicht verwundern, wenn ihm dann weniger günstige Modalitäten geboten werden als den früher kommenden. Er glaube übrigens zu wissen, dass der Bundesrat den Gedanken der Anerkennung nicht mehr schroff ablehne. Ich erklärte, darüber nicht informiert zu sein, machte aber auf die einer Anerkennung wohl noch abgeneigte öffentliche Meinung aufmerksam, die es vielleicht, wenn man überhaupt zu einer Verständigung komme, als ratsam erscheinen lassen würde, sukzessive vorzugehen, d. h. vorerst die tatsächlichen Störungen zu beseitigen, um damit den Boden für eine allfällige spätere, weitergehende Annäherung vorzubereiten, die sich ja vielleicht nach Wiederaufnahme wirtschaftlicher Beziehungen von selbst als wünschbar erzeigen werde. Ich wies auch auf die bei uns noch bestehenden Bedenken wegen der russischen politischen Propaganda in der Schweiz hin. Was diesen letzteren Punkt betrifft, so wollte ich Rakovsky nicht als gefährlich gelten lassen. Aber gerade wenn bezügliche Bedenken bestehen, so biete eine russische diplomatische Vertretung in der Schweiz den Vorteil, dass allfällige schweizerische Beschwerden bei ihr angebracht werden könnten. Die öffentliche Meinung sodann werde zweifellos durch die bevorstehende Anerkennung von Seiten Frankreichs beeinflusst werden, und überdies habe es die Schweizerische Regierung gewiss in der Hand, ihr die als erwünscht erscheinende Richtung zu geben. Ein sukzessives Vorgehen biete für Russland deswegen kein Interesse, weil dieses Land bei Aufhebung seines Boykottes der Schweiz nur einen Vorteil biete, ohne von dieser eine Kompensation zu erhalten. Denn eine solche liege in der allfälligen Aufhebung der schweizerischen Visasperre nicht, da von der letzteren in der Hauptsache nicht die Sowjetrussen, sondern die russischen Emigranten in Deutschland, Frankreich usw. betroffen werden, deren Lage zu verbessern die Russische Regierung nicht das geringste Interesse habe.

Wenn auch Rakovsky die vorläufige Beschränkung einer Verständigung auf die Wiederherstellung tatsächlicher Beziehungen nicht unbedingt ablehnte, so habe ich doch den Eindruck erhalten, dass dieser Weg nicht leicht gangbar sein wird, es sei denn vielleicht, die Schweiz entschlösse sich dazu, was sie ja bis jetzt mit Recht stets abgelehnt hat, als Kompensation eine die russischen Gefühle befriedigende Erklärung betreffend die Worowski-Affäre abzugeben, auf welche Erklärung Rakovsky für den Fall der Anerkennung *de jure* besonderes Gewicht nicht zu legen schien. Andererseits ist auf dem Boden einer solchen Anerkennung Russland zweifellos verständigungsbereit. Dabei stellt sich dann aber die grosse Frage nach den schweizerischen Bedingungen hinsichtlich der Bezahlung der russischen Schulden an die Schweiz, bzw. der Entschädigung der Russlandschweizer. Da ich nicht weiss, wie sich der Bundesrat heute zur Anerkennung stellt, d. h., ob er eine solche selbst für den Fall der russischen Entschädigungsbereitschaft aus politischen Gründen von vornherein ablehnt, so brachte ich vorläufig die Bedingung finanzieller russischer Genugtuungen überhaupt nicht zur Sprache. Dies zu tun wird wohl das erste sein müssen, wenn allfällig die eingeleitete Fühlungnahme in der Richtung nach der Anerkennung fortgesetzt werden soll.

Rakovsky ist, entgegen der in meinem Schreiben vom 11. ds.<sup>7</sup> erwähnten Meinung von Prof. Stein, nach London zurückgekehrt. Er ist bereit, die Besprechung mit unserem dortigen Gesandten fortzusetzen. Er ist aber auch einverstanden, dass die weitere Verfolgung der Sache hier in Berlin stattfindet, und er hat zu diesem allfälligen Zwecke die hiesige russische Botschaft informiert. Prof. Stein hält sich für die Vermittlung weiterer unverbindlicher Zusammenkünfte zur Verfügung und hält Berlin auch deshalb für günstig, weil häufig Vertreter bzw. Mitglieder der Russischen Regierung hier weilen.

Ihrer Weisung, ob und wenn ja in welcher Art und Richtung ich der Angelegenheit weitere Folge geben soll, sehe ich entgegen.

Rakovsky schilderte mir begeistert die angeblich erfreulichen Zustände in seinem Lande: die Valuta stabilisiert, der Haushalt demnächst im Gleichgewicht, die Banken in der Lage, der Industrie die nötigen Kredite zu gewähren. Jetzt müsse nur noch die Landwirtschaft zu rationelleren Arbeitsmethoden erzogen und das Schulwesen zwecks Verminderung der 25% Analphabeten verbessert werden. Das geistige Interesse rege sich übrigens ersichtlich, was u. a. aus der starken Nach-

7. *Non reproduit.*

950

17 OCTOBRE 1924

frage nach Literatur hervorgehe. Die Gerüchte von einer drohenden Hungersnot seien falsch. Allerdings sei die diesjährige Ernte geringer ausgefallen, als die letztjährige, ausserordentlich gute. Deshalb seien, wo es nötig erscheine, Getreidedepots angelegt worden und es werde weniger Getreide exportiert werden als letztes Jahr.

Den Beitritt Russlands zum Völkerbund lehnt Rakovsky ab.<sup>8</sup> Er ist zwar ein Anhänger der Idee und zwar in ihrem universalsten Sinne. Das gegenwärtige Gebilde sei aber nichts als eine Zusatzversicherung der Siegerstaaten für die durch die Friedensverträge geschaffenen politischen Zustände, die schlimmer seien als diejenigen der Vorkriegszeit, insbesondere für unvernünftige Grenzen. Dagegen sei Russland bereit, sich an einer weitgehenden Abrüstung zu beteiligen.

---

8. *Sur la position de Tchitchérine au sujet de l'entrée de l'Allemagne à la SdN, cf. n° 356.*