

3 SEPTEMBRE 1939

333

147

E 2001 (D) 1/21f

Conférence sur les mesures à prendre afin d'éviter le survol du territoire suisse par des avions belligérants

PV¹

[Quartier Général de l'Armée, 3 septembre 1939, 16 h 00]

KONFERENZ BETR[EFFEND] VERDUNKELUNGSMASSNAHMEN UND
VERHINDERUNG DES ÜBERFLIEGENS SCHWEIZERISCHEN
GEBIETS DURCH FLUGZEUGE DER KRIEGFÜHRENDEN.

Anwesend:

Oberstkkd. Labhart	Chef des Generalstabes, Vorsitzender
Minister Bonna	Chef der Abt. f. Auswärtiges des E.P.D.
Oberstdiv. Bandi	Kdt. der Flieger- und Fliegerabwehrtrp.
Oberst Frick	Unterstabschef Front
Oberst von Erlach	Chef der Operationssektion
Prof. von Waldkirch	Chef der Abteilung f. passiven Luftsch[utz].
Oberst Isler	Direktor des eidg. Luftamtes
Oberst Logoz	dem Gst. Chef zugeteilt
Oberstlt. Masson	Chef der Nachrichtensektion
Hptm. Prisi	dem Gst. Chef zugeteilt, Protokoll.

Oberstkkdt. Labhart: Diese Besprechung soll zur Klärung verschiedener Fragen dienen, über welche dem General bzw. dem E.M.D. Antrag zu stellen sein wird.

*Traktandum 1. Sofortiges Einsetzen der Verdunkelungs-
massnahmen in der Schweiz.*

Es stellt sich die Frage, ob die Schweiz heute und in den folgenden Nächten zu verdunkeln sei. Wie bekannt, befinden sich Frankreich und England seit heute mit Deutschland im Kriege. Es ist demzufolge zu erwarten, dass schon diese Nacht deutsche Flugzeuge versuchen werden, in den Raum von Lyon zu gelangen und dabei schweizerisches Gebiet überfliegen. Ebenso muss mit einer französischen Luftaktion in die Gegend von Ulm gerechnet werden.

Sofern die Schweiz nicht verdunkelt, wird sie für die ausländischen Flieger eine beleuchtete Insel darstellen, nach der die Orientierung trotz der Verdunkelung im Ausland stattfinden kann. Es ist nicht ausgeschlossen, dass uns der betroffene Staat deswegen neutralitätswidriges Verhalten vorwerfen wird.

Andererseits ist zu sagen, dass, wenn wir heute mit der Verdunkelung beginnen, dies auch für die Zukunft für die ganze Dauer des Krieges tun müssten.

Der französische Luftattaché hat uns gegenüber soeben die Befürchtung

1. *Le procès-verbal est signé A. Prisi.*

ausgesprochen, dass Deutschland einen Angriff wie oben dargelegt, ausführen werde².

Oberstdiv. Bandi: Hervorzuheben ist, dass flugtechnisch Nachtflüge verhältnismässig harmlos sind, sobald Richtungspunkte bestehen. Die Sache wird aber sehr erheblich schwieriger, wenn dies nicht der Fall ist. Dieser Umstand wird für einen Kriegführenden sehr wesentlich sein. Wenn wir nicht verdunkeln, so können ausländische Flugzeuge auf 6-7000 Meter Höhe fliegen, ohne dass man gegebenenfalls etwas merkt. Dies kann uns von der geschädigten Kriegspartei sehr schwere Vorwürfe einbringen.

Oberst Frick stimmt dem im wesentlichen bei; dagegen besteht die Möglichkeit des versehentlichen Abwerfens von Bomben auf unser Gebiet; in erster Linie haben wir doch für unsere eigene Sicherheit zu sorgen. Sollte eine Kriegspartei bei uns intervenieren, weil wir nicht verdunkelt haben, so kann die Verdunkelung immer noch stattfinden. Im übrigen handelt es sich um eine politische Frage. Weiterhin ist auf folgendes hinzuweisen: wenn nichts passiert, d.h. wenn die Neutralität unseres Luftraumes geachtet wird, so werden aus dem Inland bald alle möglichen Begehren um Linderung der Massnahmen einlaufen, wobei dann die Gefahr besteht, dass wir, wenn die Verkunkelung unerlässlich wird, nicht bereit sind.

Ich möchte aber noch keinen Antrag stellen.

Oberstkkdt. Labhart resümiert: Es machen sich zwei voneinander abweichende Auffassungen geltend, deren eine die Verdunkelung befürwortet, um ausländischen Fliegern keine Richtpunkte zu bieten; die andere Meinung möchte von der Verdunkelung im Hinblick auf Rückwirkungen im Inland noch absehen.

Prof. von Waldkirch hat stets die Auffassung vertreten, wie sie Oberstdiv. Bandi heute aussprach. Völkerrechtlich steht es im Ermessen jedes neutralen Staates, ob er verdunkeln will oder nicht; er ist aber dazu nicht verpflichtet. Das Argument des Abwerfens von Bomben auf schweizerisches Gebiet ist auf den ersten Anblick bestechend; jedoch werden wir früher oder später ohnehin zu einer Verdunkelung kommen. Das Ausland kann seinerseits auch Grenzgebiete gegen die Schweiz beleuchtet lassen, um den Eindruck zu erwecken, es handle sich um Schweizergebiet. Die Verdunkelung ist in der Schweiz für den Fall der Kriegsgefahr vorgesehen. Die Bevölkerung wird diese Massnahme verstehen und ein Abbau wird immer noch möglich sein. Gegenwärtig sind die Tage noch lang, so dass Einwendungen gegen die Verdunkelung aus wirtschaftlichen Gründen nicht gerechtfertigt wären; bei vorgerückter Jahreszeit stellt sich die Frage allerdings anders; die Betriebe haben sich jedoch vorbereiten müssen.

Minister Bonna: Die Pflicht zur Verdunkelung liegt einem neutralen Staate sicher nicht ob. Ich teile die Meinung von Oberst Frick, dass nicht verdunkelt werden sollte, wenn es nicht unbedingt notwendig ist.

Oberst Logoz: Juristisch ist die Sache so, wie sie von Prof. von Waldkirch

2. *Le jour même à midi, le Colonel Paul Thiébaud, Attaché de l'Air à l'Ambassade de France à Berne, avait eu un entretien avec R. Masson (Cf. E 5795/328 et J.I.49/2).*

und Minister Bonna dargelegt wurde. Es handelt sich demnach nicht um eine Rechtsfrage, sondern um eine Frage des praktischen Vorgehens. Vor allem ist hervorzuheben, dass bei sofortiger Verdunkelung die Gefahr besteht, dass Bomben auf unser Land abgeworfen werden.

Oberstdiv. Bandi: Wenn wir die Verdunkelung jetzt nicht durchführen, so können sich die ausländischen Flieger so einarbeiten, dass es belanglos ist, ob wir später noch verdunkeln oder nicht. Andererseits trifft es zweifellos zu, dass ausländische Grenzgebiete gegen die Schweiz beleuchtet werden können, um den Anschein zu erwecken, es handle sich um Schweizergebiet. Ausserdem besitzen wir die für eine überall wirksame Fliegerabwehr notwendigen art[illerie] Mittel nicht.

Oberst von Erlach: Es wäre zu untersuchen, wie sich z. B. Holland, Belgien, Luxemburg zu dieser Frage verhalten; meines Erachtens sollten alle diese Staaten und die Schweiz in gleicher Weise vorgehen.

Oberst Frick: Hervorzuheben ist, dass Italien, so weit ich orientiert bin, nicht verdunkelt.

Oberst Isler: Zuerst sollten wir unsere Neutralitätspflicht erfüllen, dann kommt unser eigener Schutz. Eine Neutralitätspflicht zur Verdunkelung besteht nicht, sodass wir die Massnahmen für unsere eigene Sicherheit treffen können.

Oberstdiv. Bandi: Demnach brauchte man bloss unsere eigene Grenze zu markieren; damit wäre alles getan, was notwendig ist.

Oberstkkdt. Labhart: Wir müssen mit den Mitteln rechnen, die wir heute haben. Die Stimmen sind sehr geteilt; ich werde mir die Sache noch überlegen und dann meinen Antrag stellen.

Traktandum 2. Neutralität des Luftraumes.

Es hat sich die Frage gestellt, ob unser Luftraum ganz neutral sei oder nur bis zu einer bestimmten Höhe. Im Bundesratsbeschluss betr. Verbot des Luftverkehrs im Mobilmachungsfall scheint man dieser erstern Auffassung Folge geben zu wollen³. Es ist nicht bekannt, wie sich die Oslo-Staaten zu dieser Frage gestellt haben.

Oberst Frick: Gegen aussen muss vorläufig die ganze Sperre aufrecht erhalten werden. Praktisch stellt sich die Frage, wie viel wir tatsächlich sperren wollen. Man muss sich den Möglichkeiten anpassen. Wenn wir Auftrag geben, jedes Flugzeug zur Landung zu zwingen, so besteht die Gefahr des offenen Konfliktes mit dem Staat, der unsere Neutralität verletzt hat; dies wird viel schlimmer sein, als wenn wir eine Neutralitätsverletzung bloss feststellen und dann auf diplomatischem Wege vorgehen. Demnach sollte an die Flieger der – natürlich geheime – Auftrag gegeben werden, nicht über eine bestimmte Höhe zu fliegen.

Oberstdiv. Bandi: Man sollte in dieser Sache gar nichts weiter tun; wenn wir

3. *L'Arrêté* du Conseil fédéral interdisant le survol du territoire suisse en cas de mobilisation (du 24 février 1939) a été publié le 29 août 1939 (Cf. RO, 1939, vol. 55, pp. 752-754). Sur l'élaboration de cet arrêté, cf. E 2001 (D) 3/539.

«vertrauliche» Weisungen geben, so sind sie nicht mehr vertraulich. Wenn wir die Verfolgung ausländischer Flugzeuge aufnehmen, so müssen wir froh sein, wenn wir sie vor der Grenze noch erwischen, da die Tiefe unseres Landes, flugtechnisch gesprochen, sehr gering ist. Ferner müssen unsere Flugzeuge ohnehin auf einer bestimmten Höhe bleiben, da unsere Atmungsgeräte noch nicht vollwertig sind. Ich beantrage deshalb, in Bezug auf Begrenzung der Höhe gar nichts vorzukehren.

Oberst von Erlach: Vor 6-7 Jahren wurde Prof. Max Huber von der Generalstabsabteilung aus ersucht, seine Auffassung über die Neutralität des Luftraumes niederzulegen. Aus seinen Ausführungen ging hervor, dass es sehr schwierig ist, rechtlich und praktisch eine gute Lösung zu finden⁴. Aus völkerrechtlichen Gründen sollte man unbedingt vermeiden, eine Grenze in der Höhe festzusetzen. Es erhebt sich jedoch die Frage, ob es genügt, wenn wir gegen ein erkanntes Überfliegen unseres Gebietes Fliegerstreitkräfte einsetzen, oder ob wir auf diese Neutralitätsverletzung auch mit unseren Erdstreitkräften reagieren müssen. Dies ist eine rein politische Frage, die jedoch beantwortet werden muss. Anzustreben ist eher eine Lösung ohne den Einsatz der Gesamtarmee.

Prof. von Waldkirch weist darauf hin, dass er über Neutralität des Luftraums im Juli 1936 an die Generalstabsabteilung ein Gutachten erstattet hat⁵. Der neutrale Staat ist nach Massgabe der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und Möglichkeiten verpflichtet, Neutralitätsverletzungen entgegen zu treten. Die Reaktion wird sich danach richten, ob die Verletzung absichtlich oder unabsichtlich geschah, und ob sie schwer oder leicht ist. Es wird unmöglich sein, den ganzen Luftraum wirksam zu überwachen. Setzt man eine Höhengrenze fest, so ist es für ausländische Flugzeuge ein leichtes, sich bald über, bald unter der festgesetzten Grenze zu halten.

Minister Bonna weist auf die Schwierigkeit der Frage hin und kann sich noch nicht abschliessend äussern. Vom politischen Standpunkt aus besteht folgende Bindung der Schweiz: Erklärung von Bundesrat Motta in Genf 1938, wonach die Schweiz die Opfer auf sich nimmt, die ihr für ihre Neutralität durch ihre geographische Lage auferlegt werden und wonach sie Neutralitätsverletzungen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln entgegen treten wird⁶. Er glaubt, dass dem Bundesrat empfohlen werden soll, alle ausländischen Flugzeuge im schweizerischen Luftraum zu verfolgen, jedoch nur nach Massgabe der uns zur Verfügung stehenden Mittel.

Oberstkkdt. Labhart: Nach dem Bundesratsbeschluss über die Luftsperr

4. Cf. E 27/15797: *expertise de Max Huber du 22 avril 1933.*

5. Cf. E 27/15797: *expertise d'Ed. von Waldkirch du 22 juillet 1936.*

6. *La déclaration de Motta lors de la séance du 14 mai 1938 se trouve dans le Journal officiel de la Société des Nations: au nom du Conseil fédéral, le Chef du Département politique déclare: La Suisse demeurera fidèle à l'idéal de collaboration et de bonne entente internationale qui a toujours été le sien et qui continuera à l'animer. Elle ne reculera pas (...) devant les sacrifices que lui impose sa position géographique. Elle a toujours eu la volonté – et cette volonté est inébranlable – de défendre par tous les moyens en son pouvoir son sol et son domaine aérien dans l'intérêt commun de tous les Etats et, notamment, de ses voisins. A ce sujet, cf. la lettre de Motta à Minger du 19 mai 1938 (E 27/15797).*

können Flugzeuge durch jedes Mittel zur Landung gezwungen oder beschossen werden. Im Vordergrund steht die politische Frage. Werden Reaktionen unsererseits als Handlungen zur Wahrung der Neutralität oder als kriegerische Handlungen aufgefasst werden?

Die Organe unserer Fliegerabwehr und der Luftwaffe müssen genaue Weisungen erhalten. Ich frage mich, ob Neutralitätsverletzungen vorderhand nicht bloss festgestellt werden sollen, worauf eine diplomatische Aktion einzuleiten wäre.

Oberst Frick weist darauf hin, dass sich die kürzliche Unterredung des französischen Luftattachés Thiébaud gerade auf das Verhalten der Schweiz gegenüber Neutralitätsverletzungen durch Flieger bezog. Eine Abwehr unsererseits sollte uns nicht zwingen, dann auf der Seite des Gegners desjenigen, der die Neutralitätsverletzung begeht, kämpfen zu müssen. Die Weisung betr. Begrenzung der Höhe dürfte nur an die Kommandanten gegeben werden, welche an ihre Untergebenen entsprechende Weisung nur im Einzelfall erteilen. Die Erklärungen an das Ausland betr. Abwehr von Neutralitätsverletzungen durch Flieger sollten sehr vorsichtig abgefasst werden.

Prof. von Waldkirch: Nach dem Haager Abkommen ist jedes gewaltsame Zurückweisen einer Neutralitätsverletzung erlaubt und darf nicht als feindliche Handlung angesehen werden. Es steht ganz im Ermessen des Neutralen, welches Verhalten er bei einer Neutralitätsverletzung einnehmen will; im äussersten Fall wird er gegen den Verletzer in den Krieg eintreten. Dass das Abschiesen von Flugzeugen, mit welchen Neutralitätsverletzungen begangen werden, als kriegerische Handlung angesehen werden könnte, ist nicht nur juristisch, sondern auch faktisch unhaltbar. Ein Abschuss kann nicht nur über oder unmittelbar unter einer als Grenze festgesetzten Höhe stattfinden, sondern auch 50 oder 100 Meter über dem Boden, so dass hier die Festsetzung einer bestimmten Höhengrenze doch wieder wertlos wäre.

Oberstdiv. Bandi hält an seiner Auffassung fest, dass in Bezug auf Höhenbegrenzung gar nichts vorzukehren sei. Die Truppen haben jetzt Befehl, gegebenenfalls zu schiessen; wenn wir dies nicht tun, so kann ein Kriegführender sagen, dass wir gar nicht in der Lage seien, unsere Neutralitätspflichten zu erfüllen, und sich so in unerwünschter Weise in unsere Angelegenheiten einmischen.

Oberst von Erlach: Wenn sich Flieger in sehr grosser Höhe befinden, können dann Meinungsverschiedenheiten entstehen, ob sie sich über der Schweiz befinden oder nicht?

Oberstdiv. Bandi: Es kommt auf den Standort an; in der Nähe der Grenze wird die Feststellung sehr schwierig sein. Aber in der Landesmitte wird man dies bei Tag und guter Sicht unbedingt feststellen können. Auf der von den ausländischen Fliegern voraussichtlich eingeschlagenen Route wird jedoch die Erkennbarkeit des Überfliegens schweizerischen Gebiets sehr schwierig, wenn nicht unmöglich sein.

Oberstlt. Masson: Meine Unterredung mit Herrn Thiébaud hatte rein privaten Charakter; Herr Thiébaud ist aber über die französischen Interessen sehr gut orientiert; insbesondere möchten die Franzosen wissen, wie wir auf Neutralitätsverletzungen reagieren. Ich habe mich dahin ausgedrückt, dass, wenn eine

Luftflotte die Schweiz überfliegt, dies als Verletzung unserer Neutralität angesehen würde.

Oberstdiv. Bandi: Wenn ich vorhin sagte, dass es in der Nähe der Grenze nicht einwandfrei festzustellen sei, ob schweizerisches Gebiet überflogen werde oder nicht, so galt dies für einzelne Flugzeuge, nicht aber für ganze Geschwader oder Luftflotten.

Oberstkkdt. Labhart: Die Flieger haben ihre Aufträge erhalten und werden gegebenenfalls schießen; dieser Auftrag sollte aufrecht erhalten werden. Die Erledigung der eventuellen Zwischenfälle wird Sache der Diplomatie sein.

Oberst Logoz: Dieses Verhalten ist genau im Sinne der Erklärung von Bundesrat Motta. Welche Weisungen sind für das Verhalten gegen ausländische Flieger an die Erdtruppen gegeben worden?

Oberst von Erlach: Die Erdtruppen reagieren gleich wie die Flieger: Signale und Beschuss.

Oberstkkdt. Labhart stellt fest, dass wir unsere Neutralität im *ganzen* Luftraum nach Massgabe der Möglichkeiten und der uns zur Verfügung stehenden Mittel wahren sollen⁷.

7. *Le Chef du Département politique, G. Motta, adresse le 21 septembre 1939 une lettre (non reproduite) au Chef du Département militaire, R. Minger. Il y affirme notamment:* Nous pensons que, pour le moment du moins, il n'y a pas lieu de prendre d'initiative en vue d'une limitation de notre domaine aérien, en ce sens que, passé une certaine altitude, les avions militaires étrangers seraient censés naviguer dans un espace libre, comparable à la haute mer en droit maritime. C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'avait abouti la conférence tenue, le 3 septembre, au Quartier général, sous la présidence du Colonel Commandant de corps Labhardt, Chef de l'Etat-Major général de l'Armée. Si les Etats du groupe d'Oslo examinent ce problème, nous serons renseignés et verrons, d'entente avec vous, dans quel sens nous pourrions, le cas échéant, faire connaître notre opinion. Mais il est douteux que lesdits Etats aboutissent à des solutions s'écartant sensiblement de la pratique actuelle.