

10 OCTOBRE 1939

413

180

E 2001 (D) 3/300

*La Division des Affaires étrangères du Département politique<sup>1</sup>  
aux Légations et Consulats généraux de Suisse*

*Copie*

LC B.51/10 – SB.

Bern, 10. Oktober 1939

Wir lassen nachstehend eine kurze zusammenfassende Darstellung der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse folgen, die sich für die Schweiz aus der Beobachtung der Neutralität im gegenwärtigen Krieg und der Notwendigkeit, diesem politischen Grundsatz strenge Nachachtung zu verschaffen, ergeben.

Mit der Resolution des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938 wurde die Schweiz aus der Verpflichtung des Völkerbunds Paktes, an Sanktionen teilzunehmen, entlassen und damit war ihre uneingeschränkte Neutralität wieder hergestellt. Diese Tatsache wurde der deutschen und der italienischen Regierung zur Kenntnis gebracht, die beide daraufhin eine beinahe gleichlautende Erklärung abgaben, in der hervorgehoben wird, dass dem Willen der Schweiz zur Neutralität bei ihnen jederzeit der Wille entsprechen werde, diese Neutralität zu achten<sup>2</sup>.

Unmittelbar vor Ausbruch der Feindseligkeiten zwischen Deutschland und Polen hat die deutsche Regierung am 26. August<sup>3</sup> unter Hinweis auf ihre vorerwähnte Erklärung diese durch ihren Gesandten in Bern in mündlicher Form wiederholt, der Erwartung Ausdruck gebend, dass die Schweiz sich ihrerseits an die Richtlinien strenger Neutralität halten werde. Der italienische Gesandte in Bern hat, ebenfalls in mündlicher Form, eine ähnliche Erklärung abgegeben<sup>4</sup>. Nach Empfang der wenige Tage nachher erfolgten schweizerischen Neutralitätserklärung haben die deutsche und die italienische Regierung auf ihre frühern Kundgebungen verwiesen.

Wir fügen die schweizerische Neutralitätserklärung und die auf sie ergangenen Antworten im Wortlaut (unter Gegenüberstellung des Textes für das Jahr 1914)<sup>5</sup>, sowie eine Liste der Neutralitätserklärungen dritter Staaten als Anlage bei<sup>6</sup> und beschränken uns hier noch auf einige allgemeine Bemerkungen.

Die französische Regierung hat unsere Neutralitätserklärung dahin beantwortet, dass Frankreich sie peinlich achten werde. Die an sich selbstverständliche Voraussetzung der Innehaltung der Neutralitätspflichten durch die Schweiz hat sie dabei nicht erwähnt; hingegen hat die britische Regierung nicht

---

1. *La lettre circulaire est signée* Feldscher.

2. *Cf.* E 2001 (D) 3/299.

*Sur le retour de la Suisse à la neutralité intégrale, cf. aussi* E 2001 (D) 1/21, E 2001 (D) 4/1 et 2.

3. *Cf.* N° 132.

4. *Cf.* N° 141.

5. *Cf.* DDS, vol. 6, N° 16.

6. *Non reproduite.*

unterlassen zu bemerken, dass sie die schweizerische Neutralität in vollem Umfang achten werde, soweit die Schweiz ihrerseits alle erforderlichen Massnahmen treffe, um eine uneingeschränkte Neutralität zu wahren und aufrechtzuerhalten.

Die britische Regierung hatte ursprünglich beabsichtigt, ihre Erklärung über die Achtung der schweizerischen Neutralität an die Bedingung zu knüpfen, dass sie von der gegnerischen Kriegsführung ebenfalls beobachtet werde. Wäre eine solche Bedingung zugelassen worden, so hätte England es in der Hand gehabt, bei wirklichen oder vermeintlichen Neutralitätsverletzungen einer Feindesmacht, sofort und ohne erst die Schweiz zu befragen, auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft militärisch einzugreifen. Der Bundesrat hat die britische Regierung nicht im Zweifel darüber gelassen, dass er einen solchen Standpunkt nicht anerkennen und jede Verletzung der schweizerischen Neutralität aus eigenen Kräften zurückweisen würde. Eine Intervention einer dritten Macht könne erst auf ein ausdrückliches schweizerisches Begehren hin in Betracht kommen, und wenn sie ohne ein solches eintreten würde, müsste darin ebenfalls eine Neutralitätsverletzung erblickt werden. Diese Feststellung ist schon vor einigen Monaten auch gegenüber der französischen Regierung gemacht und vom Vorsteher des politischen Departements öffentlich vertreten worden. Sie ist unbestritten geblieben und hat auf die deutsche Regierung, die wegen der von England und Frankreich gegenüber einer Reihe von Staaten gegebenen Sicherheitsgarantien misstrauisch geworden war, beruhigend gewirkt.

Während des Kriegszustandes befolgt die schweizerische Neutralitätspolitik den Grundsatz, keine feindselige Handlungen gegen kriegführende Staaten zu unternehmen sowie keinen Staat in seiner Kriegsführung zu unterstützen. Diese Richtlinien finden sich in den Art. 1 und 2 der Verordnung des Bundesrates über die Handhabung der Neutralität vom 14. April 1939 niedergelegt (s. eidg. Gesetzsammlung 1939, Bd. 55, S. 810). Es gehört zur Pflicht des Neutralen, jeder Verletzung seiner Gebietshoheit durch einen Kriegführenden sofort entgegenzutreten. Dass dieser entschlossene Wille zur Abwehr gegenüber allen Nachbarn sich in gleicher Weise bekunde, ist besonders wichtig, denn eine kriegführende Partei, deren Sache beim Volke des Neutralen starken Sympathien begegnet, könnte sich leicht von dem Gedanken verleiten lassen, mit einem Einmarsch in das Land des Neutralen offene Türen einstossen zu können. Armee und Behörden unseres Landes sind sich deshalb bewusst, dass jedem Versuch einer Neutralitätsverletzung mit Nachdruck begegnet werden muss, und auch die öffentliche Meinung bringt der Notwendigkeit, diesen Grundsatz strenge anzuwenden, Verständnis entgegen.

Soweit eine Verteidigung des Luftraums in Betracht kommt, wird nicht so sehr der Wille zur Abwehr als deren Wirksamkeit häufig fraglich sein. Alle in dieser Hinsicht wahrgenommenen Verletzungen werden den hierfür verantwortlichen Staaten mitgeteilt, und in schwerwiegenden Fällen erfolgt eine diplomatische Intervention. Was die schwierige Frage betrifft, ob der schweizerische Luftraum nur bis zu einer gewissen Höhe geschützt werden und demnach als neutral gelten könne, so lässt sich die Ansicht des Bundesrates dahin fassen, dass die Schweiz, wie es hinsichtlich ihres territorialen Gebiets geschieht, auch ihr Luftgebiet mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen

gewillt ist. Von unserm Land wird somit grundsätzlich der Standpunkt eingenommen, der übrigens auch von mehreren Staaten der Oslo-Gruppe geteilt wird, dass der Neutrale seiner Pflicht genügt, wenn er nach Massgabe seiner Kräfte den Luftraum schützt. *Ultra posse nemo tenetur*.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass namentlich einige exponierte Grenzzipfel unseres Landes der Überfliegung durch fremde Flieger ausgesetzt sind, so z.B. das Gebiet der Ajoie, von Schaffhausen und des Sotto Cenere. Diplomatische Schritte mussten von unserer Seite in Paris und Rom unternommen werden, wobei indessen hervorzuheben ist, dass die italienischen Verletzungen unserer Gebietshoheit keine Verletzungen der Neutralität darstellten, da sie nicht seitens einer kriegführenden Macht erfolgten. Die italienischen Behörden haben strenge disziplinarische Massnahmen zur Beseitigung vorgekommener Misstände getroffen. Eine Antwort der französischen Regierung steht noch aus. Die deutsche Regierung hat sich für eine in Schaffhausen begangene Verletzung unseres Luftraums spontan entschuldigt.

Soweit in wirtschaftlichen Dingen die Neutralitätspolitik eine Rolle spielt, besitzt sie ebenfalls politischen oder militärischen Charakter, und es ist unzulässig, wie es oft geschieht, von einer wirtschaftlichen Neutralität zu sprechen<sup>7</sup>. Denn auf wirtschaftlichem Gebiet hat die Schweiz keine andere Neutralitätsbestimmung einzuhalten als Art. 9 des Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, der vorsieht, dass bei autonomen Massnahmen einer neutralen Macht, die sich auf Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen und Ausrüstungsgegenständen für Heer oder Flotte beziehen, gegenüber allen Kriegführenden gleiches Mass anzuwenden sei. Die besondern Handelsverträge mit den einzelnen Staaten bleiben selbstverständlich vorbehalten. Die Schweiz hat mit ihren drei Nachbarstaaten bereits Abmachungen über Ermöglichung von Durchfuhren zur Versorgung unseres Landes getroffen. Sie steht mit Deutschland und Frankreich in Wirtschaftsunterhandlungen zur Anpassung an die Kriegswirtschaft, und solche mit Grossbritannien sind bevorstehend. Die Bestimmungen der Kriegskonterbande berühren als eine Sache des Seerechts die Schweiz nur indirekt. Besondere Bedeutung kommt in den Wirtschaftsabkommen der Behandlung des Kriegsmaterials zu, dessen Ausfuhr gemäss der oberwähnten Haager Konvention den Regierungen der neutralen Staaten selbst grundsätzlich untersagt ist, den Angehörigen dieser Staaten aber offensteht. In der Neutralitätsverordnung vom 14. April 1939 hat der Bundesrat auch für Privatpersonen die Ausfuhr von Kriegsmaterial verboten, doch sind Ausnahmen statthaft, soweit wirtschaftliche Erwägungen es erfordern und die hiefür festgesetzten Bedingungen allgemeiner Natur innegehalten werden. Der Bundesrat hat denn auch bereits die Erlaubnis erteilt zur Ausfuhr von solchem Kriegsgerät nach Deutschland, Frankreich und England, das vor Ausbruch des Krieges in der Schweiz bestellt worden war. Er hat ausserdem den grundsätzlichen Beschluss gefasst, dass schweizerische Firmen Kriegsmaterial nach kriegführenden Staaten liefern könnten, wenn vom Standpunkte der militärischen

---

7. Cf. N° 162.

Bedürfnisse des eigenen Landes aus dem nichts entgegenstehe und die Rohstoffe für das ausgeführte Material aus dem betreffenden Staat eingeführt werden. Der Grundsatz der Parität unter den kriegführenden Parteien muss auch in diesem Falle beobachtet werden.

Schliesslich wäre noch zu erwähnen, dass der Nachrichtendienst, sowie das Presse- und Filmwesen der Aufsicht der militärischen Instanzen unterstellt worden sind, welche, soweit das Ausland in Betracht kommt, in engster Fühlungnahme mit dem Politischen Departement arbeiten (Bundesratsbeschluss vom 8. September 1939 betreffend die Landessicherheit<sup>8</sup> auf dem Gebiete des Nachrichtenwesens und Bundesratsverordnung vom 22. September 1939 über die Wahrung der Sicherheit des Landes<sup>9</sup>). Die allgemeine Vorzensur kann nur durch besondern Beschluss des Bundesrates eingeführt werden. Die Konzessionspflicht für Presse- und Nachrichtenagenturen ist, auf Ermächtigung des Bundesrates hin, durch das Armeekommando verfügt worden.

#### ANNEXE

E 1001 1/EPD / 1.7.-31.12.1939

#### *Proposition du Département politique au Conseil fédéral*<sup>10</sup>

Berne, 12 septembre 1939

Alors que, en matière touristique et commerciale, notre propagande à l'étranger est assurée par des organismes spéciaux bénéficiant d'assez larges crédits (Office suisse du tourisme, Bureau de propagande des Chemins de fer fédéraux, Office suisse d'expansion commerciale), dans le domaine politique, aucun appareil spécialisé n'a été constitué jusqu'ici pour faire comprendre et apprécier en dehors de nos frontières par l'opinion publique les raisons qui dictent l'attitude de notre pays à l'égard des questions d'ordre général. Cette propagande dont aucun Etat ne saurait

8. Cf. RO, 1939, vol. 55, pp. 921 ss.

9. Cf. RO, 1939, vol. 55, pp. 1115 ss.

Sur les débuts de la Division Presse et Radio, cf. notamment E 27/ 14397-14444 et E 4450/ 33.

10. Le code qui figure en tête de ce document indique que ce texte a été rédigé par P. Bonna, Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique.

Sur l'origine de cette proposition, cf. la lettre du 6 janvier 1939 du Directeur de la Neue Zürcher Zeitung, Ernst Rietmann, et la réponse du 12 janvier du Chef du DPF, G. Motta (E 2001 (D) 3/15 et E 2001 (D) 1/4).

Le Conseil fédéral approuve cette proposition lors de sa séance du 18 septembre 1939 (E 1004.1 1/ 389/ N° 1178).

A cette même date, le journaliste Eric Kessler est attribué à la Légation de Suisse en Grande-Bretagne pour la durée de la guerre, comme collaborateur qualifié qui puisse se consacrer entièrement aux questions de presse et de propagande. En raison des excellents services qu'il rend à notre légation, M. Kessler, assimilé tout d'abord à un attaché de légation, sera nommé en 1943 secrétaire de légation de II<sup>e</sup> classe, puis de I<sup>e</sup> classe (PVCF N° 2185 du 14 décembre 1944, E 1004.1 1/452).

se passer complètement n'a naturellement jamais cessé de retenir l'attention de nos représentants diplomatiques et a donné lieu de leur part, de tout temps, à une activité incessante bien que discrète. Cependant, depuis assez longtemps déjà, la question de savoir si cette activité spéciale ne devrait pas être plus systématique et plus développée a été posée de divers côtés. Le Conseil fédéral a déjà eu à examiner des suggestions formulées dans ce sens par des milieux n'appartenant pas à l'Administration. Par décision du 4 juillet 1939<sup>11</sup>, il a chargé le Département Politique d'en poursuivre l'examen.

Les circonstances récentes de la guerre donnent à cette question délicate un caractère d'extrême acuité. Il ne s'agit plus, en effet, d'étudier comment nous pourrions améliorer notre crédit moral dans les pays étrangers, mais de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour empêcher que notre volonté de stricte neutralité soit mal comprise et que des appréciations tendancieuses ou malveillantes nuisent à nos intérêts vitaux. La nécessité d'une action immédiate à cet égard s'impose à tous les esprits préoccupés de l'avenir de notre pays; l'Etat-Major Général de l'Armée nous a notamment fait savoir qu'elle retenait très sérieusement son attention et qu'il considérait comme extrêmement souhaitable qu'une organisation en vue de la propagande suisse à l'étranger soit rapidement mise sur pied.

L'opportunité d'agir rapidement ne saurait être contestée. Elle ne doit pas faire oublier cependant que l'action à entreprendre est de caractère fort délicat. Elle exige beaucoup de prudence et de tact, surtout lorsqu'il s'agit d'un pays qui, comme la Suisse, fait une politique d'équilibre et d'amitié envers chacun et n'a à faire triompher aucun programme d'expansion politique. Une propagande trop retentissante provoque immédiatement des réactions et il est frappant de constater que, de tous les pays d'Europe, celui qui a déployé dans ce domaine l'activité la plus grande au cours de ces dernières vingt années est précisément la Tchécoslovaquie. La transposition dans le domaine politique des méthodes qui peuvent être employées avec succès en matière touristique ou commerciale serait une erreur à éviter à tout prix. Une propagande efficace en faveur de la Suisse doit répudier résolument les moyens un peu gros et se faire nuancée et discrète. Elle doit, d'autre part, s'adapter aux habitudes et au tempérament de chaque pays, utiliser les bonnes volontés et les sympathies et éviter tout ce qui pourrait avoir un caractère agressif à l'égard de quiconque.

Une besogne aussi nuancée ne peut pas être réglée à distance par un organe central en Suisse. Il importe absolument qu'elle soit accomplie par nos Légations à l'étranger qui ont déjà acquis dans ce domaine une précieuse expérience. Il faut laisser à nos Ministres le soin d'agir pour le mieux en tirant parti des concours bénévoles auxquels ils ont déjà recouru dans le passé et s'en remettre à eux pour continuer, avec des moyens nouveaux, la tâche déjà commencée à laquelle ils ont mûrement réfléchi.

Les moyens nouveaux à mettre à la disposition de nos Légations pour leur permettre de se consacrer plus activement que par le passé à la propagande sont de deux ordres. Il faudra, sans doute, surtout dans les postes particulièrement chargés, renforcer légèrement le personnel diplomatique actuel pour permettre à un des collaborateurs du Ministre de consacrer l'essentiel de son temps aux questions de presse et de propagande, au contact avec les journalistes suisses et étrangers et à l'étude soigneuse des nouvelles concernant la Suisse, paraissant dans la presse du pays. Il conviendra, d'autre part, de mettre nos Légations en mesure de recourir sur place à un ou plusieurs agents officieux capables d'exercer une action qu'une mission officielle ne peut pas déployer. Nous n'entendons nullement faire allusion par là aux démarches équivoques auxquelles pourrait donner lieu la vénalité de beaucoup de journaux. Nous sommes d'avis, au contraire, que la corruption est un moyen à écarter pour le moment, non seulement parce qu'il est extrêmement coûteux, mais parce qu'il ne donne pas des résultats durables et que, du jour où nous y aurons recours, la bonne volonté dont nous bénéficions gratuitement de la part de journaux notoirement vénaux ne pourra plus être obtenue qu'au prix de subsides de plus en plus chers. L'action officieuse à laquelle nous pensons est celle qui doit se déployer discrètement par des relations personnelles dans les rédactions, par des rapports de camaraderie avec les journalistes et pour laquelle une personnalité

---

11. E 1004.1 1/387, N° 1342.

revêtue d'une fonction diplomatique officielle, même de celle d'«attaché de presse», a les coudées beaucoup moins franches qu'un publiciste ou un journaliste suisse déjà installé dans le pays. Jusqu'ici nos Légations ont eu maintes fois recours au concours bénévole des journalistes suisses pour une activité de ce genre. Elles ne sauraient toutefois les mettre plus largement à contribution et surtout leur demander une action systématique que si elles sont en mesure de rémunérer les services qu'elles demandent. Il ne s'agirait pas, dans notre esprit, d'un traitement, mais d'une indemnité en rapport avec le temps qui sera consacré à l'action de propagande en faveur du pays. Nous sommes dans l'impossibilité d'indiquer, même approximativement, l'ampleur de la dépense qui serait nécessaire à cet effet. Des propositions concrètes devront être demandées à chacune des Légations qui devront recourir au concours de tels agents. Nous recommanderons une prudente économie et nous souhaiterions être autorisés à régler les détails de l'indemnisation, d'entente avec le Département des Finances.

Tout en laissant à nos Légations le soin et la responsabilité d'agir pour le mieux, étant données les circonstances spéciales des pays dans lesquels elles sont accréditées, il convient cependant de les aider dans leur besogne délicate en leur fournissant, périodiquement et au fur et à mesure des besoins, les informations et la documentation qui pourra servir de base aux articles qu'elles tenteront de faire publier par la presse étrangère. Il ne s'agit naturellement pas de concurrencer les agences de presse qui diffusent quotidiennement des nouvelles sur la Suisse, mais bien de réunir et de renouveler des notes permettant de dissiper des malentendus, de rectifier des inexactitudes et de faire pénétrer dans l'opinion étrangère un ensemble d'idées, évidentes chez nous, mais moins facilement comprises en dehors de nos frontières, que l'on peut résumer par les quatre thèmes suivants:

1) La neutralité est une nécessité organique pour la Suisse. Elle répond à une évolution historique.

2) La neutralité suisse est dans l'intérêt de l'Europe.

3) La Suisse est résolue à défendre sa neutralité contre quiconque et elle est en mesure de le faire.

4) Cette neutralité n'est pas égoïste, mais généreuse, car elle permet d'atténuer les maux de la guerre pour les belligérants.

Ces informations périodiques ne peuvent être utilement préparées que par des personnalités supérieures. Nous nous proposons de faire appel à cet effet en première ligne à Monsieur Pierre KOHLER, professeur à l'Université de Berne et à Monsieur Jean de SALIS, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale, qui nous ont déjà promis leur concours. Nous nous réservons de leur associer d'autres personnalités du même ordre. Ces collaborations devront faire l'objet d'une indemnisation équitable au prorata du travail fourni.

Nous pensons avoir ainsi tracé l'esquisse d'un organisme de propagande basé sur nos Légations à l'étranger, susceptible de s'adapter au fur et à mesure des circonstances à tous les besoins et de rendre, avec un appareil administratif aussi simple que possible les services qu'exige l'intérêt du pays. Le système que nous préconisons est, pensons-nous, celui qui entraînera le minimum de frais. Comme il doit s'adapter aux événements et aux conditions locales, nous ne voyons pas la possibilité d'en établir à l'avance le budget. Nous croyons que, vu les circonstances, le Conseil fédéral peut s'en remettre à notre Département et au Département des Finances pour en autoriser, au fur et à mesure des besoins, les dépenses dans un esprit de sage économie. Il est bien entendu que ce plan ne sera réalisé que progressivement et ne s'étendra d'abord qu'aux pays où il est essentiel de nous concilier l'opinion publique. Il va également de soi qu'au moment où l'organisation prévue par le Département de l'Intérieur sera en état de fonctionner, une étroite collaboration devra s'établir entre la Fondation Pro Helvetia et notre service de propagande politique à l'étranger<sup>12</sup>.

L'action de propagande à entreprendre devant être discrète et prudente, il serait préférable de ne pas publier ce que nous avons l'intention de faire à cet égard. La nouvelle que le Conseil fédéral a décidé d'organiser une action de ce genre ferait, en effet, immanquablement croire à des projets beaucoup plus vastes et donnerait lieu à de fausses interprétations et à des commentaires nuisibles.

---

12. Cf. E 3800 1/51 et 55.