

Zeitschrift: Serie Ares : histoire militaire = Militärgeschichte
Herausgeber: Association suisse d'histoire et de sciences militaires
Band: 5 (2021)

Artikel: Nachrichtendienste in neutralen Ländern : Einleitung = Le renseignement dans les pays neutres : introduction
Autor: Vuilleumier, Christophe
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1043671>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 26.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Introduction

Cet ouvrage est le fruit d'un colloque sur le renseignement dans les pays neutres, tenu au *Geneva Centre for Security Policy* les 19 et 20 octobre 2018. Il paraît à point nommé, quelques mois après le scandale national de Crypto AG qui a généré une ambiance pour le moins explosive dans de nombreux milieux helvétiques. Il s'agit dès lors d'une occasion particulière pour non seulement revenir sur les pratiques de l'espionnage dans les pays neutres et plus particulièrement en Suisse, mais également sur la notion de neutralité.

Rappelons tout d'abord que l'histoire des services de renseignement et de l'espionnage, plus connue sous l'appellation *Intelligence Studies*, s'attache à la création, à l'évolution et aux développements des services de renseignement ainsi qu'aux conséquences de leurs activités. Militaire, économique ou politique, les services de renseignement ont connu au cours du xx^e siècle des phases successives, inhérentes aux époques, aux tensions internationales, aux nationalités des services concernés ainsi qu'aux pays dans lesquels ils ont étendu leurs activités. Les pays neutres, comme la Belgique avant la Première Guerre mondiale, ou la Suisse, durant les deux guerres mondiales autant que pendant la Guerre froide, ont joué en l'occurrence des rôles éminemment importants en raison des espaces de négociation qu'ils ont représenté et des situations spécifiques qu'ils occupaient. L'affaire récente de Crypto AG en représente sans doute un exemple particulièrement emblématique à l'égard de la Suisse !

Quant à la sacrosainte neutralité, celle-ci a été déclarée, en ce qui concerne la Suisse, le 20 mars 1815 lors du Congrès de Vienne. Perpétuelle, cette neutralité a ensuite été codifiée par le droit international en 1907 au travers du traité de neutralité de La Haye, la Suisse ayant alors ratifié la « Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre ». Un *droit de neutralité* qu'il faut distinguer d'une *politique de neutralité* et qui oblige ou permet – c'est selon – au pays neutre d'adopter un devoir d'impartialité et de non-intervention dans un conflit et de rester étranger à ce dernier. Ce *droit de neutralité* s'est en l'occurrence révélé bien relatif au cours du xx^e siècle car si la Suisse a pu être en large partie préservée des deux guerres mondiales, tel ne fut pas le cas de la Belgique par exemple, déclarée neutre pourtant depuis 1831, et envahie par les armées allemandes au mois d'août 1914. Une neutralité soumise donc au bon vouloir des pays belligérants et aux puissances avançant sur des échiquiers géostratégiques continentaux ou planétaires des pions jugés utiles !

Ce *droit de neutralité* dont jouit la Suisse ne pourrait se suffire à lui seul sans le déploiement d'une *politique de neutralité* devant concrétiser et garantir cette valeur en la crédibilisant aux yeux de la communauté interna-

tionale. L'accueil des « Bourbaki », durant la guerre franco-allemande de 1870-1871, ainsi que, véritable coup marketing, l'internement dans le pays de militaires étrangers blessés en 1916 furent indéniablement des mesures inhérentes à la *politique de neutralité* réfléchies par la Suisse permettant à celle-ci de renforcer son image de neutralité, comme le colonel Hauser, médecin-chef de l'armée suisse en charge des internements en 1917, devait le relever « l'internement constitue une sérieuse garantie de notre neutralité ».

La neutralité, pourtant, ne constitue pas une fin en soi. Elle est un outil, un instrument servant le principe supérieur que représente l'intérêt du pays. Theophil Sprecher von Bernegg, le chef de l'état-major helvétique en 1916, devait l'exprimer de manière explicite lors d'un autre scandale, celui des colonels, en déclarant que « le service de renseignement peut entrer en conflit avec les exigences de la neutralité », cette dernière « impliquant bien évidemment des devoirs mais également des droits comme l'échange d'informations ». Un discours que cet officier ne renierait certainement pas dans le scandale de Crypto AG !

Cette vision pragmatique, opposée à l'évidence à une acception plus idéologique de la neutralité, s'attache aux réalités mouvantes des tensions internationales, tensions pouvant potentiellement impacter directement ou indirectement la Suisse. C'est là la raison fondamentale pour laquelle la *politique de neutralité* développée par la Suisse s'adapte aux circonstances extérieures, en adoptant des positions pouvant être flexibles permettant d'assurer sa politique de sécurité et sa politique extérieure. Cette diplomatie, au demeurant, n'est ni nouvelle ni spécifique. Au cours des siècles précédents, les régiments capitulés servant les souverains étrangers étaient proposés par les cantons suisses selon une logique relativement similaire, le principe supérieur relevant alors d'un intérêt économique.

Souvent ambiguë, floue, mal comprise, la neutralité de la Suisse – qu'il faut également distinguer des Suisses eux-mêmes qui ont démontré à bien des reprises des partis pris et des engagements personnels – soulève de nombreuses interrogations alors qu'il est question d'espionnage ou de ventes d'armes. Bien entendu, la question qui brûle les lèvres de nombreuses personnes est de connaître le niveau d'instrumentalisation du pays, ce d'autant plus dans un contexte historique comme celui de la Guerre froide, la Suisse faisant alors partie du Bloc de l'Ouest tant sur le plan idéologique qu'économique. Et puis, doctrine et propagande allant de pair, notre vision contemporaine est inévitablement soumise non seulement à l'évolution de nos champs de références mais encore au positionnement manichéen dans lequel nous nous projetons plus fréquemment de manière inconsciente que consciente. Les collaborations entre les services de renseignement suisse et les résistants français durant la Seconde Guerre mondiale, évoquées dans ce livre par Hervé de Weck ou Yves Mathieu, seraient

sans aucun doute saluées et glorifiées par les mêmes qui remettent en question la neutralité de la Suisse dans d'autres contextes. Mais, il faut bien le reconnaître, si ces derniers varient, la position de la Suisse reste invariablement similaire : une adaptation à des situations particulières devant garantir sa neutralité et, tant que peut se faire, les droits de l'homme ! Tant que peut se faire ! Une nuance sibylline dont les conséquences peuvent s'avérer d'une gravité extrême. La décision du Conseil fédéral en 1942 de fermer les frontières aux réfugiés fuyant le régime nazi nous le rappelle périodiquement.

La Suisse est-elle sous couverture, comme se plaisent à l'exprimer les médias helvétiques ? Peut-être un peu plus que d'autres pays, mais pas beaucoup moins que de nombreux états occidentaux ! Car s'il est un aspect que les *Intelligence Studies* nous apprennent, c'est bien l'interaction continue entre les différents services de renseignement qui se surveillent mutuellement et les échanges d'informations, fragmentaires ou pas en fonction des intérêts respectifs, qui sont opérés communément depuis des décennies. Christian Rossé propose ainsi quelques reflets de cette réalité en esquissant dans cet ouvrage la communauté internationale du renseignement qui fonctionnait en Suisse durant la Seconde Guerre mondiale, Pierre Streit évoquant pour sa part l'affaire Masson, le fondateur des services de renseignement helvétiques au début de la Seconde Guerre mondiale, qui allait faire l'objet de critiques et d'attaques à l'issue du conflit le faisant sombrer dans une tragédie personnelle.

La neutralité, quoi qu'il en soit, apparaît comme un vecteur extraordinaire de l'espionnage dont les opérations se déroulent moins à l'égard du « pays hôte » que d'acteurs tiers présents sur le territoire pour des raisons diplomatiques ou économiques. Une neutralité représentant ainsi une plateforme tant pour les organisations internationales – dont la première, le Bureau de l'Union télégraphique internationale, s'installait en Suisse en 1868 – que pour des organisations de renseignement telle l'unité polonaise établie à Berne au cours de Seconde Guerre mondiale analysée par Tadeusz Panecki, ou pour des agents isolés comme le « maître espion » allemand Hans Schreck qui développa ses manigances entre Zurich et Genève de 1915 à 1928. L'espion soviétique Victor Louis, actif en Suisse durant la Guerre froide, et relevé par Jean-Christophe Emmenegger, illustre particulièrement bien la dimension de carrefour que revêt en l'occurrence la Suisse, et plus généralement les pays neutres.

Le jeu consistant le plus souvent pour ces acteurs du renseignement à tromper les regards indiscrets et les réseaux rivaux avec des rideaux de fumée et des stratagèmes aussi complexes que variés, des montages institutionnels alliant, en fonction des configurations, diplomatie, commerce, voire activités culturelles, allait rapidement être conçu par des tacticiens de la dissimulation pour camoufler des activités de renseignement. Ainsi devait naître à Berne la Metallum en 1915, imaginée par Walther Rathenau,

alors commissaire à l'approvisionnement militaire de Guillaume II, ou Crypto AG établi par les services d'espionnage américain durant la Guerre froide. Une réalité qui ne se dément pas depuis plus d'un siècle et qui se confirme presque mois après mois depuis plusieurs années avec, encore très récemment, une nouvelle affaire d'un agent de renseignement militaire russe, sous couverture de l'OMC, ayant tenté d'éliminer un marchand d'armes bulgare à Genève.

Cette évidence est telle d'ailleurs que le code pénal suisse, de 1937, prévoit en l'occurrence cinq articles portant sur l'espionnage, soit les articles 272, 273 et 274 qui préviennent des tentatives d'espionnage politique, économique ou militaire au préjudice de la Suisse, et les articles 300 et 301 qui interdisent tout acte d'hostilité contre un belligérant étranger et toute activité visant à recueillir « des renseignements militaires pour un État étranger au préjudice d'un autre État étranger ». Dès lors, ceux qui évoquent une trahison de la neutralité ou un déshonneur de la Suisse, alors qu'il est question d'espionnage en lien avec la Confédération, martèlent des mots dans un théâtre médiatique comme on agite des marottes devant des enfants, démontrant surtout leur méconnaissance de tensions internationales sous-jacentes à des enjeux auxquels la Suisse est inévitablement confrontée, et la réalité de ce que l'on peut parfois nommer des « guerres secrètes ».

Christophe Vuilleumier

Einleitung

Der vorliegende Band ist das Resultat eines 2018 durchgeführten Kolloquiums über militärische Aufklärung und Spionage in den neutralen Ländern. Wenige Wochen nach dem Ausbruch des Skandals um die Crypto AG, der von zahlreichen Gruppen der schweizerischen Gesellschaft als durchaus explosiv wahrgenommen wird, scheint das Thema besonders passend. Es ist also ein spezieller Kontext, in dem nicht nur die Praxis der Spionage in den neutralen Ländern und insbesondere in der Schweiz diskutiert, sondern zugleich das Konzept der Neutralität selbst in den Blick genommen werden kann.

Die Geschichte der Aufklärungsdienste und Spionage, die sogenannten *Intelligence Studies*, beschäftigen sich mit der Schaffung, dem Wandel und der Entwicklung der Geheimdienste sowie mit den Folgen von deren Aktivitäten. Ob militärisch, wirtschaftlich oder politisch ausgerichtet, Aufklärungsdienste durchliefen im 20. Jahrhundert verschiedene Entwicklungsschritte, je nach Epoche, internationalen Spannungen, Nationalitäten der involvierten Dienste und den Ländern, in denen sie ihren Aktivitäten nachgingen. Die Neutralen wie Belgien vor dem Ersten Weltkrieg oder die Schweiz während der beiden Weltkriege und während des Kalten Kriegs spielten zu Zeiten eine enorm wichtige Rolle wegen den ihnen eigenen Verhandlungsspielräumen und ihrer besonderen Situation. Die aktuelle Affäre um die Crypto AG stellt bezüglich der Schweiz diesbezüglich ohne Zweifel ein besonders typisches Beispiel dar.

Die unantastbare Neutralität der Schweiz wurde am 20. März 1815 am Wiener Kongress ausgerufen. Als ewige Neutralität wurde sie in der Folge im Neutralitätsvertrag von Den Haag von 1907 durch internationales Recht kodifiziert. Anschliessend ratifizierte die Schweiz den Vertrag als «Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs». Dieses *Neutralitätsrecht*, das von der *Neutralitätspolitik* unterschieden werden muss, legt dem neutralen Land eine Pflicht der Unparteilichkeit und des Nicht-Eingreifens in einen Konflikt auf und verpflichtet bzw. erlaubt ihm, einem solchen fernzubleiben. Dieses *Neutralitätsrecht* erwies sich im Übrigen im Lauf des 20. Jahrhunderts durchaus als relativ, denn während die Schweiz zwar in grossen Teilen von den zwei Weltkriegen bewahrt wurde, fielen im seit 1831 neutralen Belgien im August 1914 die deutschen Armeen ein. Es ist also eine Neutralität, die stets vom Goodwill der kriegführenden Länder abhing und von den Mächten, die die Neutralen auf den kontinentalen und globalen geostrategischen Schachbrettern als nützliche Spielfiguren bewegten.

Dieses Neutralitätsrecht allein konnte ohne die Entfaltung einer Neutralitätspolitik nicht genügen. Diese konkretisierte und sicherte die

Neutralität als Wert ab, indem sie ihr in den Augen der internationalen Gemeinschaft Glaubwürdigkeit verlieh. Die Aufnahme der Angehörigen der Bourbakiarmee während des französisch-deutschen Kriegs 1870-71 sowie, als regelrechter *Marketing coup*, die Internierung von verwundeten ausländischen Militärangehörigen waren unzweifelhaft von der Schweiz sorgfältig überlegte Massnahmen, die der Neutralitätspolitik inhärent waren und die der Schweiz erlaubten, ihre Reputation als neutrales Land zu verstärken. So konnte Oberst Carl Hauser, Oberfeldarzt und Chef der Abteilung Sanität der Schweizer Armee, der 1917 den Internierungsdienst leitete, feststellen: «Die Internierung stellt eine ernsthafte Garantie unserer Neutralität dar.»

Neutralität ist allerdings nicht Selbstzweck. Sie ist vielmehr ein Instrument, das dem Landesinteresse als übergeordnetem Grundsatz verpflichtet ist. Theophil Sprecher von Bernegg, 1916 Chef des Generalstabs der schweizerischen Armee, äusserte sich diesbezüglich ausdrücklich anlässlich eines anderen Skandals, der sogenannten Obersten-Affäre mit den Worten: «Der Geheimdienst kann mit den Anforderungen der Neutralität in Konflikt stehen», da diese «selbstverständlich Pflichten, aber eben auch Rechte wie das Recht auf Austausch von Informationen» beinhalte. Dieser Sichtweise würde der Offizier im Skandal der Crypto AG wohl kaum untreu!

Diese pragmatische Sichtweise, die der Selbstverständlichkeit einer mehr ideologisch geprägten Vorstellung der Neutralität offensichtlich entgegensteht, folgt den sich wandelnden Realitäten der internationalen Spannungen, welche stets das Potential haben, direkt oder indirekt die Situation der Schweiz zu beeinflussen. Dies ist der tiefere Grund, weshalb die Schweiz eine Neutralitätspolitik entwickelt hat, die sich den äusseren Umständen anpasst, indem sie flexible Positionen einnimmt, welche erlauben, sowohl sicherheits- wie auch aussenpolitisches Handeln zu gewährleisten. Alles in allem ist diese Art Diplomatie weder neu noch besonders. Während der vorhergehenden Jahrhunderte folgten die Schweizer Kantone bei der Auswahl der Kapitulationen mit fremden Fürsten einer durchaus ähnlichen Logik, indem das übergeordnete Prinzip wirtschaftlichen Interessen entsprach.

Oft zweideutig, unscharf und schlecht verstanden, wirft die Neutralität der Schweiz – die es im übrigen auch zu unterscheiden gilt von der Neutralität der Schweizer, die immer wieder Partei ergriffen und sich persönlich engagierten – Fragen auf, wenn von Spionage oder Waffenverkäufen die Rede ist. Natürlich beschäftigt viele Leute am stärksten die Frage, wie stark das Land instrumentalisiert wurde, vor allem in einem historischen Zusammenhang wie dem Kalten Krieg, als die Schweiz sowohl ideologisch wie wirtschaftlich Teil der Westmächte war. Und weil Doktrin und Propaganda Hand in Hand gehen, ist unsere zeitgenössische

Vision unvermeidlich nicht nur dem Wandel unserer Vergleichsfelder unterworfen, sondern auch einem Schwarz-Weiss-Denken, in das wir uns häufiger unbewusst als bewusst hineinversetzen. Die Zusammenarbeit zwischen dem schweizerischen Aufklärungsdienst und französischen Widerstandskämpfern während des Zweiten Weltkriegs, die in diesem Buch von Hervé de Weck und Yves Mathieu thematisiert wird, würde ohne Zweifel begrüsst und verherrlicht von den gleichen Leuten, welche die Neutralität der Schweiz in anderen Zusammenhängen in Frage stellen. Zu unterstreichen ist allerdings, dass die Position der Schweiz durchwegs ähnlich bleibt, auch wenn die historischen Zusammenhänge ändern: es ist stets eine Anpassung an spezifische Situationen mit dem Ziel, die Neutralität und, so gut es geht, die Menschenrechte zu gewährleisten. So gut es geht! Das ist eine Zweideutigkeit antönende Nuance, die schwerste Konsequenzen nach sich ziehen kann. Die Entscheidung des Bundesrats im Jahr 1942, die Grenzen für Flüchtlinge vor dem Naziregime zu schliessen, bringt uns dies in Erinnerung.

Steht die Schweiz unter einer Decke der Geheimhaltung, wie sich die Medien gerne ausdrücken? Vielleicht ein wenig mehr als andere Länder, aber nicht viel weniger als viele andere westliche Staaten! Denn ein Aspekt, den die Intelligence Studies lehren, ist doch die ständige Interaktion zwischen den verschiedenen Nachrichtendiensten, die sich gegenseitig überwachen und die in einer seit Jahrzehnten geübten Vorgehensweise im gegenseitigen Interesse Informationen austauschen – und seien diese noch so fragmentarisch. Christian Rossé verfolgt in diesem Band einige Aspekte dieser Realität, indem er die internationale Aufklärungsgemeinschaft, die während des Zweiten Weltkriegs in der Schweiz tätig war, untersucht. Pierre Streit geht auf die Affäre Masson ein. Der Gründer des schweizerischen Nachrichtendienstes anfangs des Zweiten Weltkriegs war zu Kriegsbeginn heftiger Kritik und Attacken ausgesetzt, mit denen eine persönliche Tragik einherging. Wenn von den unterirdischen Netzwerken und dem Kalten Krieg in der Schweiz die Rede ist, darf die Affäre um die Geheimarme P-26 nicht fehlen. Ihre verschiedenen Facetten werden durch Titus Meier in seiner Darstellung der P-27 aufgefächert.

Wie dem auch sei, die Neutralität beeinflusst das Spionagegeschehen auf besondere Weise, zielen doch die Operationen jeweils weniger direkt auf das neutrale «Gastland» als auf Dritte, die sich aus diplomatischen oder wirtschaftlichen im Land befinden. Die Neutralität bietet damit eine Plattform sowohl für internationale Organisationen – deren erste, das Internationale Bureau der Telegrafunion, sich 1868 in der Schweiz niederliess – wie für nachrichtendienstliche Organisationen wie diejenige Polens, die während des Zweiten Weltkriegs in Bern eingerichtet wurde und hier von Tadeusz Panecki analysiert wird, wie schliesslich für allein handelnde Agenten wie der deutsche «Meisterspion» Hans Schreck, der

von 1915 bis 1928 zwischen Zürich und Genf seine heimlichen Geschäfte abwickelte. Der sowjetische Spion Victor Louis, der während des Kalten Kriegs in der Schweiz aktiv war und von Jean-Christophe Emmenegger beleuchtet wird, illustriert besonders gut die Drehscheibenfunktion, welche die Schweiz im Besonderen und die neutralen Länder im Allgemeinen innehatten.

Das Spiel dieser Aufklärungsakteure bestand meistens darin, die indiskreten Blicke und die rivalisierenden Netzwerke und mit ebenso komplizierten wie verschiedenartigen Tricks einzunebeln und zu täuschen. Zur Verschleierung der Spionageaktivitäten ersannen die Taktiker der Verheimlichung entsprechend Konstruktionen, die sich je nach Bedarf als diplomatische, kommerzielle oder auch kulturelle Institutionen gaben. Auf diese Weise entstanden zum Beispiel 1915 in Bern die Metallum A.G., die sich Walther Rathenau, zu dieser Zeit Leiter der deutschen Kriegsrohstoffabteilung, hatte einfallen lassen, oder auch die Crypto AG im Dienst der amerikanischen Spionage während des Kalten Kriegs. Solche Aktivitäten sind seit mehr als einem Jahrhundert Realität, und diese bestätigt sich seit einiger Zeit fast im Monatstakt – vor kurzem in einer neuen Affäre um einen Agenten der russischen militärischen Aufklärung, der unter dem Deckmantel der WTO in Genf versucht hat, einen bulgarischen Waffenhändler zu eliminieren.

Diese Tatsache ist im Übrigen so offenkundig, dass das Schweizerische Strafgesetzbuch von 1937 für diesen Fall fünf auf Spionage bezügliche Artikel enthält. Artikel 272, 273 und 274 betreffen Versuche der politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Spionage zum Nachteil der Schweiz, und Artikel 300 und 301 untersagen feindliche Handlungen gegenüber kriegführenden Fremden und sieht für alle jene Strafen vor, welche «im Gebiete der Schweiz für einen fremden Staat zum Nachteil eines andern fremden Staates militärischen Nachrichtendienst» betreiben «oder einen solchen Dienst» einrichten, bzw. dafür anwerben. Wer also jedes Mal «Neutralitätsverrat» oder «Entehrung» ruft, wenn es um Spionage in Verbindung mit der Schweiz geht, drescht leere Phrasen in einem medialen Theater, die vor allem von Unkenntnis der internationalen Spannungen zeugen, welche den Herausforderungen zu Grunde liegen, mit denen die Schweiz unvermeidlich konfrontiert ist, und der Realität dessen, was man durchaus gelegentlich «geheimer Krieg» nennen kann.

Christophe Vuilleumier
übersetzt von Regula Schmid

