

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 10 septembre 1940

1465. Richtlinien für die bundesrätliche Politik

Departement des Innern. Mündlich

Es war seinerzeit beschlossen worden «Richtlinien» aufzustellen, nach denen der Bundesrat seine Politik zu gestalten gedenke. Dies geschah auf Wunsch der nationalrätlichen Vollmachtenkommission, der diese Richtlinien bekannt zu geben wäre. Die Kommission tritt morgen nachmittag zusammen.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat nun gemäss Auftrag des Bundesrates einen Entwurf aufgestellt, der den Mitgliedern des Bundesrates bereits übergeben worden ist. Redner bemerkt, es wäre verfrüht, wenn der Bundesrat jetzt schon positiv oder negativ Stellung nehmen wollte zu Bewegungen und Erneuerungstendenzen. Ferner macht er darauf aufmerksam, dass es heute gar nicht möglich und angezeigt wäre, eine Totalrevision der Bundesverfassung vorzunehmen. Er betont sodann, dass seine Vorschläge nicht umfassend seien und keineswegs auf Vollständigkeit Anspruch erheben.

Auf Grund der Beratung wird hierauf folgender bereinigter Text

beschlossen

in der Meinung, die insbesondere vom Vorsteher des Departements des Innern zum Ausdruck gebracht wird, dass der beschlossene Text morgen nicht etwa an die Kommissionsmitglieder verteilt werden soll, sondern lediglich als Grundlage für die mündlichen Ausführungen der Vertreter des Bundesrates zu dienen hätte. Es soll dann später eine neue Redaktion, d.h. eine endgültige Fassung dieser «Richtlinien» erstellt und gleichzeitig entschieden werden, ob dieser



neue Text der Arbeitsgemeinschaft der Parteien auszuhändigen sei. An die morgigen Verhandlungen der nationalrätlichen Vollmachtenkommission werden als Vertreter des Bundesrates für die Beratung über die Richtlinien die Herren Bundespräsident Pilet-Golaz und Bundesräte Etter und Stampfli delegiert.

Die «Richtlinien, nach denen der Bundesrat seine Politik zu gestalten gedenkt» lauten nach Bereinigung wie folgt:

«1. Die verantwortungsvollste und entscheidende Aufgabe, die dem Bundesrat sich stellt, besteht darin, das Land durch die Gefahren unserer Zeit zu steuern und unversehrt in seiner Unabhängigkeit zu erhalten.

Die *Aussenpolitik* des Bundesrates war immer bestrebt, mit allen Staaten insbesondere mit allen unsern Nachbarländern gute und freundschaftliche Beziehungen zu unterhalten. Er wird diese Politik gewissenhaft weiterführen.

Die Grundlage unserer Aussenpolitik bleibt das Prinzip der *Neutralität*. Wenn auch völkerrechtlich die Neutralität nur den Staat und nicht auch den einzelnen Bürger und seine Gesinnung verpflichtet, muss der Bundesrat doch darauf halten, dass, im Hinblick auf das höhere Landesinteresse, auch die einzelnen Bürger in ihrem Verhalten und insbesondere in der Presse und in allen öffentlichen Kundgebungen sich gegenüber dem Ausland grösster Mässigung und Zurückhaltung befleissen, damit sie nicht der Regierung die Erfüllung ihrer Aufgabe erschweren.

Es ist nicht zu verkennen, dass unsere tatsächlichen Beziehungen zu einzelnen unserer Nachbarstaaten während der letzten Jahre eine Trübung erfahren haben. Der Bundesrat fühlt sich verpflichtet, das, was an ihm liegt und sich mit der Würde des Landes vereinbaren lässt, vorzukehren, um diese Beziehungen zu entspannen und wieder freundschaftlich zu gestalten, nicht nur von Regierung zu Regierung, sondern auch von Volk zu Volk, ohne dass dadurch die grundlegenden und wesentlichen geistigen und politischen Konzeptionen unseres Landes berührt werden sollen¹.

Der Bundesrat beobachtet nach wie vor mit aller Aufmerksamkeit die für unsere Beziehungen zu Russland massgebende Entwicklung. Angesichts der Unklarheit und Unsicherheit der heutigen Verhältnisse erachtet der Bundesrat den Zeitpunkt nicht als gekommen die offiziellen Beziehungen mit Russland wieder aufzunehmen, wozu auch unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Interessen keine Notwendigkeit vorliegt.

Der Bundesrat *ist entschlossen, die Ehre und die Unabhängigkeit des Landes unter allen Umständen zu wahren und zu verteidigen*. Solange der Krieg und die dadurch bedingte Unsicherheit andauern, müssen genügende Kräfte unserer

1. *Dans une lettre du 9 septembre 1940 adressée au Général Guisan, le Président de la Confédération, M. Pilet-Golaz, écrit:*

Je suis persuadé, personnellement, que nous pourrions améliorer sensiblement nos rapports avec notre voisin du nord si nous pouvions nous débarrasser d'une optique idéologique fâcheuse, d'un ultradémocratisme démagogique inspiré du parlementarisme à la française, si mortel pour ce dernier pays.

Mais ce n'est que lentement qu'on y pourra parvenir, en profitant de toutes les occasions et en évitant, si possible, tout incident, pour autant que cela dépend de nous. (E 5795/546)

Armee im Felde bleiben, um nötigenfalls die Unabhängigkeit des Landes mit bewaffneter Hand zu verteidigen.

2. Die tiefgehenden politischen und geistigen Veränderungen, die sich im Verlauf der letzten Jahre und während des Krieges in Europa vollzogen, haben auch in unserem Lande eine Reihe von *Erneuerungsbewegungen* auf den Plan gerufen. Philosophie, Geschichte und Erfahrung lehren, dass die Formen, in denen das staatliche und gesellschaftliche Leben sich vollzieht, und die Auffassungen, die diesen Formen zu Grunde liegen, nicht von ewiger Dauer sind. Sie unterliegen vielmehr stetem Wechsel und müssen sich, wenn sie nicht erstarren und einen untragbaren Zwiespalt mit dem wirklichen Leben schaffen sollen, den ändernden Verhältnissen anpassen. Es wäre deshalb verfehlt, Bewegungen, die auf eine Erneuerung unseres staatlichen Lebens hinzielen, durch politische und polizeiliche Zwangsmassnahmen unterbinden zu wollen, sofern und solange solche Bewegungen nicht mit illegalen Mitteln arbeiten, die bestehenden Verhältnisse auf illegale Weise zu ändern suchen oder Ziele verfolgen, die mit der öffentlichen Ordnung oder mit der Unabhängigkeit des Landes in Widerspruch ständen. Wo solche illegale Mittel oder Ziele in Erscheinung treten, werden die Behörden des Bundes und der Kantone einschreiten. Im übrigen aber soll die Auseinandersetzung mit den Erneuerungsbewegungen sich auf dem Boden des freien geistigen Kampfes abspielen.

Das beste Mittel, *ungesunden* und *illegalen* Bewegungen entgegenzuwirken, besteht darin, dass wir dem arbeitenden Schweizervolk in einer *Ordnung der Gerechtigkeit* und des *sozialen Ausgleiches Brot und Arbeit* verschaffen und in organischer Entwicklung selbst jene Änderungen und Erneuerungen vornehmen, die sich durch die Verhältnisse aufdrängen und als notwendig erweisen.

3. Bisher hat sich, trotz empfindlicher Störung unserer Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, keine wesentliche Erhöhung unserer Arbeitslosenziffern eingestellt. Die Demobilmachung grosser Teile unserer Armee vollzog sich ohne merklichen Einfluss auf den Arbeitsmarkt. In einzelnen Gebieten und Wirtschaftszweigen, z.B. in der Landwirtschaft und teilweise auch im Baugewerbe, macht sich sogar auch heute noch eher ein Mangel an geeigneten Arbeitskräften bemerkbar. Diese Verhältnisse werden sich jedoch ändern, wenn die wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland, die Einfuhr von Rohmaterialien und die Ausfuhr von Fertigprodukten noch weitere Erschwerungen erfahren oder wenn auch nur die bestehenden Schwierigkeiten auf längere Dauer anhalten. Deshalb schenkt der Bundesrat dem Problem der *Arbeitsbeschaffung* grösste Aufmerksamkeit. Durch entsprechende Kooperation von Privaten, Gemeinden, Kantonen und Bund werden Arbeitsmöglichkeiten in grossem Ausmasse zur Verfügung gestellt, wofür zum grössern Teil bereits bewilligte Kredite in Anspruch genommen werden können, da seit Beginn des Krieges alle nicht dringlichen Arbeiten zurückgestellt worden waren. Das Schwergewicht ist auf wirtschaftlich produktive oder auf wehrpolitisch notwendige Arbeiten zu verlegen. Von besonderer Bedeutung ist die Organisation der Arbeitsbeschaffung für zurückgekehrte Auslandschweizer und für die Angehörigen der *intellektuellen Berufe*, da die Bildung eines akademischen Proletariates in Zeiten des Umbruches immer ein erhöhtes Gefahrenmoment darstellt. Auf dem letztgenannten Gebiet sind neben den Gemeinden und Kanto-

nen auch die wissenschaftlichen Institute und Organisationen zur Mitarbeit heranzuziehen.

Die beste Art der Arbeitsbeschaffung besteht in der Möglichkeit, die Arbeitskräfte in ihrem ordentlichen Beruf und an ihren gewohnten Arbeitsplätzen zu beschäftigen. Nach dieser Richtung bemühen wir uns durch Wirtschaftsabkommen mit dem Ausland unserem Export den nötigen Absatz zu verschaffen.

4. Mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten durch Gemeinden, Kantone und Bund auf dem Wege von Notstandsarbeiten ist jedoch das Problem der Arbeitsbeschaffung nicht gelöst. Wir werden selbstverständlich versuchen müssen, die Beziehungen unseres Landes zur Weltwirtschaft so weit wie nur möglich zu erhalten und wieder herzustellen. Wie weit uns das gelingen wird, kann zur Zeit unmöglich vorausgesehen werden. Nach aller Voraussicht werden wir gezwungen sein, die Wirtschaft unseres Landes mehr als bisher und mit grössern Bindungen in den neu zu organisierenden *europäischen Wirtschaftsraum einzubauen*. Diese Notwendigkeit wird uns voraussichtlich vor zwei nicht leicht zu lösende Probleme stellen; eine gewisse zwangsläufige Anpassung unserer Lebensbedingungen an die in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestehenden Verhältnisse, und eine durch die Natur der Dinge sich aufdrängende Neuordnung und Führung unserer Wirtschaft.

Die Anpassung an die neuen Verhältnisse eines europäischen Wirtschaftsraumes wird nach aller Wahrscheinlichkeit nicht ohne schmerzliche Opfer vor sich gehen. Es wäre eine Sünde an unserem Volk, ihm diese bittere Wahrheit vorenthalten zu wollen, und jede Selbsttäuschung nach dieser Richtung könnte sich schwer rächen. Es erscheint deshalb dem Bundesrat unerlässlich, das Volk auf diese Möglichkeit psychologisch vorzubereiten und es zur *Opferbereitschaft* und zur *Solidarität* aufzurufen. Wenn uns die Bewährung des Willens, für das Land zu *sterben*, erspart werden sollte, dann muss die soldatische Tugend der Disziplin und des Durchhaltens sich umsetzen in die zivile Tugend, opferbereit für das Land zu *leben*, und für des Landes Unabhängigkeit wirtschaftliche Opfer zu bringen. Diese Notwendigkeit verlangt die Zusammenfassung aller Kräfte und insbesondere die nach dem höheren Interesse des Landes ausgerichtete *Solidarität zwischen Arbeit und Kapital*, wobei das Kapital weitestgehend in den Dienst der Arbeit gestellt werden muss.

Die Wirtschaft von morgen wird nicht mehr die freie Wirtschaft von gestern sein. Wenn auch die private Initiative als erster Träger und erste schöpferische Kraft des wirtschaftlichen Lebens erhalten bleiben muss, so wird doch eine gewisse Leitung und Organisation der Gesamtwirtschaft des Landes unerlässlich sein. Wir halten es demnach für unmöglich, den für die Bedürfnisse der Kriegswirtschaft aufgebauten Apparat, der sich bisher gut bewährt und die Wirtschaft unseres Landes vor Erschütterungen bewahrt hat, nach Schluss des Krieges einfach abzubauen. Der Bundesrat glaubt vielmehr, dass wir die Erfahrungen der Kriegswirtschaft und die Bauelemente ihrer Organisation ausnutzen müssen, um die Wirtschaft des Landes ohne grössere Reibungen aus der Zeit des Krieges in die Zeit des Friedens hinüberzuführen. Wenn wir jedoch der Gefahr einer verstaatlichten und totalen Wirtschaft, die auch unbestreitbare Gefahren der kulturellen und politischen Totalität in sich schliesst, erfolgreich

entgehen wollen, müssen wir an die Erfahrungen anknüpfen, die wir seit Jahrhunderten mit der eigenartigen Struktur unseres Bundesstaates gesammelt und die es uns gestattet haben, dank der föderalistischen Gliederung das eigentliche Wesen der Freiheit durch alle Stürme und Gefährden hindurchzuretten. Die schweizerische Freiheit hatte ihre stärksten Stützpunkte immer im Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden und der Kantone und in der im Wesentlichen auf eine subsidiäre Funktion beschränkten koordinierenden und ausgleichenden Tätigkeit des Bundes. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Grundsatz der Autonomie aus dem *politischen* Leben auch übertragen werden soll auf die Neuordnung unseres *wirtschaftlichen* Lebens in der Weise, dass dem Beruf gewisse Selbstbestimmungsrechte eingeräumt werden, wie bisher schon die Berufsverbände der nationalen Wirtschaft grosse Dienste geleistet haben.

5. Seit Jahren hat der *Arbeitsfrieden* in unserem Lande trotz wirtschaftlicher Krise und wirtschaftlichen Schwierigkeiten verschiedenster Art, dank dem guten, auf gegenseitige Verständigung hingeorordneten Willen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, keine ernstliche Störungen mehr erfahren. Die Erhaltung des Arbeitsfriedens bildet für das erfolgreiche Durchhalten unserer Wirtschaft durch die Schwierigkeiten und Gefahren der kommenden Jahre eine unerlässliche Voraussetzung. Auch nach dieser Richtung können wir an die Erfahrungen der letzten Jahre anknüpfen. Entsprechende Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern der einzelnen Berufe, deren Verbindlichkeit und die Schlichtung allfälliger Differenzen auf dem Wege der Schiedsgerichtsbarkeit werden geeignet sein, den Arbeitsfrieden zu sichern und die Solidarität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu stärken.

6. Da unter Umständen auf kürzere oder längere Dauer mit einer Verminderung des der Gesamtheit unseres Volkes zur Verfügung stehenden Arbeitsvolumens gerechnet werden muss, ist darauf Bedacht zu nehmen, dieses Arbeitsvolumen gerecht und sozial möglichst wirksam zu verteilen. Deshalb nimmt der Bundesrat eine einschränkende Regelung des sogenannten *Doppelverdiener-tums* in Aussicht.

Um die vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten der *Jugend* zur Verfügung stellen zu können und dieser ein rechtzeitiges Nachrücken in den Arbeitsprozess zu ermöglichen, wird es nötig sein, das Ausscheiden der ältern Jahrgänge aus dem Arbeitsprozess durch entsprechende Massnahmen zu erleichtern und zu fördern. Dies bedingt jedoch einen weiteren Ausbau der Fürsorge für das Alter.

7. Ein brennendes Problem von nationaler Bedeutung für die Zukunft des Landes stellt sich auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Schutzes der *Familie*. Wir sind ein sterbendes Volk geworden. Der Klageruf, den Marschall Pétain am Tage des Zusammenbruches über Frankreich erhob: «Trop peu d'enfants»!, gilt leider auch für unser Land. Die Geburten sind in erschreckender Weise zurückgegangen. Wir geben uns nicht dem Glauben hin, dass diese Erscheinung, die ihren Grund mehr in geistigen und sittlichen als in materiellen Voraussetzungen hat, durch wirtschaftliche Massnahmen allein wirksam bekämpft werden kann. Aber es ist zu befürchten, dass bei einer Verschärfung der wirtschaftlichen Lage der Geburtenrückgang noch schärfer sich geltend machen wird, und andererseits entspricht es einer Forderung der sozialen Gerechtigkeit, die Familienväter, die ihre Pflicht gegenüber der Zukunft des

Landes erfüllen, wirtschaftlich so zu stellen, dass sie ihre Familien, ihre Kinder auch recht erhalten und erziehen können. Der Gedanke des Familienschutzes hat in den letzten Jahren in einer Reihe von Betrieben bereits etwelche Berücksichtigung gefunden. Der Bundesrat hält jedoch die Stunde für gekommen, in der dieses Problem auf breiter Grundlage einer Lösung entgegengeführt werden muss. Und hier wiederum sollte an bereits bestehende Institutionen angeknüpft werden. Der Bundesrat nimmt in Aussicht, unter Fühlungnahme mit den zuständigen Organen der Kantone und der Wirtschaftsorganisationen, an die für die Familien der mobilisierten Wehrmänner geschaffenen Lohnausgleichskassen auf den Kriegsschluss hin die Bildung von *Ausgleichskassen für die Einführung von Familienlohn-Zulagen* anzulehnen.

Der Bundesrat wird, in Verbindung mit den Kantonen und Gemeinden, noch weitere Massnahmen in die Wege leiten, um der Familie und insbesondere der kinderreichen Familie Gerechtigkeit widerfahren zu lassen.

8. *Kulturpolitisch* finden Zuständigkeit und Aktion des Bundes ihre natürlichen Schranken am Recht der freien *Persönlichkeit*, am Recht der *Familie*, an der Freiheit des *religiösen Bekenntnisses* und der *Kirchen* und an der kulturpolitischen Souveränität der eidgenössischen *Stände*.

Die Freiheit der menschlichen Persönlichkeit und das Lebensrecht der Familie setzen die Achtung vor dem *Privateigentum* voraus. Die Finanzpolitik darf deshalb das Privateigentum nicht erdrücken. Dagegen soll das Privateigentum im Verhältnis zu seiner Trag- und Leistungsfähigkeit zur Deckung der staatlichen und sozialen Lasten herangezogen werden.

Der Freiheit des religiösen Bekenntnisses und der Kirchen entspricht als Verpflichtung im Interesse dieser Freiheit selbst und des Staates die Sicherheit des *religiösen Friedens*.

Öffentliche Schulen und Erziehung bleiben nach wie vor eine Domäne der kantonalen Staatshoheit. Der nationalen Erziehung im schul- und nachschulpflichtigen Alter ist seitens der Kantone vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Bund fördert das *Schrifttum, die bildende Kunst und die Musik*, namentlich in allen Manifestationen des geistigen Lebens, die der Vertiefung und Stählung des nationalen Geistes dienen.

Die Freiheit der *Presse* soll im Prinzip gewahrt bleiben. Doch erscheint eine vermehrte Disziplinierung, Verantwortung und Verpflichtung der Presse auf das gemeinsame Interesse des Landes unerlässlich. Ohne diese im höhern Landesinteresse gebote Disziplin wird die Presse die verantwortungsvolle Funktion nicht erfüllen können, die ihr auf ihrem Gebiete zukommt, um das Land durch die Gefahren der Gegenwart und der Zukunft hindurchzusteuern. Der Bundesrat denkt nicht an eine autoritär geleitete Presse. Ihm schwebt vielmehr eine Lösung vor, nach der sowohl die Publizisten als auch die Verleger auf dem Wege der *Selbstverwaltung* das Prinzip der öffentlichen Verantwortung der Presse durchsetzen.

Um zwischen der Regierung und der Presse eine engere und ständige Verbindung herzustellen wird der Bundesrat in Angliederung an das Eidgenössische Departement des Innern eine *Zentralstelle für nationale Propaganda* schaffen. Die Aufgabe dieser Zentralstelle wird nicht darin bestehen, die Presse mit eige-

nen Artikeln zu beliefern und damit selbst publizistisch tätig zu sein. Sie wird vielmehr der Presse als amtliche Informationsquelle dienen, ihre Tätigkeit durch entsprechende Anregungen schöpferisch befruchten und ihrerseits Anregungen seitens der Presse entgegennehmen. Die Zentralstelle für nationale Propaganda wird ihre Tätigkeit nicht nur auf die Presse beschränken, sondern, in Verbindung mit bestehenden und zuständigen Institutionen, auf andere Organe der öffentlichen Meinungsbildung ausdehnen, z.B. auf Radio und Film. Der Bundesrat lässt sich dabei vom Grundgedanken leiten, dass die seit Kriegsbeginn eingeführte Pressekontrolle durch positive Verbindung und Erleichterung des Informationsdienstes ergänzt werden muss und dass nach Kriegsende die letztere an die Stelle der ersteren treten soll.

9. Der Bundesrat ist überzeugt, dass auch auf *politisch-konstitutionellem* Gebiet sich Änderungen aufdrängen werden. Doch erscheinen dem Bundesrat die bisher schon gefallenen Vorschläge und Anregungen noch zu wenig reif und auch die Verhältnisse noch zu wenig abgeklärt, als dass er heute schon in der Lage wäre, dazu Stellung zu nehmen oder selbst mit positiv gefassten Vorschlägen an die Öffentlichkeit zu treten.

Der Bundesrat bejaht die Notwendigkeit einer *Totalrevision der Bundesverfassung*. Solange jedoch das Land alle seine Kräfte zusammenfassen muss, um sich wirtschaftlich durchzuhalten und seine politische Unabhängigkeit zu behaupten, betrachten wir die Durchführung einer Totalrevision als untunlich. Dies desto mehr, als der Bundesrat im Besitze umfassender Vollmachten ist, die es ihm gestatten, jeder wirklichen Notwendigkeit Rechnung zu tragen. Der Bundesrat behält sich vor, von sich aus im gegebenen Zeitpunkt Änderungen zu beantragen.

Eine der Hauptforderungen, die heute erhoben werden, geht auf die Schaffung einer *starken Regierungsgewalt*. Diese Forderung ist jetzt schon nach der Richtung verwirklicht, dass wir als Erbstück der alten Eidgenossenschaft sowohl im Bund wie in den Kantonen über eine starke, ausgesprochene *Stabilität* der Regierung verfügen, wie sie wohl in den wenigsten andern Staaten bisher zu finden war. Für die *Dauer des Krieges* sind der Bundesrat wie auch eine Reihe kantonaler Regierungen mit umfassenden *ausserordentlichen Vollmachten* ausgerüstet. Es besteht somit zur Stunde keine unmittelbare Notwendigkeit, durch neue rechtliche Massnahmen die Regierungsgewalt zu verstärken. Der Bundesrat ist bereit und gewillt, von seinen Vollmachten jederzeit und ohne Verzug Gebrauch zu machen, wenn und soweit er dies als im Interesse des Landes erforderlich betrachtet.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das *Parlament* sich in dieser Übergangszeit mehr noch als sonst auf seine *natürlichen Funktionen* beschränken soll: Ausübung der ihm verfassungsmässig zustehenden Wahlrechte, Ausübung des Budgetrechtes und der Kontrolle. Grössere Werke der Gesetzgebung, die in normalen Zeiten eine Hauptaufgabe des Parlamentes darstellen, sind heute im Hinblick auf die Zeitverhältnisse und die Unüberblickbarkeit der zukünftigen Entwicklung zurückzustellen.

In der Überzeugung, dass die *föderative Struktur* unseres Landes und seiner Verfassung eine der wesentlichen Grundkräfte des schweizerischen Staatsgedankens darstellt, gedenkt der Bundesrat in Zukunft noch mehr als bisher die

unmittelbare Verbindung mit den kantonalen Regierungen zu pflegen. Dies soll geschehen durch die gelegentliche Einberufung von *Konferenzen der kantonalen Regierungspräsidenten*, die sich zugleich zu einem Organ gegenseitigen Informations-Austausches gestalten sollen.

Was dem Lande heute vor allem not tut, ist eine starke innere *Geschlossenheit des Volkes*. Der Bundesrat richtet deshalb an die *Parteien* des Landes die Einladung, das Trennende in den Hintergrund zu stellen, auf die Verfechtung einseitiger Gruppen- und Partei-Interessen zu verzichten und den Blick ausschliesslich auf das gemeinsame Wohl des Vaterlandes zu richten. Statt gegeneinander, sollen die Parteien miteinander und zusammen arbeiten, sich hinter die Regierung stellen und zwischen dieser und dem Volk eine Brücke des Vertrauens bilden. Der Bundesrat begrüsst deshalb die in die Wege geleiteten Bestrebungen zur Bildung einer interparteilichen Arbeitsgemeinschaft.»

Es soll noch ein Passus über die Stellung der Schweiz zum Völkerbunde sowie über die körperliche Ertüchtigung der Jugend in die Richtlinien aufgenommen werden; der entsprechende Wortlaut wird auf Grund der Aussprache noch genau festzusetzen sein.

ANNEXE I

E 1050.1 I/1

Procès-verbal de la séance du 11 septembre 1940 de la Commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national

[...]

M. *Pilet-Golaz*, Président de la Confédération: La Commission des pouvoirs extraordinaires a exprimé le désir de connaître les intentions du Conseil fédéral pour le prochain avenir. Le Conseil fédéral les a fixées dans la mesure où les circonstances, qui se modifient sans cesse, le lui permettaient. Il faut, en effet, compter avec les événements et leur évolution. Ce serait faire acte de somnambule que de les ignorer.

La séance d'aujourd'hui sera donc essentiellement réservée aux communications du Conseil fédéral sur ses desseins. Le Président de la Confédération parlera de la situation internationale; le Chef du Département de l'Intérieur, des lignes que le Conseil fédéral entend suivre sur le plan intérieur; M. Stampfli ajoutera quelques précisions sur les questions économiques.

La situation internationale ne s'est pas améliorée. Elle a, au contraire, tendance à s'aggraver. Les conflits se généralisent; il semble que nous allions au devant d'une extension, sinon de la guerre, du moins des complications internationales. Tout en priant instamment les membres de la Commission de *considérer ses communications comme strictement confidentielles*, M. Pilet-Golaz fait un rapide tour d'horizon.

Au nord, où, croyait-on, la paix avait été rétablie au début de l'année par la cessation des hostilités entre la Finlande et la Russie, de nouvelles difficultés semblent s'élever. Une forte pression russe s'exerce à nouveau sur la *Finlande*. Cette dernière est inquiète, l'Angleterre paraissant jouer à son égard un jeu singulier. La Finlande espère cependant en l'Allemagne – à tort ou à raison.

En *Suède*, les courants politiques sont très divisés. Il n'est pas exclu que, cette fois-ci, elle se porterait au secours de la Finlande si celle-ci était derechef attaquée.

Les *pays baltes* ont disparu, ce qui dispense de tout commentaire à leur sujet. Ce fait risque d'avoir une répercussion sur l'existence future de la *Pologne*. Il fut un temps où la politique de l'Allemagne et de la Russie semblait pencher en faveur de la création d'un cordon d'Etats-tampons

entre ces deux grandes puissances. Tel ne paraît plus être le cas aujourd'hui. La partie de la Pologne occupée par les Allemands et qui porte le nom de «Gouvernement général» semble devoir être absorbée, d'une manière ou d'une autre, par le Reich, comme ce fut le cas pour *la Bohême et la Moravie*, qui – comme on sait – viennent, par la suppression de la frontière douanière, d'être englobées dans l'espace vital du Reich allemand.

Il est extrêmement difficile de dire ce qui se produira dans les *Balkans*, qui sont en mouvement. Il n'est pas exclu qu'ils aillent vers une révolution, mais ce n'est pas probable. Une guerre aurait provoqué immédiatement l'intervention étrangère, car l'Allemagne et l'Italie ne peuvent admettre des troubles dans cette partie de l'Europe. Cette situation explique l'abdication du roi Carol de *Roumanie*. Le Président de la Confédération saisit l'occasion de donner quelques explications sur les conditions dans lesquelles le roi Carol est arrivé en Suisse, d'où, après un très court séjour, il est reparti la nuit dernière².

La Grèce s'est rendue suspecte aux yeux des puissances de l'axe, du fait qu'elle jouit de la garantie britannique. Les opérations des deux grandes puissances qui se livrent la guerre en Méditerranée semblent viser l'île de Crète, dont l'importance stratégique est évidente.

Mais c'est l'*Afrique* qui est pour le moment l'enjeu principal de la lutte entre la Grande-Bretagne et l'Italie. Les Italiens ont remporté quelques succès, il est vrai; mais ce sont des succès préparatoires et non définitifs. Leur effort se dirige vers l'*Egypte* et le *Canal de Suez*. L'*Egypte*, qui comme on le sait, a un statut international équivoque, commande la route des Indes.

Parlant des *Indes*, nous arrivons en *Asie*. Aux Indes règne également une certaine effervescence.

Il y a aussi la question des *Indes néerlandaises* et de l'*Indochine française*, deux colonies appartenant à des puissances abattues par la guerre. Le *Japon* a le plus grand désir de soumettre ces territoires à son influence. Mais s'il voulait mettre la main sur les Indes néerlandaises ou l'Indochine française, il est hors de doute que les Etats-Unis ne resteraient pas passifs et qu'une telle entreprise risquerait d'aboutir à une généralisation du conflit.

Quelle est la *position de la Suisse* dans ce monde en mouvement? Elle est surtout caractérisée par la disparition des éléments d'équilibre sur lesquels nous nous fondions. En fait, cet équilibre avait déjà été rompu, à la fin de la dernière guerre, par la suppression de l'Empire d'Autriche-Hongrie. Il a disparu complètement par suite de l'impuissance actuelle de la *France*. Celle-ci se trouve dans une situation effroyable. Les rapports et les conversations de notre Ministre à Vichy sont des plus sombres. On ne se trouve pas seulement en présence d'une simple défaite militaire, mais bien d'une désorganisation, d'une décomposition absolue. Divisée en trois zones écartelées, elle semble impuissante à se relever. On ne peut se défendre de penser que le gouvernement du Maréchal Pétain, qui a fait table rase de tout ce qui existait, n'a pu mettre à la place des institutions disparues que du papier et des décrets.

L'*Angleterre* est restée «anglaise», ce qui signifie «elle», toujours «elle». Elle défend ses intérêts et n'entend pas se préoccuper d'autre chose. Preuve en soit le sans-gêne avec lequel son aviation a violé notre neutralité. Elle l'a fait le sachant et le voulant. Non pas que l'Angleterre soit nécessairement résolue à nous jeter dans la bagarre, mais lorsqu'elle a à choisir entre ses intérêts à elle et notre droit à nous, notre droit ne la préoccupe certainement pas. C'est l'éternel jeu historique des grandes nations en face des petites.

Lors du passage des avions anglais à travers notre espace aérien, le Conseil fédéral a immédiatement protesté à Londres et à Berne. M. Etter a parlé très sérieusement au Ministre d'Angleterre et, à son retour, le Président de la Confédération l'a fait encore plus énergiquement. Nous n'avons pas obtenu entière satisfaction. C'est pourquoi les communiqués de presse à ce sujet ne pouvaient être très clairs. Il importait en effet, d'éviter que, par ces communiqués, l'attitude (avec réserves et sous-entendus) de l'Angleterre fût portée à la connaissance de l'Allemagne et de l'Italie. La diplo-

2. Cf. E 2001 (D) 3/284 et le rapport de Karl Stucki du 9 septembre 1940 sur l'arrivée de Carol II à Lugano. Après en avoir discuté le 6 septembre, le Conseil fédéral publie un communiqué le 10 septembre (Cf. E 1001 1/EPD 1940 et PVCF N° 1463). Cf. aussi le rapport du Ministre de Suisse à Bucarest, R. de Weck, du 12 septembre 1940 (E 2300 Bukarest/8).

matie publique, telle qu'on la pratiquait à la Société des Nations, serait le pire dans de telles circonstances. Ces multiples violations de notre neutralité provoquent chez nos voisins de l'axe une extrême nervosité, qui se manifeste surtout dans leurs presse et radio. Ils attendent de nous une réaction très énergique. Sur le terrain militaire, nous avons fait tout ce que nous avons pu. Mais la défense contre avions, destinée surtout à protéger certaines localités déterminées, est peu efficace quand il s'agit du survol d'une partie étendue du pays à une très grande altitude. L'envoi d'escadres de chasse et le combat de nuit dans les airs sont très difficiles, pour ne pas dire impossibles. Peut-être désirent-ils que notre insuffisance militaire nous engage à une réaction politique. On voudrait nous faire rompre. Il va de soi que le Conseil fédéral hésite. Ce serait une décision grave. Une rupture des relations diplomatiques avec l'Angleterre nous rapprocherait nécessairement d'un camp et risquerait, de cette manière, de nous faire sortir de la neutralité. Mais d'autre part, si les violations se répètent, nous nous exposons à des réactions militaires de nos voisins sur notre territoire. Nos relations avec l'Allemagne, avec l'Italie surtout, en souffrent. En Italie, laquelle s'est toujours montrée si bienveillante vis-à-vis de nous, on constate une nervosité croissante. L'Allemagne, en revanche, envisage la situation avec un regard d'acier. Elle n'a aucune sympathie pour nous. Elle se souvient du conflit de la presse et surtout de la récente affaire de ses propres avions. Il est peu probable qu'elle ait l'intention de prendre des mesures militaires. Elle n'en a pas besoin car, placés entre l'Allemagne et l'Italie, nous pouvons être d'un moment à l'autre coupés du monde. Notre situation est donc très délicate. Nous devons obtenir à tout prix que les Anglais cessent leurs violations, autrement nous risquons de subir le sort d'autres petits pays neutres. En attendant, il faut durer. Voilà l'opinion du Conseil fédéral en politique extérieure: Durer. Tout faire pour maintenir notre indépendance et nos libertés. Si nous arrivons entiers à la paix, la partie est presque gagnée. Durer est difficile quand nous dépendons, en fait, de l'axe. Néanmoins, nous voulons sauvegarder entièrement notre indépendance. Et parlant d'indépendance, nous parlons de dignité. Il faut voir la situation avec réalisme et quelque égoïsme. La politique extérieure du Conseil fédéral ne connaît ni sympathies ni antipathies. Elle ne voit que la Suisse. Si nous regardons la situation froidement, il est possible que nous sortions de difficulté, mais nous devons rester froid, calme et ferme.

Bundesrat Etter: [...]. Die tiefgreifenden Umwälzungen, die Europa in den letzten Monaten erfahren hat, können nicht wirkungslos bleiben auf unser Land. Es war dies immer der Fall. In unserem Lande haben die Geschehnisse auch diesmal eine gewisse Beunruhigung ausgelöst. Es machen sich Bewegungen bemerkbar, die getragen sind vom Bedürfnis, die Einrichtungen unseres Staates neu zu gestalten. Im Gegensatz zum Jahre 1933, wo der sogenannte «Frontenfrühling» seinen Nährboden hauptsächlich in der deutschen Schweiz gefunden hatte, tritt heute das Erneuerungsbedürfnis lebhafter in der welschen Schweiz zutage. Dies mag seine Ursache in den tiefgreifenden Umwälzungen in Frankreich haben. Dort haben wir einen Zusammenbruch, wie er in der Geschichte einzigartig dastehen dürfte. Man hat die Pfeiler der bisherigen Ordnung eingerissen, bevor Bausteine für das Neue zur Stelle waren. Die Lage scheint bedenklich. Vielleicht treibt Frankreich schon im nächsten Winter einer Revolution entgegen.

In der Schweiz hat sich der Wille der «Erneuerer» in einer Anzahl junger Bewegungen kristallisiert. Wie will sich der Bundesrat gegenüber diesen verschiedenen Bewegungen verhalten? Die Formen des staatlichen Lebens sind nicht von ewiger Dauer, sie wechseln und müssen sich den veränderten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten anpassen. Es wäre daher verfehlt, Bewegungen, die auf eine Umbildung des staatlichen Lebens abzielen, grundsätzlich durch Polizeimassnahmen unterbinden zu wollen. Doch muss diese Haltung ihre Grenze an der Art der Tätigkeit und der Ziele dieser Bewegungen finden. Der Bundesrat will keine Massnahmen ergreifen, solange die Bewegungen legal bleiben in Mittel und Ziel. Andernfalls ist er gesonnen, mit aller Entschlossenheit einzuschreiten.

[La suite de l'exposé de Etter et celui de Stampfli correspondent au texte adopté par le Conseil fédéral, reproduit ci-dessus.]

ANNEXE II

E 2809/1/5

*Le Conseiller national L.-F. Meyer aux Conseillers fédéraux,
M. Pilet-Golaz, F. Baumann, W. Stampfli et E. Wetter*³

L Express

Luzern, 3. September 1940

An die freisinnigen Mitglieder im Bundesrat.

Mein verehrter Herr Bundespräsident!

Liebe Bundesräte und Freunde!

Beobachtungen ernster Art drücken mir die Feder in die Hand.

Aus meinen freundschaftlichen Beziehungen zu Industrie und Finanz in Nord und Süd ergibt sich aus der letzten Zeit ungefähr folgendes Bild:

In Deutschland gibt es seit längerer Zeit eine Gruppe von Politikern, welche auf dem Standpunkt stehen, die Schweiz müsse aufgeteilt werden. Die deutsche Schweiz zu Deutschland, Tessin, die bündnerischen Südtäler, vielleicht auch das Wallis zu Italien, die französische Schweiz als teilweise Kompensation zu Frankreich. Es sind nicht einflusslose Männer, welche sich auf diesen Standpunkt stellen. Immerhin hat bisher Adolf Hitler derartige Anregungen von der Hand gewiesen und die offizielle Stellung von Deutschland war der Erhaltung der Schweiz günstig.

In Italien war die Meinung bis vor kurzem ganz einhellig für die Integrität der Schweiz. Dies wesentlich unter der entschiedenen Stellungnahme von Mussolini. Leider hat sich diese entschiedene Einstellung von Italien in den letzten paar Wochen nicht unerheblich verschlechtert. So soll gerade Mussolini wegen gewisser Zwischenfälle verstimmt sein. Ich nehme an, dass unser Minister Rüeegg hierüber orientiert ist. Immerhin hat das Zustandekommen der Anleihe von 200 Millionen an Italien als Geste der Schweiz die Situation offenbar erheblich verbessert. Aber trotzdem wird gegenwärtig in massgebenden Kreisen von Italien ganz offen über die Aufteilung der Schweiz in oben angedeutetem Sinne verhandelt.

Ich bin sicher persönlich nicht ängstlich und möchte auch die mir zugekommenen Mitteilungen in ihrer Tragweite nicht übertreiben. Ich habe aber doch den bestimmten Eindruck gewinnen müssen, dass die Stimmung gegenüber der Schweiz in Nord und Süd in den letzten paar Wochen sich sehr erheblich verschlechtert hat.

Ich habe versucht mich nach den Ursachen zu erkundigen. Wiederum wird mir in erster Linie die Presse genannt. Verschiedene Organe seien nun von der offenen Feindschaft zur verdeckten Unfreundlichkeit übergegangen. Durch scheinbar harmlose Bemerkungen versuche man so zu schreiben, dass man nicht gefasst werden könne und doch seine innere ausgesprochene Abneigung gegen die Achsenmächte zum Ausdruck bringen könne. Als Beispiele solcher Zeitungen werden mir genannt: Die Weltwoche, die Tat, sodann aber auch gewisse Einsendungen in der Neuen Zürcher Zeitung und im Bund, während man anerkennt, dass die Haltung der Redaktionen dieser letztgenannten beiden Zeitungen einwandfrei sei. Diese veränderte Schreibweise mache sich bemerkbar, so sagt man mir, seit man wieder zu glauben anfange, die Invasion Englands werde Deutschland doch vielleicht nicht gelingen. Darob offensichtlich grosse innere Freude, die man nicht verheimlichen könne.

Ich habe überall Gelegenheit genommen zu erklären: Liebe lässt sich nicht befehlen, ebenso wenig wie der Hass. Das gibt man zu. Aber man sagt mir: Schweigen könne man befehlen. Wenn die Schweiz nicht endlich soweit zur Vernunft komme, dass sie ihre Zeitungen schweigen lerne, dann werde sie unabwendbar die Konsequenzen zu tragen haben. Man sei nun einmal entschlossen, das «neue Europa» derart aufzubauen, dass alle Herde künftiger Unruhe ausgetilgt seien.

Selbstverständlich habe ich nicht unterlassen überall zu erklären, dass eine derartige Aufteilung

3. *Annotation de Pilet-Golaz en haut du document: 4.9.40. Cf. aussi J.I.114,9.*

nur möglich sein werde, wenn man die Schweiz militärisch niederschlage. Sie werde sich bis zum äussersten zu verteidigen wissen.

Neben der Haltung einer gewissen Presse spielt eine ganz besondere Rolle auch unsere Einstellung zu England. Man vergleicht die Energie, mit welcher wir der Grenzverletzung deutscher Flieger entgegentraten, die wir sofort mit Waffengewalt bekämpften. Von England lassen wir uns alles und jedes gefallen. Wir hätten bisher nicht dagegen reagiert, dass man uns unter vollständigster Verletzung des Völkerrechts und der internationalen Verträge unsere für das eigene Land benötigten Lebensmittelsendungen in Gibraltar zurückhält. Wir würden uns auch mit papierenen Protesten begnügen, die ganz offensichtlich von England vollkommen ignoriert würden. Nachdem die Schweiz offenbar gar nicht gewillt sei, gegenüber England diejenigen Konsequenzen zu ziehen, die sie gegenüber Deutschland (Fliegerabwehr) ohne weiteres gezogen habe und offenbar auch gegen Italien ziehen würde, hätten die beiden Achsenmächte wirklich nicht den geringsten Anlass, auf die Schweiz irgendwelche Rücksicht zu nehmen.

So der Niederschlag von verschiedenen Mitteilungen aus ernsten Kreisen, von denen ich zudem weiss, dass sie der Schweiz überaus wohlwollend gesinnt sind und aufs wärmste deren Erhaltung wünschen und erhoffen. Ich bin daher der Meinung, dass wir derartige Äusserungen nicht in den Wind schlagen dürfen.

Was können wir tun?

1.) Wir müssen unsere Presse dahin bringen, dass sie endlich schweigt wo die Schweiz nicht interessiert ist. Wir sind wirklich nicht die Moralwächter und nicht die Lehrmeister der Welt. Ferner muss dafür gesorgt werden, dass das kleine Sticheln, das verdeckte Hetzen usw. aufhört. Die Sache ist zu ernst, als dass man derartige Spielereien noch erlauben könnte.

2.) Wir müssen gegen England die vollen Konsequenzen der Verletzung unserer Rechte ziehen. Gewiss können wir England nicht den Krieg erklären. Aber wir können und müssen die diplomatischen Beziehungen mit England so lange suspendieren, eventuell abbrechen, bis wir nicht nur Genugtuung für das schon geschehene Unrecht erhalten, sondern Garantien dafür, dass inskünftig unser Recht nicht mit Füßen getreten wird⁴. Dabei würden wir gut tun, Gibraltar und die Luftraumverletzungen zusammenzuhängen. Eine starke und selbstbewusste Stellungnahme ist gegenüber der Rücksichtslosigkeit, mit der wir von England behandelt werden, die einzig mögliche Entgegnung. Wenn wir auf der einen Seite bereit sind zu erklären, dass wir in unserm Gebirgsreduit mit Waffengewalt unsere Ehre und unsere Freiheit zu verteidigen gewillt seien, dann dürfen wir uns eine Behandlung wie die gegenwärtig englische nicht gefallen lassen ohne die entsprechenden kräftigen Massnahmen zu treffen.

3.) Beides sollte rasch geschehen. Insbesondere darf die Stellungnahme gegen England keine Verzögerung erfahren. Heute können wir noch spontan und aus eigenem Entschlusse handeln. Ob wir dies auch morgen noch können, ist fraglich; denn es ist sehr leicht möglich, und ich habe Anhaltspunkte hiefür, dass die Achsenmächte auf uns einen Druck ausüben wollen, damit wir gegenüber England entsprechende Massnahmen ergreifen. Sobald wir dies aber unter Druck tun müssten, hätten wir enorme innere Schwierigkeiten und zudem hätte unsere Massnahme gegenüber England ihren Hauptwert verloren. Ich empfehle daher, sofern überhaupt etwas getan werden will, dies rasch und kräftig zu tun.

Ich möchte diese Ausführungen nicht in der Vollmachtenkommission machen, die sich am 11. September besammelt. Auch scheint mir der Termin schon zu spät. Wenn dagegen der Bundesrat finden sollte, er wolle noch seine Vertrauensmänner konsultieren, bin ich bereit, dort meine Anregung zu vertreten. Ich halte aber auch diese Konsultation nicht für notwendig. Der Fall an sich ist klar. Zudem bleibt wenig Zeit zum Überlegen und es dürfte m.E. genügen, wenn der Bundesrat sofort, nachdem er seine Massnahmen beschlossen hat, die Vertrauensmänner einberuft und sie darüber orientiert. Die zu fassenden Beschlüsse eignen sich ohnehin nicht zu einer breiten Beratung in einer grossen Kommission.

4. *Pilet-Golaz a marqué ce passage d'un point d'interrogation dans la marge.*