Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 22 (1942-1943)
Heft: 1

Artikel: Pressefreiheit und Neutralität : einige Feststellungen und Hinweise
Autor: Feldmann, M.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-158949

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

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

Pressefreiheit und Neutralität.

Einige Feststellungen und Hinweise.

Von Nationalrat M. Feldmann.

Zur Entwicklung bis Kriegsausbruch.

Eine Untersuchung der Frage, ob und, wenn ja, welche Beziehungen zwischen der schweizerischen Pressefreiheit einerseits und der schweizerischen Neutralität andererseits bestehen, geht zweckmäßigerweise von drei Tatsachen aus:

1. **Die schweizerische Außenpolitik ist in ihrer Richtung bestimmt durch den Grundsatz der Neutralität; dieser Grundsatz entspricht dem Willen des Volkes und der Stände.**

Die Bundesverfassung überbindet in Art. 85, Ziff. 6, der Bundesversammlung die Aufgabe, Maßnahmen zu treffen „für die äußere Sicherheit, zur Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz"; Art. 102, Ziff. 9 BV. bestimmt über den Bundesrat: „Er wacht für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz". Volk und Stände übertragen demnach durch zwei ausdrückliche Bestimmungen der Bundesverfassung der Bundesversammlung und dem Bundesrat die gemeinsame Aufgabe[1]), die außenpolitische Neutralität des Landes zu wahren. Was die Neutralität im einzelnen sei, sagt die Bundesverfassung nicht; sie setzt den Begriff der Neutralität als etwas gegebenes voraus und überläßt seine nähere Umschreibung und Anwendung im einzelnen Falle der Praxis. Die Neutralität

[1]) Boßhart: „Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischem Staatsrecht" (Winterthur 1926), S. 87, weist der Bundesversammlung und dem Bundesrat in der Wahrung der äußern Sicherheit des Landes „gleiche Kompetenzen" zu und fügt bei: „Bundesversammlung und Bundesrat sind auf ein besonderes Zusammenwirken angewiesen bei der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. . ." Vgl. ferner Haffter, Wolfgang: „Der Einfluß der Bundesversammlung auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten der Schweiz". Diss. Zürich 1931. Eine Zusammenstellung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der schweizerischen Außenpolitik findet sich im „Jahrbuch der eidgenössischen Räte" für das Jahr 1938, Bern 1938, S. 195 ff. Vgl. ferner Burckhardt: Kommentar der Bundesverfassung, 1931, S. 679; „Methode und System des Rechts", Zürich 1936, S. 53. Über die Neutralität als Rechtsgrundsatz vgl. Ruck: „Schweizerisches Staatsrecht", 2. Aufl., Zürich 1939, S. 27 und 165 ff.

der Schweiz ist demnach gleichzeitig ein verfassungsrechtlicher Grundsatz und eine politische Staatsmaxime, oder anders ausgedrückt: die Wahrung der staatspolitischen Maxime der Neutralität wird durch Art. 85, Ziff. 6, und Art. 102, Ziff. 9 der Bundesverfassung den Bundesbehörden als verfassungsrechtliche Pflicht auferlegt.

2. **Die grundsätzliche Neutralität ist seit 1935/36 wiederholt bekräftigt und bestätigt worden; alle irgendwie maßgebenden politischen Richtungen stimmen im Bekenntnis zu diesem Grundsatz auch heute vollkommen überein.**

Im Jahre 1938 hat die Schweiz bekanntermaßen ihre uneingeschränkte Neutralität zurückgewonnen, d. h. sie hat vom Völkerbundsrat die Aufhebung jener „Differenzierung" erlangt, die in der sog. Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 zwischen der militärischen Neutralität einerseits und der Verpflichtung zur Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen des Völkerbundes auf Grund von Art. 16 des Völkerbundspaktes andererseits vorgenommen worden war. Die Eidgenossenschaft hat mit der Zurückgewinnung der integralen Neutralität lediglich die selbstverständlichen Folgerungen aus zwei Tatsachen gezogen: einerseits aus der offensichtlich rückläufigen Entwicklung des Völkerbundes, die einer wesentlichen Voraussetzung des am 16. Mai 1920 erfolgten schweizerischen Beitritts widersprach, andererseits aus der praktischen Unmöglichkeit, bei einer Mitwirkung an effektiven Sanktionen gegenüber einem Nachbarstaat die militärische Neutralität intakt zu erhalten, welche Unmöglichkeit sich anläßlich des durch den italienisch-abessinischen Krieg entstandenen „Sanktionen-Konfliktes" klar herausstellte [2]).

---

[2]) Zur jüngeren geschichtlichen Entwicklung der schweizerischen Neutralität vgl. Burckhardt: „Bundesrecht", Bd. 1, Nr. 156, S. 346 ff.; Nr. 185, S. 378; Nr. 188, Nr. 198, S. 423; Nr. 200, S. 431. Über die Entwicklung der schweizerischen Neutralität innerhalb des Völkerbundes vgl. die „Dokumente zur schweizerischen Außenpolitik" im „Jahrbuch der eidg. Räte 1936", Bern 1936, S. 187 ff. und „Jahrbuch der eidg. Räte 1938", Bern 1938, S. 203 ff.

Zur Stellungnahme der Schweiz im Sanktionenkonflikt von 1935/36 vgl. die BRB vom 12. November 1935 betr. wirtschaftliche und finanzielle Maßnahmen (Sanktionen) gegen Italien, in Ausführung von Art. 16 des Völkerbundspaktes (Eidg. Gesetzessammlung 1935, S. 717, 720); Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 1935 (Bundesblatt 1935, II., S. 921 ff.). Stenographisches Bulletin Ständerat, Januar 1936, S. 26 ff.; Nationalrat, Januar 1936, S. 135 ff.

Zur Wahrung des schweizerischen Neutralitätsstandpunktes gegenüber den Bestrebungen auf Reform des Völkerbundspaktes vgl. Bericht des Bundesrates vom 18. Dezember 1936 (Bundesblatt 1936, III., S. 469 ff.). Stenographisches Bulletin Ständerat, März 1937, S. 444 ff.; Nationalrat, März 1937, S. 107 ff.

Zur Rückgewinnung der integralen Neutralität der Schweiz innerhalb des Völkerbundes im Jahre 1938 vgl. das Memorandum des Bundesrates vom 29. April 1938 an den Völkerbundsrat (Bundesblatt 1938, I., S. 847 ff.). Bericht und Resolution betr. die Neutralität der schweizerischen

Unter den Kundgebungen, welche die Rückkehr der Schweiz zur uneingeschränkten Neutralität unterstrichen, ragt die „Proklamation" von Bundesrat und Bundesversammlung vom 21. März 1938 an Bedeutung besonders hervor; jene Kundgebung wurde von den Präsidenten beider Räte am 20. März 1939 in aller Form bestätigt und bekräftigt [3]).

3. **Die Erörterung der Frage, wie sich die Neutralität der Schweiz zur Freiheit der schweizerischen Presse verhalte, betrifft nicht die grundsätzliche Richtung der schweizerischen Außenpolitik, sondern lediglich ihre Methode.**

Die Aufgabe, den Grundsatz der Pressefreiheit in seiner praktischen Tragweite abzuklären und in gewissem Sinne auch abzugrenzen gegenüber den außenpolitischen Lebensinteressen des Landes, stellte sich schon wiederholt. Während des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 gab zu lebhaften Diskussionen Anlaß ein Kreisschreiben vom 20. August 1870, in welchem der Bundesrat die Kantonsregierungen ersuchte, „der Presse ihres Kantons zu empfehlen, keine Parteinahme zur Schau zu tragen und die Aufnahme von Artikeln aus nicht genau bekannter Hand, sowie von Hetzartikeln oder allgemeinen Verdächtigungen abzulehnen" [4]). Wie der Bundesrat, der sein Vorgehen auf Art. 90, Ziff. 9 BV. (heute Art. 102, Ziff. 9 BV.) stützte, in seiner Botschaft vom 8. Dezember 1870 bemerkt, gab jenes Kreisschreiben „einem Teil der Presse Stoff zu schweren Reklamationen gegen den Bundesrat, indem mit einer geschickten Vermischung

---

Eidgenossenschaft im Rahmen des Völkerbundes, vom Völkerbundsrat genehmigt am 14. Mai 1938 (Bundesblatt 1938, I., S. 850 ff.). Über die Verhandlungen innerhalb der Völkerbundsinstanzen (Komitee der 28 und Völkerbundsrat) vgl. „Jahrbuch der eidg. Räte 1939", Bern 1939, S. 131 ff. und 271 ff.

Über die Rückgewinnung der integralen Neutralität gibt der Bundesrat selbst eine zusammenfassende Darstellung in seinem Bericht vom 3. Juni 1938 (Bundesblatt 1938, I., S. 840 ff.); der Bericht wurde genehmigt vom Nationalrat am 28. September 1938 (Stenogr. Bull., S. 816 ff.), vom Ständerat am 29. September 1938 (Stenogr. Bull., S. 832 ff.). Vgl. hiezu namentlich auch Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, XV. Jahrgang, Heft 6, September 1935, S. 299 ff.; XVII. Jahrgang, Heft 1, April 1937, S. 1 ff.; Heft 2, Mai 1937, S. 65 ff.; Heft 8, November 1937, S. 325 ff.; Heft 10, Januar 1938, S. 457/458; Heft 12, März 1938, S. 537 ff.; XVIII. Jahrgang, Heft 1/2, April/Mai 1938, S. 1 ff.; Heft 3, Juni 1938, S. 101 ff. Vgl. ferner Schindler: „Neutralität und Presse" („Neue Schweizer Rundschau", Zürich, Januar 1939, S. 526 ff.) und Doka: „Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik" (in: „Die Schweiz", ein nationales Jahrbuch, 1938, S. 59 ff.). — Über die Rückkehr der Schweiz zur uneingeschränkten Neutralität im Rahmen der Neutralitätspolitik der europäischen Kleinstaaten vgl. Hantos: „Das Schicksal der kleinen Staaten" („Neue Schweizer Rundschau", Zürich, März 1939, S. 659 ff.).

[3]) Vgl. Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung vom 21. März 1938, Ständerat S. 33, Nationalrat S. 149, und Stenographisches Protokoll der Verhandlungen des Nationalrates und Ständerates vom 20. März 1939 (nicht gedruckt).

[4]) Bundesblatt 1870, III., S. 222.

der Sätze die Sache so dargestellt wurde, als hätte der Bundesrat den Kantonsregierungen Gewaltmaßnahmen gegen die Presse empfohlen" [5]).

Auch während des Weltkrieges von 1914—1918 sah sich der Bundesrat zu pressepolitischen Einwirkungen auf die schweizerische Presse veranlaßt. So richtete er am 1. Oktober 1914 nicht nur an die Presse, sondern an das gesamte Schweizervolk einen Aufruf mit der Ermahnung, sich in der Beurteilung der Ereignisse, in der Äußerung der Sympathien für die einzelnen Nationen möglichst Zurückhaltung aufzuerlegen und alles zu unterlassen, was die in den Krieg verwickelten Staaten und Völker verletzen könnte, sowie jede einseitige Parteinahme zu vermeiden. Am Schluß dieses Aufrufes erklärte der Bundesrat: „Das Ideal des Landes liegt in einer über Rassen und Sprachen stehenden Kulturgemeinschaft. Zuerst und vor allem sind wir Schweizer, erst in zweiter Linie Romanen oder Germanen. Höher als alle Sympathien für diejenigen, mit denen uns Stammesgemeinschaft verknüpft, muß das Wohl des einen, gemeinsamen Vaterlandes gehen; ihm ist alles andere unterzuordnen" [6]).

Mit dem Wegfall der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates aus dem letzten Weltkrieg wurde auch die verfassungsmäßige Pressefreiheit wieder hergestellt; mit dem Jahre 1933 begannen sich die internationalen Pressebeziehungen aus bekannten Gründen neuerdings zu komplizieren. Am 26. März 1934 beschloß der Bundesrat, Presseorgane, „die durch besonders schwere Ausschreitungen die guten Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten gefährden", seien zu verwarnen und bei Nichtbefolgung der Warnung auf bestimmte Zeit zu verbieten. Auf Begehren der Berufsorganisationen der schweizerischen Presse, nämlich der Schweizerischen Zeitungsverlegervereins und des Vereins der Schweizer Presse, ermächtigte der Bundesrat am 15. Mai 1934 durch einen weiteren Beschluß das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, in der Ausführung des Bundesratsbeschlusses vom 26. März 1934, „unter Vorbehalt der Fälle besonderer Dringlichkeit, der Verwarnung und dem Verbot des Erscheinens einer Zeitung vorgängig das unverbindliche Gutachten einer Pressekommission als Vertreterin der Schweizerpresse einzuholen und das Gutachten dieser Kommission mit dem Antrag des Departements dem Bundesrate vorzulegen" [7]).

---

[5]) Bundesblatt 1870, III., S. 803.

[6]) Eidg. Gesetzessammlung 1914, S. 510/511. Erster Neutralitätsbericht des Bundesrates vom 1. Dezember 1914 (Bundesblatt 1914, IV., S. 713). Vgl. auch den zweiten Neutralitätsbericht vom 19. Februar 1916 (Bundesblatt 1916, I., S. 132).

Über die Gestaltung des schweizerischen Pressenotrechtes während des Weltkrieges von 1914—1918 vgl. Feldmann: „Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz", Luzern 1933, S. 133 ff. und die dort in den Anmerkungen 48—88 zitierte Literatur.

[7]) Bundesblatt, 86. Jahrgang (1934), Bd. I, S. 860. „Schweizer Presse" (Korrespondenzblatt des Vereins der Schweizer Presse), 16. Jahrgang

Der Bundesratsbeschluß vom 26. März 1934 veranlaßte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, durch Parteitagsbeschluß vom 27. Januar 1935 eine Initiative „zur Wahrung der Pressefreiheit" zu lancieren. Diese sozialdemokratische Initiative will den gegenwärtigen Wortlaut des Art. 55 der Bundesverfassung ergänzen durch ein ausdrückliches Verbot, „inländische Presse-Erzeugnisse zu verbieten, der Zensur oder anderen derartigen Maßnahmen zu unterstellen"; gleichzeitig zielt die Initiative darauf ab, der Presse einen besonderen verfassungsgerichtlichen Schutz zu gewähren und den Bundesratsbeschluß vom 26. März 1934 in jenen Bestimmungen aufzuheben, welche unter gewissen Voraussetzungen die Verwarnung und das Verbot von Zeitungen und Druckschriften vorsehen. Das sozialdemokratische Volksbegehren wurde am 28. Mai 1935 mit 82 038 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht [8]).

Die pressepolitische und presserechtliche Entwicklung, auf welche nun auch die Berufsverbände der schweizerischen Presse (der „Schweizerische Zeitungsverlegerverein" und der „Verein der Schweizer Presse") mit eigenen Vorschlägen zur Gestaltung der Pressepolitik und zur Neuordnung des Presserechtes Einfluß gewannen, blieb auch weiterhin in Fluß; ausgesprochen pressepolitische Entwicklungsmerkmale zeichneten sich namentlich im Verlaufe des Jahres 1938 ab. Die internationalen Ereignisse jenes Jahres zogen auch die außenpolitische Lage der Schweiz stark in Mitleidenschaft; von dieser Tatsache gab sich das Schweizervolk durchaus Rechenschaft, und seine Gefühle in dieser Beziehung spiegelten sich denn auch wieder in der schweizerischen Presse. In einem Rundschreiben an die schweizerische Presse vom 28. September 1938 verwies die im Sommer 1938 geschaffene „Gemischte pressepolitische Kommission" der schweizerischen Presseverbände auf die Erklärung der Bundesbehörden vom 21. März 1938 und leitete aus dieser, mit der geschlossenen öffentlichen Meinung des Landes übereinstimmenden Kundgebung u. a. die Schlußfolgerung ab: „Wer die Pressefreiheit dazu mißbraucht, um mit Überbordung, Ausschreitungen und offenkundiger, aktiver Parteinahme für oder gegen eine an einem internationalen Konflikt beteiligte Partei das Vertrauen in die Neutralität der Schweiz zu untergraben, schädigt die Lebensinteressen des Landes und gefährdet damit die Grundlagen der schweizerischen Pressefreiheit selbst" [9]).

* * *

(1934), Nr. 2, S. 17 ff., Nr. 3, S. 37 und S. 45; 17. Jahrgang (1935), Nr. 5/6, S. 72 ff. Geschäftsberichte des Bundesrates 1934, S. 350; 1935, S. 161. Korner: „Das Recht der freien Meinungsäußerung im Verhältnis zu den Forderungen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit, mit besonderer Berücksichtigung der Praxis des schweizerischen Bundesgerichtes", Diss. Freiburg 1937, S. 88.

[8]) Bundesblatt, 87. Jahrgang (1935), Bd. II, S. 413.

[9]) Über die erste Tätigkeit der pressepolitischen Kommission vgl. Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverlegervereins (SZVV), Nr. 171 vom 29. April 1939, S. 256 ff.

Aus der pressepolitischen und presserechtlichen Entwicklung, wie sie sich bis vor dem Kriegsausbruch im September 1939 vollzog, ergeben sich nachstehende Schlußfolgerungen:

1. Die außenpolitische Maxime der Neutralität ist für die Schweiz ein Mittel, um die Unabhängigkeit des Landes und die Freiheit des Schweizervolkes zu wahren und zu schützen. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Freiheit ist die Freiheit der Meinungsäußerung durch die Presse. Dergestalt treffen sich Pressefreiheit und Neutralität im Ziele, das Art. 2 BV. als Zweck des Bundes erklärt: „Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und Rechte der Eidgenossen und Förderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt".

Daß zwischen der Pressefreiheit einerseits und der außenpolitischen Stellung und Lage des Landes andererseits ein rein tatsächlicher Zusammenhang besteht, ist an sich nicht zu bestreiten; es hätte eine solche Bestreitung in der Tat auch keinen praktischen Sinn, könnte sie doch nur einer Pressepolitik „im luftleeren Raume" entspringen. Soweit behördliche Äußerungen vorliegen, gehen sie indessen übereinstimmend dahin, daß auch unter außenpolitischen Gesichtspunkten am Grundsatze der Pressefreiheit unter allen Umständen festzuhalten ist, daß aber die Handhabung dieses Freiheitsrechtes auf die lebenswichtigen Interessen des Landes und damit auch auf seine außenpolitische Stellung Rücksicht zu nehmen hat. Es sei verwiesen auf die in ihrer Grundhaltung und Tendenz durchaus übereinstimmenden Äußerungen in den Verhandlungen des Nationalrates vom 28. September 1938 über den Bericht des Bundesrates vom 3. Juni 1938 betr. die Neutralität der Schweiz im Völkerbund [10]).

Im Hinblick auf die Tatsache, daß die Neutralität in erster Linie eine Angelegenheit des schweizerischen Staates und seiner Organe ist, kann sie niemals den Sinn haben, daß das Schweizervolk und seine Presse gegenüber den internationalen Vorgängen auf eine eigene Meinungsbildung und Meinungsäußerung verzichten [11]). Die internationalen Vorgänge

---

[10]) Stenographisches Bulletin Nationalrat, September 1938, S. 819, 822, 825.

[11]) Bundesrat Motta am 14. Dezember 1938 vor dem Nationalrat in der Beantwortung einer Interpellation von Nationalrat Meierhans: „Wir lehnen die in gewissen deutschen Zeitungen und Zeitschriften verkündete Lehre ab, welche die Neutralität des Staates mit der Neutralität des einzelnen Individuums zu vermengen versucht. Grundsätzlich ist einzig der Staat neutral; er wird es immer mit Festigkeit sein; der Bürger bleibt in seinen Anschauungen und in seinem Urteil frei; objektive Kritik ist ihm stets gestattet; wir verlangen von ihm, sich im Interesse des Landes einer freiwilligen Zucht zu unterziehen hinsichtlich der Art und Weise, seine Gedanken auszusprechen" (Stenographisches Protokoll des Nationalrates vom 14. Dezember 1938).

Bundesrat Motta an einer Pressekonferenz vom 8. Februar 1939: „Die Neutralität ist ein Begriff, die nur den Staat angeht. Der Bürger hat gegenüber seinem Staat bestimmte Pflichten. Dagegen hat er dem Ausland gegenüber, strikte genommen, keine solchen. Er darf nur die staatliche

üben derart weitgehende und tiefgreifende politische, militärische und wirtschaftliche Wirkungen aus auch auf die Lage der Schweiz, daß die These, die Ereignisse jenseits der Grenze „gingen das Schweizervolk und seine Presse grundsätzlich nichts an", unter keinem Gesichtspunkt zu halten ist.

2. Die schweizerische Presse hat nicht nur das Recht, sondern sie hat ihrem Volke gegenüber die gebieterische Pflicht, die schweizerische Öffentlichkeit nach bestem Wissen und Gewissen über die Vorgänge jenseits der Landesgrenzen zu orientieren, und zwar hat sie sich zu bestreben, dem Schweizervolk die Wahrheit mitzuteilen auch dann, wenn die Verbreitung wahrheitsgemäßer Meldungen dieser oder jener fremden Regierung aus irgendwelchen Gründen nicht paßt. Oder anders ausgedrückt: das Schweizervolk hat ein unumstößliches Recht darauf, durch seine Presse zu vernehmen, was in der Welt vorgeht, möglichst zuverlässig orientiert zu werden über die internationale Entwicklung; diese Orientierung gehört unzweifelhaft zu den elementarsten Aufgaben, welche die schweizerische Presse im Dienste eines sich selbst regierenden Volkes zu erfüllen hat [12]).

Auf dem hier in Frage stehenden Gebiet der Nachrichtenpolitik haben die Berufsorganisationen der schweizerischen Presse ihren Beitrag zur Sicherstellung wahrheitsgemäßer Berichterstattung, d. h. zur Bekämpfung der Falschmeldungen, auch auf internationalem Gebiete geleistet. So ist auf die Initiative des schweizerischen Zeitungsverleger-Vereins seinerzeit ein internationales Abkommen unter den Verleger-Organisationen verschiedener Staaten abgeschlossen worden, das in systematischer Weise einer Verbreitung falscher Nachrichten entgegenwirken sollte und die guten Dienste der internationalen Verleger-Organisationen für die Durchführung eines zwischenstaatlichen Berichtigungsverfahrens zur Verfügung stellte [13]). Eine Festigung gesunder nachrichtenpolitischer Grund-

---

Neutralität nicht durchkreuzen und sich zu ihr in Gegensatz stellen. Das ist, glaube ich, eine Maxime, die jeder Schweizer, der gesund, vernünftig und loyal denkt, ohne weiteres annehmen wird" (vgl. „Neue Zürcher Zeitung", 160. Jahrg., Nr. 249 vom 9. Februar 1939).

[12]) Das Recht und die Pflicht der Presse zur Information des Volkes wird auch vom Bundesgericht ausdrücklich anerkannt; so umschreibt BGE, Bd. 64 (1938), I., S. 180, den Zweck des Art. 55 BV wie folgt: „Der Presse die ungehinderte Erfüllung ihrer besonderen Aufgabe zu gewährleisten, nämlich die Öffentlichkeit über Tatsachen und Frage von allgemeinem Interesse in sachlicher Weise zu unterrichten."

Vgl. ferner: Karl Weber: „Schweizerische Pressepolitik" (in: „Die Schweizer Presse", Korrespondenzblatt der VSP, Januar 1939, S. 11): „So liegt es nun auch im schweizerischen Staatsinteresse, wenn das Schweizervolk darüber Bescheid weiß, was jenseits seiner Grenzen vorgeht, und daraus die richtigen Schlüsse für sich selber ziehen kann. Nicht die andern, die Nationalsozialisten in Deutschland, wollen wir belehren, sondern das eigene Land. Um das Risiko, daß der andere einen Angriff erblickt in der Verteidigung unserer Unabhängigkeit, kommen wir nicht herum."

[13]) Über die Bemühungen der internationalen Zeitungsverleger-Organisation (FIADEJ) vgl. Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverleger-

sätze ließ sich auch der Verein der Schweizer Presse (V. S. P.) angelegen sein; er folgte damit nur seiner seit Jahren gewahrten Überlieferung; so ist beispielsweise bereits an der Generalversammlung des VSP vom 20. Dezember 1920 ausdrücklich hingewiesen worden auf die Notwendigkeit, „zu einer wahrheitsgetreuen, objektiven Berichterstattung über ausländische Verhältnisse zu gelangen", und man machte bei jener Gelegenheit aufmerksam auf die „systematische Beeinflussung unserer nationalen Presse" durch ausländische Nachrichten-Agenturen und Journalisten. Mit aller Konsequenz hat der Verein der Schweizer Presse darauf hingewirkt, daß der „Fédération internationale des Journalistes", der er bis 1938 als nationale Organisation angehörte, ein universeller Charakter erhalten bleibe: in erster Linie von diesem Gesichtspunkte aus hat die schweizerische Organisation gegen nicht geringe Widerstände die Durchführung einer internationalen Enquête über den Stand der Pressefreiheit in allen Staaten der Erde durchgesetzt, welche seinerzeit durch das „Institut de droit comparé" in Paris vorgenommen wurde. Da die „Fédération internationale des Journalistes" nicht in der Lage oder nicht willens war, den vom Verein der Schweizer Presse verfochtenen Anforderungen hinsichtlich Universalität und Objektivität Rechnung zu tragen, sah sich die schweizerische Berufsorganisation im Sommer 1938 zum Austritt aus der Internationalen Journalisten-Vereinigung veranlaßt [14]).

3. Die schweizerische Presse hat der schweizerischen Öffentlichkeit nicht nur Nachrichten zu vermitteln, sondern sie hat auch eine Meinung zu äußern; und zwar braucht die Presse ihre Freiheit nicht nur zur Erörterung innenpolitischer Vorgänge, sondern ebensosehr zur Beobachtung und Beurteilung der internationalen Lage und ihrer Entwicklung [15]). Der Grund-

---

Vereins, Nr. 153 vom 30. Oktober 1934, S. 779 ff.; Nr. 148 vom 31. Mai 1937, S. 355 ff. „Zeitungswissenschaft" (Monatsschrift für internationale Zeitungsforschung), Berlin 1937, 12. Jahrg., Nr. 10, Oktober 1937, S. 729. Über die Verhandlungen, die zum internationalen Verleger-Abkommen gegen die Falschmeldungen führten, vgl. Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverleger-Vereins Nr. 162 vom 30. Juli 1938, S. 569; Nr. 166 vom 30. November 1938, S. 875. Bis Ende November 1938 hatten dem Abkommen zugestimmt die nationalen Verleger-Organisationen von Italien, der Niederlande, von Polen, der Tschechoslowakei und der Schweiz.

Zum internationalen Verleger-Abkommen von 1938 gegen die falschen Nachrichten vgl. ferner Chapuisat: „Comment lutter contre les fausses nouvelles?" (im Bulletin SZVV Nr. 167 vom 31. Dezember 1938, S. 918 ff. und „St. Galler Tagblatt", 100. Jahrg., Nr. 284 vom 21. Juni 1938: „Zum Kampf gegen die falschen Nachrichten").

[14]) Vgl. Bourquin: „A la Fédération internationale des Journalistes comité exécutif de Budapest" („Schweizer Presse", 16. Jahrg., Juli 1933, S. 68 ff.). Ferner: „Schweizer Presse", 19. Jahrg., 1937, Nr. 2, S. 34 ff.; Feldmann: „Das Problem der Pressefreiheit und seine Behandlung am internationalen Journalistenkongreß in Bern" („Schweizer Presse", 18. Jahrg., 1936, Nr. 4, S. 57 ff.).

[15]) Über die Presse als Instrument der öffentlichen Diskussion und Meinungs-

satz der Neutralität verlangt von einem Staate ein unparteiisches Verhalten während eines Krieges unter dritten Staaten [16]). Maßgebend für die rechtliche Natur der Neutralität ist nicht irgend eine, auf einen bestimmten politischen Zweck zugeschnittene These, sondern das Haager Abkommen von 1907 „betr. die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges". Dieses Abkommen hat den letzten Krieg überdauert, steht heute noch in seinem vollen Umfange in Kraft und enthält weder Bestimmungen über die Pflichten der Neutralen im Frieden, noch solche über die Pflichten der Presse in einem neutralen Staat. Für die schweizerische Neutralität insbesondere ist außer dem erwähnten Abkommen von 1907 bestimmend die Akte vom 20. November 1815, in welcher die Großmächte „eine förmliche und rechtskräftige Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz" ausgesprochen, „die Integrität und Unverletzlichkeit ihres Gebietes" gewährleistet und festgestellt haben, daß die „Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz und deren Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluß im wahren politischen Interesse aller europäischen Staaten gelegen ist" [17]).

---

bildung äußert sich Bundesrichter Hans Huber: „Demokratie und staatliche Autorität", Zürich 1939, S. 19/20.

[16]) v. Waldkirch: „Neutralitätsrecht", Stuttgart 1936, S. 59, stellt fest: „Die Beobachtung der Gebote des Neutralitätsrechtes ist in Wirklichkeit nur Sache des neutralen Staates. Gegen Private geht er nötigenfalls vor, um seiner völkerrechtlichen Pflicht genügen zu können." — Die Anwendung politischer Einwirkungsmittel auf die Gesinnung steht nach Waldkirch im Belieben der Behörden des neutralen Staates, „während es dahin gehende völkerrechtliche Ansprüche der Kriegführenden gegenüber jenen nicht gibt." S. 112 stellt v. Waldkirch ausdrücklich fest, daß eine Neutralitäts-Verletzung als völkerrechtliches Delikt nur dann in Betracht fallen kann, wenn wirklich eine völkerrechtswidrige Handlung vorliegt. „Es genügt somit nicht der Nachweis einer unfreundlichen Handlung. So vermag ein politisch anfechtbares Verhalten in Sachbereichen, für die es keine Rechtssätze gibt, keine Neutralitätsverletzung entstehen zu lassen."

Zur juristischen Abgrenzung der Neutralitäts-Verletzungen auf Grund des überlieferten Neutralitätsrechtes vgl. Max Huber: „Der Schutz der militärischen und völkerrechtlichen Interessen im schweizerischen Strafgesetzbuch" (August 1913) und die dort S. 48 ff. gegebene Umschreibung strafrechtlich zu ahndender Neutralitätsverletzungen. Zur rein juristischen Seite des Neutralitätsbegriffs vgl. weiter Zoelly: „Die innerstaatliche Wirkung des Völkerrechts", Aarau 1938, besonders S. 143, und Zellweger im Jahrbuch der NHG 1939, S. 91. Ferner Schindler: „Neutralität und Presse" (in: „Neue Schweizer Rundschau", Neue Folge, 6. Jahrg., Heft 9, Januar 1939), S. 521 ff. und die dort Note 1, 2 und 4 zitierte Literatur, insbesondere die Aufsätze Schindlers über die Entwicklung der schweizerischen Neutralität von 1920 bis 1938 in der „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", 1938, Heft 3, sowie in der **„Revue de droit internationale et de législation comparée"**, 1938, Nr. 3).

[17]) Schindler: „Neutralität und Presse", S. 528, bezeichnet es als unzulässig, „die den Neutralen auferlegten Pflichten extensiv zu interpretieren"; er verweist auf die Darlegungen von Max Huber im „Jahrbuch des öffentlichen Rechts", Bd. 2 (1908), S. 586: „Der Neutrale, der dem Krieg fernsteht und durch diesen nur Lasten erhält, ist zu nichts verpflichtet, was ihm nicht ausdrücklich auf-

Ist die Demokratie insbesondere angewiesen auf das Recht zur freien Kritik im Innern des Staates, so muß sie naturnotwendig auch über ein Gegengewicht verfügen; sie muß nämlich das eigene politische System mit demjenigen des Auslandes vergleichen können, um unbeschadet aller Kritik das Positive in den eigenen Staatseinrichtungen zur Geltung zu bringen. Eine schweizerische Presse, die zwar den eigenen Staat kritisiert, auf jede kritische Äußerung andern Staatssystemen gegenüber aber verzichtet, wird ihrer Aufgabe in keiner Weise gerecht, im Gegenteil: sie vermittelt ihren Lesern ein vollständig einseitiges Bild und trägt in verhängnisvollster Weise dazu bei, das Vertrauen des Volkes in die Grundlagen und Einrichtungen seines eigenen Staates zu untergraben. Damit arbeitet sie aber gerade derjenigen fremden Propaganda in die Hand, welche sich diese systematische Untergrabung des Vertrauens in die demokratische Staatsform zum Ziele gesetzt hat. Eine derartige „Haltung" der schweizerischen Presse könnte nichts anderes bewirken als eine förmliche „Aufweichung" und „Zersetzung" der eigenen staatlichen Willenssubstanz; eine nach den Wünschen fremder Propagandaministerien sich richtende schweizerische Presse müßte versagen in einer ihrer wesentlichsten Aufgaben: in der geistigen Verteidigung des Landes, seiner politischen-kulturellen Grundlagen und seiner Staatsidee [18]). Zur geistigen Verteidigung des Landes gehört unzweifelhaft auch eine lebendige, das Denkvermögen des eigenen Volkes anregende Behandlung außenpolitischer Fragen in der Presse; in einer Zeit zumal, da eine fremde, raffiniert aufgezogene Pro-

---

erlegt ist, bezw. sich nicht als Pflicht aus dem Wesen der Neutralität notwendig ergibt. Die Vermutung streitet immer für die Freiheit der Neutralen."

[18]) Jaggi: „Vom Kampf und Opfer für die Freiheit; was lehrt die Geschichte unsere Zeit?" (Bern 1939), S. 8 ff.: „Wenn ein Volk einem fremden Staate zuliebe die Pressefreiheit aufgibt, so kann es seine Angehörigen nicht mehr orientieren über das, was in der Welt vorgeht und allenfalls gegen das eigene Land unternommen wird... Es steht ein Lebensinteresse unseres Staates und Volkes auf dem Spiel, und darum haben wir an der Pressefreiheit unerbittlich festzuhalten und sie zu verteidigen. Sie ist, so sagte man mit Recht, der letzte Schützengraben der Freiheit überhaupt."

Weber: „Schweizerische Pressepolitik", a. a. O., S. 9, verweist auf die Gefahr der „Aufspaltung" des Volkes, die eine Anpassung der schweizerischen Pressepolitik an die Wünsche fremder Staaten heraufbeschwören müßte.

Auf die Bedeutung der schweizerischen Presse für „die positive Betonung des schweizerischen Kulturgutes" verweist die Botschaft des Bundesrates vom 9. Dezember 1938 (Bundesblatt 1938, Bd. III, S. 38) „über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung". Über die kulturellen Aufgaben der Presse vgl. ferner Stenographisches Bulletin Ständerat 1939, S. 112 ff., Voten der Ständeräte Malche, Altwegg und Wettstein, sowie auf S. 124 die Äußerung von Bundespräsident Etter: „Wenn der Presse auf irgend einem Gebiete geholfen werden muß, so muß die Initiative von ihr selbst ausgehen..." Auf die kulturpolitische Bedeutung der schweizerischen Presse verwies ferner Nationalrat Gut in der Sitzung des Nationalrates vom 23. März 1939 (Stenographisches Bulletin Nationalrat 1939, S. 171).

paganda mit bald verschwommenen, bald klar erkennbaren Zielen alles daran setzt, zunächst einmal geistige und kulturelle, und später gegebenenfalls auch politische Grenzpfähle einzureißen, ist eine bewußte Gegenwirkung schon aus elementaren staatspolitischen Erwägungen auch in der Presse nun einmal nicht zu entbehren [19]). Wenn die schweizerische Presse sich mit Vorgängen und Entwicklungen jenseits der Schweizergrenzen befaßt, dann tut sie es demnach nicht in erster Linie, um sich in die Angelegenheiten fremder Staaten „einzumischen", sondern um ihr eigenes Volk zu orientieren über Dinge, die es wissen muß, wenn es sein Recht auf politische Selbstbestimmung richtig ausüben soll. „Es handelt sich also nicht um die Schaffung oder Vertiefung von Gegensätzen, sondern um die Klärung des eigenen Standpunktes und um Grenzziehung zwischen den für uns maßgebenden politischen Grundgedanken und denjenigen des Auslandes" [20]). Niemals kann die Neutralität die schweizerische Presse der Aufgabe entheben, an dieser geistigen Verteidigung des Landes mitzuwirken, ja die Staatsmaxime der Neutralität müßte ihren eigentlichen Sinn: die Erhaltung der schweizerischen Freiheit, verlieren, wenn sie die Freiheit der Meinungsäußerung aus den Angeln höbe; „denn ohne Landesverteidigung gibt es keine Unabhängigkeit und ohne Unabhängigkeit keine Neutralität. Zu verteidigen ist aber nicht nur ein Gebiet und eine Bevölkerung, sondern auch das, was Land und Volk zur staatlichen Gemeinschaft macht: die historisch-politische Individualität des Staates" [21]).

Die Meinungsbildung und Meinungsäußerung in der schweizerischen Presse muß in bewußter, konzentrierter Wahrung nationaler schweizerischer Interessen erfolgen; je konsequenter und klarer die schweizerische Presse diesem Grundsatz Nachachtung verschafft, desto wirksamer wird sie zur geistigen Führung und Verteidigung des Landes beizutragen vermögen. Oder anders ausgedrückt: die in der Bundesverfassung gewährleistete Pressefreiheit ist nicht dazu da, um die schweizerische Pressepolitik dem Spiele fremder Interessen preiszugeben [22]).

---

[19]) Auf die Einwirkung des Rundfunks verweist Weber: „Pressepolitik", a. a. O., S. 6/7.

[20]) Schindler: „Neutralität und Presse", a. a. O., S. 534, wo weiter bemerkt wird: „Es gehört zum Wesen des Großstaates, daß er, gewollt oder ungewollt, in geistiger, wirtschaftlicher und ökonomischer Hinsicht über sein Gebiet ausstrahlt; und je dynamischer der Staat ist, je vollkommener sein Propaganda-Apparat arbeitet, umso mehr ist das der Fall. Ein Staat wäre kein Großstaat, wenn sich das Ausland nicht mit ihm beschäftigen müßte. Wenn daher die Öffentlichkeit kleinerer Staaten zur Politik eines Großstaates Stellung bezieht, bedeutet das keineswegs einen Angriff, sondern es geht hier um die Wahrung des nationalen Erbgutes, um geistige Landesverteidigung, die heute ebenso selbstverständlich ist wie die militärische. Ob bei der Auseinandersetzung immer die Grenzen des guten Geschmackes innegehalten werden, ist eine andere Frage, die aber, neben der grundsätzlichen Bedeutung der Stellungnahme, sekundärer Natur ist."

[21]) Schindler: „Neutralität und Presse", a. a. O., S. 533.

[22]) Schindler: „Neutralität und Presse", a. a. O., S. 530, lehnt die Auf-

Zur Entwicklung seit Kriegsausbruch.

I.

Am 30. August 1939 beschloß die Bundesversammlung: „Die schweizerische Eidgenossenschaft bestätigt ihren festen Willen, unter allen Umständen und gegenüber allen Mächten ihre Neutralität zu wahren"; sie erteilte dem Bundesrat „Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes erforderlichen Maßnahmen zu treffen"; am gleichen Tage leistete der von der Bundesversammlung gewählte Oberbefehlshaber der Armee, General Guisan, den Schwur, „die Unabhängigkeit und die Neutralität des Vaterlandes zu schützen". Am 31. August 1939 bekundete der Bundesrat in einer Note an die Mächte den unerschütterlichen Willen der Eidgenossenschaft, „von den Grundsätzen der Neutralität, die seit Jahrhunderten ihrer Politik als Richtschnur dienen, in keiner Weise abzuweichen, indem diese Grundsätze den Bestrebungen des Schweizervolkes, seinen staatsrechtlichen Verhältnissen, sowie seiner Stellung gegenüber andern Staaten entsprechen, und ihm deshalb besonders teuer sind. Einem von der Bundesversammlung erteilten Auftrag nachkommend, erklärt der Bundesrat ausdrücklich, daß die schweizerische Eidgenossenschaft mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln die Unverletzlichkeit ihres Gebietes und die Neutralität, welche durch die Verträge von 1815 und die ergänzenden Abmachungen als im wahren Interesse der gesamten europäischen Politik liegend angesehen wurden, aufrechterhalten und wahren werde". Die auf den 2. September 1939 unter die Fahnen gerufene Armee leistete den Eid, „der Eidgenossenschaft Treue zu leisten, für die Verteidigung des Vaterlandes und seiner Verfassung Leib und Leben aufzuopfern", der Verfassung, die, wie wiederholt sei, in Art. 85, Ziff. 6 und Art. 102, Ziff. 9 der Bundesversammlung und dem Bundesrat den Auftrag erteilt, Maßregeln zu treffen und zu wachen „für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz". An der vollkommen klaren, neutralen Haltung der Eidgenossenschaft hat sich seit dem Ausbruch des Krieges nichts geändert, wie aus verschiedenen amtlichen Kundgebungen der schweizerischen Behörden und aus einer Reihe von Äußerungen von Mitgliedern des Bundesrates mit aller nur wünschbaren Deutlichkeit hervorgeht [23]).

---

fassung ab, „daß ein Staat, der entschlossen ist, in jedem Kriege neutral zu bleiben, im Frieden tun und lassen kann was er will. Er wird schon im Frieden eine Politik vermeiden, die ihm im Kriegsfall die Einhaltung der Neutralität unmöglich macht. Es ist deshalb für die Schweiz selbstverständlich, daß jeder Versuch, sie in den Gegensatz der Großmächte einzuschalten, strikte zurückgewiesen wird".

[23]) Amtliche Mitteilung des Bundesrates vom 14. Mai 1940, öffentliche Erklärung der nationalrätlichen Vollmachtenkommission vom 22. Mai 1940, Erklärungen des Bundesrates vor der nationalrätlichen Vollmachtenkommission vom 11./12. September 1940; Erklärungen des Bundesrates vor der Bundesversammlung

II.

Am 8. September 1939 erteilte der Bundesrat durch einen besondern Beschluß dem Armeekommando den Auftrag, „zur Wahrung der innern und äußern Sicherheit des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität die Veröffentlichung und Übermittlung von Nachrichten und Äußerungen, insbesondere durch Post, Telegraph, Telephon, Presse, Presse- und Nachrichtenagenturen, Radio, Film und Bild zu überwachen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen" [24]). Der General übertrug die Durchführung dieser Aufgabe der „Abteilung Presse und Funkspruch im Armeestab"; diese ihrerseits verbot in einem „Grunderlaß" vom 8. September 1939 u. a. „die Veröffentlichung, anderweitige Verbreitung und Übermittlung von Nachrichten und Äußerungen, welche die Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz gegen außen, die Wahrung der innern Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Neutralität beeinträchtigen oder gefähren" [25]).

In seinem „ersten Bericht an die Bundesversammlung über die auf Grund der außerordentlichen Vollmachten ergriffenen Maßnahmen" vom 21. November 1939 umschrieb der Bundesrat den Sinn und die Aufgabe der Presseüberwachung; die besondern Pressevorschriften sollten „im wesentlichen dem Zweck dienen, die neutrale Haltung der Schweiz nach außen auch auf dem Gebiete der Nachrichtenübermittlung sicherzustellen und unser Land freizuhalten von jeder in- und ausländischen Kriegspropaganda und andern unlauteren Machenschaften, die die Sicherheit der Schweiz gefährden könnten" ... Abschließend stellte der Bundesrat fest: „Gegenüber der einheimischen Presse sah der Bundesrat davon ab, die Armeeleitung mit der allgemeinen Vorzensur zu betrauen; er behielt sich vielmehr das Recht hiezu ausdrücklich vor. Die Erfahrungen, die gemacht worden sind, zeigen, daß der Bundesrat damit recht hatte. Der überwiegende Großteil der schweizerischen Presse stellt sich immer mehr, nachdem einmal die Notwendigkeit der Zeit erkannt wurde, und die zu befolgenden Richtlinien gegeben waren, geschlossen und einsichtsvoll auf eine Linie im Sinne einer ruhigen und würdigen Haltung gegenüber den gewaltigen Geschehnissen und ihren Ursachen. Es darf erwartet werden, daß, abgesehen von Be-

---

am 18. September 1940. — Für die unbedingte Aufrechterhaltung der Neutralität auch in der Zukunft äußerten sich verschiedene Mitglieder des Bundesrates in persönlichen Ansprachen, so Bundespräsident Dr. Wetter am 23. März 1941 in Bern, am 21. November 1941 in Zürich, am 30. November 1941 in Basel, Bundesrat v. Steiger am 9. Juni 1941 in Bern, Bundesrat Stampfli am 14. Juni 1941 in Langenthal und am 23. November 1941 in Uster, am 18. März 1942 vor dem Nationalrat, Bundesrat Dr. Kobelt am 10. August 1941 in Bern, am 15. März 1942 in Zürich (vgl. die entsprechenden Berichte in der Tagespresse).

[24]) Bundesratsbeschluß vom 8. September 1939 über den Schutz der Sicherheit des Landes auf dem Gebiet des Nachrichtendienstes, besonders Art. 1.

[25]) „Aufruf und allgemeine Weisung der Abteilung für Presse und Funkspruch im Armeestab" (Grunderlaß vom 8. September 1939), I., Ziff. 1.

schränkungen in Einzelfällen, weitere Maßnahmen allgemeiner Natur gegenüber der Presse der Heimat nicht ergriffen werden müssen. Möge es gelingen, durch diese schweren Zeiten unser Land mit allen seinen geistigen Gütern und Freiheiten und auch die Pressefreiheit glücklich in eine bessere Zukunft hinüberzuretten" [26]).

Am 6. Januar 1940 legte auch die Abteilung Presse und Funkspruch, gestützt auf die Erfahrungen seit Kriegsausbruch, in einem „Kommentar" zum Grunderlaß die von ihr angewendeten „Grundsätze der Pressekontrolle" wie folgt fest:

„A. Außenpolitik.

1. Der Schweizer hat auch heute ein Recht auf Information durch die Zeitungen. Die Berichterstattung soll möglichst vollständig sein und Einseitigkeiten vermeiden.
2. Jede Zeitung darf ihre Meinung und ihr Urteil äußern, soweit sie sich auf zuverlässige Quellen stützt und frei ist von Beleidigungen.
3. Kritik ist erlaubt, soweit sie sachlich und in maßvoller Weise ausgeübt wird.
4. Die Schweizerpresse soll dem Weltgeschehen vom schweizerischen Standpunkt aus gerecht werden; sie darf sich nicht zur Trägerin ausländischer Propaganda machen. Jede Beeinflussung von seiten des Auslandes ist abzulehnen.
5. Gerüchte und Voraussagen sind, sofern der Grunderlaß ihre Wiedergabe zuläßt, deutlich als solche zu kennzeichnen. Ratschläge und Schulmeistereien gegenüber dem Ausland sind zu unterlassen.
6. Jede Diskussion über unsere Neutralität, welche deren Aufrechterhaltung gefährdet, widerspricht dem Grunderlaß und hat zu unterbleiben.

B. Innenpolitik.

7. Innenpolitische Auseinandersetzungen berühren unsere Kontrolle nur, insoweit sie die militärische Disziplin oder sonstwie Ansehen und Schlagkraft der Armee beeinträchtigen oder die Armee in den Meinungsstreit hineinziehen.

C. Agenturen.

8. Diese Grundsätze gelten sinngemäß auch für die Kontrolle der Agenturen."

Nach dem Bundesbeschluß vom 30. August 1939 über „Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität" (Art. 5) entscheidet die Bundesversammlung darüber, ob die vom Bundesrat auf Grund der ihm erteilten Vollmachten getroffenen Maßnahmen „weiter in Kraft bleiben sollen". Die Bundesversammlung genehmigte die Pressebeschlüsse des Bundesrates unter bestimmten Voraussetzungen, die in den „Pressedebatten" beider Räte vom Dezember 1939, Februar und März 1940 festgelegt wurden; die oben wiedergegebenen „Grundsätze der Pressekontrolle" wurden ausdrücklich als „Bestandteil des Genehmigungsbeschlusses" erklärt und beide Kammern behafteten den Bundesrat auf seinen Zusicherungen, daß er das Rekursrecht gegen Maßnahmen der Pressekontrolle ausbauen und die Mitwirkung journalistischer Fachleute vor allem

[26]) Bundesblatt, 91. Jahrgang (1939), Band II, S. 614 ff.

für die Behandlung politischer Fragen in vermehrtem Maße sicherstellen werde. Aus jenen Verhandlungen der eidgenössischen Räte seien zwei Äußerungen festgehalten, in welchen der damalige Chef des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Dr. Baumann, die Meinung des Bundesrates über die allgemeine Haltung der schweizerischen Presse umschrieb. Am 6. Dezember 1939 stellte der Vertreter des Bundesrates vor dem Nationalrat fest: „Der Abteilung Presse und Funkspruch war es von Anfang daran gelegen, ein gutes Verhältnis mit der Presse anzustreben und persönlich mit ihr Fühlung zu nehmen. Der Erfolg ist nicht ausgeblieben: die Haltung unserer Presse ist zum weitaus größten Teil nicht zu beanstanden. Man hat den Ernst der Lage eingesehen und sich danach gerichtet. Ich danke der Presse für diese einsichtsvolle Haltung und hebe hervor, daß sie nicht bloß auf Diktat, sondern aus eigener Einsicht und anerkennenswertem Verständnis für unsere schwere Lage erfolgt ist".

Am 21. Februar 1940 wurde vom Bundesratstische des Nationalrates aus erklärt: „Der Bundesrat benützt die Gelegenheit, bei diesem Anlaß festzustellen, daß er den Begriff der Gesinnungsneutralität des einzelnen Bürgers nach wie vor ablehnt. Der Schweizer darf seine Meinung über die Vorkommnisse in der Welt grundsätzlich frei äußern. In der Öffentlichkeit, also z. B. durch die Presse ist eine Kritik erlaubt, soweit sie sachlich ist — und in maßvoller Weise ausgeübt wird". Am 28. März 1940 vertrat der Sprecher des Bundesrates vor dem Ständerat die folgende Auffassung: „Die Haltung unserer Presse ist zum größten Teil nicht zu beanstanden. Diese einsichtsvolle Haltung verdient alle Anerkennung. Vereinzelte Ausschreitungen im Presse- und Nachrichtendienst werden aber immer vorkommen. Gegen solche hat die Pressekontrolle einzuschreiten"[27]).

Der Bundesrat trug den Wünschen und Beschlüssen der Bundesversammlung am 31. Mai 1940 Rechnung durch einen neuen, besondern Beschluß über die Überwachung der Presse; in seinem III. Vollmachtenbericht vom 19. November 1940 stellte er mit Genugtuung fest, daß „bis jetzt im allgemeinen durch die Neuordnung der Pressekontrolle die Zusammenarbeit der Abteilung Presse und Funkspruch einerseits und den schweizerischen Pressekreisen andererseits in zweckmäßiger und ersprießlicher Weise gefördert worden ist"[28]). Auf Ende des Jahres 1941 wurde die Abteilung Presse und Funkspruch im Einvernehmen mit dem General dem Bundesrat unterstellt; an den sachlichen Grundsätzen für die Pressekontrolle, wie sie zu Beginn des Jahres 1940 abgeklärt worden sind, hat diese mehr for-

---

[27]) Vgl. Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat: 6. Dezember 1939, S. 1 ff., besonders S. 33; 21. Februar 1940, S. 96 ff., besonders S. 115. Ständerat: 28. März 1940, S. 181 ff., besonders S. 184.

[28]) Bundesratsbeschluß vom 31. Mai 1940 betreffend die Überwachung der schweizerischen Presse. — III. Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 19. November 1940 (Bundesblatt, 92. Jahrgang, 1940, Band I, S. 1202).

melle Maßnahme nichts geändert. Die mit dem 1. Februar 1942 in Kraft getretene Neuerung hat lediglich die politische Verantwortlichkeit für die Anwendung der von der Bundesversammlung genehmigten Grundsätze für die Überwachung der Presse straffer und damit klarer geordnet [29]).

Den Dienstverkehr des Bundesrates mit der Abteilung Presse und Funkspruch leitet der Bundesrat über das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, das seit Beginn des Jahres 1941 von Bundesrat Eduard von Steiger geführt wird; Bundesrat von Steiger hat seine pressepolitischen Auffassungen am 15. November 1941 in Zürich an der Generalversammlung des Vereins der Schweizer Presse dargelegt; er richtete an die Vertreter der schweizerischen Presse u. a. die Worte: „Sie, die Sie mit dem Bundesrat für die Freiheit des Landes arbeiten und kämpfen, sollen wissen, daß auch im Kampfe um die geistige Freiheit der Sprechende mit Ihnen im Schützengraben steht und eine gleich leidenschaftliche Liebe zu dieser Freiheit hat wie Sie. Er verfolgt mit Ihnen das gleiche Ziel. Nie und unter keinen Umständen dürfen Sie daran zweifeln, selbst wenn über die Art des zu führenden geistigen Kampfes nicht immer die gleiche Meinung bestehen sollte" [30]).

„Parlamentsreform" — oder mehr?

Von **Martin Rosenberg.**

Parlamentsreform mit Fragezeichen.

Das Fragezeichen bezieht sich auf das ob — ob eine Parlamentsreform notwendig sei —, und das wie — wie sie verwirklicht werden kann, Es zieht also auch die Zweckmäßigkeit der Vorschläge in Zweifel, die heute am meisten diskutiert werden und als Abstimmungsobjekt des 3. Mai berechtigterweise auch im Vordergrunde stehen; Vorschläge, die besser „Pfändler-Initiative" als „Parlamentsreform" genannt werden.

Diesem Flick- und Gelegenheitswerk gilt das Fragezeichen — die Frage selbst aber streift ein Problem, das latent ist, mit Grund nicht negiert

---

[29]) Bundesratsbeschluß über die Unterstellung der Abteilung Presse und Funkspruch im Armeestab unter den Bundesrat vom 30. Dezember 1941. Am gleichen Tage erging weiter je ein Bundesratsbeschluß über „die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften, sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen" und über „die Überwachung der politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Schriften".

[30]) „Die freie Demokratie in Kriegszeiten". Vortrag von Herrn Bundesrat Eduard v. Steiger, Chef des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, anläßlich der Generalversammlung des Vereins der Schweizer Presse vom 15. November 1941 in Zürich, in: „Die Schweizer Presse" (Korrespondenzblatt des Vereins der Schweizer Presse), 24. Jahrgang, Nr. 1/2, vom 31. März 1942, S. 1 ff.