Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 23 (1943-1944)

Heft: 8

Artikel: Grenzen der Freiheit. Teil I, Zur Entwicklung des Staatsschutzes in der Schweiz bis zum Ausbruch des Krieges im Herbst 1939

Autor: Feldmann, M.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159075

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: 16.07.2025

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

Grenzen der Freiheit.

Zur Entwicklung des Staatsschutzes in der Schweiz bis zum Ausbruch des Krieges im Herbst 1939.

Von Nationalrat **M. Feldmann**, Bern.

Die Frage, wie sich der Grundsatz der politischen Freiheit verhalte zur Notwendigkeit, den Staat in den Grundlagen seiner Existenz und seiner Sicherheit zu schützen, stellt die Gesetzgebung im weitesten Sinne des Wortes immer wieder vor schwierige Probleme grundsätzlicher und praktischer Art. Eine Beantwortung dieser Frage hat auszugehen von der Erkenntnis, daß die politische Freiheit keinen Selbstzweck darstellt, sondern der im freien Volksstaat organisierten Gemeinschaft des Volkes zu dienen hat.

Die innere Berechtigung und die Notwendigkeit, den Staat in seinem Bestande vor dem Mißbrauche der politischen Freiheit zu schützen, steht im Grundsatz außerhalb jeder Diskussion, und zwar trifft dies zu für jeden Staat, sei er nun so oder anders organisiert. Gegenstand von Erörterungen können nur sein das Ausmaß dieses Schutzes und seine Ausgestaltung im einzelnen; in dieser Beziehung fallen die prinzipiellen staatspolitischen Auffassungen ebensosehr ins Gewicht wie die besondern Verumständungen der Zeit [1]).

Grundlage für den Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung der Eidgenossenschaft war bis zum Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches am 1. Januar 1942 das Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853, wo in den Art. 45, 46, 47, 48, 49 und 50 die Delikte: Hochverrat, Aufruhr, Widersetzung, Aufreizung zu Hochverrat und Aufruhr, Vergehen gegen den Volkswillen und Gefangenenbefreiung unter Strafe gestellt waren.

Im Verlauf von acht Jahrzehnten hat es nicht an Versuchen gefehlt, die Tatbestände des Gesetzes von 1853 zu erweitern oder zu ergänzen. So wollte ein Entwurf des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements im Jahre 1890 die Aufforderung zu anarchistischen Verbrechen sowie die „Aufforderung zum Klassenkampf" zu einem selbständigen Delikt ausgestalten; indessen stieß diese Neuerung auf Widerstand nicht nur in politi-

---

[1]) Vgl. z. B. Nationalrat Johannes Huber in der „Roten Revue", 12. Jahrg., 1930, S. 189: „Es liegt im Wesen jedes Staates, daß er seine Grundlagen und seine Einrichtungen schützt. Kein Staat, der diesen Namen verdient, wird sich wehrlos Angriffen auf seinen Bestand aussetzen."

schen, sondern auch in juristischen Kreisen[2]). Der Entwurf des Justizdepartementes von 1890 wurde infolgedessen dem Bundesrat nicht vorgelegt. Ein Bundesgesetz vom 12. April 1894 betr. die Vergehen gegen die öffentliche Sicherheit im Gebiet der Eidgenossenschaft („Sprengstoffgesetz") stellte die Aufreizung zu anarchistischen Verbrechen (Sprengstoffvergehen), eine Novelle vom 30. März 1906 durch einen Art. 52 bis des Bundesstrafrechts die öffentliche Aufreizung zu anarchistischen Verbrechen allgemein unter Strafe.

Im Jahre 1922 unternahm man im Hinblick auf die Erfahrungen mit dem Generalstreik von 1918 den Versuch, das „Bundesstrafrecht" von 1853 zu ergänzen durch Bestimmungen über den Landfriedensbruch, die Aufforderung und Verleitung zur Verletzung der militärischen Disziplin, Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung (Novelle zum Bundesstrafrecht vom 31. Januar 1922, bekannt unter der Bezeichnung der sogenannten ersten „Lex Häberlin"). Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 24. September 1922 mit rund 376 000 gegen 303 000 Stimmen verworfen; der Bundesrat selbst war der Meinung, daß zur Verwerfung die besonders erwähnte Bestimmung über die Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung erheblich beigetragen habe[3]).

Die blutigen Vorfälle in Genf vom 9. November 1932 führten zu einem neuen Versuch, den strafrechtlichen Schutz der öffentlichen, verfassungsmäßigen Ordnung auszubauen. Das „Bundesgesetz zum Schutz der öffentlichen Ordnung" vom 13. Oktober 1933 stellte unter Strafe die öffentliche Aufforderung zu mit Zuchthaus bedrohten Verbrechen und Vergehen, den Landfriedensbruch, die öffentliche Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten, Widerhandlungen gegen ein Versammlungsverbot, unbefugte Amtshandlungen ausländischer Beamter und den politischen Nachrichtendienst für das Ausland (Spione und Spitzel). Bei der Begründung des Entwurfes vor dem Nationalrat führte der damalige Chef des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Häberlin, u. a. aus: „Wenn wir die Politik aus den Begriffen, die wir konstruieren wollen, ausschalten, so treffen wir nur die illegale Opposition und niemals den politischen Kampf mit demokratischen Mitteln"[4]). In der Eintretensdebatte wurde der Entwurf nicht abgelehnt; dagegen erfuhr die Vorlage des Bundesrates im Verlaufe der parlamentarischen Beratung

---

[2]) Vgl. Stoos: „Die Novelle zum Bundesstrafrecht" (Zeitschrift für schweizerisches Strafrecht, 1890, S. 169).

[3]) „Ziehen wir hieraus eine Lehre, d. h. schaffen wir Tatbestände, die einerseits eine ganz unnötige Beweisbelastung vermeiden und andererseits durch auf sich selbst gestellte, konkrete Tatbestandsumschreibung das bloße Gedanken- und Meinungsdelikt von der Verfolgung ausschließen!" (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes zum Schutze der öffentlichen Ordnung vom 8. Mai 1933, Bundesblatt 85. Jahrg., 1933, Bd. I, S. 755.)

[4]) Stenographisches Bulletin Nationalrat, 1933, S. 148.

eine wesentliche Verschärfung. Diese Verschärfung betraf vor allem den Art. 1 des Gesetzes, der vom Bundesrat in folgender, präziser und klarer Formulierung vorgeschlagen worden war:

„Wer öffentlich zu einem Verbrechen oder Vergehen auffordert, das durch Bundesrecht oder durch das Recht des Kantons, in dem die Aufforderung erfolgt, mit Zuchthaus bedroht ist, wird mit Zuchthaus bis zu drei Jahren oder mit Gefängnis bestraft."

Die parlamentarische Behandlung setzte an Stelle dieser unmißverständlichen Umschreibung einen unklaren Tatbestand, nämlich die öffentliche Aufforderung zu „Verbrechen oder Vergehen gegen den Staat oder die öffentliche Ordnung". Im Referendumskampf wurde neben dem verschärften Strafschutz der Armee besonders die hier hervorgehobene Bestimmung über die Angriffe auf die öffentliche Ordnung heftig angefochten, und es hat denn auch ohne Zweifel dieser unklare Tatbestand wesentlich dazu beigetragen, daß das sogenannte „Ordnungsgesetz" am 11. März 1934 vom Volke mit rund 486 000 Nein gegen 416 000 Ja verworfen wurde. Die Opposition hatte namentlich mit dem Argument gekämpft, daß durch die erwähnten Bestimmungen die Pressefreiheit ungebührlich eingeschränkt werde [5]).

Der offenkundig zurückhaltenden Tendenz in der Entwicklung der eidgenössischen Staatsschutzgesetzgebung entsprach im allgemeinen auch die Praxis der Gerichte. Es sei verwiesen auf die Urteile der eidgenössischen Geschworenen vom 30. Dezember 1864 in der Angelegenheit der Genfer Krawalle vom 22. August 1864 und vom 7. Juni 1871 über den Zürcher Tonhalle-Krawall, auf die Untersuchung gegen die anarchistischen Vereinigungen wegen eines geplanten Attentates auf das Bundeshaus in Bern im Jahre 1885, auf die Urteile der eidgenössischen Geschworenen vom 22. Dezember 1881 wegen eines Manifestes der schweizerischen Anarchisten und vom 5. Juli 1891 in der Angelegenheit der sogenannten Tessiner Revolution, auf die Urteile des Bundesstrafgerichtes vom Jahre 1900 in der Strafsache gegen Bertoni und Konsorten wegen Verletzung des Anarchistenartikels [6]) und vom 23. April 1920 wegen eines Anschlages auf das Bezirksgefängnis in Zürich, und schließlich auf das Urteil der eidgenössischen Geschworenen in der Angelegenheit Nicole und Konsorten vom 7. Juli 1933. Im Hinblick auf die außerordentlich zurückhaltende Praxis der schweizerischen Gerichtsbehörden auf dem Gebiete des strafrechtlichen Staatsschutzes wird begründeterweise festgestellt,

„daß in der Rechtsprechung der Bundesassisen und des Bundesstrafgerichtes, soweit sie sich auf Delikte gegen die verfassungsmäßige Ordnung und innere Sicherheit bezieht, die Freisprüche dominieren. Wo verurteilende Erkenntnisse ausgesprochen wurden, war die Strafe fast immer milde, weil es dem Richter

[5]) Vgl. Zellweger: „Staatsschutz — Volkssouveränität" (Jahrbuch „Die Schweiz", hrg. von der NHG, 1936, S. 146 ff.).

[6]) Bundesgerichtliche Entscheidungen (B. G. E.), Bd. 26, I, S. 227 ff.

offenbar widerstrebte, durch eine strenge Bemessung der Strafe die vorhandenen Konflikte zu verschärfen oder den abflauenden Spannungen neue Nahrung zu geben. Der „Abschreckungszweck" ist in dieser ganzen Rechtsprechung völlig zurückgetreten [7]."

* * *

Der Schutz der äußern Sicherheit der Eidgenossenschaft vor einem Mißbrauch der politischen Freiheit, insbesondere der Pressefreiheit wurde seit langem als ungenügend empfunden. Eine im Jahre 1928 in der Öffentlichkeit erfolgte Diskussion führte z. B. zur Anregung, den Art. 55, Abs. 3 BV. durch folgenden Zusatz zu ergänzen:

„Der Bund ist überdies befugt, die Herstellung und Verbreitung von Presseerzeugnissen, durch welche die äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet wird, zu verbieten."

Dieser Anregung wurde indessen praktisch keine Folge gegeben [8]. Einige Jahre später machten gewisse Erscheinungen der italienischen Irredenta einen verbesserten Schutz der äußern Sicherheit unumgänglich notwendig. Diesem Zweck dient das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1936 „betr. Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft" (sogenannte „Lex Colombi"). Der Anstoß zu diesem Ausbau des „außenpolitischen" Strafschutzes erfolgte zu einem erheblichen Teile auf presserechtlichem Gebiet, verweist doch die Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1936 mit besonderem Nachdruck auf die Änderung der Verhältnisse und die gesteigerte Gefährlichkeit irredentistischer Äußerungen in der Presse:

„Während in früheren Zeiten gelegentliche Äußerungen einzelner ausländischer Presseorgane oder Veröffentlichungen über territoriale Erweiterungen zum Nachteile der Schweiz rasch der Lächerlichkeit anheim fielen, bildet heute ein solches Schrifttum eine schwere Gefährdung unserer Unabhängigkeit: in zwei Nachbarstaaten werden solche Veröffentlichungen immer häufiger und lassen auf eine systematische Agitation schließen; aus nationalistischen, völkischen und militärpolitischen Gründen werden ohne Umschweife Ansprüche auf Besetzung oder Angliederung schweizerischer Gebietsteile oder ein Mitspracherecht in rein schweizerischen Angelegenheiten (Sprachenfrage, Überfremdung etc.) geltend gemacht oder doch wenigstens die Wünschbarkeit eines solchen Eingriffes erörtert. Es genügt hier, an die Schriften von Drigo und Banse zu erinnern. Wir können uns nicht einzig darauf verlassen, daß die ausländischen Behörden solchen Ausschreitungen entgegentreten werden und daß wir die Einfuhr irredentistischer Literatur verhindern können, sondern wir müssen unsere Gesetzgebung so ausbauen, daß wir diese Angriffe auf die Unabhängigkeit des Landes strafrechtlich verfolgen können. Es muß namentlich verhindert werden können, daß solche Bestrebungen auf unserm eigenen Gebiete irgendwie gefördert werden. Wie der Ausbau der militärischen Landesverteidigung ist auch die strafrechtliche Abwehr der Verletzung und Gefährdung unserer Unabhängigkeit ein Gebot der Stunde [9]."

---

[7]) Zellweger: a. a. O., S. 143 ff.

[8]) Vgl. Curti: „Der Schutz des Staates gegen landesverräterische Umtriebe" („Schweiz. Monatshefte", 8. Jahrg., 1928/29, S. 421).

[9]) Bundesblatt, 88. Jahrg., 1936, Bd. II, Nr. 26, vom 24. Juni 1936,

Das „Unabhängigkeitsgesetz" vom 8. Oktober 1936 stellt unter Strafe,

„wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft zu verletzen oder zu gefährden, eine die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft gefährdende Einmischung einer fremden Macht in die Angelegenheit der Eidgenossenschaft herbeizuführen."

Der Art. 2 der sogenannten „Lex Colombi" hat als Art. 266 Aufnahme in das schweizerische Strafgesetzbuch gefunden [10]).

* * *

Den strafrechtlichen Schutz der eidgenössischen Behörden gegen Beschimpfungen hat der Bundesrat selbst in seiner Beantwortung einer Motion Valloton im Dezember 1934 vor dem Nationalrat als ausreichend bezeichnet;

„es ist eigentlich kein schlechtes Zeichen für unser Land, daß unsere eigenen Behörden mit dieser heute mehr als 80 Jahre alten Strafbestimmung (Art. 59 des Bundesstrafrechtes von 1853) ausgekommen sind",

führte der Chef des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Dr. Baumann, damals aus, und er stellte ausdrücklich fest,

„daß zur Zeit keine genügende Veranlassung vorliege, nach dieser Richtung, d. h. mit Bezug auf den Schutz der Behörden, auf gesetzlichem oder administrativem Gebiet neues Recht zu schaffen."

Aus der bisher dargelegten Entwicklung der Staatsschutzgesetzgebung in der Schweiz ergibt sich die Tatsache, daß jede Einschränkung der Freiheitsrechte auf erheblichen, stark gefühlsmäßigen Widerstand in der Bevölkerung stößt; aus diesem Umstande wurde immer wieder die Forderung nach größter Zurückhaltung im Ausbau der Staatsschutz-Gesetzgebung abgeleitet [11]). Angesichts dieser Sachlage stellte sich mit wachsender Eindringlichkeit die unter grundsätzlichen Gesichtspunkten sehr wichtige Frage, ob die demokratische Staatsordnung auch ihren geschworenen und entschlossenen Feinden die politische Freiheit gewähren soll, und zwar auch dort, wo der Gebrauch dieser Freiheit gegen den Bestand der Demokratie und damit gegen die Grundlage der Freiheit selbst gerichtet ist. Die Antwort auf diese Frage wurde von den Zeitumständen abhängig gemacht, unter denen die Notwendigkeit einschränkender Maßnahmen diskutiert werden mußte. In ruhigen, „normalen" Zeiten — diese Argumentation gewann zusehends an Geltung — wird der schweizerische Volksstaat es sich grund-

S. 172/173. Über Aufbau und Entwicklung der Bundespolizei vgl. Balsiger: Wesen und Wirken der Bundespolizei im Jahrbuch der N. H. G. „Die Schweiz" 1943.

[10]) Eidg. Gesetzessammlung 1938, S. 38 und 821. — Über die Entwicklung der italienischen Irredenta in der Schweiz vgl. Brosi: „Der Irredentismus und die Schweiz; eine historisch-politische Darstellung" (Basel 1935), bes. S. 9, 11 ff., 90 ff., 141 ff.

[11]) Vgl. z. B. Schürch Gerhart: „Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung", Diss. Bern 1936, S. 115.

sätzlich sehr wohl „leisten" können, jede politische Doktrin in voller Freiheit sich entfalten zu lassen, sofern sie nicht auf den Umsturz oder die Änderung der Staatsordnung mit dem Mittel der Gewalt eingestellt ist. Anders beantwortete sich die Frage zweifellos unter Zeitumständen, die eine erhebliche, für die äußere und innere Sicherheit des Staates unter Umständen sogar gefährliche politische Bewegung aufwiesen. Unter solchen Verhältnissen konnte gar keine Rede davon sein, die uneingeschränkte politische Freiheit auch derartigen Organisationen zu gewähren, die nach ihrer ganzen Zielsetzung und Taktik auf die Beseitigung der Freiheitsrechte eingestellt waren. Die politische Freiheit war grundsätzlich doch wohl nicht zur Vernichtung der Freiheit bestimmt: Wer diese Auffassung ablehnte, mußte sich logisch und rechtlich in unlösbare Widersprüche verwickeln [12]).

* * *

Die Anpassung der Staatsschutzmaßnahmen an die Zeitumstände trat mit wachsender Deutlichkeit in Erscheinung mit der seit 1933 zunehmenden internationalen Spannung und der damit verbundenen Wirksamkeit vom Auslande her dirigierter politischer Gruppen auf Schweizergebiet. Der ausländische Einfluß brauchte keineswegs in offener oder versteckter, aber direkter finanzieller Unterstützung vom Auslande sich geltend zu machen; er konnte sehr wohl auch vorwiegend ideologisch-propagandistisch sich auswirken. Entscheidend für die Durchführung staatlicher Abwehrmaßnahmen war jeweilen die Frage, ob die zur Diskussion stehenden Organisationen ihre politische Haltung bestimmen ließen durch ausländische Weisungen oder durch eine offene oder versteckte, aber tatsächlich nachweisbare Kooperation mit politischen Kräften des Auslandes.

---

[12]) Für grundsätzliche Freiheit in der Vertretung „jeder negativen oder positiven Meinung über die gesellschaftliche Ordnung" spricht sich aus: Burckhardt: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung (1931), S. 524. Immerhin bejaht auch Burckhardt in „Autorität und geistige Freiheit" (Zürich 1936), S. 29, das Recht des Staates, „nicht nur die drohende Gewalt, sondern auch die freie Meinungsäußerung, die die Geister gegen ihn mobilisiert und seine ethische Autorität angreift, zu unterdrücken, bis seine äußere Macht wieder hergestellt ist. Das nennt man Staatsräson". Vgl. ferner Korner: „Das Recht der freien Meinungsäußerung" (Diss. Freiburg 1937), S. 57, 59, 62, 69, 70, 72, 84; hier wendet sich Korner namentlich gegen die antidemokratische Agitation. Auf die Verschiedenartigkeit der Zeitumstände und ihre Konsequenzen verweist Schürch a. a. O., S. 47. Besonders bemerkenswert die Feststellung bei Schürch a. a. O., S. 117: „Da ein an der Öffentlichkeit frei sich abspielendes Leben für die Willensbildung in der Demokratie wesentlich ist, hat man in den Nachkriegsdemokratien mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung durch Beschränkung der politischen Freiheiten so lange zugewartet, bis es fast überall zu spät geworden und die Zersetzung der staatlichen Autorität schon weit genug vorgeschritten war, daß entschlossene politische Bewegungen die ganze demokratische Staatsform hinwegfegen konnten." Zum Schutze der staatlichen Ordnung gegen innere Unterwühlungsversuche werden auch administrative Maßnahmen als zulässig erklärt von Zellweger im Jahrbuch „Die Schweiz" (NHG, 1939), S. 93.

Am 1. März 1933 sah sich der Bundesrat veranlaßt, öffentliche Versammlungen von Ausländern auf Schweizergebiet, die sich mit Wahlen im Auslande befaßten, zu untersagen. Am 12. Mai 1933 verbot der Bundesrat das Tragen von Parteiuniformen auf Schweizergebiet. Am 19. Januar 1933 nahm der Bundesrat Stellung gegen die Gründung von faszistischen Parteiorganisationen innerhalb der Schweizerkolonien in Italien; am 26. Januar 1933 schritten auf schweizerisches Begehren die deutschen Behörden ein gegen die Gründung von schweizerischen „Sturmabteilungen", das heißt schweizerischen Gruppen der nationalsozialistischen „SA" in Berlin. Am 26. September 1935 erließ das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement „Richtlinien" mit einschränkenden Bestimmungen für die Tätigkeit von politischen Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz. Am 18. Februar 1936 (nach der Ermordung des „Landesgruppenleiters" der NSDAP in der Schweiz, Wilhelm Gustloff, durch einen jugoslavischen Studenten in Davos) beschloß der Bundesrat, eine Landesleitung und Kreisleitungen der NSDAP in der Schweiz inskünftig nicht mehr zuzulassen; gegenüber einem Protestschritt der Deutschen Reichsregierung hielt der Bundesrat an seinem Beschlusse fest; 1937 wurde die Landesleitung der NSDAP in der Schweiz der Deutschen Gesandtschaft in Bern unterstellt. Am 6. Oktober 1936 erließ die Bundesversammlung durch einstimmigen Beschluß beider Räte ein Bundesgesetz über den Schutz der Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft. Am 3. November 1936 stellte der Bundesrat Vorschriften auf über die Teilnahme ausländischer politischer Redner an politischen Versammlungen auf Schweizergebiet.

Um die selbe Zeit setzten durchgreifendere eidgenössische Maßnahmen ein gegen kommunistische Wühlereien in der Schweiz; ein Bundesratsbeschluß vom 3. November 1936 betr. „Maßnahmen gegen kommunistische Umtriebe" ermächtigte die Bundesanwaltschaft,

> „in Verbindung mit den eidgenössischen Zollbehörden und der eidgenössischen Post-, Telegraphen- und Telephon-Verwaltung, die aus dem Ausland in die Schweiz eingeführten kommunistischen, anarchistischen, antimilitaristischen und religionsfeindlichen Presseorgane, Schriften und anderes Propagandamaterial dieser Art zu beschlagnahmen".

Desgleichen verfielen nach diesem Bundesratsbeschluß der Beschlagnahme

> „in der Schweiz herausgegebene Druckschriften oder anderswie vervielfältigte Schriften, insbesondere Flugblätter, Betriebs- und Zellenzeitungen, Bilder und ähnliche Darstellungen dieser Art, die die innere oder äußere Sicherheit des Landes oder die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährden".

Die weiteren Bestimmungen dieses Bundesratsbeschlusses betreffen die Organisation „Rote Hilfe" sowie kommunistische Schulungskurse. Am 27. Mai 1938 ersetzte der Bundesrat durch einen neuen Beschluß den Erlaß vom 3. November 1936, indem er die Beschlagnahmung auf erheblich erweiterte Tatbestände ausdehnte; die Bundesanwaltschaft erhielt den

Auftrag, Propagandamaterial dann zu beschlagnahmen, wenn es geeignet war,

„die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft, insbesondere die Unabhängigkeit und die Neutralität des Landes, die demokratischen Einrichtungen oder die Interessen der Landesverteidigung zu gefährden".

Dieser neue Bundesratsbeschluß übertrug den Entscheid über die Beschlagnahmung dem Bundesrat und erklärte die Befugnis hiezu auch als gegeben gegenüber Propagandamaterial der erwähnten Art, das in der Schweiz hergestellt wird.

Die gegen die kommunistische Propaganda gerichteten Vorschriften der beiden Bundesratsbeschlüsse vom 3. November 1936 und 27. Mai 1938 schlossen die Vertretung der kommunistischen Lehre an und für sich nicht aus oder wenigstens nur dann, wenn diese ganz bestimmte, gegen vitale Interessen der Eidgenossenschaft gerichtete Tatbestände erfüllte. Auch das Bundesgericht vertrat die Auffassung, daß die allgemeine kommunistische Lehre (die Überführung der Produktionsmittel in das Gemeineigentum) in der Schweiz durchaus vertreten werden dürfe [13]). Die in jenem Zeitpunkt erlassenen Bestimmungen zum Schutze des Staates trafen die kommunistische Agitation erst in dem Augenblick, da die kommunistische Partei in Verbindung mit dem Ausland eine Tätigkeit entfaltete, die gegen den Bestand des schweizerischen Staates an sich gerichtet war [14]). In dieser Linie lag auch die Stellungnahme der eidgenössischen Instanzen gegenüber kantonalen Maßnahmen, die gegen die kommunistische Partei getroffen worden waren. So wurden das Verbot der kommunistischen Partei und ihrer Presse durch den Kanton Genf (am 13. Juni 1937 mit 18 278 gegen 12 076 Stimmen angenommen) und die im Kanton Neuenburg gegen die kommunistische Partei getroffenen Maßnahmen (am 26. April 1937 mit 17 524 gegen 8597 Stimmen angenommen) am 3. Dezember 1937 vom Bundesgericht geschützt mit der Begründung, die Staatsgefährlichkeit der kommunistischen Partei sei erwiesen. Die selbe Auffassung vertraten Bundesrat und Bundesversammlung bei der Beschlußfassung über die Gewährleistung der entsprechenden Verfassungsrevisionen der Kantone Genf und Waadt [15]).

* * *

[13]) BGE, Bd. 58, I, S. 84; Bd. 61, I, S. 270.

[14]) Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 7. Dezember 1936, wo eingehend auf die Beziehungen der Kommunistischen Partei der Schweiz zur kommunistischen Internationale hingewiesen wird. Vgl. ferner Entschließung des 6. Kongresses der schweizerischen Kommunistischen Partei vom 13. Juni 1936, sowie die §§ 1 und 2 der Satzungen der schweizerischen Kommunistischen Partei.

[15]) Vgl. Botschaft des Bundesrates über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Genf (Bundesblatt 1937, Bd. 2, S. 624 ff.). Vgl. ferner: Abderhalden: „Die Vereinsfreiheit im schweizerischen Verfassungsrecht", Bern 1938, S. 111 ff., bes. 122, 124, 130.

Eine weitere Verschärfung der zum Schutze des Staates getroffenen strafrechtlichen und polizeilichen Maßnahmen erwies sich im Herbst 1938 als notwendig, als unter unmißverständlicher Anlehnung an die Entwicklung in Österreich auch in der Schweiz eine ausgesprochen agressive nationalsozialistische Agitation sich breit zu machen begann. Als agitierende Gruppen erschienen in erster Linie die „Eidgenössische Soziale Arbeiter-Partei (ESAP)" mit ihrer Zeitung „Das Schweizervolk", der sogenannte „Bund treuer Eidgenossen nationalsozialistischer Weltanschauung" mit dem Blatte „Der Schweizerdegen" (Gruppe Zander) und schließlich der „Volksbund, nationalsozialistische schweizerische Arbeiterpartei" (Gruppe Leonhardt) mit der Zeitung „Der Angriff". Alle drei Gruppen waren in den gleichen Hauptrichtungen tätig: sie suchten mit allen Mitteln auf Schweizerboden einen „schweizerischen" Nationalsozialismus aufzuziehen, gingen zu diesem Zwecke aus auf eine systematische Diskreditierung der schweizerischen Staatsform, ihrer Einrichtungen und Leistungen und trieben gleichzeitig eine höchst intensive Propaganda für den deutschen Nationalsozialismus, seine Leistungen und seine Staatsauffassung. Zwei Beispiele: Im „Schweizerdegen" vom 1. Oktober 1938 verhöhnte Zander die Kundgebung des Bundesrates und der Bundesversammlung vom 21. März 1938 für die Freiheit und Unabhängigkeit der Schweiz, und am 17. Oktober 1938 verunglimpfte das Blatt Leonhardts, „Der Angriff", die schweizerische Demokratie als die „Herrschaft der Minderwertigkeit"; von allen, auf Schweizerboden agitierenden nationalsozialistischen Gruppen wurde die Schweiz übereinstimmend als „demokratisch-bolschewistisch verseucht" hingestellt, im gleichen Augenblick, da die kommunistische Propaganda die schweizerischen Behörden als „faszistisch-nationalsozialistisch" hinstellte. Der Zweck war auf beiden Seiten der gleiche: die schweizerische Demokratie sollte unter allen Umständen und mit allen Mitteln diskreditiert werden, um der Propaganda des Auslandes freie Bahn und möglichst starke Resonanz zu verschaffen. Die nationalsozialistische Agitation suchte vor allem in jenen Gegenden der Schweiz Boden zu gewinnen, die infolge wirtschaftlicher Krise sich in sozialen Schwierigkeiten befanden. Die Behörden verschiedener Kantone trafen ihre Maßnahmen, so Zürich, Bern, Solothurn, Baselstadt, St. Gallen, Neuenburg, Genf, Waadt, Schwyz, Obwalden und Schaffhausen; da Art. 56 der Bundesverfassung es grundsätzlich den Kantonen überläßt, gegen den Mißbrauch der Vereinsfreiheit die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, hielt der Bund mit unmittelbaren Eingriffen in die Vereinsfreiheit eher zurück. Indessen wurde unter dem Eindruck der fortgesetzt schärferen Wühlereien gegen die innere Sicherheit des Landes nun auch der Ruf nach eidgenössischen Vorkehren laut, und man erhob gegenüber dem Bund den Vorwurf der Saumseligkeit. So wurden an einer Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren in Genf vom 21. und 22. Oktober 1938 und namentlich an einer Tagung der Polizeidirektoren der Grenzkantone in der Ost- und Nordschweiz vom 4. November 1938

dringend Maßnahmen gegen die nationalsozialistische, die staatliche Autorität untergrabende Propaganda verlangt. Kantonale Regierungen und Parlamente forderten von den eidgenössischen Behörden gebieterisch schützende Maßnahmen; der gleiche Ruf wurde an politischen Versammlungen erhoben, und schließlich fand die gesamte Abwehraktion ihren Niederschlag im eidgenössischen Parlament, wo zwei sozialistische Interpellationen und ein bürgerliches Postulat am 11. November 1938 den Bundesrat zur Ergreifung einschneidender Maßnahmen aufforderten.

In der Sitzung des Nationalrates vom 11. November 1938 erteilte der Bundesrat Auskunft über die von ihm bereits getroffenen Anordnungen, u. a. über eine tagszuvor durchgeführte umfangreiche Polizeiaktion; das Postulat, welches einen wirksamen Schutz verlangte „gegenüber allen politischen Organisationen, welche unter ausländischem Einfluß die äußere Sicherheit und die innere Ordnung des Landes gefährden", nahm der Bundesrat entgegen [16]). Die entsprechenden Maßnahmen folgten den parlamentarischen Beratungen auf dem Fuße: am 14. November 1938 verbot der Bundesrat das weitere Erscheinen der drei nationalsozialistischen Presseorgane „Schweizervolk", „Angriff" und „Schweizerdegen". Am 5. Dezember 1938 erließ die Landesregierung einen für die weitere Entwicklung des Staatsschutzes grundlegenden „Bundesratsbeschluß über Maßnahmen gegen landesfeindliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie". Der auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 der Bundesverfassung gestützte Erlaß richtet sich gegen die rechtswidrige Beseitigung oder Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung der Eidgenossenschaft oder der Kantone sowie gegen ausländische Propaganda, die auf die Änderung der politischen Einrichtungen in der Schweiz abzielt (Art. 1); eine Reihe von weitern Tatbeständen sucht die demokratische Ordnung des Landes vor Unterwühlung zu schützen (Art. 2). Unter besondern staatsschutzpolitischen Gesichtspunkten gaben zu öffentlichen Erörterungen Anlaß Art. 2 des Beschlusses, welcher mit Strafe bedroht,

> „wer öffentlich eine unwahre oder entstellte Behauptung tatsächlicher Art wissentlich aufstellt oder verbreitet, die geeignet ist, die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden . . ."

und

> „wer öffentlich und systematisch die demokratischen Grundlagen der Eidgenossenschaft oder der Kantone verächtlich macht, insbesondere wer wissentlich zu diesem Zweck unwahre Behauptungen tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet . ."

Diese Bestimmung trifft nichts anderes als die eigentliche Verleumdung der demokratischen Staatsform (beispielsweise die Gleichsetzung der Demokratie mit dem Bolschewismus, Verunglimpfung der demokratischen

---

[16]) Vgl. das Stenographische Protokoll über die Verhandlungen des Nationalrates vom 11. November 1938 über die Interpellationen Schneider und Huber und das Postulat Feldmann.

Staatsform an sich) bei gleichzeitiger Verherrlichung und Propagierung einer fremden Staatsform und einer fremden Staatsideologie, wie sie namentlich die nationalsozialistischen Organisationen „Eidgenössische Soziale Arbeiter-Partei" (ESAP), der „Bund treuer Eidgenossen nationalsozialistischer Weltanschauung" und der „Volksbund" mit ihrer Presse betrieben haben. Es war nicht zu übersehen, daß die erwähnte Agitation sich nur scheinbar gegen die demokratische Staatsform allein und ihre angeblichen oder wirklich vorhandenen Mängel richtete; in Tat und Wahrheit suchten die erwähnten Organisationen das Vertrauen in den Staat selbst und in seine Führung zu erschüttern, um ihn damit in seinem Bestande zu treffen. Die Diffamierung der eigenen und die gleichzeitige Propagierung einer fremden Staatsauffassung erfolgte zudem unter offenkundiger Benützung von Parolen, die aus dem Ausland bezogen worden waren und an deren Propagierung sich gewisse ausländische Kreise auch auffallend interessiert gezeigt haben. Es verdient in diesem Zusammenhange eine erwiesene Tatsache erhebliche Beachtung und entsprechende Würdigung: die gegen die erwähnten „Erneuerungsbewegungen" vom Bundesrat getroffenen Maßnahmen wurden in der nationalsozialistischen deutschen Presse offen kritisiert, oder umgekehrt ausgedrückt: Bewegungen und Organisationen, welche offen die schweizerische Staatsform und die schweizerische Staatsführung heruntermachten, sie verunglimpften und gleichzeitig für ein fremdstaatliches politisches System eintraten, wurden von der deutschen Presse offen in Schutz genommen. Mit der Feststellung dieser Tatsache dürfte wohl der Zusammenhang zwischen der „innenpolitischen" Tätigkeit der erwähnten „schweizerischen" Bewegungen mit gewissen Absichten ausländischer Kreise genügend erhärtet und nachgewiesen sein [17]).

Es ging also dem Bundesrat beim Erlaß der sogenannten „Demokratieschutzverordnung" vom 5. Dezember 1938 keineswegs darum, eine Kritik an der Demokratie zu unterbinden, die grundsätzlich zulässig und in manchen Fällen zweifellos auch sachlich notwendig ist; sondern es ging ganz einfach darum, zu verhindern, daß man vom Ausland her auf schweizerischem Boden mit Hilfe sogenannter „schweizerischer" Organisationen mit fremden Propagandaparolen und zu ganz bestimmten, jedenfalls nicht schweizerischen Zwecken die schweizerische Bevölkerung im Vertrauen an

[17]) Anfang November 1938 denunzierte die in Konstanz erscheinende „Bodensee-Rundschau" ihren Lesern die von den eidgenössischen und kantonalen Behörden gegen landesfeindliche Umtriebe getroffenen Maßnahmen als Verstöße gegen die Neutralität der Schweiz (vgl. hiezu „Thurgauer Zeitung", Nr. 264, vom 10. Nov. 1938, 2. Bl.: „Über die Grenze gesprochen"). Im gleichen Sinne und teilweise auch im gleichen Wortlaut äußerte sich am 4. Nov. 1938 das „Stuttgarter Neue Tagblatt". Zur Kritik an den schweizerischen Maßnahmen in der deutschen Presse vgl. weiter „Berliner Börsenzeitung" vom 16. Dez. 1938, „Völkischer Beobachter" (Berlin) vom 16. und 17. Dez. 1938, Bulletin des schweizerischen Zeitungsverlegervereins Nr. 168 vom 31. Januar 1939, S. 21 ff., ferner Karl Weber: „Schweizerische Pressepolitik" in: „Schweizer Presse", Nr. 1, 1939, S. 8 und 10.

ihren Staat zermürbte und erschütterte, um auf diese Weise die Schweiz und ihr Volk von innen heraus „sturmreif" zu machen. Die Regierung des Kantons Zürich stellte am 21. November 1938 in der Beantwortung einer Interpellation vor dem Kantonsrat die hier angedeuteten Zusammenhänge zutreffend klar:

„Nicht nur solche Bewegungen", so führte sie aus, „sind als staatsgefährlich zu bezeichnen, die sich zum klaren Ziele setzen, auf anderen als verfassungsmäßigem Wege die Umgestaltung der bestehenden Staatsform anzustreben, sondern auch solche, die, in geistiger oder materieller Abhängigkeit vom Auslande, darauf ausgehen, durch eine aufreizende Sprache unsere politische Atmosphäre planmäßig zu vergiften und unsere demokratischen Einrichtungen systematisch verächtlich zu machen ... niemand wird im Ernste bestreiten, daß eine planmäßige, unaufhörliche Unterhöhlung jeder staatlichen Autorität unter gleichzeitiger kritikloser Verherrlichung fremder politischer Ideale und Regierungsmethoden unter den gegenwärtigen Verhältnissen unser Land stärker bedroht, als eine bloß vorübergehende örtliche Störung der Ordnung. Dieser Vergiftung unseres politischen Lebens müssig zuzusehen, käme einem fahrlässigen Landesverrat gleich. Ein selbstverständliches Gebot der Rechtsgleichzeit verlangt, daß solche Abwehrmaßnahmen gegen alle undemokratischen Blätter, sowohl auf der extremen Rechten wie auf der extremen Linken zur Anwendung gebracht werden [18])."

Den modernen Angriffsmitteln waren demnach auch in rechtlicher Beziehung die Abwehrmittel anzupassen; die in der geltenden Gesetzgebung gegebenen Schutzbestimmungen erwiesen sich als durch die tatsächliche Entwicklung weitgehend überholt. Der Bundesratsbeschluß vom 5. Dezember 1938 will keineswegs die Kritik an den Einrichtungen des demokratischen Staates verunmöglichen; sie sucht lediglich die Grundlagen der demokratischen Staatsordnung vor der Unterwühlung durch eine öffentliche und systematische Verächtlichmachung, insbesondere durch das Mittel der wissentlichen Verbreitung unwahrer Behauptungen, zu schützen. Die Zusicherungen des Bundesrates vor dem Nationalrat waren namentlich auch in dieser Beziehung absolut eindeutig, und sie trugen zweifellos verbindlichen Charakter:

„Wir betrachten gerade in der Demokratie die freie Kritik der öffentlichen Zustände und der Amtshandlungen als selbstverständlich. Es soll aber auch nicht derjenige mit Strafe bedroht werden, der mit dem heutigen Staatssystem unzufrieden ist und Reformen verlangt. Es muß sich eben um eine Verhöhnung unserer verfassungsmäßig festgelegten Staatsform handeln: die Republik, das Parlament, die Volksrechte und Freiheitsrechte müssen verächtlich gemacht werden, und zwar muß es öffentlich und systematisch geschehen. Die demokratischen Grundlagen sollen gegen land- und volksfremde Propaganda, gegen die vom Ausland beeinflußten Umtriebe geschützt werden. Die öffentliche Meinung in der deutschen Schweiz, die gerade durch die schamlose Verhöhnung der Demokratie in den Erneuerungsblättern im höchsten Grade erregt worden war, hätte es nicht verstanden, wenn im Bundesratsbeschluß keine entsprechende Strafbestimmung enthalten gewesen wäre [19])."

---

[18]) Zürcher Tagesblätter vom 22. November 1938.

[19]) Stenographisches Protokoll des Nationalrates vom 2. Febr. 1939, Ausführungen von Bundesrat Baumann.

Mit seinen Schutzbestimmungen gegen die Verächtlichmachung der Grundlagen der demokratischen Staatsordnung hat übrigens der Bundesrat keineswegs völliges Neuland betreten. So wurde in den parlamentarischen Beratungen verwiesen auf die Bestimmung des appenzellischen Rechtes, welche von Amtes wegen mit Strafe bedroht, wer die Landsgemeinde beschimpft oder verleumdet:

„Man darf die Beschlüsse der Landsgemeinde kritisieren, man darf sogar die Abschaffung der Landsgemeinde in Vorschlag bringen und diskutieren, aber was nicht geduldet wird, das ist, daß man diese Grundlage unserer kantonalen Staatsform in verletzender Weise schmäht und beschimpft. Auf eine Beschwerde gegen eine gleich lautende Strafbestimmung eines andern Landsgemeinde-Kantons hat das Bundesgericht erklärt, daß ein Gesetz, das Schmähungen der republikanischen oder demokratischen Staatsform, des Referendums und anderer organischer Einrichtungen des Staates bestraft, nicht verfassungswidrig sei, daß aber nach der Verfassung jederzeit eine Kritik im erlaubten Rahmen zulässig ist. Ein Presseartikel, der Schmähungen der Landsgemeinde-Institution enthalte, die darauf abzielen, diese Institution verächtlich zu machen, sei aber keine erlaubte Kritik [20]).“

Eine weitere Bestimmung des Bundesratsbeschlusses vom 5. Dezember 1938 stellt unter Strafe,

„wer öffentlich zum Hasse gegen einzelne Gruppen der Bevölkerung wegen ihrer Rasse, Religion oder Staatszugehörigkeit aufreizt, ...“

Soweit Rasse und Religion in Frage stehen, entspricht diese Bestimmung im wesentlichen der Praxis, welche auf Grund des Art. 49 der Bundesverfassung (Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit) befolgt wird;

„Die Tatbestandsfassung schließt jede Unterbindung einer objektiven Kritik und Meinungsäußerung von vernherein aus. Die Aufreizung ist Appell an die Leidenschaft zur Entfesselung von Haß und damit ein Propagandamittel verwerflicher Art, das zur Wahrung der öffentlichen Ordnung entschiedener Ablehnung begegnen muß“ [21]).

Grundsätzliche Bedeutung kommt ferner einer Bestimmung des Bundesratsbeschlusses vom 5. Dezember 1938 (Art. 5 Abs. 2) zu, in welcher sich der Bundesrat vorbehält,

„nötigenfalls einzelne Formen einer gegen die politischen und kulturellen Grundlagen der Schweiz gerichteten Propaganda besonders zu verbieten“.

---

[20]) BGE, Bd. 11, S. 423. Bundesrat Baumann im Nationalrat am 2. Febr. 1939. Zum Bundesratsbeschluß vom 5. Dezember 1938 betreffend Maßnahmen gegen landesfeindliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie vgl. im übrigen die einläßlichen Darstellungen von Lüthi: „Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz“, Bern 1941, S. 9 ff. und Comtesse: „Der strafrechtliche Staatsschutz gegen hochverräterische Umtriebe im schweizerischen Bundesrecht“, Zürich 1942, S. 56 ff.

[21]) Lüthi, a. a. O., S. 14. Vgl. auch Comtesse, a. a. O., S. 65 ff.

Zur Begründung dieses Verhaltens verwies der Bundesrat auf die verschiedenartigen Wege, welche die Propaganda ausländischer Staaten einschlägt mit dem Ziel, die politischen und kulturellen Fundamente anderer Staaten in ganz bestimmter Richtung zu beeinflussen. „Sollte sich eine solche Propaganda und ihre Unterstützung durch Schweizer zu einer wirklichen Gefahr für unser Land auswachsen", so soll der Bundesrat die Möglichkeit besitzen, Verbote auszusprechen, deren Übertretungen den Strafbestimmungen des Bundesratsbeschlusses zu unterstellen wären. Die Bestimmung, die ihrem Zwecke nach nur höchst summarisch formuliert sein kann, richtet sich demnach gegen eine gewisse „Kulturpropaganda" mit politischem Endziel; eine Waffe gegen derartige Agitationen mußte zweifellos geschaffen werden, insbesondere in einem Zeitpunkt, da man begann, zu durchsichtigen Zwecken mit bewußten Schlagwort-„Begriffen" von „Volkstum" und „Volksboden" in einer auch gegen den Bestand einer selbständigen Schweiz gerichteten Weise zu agitieren [22]).

Der Bundesrat setzte seinen Beschluß vom 5. Dezember 1938 auf den 15. Dezember 1938 in Kraft und erklärte ihn als gültig „bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Erlasses der Bundesversammlung".

Die Landesregierung selbst betrachtete offenbar ihren Beschluß als eine vorsorgliche, der Form nach vorübergehende Maßnahme und anerkannte von sich aus die Notwendigkeit, die teilweise recht weittragenden Staatsschutzbestimmungen, wie sie im „Demokratieschutzbeschluß" vom 5. Dezember 1938 enthalten sind, so rasch als möglich auf eine breitere verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen. In der Tat bestand allgemeine Übereinstimmung darin, daß die vorstehend erörterten Bundesratsbeschlüsse und namentlich der Beschluß vom 5. Dezember 1938 ihrem Wesen nach nur als Übergangsrecht mit Notstandscharakter betrachtet werden könnten. Eine grundsätzliche Lösung mußte getroffen werden auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung. Nach den Mitteilungen des Chefs des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 2. Februar 1939 vor dem Nationalrat beabsichtigte der Bundesrat, in der Form eines allgemein verbindlichen, aber nicht dringlichen, also dem Referendum unterstellten Bundesbeschlusses Bestimmungen vorzulegen, die den außerordentlichen Verhältnissen entsprochen hätten; bis zum Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses sollte der Bundesratsbeschluß vom 5. Dezember 1938 gelten.

In diesem Sinne wurden die Vorbereitungen an Hand genommen, um die unter dem Zwang der Verhältnisse auf notrechtlichem Wege getrof-

[22]) Vgl. beispielsweise „Europäische Revue", 15. Jahrg. (1939), Mai 1939: „Der Dank der deutschen Volksgruppen an Adolf Hitler; zum 50. Geburtstag des Führers", wo zum deutschen „Gesamtvolk" auch „die deutschen Volksgruppen" gezählt werden, „deren Zahl in Europa über 7 Millionen liegt, die Staatsangehörige von mehr als zehn außerdeutschen Staaten sind". (A. a. O., S. 425.) Der zitierte Artikel ist unterzeichnet mit: „Werner Hasselblatt, ständiger Beauftragter des Verbandes der deutschen Volksgruppen in Europa."

fenen Staatsschutz-Maßnahmen auf eine breitere gesetzliche Grundlage „abzustützen". Mitten in diese Vorbereitungen hinein brachte im Herbst 1939 der Kriegsausbruch eine völlig neue Situation und stellte auch die Staatsschutzpolitik der Eidgenossenschaft vor neue, vorerst wiederum nur durch Notrecht zu lösende Aufgaben. Aus der hier dargelegten Entwicklung des Staatsschutzes in der Schweiz ergibt sich jedenfalls, daß der Kriegsausbruch die Schweiz auch auf dem Gebiete des Staatsschutzes keineswegs unvorbereitet traf; sondern es waren in jenem Zeitpunkte, d. h. mit dem Beginn des sogenannten „Vollmachten-Regimes" sehr wesentliche Ansätze zu einem wirksamen strafrechtlichen Schutze des Staates schon vorhanden. Die Weiterentwicklung dieser Ansätze während des Krieges wird in einer besonderen Betrachtung darzustellen und zu würdigen sein.

Gewerbeschutz, Bedürfnisklausel, Fähigkeitsausweis.

Von **Ernst Geyer.**

Das Programm des organisierten Gewerbes.

Aus dem gewerblichen Mittelstand lassen sich seit einer Reihe von Jahren Stimmen der Unzufriedenheit vernehmen. Immer wieder bringen sie zum Ausdruck, das Gewerbe sei benachteiligt. Die Industrie besitze eine starke Stellung, die Landwirtschaft genieße einen weitgehenden Staatsschutz, für die Arbeiterschaft bestehe eine ausgebaute Sozialgesetzgebung, nur der selbständige Mittelstand müsse auf Gleichwertiges bis anhin verzichten. Das Programm des organisierten Gewerbes umfaßt mehrere Teilziele. Es tritt für eine seinen Wünschen entgegenkommende Submissionsordnung für die Vergebung der öffentlichen Arbeiten und Aufträge ein, verlangt besondere Maßnahmen gegen den unlauteren Wettbewerb, worüber nun ein fertiges, noch dem fakultativen Referendum unterstehendes Gesetz vorliegt, strebt die Möglichkeit an, Verbandsbeschlüsse allgemeinverbindlich zu erklären und wünscht insbesondere eine Beschränkung der Betriebseröffnungen durch die Bewilligungspflicht.

Die Vertreter des organisierten Gewerbes, das seine Spitzenorganisation im Schweizerischen Gewerbeverband besitzt, erklären, durch die Bewilligungspflicht den freien Wettbewerb nicht beschränken, sondern lediglich säubern und von Mißständen befreien zu wollen. Das Bewußtsein von der Notwendigkeit, sich im Wettbewerb zu behaupten und zu ertüchtigen, sei beim gewerblichen Unternehmer viel zu tief verankert, als daß es erschüttert werden könnte.

Anläßlich der Ausarbeitung der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, die die Bundesversammlung wenige Wo-