

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 23 (1943-1944)  
**Heft:** 11

**Artikel:** Grenzen der Freiheit. Teil II, Zur Entwicklung des Staatsschutzes in der Schweiz vom Herbst 1939 bis Ende 1943  
**Autor:** Feldmann, M.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-159086>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 12.01.2025

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

lichen Zivilisation, in welcher die menschliche Persönlichkeit sich noch inmitten ihresgleichen entfalten darf, bewahren konnte.

Wollen wir uns aber dieses öffentliche Leben, das mehr als ein anderes wert ist, gelebt zu werden, auch weiterhin erhalten, wollen wir eine Schweiz, ein Volk von Brüdern, eine echte geistige und soziale Gemeinschaft, als Quelle aller wahren Zivilisation, dann müßt ihr alle mit dem Opfergeiste, der euch beseelt, mit der moralischen Disziplin des Soldaten und stark aus dem hergestellten Kontakt mit allen Schichten des Volkes der Tatsache eingedenk bleiben, daß ihr Bürger seid; ihr müßt euch in eueren Sorgen, euerer Arbeit, euerer Muße mit fester Entschlossenheit den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen zuwenden, die einer Lösung harren.

Auf diese Weise werdet ihr fortfahren, männlich den von euch geforderten Dienst zu leisten, nicht nur auf Grund eines Marschbefehls während der Mobilisationszeit, sondern in Ausübung einer ständigen Pflicht — euer ganzes Leben hindurch.

## Grenzen der Freiheit.

### II.

#### Jur Entwicklung des Staatschuzes in der Schweiz vom Herbst 1939 bis Ende 1943.

Von Nationalrat M. Feldmann, Bern.

Als im Herbst 1939 der zweite Weltkrieg ausbrach, verfügte die Schweizerische Eidgenossenschaft über die ersten, in den letzten Vorkriegsjahren wesentlich verstärkten Ansätze zu einem rechtlich-polizeilichen Staatsschutz<sup>1)</sup>. Die besonderen Verhältnisse der Kriegszeit stellten naturgemäß den Staat auch auf dem Gebiete des Staatsschuzes vor neue und zwar im Hinblick auf gewisse Eigenarten dieses Krieges besonders schwierige Aufgaben. Zur Lösung dieser Aufgaben standen, übrigens entsprechend der schon vor dem Kriege erfolgten Entwicklung, Mittel des ordentlichen Rechtes und solche des Notrechtes zur Verfügung. Die vor dem Kriege zum Zwecke des Staatsschuzes erlassenen Bestimmungen des ordentlichen Rechtes erfuhren einen wesentlichen Ausbau durch das zwar am 21. Dezember 1937 von der Bundesversammlung erlassene, aber erst auf den 1. Januar 1942 in Kraft getretene neue Schweizerische Strafgesetzbuch. Das ebenfalls schon vor dem Kriege angewendete Notrecht fand seit Kriegsausbruch

---

<sup>1)</sup> Vgl. die Abhandlung des Verfassers: „Grenzen der Freiheit. Zur Entwicklung des Staatsschuzes in der Schweiz bis zum Ausbruch des Krieges im Herbst 1939“, in: „Schweizer Monatshefte“, XXIII. Jahrgang, Heft 8, November 1943, S. 415 ff., bes. S. 429.

seine Fortsetzung auf Grund der dem Bundesrat erteilten außerordentlichen Vollmachten. Darüber, daß die von der Bundesversammlung am 30. August 1939 der Landesregierung erteilte Vollmacht und der Auftrag,

„die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Maßnahmen zu treffen“,

sich auch auf die zum rechtlichen Schutze des Staates zu treffenden Maßnahmen des „Staatschutzes“ erstrecken, kann wohl nirgends ein ernsthafter Zweifel bestehen.

Die Entwicklung des rechtlichen Staatschutzes in der Schweiz seit dem Herbst 1939 läßt sich im wesentlichen nach drei besonderen Richtungen verfolgen, die der Natur der Sache nach in einem engen innern Zusammenhang stehen und gelegentlich denn auch sehr deutlich wahrnehmbar ineinander übergreifen. Je nach dem Ziele, das die zum Schutze des Staates getroffenen einzelnen Maßnahmen anstreben, sind zu unterscheiden Maßnahmen I. zum Schutze der äußern (politischen) Sicherheit, II. zum Schutze der militärischen Sicherheit, III. zum Schutze der innern Sicherheit. Die „besondern“ Zwecke der in diesen drei Richtungen angeordneten Maßnahmen treffen sich mit politischen, militärischen, wirtschaftlichen und sozialen Vorkehrungen in einem „Hauptzweck“, welcher umschrieben wird durch den grundlegenden Artikel 2 der Bundesverfassung:

„Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt“.

Die durch den Krieg heraufbeschworenen mannigfaltigen Gefahren haben diesem höchsten Zweck des eidgenössischen Bundes einen deutlich spürbaren, besonders lebendigen Inhalt verliehen<sup>2)</sup>.

### I. Schutz der äußern politischen Sicherheit.

Der Schutz der „äußern“ Sicherheit (zur Wahrung der politischen Stellung des Landes nach außen) erfuhr seit dem Kriegsausbruch im Herbst 1939 einen Ausbau zur Hauptsache wiederum in drei Richtungen, nämlich:

1. zum Schutz der völkerrechtlich-diplomatischen Beziehungen des eigenen Staates zu andern Staaten im allgemeinen,
2. zum Schutze der schweizerischen Neutralitätspolitik,
3. zum Schutze der politischen Unabhängigkeit und Integrität des Landes im engeren Sinne.

<sup>2)</sup> Burckhardt: „Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874“, 3. Auflage, Bern 1931, S. 11, bezeichnet Art. 2 BB als die „historisch interessante Mitteilung des politischen Gedankens, der die Gründer des neuen Bundes bei ihrem Werke geleitet hat“.

Im Einzelnen ist festzustellen:

1. Der Schutz der völkerrechtlich-diplomatischen Beziehungen der Schweiz zu andern Staaten

erfuhr zunächst eine weitere Ausgestaltung durch eine Reihe von Vorschriften des neuen Schweizerischen Strafgesetzbuches. So richten sich gegen die „Störung der Beziehungen zum Ausland“ die Artikel 296 bis 302 des Gesetzes; Art. 296 stellt die öffentliche Beleidigung eines fremden Staates, Art. 297 die Beleidigung von Delegierten und Organen des Völkerbundes, Art. 298 die Angriffe auf fremde Hoheitszeichen unter Strafe. Die Gebietshoheit eines fremden Staates wird durch Art. 299 vor Angriffen von schweizerischem Gebiet aus geschützt; auch der Versuch, von schweizerischem Boden aus mit Gewalt die staatliche Ordnung eines fremden Staates zu stören, wird bestraft. In Art. 301 verbietet das schweizerische Strafgesetzbuch den Nachrichtendienst gegen fremde Staaten. Sinn und Zweck dieser Bestimmungen liegen klar auf der Hand: die Schweiz duldet von ihrem Gebiet aus keine Angriffe auf den Bestand oder die Ehre eines fremden Staates; indem sie solche Angriffe durch Strafbestimmungen verhindert, handelt sie in ihrem eigenen Interesse und entsprechend ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Verfolgung aller, durch die genannten Strafbestimmungen getroffenen Handlungen kann nur auf Grund einer formellen Ermächtigung durch den Bundesrat stattfinden; für die Verfolgung von Beleidigungen verlangt das Gesetz die Zusicherung des Gegenrechtes und ein auf Strafverfolgung gerichtetes Ersuchen der an der Angelegenheit beteiligten fremden Regierung. „In Zeiten aktiven Dienstes“ kann der Bundesrat die Strafverfolgung gegen Beleidigungen fremder Regierungen auch ohne diese Voraussetzungen einleiten<sup>3)</sup>.

Einen Schritt weiter ging ein vom Bundesrat am 29. Juli 1941 auf Grund der außerordentlichen Vollmachten erlassener Beschluß; er setzte zunächst die Artikel 296 und 298 des schweizerischen Strafgesetzbuches unverzüglich, d. h. ein halbes Jahr vor dem Inkrafttreten des Gesetzes in Kraft, brachte darüber hinaus aber den neuen, für die Zeitverhältnisse charakteristischen Tatbestand der „gröblichen Belästigung“ fremder Staatsangehöriger auf Schweizergebiet; nach dieser Bestimmung können Beschimpfungen, Drohungen, Sachbeschädigungen, Körperverletzung von Amtes wegen (d. h. nicht erst auf Strafantrag hin) verfolgt werden, wenn eine Belästigung wegen der Zugehörigkeit zu einem andern Staate erfolgt. Die auf Grund dieser Bestimmungen verfolgten Handlungen waren bisher nur geringfügiger Art<sup>4)</sup>.

<sup>3)</sup> Vgl. *Thormann und von Dverbeck*: „Schweizerisches Strafgesetzbuch“. II. Besonderer Teil. Zürich 1941, S. 418 ff., bes. 419 und 420 und *Lüthi*: „Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz“. Bern 1942, S. 31.

<sup>4)</sup> Vgl. „Eidg. Gesetzesammlung“ (Eidg. G. S.), Band 57 (1941), S. 811. Fünfter Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 4. November 1941, Bundesblatt,

2. Dem Schutze der schweizerischen Neutralitätspolitik dient zunächst Art. 300 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, welcher mit Zuchthaus oder Gefängnis bestraft,

„wer vom neutralen Gebiete der Schweiz aus Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden unternimmt oder unterstützt, wer Feindseligkeiten gegen in die Schweiz zugelassene fremde Truppen unternimmt“.

Die Erfüllung der völkerrechtlichen, der Schweiz obliegenden Neutralitätspflichten wurde im übrigen schon vor Kriegsausbruch, nämlich am 14. April 1939, durch eine besondere Verordnung „über die Handhabung der Neutralität“ sichergestellt; nach Kriegsausbruch setzte der Bundesrat diese Verordnung auf den 2. September 1939 in Kraft. Der Erlaß verbietet, „vom Gebiete der Schweiz aus eine feindselige Handlung gegen einen Kriegführenden vorzubereiten, zu unterstützen oder irgendwie zu begünstigen oder vom Gebiete der Schweiz aus einen Kriegführenden zu begünstigen“.

Insbepondere wird untersagt,

„Organisationen zu militärischen Zwecken eines Kriegführenden zu bilden oder vorzubereiten sowie Werbestellen zu eröffnen oder zu betreiben, Anlagen zur Nachrichtenübermittlung (Telephon, Telegraph, Radio, Signal- oder Funkstationen und dergleichen) zugunsten eines Kriegführenden zu errichten oder zu betreiben, sowie Einrichtungen zu unterhalten oder zu benützen, die zum Verkehr mit Land-, See- oder Luftstreitkräften oder kriegswirtschaftlichen Stellen eines Kriegführenden bestimmt oder geeignet sind;

weiter wird verboten,

„Propagandastellen zugunsten von Kriegführenden einzurichten und zu betreiben.“ Widerhandlungen unterliegen dem Militärstrafgesetz.

Ein am 26. April 1940 erlassener Vollmachtenbeschluß richtet sich gegen die Verwendung ausländischer Fahnen, Flaggen und anderer ausländischer Hoheitszeichen auf Schweizergebiet<sup>5)</sup>.

Die Beziehungen zwischen Pressefreiheit und Neutralität sowie die auf Grund der Vollmachten vom Bundesrate erlassenen und von der Bundesversammlung nach eingehender Beratung ausdrücklich genehmigten und interpretierten Pressenvorschriften zur Wahrung der Neutralität sind in den „Schweizer Monatsheften“ bereits im April 1942 eingehend dargelegt worden; an den Grundsätzen und in der Anwendung der damals dargelegten pressenotrechtlichen Regelung hat sich seither nichts geändert<sup>6)</sup>.

93. Jahrgang, 1941, Band I, S. 884. — Geschäftsbericht des Bundesrates über das Jahr 1941, S. 177.

<sup>5)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 56 (1940), S. 450. Dritter Vollmachtenbericht des Bundesblatt, 92. Jahrgang (1940), S. 1208. Vgl. hierzu: Z e l l w e g e r: „Schweizerisches Neutralitätsstrafrecht“, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, 55. Jahrgang (1941), S. 61 ff., bes. S. 78 ff.

Die Anwendung der pressenotrechtlichen Bestimmungen auf den einzelnen Fall gibt gelegentlich immer wieder zu öffentlichen Diskussionen Anlaß, wie dies nicht anders sein kann angesichts der Schwierigkeiten der Aufgaben, welche der Pressekontrolle gestellt sind; bei unvoreingenommener, sachlicher Prüfung der „Gesamtlage“ darf indessen doch festgestellt werden, daß unter dem bei Kriegsausbruch geschaffenen und nach einigen „Unlaufschwierigkeiten“ eingespielten „Presseregime“ die drei wesentlichen pressepolitischen Positionen allen Schwierigkeiten und Druckversuchen zum Trotz doch bis heute gehalten werden konnten: einmal vermag die schweizerische Presse, presserechtlich betrachtet, auch heute die schweizerische Öffentlichkeit über die Weltereignisse in einem Ausmaß zu informieren, das dem Schweizervolk die Bildung einer eigenen, vom Beifall oder der Mißbilligung fremder Regierungen unabhängigen Meinung erlaubt; sodann ist die schweizerische Presse auch heute durchaus in der Lage, angefochtene wirklich schweizerische Interessen mit aller Entschiedenheit zu verteidigen; und schließlich ist der schweizerischen Presse die innenpolitische Bewegungsfreiheit, vor allem das Recht zur Kritik an Behörden, Einrichtungen und Leistungen des eigenen Staatswesens sozusagen in vollem Umfang erhalten geblieben; nicht zuletzt diesem Umstande ist es zuzuschreiben, daß die Schweiz auch nach vier Jahren außerordentlicher Regierungsvollmachten in ihrem Grundcharakter doch ein freier Volksstaat geblieben ist. Die Feststellung erscheint in der Tat als nicht übertrieben: die Substanz der schweizerischen Pressefreiheit ist auch nach vier Jahren kriegsbedingten Pressenotrechtes intakt<sup>6)</sup>. Im übrigen dürfte die Erkenntnis Gemeingut geworden sein, daß jede weitere Verschärfung des Pressenotrechtes staatspolitisch untragbar wäre, weil sie die Presse an der Erfüllung ihrer landespolitisch wichtigen Aufgaben hindern müßte, und daß über die Einhaltung der dem Pressenotrecht gezogenen rechtlichen Schranken in jedem einzelnen Falle immer wieder sorgfältig und scharf gewacht

<sup>6)</sup> Vgl. Feldmann: „Pressefreiheit und Neutralität: einige Feststellungen und Hinweise“ in den „Schweizer Monatsheften“, XXIII. Jahrgang, Heft 1, April 1942, Seite 1; Text und dort zitierte Literatur. Vgl. dazu ferner: Sechster Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 1. Mai 1942, „Bundesblatt“, 94. Jahrgang, 1942, S. 315/316.

<sup>7)</sup> Vgl. dazu die Feststellungen von Schindler: „Presserecht in der Kriegszeit“ (Zürich 1943), S. 3 ff., bes. S. 27/28, und vgl. Weber: „Zwischen Pressefreiheit und Zensur“, in: „Schweizerisches Gutenbergmuseum“, XXVIII. Jahrgang, Nr. 3 (September 1942), S. 122 f., bes. S. 125 und S. 130 und derselbe: „60 Jahre Verein der Schweizer Presse“, in „Die Schweizer Presse“, Korrespondenzblatt des Vereins der Schweizer Presse. 25. Jahrgang, Nr. 7/8 vom 15. Dezember 1943, S. 73, wo festgestellt wird: „Wer Augen und Ohren hatte, mußte erkennen, daß die Unabhängigkeit der Presse ein vorgeschobenes Bollwerk der Unabhängigkeit des Landes war“. Vgl. hierzu auch Zellweger, a. a. O., S. 66, sowie die Debatte des Nationalrates über die Pressekontrolle vom 10. Juni 1942 auf Grund eines Postulates Moeschlin, Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat vom 10. Juni 1942, S. 110 ff.

werden muß; insbesondere stellt sich stetsfort, und voraussichtlich in nächster Zeit in gesteigertem Maße, die Aufgabe, gegen eine gewisse Geheimnisfrämerei anzukämpfen, die, sei es einer übertriebenen Angstlichkeit, sei es einer seltsam volksfremden Denkweise amtlicher Stellen entspringt; das staatspolitisch unbedingt erforderliche „Korrelat“ zur Pressekontrolle ist eine ausreichende Information des eigenen Volkes über wichtige Angelegenheiten des eigenen Staates. Auch die Pressekontrolle selbst darf sich ihrerseits der öffentlichen Kontrolle ihrer Tätigkeit nicht entziehen. In diesem Sinne ist es dringend erwünscht, daß die Organe der Pressekontrolle die Beweggründe ihrer Entscheidungen im einzelnen Fall mehr als bisher der Öffentlichkeit zugänglich machen, wenn nicht absolut zwingende Gründe einer solchen Bekanntgabe entgegenstehen. Als „zwingender Grund“ könnte dabei die Scheu vor öffentlichen Diskussionen nicht gelten; die Arbeit der Presse und die Art ihrer Kontrolle sind unbestreitbar öffentliche Angelegenheiten, „wie sie im Buche stehen“. Das Volk hat Anspruch darauf, zu wissen, nach welchen Grundsätzen und mit welcher Anwendung dieser Grundsätze auf den einzelnen Fall seine Presse kontrolliert wird, und auch die Organe der Pressekontrolle können sich gegen Entstellungen ihrer Entscheidungen und Beweggründe am wirksamsten in der Weise zur Wehr setzen, daß sie diese Entscheidungen und Beweggründe bis an die äußerste Grenze des außenpolitisch und militärisch Tragbaren dem Urteil der Öffentlichkeit unterbreiten.

Versuche frontistischer, d. h. nationalsozialistischer Organisationen, für die Preisgabe der schweizerischen Neutralität und damit für den Anschluß der Eidgenossenschaft an eine kriegsführende Partei Stimmung zu machen, traten seit 1940 wiederholt, vor allem seit dem Beginn des deutsch-russischen Krieges im Juni 1941 in Erscheinung. Der Bundesrat trat diesen mit der schweizerischen Neutralitätspolitik unvereinbaren Bestrebungen entgegen mit einer Verschärfung des strafrechtlichen Neutralitätsschutzes; ein besonderer Beschluß

„über Strafbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft“

vom 4. August 1942 bedroht mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus,

„wer eine Propaganda betreibt, die darauf gerichtet ist, die Neutralität des Landes preiszugeben, wer insbesondere hiezu öffentlich auffordert“.

In den Verhandlungen über die Genehmigung dieses Vollmachtenbeschlusses in der Bundesversammlung wurde aus dem Plenum des Nationalrates zur besondern verfassungsrechtlichen Seite dieses Erlasses ausdrücklich festgestellt, es könne keinem Zweifel unterliegen,

„daß Bundesrat und Bundesversammlung gestützt auf den heute gegebenen Notstand die Befugnis besitzen, das Recht auf eine Diskussion der Neutralitätsbestimmungen in der Verfassung im Hinblick auf den fun-

damentalen Charakter dieser Bestimmungen kraft Notrechts zu suspendieren... Mit dem Erlaß und mit der Genehmigung einer solchen Bestimmung unterstreichen wir, was gerade heute von besonderer Tragweite ist, erneut den von Bundesrat und Bundesversammlung am 30. August 1939 bekundeten festen, unbeirrbaren Willen der Eidgenossenschaft, unter allen Umständen und gegenüber allen Mächten ihre Neutralität zu wahren" <sup>8)</sup>).

### 3. Der Schutz der Unabhängigkeit des Landes im engeren Sinn

erfuhr seit Kriegsausbruch eine Verstärkung, einmal wiederum durch das Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzbuches, sodann durch notrechtliche Erlasse auf Grund der außerordentlichen Vollmachten.

Gegen die Unabhängigkeit des Landes richtet sich in erster Linie das Verbrechen des Landesverrats, das von Art. 266 des Schweizerischen Strafgesetzbuches nach Entstehung und Wortlaut dieser Bestimmung in erster Linie als Angriff auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft geahndet wird. Dem Schutz der Unabhängigkeit dienen sodann vor allem die weiteren strafgesetzlichen Bestimmungen gegen den diplomatischen Landesverrat (267), gegen die Berrückung staatlicher Grenzzeichen (268), gegen Verletzungen der schweizerischen Gebietshoheit (269), gegen tätliche Angriffe auf schweizerische Hoheitszeichen (270) und gegen unerlaubte Handlungen für einen fremden Staat auf schweizerischem Gebiet (271). In ganz besonderem Maße aber soll die Unabhängigkeit des Landes geschützt werden durch die Strafbestimmungen gegen den „politischen Nachrichtendienst“; nach Art. 272 des Strafgesetzes macht sich dieses Delikt schuldig,

„wer im Interesse einer fremden Behörde, Partei oder ähnlichen Organisation zum Nachteile der Schweiz oder ihrer Angehörigen oder Einwohner Nachrichtendienst über die politische Tätigkeit von Personen oder politischen Verbänden betreibt oder einen solchen Dienst einrichtet, wer für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet“.

Die Strafandrohung lautet auf Gefängnis, in schweren Fällen auf Zuchthaus. Als schwerer Fall

„gilt es insbesondere, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden“.

Eine weitere Bestimmung (273) richtet sich gegen den wirtschaftlichen Nachrichtendienst; diesen Tatbestand erfüllt,

„wer ein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis auskundschaftet, um es einer fremden amtlichen Stelle oder einer ausländischen Organisation

<sup>8)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 58 (1942), S. 741, Siebenter Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 3. November 1942, „Bundesblatt“, 94. Jahrgang (1942), S. 742, „Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung“, Nationalrat vom 10. Dezember 1942, S. 297.



oder privaten Unternehmung oder ihren Agenten zugänglich zu machen oder wer ein solches Geheimnis unmittelbar ausländischen Stellen zugänglich macht“<sup>9)</sup>).

Auf dem Wege des Notrechtes (auf Grund der außerordentlichen Vollmachten) erfuhr der rechtliche Schutz der Unabhängigkeit eine Verstärkung zunächst durch die Vorschriften des *Pressenotrechtes*; im „Grund-erlaß“ der Abteilung Presse und Funktspruch vom 8. September 1939 wird neben der Wahrung der Neutralität ausdrücklich auch die Unabhängigkeit der Schweiz gegen außen unter den Schutz der kriegsbedingten besonderen Pressevorschriften gestellt; außerdem erklärt der bereits erwähnte Bundesratsbeschuß vom 4. August 1942 als strafbar,

„wer offensichtlich den Willen des Schweizervolkes zur Behauptung der Unabhängigkeit des Landes zu untergraben sucht“.

Strafbar ist auch der Schweizerbürger, der diese Handlungen im Auslande begeht. Auch diese Bestimmung wurde notwendig angesichts der landesverräterischen Treibereien, welche vor allem nationalsozialistische Organisationen von „Schweizern“ sich diesseits und jenseits der Landesgrenzen zu schulden kommen ließen.

Zum Schutze der schweizerischen Unabhängigkeit sah sich der Bundesrat ferner zu einem besonders scharfen Eingriff auf dem Gebiet der Bürgerrechtspolitik veranlaßt; er schritt zu dem außerordentlich weitreichenden, für schweizerische Verhältnisse recht eigentlich „revolutionär“ anmutenden Mittel der *Ausbürgerung*. Der Bundesrat ging in dieser ganzen Angelegenheit „schrittweise“ vor; zunächst richteten sich Beschlüsse vom 20. Dezember 1940 und vom 11. November 1941 gegen „Doppelbürger“, denen bei unschweizerischem Verhalten das Schweizerbürgerrecht entzogen werden konnte<sup>10)</sup>. Am 18. Mai 1943 vollzog der Bundesrat einen weiteren, man kann wohl sagen: den entscheidenden Schritt; er erließ einen besondern „Beschuß über Ausbürgerung“, der bestimmt:

„Das Schweizerbürgerrecht kann einem sich im Ausland aufhaltenden Schweizer, der sich, im Inland oder im Ausland, schwer gegen die Sicherheit oder die politische Unabhängigkeit des Landes vergangen und sich dadurch des Schweizerbürgerrechts unwürdig erwiesen hat, entzogen werden. Von dieser Maßnahme werden die Ehefrau und die Kinder nicht betroffen, sofern der Entzug des Bürgerrechts nicht auch ihnen gegenüber ausdrücklich ausgesprochen wird“.

<sup>9)</sup> Vgl. Stämpfli, in der „Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht“, Band 51 (1937), S. 15 ff. Thormann und von Overbeck: a. a. O., S. 364, und Lütthi: „Strafrechtlicher Staatschutz“ (1942), S. 26.

<sup>10)</sup> Vgl. „Eidg. G. S.“, Band 57 (1941), S. 1257. Sechster Vollmachtenbericht des Bundesrates, vom 1. Mai 1942, „Bundesblatt“ 1942, S. 325, in Verbindung mit dem Vierten Vollmachtenbericht vom 21. Mai 1941, „Bundesblatt“ 1941, S. 385.

Den Entscheid trifft im einzelnen Fall das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, das „zuvor“ die Stellungnahme des Heimatkantons einzuholen hat. Der von der Ausbürgerung Betroffene, sowie sein Heimatkanton und seine Heimatgemeinde können gegen den Entscheid des Justiz- und Polizeidepartements an den Gesamtbundesrat rekurrieren. Der „Bundesratsbeschuß über Ausbürgerung“ ist am 20. Mai 1943 in Kraft getreten; seine Gültigkeit ist auf zwei Jahre beschränkt.

In Presse und Parlament erfuhr der Bundesratsbeschuß vom 18. Mai 1943 scharfe Anfechtung. Die Kritik bestritt die staatsrechtliche Zulässigkeit der Maßnahme, ihre Übereinstimmung mit der schweizerischen Überlieferung und seine politische Notwendigkeit. Die rechtliche Kritik berief sich im wesentlichen auf den Grundsatz der „Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechts“; ihr wurde entgegengehalten, daß dieser Grundsatz schon durch die im Jahre 1928 erfolgte Revision des Art. 44 der Bundesverfassung preisgegeben worden sei, der in der Tat nicht mehr von einem „Verzicht“, sondern von einem „Verlust“ des Schweizerbürgerrechts spricht und die Umschreibung der Voraussetzungen für diesen Verlust der Bundesgesetzgebung anheimstellt<sup>11)</sup>. Die Behauptung, die Möglichkeit der Ausbürgerung widerspreche schweizerischer Tradition, wurde entkräftet mit dem Hinweis auf den eidgenössischen Bundesbrief von 1291, welcher Brandstifter des Landrechtes verlustig erklärte. Dem Einwand, der Beschuß des Bundesrates lasse den „Sinn für Proportionen“ vermissen, d. h. er sei zur wirksamen Verteidigung lebenswichtiger schweizerischer Interessen sachlich gar nicht notwendig, hielt man die außerordentlich schwere Lage der Schweizer Kolonien im Ausland entgegen, die auf Grund ganz bestimmter Erfahrungen kategorisch eine durchgreifende Maßnahme gegen den Mißbrauch des Schweizernamens zu landesverräterischen Zwecken verlangten. Die Darlegungen des Vorstehers des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vor dem Parlament ließen gerade in dieser Beziehung an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig;

„Wir haben“, so führte Bundesrat von Steiger aus, „beiden Vollmachtenkommissionen die 20 Fälle, die vorläufig zur Prüfung unterbreitet sind und bei denen es hoffentlich sein Bewenden hat, genau erläutert. Sie gehören in das Gebiet, das uns zu geheimen Verhandlungen der Bundesver-

<sup>11)</sup> Burckhardt: „Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung“, 3. Auflage, Bern 1931, bemerkt S. 385 zu Art. 44 BV. u. a.: „Den Verlust des Schweizerbürgerrechts kann die Bundesgesetzgebung vollständig ordnen...; sowohl darin, daß er nicht kantonale Kompetenzen zu achten hat, als auch darin, daß er nicht mehr, wie bisher, an den Grundsatz der Unentziehbarkeit des Schweizerbürgerrechts gebunden ist. Deshalb ist der Ausdruck ‚Verzicht‘ durch einen andern: ‚Verlust‘ ersetzt worden“. Vgl. hierzu auch „Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung“, Nationalrat, 1925, S. 132, und Ruth: „Das Schweizerbürgerrecht“, in: „Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins“, 1937, Erstes Heft, Basel 1937, S. 16a.

sammlung geführt hat. Aber ich kann soviel sagen: Wenn es Schweizer gibt, die ins Ausland flüchten und dort in einer Zentrale Schweizer zu gewinnen suchen, um sie zu Sabotagekursen heranzuziehen und anzulernen, damit sie nachher in der Schweiz gegen unser Land Sabotageakte begehen, dann wird man verstehen, daß wir solchen Dingen nicht einfach zusehen können... Wenn wir mit unseren Schweizern im Ausland den unerschütterlichen Glauben haben, daß eine unabhängige und freie Schweiz in Europa und in der Welt noch eine Aufgabe zu erfüllen hat, soll dann der Bund tatenlos zusehen, wenn es Schweizer gibt, die gegen unser Land arbeiten, die unsere Armee verraten wollen und unsere isolierten Landsleute in den Auslandschweizer-Kolonien uns abtrünnig machen wollen?"

Nach eingehender Debatte hat der Nationalrat am 8. Dezember 1943 mit 134 gegen 17, der Ständerat am 14. Dezember mit 26 gegen 2 Stimmen den angefochtenen Bundesratsbeschluß genehmigt, d. h. die Bundesversammlung entschied mit unmißverständlicher Eindeutigkeit, daß der am 20. Mai 1943 in Kraft getretene „Bundesratsbeschluß über Ausbürgerung“ weiter in Kraft bleiben soll<sup>12)</sup>.

Nach verschiedenen Anhaltspunkten zu schließen, hat der vom Bundesrat bisher sehr zurückhaltend angewendete Beschluß die Lage der Schweizer Kolonien im Ausland bereits recht günstig beeinflusst; darüber hinaus unterstreicht die Maßnahme den unbeugsamen Willen der Eidgenossenschaft, ihre Unabhängigkeit gegenüber jeder Anfechtung mit allen, ihr überhaupt zu Gebote stehenden Mitteln zu wahren und zu schützen.

## II. Schutz der militärischen Sicherheit.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch ergänzte auf 1. Januar 1942 die entsprechenden Tatbestände des Militärstrafgesetzes von 1927 durch eigene Bestimmungen über die Aufforderung und Wegleitung zur Verletzung der militärischen Dienstpflichtigen (276), Fälschung von Aufgebots- oder Weisungen (277), Störung des Militärdienstes (278).

Im weitern verstärkten verschiedene n o t r e c h t l i c h e Erlasse in fortwährend gesteigertem Ausmaß den Schutz der militärischen Sicherheit.

Zunächst verbieten die am 8. September 1939 erlassenen P r e s s e v o r s c h r i f t e n

<sup>12)</sup> Vgl. „Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung“, Nationalrat vom 8. Dezember 1943, S. 264 ff. Ständerat vom 14. Dezember 1943, S. 322 ff. Gegen die Ausbürgerung spricht sich de lege ferenda aus Oskar Etter: „Gedanken zur kommenden Revision der schweizerischen Bürgerrechtsgesetzgebung“ in: „Die Schweiz“. Ein nationales Jahrbuch, Fünftehnter Jahrgang. 1944. Herausgegeben von der Neuen Helvetischen Gesellschaft. Aarau 1944, S. 70.

Zur außenpolitisch-diplomatischen Seite der Angelegenheit vgl. die Ausführungen bei Feldmann: „Zur Lage der Schweiz nach vier Kriegsjahren“, in: „Die Schweiz“, Jahrbuch der N.S.G. 15. Jahrgang, 1944, S. 17 ff., wo S. 19 auf eine ausdrückliche Stellungnahme des Nationalrates vom 10. Juni 1943 hingewiesen wird.

„die Veröffentlichung, anderweitige Verbreitung und Übermittlung von Nachrichten und Äußerungen, durch welche die Unternehmungen der Armee oder einzelner Teile bekannt gegeben werden oder welche die militärische Disziplin oder sonstwie Ansehen und Schlagkraft der Armee beeinträchtigen“.

Die zur Wahrung der militärischen und wehrwirtschaftlichen Geheimnisse erlassenen Pressebestimmungen sind im „Grunderlaß“ der Abteilung Presse und Funktspruch einzeln in einer umfangreichen Aufzählung aufgeführt. Am 26. März 1940 unterstellte der Bundesrat die Berichterstattung der Presse über die Verfolgung von Spionagefällen einer besonderen Kontrolle, um den Zweck der Untersuchung im einzelnen Fall vor der Schädigung durch vorzeitige Mitteilungen über Verhaftungen, Hausdurchsuchungen und andere Untersuchungsmaßnahmen zu schützen. Den Schutz der Armee vor innenpolitischen Spannungen durch eine überbordende Wahl- und Abstimmungspropaganda innerhalb der Truppe bezweckt ein Bundesratsbeschuß vom 30. Januar 1940 über „die Beteiligung der Wehrmänner an Wahlen und Abstimmungen während der Dauer des aktiven Dienstes“<sup>13)</sup>.

Eine vom Bundesrat am 22. September 1939 erlassene Verordnung „zur Wahrung der Sicherheit des Landes“ (sog. „Sicherheitsverordnung“) verlieh den militärischen Stellen neue, und zwar sehr weitgehende und einschneidende Befugnisse:

„Die zuständigen militärischen Stellen sind berechtigt“, so bestimmt dieser Erlaß, „zu jeder Zeit Grundstücke, Gebäude und andere Räumlichkeiten zu betreten und durchzusuchen, wenn die Landesicherheit es erfordert. Sie können verdächtige Personen durchsuchen“ (Art. 5). „Jedermann ist verpflichtet, ihm zur Kenntnis gelangte Tatsachen, welche die Landesicherheit berühren, der nächsten Polizeibehörde oder dem nächsten Militärkommando zu melden. Jedermann ist verpflichtet, den zuständigen militärischen Stellen alle im Interesse der Landesicherheit von ihm verlangte Auskunft zu erteilen“ (Art. 7). „Wer verdächtig ist, eine der Pflichten zum Schutze der Landesicherheit verletzen zu wollen oder bereits verletzt zu haben, kann unter militärische oder polizeiliche Aufsicht gestellt oder in militärische oder polizeiliche Bewachung genommen werden. Insbesondere kann die Überwachung seines Brief-, Telegramm- und Telephonverkehrs angeordnet werden. Es kann ihm ein Zwangsaufenthalt angewiesen werden“ (Art. 11).

Diese sehr stark in die persönliche Sphäre des einzelnen Bürgers eingreifenden Bestimmungen wurden am 16. April 1940 durch einen neuen Beschluß des Bundesrates ergänzt, um den in den Vollmachtenkommissionen des Bundesversammlung verlangten Präzisionen und Garantien Rechnung zu

<sup>13)</sup> Thormann und von Dverbeck, a. a. O., S. 382 ff. — „Grunderlaß“ der Abteilung Presse und Funktspruch vom 8. September 1939, Abschnitt I, Ziff. 2—7. — „Eidg. G. S.“, Band 56 (1940), S. 277, und „Zweiter Vollmachtenbericht des Bundesrates“ vom 10. Mai 1940, „Bundesblatt“ 1940, S. 646 und 652. — „Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung“, Nationalrat 1940, S. 592.

tragen. So wurde ein Recht zur Beschwerde geschaffen und zum Entscheid über Beschwerdefälle eine Rekurskommission eingesetzt<sup>14</sup>).

Auf eine Anregung der Armeeleitung hin erließ der Bundesrat am 4. Dezember 1939 einen besondern Beschluß über das Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee, der sich in gleicher Weise gegen kommunistische und nationalsozialistische Agitation in der Armee richtete.

„Solche Umtriebe erschüttern das Vertrauen in unsere politischen Einrichtungen und haben vor allem in der Armee keinen Platz“<sup>15</sup>).

Die besonderen Methoden neuzeitlicher Kriegführung, welche im Frühjahr 1940 jenseits der Landesgrenzen wahrzunehmen waren, veranlaßten den Bundesrat, in Übereinstimmung mit dem Armeekommando durch eine Reihe von neuen Maßnahmen den Schutz der militärischen Sicherheit den drängenden Forderungen der Stunde anzupassen. Am 18. April 1940 ergingen die denkwürdigen

„Weisungen betreffend das Verhalten der nicht unter den Waffen stehenden Wehrmänner bei Überfall“,

die u. a. die unzweideutige Feststellung enthielten:

„Wenn durch Radio, Flugblätter und andere Mittel Nachrichten verbreitet werden sollten, die den Widerstandswillen von Bundesrat und Armeeleitung anzweifeln, so sind solche Nachrichten als Erfindung der feindlichen Propaganda zu betrachten. Unser Land wird sich gegen jeden Angreifer mit allen Mitteln und aufs äußerste verteidigen.“

Kurz darauf, am 23. Mai 1940, erließ der Bundesrat auf Antrag des Armeekommandos besondere „Weisungen an die Zivilbevölkerung betreffend Sabotageakte und Fallschirmabspringer“<sup>16</sup>).

Nur fünf Tage nach dem Erlaß dieser Weisungen, am 28. Mai 1940, erfolgte eine neue, diesmal geradezu radikale Verschärfung der Strafvorschriften zum Schutze der militärischen Sicherheit; eine „Verordnung betref-

<sup>14</sup>) Vgl. „Eidg. G. S.“, Band 55 (1939), S. 1082 und Bd. 56 (1940), S. 362. Erster Vollmachtenbericht des Bundesrates. „Bundesblatt“ 1939, Band II, S. 617 ff. und Zweiter Vollmachtenbericht, „Bundesblatt“ 1940, S. 652. Ferner Lütthi: „Sicherheitspolizei und Kriegsmobilmachung“, Separatabdruck aus der „Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitung“, 1940, Nr. 10.

<sup>15</sup>) „Eidg. G. S.“, Band 55 (1939), S. 1641. Zweiter Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1940, „Bundesblatt“ 1940, S. 651. Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1940, S. 352. Vgl. weiter Lütthi: „Das Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee“ (Sonderabdruck aus der „Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitung“ 1941, Nr. 4) und Comtesse: „Der strafrechtliche Staatschutz gegen hochverräterische Umtriebe im schweizerischen Bundesrecht“, Zürich 1942, S. 108 ff., namentlich die dort angeführte Rechtsprechung der Militärgerichte.

<sup>16</sup>) „Bundesblatt“ 1940, S. 439/440 und S. 752. Comtesse, a. a. O., S. 126.

fend Abänderung und Ergänzung des Militärstrafgesetzes“ bestimmte nämlich u. a.:

„Bei den hiernach genannten Verbrechen werden die Strafandrohungen des Militärstrafgesetzes wie folgt verschärft:

1. Auf lebenslängliches Zuchthaus oder auf Todesstrafe kann erkannt werden:
  - a) bei Verletzung militärischer Geheimnisse gemäß Art. 86,
  - b) bei militärischem Landesverrat gemäß Art. 87“,

und weiter:

„Das Gericht kann den sofortigen Vollzug des Urteils ohne Rücksicht auf ein Kassationsbegehren, Revisions- oder Begnadigungsgesuch beschließen, wenn das Wohl des Vaterlandes nach einstimmiger Ansicht des Gerichtes dies erfordert“.

Damit hatten die Strafbestimmungen des Militärstrafgesetzbuches von 1927 gegen Verräterei, welche die Anwendung der Todesstrafe nur „in Kriegszeiten“, d. h. für den Fall einer Verwicklung der Schweiz in den Krieg selbst vorgesehen hatten (Art. 86, Ziff. 2), eine ganz wesentliche Verschärfung erfahren: konnte doch die Todesstrafe von nun an auch im Rechtszustand des Aktivdienstes verhängt werden. Ferner erweiterte die Verordnung vom 28. Mai 1940 die Unterstellung von Zivilpersonen unter das Militärstrafrecht; sie traf weiter durch eine besondere Bestimmung die Sabotage an militärischen Anlagen und Sachen, die der Armee dienen, darunter auch die mißbräuchliche Verwendung von Uniformen oder Abzeichen der Armee oder ihrer Hilfsdienste (mit Einschluß der Ortswehren). Die Verordnung wurde bereits auf den folgenden Tag, den 29. Mai 1940, d. h. sofort in Kraft erklärt<sup>17)</sup>.

Erwartungen, daß die verschärften Strafbestimmungen im Sinne der Vorbeugung und Abschreckung eine genügende Wirkung entfalten würden, gingen leider nicht in Erfüllung. Die seit 1940 gegen die Schweiz systematisch betriebene und groß aufgezogene Organisation des Verrates zwang in den Jahren 1942 und 1943 die schweizerische Militärgerichtsbarkeit, mit der Verhängung von Todesurteilen zum Schutze der militärischen Sicherheit des Landes nunmehr auch die äußersten Konsequenzen zu ziehen. In sieben Fällen hatte sich die Vereinigte Bundesversammlung über Begnadigungsgesuche von zum Tode verurteilten Verrätern auszusprechen. Alle Gesuche wurden nach eingehenden Beratungen in geheimer Sitzung mit erdrückenden Mehrheiten verworfen; die Minderheiten hatten jeweilen die Umwandlung der Todesstrafe in lebenslängliches Zuchthaus beantragt<sup>17a)</sup>.

<sup>17)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 56 (1940), S. 525, Dritter Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 19. November 1940, „Bundesblatt“ 1940, S. 1204.

<sup>17a)</sup> Entscheide der Vereinigten Bundesversammlung vom 10. November 1942 über die Begnadigungsgesuche Zürcher: 202 Nein, 18 Ja, Feer: 200 Nein, 21 Ja, Schräfli: 176 Nein, 36 Ja; Entscheide vom 20. Januar 1943: Heimann: 209 Nein, 10 Ja, Kullh: 191 Nein, 23 Ja, Philipp: 198 Nein, 13 Ja;

### III. Der Schutz der „inneren Sicherheit“.

Der Frage, wie der Schutz der innern Sicherheit vom Schutze der äußern und der militärischen Sicherheit abzugrenzen sei, kommt mehr theoretische als praktische Bedeutung zu. Daß sich die in allen drei Richtungen getroffenen Maßnahmen immer wieder überschneiden, liegt in der Natur der Sache begründet. Die Aufrechterhaltung der innern Ordnung und Sicherheit bedeutet eine sehr wesentliche Voraussetzung für die Behauptung der außenpolitischen Stellung und der militärischen Sicherheit des Landes; dergestalt erscheinen äußere und innere Sicherheit als die zwei Seiten der gleichen Sache: der Sicherheit des Staates in seiner Gesamtheit. Auch auf dem Gebiete der „inneren Sicherheit“, d. h. im eigentlichen, in gewissem Sinne „klassischen“ Bereich des Staatschutzes entstand seit dem Herbst 1939 neues Recht, und zwar, wie hinsichtlich der äußern und der militärischen Sicherheit auch hier durch das Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches einerseits, auf dem Wege des kriegsbedingten Notrechtes andererseits.

Seit dem 1. Januar 1942 gelten in dieser Beziehung zunächst die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über „Verbrechen und Vergehen gegen den öffentlichen Frieden“, nämlich über die „Schreckung der Bevölkerung“ (258), die „öffentliche Aufforderung zu Verbrechen“ (259), den „Landfriedensbruch“ (260), über den Hochverrat (265), über die „Vergehen gegen den Volkswillen“ (Wahl- und Abstimmungsdelikte) (279—284) und „Handlungen gegen die öffentliche Gewalt“ (285—295)<sup>18)</sup>.

Der notrechtliche Ausbau der Maßnahmen zum Schutze der innern Sicherheit erfolgte hauptsächlich in zwei Richtungen: einmal traf man bestimmte sichernde Maßnahmen gegen die Verbreitung falscher Nachrichten, und sodann wurden der politischen Tätigkeit in bestimmten Richtungen gewisse Schranken gesetzt.

Strafbestimmungen gegen die Verbreitung unwahrer Nachrichten zum Schaden der Unternehmungen des schweizerischen Heeres enthält für den

---

Entscheid vom 16. Juni 1943: Reutlinger: 190 Nein, 20 Ja. Die Bundesversammlung begründete ihre Entscheide jeweilen in summarischen Mitteilungen in der Tagespresse vom 11. November 1942, 21. Januar 1943 und vom 17. Juni 1943.

Das Divisionsgericht 8 veröffentlichte am 29. September 1942 im Anschluß an eine Reihe von Verurteilungen wegen Verräterei folgende, für die Sachlage bezeichnende Mahnung:

„Der Bevölkerung wird im Hinblick auf die zahlreichen Verurteilungen der letzten Zeit wegen Verletzung militärischer Geheimnisse und verbotenen Nachrichtendienstes die Verordnung des Bundesrates über die Wahrung der Sicherheit des Landes vom 22. September 1939 in Erinnerung gerufen, wo Art. 7 bestimmt: ‚Jedermann ist verpflichtet, ihm zur Kenntnis gelangte Tatsachen, welche die Landesicherheit berühren, der nächsten Polizeibehörde oder dem nächsten Polizeikommando zu melden.‘ Die Behörden appellieren an die Wachsamkeit der Bevölkerung!“

<sup>18)</sup> Vgl. Thormann und von Dverbeck, a. a. O., S. 360, 364 und S. 390 ff. Comtesse: a. a. O., S. 11 ff.

Rechtszustand des Aktivdienstes schon das 1927 erlassene Militärstrafgesetz (Art. 89), und die wissenschaftliche und öffentliche Aufstellung und Verbreitung einer unwahren oder entstellten Behauptung tatsächlicher Art, die geeignet ist, die „innere und äußere“ Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden, wurde bereits durch die „Demokratieschutzverordnung“ vom 5. Dezember 1938 (Art. 2) unter Strafe gestellt. Am 28. Mai 1940 führte die schon wiederholt erwähnte Notverordnung des Bundesrates über die Abänderung des Militärstrafgesetzes zum ersten Male den Tatbestand der Verbreitung von Gerüchten in das schweizerische Strafrecht ein; sie erließ eine Strafandrohung gegen die vorsätzliche oder fahrlässige Aufstellung und Verbreitung von Gerüchten oder unwahren Behauptungen, „durch welche die Bevölkerung in Unruhe versetzt wird“. Kurz darauf, am 15. November 1940, erließ der Bundesrat besondere Bestimmungen über die „Verfolgung von Gerüchtemacherei und Verletzung der Geheimhaltungspflicht auf Kriegswirtschaftlichem Gebiet“. Der Bundesratsbeschluß vom 4. August 1942 verschärfte neuerdings den allgemeinen Tatbestand der „Gerüchtemacherei“ im 1940 revidierten Militärgesetz; die Verbreitung von Gerüchten wurde nunmehr auch als strafbar erklärt, sobald sie auch nur „geeignet“ ist, die Bevölkerung zu beunruhigen, das heißt ohne Rücksicht darauf, ob eine Beunruhigung der Bevölkerung auch tatsächlich eingetreten ist oder nicht. Der Zweck solcher Bestimmungen liegt auf der Hand; der Kampf gegen die Verbreitung von Gerüchten und unwahren Behauptungen der geschilderten Art soll dazu beitragen, die Bevölkerung vor den Gefahren des „Nervenkrieges“ zu schützen und einer systematisch betriebenen, der Landesicherheit schädlichen Untergrabung des öffentlichen Vertrauens entgegenzuwirken<sup>19)</sup>.

Von ganz außerordentlicher, grundsätzlicher Tragweite sind für schweizerische Verhältnisse Bestimmungen, welche unter gewissen Voraussetzungen der freien politischen Tätigkeit Schranken setzen; im Einzelnen handelt es sich um die Kontrolle der politischen Versammlungen, die Einführung der „Sicherheitsverwahrung“ und die Auflösung und das Verbot bestimmter politischer Organisationen.

Einen empfindlichen Eingriff in die freie politische Betätigung brachte zunächst ein Beschluß des Bundesrates vom 9. Juli 1940 „über die Kontrolle der politischen Versammlungen“; er unterwirft alle Versammlungen, Umzüge und andere öffentliche Kundgebungen politischen Charakters einer polizeilichen Meldepflicht. Die polizeiliche Genehmigung zur Durchführung einer Veranstaltung wird verweigert,

„wenn anzunehmen ist, daß die fragliche Veranstaltung geeignet sein könnte, die Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz gegen außen,

<sup>19)</sup> „Eidg. G. S.“, Bd. 56 (1940), S. 525 und S. 1812 und Bd. 58 (1942), S. 741. Siebenter Vollmachtenbericht des Bundesrates, „Bundesblatt“ 1942, S. 743. Comtesse: a. a. O., S. 56 ff.



die Wahrung der innern Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Neutralität zu beeinträchtigen oder zu gefährden“.

Anzuwenden ist der Beschluß durch die kantonalen Behörden; indessen behält sich der Bundesrat eigene Einzelmaßnahmen, unter Umständen auch allgemeine Verbote, ausdrücklich vor. Gegen kantonale Entscheidungen kann beim Bundesrat Beschwerde geführt werden. Das Schwergewicht dieses Beschlusses liegt auf dem Schutz der öffentlichen Ordnung; der Gegenstand dieser Maßnahmen greift aber offenbar über den Bereich der „innern Sicherheit“ im engeren Sinne hinaus. Materiell-rechtlich sind die durch diesen Bundesratsbeschluß betroffenen Versammlungen an die gleichen Grundsätze gebunden, wie sie für die Presse bestehen. Die Bemühungen von Gesandtschaften, vor allem zu Filmvorführungen ausgesprochen propagandistisch-agitatorischen Charakters auch Schweizer einzuladen und auf diese Weise einen „Stoß“ „landeseigener“ Anhänger zu gewinnen, führte den Bundesrat am 29. Juli 1941 zum Beschluß, die Teilnahme von Schweizern an solchen Veranstaltungen unter Strafe zu stellen<sup>20)</sup>.

Ebenfalls von schwerwiegender Bedeutung war eine notrechtliche Neuerung in der Rechtspflege, die der schon in einem andern Zusammenhange erwähnte Bundesratsbeschluß „über Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft“ vom 4. August 1942 mit der Einführung der „Sicherheitsverwahrung“ vollzog. Nach Art. 8 des genannten Erlasses kann der Richter gegen einen Delinquenten, welcher wegen eines Verbrechens oder Vergehens gegen den Staat, die Landesverteidigung, die Wehrkraft des Landes, gegen die öffentliche Gewalt, wegen Störung der Beziehungen zum Ausland oder wegen einer Widerhandlung „gegen die gestützt auf den Bundesbeschluß vom 30. August 1939 erlassenen Strafvorschriften zum Schutze der Sicherheit der Eidgenossenschaft und der Landesverteidigung“ verurteilt worden ist,

„in schweren Fällen oder bei Rückfall neben der Freiheitsstrafe auf Verwahrung bis zu drei Jahren erkennen, wenn Grund zur Annahme besteht, daß der Täter seine staatsgefährliche Tätigkeit fortsetzen werde. Die Verwahrung folgt dem Vollzug der Freiheitsstrafe nach“. „Die Verwahrung wird in Straf- oder Arbeitsanstalten oder Arbeitskolonien vollzogen. Die Errichtung besonderer Arbeitslager bleibt vorbehalten“.

<sup>20)</sup> Vgl. „Eidg. G. S.“, Band 56 (1940), S. 1171. Ferner die bei Lüthi, „Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz“, Bern 1942, S. 16/17 wiedergegebenen Ausführungen von Bundesanwalt Dr. Stämpfli an der Konferenz der Kant. Justiz- und Polizeidirektoren vom 13./14. September 1940, S. 33 ff. des Protokolls. Ferner Dritter Vollmachtenbericht des Bundesrates, „Bundesblatt“ 1940, S. 1208/1209 und Comtesse, a. a. O., S. 79. „Eidg. G. S.“, Band 57 (1941), S. 811. Fünfter Vollmachtenbericht, „Bundesblatt“ 1941, S. 884.

Ist der Grund zur Verwahrung weggefallen, so kann das Justiz- und Polizeidepartement die Maßnahme aufheben. Die Neuerung der Sicherheitsverwahrung führte neben andern Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses vom 4. August 1942 zu eingehenden Auseinandersetzungen im Parlament, erhielt aber doch mit starken Mehrheiten, im Nationalrat mit 110 gegen 42 Stimmen, die Genehmigung<sup>21)</sup>.

Formell und in erster Linie dem Schutze der innern Sicherheit, tatsächlich aber auch dem Schutze der äußern und der militärischen Sicherheit dienten weitere, scharfe Eingriffe in die politische Bewegungsfreiheit in der Form von Parteiverboten. Es wurden aufgelöst und verboten:

- am 8. November 1940: die „Gesellschaft der Freunde einer autoritären Demokratie“ und der „Volksbund“ (Nationalsozialistische schweizerische Arbeiterpartei<sup>22)</sup>),
- am 19. November 1940: die „Nationale Bewegung der Schweiz“<sup>23)</sup>,
- am 26. November 1940: die „Kommunistische Partei der Schweiz“<sup>24)</sup>,
- am 27. Mai 1941: die „Fédération socialiste Suisse“ (Richtung Nicole)<sup>25)</sup>,

<sup>21)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 58 (1942), S. 741. Vierter Vollmachtenbericht des Bundesrates, „Bundesblatt“ 1941, S. 372 ff. Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, vom Dezember 1942, S. 281 bis 312.

<sup>22)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 56, S. 1784, Vierter Vollmachtenbericht des Bundesrates, „Bundesblatt“ 1941, S. 387. Geschäftsbericht des Bundesrates 1940, S. 162.

<sup>23)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 56 (1940), S. 1814. Vierter Vollmachtenbericht des Bundesrates, „Bundesblatt“ 1941, S. 387. Vgl. ferner die amtliche Mitteilung über den Beschluß des Bundesrates, erschienen in der Tagespresse am 20./21. November 1940.

<sup>24)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 56 (1940), S. 1861. Das Verbot der kommunistischen Partei ergänzte den Bundesratsbeschuß vom 6. November 1936 über Maßnahmen gegen die kommunistische Tätigkeit und brachte namentlich den Ausschluß von Kommunisten aus den Behörden. In einem besondern Beschluß vom 17. Dezember 1940 („Eidg. G. S.“, Band 56, S. 2005) ordnete der Bundesrat den Vollzug des Kommunistenverbotes u. a. in der Weise, daß die in Frage stehenden Behörden selbst über den Ausschluß von Behördemitgliedern entscheiden. Eine Verfügung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 27. Januar 1941 („Eidg. G. S.“, Bd. 57 (1941), S. 79) erklärte verschiedene Organisationen als kommunistisch. Vgl. Dritter Vollmachtenbericht des Bundesrates, „Bundesblatt“ 1940, S. 1210; Vierter Vollmachtenbericht, „Bundesblatt“ 1941, S. 386/387, und die von Lüthi: „Der strafrechtliche Staatschutz der Schweiz“, Bern 1942, S. 18, Note 15 angeführte Rechtsprechung.

Die beiden Bundesratsbeschlüsse über das Verbot der kommunistischen Partei (26. November 1940 und vom 17. Dezember 1940) wurden von der Bundesversammlung mit sehr starken Mehrheiten, im Nationalrat beispielsweise am 11. Juni 1941 mit 138 gegen 3 Stimmen genehmigt.

<sup>25)</sup> Am 12. Juni 1941 schloß der Nationalrat Nicole und drei andere Ratsmitglieder seiner Partei aus dem Nationalrat aus. Der Ausschluß erfolgte mit 114 gegen 1 Stimme bei einer Anzahl Enthaltungen.

am 29. Dezember 1942: die „Nationale Opposition“ in St. Gallen <sup>26)</sup>,  
 am 25. Mai 1943: die „Eidgenössische Bauern- und Arbeiterpartei“,  
 am 6. Juli 1943: die „Eidgenössische Sammlung“ und die „Nationale  
 Gemeinschaft“ Schaffhausen <sup>27)</sup>.

Einzelne der ergangenen Parteiverbote führten in der Öffentlichkeit, namentlich auch im Parlament, zu lebhaften Erörterungen. Anfechtungen erfolgten unter rechtlichen Gesichtspunkten wie mit Erwägungen der politischen Zweckmäßigkeit.

Die rechtliche Zulässigkeit solcher Maßnahmen ist indessen nicht nur auf Grund des Notrechtes, sondern auch im Hinblick auf die im ordentlichen Recht gegebenen Grundlagen zweifellos zu bejahen. Politische Parteien sind, rein rechtlich betrachtet, Vereine im Sinne des Art. 56 der Bundesverfassung, welcher die Vereinsfreiheit gewährleistet unter der dort ausdrücklich hervorgehobenen, d. h. im Verfassungstext selbst festgelegten Voraussetzung, daß die Vereine

„weder in ihrem Zweck, noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich“

sind. Die Schaffung von Rechtsvorschriften gegen den Mißbrauch der Vereinsfreiheit weist die Bundesverfassung den Kantonen zu; doch ist die Zuständigkeit des Bundes, zum Schutze eidgenössischer Interessen gegen den Mißbrauch der Vereinsfreiheit vorzugehen, unbestritten. Die Staatsgefähr-

<sup>26)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 58 (1942), S. 1252. Achter Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 7. Mai 1943, „Bundesblatt“ 1943, S. 389.

<sup>27)</sup> Die beiden Bundesratsbeschlüsse vom 25. Mai und 6. Juli 1943 (Eidg. G. S., Bd. 59 (1943), S. 414 und S. 539) wurden von den Räten nach kurzen Referaten der Kommissionsberichtersteller diskussionslos genehmigt. Vgl. Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat vom 8. Dezember 1943, S. 279. Ständerat vom 14. Dezember 1943, S. 326/327.

Zur Vorgeschichte des Verbots der „Eidgenössischen Sammlung“ vgl. die „Warnung“ des Bundesrates an die „Eidg. Sammlung“ vom 7. Mai 1942, erschienen in der Tagespresse vom 7. und 8. Mai 1942 (z. B. „Neue Zürcher Zeitung“ Nr. 723 vom 7. Mai 1942), die Antwort des Bundesrates vom 14. August 1942 auf die Petition Carl Meyer, Schaffhausen „auf Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Rechte des Schweizervolkes“, veröffentlicht in der Tagespresse vom 14./15. August 1942 (z. B. „Neue Zürcher Zeitung“ Nr. 1284 vom 14. August 1942), die öffentliche Mitteilung des Bundesrates vom 7. Juli 1943 über die engen Beziehungen der „Eidg. Sammlung“ zu Landesverrätern, veröffentlicht in der Tagespresse am 8. Juli 1943, dazu Weber: „Die schiefe Ebene. Notwendige Klarstellungen“, Zürich 1943, S. 1 ff. und die Hinweise im Leitartikel der „Neuen Berner Zeitung“ Nr. 170 vom 23. Juli 1943 auf die Behandlung des Verratsfalles Rolf Wirz durch die „Eidg. Sammlung“, ferner die Verhandlungen des Nationalrates vom 9. Dezember 1942 über die Interpellation Bucher, Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat vom 9. Dezember 1942, S. 286 ff.

Am 7. Oktober 1943 verfügte das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement die Auflösung verschiedener Organisationen, die der „Eidgenössischen Sammlung“ und der „Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen“ angehörten oder nahestanden („Eidg. G. S.“, Bd. 59 (1943), S. 807).

lichkeit der verbotenen frontistischen (national-sozialistischen) und kommunistischen Organisationen ist gerichtlich mehrfach nachgewiesen. Am 23. September 1943 hat der Nationalrat mit 95 gegen 41 Stimmen, am 28. September 1943 der Ständerat mit 34 gegen 3 Stimmen eine Petition für die Aufhebung von Parteiverboten abgelehnt<sup>28)</sup>. Die Strafandrohungen gegen die Verletzungen von Parteiverboten wurden am 1. Juni 1943 durch einen besondern Beschluß des Bundesrates vereinheitlicht<sup>29)</sup>.

Umstritten ist die Frage der rein politischen Zweckmäßigkeit der Parteiverbote. In dieser Beziehung treten Erwägungen des Staatsschutzes in Konkurrenz mit Überlegungen der politischen „Opportunität“ im einzelnen Fall. Mit einer Formel, die allgemeine Gültigkeit beanspruchen könnte, sind die durch diese Problemstellung aufgeworfenen Fragen nicht zu beantworten. Von der Illusion, daß sich die Sicherung des Staatswesens in ihrem weitesten Sinn in rein rechtlichen, polizeilichen und gerichtlichen Maßnahmen erschöpfen könnte, sind offenbar auch die für die Ausgestaltung und die Handhabung des Staatsschutzes in erster Linie verantwortlichen amtlichen Stellen frei<sup>30)</sup>. Jedenfalls erheischt der Grundsatz Anerkennung, daß in Zeiten des ausgesprochenen Staatsnotstandes im Zweifel die Notwendigkeiten einer ausreichenden Sicherung der staatlichen Existenz gegenüber Überlegungen rein parteipolitischer Taktik und Technik den Vorrang verdienen.

\* \* \*

Abschließend ist festzustellen:

1. Die zum Schutze des schweizerischen Staates getroffenen rechtlichen Maßnahmen haben sich seit zehn Jahren, namentlich aber seit dem Kriegsausbruch im Herbst 1939, zusehends und in erheblichem Ausmaß verschärft. Diese Verschärfung erwies sich als notwendig, um die Verteidigung der Landesicherheit den jeweils angewendeten Methoden des Angriffs anzupassen.

2. Die von der Schweiz getroffenen Maßnahmen des Staatsschutzes, welche die persönliche und politische Freiheit beschränken, bedeuten keine Absage an den Grundsatz der persönlichen und politischen Freiheit; sondern

<sup>28)</sup> Vgl. Burckhardt, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung. 2. Auflage, 1931, S. 522, bes. S. 528; Abderhalden: „Die Vereinsfreiheit im schweizerischen Verfassungsrecht“, Bern 1938, S. 111 ff.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch stellt in Art. 275 die Gründung „rechtswidriger Vereinigungen“, den Beitritt zu solchen Vereinigungen, die Aufforderung zur Bildung solcher Vereinigungen und die Befolgung ihrer Weisungen unter Strafe. Vgl. hierzu Thormann und Overbeck, a. a. O., S. 384 ff.

<sup>29)</sup> „Eidg. G. S.“, Band 59 (1943), S. 431. Neunter Vollmachtenbericht des Bundesrates, „Bundesblatt“, 1943, S. 999.

<sup>30)</sup> Vgl. die Rede von Bundesrat Eduard von Steiger vom 16. April 1942 in Bern: „Regierung und Volk auf Wache für innere Sicherheit“, Bern 1942, bes. S. 42 ff. und derselbe: „Von der persönlichen Freiheit“, Zürich 1942, S. 14 ff.

sie sind dazu bestimmt, den Schutz dieser Freiheit möglichst wirksam zu gestalten. Es kann nach schweizerischer Auffassung vernünftigerweise keine Freiheit geben für einen Mißbrauch der Freiheit, der in seinem Endziel auf die Beseitigung der eigenstaatlichen Rechtsordnung und damit auf die Vernichtung der Freiheit ausgeht.

3. Das Schweizer Volk hat heute den hohen Wert der persönlichen und politischen Freiheit deutlicher als je erkannt; der Staat muß diese Freiheit verteidigen mit denjenigen Mitteln, die nach der Lage der Dinge die größtmögliche Wirkung versprechen. Eine wirksame Verteidigung der Freiheit aber beginnt damit, daß man mit klarem Blick die Grenzen der Freiheit erkennt.

## Zur Eigenwirtschaftlichkeit des Motorfahrzeugverkehrs.

Von E. Kauer.

U nter den „verkehrswirtschaftlichen Grundfragen“, für deren Erörterung die Schriftleitung der „Schweizer Monatshefte“ in mehreren Nummern des vergangenen Jahres entgegenkommenderweise einen breiten Raum zur Verfügung stellte, nimmt das Problem der Eigenwirtschaftlichkeit des Motorfahrzeugverkehrs, d. h. die spezielle Frage, ob die in der Schweiz immatrikulierten Motorfahrzeughalter für die ihnen anrechenbaren Straßenkosten aufkommen oder nicht, einen hervorragenden, ja vielleicht zurzeit sogar den wichtigsten Platz ein. Die zentrale Position dieses Problems läßt sich schon daraus erkennen, daß die bisher in die Diskussion geworfenen Vorschläge für eine sogenannte „Verkehrskoordination“ die Lösung vorwiegend in der Erhebung neuer Verkehrssteuern usw. erblicken. Man gibt hierbei jeweils zu verstehen, daß diese Sonderabgaben nicht nur konkurrenzpolitischer Natur seien, sondern auch den Zweck verfolgten, die Automobilisten zur vollen Deckung der Straßenkosten heranzuziehen. Der gedankliche Aufbau dieser besonders von den Vertretern der Eisenbahninteressen versuchten These kommt plastisch zum Ausdruck in den Darlegungen von Dr. H. K. Meyer, Sektionschef beim Generalsekretariat der S. B. B., der in Nr. 8/1943 der „Schweizer Monatshefte“ unter dem Titel „Diskussion um wichtigste verkehrswirtschaftliche Grundfragen“ folgendes schreibt:

„Als zweites ist festzustellen, daß der Motorfahrzeugverkehr gegenüber den Eisenbahnen in finanzökonomischer Beziehung privilegiert ist. Dieser Tatbestand geht darauf zurück, daß der Motorfahrzeugverkehr die ihm anrechenbaren Straßenkosten nicht voll deckt und von einer Verzinsung und Tilgung des in den