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

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 57 (1977-1978)

Heft: 7

Artikel: Staatsschutz in der rechtsstaatlichen Demokratie : wider die Zerstörung der freien Gesellschaft durch ihre Anhänger

Autor: Renner, Felix

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-163327

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: 12.07.2025

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

FELIX RENNER

Staatsschutz in der rechtsstaatlichen Demokratie

Wider die Zerstörung der freien Gesellschaft durch ihre Anhänger

Tatsächliche oder vermeintliche Staatsschutzaffären machen in unserem Land zwar seit einigen Jahren beinahe täglich Schlagzeilen und werden mitunter auch in den eidgenössischen Räten und in kantonalen Parlamenten verhandelt. Dabei wird der Begriff des Staatsschutzes jedoch oft in unzulässiger Weise zerdehnt und mit politischen Querelen und Affären in Beziehung gebracht, die mit Staatsschutz im eigentlichen Sinne wenig oder nichts zu tun haben. Totalitäre Ideologen und Aktivisten auf der äusserst linken und ihre nicht minder aktiven, vermeintlich antitotalitären Gegner auf der äusserst rechten Seite des politischen Spektrums operieren mit pauschalen Verdächtigungen, bewerfen sich gegenseitig mit mehr oder weniger unseriösen Pamphleten und präsentieren sich der Öffentlichkeit gleichzeitig als unfehlbare Heilsbringer und Wanderprediger. Die Vertreter der Mitte und des Ausgleichs verdrücken sich vielfach kleinlaut von der aufgewühlten Szene, hüllen sich in betretenes Schweigen oder verleugnen gar ihre Verantwortung, indem sie sich flugs mit der einen oder andern Extremposition solidarisieren. Bei den Juristen, zumal den Staatsrechtslehrern, denen in der aktuellen Staatsschutzdebatte das entscheidende Wort zukäme, herrscht beinahe totale Funkstille. Sie haben anscheinend Wichtigeres zu tun, als zu diesen Fragen, welche die politisch bewusste Öffentlichkeit heute in Atem halten, klar und deutlich Stellung zu nehmen. Die komplexen rechtlichen und ausserrechtlichen Fragen, die sich hier stellen, sind aber viel zu wichtig, als dass man sie politischen Scharlatanen und verblendeten Fanatikern überlassen dürfte.

Der Schreibende ist als Jurist davon überzeugt, dass im Rahmen der sehr weitläufigen Staatsschutzproblematik gewisse *ausserrechtliche Gegebenheiten* aus dem Bereich des Staatsbewusstseins *von weit grösserer Bedeutung* sind *als sämtliche im engeren Sinne juristischen Aspekte*. Es wäre allerdings vermessen, etwa eine für unser Demokratie- und Rechtsstaatsverständnis so grundlegende Wertvorstellung wie jene der *Toleranz* im Hinblick auf unser Thema ausschöpfen zu wollen. Es soll im folgenden lediglich versucht werden, eine Dimension des Staatsschutzes in groben Zügen anzudeuten, welche in der bisherigen, allzusehr in ideologischen Gegenpositionen erstarrten Auseinandersetzung sträflich vernachlässigt wurde.

Leider sind die Informationen, welche einem interessierten Bürger zur Verfügung stehen, der sich nicht gerade von Berufes wegen oder aus eigener Berufung mit Fragen des Staatsschutzes befasst, völlig unzureichend. Es kann daher im Moment höchstens darum gehen, sich einen Pfad durch einen unwegsamen Dschungel zu bahnen. Die nicht gerade umfangreiche schweizerische Literatur über Fragen des Staatsschutzes ist, wenn ich recht sehe, zum Teil erheblich veraltet. Ausserdem beschäftigt sie sich durchwegs bloss mit Teilaspekten des ganzen Komplexes. Am besten bearbeitet ist noch der sogenannte strafrechtliche Staatsschutz. Hingegen fehlt bis heute eine umfassende Darstellung der staats- und verwaltungsrechtlichen Aspekte. Man wende nicht ein, diese Forschungs- und Informationslücken interessierten nur den Juristen. Das Informationsdefizit hat in diesen Fragen beängstigende Ausmasse angenommen, und eine verbreitete Unsicherheit oder gar Ratlosigkeit bei Behördemitgliedern, Politikern und einem Teil der Öffentlichkeit ist die Folge.

Begriff des Staatsschutzes

Der Staatsschutz trägt in einer rechtsstaatlichen Demokratie die Züge eines *kaum jemals definitiv zu lösenden Dilemmas*, geht es doch darum, den schwer überbrückbaren und daher stets labilen Gegensatz zwischen den individuellen und politischen Freiheitsrechten als unerlässlichen Voraussetzungen demokratischer Willensbildung und dem gewissermassen natürlichen Schutzbedürfnis auch der rechtsstaatlichen Demokratie in ein optimales Gleichgewicht zu bringen. Damit sind die beiden *Bezugsgrössen unseres Staatsschutzes* bereits genannt, nämlich die *Demokratie* und der *Rechtsstaat*. Ausschliesslich und allein vor dem Hintergrund dieser fundamentalen Grössen lässt sich die Staatsschutzproblematik, wie sie in unserer schweizerischen Rechtsordnung und in unserer politischen Wirklichkeit zum Ausdruck kommt, richtig beurteilen und gewichten. Dabei dürfen, gerade im Hinblick auf den Staatsschutz, zwischen Demokratie und Rechtsstaat keine unlösbaren Widersprüche konstruiert werden, sind doch beide Grössen letztlich auf die *Idee der Menschenwürde* ausgerichtet. Die unaufhebbare Spannung zwischen Demokratie und Staatsschutz ergibt sich daraus, dass, wie der deutsche Verfassungsrechtler *Konrad Hesse* sagt, «die Substanz freiheitlicher Demokratie sich prinzipiell nicht durch Verkürzung von Freiheit sichern lässt[1]». Und zwischen dem Rechtsstaat und dem Staatsschutz ergibt sich die zum Verwechseln ähnliche und letztlich ebenfalls nicht zu überwindende Spannung daraus, dass im Namen des Staatsschutzes gewisse Freiheitsrechte, welche den materiellen Grundgehalt des Rechtsstaates ausmachen, relativiert oder gänzlich ausser Kraft gesetzt werden müssen.

Trotzdem kann auch die rechtsstaatliche Demokratie ganz allgemein und vor allem nach Massgabe ihrer konkreten Gefährdung auf ein optimales Mass an Staatsschutz nicht verzichten. Das Dilemma ist also perfekt und grundsätzlich nicht aufzuheben, weil es der Natur der Sache entspricht. Vor allem aber lässt sich die Staatsschutzproblematik in der rechtsstaatlichen Demokratie nicht beliebig vereinfachen oder gar auf ein paar simple Denkschablonen reduzieren.

Eine leicht fassliche Umschreibung des Staatsschutzes findet sich im *Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973 (Konzeption der Gesamtverteidigung)*. Sie enthält die für unser schweizerisches Staatsschutzverständnis absolut entscheidenden Abgrenzungen und Wertungen seitens unserer Landesregierung, also durch jene Behörde, welche in Fragen des Staatsschutzes die Hauptverantwortung trägt. Nach dem Bericht über die Sicherheitspolitik sind unter «*Staatsschutz im engeren Sinne*... alle nichtmilitärischen und nicht aussenpolitischen Massnahmen der zivilen Behörden zu verstehen, die im Interesse der inneren und der äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft getroffen werden. Es geht um den Schutz unserer rechtsstaatlichen demokratischen Einrichtungen, um die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie um den Schutz unserer Beziehungen zu anderen Staaten und unserer Neutralität. Die vorwiegend strafrechtlichen und administrativen Massnahmen richten sich gegen staatsfeindliche Umtriebe und gegen verbotene nachrichtendienstliche Tätigkeit zum Nachteil unseres Landes oder von Drittstaaten».

Und was versteht der Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik unter *Staatsschutz im weiteren Sinne?* Es heisst dazu: «Die Information der Bevölkerung über das Geschehen im eigenen Land und im Ausland ist im Normalfall in erster Linie Sache der verschiedenen Kommunikationsmittel. Ihre Objektivität und Vollständigkeit bilden die wesentliche Grundlage für die auf Stärkung des Wehrwillens und des Widerstandsgeistes von Volk und Armee ausgerichtete Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen aus den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens. Im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall erfordern die Orientierung über die Kriegs- und Versorgungslage und über die Absichten der militärischen Führung sowie die Abwehr von Propagandaangriffen, Falschmeldungen und gelenkten Gerüchten je nach Lage das Eingreifen behördlicher Organe in Bund, Kantonen und Gemeinden. Aktionen gegen Versuche psychologischer Beeinflussung können als Staatsschutz im weiteren Sinne bezeichnet werden.» An einer andern wichtigen Stelle des Dokuments heisst es: «Der Entscheid, welche sicherheitspolitischen Ziele jeweils in den Vordergrund zu rücken sind, muss auf bestmöglicher Kenntnis der aussen- und innenpolitischen Gesamtlage und der zur Verfügung stehenden Abwehr-

mittel getroffen werden. Solche Entschlüsse sind ausschliesslich Sache der obersten politischen Behörden, die die Verantwortung für die Selbstbehauptung tragen, und können weder dem Ermessen Einzelner noch demjenigen bestimmter Gruppen oder Instanzen überlassen werden.»

Staatsschutz durch Private?

Damit wären wir bei der gegenwärtig heftig umstrittenen Frage angelangt, wieweit allenfalls auch Private gewisse Staatsschutzaktivitäten oder gar eigentliche Kompetenzen in diesem Bereich für sich in Anspruch nehmen dürfen. Darüber, dass gewisse Private solche Kompetenzen beanspruchen, kann nach allem, was im Zusammenhang mit der *Affäre «Demokratisches Manifest»/Cincera* publik geworden ist, kein Zweifel mehr bestehen. Es ist dem Schreibenden nicht bekannt, ob auch Mitglieder des sogenannten «Demokratischen Manifests» in der Öffentlichkeit den Anspruch erhoben haben, eigentliche Staatsschutzaufgaben zu erfüllen. (Soweit es sich bei Mitgliedern dieser Organisation um gläubige Marxisten handelt, wäre ihre verlogene Anmassung, unsere Demokratie und unsern Rechtsstaat schützen zu wollen, natürlich unglaubwürdig und ein Widerspruch in sich selbst.) Hingegen lässt sich im Blick auf all das, was bisher über die Aktivitäten *Ernst Cinceras* bekannt geworden ist, die Feststellung verantworten, dass sich dieser Mann *behördliche Staatsschutzkompetenzen anmasst, die ihm nun einmal nicht zustehen.* Auch in seinem Buch bestätigt er diese Haltung mit aller wünschenswerten Deutlichkeit. Im Zusammenhang mit dem Zivilschutz, der Armee, der Abwehr des indirekten, revolutionären Krieges und der Subversion schreibt er nämlich: «Die Verantwortung dazu liegt bei uns allen. Bauliche Massnahmen und Delegation der Abwehr an ein staatliches Instrument helfen hier nichts. Subversion muss dort, wo sie wirkt, also in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen erkannt und verhindert werden[2].»

Derartige Auffassungen – und vor allem die daraus abgeleiteten praktischen Konsequenzen – widersprechen den besten Traditionen des liberalen Staatsdenkens. In seinem vielbeachteten Aufsatz über die «Strategie der ‹Systemüberwindung›» hat *Helmut Schelsky* unter anderem darauf hingewiesen, dass die neulinken Radikalen auch darauf ausgehen, das «Monopol des Staates auf rechtmässige Gewalt- und Zwangsausübung gegen die Person» in Frage zu stellen und zu diffamieren[3]. Sind wir jetzt in der Schweiz bereits soweit, dass auch – um es einmal etwas grobmaschig auszudrücken – die ideologischen Antipoden der neulinken Radikalen dieses Monopol in Frage stellen dürfen, ohne damit bei unseren sonst so beredten Kündern des Rechtsstaates durchwegs auf energischen Protest zu stossen?

Die Usurpation von Staatsschutzkompetenzen durch Private steht aber vor allem auch in krassem Widerspruch zur offiziellen Auffassung jener Behörde, der in diesen Fragen von Bundesverfassungs wegen das entscheidende Wort zukommt. In seinem Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz hat der *Bundesrat* nicht nur dem Sinne nach, sondern ausdrücklich auch zur Frage Stellung genommen, ob Privaten irgendwelche Staatsschutzkompetenzen zustehen. Bei der Interpretation der einschlägigen Stellen gibt es nichts zu fackeln: Der Staatsschutz im engeren wie auch im weiteren Sinne ist *ausschliesslich* Sache der hiefür zuständigen offiziellen Organe. Die Verteidigung der Grundwerte der Demokratie und des Rechtsstaates hingegen ist zweifellos auch Sache jedes einzelnen Bürgers. Das hat aber mit Staatsschutz im eigentlichen Sinne nichts zu tun, geht es dabei doch in erster Linie um strafrechtliche und administrative Massnahmen und Sanktionen. *Private* und *nichtstaatliche Organisationen* werden im erwähnten Bericht ausdrücklich in den *Bereich der «öffentlichen Information und der Meinungsbildung»* verwiesen. Bundespräsident *Furgler* hat diese *offizielle Staatsschutzdoktrin* neuerdings bei verschiedenen Gelegenheiten vehement verteidigt. So erklärte er Ende Februar in einem Fernsehinterview, es sei nicht zu dulden, dass bei uns im Stile der Bürgerwehr oder der Bespitzelung private Polizeien gebildet werden (Luzerner Tagblatt/Zuger Tagblatt, Nr. 46 vom 24. Februar 1977). Und in der vergangenen Juni-Session hat Bundespräsident Furgler vor dem Nationalrat im Zusammenhang mit der erwähnten Affäre erneut betont, der Staatsschutz obliege ausschliesslich den staatlichen Organen (NZZ, Nr. 138 vom 15. Juni 1977).

Es ist dies denn auch die einzige Staatsschutztheorie, die sich im Hinblick auf die Grundwerte unserer rechtsstaatlichen Demokratie verantworten lässt. Man muss hier aber noch einen Schritt weitergehen. Es gibt nämlich gute Gründe für die Auffassung, dass *sämtliche Formen der Privatjustiz und des ideologischen Denunziantentums aus dem Hinterhalt in der rechtsstaatlichen Demokratie auch dann illegitim sind, wenn sie unter formaljuristisch-positivistischen Aspekten noch legal sein sollten.* Unter der Legitimität des Staates sind jene grundlegenden Wertvorstellungen zu verstehen, welche das äussere, gesetzmässige Verhalten von Behörden und Bürgern innerlich erst rechtfertigen und verständlich machen. Eine der wichtigsten Wertvorstellungen, auf denen unsere schweizerische Demokratie beruht, ja eine «entscheidende Grundkomponente der demokratischen Lebensform» überhaupt, ist nun aber die *Toleranz*, das heisst die «Bereitschaft zur Duldung der Überzeugungen Andersdenkender und Andersfühlender[4]». Die Toleranz ist ein ausserrechtliches Fundament, das zum Gebäude unserer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung in einer dialektischen, komplementären Wechselbeziehung steht. Das heisst, etwas einfacher ausge-

drückt: Solange die allgemeine Bereitschaft zur Toleranz einigermassen intakt ist, kann sich der Rechtsstaat mit einer teilweisen, lückenhaften Garantierung der Freiheitsrechte begnügen. Sollte es jedoch irregeleiteten Fanatikern auf den beiden Extremseiten des politisch-ideologischen Spektrums gelingen, die allgemeine Toleranzatmosphäre innerlich auszuhöhlen, dann wird der Rechtsstaat nicht darum herumkommen, die Freiheitsrechte, allen voran die ideellen, bis in alle Details rechtlich abzusichern. Dieser Gedankengang lässt sich zwanglos ableiten aus der dialektischen Staats- und Verfassungslehre von *Dietrich Schindler sen.* (1890–1948). Diese liberale und von einem hohen christlichen Ethos getragene Staats- und Verfassungslehre ist nach wie vor eine der bedeutendsten, die in unserem Lande geschaffen wurde[5].

Die bisherigen Überlegungen führen zum folgenden Ergebnis: Jede Form der Privatjustiz und des ideologischen Denunziantentums aus dem Hinterhalt ist ein Attentat auf die Toleranz als einer der wichtigsten Wertvorstellungen, auf denen unsere rechtsstaatliche Demokratie beruht. Dies gilt zumindest für Zeiten des relativen Friedens, also unter Vernachlässigung der speziellen Probleme des staatlichen Notstandes. *Die verschiedenen, mehr oder weniger aggressiven Formen der Privatjustiz und des ideologischen Denunziantentums aus dem Hinterhalt zerstören in letzter Konsequenz genau jene rechtsstaatlichen und demokratischen Grundwerte, die sie zu verteidigen vorgeben.* Sie sind somit indirekt und tendenziell so gefährlich und subversiv wie jene totalitären Bestrebungen, welche unmittelbar auf die Beseitigung der rechtsstaatlichen Demokratie gerichtet sind.

Das «Cincera-Syndrom» und die Opportunitätsliberalen

Vor der Darstellung einiger rechtlicher Fragen des Staatsschutzes soll nun jenes Phänomen noch etwas eingehender unter die Lupe genommen werden, das neuerdings sehr treffend als «*Cincera-Syndrom*» bezeichnet wird. Ich bin mir bewusst, dass dieser Ausdruck auch von den linksextremen Gegnern Cinceras verwendet wird. Das kümmert mich indes nicht. Der Terminus ist nämlich durchaus geeignet, die gegenwärtige Polarisierung der Meinungen zu charakterisieren. Die Psychiatrie unterscheidet zwischen verschiedenen Syndromen, das heisst Krankheitsbildern, welche sich aus dem Zusammentreffen charakteristischer Symptome ergeben. Eines davon, das manische Syndrom, besteht nach *Eugen Bleuler* aus «Euphorie, Labilität der Emotionen, Tatendrang, Ideenflucht und Grössenideen[6]». Es ist zweifellos nicht Sache des Juristen, sondern des Sozialpsychologen, darüber zu befinden, wieweit derartige Symptome vom individuellen auf das öffentliche,

politische Bewusstsein übertragen werden dürfen. Immerhin scheint es mir ganz einfach evident zu sein, dass auch das öffentliche, politische Bewusstsein von so etwas wie einer «Ideenflucht» betroffen sein kann. Beim «Cincera-Syndrom» ist nun, wie mir scheint, eine ganz *spezifische Form von «Ideenflucht»* zu beobachten. Sie besteht darin, dass durchwegs und geflissentlich vermieden wird, die *Staatsschutzdoktrin Cinceras unter liberalrechtsstaatlichen Aspekten* genauer unter die Lupe zu nehmen. Anhand seines bereits erwähnten Buches möchte ich das nun, wenn auch natürlich in sehr summarischer Weise, nachzuholen versuchen.

Was vor allem auffällt, ist die Tatsache, dass sich Cincera in seinem ganzen Opus in keiner Weise bemüssigt fühlt, sich mit jenen rechtlichen und ausserrechtlichen Grundlagen zu befassen, auf denen der Staatsschutz in unserer rechtsstaatlichen Demokratie beruht. Die grundrechtlichen Probleme sowie die Fragen des strafrechtlichen Staatsschutzes etwa, um die es hier vor allem geht, erwähnt er mit keinem Wort oder lediglich ganz am Rande. Was ihn hauptsächlich interessiert, ist die kommunistische Subversionsstrategie und die Strategie der «Systemüberwindung», der sogenannte «*lange Marsch durch die Institutionen*». Diese Strategie darf sicher nicht verharmlost werden; es handelt sich dabei jedoch *lediglich* um *eine und zurzeit wohl kaum die wichtigste unter den vielfältigen Bedrohungsformen, mit denen es der Staatsschutz zu tun hat.*

Seine wichtigsten Begriffe hat Cincera fein säuberlich aus marxistisch-leninistischen Lehrbüchern abgeschrieben – und setzt in allem Ernst voraus, «dass der Leser die nichtideologische Definition kennt – oder im Brockhaus nachschlägt ...». So etwa die Begriffe und Erscheinungsformen der Revolution und der Agitation. Und sein *Begriff der Subversion* ist so konfus und widersprüchlich wie nur möglich. Cincera kümmert sich selbstverständlich auch keinen Deut um die Tatsache, dass der Begriff der «Subversion» – wie dies Bundesrat Furgler 1974 im Nationalrat erläutert hat – «der schweizerischen Rechtsordnung, vor allem dem Strafrecht, unbekannt ist» (Amtliches Bulletin, Nationalrat 1974, S. 1837). Und was soll man dazu sagen, dass Cincera für den *Begriff der Freiheit* zwar das marxistisch-leninistische Wörterbuch der Philosophie bemüht, es aber nicht für nötig hält, dem Leser klar zu machen, was man denn nun als Liberaler unter Freiheit zu verstehen hat. Anderswo schildert er eingehend die Art und Weise, wie die Sowjetunion und die kommunistischen Parteien und Organisationen sogenannte «*Personenkarteien*» als wichtiges Subversionsinstrument einsetzen. Was läge also näher, als kurzerhand die Methoden des totalitären Gegners zu imitieren? Was ihn dabei offenbar weniger kümmert, ist die Frage, welche Daten nach unserer schweizerischen Rechtsordnung über irgendwelche Mitbürger in einer privaten Auskunftei gespeichert und welche

Daten aus welchen Quellen und zu welchen Zwecken allenfalls an Dritte weitergereicht werden dürfen. Mit solchen *Fragen des persönlichkeitsbezogenen Datenschutzes* beschäftigen sich zwar gegenwärtig die schweizerische Rechtswissenschaft und auch einzelne Parlamentarier sehr intensiv; in einem heroischen Abwehrkampf gegen alles Subversive fallen jedoch derartige juristische Randprobleme unter den Tisch.

Dass er es für richtig hält, die totalitären Methoden des totalitären Gegners zu übernehmen, bekennt Cincera mit entwaffnender Offenheit, wenn er schreibt: «Ein auf der ganzen Breite des politischen Spektrums systematisch vorgetragener Angriff der Kommunisten kann aber nur durch die ebenso breite, systematische Ablehnung bekämpft werden.» Um die *zentrale Frage, die sich für jede Form von Staatsschutz in der rechtsstaatlichen Demokratie stellt, nämlich die Frage, wie weit wir zur Verteidigung der Grundwerte unserer Verfassung allenfalls die totalitären Methoden des Gegners übernehmen dürfen,* macht Cincera einen weiten Bogen. Dies obgleich diese Frage sinngemäss nicht nur von der liberalen Staatsrechtslehre, sondern ausdrücklich auch von unsern Bundesbehörden längst gestellt und beantwortet worden ist. So heisst es etwa im schon öfters zitierten Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik: «Die Verteidigung freiheitlich-demokratischer Grundsätze darf nicht in Formen geschehen, die diesen Grundsätzen widersprechen. Wenn aus sicherheitspolitischen Gründen unsere demokratischen Einrichtungen und Lebensgewohnheiten eingeschränkt werden müssen, hat sich dies auf das *unbedingt Notwendige* zu beschränken.» Noch unmissverständlicher hat sich auch in dieser Hinsicht wiederum Bundesrat Furgler geäussert. Er hat nämlich bereits 1974 im Nationalrat darauf hingewiesen, «dass in einer freiheitlichen Demokratie, welche der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist, den Methoden der Spionageabwehr Grenzen gesetzt sind, die ein Polizeistaat nicht in gleicher Weise kennt» (Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1974, S. 1838). Was für die Spionageabwehr gilt, das muss natürlich auch für alle anderen Bereiche des Staatsschutzes gelten.

Der weniger geneigte Leser wird spätestens an dieser Stelle die irritierte Frage stellen, weshalb ich mich denn so eingehend mit dem «Cincera-Syndrom» herumschlage, statt endlich auch der Gegenseite meine Aufmerksamkeit zu schenken. Der Liberale hat aber nicht nur das gute Recht, sondern geradezu die Pflicht, sich auch mit Leuten kritisch auseinanderzusetzen, die sich der Öffentlichkeit zwar als «Liberale» präsentieren, die jedoch, vor allem was die zentralen Fragen des Staatsschutzes angeht, den Boden eines noch als liberal zu qualifizierenden Denkens und Handelns verlassen haben.

Wer sind nun die streitbaren «Liberalen», welche mit Cinceras privater

Staatsschutzdoktrin und seinen daraus abgeleiteten Aktivitäten mehr oder weniger offen sympathisieren? Diese Frage zielt vorwiegend auf einen Liberalismusbegriff in einem weiten, ideengeschichtlichen und keineswegs in einem parteipolitischen Sinne. Von den grundsätzlichen Zusammenhängen, um die es hier in erster Linie geht, lassen sich allerdings gewisse parteipolitische Perspektiven nicht fein säuberlich abtrennen. So ist nicht zu übersehen, dass nicht nur Cincera selbst, sondern auch viele seiner Gesinnungsfreunde der *Freisinnig-Demokratischen Partei* angehören, also ausgerechnet jener Partei, welche sich nicht nur ihrem Namen nach, sondern vor allem auch aufgrund ihrer Geschichte durchaus legitimerweise besonders eng mit der freiheitlichen Staatsauffassung verbunden fühlt. Es darf indes mit guten Gründen die Vermutung riskiert werden, dass die freisinnigen Anhänger Cinceras für die Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz insgesamt nicht repräsentativ sind. Ausserdem begegnet man von keines kritischen Gedankens Blässe angekränkelten Anhängern Cinceras auch in anderen Parteien und darüber hinaus auch in Kreisen, die sich keiner politischen Partei näher verpflichtet fühlen.

Bei den kritiklosen Anhängern Cinceras handelt es sich wohl um den innerhalb und ausserhalb der verschiedensten Parteien beheimateten *Typus des «Je-nachdem-Liberalen» oder «Opportunitätsliberalen»*. Der Berner Nationalökonom *Hugo Sieber* hat diesen politischen Typus im Hinblick auf wirtschaftspolitische Zusammenhänge wie folgt charakterisiert: «Ein wirtschaftspolitischer Eingriff ist für die Vertreter dieses ordnungspolitischen Zerrbildes dann liberal, wenn er mit ihren Individual- oder Gruppeninteressen konform ist, unliberal jedoch, wenn er diesen zuwiderläuft» (Von der Schwierigkeit, liberal zu sein, NZZ Nr. 213 vom 11./12. September 1976). Dem aufmerksamen Beobachter der innenpolitischen Szene drängt sich die Überzeugung auf, dass mit diesem «Opportunitätsliberalen» im wirtschaftspolitischen Sinne der *Typus des Opportunitätsliberalen in einem staatspolitischen Sinne* ziemlich genau übereinstimmt. Es ist der Typus des «Liberalen», der sich mit der Ideengeschichte des Liberalismus und mit den Grundwerten des Rechtsstaates – zumal mit den sogenannten *ideellen Grundrechten* – nur soweit auseinandersetzt, als es seinen momentanen persönlichen oder politischen Interessen entspricht. Soweit dies nicht der Fall ist, gestattet er sich eine «Ideenflucht», welche unter Umständen geradezu geistfeindliche und damit eindeutig pathologische Formen annimmt.

Staatsschutz in grundrechtlicher Sicht

Bei den grundrechtlichen Aspekten des Staatsschutzes steht die Frage im Vordergrund, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe in die Grundrechte,

vor allem in die ideellen Grundrechte, zumal die Meinungsäusserungs- und die persönliche Freiheit, möglich sind. Lehre und Rechtsprechung haben hier ein sehr hohes rechtsstaatliches Niveau erreicht. Aus den obersten Konstitutionsprinzipien unseres Staates hat das Bundesgericht verschiedene, gewissermassen «selbstverständliche» *Schranken jeglicher Grundrechtsausübung* abgeleitet. Zu diesen Schranken zählen insbesondere die Pflicht der Behörden zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, Ruhe, Sicherheit und Sittlichkeit, wie auch ihre Pflicht zur Erhaltung der staatlichen Sicherheit und der verfassungsmässigen Ordnung. Nicht selten hat das Bundesgericht derartige Grundrechtsschranken anerkannt, auch ohne dass die einschlägigen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen sie ausdrücklich statuierten[7].

Von erstrangiger Bedeutung ist für das Bundesgericht in diesem Zusammenhang der *Gesichtspunkt der staatlichen Sicherheit und verfassungsmässigen Ordnung*. Verschiedene wichtige Urteile des Bundesgerichts über staatliche Eingriffe in ideelle Grundrechte aus Gründen des Staatsschutzes stammen aus den *dreissiger Jahren*, also aus der Zeit, da Links- und Rechtsextremisten mit Berufung auf die Grundrechte die Staatsordnung umzustürzen suchten. Das Bundesgericht schützte fast durchwegs die Bemühungen der Kantone, solche Angriffe zu unterbinden. Der Basler Staatsrechtslehrer *Peter Saladin* schreibt dazu in seinem bereits zitierten Werk «Grundrechte im Wandel»: «Bedenkt man die damalige aufgewühlte Atmosphäre, die vehementen Agitationen von links und von rechts gegen die verfassungsmässige Ordnung, die explosive Stimmung der Arbeitslosen, so nötigt die Entschiedenheit, mit der das Bundesgericht wenigstens in einigen Urteilen den Ausnahmecharakter gewisser staatlicher Eingriffe betonte, zu grossem Respekt. Das Bundesgericht vertrat in den dreissiger Jahren die Überzeugung, dass in einer Zeit der wirtschaftlichen, der geistigen und der aussenpolitischen Krise unter Umständen sogar *Präventivmassnahmen* gegenüber der Presse, aber auch im Bereich anderer ideeller Grundrechte, als Ultima ratio verfassungsmässig zulässig sein können. Voraussetzung für derartige Eingriffe sei jedoch eine «*unmittelbare und offensichtliche Gefahr für ein ‹Polizeigut›*», das heisst insbesondere für die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Weitere, sehr wichtige Grundsätze der Rechtsprechung sind in diesem Zusammenhang das *Prinzip der Verhältnismässigkeit staatlicher Freiheitsbeschränkung*, das heisst die Beschränkung eines Eingriffs auf das Notwendige und Angemessene, sowie die Forderung nach einer *gesetzlichen Grundlage für staatliche Eingriffe*.

Aus solchen Überlegungen heraus hat das Bundesgericht seinerzeit etwa die Entlassung eines nazistisch aktiven Beamten gebilligt. Ebenso das Verbot kommunistischer Kampfformationen, denn die Garantie der Vereinsfreiheit erstreckt sich nach Auffassung des Bundesgerichts «nicht auf Ver-

einigungen, die nach militärischem Vorbild aufgebaute Schutzformationen für bestimmte politische Gruppen darstellen». In einem andern Entscheid hat das Bundesgericht ein kantonales Verbot der kommunistischen Partei geschützt, dabei aber betont, die kommunistische Lehre selbst werde damit keineswegs verboten. Das Bundesgericht hat sich damals im allgemeinen konsequent an die Auffassung gehalten, dass die Propagierung irgendeiner politischen These, auch wenn sie sich gegen die bestehende Staatsordnung richte, nicht verboten werden könne, sofern sie nicht in unerlaubte Handlungen ausarte[8]. In einem höchst interessanten Entscheid vom 5. Februar 1940 hat das Bundesgericht in Anwendung der sogenannten *Demokratieschutzverordnung von 1938* unter anderem ausgeführt, Kritik an Behördemitgliedern und politischen Vorgängen sowie blosses Schimpfen sei noch kein Verächtlichmachen der «demokratischen Grundlagen der Eidgenossenschaft oder der Kantone» im Sinne der Demokratieschutzverordnung. Ja, das Bundesgericht führte aus, dies gelte selbst dann, wenn in solcher Kritik der Wille zum Ausdruck komme, «überhaupt alles zu kritisieren, was im politischen öffentlichen Leben geschieht[9]». Man bedenke, dass es sich um einen Entscheid aus dem Jahre 1940 handelt! Eine alles andere als «aufbauende», ja eindeutig «destruktive» Kritik im Sinne des heutigen, anspruchslosen staatsschützerischen Jargons erfüllte also nicht einmal einen Tatbestand der wahrhaftig nicht gerade zimperlichen Demokratieschutzverordnung von 1938!

In der Haltung des Bundesgerichts unter den damaligen Umständen zeigt sich nach Peter Saladin ein «kraftvolles Selbstverständnis des konstitutionellen Staats», ein «unerschütterlicher Glaube an seine Legitimität, Qualität und Wirkungskraft. Diese den meisten Schweizern damals eigene Beziehung zu ihrem Staat, dieses unproblematische, vielfach unreflektierte Verhältnis befähigte sie einige Jahre später, entschlossen und geschlossen die Bewährungsprobe der militärischen und politischen Isolierung zu bestehen».

Diese Haltung des Bundesgerichts in gefahrvoller Zeit, diese überlegene, kaltblütige und weitgehend ideologiefreie Qualifizierung von Staatsschutzkonflikten muss für uns auch heute wegleitend sein. Die mögliche Behauptung, wir lebten in einer im Vergleich zu den dreissiger Jahren ungleich verschärften Gefährdungssituation entbehrt – selbst bei einer sehr pessimistischen Beurteilung der welt- und europapolitischen Situation – der Grundlage.

Das Bundesgericht lässt sich aber auch in seiner neuesten Rechtsprechung durchwegs von rechtsstaatlich-demokratischen Überlegungen leiten. Die Staatsschutz-Psychose, wie sie gegenwärtig von Pseudotheoretikern und Renommierpatrioten munter angeheizt wird, ist glücklicherweise noch nicht

bis nach Lausanne übergeschwappt. Davon zeugt ein aufschlussreicher Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1976:

Der Genfer Olivier Pavillon hatte aus eindeutig politisch-agitatorischen Motiven das Schweizer Kreuz sowie die amtliche Bezeichnung «Das Bundesgericht, le Tribunal fédéral, il Tribunale Federale» auf Flugblättern abgedruckt. In einem darunter stehenden französischen beziehungsweise deutschen Text wurden die gegen verschiedene Militärdienstverweigerer verhängten Strafurteile erwähnt. Ferner hiess es auf dem im Jahre 1974 in verschiedenen Schweizer Städten öffentlich angeschlagenen Flugblatt: «Weg mit allen Sondergesetzen und der Militärjustiz!» Die Genfer Cour de justice sprach den in erster Instanz zu einer Busse von 1000 Franken verurteilten Flugblattverfasser mit der Begründung frei, das schweizerische Wappenschutzgesetz beziehe sich nur auf die Verwendung öffentlicher Zeichen zu geschäftlichen Zwecken, stelle also deren Gebrauch zu politischen Zwecken nicht unter Strafe. Das Bundesgericht hat die vom Bundesanwalt gegen das Urteil erhobene Nichtigkeitsbeschwerde abgewiesen. In der Urteilsbegründung heisst es unter anderem:

«In einem demokratischen Staatswesen, das in seiner Verfassung die Pressefreiheit und mithin auch die Meinungsäusserungsfreiheit garantiert, umfasst die Möglichkeit des Bürgers, seine Meinungen frei zu äussern, grundsätzlich, ja wesentlich auch das Recht auf Kritik an den öffentlichen Einrichtungen. Jede Beschränkung dieses Rechts soll eine Ausnahme darstellen und sich aus einem möglichst präzisen und indiskutablen Gesetzestext ableiten lassen[10].»

Der strafrechtliche Staatsschutz

Werfen wir zuletzt noch einen kurzen Blick auf den strafrechtlichen Staatsschutz. Es geht hier vor allem um die *Straftaten gegen die staatlichen Grundlagen und den Staat in seiner Existenz.* Es seien lediglich ein paar der wichtigsten Delikte aufgezählt: Hochverrat, Landesverrat, verbotener Nachrichtendienst, Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung, staatsgefährliche Propaganda, Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) ist am 1. Januar 1942 in Kraft getreten. Bereits 1950 kam es zu einer wichtigen Teilrevision, mit welcher die Staatsschutzbestimmungen teilweise erheblich verschärft wurden. Bekanntlich ist in jüngster Zeit, vor allem im Zusammenhang mit den Affären Jeanmaire und «DM»/Cincera nach einer *Verschärfung des Staatsschutzes* gerufen worden. Derartige Postulate haben im Hinblick auf den politischen Terrorismus und die Spionagetätigkeit fremder Mächte,

also vor allem im Hinblick auf den hier nicht behandelten administrativen Staatsschutz einiges für sich. Was jedoch den strafrechtlichen Staatsschutz angeht, so gehen die Meinungen in der ernstzunehmenden einschlägigen Literatur eindeutig dahin, der strafrechtliche Staatsschutz sei heute «sehr umfassend geregelt» (Ivo Zellweger). Der ehemalige Bundesanwalt *Hans Walder* hat in einem 1974 gehaltenen Vortrag dazu ausgeführt, die geltenden Strafbestimmungen genügten, um «Angriffen auf die verfassungsmässige Ordnung zu begegnen[11]». Das ergibt sich auch eindeutig aus der Entstehungsgeschichte der verschärften Staatsschutzbestimmungen von 1950. Diese stammen nämlich zum Teil aus dem Notrecht, dem sogenannten Vollmachtenregime des Zweiten Weltkrieges. Der gegenwärtig beängstigend virulent gewordene *politische Terrorismus* scheint nun allerdings die Revision gewisser Straftatbestände geradezu zu erzwingen. Der Bundesrat hat nämlich kürzlich auf den Beginn der nächsten Legislaturperiode eine besondere Gesetzesvorlage über den Ausbau der Strafbestimmungen gegen politisch motivierte Gewaltverbrechen angekündigt.

Im Hinblick auf die heutige Staatsschutzdiskussion scheint vor allem die Tatsache von grösster Bedeutung, dass es *die Bundesbehörden bei der Verschärfung des strafrechtlichen Staatsschutzes im Jahre 1950 sorgfältig vermieden haben, eigentliche Meinungs- oder Gesinnungsdelikte zu konstruieren.* Dafür ein wichtiger Beleg aus der einschlägigen Botschaft des Bundesrates vom 20. Juni 1949. Der Bundesrat betonte darin, der Entwurf sei bestrebt, «eine scharfe Grenzlinie zwischen dem Recht der Gedanken- und Gewissensfreiheit und einer auf Einführung totalitärer Staatseinrichtungen und auf die Unterstützung ausländischer, gegen die Schweiz gerichteter Bewegungen abzielenden Propaganda zu ziehen. Er bestraft nicht blosse Meinungen, sondern staatsgefährliche Handlungen». Höchst bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass die Bundesbehörden 1950 darauf verzichtet haben, einen Straftatbestand betreffend das «Verächtlichmachen unserer politischen Einrichtungen» im StGB zu verankern. Dies aus der Überlegung heraus, dass «eine solche Herabwürdigung durch Links- oder Rechtsextremisten in ordentlichen Zeiten wirkungslos bleibt und im geistigen Kampfe zurückgewiesen werden kann». Es ist zu hoffen, dass die Bundesbehörden diese *für jeden Staatsschutz in einer rechtsstaatlichen Demokratie absolut entscheidende Grenzlinie zwischen staatsgefährlichen Handlungen und blossen Meinungen oder Gesinnungen* auch bei künftigen Revisionen des StGB zu respektieren wissen!

Es würde hier zu weit führen, die einzelnen Staatsschutzbestimmungen des StGB zu erläutern. Es sei auf eine einzige Bestimmung hingewiesen, nämlich *Art. 275 StGB* betreffend «*Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung*», weil dieser Tatbestand im Hinblick auf die modernen Subversions-

und Terrormethoden von erheblicher Bedeutung ist. Er lautet: «Wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die verfassungsmässige Ordnung der Eidgenossenschaft oder der Kantone rechtswidrig zu stören oder zu ändern, wird mit Gefängnis bis zu fünf Jahren bestraft.» Es handelt sich hier um die wörtliche Überführung einer vollmachtenrechtlichen Bestimmung aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges in das StGB. Der Bundesrat betonte in der erwähnten Botschaft von 1949, bei der Redaktion dieser Bestimmung sei mit «grösster Zurückhaltung» vorgegangen worden. «Unser Volk hat, auch wenn es eine Stärkung des Staatsschutzes wünscht, eine starke Abneigung gegen Strafbestimmungen, die nach seiner Auffassung geeignet sein können, die Freiheitsrechte einzuschränken.» Insbesondere sei mit Art. 275 StGB «kein Meinungsdelikt geschaffen worden.» Es müsse sich um einen auf ungesetzlichem Wege oder mit ungesetzlichen Mitteln unternommenen Angriff auf die verfassungsmässige Ordnung handeln. Der Bundesrat betonte im selben Dokument weiter: «Im Gegensatz zu verschiedenen Kriegsnoterlassen und zu ausländischen Gesetzen wird nicht schon die Betätigung politisch extremer Vereinigungen als solche unter Strafe gestellt. Die Abwehr solcher Gefährdungen darf in ordentlichen Zeiten dem geistigen Kampfe der Bürger überlassen bleiben.»

Angesichts der *gegenwärtigen «Ideenflucht» und Geistesverwirrung in Sachen Staatsschutz* ist es leider nötig, abschliessend mit aller Schärfe zu betonen, dass *sämtliche Formen der Privatjustiz und des ideologischen Denunziantentums aus dem Hinterhalt mit «geistigem Kampf» nicht das geringste zu tun haben.*

[1] Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8. A., Karlsruhe 1975, S. 273. – [2] Ernst Cincera, Unser Widerstand gegen die Subversion in der Schweiz, Lugano-Massagno 1977, S. 218. – [3] Helmut Schelsky, Die Strategie der «Systemüberwindung» – Der lange Marsch durch die Institutionen, FAZ vom 10. Dezember 1971; später mit anderen Abhandlungen desselben Verfassers veröffentlicht in: H. Schelsky, Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung, München 1973. – [4] Carl Joachim Friedrich, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, 2. A., Heidelberg 1966, S. 76. – [5] Siehe vor allem Schindlers Hauptwerk: Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5. A., Zürich 1970; über die Staats- und Verfassungslehre Dietrich Schindlers vgl. auch Felix Renner, Der Verfassungsbegriff im staatsrechtlichen Denken der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Ein Beitrag zur Dogmengeschichte, Diss. Zürich 1968, S. 453ff. – [6] Eugen Bleuler, Lehrbuch der Psychiatrie, 12. A., Berlin/Heidelberg/New York 1972, S. 109. – [7] Peter Saladin, Grundrechte im Wandel, Die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, Bern 1970. – [8] Ivo Zellweger, Die strafrechtlichen Beschränkungen der politischen Meinungsäusserungsfreiheit (Propagandaverbote), Diss. Zürich 1975, S. 62f. – [9] Zitiert bei Zellweger, a.a.O., S. 93. – [10] BGE 102 IV 50 (Übersetzung des französischen Originaltextes durch den Verfasser). – [11] Hans Walder, Probleme des Staatsschutzes, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 110, 1974, S. 256.