

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 25 août 1936¹

1420. Verbot der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien.
Massnahmen zur Durchführung des Verbotes

Justiz- u. Polizeidepartement. Antrag vom 24. August 1936

1. Mit Bundesratsbeschluss vom 14. August 1936 wurde die Ausreise aus der Schweiz zur Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien, sowie die Unterstützung und Begünstigung der Feindseligkeiten von der Schweiz aus verboten². Der Bundesrat nahm ausdrücklich vom Erlass von Strafbestimmungen und von einem Verbot der Aufforderung zu Widerhandlungen gegen den Bundesratsbeschluss Umgang, in der Annahme, dass dem Verbote ohne Weiteres nachgelebt werde. Mit Kreisschreiben vom 17. August³ machte das Justiz- und Polizeidepartement die obersten Polizeibehörden auf die der äussern Sicherheit des Landes drohenden Gefahren aufmerksam und ersuchte sie um ihre Mitwirkung bei der Handhabung des Verbotes. Das Verbot stiess bei den Linksparteien auf schärfsten Widerstand. In der kommunistischen und sozialistischen Presse sowie in Versammlungen wurde zur Nichtbeachtung des Verbotes aufgefordert. Gegen den Bundesrat wurde eine üble Hetzekampagne eröffnet, die geeignet ist, die Autorität der Landesregierung zu untergraben. Auch Staatsratspräsident Nicole⁴ griff in einer sozialistisch-kommunistischen Versammlung vom 20. August den Bundesrat an und reizte zur Nichtbeachtung des Verbotes auf.

Da es sich um dringliche Massnahmen zum Schutze der äussern Sicherheit und zur Wahrung der Neutralität, also um die Aufrechterhaltung der staatlichen Macht in bezug auf die Durchführung der Neutralitätspolitik und der Abwehrmassnahmen gegen die Gefährdung der äussern Sicherheit handelt, ist der Bundesrat nicht nur zum Erlass eines Verbotes sondern auch zu Strafbestimmungen berechtigt. Wie die Erfahrung gezeigt hat, genügen polizeiliche Massnahmen zur Durchführung des Verbotes nicht.

Da die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass von Strafbestimmungen von anderer Seite bestritten wird und das Bundesgericht bis jetzt die Frage noch nicht entschieden hat, erweist es sich als zweckmässig, der Bundesversammlung gleichzeitig einen Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen.

Mit diesem Beschluss wird indirekt auch das Verhalten Nicoles missbilligt. Von besondern Massnahmen für Genf möchte das Departement vorläufig Umgang nehmen.

3. Die Frage, ob der Bundesrat wegen der in sozialistischen und kommunisti-

1. Absents: Minger, Obrecht.

2. Cf. n° 279.

3. Non reproduit.

4. *Président du Conseil d'Etat genevois. La réunion publique mentionnée a eu lieu au Victoria Hall, à Genève.*

schen Zeitungen enthaltenen Amtsehrverletzungen gestützt auf Art. 59 B. St. R.⁵ Strafklage erheben soll, ist nicht nur rechtlicher sondern auch politischer Natur... Das Departement neigt zur Ansicht, dass mit der Einreichung von Strafklagen wegen bereits erschienener Artikel noch zugewartet werden sollte. Es ist zu erwarten, dass die im vorgelegten Entwürfe enthaltenen Massnahmen auch die Hetzkampagne eindämmen werden. Immerhin erscheint es als zweckmässig, die Bundesanwaltschaft einzuladen, die künftig erscheinenden Presseartikel, die eine Amtsehrverletzung gegenüber dem Bundesrat enthalten, in bezug auf die Strafbarkeit zu überprüfen und dem Bundesrat Bericht und Antrag zu stellen. Dabei können bereits erschienene Artikel mitberücksichtigt werden.

Es ist nicht zu verkennen, dass durch die Hetzkampagne gegen den Bundesrat, wie sie seit einiger Zeit die kommunistische und sozialistische Presse, aber auch die Presseorgane der Frontisten betreiben, die Autorität der Landesregierung untergraben wird. Das Departement hält dafür, dass ausserordentliche Massnahmen gegen diese Untergrabung der Autorität (mit Einschluss der Einstellung der Presseorgane) nicht von der direkt angegriffenen Behörde, sondern von der Bundesversammlung beschlossen werden sollten. Das Justiz- u. Polizeidepartement behält sich vor, einen bezüglichen Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschlusse vorzulegen. Bis zu einem dringlichen Bundesbeschlusse ist die Strafklage wegen Amtsehrverletzung (Art. 59 des Bundesstrafrechtes) der gegebene Weg⁶.

Das Justiz- u. Polizeidepartement stellt folgenden *Antrag*:

1. Der vom Justiz- u. Polizeidepartement vorgelegte Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen zur Durchführung des Verbotes der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien sei zu genehmigen.

In die Gesetzessammlung⁷.

2. Das Justiz- u. Polizeidepartement sei zu beauftragen, einen Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss in den nämlichen Bestimmungen vorzulegen.

3. Der Bundesanwalt wird eingeladen, die Strafbarkeit einzelner Presseartikel zu prüfen und dem Bundesrat jeweiligen Bericht und Antrag über die Einleitung einer Strafverfolgung gestützt auf Art. 59 des Bundesstrafrechtes vorzulegen⁸.

5. L'insulte ou la diffamation publique proférée contre l'Assemblée fédérale ou une de ses sections, contre le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral ou un membre de ces autorités, contre un représentant ou commissaire fédéral, dans l'exercice de leurs fonctions ou en rapport avec leurs fonctions, est punie d'une amende qui peut être portée à 2000 francs. Dans les cas graves, cette amende peut être cumulée avec un emprisonnement de six mois au plus.

Toutefois, les tribunaux ne sont ou ne demeurent saisis de ces divers cas, que sur la demande de l'autorité ou de la personne offensée.

6. *Le Département politique a fait savoir qu'il lui paraissait désirable d'éliminer ... les dispositions [du projet] qui visent les injures à l'adresse du Conseil fédéral et de ses membres et qui affaiblissent ... plus qu'elles ne renforcent la portée de l'arrêté envisagé (lettre de Motta du 24 août, E 2001 (D) 1/144).*

7. *RO, 1936, vol. 52, pp. 669–670.*

8. *Le Conseil fédéral semble avoir discuté à nouveau d'éventuelles poursuites en relation avec les événements d'Espagne dans sa séance du 1^{er} septembre, bien que l'objet ne figure pas au procès-verbal, si l'on en croit un rapport du Procureur de la Confédération au Chef du Département de Justice et Police du 3 septembre (E 4001 (B) 1970/187/4). Le 4 suivant, le gouvernement prend des mesures contre trois journaux d'extrême-gauche (PVCF n° 1461 du 4 septembre 1936, E 1004 1/360).*

25 AOÛT 1936

823

4. Der vom Justiz- u. Polizeidepartement vorgelegte Entwurf zu einer Mitteilung an die Presse sei zu genehmigen⁹.

Auf Grund der Beratung wird dieser Antrag unter Streichung der Ziffer 2 zum *Beschluss* erhoben.

ANNEXE

E 1004 1/360

*Le Conseil fédéral au Comité directeur du Parti socialiste suisse*¹⁰

L

Bern, 25. September 1936

Mit Schreiben vom 15. September¹¹ gaben Sie dem Bundesrate Kenntnis vom Ergebnis der Aussprache in der Geschäftsleitung über die Besprechung Ihrer Delegation mit dem Bundesrate vom 7. September¹². Danach stellte die Geschäftsleitung fest, dass der Bundesrat mit dem Beschlusse vom 25. August betreffend Massnahmen zur Durchführung des Verbotes der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien nicht beabsichtige, grundsätzlich die Versammlungs-, Presse- und Vereinsfreiheit zu beschränken. Sie nahm ferner davon Kenntnis, dass der Bundesrat überhaupt keine Behinderung der Opposition in innerpolitischen Angelegenheiten beabsichtige und dass die Beschlüsse des Bundesrates sich in keiner Weise gegen die sozialdemokratische Partei richten. Andererseits bedauert die Geschäftsleitung, dass sich der Bundesrat nicht bereit erklären konnte, den Bundesratsbeschluss vom 25. August in Wiedererwägung zu ziehen und insbesondere den Art. 5 aufzuheben¹³, der praktisch eine Einschränkung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit bedeute und im Volke Beunruhigung geschafft habe. Das Schreiben verweist insbesondere auf die Kantone, die ein gänzlich Verbot der Spanien-Kundgebungen erlassen haben.

Der Bundesrat ist nicht in der Lage, Ihren Begehren entsprechen zu können. Die Delegation des Bundesrates hat in der Besprechung vom 7. September die Gründe, die zum Erlasse der drei Beschlüsse betreffend die Teilnahme an den Feindseligkeiten geführt haben, auseinandergesetzt. Der Bundesrat hat in Ausführung seiner verfassungsmässigen Pflicht, für die äussere Sicherheit des Landes und die Neutralität zu sorgen, am 14. August die Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterial nach Spanien verboten und unter Strafe gestellt, gleichzeitig aber auch die Ausreise zur Teilnahme an den Feindseligkeiten, sowie die Begünstigung und Unterstützung der Feindseligkeiten verboten¹⁴. Der Bundesrat liess sich von den gleichen Gründen leiten, die u. a. auch die französische Regierung zu einer Nichteinmischungspolitik veranlasst haben. Gegen die genannten Beschlüsse haben Sie weder in der Besprechung vom 7. September noch in Ihrem Schreiben Einwände erhoben. Dagegen wenden Sie sich gegen den Bundesratsbeschluss vom 25. August, insbesondere gegen dessen Art. 5. Dieser Beschluss enthält aber einzig Massnahmen zur Durchführung

9. *Non reproduit.*

10. *Signée par G. Bovet, Chancelier de la Confédération.*

11. *Non retrouvé.*

12. *La délégation socialiste est une émanation de la fraction aux Chambres fédérales et le gouvernement est représenté par Baumann et Motta.*

13. Les manifestations organisées en faveur de l'un ou l'autre des partis aux prises en Espagne, en particulier les assemblées ou les cortèges, ne peuvent avoir lieu sans l'autorisation préalable de l'autorité cantonale compétente.

Ces manifestations devront être interdites lorsqu'il y a lieu d'admettre qu'elles seront une occasion de provoquer ou d'inciter à commettre une infraction au présent arrêté.

Les manifestations peuvent être dissoutes aux mêmes conditions.

Au besoin, le Conseil fédéral prononcera lui-même l'interdiction.

14. *Cf. n° 279 et n° 277, n. 12 et 13.*

des Verbotes der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien. Der angefochtene Beschluss verbietet in keiner Weise die blosser Sympathiekundgebung zugunsten einer der am Bürgerkrieg in Spanien beteiligten Parteien, sondern lediglich die Teilnahme an den militärischen Operationen, die Unterstützung und Begünstigung der Feindseligkeiten, sowie die Aufforderung und Aufreizung hiezu. Ihre gegenteilige Behauptung ist unbegründet.

Was insbesondere die in Art. 5 vorgesehenen Massnahmen gegen Spanien-Kundgebungen anbetrifft, so heben wir in erster Linie hervor, dass solche Kundgebungen nur verboten sind, wenn anzunehmen ist, dass dabei zu einer Widerhandlung gegen den Bundesratsbeschluss aufgefordert oder angereizt wird. Auch bei dieser Kontrolle der Versammlungen handelt es sich um eine Abwehrmassnahme gegen die Gefährdung der äusseren Sicherheit durch ein strafbares Verhalten. Zu einer solchen Einschränkung der Vereinsfreiheit — die Versammlungsfreiheit ist in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich genannt — ist der Bundesrat berechtigt. Die politischen Staatsbürgerrechte sind nicht uneingeschränkt gewährleistet. Der Bundesrat wurde zu dieser Massnahme veranlasst, weil in Protestversammlungen und in einigen Presseorganen zur Nichtbeachtung der Beschlüsse des Bundesrates aufgefordert wurde.

Wir erinnern nur an die Rede des genferischen Staatsratspräsidenten und Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes an der Versammlung vom 20. August. Es ist übrigens für die Begründung einer Massnahme zur Wahrung unserer äusseren Sicherheit nicht nötig, dass eine Störung der Ruhe und Ordnung im Innern zu befürchten sei. Der Umstand, dass einige Kantone entweder ein allgemeines Verbot sämtlicher Spanien-Kundgebungen erlassen oder im Einzelfalle eine Spanien-Kundgebung überhaupt verboten haben, kann den Bundesrat nicht zu einem Rückzuge seines Beschlusses veranlassen. Die Kantone haben das Recht und die Pflicht, von sich aus Massnahmen zur Verhütung von Angriffen auf die innere und äussere Sicherheit des Landes zu treffen. Art. 5 des angefochtenen Beschlusses räumt der zuständigen kantonalen Behörde zudem für die Entscheidung, ob eine Versammlung zu verbieten sei, eine gewisse Ermessensfreiheit ein.

Wir haben die Gewissheit, dass die von uns zur Wahrung der äusseren Sicherheit und der Neutralität erlassenen Vorschriften in den weitesten Kreisen unseres Volkes gebilligt werden. Die Unruhe, die eine zeitlang bestanden hat, ist nach unserm Dafürhalten darauf zurückzuführen, dass in Protestversammlungen und in Presseorganen der Linksparteien die Beschlüsse unrichtig ausgelegt wurden, unter zum Teil masslosen Angriffen auf den Bundesrat. Wir sind überzeugt, dass die Unruhe gänzlich verschwinden wird, wenn in Ihren Kreisen der wahre Sinn der Beschlüsse dargelegt würde¹⁵.

15. *L'interpellation Meierhans et le postulat Schneider provoquent le 7 octobre un débat au Conseil national, sur la neutralité helvétique dans l'affaire espagnole et sur les mesures prises pour faire respecter cette position* (E 1001 (C) d 1, pp. 468—492/508—531). *Le Conseiller fédéral Baumann répond au nom du gouvernement* (Id., pp. 492—508). *La Chambre basse approuve la politique du Conseil fédéral, en rejetant le postulat Schneider par 85:40* (Id., p. 547).

La veille, les Conseillers fédéraux Baumann et Motta avaient déjà répondu au Conseil des Etats aux interpellations Zust et Schöpfer, ce dernier s'interrogeant également sur l'absence du ministre Egger (cf. n° 298) (BOAF, CE, 1936, pp. 442—451).