

E 4320 (B) 1968/195/29

*Le Procureur général de la Confédération, F. Stämpfli,
au Président de la Confédération, J. Baumann*

Copie

Bern, 23. März 1938

R Betr. Bundesratsbeschluss betr. Massnahmen gegen
die Einfuhr politischen Propagandamaterials in die Schweiz

Gleichzeitig mit dem Ihnen unterbreiteten Bericht und Antrag¹ betr. die politische, journalistische und propagandistische Tätigkeit des in Verbindung mit massgebenden Stellen des nationalsozialistischen Dritten Reiches stehenden Franz Burri in Luzern erlauben wir uns, Ihnen nachstehenden Bericht und Vorentwurf zu einem BRB² betr. Massnahmen gegen die Einfuhr politischen Propagandamaterials vorzulegen. Zur Begründung gestatten wir uns, neben den folgenden Ausführungen Sie auf den Bericht im Falle Burri und insbesondere auf die darin enthaltenen Erwägungen rechtlicher Natur zu verweisen. Es ist nämlich kaum anzunehmen, dass der Fall Burri, der durch einen besondern BRB² erledigt wird, in seiner Art eine einmalige Erscheinung bleibt.

Bereits in der Botschaft³ zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom 7. Dezember 1936 wies der Bundesrat darauf hin, dass der Bundesbeschluss betr. den Schutz der

1. *Du 22 mars 1938, cf. E 4320 (B) 1970/25/14.*

2. Bundesratsbeschluss.

3. *Cf. FF, 1936, III, p. 393.*

Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935⁴ und das Bundesgesetz betr. Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft vom 8. Oktober 1936⁵ in Verbindung mit dem veralteten Bundesstrafrecht vom 4. Februar 1853⁶ nicht genügten, um die Angriffe gewisser antidemokratischer Organisationen auf unsere demokratischen Staatseinrichtungen und die Sicherheit des Staates im allgemeinen wirksam zu bekämpfen. Damals kam der Bundesrat zum Entschluss, den eidg. Räten zum dritten Male eine Vorlage zum Schutze des Staates zu unterbreiten, um den dem demokratischen Staate in unserer unruhigen Zeit drohenden Gefahren zu begegnen. Er stellte sich damals auf den Standpunkt, es könnten nur bestimmte Angriffshandlungen und für die Staatssicherheit besonders gefährliche Ausschreitungen unter Strafe gestellt werden, während der Geisteskampf Sache der Parteien und der einzelnen Personen zu bleiben habe.

Demgegenüber ist hervorzuheben, dass die im nachstehenden Antrag enthaltenen Vorkehrungen sich zwar freilich mit diesem geistigen Kampf, resp. mit seinen Produkten, eben dem Propagandamaterial, befassen. Dagegen handelt es sich nicht um Strafbestimmungen, sondern lediglich um administrative Massnahmen. Das Fehlen solcher Vorschriften administrativer Natur hat sich nämlich in den Fällen, wo zur Einleitung eines auf das Unabhängigkeitsgesetz gestützten gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nicht genügende Anhaltspunkte vorlagen, als Lücke gezeigt.

Bei dem Propagandamaterial, das durch den im Entwurf vorliegenden Bundesratsbeschluss erfasst werden soll, handelt es sich um solche Druckschriften und Abbildungen, deren Inhalt sich gegen unsere demokratischen Staatseinrichtungen richten, und bei denen, sofern es sich um ausländische Erzeugnisse handelt, von einer Einmischung in schweizerische Angelegenheiten gesprochen werden kann.

Den äusseren Anlass zur Erstattung dieses Berichtes gab die in den letzten Monaten ständig wachsende Flut nationalsozialistischen und irredentistischen Propagandamaterials sowie im besondern der Fall Burri. In Bezug auf diese zuletzt genannte Angelegenheit gestatten wir uns, auf unsern diesbezüglichen Bericht zu verweisen. Über die irredentistischen Flugblätter und Broschüren zu sprechen, möchten wir uns im Interesse eines hängigen Ermittlungsverfahrens enthalten; über den Umfang der Einfuhr solcher Erzeugnisse hat die Presse verschiedentlich berichtet. Dagegen ist ein Hinweis auf die nationalsozialistischen Propagandaschriften angebracht.

Bereits im Verlaufe der zweiten Hälfte des letzten Jahres war eine starke Zunahme der Einfuhr von nationalsozialistischem Propagandamaterial zu konstatieren. So sind insbesondere die sogenannten «Fichtebund-Blätter» zu erwähnen, von welchen, wie Sie aus beiliegender Zusammenstellung zu ersehen belieben, in dem Zeitraum von 4 Monaten (August-November 1937) über 9000 Stück in die Schweiz gelangten. Bei dieser Zahl handelt es sich nur um die den Zollbehörden und uns zur Kenntnis gelangten Sendungen, nicht um alle

4. Cf. RO, 1935, vol. 51, p. 495.

5. Cf. RO, 1937, vol. 53, p. 37.

6. Cf. RO, 1851-1853, vol. 3, p. 335.

Sendungen schlechthin. Sodann war im Hinblick auf die Abstimmung über die Freimaurer-Initiative⁷ eine starke Zunahme der gegen die Freimaurer gerichteten nationalsozialistischen Propaganda in der Schweiz zu konstatieren. Daneben ist schliesslich noch der anhaltende Strom antisemitischer Literatur zu erwähnen. Unter den neuesten Erzeugnissen sind die im Zentralverlag der NSDAP, Frz. Eher Nachf. in München, erschienenen Kampfschriften der obersten SA.-Führung hervorzuheben.

Absender des Propagandamaterials sind vielfach, wie aus den Namen «Fichtebund»-Verlag in Hamburg, «Franz Eher» G.m.b.H. in Berlin, «Aufbruch»-Verlag in Berlin und «Stürmer»-Verlag in Nürnberg hervorgeht, Stellen, die dem deutschen Propagandaministerium in Berlin und den leitenden Kreisen der NSDAP sehr nahe stehen.

Kennzeichnend für die Art der nationalsozialistischen Propagandaschriften ist der Umstand, dass ihr Inhalt, der sich angeblich gegen den Kommunismus, das Judentum und die Weltfreimaurerei richtet, mit wenigen Ausnahmen von den uns zur Verfügung stehenden gesetzlichen Bestimmungen nicht erfasst werden konnte. So waren die etwa gegen fremde Staaten oder Regierungen gerichteten Angriffe nicht derart, dass sie als schwere Ausschreitungen im Sinne des BRB betr. Massnahmen gegen Presseauschreitungen vom 26. März 1934⁸ angesprochen werden konnten. Eine andere, gegen gewisse Kreise der katholischen Kirche sich richtende Propaganda konnte nicht immer als religionsfeindlich im Sinne des BRB betr. Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz vom 3. November 1936⁹ genannt werden. Das Propagandamaterial hinwiederum, das sich gegen das Judentum und gegen die Freimaurerei richtete, musste mangels fehlender gesetzlicher Bestimmungen zum grossen Teil zur Einfuhr freigegeben werden, sofern darin nicht beschimpfende Äusserungen oder Abbildungen unsittlicher Natur enthalten waren, welche rechtfertigten, dass es auf Grund von Art. 25, Ziff. 1^b des Bundesgesetzes betr. den Postverkehr vom 2. Oktober 1924¹⁰ durch die Generaldirektion P.T.T. vom Postverkehr ausgeschlossen wurde.

Bei einer grossen Menge des aus nationalsozialistischen Quellen stammenden Propagandamaterials ist auch vielfach auf den ersten Anblick kein eigentliches Objekt ersichtlich, gegen welches das betreffende Flugblatt oder die Broschüre sich positiv richtet. Aus der Gesamtheit des Materials lässt sich jedoch klar erkennen, dass der Angriff in raffinierter Weise gegen die demokratischen Einrichtungen und Anschauungen gerichtet ist; raffiniert deshalb, weil eine bestimmte Tendenz nicht immer offensichtlich ist, sondern der Angriff getarnt erfolgt.

In ihrer Gesamtheit dagegen bezweckt die nationalsozialistische Propaganda eine langsame und stetige Infiltration und geistige Infizierung unserer demo-

7. *Initiative populaire demandant l'interdiction de la franc-maçonnerie et des sociétés similaires, rejetée le 28 novembre 1937. A son sujet, cf. le rapport du Conseil fédéral du 4 septembre 1936, in FF, 1936, II, p. 517.*

8. *FF, 1934, I, p. 867.*

9. *RO, 1936, vol. 52, p. 843.*

10. *RO, 1924, vol. 41, p. 341.*

kratischen Anschauungen mit fremden Gedankengut, das sich letzten Endes gegen den Bestand unseres Staates richtet. Diese Infiltration nationalsozialistischer Ideen und Anschauungen, die direkt und indirekt von offiziellen und offiziösen Stellen des Dritten Reiches planmässig betrieben und gefördert wird, stellt insbesondere im Hinblick auf die den ausländischen Ideen leicht zugänglichen und nicht immer abwehrbereiten sog. Erneuerungsbewegungen eine grosse Gefahr für die Sicherheit und Unabhängigkeit unseres Landes einerseits und für die öffentliche Ordnung andererseits dar. So ist es denn auch nicht verwunderlich, dass diese Bewegungen sich unter Leitung der Person eines vom Dritten Reiche finanziell abhängigen Franz Burri daran machten, sich nicht nur politisch zu gruppieren, sondern dass auch bereits Anfänge zu einer organisatorischen Zusammenfassung sich feststellen liessen.

Selbst wenn in unserm ehemaligen Nachbarstaate Österreich die politischen Verhältnisse anders geartet waren als in der Schweiz, so genügt ein Hinweis auf die Ereignisse in jenem Lande, wo auf ganz genau dieselbe Art und Weise der geistige Boden durch die bewusste und kontinuierliche Propagandatätigkeit aktiver Nationalsozialisten zum Umsturz vorbereitet wurde, um anzudeuten, wie gross die Gefahr ist, die für die Sicherheit und Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft aus einer im nationalsozialistischen Sinne tätigen Propaganda entsteht. Unseres Erachtens ist diese Gefahr, die unserm Lande von Seiten des Nationalsozialismus droht, infolge der geographischen Lage ebenso gross, wenn nicht gar grösser, als diejenige, die mit Hilfe des BRB betr. Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe wenigstens einigermaßen gebannt wurde.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, die Frage zu prüfen, ob nicht zwecks Unterbindung dieser unerwünschten und unserm Lande schädlichen Propaganda gesetzgeberische Massnahmen ergriffen werden sollten. Unseres Erachtens stellt sich vor allem die Frage, ob nicht der BRB betr. Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz vom 3. November 1936 im Sinne des beiliegenden Vorentwurfes¹¹ abzuändern und zu erweitern ist. Auf dem Wege einer Abänderung von Art. 1 des genannten BRB scheint uns, lasse sich die ins Auge zu fassende Massnahme am ehesten dermassen formulieren, dass keine Spitze gegen das Deutsche Reich darin enthalten ist.

Eine zweite Möglichkeit bestände darin, in Anlehnung an den BRB vom 3. November 1936 rein intern die Bundesanwaltschaft in Verbindung mit den Zoll- und Postbehörden zu ermächtigen, auch solches Propagandamaterial zu beschlagnahmen, das geeignet ist, die innere oder äussere Sicherheit des Landes, insbesondere die demokratischen Einrichtungen oder die Interessen der Landesverteidigung zu gefährden. In der Beilage gestatten wir uns, Ihnen auch den Entwurf¹² zu einem derartigen Ermächtigungsbeschluss des Bundesrates beizulegen.

Gleichzeitig bitten wir Sie, das eidg. Politische Departement in dieser Ange-

11. *Non reproduit.*

12. *Non reproduit.*

legenheit zu einem Mitbericht¹³ zu veranlassen. Zu diesem Zwecke gestatten wir uns, vorliegenden Bericht sowie die beiden Vorentwürfe in zweifacher Ausfertigung Ihnen zuzustellen¹⁴.

13. *La proposition finale du Département de Justice et Police au Conseil fédéral, du 25 mai 1938, qui reprend en partie le rapport de Stämpfli publié ci-dessus, mentionne en ces termes le corapport du Département politique: Mit Schreiben vom 21. April 1938 hat es gegen die beabsichtigte Ergänzung des BRB vom 3. November 1936 keine Einwendungen erhoben. Hinsichtlich der «Fichtebund»-Blätter, die es trotz einigen Einschränkungen doch auch als unerwünschte ausländische Propaganda bezeichnet, hat das Politische Departement die Deutsche Gesandtschaft ersucht, das Nötige zu veranlassen, damit in Zukunft die Versendung dieser Blätter an Schweizerbürger unterbleibe. Inwieweit diesem Ersuchen tatsächlich Folge gegeben worden ist, wird durch die Bundesanwaltschaft festzustellen sein. – In Bezug auf die einzelnen Bestimmungen empfiehlt das Politische Departement, in Art. 1 einzufügen: «... Propagandamaterial, das geeignet ist, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, insbesondere die Unabhängigkeit und die Neutralität des Landes, ... zu beschlagnahmen.»*

Das Politische Departement hat es gerade während des spanischen Bürgerkrieges als einen Mangel empfunden, dass eine formelle Rechtsgrundlage fehle, um der ausländischen, gegen die Neutralitätspolitik unseres Landes gerichteten Propaganda entgegenzutreten. Es sei sicherlich von Wichtigkeit, dass die Möglichkeit geschaffen werde, dem vom Ausland geführten geistigen Kampf um die Seele des Schweizervolkes entgegenzutreten, wenn diese Bemühungen nach den obwaltenden Umständen zu einer Gefahr für die traditionelle Neutralitätspolitik werden (E 1001 1, JPD 1.1.–31.5.1938).

14. *Dans sa séance du 27 mai 1938, le Conseil fédéral a suivi la proposition du Département de Justice et Police du 25 mai 1938, qui lui avait soumis la première possibilité évoquée ci-dessus par le Ministère public, cf. E 1004.1 1/373, N° 936. Le texte de l'arrêté du Conseil fédéral instituant des mesures contre la propagande subversive (du 27 mai 1938) est le suivant:*

Art. 1^{er}. Le ministère public de la Confédération est chargé, en liaison avec les autorités douanières et postales, de saisir tous objets importés en Suisse qui peuvent servir à la propagande communiste, antimilitariste, antireligieuse ou autre, s'ils sont de nature à mettre en péril la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, en particulier l'indépendance et la neutralité du pays, les institutions démocratiques ou les intérêts de la défense nationale.

La confiscation ressortit au Conseil fédéral.

Art. 2. L'article premier s'applique également aux objets du genre susindiqué qui sont de provenance suisse.

Art. 3. Le présent arrêté abroge l'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 1936 instituant des mesures contre les menées communistes en Suisse.

Art. 4. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} juin 1938. (RO, 1938, vol. 54, p. 249).