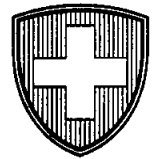


Nicht an die Presse

*Militär - mit Bericht  
20. VII. 50*

1



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bundeskantlei  
20. JULI  
215

an den *NA* 12. Jan. 51  
*aber Fam. - Kant. 51*  
SCHWEIZERISCHEN BUNDESRAT

**Geheim**  
**SECRET**

3  
Sicherheitsverordnung.  
EIDGENÖSSISCHES  
MILITÄRDEPARTEMENT  
21. JULI 1950  
089.1

Bern, den 20. Juli 1950.

*Militär Mitbericht*

*Die Job-Stelle - Stellung:  
... milit.  
4. Jan. 1951*

*Judiz mit Militär univers. den 9. 1. 51*

In den Jahren des zweiten Weltkrieges, gestützt auf den Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität, galt die Verordnung über die Wahrung der Sicherheit des Landes vom 22. September 1939, mit Abänderungen vom 16. April 1940 (AS 55, 1082; 56,362). Im Rahmen der Vorarbeiten für den Fall eines erneuten Aktivdienstes wird eine Wiederaufnahme dieser Verordnung notwendig. Der heutige Entwurf ist indessen keine Wiederholung, keine blosse Wiedergabe der Verordnung von 1939. Während des Aktivdienstes bis 1945 hatte der Bundesrat die Wahrung der Sicherheit des Landes allgemein dem Armeekommando übertragen. Es war dies, wie die Erfahrungen ergaben, eine Aufgabenzuweisung, welche die Armee in eine Lage versetzte, die ihr wesensgemäss nicht zukommt. Die Auffassung hat sich deshalb, richtigerweise, durchgesetzt, dass die "Sicherheitsverordnung" - wie der üblich gewordene Kurztitel lautet - die Zuständigkeit der Landesregierung und der bürgerlichen Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden in den Vordergrund rücken soll. Die friedensmässige Kompetenzordnung wird fortgesetzt, das ist der Grundsatz, jedoch in Mitberücksichtigung der durch den Aktivdienstzustand bedingten Notwendigkeiten. Diese Notwendigkeiten beschlagen die Zuständigkeitsordnung, namentlich aber die Befugnisse der zuständigen Stellen und die Pflichten des Bürgers oder sonstigen Einwohners des Landes, dies alles in Bezug auf das sicherheitspolizeiliche Gebiet. Die Notwendigkeiten eines Aktivdienstzustandes bringen es mit sich, dass die Verordnung den Bundesrat zu ausserordentlichen Massnahmen zuständig erklärt, mit dem entsprechenden Weisungsrecht an die Kantone und Gemeinden.



- 2 -

II.

Der heutige Entwurf ist das Ergebnis von Vorarbeiten, die bis in ~~das Jahr 1948~~ zurückreichen. Zu einem Vorentwurf des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes von 1948 (Vorentwurf Stämpfli) hatte das Eidg. Militärdepartement am 8. Juni 1949 Stellung bezogen. Auf Grund von Ausführungen des Eidg.

Justiz- und Polizeidepartementes vom 24. August 1949 erklärte ~~das Eidg. Militärdepartement~~ am 8. September 1949, damit einig ~~zu gehen~~, in der Annahme, das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement werde alle weiteren Vorarbeiten besorgen. Damals bestand mithin ein erster bereinigter Entwurf der beiden Departemente, sodass es an der Zeit war, auch die Kantonsregierungen anzuhören. Dies geschah in der Weise, dass an der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz in Frauenfeld vom 7. Oktober 1949 Herr Bundesanwalt Prof. Lüthi über die Sicherheitsverordnung ein Kurzreferat hielt, und dass in der Folge, mit Rundschreiben des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 1. November 1949, der Verordnungsentwurf nebst dem genannten Kurzreferat den Kantonsregierungen mitgeteilt wurde, mit dem Ersuchen um Begutachtung unter Beizug der Justiz- und Polizeidirektoren. Ende Dezember 1949 waren die Antworten der Kantone zum Entwurf vom 1. November 1949 vollständig eingelangt.

Den Entwurf als Ganzes lehnt keine Kantonsregierung ab; 15 Antworten stimmen vorbehaltlos zu, die andern enthalten Bemerkungen zu einzelnen Entwurfsartikeln. Nach Durcharbeitung der kantonalen Antworten durch den Bundesanwalt fand zunächst eine gemeinsame Ueberprüfung mit dem Oberauditor, Herrn Oberstbrigadier Dr. Eugster, statt, der mit Bericht an den Bundesanwalt vom 19. Mai 1950 Stellung bezog. Der gleiche Entwurf, mithin in der Fassung vom 1. November 1949, war überdies auch dem Generalstabschef übermittelt worden, was zum Bericht des Eidg. Militärdepartementes vom 8. März 1950 Anlass gab.

- 3 -

### III.

Die nunmehrige, abgeänderte Textfassung bezeichnen wir als zweiten Entwurf des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 1. Juli 1950.

#### Titel und Ingress.

Der Titel entspricht wörtlich demjenigen der Verordnung von 1939. Die neue Verordnung stützt sich zurzeit auf Art.102, Ziff.9 und 10 der Bundesverfassung, dies mit Rücksicht auf den in Aussicht genommenen Zeitpunkt des Inkrafttretens (vgl. zu Art.1 und 18 hiernach).

#### Zuständigkeitsordnung.

Die Art.1 - 5 regeln die Zuständigkeiten der bürgerlichen und militärischen Stellen. Die Texte sind so gefasst, dass das Primat der bürgerlichen Behörden unmissverständlich gewahrt ist. Der in der Oeffentlichkeit erhobene Vorwurf an die Sicherheitsverordnung von 1939, sie bedeute die Abdankung der bürgerlichen Gewalt vor dem Militär, hätte an den neuen Bestimmungen von vorneherein keinerlei Stütze. Die Zuständigkeitsordnung beschränkt sich auf wenige grundsätzliche Bestimmungen. Das Neue liegt in der Kompetenzausscheidung zwischen den bürgerlichen und militärischen Stellen: Zuständigkeit der bürgerlichen Behörden, allgemein, Zuständigkeit von Organen der Armee nur zur Wahrung militärischer Interessen (vgl. Art.1 und 2 des Entwurfes). Es folgen, immer die Zuständigkeitsordnung betreffend, die Art.3 - 5 über die Heranziehung der Armee bei gestörter Ordnung im Innern oder bei unmöglich gewordener Ausübung der bürgerlichen Amtsbefugnis im Kriegsfall. Verfügt wird ferner die Unterstützungspflicht von bürgerlicher Polizei und Organen der Armee, was selbstverständlich und notwendig ist. Art.5, der die Zuständigkeitsordnung abschliesst, behält für den Sicherheitsdienst der Armee den bereits in Kraft stehenden BRB vom 23. Dezember 1948 vor.

- 4 -

Vergleicht man diese Zuständigkeitsordnung mit den Bestimmungen der alten Verordnung von 1939, so tritt die veränderte Grundauffassung zugunsten der bürgerlichen Zuständigkeiten eindeutig hervor.

In Art.1, Abs.1 ist gegenüber dem ersten Entwurf vom 1. November 1949 der Text durch die Worte ergänzt "erhöhter Gefahr, namentlich während". Die Ergänzung berücksichtigt das in Aussicht genommene Inkrafttreten vorgängig eines Aktivdienstes und entspricht dem Antrag des Eidg. Militärdepartementes vom 8. März 1950.

In Art.2, Abs.1 ist gestrichen "nach Massgabe der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über den Territorialdienst und der zudienenden Ausführungsvorschriften". Auch dies entspricht dem Antrag des Eidg. Militärdepartementes vom 8. März 1950. Im Zusammenhang mit Art.2 nehmen wir ferner Bezug auf den Antrag des Eidg. Militärdepartementes, es sei in den Art.7, 8 und 9 die "zuständige Stelle" festzulegen. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement beantragt jedoch, dies nicht zu tun. Nach der Grundauffassung der Verordnung sind "zuständig" primär die bürgerlichen Behörden und haben die militärischen Stellen im Gebiet der Sicherheitspolizei grundsätzlich nur eine die bürgerlichen Behörden unterstützende Aufgabe. Das Armeekommando sorgt hierbei mit den "von ihm bezeichneten Organen" für die Wahrung der militärischen Interessen, was als Verordnungstext genügt. Immerhin fügen wir ausdrücklich bei, dass dem Eidg. Militärdepartement - das seinerzeit dem ersten Entwurf zugestimmt hat - im Wege des Mitberichtes Gelegenheit zu geben ist, auf diese Frage allenfalls zurückzukommen und hierbei namentlich zu prüfen, ob nicht die Zuständigkeiten der verschiedenen militärischen Organe (Territorialdienst, Heerespolizei, allenfalls Sicherheitsdienst der Armee) in Art.2 kurz zu nennen und (auch unter sich) deutlich abzugrenzen seien.

In Art.2, Abs.3, ist die neue Textfassung lediglich redaktioneller Art.

- 5 -

Die Art.3 - 5 erfordern keine in die Einzelheiten gehende Erläuterung. Einzig ist in Art.5 die Einschaltung der Worte (nach : Landesverteidigung) "oder die Neutralität" zu nennen, was die Uebereinstimmung mit Art.1, Abs.1 des in Kraft stehenden Bundesratsbeschlusses über den Sicherheitsdienst der Armee vom 23. Dezember 1948 bezweckt.

### Massnahmen.

Es folgen die Art.6 - 15 des Verordnungsentwurfes. Hier, bei diesen verfahrensrechtlichen Bestimmungen an die Adresse von zuständigen Stellen und Privaten, konnte unbedenklich an die Verordnung von 1939 angeknüpft werden, mit Einbezug der aus den damaligen Diskussionen in der Oeffentlichkeit, in den Amtsstellen und den eidg. Räten sich ergebenden Aenderungen von 1940. Es darf ausdrücklich hervorgehoben werden, dass sich das Massnahmenrecht der alten Sicherheitsverordnung, in seiner Anwendung während des Aktivdienstzustandes bis 1945, bewährt hat; es sind keinerlei nennenswerte Schwierigkeiten entstanden. Der enge Anschluss der neuen Verordnung an die frühere ist mithin begründet, begründet nämlich in der Sachlichkeit und Zweckmässigkeit jener Bestimmungen. Eine neue Massnahme von wirklicher Bedeutung ist bei Art.12 zu besprechen. Das Massnahmenrecht gilt auch für den Sicherheitsdienst der Armee (Art.15).

Zur Erläuterung des Massnahmenrechtes ist eine Unterteilung dienlich, nämlich:

1. Pflichten der Einwohner, d.h. jedermanns, wie der Text besagt;
2. Pflichten der zuständigen Stellen;
3. Befugnisse der zuständigen Stellen;
4. Beschwerdewesen, Entschädigungen.

#### 1. Pflichten der Einwohner.

Jedermann hat einem, unter Berufung auf die Landessicherheit, zuständigerseits ergangenen Befehl nachzukommen (Art.6). Jedermann hat, unter denselben Voraussetzungen, Räume und Behältnisse zu öffnen, Gegenstände und Schriftstücke vorzulegen; diese können beschlagnahmt werden (Art.8). Jedermann ist

mitteilungspflichtig betreffend Tatsachen, welche die Landessicherheit berühren (Art.9, Abs.1); überdies ist im Interesse der Landessicherheit jedermann auskunftspflichtig (Art.9, Abs.2). Bindungen zur Wahrung eines Geheimnisses befreien nicht von diesen Pflichten. Beruft sich jedoch ein Geheimnisträger auf diese Eigenschaft, so erfolgen lediglich sichernde Massnahmen bis zum Entscheid des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes (Art.10, Abs.1 und 2).

Mehrere Kantonsregierungen äussern sich kritisch zu den Art.9 und 10. Namentlich wird beanstandet, dass Bindungen zur Wahrung eines Geheimnisses ohne Ausnahme vor der Auskunftspflicht zurücktreten sollen, wobei die Stellung der Geistlichen und das Beichtgeheimnis hervorgehoben werden. Besonders diese Einwände haben sowohl der Oberauditor als auch der Bundesanwalt des nähern geprüft. Der Oberauditor bemerkt mit Nachdruck, dass Begehren um Festlegung von Ausnahmen für Träger von Berufsgeheimnissen nicht berücksichtigt werden sollten, mit Einschluss beantragter Ausnahmen aus religiösen oder politischen Gründen. Sehr beachtlich ist, dass insoweit die Praxis in der Handhabung der Sicherheitsverordnung von 1939 keinerlei Schwierigkeiten aufweist. Auch nach Auffassung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes muss es bei der Bestimmung des Art.10 sein Bewenden haben, d.h. dass bei Anständen mit Geheimnisträgern das Departement entscheidet.

## 2. Pflichten der zuständigen Stellen.

Geregelt ist die Protokollpflicht über die Mitteilungen Dritter, sowie über Durchsuchungen (Art.11), ferner die Geheimhaltungspflicht gegenüber Unbefugten (Art.10, Abs.3), schliesslich die Pflicht zur Aufhebung unnötig gewordener Massnahmen (Art.12, Abs.3).

## 3. Befugnisse der zuständigen Stellen.

Festgelegt ist zunächst die Berechtigung, zu jeder Zeit Grundstücke, Gebäude und andere Räumlichkeiten zu betreten und zu durchsuchen, wenn es die Landessicherheit erfordert;

- 7 -

Verdächtige können durchsucht werden (Art.7). Festgelegt sind ferner die Befugnisse gegenüber Verdächtigen, verdächtigt im Sinne der Landessicherheit, nämlich Polizeiaufsicht, Bewachung, insbesondere Brief-, Telegramm- und Telephonzensur, Zwangsaufenthalt und (dieses neu) die Internierung Verdächtiger, welche letztgenannte Massnahme ausschliesslich durch Bundesratsbeschluss erfolgt (Art.12, Abs.1 und 2).

Der Ueberblick über das Massnahmenrecht weist, nach dem bereits eingangs Gesagten, gegenüber der hierin bewährten alten Verordnung, wenig Neues auf. Im wesentlichen bestehen bloss redaktionelle Verbesserungen. Sachlich neu, und von besonderer Wichtigkeit, ist die vorgesehene Möglichkeit der Internierung eines vom Gesichtspunkt der Landessicherheit Verdächtigen durch Beschluss des Bundesrates. Der Frage der Aufnahme dieser Massnahme in die Verordnung gebührt erhöhte Aufmerksamkeit. Die Sicherheitsverordnung von 1939 nannte die Internierung nicht besonders, sie wurde aber schon vor Kriegsausbruch in Bezug auf Ausländer vorbereitet, aber später dann nicht ausgeführt. Es fragt sich auch heute, ob die vorsorgliche Internierung in der Verordnung genannt, ob sie bei ausserordentlichen Gefahren vor einer Kriegsmobilmachung vom Bundesrat gestützt auf Art.102, Zif.9 und 10 BV oder auf ausserordentliche Vollmachten verfügt werden, und ob sie sich auf Ausländer und Inländer beziehen soll. Die Internierung, insbesondere von Schweizerbürgern, sei es als selbständige Massnahme, sei es im Anschluss an ein Strafverfahren, ist eine Schutzmassnahme, die schwere innen- und aussenpolitische Rückwirkungen haben kann (gewaltsame Befreiung, revolutionäre Streikbewegungen, Einmischung des Auslandes). In Abwägung der in Betracht kommenden Gesichtspunkte hat sich das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zur Aufnahme der Internierung entschlossen, nachdem das Eidg. Militärdepartement und der Oberauditor die Massnahme als sehr zweckmässig bezeichnet hatten.

Die Regierung des Kantons Zürich fragt sich, ob die sehr weitgehende Massnahme der Internierung vom Bundesrat nicht besser erst im Zeitpunkt der Gefahr einzuführen wäre, statt sie schon in der Sicherheitsverordnung aufzunehmen. Die Kantonsregierung stimmt aber, "mit einigem Bedenken", zu. Der Regierungsrat des Kantons Aargau ist der Auffassung, es sollte genügen, dass der Bundesrat die Internierung von Schweizerbürgern erst bei ausserordentlichen Gefahren vor einer Kriegsmobilmachung verfüge. Der Obergerichtswahlrat wendet sich jedoch durchaus gegen diese Anregungen. Schon aus präventiven Gründen sei allgemein festzulegen, womit Leute zu rechnen haben, welche die Landessicherheit gefährden. Es beruhige die Öffentlichkeit, wenn sie wisse, dass durchgegriffen werden könne. Die Auffassung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes geht dahin, es sei den Einwänden damit Genüge getan, dass die Internierung ausschliesslich durch Bundesratsbeschluss erfolgen könne. Die von der Polizeidirektion des Kantons Bern beantragte provisorische Internierung, als für die Handhabung der Verordnung durch die Polizei von Wichtigkeit, möchten wir nicht aufnehmen, in der Meinung, es sei dies der Praxis anheimzustellen.

#### 4. Beschwerdewesen, Entschädigungen.

Der Untertitel über die Massnahmen schliesst ab mit der Ordnung des Beschwerdewesens, bürgerlich und militärisch (Art.13), sowie der Entschädigungsansprüche bei Unverschulden (Art.14).

Bei Art.13 ist den Einwänden der Regierung von Obwalden durch Textverbesserungen Rechnung getragen. Gegen Massnahmen bürgerlicher Polizeibehörden kann nach Massgabe der bestehenden Bestimmungen Beschwerde erhoben werden. Es rechtfertigt sich neben den kantonalen auch die eidg. Bestimmungen zu nennen, da auch Massnahmen der Bundesanwaltschaft in Betracht kommen.



- 9 -

Art.14: In Handhabung der Sicherheitsverordnung von 1939 hat Entschädigungen stets der Bund getragen, weil die Massnahmen auf Grund von Bundesrecht erfolgten, Man kann sich fragen, ob sie der Kanton tragen sollte, falls einzig kantonale Behörden gehandelt haben. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement sieht aber davon ab, und zwar in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichtes bei Entschädigungsbegehren in bundesrechtlichen Ermittlungsverfahren gemäss Art.122, Abs.4 des Bundesstrafprozesses. Diese Rechtsprechung erklärt den Bund auch dann als entschädigungspflichtig, wenn eine kantonale Behörde das Ermittlungsverfahren von sich aus durchgeführt hatte (BGE 67, I, 156 ff; 69, IV, 187 ff). Die den kantonalen Behörden auf Grund der Sicherheitsverordnung zukommenden Befugnisse und Pflichten sind in hohem Masse mit den gesamten Landesinteressen verbunden und die Eidgenossenschaft ist derart auf handelnde Kantonsbehörden angewiesen, dass bei ausnahmsweise berechtigten Entschädigungsbegehren der Bund die Entschädigung tragen soll. Dies ermöglicht ihm, zutreffendenfalls, seine Aufsichtsrechte umso nachdrücklicher geltend machen zu können, gemäss dem Satze: Wer zahlt, befiehlt. Dass die Entschädigung von der Bundeskasse ausgerichtet wird, ist deshalb in Art.14, Abs.3 ausdrücklich beizufügen.

#### Strafbestimmungen.

Widerhandlungen gegen die Sicherheitsverordnung unterstehen dem Militärstrafrecht, besonders den Art.107 und 108 MStG. Das Verfahren richtet sich nach der Militärstrafgerichtsordnung (Art.16). Fehlbare Zivilpersonen sind dem Eidg. Militärdepartement zu melden. Es verfügt die militärgerichtliche Voruntersuchung, sofern es nicht die Angelegenheit disziplinarisch erledigt (Art.17).

- 10 -

Schlussbestimmung.

Die Geltung der Sicherheitsverordnung ist vornehmlich für den Aktivdienstzustand vorgesehen. Damit ist gegeben, dass die Verordnung im Zeitpunkt einer vom Bundesrat verfügten Teil- oder Gesamtmobilmachung des Heeres in Kraft tritt (Art.18, Abs.1). Dem Antrag des Eidg. Militärdepartementes vom 8. März 1950 entsprechend ist aber vorsorglich zu ermöglichen, die Verordnung bereits in einem Zeitpunkt erhöhter Gefahr in Kraft zu erklären, was bei Art.18 im zweiten Absatz beigefügt wird.

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

b e a n t r a g t :

Der Entwurf zu einer Verordnung über die Wahrung der Sicherheit des Landes sei zum Beschluss zu erheben.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- & POLIZEIDEPARTEMENT

Beilagen:

1. Verordnungsentwurf, deutsch u. franz.
2. Vorakten, gemäss Verzeichnis.

Mitteilung an:

1. Justiz- und Polizeidepartement, und  
Bundesanwaltschaft,
2. Militärdepartement.

Nicht in die Gesetzsammlung  
Nicht an die Presse.