Die Pressekontrolle in der Schweiz im Zweiten Weltkrieg

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Jahrbuch für Solothurnische Geschichte**

Band (Jahr): **75 (2002)**

PDF erstellt am: **01.06.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

2. Die Pressekontrolle in der Schweiz im Zweiten Weltkrieg

Die Entstehungsgeschichte der schweizerischen Pressekontrolle wurde in der schweizerischen Literatur bereits mehrmals beschrieben.[24] Zahlreiche Autoren nehmen auch in ihrer allgemeinen Geschichtsschreibung über die Schweiz im Zweiten Weltkrieg explizit Bezug auf die Pressekontrolle. Sie sehen diese meist als einen Aspekt dafür, wie die eidgenössische Regierung auf die Bedrohungslage reagierte.[25] Daher verweise ich hier einerseits auf diese weiterführende Literatur und werde andererseits bloss einen Überblick über die Entstehung der Pressekontrolle geben.

Als sinnvolle zeitliche Unterteilung der schweizerischen Pressekontrolle stütze ich mich auf die Periodisierung, wie sie Pascal Ihle[26] vorgenommen hat. Demnach kann für die Zeit ab dem 8. September 1939[27] davon ausgegangen werden, dass die Pressekontrolle grosso modo als Institution Bestand hatte. Es ging fortan lediglich noch um die Ausgestaltung und Differenzierung der pressekontrollrechtlichen Massnahmen und Vorgaben. Da der Bundesrat bereits 1934 einen

[24] Siehe unter anderem: Nef, Bericht des Bundesrats; Weber, Schweiz im Nervenkrieg; Kreis, Zensur und Selbstzensur; Ihle, Journalistische Landesverteidigung.

[25] So zum Beispiel: Bonjour Edgar, Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik. Band 4. 1939 – 1945, Basel/Stuttgart 1976; Ders., Schweizerische Neutralität. Kurzfassung der Geschichte in einem Band, Basel/Stuttgart 1978, S. 151–157; Heiniger Markus, Dreizehn Gründe. Warum die Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht erobert wurde, Zürich 1989; Lasserre André, Schweiz. Die dunklen Jahre. Öffentliche Meinung 1939 – 1945, Zürich 1992; Bucher Erwin, Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1993 (2. Auflage); Haas Gaston, «Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte…». 1941 – 1943. Was man in der Schweiz von der Judenvernichtung wusste, Schweizerischer Isrealitischer Gemeindebund (Hrsg.), Zürich 1994. Vor allem mit rechtlichen Aspekten der schweizerischen Pressekontrolle beschäftigten sich folgende zwei Werke: Brugger Karl, Wirtschafts- und Pressepolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und der schweizerische Neutralitätsstatus, Diss., Tübingen 1952; Schmidlin Thomas, Die Presse-Vorzensur als Strafmassnahme gegen schweizerische Zeitungen und Zeitschriften während des Zweiten Weltkrieges, Diss., Zürich 1993.

[26] Ihle, Journalistische Landesverteidigung, S. 35f.

[27] An diesem Tag fasste der Bundesrat den «Beschluss über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtendienstes» worin er die Überwachung der schweizerischen Presse, des Radios, des Filmwesens aber auch des Post- und Telegrafenverkehrs und des Buchdruckes dem Armeekommando übertrug. Noch gleichentags erliess die Abteilung für Presse und Funkspruch (APF) im Armeestab den sogenannten Grunderlass, welcher «Äusserungen, welche die Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Neutralität beeinträchtigen oder gefährden» verbot. Beide Quellen sind im Anhang abgedruckt.

Bundesratsbeschluss veröffentlichte, wonach die Beleidigung fremder Regierungen und Staatsmänner verboten sei,[28] kann die Zeit von 1934 bis zum Kriegsausbruch als Institutionalisierungsphase der Pressekontrolle betrachtet werden. Ein bisschen mehr Gewicht möchte ich – anders als Ihle – auf die dritte und letzte Phase, die Entinstitutionalisierung, legen.

Was aber ist gemeint mit den Begriffen «Institutionalisierung», «Institution» und «Entinstitutionalisierung»? Nach Ulrich Saxer bezeichnet Ihle Institutionen als gesellschaftliche Konstrukte, welche folgende Merkmale so weit als möglich erfüllen: «Sie sind dauernde Regelungsmuster, die sich auf wichtige Bedürfnisse beziehen; entsprechend rechnen sie zum Ordnungsgefüge der Gesellschaft, zu ihren Strukturen und basieren auf bestimmten Sinndeutungen; sie begründen korrespondierende Erwartungen und Verhaltensweisen und verfügen vielfach über ein materielles Substrat.»[29] Drei Aspekte sind demnach hervorstechend, um ein soziales Gebilde als Institution zu deklarieren:

- Institutionen beziehen sich auf wichtige gesellschaftliche Bedürfnisse, die eine dauerhafte Regelung erfordern.
- Institutionen wecken korresponierende Erwartungen, Ansprüche und Verhaltensweisen.
- Institutionen generieren in der Regel ein materielles Substrat.[30]

Versuchen wir dieses Deutungsmuster über die Pressekontrolle zu legen, so erkennen wir, dass diese durchaus in dieses Raster hineinpasst. Denn durch die angespannte internationale Lage, aber auch durch die Leitlinien der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik in den 30-er und frühen 40-er Jahren, erreichten pressepolitische Fragen eine immense Bedeutung.[31] Dass die Pressepolitik damals eine (dauerhafte) Regelung erforderte, wurde in weiten Kreisen der Bevölkerung und praktisch auch in allen Presselagern kaum angezweifelt.[32] Die Frage war vielmehr, wie diese Regelung aussehen und wie weit somit die restriktive Hand des Staates reichen sollte.

[28] Auch dieser Bundesratsbeschluss ist im Anhang abgedruckt.
[29] Ihle, Journalistische Landesverteidigung, S. 28.
[30] Ebd., S. 25 f.
[31] Die Tatsache, dass Hitler zahlreiche Überfälle auf neutrale Staaten mit dem Hinweis auf die unneutrale Haltung der Presse in diesen Ländern legitimierte, fand auch in der Schweiz einen nicht geringen Nachhall. Siehe Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bd. VII, S. 309.
[32] Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) reichte im Mai 1935 eine gültige Initiative ein, die einen Presseartikel in der Bundesverfassung forderte. Die Initiative wurde nie behandelt. Schmidlin, Presse-Vorzensur, S. 30.

Der zweite wichtige Aspekt, welcher eine Institution im sozialwissenschaftlichen Sinne auszeichnet, ist der Austausch auf der Erwartungs- und Verhaltensebene. Hier bestand wohl der heikelste Punkt der Pressekontrolle – schon zur damaligen Zeit, aber auch aus heutiger Sicht. Was sollte die Pressekontrolle bezwecken? Welche Interessen hatte sie zu schützen – und um welchen Preis? Drei konkurrenzierende Hauptinteressen sollen hier kurz ausgeführt werden.

1. Die Interessen/Erwartungen der Bundesregierung: Der Bundesrat formulierte seine Erwartungen an die Pressekontrolle rein demonstrativ wiederholtermassen. Im Zentrum dieser Interessen stand offiziell die «Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit des Landes» sowie die «Aufrechterhaltung der Neutralität».[33] Dass das aber die einzigen Interessen des Bundesrates waren, ist kaum anzunehmen. So zeigen verschiedene Weisungen aus der Kriegszeit, dass beispielsweise die «Aufrechterhaltung der Neutralität» auf pressepolitischem Gebiet nicht nach allen Richtungen gleichermassen angestrebt wurde. Auch Kreis weist wiederholt auf diesen Umstand hin.[34]
2. Die Interessen/Erwartungen des Armeekommandos: Am klarsten scheinen die Interessen und Erwartungen an die Pressekontrolle von Seiten des Armeekommandos gewesen zu sein. Der wiederholte Ruf nach der allgemeinen Vorzensur für die eidgenössischen Zeitungen legt nahe, dass der Armeestab hoffte, das Pressewesen ganz in den Dienst der militärischen Landesverteidigung zu stellen. So wünschte sich die Heeresleitung generell sowohl eine absolute Wahrung des militärischen und wehrwirtschaftlichen Geheimnisses als auch die Unterlassung jedwelcher Äusserungen, die die Achsenmächte als Provokation hätten empfinden können.
3. Die Interessen/Erwartungen der Pressevertreter: Am heterogensten waren sicherlich die Erwartungen und Interessen der Pressevertreter gegenüber der Institution Pressekontrolle. Die meisten waren wohl bereit, zugunsten der sogenannten «Landesinteressen» Abstriche an der Pressefreiheit zu machen – allerdings gingen die Meinung darüber, wie gross diese Abstriche sein sollten, stark auseinander.

Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Interessen innerhalb dieser Hauptgruppen auch immer wieder in mehrere Richtungen

[33] Siehe Bundesratsbeschluss über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtendienstes vom 8. September 1939. Zit. nach: Schmidlin Thomas, Presse-Vorzensur als Strafmassnahme, S. 156.
[34] Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 223.

zielten.[35] Zudem traten teilweise noch weitere Akteure auf, deren Erwartungen wieder woanders hinzielten.[36]

Der dritte wichtige Aspekt, der eine Institution charakterisiert – die Frage nach dem materiellen Substrat – ist im vorliegenden Fall schnell beantwortet. Wie wir später noch sehen werden, sind die wichtigsten legislativen Akte zur Institutionalisierung, zum Ausbau der Institution und zur Entinstitutionalisierung der schweizerischen Pressekontrolle die folgenden:

- 26. März 1934: Bundesratsbeschluss betreffend die Beleidigung fremder Staatsmänner und Regierungen.
- 8. September 1939: «Bundesratsbeschluss über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtenwesens» und «Grunderlass» der Abteilung für Presse und Funkspruch im Armeestab.
- 6. Januar 1940: «Grundsätze der Pressekontrolle» der Abteilung für Presse und Funkspruch im Armeestab.
- 31. Mai 1940: «Bundesratsbeschluss betreffend die Überwachung der schweizerischen Presse».[37]

Zusätzlich erliessen sowohl die APF als auch der Bundesrat zahlreiche Weisungen, die der Presse bestimmte Äusserungen gebot oder andere Äusserungen verbot. Damit ist auch der dritte Aspekt einer Institution im sozialwissenschaftlichen Sinne gegeben, wenn auch das materielle Substrat – also die Erlasse, Weisungen und Beschlüsse – keineswegs eine derart stabile Rechtsform entwickelten, wie dies normalerweise bei gesetzgeberischen Akten der Fall ist.

2.1. Institutionalisierung der Pressekontrolle (März 1934 bis September 1939)

Die Institutionalisierung der schweizerischen Pressekontrolle orientierte sich stark an den Erfahrungen, die bereits im Ersten Weltkrieg gemacht wurden.[38] Denn bereits 1914 bis 1919 kannte die Schweizer Presse ein pressekontrollrechtliches Regime. Anders als beim Ausbruch des Zweiten Weltkrieges verbot die bundesrätliche

[35] So hatte das Politische Departement (EPD, heute EDA), welches sich um auswärtige Angelegenheiten kümmerte, beispielsweise andere Interessen an der Pressekontrolle als als das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD).

[36] Beispielsweise die politischen Parteien oder die Verbände der Exportwirtschaft.

[37] Alle drei Rechtsquellen sind im Anhang abgedruckt.

[38] Es erstaunt, dass die neuere Forschung (beispielsweise Kreis, Zensur und Selbstzensur) kaum darauf hinweist.

«Verordnung über die Veröffentlichung militärischer Nachrichten» vom 10. August 1914 nur die Veröffentlichung von Nachrichten, welche das militärische Geheimnis verletzten (also Truppenzusammensetzungen, -verschiebungen und -ausrüstungen usw.). Doch bald schon erkannte man im Heeresstab und in der Landesregierung, dass der Erste Weltkrieg weitere Bereiche tangierte. Das hiess, man focht nicht nur mehr mit militärischen Waffen, sondern auch mit wirtschaftlichen und propagandistischen Mitteln. Die dezentral – bei den militärischen Territorialkommandos, resp. den Divisionsstäben – angesiedelten Pressekontrollbüros begannen daher bald auch mit der Kontrolle politischer Nachrichten – auch wenn ihnen dazu die rechtliche Erlaubnis fehlte.[39] Im Laufe des Ersten Weltkrieges dehnte der Bundesrat und das Armeekommando die Pressekontrolle laufend aus, sodass für die Kontrollstellen bereits ab Sommer 1915 die rechtlichen Grundlagen bestanden, nun auch gegen politische Äusserungen die entsprechenden Mittel zu ergreifen.[40] Aus den Erfahrungen des Ersten Weltkrieges hätten Landesregierung und Armee eigentlich einige Lehren ziehen können (wir werden später sehen, inwieweit dies auch geschehen war):

- Der moderne Krieg war umfassender als früher. Auch wirtschaftliche und propagandistische Mittel dienten nun der Kriegsführung.
- Deshalb forderten insbesondere militärische Stellen für eine künftige Pressekontrolle die Anwendung der Vorzensur, da nur sie Gewähr für eine zurückhaltende Schreibweise der Presse biete.[41]

[39] So zitiert Nef aus einem Rapport der Leiter der Pressekontrollbüros vom 17. März 1915 folgende Aussage: «Politische und wirtschaftliche Vorgänge bekommen daher in Kriegszeiten auch militärische Bedeutung, und Berichte darüber entbehren nicht völlig des militärischen Charakters. Damit erklärt sich, wieso die Pressekontrolle sich mehr und mehr auch mit politischen Nachrichten befasste, obwohl die massgebende Verordnung solche nicht nennt.» Zit. nach Nef, Bericht des Bundesrates, S. 188.

[40] Am 2. Juli erliess der Bundesrat die «Verordnung über die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter und Regierungen», welche 1934 ihre Entsprechung in einem diesbezüglichen Bundesratsbeschluss fand und ab 1939 in der Anwendung der pressekontrollrechtlichen Vorschriften weitergeführt wurde. Es wird später davon die Rede sein.

[41] «Für den eigentlichen Kriegsfall müsste meines Erachtens zweifellos die Präventivzensur eingeführt werden, da nur sie unzulässigen oder unangebrachten Veröffentlichungen vorzubeugen vermag. Ob das System der blossen Nachkontrolle für den Zustand der bewaffneten Neutralität das Richtige trifft, ist schwer zu entscheiden. So wie es bestand, gab es den auswärtigen diplomatischen Vertretungen die Handhabe, gegen Presseausschreitungen Repressivmassnahmen zu verlangen, während aus innerpolitischen Rücksichten man sich scheute, diese Massnahmen zu ergreifen und durchzuführen.» Aus einem Bericht von Oberst Leupold, Vorsteher der Pressekontrolle im Ersten Weltkrieg. Zit. nach Nef, Bericht des Bundesrates, S. 191.

- Zahlreiche Politiker und Militärs regten nach dem Ersten Weltkrieg an, man solle in Zukunft unterscheiden zwischen der Pressekontrolle im eigentlichen Kriegsfall und derjenigen im Zustand der «bewaffneten Neutralität».[42]
- Bereits im Ersten Weltkrieg forderten zivile Organisationen (Parlament, Schweizerischer Zeitungsverlegerverband, Verein der Schweizer Presse[43]) ein vermehrtes Mitspracherecht der Pressevertreter im Bereich der Pressekontrolle.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges wurde die Pressekontrolle wieder aufgehoben und die Schweizer Presse erhielt ihre alten Freiheiten zurück.

Im Frühjahr 1933 gelang Adolf Hitler die Machtübernahme im Deutschen Reich. Die Art und Weise, wie die regierenden Nationalsozialisten die politische Macht errungen hatten und sie nach dem Reichstagsbrand weiter ausbauten und zementierten, erweckte bei vielen schweizerischen Zeitungen und Zeitschriften Misstrauen und Bestürzung.[44] Denn bereits mit ihren Reaktionen in Bezug auf den Brand des Reichstages zeigten die deutschen Behörden, welche Aufgabe der totalitäre Staat den Medien zugedacht hat. So erliess die deutsche Regierung am 23. März 1933 aufgrund kritischer Pressestimmen aus dem Ausland eine «Allgemeine Verwarnung an die ausländische Presse» und kündigte ihrerseits Massnahmen gegen sogenannte Lügenmeldungen an, welche nach dem Reichstagsbrand im Ausland kursiert seien.[45] Mit dieser Reaktion wurde dem Ausland die neue Lage im Deutschen Reich in Bezug auf die Pressefreiheit schnell klar.[46] Denn der totalitäre Staat, wie ihn das Dritte Reich von

[42] Bewaffnete Neutralität meint hier Zustand der Kriegsmobilmachung ohne direkte Einmischung in kriegerische Handlungen.

[43] Der Verein der Schweizer Presse war der berufsständische Verband der Schweizer Journalisten.

[44] Auch im Nationalrat äusserte sich ein kommunistischer Abgeordneter bestürzt über die Vorgänge im nördlichen Nachbarland und begrüsste einzelne Presseaktionen in der Schweiz, indem er sich erfreut gezeigt habe, «dass die ‹Thurgauer Zeitung› offen der Meinung Ausdruck gegeben habe, Göring sei ein Brandstifter.» Zit. nach Weber, Schweiz im Nervenkrieg, S. 32.

[45] Ebd., S. 31f.

[46] Bereits gut zehn Jahre früher hiess es im 25-Punkte-Programm der NSdAP vom Februar 1920 beispielsweise unter Punkt 23: «Wir fordern den gesetzlichen Kampf gegen die bewusste politische Lüge und ihre Verbreitung durch die Presse. […] Zeitungen, die gegen das Gemeinwohl verstossen, sind zu verbieten.» Aus: Das Parteiprogramm. Wesen, Grundsätze und Ziele der NSdAP, Rosenberg Alfred (Hrsg.), München 1941, S. 15 ff. Zit. nach: Der Nationalsozialismus. Dokumente 1933 – 1945, Hofer Walther (Hrsg.), Frankfurt a. M. 1979, S. 30, (Originalausgabe 1957).

Beginn weg darstellte, sieht die Presse nicht als «vierte Macht» im Staat, die die Regierungstätigkeit kontrollieren soll.[47] Nein, da der totalitäre Staat «ein Staat der totalen Verantwortung» sei, fordere dieser auch «die totale Inpflichtnahme jedes einzelnen für die Nation».[48] Unter dieser Prämisse fand dann auch ein grosser Teil des zwischen dem Deutschen Reich und der Schweiz ausgetragenen Pressekrieges statt. Von deutscher Seite wurden der Schweizer Presse wiederholt eine feindseelige Gesinnung gegen die deutsche Regierung sowie gegen das deutsche Volk vorgeworfen. Dabei hatten die deutschen Behörden neben den auflagestarken grossen Tageszeitungen[49] und den grenznahen Zeitungen[50] insbesondere die sozialdemokratischen und kommunistischen Presseerzeugnisse im Visier.[51] Allgemein war die Schweizer Presse deshalb für das Deutsche Reich besonders interessant, da diese ja auch in deutsch erschienen und somit von der deutschen Bevölkerung einfach verstanden wurden.

Angesichts der ständigen Verschärfung des Pressekonfliktes zwischen der Schweiz und ihrem nördlichen Nachbar erliess der Bundesrat am 26. März 1934, gestützt auf Art. 102, Ziff. 8 und 9 der Bundesverfassung[52] einen Beschluss, wonach «Presseorgane, die durch besonders schwere Ausschreitungen die guten Beziehungen der

[47] Dies zeigte ganz deutlich der Erlass des Schriftleitergesetzes, welches Hitler am 4. Oktober 1933 erliess (knapp zwei Wochen früher war bereits das Reichskulturkammergesetz erlassen worden). Im Schriftleitergesetz heisst es unter anderem: «§ 1. Die im Hauptberuf oder auf Grund der Bestellung zum Hauptschriftleiter ausgeübte Mitwirkung an der Gestaltung des geistigen Inhalts der im Reichsgebiet herausgegebenen Zeitungen und politischen Zeitschriften durch Wort, Nachricht oder Bild ist eine in ihren beruflichen Pflichten und Rechten vom Staat durch dieses Gesetz geregelte öffentliche Aufgabe. […] § 5. Schriftleiter kann nur sein, wer: […] 3. arischer Abstammung ist und nicht mit einer Person nichtarischer Abstammung verheiratet ist, […] 7. die Eigenschaften hat, die die Aufgabe der geistigen Einwirkung auf die Öffentlichkeit erfordert […].» Aus: Reichsgesetzblatt, Jg. 1933, Teil I, Nr. 111, S. 713ff. Zit nach: Hofer, Nationalsozialismus, S. 90f.

[48] Aus: Forsthoff Ernst, Der totale Staat, Hamburg 1933, S. 42. Zit. nach: Hofer, Nationalsozialismus, S. 83f.

[49] Beispielsweise die «Neue Zürcher Zeitung».

[50] Beispielsweise «Basler Nachrichten» und «National-Zeitung» (beide Basel).

[51] So schrieben beispielsweise die kommunistischen Schweizer Zeitungen «Kämpfer» und «Vorwärts» schon vor dem Februar 1934 von «bestialischen Mordtaten» Hitlers beziehungsweise von den «blutigen Tatzen des Henkers Göring» oder gar von der deutschen Regierung als einer «Bande von Mördern». Zit. nach: Nef, Bericht des Bundesrates, S. 18.

[52] Ziff. 8: «Er [der Bundesrat, Anmerkung des Autors] wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehung, […]» und Ziff. 9: «Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.»

Schweiz zu anderen Staaten gefährden»[53], verwarnt – bei Nichtbefolgung der Verwarnung – für bestimmte Zeit verboten werden konnten. Diese legislatorische Reaktion der schweizerischen Landesregierung kam einem «schwierigen politischen Balanceakt»[54] gleich. Denn durch die Bindung an das bestehende völkerrechtliche Neutralitätsrecht konnte dieser Einschnitt nicht begründet werden. Vielmehr handelte es sich um eine Anpassung der schweizerischen Pressefreiheit an die aggressiv geführte nationalsozialistische Pressefehde.[55] Denn mit der Möglichkeit, einzelne Presseerzeugnisse aufgrund ihrer antinationalsozialistischen Äusserungen strafrechtlich zu verfolgen oder gar zu verbieten, anerkannte die schweizerische Landesregierung indirekt auch ihre Verantwortung für die Schreibweise der Zeitungen. Damit übernahmen die schweizerischen Behörden – bewusst oder unbewusst – einen Teil der Argumentation, wie sie vom Deutschen Reich vertreten wurde.[56] Innenpolitisch führte dieser Bundesbeschluss zu einigen Diskussionen, insbesondere auch deshalb, weil es die oberste Landesbehörde unterlassen hatte, im Vorfeld des Beschlusses die Vertreter der Schweizer Presse anzuhören.[57]

[53] Der BRB vom 26. 3. 1934 ist im Anhang abgedruckt.

[54] Ihle, Journalistische Landesverteidigung, S. 51.

[55] In seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation über die schweizerische Wirtschafts- und Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg führt Karl Brugger aus, dass der neutrale Staat völkerrechtlich verpflichtet ist, die Beleidigung eines fremden Staatsmannes durch eine einheimische Zeitung zu verfolgen, allerdings nur dann, wenn die ausländischen Behörden den Staat auf diplomatischem Wege dazu auffordern. Der Bundesratsbeschluss vom 26. März 1934 kehrte nun die Pflicht gerade um: Indem er von selbst aus aktiv werden konnte, bot er dem Ausland den Anschein, dass von nun an der Staat direkt für Presseverfehlungen verantwortlich war, wenn er nicht gegen sie einschritt. Brugger zieht deshalb bewusst eine Grenze zwischen völkerrechtlich begründetem Neutralitätsrecht und der autonom vom einzelnen Staat vollzogenen Neutralitätspolitik. Diese ist völkerrechtlich nicht verbindlich. Brugger Karl, Wirtschafts- und Pressepolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und der schweizerische Neutralitätsstatus, Diss. Tübingen 1952.

[56] Die reichsdeutsche Argumentation forderte, dass nicht nur die staatlichen Handlungen neutral erfolgen mussten (was allgemein als Neutralitätspflicht bezeichnet wird), sondern dass auch die individuellen Handlungen des Bürgers, der Bürgerin Rücksicht auf die Neutralität ihres Landes nehmen mussten. Diese Argumentation kann im Rahmen der staatsrechtlichen Diskussion als unhaltbar bezeichnet werden. Siehe dazu: Brugger, Wirtschafts- und Pressepolitik, sowie Nef, Bericht des Bundesrates, S. 115–146.

[57] Aufgrund der «Entrüstung» (Ihle, Journalistische Landesverteidigung, S. 51), welche dieser Bundesbeschluss auslöste, sah sich der Bundesrat gezwungen, eine konsultative Pressekommission zu bilden, welche fortan bei der Ergeifung leichterer Massnahmen mitwirkte. Die Pressekommission bemühte sich anfangs immer wieder, die Zeitungen nur dann zu verwarnen, wenn diese beleidigende

Trotz des Bundesratsbeschlusses vom 26. März 1934 verschärfte sich der Pressekonflikt zwischen dem Deutschen Reich und der Schweiz zusehends:

- 1934 wurden im Deutschen Reich erstmals im grossen Stil schweizerische Zeitungen für längere Zeit verboten.[58]
- Ab 1936/37 startete das Deutsche Reich eine regelrechte Pressekampagne, mit welcher sie vorerst den faktischen Neutralitätswillen des Schweizer Volkes, später auch die Legitimität der schweizerischen Neutralität allgemein in Zweifel zog.
- 1937 fanden in der Schweiz zwei Konferenzen zwischen Pressevertretern der beiden Länder statt.[59] Ziel dieser Verhandlungen sollte es sein, die Pressebeziehungen wieder zu normalisieren und Falschmeldungen zu verhindern. Aus Sicht von Nationalrat Markus Feldmann – er war Teilnehmer an den Verhandlungen, gingen die deutschen Forderungen an die Schweizer Presse aber zu weit, so dass er in seinem Bericht an den Zentralvorstand des Vereins der Schweizer Presse folgendes schrieb:

  «4. Die Haltung des deutschen Propagandaministers, des Reichspressechefs der NSDAP am Nürnberger Parteitag, sowie die neuestens gegen den schweizerischen Korrespondenten Böschenstein ergriffenen Massnahmen deuten darauf hin, dass man deutscherseits auf eine Entspannung der Pressebeziehungen zwischen den beiden Ländern keinen Wert legt, es sei denn, dass eine solche Entspannung in erster Linie auf Kosten der Bewegungsfreiheit der schweizerischen Presse zu erreichen wäre. Unter diesen Umständen hält die für die Pressebesprechungen mit Deutschland ernannte Delegation des Vereins der Schweizer Presse eine Weiter-

Äusserungen gegen ein Staatsoberhaupt oder eine Regierung enthielten. Allerdings muss man klar festhalten, dass mit dem Herannahen des Kriegsausbruchs die Wirkung des Bundesratsbeschlusses vom 26. März 1934 zunehmend auf den Neutralitätsbegriff ausgedehnt wurde.

[58] Dies insbesondere, weil die Schweizer Zeitungen mit scharfen Worten die Niederschlagung der sogenannten «Röhm-Revolte» von Ende Juni kommentierten. Im Anschluss darauf wurden die meisten eidgenössischen Zeitungen im Deutschen Reich für längere Zeit verboten. Kurzen Perioden der Zulassung folgten immer wieder längere Zeiten des Verbots. Gegen die deutschen Einfuhrverbote für schweizerische Zeitungen reagierten die eidgenössischen Behörden nur zögerlich. Siehe Weber, Schweiz im Nervenkrieg, S. 51–59.

[59] Es handelte sich dabei um Verhandlungen einer Delegation des Vereins der Schweizer Presse mit Vertreter der reichsdeutschen Presse. Die beiden Unterredungen fanden im Februar 1937 in Konstanz und im Juli 1937 in Luzern statt. Weitere Einzelheiten zu den Verhandlungen sind bei Nef, Bericht des Bundesrates, S. 34 ff. verzeichnet.

führung der in Frage stehenden Verhandlungen als inopportun, wenigstens für so lange, als auf deutscher Seite nicht in vermehrtem Masse ein Entgegenkommen gezeigt wird.»[60]

Die Haltung des Bundesrates in dieser Zeit ist geprägt von zahlreichen Widersprüchen. So fordern beispielsweise Bundesrat Giuseppe Motta und sein Amtskollege Heinrich Häberlin bereits im Frühjahr 1933 die schweizerischen Zeitungen zu vermehrter Rücksichtnahme gegenüber den Repräsentanten des Deutschen Reiches auf[61], obwohl das völkerrechtliche Neutralitätsrecht klar unterscheidet zwischen den Äusserungen einer öffentlichen Stelle und denjenigen von Privaten, also auch von den schweizerischen Zeitungen.

Eine ähnliche Tendenz der bundesrätlichen Unsicherheit ergibt auch die Analyse der Haltung der obersten Landesbehörde ab dem Jahre 1937, als von deutscher Seite explizit auf die Pflichten des Neutralen hingewiesen wurde. Nach deutscher Ansicht musste der Bundesrat darum besorgt sein, gegen Deutschland gerichtete kritische Stimmen zu verbieten, da dies sonst dem Neutralitätsrecht widerspreche. Auch hier zeigte sich die verunsicherte, schwankende Haltung der schweizerischen Bundesregierung. Wiederholt hielten die Mitglieder des Bundesrates fest, dass das Neutralitätsrecht nur die öffentlichen Stellen, nicht aber den Privaten zu einer gewissen Haltung verpflichte, allerdings müsste in diesen schweren Zeiten auch der Einzelne Mass halten in seinen Äusserungen gegenüber anderen Staaten und Regierungen.[62] Damit lehnte der Bundesrat

[60] Bericht der Verhandlungsdelegation zuhanden des Zentralvorstandes des Vereins der Schweizer Presse vom 19. November 1937. Zit. nach: Weber, Schweiz im Nervenkrieg, S. 74.

[61] «Die Presse ist für uns auch eine Crux. Der Ton überschreitet manchmal das Erlaubte.» Bundesrat Giuseppe Motta im Nationalrat am 5. April 1933 anlässlich der Beantwortung der Motion. Oder: «Da müssen wir doch allen Ernstes an die Presse appellieren, dass sie sich Selbstzucht auferlege. Sie mag in ihrem Kampf sachlich weit gehen. Sie mag Leute, die nicht an der Spitze eines Staates stehen, auch mit unsanfteren Händen anrühren. Aber sie soll Halt machen vor dem, der nicht nur um seiner Person willen von uns geschont werden muss, sondern weil er Repräsentant einer fremden Nation, eines fremden Staates ist, mit dem wir in diesen schweren Zeiten in freundlichem Verkehr bleiben sollen.» Bundesrat Heinrich Häberlin im Nationalrat am 11. April 1933 anlässlich der Entgegennahme einer Motion. Beide Bundesräte drohten ansonsten mit der Heranziehung des Artikels 102 BV um «Presseverfehlungen» zu ahnden. Beide Aussagen zit. nach: Weber, Schweiz im Nervenkrieg, S. 32.

[62] So meinte zum Beispiel Bundesrat Motta im Oktober 1938 während einer öffentlichen Rede in Locarno: «Die Neutralität [...] ist eine Doktrin des Staates, nicht des Individuums; aber sie legt auch dem Individuum die gebieterische Pflicht des Masshaltens und der Überlegung auf.» Zit. nach: Nef, Bericht des

gegen aussen die deutsche Konzeption der Gesinnungsneutralität wiederholt ab. Gleichzeitig machten verschiedene Vertreter der Landesregierung aber auch immer wieder darauf aufmerksam, dass sich die Schweizer Presse im Interesse des Landes zurückhalten sollte.

Der weitere Verlauf der aggressiven Aussenpolitik des Deutschen Reiches bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges änderte an der Pressekonfrontation zwischen der Schweiz und dem Dritten Reich grundsätzlich nichts mehr. Ende der 30-er Jahre waren praktisch alle Schweizer Zeitungen im nördlichen Nachbarstaat verboten. Und im Inland wurden zunehmend nicht mehr bloss sogenannt beleidigende Äusserungen der Schweizer Presse gerügt, sondern auch solche, die der neutralitätspolitischen Haltung des Bundesrates allgemein stark zuwiderliefen. Dass darunter insbesondere sozialdemokratische und kommunistische Presseerzeugnisse litten, wird auch aus dem Beispiel Olten ersichtlich.

Überschrieben ist dieses Unterkapitel mit dem Titel «Institutionalisierung der Pressekontrolle». Der Titel wiederspiegelt die Tatsache, dass es sich bei der Pressekontrolle nicht um ein Regime handelte, welches urplötzlich und ohne Vorwarnung eingeführt wurde. Vielmehr entspricht die Konzeption der Pressekontrolle (insbesondere diejenige des Armeekommandos) zu weiten Teilen der modifizierten Pressekontrolle des Ersten Weltkrieges.[63] Zudem wurde die Pressefreiheit, wie sie in Art. 55 der Bundesverfassung garantiert ist, schrittweise beschnitten. Denn der Bundesratsbeschluss vom 26. März 1934 muss eindeutig als Vorläufer der Pressekontrolle betrachtet werden, stimmte der inhaltliche Teil doch

Bundesrates, S. 135. Wiederum Bundesrat Motta äusserte sich am 14. Dezember 1938 im Nationalrat folgendermassen: «Wir lehnen die in gewissen deutschen Zeitungen und Zeitschriften verkündete Lehre ab, welche die Neutralität des Staates mit der Neutralität des einzelnen Individuums zu vermengen sucht. Grundsätzlich ist einzig der Staat neutral. Er wird es immer mit Festigkeit sein. Der Bürger bleibt in seinen Anschauungen und in seinem Urteil frei. Objektive Kritik ist ihm stets gestattet. Wir verlangen von ihm, sich im Interesse des Landes einer freiwilligen Zucht zu unterziehen hinsichtlich der Art und Weise, seine Gedanken auszusprechen.» Zit nach: Nef, Bericht des Bundesrates, S. 136f.

[63] Erstaunlicherweise wurden aber gerade die Erfahrungen, die man im Ersten Weltkrieg mit der Pressekontrolle gemacht hatte, nicht oder nur ungenügend berücksichtigt. Insbesondere die Unterscheidung der Pressekontrolle für den Fall der bewaffneten Neutralität und den tatsächlichen Kriegszustand wurde in den Vorarbeiten des Armeekomandos nicht vorgenommen. Anstelle dessen spekulierte die Armeeführung zulange mit der Einführung der allgemeinen Vorzensur – was zu Beginn der Pressekontrolltätigkeit zu einiger Verwirrung führte (siehe beispielsweise: Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 24).

weitgehend überein mit Weisungen und Erlassen des Bundesrates respektive der APF, wie sie nach Kriegsbeginn wiederholt an die Presse gerichtet wurden.[64]

2.2. Die Pressekontrolle als Institution (September 1939 bis Sommer 1944)

Im vorliegenden Unterkapitel wird aufgezeigt, wie die Pressekontrolle als Institution in der Schweiz verankert und weiter ausgebaut wurde.

Nachdem das Deutsche Reich seine Truppen am 11. März 1938 in Österreich, am 1. Oktober 1938 (nach der Münchner Konferenz) in den sudetendeutschen Gebieten der Tschechoslowakei einmarschieren liess und darauf am 15. März 1939 die restlichen tschechoslowakischen Gebiete besetzt hatte, war die Hoffnung auf einen friedlichen Fortlauf der europäischen Geschichte kaum mehr wahrscheinlich.[65] Unterstrichen wurden diese Befürchtungen durch den sogenannten «Stahlpakt», den das Deutsche Reich am 22. Mai 1939 mit dem faschistischen Italien einging, und durch den deutsch-sowjetischen Nichtangriffspakt vom 23. August 1939. Nachdem die deutsche Wehrmacht am 1. September 1939 in Polen einmarschiert war, erklärten Frankreich und Grossbritannien dem Deutschen Reich am 3. September 1939 den Krieg. Wie gestaltete sich nun die Einführung der Pressekontrolle in der Schweiz vor dem Hintergrund des Kriegsbeginnes? Es wird im folgenden nur eine gestraffte Darstellung geliefert, da die nationale Ebene der Pressekontrolle schon mehrfach untersucht wurde.[66]

Bereits am Vorabend des Zweiten Weltkrieges machten sich Probleme über die Ausgestaltung der künftigen Pressekontrolle bemerkbar. So drängte die schweizerische Armeeführung von Beginn an auf die Einführung der allgemeinen Vorzensur für die einheimischen Presseerzeugnisse.[67] Dies aus zwei Gründen:

[64] So beispielsweise die «Grundsätze der Pressekontrolle», welche die APF am 6. Januar 1940 veröffentlichte (s. Anhang). Unter Punkt 2 und 3 hiess es dort: «2. Jede Zeitung darf ihre Meinung und ihr Urteil äussern, soweit sie sich auf zuverlässige Quellen stützt und frei ist von Beleidigungen. 3. Kritik ist erlaubt, soweit sie sachlich und in massvoller Weise ausgeübt wird.» Zit. nach: Schmidlin, Presse-Vorzensur als Strafmassnahme, S. 155.

[65] In der Folge der deutschen Annexion Österreichs erklärte die Schweiz am 14. Mai 1938 ihre Rückkehr zur «uneingeschränkten Neutralität».

[66] Siehe die Publikationen von Ihle, Kreis, Nef und Weber.

[67] Mit Bezug auf den Bericht des Bundesrates aus dem Jahre 1946, welcher von Nef verfasst wurde, hält Weber fest: «Das sechste Kapitel des bundesrätlichen

- Heeresleitung und politische Behörden verpassten es, aus dem Ersten Weltkrieg die Lehre zu ziehen, dass die Pressekontrolle auch für den Zustand der bewaffneten Neutralität geplant werden musste.
- Die Heeresleitung, welche mit der Ausarbeitung der Pressekontrolle beauftragt wurde, richtete diese vor allem auf die rein militärischen Bedürfnisse nach Geheimniswahrung und Verschwiegenheit aus, so «dass die politische Seite weniger beachtet blieb»[68].

Weber kritisiert denn auch die einseitig organisatorische Planung, die vom Armeestab vorangetrieben wurde. So hätten beispielsweise Normen gefehlt, die geregelt hätten, «wie die geistige Mechanik des Zensierens [...] und wie beispielsweise eine Einheitlichkeit der Doktrin»[69] zu erreichen gewesen wäre.

Ende Juli 1939 versandte die Generalstabsabteilung an die 13 Territorialkommandanten geheime Anweisungen über die Organisation der Pressekontrolle, die unter der Leitung der Abteilung für Presse und Funkspruch (nachfolgend APF genannt) durchgeführt werden sollte. Laut diesen Anweisungen kamen als verantwortliche Zensoren nur solche Personen in Frage, «die, abgesehen von der nötigen Erfahrung, Bildung und Eignung, auch über anerkanntes öffentliches Ansehen verfügen» würden; es solle demnach namentlich unter Kreisen der «Hoch- und Mittelschulprofessoren, Richterkollegien, überdies unter anerkannten Fachleuten der Presse, Redakteure und Verleger» Umschau gehalten werden. «Verlegenheitsnominationen können nicht in Frage kommen.»[70] Desweiteren forderte dieses Schreiben die Territorialkommandanten auf, «für die Einführung der generellen Vorzensur im Kriegsfall sofort die nötigen Vorbereitungen zu treffen»[71].

Berichtes [...] legt eingehend dar, wie die Generalstabsabteilung auf Grund von Vorarbeiten, die bis auf das Jahr 1921 zurückreichten, für den Fall eines neuen Krieges sich ausschliesslich auf das System einer allgemeinen Vorzensur der Presse festgelegt hatte.» Weber, Schweiz im Nervenkrieg, S. 124.

[68] Nef, Bericht des Bundesrates, S. 186. Der von Nef verfertigte und vom Bundesrat 1946 veröffentlichte Bericht versucht mehrmals die Vorgehensweise der politischen und militärischen Behörden zu verteidigen. Etwa dort (S. 195), wo Nef meint: «In Kenntnis der Vorarbeiten der Generalstabsabteilung, die bis in die Jahre des ersten Weltkrieges zurückreichten, wird man es verstehen, dass auch 1939 einzig die umfassende Vorzensur für die Presse vorgesehen und organisatorisch vorbereitet wurde.» Bedenkt die Leserin, der Leser aber, dass die Problematik der allgemeinen Vorzensur bereits nach dem Ersten Weltkrieg wiederholt diskutiert wurde, so erscheint diese Äusserung Nefs unverständlich, zumindest fragwürdig.

[69] Weber, Schweiz im Nervenkrieg, S. 125.

[70] Aus einem Schreiben der Generalstabsabteilung zuhanden die 13 Territorialkommandanten vom 24. Juli 1939, zit. nach: Nef, Bericht des Bundesrates, S. 196.

Erst auf Geheiss des Bundesrates wurde die geplante allgemeine Vorzensur durch die Nachkontrolle ersetzt[72] und die Kompetenz zur Einführung der Vorzensur erteilte sich der Bundesrat selbst und entzog sie so dem Militärkommando.[73] Entsprechend dem Willen des Bundesrates erliess die Abteilung für Presse und Funkspruch am 6. September 1939 zuhanden der Pressechefs der Territorialkreise eine Anweisung, welche dahingehend informierte, dass die allgemeine Vorzensur nicht eingeführt werde und die Anordnung einer derart weitgehenden Massnahme in der alleinigen Kompetenz der Landesregierung liege.

Nachdem am 8. September zuerst der Bundesrat seinen Beschluss über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtendienstes erlassen hatte, veröffentlichte der Leiter der APF, Oberst Eugen Hasler, noch am selben Tag den sogenannten Grunderlass.[74] Diese beiden Erlasse bildeten eigentlich bis Kriegsende das Gerüst der eidgenössischen Pressekontrolle und wurden erst nach Beendigung des Krieges aufgehoben.[75] Der Bundesrat übertrug mit seinem Beschluss die Aufgabe der Pressekontrolle grossmehrheitlich der Armeeführung, behielt sich aber die wichtigsten Entscheide – namentlich die Verhängung der allgemeinen Vorzensur (Art. 3) oder die Möglichkeit, selbst Weisungen zu erlassen (Art. 7) – vor. Somit nützte der Bundesrat die Organisationsstruktur und die personellen Ressourcen der Armee, überliess ihr die tägliche Kontrolle der unzähligen Presseerzeugnisse und des Radios, behielt sich selbst aber die höchsten Kompetenzen vor.

[71] Ebd., S. 197. Über die geplante Organisationsform der Zensurstelle finden sich relativ detaillierte Angaben bei Nef, Bericht des Bundesrates, S. 196ff.

[72] Aus dem Bericht des Bundesrates geht nicht hervor, was schliesslich den Bundesrat dazu veranlasst hat, seine liberalere Haltung der Nachkontrolle gegen die restriktive Vorzensur, wie sie dem Armeestab vorschwebte, durchzusetzen. Kreis meint, dass dies vor allem aufgrund der entschiedenen Haltung der sozialdemokratischen Fraktion erfolgt sei, die ihre Zustimmung zum Vollmachtenbeschluss von der Nichteinführung der Pressevorzensur abhängig gemacht habe. Siehe dazu: Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 24 f.

[73] Siehe Art. 3 des Bundesratsbeschlusses über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtendienstes vom 8.9.1939. Der betreffende Bundesratsbeschluss ist im Anhang abgedruckt.

[74] Der Bundesratsbeschluss vom 8. September stützte sich auf den Vollmachtenbeschluss der Bundesversammlung vom 30. August. Der BRB ist im Anhang abgedruckt. Oberst Eugen Hasler war Zivilrichter am Bundesgericht in Lausanne.

[75] Als wichtige Erlasse sind hier noch aufzuzählen: Die Grundsätze der Pressekontrolle; Armeestab, Abteilung für Presse und Funkspruch vom 6.1.1940 sowie der BRB betreffend die Überwachung der schweizerischen Presse vom 31.5.1940 (beide Erlasse sind im Anhang abgedruckt). Im Dezember 1941 beschloss zudem der Bundesrat, dass die APF ab 1942 neu dem Bundesrat direkt und nicht mehr dem Armeestab unterstellt werde. Dies auch auf Wunsch des Generals.

Im Grunderlass berief sich die APF in der Einleitung und am Schluss auf die «gefahrdrohende Zeit» und forderte dazu auf, «jede Störung der Geschlossenheit des Schweizervolkes in seinem Willen zur Verteidigung des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität»[76] zu verhindern. Des weiteren zählt der Grunderlass die Verbote, Ausnahmen und Massnahmen auf, die für die Presseerzeugnisse gelten. Grob können die Verbote folgendermassen dargestellt werden:

- Keine Veröffentlichungen, welche die Unabhängigkeit der Schweiz und die Aufrechterhaltung der Neutralität gefährden.
- Keine Veröffentlichung, welche das militärische Geheimnis (Truppenstärke, Truppenzusammensetzungen, Ausrüstung, militärische Handlungen, usw.) oder das Ansehen der Armee gefährden.
- Eingeschränkte Veröffentlichung von Nachrichten über wehrwirtschaftliche Belange (Ein- und Ausfuhren von wichtigen Produkten).
- Keine Veröffentlichung von Gerüchten oder Vermutungen zu obigen Bereichen.

In der Debatte zum ersten Vollmachtenbericht des Bundesrates – aber auch in den Diskussionen der Vollmachtenkommission[77] – Ende 1939 trat deutlich zutage, dass von der überwiegenden Mehrheit der Parlamentarier die Pressekontrolle an sich nicht abgelehnt wurde. Vielmehr kritisierten sie die «Militarisierung» dieser an und für sich politischen Aufgabe. Zudem bezweifelten zahlreiche Abgeordnete, ob militärische Stellen überhaupt geeignet seien, die Pressekontrolle durchzuführen. Denn dass es sich dabei um einen staatsrechtlich kritischen Eingriff der öffentlichen Hand in die Grundrechte der Bürger handelte, war den meisten klar. So meinte der sozialdemokratische Nationalrat Johannes Huber anlässlich der Nationalratsdebatte vom 5. Dezember 1939, er könne es nicht unterstützen, «dass eine solche Machtfülle militärischen Instanzen überantwortet wird, und zwar in Angelegenheiten, in denen militärischen Instanzen die nötige Qualität fehlt. Dass wir mit dieser Kritik recht haben, beweist die Praxis, vor allem jene gewisser Territorialkommandos und ihrer Pressestellen, aber auch der obersten Stelle.»[78]

[76] Grunderlass der Abteilung für Presse und Funkspruch beim Armeestab vom 8. September 1939, zit. nach: Schmidlin, Die Presse-Vorzensur als Strafmassnahme, S. 152 ff.

[77] Art. 5 des Vollmachtenbeschlusses vom 30. August 1939 sah vor, dass der Bundesrat dem Parlament jeweils in der Juni- und der Dezembersession Bericht erstatten musste über die Entscheide, die er aufgrund des Vollmachtenbeschlusses getroffen hatte. Das Parlament entschied danach über die weitere Gültigkeit der betreffenden Entscheide. Vor der Parlamentsdebatte orientierte der Bundesrat jeweils die Vollmachtenkommission über gefällte Entscheide.

In gleicher Art und Weise doppelte der ebenfalls sozialdemokratische Nationalrat Hans Oprecht nach:

«Ich glaube, dass die heutige Art und Weise der Regelung der Kontrolle unseres Zeitungswesens deswegen unglücklich ist, weil sie in höchster Stelle einigen Obersten übertragen worden ist. Ich habe nichts gegen die Herren Obersten einzuwenden, aber ich frage Sie, wie soll ein Oberst besonders qualifiziert sein, die Presse zu kontrollieren und zu beaufsichtigen? [...] Ich bin der Meinung, dass es besser wäre, die Ausübung der Kontrolle über die Tätigkeit der Presse der Presse selbst an die Hand zu geben. Die Presse selbst soll durch eine entsprechende Organisation dafür sorgen, dass keine Übermarchungen erfolgen. Aber die Tendenz der Abteilung Presse ist eine andere.»[79]

Die teilweise heftigen Angriffe – besonders durch die sozialdemokratischen Nationalräte – hatten zum Ziel, die Superiorität der politischen gegenüber den militärischen Behörden im Bereich der Pressekontrolle zu erreichen und zu gewährleisten. Wohl zu Recht, wenn man sich den vorwiegend politischen Charakter der Pressekontrolle vor Augen hält.

Aber auch Einzelfälle der pressekontrollrechtlichen Tätigkeit boten immer wieder Anlass zu Angriffen gegen Bundesrat, Armeestab und APF. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen in der vorberatenden Kommission wurde die Genehmigung des betreffenden Bundesratsbeschlusses durch die Bundesversammlung auf die nächste Session vom Februar und März 1940 verschoben.

Anlässlich der Frühjahrssession von National- und Ständerat beantragten die Vollmachtenkommissionen der beiden Räte die Zustimmung des Parlamentes zum Beschluss vom 8. September 1939. Allerdings unter dem Vorbehalt, dass folgende Wünsche, die in der Diskussion zutage getreten waren, verwirklicht würden:

- engere Fühlungnahme/Zusammenarbeit der APF mit den Vertretern der Schweizer Presse,
- engerer Kontakt zwischen Bundesrat und APF, «wobei das Primat des Bundesrates gewahrt bleibt»[80], und
- Ausbau des Rekursrechtes.

Der Bundesrat kündigte daraufhin an, verschiedene Änderungen betreffend die Pressekontrolle an die Hand zu nehmen. Insbesondere

[78] Zit. nach Nef, Bericht des Bundesrates, S. 203.
[79] Ebd., S. 203.
[80] Nef, Bericht des Bundesrates, S. 204.

erklärte sich Bundesrat Johannes Baumann (Vorsteher des EJPD) bereit, den Einfluss der Pressevertreter auf die Kontrolltätigkeit zu stärken und das Rekursrecht für Presseerzeugnisse auszubauen. Damit versprach der Bundesrat eine Neuorganisation der APF in genau jenen Punkten, die im Parlament gefordert wurden. Zudem versicherte der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements den Nationalräten, dass die Suprematie der politischen Behörden gesichert sei.[81] Die APF selbst reagierte auf die Kritik in der Dezember-Sitzung der beiden Vollmachtenkommissionen und auf die Vorwürfe von Presse-Vertretern, wonach die Auslegung der Verbote in den neutralitäts- und aussenpolitischen Bereichen unklar sei.[82]

Mit den «Grundsätzen der Pressekontrolle»[83], erlassen am 6. Januar 1940, sollte die Einschränkung in der Bericherstattung über Neutralitäts- und aussenpolitische Belange konkretisiert werden.

Anscheinend enttäuscht durch die harrsche Kritik im Parlament trat Oberst Eugen Hasler im März 1940 als Chef der APF zurück.[84] Nach einer personell unklaren Interimszeit[85] übernahm anschliessend der Lausanner Anwalt und Infanterie-Oberst Victor Perrier den Chefpost der APF, welchen er bis Sommer 1942 innehatte. Für die letzten drei Kriegsjahre amtete danach Oberst Michel Plancherel als Pressekontroll-Chef.[86]

Endgültig stabilisiert wurde das pressekontrollrechtliche Regime im Frühsommer 1940. Wie bereits in der Debatte der Vollmachtenkommission im Dezember 1939 und in den Parlamentssitzungen im Februar/März 1940 angekündigt, erliess der Bundesrat am 31. Mai einen Beschluss betreffend die Überwachung der schweizerischen Presse.[87] Ziel des neuen Bundesratsbeschluss war die Ausdifferenzierung der verfahrensrechtlichen Ebene der Pressekontrolle. Es wurde im betreffenden rechtssetzerischen Akt erstmals eindeutig unterschieden zwischen sogenannten «leichten» und «schweren» Massnahmen, welche die Territorialpressechefs, respektive die APF,

[81] Detailliertere Informationen zur Parlamentsdebatte sind vor allem bei Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 312ff., zu finden.

[82] Siehe Verbote (Punkt 1.) im Grunderlass der APF vom 8. September 1939. Das Dokument ist im Anhang abgedruckt.

[83] Auch dieses Dokument ist im Anhang abgedruckt.

[84] Siehe Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 47.

[85] Siehe ebd., S. 47. Kreis spricht von mehreren «rotierenden Obersten», die sich in kurzem Turnus abgewechselt hätten.

[86] Er war zuvor bereits seit Kriegsausbruch in der APF tätig (unter anderem im Rechtsdienst und im Inspektorat) und leitete seit Oktober 1940 die Sektion Presse der APF.

[87] Dieser Bundesratsbeschluss ist im Anhang abgedruckt.

gegen fehlbare Presseerzeugnisse ergreifen konnten. Die leichten Massnahmen reichten von Weisungen, Geboten und Verboten im Einzelfall über die Verwarnung bis zu Beschlagnahmung einzelner Ausgaben.[88] Als schwere Massnahmen wurden bezeichnet: die öffentliche Verwarnung, die Verhängung der Vorzensur auf bestimmte oder unbestimmte Zeit sowie das vorübergehende oder dauerhafte Erscheinungsverbot.[89] Dem beanstandeten Presseerzeugnis wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 1940 auch das Rekursrecht gegen leichte und schwere Massnahmen eingeräumt. Zudem wurden die Rekursinstanzen festgehalten.

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 1940 erhielt die Pressekontrolle eine institutionelle Ausdifferenzierung, welche bis Kriegsende praktisch unverändert blieb. Einzig die Unterstellung der APF unter den Bundesrat auf den Jahreswechsel 1941/1942 brachte nochmals eine grössere Umstellung. Der Wechsel von der militärischen zur politischen Behörde war vom General schon mehrmals gefordert worden.[90] So schrieb Guisan bereits im Juni 1940 an den Vorsteher des EMD, Bundesrat Rudolf Minger:

«L'heure est venue de créer une situation nette. La censure préventive est le seul moyen qui l'autorise. Je la demande donc d'une façon formelle. Si le conseil fédéral ne devait pas prendre cette demande en considération, je ne pourrais plus exercer la surveillance de la presse par les moyens actuels.»[91]

[88] Wir werden dann in der Fallstudie über die Oltner Zeitungen sehen, welche Massnahmen sich wie auf die einzelnen Zeitungen auswirkten.

[89] Als schwerste Massnahme kann sicherlich das unbefristete und das befristete Erscheinungsverbot bezeichnet werden. Unter dem Regime der Pressekontrolle wurden folgende Presseerzeugnisse auf unbestimmte Zeit verboten (nach Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 451– 456):

- Neue Basler Zeitung (frontistisch): am 28. Dezember 1939 auf unbestimmte Zeit verboten.
- Freiheit (kommunistisch): am 28. Dezember 1939 auf unbestimmte Zeit verboten, im Januar 1945 neu erschienen.
- Le Travail/Droit du Peuple (sozialistisch): am 5. Juli 1940 vom Bundesrat auf unbestimmt Zeit verboten, im August 1944 neu erschienen.
- Neue Wege (religiös-sozial): am 8. Mai 1941 auf unbestimmte Zeit verboten.
- Grenzbote/Front (frontistisch): am 6. Juli 1943 vom Bundesrat auf unbestimmte Zeit verboten.

[90] Diese Unterstellung unter den Bundesrat hatte auf die personelle Besetzung der Kontrollbüros keinen Einfluss. Es ging nur darum, dass die APF nun direkt dem Bundesrat unterstellt war, womit das Armeekommando von dieser diffizilen Aufgabe befreit worden war. Dies hatte General Guisan mehrmals gefordert. Denn wenn die Presse nicht der allgemeinen Vorzensur unterstellt werden könne, sei sie für das Armeekommando nur eine Belastung (siehe beispielsweise Bonjour, Neutralität, Bd. IV, S. 421).

[91] Guisan an Minger, 21. Juni 1940, zit. nach: Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 42.

Diese Forderung nach der allgemeinen Vorzensur, verbunden mit der Drohung, wonach die Armee nicht mehr in der Lage sei, die Presseüberwachung zu verantworten, forderte den Bundesrat früher oder später zu einem Bekenntnis. Dies geschah dadurch, dass sich der Bundesrat wiederholt gegen die Einführung der Vorzensur verwehrte und eben auf Ende 1941 den Beschluss fasste, die Pressekontrolle direkt sich selbst zu unterstellen.

In den folgenden Kriegsjahren änderte sich am Regime der Pressekontrolle grundsätzlich nichts mehr. Im Art. 2 des ‹«Bundesratsbeschlusses über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtendienstes» vom 8. September 1939 war die flexible Handhabung der Pressekontrolle bereits vorgesehen.[92] Dies machte die Aufgabe für die Journalisten – was darf geschrieben werden und was nicht – ausserordentlich schwierig, schuf aber gleichzeitig für die Kontrollbehörden eine flexible Rechtsgrundlage. Auch durch die unzähligen Weisungen der APF und des Bundesrates zu bestimmten Ereignissen oder Themen entstand schliesslich eine Rechtsinstitution, welche den Begriff der Flexibilität vor jenen der Rechtssicherheit stellte. So schreibt beispielsweise Kreis:

«Die Kenntnisse der Überwachungspraxis im Informationsbereich lassen den Schluss zu, dass das Pressenotrecht seine Handhabung durch die Überwachungsstellen nicht eindeutig festlegte, sondern vielmehr eine Reihe von Bestimmungen, die sich konkurrenzierten, teils sogar ausschlossen, zur Verfügung stellte, damit man von Fall zu Fall auf sie zurückgreifen konnte. Dies gilt auch für die Rechtslage im Kommentierungsbereich.»[93]

Bis in den Sommer 1944 folgten nun Phasen der strengeren Handhabung des Pressenotrechts und solche, in welchen die Kontrollbehörden den Journalisten mehr Freiheit liessen. Zeitweise bewirkte die Flut der bundesrätlichen Weisungen[94] den «Übergang der Pressekontrolle in eine Presselenkung».[95]

Nicht zuletzt aufgrund des quantitativen Umfangs, den die Weisungen inzwischen angenommen hatten, veröffentlichte die APF am 30. März 1943 das sogenannte Kompendium. Dieses enthielt die aktuellen und gültigen Weisungen, welche die Presse zu berücksichtigen hatte.

[92] Art. 2 des betreffenden Bundesratsbeschlusses lautet: «Die anzuordnenden Massnahmen sind der jeweiligen Lage anzupassen.» Der BRB ist im Anhang abgedruckt.

[93] Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 202.

[94] Viele Weisungen hielten die Pressevertreter dazu an, auf ein Ereignis so zu reagieren, wie dies die politischen Behörden wünschten, beispielsweise durch die Unterlassung eines Kommentars zu einem bestimmten Ereignis.

[95] Weber, Schweiz im Nervenkrieg, S. 187.

2.3. Entinstitutionalisierung der Pressekontrolle (August 1944 bis August 1945)

Ab dem Spätsommer 1944 wurden die Fesseln der Pressekontrolle zögerlich gelockert. So strich die APF am 28. August einen Teil des Kompendiums und veröffentlichte eine gekürzte Neufassung. Am 15. Dezember des selben Jahres wurde schliesslich das Kompendium ganz abgeschafft. Auch zeigt sich bei der Durchsicht der verhängten Massnahmen gegen die schweizerischen Zeitungen, dass nach dem 5. Juni 1944 keine schweren Massnahmen mehr ausgesprochen wurden (also weder öffentliche Verwarnungen, noch Unterstellungen unter die Vorzensur oder gar Verhängung eines Erscheinungsverbotes).[96] Die definitive Aufhebung der Pressekontrolle wurde von Mai bis August 1945 in vier Schritten vollzogen:

- 8. Mai: Befehl der APF an die Territorial-Pressechefs keine schweren Massnahmen mehr zu verhängen.
- 24. Mai: Sitzung zwischen dem Justiz- und Polizeidepartement (JPD) und «Spitzen der Schweizer Presse»[97]. Daraufhin wurde am 29. Mai die Pressekontrolle auf politischem Gebiet abgeschafft.
- 6. Juni: Aufhebung einer Vielzahl militärischer Bestimmungen der Pressekontrolle
- 18. Juni: Aufhebung der gesamten Pressekontrolle, auch auf militärischem Gebiet.

Erst am 7. August wurde schliesslich auch noch der Bundesratsbeschluss vom 26. März 1934 über das Verbot der Beleidigung fremder Staatsmänner und Regierungen aufgehoben, so dass die umfassende Pressefreiheit ab diesem Datum wiederhergestellt war.

Im folgenden Unterkapitel soll nun der organisatorische Aufbau der Abteilung Presse und Funkspruch betrachtet werden.

2.4. Organisatorischer Aufbau der Abteilung Presse und Funkspruch

Wie bereits oben erwähnt, beschäftigte sich in der Zwischenkriegszeit vor allem der Armeestab mit der Vorbereitung einer künftigen Pressekontrollpolitik.[98] Obwohl die Mängel der Pressekontrolle im Ersten Weltkrieg bekannt waren[99], unterliessen es die politischen Behörden, Vorschläge für ein eventuelles, künftiges Presse-

[96] Siehe dazu Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 451– 456.
[97] Nef, Bericht des Bundesrates, S. 243.
[98] Siehe beispielsweise ebd., S. 192–199.
[99] Ebd., S. 190–192.

notrecht auszuarbeiten. Der Bericht Nef zeigt anschaulich, dass sich dadurch die schweizerischen Militärs – ohne Kontrolle durch die politischen Behörden – diesem staatspolitisch heiklen Gebiet annehmen konnten. Es ist folglich auch kaum verwunderlich, dass diese in der Zwischenkriegszeit verschiedene Organisationsskizzen anlegten, welche praktisch allesamt die «unbeschränkte Präventivzensur für alle Drucksachen, Presse, Anschlag, Bücher und so weiter»[100] vorsahen. Dass dabei grundrechtliche Überlegungen hinter militärische Konzeptionen zurückgestellt wurden, erstaunt eigentlich kaum. Die Richtung, welche die Generalstabsabteilung einschlagen wollte, zeigt sich anschaulich an folgendem Ausschnitt aus derselben Organisationsskizze aus dem Jahre 1924:

«Gerade die Presse mit ihrer Eigenschaft als Streitmittel, sowohl gegen aussen wie auch durch ihren Einfluss auf das eigene Volk, muss im Kriegsfalle für die Landesverteidigung nutzbar gemacht werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn man ihr die in Friedenszeiten garantierte Pressefreiheit nimmt oder sie zum mindesten stark beschränkt.»[101]

Als der Armeestab am 24. Juli 1939 interne Weisungen über die Durchführung der Pressekontrolle erliess, beinhalteten diese auch die allgemeine Vorzensur für den Fall der Kriegsmobilmachung. Erst durch die Ablehnung der Vorzensur durch den Bundesrat ein paar Tage später wurde so deren Einführung verhindert.[102]

Den Einfluss, den die oben erwähnte Organisationsskizze aus dem Jahre 1924 schliesslich auch noch bei der Einführung der Pressekontrolle 1939 hatte, lässt sich aber auch beispielhaft an den Forderungen der Militärs zeigen, wonach politische und militärische Pressekontrolle in einem künftigen Kriegsfall – anders als 1914 bis 1918 – zusammengeführt werden müssten. Zudem sei es auch «angemessen, dass von der militärischen Oberleitung aus das Zensurwesen organisiert wird. Es sind daher in einer Verordnung des Bundesrates über die Pressezensur die speziellen Weisungen hierüber dem Armeekommando vorzubehalten.»[103] Bei der Einführung der Pressekontrolle am 8. September 1939 wurden diese beiden Grundsätze eingehalten. So war die politische und die militärische

[100] Aus einer Organisationsskizze der Generalstababteilung aus dem Jahre 1924, zit. nach: Nef, Bericht des Bundesrates, S. 192.

[101] Ebd., S. 193.

[102] Kreis vermutet, dass der Bundesrat über diese interne Weisung des Armeestabes vom 24. Juli keine Kenntnisse hatte. Siehe Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 24.

[103] Organisationsskizze der Generalstabsabteilung von 1924; zit. nach: Nef, Bericht des Bundesrates, S. 194.

Kontrolle unter einem Dach zusammengefasst und der Bundesrat delegierte einen grossen Teil der Rechtssetzungskompetenzen an das Armeekommando, welches wiederum diese Kompetenzen an die Abteilung Presse und Funkspruch weitergab.[104]

2.4.1. Die Abteilung Presse und Funkspruch (APF) und deren Sektionen

Die Abteilung Presse und Funkspruch war direkt dem Generalstab unterstellt. Die Generalstabsabteilung der schweizerischen Armee benannte in der nicht veröffentlichten Organisation des Armeestabes vom 4. Januar 1939[105] erstmals eine Abteilung Presse und Funkspruch und schrieb dieser die Überwachung und allgemeine Vorzensur der schweizerischen Presse zu. Als Leiter der APF wurde Oberst Eugen Hasler, Bundesrichter, ernannt. Wie wir bereits gesehen haben, lief die Planung des Generalstabes auf die Verhängung der allgemeinen Vorzensur hinaus.[106]

Aus dem Organigramm der APF ist ersichtlich, dass das Inspektorat und dessen Leiter – in der Regel war dies der Vorsteher der APF – die zentrale Stelle besetzte. Das Inspektorat übte die Oberaufsicht über die dezentralen Pressechefs der Territorialkreise aus und sorgte für eine möglichst einheitliche Anwendung der Pressekontrolle. Zudem konnte das Inspektorat leichte Massnahmen gegen einzelne Presseerzeugnisse erlassen.

Auch schwere Massnahmen konnten provisorisch durch das Inspektorat angeordnet werden, bedurften aber danach der Bestättigung durch die Pressekommission. Verweigerte die Pressekommission dem Inspektorat die Zustimmung zu einer schweren Massnahme, so konnte dieses an die Eidgenössische Rekurskommission appellieren, die einen endgültigen Entscheid traf oder den Fall zur erneuten Prüfung an die Pressekommission zurückwies. Zudem war das Inspektorat Anlaufstelle für die Pressechefs bei den Territorialkreisen. Dem Inspektorat war der Rechtsdienst der APF beratend beigestellt. Dieser klärte vor allem juristische Sachverhalte. Leichte Massnahmen konnten aber nicht nur vom Inspektorat, sondern auch

[104] Siehe Bundesratsbeschluss und Grunderlass der APF vom 8. September 1939. Beide sind im Anhang abgedruckt.

[105] Bei Nef, Bericht des Bundesrates, S. 195 ist hier fälschlicherweise der 4. Januar 1938 angegeben. Aus dem Kontext lässt sich aber schliessen, dass es sich um einen Druckfehler handelt. Auch Kreis, Zensur und Selbstzensur, gibt auf S. 23 den 4. Januar 1939 als Datum an.

[106] Siehe Seiten 31–34 der vorliegenden Arbeit.

direkt durch die Pressechefs der Territorialkreise verhängt werden – was sich schliesslich als die häufigste Art der Intervention gegen Presseerzeugnisse herausstellte.

Die Pressekommission – auch sie entstand durch den Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 1940 – bestand aus drei Vertretern der APF und vier Pressevertretern. Wie bereits oben erwähnt, konnte sie provisorisch verhängte schwere Massnahmen des Inspektorates bestätigen oder aufheben. Zudem konnte sie auch auf eigene Initiative schwere Massnahmen aussprechen.

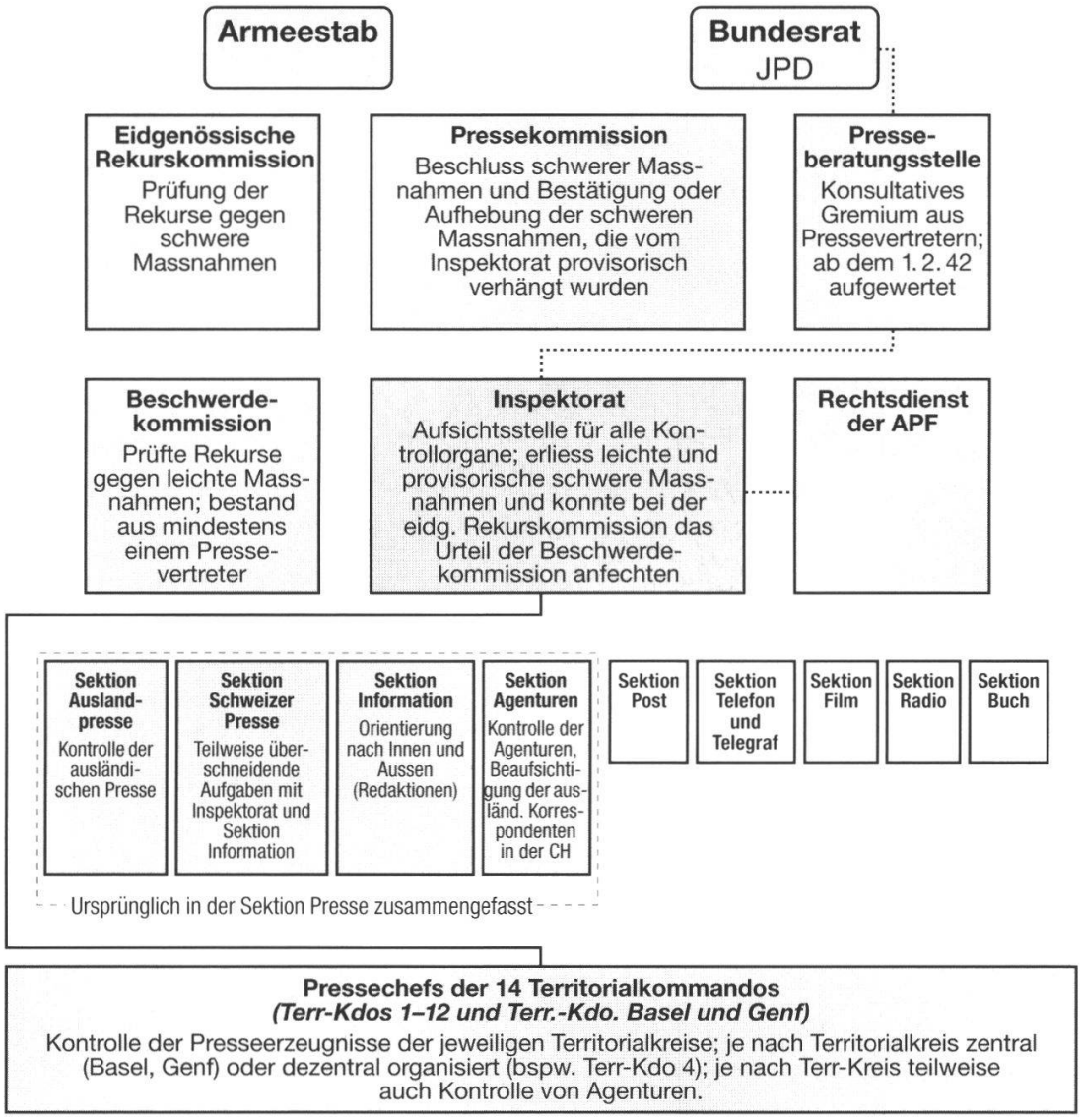

Diagramm 1: Organigramm der Abteilung Presse und Funkspruch. Die grau schraffierten Bereiche hatten direkt mit der Pressekontrolle zu tun (dunkelgrau: Inspektorat der APF). Die ausgezogene Linie zwischen Inspektorat und den Pressechefs der Territorialkreise soll die starken Einflussmöglichkeiten des Inspektorats zeigen. Die gepunkteten Linien deuten den rein konsultativen Charakter der Presseberatungsstelle und des Rechtsdienstes an.

Durch den Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 1940 wurde – auf Drängen des National- und Ständerates – endlich auch das Rekurswesen für die betroffenen Zeitungen geordnet und verbessert. So standen je nach Massnahme zwei unterschiedliche Rekursinstanzen zur Verfügung. Gegen die Verhängung leichter Massnahmen konnten die betroffenen Zeitungen bei der Beschwerdekommission rekurrieren; bei schweren Massnahmen mussten sie ihren Rekurs an die Eidgenössische Rekurskommission richten.[107]

Der konsultative Charakter der Presseberatungsstelle wird bereits im Organigramm der APF (s. Abbildung 1) hervorgehoben. Sie beriet sowohl den Bundesrat und die Armeeführung, als auch das Inspektorat im Zusammenhang mit medienpolitischen Sachfragen. Durch die Unterstellung der APF unter den Bundesrat im Februar 1942 wurde ihre Stellung stark aufgewertet.

Der APF selbst waren die nach Tätigkeitsbereichen aufgebauten Sektionen unterstellt.[108] Ursprünglich waren es deren sechs (Sektion Presse, Sektion Post, Sektion Telephon und Telegraph, Sektion Film, Sektion Radio, Sektion Buch), doch wurde die Sektion Presse schon bald nach Kriegsbeginn in folgende fünf eigene Sektionen aufgeteilt:

- Die Sektion Auslandpresse: Ihre Aufgabe bestand in der Kontrolle der ausländischen, importierten Zeitungen und Zeitschriften. Dabei war sie dezentral organisiert. In Bern wurden vor allem deutsche Presseerzeugnisse kontrolliert, in Chiasso die italienischen und in Genf die französischen und englischen.[109] Die Sektion Auslandpresse arbeitete eng mit der Postverwaltung zusammen.
- Die Sektion Schweizer Presse: Der Aufgabenbereich der Sektion Schweizer Presse überschnitt sich teilweise mit demjenigen der

[107] Die Beschwerdekommission stand unter dem Vorsitz des Chefs des Rechtsdienstes der APF. In der Beurteilung militärischer Fälle kamen eine weitere Militärperson sowie ein Vertreter der Presse hinzu; er musste Mitglied der Pressekommission sein. Bei der Beurteilung anderer Fälle (primär politischer) standen dem Chef des Rechtsdienstes zwei zivile Vertreter der Pressekommission zur Seite. Siehe Bunderatsbeschluss vom 31. Mai 1940, Art. 6. Die Eidgenössische Rekurskommission bestand aus fünf vom Bundesrat ernannten Mitgliedern, darunter dem Leiter, der Mitglied des Bundesgerichts war.

[108] Eine gute Übersicht über die Tätigkeitsbereiche der einzelnen Sektionen liefert Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 27–31.

[109] Kreis gibt für das erste Quartal 1942 folgende Vergleichszahlen an: in Genf wurden von 3672 kontrollierten französischen Zeitungsausgaben 7 beschlagnahmt, von 2049 englischen 139; in Bern von 6555 vorwiegend deutschen Zeitungsausgaben deren 328 und in Chiasso von 3219 italienischen 84. Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 31.

Sektion Information und den Aufgaben des Inspektorates.[110] So kontrollierte auch die Sektion Schweizer Presse – wie das Inspektorat – die inländischen Zeitungen und Zeitschriften und erstellte – wie die Sektion Information – Pressespiegel über die einheimischen Presseerzeugnisse.

- Die Sektion Information: Sie informierte sowohl gegen innen – Abteilungschef, Bundesrat und Armeestellen – über die Haltung der Schweizer Presse oder über einzelne Problembereiche, als auch gegen aussen – insbesondere die Redaktionen. Sie fungierte als eigentliche Pressestelle der APF, wobei sie den Redaktionen häufig Informationen zukommen liess, die nicht zur Veröffentlichung bestimmt waren.
- Die Sektion Agenturen: Sie kontrollierte die rund 50 Presseagenturen, welche die Bewilligung der APF erhalten hatten.[111] Des weiteren oblag der Sektion Agenturen die Überwachung der in der Schweiz akkreditierten Korrespondenten ausländischer Zeitungen.
- Die Sektion Kriegspresse: Sie ist nicht auf obiger Abbildung aufgeführt, weil sie eigentlich nur vorbereitende, teilweise technische, Aufgaben im Zusammenhang mit einem eventuellen Angriff auf die Schweiz ausführte. Dazu gehörten die Erstellung einer mobilen Druckereikolonne und andere kriegsspezifische Aufgaben. Für die eigentliche Pressekontrolle spielte sie keine Rolle.

Neben den presserelevanten Sektionen existierten noch fünf weitere:

- Die Sektion Post: Im Kriegsfall hätte sie sämtliche Post zensuriert. Tatsächlich kontrollierte sie die Post der Internierten und half bei der Kontrolle der importierten Zeitungen mit.

[110] So finden sich auch in den Quellen, die dieser Arbeit zugrunde liegen, zahlreiche Schriftwechsel, welche den Stempel der Sektion Schweizer Presse tragen.

[111] Siehe Bundesratsbeschluss vom 8. September 1939 «über die Ordnung im Pressewesen». Darin hiess es: «Art. 1: Der Bundesrat gibt dem Armeekommando die Ermächtigung, die Konzessionspflicht auf dem Gebiete der Presse- und Nachrichtenagenturen zu verfügen. Art. 2: Die Neugründung von Presse- und Nachrichtenagenturen jeder Art sowie die Neugründung von Zeitungen und Zeitschriften ist bis auf weiteres verboten.» Am 30. Dezember 1941 wurde Art. 2 dahingehend abgeschwächt, dass die Neugründung von Presseagenturen und Zeitungen bewilligungspflichtig wurde. Dabei musste der Nachweis erbracht werden, «dass a) die finanziellen Mittel schweizerischer Herkunft [...]» waren und «b) die Redaktion des Organs und die Leitung des Unternehmens in schweizerischen Händen» lagen. Siehe «Bundesratsbeschluss über die Neugründnung von Zeitungen, Zeitschriften, sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen» vom 30. Dezember 1941.

- Die Sektion Telephon und Telegraph: zensurierte sämtliche Telegramme und sandte verdächtige Abschriften an die Nachrichtensektion im Armeestab. Zudem führte sie spezielle telefonische Abhöraktionen durch.
- Die Sektion Film: führte eine Vorzensur im Filmbereich durch (Spielfilme, Dokumentarfilme und Wochenschauen). Dabei prüfte sie sowohl in- wie ausländische Filmerzeugnisse.
- Die Sektion Radio: prüfte vor allem nachträglich schweizerische Radiosendungen.
- Die Sektion Buch: Sie war dezentral organisiert und prüfte, ob Bücher oder politische Propaganda den Grundsätzen der Pressekontrolle widersprachen. Mit der Zeit bildete sich immer stärker eine eigentliche Vorzensur im Buchwesen heraus, da die Verlage ihre Manuskripte vor dem Druck freiwillig zur Prüfung einsandten.

Zum Aufbau und der Funktionsweise der Zentrale der Abteilung Presse und Funkspruch kann festgehalten werden, dass diese eigentlich streng hierarchisch aufgebaut war. Durch den Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 1940 (Neuordnung des Rekurswesens) verfügte sie zudem über ein – allerdings schwaches – System der «checks and balances» – also einer Eindämmung der Machtbefugnisse der verschiedenen Organe. Bei der Durchsicht der Literatur wie auch der Quellen aus dem Bundesarchiv tritt aber deutlich zutage, dass es sich bei den Personen, die sich mit der Pressekontrolle befassten, um einen relativ kleinen Kreis handelte. Zudem waren einzelne Pressesachverständige immer wieder an verschiedenen Stellen anzutreffen. Das heisst, spätestens nach der Unterstellung der Pressekontrolle unter den Bundesrat waren die grossen Schweizer Zeitungsverlagshäuser mit einzelnen Vertretern in den pressepolitischen Entscheidungsprozess eingebunden. Dies sicherte bürgerlichen und zurückhaltend sozialdemokratischen Pressekreisen gewisse Mitsprachemöglichkeiten. Gleichzeitig aber wurden dadurch Pressevertreter, die ausserhalb dieses Kreises standen noch stärker ausgegrenzt.[112]

[112] Siehe beispielsweise Peter Hirsch, alias Peter Surava, Mitarbeiter und zeitweise Chefredaktor der «Nation», oder auch linke sozialdemokratische oder eher kommunistisch ausgerichtete Zeitungen und Zeitschriften, wie bspw. «La Sentinelle», La Chaux-de-Fonds.

2.4.2. Die dezentrale Pressekontrolle in den Territorialkreisen

Die eigentliche Zensur- respektive Kontrollaufgabe wurde den sogenannten Pressechefs[113] bei den einzelnen Territorialkommandos übertragen. Am 24. Juli 1939 erliess dann die Generalstabsabteilung interne Weisungen an die Territorialkommandos und deren Pressechefs.[114] Je nach demographischer, geographischer oder medienpolitischer Beschaffenheit der Territorialkreise war die Pressekontrolle innerhalb des einzelnen Territorialkreises noch einmal dezentral organisiert.[115] In diesem Fall unterstanden dem Pressechef eines Territorialkreises verschiedene regionale Presseprüfungsstellen (in der Folge PPS genannt). Durch diese Aufteilung konnte die Nachkontrolle der einzelnen Zeitungen vor Ort – also schneller – durchgeführt werden. Zusätzlich waren die Lektoren in den regionalen Presseprüfungsstellen mit dem kulturellen und gesellschaftlichen Umfeld besser vertraut. So verfügte ein Pressechef eines Territorialkreises – je nach Grösse und medienpolitischer Wichtigkeit seines Überwachungsgebietes – über einen eigenen Mitarbeiterstab, in der Regel bestehend aus mehreren Lektoren. Zusätzlich unterstanden ihm in der Regel mehrere Mitarbeiter, die bei den regionalen Presseprüfungsstellen arbeiteten (s. Abbildung 2, folgende Seite).

In der internen Weisung der Generalstabsabteilung vom 24. Juli 1939 hiess es über die Rekrutierung von Mitarbeitern für die Pressekontrolle:

«Es können als verantwortliche Zensoren nur Personen in Frage kommen, die, abgesehen von der nötigen Erfahrung, Bildung und Eignung, auch über anerkanntes öffentliches Ansehen verfügen. Vor allem wird Umschau zu halten sein in den Kreisen der Hoch- und Mittelschulprofessoren, Richterkollegien, überdies unter anerkannten

[113] Zur Auswahl der Pressechefs schreibt Nef, dass diese «nur zum geringen Teil aktive Presseleute waren.» Nef, Bericht des Bundesrates, S. 195. Auf den Pressechef des Territorialkreises 4, Otto Walliser, trifft dies nicht zu: Er war gleichzeitg auch Redaktor, später Chefredaktor der katholisch-konservativen Tageszeitung «Der Morgen».

[114] Wir haben bereits oben gesehen, dass die Einführung der allgemeinen Vorzensur von der Generalstabsabteilung geplant war. Nur durch das Eingreifen des Bundesrates – unklar ist, ob dies auf Druck der sozialdemokratischen Fraktion geschah – konnte dies verhindert werden. Im weiteren stellte sich der Bundesrat wiederholt gegen die Forderung des Generals nach der Einführung der allgemeinen Vorzensur. Siehe Nef, Bericht des Bundesrates, S. 194–198 oder Kreis, Zensur und Selbstzensur, S.23f.

[115] Die dezentrale Organisation traf auch auf den Territorialkreis 4, in welchem die Stadt Olten lag, zu.

Fachleuten der Presse, Redakteure und Verleger. Verlegenheitsnominationen können nicht in Frage kommen.»[116]

Mit dieser Weisung sollte wohl das Malheur des Ersten Weltkrieges verhindert werden, als Pressevertreter der damaligen Pressekontrolle vorwarfen, es fehle ihr an medienpolitischem Sachverstand – ein Vorwurf, der der Pressekontrolle vor allem im ersten Kriegsjahr auch 1939/40 nicht erspart blieb.[117] Inwiefern die Rekrutierung qualitativ geeigneter Mitarbeiter für die Pressekontrolle gelang, wird am Beispiel Olten zu untersuchen sein. Auffallend ist, dass trotz ihrer kritischen Einstellung gegenüber der Pressefreiheit im Kriegsfall die Generalstabsabteilung ausdrücklich auch «Redakteure und Verleger» als geeignete Mitarbeiter für die Pressekontrolle betrachtete.

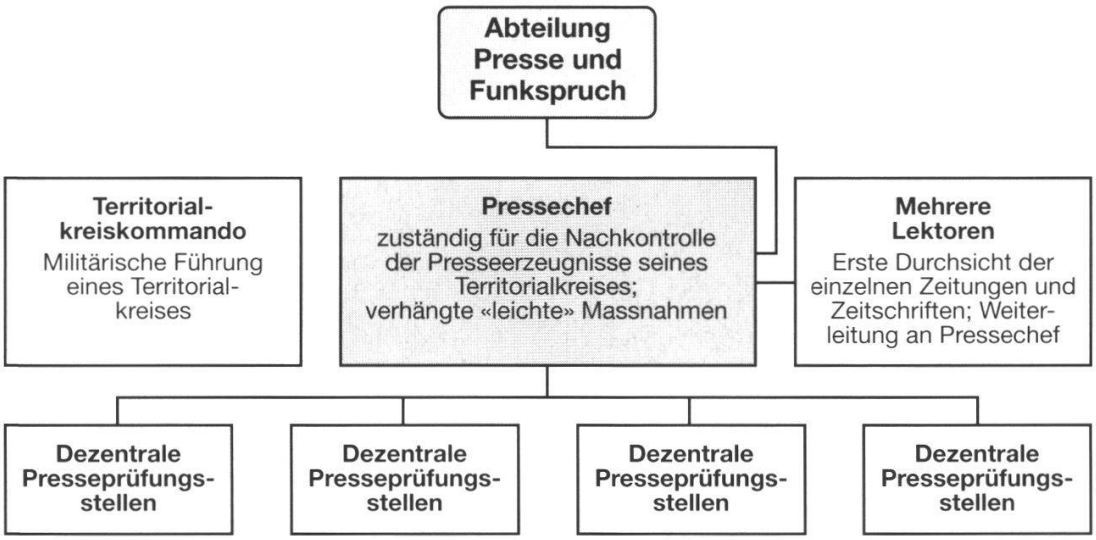

Diagramm 2: Schematischer Aufbau der dezentralen Pressekontrolle in den einzelnen Territorialkreisen. Zu beachten ist, dass in der Regel der Pressechef und die Mitglieder der dezentralen Presseprüfungsstellen (PPS) ihren Auftrag nebenamtlich absolvierten.

[116] Aus den internen Weisungen der Generalstabsabteilung zuhanden der Territorialkommandos und deren Pressechefs vom 24. Juli 1939, zit. nach: Nef, Bericht des Bundesrates, S. 196.

[117] Siehe Nationalratsdebatte vom 5. Dezember 1939. Damals führte beispielsweise Nationalrat J. Huber aus, es müsse unter anderem der Erlass über die Presseüberwachung bedauert werden, da es nicht angängig scheine, «dass eine solche Machtfülle militärischen Instanzen überantwortet wird, und zwar in Angelegenheiten, in denen militärischen Instanzen die nötige Qualität fehlt. Dass wir mit dieser Kritik recht haben, das beweist die Praxis, vor allem jene gewisser Territorialkommandos und ihrer Pressestellen, aber auch der obersten Stellen.» Und sein Kollege Schmid (Oberentfelden) meinte: «Wenn man jetzt bedenkt, dass plötzlich nach dem 1. September 1939 in die Arbeit der Presse hinein ein fremdes Element kommt, das zum Teil gehandhabt wird von Leuten, die von der Presse nichts verstehen, (...), dann muss das schief herauskommen.» Zit. nach: Nef, Bericht des Bundesrates, S. 203

Durch den Bundesratsbeschluss vom 8. September 1939 hatte das Armeekommando die Möglichkeit, ihre pressekontrollrechtlichen Kompetenzen an die weiteren «militärischen und zivilen Stellen»[118] zu delegieren. Die zentrale Stelle der APF übergab mit der dezentralen Organisation nun einige dieser Kompetenzen an die territorialen Pressechefs. Neben der Nachkontrolle aller Presseerzeugnisse gehörte auch die Verfassung regionaler öffentlicher Pressecommuniqués zu seinen Aufgaben. Zudem diente er als Anlaufstelle für die Zeitungen.

Kreis hat in seiner Arbeit die Tätigkeit und den Aufbau der dezentralen Pressekontrolle auf der Stufe des Territorialkreises näher betrachtet.[119] Dabei kommt er zum Schluss, dass die Pressekontrolle von Territorialkreis zu Territorialkreis unterschiedlich war:

«Der gewissermassen föderative Charakter der Pressekontrolle brachte es mit sich, dass die Verantwortlichen der Verwaltungskreise den lokalen Gegebenheiten besser Rechnung tragen konnten, als dies von Bern aus möglich gewesen wäre. Als wesentlichsten Nachteil brachte diese Dezentralisierung die Gefahr mangelnder Einheitlichkeit in der Praxis, zumal bei der Beurteilung von Ermessensfällen.»[120]

Wie die Organisation der Pressekontrolle konkret in Olten aussah, wird im entsprechenden Kapitel noch gezeigt werden. Im Folgenden soll aber zuerst noch auf die Beurteilung der Pressekontrolle in der wissenschaftlichen Literatur eingegangen werden.

2.5. Beurteilung der Pressekontrolle im Zweiten Weltkrieg

Die Bewertung der schweizerischen Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg durch die wissenschaftliche Literatur fällt unterschiedlich aus. Diese Differenz in der Beurteilung hängt stark sowohl vom Standpunkt als auch vom Erkenntnisinteresse der einzelnen Wissenschafter ab. Ausschlaggebend ist dabei auch, ob die Betrachtung aus der Sicht der betroffenen Presse[121] oder aus der Sicht der Behörden[122] erfolgt. Die Spannweite reicht von der eher kritiklosen Inschutznahme der behördlichen Massnahmen als reine Reaktion auf ausländische Pressionen[123] bis zur Vermutung, dass die Pressekontrolle als innen-

[118] Art. 1 des Bundesratsbeschlusses vom 8.9.1939 über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtendienstes. Der BRB ist im Anhang abgedruckt.
[119] Siehe Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 32–38.
[120] Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 36.
[121] Siehe Weber, Schweiz im Nervenkrieg.
[122] Siehe Nef, Bericht des Bundesrates.
[123] Siehe Lasserre, Schweiz: die dunklen Jahre.

politische Disziplinierungsmassnahme gegen linksoppositionelle Kreise eingeführt wurde.[124] Betont Georg Kreis eher die publizistischen Freiräume und die Uneinheitlichkeit der Kontrollmassnahmen, welche unter der Pressekontrolle herrschten,[125] so versucht beispielsweise Pascal Ihle das Regime des Pressenotrechts als Institution zu charakterisieren[126]. Als qualitativ gute Standardwerke möchte ich hier vor allem auf die Berichte von Weber und Nef sowie auf das Werk von Kreis verweisen. Diese drei Publikationen ergeben zusammen ein differenziertes Bild der Pressekontrolle in der Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Nef und Weber betonen dabei jeweils, welcher Umstand die Behörden (Nef), respektive die Presse (Weber) zu ihrem jeweiligen Handeln veranlasste. Die Konsultation des Werkes von Kreis erhellt dazu den Aspekt der täglichen Arbeit der einzelnen Territorialpressechefs und betont zudem die Unterschiede zwischen bürgerlicher und oppositioneller Presse.

Zu kurz kommt bei allen dreien hingegen der Verweis auf die korporatistischen Tendenzen, die sich in der schweizerischen Politik seit Mitte der 30-er Jahre bemerkbar machten. Denn durch die Mitwirkungsrechte von Pressevertretern wurde nicht nur die Stellung der schweizerischen Presse gestärkt, nein, es wurden auch gleichzeitig gewisse journalistische Kreise noch stärker ausgegrenzt.[127] Wie im Bereich der Wirtschaft und des sozialen Friedens wird auch bei der Pressekontrolle deutlich, dass der sogenannte «Schulterschluss» zwischen den Bürgerlichen und den Sozialdemokraten von den Linken meist mehr Entgegenkommen abverlangte.

Ein zweites Standbein besass die Pressekontrolle im herrschenden Antikommunismus. Wiederholt ist zu betrachten, dass einzelne Weisungen der Behörden zur Pressekontrolle wohl Bezug nehmen auf die Neutralität, dass dann aber mehr oder minder offen angedeutet wird, dass die strengen Kommentierungsvorschriften vor allem gegenüber Hitler-Deutschland zu befolgen seien. Gegenüber der Sowjetunion

[124] Siehe Heiniger, 13 Gründe, S. 218–230.

[125] Siehe Kreis, Zensur und Selbstzensur.

[126] Siehe Ihle, Journalistische Landesverteidigung.

[127] Unter den zehn meistverwarnten Zeitungen bei Kriegsende befinden sich vier sozialdemokratische Presseerzeugnisse, obwohl gesamtschweizerisch bloss 20 sozialdemokratische Zeitungen erschienen (Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 321f.). Eine weitere Zusammenstellung von Kreis zeigt die geringe, direkte Mitwirkung der Sozialdemokratie bei der Pressekontrolle auf: Von den 16 Territorialpressechefs war kein einziger ein Sozialdemokrat, neben 35 bürgerlichen Pressechef-Stellvertretern gab es nur deren zwei aus dem sozialdemokratischen Lager und neben 122 bürgerlichen Lektoren bekannten sich deren zehn als Sozialdemokraten (Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 324).

dürfe ruhig ein bisschen schärfer geschrieben werden.[128] Dieser offen vorgetragene Antikommunismus legt natürlich den Schluss nahe, dass die Pressekontrolle auch als Disziplinierungsmassnahme – unabhängig der weltpolitischen Konstellation – angewandt wurde. Dass dieser latent oder offen vorhandene Antikommunismus auch in der innenpolitischen Auseinandersetzung eine Rolle spielte, ist anzunehmen.

Als letztes hervorstechendes Merkmal der Pressekontrolle bleibt noch die Kompetenzstreitigkeit zwischen Bundesrat und Armee zu erwähnen. Seit Beginn der Pressekontrolle war klar ersichtlich, dass sich diese – anders als zu Beginn des Ersten Weltkrieges – nicht auf rein militärische Nachrichten beschränken würde. Bereits Mitte der 30-er Jahre liess der Pressekrieg mit dem Dritten Reich deutlich erkennen, dass politische und ideologische Aspekte in den Pressebeziehungen eine wichtige Rolle spielten. Gerade unter diesen Vorzeichen ist schwer erklärbar, weshalb der Bundesrat die Verantwortung über die Pressekontrolle der Armee abtrat. Ende 1941 wurde dieser Entscheid korrigiert, nachdem der General wiederholt darum gebeten hatte, entweder die allgemeine Vorzensur einzuführen oder aber die Armee von der Verantwortung für die Pressekontrolle zu entbinden. Mit dem Erlass eigener Weisungen hatte der Bundesrat bereits zuvor mehrmals Einfluss auf die Pressekontrolle genommen. Zudem reagierte der Generalstab irritiert auf die heftige Kritik des Parlamentes in der Winter- und Frühjahrssession 1939/40.

Nach dem theoretischen Teil, der die Pressekontrolle vor allem auf nationaler Ebene zusammenfasste, wird sich der nun folgende praktische Teil der Arbeit mit der konkreten Situation in Olten auseinandersetzen. Dazu wird im folgenden Kapitel zuerst die Geschichte Oltens und der drei Zeitungen «Oltner Tagblatt», «Das Volk» und «Der Morgen» dargestellt.

[128] Besonders eindeutig folgendes Zitat aus einem Briefwechsel zwischen der APF und dem Basler Pressechef vom 2. September 1940. Demnach sei es so, «dass gegenüber Russland eine gewisse Zurückhaltung nur dann am Platz ist, soweit es sich um Stalin als Staatsoberhaupt handelt. Im übrigen haben wir keinerlei Veranlassung, Russland und dem von ihm vertretenen Kommunismus irgendwelche Schonung angedeihen zu lassen.» Zit. nach: Kreis, Zensur und Selbstzensur, S. 223.