Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 67 (1948)

Artikel: Zur Reform des schweizerischen Presserechtes

Autor: Feldmann, M.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896416

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

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

Zur Reform des schweizerischen Presserechtes

Von Regierungsrat Dr. M. Feldmann, Bern

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Aus der Rechtsgeschichte der Pressefreiheit 1a
I. Bis 1874 . . . . . 1a
II. Zwischen zwei Weltkriegen 4a
III. Die Entwicklung während des zweiten Weltkrieges 13a

B. Zur Reform des schweizerischen Presserechtes im besondern 33a
I. Art. 55 BV im allgemeinen 34a
II. Die Gewährleistung der Pressefreiheit als Grundsatz 36a
III. Die Erfassung des Mißbrauchs 41a
IV. Gesetz und Richter 46a
V. Art. 55 BV und Art. 173 StGB 56a
VI. Beschlagnahme und Verbot 86a
VII. Verbot der Zensur 90a
VIII. Ausschluß des «fliegenden Gerichtsstandes» 94a
IX. Pressefreiheit und Staatsschutz 96a
X. Die Wahrheitspflicht 110a
XI. Schutz der freien Meinungsäußerung und Berufsgeheimnis . . . 113a
XII. Befugnisse der Kantone 118a
Schlußfolgerungen 119a

A. Aus der Rechtsgeschichte der Pressefreiheit

I.

Bis 1874

Die Schweiz gilt mit ihren über vierhundert Zeitungen mit Recht als das zeitungsreichste Land der Erde; diese Tatsache beruht keineswegs auf einem Zufall; sondern sie ergibt sich aus den Anforderungen, welche die Vielgestaltigkeit des Landes nach Sprache und Kultur und die Staatsform der unmittelbaren Demokratie an die Aufklärung der Öffentlichkeit stellt[1].

Das Ausmaß an Freiheit einerseits, an Verantwortlichkeit andererseits und die zwischen Freiheit und Verantwortlichkeit bestehenden Beziehungen bestimmen im wesentlichen die Stellung der Presse innerhalb der Rechtsordnung[2].

Gegenüber der während Jahrhunderten herrschenden Einrichtung der Zensur haben sich Gedanke und Grundsatz der Pressefreiheit zum ersten Male in England durchgesetzt; 1641 schon wurde dort die als Sondergericht für Pressedelikte bestehende «Sternkammer» beseitigt; 1660 hob England im Prinzip jede Beschränkung der Pressefreiheit auf; seit 1695 kennt England keine Zensur oder zensurähnliche Einrichtung mehr[3].

---

[1] Näf: «Die Epochen der neuern Geschichte» (Aarau 1946), Band II, S. 456/57. — Ammon: «Gesunde Demokratie» (Bern 1947), S. 102 ff. — Weber: «Profil der Schweizer Presse» (Bern 1948), S. 22 ff. — Feldmann: «Demokratische Schweizer Presse», in: Schwengeler: «Schweizerische Demokratie 1848—1948» (Murten 1948), S. 321.

[2] Ernst: «Die Schranken der Pressefreiheit» (Bern 1945), S. 6.

[3] Huber, Hans: «Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte» (Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins 1936, 1. Heft,

Von England aus erfaßte das Bekenntnis zur Pressefreiheit auch die englischen Kolonien; 1787 verbot die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika dem Kongreß jede Verkürzung der Rede- und Pressefreiheit[4].

Die Französische Revolution proklamierte in ihrer «Erklärung der Menschenrechte» vom 27. August 1789 «die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen als eines der kostbarsten Rechte des Menschen»[5].

Die Eroberungspolitik des revolutionierten Frankreichs trug die Pressefreiheit in die Schweiz und beseitigte auch dort die seit Jahrhunderten herrschende Zensur; die helvetische Verfassung vom 12. April 1798 gewährleistete die Pressefreiheit «als eine natürliche Folge des Rechts, das jeder hat, Unterricht zu erhalten». Tatsächlich aber unterwarf die helvetische Regierung die Presse bald wieder scharfen Einschränkungen; am 18. Juni 1798 verfiel die schweizerische Presse neuerdings der Zensur[6].

S. 11 ff.). — Zur allgemeinen Geschichte der Pressefreiheit vgl. Feldmann: «Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz» (in der Festschrift des Vereins der Schweizer Presse, Luzern 1933), S. 125 und die dort in den Anmerkungen Nr. 1—88 zitierte Literatur.

[4] Butler: «Der Aufbau des amerikanischen Staates» (Berlin 1926), S. 290. — Näf: «Staat und Staatsgedanke» (Bern 1935), S. 298/99, und «Die Epochen der neueren Geschichte» (Aarau 1946), Band II, S. 65 ff. — Spahn: «Staatsmacht und Individualsphäre» (Zürich 1944), S. 143.

[5] Aubry: «Die französische Revolution» (Erlenbach-Zürich 1948), S. 137 und 230.

[6] Hilty: «Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik» (Bern 1878), S. 216. — Weber: «Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz» (in der Festschrift des Vereins der Schweizer Presse, Luzern 1933), S. 7 ff. — Feldmann: «Über die Entwicklung der Pressefreiheit» (Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 1937), S. 6 und dort in Note 1 zit. Literatur. — Bonjour: «Geschichte der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert» (in: «Geschichte der Schweiz», von Nabholz, von Muralt, Feller und Bonjour, Zweiter Band, Zürich 1938), S. 331. — Spahn: a.a.O. S. 144. — Gysin: «Zensur und Pressefreiheit in Basel während der Mediation und Restauration» (Basel 1944), S. 144, S. 9, 18/19, 120 und 144. — Klages:

Die Verfassung der Mediation vom 13. Februar 1803 erwähnte die Pressefreiheit überhaupt nicht mehr; maßgebend für die Gestaltung der presserechtlichen Verhältnisse war die Rücksicht auf die Empfindlichkeit Napoleons [7]. Die Zeit der Restauration war gekennzeichnet durch das von der Tagsatzung am 14. Juli 1823 in Bern erlassene «Preß- und Fremdenconclusum», welches die Tätigkeit der Presse besonders in der Behandlung außenpolitischer Fragen stark einschränkte und neuerdings die Zensur verschärfte [8].

Der «Bundesvertrag» von 1815 erwähnte die Pressefreiheit nicht. Die Regeneration setzte die Freiheit der Presse zunächst in den Kantonen durch, brachte 1829 das «Preß- und Fremdenconclusum» zu Fall und proklamierte in einzelnen kantonalen Verfassungen allgemein die Freiheit der Meinungsäußerung in Wort und Schrift [9].

«Die Zeitschriften der deutschen Schweiz zur Zeit der Helvetik und Mediation» (Zürich 1945), S. 19ff. — Guggenbühl: «Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (Erlenbach-Zürich 1948), Zweiter Band, S. 229.

[7] Gysin: a.a.O. S. 21ff., 28, 32, bes. 36/37.

[8] Oechsli: «Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert», Band II, S. 647/48. — Haag: «Erinnerungen aus der Restaurationszeit in Bern». Nach den Manualen des Geheimen Rates (Neues Berner Taschenbuch auf das Jahr 1903, S. 76 ff). — Uebelhör: «Die Zürcher Presse im Anfange des 19. Jahrhunderts» (Diss. Zürich 1908), S. 6/7. — Valer: «Geschichte der Zensur und der Amtsehrbeleidigung im Kanton Graubünden» (Chur 1907), S. 5 und 139ff. — Bonjour: a.a.O. S. 369 und 397. — Welti: «Der Zuger Landammann Georg Joseph Sidler 1782—1861» (Erlenbach-Zürich, 1940), S. 203. — Gysin: a.a.O. S. 21 ff. und bes. 64ff. — Klages: a.a.O. S. 21.

[9] Vgl. Kloetzli: «Die Bittschriften des Berner Volkes vom Dezember des Jahres 1830» (Zürich 1918), S. 81. — Rothen: «Die bernische Presse und die Staatsumwälzung von 1830/31» (Diss. Bern 1925), S. 5. — Müller: «Die Geschichte der Zensur im alten Bern» (Bern 1904), S. 20. — Rennefahrt: «Grundzüge der bernischen Rechtsgeschichte», IV. Teil (Bern 1936), S. 63/64 und 328. — Vgl. ferner Benjamin Constant: «Über die Gewalt. Vom Geist der Eroberung und der Anmaßung der Macht». Aus dem Französischen übertragen und herausgegeben von Hans Zbinden (Bern 1942), S. XXXV und XLI. — Bloesch: «Heinrich Zschokke und Johann

Von den regenerierten Kantonen ging der Grundsatz der Pressefreiheit über in die erste Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, welche in ihrem Art. 45 bestimmte:

«Die Preßfreiheit ist gewährleistet.

Über den Mißbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.

Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist.»

Diese Bestimmung fand unveränderte Aufnahme in die am 29. Mai 1874 zum ersten Male total revidierte Bundesverfassung[10].

II.

Zwischen zwei Weltkriegen

In die seit 1874 unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unveränderte Stellung der schweizerischen Presse brachte der erste Weltkrieg einen ersten Eingriff.

Jakob Reithardt und die Bemühungen der bernischen Regierung um einen Volkskalender 1834/35» (Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde, 1943, S. 66/67). — Gysin: a.a.O. S. 59, 74 und 85 ff. — Münch: «Studien zur bernischen Presse 1830—1840» (Bern 1945), S. 11 ff. — Weber: «Die Presse im Kanton Bern», in Jäggi: «100 Jahre Staat Bern im schweizerischen Bundesstaat» (Worb 1948), S. 250.

[10] Burckhardt: «Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874» (3. Auflage, Bern 1931), S. 505 ff. — Über die Entwicklung der schweizerischen Presse bis 1848 vgl. Weber a.a.O. S. 50 ff. — Vgl. ferner Dürr: «Jakob Burckhardt als politischer Publizist» (Zürich 1937), S. 135/36. — Näf: «Die Epochen der neueren Geschichte» (Aarau 1946), Zweiter Band, S. 171. — Toggenburger: «Pressefreiheit und demokratische Willensbildung» (Zürich 1945), S. 129, und Rappard: «Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848—1948. Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung.» Deutsche Übersetzung von Lätt. Herausgegeben zur Jahrhundertfeier der Verfassung auf Veranlassung der Pro Helvetia (Zürich 1948), S. 206.

Die in den Jahren 1914—1918 notrechtlich, das heißt extra constitutionem erlassenen Vorschriften schränkten die Freiheit der Presse in der Verbreitung militärischer Nachrichten und in außenpolitischen Äußerungen zum Schutze der militärischen Sicherheit und aus neutralitätspolitischen Gründen zeitweise erheblich ein; nach Abschluß des ersten Weltkrieges fielen mit den dem Bundesrate erteilten unbeschränkten Vollmachten auch diese notrechtlichen Einschränkungen der Pressefreiheit wieder dahin[11].

In der Zeit unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg war das Bekenntnis zur Pressefreiheit in der Schweiz im Prinzip unbestritten. Indessen führten die internationalen Spannungen, die mit der Politik des deutschen Nationalsozialismus entstanden, bald einmal auch für die Schweiz zu pressepolitischen Schwierigkeiten. Die Errichtung der nationalsozialistischen Parteidiktatur über das Deutsche Reich und deren Begleitumstände und Folgeerscheinungen wurden in der schweizerischen Presse scharf kritisiert; «der Nationalsozialismus bedeutete, als Weltanschauung wie als verwirklichte Staatsform, in seiner Theorie wie in seiner Praxis, in allen Lebensbereichen den Gegenpol zur freiheitlichen Auffassung, wie sie im schweizerischen Staate verwirklicht ist»[12].

Die kritische Einstellung und Schreibweise der Schweizer Presse zum nationalsozialistischen Regime veranlaßte

---

[11] Rochat: «La guerre, la presse et la censure» (Jahrbuch der Schweizer Presse 1915—1916), S. 17 ff. — Welti, A.: «Die Pressezensur während der Kriegszeit» (in: «Buch der schweizerischen Zeitungsverleger», Zürich 1925), S. 274 ff. — von Waldkirch: «Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesrecht» (Bern 1915), S. 90 ff. — von Salis: «Kompetenzen des schweizerischen Bundesgerichts in Strafsachen» (Bern 1927), S. 78. — Feldmann: «Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz» (in: «Die Schweizer Presse», Luzern 1933), S. 133 ff. und dort in Noten Nr. 48—88 zit. Judikatur und Literatur.

[12] «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939—1945» vom 27. Dezember 1946, Bundesblatt, 99. Jahrgang, Band I, Nr. 2 vom 16. Januar 1947, S. 121, fortan zit.: Pressebericht des Bundesrates.

die nationalsozialistische Politik zum Versuch, mit politischen und wirtschaftlichen Druckmitteln der schweizerischen Presse, unter Berufung auf die Neutralität der Eidgenossenschaft, das Gebot der Gesinnungsneutralität aufzuerlegen[13]. Schon 1933, also im Jahre der nationalsozialistischen «Machtübernahme», setzten deutsche diplomatische Schritte beim Bundesrat ein, die sich mit der Haltung der schweizerischen Presse befaßten; zur gleichen Zeit begann das nationalsozialistische Regime, die Verbreitung deutschsprachiger Zeitungen auf dem Gebiete des Reiches zu verbieten.

Der Bundesrat erachtete den Schutz der auswärtigen Beziehungen des Landes auf Grund des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853, welches die Verfolgung öffentlicher Beschimpfungen eines fremden Volkes oder seines Souveräns vom Verlangen der in Frage stehenden Regierung und vom Gegenrecht abhängig machte, als ungenügend; er verfügte am 26. März 1934 durch einen, auf Art. 102, Ziff. 8 und 9 BV gestützten Beschluß, daß Zeitungen, «die durch besonders schwere Ausschreitungen die guten Beziehungen der Schweiz zu andern Staaten gefährden», zu verwarnen, bei Mißachtung der Verwarnung im Erscheinen einzustellen seien[14]. Obwohl als lediglich «vorübergehende Notstands-

---

[13] Der deutsche Druck auf die Schweizer Presse stand im Widerspruch zu den Erklärungen und Zusicherungen, welche die deutschen Reichsminister von Neurath und Goebbels am 22. September 1933, anläßlich einer Tagung des Völkerbundes in Genf, dem Vorsteher des Eidg. Politischen Departements, Bundesrat Motta, gegenüber abgegeben hatten; vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 121. — Vgl. Motta: Testimonia Temporum (Bellinzona 1936), Band II, S. 118 ff. — von Salis: «Giuseppe Motta» (Zürich 1941), S. 405 ff. — Bonjour, Edgar: «Geschichte der schweizerischen Neutralität. Drei Jahrhunderte eidgenössischer Außenpolitik» (Basel 1946), S. 371/72.

[14] Bundesblatt 1934 I, S. 860. (In der Gesetzessammlung ist der BRB vom 26. März 1934 nicht erschienen.) — Stämpfli: «Verbrechen gegen fremde Staaten» (Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 41, 1928, S. 323 und 333) und: «Die Bundesstrafrechtspflege nach dem Strafgesetz und Strafprozeßentwurf» (Verhandlungen des

maßnahme» begründet, rief dieser Beschluß des Bundesrates lebhafter Kritik; auf Begehren der schweizerischen Presseorganisationen übertrug der Bundesrat einer aus Vertretern der Presse bestehenden «Konsultativen Pressekommission» die Aufgabe, die Anwendung seines Beschlusses vom 26. März 1934 unverbindlich zu begutachten[15].

Bald nach Einsetzung der Konsultativen Pressekommission verschärfte sich der mit dem Deutschen Reiche bestehende Pressekonflikt durch das Verbot weiterer schweizerischer Zeitungen in Deutschland, das mit der Berichterstattung dieser Blätter über die «Liquidierung» der «Röhm-Revolte» am 30. Juni 1934 begründet wurde; der Bundesrat sah sich zu Retorsionsmaßnahmen gegenüber deutschen Zeitungen veranlaßt. Der Konflikt beruhte nach den Feststellungen des Bundesrates «auf dem Gegensatz zwischen dem Interesse der deutschen Regierung, eine ihr unerwünschte Beeinflussung der deutschen Leser durch die ausländische Presse, besonders soweit sie deutschsprachig ist, zu vermeiden, und dem Anspruch der schweizerischen Presse auf freie Berichterstattung über die Vorgänge in Deutschland, der, soweit diese Berichterstattung über eine sachliche

Schweizerischen Juristenvereins 1931, S. 37a Text und Note 27). — Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg. Aufgabe und Haltung der Schweizer Presse in der Krisen- und Kriegszeit 1933—1945». Herausgegeben vom Schweizerischen Zeitungsverlegerverband und vom Verein der Schweizer Presse (Bern 1948), S. 28 ff.

[15] Huber, H.: «Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte» (Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins 1936), S. 43a, erblickte im BRB vom 26. März 1934 eine «Gefährdung der Grundrechte». — Vgl. ferner Feldmann: «Der rechtliche Schutz der auswärtigen Beziehungen im Verhältnis zur Freiheit der Presse» (in der Festschrift «Albert Oeri», Basel 1945), S. 7 und die dort in Anm. 1 zit. Literatur. — Vgl. ferner Oeri: «Zum Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik» (in: «Die Schweiz», Jahrbuch der NHG., Basel 1937), S. 62 ff. — Eine zunehmende Tendenz zur Anordnung notrechtlicher Maßnahmen in der Zeit zwischen dem ersten und dem zweiten Weltkrieg stellt fest Kägi: «Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht» (Zürich 1945), S. 16, 21 und 23.

Kritik hinausgeht, selbstverständlich nicht preisgegeben werden kann[16]». Als am 4. Februar 1936 der jugoslawische Emigrant David Frankfurter in Davos den Landesgruppenleiter der NSDAP. in der Schweiz, Wilhelm Gustloff, ermordet hatte, richtete die nationalsozialistische Politik neue Angriffe gegen die Schweizer Presse; die Vorwürfe der deutschen Regierung, die schweizerische Presse habe durch ihre Schreibweise die Mordtat von Davos zum mindesten inspiriert, lehnte der Bundesrat ab[17]. Fortgesetzte und systematische deutsche, auch von schweizerischen Kreisen unterstützte Versuche, die schweizerische Presse wegen ihrer Kritik am deutschen Nationalsozialismus nicht nur für den bestehenden Pressekonflikt, sondern auch für allfällige kriegerische Verwicklungen zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reiche zum voraus verantwortlich zu erklären

---

[16] Pressebericht des Bundesrates, S. 126. — Am 4. Juli 1934 lehnte es die konsultative Pressekommission einstimmig ab, gegen den kommunistischen «Kämpfer», der Hitler und Göring in der Kommentierung der Vorgänge vom 30. Juli 1934 des Mordes angeklagt hatte, irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen. Die konsultative Pressekommission stellte fest: «Die gesamte Schweizer Presse verurteilt die ungeheuerliche Blutjustiz der deutschen Regierung. Unsere öffentliche Meinung würde es nicht verstehen, daß ein Blatt wegen einer Anschuldigung gemaßregelt wird, für die die angegriffene ausländische Regierung selbst Anhaltspunkte schafft, auf die sich der Beleidiger in einem Strafverfahren stützen könnte.» Pressebericht des Bundesrates, S. 136. — Zur Behandlung der «Röhm-Revolte» in der Schweizer Presse vgl. besonders auch Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg» (Bern 1948), S. 47 ff.

[17] Über die Demarche des deutschen Gesandten von Weizsäcker bei Bundesrat Motta am 5. Februar 1936 und den Notenwechsel des Bundesrates mit der deutschen Reichsregierung am 18. und 26. Februar 1936 vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 142/43 und 146. — Vgl. ferner Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg», S. 59 ff. — Bretscher: «1933—1944. Siebzig Leitartikel» (Zürich 1945), S. 65. — Vgl. ferner Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939—1945 (Motion Boerlin) vom 28. Dezember 1945, Bundesblatt 1946, Bd. I, S. 5, 8, 14, 16.

und der Wunsch, den Schweizern in Deutschland den Bezug schweizerischer Zeitungen wieder möglich zu machen, veranlaßten direkte Besprechungen zwischen schweizerischen und deutschen Pressedelegierten am 26./27. Februar in Konstanz und am 17. Juli 1937 in Luzern. Die schweizerischen Bemühungen, die schweizerisch-deutschen Pressebeziehungen in gemeinsamen Vorkehren gegen die Verbreitung von Falschmeldungen zu normalisieren, scheiterten an den grundsätzlich verschiedenen Auffassungen über die Aufgaben der Presse und an der deutschen Weigerung, die Aufhebung der über schweizerische Zeitungen verhängten Verbreitungsverbote überhaupt ernsthaft in Erwägung zu ziehen[18].

Das Jahr 1938 brachte im März die gewaltsame Angliederung Österreichs an das Deutsche Reich, im September die erste tschechoslowakische Krise und den «Frieden von München»; die kritische Würdigung dieser Ereignisse in der schweizerischen Presse führte zu neuen massiven Reaktionen von deutscher Seite und damit zu einer neuen Verschärfung des zwischen beiden Ländern bestehenden Pressekonfliktes; in diesem Jahre begann der Bundesrat, durch persönliche Intervention seiner Mitglieder in die Beratungen der Konsultativen Pressekommission einzugreifen[19]. Die am 14. Mai 1938 beim Völkerbundsrat erreichte Entlassung der Schweiz aus den Sanktionsverpflichtungen des Völker-

---

[18] Pressebericht des Bundesrates, S. 156. — Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg» (Bern 1948), S. 69 ff., bes. 73/74. — Die zurückhaltende Praxis der Konsultativen Pressekommission im Jahre 1937 ist ersichtlich aus dem Geschäftsbericht des Bundesrates über das Jahr 1937, S. 160. — Über das am 11. Juli 1937, das heißt kurz vor den Luzerner Besprechungen in Wien abgeschlossene deutsch-österreichische Presseabkommen und seine Auswirkungen vgl. Fuchs: «Un pacte avec Hitler. Le drame autrichien 1936 à 1938» (Paris 1938), S. 79 ff.

[19] So Bundesrat Motta am 3. Oktober 1938, vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 127 und 140/41. — Für die Praxis der Konsultativen Pressekommission vor 1938 waren im wesentlichen maßgebend die Rundschreiben der Kommission vom 7. Oktober 1935 und vom 28. April 1937; die Kommission wirkte auf die Presse ein mit dem Ziel, offenkundige Beschimpfungen und Beleidigungen

bundsvertrages klärte die grundsätzlich und dauernd neutrale Haltung der Schweiz[20]; dies hinderte indessen die nationalsozialistische deutsche Politik keineswegs, die Kampagne für die Neutralisierung der schweizerischen öffentlichen Meinung fortzusetzen[21]. Die nationalsozialistische politische Kriegführung benutzte ihre pressepolitische Waffe nach eigenen Gesichtspunkten und Zielen; sie ließ sich darin durch keinerlei Mäßigung der Gegenseite behindern. Als die Umtriebe nationalsozialistischer und kommunistischer Organisationen in der Schweiz den Bundesrat zwan-

---

fremder Staatsoberhäupter zu vermeiden, und vertrat im übrigen den Standpunkt, «daß die Schweiz zur unbedingten Wahrung ihrer Unabhängigkeit jede fremde Einmischung in interne Angelegenheiten aufs schärfste zurückzuweisen hat. Das ist jedoch nur möglich, wenn die Redaktoren und Verleger der Schweizer Presse bei Berichten über das Ausland die internationalen Rechts- und Anstandsregeln beachten, selbst in Fällen höchst berechtigter Kritik». Vgl. «Schweizer Presse» (Korrespondenzblatt des Vereins der Schweizer Presse 1935, Nr. 5/6, S. 72) und den Bericht des Kommissionspräsidenten Chapuisat über die Praxis der Konsultativen Pressekommission im Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverlegerverbandes Nr. 171 vom 29. April 1939, S. 243 ff. — Nobs, der heutige Bundesrat, seinerzeit als Chefredaktor des «Volksrechts» ebenfalls Mitglied der Konsultativen Kommission, beurteilt deren Wirksamkeit wie folgt: «Im ganzen hat die konsultative Pressekommission vermittelnd und mildernd gewirkt. Sie ist aber bald einmal über ihre konsultative Aufgabe hinausgewachsen. Sie empfand das Bedürfnis, dem Redaktor wenigstens zu sagen, was sie für zulässig oder anstößig hält... Man mag bedauern, daß der Presse überhaupt jemals eine konsultative Pressekommission wünschbar geworden ist; aber es darf auch gesagt werden, daß mit einem in Verbalinjurien sich austobenden journalistischen Kraftmeiertum nichts erreicht wird im Kampf gegen autoritäre Staatssysteme.» (Vgl.« Rote Revue», 17. Jahrgang, Nr. 6, Februar 1938, S. 203.)

[20] Zur Befreiung der Schweiz von den Sanktionsverpflichtungen des Völkerbundes vgl. Feldmann: «Pressefreiheit und Neutralität» (Einige Feststellungen und Hinweise in: «Schweizer Monatshefte», XXII. Jahrgang, Heft 1, April 1942), S. 1 ff. und dort auf S. 2, Note 2, zit. Literatur.

[21] Über die «Campagne Bockhoff» vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 236.

gen, am 5. Dezember 1938 durch einen besondern Beschluß Maßnahmen zu treffen zum Schutze der Demokratie und gegen staatsgefährliche Umtriebe, ergab sich ein für die Beurteilung der Lage überaus bezeichnendes Bild: die deutsche Presse richtete nun ihre Angriffe nicht nur gegen die schweizerische Presse, sondern auch gegen die schweizerischen Behörden und die von ihnen zum Schutze des schweizerischen Staates getroffenen Vorkehren[22].

Der Druck des Bundesrates auf die Praxis der Konsultativen Pressekommission beruhte teilweise auf allzu günstiger Beurteilung der deutschen Absichten gegenüber der Schweiz. Am 7. Oktober wurde zum ersten Male auf Grund des BRB vom 26. März 1934 eine Zeitung im Erscheinen eingestellt. An einer Pressekonferenz vom 26. Oktober 1938 richtete der Vorsteher des Eidg. Politischen Departements die eindringliche Mahnung an die schweizerische Presse, bei aller Ablehnung der «Gesinnungsneutralität», die Neutralitätspolitik des Staates nicht durch Exzesse in der Ausdrucksweise zu beeinträchtigen; an jener Konferenz traten zum ersten Male deutliche Anzeichen zutage für die deutsche Absicht, die schweizerische Pressepolitik auch unter wirtschaftlichen Druck zu nehmen[23]. Schon 1937 war auf Initiative des Schweizerischen Zeitungsverlegervereins ein internationales Abkommen unter den Verlegerorganisationen

---

[22] Zur Konzeption der nationalsozialistischen Pressepolitik vgl. «Journalismus ist eine Mission, Bericht vom ersten Kongreß der Union nationaler Journalistenverbände Venedig 1942» (Wien 1942) und die Rede des deutschen Reichspressechefs Dietrich vom 7. März 1938; Meldungen über deutsche Absichten auf Österreich und die Tschechoslowakei wurden von deutscher Seite als «Kriegshetze» angeprangert. Pressebericht des Bundesrates, S. 153 und 162/163. — Vgl. weiter Weber: «Nervenkrieg», S. 18/19. — Über die Anwendung des «Demokratieschutz-Beschlusses» vom 5. Dezember 1938 auf die Presse und die Angriffe der deutschen Presse auf den schweizerischen Staatsschutz vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 142 und 161.

[23] Vgl. zum Beispiel eine Äußerung des Vorstehers des Eidg. Politischen Departements vom 3. Oktober 1938, Pressebericht des Bundesrates, S. 140; vgl. ferner ebendort S. 139 und 151.

verschiedener Staaten zustande gekommen, das in systematischer Weise einer Verbreitung falscher Nachrichten entgegenwirken sollte und die guten Dienste der erwähnten Organisationen für die Durchführung eines internationalen Berichtigungsverfahrens zur Verfügung stellte[24]; Ende 1938 erklärte der Verein der Schweizer Presse seinen Austritt aus der «Fédération internationale des Journalistes», weil diese Organisation nicht imstande war, eine objektive und universelle Verfechtung einer freiheitlichen Pressepolitik in allen der Organisation angehörenden Ländern zu gewährleisten. Vorausgegangen war eine vom Verein der Schweizer Presse angeregte und vom «Institut de droit comparé» in Paris durchgeführte Enquete über den Stand der Pressefreiheit in allen Ländern der Erde. Zu Beginn des Jahres 1939 wurde deutscherseits bei der deutschen Gesandtschaft in Bern neuerdings nach den Möglichkeiten eines deutsch-schweizerischen Presseabkommens sondiert, aber offenbar mit negativem Ergebnis; die schon zwei Jahre vorher erfolgte rechtzeitige Bereinigung dieser Fragen in den Besprechungen von Konstanz und Luzern trug ihre Früchte. Der Bundesrat wies jeden Gedanken an den Abschluß eines solchen Abkommens von der Hand[25].

---

[24] Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverlegervereins Nr. 162 vom 30. Juli 1938, S. 569. Nr. 166 vom 30. November 1938, S. 875. Als die schweizerischen Pressedelegierten am 17. Juli 1937 in Luzern den Vertretern der deutschen Presse den Beitritt zum internationalen Abkommen der Verlegerverbände zur Bekämpfung der Falschmeldungen nahelegten, lehnten die Deutschen ab mit der Begründung, das Deutsche Reich schließe grundsätzlich keine multilateralen, sondern nur zweiseitige Verträge, und im übrigen sei das Deutsche Reich nicht in der Lage, einem Abkommen beizutreten, an welchem die Tschechoslowakei als souveräner Staat beteiligt sei . . . — Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg», S. 73. — Vgl. ferner Chapuisat: «Comment lutter contre les fausses nouvelles?» im: Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverlegervereins Nr. 167, vom 31. Dezember 1938, S. 918 ff.

[25] Presseberichtdes Bundesrates, S. 155, ebendort S. 156 ff. Hinweise auf die Wirkung der von Deutschland abgeschlossenen Presseabkommen als Waffen der deutschen politischen Kriegführung.

Die durch den BRB vom 26. März 1934 und seine Anwendung teils aufgezeigten, teils heraufbeschworenen Unklarheiten in der rechtlichen Stellung der Presse führte zu Auswirkungen in presserechtspolitischer Hinsicht: am 28. Mai 1935 verlangte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz in einem mit 82038 Unterschriften eingereichten Volksbegehren «für die Wahrung der Pressefreiheit» die Aufhebung des erwähnten Bundesratsbeschlusses und ein striktes Verbot der Zensur[26]. Als Ergebnis einer ebenfalls 1935 begonnenen presserechtspolitischen Aktion unterbreiteten die Berufsorganisationen der schweizerischen Presse am 6. Juli 1939 einen eingehend begründeten Entwurf zu einem neuen Presseartikel der Bundesverfassung, der einen wirksamen Schutz der Pressefreiheit vor allem durch die Verstärkung der gesetzgeberischen und richterlichen Garantien anstrebte. Wenige Monate später stellte der Ausbruch des zweiten Weltkrieges die schweizerische Pressepolitik und die Gestaltung des schweizerischen Presserechts vor neue, besonders schwierige Aufgaben.

III.

Die Entwicklung während des zweiten Weltkrieges

Am Vorabend des zweiten Weltkrieges befand sich die Schweiz in einer aus außenpolitischen Gründen komplizierten presserechtlichen Lage: Die Gewährleistung der Pressefreiheit auf Grund von Art. 55 BV war formell intakt, stand aber in ihrem materiellen Inhalt, der Freiheit der Information und der Freiheit der Meinungsäußerung, unter starkem Druck. Die Freiheit der politischen Presse war angefochten durch den Versuch der nationalsozialistischen Politik, durch bewußte Überdehnung des völkerrechtlichen Neutralitätsbegriffes der Presse der neutralen Schweiz mit der Forderung nach «Gesinnungsneutralität» in der freien Übermittlung von Nachrichten und der freien Äußerung ihrer Mei-

[26] Bundesblatt 1935, II S. 413. — Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg», S. 120.

nung über die Weltereignisse zu lähmen und auf diesem Wege die schweizerische Presse als Mittel zur geistigen Selbstbehauptung ihres Landes auszuschalten.

Der Bundesrat lehnte zwar offiziell die Forderung nach «Gesinnungsneutralität» ab[27], suchte aber doch eine Entlastung der Beziehungen zum nationalsozialistischen Deutschland durch administrative Eingriffe in die Freiheit der Presse. Diese administrativen Eingriffe beriefen sich bald auf die Voraussetzungen des Notrechts, bald auf Art. 102, Ziff. 8 und 9 BV. Die Unklarheit der presserechtlichen Lage beschwor nach Auffassung politischer Kreise und der Berufsorganisationen der Presse die Gefahr herauf, daß der Verfassungsgrundsatz der Pressefreiheit praktisch um seine Wirkung gebracht werden konnte. Ein weitgehendes Mitspracherecht der Presse bei der Anwendung administrativer Eingriffe sollte dieser Gefährdung entgegenwirken; sodann suchte man mit formulierten Vorschlägen die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Pressefreiheit schärfer zu umschreiben und damit ihre Widerstandskraft gegenüber außenpolitischen Druckversuchen zu stärken. In dieser reichlich verwickelten, undurchsichtigen pressepolitischen und presserechtlichen Situation befand sich die Schweiz, als der Ausbruch des zweiten Weltkrieges die Eidgenossenschaft in einen nunmehr unbestreitbar vorhandenen Notstand versetzte; der Notstand erzwang auch auf dem Gebiete der Presse den Erlaß von Vorschriften, denen einwandfrei ausgesprochen notrechtlicher Charakter zukam. Die Frage war, wie weit es auch unter der Herrschaft des Notrechts möglich sein würde, der Presse das zur Erfüllung ihrer Aufgabe unbedingt notwendige Ausmaß an Freiheit zu erhalten.

[27] So am 16. Oktober 1938, am 14. Dezember 1938, am 8. Februar 1939, als Bundesrat Motta an einer Pressekonferenz ausführte: «Die Neutralität ist ein Begriff, die nur den Staat angeht. Der Bürger aber hat gegenüber seinem Staat bestimmte Pflichten. Dagegen hat er dem Auslande gegenüber, strikte genommen, keine solchen. Er darf nur die staatliche Neutralität nicht durchkreuzen und sich zu ihr nicht in Gegensatz stellen.» Pressebericht des Bundesrates, S. 249 ff.

Am 30. August 1939 bestätigte die Bundesversammlung den festen Willen der Eidgenossenschaft, «unter allen Umständen und gegenüber allen Mächten ihre Neutralität zu wahren», und sie erteilte dem Bundesrat «Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Unabhängigkeit, der Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes erforderlichen Maßnahmen zu treffen»[28]. Am 8. September 1939 beauftragte der Bundesrat das Armeekommando, nachdem in den Vorbereitungen die Armee die Überwachung der Presse für sich in Anspruch genommen hatte[29], «zur Wahrung der innern und äußern Sicherheit des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität die Veröffentlichung und Übermittlung von Nachrichten und Äußerungen, insbesondere durch Post, Telegraph, Telephon, Presse, Presse- und Nachrichtenagenturen, Radio, Film und Bild, zu überwachen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen». Der General übertrug seinerseits die Durchführung dieser Aufgabe der «Abteilung Presse und Funkspruch im Armeestab». Die von der Generalstabsabteilung vorbereiteten Pressevorschriften waren eingestellt auf den Fall, daß sich die Schweiz selbst im Kriege befinde und demzufolge auf der allgemeinen Vorzensur über die gesamte Schweizer Presse aufgebaut[30]. In seinem Auftrag an das Armeekommando behielt sich indessen der Bundesrat die Verhängung der allgemeinen Vorzensur ausdrücklich in eigener Kompetenz vor; der «Grunderlaß» der Abteilung Presse und Funkspruch verbot am gleichen Tage «die Veröffentlichung, anderweitige Verbreitung und Übermittlung

---

[28] Über Grundlagen und Entwicklung des Neutralitätsrechtes und der schweizerischen Neutralitätspolitik vgl. von Waldkirch: «Die dauernde Neutralität der Schweiz» (Basel 1926), und Pointet: «La neutralité et la liberté de la presse» (Zürcher Studien zum internationalen Recht, Nr. 10, Zürich 1945), S. 9 ff., bes. 38 ff.

[29] Pressebericht des Bundesrates, S. 337 und 339.

[30] Pressebericht des Bundesrates, S. 297/98. Bericht des Chefs des Generalstabes der Armee an den Oberbefehlshaber der Armee über den Aktivdienst 1939—1945, Nachtrag Nr. 1. — Pointet: a.a.O. S. 142 ff.

von Nachrichten und Äußerungen, welche die Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz gegen außen, die Wahrung der innern Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Neutralität beeinträchtigen oder gefährden»; als Sanktionen waren Verwarnung, Beschlagnahmung und zeitweise oder dauernde Einstellung, die Vorzensur lediglich als Maßnahme gegenüber einzelnen, fehlbaren Zeitungen vorgesehen. Das Rekursrecht und die Mitwirkung von zivilen Vertretern der Presse waren vorgesehen.

Militärische und politische Pressekontrolle waren demnach der gleichen militärischen Instanz übertragen; dies mochte in organisatorischer Beziehung Vorteile bieten; in sachlicher Hinsicht zeigten sich bald einmal Schwierigkeiten, die sich im wesentlichen ergaben aus dem Umstand, daß eine politische Kontrolle der Presse durch militärische Stellen den pressepolitischen und damit auch den gesamtpolitischen Notwendigkeiten nicht gerecht zu werden vermochte. In der allmählichen, etappenweisen Überwindung dieser Schwierigkeiten besteht in der Hauptsache die Entwicklungsgeschichte des schweizerischen Pressenotrechtes während des zweiten Weltkrieges. Im einzelnen ist festzuhalten:

1. Unter der überwiegend militärischen Führung verschob sich das Schwergewicht der Pressekontrolle, die ursprünglich in erster Linie zur Abwehr fremder, ausländischer Propaganda gedacht war[31], mehr und mehr auf die Überwachung der eigenen, schweizerischen Presse. Daß pressepolitische Schwierigkeiten in erster Linie mit dem nationalsozialistischen Deutschen Reiche bestanden, war in der allgemeinen politischen Lage und in den gegen die Existenz einer unabhängigen Schweiz gerichteten Absichten des deutschen Nationalsozialismus begründet[32]. Die Verkennung dieser Zusammenhänge und die ungenügende Würdigung, welche vor allem die Nachrichtensektion des Armee-

[31] Vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 314.

[32] Pressebericht des Bundesrates, S. 258: Über deutsche Ansprüche auf schweizerisches Gebiet vgl. ebendort S. 291/92.

stabes der politischen Kriegführung des deutschen Nationalsozialismus und ihrer Taktik[33] zuteil werden ließ, verleitete die Nachrichtensektion des Armeestabes und unter ihrem Einfluß das Armeekommando dazu, die von deutscher Seite gegen die schweizerische Presse erhobenen Anschuldigungen allzu unbesehen und kritiklos zu übernehmen und damit einen für die Führung der schweizerischen Pressepolitik und eine seiner Aufgabe entsprechende Anwendung des Pressenotrechtes nachteiligen Druck auf die Pressekontrolle auszuüben[34]. Deutsche Demarchen scheuten auch nicht davor zurück, zum Schutze von schweizerischen Persönlichkeiten einzugreifen, die in der Schweiz den deutschen Standpunkt vertraten. Charakteristisch waren in dieser Beziehung die wiederholten Schritte der deutschen Gesandtschaft in Bern gegen das von der Pressekontrolle am 28. Dezember 1939 wegen Gefährdung der Neutralität und Unabhängigkeit verfügte Verbot der «Neuen Basler Zeitung»[35].

Versuche, Fragen der politischen Pressekontrolle und damit nicht selten reine Fragen der Rechtsanwendung und des freien politischen Ermessens auf dem Wege der militärischen Befehlsgewalt zu entscheiden, führten im Winter 1939/40 zu einer pressepolitischen Krise. Auf den Antrag seiner Vollmachtenkommission verschob der Natio-

---

[33] Zwei besonders charakteristische Fälle im Pressebericht des Bundesrates, S. 184 und 240/41. — Über wirtschaftliche Druckmittel der deutschen Pressepolitik vgl. ebendort S. 182/83 und 202.

[34] Der Pressebericht des Bundesrates, S. 183 ff., stellt fest, daß der deutsche, gegen die Schweiz gerichtete Pressekrieg im Rahmen eines deutschen Pressekrieges gegen das gesamte Ausland stattfand; der Bundesrat hält es für erwiesen, «daß der von Deutschland geführte Pressekrieg nach den Bedürfnissen der deutschen Staatsführung und Propaganda gestaltet wurde und daß er nicht in erster Linie von der Haltung der angeschuldigten Presse der Schweiz oder des übrigen Auslandes abhing».

[35] Deutsche Demarchen in dieser Sache erfolgten am 29. Dezember 1939, am 31. Januar 1940, 11. Februar 1940, 27. März 1940, 11. April und am 16. Juli 1940, ohne Erfolg. Pressebericht des Bundesrates, S. 187/88.

nalrat am 5. Dezember 1939 die Genehmigung des grundlegenden bundesrätlichen Beschlusses über die Pressekontrolle vom 8. September 1939 auf eine nächste Session, und nach einer zweiten, lebhaften Pressedebatte am 21. Februar 1940 genehmigte der Nationalrat den erwähnten Bundesratsbeschluß nur unter der Bedingung, daß der Bundesrat in der Organisation der Pressekontrolle die Suprematie der Zivilgewalt sowie eine ausreichende Mitwirkung von journalistischen Fachleuten gewährleiste und zu einem Ausbau des Rekursrechtes Hand biete[36]. Am 28. März 1940 schloß sich der Ständerat dieser Stellungnahme des Nationalrates an. Ein Beispiel mag belegen, auf welcher grundsätzlichen Ebene jene Auseinandersetzungen ausgefochten wurden; am 18. März 1940 erklärte die Gemischte Pressepolitische Kommission der Schweizerischen Presseorganisationen in einer Eingabe an den Bundesrat unter anderem: «Die Entscheidung der Frage, was im einzelnen ein Mißbrauch der Pressefreiheit sei, muß ausschließlich nach schweizerischen Interessen und schweizerischen Gesichtspunkten erfolgen. Die schweizerische Presse lenkt die Aufmerksamkeit des Bundesrates mit besonderem Nachdruck auf den außerordentlich beunruhigenden Umstand, daß man in der letzten Zeit in der Schweiz da und dort die Probleme und Aufgaben der schweizerischen Pressepolitik nicht mehr vom schweizerischen Standpunkt aus, sondern nach Gesichtspunkten und Parolen zu erörtern und zu beurteilen beginnt, die unverkennbar von ausländischen Wünschen bestimmt sind . . . Der deutsche Druck auf die schweizerische Presse, wie er namentlich während des Februars 1940 in Erscheinung trat, ist offenkundig nichts anderes als ein Bestandteil des sogenannten ‚Nervenkrieges', dessen Strategie und Taktik der deutsche Nationalsozialismus er-

---

[36] Vgl. Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat: 5. Dezember 1939, S. 1 ff., bes. 33, und 21. Februar 1940, S. 96 ff., bes. 115. Ständerat: 28. März 1940, S. 181 ff., bes. 184. — Pressebericht des Bundesrates, S. 314, 348 und 398. — Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg», S. 136.

fahrungsgemäß in virtuosem Ausmaß beherrscht. Nicht um der schweizerischen Presse, sondern um des Landes willen muß heute unbedingt mit äußerster Entschiedenheit angekämpft werden gegen jeden Versuch, durch Einschüchterungen und Drohungen die Orientierung des Schweizervolkes über die Weltereignisse zu verhindern, die öffentliche Meinung der Schweiz ausländischen Wünschen und Interessen dienstbar zu machen, zwischen Behörden, Armee und Presse von außen her Gegensätze aufzureißen und — was ganz besonders schwer ins Gewicht fällt — die Frage nach der Verantwortlichkeit für einen allfälligen Angriffskrieg gegen die Schweiz bereits zum voraus zum Nachteil der Schweiz zu entscheiden[37].» Als die schweizerische Presse mit dem ausdrücklichen Einverständnis der Pressekontrolle die deutschen Überfälle auf Dänemark und Norwegen am 9. April, auf Belgien und Holland am 10. Mai 1940 mit betonter Schärfe kommentierte, verlangte die Deutsche Gesandtschaft in Bern vom Bundesrat die Einführung der allgemeinen Vorzensur über die Schweizer Presse; der Bundesrat lehnte diese Forderung ab, und er leistete auch einer gleichlautenden Anregung des schweizerischen Gesandten in Berlin keine Folge[38]. Den Wünschen und Beschlüssen der Bundesversammlung trug der Bundesrat Rechnung mit einem Beschluß vom 31. Mai 1940; er sicherte die entscheidende Stellung der Zivilgewalt, eine verstärkte Mitwirkung

[37] Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg», S. 147.

[38] Pressebericht des Bundesrates, S. 178/79. Über die gegensätzliche Beurteilung der pressepolitischen Lage bei der Nachrichtensektion des Armeestabes und in Pressekreisen vgl. ein Gespräch zwischen dem Chef der Nachrichtensektion und einem Vertreter der Presse vom 21. April 1940 bei Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg», S. 149 ff. — Am 2. Mai 1940 eröffnete Ribbentrop dem schweizerischen Gesandten in Berlin, Minister Frölicher, «Hitler sei in höchstem Maße ungehalten über die Beschimpfung Deutschlands und seiner Regierung in der Schweizer Presse, und er sei entschlossen, dies nicht weiter zu dulden. Deutschland werde, falls keine Änderung eintrete, entsprechend in der Presse antworten und werde dabei von Italien unterstützt werden.» Pressebericht des Bundesrates, S. 194.

journalistischer Fachleute sowie den Ausbau des Rekursrechtes und erhob die am 6. Januar 1940 von der «Abteilung Presse und Funkspruch» als «Kommentar und Grunderlaß» aufgestellten «Grundsätze der Pressekontrolle» zum Bestandteil der neuen pressenotrechtlichen Ordnung[39]. Damit hatte die Pressekontrolle wenigstens teilweise in den strittigen Punkten eine neue, klarere rechtliche Grundlage erhalten.

2. Dem äußern Verlauf des Krieges entsprechend nahm der deutsche Druck auf die schweizerische Pressepolitik im

[39] Die «Grundsätze der Pressekontrolle» vom 6. Januar 1940, durch BRB vom 31. Mai 1940 zum Bestandteil des Pressenotrechts erhoben, lauteten: «A. Außenpolitik. 1. Der Schweizer hat auch heute ein Recht auf Information durch die Zeitungen. Die Berichterstattung soll möglichst vollständig sein und Einseitigkeiten vermeiden. 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 in maßvoller Weise ausgeübt wird. 4. Die Schweizer Presse soll dem Weltgeschehen vom schweizerischen Standpunkt aus gerecht werden; sie darf sich nicht zur Trägerin ausländischer Propaganda machen. Jede Beeinflussung von seiten des Auslandes ist abzulehnen. 5. Gerüchte und Voraussagen sind, sofern der Grunderlaß ihre Wiedergabe zuläßt, deutlich als solche zu kennzeichnen. Ratschläge und Schulmeistereien gegenüber dem Ausland sind zu unterlassen. 6. Jede Diskussion über unsere Neutralität, welche deren Aufrechterhaltung gefährdet, widerspricht dem Grunderlaß und hat zu unterbleiben. — B. Innenpolitik. 7. Innenpolitische Auseinandersetzungen berühren unsere Kontrolle nur, insoweit sie die militärische Disziplin oder sonstwie Ansehen und Schlagkraft der Armee beeinträchtigen oder die Armee in den Meinungsstreit hineinziehen.» — Vgl. I. Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 21. November 1939, Bundesblatt 1939, 91. Jahrgang (1939), Band II, S. 614 ff. — III. Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 19. November 1940 (Bundesblatt, 92. Jahrgang, 1940, Band I, S. 1202). — Vgl. ferner «Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939—1945» von General Henri Guisan (Lausanne 1946), S. 222 ff., bes. 225, wo in einem Schreiben des Generals an den Vorsteher des Eidg. Militärdepartements vom 29. Februar 1940, also nach der Pressedebatte im Nationalrat, auf den «steigenden Einfluß des zivilen Elements auf die Tätigkeit der Abteilung Presse und Funkspruch» hingewiesen wird.

Sommer 1940 beträchtlich zu; er wurde gelegentlich von Italien unterstützt[40]. Gegenüber den unausgesetzten deutschen Versuchen, der schweizerischen Presse und damit der schweizerischen öffentlichen Meinung eine Neutralität der Gesinnung aufzuzwingen und aus der Zurückweisung dieser Zumutung eine «Kriegsschuld der Schweizer Presse» zu konstruieren, verhielt sich der Bundesrat konsequent ablehnend; er verwies auf die völkerrechtlichen Schranken des Neutralitätsbegriffs und ließ einen Zusammenhang zwischen dem Verhalten des einzelnen Staatsbürgers und der neutralen Haltung des Staates nur gelten im Rahmen der vom Staat auf Grund seiner eigenen Souveränität selbst bestimmten Neutralitätspolitik[41].

---

[40] Über die Eröffnungen des italienischen Außenministers Ciano gegenüber dem schweizerischen Gesandten Rüegger in Rom am 15. Juli 1940 vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 263.

[41] Pressebericht des Bundesrates, S. 228, vgl. weiter von Waldkirch: a.a.O. S. 49, und die gewissermaßen «authentische Auslegung» des vom Bundesrate vertretenen Neutralitätsbegriffs im Schreiben des Bundesrates an Regierungsrat und Prof. Dr. Carl Ludwig in Basel vom 16. Oktober 1941, Pressebericht des Bundesrates, S. 251. Gegen die deutsche Neutralitätstheorie vgl. Pointet a.a.O. S. 159 ff. und die dort in Noten 1—12 zit. Literatur, ferner Schindler: «Neutralität und Presse» (in: «Neue Schweizer Rundschau», 6. Jahrgang, Januar 1939), S. 521 ff.; ebendort S. 533: «Die Kritiker der Presse der neutralen Länder scheinen auch vollständig zu übersehen, daß zur Neutralität die Landesverteidigung gehört. Denn ohne Landesverteidigung gibt es keine Unabhängigkeit und ohne Unabhängigkeit keine Neutralität»; Schindler a.a.O. S. 534 weist darauf hin, daß die geistige Verteidigung des Landes ebenso notwendig ist wie die militärische Verteidigung des Landes. Gegen die Theorie der «Neutralität als Selbstzweck» wendet sich Bonjour: «Die Schweizerische Neutralität» (Bern 1943), S. 28: «Die Neutralität gilt uns als diplomatisch-politisches Mittel, nicht als Endzweck unseres staatlichen Daseins. Die Schweiz ist nicht um der Neutralität willen da, sondern die Neutralität um der Schweiz willen.» Pointet a.a.O. S.187: «... toutes les mesures prises l'ont toujours été afin d'assurer à la fois le maintien de la sécurité et de l'indépendance du pays et de la neutralité... Du moment où les mesures prises le sont en application de la politique de neutralité de l'Etat et non en application de règles

Nachrichtensektion und Armeekommando schienen sich mit der von der Bundesversammlung verlangten Verstärkung des zivilen Elements in der Pressekontrolle nicht abzufinden. Im März 1940 übernahm ein offenkundig von militärischer Seite inspirierter Artikel in der «Schweizerischen Handelszeitung» uneingeschränkt die von deutscher Seite verfochtene These von der Kriegsschuld der Schweizer Presse. Da das Armeekommando bei diesem Anlaß neuerdings seine von der Stellungnahme der Abteilung Presse und Funkspruch abweichende Auffassung mit militärischer Befehlsgewalt durchzusetzen versuchte, führte die Erledigung dieser Angelegenheit nahe an eine neue, schwere pressepolitische Krise heran[42]. Anfang Juni 1940 verlangte das Armeekommando beim Bundesrat die Verhängung der allgemeinen Vorzensur über die Schweizer Presse; am 21. Juni 1940 wiederholte der General diese Forderung in einem Schreiben an den Bundesrat in kategorischer Form; der Bundesrat lehnte das Begehren indessen ab[43].

3. Als der Zusammenbruch Frankreichs im Juni 1940 die Schweiz in eine militärisch und politisch äußerst gespannte Lage versetzt hatte, griff der Bundesrat zu einem Mittel, das seine Pressepolitik dem System der «gelenkten Presse» annäherte; er ließ der Presse über die bestehenden notrechtlichen Bestimmungen hinaus «für die Haltung zu einzelnen Ereignissen und zum Gesamtgeschehen unserer Tage» Wei-

---

de droit international, l'Etat neutre est seul juge des mesures qu'il estime opportunes et il n'y a de compte à rendre à aucun autre Etat.» Zu den Auswirkungen der schweizerischen Neutralitätspolitik auf die Freiheit der Presse und dem Druck schweizerischer militärischer Kreise mit Hilfe der «Kriegsschuldthese» vgl. Schwarz: «Die Presse als Glied der Landesverteidigung (in: «Bürger und Soldat». Herausgegeben von der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, Zürich 1944), S. 303 und 295.

[42] Pressebericht des Bundesrates, S. 169; Weber: a.a.O. S. 143/44.

[43] Pressebericht des Bundesrates, S. 341/42, Weber: a.a.O. S. 177.

sungen zugehen[44]. Im Juli 1940 verlangte die Deutsche Gesandtschaft in Bern vom Bundesrat die Entfernung von vier Deutschland besonders mißliebigen Chefredaktoren schweizerischer Blätter von ihren Posten; der Bundesrat bezeichnete der Deutschen Gesandtschaft gegenüber diese Einmischung in innere schweizerische Verhältnisse als unzulässig[45]. Am 17. Juli 1940 sah sich die Pressekontrolle veranlaßt, Front zu machen gegen defaitistische Strömungen, die sich in der schweizerischen Presse selber abzuzeichnen begannen. In einer Weisung wandte sich die Abteilung Presse und Funkspruch gegen «die Einstellung verschiedener Publizisten, im voraus jede Zumutung ganz einfach hinzunehmen, die einmal später der Schweiz gestellt werden könnte». Die Abteilung Presse und Funkspruch verwies auf die aus einer solchen Tendenz entstehenden Gefahren und erinnerte daran, daß der Defaitismus ebenso dem Zugreifen der Pressekontrolle unterstehe wie der Mangel an Unparteilichkeit den Kriegführenden gegenüber... «Jede Äußerung, die dahin ausgelegt werden könnte, daß die Schweiz jemals auf ihre nationale Verteidigung verzichten würde, die ein unerläßlicher Bestandteil ihrer Souveränität ist und bleibt, oder daß sie irgendeinen fremden, mit ihrer Unabhängigkeit unvereinbaren ausländischen Schutz akzeptieren würde, bedeutet einen Verrat nationaler Interessen. Wir würden ihn keinesfalls dulden. Im Gegenteil ist es nötiger denn je, die Rechte der Schweiz als eines unabhängigen Staates und

---

[44] Vgl. ein Rundschreiben des Armeestabes vom 25. Juni 1940 (Pressebericht des Bundesrates, S. 366ff.) «an die Schweizer Presse, Redaktionen der Zeitungen, Zeitschriften und Zeitungsagenturen», welche in Verbindung mit der am gleichen Tage von Bundespräsident Pilet am Radio gehaltenen Rede erhebliche Unsicherheit über den künftigen außen- und innenpolitischen Kurs der Landesregierung hervorrief; vgl. hiezu auch Weber: a. a. O. S. 177 und 187.

[45] Es handelte sich um die Chefredaktoren Schürch («Bund»), Bretscher («Neue Zürcher Zeitung»), Oeri («Basler Nachrichten») und Dr. Kober («National-Zeitung»), vgl. Weber: «Nervenkrieg», S. 184.

unsern ungebrochenen Willen zur Bewahrung ihrer Selbständigkeit zu behaupten.» Entgegen den Tendenzen des Armeekommandos, die in der Wirkung auf eine Gleichschaltung, das heißt auf eine politische Lähmung der schweizerischen Presse hinausliefen, unterstrich demnach die Abteilung Presse und Funkspruch in einem besonders kritischen Zeitpunkte die Aufgabe der Schweizer Presse, an der Aufrechterhaltung und Verteidigung der geistigen und damit der politischen Unabhängigkeit des Landes mitzuwirken[46].

Dieser Tatsache kam um so größere Bedeutung zu, als sich im Spätsommer und Herbst 1940 die Schweiz vor einer von Grund auf veränderten politischen und militärischen Lage befand; neben die latent stets vorhandene militärische Bedrohung trat nun auch ein verstärkter politisch-ideologischer Druck, verursacht durch die Absicht des Deutschen Reiches, eine «neue europäische Ordnung» unter deutscher, nationalsozialistischer Führung durchzusetzen und in diese Neuordnung in irgendeiner Form über kurz oder lang auch die Schweiz einzubeziehen[47]. Diese Entwicklung stellte nicht nur die militärische, sondern auch die politische Verteidigung der Schweiz vor neue Aufgaben; zur Mitwirkung an der geistigen und politischen Selbstbehauptung war wiederum in vorderster Linie die schweizerische Presse aufgerufen. Die Audienz, welche Bundespräsident Pilet am 10. September 1940 im Einverständnis mit dem Bundesrat nationalsozialistisch gesinnten Angehörigen sogenannter «Erneuerungsbewegungen» gewährte, vor allem die Art

---

[46] Pressebericht des Bundesrates, S. 370. — Weber: a.a.O. S. 191/92. Schürch, E.: «Als die Freiheit in Frage stand» (Bern 1947), S. 6. Im Oktober 1940 wurden in der Nachrichtensektion des Armeestabes Vorschläge ausgearbeitet, welche nicht nur auf eine vorübergehende, notrechtliche, sondern eine dauernde Beseitigung der Pressefreiheit abzielten. Weber: «Nervenkrieg», S. 210.

[47] Vgl. den Bericht des Chefs des Generalstabes der Armee an den Oberbefehlshaber der Armee über den Aktivdienst 1939—1945, S. 16.

ihrer Bekanntgabe und gleichzeitig die ohne Orientierung der Öffentlichkeit erfolgte Wiederzulassung des «Völkischen Beobachters», beschworen neuerdings scharfe Spannungen herauf; die Presse verlangte öffentlich Klarheit darüber, «welche pressepolitische Linie der Bundesrat gegenüber fremden Zumutungen und Druckversuchen unbedingt zu halten und aktiv zu verteidigen» gedenke[48].

Auf eine Eingabe von 173 Schweizer Bürgern vom 15. November 1940, welche vom Bundesrat unter anderem die «Ausschaltung» und «Ausmerzung» in Deutschland mißliebiger, «an verantwortlichen Pressestellen wirkender Personen» und der entsprechenden «Presseorgane», das heißt praktisch die Gleichschaltung der Schweizer Presse nach den Wünschen der nationalsozialistischen Politik, verlangte, trat der Bundesrat nicht ein, da er eine Verwirklichung solcher Forderungen als rechtlich und politisch untragbar betrachtete[49].

[48] An der Generalversammlung des Vereins der Schweizer Presse vom 21. September 1940 wurde vom damaligen Tagesreferenten, dem die Generalversammlung einmütig beipflichtete, u. a. festgestellt: «Die Regierung muß eine freie öffentliche Meinung gegebenenfalls als Waffe einsetzen können in der Abwehr fremder Zumutungen und Druckversuche; eine demokratische Regierung ist solchen Pressionen gegenüber am stärksten, wenn sie sich auf eine geschlossene, aber frei geäußerte Meinung des eigenen Volkes zu stützen vermag. Auch in einem ‚neuen Europa' wird die Schweiz sich selbst nur dann behaupten, wenn sie ihr Gesicht behält, das heißt, wenn sie wirklich die Schweiz bleibt; es gibt Grenzen, welche auch eine ‚Anpassung' an veränderte, vor allem wirtschaftliche Verhältnisse nicht überschreiten darf; diese Grenzen verlaufen dort, wo die eigentliche Substanz eines selbständigen Staatswesens beginnt.» Zur «Audienzaffäre» vgl. Weber: a.a.O. S. 204. — Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939—1945 (Motion Boerlin) vom 28. Dezember 1945, Bundesblatt 1946 I, S. 57.

[49] Zur «Affäre der 200» vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 171: Weber a.a.O. S. 196 und 204 ff., Schürch, E.: a.a.O. S. 10 ff. Über die Zusammenhänge der «Affäre der 200» mit der Affäre des deutschen Agenten Hügel vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 199, Weber: a.a.O. S. 204 ff., Schürch, E.: a.a.O. S. 11.

4. In verschiedenen Fällen berührte die Unterstützung, welche schweizerische Parteigänger des deutschen Nationalsozialismus der deutschen politischen Kriegführung gegen die Schweizer Presse[50] zuteil werden ließen, den Bereich des Landesverrates[51]. Besonders nachdrückliche deutsche Vorstellungen erfolgten gegen die scharfen Kommentare, welche schweizerische Zeitungen dem deutschen Überfall auf Jugoslawien im April 1941 gewidmet hatten[52]. Am 15. Mai 1941, wenige Wochen vor dem deutschen Angriff auf Sowjetrußland, beschuldigte Oberst Däniker in einer Denkschrift die schweizerische Presse, daß sie mit Anspielungen auf deutsch-russische Spannungen die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reiche beeinträchtige. Im August 1941 suchte Oberst Heinrich Frick in der «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitung» die schweizerische Presse mit der Verantwortung für den zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reiche bestehenden Konflikt zu belasten und unter diesem Gesichtspunkte einen Gegensatz zwischen der schweizerischen Armee einerseits und der schweizerischen Presse andererseits in Erscheinung treten zu lassen. In öffentlichen Äußerungen sowie in Eingaben an den Bundesrat setzte sich die Presse gegen diese Anschuldigungen zur Wehr[53]. Als der Bundesrat die wiederholten, zeitweise ultimativ gehaltenen Forderungen des Armeekommandos nach Einführung der allgemeinen Vorzensur

---

[50] Pressebericht des Bundesrates, S. 191/93.

[51] Über die Fälle Emil Reiffer und Franz Burri vgl. Pressebericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939—1945 (Motion Boerlin) vom 28. Dezember 1945, Bundesblatt 1946 I, S. 42 ff., bes. 56 und 82/83 ff.

[52] Über die Demarchen des deutschen Gesandten Köcher und des deutschen Militärattachés von Ilsemann in Bern vom 9. und 10. April 1941 vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 199 ff.

[53] Zur Affäre Däniker und zur Angelegenheit Frick vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 169/70, Weber: a.a.O. S. 225.

ablehnte[54], verlangte der General die Befreiung des Armeekommandos von den Aufgaben der Pressekontrolle. Der Bundesrat erfüllte diesen Wunsch und unterstellte durch einen Beschluß vom 30. Dezember 1941 die Pressekontrolle dem Bundesrat; ein Befehl des Generals vom 25. Januar 1942 entließ die Abteilung Presse und Funkspruch aus dem Armeestabe[55]. Zur gleichen Zeit unterwarf der Bundesrat die Neugründung und Umwandlung von Zeitungen, Zeitschriften sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen der staatlichen Bewilligungspflicht; ein weiterer Beschluß ordnete «die Überwachung von Schriften, die politische, militärische oder wirtschaftliche Fragen des In- oder Auslandes berühren»[56].

Die vom Nationalsozialismus propagierte «neue europäische Ordnung» wurde von der schweizerischen Presse in sozusagen geschlossener Einmütigkeit abgelehnt; diese deutliche Ablehnung ergab sich aus der Politik der grundsätzlichen und dauernden Neutralität[57]; sie konnte sich aber auch auf einen festen Rückhalt in Volk, Parlament und Regierung stützen und wurde nie durch irgendwelche

---

[54] Über das Verhältnis zwischen der völkerrechtlichen Neutralität und der Neutralitätspolitik, «die durch den einzelnen Staatsbürger nicht gestört werden darf», vgl. die Darlegungen des Vorstehers des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Ed. von Steiger, über: «Die freie Demokratie in Kriegszeiten» an der Generalversammlung des Vereins der Schweizer Presse vom 15. November 1941 in Zürich im Pressebericht des Bundesrates, S. 230, und in: «Die Schweizer Presse» (Korrespondenzblatt des Vereins der Schweizer Presse, 24. Jahrgang, Nr. 1/2, vom 31. März 1942, S. 1 ff.).

[55] Pressebericht des Bundesrates, S. 344.

[56] Bundesratsbeschlüsse vom 30. Dezember 1941 «über die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen» und «betreffend die Überwachung der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Schriften».

[57] Am 4. August 1942 stellte ein Bundesratsbeschluß jede Propaganda für die Preisgabe der schweizerischen Neutralität allgemein, das heißt ohne besondern Hinweis auf die Presse, ausdrücklich unter Strafe.

Maßnahmen der Pressekontrolle behindert. Die Verärgerung der deutschen Reichsführung über diesen Sachverhalt machte sich in drastischer Weise Luft, als am 14./15. Oktober 1942 ein Sprecher des deutschen auswärtigen Amtes in Berlin vor aller Öffentlichkeit diejenigen schweizerischen Redaktoren, welche gegen jene «neue europäische Ordnung» geschrieben hatten, mit der Verbannung in die asiatischen Steppen oder mit der Beförderung ins Jenseits bedrohte[58].

Auseinandersetzungen über die Handhabung des Pressenotrechtes ergaben sich im Jahre 1943 im Zusammenhang mit dem Sturz des faschistischen Regimes in Italien, ebenso im Frühjahr 1944[59]. Die allgemeine militärische Entwicklung der Kriegslage erlaubte im Sommer 1944 eine erste, Ende 1944 eine weitere Lockerung der pressenotrechtlichen Bestimmungen. Mit dem Ende der Feindseligkeiten wurde am 28. Mai 1945 die politisch-wehrwirtschaftliche Pressekontrolle, am 18. Juni 1945 (gegen anfängliche Widerstände der Armeeleitung) auch die militärische Pressekontrolle aufgehoben[60]. Mit Beschluß vom 7. August 1945 über die Aufhebung von Noterlassen auf dem Ge-

---

[58] Zum «Fall Schmidt» vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 209, und Weber: a. a. O. S. 254.

[59] Vgl. zum Beispiel Weber: «55 Monate schweizerische Pressekontrolle» in der «Neuen Zürcher Zeitung» Nr. 448, 460, 481, 507, 518, 536, 557, 579 vom 15., 17., 20., 24., 26., 28., 31. März 1944 und 3. April 1944, und Feldmann: «Zur pressepolitischen Lage im Frühjahr 1944» in: «Die Schweizer Presse», 26. Jahrgang, Nr. 1/2 vom 10. April 1942, S. 1 ff. Zum Pressenotrecht vgl. weiter Schindler: «Presserecht in der Kriegszeit» (Zürich 1943), und Weber: «Zwischen Pressefreiheit und Zensur» (in: «Schweiz. Gutenbergmuseum», 28. Jahrgang, Nr. 3, Dezember 1942).

[60] Vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 354—357; über die zahlenmäßige Entwicklung der deutschen Demarchen vgl. ebendort S. 218. Vgl. ferner Weber: a. a. O. S. 279 und 291 ff. Über die Maßnahmen der Pressekontrolle und die behandelten Rekurse in Zahlen im Pressebericht des Bundesrates vgl. Weber: a. a. O. S. 397 ff., und Richner: im Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverlegervereins Nr. 236, vom 30. September 1944.

biete des Staatsschutzes hob der Bundesrat ausdrücklich auch seine am 26. März 1934 und 15. Mai 1934 gefaßten Beschlüsse auf, welche die Einführung der Administrativjustiz über die Presse gebracht hatten[61].

Als nach dem Abschluß des zweiten Weltkrieges das Pressenotrecht wegfiel, stand fest, daß die schweizerische Pressepolitik allem äußern und innern Druck zum Trotz ihre beiden entscheidenden Positionen hatte behaupten können: das Recht des eigenen Volkes auf Information über die Weltereignisse und das Recht auf die freie, korrekte Äußerung einer eigenen Meinung. Wert und Bedeutung einer freien Presse für die geistige und damit für die politische Selbstbehauptung des Landes, allzulange bezweifelt oder gar bestritten, wurden offiziell anerkannt[62]. Die Freiheit der innenpolitischen Diskussion in der Presse war während der ganzen Geltungsdauer des Notrechtes intakt geblieben[63]. Die von Bundesversammlung, Bundesrat, Armee und Presse aus den Erfahrungen mit dem Pressenotrecht des zweiten Weltkrieges für die Zukunft gezogenen Schlußfolgerungen und eigene Überlegungen lassen sich im wesentlichen in folgende Feststellungen und Forderungen zusammenfassen:

a) Sollte ein neuer Krieg die Eidgenossenschaft wiederum in einen Staatsnotstand versetzen, so wird die Bundes-

---

[61] Vgl. hiezu: «Das Ende der Pressekontrolle. Einige vorläufige Feststellungen» in: «Die Schweizer Presse», 27. Jahrgang, Nr. 3/4, vom 30. Juni 1945, S. 31 ff.

[62] Der «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939—1945» vom 7. Januar 1947, S. 54, stellt unter anderm fest: «Die während des Aktivdienstes gesammelten Erfahrungen zeigen, daß der Presse und Publizität im weitesten Sinne als einem wesentlichen Faktor der geistigen Landesverteidigung besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist.» Vgl. ferner Pressebericht des Bundesrates, S. 379.

[63] Vgl. Feldmann: «Schweizer Freiheit unter Vollmachten» in: «Neue Schweizer Rundschau», Februar 1943, S. 585 ff., und «Europäische Staatsformen und die schweizerische Demokratie» in: «Jahrbuch der eidg. Räte und Gerichte 1947» (Bern 1947), S. 208.

versammlung wie am 3. August 1914 und am 30. August 1939 dem Bundesrat außerordentliche Vollmachten erteilen müssen; auf diese außerordentlichen Vollmachten wird sich wiederum ein Notrecht aufbauen, dessen Schaffung zwar in einem durch Art. 85 und Art. 102 BV den Bundesbehörden erteilten Auftrag seine Rechtfertigung findet, das aber doch in seiner Ausgestaltung außerhalb der Verfassung steht. Dies dürfte auch für allfällige pressenotrechtliche Bestimmungen zutreffen. Immerhin darf, im Interesse einer wirksamen politischen Verteidigung des Landes und der geistigen Selbstbehauptung des Volkes, der Verfassungsgrundsatz der Pressefreiheit notrechtlich nur insoweit eingeschränkt werden, als es der Schutz der Unabhängigkeit und die militärische Sicherheit des Landes unbedingt verlangen. Im Zweifel ist daher nicht für die Einschränkung, sondern für die Aufrechterhaltung der Freiheit zu entscheiden.

Die Erfahrungen während der zwei Weltkriege von 1914 bis 1918 und 1939—1945 lassen es als geboten erscheinen, zur Vermeidung von Improvisationen die materiellen Grundsätze eines neuen Pressenotrechts sowie die Organisation und das Verfahren für seine Handhabung zum voraus festzulegen[64].

In der Ausgestaltung des Pressenotrechtes sind zwei verschiedene Regelungen vorzusehen, nämlich zunächst ein Rechtszustand «N» für den Fall, daß sich die Schweiz im Aktivdienst zum Schutze ihrer Neutralität befindet, und ein Rechtszustand «K» für den Fall, daß die Schweiz selbst in den Krieg verwickelt wird.

b) In einem Pressenotrecht während des Aktivdienstes im Sinne der «bewaffneten Neutralität» (Rechtszustand «N») ist zunächst jede Vorzensur auszuschließen.

Im Erlaß materiell-notrechtlicher Bestimmungen ist dem Umstand Rechnung zu tragen, daß mit dem Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches am 1. Januar 1942 der Strafschutz vor dem Mißbrauch der Pressefreiheit auf Grund des ordentlichen Rechts wesentlich verstärkt worden

[64] Pressebericht des Bundesrates, S. 308.

ist und daß zum Schutze wichtiger militärischer Interessen die Bestimmungen des Militärstrafgesetzbuches in Verbindung mit denjenigen der Militärstrafprozeßordnung im wesentlichen genügen[65]. Das Pressenotrecht soll demnach den bereits im ordentlichen Recht enthaltenen Schutz der politischen und militärischen Landesinteressen nur soweit als unbedingt notwendig ergänzen. Zu schützen ist vor allem die freie Meinungsbildung des Schweizervolkes vor der Irreführung durch falsche Nachrichten und der staatsgefährlichen Einwirkung landesfremder und staatsfeindlicher Propaganda; das Pressenotrecht soll insbesondere jede Propaganda treffen, welche gegen die Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität und des schweizerischen Wehrwillens gerichtet ist.

Die Erfüllung der Pflicht zu ausreichender Information der Öffentlichkeit, die den Behörden als Korrelat zur administrativen Pressekontrolle obliegt, ist unter Heranziehung der Sektion Information und Presse des Eidg. Politischen Departementes durch eigentliche Vorschriften rechtlich sicherzustellen[66]. Die Handhabung der administrativen Pressekontrolle soll ausschließlich der zivilen Gewalt, das heißt dem Bundesrat unterstellt werden, welcher

---

[65] Zu der während des zweiten Weltkrieges festgestellten Überspannung von Zensurmaßnahmen im militärischen Bereich vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 382, und Schwarz: «Die Presse als Glied der Landesverteidigung» (Zürich 1944), S. 301. In seiner Botschaft «über die Abänderung der Militärorganisation» vom 2. Juli 1948 schlägt der Bundesrat der Bundesversammlung vor, im fünften Teil der Militärorganisation Vorschriften für den Krieg und solche für den Zustand der bewaffneten Neutralität auszuscheiden. Bundesblatt 1948, Bd. II, S. 899 ff.

[66] Vermehrte Berücksichtigung der Presse als Faktor der außenpolitischen Meinungsbildung verlangt Bretscher: «Presse und Außenpolitik» (in: «Die Schweiz», Jahrbuch der NHG., Jahrgang 1947, S. 15 ff.). Über den im März 1946 vom Bundesrat errichteten Informations- und Pressedienst beim Eidg. Politischen Departement vgl. Keel: «Der Informations- und Pressedienst. Eine Neuerung im Politischen Departement» im «Jahrbuch der eidg. Räte und Gerichte» (Bern 1947), S. 145 ff.

für die materiell-rechtliche Regelung, die Organisation und die Handhabung der Pressekontrolle gegenüber der Bundesversammlung die Verantwortung trägt. Die vom Bundesrat zu erlassenden materiell-rechtlichen, organisatorischen und prozessualen Vorschriften über die Pressekontrolle wären der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten[67].

Pressekontrollkommissionen und im Rekursverfahren eine eidg. Pressekommission könnten gegen fehlbare Redaktionen folgende Maßnahmen treffen: a) mündliche Ermahnung, b) schriftliche, nicht öffentliche Verwarnung, c) schriftliche, öffentliche Verwarnung, d) Konfiskation, e) vorübergehende oder dauernde Einstellung, f) Überweisung an den Strafrichter.

c) Im Falle, daß sich die Schweiz selbst im Kriege befindet (Rechtszustand «K»), fiele der Neutralitätsschutz weg; das Schwergewicht der behördlichen Einwirkung auf die Presse wäre zu verlegen auf eine verstärkte Information des Schweizervolkes, auf die Verfechtung des schweizerischen Standpunktes vor allem auch gegenüber dem Ausland, insbesondere durch eine entsprechende Behandlung der Schuldfrage, auf die Stärkung des Willens zum Widerstand bis zum Äußersten in Volk und Armee.

Vorsorgliche Maßnahmen in Form rechtsverbindlicher Weisungen wären zu treffen, um in allfällig vom Feind besetzten Teilen des schweizerischen Gebietes das Erscheinen einer Widerstandspresse zu ermöglichen. Der Betrieb der

---

[67] Die Presse ist durch besondere Vorschriften der militärischen Disziplinargerichtsbarkeit zu entziehen. Insbesondere ist die Presse vom Zuständigkeitsbereich der Territorialkommandanten auszunehmen; im Hinblick auf die Verordnung über den Territorialdienst vom 31. Oktober 1947, Art. 7, letzter Absatz, ist diese Rechtslage durch besondere Vorschrift herzustellen im Sinne von Art. 2 der zit. Verordnung. Die Aufgaben des Territorialdienstes sind demnach ausdrücklich auf den Bereich des Art. 7, lit. a, und Art. 20 der zit. Verordnung zu beschränken. Zur Frage der Unterstellung der Presse unter das Militärdisziplinarstrafrecht während des Pressenotrechtes vgl. das Gutachten Schindler: im Pressebericht des Bundesrates, S. 330.

amtlichen «Kriegspresse» und der amtliche Radiodienst im Kriegsfalle würden einer besondern Sektion des Armeestabes oder einer direkt dem Bundesrat unterstellten Organisation übertragen.

d) Der Rechtszustand «N» und der Rechtszustand «K» müßten rechtlich und organisatorisch schon im Frieden vorbereitet werden. Die administrative Pressekontrolle hätte ihren Dienst mit dem Rechtszustand des Aktivdienstes anzutreten[68].

B. Zur Reform des schweizerischen Presserechtes im besondern

Die Reform des schweizerischen Presserechtes stand, wie nachgewiesen, schon längere Zeit zur Diskussion, bevor der Staatsnotstand während des zweiten Weltkrieges die auf eine Revision des Art. 55 BV hinzielenden Bestrebungen durch eine Periode des Pressenotrechtes unterbrach. Nach dem Wegfall dieses Pressenotrechtes hat eine Reform des ordentlichen Presserechtes Rechnung zu tragen zunächst der formalen, gewissermaßen «rechtstechnischen» Notwendigkeit, den Art. 55 BV zu revidieren, sodann den Erfahrungen, die sich ergeben aus der bisherigen Entwicklung des schweizerischen Presserechtes, insbesondere in der Zeit unmittelbar vor dem zweiten Weltkrieg, schließlich den Aufgaben, die sich auf Grund der nach dem zweiten Weltkrieg entstandenen Lage der Gestaltung des schweizerischen Presserechtes stellen.

[68] Bericht des Generals an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939—1945, S. 163 und 222 ff. — Bericht des Chefs des Generalstabes der Armee an den Oberbefehlshaber der Armee über den Aktivdienst 1939—1945, S. 430 und 442. — Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939—1945, S. 26, 53 und 54. — Pressebericht des Bundesrates, S. 337 ff. — Stenographisches Protokoll der Pressekommissionen des Nationalrates und des Ständerates. — Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung vom März 1947. — Weber: «Die Schweiz im Nervenkrieg», S. 242 ff. und 305.

I.

Art. 55 BV im allgemeinen

Der Art. 55 BV lautete in der amtlichen Ausgabe «mit den bis zum 1. Mai 1946 erfolgten Abänderungen» wie folgt:

«Die Pressefreiheit ist gewährleistet.

Über den Mißbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.

Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist.»

Der Bundesbeschluß betreffend die Erwahrung der Volksabstimmung vom 15. November 1898 über die Aufnahme eines Artikels 64 bis in die Bundesverfassung (Vereinheitlichung des Strafrechtes) vom 30. Juli 1899 bestimmt:

«Mit dem Zeitpunkt, in welchem das Strafgesetz in Kraft tritt, fallen die Absätze 2 und 3 des Art. 55 der Bundesverfassung dahin.»

Das schweizerische Strafgesetzbuch ist am 1. Januar 1942 in Kraft getreten; damit sind die Absätze 2 und 3 des Art. 55 BV weggefallen; von Art. 55 BV gilt also heute nur noch der Absatz 1:

«Die Pressefreiheit ist gewährleistet[69].»

Der Art. 55 BV hat demnach das Aussehen einer bloßen «Blankettnorm» angenommen. Schon die in den Jahren 1933 bis 1939, das heißt bis zum Eintritt des kriegsbedingten Notrechtes gemachten Erfahrungen beweisen zur Genüge, daß mit einer derartigen bloßen Blankettnorm die verfassungsmäßige Gewährleistung der Pressefreiheit einer tragfähigen Grundlage entbehren müßte. Für sich allein und ohne nähere Präzisierungen könnte eine solche, ganz allgemein gehaltene Bestimmung dem Stand der allgemeinen presserechtlichen Entwicklung nicht entsprechen. Dem

---

[69] Vgl. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, mit den Änderungen bis 1. Januar 1948, herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei (mit einem verfassungsgeschichtlichen Überblick von Prof. Dr. von Waldkirch), S. 38.

Einwand, daß die bisherigen Absätze 2 und 3 des Art. 55 der Bundesverfassung auf den 1. Januar 1942 nun eben durch die neuen Bestimmungen des schweizerischen Strafgesetzbuches ersetzt würden, ist entgegenzuhalten, daß die presserechtlichen Probleme, deren Lösung Gegenwart und Zukunft verlangen, sich keineswegs in rein strafrechtlichen Fragen erschöpfen. Eine vage und gänzlich ungenügend umschriebene Gewährleistung der Pressefreiheit würde dieses Freiheitsrecht keineswegs wirksamer als bisher garantieren, sondern vielmehr der Gefahr willkürlicher Gelegenheitsgesetzgebung Tür und Tor öffnen. Die allgemeine politische Entwicklung hat mit den anderen politischen Freiheitsrechten auch die Pressefreiheit derart in den Mittelpunkt politischer und weltanschaulicher Auseinandersetzungen gerückt, daß dieses Freiheitsrecht einer genauern Umschreibung bedarf. Der Verfassungsgesetzgeber wird auch in der Ordnung der Pressefreiheit den letzten und höchsten Zweck des Staates zu erfüllen trachten: «in der Form des Rechts die Idee der Gerechtigkeit zu verwirklichen»[70]. Die Notwendigkeit, den Art. 55 neu zu fassen, ist von amtlicher und von journalistisch-beruflicher Seite unbestritten[71]. Nach seiner Entstehung waren Art. 45 der BV von 1848 und der gleichlautende Art. 55 der BV von 1874 in erster Linie zum Schutze des eidgenössischen Verfassungsgrundsatzes der

---

[70] Burckhardt: «L'Etat et le droit» (Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins), Basel 1937, S. 218a; Schindler: «Recht und Staat» (Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins), Basel 1932, S. 273a: «Der Rechtsinhalt besteht in der Vereinigung zweier Momente: ethischer Forderungen einerseits, vitaler Bedürfnisse andererseits; dazu treten die zwei formalen Momente: Ordnung und Macht. Die staatliche Gesetzgebung muß so gestaltet werden, daß das Gesetz eine möglichst harmonische Zusammenfassung der vier Momente zur dialektischen Einheit ‚Recht' darstellt. Ein solches Recht stützt seinerseits den Staat.» Vgl. ferner Kägi: a.a.O. S. 13, 39, 42; Haug: a.a.O. S. 240/41; Barth: a.a.O. S. 266.

[71] Erklärungen von Bundesrat von Steiger 1945 und 1947 im Nationalrat, Pressebericht des Bundesrates, S. 441; Weber: «Nervenkrieg», S. 306.

Pressefreiheit vor Übergriffen der Kantone gedacht[72]. Heute ist die in der Verfassung nur noch als «Blankettnorm» enthaltene «Gewährleistung der Pressefreiheit» näher zu umschreiben, um nach den bewegten pressepolitischen Auseinandersetzungen der letzten Jahrzehnte die Schranken der Pressefreiheit in einer Weise zu ziehen, welche einerseits der Presse den zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben notwendigen freien Bewegungsraum zu sichern und auf der andern Seite die Grundlagen für eine vom Gesetzgeber und Richter anwendbare Erfassung des Mißbrauches dieses Freiheitsrechtes zu schaffen vermag[73].

II.

Die Gewährleistung der Pressefreiheit als Grundsatz

Der Staat hat als rechtlich organisierte Gemeinschaft des Volkes das Recht zu wahren und die Gerechtigkeit zu verwirklichen[74]; die Presse ihrerseits hat eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. In der Lösung der Frage, in welcher Weise der Staat das Recht zu wahren und die Gerechtigkeit zu verwirklichen hat, unterscheiden sich die verschiedenen Staatsformen ebenso deutlich wie in der Antwort auf die Frage, in welcher rechtlichen Stellung die Presse ihre öffentliche Aufgabe erfüllen soll; in der Gestaltung des Presse-

---

[72] Vgl. Bonjour: «Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates» (Basel 1948), S. 338; Rappard: a.a.O. S. 206.

[73] Die Notwendigkeit einer klaren verfassungsrechtlichen Ordnung nach ihrer grundsätzlichen Bedeutung und unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit unterstreicht Kägi: «Zurück zur Verfassung!» in: «Die Schweiz», ein nationales Jahrbuch, herausgegeben von der NHG., 18. Jahrgang (1947), S. 40 ff., bes. 54.

[74] Haug: «Die Schranken der Verfassungsrevision. Das Postulat der richtigen Verfassung, als normative Schranke der souveränen verfassungsgebenden Gewalt» (Zürich 1947), S. 63 ff. Zum Postulat der Gerechtigkeit vgl. weiter: Barth, Hans: «Fluten und Dämme» (Zürich 1943), S. 269/70; Feldmann: «Der Mensch und der Staat. Gedanken zur ‚Staatsform'» in: «Jahrbuch der eidg. Räte 1946» (Bern 1946), S. 202 ff.

rechtes gelangt die Form eines Staates zu besonders augenfälligem Ausdruck. Die nach den Prinzipien autoritärer und totalitärer Staatsführung aufgebaute Diktatur umschreibt das von der Presse zu wahrende öffentliche Interesse nach eigenem Ermessen und läßt eine irgendwie freie Diskussion darüber, was im Interesse der öffentlichen Gemeinschaft gelegen sei, grundsätzlich und praktisch nicht zu; unter solchen Umständen arbeitet die Presse lediglich als Bestandteil des Machtapparates der diktierenden Partei und ihrer Führung. Der totale Staat kann seinem Wesen nach dem Einzelnen keine Freiheitsrechte gegenüber der Staatsgewalt zuerkennen. Kritik ist an Maßnahmen der Verwaltung erlaubt und zeitweise zur Verstärkung der Staatskontrolle erwünscht; aber nur der Presse der diktierenden Partei oder der von dieser geduldeten Presse ist diese Kritik im Interesse des Regimes gestattet, und sie macht selbstverständlich Halt vor der eigentlichen Staatsführung und ihrer obersten Spitze, vor allem gegenüber dem obersten «Führer», der in mystischer Verklärung den «Volkswillen» und die Quelle von Recht und Gesetz «verkörpert». Wer eine andere Auffassung als die alleinherrschende Partei und ihre Führung vertritt, wer sich ihrem und dem Willen ihres Führers nicht unterwirft, ist nicht ein politischer Gegner, mit dem man diskutiert, sondern ein Feind, den man vernichtet [75].

Im Gegensatz hiezu überbindet die demokratische Staatsauffassung der Presse die öffentliche Aufgabe, durch die

---

[75] Barth, Hans: «Fluten und Dämme. Der philosophische Gedanke in der Politik» (Zürich 1943), S. 218—222, 239, 241/42, 267. Auf S. 223: «Durch die Eigenschaft, einen kultischen Gegenstand zu bilden, wird dem Führer die letzte Krönung in der Hierarchie des totalen Staates zuteil. In der Stellung des Führers als oberster Befehlshaber der Wehrmacht, als einziger Träger des bewußten Volkswillens auf Grund einer mystischen Identität seines Willens mit dem des Volkes und als Gegenstand gläubiger Hingabe und religiöser Verehrung vereinigen sich Ideologie und Wirklichkeit des totalen Staates, indem sie sich gegenseitig durch ihre Machtmittel stützen und rechtfertigen, zur totalen Einheit.» Zur «Feindideologie» vgl. Toggenburger: a.a.O. S. 168/69.

freie Erörterung der öffentlichen Angelegenheiten an der Bildung der öffentlichen Meinung und damit an der Herausarbeitung des Staatswillens mitzuwirken; den Entscheid darüber, was im einzelnen Fall das öffentliche Interesse verlange, fällt immer wieder die Mehrheit in Behörden und Volk [76]. Ist im diktatorischen Staat die Presse dergestalt in der letzten Konsequenz nichts anderes als ein Machtmittel in der Hand des obersten Führers und seiner Partei, so gilt in der Demokratie die Presse als Instrument zur politischen Willensbildung auf dem Wege freier Diskussion. Nicht um ihrer selbst willen verleiht demnach der freie Volksstaat der Presse die Freiheit, sondern er tut es um der Aufgaben willen, welche die Presse im Dienste der im Staate organisierten Gemeinschaft des Volkes zu lösen hat [77]. Wer sich zur demokratischen Staatsform bekennt, anerkennt damit den Grundsatz der Pressefreiheit; wer den Grundsatz der Pressefreiheit verneint, verneint damit einen wesentlichen Bestandteil jeder demokratischen Ordnung. An einer zweckmäßigen Gestaltung der rechtlichen Grundlagen für die Arbeit der Presse ist demnach nicht nur die Presse als Beruf,

---

[76] Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips vgl. Schindler: «Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie» (Zürich 1921), S. 6, 66 ff.; Fleiner: «Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie» (Zürich 1933), S. 18 ff., und Nef: «Die Macht und ihre Schranken» (St. Gallen 1941), S. 91/92.

[77] Vgl. Beer: «Der rechtliche Schutz des Zeitungsinhaltes» (Turbenthal 1930), S. 7: «Die Pressefreiheit, die auf dem Gedanken beruht, im freien Kampf der Meinungen werde das zweckdienliche und vernünftige obenaus schwingen, gehört zu den unbedingten Voraussetzungen eines demokratischen Staatswesens; denn erst die freie öffentliche Meinungsäußerung ermöglicht die Teilnahme aller an der konkreten Ausgestaltung der staatlichen Struktur und an den staatlichen Aufgaben.» Vgl. ferner Häntzschel: «Das deutsche Presserecht» (Berlin 1928), S. 23; Scherrer: «Die Begrenzung der Pressefreiheit durch das Strafrecht» (Zürich 1929), S. 71 ff.; Wanner: «Umfang und Grenzen des Pressedeliktes» (Zürich 1929), S. 12 ff., und Favre: «L'évolution des droits individuels de la constitution» (Basel 1936), S. 360 a, 361 a, 369 a.

sondern das Volk in seiner Gesamtheit interessiert [78]. Im Rahmen der Rechtsordnung gilt die Pressefreiheit im engeren, juristischen Sinne als «subjektives, öffentliches Recht». In der Pressefreiheit tritt in Erscheinung ein rechtlich geschütztes Interesse; den Trägern dieses Interesses verleiht die Rechtsordnung die Möglichkeit, «dieses rechtlich geschützte Interesse durch ein rechtliches Vorgehen zu verteidigen» [79]. Nach der Auffassung des Bundesgerichts, beispielsweise im Jahre 1900, enthält die Garantie der Pressefreiheit nach dem gegenwärtigen Art. 55 der Bundesverfassung «nicht lediglich eine Schranke für die kantonale Gesetzgebung in dem Sinne, daß dadurch die Zensur und dergleichen Maßregeln gegen die Presse verboten wären; sondern sie gibt dem Einzelnen ein konkretes, positives Individualrecht öffentlich-rechtlichen Inhalts: das Recht der freien Meinungsäußerung durch die Schrift, insbesondere durch die Presse» [80]. Am Charakter der Pressefreiheit als subjek-

---

[78] Kägi: «Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht» (Zürich 1945): «Ohne individuelle Freiheitsrechte keine Volksrechte im eigentlichen Sinne.» Vgl. auch Pressebericht des Bundesrates, S. 117/18. Über die Presse als Instrument der politischen Willensbildung in der Demokratie vgl. Barth, H.: a. a. O. S. 45, 281, 311. Zur Problematik der «öffentlichen Meinung» äußert sich Grabowsky: «Die Politik, ihre Elemente und ihre Probleme» (Zürich 1948), S. 218 und 223. — Über die Beziehungen der Pressefreiheit zur Glaubens- und Gewissensfreiheit vgl. Haug: a. a. O. S. 109/10.

[79] Favre: «L'évolution des droits individuels de la consitution» (Basel 1936), S. 333a. Kirchhofer: «Über die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs» (Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1936), S. 199: «Die verfassungsmäßigen Rechte sind Persönlichkeitsrechte. Es sind von der Verfassung anerkannte Qualifikationen, Kompetenzen der Persönlichkeit. Sie befinden sich zunächst in einem abstrakt-potentiellen Zustand. Gegebenenfalls geht daraus ein konkret-aktueller Anspruch hervor. Dies namentlich, wenn die öffentliche Gewalt das Recht verletzt.»

[80] Bundesgerichtliche Entscheidungen (inskünftig zitiert BGE), Bd. 26 (1900), I., S. 42, Bd. 29 (1903) I., S. 156. Burckhardt: Kommentar BV (1931), S. 527. Scherrer: «Die Begrenzung der

tives Individualrecht öffentlich-rechtlicher Natur ist auch bei einer neuen verfassungsrechtlichen Ordnung der Pressefreiheit grundsätzlich festzuhalten. Die schweizerische Auffassung der Pressefreiheit umschrieb Bundesrichter Bolla am 25. März 1948 vor der Ersten Kommission der Konferenz der Vereinigten Nationen über die Freiheit der Information und der Presse in Genf; als Chef der vom Bundesrat ernannten schweizerischen Delegation stellte er unter anderem fest:

«Die Pressefreiheit ist heute in der Schweiz nicht bloßer Buchstabe der Verfassung: sie ist eine Realität, ein wesentlicher Bestandteil unserer Lebensart, ein Mittel, ohne das wir uns einen Fortschritt nicht denken könnten. Sie ist ein Teil jener fruchtbaren Ideen des Jahres 1789, die in der seit Jahrhunderten überlieferten Selbständigkeit der helvetischen Gemeinschaften einen günstigen Nährboden fanden. Ohne Freiheit der Presse wäre das Spiel unserer demokratischen Einrichtungen nicht denkbar. Unsere Bürger gehen nicht nur periodisch zur Urne, um ihre Vertreter zu wählen; Referendum und Initiative erheischen von ihnen, daß sie sich häufig zu konkreten Fragen der Verfassung, der Gesetzgebung und der Verwaltung aussprechen, und dies sowohl auf eidgenössischem wie kantonalem und kommunalem Boden. Die Presse ist das unentbehrliche Instrument für die Bildung des Volkswillens. Sie trägt dazu bei, die öffentliche Meinung zu formen, die sie umgekehrt mit allen ihren Gegensätzlichkeiten und Schattierungen widerspiegelt. Indem es auf solche Weise Kritik übt, Ratschläge erteilt oder gar Widerstand leistet, nimmt das Volk in gewissem Sinne an den Beratungen der von ihm gewählten Magistraten teil, die ihrerseits neue Kraft aus dieser täglichen Zusammenarbeit schöpfen[81].»

Pressefreiheit durch das Strafrecht» (Diss. Zürich 1929), S. 10, 56. Korner: «Das Recht der freien Meinungsäußerung im Verhältnis zu den Forderungen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit mit besonderer Berücksichtigung der Praxis des schweizerischen Bundesgerichts» (Freiburg 1937), S. 7/8.

[81] Zum totalitären Presseregime im nationalsozialistischen Deutschland, im faschistischen Italien und im kommunistischen Sowjetrußland vgl. Huber, H.: «Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte» (Basel 1936), S. 30a; Favre: a.a.O. S. 314a; Schürch, G.: «Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung» (Bern 1936), S. 122; «Verfassung, Grundgesetz der USSR.» vom 5. Dezember 1936 (Zürich 1937); Chaudet: «La réglementation de la Presse dans les principaux pays» (Lausanne 1938), S. 78, vgl. Pointet: «La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse»

Die Garantie der Pressefreiheit ist, in Bestätigung des von den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 aufgestellten Grundsatzes auch in einem neuen Verfassungsartikel über die Presse an die Spitze zu stellen mit dem Satz:

(1.) «Die Pressefreiheit ist gewährleistet.»

III.

Die Erfassung des Mißbrauchs

Die Forderung nach einem wirksamen Schutze privater und öffentlicher Interessen vor einem Mißbrauche der Pressefreiheit entspringt keineswegs einer neuen Erkenntnis; denn einmal hat die staatliche Rechtsordnung dem Mißbrauch aller Freiheitsrechte entgegenzuwirken, und sodann waren Bestimmungen über den Mißbrauch der Pressefreiheit bereits im bisherigen Rechte (Art. 55 Abs. 2 und 3 BV) enthalten. «Freiheit ohne Ordnung ist, so mangelhaft auch das eine oder andere sein mag, nicht denkbar, und zwar stellt sich die Ordnung in irgendwelchem Sinne als eine gesicherte Freiheit dar[82].» Dem Grundsatz der Freiheit muß

(Zürich 1945), S. 97 ff., Text und die dort in den Anmerkungen Nr. 68 bis 97 zit. Literatur; Grabowsky: a.a.O. S. 115 ff.; Kluge: «Die russische revolutionäre Presse in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts, 1855—1905» (Zürich 1948), S. 188 ff., ferner Feldmann: «Über die Entwicklung der Pressefreiheit» (in der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Band 73, 1937), S. 8 ff. Text und die dort bis S. 19 zit. Literatur. Über den faschistischen, den nationalsozialistischen und den kommunistisch-sowjetrussischen Einparteienstaat vgl. Lachenal: «Le parti politique. Sa fonction de droit public en particulier dans le droit public suisse» (in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 17, Basel 1944), S. 230 ff. und die dort in den Anmerkungen Nr. 374—446 zit. Literatur. Zur schweizerischen Auffassung der Pressefreiheit im Gegensatz zur Auffassung anderer Staaten vgl. Frey: «Der Zwiespalt der grundlegenden Auffassungen über die Freiheit der Information in Genf im März/April 1948» in: «Die Schweizer Presse», 30. Jahrgang, Nr. 2, vom 30. Juni 1948, S. 17 ff.

[82] Huber, Eugen: «Recht und Rechtsverwirklichung» (Basel 1921), S. 178, nennt Freiheit und Ordnung «die beiden Elemente der

als Korrelat die Verantwortung entsprechen. Eine allgemeine, gewissermaßen «ein für allemal» gültige Umschreibung dessen, was unter dem Mißbrauch der Pressefreiheit zu verstehen sei, ist begrifflich nicht möglich. Demzufolge wird es sich auch nicht darum handeln können, in einem «einheitlichen Pressegesetz» den Begriff des Pressemißbrauchs irgendwie abschließend zu umschreiben und festzulegen. Unter einem allgemeinen Gesichtspunkte betrachtet, wird ein Mißbrauch der Pressefreiheit immer dann vorliegen, wenn Äußerungen der Presse gegen die Rechtsordnung verstoßen, indem sie rechtlich geschützte Interessen Dritter (Privater) oder solche des Staates verletzen [83]. Die Grenzen, welche den Gebrauch der Pressefreiheit von ihrem Mißbrauche trennen, sind demnach festzusetzen durch die Rechtsordnung; eine nach demokratischen Grundsätzen aufgebaute Rechtsordnung wird sich bei dieser Grenzziehung leiten lassen von der Erkenntnis, welcher Sinn und welcher Zweck der Freiheit der Presse im gesamten Rahmen der staatlichen Ordnung zukommt. So kann beispielsweise die freie politische Diskussion auch dort, wo sie unter Umständen scharf und für das Empfinden des Betroffenen verletzend geführt wird, an und für sich noch nicht als ein Miß-

---

Gemeinschaft», vgl. auch Korner: a.a.O. S. 92, wo besonders auf Montesquieu hingewiesen wird. Art. 11 der «Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte» vom 27. August 1789: «Die freie Äußerung der Gedanken und Meinungen ist eines der wertvollsten Rechte der Menschen; daher darf jeder Bürger frei sprechen, schreiben, denken, mit dem Vorbehalt jedoch, daß er in den durch das Gesetz bestimmten Fällen für den Mißbrauch dieser Freiheit haftet.» Vgl. Guggenbühl: «Quellen zur allgemeinen Geschichte der neuesten Zeit» (2. Auflage, Zürich 1939), S. 11/12. Vgl. weiter Spahn: «Staatsmacht und Individualsphäre» (Zürich 1944), S. 143; Röpke: «Civitas humana» (Zürich 1944), S. 230/31; Toggenburger: «Pressefreiheit und demokratische Willensbildung» (Zürich 1945), S. 17 ff. Text und die dort in den Anmerkungen 46—95 zit. Literatur.

[83] Scherrer: «Begrenzung...», und Paccaud: «Du régime de la Presse en Europe et aux Etats-Unis» (Lausanne 1887), S. 11, ferner Burckhardt: «Autorität...», S. 18/19 und 23.

brauch der Pressefreiheit betrachtet werden; denn erst im «unablässigen Kampf der Meinungen und Bestrebungen unter sich kann von einer Freiheit überhaupt die Rede sein»[84]. Zur politischen Diskussion gehört insbesondere die Auseinandersetzung über politische Sachfragen, über den Aufbau, die Organisation und die Führung des Staates mit Einschluß der Erörterung seiner verfassungsmäßigen Grundlagen, die Kritik an den Maßnahmen des Staates und seiner Behörden, die Kritik am politischen Gegner innerhalb der durch die Zivil- und Strafgesetze gezogenen Schranken. Die besonderen Probleme des Staatsschutzes vorbehalten, kann eine Einschränkung der Pressefreiheit in der hier umschriebenen kritischen Tätigkeit nicht in Frage kommen, wenn nicht die Pressefreiheit in ihren wesentlichen, für das Staatsganze bedeutungsvollen Funktionen Schaden leiden soll. Ein Mißbrauch der Pressefreiheit dagegen liegt beispielsweise vor in der öffentlichen Aufforderung, die Rechtsordnung des Staates auf rechts- und verfassungswidrigem Wege zu ändern, in der Gefährdung der völkerrechtlichen Stellung des Landes, seiner Unabhängigkeit, seiner territorialen Integrität und seiner militärischen Sicherheit, in der Störung des religiösen Friedens, in der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen, in einer Kritik des politischen Gegners, welche Zivil- und Strafgesetz in einer durch den Zweck der Pressefreiheit nicht geschützten Weise verletzen. Wie der Begriff der Pressefreiheit selbst, so ist auch der Mißbrauch der Pressefreiheit im Prinzip als ein Begriff des Bundesrechtes zu betrachten. «Die Presseäußerungen unterstehen so lange dem Schutze der Pressefreiheit, als sie nicht einen Mißbrauch der Pressefreiheit enthalten[85].» Zur Umschreibung des Raumes, innerhalb dessen Bereich der Mißbrauch der Pressefreiheit liegt, sind einige Abgrenzungen notwendig:

a) Die Ordnung des Presserechtes erfaßt zunächst in gegenständlicher Hinsicht nur die Presse im engeren, techni-

---

[84] Huber: «Recht und Rechtsverwirklichung» (Basel 1921), S. 178.

[85] Scherrer: «Begrenzung . . .», S. 28.

schen Sinn, das heißt jedes Erzeugnis der Druckerpresse, das mit dem Anspruch auf öffentliches Interesse in einer gewissen Auflage erscheint und für einen gewissen Leserkreis berechnet ist, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich handelt um ein periodisch erscheinendes Presseerzeugnis (Zeitung, Zeitschrift) oder um eine nicht periodische Veröffentlichung (Buch, Broschüre, Flugschrift). Eine diesen Rahmen überschreitende Ausdehnung des Rechtsbegriffes der Presse, wie beispielsweise die Einbeziehung von Rundspruch und Film, ist abzulehnen[86].

b) Die Ordnung der Pressefreiheit betrifft nicht die Meinungsfreiheit im allgemeinen, sondern die Freiheit der Presse im engeren, technischen, soeben umschriebenen Sinn[87].

c) Für eine Neuordnung des schweizerischen Presserechtes gibt die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Presse heute zu keinen Erörterungen grundsätzlicher Art Anlaß; auf Grund der Art. 28 ZGB und 49 OR in Verbindung mit

---

[86] Feldmann: «Grenzen der Pressefreiheit» (Korrespondenzblatt VSP, 10. Jahrg., 1927, Nr. 6, S. 105 ff.) und «Zum Rechtsbegriff der Presse» (in: «Die Schweizer Presse», Korrespondenzblatt des VSP, 15. Jahrg., 1932, S. 3 ff. und dort zit. Literatur. Die von Ruck: «Schweiz. Staatsrecht» (Zürich 1933), S. 61, vertretene Auffassung, wonach auch Prospekte, Kompositionen usw. unter den verfassungsrechtlichen Begriff der Pressefreiheit gehören, verkennt den eigentlichen Sinn der Pressefreiheit und ist schon aus diesem Grund abzulehnen. Korner: a. a. O. S. 33/34, nimmt den Film vom Wirkungsbereich der Pressefreiheit mit Recht ausdrücklich aus. Die Vollziehungsverordnung II vom 30. Januar 1939 zum Bundesgesetz betr. den Telegraphen- und Telephonverkehr («Telegraphenordnung») legt bei der Regelung der Pressetelegramme (Art. 30) das Schwergewicht auf das Moment der Veröffentlichung, erfaßt aber dabei auch die Veröffentlichung am Rundspruch (Eidg. Gesetzessammlung, Bd. 1939, S. 213). Das Verhältnis der Pressefreiheit zum Rundspruch erörtert Buser: «Rundspruchrecht im Verhältnis zum Presserecht» (in: «Die Schweizer Presse», Korrespondenzblatt VSP, 16. Jahrg., 1933, S. 1 ff.); Toggenburger: a. a. O. S. 137 ff.

[87] Vgl. BGE vom 14. Juni 1918 und 30. Januar 1931, zit. bei Huber: «Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte» (Basel 1936), S. 113a, 116a, 117a. Ferner BGE Bd. 55 (1929) I., S. 226.

Art. 55 BV hat das Bundesgericht im Verlaufe der letzten Jahrzehnte eine Rechtsprechung herausgearbeitet, die nach allgemeinem Urteil sowohl den durch Presseäußerungen verletzten privaten Interessen wie den Aufgaben der Presse in befriedigender Weise gerecht wird [88].

d) Auszuscheiden ist aus den vorliegenden Erörterungen auch die besondere Ordnung der pressestrafrechtlichen Verantwortlichkeit; die in Art. 27 des schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 getroffene Regelung geht in ihren wesentlichen Zielen und Bestandteilen auf Vorschläge und Bemühungen der schweizerischen Presseorganisationen zurück [89]. Zu keiner Diskussion bieten ferner Anlaß die im geltenden Rechte enthaltenen Bestimmungen gegen die Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen [90], ebensowenig die besondere Ordnung der Haftung der Presse in Art. 4 des Bundesgesetzes vom 30. September 1943 über den unlauteren Wettbewerb.

e) Nicht zur Diskussion steht für die Neugestaltung des Art. 55 BV die Abgrenzung der Pressefreiheit von der Störung des religiösen Friedens, wie sie durch das geltende Recht und die ständige Gerichtspraxis gegeben ist; auch die kritische Erörterung religiöser Überzeugungen ist durch die Art. 49, 50 und 55 BV geschützt innerhalb der Schranken,

---

[88] Vgl. Flükiger: «Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Redaktors» (Bern 1938), S. 3 ff. und die dort auf S. V und VI zit. Literatur. Ferner: Vogel: «Der Rechtsschutz bei Verletzung der persönlichen Verhältnisse durch die Druckerpresse» (Schweiz. Juristenzeitung, 31. Jahrg., 1935, S. 289ff.); Wespi: «Die Stellung der Presse in der neuern bundesgerichtlichen Rechtsprechung» (Zürich 1925).

[89] Brun: «50 Jahre Verein der Schweizer Presse» (Luzern 1933), S. 282; Schweiz. Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, Art. 27, 72, 322, 335; Scherrer: «Begrenzung...», S. 23.

[90] Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924, Art. 25, Abs. 1, lit. b; Buser: «Das schweiz. Postverkehrsgesetz» (Zürich 1929), S. 91; BG vom 30. September 1925 (Eidg. Gesetzessammlung Bd. 42, 1925, S. 9); Favre: «Garanties . . .», S. 369a. Beispiel aus der Praxis: Geschäftsbericht des Bundesrates, 1937, S. 157/58.

die solchen Erörterungen durch die Wahrung des religiösen Friedens gesetzt sind [91].

Einer Abklärung und teilweise einer neuen rechtlichen Gestaltung bedürfen dagegen insbesondere folgende Fragen:

Die Beziehungen zwischen dem Verfassungsgrundsatz der Pressefreiheit und der Anwendung von Art. 173 des schweizerischen Strafgesetzbuches.

Das Verhältnis der Pressefreiheit zum Schutze des Staates in seiner völkerrechtlichen Stellung und seiner äußern und seiner innern Sicherheit.

Die Sicherstellung der journalistischen Wahrheitspflicht sowie der Schutz der freien Meinungsäußerung durch eine Ordnung des journalistischen Berufsgeheimnisses, die dem Grundsatz und den notwendigen praktischen Auswirkungen der Pressefreiheit Rechnung trägt.

IV.

Gesetz und Richter

1. Die Pressefreiheit besitzt, wie aus den vorausgegangenen Darlegungen hervorgeht, einen ausgesprochen politischen Einschlag; sie ist eines der wichtigsten Mittel zur Austragung der politischen Gegensätze. In der Bestimmung der Grenzen, die den Gebrauch der Pressefreiheit von ihrem Mißbrauch trennen, machen sich deshalb zwangsläufig sehr oft, wenn nicht überhaupt vorwiegend, politische Gesichtspunkte und Überlegungen geltend; schon aus diesem Grunde ist die Pressefreiheit mehr als andere Freiheits-

[91] Studer: «Der konfessionelle Friede» (Paderborn 1924), S. 25; Burckhardt: Kommentar BV, 1931, S. 465; Zeugin: «Das Jesuitenverbot der schweiz. Bundesverfassung» (Zürich 1933), S. 79; von Salis: «Die Religionsfreiheit in der Praxis» (Bern 1892), S. 35; König: «Die Religionsdelikte nach den kantonal-schweizerischen Strafgesetzen» (Breslau 1917), S. 5, 13, 40, 41. BGE Bd. VIII (1882), S. 412, Bd. XXXIV, S. 260, Bd. XXXV, S. 354, Bd. 62 (1936) I., S. 218 ff. Ferner Holenstein: «Die konfessionellen Artikel und der Schulartikel der schweiz. Bundesverfassung» (Olten 1931), S. 285, und Korner: a. a. O. S. 85.

rechte der Gefahr willkürlicher Auslegung ausgesetzt. Im Hinblick auf diese Tatsache erscheint es als gegeben, die Schranken, die den freien Bewegungsraum der Presse in jeder Rechtsordnung zu ziehen sind, in einer demokratischen Rechtsordnung auf eine möglichst tragfähige rechtliche Grundlage zu stellen. Diese Grundlage ist das Gesetz, das heißt in der Schweiz diejenige Form der Rechtsschaffung, die dem Volke grundsätzlich sein Mitspracherecht gewährleistet. Das Gesetz soll die Pressefreiheit vor willkürlicher oder rein gelegenheitsmäßiger Auslegung schützen und der Presse den freien Bewegungsraum sichern, innerhalb dessen sie ihre Aufgabe im Rahmen und im Dienste des demokratischen Staates zu erfüllen vermag. Die Forderung nach gesetzlicher Ahndung des Mißbrauches eines Freiheitsrechtes entspricht den fundamentalen Anforderungen des Rechtsstaates [92].

Der Ausdruck «Gesetz» bezeichnet im Rahmen des hier erörterten Vorschlages keineswegs ein bestimmtes Gesetz im engeren, technischen Sinne des Wortes, das die Materie, zum Beispiel als «eidgenössisches Pressegesetz», umfassend und abschließend regeln würde; sondern unter dem Ausdruck «Gesetz» sind zu verstehen gesetzliche Bestimmungen ganz allgemein, und zwar sowohl eidgenössische wie kantonale Vorschriften, die presserechtliche Normen sehr wohl unter gleichzeitiger Regelung anderer Materien enthalten können.

2. Die Forderung, daß der Mißbrauch der Pressefreiheit grundsätzlich auf dem Wege der Gesetzgebung zu umschreiben sei, wirft die Frage auf, ob in der Handhabung der Pressefreiheit das Verordnungsrecht der Regierung im allgemeinen und notrechtliche Maßnahmen im besonderen ausgeschlossen sein sollen.

a) Ein Verordnungsrecht der Regierung ist im Prinzip anzuerkennen unter der Voraussetzung, daß sein Gebrauch auf einer besonderen gesetzlichen Grundlage beruht, die ihrerseits in der Verfassung verankert ist. Das Recht des

---

[92] Favre: a.a.O. S. 370 und 371a.

Bundesrates, im angedeuteten Rahmen Verordnungen mit polizeilichen Strafandrohungen zu erlassen, wird heute nicht mehr bestritten; neuere Diskussionen beziehen sich auf die Zuständigkeit des Bundesrates, in derartigen Verordnungen auch kriminelle Tatbestände aufzustellen.

b) Weniger einfach ist zu beantworten die Frage nach der Zuständigkeit der Behörden zu notrechtlichen Eingriffen in das Gebiet der Pressefreiheit.

Nach einer neuern Definition ist das Notrecht «ein politisch-ethisches Prinzip, das die verantwortliche Leitung eines Staates anruft, wenn nach ihrer Meinung die Anwendung der innerhalb eines Staates geltenden Rechtssätze der Erhaltung dieses Staates im Wege steht, oder wenn die sich im Rahmen der Verfassung haltende Gesetzgebung nicht ausreicht, den Untergang des Staates, oder Erschütterungen, die seine Existenz bedrohen, zu vermeiden» [93]. Die Notwendigkeit, notrechtliche Bestimmungen zu erlassen, entspringt demnach im wesentlichen der Spannung zwischen dem geschriebenen Recht und einer Entwicklung, die in einer von der Rechtsordnung nicht vorgesehenen Weise den Staat selbst in seinem Bestande bedroht. Vor allem die ihrer Natur nach schwerfällige Zuständigkeitsordnung des demokratischen Staates läuft leicht Gefahr, durch einen in der demokratischen Struktur begründeten Mangel an Beweglichkeit und Handlungsfähigkeit hinter den Forderungen der Stunde zurückzubleiben und damit die Demokratie und den Staat selbst zu gefährden. Oder umgekehrt ausgedrückt: es sind vor allem demokratische Regierungen, die unter Umständen auf notrechtliche Maßnahmen angewiesen sind, Regierungen nämlich, deren Handlungsfreiheit durch eine nach freiheitlichen Grundsätzen gestaltete Verfassung beschränkt ist; eine diktatorische, autoritäre Regierung wird ihrer Natur nach weniger oder überhaupt nicht auf die Zuhilfenahme

---

[93] Reber: «Das Notrecht des Staates; die schweizerische Verfassungspraxis, Notrecht und Verfassungsrecht, die gesetzgebungspolitische Aufgabe» (Zürich 1938), S. 41/42. Vgl. bes. die Zusammenstellung verschiedener Notrechtstheorien S. 54 ff.

von Notrecht angewiesen sein, da im diktatorisch-autoritären System nicht in erster Linie die Verfassung, sondern der Wille einer mit restloser tatsächlicher Machtfülle ausgerüsteten Staatsführung auch über die Schaffung neuen Rechtes verfügt, ohne daß sie in dieser Verfügung durch irgendwelche verfassungsmäßigen Schranken behindert wäre.

Der oft behauptete Widerspruch zwischen dem Rechtsstaat einerseits und der Anwendung von Notrecht andererseits besteht bei näherer Prüfung nur scheinbar; die Erkenntnis des Staates in seinem Endzweck hebt den «Widerspruch» auf. Hat der Staat mit dem Mittel des Rechts die Gerechtigkeit zu verwirklichen, so hat das Notrecht seinerseits die Aufgabe, den Staat selbst vor der Bedrohung durch einen Staatsnotstand, das heißt, es hat den Staat selbst in seinem Bestande zu schützen. Darin findet das Notrecht seine Rechtfertigung auch unter dem höheren Gesichtspunkte der Gerechtigkeit [94]. Auf die Freiheit der Presse bezogen heißt dies: geht der freie Volksstaat als solcher zugrunde, so fällt mit dessen Rechtsordnung auch die Freiheit der Presse. Die Pflicht des Staates, gegenüber einem eigentlichen Notstand sich zunächst einmal selbst zu erhalten, geht, das wirkliche Vorhandensein eines eigentlichen Staatsnotstandes immer vorausgesetzt, allen andern Erwägungen, gegebenenfalls auch der Respektierung verfassungsmäßig gewährleisteter Freiheitsrechte, vor; «wenn der Staat, der der Gesellschaft und auch ihrer geistigen Erhaltung lebensnotwendig ist, selbst durch Gewalt bedroht wird, darf er sich wohl herausnehmen, nicht nur die drohende Gewalt, sondern auch die freie Meinungsäußerung, die die Geister gegen ihn mobilisiert und seine ethische Autorität angreift, zu unterdrücken, bis seine äußere Autorität, die Macht, wiederhergestellt ist. Das nennt man Staatsraison. Sie entschuldigt nicht nur, sie rechtfertigt die Einschränkung der Äußerungen des Geistes [95].» Es kann nicht Aufgabe staatli-

[94] Reber: a.a.O. S. 46, 75/76.

[95] Burckhardt: «Staatliche Autorität und geistige Freiheit» (Zürich 1936), S. 29.

cher Behörden sein, bei der Bedrohung der staatlichen Existenz durch einen wirklichen Staatsnotstand «den Staat der Verfassung zu opfern»[96]. «. . . es können Umstände eintreten, wo der verantwortliche Staatsmann sich sagen muß: welchen Sinn hat es, die Staatsordnung im einzelnen, zum Beispiel in der Gewährleistung der persönlichen Freiheit, einzuhalten, wenn der Staat, und damit auch die ganze Rechtsordnung, in Trümmer geht[97]?»

Zu der bisher wiederholt erwähnten Voraussetzung für die Anwendung von Notrecht: dem Vorhandensein eines tatsächlichen Staatsnotstandes, tritt eine zweite: die notrechtlichen Vorkehren müssen von einer Behörde ausgehen, die auf dem durch den betreffenden notrechtlichen Erlaß berührten Gebiet sachlich zuständig ist, oder anders ausgedrückt: diejenige Behörde, welche notrechtliche Maßnahmen erläßt, muß zur Wahrung der durch die betreffenden notrechtlichen Vorkehren geschützten staatlichen Interessen verfassungsmäßig zuständig und für diesen Schutz verantwortlich sein. Diese Voraussetzung wird zutreffen namentlich für die Wahrung der außenpolitischen Stellung des Landes, seiner Freiheit und Unabhängigkeit, sowie für die Wahrung der inneren Ruhe und Ordnung (Art. 85, Ziff. 6 und 7, und Art. 102, Ziff. 9 und 10 BV). Tritt auf dem durch die erwähnten Verfassungsbestimmungen umschriebenen Gebiet ein Staatsnotstand ein, so haben die Bundesbehörden auf Grund des ihnen in der Bundesverfassung erteilten Auftrages diesem Staatsnotstand erforderlichenfalls auch mit Maßnahmen entgegenzuwirken, die formell und materiell dem ordentlichen Verfassungs- und Gesetzesrecht widersprechen. Der Zweck der Befugnisse, welche die Verfassung den Bundesbehörden erteilt, «verlangt, daß dem Gesetz, unter Umständen sogar der Verfassung entgegengesetz-

---

[96] Reber: a.a.O. S. 40.

[97] Burckhardt: «Die Organisation der Rechtsgemeinschaft» (Basel 1927), Text und dort zit. Literatur. Vgl. hiezu auch Marti: «Der Vollmachtenbeschluß vom 30. August 1939» in: «Jahrbuch der eidg. Räte und Gerichte 1945» (Bern 1945), S. 179 ff.

tes Recht gesetzt werden kann, wenn die Sicherheit des Staates es verlangt»[98]. Geraten die Sorge für den äußern Bestand oder die innere Sicherheit des Staates in Konflikt mit individuellen Freiheitsrechten, die der Staat in seiner Verfassung gewährleistet, dann sind gewiß zum Beispiel der Art. 55 BV über die Pressefreiheit und die Art. 85 und 102 BV grundsätzlich einander gleichgeordnet; aber es muß doch im konkreten einzelnen Fall eine vernünftige Abwägung der Interessen stattfinden, die in einem derartigen Fall einander gegenüberstehen. Die verschiedenen Verfassungsbestimmungen «schützen Werte verschiedenen Ranges, und deshalb ist anzunehmen, daß, wo sie miteinander kollidieren, die minder wichtigen nicht mehr gelten sollen. Nur das eine kann man a priori sagen: daß die Normen, welche den Staat selbst schützen, den andern vorgehen, weil ohne Staat auch der übrige Schutz dahinfiele; der Staat ist der Hüter des Rechts[99].»

Ist aus den dargelegten Erwägungen gerade im Interesse der Pressefreiheit selbst die Zulässigkeit presse-notrechtlicher Maßnahmen grundsätzlich zu bejahen, so ist auf der andern Seite auf eine unerläßliche Voraussetzung für die Anwendung von Notrecht hinzuweisen: nur ein wirklich vorhandener Notstand des Staates vermag nach den Grundsätzen des Rechtsstaates Notrecht, das heißt die Abweichung von der Verfassung, zu begründen und zu rechtfertigen, und die Behörden sind bei dem von ihren Mitgliedern geleisteten Eid oder Gelöbnis verpflichtet, es mit der Prüfung dieser Voraussetzungen im einzelnen Falle ernst und genau zu nehmen. Eine Praxis, die aus bloßer referendumspolitischer Bequemlichkeit den Weg des Notrechtes, das heißt den Weg der Rechtssetzung außerhalb der Verfassung, beschreitet, wäre

---

[98] Burckhardt: Kommentar BV (1931), S. 666/67. Die Zuständigkeit des Bundesrates, auf Grund von Art. 102, Ziff. 8—10 BV notrechtliche Maßnahmen zu treffen, wird anerkannt von Reber: a.a.O. S. 67.

[99] Burckhardt: «Methode und System des Rechts» (Zürich 1936), S. 165, Anmerkung 62.

mit dem tieferen Sinne und dem eigentlichen Zweck des Notrechtes in keiner Weise vereinbar. Bestehen begründete Zweifel, ob in einem einzelnen Falle die Voraussetzungen des Notrechtes vorliegen, dann ist das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu verneinen, und es ist der Weg über die ordentliche Gesetzgebung zu wählen[100]. Auf die presserechtliche Ordnung bezogen, heißt dies: Wenn irgendwie ernstliche Zweifel darüber bestehen, daß ein Staatsnotstand notrechtliche Einschränkungen der Pressefreiheit erfordert, so ist die Pressefreiheit in ihrem bisherigen Umfange aufrechtzuerhalten.

Die Frage, ob es möglich und zweckmäßig sei, die Voraussetzungen einer Anwendung von Notrecht in der Verfassung selbst zu umschreiben, ist umstritten. Auf der einen Seite wird die Aufnahme eines besonderen «Notstandsartikels» in die Bundesverfassung als notwendig bezeichnet[101]; diesen Auffassungen steht gegenüber die Meinung, es sei das Notrecht seiner Natur nach als «extra constitutionem» zu betrachten. Eine verfassungsmäßige Umschreibung und Regelung des Notrechtes stößt in der Tat auf erhebliche praktische Schwierigkeiten; mit Recht hat man es als unmöglich bezeichnet, den Staatsnotstand für alle Fälle schon zum voraus zu umschreiben, liegt es doch in der Natur eines solchen Notstandes, daß er in seinen Erscheinungsformen eben nicht

---

[100] Giacometti: «Die Auslegung der Schweiz. Bundesverfassung» (Tübingen 1920), S. 21, 22, 24—28: Nach dem allgemeinen Grundsatz des Rechtsstaates wird im Zweifel die Freiheit des Bürgers vermutet.

[101] Giacometti: In der «Schweiz Juristenzeitung», 30. Jahrgang, 1933/34, und: «Verfassungsrecht und Verfassungspraxis» in der Festgabe für Fleiner (Zürich 1937). Von Waldkirch: «Die Notverordnungen im schweiz. Bundesstaatsrecht» (Bern 1915), S. 108 ff. Krafft: «Essay d'une réglémentation constitutionnel des mesures de nécessité» (Lausanne 1935), S. 6 ff. Haab: «Krisenrecht» (Basel 1936), S. 24. Oeri: «Verfassung und Notrecht» in: «Die Schweiz», Jahrbuch der «Neuen Helvetischen Gesellschaft», 5. Jahrg., 1934, S. 60 ff. Von Greyerz: «Verfassungsrevision» ebendort, 8. Jahrg., 1937, S. 79.

vorausgesehen werden kann und, im Augenblick wenigstens, überraschend einzutreten pflegt. Entweder umschreibt man die Voraussetzungen des Staatsnotstandes möglichst weit; dann wird die Anwendung einer solchen Bestimmung immer wieder weitgehend eine politische Ermessensfrage sein; oder man sucht die Voraussetzungen möglichst genau und «abschließend» zu erfassen; dann entsteht zwangsläufig die Gefahr, daß die Staatsbehörden sich vor eine Notlage gestellt sehen, die in der Verfassung nicht vorgesehen ist und sie damit zwingt, unter dem Druck der Umstände doch wieder die Verfassung zu verletzen. Daß die Verletzung eines in der Verfassung selbst enthaltenen Notstandsartikels politisch schwerer ins Gewicht fallen muß als die Ableitung notrechtlicher Maßnahmen aus den allgemeinen Erwägungen der Staatsraison, bedarf keiner Erörterung. In jüngerer Zeit, vor allem in der Diskussion über die Neuordnung des Dringlichkeitsrechtes (Art. 89 BV, beschlossen durch Volk und Stände am 22. Januar 1939), wog die Auffassung vor, es sei auf eine besondere verfassungsmäßige Normierung des Notrechtes zu verzichten. Die Erwägungen, welche einer allgemeinen Regelung des Notrechtes in der Bundesverfassung entgegenstehen, lassen auch eine besondere Umschreibung des Notrechtes auf presserechtlichem Gebiet als nicht gegeben erscheinen. Die praktische Unmöglichkeit, die Voraussetzungen des Notrechts in zweckmäßiger Weise zu umschreiben, unterstreicht die Notwendigkeit, die Einschränkungen der Pressefreiheit, das heißt die Umschreibung ihres Mißbrauches, in der Verfassung grundsätzlich dem Gesetz vorzubehalten[102].

3. Soll grundsätzlich das Gesetz den Mißbrauch der Pressefreiheit umschreiben, so muß folgerichtigerweise die Beurteilung eines solchen Mißbrauchs, das heißt die Anwendung des Gesetzes, grundsätzlich Sache des Richters sein. Die Forderung nach der Garantie der richterlichen Beurteilung entspringt der Natur und der Aufgabe der Presse-

[102] Reber: «Notrecht...», S. 47—49, 70, 72, 77 ff., 93.

freiheit. Die Behandlung durch den Richter bietet ihrer Natur nach mehr Gewähr für eine objektive Feststellung und Beurteilung eines Tatbestandes, als sie in einem administrativen Verfahren gegeben sein kann. Das administrative Verfahren gewährt in der Regel zu wenig oder überhaupt keine Sicherheit für das «rechtliche Gehör» und die Verteidigung eines Angeschuldigten; beides sichert auf der andern Seite das gerichtliche Verfahren; die Garantie des Richters dient der Erforschung der objektiven Wahrheit, ein Umstand, dem im Hinblick auf den Sinn und die Aufgabe der Pressefreiheit unbestreitbar eine besondere Bedeutung zukommt[103].

Ist der Grundsatz der richterlichen Beurteilung einmal anerkannt und festgelegt, so erhebt sich die Frage, ob administrative Maßnahmen, welche die Pressefreiheit einschränken, immer und unter allen Umständen ausgeschlossen sein sollen. Aus den bisher dargelegten Erwägungen und Grundsätzen ergibt sich offenbar die Schlußfolgerung, daß administrative Maßnahmen zur Einschränkung der Pressefreiheit im Prinzip nicht zur Anwendung gelangen sollen; eine allfällig doch notwendige Anwendung solcher Maßnahmen hat sich streng auf den Bereich des Notrechtes zu beschränken.

Mit der Forderung nach der richterlichen Garantie steht im Zusammenhang die Frage, wie der verfassungsgerichtliche Schutz der Pressefreiheit gestaltet werden soll. Gegenüber kantonalen Maßnahmen bestand dieser Schutz bereits auf Grund von Art. 113, Abs. 3, und Art. 178 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893. Nach Inkrafttreten des schweizerischen

---

[103] «C'est un fait reconnu partout, que, de toutes les menaces d'atteinte aux droits constitutionnels des citoyens les plus graves sont ceux qui proviennent du pouvoir exécutif» (in: Favre: «Droits constitutionnels», S. 351 a). Jèze: «Les libertés individuels» in: «Annuaire de l'institut international de droit politique», 1929, S. 177. Ein geschichtliches Beispiel für die Bedeutung der richterlichen Garantie, namentlich in geschichtlich bewegten Zeiten, gibt Dürr: «Jakob Burckhardt als politischer Publizist» (Zürich 1937), S. 136. Vgl. ferner Pointet: a.a.O. S. 114, und Haug: a.a.O. S. 11—97.

Strafgesetzbuches ist der staatsrechtliche Rekurs gegen kantonale Strafurteile nicht mehr gegeben; sondern ein derartiger Rekurs kann sich auf Grund von Art. 84 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 nur noch gegen kantonale Präventivmaßnahmen richten [104].

Die von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz im Jahre 1935 eingereichte Initiative verlangt die Möglichkeit eines Rekurses gegenüber «Verfügungen und Erlassen, die vom Bundesrat oder von andern eidgenössischen Behörden ausgehen oder von der Bundesversammlung unter Ausschluß des Referendums beschlossen worden sind». Das sozialdemokratische Volksbegehren geht demnach darauf aus, der Pressefreiheit einen besondern verfassungsgerichtlichen Schutz zu gewähren.

Der Vorschlag, die Presse mit einem besondern verfassungsgerichtlichen Schutz auszurüsten und damit ihre Freiheit zu stärken, ist grundsätzlich nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, geht er doch offenbar von dem an sich durchaus richtigen Gedanken aus, daß die Pressefreiheit, wie in den vorliegenden Darlegungen bereits wiederholt hervorgehoben worden ist, ein Kernstück der demokratischen Volksrechte darstellt. Indessen erhebt sich aus politisch-praktischen Erwägungen die Frage, ob unter den heute gegebenen Umständen eine verfassungsgerichtliche Privilegierung der Presse politisch erreichbar ist. Die von einer andern Initiative verlangte allgemeine Erweiterung der eidgenössischen Verfassungsgerichtsbarkeit ist am 22. Januar 1939 von Volk und Ständen von einer derart entschiedenen Mehrheit (347340 Nein gegen 141323 Ja und allen Standesstimmen) verworfen worden, daß offenbar wenig Aussicht auf Erfolg besteht für einen Versuch, der Presse einen besondern verfassungsgerichtlichen Schutz zuteil werden zu lassen [105].

---

[104] Beer: «Der rechtliche Schutz des Zeitungsinhaltes» (Turbenthal 1930), S. 73.

[105] Bundesblatt, 91. Jahrg., 1939, Bd. I, Nr. 6, S. 161.

V.

Art. 55 BV und Art. 173 StGB

Mit der grundsätzlichen Garantie des Gesetzes und der richterlichen Beurteilung ist die Frage noch nicht beantwortet, in welcher Weise der das schweizerische Strafgesetz anwendende Richter die in der Verfassung grundsätzlich, ohne nähere Umschreibung, gewährleistete Pressefreiheit berücksichtigen soll. Ein kürzlich ergangenes bundesgerichtliches Urteil hat diese Frage vor allem hinsichtlich des Art. 173 StGB zur Diskussion gestellt.

1. Am 3. März 1944 fällte der Kassationshof des Bundesgerichts in seinem Entscheid in Sachen Pfändler gegen Weber & Konsorten ein Urteil, dem erhebliche presserechtliche und, wie nachzuweisen sein wird, in gewissem Sinne auch eine beträchtliche pressepolitische Bedeutung zukommt. In jenem Urteil entschied das Bundesgericht, daß die Strafbarkeit der durch das Mittel der Presse begangenen Ehrverletzung sich ausschließlich nach dem neuen schweizerischen, am 1. Januar 1942 in Kraft getretenen Strafgesetzbuch beurteile. In seinen Erwägungen unterstreicht das Bundesgericht, daß es einen grundlegenden Wandel in der presserechtlichen Praxis vornehme; es stellt ausdrücklich seine neue Praxis der bisherigen Rechtsprechung gegenüber[106].

Nach der bisherigen Praxis standen unter dem Schutze der Pressefreiheit auch Beschuldigungen, für die entweder der Wahrheitsbeweis erbracht werden konnte oder die doch auf Angaben beruhten, die der Verfasser auf Grund einer ernsthaften Prüfung in guten Treuen für wahr halten dürfte[107]. Waren diese Voraussetzungen erfüllt, so durfte eine Äußerung, welche nach kantonalem Recht eine Ehrverletzung darstellte, nicht bestraft werden. Durch diese Eingriffe in das kantonale Strafrecht wurde gegenüber der kantonalen Gerichtsbarkeit dem bundesrecht-

[106] BGE Bd. 70, 4. Abteilung, S. 24 ff.

[107] BGE Bd. 40, I, 387, Bd. 52, II, S. 265, Bd. 64, I, S. 179.

lichen Begriff der Pressefreiheit Nachachtung verschafft in der Meinung, daß die Abgrenzung des erlaubten Gebrauchs der Pressefreiheit von ihrem Mißbrauch nicht dem Gutfinden des kantonalen Gesetzgebers überlassen bleiben konnte[108]. Dieser bisherigen Praxis stellt nun der Kassationshof vom 3. März 1944 eine neue Rechtsprechung gegenüber. Der Kassationshof geht davon aus, daß mit der eidgenössischen Regelung der Ehrverletzung im schweizerischen Strafgesetzbuch eine veränderte Sachlage eingetreten sei; mit dem schweizerischen Strafgesetzbuch sei, ähnlich wie durch die Art. 28 ZGB und 49 OR für die zivilrechtliche Haltbarkeit, der in Art. 55 BV enthaltene bzw. durch die Rechtsprechung hineingelegte Gedanke der strafrechtlichen Verantwortung für Ehrverletzungen durch die Presse ausgeführt und seinem Inhalt und Umfang nach verbindlich bestimmt worden[109]. Nach Auffassung des Kassationshofes ist an Stelle des kantonalen nunmehr der eidgenössische Begriff der Ehrverletzung getreten, der als «allein maßgebend» bezeichnet wird. Aus dieser von ihm behaupteten Änderung der Rechtsgrundlage leitet der Kassationshof die Folgerung ab, daß auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Verfassers oder Verbreiters eines Presseerzeugnisses sich nur noch aus dem Strafgesetzbuch selbst ergeben könne.

Das Urteil des Kassationshofes vom 3. März 1944 weist im weitern darauf hin, daß der Art. 173 StGB in der Umschreibung der Ehrverletzung das Tatbestandsmerkmal der Unbesonnenheit, Leichtfertigkeit der Behauptung oder Verbreitung nicht mehr enthält. In dieser Regelung weicht das StGB in der Tat sowohl von der Mehrzahl der bisherigen kantonalen Strafrechte wie auch von seinen eigenen Entwürfen ab; Art. 151 des bundesrätlichen Entwurfes zum StGB von 1918 hatte am Merkmal der Unbesonnenheit und Leichtfertigkeit noch festhalten wollen[110]. Nach Art. 173

---

[108] BGE 43, I, 42.

[109] BGE 70, IV, S. 25.

[110] Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, Jahrg. 1929, S. 117 und 154, Ständerat, Jahrg.1931, S. 177.

StGB ist nun strafbar schon derjenige, der vorsätzlich eine ehrenrührige Tatsache behauptet oder verbreitet ohne Rücksicht darauf, ob er dabei unbesonnen oder leichtfertig gehandelt hat. Nicht strafbar ist nach Art. 173 StGB, Ziff. 2, wer die Wahrheit der behaupteten oder verbreiteten Tatsache nachzuweisen vermag. Wer seine Äußerungen vor dem Richter zurückzieht, kann milder bestraft werden oder straflos bleiben (Art. 173 StGB, Ziff. 3); das Bundesgericht verweist ausdrücklich darauf, daß diese Bestimmung besonders bei gutgläubigen Äußerungen in Frage kommt.

Der Kassationshof vertritt die Auffassung, daß für die durch das Mittel der Presse begangene üble Nachrede in Art. 173 StGB keine besondere Regelung getroffen sei; in diesem Sinne bestehe zwischen der gewöhnlichen üblen Nachrede und der durch die Presse begangenen üblen Nachrede kein Unterschied. Der Kassationshof bezeichnet diese Ordnung als «durchaus nicht überraschend»; er steht auf dem Standpunkt, daß die gesetzliche Ordnung, welche die durch unwahre Vorwürfe verletzte Ehre wiederherstellen will, stark entwertet würde, wenn dem Angegriffenen «ausgerechnet bei Ehrverletzungen durch die Presse, die vermöge der weiten Verbreitung und der suggestiven Macht der Zeitung auf viele Leser besonders nachhaltig sind», die Wiederherstellung immer dann versagt würde, «wenn der Verletzer sich auf die Aufgabe der Presse und seinen guten Glauben berufen könne». Immerhin stellt der Kassationshof fest, daß diese Ordnung nicht völlig lückenlos sei. «Denn Theorie und Rechtsprechung anerkennen, daß wegen übler Nachrede nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, wer die ehrenrührige Äußerung zur Wahrung berechtigter öffentlicher oder privater Interessen getan hat[111].» Nach der Auffassung des Kassationshofes geht es nun aber nicht an, im Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter öffentlicher oder privater Interessen «die Ehrverletzungsfreiheit der Presse im Sinne der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 55

[111] Hafter: Lehrbuch des schweiz. Strafrechtes, Bd. 2, S. 204; BGE Bd. 69, 4. Abteilung, S. 114.

BV» schlechthin aufgehen zu lassen. Das bundesgerichtliche Urteil erblickt in einer solchen Auslegung der Wahrung berechtigter Interessen die Gefahr, daß das Tatbestandsmerkmal der Leichtfertigkeit der üblen Nachrede, welches vom Gesetzgeber bewußt fallen gelassen worden sei, «auf einem Umweg für die Presse in weitem Rahmen wieder eingeführt» werde. Der Kassationshof unterwirft den Begriff der Wahrung öffentlicher Interessen «strengern Anforderungen»; er setzt für diesen Fall eine «Art Zwangslage» voraus, wie sie typisch ist für die Parteien im Prozeß und für denjenigen, der sich zur Strafanzeige an die Behörde gedrängt fühlt. Außerdem knüpft der Kassationshof die Anerkennung einer Wahrung berechtigter Interessen an die weitere Voraussetzung des Gebrauchs «richtiger, das heißt zweckentsprechender Mittel». So wird ausdrücklich bemerkt: «Nur wer sich zur Verfolgung dieses richtigen Zieles richtiger Mittel bedient, kann sich gegenüber der Anklage wegen übler Nachrede auf Wahrung berechtigter Interessen berufen.» Die Verbreitung wahrheitswidriger, Ruf schädigender Tatsachen zum Beispiel betrachtet der Kassationshof nicht als das richtige Mittel zur wohlverstandenen Erfüllung der Aufgabe der Presse, und zwar auch dann nicht, wenn diese Verbreitung in gutgläubiger Weise erfolgt. «Kritik und Verdachtsäußerung haben von wahren Tatsachen auszugehen». In den Erwägungen des Kassationshofes wird festgestellt: «Nur aus dem bisher beachtlichen Gesichtspunkt der Sorgfaltspflicht der Presse, nicht aus dem jetzt maßgebenden des richtigen Mittels zur Erfüllung ihrer Aufgabe, scheint über die Exkulpation der Presse bei Verbreitung unwahrer Tatsachen überhaupt diskutiert werden zu können.» Immerhin erklärt der Kassationshof, im vorliegenden Fall sei es übrigens nicht notwendig, zu dieser bedeutenden Frage abschließend Stellung zu nehmen; er läßt also durchblicken, daß seine Auffassung, wonach «jetzt» einzig der Gesichtspunkt des richtigen Mittels zum richtigen Zweck, nicht aber wie bisher die Forderung nach Erfüllung der Sorgfaltspflicht durch die Presse maßgebend sei, noch nicht endgültig festgelegt sein könnte.

Indem das Bundesgericht also bewußt eine neue Praxis einschlägt, das heißt ausdrücklich und gewollt die seit 1911 befolgte Praxis des obersten Gerichtshofes verläßt, folgt es im wesentlichen den Gedankengängen, welche von Prof. Regierungsrat Dr. C. Ludwig, Basel, 1942 in der Abhandlung: «Pressefreiheit und Pressedelikt»[112] vertreten worden sind. Ludwig lehnt die vom Bundesgericht seit 1911 vertretene Auffassung, wonach der Art. 55 BV der Presse eine besondere Verletzungsbefugnis zur Erfüllung ihrer besondern Aufgaben verleihe, aus rechtsgeschichtlichen und dogmatischen Gründen ausdrücklich ab. Er vertritt den Standpunkt, daß sich die Gewährleistung der Pressefreiheit in der Bundesverfassung von 1848 und 1874 nur historisch erklären läßt, «das heißt, daß sie in keiner Weise dem Zweck gedient hat, der Presse irgendwelche Privilegien im Sinne besonderer Verletzungsbefugnisse zuzuweisen, sondern daß sie einzig und allein erfolgte, weil man die Presse vor den mannigfachen Bedrückungen bewahren wollte, die ihr der Staat in den frühern Perioden auferlegt hatte». Unter juristisch-dogmatischen Gesichtspunkten stellt Ludwig fest, daß zwar die Pressefreiheit für den Bürger ein Individual- oder Freiheitsrecht begründe: «Das Wesen dieser Freiheitsrechte besteht darin, daß sie dem Einzelnen einen staatsgewaltsfreien Raum vorbehalten, innerhalb dem er seine natürliche Handlungsfähigkeit, unbehindert vom Zwang öffentlicher Organe, betätigen kann[113].» Ludwig macht geltend, daß das Recht auf Pressefreiheit dem Einzelnen nicht eine absolute (unbeschränkte), sondern lediglich eine relative (beschränkte) Freiheit gewähre. «Auch der Pressefreiheit sind deshalb alle jene Schranken gesetzt, die für die Freiheitsrechte im allgemeinen bestehen, das heißt Schranken, die durch die höhern Interessen der Allgemeinheit und konkurrierende, von der Rechtsordnung als schutzwürdig anerkannte Interessen an-

---

[112] Festgabe der Basler Juristen-Fakultät zum Schweizerischen Juristentag, September 1942, S. 11 ff.

[113] Ludwig: a.a.O. S. 19.

derer Individuen gebildet werden . . .[114].» «Ein Anlaß oder auch nur die Möglichkeit, der Pressefreiheit in dieser Hinsicht eine besondere Bedeutung beizugeben, fehlt.» Ludwig begrenzt also die Wirkung der verfassungsmäßig gewährleisteten Pressefreiheit aus geschichtlichen und dogmatischen Gründen darauf, «daß sie dem Einzelnen einen Rechtsanspruch gegen die öffentliche Gewalt gewährt, von ihr unbehindert seine Gedanken und Meinungen durch das Mittel der Druckpresse innerhalb der von der Rechtsordnung gezogenen Grenzen an die Öffentlichkeit zu bringen». Nach Ludwig untersagt der Grundsatz der Pressefreiheit, der Presse irgendwelche Sonderstellung aufzuerlegen, die geeignet wäre, das Erscheinen, den Inhalt oder die Verbreitung von Druckschriften zu behindern. «Gleichzeitig verpflichtet die Pressefreiheit die öffentliche Gewalt, die Rechtmäßigkeit dessen anzuerkennen, was der Einzelne in Ausübung des ihm zustehenden Freiheitsrechtes innerhalb der Schranken der Rechtsordnung produziert hat. Dadurch begründet die Pressefreiheit für den Bürger das Recht, von seiner natürlichen Freiheit nicht nur unbehindert, sondern auch ungefährdet Gebrauch zu machen[115].»

2. In der Tat besteht zwischen der Regelung der Ehrverletzung, wie sie im Entwurf des Bundesrates zum Strafgesetzbuch von 1918, Art. 151, vorgesehen war, und der Ordnung durch das nunmehr geltende StGB, Ziff. 173, ein erheblicher Unterschied. Art. 151 des bundesrätlichen Entwurfes verwies ausdrücklich auf die Leichtfertigkeit: «Wer jemanden leichtfertig . . .», und in der Botschaft bezeichnete der Bundesrat die üble Nachrede als: «Leichtsinniges Verbreiten einer Unwahrheit oder das Vorbringen wahrer Tatsachen ohne begründete Veranlassung, aus barer Bosheit». Die damals, das heißt im Entwurf 1918, vom Bundesrat vertretene Auffassung stimmte übrigens im wesentlichen mit

---

[114] Ludwig: a. a. O. S. 20.

[115] Ludwig: a. a. O. S. 21.

dem kantonalen Strafrecht überein[116]. Art. 173 StGB hat wie Art. 28 ZGB und 49 OR als Ausführungsvorschrift zum Presseartikel der Bundesverfassung zu gelten. Die eidgenössischen, zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Ausführungsgesetze sind maßgebend für die Abgrenzung der Pressefreiheit. Wenn beispielsweise das StGB die üble Nachrede nicht mehr mit dem Tatbestandsmerkmal der Leichtfertigkeit oder Unbesonnenheit verbindet, so kann in der Tat nicht auf dem Umweg über den Art. 55 der Bundesverfassung der vom Gesetzgeber ausdrücklich abgelehnte Begriff der Leichtfertigkeit wieder in das Gesetz hinein interpretiert werden[117]. Art. 113, Abs. 3, der Bundesverfassung bewirkt, daß das StGB für das Bundesgericht auch dann verbindlich wäre, wenn er in seinem Wortlaut oder Inhalt der Pressefreiheit, das heißt der Bundesverfassung, widersprechen würde. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des StGB stellt sich also für das Bundesgericht nicht[118].

Die Presse kann keine rechtliche Privilegierung beanspruchen nur deshalb, weil sie eben Presse ist; das heißt: eine an sich rechtswidrige Äußerung wird nicht dadurch zur rechtmäßigen Äußerung, weil sie durch die Presse erfolgt. Der Art. 55 verleiht mit der Gewährleistung der Pressefreiheit eine besondere rechtliche Stellung der Presse nicht um ihrer selbst willen, sondern einzig und allein um der Aufgaben willen, die der Presse im allgemeinen Interesse gestellt sind[119].

3. Der Kassationshof stellt sich auf den Standpunkt, daß Art. 55 BV seinem Zweck und seinem Sinn nach nur gegenüber kantonalen Übergriffen in das Gebiet der Pressefrei-

---

[116] Hafter: «Üble Nachrede», Schweizerische Juristenzeitung, 43. Jahrg., Heft 18 vom 15. September 1947, S. 265.

[117] Vgl. hiezu Burckhardt: «Kommentar zur Bundesverfassung» (Bern 1931), S. 789.

[118] Vgl. dazu Huber, H.: «Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte» (Basel 1936), S. 94a.

[119] Feldmann: «Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz» (Luzern 1933), S. 30.

heit Bedeutung besitzen könne. Diese Auffassung ist indessen weder rechtsgeschichtlich noch dogmatisch haltbar.

a) Unter rechtsgeschichtlichen Gesichtspunkten ist festzustellen: die Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 45 BV von 1848, welche als Art. 55 in die total revidierte Verfassung von 1874 überging, wurde allerdings in erster Linie zur Sicherung gegen kantonale Einschränkungen der Pressefreiheit aufgenommen. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß die Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 45 bzw. 55 BV sich auch gegen die Beeinträchtigung der Pressefreiheit durch den Bund richtete, wie sie beispielsweise im sogenannten «Fremdenconclusum» der eidgenössischen Tagsatzung von 1823 zum Ausdruck gekommen war[120]. Auch die Tatsache, daß Art. 45 bzw. 55 BV von 1848 und 1874 ausdrücklich auch eidgenössisches Recht gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit vorsah, spricht übrigens ihrerseits gegen die Annahme, daß dem Art. 55 BV ausschließlich gegenüber den Kantonen praktische Bedeutung zukomme.

b) Der Kassationshof macht geltend, daß nach Art. 64bis BV mit den Ausführungsgesetzen zum Art. 55 BV (ZGB und StGB) der Grundsatz der Pressefreiheit, wie er in Art. 55 BV enthalten ist, abschließend zur Ausführung gelangt sei und daß deshalb für die Abgrenzung der Pressefreiheit nur noch die gesetzlichen Vorschriften gelten. In der Tat bestimmt Art. 64bis BV: «Mit dem Zeitpunkt, in welchem das Strafgesetzbuch in Kraft tritt, fallen die Absätze 2—3 des Art. 55 BV (Pressestrafrecht) dahin.» Zwar ist dieser Zusatz zu Art. 64bis in einigen Ausgaben der Verfassung dem Verfassungstext nicht beigedruckt worden. Indessen lautet der «Erwahrungsbeschluß» der Bundesversammlung vom 21. Dezember 1898 durchaus klar, und an der Rechtskraft dieser zusätzlichen Bestimmung ist schon deshalb nicht zu zweifeln, weil sie in die Gesetzessammlung aufgenommen worden ist.

---

[120] Zum Fremdenconclusum von 1823 vgl. Feldmann: a.a.O. (Luzern 1933), S. 6.

c) Gegenüber der Auffassung des Kassationshofes ist nun aber darauf hinzuweisen, daß der «Erwahrungsbeschluß» vom 21. Dezember 1898 keineswegs den ganzen Art. 55 BV aufgehoben hat, sondern eben nur seine Absätze 2 und 3. Der Absatz 1 aber, das heißt die grundlegende Proklamation und Gewährleistung der Pressefreiheit, ist als voll gültiger Verfassungsgrundsatz aufrechterhalten geblieben, also keineswegs etwa, wie man nach der Meinung des Kassationshofes annehmen könnte, gegenstandslos geworden, und dieser erste Satz: «Die Pressefreiheit ist gewährleistet» verlangt selbstverständlich nach wie vor Nachachtung, und zwar sowohl beim Erlaß als auch in der Auslegung der Gesetze; Art. 55, Abs. 1 BV, der heute noch in der Verfassung steht, ist also gewissermaßen der «Obersatz», der Hauptgrundsatz des schweizerischen Verfassungsrechtes über die Presse; und nur die beiden «Untersätze» 2 und 3 des ursprünglichen Verfassungstextes sind mit dem Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches, das heißt am 1. Januar 1942, aufgehoben worden. Wollte man der Auffassung des Kassationshofes beipflichten, so müßte man doch annehmen, der ganze Art. 55 BV sei überhaupt hinfällig geworden, was aber offensichtlich nicht zutrifft.

d) Während das Urteil des Kassationshofes vom 3. März 1944[121], wie bereits hervorgehoben, der von Carl Ludwig, Basel, vertretenen Auffassung folgt, befand sich die bisherige Praxis des Bundesgerichts in Übereinstimmung mit Burckhardt, welcher die Gewährleistung der Pressefreiheit als positives Individualrecht bezeichnete[122]. Die Gewährleistung der Pressefreiheit nach Art. 55 richtet sich also nicht nur gegen vexatorische, das heißt polizeilich hindernde Maßnahmen gegen die Presse, sondern gegen jede Beeinträchtigung der freien Meinungsäußerung der Presse, welche, trotzdem sie keine andern Rechte verletzt, als unerlaubt beur-

---

[121] In der gleichen Richtung auch BGE 72 IV, S. 157, BGE 73 IV, S. 33.

[122] Kommentar zur Bundesverfassung (1931), S. 512.

teilt wird[123]. Die vom Kassationshof vertretene Auffassung von den Wirkungen, welche die verfassungsmäßige Gewährleistung der Pressefreiheit erzeugt, hält sich zweifellos in einem allzu engen Rahmen, das heißt, sie trägt allzu ausschließlich polizeilichen Charakter und läßt das erforderliche Verständnis für die Aufgabe der Presse in einer Demokratie vermissen. Der Hinweis auf die Schranken der Rechtsordnung allein vermag die praktisch entscheidende Frage nicht zu lösen, wo im einzelnen die von der Rechtsordnung gezogenen Schranken und Grenzen verlaufen.

e) Das Urteil des Kassationshofes stellt einander gegenüber einerseits «den bisher beachtlichen Gesichtspunkt der Sorgfaltspflicht der Presse», andererseits «den jetzt maßgebenden des richtigen Mittels zur Erfüllung ihrer Aufgaben»[124]. Diese Gegenüberstellung übersieht die Tatsache, daß zur richtigen Anwendung des richtigen Mittels zum richtigen Zweck doch ganz selbstverständlich auch die Beachtung der erforderlichen redaktionellen oder journalistischen Sorgfaltspflicht gehört.

f) Das Urteil des Kassationshofes vom 3. März 1944 und die seither in der gleichen Richtung ergangenen Urteile[125] bedeuten praktisch die Preisgabe einer Rechtsprechung, welcher das Bundesgesetz seit 32 Jahren gefolgt ist. Die Auffassung, daß schon das StGB seinerseits die bisherige Praxis des Bundesgerichts habe ändern wollen, ist kaum zutreffend; jedenfalls fehlt für eine solche Annahme jeder positive

---

[123] Vgl. BGE Bd. 8, S. 411, und Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 1 (1888), S. 517, wo besonders auf die Bedeutung der freien Kritik in der Presse an der Verwaltung verwiesen wird, allerdings unter Hinweis auf ein kantonales Strafurteil.

[124] Vgl. dazu BGE 70 IV Nr. 6, 72 IV, S. 157, 73 IV, S. 33. In BGE 71 IV Nr. 53, S. 138, wird die Auffassung vertreten, daß der Täter einer Ehrverletzung im Grundsatz strafbar ist ohne Rücksicht darauf, ob er an die Wahrheit seiner Beschuldigung glaubt oder nicht glaubt.

[125] BGE 70 IV Nr. 6, 71 IV Nr. 42, 72 IV, S. 157, 73 IV, S. 33, vgl. auch ein gleichzeitiges Urteil des Zürcher Obergerichtes, zit. von Hafter: «Üble Nachrede» (Schweiz. Juristenzeitung 1947), S. 266.

Anhaltspunkt. Die Pressebestimmungen im Strafgesetzbuch, das Strafgesetzbuch überhaupt, wollten die seit 1911 befolgte Praxis des Bundesgerichts in Pressesachen doch wohl weder entwerten noch abändern; sondern es ist anzunehmen, daß die Gewährleistung der Pressefreiheit als Individualrecht aufrechterhalten bleiben sollte; es bestehen sogar gute Gründe zur Annahme, daß der Strafgesetzgeber von der selbstverständlichen Voraussetzung jener fortdauernden Gewährleistung ausging. Mit andern Worten: auch die Anwendung des neuen Strafgesetzbuches hat sich nach dem Grundgedanken des Art. 55 BV zu richten, das heißt, eine strafbare Äußerung der Presse liegt nur dann vor, wenn diese nicht durch Art. 55 BV gedeckt ist.

g) Sollte die mit dem Urteil vom 3. März 1944 eingeschlagene neue Praxis des Kassationshofes sich durchsetzen, so müßten sich für die Stellung der Presse schwerwiegende rechtliche und praktische Konsequenzen ergeben. Im einzelnen ist dazu festzustellen:

Wenn die neue Praxis des Kassationshofes auf dem Gebiete des Pressestrafrechtes zur Regel werden sollte, so könnte sich auf die Dauer auch die bisherige, zweifellos bewährte zivilrechtliche Praxis des Bundesgesetzes in Pressesachen nicht halten lassen; denn es kann nicht bestritten werden, daß der Art. 55 BV über die Pressefreiheit zur zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Presse im gleichen Verhältnis steht wie zur strafrechtlichen Haftbarkeit.

In praktischer Beziehung zwingt der Entscheid des Kassationshofes eine Redaktion in Zukunft, wenn sie keine strafrechtlichen Risiken laufen will, den Wahrheitsbeweis für Äußerungen schon zum voraus sicherzustellen. Das wird der Presse aber praktisch nicht immer möglich sein; ein Redaktor ist kein Untersuchungsrichter, und er verfügt infolgedessen auch nicht über die prozessualen Nachforschungs- und Zwangsmittel eines Untersuchungsrichters. Wenn man aber, wie es im Urteil des Kassationshofes vom 3. März 1944 praktisch geschieht, eine Redaktion in derart zwingender Weise auf die vorsorgliche Sicherstellung des Wahrheitsbe-

weises hindrängt, so wird die Presse zweifellos empfindlich in der Bewegungsfreiheit beeinträchtigt, über welche sie zur Erfüllung ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben verfügen muß. In der Wirkung wird die in einer Demokratie besonders wichtige öffentliche Kontrollfunktion der Presse behindert oder gelähmt, zum mindesten ganz wesentlich erschwert. Welcher Schaden dadurch den öffentlichen Interessen unter Umständen erwachsen kann, ergibt sich, um nur ein Beispiel aus jüngster Vergangenheit zu nennen, aus der im Dezember 1945 an den Tag gekommenen Korruptionsaffäre im Interniertenwesen wohl eindringlich genug; nicht von ungefähr hat der Vorsteher des Eidg. Militärdepartements in seinem Rechenschaftsbericht vor dem Nationalrat die allzu späte Aufdeckung dieser Mißstände mit der Unterbindung der Pressefreiheit während der Kriegszeit in Zusammenhang gebracht. Die öffentliche Kontrollfunktion der Presse muß von der Rechtsprechung geschützt werden, auch auf die Gefahr hin, daß im einzelnen Fall die Kritik gelegentlich überbordet; entweder trifft die Kritik zu, dann ist sie auch gerechtfertigt, oder die Kritik trifft nicht zu, dann können unrichtige Behauptungen auf gütlichem Wege richtiggestellt werden. Jedenfalls fällt der Schaden, den gelegentliche Übertreibungen und Ungenauigkeiten im Einzelfall verursachen mögen, unter allgemeinen staatspolitischen Gesichtspunkten erfahrungsgemäß weniger schwer ins Gewicht als der Schaden, der durch die Unterbindung oder Behinderung der Kritik entsteht. Eine Rechtsprechung, welche der Stellung und Aufgabe der Presse in einem freiheitlich organisierten Volksstaat Rechnung tragen will, wird sich im Zweifel für die Freiheit und nicht für deren Einschränkung entscheiden müssen.

h) Art. 113, Abs. 3 BV, auf den sich der Kassationshof beruft, widerspricht keineswegs einer Praxis, welche dem Art. 55 BV auch in seiner heutigen, reduzierten Gestalt Rechnung trägt[126]; dies ergibt sich schon aus der presse-

[126] Vgl. hiezu Huber, H.: «Garantie der individuellen Verfassungsrechte», S. 100.

zivilrechtlichen Praxis des Bundesgerichts, welche in der Anwendung von Art. 28 ZGB und Art. 49 OR den Grundsatz der Pressefreiheit berücksichtigt[127]. Die Auffassung des Kassationshofes, daß der Art. 55 BV allein den Gesetzgeber, nicht aber den Richter binde, ist irrtümlich; die Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 55 BV, welche auch nach dem Inkrafttreten des StGB noch aufrechterhalten geblieben ist, bindet nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch den Richter und die Verwaltungsbehörden in der Auslegung des Gesetzes. Diesem Grundsatz hat das Bundesgericht in seiner zivilrechtlichen Praxis übrigens bisher vollauf Rechnung getragen[128].

4. Die Lage, welche durch den Entscheid des Kassationshofes vom 3. März 1944 entstanden ist, kann presserechtlich, pressepolitisch und in gewissem Sinne auch staatspolitisch nicht befriedigen. Die Frage stellt sich, in welcher Weise dieser Situation begegnet werden kann. Zur Diskussion stehen: eine Änderung des Strafgesetzbuches; sodann eine Lösung auf dem Wege der Praxis; schließlich verfassungsrechtliche Sicherungen.

Das StGB enthält eine Reihe von besonderen presserechtlichen Bestimmungen, die expressis verbis auf die Presse hinweisen. So regelt Art. 27 die strafrechtliche Verantwortung für Pressevergehen (in Betracht fallen im vorliegenden Zusammenhang vor allem Ziffer 3, Absatz 2, und Ziffer 5)[129]. Art. 322 betrifft die «Presseübertretungen». Art. 347 schließt den «fliegenden» Gerichtsstand bei Pressedelikten aus. Art. 351 untersagt interkantonale Auslieferun-

---

[127] Vgl. Flükiger: «Die zivilrechtliche Haftung des verantwortlichen Redaktors nach schweiz. Recht» (Bern 1938).

[128] Vgl. hiezu Scherrer: «Begrenzung der Pressefreiheit durch das Strafrecht» (1929), S. 27; vgl. ferner Toggenburger: «Pressefreiheit und demokratische Willensbildung» (Zürich 1945), S. 73, und das Postulat von Nationalrat Düby vom 8. Juni 1944, begründet im Nationalrat im März 1945. Haug: «Schranken der Verfassungs...» (Zürich 1945), S. 7.

[129] Thormann-Overbeck, Bd. I, S. 127 ff.

gen bei politischen und Pressevergehen[130]. Außer den Bestimmungen, welche als presserechtliche «Sonderbestimmungen» des StGB zu betrachten sind und die Presse in ihrem Wortlaut ausdrücklich erwähnen, enthält das StGB eine Reihe von Bestimmungen, welche zwar die Presse nicht ausdrücklich erwähnen, deren Tatbestände aber auch durch die Presse erfüllt werden können. Zu diesen Tatbeständen gehören beispielsweise der Hochverrat, namentlich aber auch die üble Nachrede nach Art. 173 StGB.

Die Frage stellt sich nun, ob und, wenn ja, in welcher Weise in der Anwendung dieser Bestimmungen dem in der Bundesverfassung anerkannten und «gewährleisteten» Grundsatz der Pressefreiheit Rechnung getragen werden muß, sobald ein Tatbestand, wie er in den erwähnten Artikeln enthalten ist, durch die Presse erfüllt wird. Der Auffassung des Kassationshofes, daß das Bundesgericht in der Auslegung der strafrechtlichen Haftbarkeit der Presse ausschließlich auf das StGB abzustellen habe, ist insofern beizupflichten, als das Urteil selbst auf den Wortlaut des Gesetzes sich stützen muß. Es geht also nicht an, ein Urteil etwa auf Art. 55 BV zu stützen, wenn es mit dem Wortlaut des StGB, das heißt des «Ausführungsgesetzes», im Widerspruch steht.

Die Auffassung, daß der Entscheid des Kassationshofes vom 3. März 1944 dem Sinn und Wortlaut des StGB vollauf entspreche, wird von Farbstein vertreten[131]. Dieser entwickelt auf Grund einläßlicher Untersuchungen aus der Entstehungsgeschichte und der bisherigen Auslegung des Art. 55 BV die Meinung, der Kassationshof des Bundesgerichts habe die bisherige Praxis mit Recht verlassen. Er macht geltend, Art. 173 StGB enthalte keine besondere Be-

[130] Vgl. hiezu Wettstein: «Das Verhältnis zwischen Staat und Presse» (1904), S. 22ff., 28ff., 44 und 70ff. Stooß: «Die Grundsätze des Schweizerischen Strafrechts» (1892), Bd. 1, S. 208ff. Hoar: «Das Pressestrafrecht in der neuen Fassung des Strafgesetzentwurfes» (1917), S. 15ff. Enderlin: «Begriff und Schutz der Anonymität der Presse» (1914), S. 12, 24ff.

[131] Farbstein: «Pressefreiheit und üble Nachrede» (1944), Affoltern, S. 19.

stimmung zu Gunsten der Presse und stellt dem Art. 173 StGB die im StGB enthaltenen Sonderbestimmungen für die Presse, nämlich den Art. 27, 322, 347 und 352, gegenüber. Mit besonderem Nachdruck verweist Farbstein auf die Tatsache, daß bei der Vorbereitung des StGB, nämlich in der 2. Expertenkommission (1915), ein Antrag gestellt worden sei, der für die Ehrverletzungsdelikte vermittels der Druckerpresse von großer Bedeutung gewesen wäre; dieser Antrag lautete:

«Die Behauptung einer ehrenrührigen Tatsache bleibt straflos, wenn der Täter im guten Glauben war und er die Behauptung aufgestellt hat, um öffentliche Interessen oder berechtigte Interessen der eigenen Person oder eines Dritten zu wahren[132].»

Einen im Prinzip gleichgerichteten Antrag stellten damals die Experten Thormann und Delaquis; alle diese Anträge wurden aber von der Kommission abgelehnt. Ein später gestellter Antrag (zum jetzigen Art. 173, Abs. 3 StGB) lautete:

«Hat der Täter die Behauptung aus guten Gründen für wahr gehalten, so ist er nicht strafbar, wenn er zur Wahrung berechtigter und ihn nahe berührender Privatinteressen oder zum Schutze öffentlicher Interessen gehandelt hat.»

Auch dieser Antrag wurde indessen von der Expertenkommission mit 9:7 Stimmen abgelehnt[133]. Aus diesem Verlauf der Beratungen in der Expertenkommission zieht Farbstein den Schluß: «daß die Expertenkommission keine Ausnahme zu Gunsten der Presse im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis machen wollte», und er stellt ausdrücklich fest: «Aus den Beratungen beider Räte über Art. 27 StGB (dem sog. Presse-Artikel) geht hervor, daß man nur die in Art. 27 erwähnten Sonderrechte begründen wollte. Der Wortlaut des Art. 173 StGB enthält klares Recht. Er enthält kein Sonderrecht zu Gunsten der Presse. Das Resultat der bisherigen Erwägungen ist, daß das zitierte Urteil des Kassationshofes des Bundesgerichts vom 3. März 1944 zweifellos

[132] Protokoll der 2. Expertenkommission, Bd. 2, S. 421, 441, 442.

[133] Vgl. Protokoll der 2. Expertenkommission, Bd. 2, S. 422, 441, 442, 447, Bd. 7, S. 263, 296, 297, 298.

dem Wortlaut des StGB entspricht. Der Kassationshof konnte kein anderes Urteil fällen. Der Fehler liegt an der Fassung des Art. 173 StGB. Dieser Fehler soll beseitigt werden. Es erübrigt sich dann eine Sonderbestimmung für die Presse.»

Aus all diesen Erwägungen bezeichnet Farbstein den Art. 173 StGB als revisionsbedürftig; er regt an, das StGB durch einen Art. 173bis zu ergänzen, den er in folgendem Wortlaut vorschlägt:

«Beweist der Täter, daß er die von ihm erhobenen und nicht bewiesenen Beschuldigungen oder Verdächtigungen im guten Glauben erhob, so ist er von Strafe zu befreien.

Der Richter stellt in diesem Falle im Urteil fest, daß die Beschuldigung oder Verdächtigung unwahr oder nicht bewiesen ist. Über die Kosten des Verfahrens entscheidet der Richter unter Würdigung des Verschuldens des Täters nach Recht und Billigkeit.»

Gegenüber der von Farbstein vorgeschlagenen Lösung macht Hafter[134] geltend, die «Gutgläubigkeit» ermangle der klaren begrifflichen Umschreibung; Gutgläubigkeit könne sich auf eine sorgfältige, gewissenhafte Prüfung von Tatsachen gründen, aber der Wahrheitsbeweis könne, weil gemäß Art. 173, Ziff. 2 II, nicht im öffentlichen Interesse liegend, dem Beschuldigten verschlossen sein; bei dieser Sachlage wäre aber unter Umständen Freispruch wegen Wahrung berechtigter Interessen möglich. Wenn der «gute Glaube» aber auf einer Leichtfertigkeit oder Unbesonnenheit beruhe, so verdiene er keine Befreiung von Strafe. Aus diesen Erwägungen gelangt Hafter zu folgender Neufassung des Art. 173 StGB, Ziff. 1 und 2:

«1. Wer jemanden leichtfertig und nicht der Wahrheit gemäß bei einem andern eines unehrenhaften Verhaltens oder anderer Tatsachen, die geeignet sind, seinen Ruf zu schädigen, beschuldigt oder verdächtigt,

wer eine solche Beschuldigung oder Verdächtigung leichtfertig weiterverbreitet,

wird, auf Antrag, mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Buße bestraft.

---

[134] Hafter: «Üble Nachrede», Schweiz. Juristenzeitung 1947, S. 267.

2. Der Beschuldigte ist nicht strafbar, wenn er beweist, daß seine Äußerungen der Wahrheit entsprechen oder daß er sie nicht leichtfertig vorgebracht hat. Sind im letzteren Fall die Beschuldigungen oder die Verdächtigungen unwahr oder hat der Beschuldigte den Wahrheitsbeweis nicht erbracht, so ist das im Urteil festzustellen.»

Logoz schlägt vor, den Art. 173 wieder dem Entwurf von 1918 anzunähern und den wegen übler Nachrede Angeschuldigten freizusprechen, wenn seine Behauptungen zwar unwahr sind oder nicht bewiesen werden können, wohl aber dem Beschuldigten der Beweis gelingt, daß er aus ernsthaften Gründen seine Behauptung für wahr halten konnte; die Einschränkung des Wahrheitsbeweises nach Art. 173, Ziff. 2 StGB will Logoz fallen lassen[135]. Für die Neufassung des Art. 173 StGB empfiehlt er folgenden Wortlaut:

«1° Celui qui, en s'adressant à un tiers, aura accusé une personne ou jeté sur elle le soupçon de tenir une conduite contraire à l'honneur, ou de tout autre fait propre à porter atteinte à sa considération, celui qui aura propagé une telle accusation ou un tel soupçon, sera, sur plainte, puni de l'emprisonnement pour six mois au plus ou de l'amende.

2° L'inculpé n'encourra toutefois pas cette peine s'il prouve que ses allégations sont conformes à la vérité, ou qu'il ne les a pas articulées à la légère. Dans ce dernier cas, si les allégations de l'inculpé sont contraires à la vérité, ou si l'inculpé n'a pas prouvé qu'elles sont conformes à la vérité, le juge en donnera acte à l'offensé.

3° Si, devant le juge, le délinquant reconnaît la fausseté de ses allégations et les rétracte, le juge pourra atténuer la peine ou exempter le délinquant de toute peine. Le juge donnera acte de cette rétraction à l'offensé.

4° Celui qui, en s'adressant à un tiers, aura accusé une personne ou jeté sur elle le soupçon de tenir une conduite contraire à l'honneur, ou de tout autre fait propre à porter atteinte à sa considération, sera, sur plainte, puni de l'amende, si les allégations sont conformes à la vérité, mais si le délinquant les a articulées sans motif plausible et dans le seul dessein de dire du mal d'autrui.»

---

[135] Logoz: «A propos des délits contre l'honneur» in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, 61. Jahrg., Festgabe zum 70. Geburtstag von Ernst Hafter (Bern 1946), S. 83 ff., bes. 117.

Der besondere Gesichtspunkt der Pressefreiheit, unter welchem die Praxis des Bundesgerichts, wie dargelegt, in erster Linie zur Diskussion gestellt worden ist, läßt sich wohl am zweckmäßigsten Rechnung tragen in folgender Fassung des Art. 173, die sich an die Vorschläge von Hafter und Logoz anlehnt:

1. Wer jemanden leichtfertig und nicht der Wahrheit gemäß bei einem andern eines unehrenhaften Verhaltens oder anderer Tatsachen, die geeignet sind, seinen Ruf zu schädigen, beschuldigt oder verdächtigt,
   wer eine solche Beschuldigung oder Verdächtigung leichtfertig weiterverbreitet,
   wird, auf Antrag, mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Buße bestraft.
2. Beweist der Beschuldigte, daß seine Äußerungen der Wahrheit entsprechen oder daß er sie nicht leichtfertig vorgebracht oder weiterverbreitet hat, so ist er nicht strafbar.
   Sind die nicht leichtfertig vorgebrachten oder weiterverbreiteten Beschuldigungen oder Verdächtigungen unwahr oder hat der Beschuldigte den Wahrheitsbeweis nicht erbracht, so ist dies im Urteil festzustellen.
3. Zieht der Täter seine Äußerungen vor dem Richter als unwahr zurück, so kann er milder bestraft oder ganz von Strafe befreit werden. Der Richter stellt dem Verletzten über den Rückzug eine Urkunde aus.

5. Enthält das StGB in seinem gegenwärtigen Wortlaut Bestimmungen, welche es dem Bundesgericht erlauben, der verfassungsmäßig gewährten Pressefreiheit Nachachtung zu verschaffen? Als Rekursinstanz hatte sich das Bundesgericht seit 1874 mit Strafurteilen über die Presse wegen Ehrverletzungen zu befassen. Die Praxis des obersten Gerichtshofes in der Beurteilung von Ehrverletzungen durch die Presse hat im Verlaufe der Zeit verschiedentlich Wandlungen erfahren; in seiner ersten Epoche stellte sich das Bundesgericht auf den Standpunkt, es sei «nicht obere Instanz in Strafsachen», sondern habe nur einzuschreiten, wenn in einer Bestrafung der Presse wegen Ehrverletzung durch ein kantonales Gericht offenkundig eine Willkür erblickt werden müsse; in jener ersten Periode ließ sich das Bundesgericht demnach vom sogenannten «Willkür-Stand-

punkt» leiten[136]. Die Pressefreiheit machte also gewissermaßen vor dem kantonalen Strafrecht Halt, und eine Verletzung des Freiheitsrechtes durch ein kantonales Strafurteil wurde in jener Periode der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur dann als vorhanden angenommen, wenn ein kantonales Strafgesetz willkürlich ausgelegt oder angewendet worden war. In der Folge schlug die Praxis des Bundesgerichtes eine Richtung ein, die sich vom reinen «Willkür-Standpunkt» entfernte. In dieser zweiten Etappe ging das Bundesgericht nicht mehr vom kantonalen Strafrecht aus; sondern es wählte als Ausgangspunkt den Grundsatz der in der Bundesverfassung gewährleisteten Pressefreiheit, faßte die Pressefreiheit als «positives Individualrecht» auf und prägte in diesem Sinne einen «bundesrechtlichen» Ehrverletzungsbegriff. Davon ausgehend stellte sich das Bundesgericht jeweilen auf den Standpunkt, die Frage, ob ein Presseartikel durch die Pressefreiheit gedeckt sei, falle mit der Frage zusammen, ob er eine Ehrverletzung enthalte. Dieser Praxis gegenüber wurde eingewendet, daß sie über den Art. 55, Abs. 2 BV hinausgehe und «notwendig zu einer Vereinheitlichung des Pressestrafrechtes auf dem Wege der Rechtsprechung führen» müsse.

Den beiden ersten Etappen, das heißt dem sogenannten «Willkür-Standpunkt» und ihrem Gegenstück, der Schaffung eines bundesrechtlichen Ehrverletzungsbegriffs, folgte dann eine dritte, wiederum nach eigenen Gesichtspunkten orientierte Etappe. Diese dritte Etappe betrachtete die Umschreibung der pressestrafrechtlichen Tatbestände im Prinzip als Aufgabe des kantonalen Strafrechts und die Anwendung dieses kantonalen Strafrechts als Sache der kantonalen Gerichte. Vorbehalten blieb lediglich der Art. 4 BV; auf die Schaffung eines bundesrechtlichen Ehrverletzungsbegriffs wurde im Gegensatz zur vorausgegangenen Periode

---

[136] Huber, H.: «Pressefreiheit und Schweizerisches Strafgesetzbuch» in: Schweiz. Juristenzeitung, 36. Jahrg., Heft 18 vom 15. März 1940, S. 261. Huber verweist auf BGE Bd. 16, S. 638, und Bd. 21, S. 365.

demzufolge verzichtet. Trotzdem gab es aber nach der bundesgerichtlichen Praxis in dieser dritten Etappe einen durch die verfassungsmäßig gewährleistete Pressefreiheit gebotenen Schutz auch gegen kantonale Strafurteile, die zwar auf Grund kantonalen Strafrechts, aber doch nicht willkürlich gefällt worden waren; denn es wurde nun eine Abgrenzung zwischen Pressefreiheit einerseits und Strafrecht andererseits vorgenommen, die in sich schlüssig war und sowohl dem Grundsatz der Pressefreiheit wie den Erfordernissen eines ausreichenden Ehrenschutzes gerecht wurde. Die Abgrenzung zwischen Pressefreiheit einerseits und Strafrecht andererseits wurde im Prinzip von der Pressefreiheit her vorgenommen. Bei dieser Abgrenzung wurde aber in erster Linie festgestellt, «ob das inkriminierte Presseerzeugnis nach Form und Inhalt geeignet war, oder doch den Zweck verfolgte, eine jener besondern, der Presse obliegenden Aufgaben zu erfüllen, also zum Beispiel dem Leser bestimmte, die Allgemeinheit interessierende Tatsachen zur Kenntnis zu bringen, ihn über politische, ökonomische, wissenschaftliche, literarische oder künstlerische Ereignisse aller Art zu orientieren, über Fragen von allgemeinem Interesse einen öffentlichen Meinungsaustausch zu provozieren, in irgendeiner Richtung auf die praktische Lösung eines die Öffentlichkeit beschäftigenden Problems hinzuwirken, über die Staatsverwaltung und insbesondere über die Verwendung der öffentlichen Gelder Aufschluß zu verlangen, allfällige Mißbräuche im Gemeinwesen aufzudecken» usw.[137]. Das Verhältnis zwischen Pressefreiheit und Strafrecht wurde demnach vom Bundesgericht in dieser dritten Etappe bestimmt nicht durch den Willkür-Standpunkt, wie in der ersten, und nicht durch den bundesrechtlichen Ehrverletzungsbegriff, wie in der zweiten Etappe, sondern durch die der Presse in der Demokratie zugewiesenen Aufgaben. Von diesen Gesichtspunkten ließ sich die bundesgerichtliche Praxis leiten bis zum 3. März 1944; durch den an diesem Tage ge-

[137] BGE Bd. 37/I, S. 377, BGE Bd. 47/I, S. 172; Huber: «Pressefreiheit», S. 262.

fällten Entscheid hat der Kassationshof, im Hinblick auf das am 1. Januar 1942 erfolgte Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches, die bisherige Praxis verlassen und den Weg zu einer «vierten Etappe» beschritten; diese «vierte Etappe» ist, wie dargelegt, gekennzeichnet durch die Auffassung, daß für die Beurteilung von durch die Presse begangenen Ehrverletzungen inskünftig ausschließlich und abschließend das Strafgesetzbuch maßgebend sein soll, und zwar ohne besondere Rücksicht auf die im Art. 55 BV ausgesprochene Gewährleistung der Pressefreiheit.

Es erhebt sich demzufolge die Frage, ob das in der dritten Etappe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bestimmte Verhältnis zwischen Pressefreiheit einerseits und Pressestrafrecht andererseits durch das Inkrafttreten des StGB tatsächlich eine Veränderung erfahren hat. Wie sich aus dem Entscheid vom 3. März 1944 ergibt, bejaht der Kassationshof des Bundesgerichts diese Frage. In einer bestimmten Richtung hat das StGB die bisherige Abgrenzung bzw. das bisherige Verhältnis zwischen Pressefreiheit und Strafrecht zweifelsohne verändert. Es steht inskünftig nicht mehr der bundesrechtliche Freiheitsbegriff der kantonalen strafrechtlichen Autonomie gegenüber. Das «bundesstaatliche Problem», wie der verfassungsmäßige Grundsatz der Pressefreiheit gegenüber der kantonalen Rechtsprechung durchzusetzen sei, ein Anwendungsfall des Grundsatzes: «Bundesrecht bricht kantonales Recht»[138], fällt mit dem Übergang der strafgesetzgeberischen Kompetenz auf den Bund und mit seiner Durchführung durch das StGB dahin. Immerhin bleibt auch nach dem Inkrafttreten des StGB noch ein Bereich, innerhalb dessen kantonales Pressestrafrecht zur Anwendung kommen kann. Nach Art. 335 StGB sind die Kantone auf gewissen Gebieten des Übertretungsstrafrechtes zuständig geblieben. Es ist denkbar, daß solche durch das kantonale Recht umschriebene Übertretungen durch das Mittel der Presse begangen werden. In diesem Falle bleibt es bei der bisherigen Abgrenzung der

[138] Vgl. Huber, H.: «Pressefreiheit», S. 262.

Pressefreiheit vom Strafrecht, und gegen Verletzungen des Art. 55 BV ist nach wie vor mit der strafrechtlichen Beschwerde vorzugehen[139].

Eine Änderung im Verhältnis zwischen Pressefreiheit und Strafrecht ist mit dem Inkrafttreten des StGB eingetreten in der Problemstellung. Es geht nunmehr im wesentlichen um die Frage: 1. nach der Verfassungsmäßigkeit der auf Grund des StGB einerseits und 2. nach der Verfassungsmäßigkeit der auf Grund des StGB ergangenen Strafurteile andererseits. Diese Frage sucht das Urteil des Kassationshofes vom 3. März 1944 zu beantworten mit dem Hinweis auf Art. 113, Abs. 2 BV, welcher «die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse» als «für das Bundesgericht maßgebend» erklärt.

Mit dem Hinweis auf Art. 113, Abs. 2 BV allein ist aber das hier in Frage stehende Problem nicht gelöst. Aus Art. 113, Abs. 2 BV ergibt sich nicht mehr, als daß das StGB als solches für das Bundesgericht verbindlich ist, daß somit das Bundesgericht keine Bestimmung des StGB wegen Verfassungswidrigkeit aufheben kann. Darüber hinausgehende Schlußfolgerungen aber dürfen aus Art. 113, Abs. 2 BV nicht gezogen werden; insbesondere ist die Annahme abzulehnen, daß das Inkrafttreten des StGB die Wirkungskraft des Art. 55 BV, das heißt die Gewährleistung der Pressefreiheit, aufgehoben habe. Kommt demnach dem Art. 113, Abs. 2 BV lediglich die Bedeutung zu, daß das StGB als solches als verfassungsmäßig zu gelten hat, so kann keinem Zweifel unterliegen, daß die Anwendung des StGB im einzelnen Fall im Rahmen der verfassungsmäßig gewährleisteten Pressefreiheit bleiben muß. Nicht nur der Gesetzgeber, sondern auch der Richter hat sich an den Verfassungsgrundsatz der Pressefreiheit zu halten. Der Gesetzgeber hat dem Richter mit dem StGB die Aufgabe nicht abgenommen, die Frage zu prüfen und zu entscheiden, ob eine Äußerung der Presse sich im Rahmen der verfassungsrecht-

[139] Huber, H.: «Pressefreiheit», S. 272, Note 12.

lich gewährleisteten Pressefreiheit hält oder nicht; diese Aufgabe bleibt vielmehr dem Strafrichter auch bei der Anwendung des StGB überbunden.

Unter diesen Gesichtspunkten besteht kein Grund zur Annahme, daß das Bundesgericht die in seiner dritten Etappe herausgearbeitete Praxis in Pressestrafsachen wegen des Inkrafttretens des StGB preisgeben muß. Nicht nur der Zivilrichter, sondern auch der Strafrichter hat zu beurteilen, ob im einzelnen Fall die Presse im Rahmen ihrer besondern Aufgabe gehandelt hat oder nicht. Ist diese Frage zu bejahen, so darf der Strafrichter auch in Anwendung des StGB die betreffende, in der Presse gehaltene Äußerung nicht verurteilen[140].

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Konsequenz in der Praxis des obersten Gerichtshofes ist überhaupt auf die grundsätzliche Übereinstimmung der strafrechtlichen mit der zivilrechtlichen Praxis besonders Gewicht zu legen. Der Umstand, daß das Verhältnis der verfassungsmäßig gewährleisteten Pressefreiheit nach Art. 55 BV im Prinzip gegenüber der zivilrechtlichen und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Presse sich im Prinzip in durchaus gleicher Weise gestaltet, ist bereits hervorgehoben worden. In der Tat ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen das Bundesgericht in seiner Eigenschaft als Zivilgerichtshof die Aufgabe der Presse zum Kriterium für die Beurteilung von Meinungsäußerungen in der Presse machen sollte, während das Bundesgericht in seiner Eigenschaft als Kassationshof in Strafsachen gleichzeitig dieses Kriterium ablehnt. Die Frage nach der Bedeutung des Art. 113, Abs. 2 BV stellt sich auch gegenüber dem Zivilrecht, das heißt, auch das Zivilgesetzbuch bzw. Obligationenrecht ist für das

[140] Vgl. Huber, H.: «Pressefreiheit», S. 262 und 264, Text und Note 16; ferner Scherrer: «Die Begrenzung der Pressefreiheit durch das Strafrecht», S. 77; ferner Hafter: «Umfang des Pressedeliktes und Sonderstellung der Presse» (Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 40 (1927), S. 143, unter Hinweis auf BGE Bd, 37/I, S. 377, Bd. 39/I, S. 364, Bd. 40/I, S. 387, ferner Praxis des Bundesgerichtes, Bd. 15, S. 347.

Bundesgericht nach Art. 113, Abs. 2 BV verbindlich; daraus kann aber keineswegs abgeleitet werden, daß nun Zivilurteile, die in Anwendung von Art. 49 OR ergangen sind, sich nicht nach Art. 55 BV richten müssen; vielmehr ist anzunehmen, daß Art. 49 OR verfassungsmäßig ist, und es liegt in der Aufgabe des Richters, dafür zu sorgen, daß sich auch die Auslegung und die Anwendung des Art. 49 OR mit dem Grundsatz der Pressefreiheit im Einklang befindet; so hat der Richter bei der Prüfung der Frage, ob eine schwere Verletzung in den persönlichen Verhältnissen oder ein schweres Verschulden vorliegt, nach konstanter zivilrechtlicher Praxis jeweils zu untersuchen, ob der Verantwortliche in Erfüllung einer besondern Aufgabe der Presse gehandelt hat. «Die Pressefreiheit ist in Art. 49 OR aufgegangen, aber deswegen keineswegs untergegangen[141].» Der Richter hat sich unzweifelhaft in der Anwendung des StGB auf Meinungsäußerungen in der Presse grundsätzlich von den gleichen Gesichtspunkten leiten lassen wie bei der Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen; mit andern Worten: sowohl die zivilrechtlichen wie die strafrechtlichen Urteile über Meinungsäußerungen in der Presse haben sich auf den in Art. 55 BV enthaltenen Verfassungsgrundsatz der Pressefreiheit auszurichten[142].

Gegenüber der soeben vertretenen Auffassung wird geltend gemacht, Art. 49 OR habe seine Fassung im besondern Hinblick auf die Presse erhalten, was bei Art. 173 StGB eben nicht zutreffe.

In der Tat ist nicht zu bestreiten, daß der Art. 49 OR seinerzeit stark von der Presse her beeinflußt worden ist;

---

[141] Vgl. Huber, H.: «Pressefreiheit», S. 263, unter Hinweis auf BGE Bd. 43, I. Abt., S. 43, und auf die nicht veröffentlichten Urteile der staatsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 14. Februar 1936 i. S. Rothen und Kuhn; 13. Mai 1938 i. S. Scheuch und Schmidt.

[142] «L'honneur protégé par le code pénal n'est pas autre chose que l'honneur au sens du droit civil.» Logoz: «A propos des délits contre l'honneur» in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 61, Festgabe für Hafter (Bern 1946), S. 85.

man hat diesen Artikel nicht umsonst als den eigentlichen «Presseartikel» des OR bezeichnet. Insbesondere die Umschreibung der Voraussetzungen für die Genugtuung, die Schwere des Verschuldens und der Verletzung ist auf die Einwirkung der Presse zurückzuführen[143]. Es steht nach dem Dargelegten auch fest, daß in der Vorbereitung des schweizerischen Strafgesetzbuches verschiedene Versuche, besondere Gesichtspunkte der Presse in den Art. 173 StGB hineinzubringen, gescheitert sind. Das will nun aber nicht bedeuten, daß die Anwendung des Art. 173 StGB auf die besondere Stellung und die besondere Aufgabe der Presse überhaupt keine Rücksicht zu nehmen habe. Die öffentlich begangene Ehrverletzung ist immerhin in gewissem Sinne das «typische Pressedelikt», und es haben in den Vorberatungen des StGB denn auch lebhafte Auseinandersetzungen darüber stattgefunden, ob nicht mit Rücksicht auf diesen Umstand das Presse-Sonderstrafrecht (heute Art. 27 StGB)

---

[143] Vgl. Flükiger: «Die zivilrechtliche Haftung des verantwortlichen Redaktors nach schweizerischem Recht» (1939), S. 12, 13, 31, 37, 38 und 39, insbesondere S. 42 ff. Flükiger: a.a.O. S. 48, stellt fest: «Der Kampf der Presse um den Art. 49 OR zählt zu den interessantesten und intensivsten Debatten der Räte, wenn sie auch nicht eine Revision im Sinne eines Postulates erreicht hat, so doch die Erschwerung der Voraussetzung für den Genugtuungsanspruch. In der Tat erwies sich diese Änderung, wie die Entwicklung der Rechtsprechung seit 1912 zeigt, als für die Presse durchaus genügend, so daß es ihr auch innerhalb der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit gegeben ist, ihren besonderen Aufgaben gerecht zu werden. Freilich bedürfen die Art. 28 ZGB und 49 OR, besonders was die Genugtuung betrifft, einer vorsichtigen Abwägung von dem Richter und einer verständigen Berücksichtigung der Pressefreiheit.» Vgl. ferner Feldmann: «Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Presse» in der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bd. 51 (1925), S. 1 ff., besonders S. 10 ff. und: «Über die Entwicklung der Pressefreiheit» in der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins Bd. 73 (1937), S. 1, 26, 27, ferner Resolution des Vereins der Schweizer Presse an der Jahresversammlung von 1880 in Bern, in «Die Schweizer Presse» (1915), und die Resolution des Vereins der Schweizer Presse vom 17. Oktober 1909, zit. bei Flükiger: a.a.O. S. 42 ff.

überhaupt nur für die von der Presse begangenen Ehrverletzungen vorzusehen sei[144]. In der 2. Expertenkommission wurde indessen ein Antrag Wettstein für eine Beschränkung der Presse-Sondervorschriften auf die Ehrverletzung abgelehnt und eine umfassendere, in den allgemeinen Teil aufzunehmende Vorschrift beschlossen. In der Folge schloß sich die nationalrätliche Kommission der erwähnten Stellungnahme der zweiten Expertenkommission an[145].

Der Art. 173 StGB muß in einer Weise ausgelegt und angewendet werden, welche der verfassungsmäßig geleisteten Pressefreiheit Rechnung trägt. Der Hinweis des Kassationshofes auf Art. 173, Abs. 3 StGB (Strafmilderung oder Strafbefreiung, wenn der Täter seine Äußerung vor dem Richter als unwahr zurückzieht) trägt dieser Notwendigkeit offensichtlich nur ungenügend Rechnung. Die Berücksichtigung der sogenannten «tätigen Reue» kann doch wohl zur Sicherstellung der Presse in der Erfüllung ihrer Aufgaben in keiner Weise genügen.

Möglichkeiten, dem Gedanken der Pressefreiheit Rechnung zu tragen, finden sich in Art. 173 StGB in anderer Richtung, nämlich vor allem in der Sicherung des Wahrheitsbeweises, sobald dieser im öffentlichen Interesse liegt. Gestützt auf Art. 173, Abs. 2, verfügt der Richter über die Möglichkeit, bei der Abgrenzung des Privat- und Familienlebens vom Bereich der öffentlichen Interessen dem Grundsatz der Pressefreiheit, bzw. dem Aufgabenbereich

---

[144] Vgl. hiezu Huber: «Umfang des Pressedeliktes und strafrechtlichen Sonderstellung der Presse», Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 40 (1927), S. 135, unter Hinweis auf Wettstein: «Verhältnis zwischen Staat und Presse», S. 88 ff., ferner eine Eingabe des Vereins der Schweizer Presse an das Justiz- und Polizeidepartement von 1903; die Resolution des Vereins der Schweizer Presse vom 12. September 1924; Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 38 (1925), S. 90 ff.

[145] Vgl. dazu Protokoll der 2. Expertenkommission, Bd. 2, S. 520; Huber: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 40, S. 134ff., und Thormann-Overbeck: Kommentar zum Schweiz. Strafgesetzbuch, Bd. 1, S. 127/28.

der Presse Rechnung zu tragen. «Dem Richter erwächst bei Festlegung der Grenze, bis zu welcher man noch von Angelegenheiten des Privat- oder Familienlebens sprechen kann, so daß die vom Gesetzgeber gewünschte Schonung der Privatsphäre angebracht erscheint, eine schwierige, aber dankbare Aufgabe[146].» Der Grundsatz der Pressefreiheit erhält seine besondere Bedeutung bei der Entscheidung der Frage, ob trotz des Mißlingens des Wahrheitsbeweises die Rechtswidrigkeit ausgeschlossen sein könnte. Eine «Äußerung könnte nämlich aus bestimmten Gründen notwendig sein, selbst auf die Gefahr hin, daß die Tatsache sich nachher als unwahr herausstellt. In solchen Fällen von Wahrung berechtigter Interessen kann offenbar von Rechtswidrigkeit und Bestrafung keine Rede sein[147].»

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die Grundsätze über den Ausschluß der Rechtswidrigkeit bei der Wahrung berechtigter Interessen auch auf das Delikt der üblen Nachrede anzuwenden sind, sobald eine Wahrung berechtigter Interessen vorliegt. Auf die Presse bezogen, stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Wahrung berechtigter Interessen mit der Wahrung öffentlicher Interessen gleichgesetzt werden kann. Diese Frage muß bejaht werden im Hinblick auf die besondern Aufgaben, welche die in der Verfassung festgelegte demokratische Ordnung im allgemeinen und die Gewährleistung der Pressefreiheit im besondern der Presse zuweisen[148].

Abgesehen von den Grundlagen, welche zu einer Berücksichtigung der Pressefreiheit in Art. 173 StGB selbst gegeben sind, ist zu untersuchen, ob entsprechende Elemente auch im allgemeinen Teil des StGB gegeben sind.

---

[146] Thormann-Overbeck, Bd. 2, S. 162.

[147] Thormann-Overbeck, Bd. 2, S. 163, erwähnen als Beispiel eine Strafanzeige, die sich im Strafprozeß als unrichtig herausstellt; «sie als rechtswidrig zu betrachten, könnte zu unmöglichen Folgerungen führen».

[148] Huber: a. a. O. S. 205: «Ein höheres Interesse läßt die an sich ehrverletzende Äußerung als gerechtfertigt erscheinen.» Hafter: Schweizerisches Strafrecht, allgemeiner Teil, S. 134, 135 und 155.

Gewiß ist, wie der Kassationshof geltend macht, das Strafgesetzbuch als Ausführungsvorschrift zu Art. 55 BV zu betrachten. Diese Feststellung trifft aber nicht nur zu für den Art. 173 StGB, wie der Kassationshof anzunehmen scheint; sondern das ganze Strafgesetzbuch ist als Ausführungsvorschrift zu Art. 55 BV zu betrachten, soweit die in ihm umschriebenen Tatbestände durch die Presse erfüllt werden können[149].

Aus dem allgemeinen Teil des StGB fallen im vorliegenden Zusammenhang in Betracht:

a) Art. 18 StGB. Bei der Anwendung der Bestimmungen über den Vorsatz ist die Möglichkeit gegeben, die besondere, öffentliche Aufgabe der Presse im einzelnen Fall in Betracht zu ziehen[150].

b) Für die Beurteilung von Pressedelikten unter Berücksichtigung der verfassungsmäßig gewährleisteten Pressefreiheit können weiter herangezogen werden die Art. 19 StGB (irrtümliche Vorstellung über den Sachverhalt) und Art. 20 StGB (Rechtsirrtum)[151].

c) Von ganz besonderer Bedeutung ist indessen für die Beurteilung der hier zur Diskussion stehenden Frage der Art. 32 StGB (rechtmäßige Handlungen, Gesetz-, Amts- oder Berufspflicht). Die Bestimmung lautet:

«Die Tat, die das Gesetz oder eine Amts- oder Berufspflicht gebietet, oder die das Gesetz als erlaubt oder straflos erklärt, ist kein Verbrechen oder Vergehen.»

---

[149] Vgl. Huber: in Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 40 (1927), S. 134, 135. Huber: «Garantie der notrechtlichen Verfassungsrechte», S. 95a, 96a.

[150] Daß der Art. 18 StGB auch für die Beurteilung von Pressedelikten von Bedeutung sein kann, scheinen auch Thormann-Overbeck anzunehmen; verweisen sie doch in Bd. 1, S. 92, in ihren Bemerkungen zu Art. 18 StGB auf die «Besonderheiten des Pressestrafrechts».

[151] Vgl. Thormann-Overbeck: Bd. 1, S. 104; auf Seite 108 stellen Thormann-Overbeck ausdrücklich fest, es sei trotz Wortlautes von Art. 20 StGB nicht notwendig, «daß der Täter sich geradezu ein subjektives Recht zum Handeln zuschreibt; es wird genügen, wenn er seine Tat als rechtlich erlaubt hält».

Der Art. 32 StGB faßt die besondern Gründe zusammen, welche die Rechtswidrigkeit oder die Strafbarkeit ausschließen können. Art. 32 StGB soll den Richter anleiten, außer dem allgemeinen und besondern Teil des Strafrechtes auch alle andern eingreifenden Rechtsnormen gebührend zu berücksichtigen, «mögen sie nun dem Zivil- oder Prozeßrecht, dem Staats- oder Verwaltungsrecht angehören. Dabei können die Rechtfertigungsgründe sich nicht nur aus dem Bundesrecht, sondern auch aus dem kantonalen Recht ergeben .... So oft ein Rechtfertigungs- oder Strafausschließungsgrund eingreift, kann eine Verurteilung des an sich gegebenen Tatbestandes (Freiheitsberaubung, Körperverletzung, Beleidigung usw.) nicht erfolgen[152].» Auch Ludwig lehnt übrigens die Auffassung ab, daß das StGB die «Rechtfertigungsgründe abschließend aufzähle, denn das Vorhandensein übergesetzlicher Rechtfertigungsgründe steht auch nach dem neuen Strafrecht völlig außer Zweifel»[153].

Im einzelnen ergeben sich aus dem Wortlaut des Art. 32 StGB zwei verschiedene Gesichtspunkte; es handelt sich einerseits um «die Tat, die das Gesetz oder eine Amts- oder Berufspflicht gebietet», andererseits um die Tat, «die das Gesetz als erlaubt oder straflos erklärt». Die Frage, ob der erstgenannte Gesichtspunkt in der Beurteilung von Pressedelikten in Betracht fällt, kann offenbleiben. Nicht zu bestreiten ist jedenfalls die Tatsache, daß der Art. 32 StGB seiner Entstehungsursache nach unter der «Berufspflicht» in erster Linie die Berufspflicht des Arztes versteht[154]. Kla-

---

[152] Thormann-Overbeck, S. 137.

[153] Ludwig: «Pressefreiheit und Pressedelikt» in der Festgabe der Basler Juristen-Fakultät zum Schweizerischen Juristentag, September 1942, S. 16, unter Hinweis auf Germann: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 1941, S. 171 ff.; a.a.O. S. 22 unterstreicht Ludwig die staatliche Pflicht, dem juristisch greifbaren Mißbrauch der Presse entgegenzutreten. «Daß dabei die generell zugelassenen Rechtfertigungsgründe auch der Presse zugute kommen, bedarf keiner weitern Begründung.»

[154] Vgl. Feldmann, Aron: «Rechtmäßige Handlungen im Sinne des Art. 25 StGB», Diss. Zürich 1916, S. 23 und 79 ff. Hafter:

rer und einfacher beantwortet sich auf der andern Seite die Frage, ob der Art. 32 StGB für die Beurteilung von Pressedelikten unter dem Gesichtspunkt der Pressefreiheit in Betracht fallen kann, insofern er die Tat, die das Gesetz «als erlaubt oder straflos erklärt», als rechtmäßig bezeichnet. Die Auffassung, daß es sich hier nur um das Strafgesetz selbst oder ein anderes Gesetz im engern «technischen» Sinne handeln könne, ist abzulehnen; vielmehr steht fest, daß der Ausdruck «Gesetz» nach dem Sinn und Zweck des Art. 32 StGB beträchtlich weiter gefaßt werden muß, daß er somit auch außerstrafrechtliche Rechtsnormen, welche die Rechtswidrigkeit ausschließen kann, in sich schließt[155]. Der Ausdruck «Gesetz» nach Art. 32 StGB ist, soweit der zweite Teil dieser Bestimmung in Frage steht, demnach so auszulegen, daß darin auch Art. 55 BV Platz findet. Eine Anwendung des StGB auf die Presse muß demnach den Art. 32 StGB in gleicher Weise zur Anwendung bringen, wie es mit dem Art. 49 OR geschieht, das heißt, der Richter besitzt nicht nur die Möglichkeit, sondern er ist verpflichtet, beispielsweise bei einer Beurteilung eines Falles von übler Nachrede, den Art. 173 StGB in Verbindung mit Art. 32 StGB anzuwenden. So liegen die Lösungen des strittigen Problems auf dem Wege der Praxis im Bereiche der Möglichkeit[156].

Schweizerisches Strafrecht, allgemeiner Teil, S. 158; Scherrer: «Begriff und Bedeutung der Berufspflicht im Strafrecht» (Luzern 1938), S. 18: «Eine Tat, die eine Berufspflicht gebietet, liegt dann vor, wenn sie nach den Anschauungen des betreffenden Berufsstandes zweckmäßig und geboten erscheint.» Vgl. ferner Scherrer: a. a. O. S. 22, und Haußener: «Die Berufspflicht gemäß Art. 31 des Entwurfes zu einem StGB von 1918 mit besonderer Berücksichtigung der ärztlichen Tätigkeit» (Bern 1932), S. 32.

[155] Vgl. Scherrer: «Begriff und Bedeutung der Berufspflicht im Strafrecht» (Luzern 1938), S. 39.

[156] Die Auffassung von Farbstein, daß der Art. 32 StGB für eine Anwendung auf die Presse nicht in Frage kommen könne, weil er seiner Entstehung nach auf die ärztliche Berufspflicht Bezug nehme, geht neben der Kernfrage vorbei, weil sie ausschließlich den 1. Teil des Art. 32 StGB mit der Berufspflicht in Betracht zieht,

6. Abgesehen von der Frage, ob eine Revision des Art. 173 StGB als zweckmäßig oder eine Rückkehr zur frühern bundesgerichtlichen Praxis als möglich erscheint, ist eine dem Sinn der Pressefreiheit angemessene Anwendung des Gesetzes durch den Richter anläßlich der ohnehin notwendig gewordenen Neufassung des Art. 55 BV anzustreben.

Diese Revision hätte mit der Garantie des Gesetzes und der richterlichen Beurteilung den Grundsatz zu verbinden, daß der Richter bei der Beurteilung eines behaupteten Mißbrauches der Pressefreiheit in der Anwendung des Gesetzes den öffentlichen Aufgaben der Presse Rechnung zu tragen hat.

Aus den dargelegten Erwägungen wird für den zweiten Satz des Art. 55 folgende Fassung vorgeschlagen:

(1. Die Pressefreiheit ist gewährleistet.)

(2.) Die Gesetzgebung umschreibt ihren Mißbrauch; seine Ahndung ist Sache des Richters, welcher in der Anwendung des Gesetzes die öffentlichen Aufgaben der Presse berücksichtigt.

VI.

Beschlagnahme und Verbot

Aus der Garantie des Richters ergibt sich die Notwendigkeit, die Freiheit der Presse vor Beeinträchtigungen durch «vorsorgliche» administrative Maßnahmen zu schützen; in Betracht fallen in dieser Hinsicht vor allem die Beschlagnahme und das Verbot.

Beschlagnahme und Verbot greifen besonders scharf in

---

während er die Möglichkeiten im 2. Teil des Art. 32 StGB (die Tat, die das Gesetz für erlaubt oder straflos erklärt) ignoriert. Vgl. hiezu ferner Delaquis: «Die Ehrverletzungen im StGB», Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins: «Gesetzes-Materialien sind bekanntlich kein Gesetz»; ferner: Entscheid des Kassationshofes des Bundesgerichtes vom 2. Februar 1945 i. S. Schweizerische Vereinigung zur Wahrung der Gebirgsinteressen gegen «Schweizerischer Beobachter»; veröffentlicht im Bulletin des Schweizerischen Zeitungsverlegerverbandes Nr. 241, S. 83 ff., bes. 86.

die Existenz der Presse ein, können den Bestand einer Zeitung unter Umständen überhaupt vernichten. Angesichts dieser wohl unbestreitbaren Tatsache ist es durchaus verständlich, daß sich schon gegen den Vorschlag, Bestimmungen über Beschlagnahme und Verbot in die Verfassung überhaupt aufzunehmen, prinzipielle Bedenken erhoben haben. So hat man der Befürchtung Ausdruck gegeben, daß ein Recht zur Beschlagnahme oder zum Verbot von Presseerzeugnissen, wenn es schon einmal in der Verfassung normiert sei, sehr leicht mißbraucht werden könnte, und unter diesem Gesichtspunkte wurden haltbare Sicherungen gegen einen derartigen Mißbrauch verlangt[157].

Zunächst ist abzuklären die Frage, ob dem Staat im Prinzip das Recht zur Beschlagnahme oder zum Verbot von Presseorganen gegeben werden soll oder nicht. Tatsächlich hat die bisherige Praxis die staatliche Befugnis zur Beschlagnahme und zum Verbot von Zeitungen wiederholt bejaht; es steht aber ebenso fest, daß über die Voraussetzungen derartiger Maßnahmen immer wieder Meinungsverschiedenheiten entstehen. Eine neue presserechtliche Ordnung kann die Möglichkeit von Beschlagnahme und Verbot wohl kaum vollständig ausschließen; es würde dies dem Stand der allgemeinen presserechtlichen Entwicklung auch in den demokratischen Staaten allzu sehr widersprechen. Im Interesse der Handlungsfähigkeit der Behörden, wie sie auch und zwar ganz besonders in einer demokratischen Staatsordnung notwendig ist, kann auf derartige Maßnahmen aus allgemeinen Gründen nicht einfach verzichtet werden. Dagegen erweist sich im Hinblick auf die bisherige Entwicklung und verschiedene Erfahrungen als notwendig, die Anwendung solcher Vorkehren an ganz bestimmte Voraussetzungen zu binden und damit die erforderlichen Garantien zu schaffen dafür, daß die staatliche Befugnis zur Beschlagnahme und zum Verbot von Presseerzeugnissen nicht zu einer ungebührlichen Einschränkung der Pressefreiheit mißbraucht werde.

---

[157] Nobs: «Der Verfassungsartikel des VSP» in: «Rote Revue», 17. Jahrg., Zürich 1938, Nr. 6, S. 205 ff.

Hiezu müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

Polizeiliche Beschlagnahmungen und Verbote dürfen nur vorübergehenden Charakter haben, und sodann muß die richterliche Beurteilung einer Beschlagnahmung oder eines Verbots sichergestellt sein.

Diese Auffassung steht in Übereinstimmung mit derjenigen des Bundesgerichts, das ihr in verschiedenen Entscheidungen Ausdruck gegeben hat[158]. Insbesondere den Grundsatz, daß die Beschlagnahme eines Presseerzeugnisses der endgültigen Beurteilung durch den Richter zu unterstellen sei, hat das Bundesgericht wiederholt vertreten[159]. Die Garantie des Richters, auf deren Bedeutung im vorausgegangenen Abschnitt ausdrücklich hingewiesen worden ist, besitzt zweifellos, namentlich in der Regelung von Maßnahmen, wie sie Beschlagnahmungen und Verbote von Zeitungen darstellen, ihre ganz besondere Tragweite. Es darf in diesem Zusammenhange darauf hingewiesen werden, daß sich auch der Bundesrat selbst bei verschiedenen Gelegenheiten diesem Standpunkt angenähert hat; so schlug er in seinem Entwurf zu einem «Bundesbeschluß über den Schutz

---

[158] BGE Bd. 55, I, S. 240/41; Bd. 60, I, S. 108; Bd. 62, I, S. 225. Zellweger: «Staatsschutz-Volkssouveränität» (in: «Die Schweiz», Jahrbuch NHG., 1936), S. 144/45. — «Nur soweit die Verfügung einer Beschlagnahme provisorischen Charakter trägt, darf sie noch als verfassungsmäßig angesehen werden» (Scherrer: «Begrenzung . . .», S. 17). Beer: «Zeitungsinhalt . . .», S. 59, unterstreicht unter Hinweis auf BGE Bd. 52, I, S. 120 ff., «daß der polizeilichen Beschlagnahme einer Druckschrift nur provisorischer Charakter zukommt». Vgl. weiter Burckhardt: Kommentar BV, 1931, S. 531; Praxis des Bundesgerichts, Bd. 15, S. 118.

[159] BGE 55, I, S. 240; Bd. 60, I, S. 108, 161. — «Pour une saisie définitive, il faut un ordre du juge», erklärt das Bundesgericht; die Beurteilung durch den Richter muß zum mindesten vorbehalten werden, sei es, daß ein freisprechendes Urteil dem Freigesprochenen die freie Verfügung über die beschlagnahmten Zeitungen zurückgibt, sei es, daß in Ermangelung einer Strafverfolgung die Möglichkeit besteht, über die Beschlagnahme ein gerichtliches Urteil anzurufen (BGE 52, I, S. 123). — Vgl. ferner Favre: «Droits . . .», S. 162a.

der öffentlichen Ordnung und Sicherheit» vom 7. Dezember 1936 vor, den Richter zu ermächtigen, «das weitere Erscheinen von Presseorganen der periodischen Schriften, die zur Begehung einer durch diesen Bundesbeschluß unter Strafe gestellten Handlung gedient haben, bis auf die Dauer eines Jahres» zu verbieten, «wenn die Gefahr weiteren Mißbrauchs besteht[160]». Auf der andern Seite ist festzustellen, daß das sogenannte «Umsturzgesetz» von 1923 in Art. 52 dem Bundesrat die Möglichkeit gab, Schriftsachen, Druckschriften, Bilder und Darstellungen, die den Umsturz der bestehenden Ordnung verherrlichen, androhen oder hiezu auffordern, «auch dann einziehen zu lassen, wenn keine Strafverfolgung oder Verurteilung eintritt»; dieses Gesetz wurde aber in der Abstimmung vom Volk verworfen.

Gegen die Garantierung des richterlichen Verfahrens wird gelegentlich eingewendet, daß Umstände eintreten können, unter denen der übliche Zeitaufwand eines Gerichtsverfahrens den staatspolitischen Notwendigkeiten nicht genügt. Weiter wird darauf hingewiesen, daß die besondere staatspolitische Tragweite der hier in Frage stehenden Maßnahmen einem dem politischen Leben etwas fern stehenden Richter nicht genügend vertraut sei. Die Möglichkeit, daß die Garantie des Richters gegebenenfalls zu gewissen praktischen Schwierigkeiten führen kann, soll an sich nicht bestritten werden; diese Möglichkeit fällt aber keineswegs so schwer ins Gewicht, daß sie die Forderung nach der grundsätzlichen Garantie des Richters zu entkräften vermöchte. Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Formulierung ist geeignet, einer nachteiligen Wirkung der richterlichen

---

[160] Vgl. Art. 24 des bundesrätlichen Entwurfes vom 7. Dez. 1936 und die Erläuterungen der Botschaft (Bundesblatt, 88. Jahrg., 1936, Bd. III, S. 407). Im Presserecht der deutschen Weimarer Republik war gegen Zeitungsverbote der Rekurs an das Reichsgericht möglich (Feldmann: ZBJV, Jahrg. 1937, S. 12). In Schweden ist der Justizminister befugt, in bestimmten Fällen eine Druckschrift zu beschlagnahmen; doch bleibt die Beschlagnahme nur aufrecht, wenn das zuständige Gericht sie innert acht Tagen bestätigt. Varenius: «Das schwedische Presserecht» (Berlin 1930), S. 25/26.

Garantie vorzubeugen, verleiht sie doch den Regierungsbehörden das Recht zu sofortigen polizeilichen Maßnahmen gegen Presseorgane, allerdings unter ausdrücklicher Wahrung des provisorischen Charakters solcher Vorkehren.

Die hier vorgeschlagene Formulierung dürfte sowohl den staatlichen Interessen wie der ebenfalls im allgemeinen Interesse liegenden Respektierung der Pressefreiheit Rechnung tragen und sowohl gegen einen Mißbrauch der Pressefreiheit wie gegen eine mißbräuchliche Einschränkung dieser Freiheit durch administrative Maßnahmen die erforderlichen Sicherungen bieten:

(1.) Die Pressefreiheit ist gewährleistet.

(2.) Die Gesetzgebung umschreibt ihren Mißbrauch; seine Ahndung ist Sache des Richters, der in der Anwendung des Gesetzes die öffentlichen Aufgaben der Presse berücksichtigt.

(3.) Die Beschlagnahme oder das Verbot von Presseerzeugnissen ist nur als vorläufige Maßnahme unter gleichzeitiger Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zulässig; über die Aufrechterhaltung einer solchen Maßnahme entscheidet der Richter.

VII.

Verbot der Zensur

1. Die Frage stellt sich, ob es notwendig sei, die Zensur in der Verfassung selbst ausdrücklich zu verbieten, angesichts der unbestreitbaren Tatsache, daß von jeher die Zensur als unvereinbar mit dem Grundsatz der Pressefreiheit betrachtet worden ist. Die 1935 eingereichte sozialdemokratische Initiative will durch eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung untersagen, «inländische Presseerzeugnisse zu verbieten, der Zensur oder andern derartigen Maßnahmen zu unterstellen». Mit diesem Vorschlag dürften nicht vorsorgliche Maßnahmen von Gerichtsbehörden im Rahmen

von Zivil- und Strafprozessen auf Grund der kantonalen Prozeßordnungen gemeint sein; sondern die in der Initiative vorgeschlagene Bestimmung richtet sich offenbar gegen die Maßnahmen, welche Verwaltungs- und vor allem Polizeibehörden gegenüber inländischen Presseorganen verhängen. Ausgangspunkt des Initiativvorschlages war in dieser Hinsicht die Begründung, mit der das Bundesgericht dem seinerzeitigen Verbot des «Kämpfers» seinen Schutz zuteil werden ließ; das Bundesgericht erklärte bekanntermaßen in jenem Entscheid polizeiliche Eingriffe in die Pressefreiheit dann für zulässig, «wenn die Presse die Bevölkerung in eine zu gesetzwidrigem Handeln bereite Stimmung versetzt». Dieser bundesgerichtliche Entscheid hatte offenbar die unmittelbare Bedrohung der äußern Ruhe und Ordnung als Voraussetzung für polizeiliche Maßnahmen gegen die Presse im Auge, brachte aber diese Unmittelbarkeit der Bedrohung nicht deutlich zum Ausdruck, so daß Besorgnisse vor polizeilichen Übergriffen in das Gebiet der Pressefreiheit wach wurden, die schon aus Konsequenzgründen nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden können.

2. Eine bemerkenswerte Entwicklung durchlief die Stellungnahme der eidgenössischen Behörden zur Zensur in den pressenotrechtlichen Vorschriften, die zur Zeit des ersten Weltkrieges auf Grund der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates erlassen wurden. Mit der Verordnung vom 10. August 1914 über die Veröffentlichung militärischer Nachrichten errichtete der Bundesrat eine eigentliche Militärzensur[161]. Im Gegensatz zu den militärischen Vorschrif-

[161] Über die Schwierigkeiten in der Anwendung der militärischen Pressekontrolle von 1914-1918 in der romanischen Schweiz gibt Auskunft: Maunoir: «Souvenirs et impressions de la guerre européenne de 1914-1918» (Genf 1928), S. 87 ff., und Bonjour: «Souvenirs d'un journaliste» (Lausanne 1931), Bd. 2, S. 163. Den Zensurcharakter der Verordnung vom 10. Aug. 1914 bejaht entschieden Broye: «La censure politique et militaire en Suisse pendant la guerre de 1914-1918» (Neuchâtel 1937), S. 51. Vgl. weiter Welti: «Die Pressezensur während der Kriegszeit» (Buch der schweiz. Zeitungsverleger, 1925, S. 274).

ten hielt sich der Bundesrat auf dem politischen Gebiet in seinen Maßnahmen zur Einschränkung der Pressefreiheit zurück, und er vermied hier insbesondere jeden Anschein, daß es ihm um die Errichtung eines Zensur- oder zensurähnlichen Regimes zu tun sei. So bezeichnete er die Kommission, welche mit der Handhabung der politischen Pressevorschriften betraut wurde, ausdrücklich als «Preßkontrollkommission» und nicht als Zensurkommission; damit brachte er die Auffassung zum Ausdruck, daß auf politischem Gebiet eine präventive Maßnahme wie die Zensur keine Anwendung finden solle, sondern daß das Schwergewicht der staatlichen Einwirkung auf die Presse auf die Kontrolle bereits erschienener Presseäußerungen zu verlegen sei. Wie während des ersten, so verhielt sich der Bundesrat, wie nachgewiesen, auch während des zweiten Weltkrieges dem Gedanken der Vorzensur gegenüber durchaus ablehnend.

Wenn aber schon in der Zeit eines ausgesprochenen Staatsnotstandes der Zensur gegenüber diese ablehnende Haltung bestand, so erscheint ein ausdrücklicher Ausschluß der Zensur im ordentlichen Verfassungsrecht erst recht begründet. Das Verbot der Zensur in der Verfassung rechtfertigt sich aber noch aus zwei weiteren Überlegungen.

Nach der gesamten Entstehungsgeschichte der Pressefreiheit ist das Verbot der Zensur ein charakteristisches Merkmal jenes Freiheitsrechtes; ja, die Feststellung geht nicht zu weit, daß die Gewährleistung der Pressefreiheit in der Bundesverfassung von 1848 in erster Linie den Zweck verfolgte, die Presse vor kantonalen Präventivmaßnahmen zu schützen[162].

---

[162] Burckhardt: Kommentar BV (1931), S. 507 und 515. Weber: «Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz» (Jubiläumsschrift des Vereins der Schweizer Presse, Luzern 1933), S. 29: «Zensur und Pressefreiheit sind die beiden Pole, zwischen denen sich das Werden der modernen Presse vollzieht.» — Feldmann: «Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz» (Luzern 1933), S. 125ff. — Tönnies: «Kritik der öffentlichen Meinung» (Berlin 1922), S. 125. — His: «Grundzüge des neueren schweizerischen Staatsrechtes», Bd. 3 (Basel 1938), S. 80. — Ullmer: «Die

In der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen sind in einzelnen Kantonen Zensur- oder zensurähnliche Maßnahmen getroffen worden, so 1935 im Kanton Solothurn und 1938 im Kanton Zürich; ein Umstand, der zweifellos auf eine gewisse Unsicherheit in der behördlichen Stellungnahme zur Zensurfrage schließen läßt. Es erscheint schon angesichts dieser Sachlage als gegeben, die Unvereinbarkeit der Zensur mit dem Grundsatz der Pressefreiheit neuerdings, und zwar durch eine klare Verfassungsbestimmung, festzulegen und damit aus der Gewährleistung der Pressefreiheit im staatlichen Grundgesetz selbst unzweideutig eine sehr bedeutungsvolle praktische Folgerung zu ziehen.

Es empfiehlt sich aber auch aus referendumspolitisch-psychologischen Gründen, in einer Verfassungsvorlage, über die Volk und Stände zu entscheiden haben, ein ausdrückliches Verbot der Zensur aufzunehmen; ein derartiges Verbot steht nicht nur in völliger Übereinstimmung mit der rechtsgeschichtlichen Entwicklung und dem Grundcharakter der Pressefreiheit, sondern es dürfte auch breiteste Volkskreise an der Reform des Presserechtes in erheblichem Maße interessieren.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, ein ausdrückliches Verbot der Zensur in folgender Weise in den Art. 55 BV aufzunehmen:

(1. Die Pressefreiheit ist gewährleistet.

2. Die Gesetzgebung umschreibt ihren Mißbrauch; seine Ahndung ist Sache des Richters, der in der Anwendung

---

staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden in den Jahren 1848 bis 1863», Bd. 1, Nr. 189. — Favre: «Garanties...», S. 362a. — Bauer: «Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte» (Berlin 1930), S. 132. — Roth: «Die Bücherzensur im alten Basel» (Zentralblatt für Bibliothekwesen, 31. Jahrg., 1914, Heft 2, S. 49). — Dovifat: «Zeitungswissenschaft», I. Allg. Zeitungslehre (Berlin 1931), S. 99. — Pieth: «Geschichte der Bündner Druckereien und des deutsch-bündnerischen Zeitungswesens» (Buch der schweiz. Zeitungsverleger 1925), S. 905. — Büchler: «Die Anfänge des Buchdrucks in der Schweiz» (in: «Schweizerisches Gutenbergmuseum», 14. Jahrg., 1928, S. 16 ff.).

des Gesetzes die öffentlichen Aufgaben der Presse berücksichtigt.

3. Die Beschlagnahme oder das Verbot von Presseerzeugnissen ist nur als vorläufige Maßnahme, unter gleichzeitiger Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zulässig; über die Aufrechterhaltung einer solchen Maßnahme entscheidet der Richter.)

(4.) Die Zensur ist untersagt.

VIII.

Ausschluß des «fliegenden Gerichtsstandes»

Seit geraumer Zeit hat das Bundesgericht aus dem Grundsatz der Pressefreiheit die Folgerung abgeleitet, es sei in Verfahren, die sich aus der Verantwortlichkeit für Äußerungen in der Presse ergeben, der sogenannte «fliegende Gerichtsstand» auszuschließen[163]. Das Bundesgericht erblickt im Anschluß des «fliegenden Gerichtsstandes» eine Begünstigung der Presse insofern, als «Pressedelikte nicht mehr überall als begangen betrachtet werden dürfen, wo überhaupt ein Erfolg eingetreten ist. Auf das Privileg, für Pressedelikte nur am Erscheinungsort der Druckschrift, bzw. Wohnort des Verfassers belangt werden zu können, kann der Verfolgte aber verzichten. Die aus Art. 55 BV nur abgeleitete Ablehnung des ‚fliegenden Gerichtsstandes' stellt ein Privilegium favorabile der Presse dar und hat nicht den

---

[163] BGE Bd. 14, S. 169; Bd. 18, S. 643; Bd. 27, I, S. 37; Bd. 35, I, S. 337; Bd. 46, I, S. 250; Bd. 47, I, S. 74; Bd. 51, I, S. 132; Bd. 52, I, S. 323; Bd. 60, I, S. 127. — Vgl. ferner Wettstein: «Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse» (Zürich 1904), S. 153 ff.; Burckhardt: «Kommentar BV (131), S. 519; Hungerbühler: «Der Ort der begangenen Tat in seiner Anwendung auf Pressedelikte» (1911); Hafter: «Der fliegende Gerichtsstand bei Pressedelikten und seine Abschaffung» (in der Festgabe zum 70. Geburtstag von Oskar Wettstein, Zürich 1936), S. 5 ff.; His: «Staatsrecht» Bd. 3 (Basel 1938), S. 556; Ullmer: a. a. O. I, Nr. 178, 182, 184, 185, 180, 202.

Charakter einer um der öffentlichen Ordnung willen erlassenen Norm[164].» In Abänderung einer früher erfolgten Praxis betrachtet das Bundesgericht in jüngster Zeit den Gerichtsstand des Wohnortes als subsidiär: «Gerichtsstand für Pressevergehen soll stets der Erscheinungsort des Druckerzeugnisses sein, sofern an diesem Ort überhaupt eingeklagt werden kann[165].»

Die Bundesgesetzgebung enthält keine Bestimmungen, die den «fliegenden Gerichtsstand» ausschließen, mit Ausnahme des Bundesgesetzes vom 30. September 1925 betreffend die Bestrafung des Frauen- und Kinderhandels sowie die Verbreitung und den Vertrieb unzüchtiger Veröffentlichungen, wo bestimmt wird, daß der Verbreiter einer unzüchtigen Veröffentlichung innerhalb der Schweiz immer nur an einem Ort verurteilt werden kann, auch wenn die unzüchtige Veröffentlichung für das ganze Land in die verschiedenen Kantone gelangt sein sollte[166].

Die Kantone sind beim gegenwärtigen Rechtszustand in der Bestimmung des Gerichtsstandes für Pressedelikte in ihrer Gesetzgebung und ihrer Rechtsprechung formell frei. Daran ändert nichts die Tatsache, daß das Bundesgericht durch das Mittel der staatsrechtlichen Rechtsprechung in der dargelegten Weise «in einer auf den ersten Blick kühn anmutenden Anwendung des Art. 55 BV eine gesamtschweizerische Norm entwickelt hat, über die sich die Kantone nicht ungestraft hinwegsetzen können»[167].

Im Hinblick auf die dargelegten Umstände empfiehlt es sich, bei der nun einmal vorliegenden Gelegenheit zu einer Neufassung der presserechtlichen Bestimmungen im eidgenössischen Staatsgrundgesetz die hier in Frage stehende Materie klar und eindeutig zu ordnen. Eine derartige Ordnung

---

[164] BGE vom 3. April 1936.

[165] BGE vom 12. Februar 1937 (veröffentlicht in: «Schweizer Presse», 19. Jahrg., April 1937, Nr. 2, S. 25).

[166] Allg. eidg. Gesetzessammlung, Neue Folge, Bd. 42, S. 9 ff. — Hafter: «Der fliegende Gerichtsstand . . .», S. 10 ff.

[167] Hafter: «Gerichtsstand», S. 8.

drängt sich um so mehr auf, als die Praxis des Bundesgerichts hinsichtlich des «fliegenden Gerichtsstandes» ihren unverkennbaren Einfluß ausgeübt hat auf die Gerichtspraxis und die Gesetzgebung der Kantone wie auf das StGB[168].

Die nachstehend vorgeschlagene Formulierung beschränkt den Ausschluß des «fliegenden Gerichtsstandes» auf im Inland herausgegebene Presseerzeugnisse und ordnet den Gerichtsstand alternativ (Herausgabe oder Wohnsitz), und zwar sowohl für die Verfolgung strafrechtlicher wie für die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche gegenüber der Presse[169]:

(5.) Für Äußerungen in einem in der Schweiz herausgegebenen Presseerzeugnis können die verantwortlichen Personen nur am Ort der Herausgabe oder an ihrem Wohnort belangt werden.

IX.

Pressefreiheit und Staatsschutz

Bereits in ihrem Wortlaut von 1848 und 1874 überband die Bundesversammlung dem Bunde die Aufgabe, dem gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichteten Mißbrauch der Pressefreiheit durch Strafbestimmungen entgegenzuwirken. Im Hinblick auf verschiedene Erfahrungen erscheint es gegeben und notwendig, bei Anlaß einer neuen Formulierung des Verfassungsartikels über die Pressefrei-

[168] Vgl. Urteil des Aargauischen Obergerichts aus dem Jahre 1918 (Vierteljahrsschrift für aargauische Rechtsprechung, Bd. 20, Nr. 31) und ein Urteil des Kantonsgerichts von St. Gallen aus dem Jahre 1921 (Schweiz. Juristenzeitung, Bd. 19, S. 172 ff.). — Strafprozeßordnung des Kantons Zürich von 1919, § 4; freiburgisches Pressegesetz von 1905/25, Art. 3; Strafprozeßordnung des Kantons Bern von 1928, Art. 18; Strafprozeßordnung für den Kanton Basel-Stadt von 1931; Schweiz. Strafgesetzbuch, Art. 347.

[169] Für die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche würde der neue Art. 55 BV in bezug auf den Gerichtsstand einen Sonderfall des Art. 59 BV darstellen.

heit die sachliche Zuständigkeit des Bundes genauer zu umschreiben. Es handelt sich in der Hauptsache darum, die Folgerungen aus den allgemeinen Aufgaben zu ziehen, die Art. 2 der Bundesverfassung der Eidgenossenschaft stellt.

1. Die Frage, wie sich die Freiheit der Presse zum Schutz des Staates und seiner äußern und innern Existenz verhalte, stellt die rechtliche Gestaltung der Pressefreiheit stets von neuem wieder vor schwerwiegende Probleme grundsätzlicher und praktischer Art. Einige, teilweise bereits in den vorausgegangenen Darlegungen erfolgte Feststellungen seien hier ihrer prinzipiellen Bedeutung wegen erneut unterstrichen: Die Freiheit der Presse ist nicht Selbstzweck; sie hat der im freien Volksstaate organisierten Gemeinschaft des Volkes zu dienen. Die Pressefreiheit ist auch nicht irgendein imaginärer, abstrakter oder verschwommener Begriff, der außerhalb oder gar über jeder rechtlichen Beschränkung und Ordnung stände; sie beruht auf der staatlichen Rechtsordnung, steht und fällt mit ihr. Wird die Pressefreiheit dazu mißbraucht, um den Staat in seinen Grundlagen, in seiner eigentlichen Existenz zu gefährden, so gerät sie in einen unerträglichen Widerspruch mit ihren eigenen Grundlagen und Voraussetzungen; sie widerspricht sich selbst. Die innere Berechtigung, das heißt die sachliche Notwendigkeit, den Staat in seinem Bestande vor dem Mißbrauche der Pressefreiheit zu schützen, steht im Grundsatz außerhalb jeder Diskussion, und zwar trifft dies zu für jeden Staat, sei er nun so oder anders organisiert. Gegenstand von Auseinandersetzungen können vernünftigerweise nur sein das Ausmaß dieses Schutzes und seine Ausgestaltung im einzelnen; nach beiden Richtungen fallen die grundsätzlichen staatspolitischen Auffassungen ebensosehr ins Gewicht wie die besondern Verumständigungen der Zeit[170].

---

[170] Vgl. z.B. Nationalrat Johannes Huber (St.Gallen) in der «Roten Revue», 12. Jahrg., 1933, S. 189: «Es liegt im Wesen jedes Staates, daß er seine Grundlagen und seine Einrichtungen schützt. Kein Staat, der diesen Namen verdient, wird sich wehrlos Angriffen auf seinen Bestand aussetzen.»

In der Schweiz haben sich Gesetzgebung und Gerichtspraxis im Schutze des Staates durch strafrechtliche Mittel von jeher eine deutliche Zurückhaltung auferlegt[171]. Nichtsdestoweniger stellte der rechtliche Schutz der äußern Sicherheit die Eidgenossenschaft wiederholt vor besonders schwere Probleme. Eine im Jahre 1928 in der Öffentlichkeit erfolgte Diskussion führte beispielsweise zur Anregung, durch eine entsprechende Ergänzung des Art. 55, Abs. 3 BV dem Bund die Befugnis zu erteilen, «die Herstellung und Verbreitung von Presseerzeugnissen, durch welche die äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet wird, zu verbieten»; indessen wurde dieser Anregung keine Folge gegeben[172]. Einige Jahre später erforderten gewisse Erscheinungen der italienischen Irredenta einen verstärkten Schutz der äußern Sicherheit des Landes. Der Anstoß zu diesem Ausbau des «außenpolitischen» Strafschutzes erfolgte zu einem erheblichen Teile auf presserechtlichem Gebiet, verwies doch die Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1936 zu einem Bundesgesetz «betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft» mit besonderem Nachdruck auf die Änderung der Verhältnisse durch die gesteigerte Gefährlichkeit irredentistischer Äußerungen in der Presse: «Während in früheren Zeiten gelegentliche Äußerungen einzelner ausländischer Presseorgane oder Veröffentlichungen über territoriale Erweiterun-

---

[171] Vgl. Feldmann: «Grenzen der Freiheit» (in: Schweizer Monatshefte, XXIII. Jahrg., November 1943, S. 415 ff.). — Über den rechtlichen Staatsschutz in England vgl. Grabowsky: a. a. O. S. 115.

[172] Curti: «Der Schutz des Staates gegen landesverräterische Umtriebe» (Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, 8. Jahrg., 1928/29, S. 421). — Zu den Versuchen, die schweizerische Staatsschutzgesetzgebung auszubauen, bemerkt Weber: «Schweizerische Pressepolitik» (in: Die «Schweizer Presse», 21. Jahrg., 1939, Nr. 1/2, März 1939, S. 4): «Die bürgerliche Presse leistete dem behördlichen Willen, gegen den Mißbrauch der Presse schärfer einzuschreiten, weitgehend Gefolgschaft ... Die Mehrheit des Volkes, also auch viel bürgerliches Volk, ging mit der Opposition, welche die Pressefreiheit als gefährdet bezeichnete. Die Volksmehrheit setzte sich gegen die Pressemehrheit für die extensive Auslegung eines Freiheitsrechtes ein.»

gen zum Nachteile der Schweiz rasch der Lächerlichkeit anheimfielen, bildet heute ein solches Schrifttum eine schwere Gefährdung unserer Unabhängigkeit: in zwei Nachbarstaaten werden solche Veröffentlichungen immer häufiger und lassen auf eine systematische Agitation schließen; aus nationalistischen, völkischen und militärpolitischen Gründen werden ohne Umschweife Ansprüche auf Besetzung oder Angliederung schweizerischer Gebietsteile oder ein Mitspracherecht in rein schweizerischen Angelegenheiten (Sprachenfrage, Überfremdung usw.) geltend gemacht oder doch wenigstens die Wünschbarkeit eines solchen Eingriffes erörtert ... Wir müssen unsere Gesetzgebung so ausbauen, daß wir diese Angriffe auf die Unabhängigkeit des Landes strafrechtlich verfolgen können ... Wie der Ausbau der militärischen Landesverteidigung ist auch die strafrechtliche Abwehr der Verletzung und Gefährdung unserer Unabhängigkeit ein Gebot der Stunde[173].» Das «Unabhängigkeitsgesetz» vom 8. Oktober 1936 stellte unter Strafe, «wer eine Handlung unternimmt, die darauf gerichtet ist, die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft zu verletzen oder zu gefährden, eine die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft gefährdende Einmischung einer fremden Macht in die Angelegenheiten der Eidgenossenschaft herbeizuführen»[174]. Art. 2 dieser sogenannten «Lex Colombi» hat als Art. 266 Aufnahme in das schweizerische Strafgesetzbuch gefunden.

Gegenüber den neuen, vor allem vom deutschen Nationalsozialismus angewandten Methoden des Angriffs auf die Unabhängigkeit reichten das Bundesstrafrecht von 1853 und die Tatbestände des schweizerischen Strafgesetzentwurfes schon in den dreißiger Jahren nicht aus. Da das Volk 1923 und 1934 Staatsschutzgesetze verworfen hatte und auch der vom Bundesrat am 7. Dezember 1936 der Bundesversamm-

---

[173] Bundesblatt, 88. Jahrg., 1936, Bd. II, S. 172/73.

[174] Eidg. Gesetzessammlung 1938, S. 38 und 821. — Über die Entwicklung der italienischen Irredenta in der Schweiz vgl. Brosi: «Der Irredentismus und die Schweiz» (Basel 1935), bes. S. 9, 11 ff., 90 ff. und 141 ff.

lung vorgelegte Entwurf zu einem Bundesbeschluß über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom Parlament im Hinblick auf das StGB nicht mehr weiterbehandelt worden war, sah sich der Bundesrat im Spätherbst 1938 auf Grund unmißverständlicher nationalsozialistischer, teilweise auch kommunistischer Umtriebe auf Grund eines vom Nationalrat einstimmig angenommenen Postulats zum Vorgehen auf dem Verordnungswege, gestützt auf Art. 102, Ziff. 9 und 10 BV, gezwungen: der BRB vom 5. Dezember 1938 «betreffend Maßnahmen gegen staatsgefährliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie» (sogenannte «Demokratieschutzverordnung») sollte später durch einen entsprechenden Erlaß der Bundesversammlung ersetzt werden[175]. Unterdessen brach der Krieg aus; er verhinderte nicht nur eine nachträgliche «Legalisierung» des nicht unumstrittenen BRB, sondern erzwang überdies den Ausbau des Notrechtes zum Schutze des Staates auf dem Wege über die außerordentlichen, dem Bundesrate erteilten Vollmachten. Der BRB vom 5. Dezember 1938 richtete sich in seinen besonders die Presse berührenden Bestimmungen gegen ausländische Propaganda, die auf die Änderung der politischen Einrichtungen der Schweiz abzielt; er bedrohte mit Strafe, «wer öffentlich eine unwahre oder entstellte Behauptung tatsächlicher Art wissentlich aufstellt oder verbreitet, die geeignet ist, die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden», und denjenigen, der «öffentlich und systematisch die demokratischen Grundlagen der Eidgenossenschaft oder der Kantone verächtlich macht, ins-

---

[175] Vgl. Stämpfli: «Außerordentlicher Staatsschutz» (Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, 61. Jahrg., Festgabe zum 70. Geburtstag von Ernst Hafter, S. 145/46 und dort zit. Literatur. — Bericht des Bundesrates vom 28. Dezember 1945 zur Motion Boerlin (1. Teil), Bundesblatt 1946, S. 1 ff. — 12. Vollmachtenbericht des Bundesrates vom 27. April 1945, Bundesblatt 1945, I, S. 505 ff. — Vgl. ferner Feldmann: «Grenzen der Freiheit» (Monatshefte November 1943, S. 424 ff., und das Stenographische Protokoll des Nationalrates vom 11. November 1938 über die Verhandlungen über die Interpellationen Schneider und Huber und das Postulat Feldmann.

besondere wer zu diesem Zweck unwahre Behauptungen tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet»[176].

Während des Krieges erfuhr die «Demokratieschutzverordnung» vom 5. Dezember 1938 verschärfende Ergänzungen durch Parteiverbote und insbesondere durch den BRB vom 4. August 1942 über Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft; mit seinem Beschluß vom 27. Februar 1945 betreffend Maßnahmen zum Schutze der verfassungsmäßigen Ordnung hob der Bundesrat die Parteiverbote wieder auf und verstärkte den Strafschutz «gegen das staatsgefährliche Tun des Einzelnen»[177].

Im Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Studie, Ende Juni 1948, befanden sich noch folgende die Freiheit der Presse berührende notrechtliche Erlasse in Kraft:

Der BRB vom 27. Februar 1945 betreffend Maßnahmen zum Schutze der verfassungsmäßigen Ordnung und die Aufhebung der Parteiverbote, in Verbindung mit dem BRB vom 27. Mai 1938 betreffend Maßnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial; der erstgenannte BRB wurde am 7. März 1947 abgeändert durch den BRB betreffend den Ausbau von Bestimmungen zum Schutze der verfassungsmäßigen Ordnung.

Der BRB vom 8. März 1946 betreffend Lockerung der Beschränkungen für die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen; dieser BRB wurde von der Bundesversammlung am 8. Dezember 1947 bis zum 31. Dezember 1949 verlängert.

Nach Art. 8 des erwähnten BRB vom 27. Februar 1945 sollen alle auf den außerordentlichen Vollmachten beruhen-

---

[176] Zum BRB vom 5. Dezember 1938 vgl. Lüthi: «Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz» (Bern 1941), S. 9 ff., und Comtesse: «Der strafrechtliche Staatsschutz gegen hochverräterische Umtriebe im schweizerischen Bundesrecht» (Zürich 1942), S. 56 ff.

[177] Stämpfli: «Fragen des strafrechtlichen Staatsschutzes» in der schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 58, S. 417 ff., und «Außerordentlicher Staatsschutz» ebendort, Bd. 61, S. 146/47.

den Bestimmungen des Staatsschutzes auf den 1. Januar 1949 außer Kraft treten. Am 1. Oktober 1946 lud der Ständerat durch ein Postulat mit 26 gegen 5 Stimmen den Bundesrat zur Prüfung der Frage ein, ob nicht das ordentliche Strafrecht im Sinne eines wirksameren Staatsschutzes auszubauen sei und namentlich gewisse Bestimmungen des BRB vom 27. Februar 1945 in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden sollten. Im März 1948 erteilte der Nationalrat, offenkundig unter dem Eindruck der Ereignisse vom Februar 1948 in der Tschechoslowakei, dem Bundesrat den Auftrag, die im BRB vom 7. März 1947 enthaltenen Staatsschutzbestimmungen nicht etwa abzubauen, sondern zu prüfen, ob sie noch verschärft werden müßten[178]. Mit der Prüfung dieser Fragen beauftragte der Bundesrat eine außerparlamentarische eidgenössische Expertenkommission.

Diese Sachlage stellt im Hinblick auf die, aus den dargelegten Gründen ohnehin notwendig gewordene Neufassung des Art. 55 BV die grundsätzliche Frage nach einer besondern verfassungsrechtlichen Verankerung des Staatsschutzes zur Diskussion.

Art. 64bis BV ermächtigt den Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Strafrechtes und damit zweifellos auch zum Erlaß von Strafbestimmungen zum Schutze des Staates. Art. 64bis wurde erst im Jahre 1898 in die BV aufgenommen, also ein Vierteljahrhundert nach der Totalrevision von 1874, die den Presseartikel 45 der BV von 1848 als Art. 55 unverändert bestätigt hatte. Trotzdem kann kaum die Auffassung vertreten werden, Art. 64bis habe als späteres Recht den Art. 55 BV in einer Weise abgeändert, welche den Verfassungsgesetzgeber jeder Notwendigkeit einer Umschreibung der Pressefreiheit enthebt. Die Bestimmung, daß mit dem Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches die Abs. 2 und 3 des Art. 55 BV dahinfallen würden, ist

[178] Geschäftsbericht des Bundesrates für 1946, S. 230. — Stenographisches Bulletin des Ständerates 1946, S. 245ff. — Stenographisches Bulletin des Nationalrates 1948, S. 68 und 74.

wohl im Erwahrungsbeschluß der Bundesversammlung, nicht aber im Verfassungstext selber enthalten[179]. Die dem Bund in Art. 64bis erteilte Befugnis zur Strafgesetzgebung kann den Verfassungsgeber nicht von der Aufgabe dispensieren, auf einzelnen, besonders wichtigen Gebieten gewisse Grundsätze festzulegen; so konnte beispielsweise wohl niemand auf den Gedanken kommen, das Recht des Bundes, gestützt auf Art. 64bis unter Umständen auch Strafbestimmungen auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Lebens aufzustellen, mache jede neue Umschreibung der Handels- und Gewerbefreiheit in den neuen Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung überflüssig. Die Probleme, welche der rechtliche Schutz des Staates zu lösen hat, sind mindestens so vielgestaltig und schwierig wie die Aufgaben, die der Gestaltung des Wirtschaftsrechtes gestellt sind; hier wie dort geht es darum, die freiheitliche Grundhaltung des Volkes mit den lebenswichtigen Existenzbedingungen der staatlichen Gemeinschaft, Freiheit und Ordnung miteinander in Übereinstimmung zu bringen. Diese Notwendigkeit ergibt sich nirgends zwingender als auf dem aus naheliegenden Gründen politisch so überaus empfindlichen und scharf umstrittenen Gebiete des Staatsschutzes in der freiheitlich organisierten Demokratie.

Nach den hier eingehend dargelegten Erfahrungen der letzten Jahrzehnte steht im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des Staatsschutzes auch unter presserechtlichen und pressepolitischen Gesichtspunkten die Frage, wie sich der demokratische Staat gegenüber den erklärten Feinden seiner freiheitlichen Ordnung verhalten soll. Die Antwort auf diese Frage wird weitgehend von den Zeitumständen abhängen, unter denen die Notwendigkeit einschränkender Maßnahmen diskutiert werden muß. In ruhigen, «normalen» Zeiten wird der schweizerische

---

[179] Auf die Schwierigkeiten der Abgrenzung in der Befugnis zur Strafgesetzgebung zwischen Bund und Kantonen verweist Burckhardt: Kommentar BV (2. Auflage, 1914), S. 616. — Vgl. ferner S. 62 hievor.

Volksstaat es sich sehr wohl leisten können, jede politische Doktrin in voller Freiheit sich entfalten zu lassen, sofern sie nicht auf den Umsturz oder die Änderung der Staatsordnung mit dem Mittel der Gewalt eingestellt ist. Anders beantwortet sich die Frage zweifellos unter Zeitumständen, die eine erhebliche, für die äußere und innere Sicherheit des Staates sogar gefährliche politische Bewegtheit aufweisen. Unter solchen Verhältnissen kann gar keine Rede davon sein, die Pressefreiheit auch Organisationen zu gewähren, die nach ihrer Zielsetzung und Taktik auf die Beseitigung der Freiheitsrechte eingestellt sind, deren Tätigkeit sich gegen den Bestand des demokratischen Staates und damit gegen die Grundlage der Pressefreiheit selbst richtet. Die Freiheit ist der Presse doch wohl nicht zur Vernichtung der Freiheit überhaupt gegeben. Wer diese Auffassung ablehnt, muß sich zwangsläufig logisch und rechtlich in unlösbare Widersprüche verwickeln[180].

Die Befugnis des Staates, einem unmittelbaren, akuten Staatsnotstand extra constitutionem, das heißt notrechtlich entgegenzutreten, ist heute von keiner ernst zu nehmenden Seite mehr bestritten; indessen empfiehlt es sich, dem Bund auch die Kompetenz zur ordentlichen Gesetzgebung auf dem Gebiete des strafrechtlichen Staatsschutzes durch eine besondere Bestimmung in der Verfassung selbst zu erteilen. Diskussionen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von gesetzlichen Maßnahmen zum Schutze des Staates und demagogischen Ausnützungen einer unklaren, zum mindesten unübersichtlichen Rechtslage ist auf diesem Wege am wirksamsten vorzubeugen[181].

---

[180] Burckhardt: «Autorität und geistige Freiheit», S. 29. — Korner: a.a.O. S. 57, 59, 62. — Schürch, G.: a.a.O. S. 47. — Zellweger: a.a.O. S. 93. — Toggenburger: a.a.O. S. 173, 175, 178, 181 ff. — Ernst: «Die Schranken der Pressefreiheit» (Winterthur 1945), S. 61 ff.

[181] Zum Begriff der Unabhängigkeit vgl. Stämpfli: «Das Unabhängigkeitsgesetz» und «Fragen des strafrechtlichen Staatsschutzes» (in der Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 51, S. 24, Bd. 58, S. 429. — Vgl. hiezu ferner BGE 70 IV, S. 141, Praxis des Bundes-

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Staatsschutzes würde die bereits im geltenden Rechte enthaltenen Bestimmungen zum Schutze des Staates untermauern und außerdem die Grundlage schaffen für einen allfällig notwendigen weitern Ausbau des Staatsschutzes. Die Erfahrungen der Vergangenheit, aus denen sich ein überaus starker, freiheitlicher Grundzug im schweizerischen Volkscharakter ergibt, empfehlen jedenfalls eine Zurückhaltung, welche eine aus irgendwelchen Panikstimmungen erwachsende Gelegenheitsgesetzgebung vermeidet. Das gilt auch für die von den eidgenössischen Räten im Herbst 1946 und im März 1948 angeregte Prüfung der Frage, was aus den noch auf den außerordentlichen Vollmachten beruhenden Bestimmungen zum Schutze des Staates, namentlich aus dem BRB vom 27. Februar 1945 betreffend Maßnahmen zum Schutze der verfassungsmäßigen Ordnung in das StGB überzuführen sei, das heißt, ob die Tatbestände des StGB entsprechend zu ergänzen seien. Zu schützen ist zunächst die Unabhängigkeit des Landes (Art. 266 StGB)[182] sowie die verfassungsmäßige Ordnung und deren verfassungsmäßiges Funktionieren (Art. 265 StGB). Eine dauernde Ergänzung des StGB durch Tatbestände aus der «revidierten Demokratieschutzverordnung» vom 27. Februar 1945, welche in ihrem Art. 1 nicht nur die gewaltsame Abänderung oder gewaltsame Absetzung oder Lähmung der verfassungsmäßigen Staatsbehörden, sondern jede auf rechtswidrige Änderung oder Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung gerichtete Handlung mit Einschluß von Vorbereitungshandlungen und Propaganda unter Strafe stellt, stößt auf Bedenken; das gleiche gilt für die Überführung der in Art. 2 des erwähnten BRB vom 27. Februar 1945 enthaltenen Tatbestände der Staatszersetzung (staatsgefährliche Gerüchte-

---

gerichts, Bd. 33, S. 336, und Bericht des Bundesrates vom 21. Mai 1946 zur Motion Boerlin (III. Teil), Bundesblatt 1946, Bd. 2, S. 266 ff.

[182] Vgl. Stämpfli: «Außerordentlicher Staatsschutz», Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 61, S. 146 ff. und die dort zit. Literatur und Judikatur.

macherei, Verächtlichmachung der politischen Einrichtungen der Eidgenossenschaft und der Kantone und Herabwürdigung der verfassungsmäßigen Staatsbehörden und ihrer Mitglieder, Haßpropaganda) ins ordentliche Recht. Bundesanwalt Stämpfli lehnt eine Aufnahme der Art. 1 und 2 der revidierten Demokratieschutzverordnung vom 27. Februar 1945 in die ordentliche Gesetzgebung ab, verlangt aber einen verstärkten Ehrenschutz für Behörden und eine Strafbestimmung gegen Gerüchtemacherei oder Staatsverleumdung gegenüber dem Ausland oder allgemein gegen die Unterstützung eines ausländischen Staates zum Nachteil der Schweiz; weiter wird angeregt, bei einer allgemeinen Revision des StGB die Schaffung einer selbständigen Strafbestimmung gegen die Vorbereitung zum Hochverrat anzustreben. Für den Fall einer unmittelbaren Gefährdung der äußern oder innern Sicherheit behält Stämpfli eine auf Art. 102, Ziff. 9 und 10 BV zu erlassende dringliche Verordnung des Bundesrates ausdrücklich vor; seiner Meinung ist beizupflichten: «Haben wir Vertrauen in unsere demokratischen Überlieferungen und in den verstärkten Staatsschutz des schweizerischen Strafgesetzbuches![183]»

Einer besonderen Prüfung bedarf die Frage, ob Bestimmungen im Sinne des BRB vom 8. März 1946 betreffend die Beschränkung für die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen, der nach Beschluß der Bundesversammlung vom 8. Dezember 1947 bis 31. Dezember 1949 gelten soll, in das ordentliche Recht überzuführen seien; anzustreben wäre durch

---

[183] Stämpfli: «Außerordentlicher Staatsschutz», a.a.O. S. 163/164. — Vgl. auch Comtesse: a.a.O. S. 65. — Zu den Beziehungen zwischen der Pressefreiheit und dem Schutze des Staates vgl. ferner Pointet: «La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse» (Zürich 1945), S. 115 ff.; Toggenburger: a.a.O. S. 172 ff., und Feldmann: «Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz (Luzern 1933), S. 161 ff. — Über die «Abkehr von der innenpolitischen Neutralität», die dem demokratischen Verfassungsstaat von den Feinden der freiheitlichen Staatsordnung aufgezwungen wurde, äußert sich Kägi: a.a.O. S. 64/65.

solche Bestimmungen, die Mitwirkung der schweizerischen politischen Presse an der Bildung der schweizerischen öffentlichen Meinung vor unkontrollierbaren Einflüssen des Auslandes zu schützen; dieser Zweck wäre wohl nur in der Weise zu erreichen, daß der Staat sich unter bestimmten Voraussetzungen Einblick in die finanziellen Grundlagen der in der Schweiz erscheinenden Presseerzeugnisse verschafft.

2. Der Schutz der militärischen Sicherheit bringt den Grundsatz der Pressefreiheit in Beziehungen zu einer besonders bedeutungsvollen und folgenschweren Äußerung des staatlichen Willens. Daß die Presse außer dem Tatbestand von Art. 276 des bürgerlichen StGB (Störung der militärischen Sicherheit) eine Reihe von Tatbeständen des Militärstrafgesetzbuches erfüllen kann, bedarf keiner Erörterung. Versuche zu einer Verschärfung des Strafschutzes der Armee sind wiederholt unternommen worden, so bereits 1922 im sogenannten «Umsturzgesetz», namentlich aber im Bundesgesetz zum Schutze der öffentlichen Ordnung von 1933; beide «Ordnungsgesetze» wurden aber, wie erinnerlich, im Referendumskampfe vom Volke verworfen. Eine am 3. Oktober 1934 eingereichte Initiative «zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel» nahm die im verworfenen Ordnungsgesetz von 1933 enthaltenen Strafbestimmungen gegen die Untergrabung der militärischen Disziplin wieder auf und wollte ihre Anwendung der Militärstrafgerichtsbarkeit unterstellen; die Initiative ist am 28. Mai 1948 zurückgezogen worden. Parlamentarische Vorstöße für eine Einschränkung der Pressefreiheit zum Schutz der Armee durch einen Bundesratsbeschluß wurden vom Bundesrat auf den Weg der ordentlichen Gesetzgebung verwiesen[184].

[184] Vgl. Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, Art. 86, 89, 98, 145, 146, 147, 148. — Von Erlach: «Der Rechtsschutz für Armee und Landesverteidigung gegen wehrfeindliche Betätigung» (Zofingen 1936), S. 54 ff. — Bundesblatt 1934, Bd. II, S. 596; 1936, III, S. 399 ff. — «Schweizer Presse», Jahrg. 1935, Nr. 7, S. 94. — Stenographisches Protokoll des Nationalrates vom 6. Dezember 1935.

Erfahrungen in den vergangenen Jahren, vor allem mit einer gewissen, der Pressefreiheit ablehnend gegenüberstehenden Denkweise militärischer Instanzen, erfordern die Feststellung, daß die Freiheit der Presse im Prinzip auch der Armee gegenüber zu wahren ist, welche als Einrichtung des demokratischen Staates der öffentlichen Kontrolle und Kritik unterstellt bleiben muß. «Wir halten daran fest, daß die berechtigte Kritik an Vorgängen in der Armee nicht unterbunden werden darf», erklärte der Bundesrat selbst in seiner Botschaft zum Bundesbeschluß über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit von 1936[185]. Eine öffentliche Kritik, deren Berechtigung oder Nichtberechtigung vor aller Öffentlichkeit klargestellt werden kann, mag möglicherweise da und dort persönliche Empfindlichkeiten verletzen, dient aber ohne Zweifel den richtig verstandenen militärischen Interessen des Landes besser als eine ungebührliche, auf Erwägungen des Prestiges beruhende Einschränkung der öffentlichen Kritik in militärischen Angelegenheiten. Grundsätzlich frei bleiben muß selbstverständlich auch die militärpolitische Diskussion im weiteren Sinne des Wortes.

3. Im strafrechtlichen Schutz der zur Wahrung der Neutralität getroffenen Maßnahmen ist auszugehen von der Tatsache, daß die schweizerische Außenpolitik der grundsätzlichen und dauernden Neutralität keinen Selbstzweck darstellt, sondern der Wahrung der Unabhängigkeit zu dienen hat. Entgegen dem Entwurf zu einer Bundesverfassung von 1832 wurde die Wahrung der Neutralität nicht unter die Aufzählung der Bundeszwecke in Art. 2 BV aufgenommen, sondern als Art. 74, Ziff. 6, und Art. 90, Ziff. 9 der BV von 1848 (seit 1874 Art. 85, Ziff. 6, und Art. 102, Ziff. 9 BV) als Aufgabe, als Mittel zum Zweck der Bundes-

---

[185] Bundesblatt 1936, III, S. 405. — Von Erlach: a.a.O. S. 12. — Schürch, G.: «Ordnung . . .», S. 117. — Auf den positiven Wert der öffentlichen Kritik in militärischen Angelegenheiten auch für die Armee verweist Schwarz: «Die Presse als Glied der Landesverteidigung» (Zürich 1944), S. 309/10.

versammlung und dem Bundesrate zugewiesen[186]. Aus dieser klaren verfassungsgeschichtlichen Entwicklung und verfassungsrechtlichen Lage ergibt sich für die Gestaltung der presserechtlichen Verhältnisse die kategorische Folgerung, daß jeder strafrechtliche Neutralitätsschutz die beiden fundamentalen Forderungen zu respektieren hat: die Freiheit der Orientierung des eigenen Volkes über die Weltereignisse und die Freiheit der in korrekter Form gehaltenen Meinungsäußerung, beides ohne Rücksicht auf das Wohlgefallen oder daß Mißfallen fremder Regierungen. Strafrechtlicher Neutralitätsschutz kann sich unter presserechtlichen Gesichtspunkten nur gegen einen offenkundigen Mißbrauch der Pressefreiheit richten, der die Gefahr einer Diskreditierung der staatlichen Neutralitätspolitik mit sich bringt, beispielsweise gegen die öffentliche Aufforderung, die Schweiz solle an einem Angriffskrieg teilnehmen, oder die öffentliche Aufreizung von feindseligen Handlungen auf Schweizer Boden gegen einen andern Staat[187]. So ist die durch die BV den Bundesbehörden als Aufgabe übertragene Wahrung der Neutralität ein Mittel neben andern, um die Unabhängigkeit des Landes und die Freiheit des Volkes zu wahren und zu schützen. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Freiheit aber ist die Freiheit der Verbreitung von Nachrichten und der Meinungsäußerung durch die Presse. In diesem Sinne treffen sich Pressefreiheit und Neutralität in der Aufgabe,

---

[186] Pointet: a.a.O. S. 19, 60, 127 und 189. — Zur verfassungsrechtlich festgelegten schweizerischen Außenpolitik der grundsätzlichen und dauernden Neutralität vgl. Bretscher: «Presse und Außenpolitik», Jahrbuch der NHG. 1947, S. 13.

[187] Vgl. StGB Art. 296—302 (Störung der Beziehungen zum Ausland). — Thormann-Overbeck: Bd. 2, S. 418 ff., Text und dort S. 418 zit. Literatur. — Bundesrichter Bolla an der Genfer Konferenz der Vereinigten Nationen über die Freiheit der Information und der Presse am 25. März 1948: «Aus der Pressefreiheit, wie sie in der Schweiz aufgefaßt wird, ergibt sich, daß die Behörden keinerlei Verantwortung dafür tragen, was die Zeitungen veröffentlichen und was von den Agenturen übermittelt wird. Die Presse ist bei uns nicht ein Organismus des Staates und steht nicht unter dessen Kontrolle.»

die Art. 2 BV mit der «Wahrung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen» und mit dem «Schutze der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen» als den Zweck des Bundes erklärt.

Aus diesen Erwägungen wird vorgeschlagen, in den Art. 55 BV die Bestimmung einzufügen:

(6.) Der Bund erläßt auf dem Wege der Gesetzgebung Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit, der gegen die Eidgenossenschaft, ihre Behörden, ihre militärische Sicherheit oder gegen die zur Wahrung der Neutralität getroffenen Maßnahmen gerichtet ist.

X.

Die Wahrheitspflicht

Der freiheitlich organisierte demokratische Staat weist der Presse öffentliche Aufgaben zu, die sie nur in der rechtlich gesicherten Stellung einer freien Presse zu erfüllen vermag. Soll die Presse als besonders wichtiges und wirksames Mittel die freie Diskussion führen und dabei an der Bildung des Mehrheitswillens mitwirken, so muß Bedacht genommen werden auf die Voraussetzungen einer ihrem obersten Zweck, eben jener Willensbildung entsprechenden öffentlichen Diskussion. Die öffentliche Diskussion soll auf einer Grundlage stattfinden können, die zugleich die Grenzen der freien Auseinandersetzung umreißt; diese Grundlage bilden die erwiesenen Tatsachen, die für die Bildung der öffentlichen Meinung von Bedeutung sind; ist doch die Erkenntnis und Kenntnis der erwiesenen Tatsachen die unerläßliche Vorbedingung für jede vernünftige, das heißt einigermaßen fruchtbare und damit eines freien Volksstaates würdige Methode der Diskussion.

Vor erwiesenen Tatsachen, vor der einmal festgestellten und erkannten Wahrheit hinsichtlich solcher Tatsachen und Vorgänge muß eine auf ihren Zweck ausgerichtete Diskus-

sion haltmachen. Ruft ein Staat das Volk selbst auf zum Entscheid über die Angelegenheiten seines Staates, so muß das Volk auch imstande sein, die für die Bildung seiner Meinung und damit seines Mehrheitswillens erheblichen Tatsachen kennenzulernen. Das Volk befindet sich unter diesem Gesichtspunkte in einer ähnlichen Lage wie der Richter, welcher sein Urteil auf Grund der ihm vorgelegten Beweismaterialien zu fällen hat. Eine bewußte und absichtliche Irreführung der Rechtspflege wird allgemein als schwerer Verstoß gegen die Grundlagen der Rechtsordnung aufgefaßt und setzt ihren Urheber unter Umständen sehr empfindlichen Folgen aus; mit um so größerem Nachdruck darf gefordert werden, daß die Öffentlichkeit, und das ist in der freiheitlich organisierten Demokratie das mit der obersten Befugnis zur Gesetzgebung ausgerüstete Volk, vor der Irreführung über erwiesene Tatsachen und tatsächliche Vorgänge, die für die Bildung der öffentlichen Meinung von Bedeutung sind, wirksam geschützt werde. Wer sich an den Tatsachen vergreift, vergeht sich gegen eine wesentliche Voraussetzung einer richtigen Bildung der öffentlichen Meinung, stört, verhindert oder sabotiert gewissermaßen das sinngemäße Funktionieren der öffentlichen Auseinandersetzung und schädigt mit der Verfälschung der Willensbildung ein Grundelement der Demokratie.

Als Maßnahmen zur Sicherstellung der Wahrheitspflicht kommen in Frage ein Offizialverfahren zur Durchsetzung eines amtlichen, behördlichen Berichtigungsanspruches: die tatsächlich unrichtige oder absichtlich entstellte Mitteilung behördlicher Erlasse soll korrigiert werden können; eine derartige Regelung würde dem im Grunde genommen doch selbstverständlichen Grundsatz Rechnung tragen, daß in einem Volksstaate das Volk einen natürlichen und schutzwürdigen Anspruch darauf besitzt, die Beschlüsse und Maßnahmen der von ihm direkt oder indirekt gewählten Behörden in tatsächlich richtiger Weise kennenzulernen. Zu prüfen ist ferner die Einführung einer öffentlichen «Feststellungsklage», durchzuführen auf Begehren einer an einem

Streit um die Feststellung einer bestimmten Tatsache beteiligten Partei oder Zeitung. Die Eröffnung eines derartigen, auf Antrag einzuleitenden Ermittlungsverfahrens könnte nur unter der als «Vorfrage» abzuklärenden Voraussetzung erfolgen, daß der umstrittenen Tatsache Bedeutung für die Bildung der öffentlichen Meinung zukommt[188].

Als Absatz 7 des Art. 55 BV wird folgende Bestimmung vorgeschlagen:

(7.) Die Bundesgesetzgebung ordnet die Verantwortlichkeit für Pressevergehen sowie das Verfahren zur Sicherstellung der Wahrheitspflicht in der Berichterstattung der Presse über Tatsachen und tatsächliche Vorgänge, die für die Bildung der öffentlichen Meinung von Bedeutung sind.

---

[188] Wolff: «Das Presserecht Großbritanniens» (Berlin 1928), S. 49, verweist darauf, daß der Wiederholung oder Verbreitung unwahrer Behauptungen durch einstweilige oder dauernde Verfügung des Richters vorgebeugt werden kann. — Frank: «Wahrheitspflicht der Presse» (Rote Revue, 15. Jahrg., Nr. 1, September 1935). — Schürch, E.: «Von der Verantwortlichkeit der Presse» (Jahrbuch der NHG. 1936, S. 128 ff.). — Feldmann, M.: «Pressepolitik und Presserecht in der Schweiz» (in der Festgabe für Ständerat Dr. Oskar Wettstein, Zürich 1936, S. 10); derselbe: «Über die Entwicklung der Pressefreiheit» (Zeitschrift des BJV. 73. Jahrg., 1937, S. 37 ff.) — Barth, H.: «Fluten und Dämme. Der philosophische Gedanke in der Politik» (Zürich 1943), S. 158, 184, bezeichnet die Demokratie als den «Versuch, Gemeinschaft auf Wahrheit und damit auf Vertrauen und Verständnis zu begründen. Jeder geistige oder politische Radikalismus und Extremismus kann, ja muß ihr zum Verhängnis werden, nur der Radikalismus der Wahrheit nicht.» Über Maßnahmen gegen die Verbreitung unwahrer oder entstellter Behauptungen durch die nationalsozialistische Propaganda auf Grund des BRB vom 5. Dezember 1938 vgl. Feldmann: «Grenzen der Freiheit» (Schweizer Monatshefte, November 1943, S. 424 ff.). — Vgl. ferner Nobs: «Helvetische Erneuerung» (Zürich 1943), S. 39. — Schwarz: «Die Presse als Glied der Landesverteidigung» (Zürich 1944), S. 305. — Schindler: «Rechtsstaat und Strafrecht» (Protokoll des Schweiz. Juristentages 1944, S. 371 a ff.) und Zeitschrift für Schweizerisches Recht, neue Folge, Bd. 63 (1944). — Toggenburger: «Pressefreiheit und demokratische Willensbildung» (Zürich 1945), S. 142, 159, 193 ff. — Weber: «Nach dem Abbau der Zensur»

XI.

Schutz der freien Meinungsäußerung und Berufsgeheimnis

Wie in den vorausgegangenen Darlegungen wiederholt hervorgehoben wurde, ist die Pressefreiheit als ein Begriff des Bundesrechtes zu betrachten; folgerichtigerweise muß dem Bund auch der Entscheid darüber zustehen, wie die Freiheit der Presse im einzelnen zu schützen sei. Zu diesem Schutze gehören auch besondere Bestimmungen zur Sicherung der freien journalistischen Meinungsäußerung, und zwar sowohl solche materiell-rechtlicher wie solche prozessualer Art.

1. Zu prüfen ist zunächst die Frage, ob grundsätzlich und, wenn ja, in welcher Weise die freie journalistische Meinungsäußerung geschützt werden kann vor Zwang und Druckversuchen einerseits, Pressebestechung andererseits. Zum Schutz gegen Zwang und Druck, das heißt gegen die sogenannte Presse-«Nötigung», dürfte die allgemeine Bestimmung des StGB über die Nötigung (Art. 181) genügen, die

---

(Jahrbuch der NHG. 1946, S. 46ff.) empfiehlt die Errichtung eines privaten «freiwilligen Wahrheitshofes»; der gleiche Autor spricht sich in seinem Werk «Die Schweiz im Nervenkrieg» (Bern 1948) im Prinzip für die Sicherstellung der journalistischen Wahrheitspflicht aus. — Vgl. weiter Haug: «Die Schranken der Verfassungsrevision» (Zürich 1947), S. 113. — Ammon: «Gesunde Demokratie» (Bern 1947), S. 106. — Vgl. ferner die von Thalmann verfaßte Antwort auf den Fragebogen des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinigten Nationen zur Vorbereitung der Konferenz über die Freiheit der Information (Oktober 1947, Punkt 8a), und Weber: «Die Zeitung im Leben der Völker» (Schweizerisches Gutenbergmuseum, XXXI. Jahrg., Nr. 2, vom Juni 1948, S. 60) und derselbe: «Gegenpole der Pressefreiheit» im Jubiläums-Sammelband der juristischen Fakultäten der schweizerischen Hochschulen (Zürich 1948), S. 171 ff. — Die «commission de la presse» der französischen Nationalversammlung prüfte im Sommer 1948 einen am 30. Juni 1947 vom damaligen Ministerpräsidenten Ramadier sowie einen am 4. Mai 1948 vom Deputierten Félix eingereichten Entwurf zu einem Pressegesetz, mit Vorschlägen für eine eingehende Regelung des Berichtigungs- und Antwortverfahrens (Entwürfe Nr. 1870 und 4114 der ersten Legislaturperiode der französischen Nationalversammlung).

mit Gefängnis oder Buße bedroht, «wer jemanden durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfähigkeit nötigt, etwas zu tun, zu unterlassen oder zu dulden». Ihrem Sinn und Wortlaut nach ist diese Bestimmung offenkundig auch auf jeden Versuch anzuwenden, einen Journalisten oder eine Zeitung «durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile» oder «durch andere Beschränkung seiner Handlungsfähigkeit» zu einer journalistischen Meinungsäußerung zu zwingen oder eine solche zu verhindern[189].

Hinsichtlich der Pressebestechung wäre in Erwägung zu ziehen, ob der in Art. 288, 315 und 316 StGB (aktive und passive Bestechung, Annahme von Geschenken) erfaßte Personenkreis (Mitglieder einer Behörde, Beamte, zur Ausübung eines Richter- oder Schiedsrichteramtes Berufene, amtlich bestellte Sachverständige, Übersetzer oder Dolmetscher, Angehörige des Heeres) auf die in der Presse unter eigener Verantwortung tätigen Personen ausgedehnt werden sollte[190].

Gegenüber der Gefährdung der freien Meinungsäußerung, die durch persönlich-gesellschaftliche und namentlich wirtschaftlich-soziale Bindungen und Abhängigkeiten gegeben sein kann, verleiht einen besondern Schutz zunächst das Redaktionsgeheimnis mit der rechtlichen Anerkennung der sogenannten «Anonymität»[191]. In der Tat ist das Recht

---

[189] Am Schweiz. Juristentag vom 15. Dezember 1936 verfocht Bundesrichter Huber die Forderung, daß gegen die Unterbindung von Freiheiten (einschließlich der Pressefreiheit) durch Private Strafbestimmungen durch die Kantone aufzustellen seien.

[190] In Österreich brachte eine Strafgesetznovelle von 1929 eine Bestimmung gegen «denjenigen, der einen unrechtmäßigen Vermögensvorteil verlangt, sich versprechen läßt oder annimmt, damit eine Mitteilung in der Zeitung nicht veröffentlicht wird» (Zeitungswissenschaft, 13. Jahrg., 1939, Nr. 1, S. 61).

[191] Hafter in der Schweiz. Zeitung für Strafrecht, Bd. 40, S. 144/45. — Scherrer: «Begrenzung der Pressefreiheit durch das Strafrecht» (Zürich 1929), S. 14. — Toggenburger: a. a. O. S. 162. Zur Bedeutung der Anonymität für die Entstehung einer freien de-

auf «Anonymität» eine natürliche Auswirkung der Pressefreiheit, in gewissem Sinne ihr unerläßliches Instrument[192]. Die rechtliche Anerkennung der Anonymität verleiht dem verantwortlichen Redaktor die Befugnis, den Namen des Verfassers einer in dem von ihm redigierten Blatte erschienenen Äußerung zu verschweigen, unter Berufung auf das Redaktionsgeheimnis und unter eigener Übernahme der Verantwortlichkeit.

Anonymität und Redaktionsgeheimnis einerseits, die besondere strafrechtliche Verantwortung des Redaktors andererseits gehören zusammen; sie sind in gewissem Sinne die zwei Seiten ein und derselben Erscheinung[193].

Das StGB zählt in seinem Art. 321, welcher die Verletzung des Berufsgeheimnisses bedroht, das journalistische Berufsgeheimnis nicht auf, anerkennt aber doch durch die Gewährung des Rechtes auf Zeugnisverweigerung im Sinne der stufenweisen Verantwortlichkeit in Art. 27, Ziff. 3, Abs. 2, ausdrücklich den Grundsatz, daß das Redaktionsgeheimnis gewahrt werden muß.

Wie die Freiheit der Presse im allgemeinen, so findet auch die Anerkennung des Redaktionsgeheimnisses ihre Grenzen an den lebenswichtigen Interessen, das heißt an den eigentlichen Existenzgrundlagen des Staates; das Interesse des Staates an seiner Sicherheit geht in diesem Falle dem Interesse an der freien Meinungsäußerung vor. So finden denn auch nach Art. 27, Ziff. 4 StGB die Bestimmungen über die stufenweise Verantwortlichkeit keine Anwendung bei Hochverrat und Landesverrat (Art. 265—267, Ziff. 1,

---

mokratischen Presse vgl. Feller: «Berns Verfassungskämpfe 1846» (Bern 1948), S. 116; ferner Grabowsky: a.a.O. S. 228.

[192] Beer: «Der rechtliche Schutz des Zeitungsinhalts» (Zürich 1930), S. 13. — Enderlin: «Begriff und Schutz der Anonymität in der Presse» (Zürich 1913), S. 21 ff. — Neumann: «Grenzen der Zeugnispflicht im Strafprozeß» (Aarau 1930), S. 183.

[193] Schmid: «Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Pressevergehen» (Zürich 1894). — Keller: «Die Haftung für Pressedelikte» (Bern 1913). — Hoare: «Das Pressestrafrecht des Schweizerischen Strafgesetzentwurfes» (Zürich 1917).

Abs. 1), bei verbotenem Nachrichtendienst (Art. 272, 273, Ziffer 1, Abs. 2, Ziff. 2, 3, und Art. 274) sowie bei Störung der militärischen Sicherheit (Art. 276 und 277 StGB). Das Militärstrafgesetz enthält keine Bestimmungen über die stufenweise Verantwortlichkeit.

Unbefriedigend geordnet ist das Recht auf Verweigerung des Zeugnisses derzeit im Zivilrecht und Zivilprozeßrecht. Die kantonalen Prozeßordnungen zählen im allgemeinen die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigten Berufsarten einzeln, damit abschließend auf und beschränken die Anerkennung des Berufsgeheimnisses in der Regel auf Ärzte, Geistliche und Anwälte; eine allgemeine Fassung, in der nach der Praxis auch das Berufsgeheimnis des Redaktors Platz findet, enthält zum Beispiel die bernische Zivilprozeßordnung vom 7. Juli 1918 (Art. 246)[194]. In Erwägung zu ziehen ist ein dem Art. 27, Ziff. 3 StGB entsprechender Zusatz zum OR, der die Anwendung des Zeugniszwanges gegen verantwortliche Redakteure bei der Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen ebenfalls ausschließt[195].

Daß ein weitreichender rechtlicher Schutz des Redaktionsgeheimnisses, wie er hier verlangt wird, erhebliche Ansprüche an die ernsthafte Berufsauffassung und das Verant-

---

[194] Overbeck: «Der Schutz des Berufgeheimnisses» (Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins, Basel 1924, S. 39a), kritisiert die abschließende Aufzählung im StGB.

[195] Flükiger: «Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Redaktors» (Bern 1938), S. 50, schlägt vor, es sei im ersten Titel des OR, II. Abschnitt, ein Artikel folgenden Wortlautes aufzunehmen: «Der Zeugniszwang gegen den Redaktor ist unzulässig. Bei Schadenzufügungen oder Verletzung der Persönlichkeit durch das Mittel der Druckerpresse kommen grundsätzlich die Haftnormen über die unerlaubte Handlung zur Anwendung, unter Vorbehalt folgender Bestimmungen: Ist die Veröffentlichung ohne Wissen oder gegen den Willen des Verfassers erfolgt, oder kann dieser nicht ausfindig gemacht oder in der Schweiz nicht vor Gericht gestellt werden, so haften Redaktor, Verleger und Drucker solidarisch für Schadenersatz und Genugtuung. Vorbehalten bleibt der Rückgriff auf den Schuldigen.»

wortungsgefühl des Redaktors stellt, liegt auf der Hand. Im Grundsatz, und ohne Zweifel mit Recht, hat man es der schweizerischen Presse bis jetzt selbst überlassen, für eine der Verantwortung ihres Berufes entsprechende Rekrutierung ihres Standes zu sorgen; ein Antrag, im StGB vom Redaktor wenigstens den Besitz der bürgerlichen Ehrenfähigkeit zu verlangen, wurde seinerzeit bereits von der ersten Expertenkommission abgelehnt, und im weitern nahm man den Beruf des Redaktors ausdrücklich von der Bestimmung aus, daß die Ausübung eines Berufes unter bestimmten Voraussetzungen verboten werden könne (Art. 54 StGB)[196]. Ein besonders ausgebautes journalistisches Arbeitsrecht besitzt die Schweiz nicht; der schweizerische Gesetzgeber hat sich in dieser Richtung bisher in bemerkenswertem Maße zurückgehalten[197]. Nicht zuletzt in der Freizügigkeit des journalistischen Berufes wirkt sich der Grundsatz der Pressefreiheit aus; wie weit dieser Grundsatz auch die Stellung des einzelnen Journalisten innerhalb des ihn beschäftigenden Zeitungsunternehmens zu sichern vermag, ist allerdings eine offene Frage; der Verfassungsgrundsatz der Pressefreiheit schützt die Presse in ihrer Gesamtheit, ohne daß er auf eine Unterscheidung zwischen «Arbeitgebern» und «Arbeitnehmern» Bedacht nähme. Die rechtlichen Beziehungen zwischen Redaktor und Verleger sind im allgemeinen bestimmt durch die einschlägigen Vorschriften des OR; soweit Berufsvereinbarungen bestehen, suchen sie dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Stellung des Redaktors gegenüber dem Verlag im wesentlichen auf einem Vertrauensverhältnis beruht.

Der nachteilige Einfluß wirtschaftlich-finanzieller Abhängigkeiten auf die Freiheit der Meinungsäußerung in der

---

[196] Die Berufsverbände der schweizerischen Presse versuchen seit einigen Jahren, durch ein journalistisches Berufsregister auf privater Grundlage auf die Rekrutierung des journalistischen Berufsstandes positiven Einfluß zu gewinnen.

[197] Röthlisberger: «Der journalistische Arbeitsvertrag» (Bern 1920), S. 140.

Presse findet seine gewissermaßen natürlichen Grenzen in der in der Schweiz besonders ausgeprägten Vielzahl von Zeitungen, welche praktisch die Möglichkeit freier Kritik auch gegenüber Auswüchsen und Mißständen in der Presse selbst gewährleistet. Da die Pressefreiheit, wie wiederholt nachgewiesen, ihrem Sinn und ihrer Aufgabe nach nicht der Presse selbst, sondern dem Volke gehört, untersteht auch die Presse selbst den Auswirkungen der Pressefreiheit [198].

Es wird vorgeschlagen, als Abs. 8 dem Art. 55 BV folgende Bestimmung einzufügen:

(8.) Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung Bestimmungen erlassen über den Schutz der freien Meinungsäußerung, insbesondere über die Wahrung des journalistischen Berufsgeheimnisses.

XII.

Befugnisse der Kantone

Nach dem allgemeinen Aufbau der Bundesverfassung (Art. 3 BV) verbleiben alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, den Kantonen.

Zum Erlaß pressepolizeilicher Vorschriften bleiben die Kantone auf Grund von Art. 335 StGB kompetent, unter Vorbehalt des Art. 322 StGB, welche die Angabe der Namen von Verleger, Drucker und Redaktor auch für die Kantone verbindlich ordnet und deren Unterlassung unter Strafe

---

[198] Zum Problem der wirtschaftlichen Abhängigkeit des Redaktors und der Zeitungen vgl. Münch: «Studien zur bernischen Presse 1830—1840» (Bern 1945), S. 204. — Feldmann: «Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz» (Luzern 1933), S. 183. — Röpke: «Civitas humana» (Zürich 1944), S. 231. — Bundesrat von Steiger verwies am 11. März 1947 vor dem Nationalrat auf die Möglichkeit der Beeinflussung der schweizerischen politischen Presse durch ausländische Finanzmittel: «Eine vom Ausland finanzierte politische Schweizer Presse ist mit unserer Staatsauffassung nicht vereinbar.» — Vgl. ferner Ammon: a.a.O. S. 102, Grabowsky: a.a.O. S. 220, und Weber: «Gegenpole . . .», S. 70.

stellt. Ebenso können die Kantone Bestimmungen erlassen auf dem Gebiete des Presse-Gewerberechtes, beispielsweise auf Grund von kantonalen Hausiergesetzen.

Den Kantonen verbleiben ferner prozeßrechtliche Vorschriften (gemäß Art. 64bis, Abs. 2 BV), unter dem Vorbehalt der eidgenössischen Ordnung des Auslieferungsrechtes (Art. 67 BV), des Asylrechtes (Art. 70 BV) und des Rechtes auf Zeugnisverweigerung im Sinne der vorausgegangenen Erörterungen.

Aus dem bisherigen Recht ist im Interesse einer gleichmäßigen Durchsetzung des Verfassungsgrundsatzes der Pressefreiheit gegenüber den Kantonen die Vorschrift auch in eine neue Fassung des Art. 55 BV hinüberzunehmen, daß kantonale Bestimmungen, welche die Freiheit der Presse berühren, der Genehmigung durch den Bundesrat unterliegen.

Aus diesen Erwägungen wird vorgeschlagen, dem Art. 55 BV folgende Schlußbestimmung beizufügen:

Unter dem Vorbehalt der vorstehenden Bestimmungen und von Art. 64, 64bis, 67 und 70 erlassen die Kantone gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit die erforderlichen Vorschriften, die zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.

Schlußfolgerungen

I.

Aus den dargelegten Gründen wird folgende Neufassung des Art. 55 BV vorgeschlagen:

(1.) Die Pressefreiheit ist gewährleistet.

(2.) Die Gesetzgebung umschreibt ihren Mißbrauch; seine Ahndung ist Sache des Richters, welcher in der Anwendung des Gesetzes die öffentlichen Aufgaben der Presse berücksichtigt.

(3.) Die Beschlagnahme oder das Verbot von Presseerzeugnissen ist nur als vorläufige Maßnahme, unter gleich-

zeitiger Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens, zulässig; über die Aufrechterhaltung einer solchen Maßnahme entscheidet der Richter.

(4.) Die Zensur ist untersagt.

(5.) Für Äußerungen in einem in der Schweiz herausgegebenen Presseerzeugnis können die verantwortlichen Personen nur am Orte der Herausgabe oder an ihrem Wohnsitze belangt werden.

(6.) Der Bund erläßt auf dem Wege der Gesetzgebung Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit, der gegen die Eidgenossenschaft, ihre Behörden, ihre militärische Sicherheit oder gegen die zur Wahrung der Neutralität getroffenen Maßnahmen gerichtet ist.

(7.) Die Bundesgesetzgebung ordnet die Verantwortlichkeit für Pressevergehen sowie das Verfahren zur Sicherstellung der Wahrheitspflicht in der Berichterstattung der Presse über Tatsachen und tatsächliche Vorgänge, die für die Bildung der öffentlichen Meinung von Bedeutung sind.

(8.) Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung Bestimmungen erlassen über den Schutz der freien Meinungsäußerung, insbesondere über die Wahrung des journalistischen Berufsgeheimnisses.

(9.) Unter dem Vorbehalt der vorstehenden Bestimmungen und von Art. 64, 64bis, 67 und 70 erlassen die Kantone gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit die erforderlichen Vorschriften, die zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates bedürfen [199].

---

[199] Soweit die sozialdemokratische Initiative für die Wahrung der Pressefreiheit von 1935 sich gegen die BRB vom 26. März und 15. Mai 1934 richtet, ist sie durch die Aufhebung der beiden genannten Beschlüsse durch den BRB vom 7. August 1945 gegenstandslos geworden. Das von der Initiative verlangte kategorische Verbot der Zensur ist im vorstehenden Entwurf aufgenommen; die Einräumung eines besonderen verfassungsgerichtlichen Schutzes der Presse bleibt eine Forderung, deren weitere Verfolgung den Initianten überlassen wird. Vgl. Pressebericht des Bundesrates, S. 121. — Der vorstehende Entwurf zu einem neuen Art. 55 BV entspricht im wesentlichen dem Entwurf der gemischten Pressepolitischen

II.

Für Art. 173 StGB wird folgende Fassung vorgeschlagen:

(1.) Wer jemanden leichtfertig und nicht der Wahrheit gemäß bei einem andern eines unehrenhaften Verhaltens oder anderer Tatsachen, die geeignet sind, seinen Ruf zu schädigen, beschuldigt oder verdächtigt,

wer eine solche Beschuldigung oder Verdächtigung leichtfertig weiterverbreitet,

wird, auf Antrag, mit Gefängnis bis zu 6 Monaten oder mit Buße bestraft.

(2.) Beweist der Beschuldigte, daß seine Äußerungen der Wahrheit entsprechen oder daß er sie nicht leichtfertig vorgebracht oder weiterverbreitet hat, so ist er nicht strafbar.

Sind die nicht leichtfertig vorgebrachten oder weiterverbreiteten Beschuldigungen oder Verdächtigungen unwahr oder hat der Beschuldigte den Wahrheitsbeweis nicht erbracht, so ist dies im Urteil festzustellen.

(3.) Zieht der Täter seine Äußerungen vor dem Richter als unwahr zurück, so kann er milder bestraft oder ganz von Strafe befreit werden. Der Richter stellt dem Verletzten über den Rückzug eine Urkunde aus.

III.

Zu prüfen ist:

1. Die Frage, ob im Rahmen des Staatsschutzes Vorschriften im Sinne des BRB vom 8. März 1946 in das ordentliche Recht aufzunehmen seien zum Zweck, dem Staat zum Schutze der schweizerischen Meinungsbildung vor unkontrollierbaren Einflüssen des Auslandes Einsicht in die finanziellen Grundlagen in der Schweiz erscheinender Zeitungen,

---

Kommission vom 13. Juni 1939, welcher am 6. Juli 1939 dem Bundesrat eingereicht wurde, hat aber in einigen Punkten Änderungen erfahren. In der heute vorliegenden Form verpflichtet der Vorschlag lediglich den Verfasser dieser Abhandlung persönlich.

Zeitschriften, Presse- und Nachrichtenagenturen zu verschaffen;

2. eine Ausdehnung des durch die Bestimmungen des StGB über die Bestechung erfaßten Personenkreises auf die in der Presse unter eigener Verantwortung tätigen Personen;

3. ein verstärkter Schutz des Redaktionsgeheimnisses bei Verfolgung zivilrechtlicher Ansprüche durch eine entsprechende Ergänzung des Obligationenrechtes.

Soll eine Neuordnung des schweizerischen Presserechtes ihren Zweck erfüllen, so muß sie zweifellos in der Hauptsache drei Zielpunkte ins Auge fassen; sie muß den Grundsatz der Pressefreiheit in aller Form festhalten und ihre Gewährleistung in einer neuen verfassungsrechtlichen Ordnung bestätigen und bekräftigen; sie muß aber auch geeignet sein, die öffentlichen Interessen vor einem Mißbrauche der Pressefreiheit, die Presse ihrerseits vor staatlichen Übergriffen in ihrem freien Bewegungsraum in vermehrtem Maße zu schützen.

Eine nach diesen drei Zielpunkten orientierte Neuordnung des schweizerischen Presserechtes wird den Aufgaben Rechnung tragen, welche die Presse im Rahmen und im Dienste einer gesunden, leistungsfähigen Demokratie zu erfüllen hat. Eine lückenlose Ordnung werden Recht und Gesetz auch im Wirkungsbereiche der Presse niemals herzustellen und aufrechtzuerhalten vermögen; manches muß dem freien Ermessen überlassen bleiben und vor allem dem Verantwortlichkeitsgefühl derer, denen die Arbeit an der Presse anvertraut ist.