

Notrechtliches Vorgehen gegen die Kommunisten : der Umgang der Schweizer Behörden mit ausländischer Propaganda nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1953)

Autor(en): **Burri, Boris**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse
d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **54 (2004)**

Heft 2: **Aus der Ära des Kalten Krieges = Du temps de la guerre froide**

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-81365>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Notrechtliches Vorgehen gegen die Kommunisten

Der Umgang der Schweizer Behörden mit ausländischer Propaganda nach dem Zweiten Weltkrieg (1945–1953)

Boris Burri

Summary

Between 1948 and 1953 the Swiss government found it necessary to take measures of extraordinary legal status against foreign propaganda. Upon proposal of the state attorney office, the government forbade public speeches and foreign publications deemed as dangerous. The prohibitions were directed unambiguously towards Communist agitation. Especially since 1948, in relation to the Prague change of regime, the state protection authorities considered even indirect attacks of Communist propaganda as an immense threat on state security. At the outset, these sanctions against the freedom of political expression were judged as too restrictive by the Federal Foreign Office (Eidgenössisches Politisches Departement, EPD). It was only after 1950, when the Communist publications increasingly questioned the Swiss neutrality, that the EPD supported the repressive actions of the state protection authorities. On neutrality-policy grounds, the EPD intervened occasionally against speakers of the Western bloc as well. However, the connection between these actions and the neutrality policy was publicly denied. The present article concentrates on the assessment of propaganda and examines the prohibitive measures taken in the context of the federal state protection after the Second World War.

Einleitung¹

In der zweiten Hälfte der 1930er Jahre und während des Zweiten Weltkrieges wurde der Schweizer Staatsschutz durch eine Reihe von Bundesratsbeschlüssen und anderen Gesetzesbestimmungen ausgebaut. Mit der Rückkehr zum ordentlichen Bundesrecht nach 1948 wäre zu erwarten gewesen, dass diese unter Dringlichkeitsrecht verabschiedeten Massnahmen wieder aufgehoben würden. Dies war aber keineswegs der Fall, vielmehr wurden die strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen fast ausnahmslos in die Nachkriegsgesetzgebung überführt. Zwei dringliche Staatsschutzverordnungen blieben darüber hinaus trotz geringfügigen Revisionen im Jahr 1948 über fünfzig Jahre als Notrecht in Kraft. Es handelte sich dabei um Bestimmungen gegen die ausländische Propaganda, wobei einerseits politische Reden von Ausländern, andererseits vom Ausland eingeführtes Propagandamaterial verboten werden konnten. Der vorliegende Artikel untersucht die Anwendung dieser beiden Verordnungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie die Bundesanwaltschaft und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) links- und rechtsextremistische Propaganda einschätzten. Es soll aufgezeigt werden, in welchen Fällen diese für den Staatsschutz zuständigen Behörden Reden und Druckerzeugnisse als Staatsgefahr wahrnahmen und mit Bezug auf Notrecht untersagten.

Die Verbote, welche hauptsächlich in den Zeitraum von 1948 bis 1953 fielen, trafen jeweils Ausländer. Sie können daher nicht losgelöst von den internationalen Beziehungen der Schweiz betrachtet werden. Ins Blickfeld rückt somit auch das Eidgenössische Politische Departement (EPD), das die Massnahmen jeweils unter dem Gesichtspunkt der Aussenpolitik begutachtete. In diesem Kontext soll untersucht werden, wie das EPD das Vorgehen der Staatsschutzbehörden beurteilte und wie sich aussenpolitische Überlegungen auf die Verbotspraxis auswirkten. Zu beachten gilt, inwiefern es innerhalb der Bundesverwaltung zu Interessenkonflikten kam.

Der Staatsschutz in der Schweiz der Nachkriegszeit wurde bereits durch verschiedene Studien aufgearbeitet. In erster Linie gilt es dabei das von Georg Kreis herausgegebene multidisziplinäre Grundlagen-

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf einer Lizentiatsarbeit, die im Dezember 2002 bei Prof. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern) eingereicht wurde. Vgl. Boris Burri, *Staatsschutz in der Nachkriegszeit (1943–1953). Entwicklung der Gesetzgebung und Umgang mit ausländischer Propaganda in der Wahrnehmung der Behörden und Parlamentarier*, Bern 2002.

werk «Staatsschutz in der Schweiz» herauszustreichen². Da die meisten Untersuchungen im Gefolge der Fichenaffäre von 1989 entstanden sind³, setzen sie den Schwerpunkt jedoch auf die präventiv-polizeiliche Überwachungstätigkeit der Behörden und die Bundespolizei als die dafür zuständige Instanz⁴. Das Problem der ausländischen Propaganda und die konkrete Anwendung der notrechtlichen Staatsschutzbestimmungen klammern sie weitgehend aus. Kaum untersucht wurde bis anhin der Einfluss aussenpolitischer Überlegungen auf die Staatsschutzpraxis.

1. Entwicklung der Gesetzgebung als Reaktion auf die veränderte Bedrohungswahrnehmung

Aufgrund der vermehrten Tätigkeit links- und rechte extremer Gruppierungen und der sich dramatisch zuspitzenden aussenpolitischen Lage sahen sich die Bundesbehörden in den 1930er Jahren und verstärkt während des Zweiten Weltkrieges zu einem massiven Ausbau des strafrechtlichen Staatsschutzes genötigt. Die Abwehrhaltung der Staatsschutzbehörden gegenüber den Kommunisten bildete dabei eine Konstante, die ab 1938 vorübergehend um eine verstärkte Abwehr gegen die Nationalsozialisten ergänzt wurde⁵. Bei absehbarem Kriegsende konzentrierte sich die Bundesanwaltschaft sehr rasch wieder auf die kommunistische Gefahr⁶. Die neu gegründete Partei der Arbeit (PdA) wurde dabei als Nachfolgerin der Kommunistischen Partei wahrgenommen und ihr Endziel unverändert in einer vom Ausland unterstützten radikalen Umwälzung der gesellschaftlichen Ordnung gesehen. Parallel mit der Auflösung der Parteiverbote optierte die Bundesanwaltschaft deshalb im Jahr 1945 mit Erfolg für eine Verschärfung der sogenannten Demokratieschutzverordnung. Dabei wurden insbesondere die Hochverratsbestimmungen so ergänzt, dass Vorbereitungshandlungen bestraft werden konnten, auch wenn sie keine Gewalt implizierten.

2 Georg Kreis (Hg.), *Staatsschutz in der Schweiz. Die Entwicklung von 1935–1990. Eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrage des schweizerischen Bundesrates*, Bern/Stuttgart/Wien 1993.

3 Im Rahmen einer Parlamentarischen Untersuchungskommission kam im Dezember 1989 ans Licht, dass der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft über 900 000 Dossiers über Privatpersonen und Organisationen angelegt hatte, die er als potenziell staatsbedrohend einstufte.

4 Vgl. etwa Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat, *Schnüffelstaat Schweiz. Hundert Jahre sind genug*, Zürich 1990, und Hans Ulrich Jost et al., *Cent ans de police politique en Suisse (1889–1989)*, Lausanne 1992.

5 Kreis, *Staatsschutz*, S. 247–258.

6 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf meine Lizentiatsarbeit.

Immense Auswirkungen auf die Bedrohungseinschätzung der Behörden hatte im Februar 1948 der als Putsch wahrgenommene Regierungswechsel in der Tschechoslowakei⁷. Die Bundesanwaltschaft befürchtete in der Folge einen Umsturz nach analogem Muster auch in der Schweiz und sah sich in einen unmittelbaren Verteidigungsnotstand gedrängt. Bereits seit der Gründung der Kominform im Jahre 1947, vermehrt aber seit den Vorkommnissen von Prag rückte für die Einschätzung der Staatsgefahr zunehmend die Frage der Auslandsabhängigkeit der Kommunisten ins Zentrum. Einen Schwerpunkt der im Dezember 1948 abermals verschärften Demokratieschutzverordnung bildete getreu dieser neuen Gewichtung die Abwehr der Kolportierung ausländischer Interessen. Für den Straftatbestand des Landesverrates genügte nun bereits die darauf hinzielende Propaganda und die Kontaktaufnahme mit dem Ausland. Im Jahr 1950 wurden die weitgehenden Strafbestimmungen mit der Überführung ins Strafgesetzbuch schliesslich ins ordentliche Recht übertragen.

Weiterhin als Notrecht in Kraft blieben die 1948 erneuerten Bundesratsbeschlüsse betreffend politische Reden von Ausländern einerseits und staatsgefährliches Propagandamaterial andererseits⁸. Während der Rednerbeschluss Ausländer verpflichtete, für politische Reden an öffentlichen oder geschlossenen Versammlungen eine Bewilligung einzuholen, ermächtigte der Propagandamaterialerlass die Behörden zum Einzug von staatsgefährlichen Druckerzeugnissen. Beide Erlasse entstanden in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre⁹, zumindest letzterer eindeutig als Reaktion auf die nationalsozialistische Agitation¹⁰. Für eine Anwendung der Beschlüsse genügte die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit. Diese offene Formulierung wurde lediglich im Falle des Propagandamaterialerlasses dahingehend konkretisiert, dass «insbesondere die Unabhängigkeit, die Neutralität, die Beziehungen zu ausländischen Staaten, die politischen, namentlich demokratischen Ein-

7 Im Gefolge eines geschlossenen Rücktritts der bürgerlichen Kabinettsmitglieder errangen die Kommunisten in der Tschechoslowakei das absolute Machtmonopol – formal legal, tatsächlich jedoch unter beträchtlichem ausserparlamentarischem und auswärtigem Druck. Vgl. etwa Wilfried Loth, *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955*, München 2000, S. 191–194.

8 BRB vom 24. 2. 1948 betreffend politische Reden von Ausländern, AS 64, 1075 und BRB vom 29. 12. 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial, AS 64, 1282.

9 BRB vom 3. 11. 1936 betreffend Teilnahme ausländischer Redner an politischen Versammlungen, AS 52, 821 und BRB vom 27. 5. 1938 betreffend Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial, AS 54, 249. Gestützt auf diese Erlasse konnte die Regierung mittels Bundesratsbeschluss Verbote aussprechen.

10 Ursina Jud, *Die Schweiz sieht rot. Gesetzliche Ausgrenzung der Kommunisten in der Schweiz. 1932–1945*, Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg 2001, S. 60–63.

richtungen der Schweiz oder die Interessen der Landesverteidigung» gefährdet sein mussten¹¹.

2. Kommunistische Propaganda als zentrale Bedrohung

Für den Umgang der Behörden mit ausländischer Propaganda war entscheidend, dass die politischen Lager sehr unterschiedlich beurteilt wurden. Da die Bundesanwaltschaft sowohl den Links- als auch den Rechts-Extremismus auf «volksfremde Ideologien» zurückführte¹², stand die von den politischen Extremen ausgehende Bedrohung stets auch in Relation zur Stärke der korrespondierenden Grossmacht. Gerade diesbezüglich ergaben sich jedoch beträchtliche Differenzen; war doch Nazi-Deutschland am Boden zerstört, während die Sowjetunion zu einer neuen Supermacht avancierte. Die Bundesanwaltschaft sah zudem ganz generell im Kommunismus eine bedeutendere Gefahr für die schweizerische Gesellschaftsordnung als im Nationalsozialismus und Faschismus¹³. In diesem Zusammenhang attestierte sie den schweizerischen Kommunisten ein grösseres innenpolitisches Mobilisierungspotenzial. Während Nationalsozialisten und Faschisten aus Sicht der Behörden vorwiegend ein Problem der äusseren Sicherheit darstellten, sah man in Bezug auf die Kommunisten stets auch die innere Sicherheit des Landes tangiert¹⁴.

Die Aufmerksamkeit der Bundesanwaltschaft richtete sich deshalb vorwiegend auf die kommunistische Propaganda. Die Gefahr der unzulässigen ausländischen Agitation schien in einer ersten Phase nach dem Zweiten Weltkrieg allerdings noch gering. Im Jahr 1945 war die Zahl des eingeführten Propagandamaterials zur Erleichterung der Staatsschutzbehörden stark rückläufig und auch in den beiden Folgejahren mussten sie lediglich vereinzelt gegen anarchistische Schriften einschreiten¹⁵. Einzig in Bezug auf Vorträge ausländischer Politiker mahnte die Bundesanwaltschaft ab dem Jahr 1947 zur Vorsicht. Sie bat die Kantone um Zurückhaltung in der Bewilligung von Vorträgen kommunistischer Ausländer und billigte Reden nur noch unter der Auflage, dass sich die Sprecher jeder Einmischung in innerschweizerische Verhältnisse ent-

11 BRB vom 29. 12. 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial, AS 64, 1282.

12 Zitiert nach Kreis, S. 253.

13 Vgl. Kreis, S. 249.

14 Bundesanwaltschaft (Dick) an EJPD (von Steiger), 19. 5. 1947, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 31.

15 Vgl. Jahresberichte des Bundesrates 1945–1947.

halten und auf die Neutralität der Schweiz Rücksicht nehmen¹⁶. Trotz diesen Einschränkungen machte es noch zu Beginn des Jahres 1948 kaum den Anschein, als würden in unmittelbarer Zukunft umfassende Eingriffe in die Meinungsäusserungsfreiheit erforderlich.

Die Ereignisse von Prag im Februar 1948 sollten die Ausgangslage jedoch nachhaltig verändern. Gerade die Intervention der Sowjetunion bestärkte die Bundesanwaltschaft in der Ansicht, dass sämtliche nationalen kommunistischen Parteien mit der UdSSR auf eine radikale Umwälzung der Gesellschaft hinarbeiteten. Die Staatsschutzbehörden befürchteten nun, dass die schweizerischen Kommunisten ebenfalls einen Staatsstreich anstrebten:

«Die Taktik des internationalen Kommunismus geht darauf aus, den nicht-kommunistischen Staat von innen heraus zu zersetzen und den Staatsapparat kommunistisch zu infiltrieren. Die dadurch entstehenden Gefahren werden nach Möglichkeit getarnt, sodass sie der breiten Öffentlichkeit nicht bewusst sind und die Widerstandskraft des Staates wird paralysiert. Dieser Weg soll es ermöglichen, die Staatsmacht im gegebenen kritischen Moment auf legalem oder halblegalem, jedenfalls auf 'kaltem' Wege übernehmen zu können. Das klassische Beispiel für dieses Vorgehen bietet die Tschechoslowakei. Ein wesentliches Mittel zur Beschreitung dieses Weges ist dasjenige der Propaganda im weitern Sinne, d.h. der Propaganda für den Kommunismus und der Agitation gegen den bestehenden demokratischen Staat.»¹⁷

Die Propagandatätigkeit der Kommunisten wurde von den Behörden in einen grösseren Zusammenhang gestellt und als Vorbereitungshandlung für den geplanten Umsturz interpretiert. Staatsgefährlich war nun nicht mehr nur jene Propaganda, die sich direkt und konkret gegen die innere oder äussere Sicherheit richtete. Als Bedrohung erkannt wurde vielmehr bereits die indirekte Agitation. Schriften oder Vorträge avancierten allein dadurch zur Staatsgefahr, dass sie «kommunistisch» waren¹⁸.

Vor diesem Hintergrund machte die Bundesanwaltschaft im März 1948 geltend, dass «letzten Endes eben jede kommunistische Propaganda staatsgefährlich ist, weil sie sich gegen die ideologischen und staatsrechtlichen Grundlagen unseres Landes richtet»¹⁹. Nur wenig später beschlagnahmten die Staatsschutzbehörden gleich zehn Schriften

16 Vgl. etwa BRB vom 11. 2. 1947, Vorträge Jacques Duclos und BRB vom 12. 4. 1947, Pierre Hervé. Redeerlaubnis, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 31.

17 Bundesanwaltschaft (Stämpfli) an EJPD (von Steiger), 17. 4. 1948, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 143.

18 Über eine klare Regelung, was als kommunistisch zu gelten hatte, verfügten die Behörden allerdings nicht. Als «kommunistisch» wurde nicht eine spezifische und exakt festgelegte Position oder Tätigkeit definiert, sondern eher eine vage formulierte Gegnerschaft.

19 Dick an Stämpfli, 20. 3. 1948, in: BAR E 4320(-) 1974/47 Bd. 95.

des «internationalen parteigebundenen Kommunismus». Dabei wurde argumentiert, dass Masseneinfuhren «ganz unabhängig von der Beurteilung des Inhalts der einzelnen Schriften» geeignet wären, die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden²⁰. Die Bundesanwaltschaft erachtete ein kompromissloses Vorgehen nur schon deshalb als notwendig, um nicht nochmals mit dem Vorwurf des zu späten Eingreifens konfrontiert zu werden, wie das während der Motion Boerlin im Jahr 1946 in Bezug auf die Nazi-Propaganda geschehen war²¹.

Auch in Bezug auf politische Reden von Ausländern reagierten die Behörden nach den Prager Vorkommnissen resoluter. Die Bundesanwaltschaft betrachtete es nun grundsätzlich als heikel, wenn kommunistische Ausländer an öffentlichen Veranstaltungen auftraten. Vor diesem Hintergrund erliess der Bundesrat im April 1948 auf Antrag der Staatsschutzbehörden ein erstes Mal ein Redeverbot²². Dies, obwohl die Regierung noch zu Beginn des Jahres die Entscheidungskompetenz den Kantonen übertragen hatte und nur noch in Notfällen einschreiten wollte²³. Im weiteren Verlauf sah sich der Bundesrat in regelmässigen Abständen genötigt, kommunistischen Ausländern das Halten von Vorträgen zu untersagen²⁴. Im September 1949 trafen die Massnahmen mit dem Redeverbot für den französischen General Petit erstmals einen Ausländer, der gar kein offizielles Mitglied einer kommunistischen Partei war²⁵. Die Landesregierung untersagte dabei den im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung der *Gesellschaft Schweiz-UdSSR* geplanten Vortrag gegen den Willen der betroffenen Kantone und ohne zu wissen, worüber der General konkret sprechen wollte.

Die Sensibilität der Staatsschutzbehörden gegenüber ausländischer Propaganda erreichte im Frühling 1950, im Vorfeld des Koreakrieges, einen neuen Höhepunkt. In Bezug auf Vorträge von Ausländern registrierte die Bundesanwaltschaft eine massive Häufung der eingegangenen Redegesuche. Zur Abwehr dieser als «kommunistische Offensive» gedeuteten Entwicklung erliess der Bundesrat am 24. Februar 1950 ein ge-

20 An den Bundesrat. Einziehung kommunistischer Literatur, Antrag des EJPD vom 19. 4. 1948, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 25.

21 Bundesanwaltschaft (Stämpfli) an EJPD (von Steiger), 21. 5. 1948, in: ebd.

22 BRB vom 16. 4. 1948, Redeverbot für Frau Simone Tery, in: BAR E 1004(-) -/1 Bd. 492.

23 BRB vom 24. 2. 1948 betreffend politische Reden von Ausländern, AS 64, 1075.

24 Die Massnahmen wurden dabei auch getroffen, um kantonale Unterschiede in der Beurteilung von Redegesuchen zu verhindern.

25 BRB vom 2. 9. 1949, Redeverbot für General Petit, Internet-Datenbank DoDiS der Documents Diplomatiques Suisses, www.dodis.ch, DoDiS-7107. Die Internet-Datenbank DoDiS enthält zentrale Dokumente zum hier behandelten Thema. Vgl. auch die Aktenedition *Documents Diplomatiques Suisses*, Bd. 18, Zürich 2001.

nerelles Redeverbot für «extremistische Ausländer»²⁶. Dabei war weniger der konkrete Inhalt der geplanten Reden ausschlaggebend, als vielmehr der Umstand, dass die Gesuchsteller von der Bundesanwaltschaft als gefährliche kommunistische Gruppierungen eingeschätzt wurden. Organisationen wie die *Freie Jugend der Schweiz*, die *Partisans de la Paix* oder der *Mouvement Populaire Féminin* dienten aus Sicht der Staatsschutzbehörden lediglich einer neuen Art der kommunistischen Propaganda mit dem Endziel einer kalten Revolution²⁷.

Auch im Falle von kommunistischen Publikationen kam es im April 1950 zu einer Massenbeschlagnahmung²⁸. Konfisziert wurden neben dem offiziellen Publikationsorgan des Kominform *Für einen dauerhaften Frieden* nicht nur Zeitschriften, die für den Frieden oder die Loslösung der Kolonien warben, sondern etwa auch das lediglich in 16 Exemplaren eingeführte Protokoll der Kominform-Gründersitzung. Als problematisch wurden die Schriften weniger aufgrund ihres konkreten Inhalts als vielmehr wegen des Empfängers eingeschätzt. Gefährlich war das Propagandamaterial vor allem, weil es an die Adresse der PdA gesendet wurde²⁹.

3. Als Ausgleich auch Verbote gegen rechts

In der rechtsextremistischen Propagandatätigkeit sahen die Staatsschutzbehörden während des Zweiten Weltkrieges in erster Linie eine Bedrohung, weil sie die schweizerische Unabhängigkeit in Frage stellte. Diese Gefahr liess mit dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen und der Niederlage der Achsenmächte markant nach. Zudem wurden nach 1945 nur noch sehr wenige rechtsextremistische Schriften in die Schweiz eingeführt. Musste sich die Bundesanwaltschaft dennoch mit Nazi-Propagandamaterial beschäftigen, so tat sie dies vorwiegend unter aussenpolitischen Gesichtspunkten. Lagen keine Beschwerden ausländischer diplomatischer Vertretungen vor, sah sie meist auch von einem Einzug ab³⁰. Erst infolge der anwachsenden Kritik der Kommuni-

26 BRB vom 24. 2. 1950, Redebewilligung für Garaudy Roger, Saillant Louis und Bertrand Simone, DoDiS-7523.

27 Ebd. Vor dem Hintergrund anhaltender Kritik lockerte der Bundesrat das generelle Verbot wieder, als im Juni 1950 das «Betreben der PdA oder ihr nahestehenden Organisationen, ausländische Kommunisten als Redner zu ihren Veranstaltungen beizuziehen», nachliess. Vgl. BRB vom 23. 6. 1950, Ausländische Redner, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 31.

28 Vgl. An den Bundesrat. Einziehung kommunistischer Literatur, Antrag des EJPD vom 25. 5. 1950, in BAR E 2001(E) 1970/217 Bd. 48.

29 Vgl. ebd.

30 Bundesanwaltschaft (Dick) an EPD, 18. 10. 1949, in: BAR E 2001(E) 1967/113 Bd. 72.

sten aufgrund des ab 1948 in Massen beschlagnahmten sowjetischen Propagandamaterials hielt es die Bundesanwaltschaft für nötig, gegen rechtsextreme Druckerzeugnisse vorzugehen. Im Februar 1950 schritt sie zur Beschlagnahmung des Buches *La Cohue* von Léon Degrelle, welches ein Schweizer Verleger gedruckt hatte. Das Memoirenwerk des Belgiers, der bis 1945 der bedeutenden belgischen Rexistenbewegung vorstand und überzeugter Nationalsozialist war, wurde in erster Linie zensuriert, um auch weiterhin gegen kommunistische Propaganda vorgehen zu können: «Würden wir aber *La Cohue* Degrelles freilassen, dann könnte man in Zukunft mit ebensoviel, ja mit noch mehr Recht, die Freilassung einer ganzen Reihe von Schriften verlangen, die bis jetzt immer von uns beschlagnahmt worden sind.»³¹ In der Folge figurierten in bescheidenem Umfang regelmässig Propagandaschriften der äusseren Rechten auf den Listen der einzuziehenden Druckerzeugnisse. Analoges galt auch für andere antikommunistische Schriften, die zensuriert wurden, wenn sie die kommunistischen Staaten zu sehr angriffen. Die Bundesanwaltschaft zeigte sich indes zuweilen sehr tolerant gegenüber den Anliegen von explizit antikommunistischen Vereinigungen. Das beschlagnahmte Kominform-Organ *Für dauerhaften Frieden* wollte sie diesen beispielsweise als Ausnahmeregelung gerne zu Studienzwecken überlassen: «Wir wären auch nicht abgeneigt, die Zeitung solchen Organisationen oder Privaten zuzustellen, welche sich nachgewiesenermassen mit der Bekämpfung des Kommunismus befassen.»³²

4. Zunehmend restriktivere Haltung des EPD

Im Vergleich zu den eigentlichen Staatsschutzbehörden machte das Politische Departement und sein Vorsteher Max Petitpierre die Gefahr für den Staat verständlicherweise stärker von der aussenpolitischen Konstellation abhängig. Das EPD hatte zum Ziel, wenn immer möglich freundschaftliche Beziehungen mit ausländischen Staaten zu pflegen. Vor diesem Hintergrund beurteilte Petitpierre das Vorgehen der Staatsschutzbehörden gegenüber ausländischer Propaganda in einer ersten Phase als zu exzessiv. Zwar teilte er die Einschätzung der Bundesanwaltschaft, «dass die von fremden Staaten in unser Land getragene komm.

31 EJPD (von Steiger) an EPD (Zehnder), 22. 2. 1950, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 73. Parallel zum EJPD drängte auch das EPD auf eine Beschlagnahmung, weil ein Schreiben aus Belgien diesbezüglich Druck ausübte.

32 Bundesanwaltschaft (Dick) an EJPD (von Steiger), 12. 7. 1950, in: BAR E 4320(-) 1974/47 Bd. 96.

Propaganda 'an sich gefährlich'» sei³³, gerade bei der Anwendung von Notrecht mahnte er hingegen zu Zurückhaltung. So betonte er in Bezug auf Vorträge von Ausländern, «dass es im Sinne unserer freiheitlichen Institutionen liegt, in der Erteilung von Rede-Bewilligungen möglichst large zu sein»³⁴. Und auch die Gefahr einer Massenbeeinflussung durch kommunistische Schriften konnte er vorerst nicht ganz nachvollziehen, «gemessen sowohl an der Stärke der Kommunisten in der Schweiz, als auch am Propagandamaterial, das von der anderen Seite in unser Land fliesst»³⁵. Konkret intervenierte Petitpierre schliesslich nur in Bezug auf die Massenbeschlagnehmung kommunistischer Publikationen. So trat er im Jahr 1948 dafür ein, dass die zwei prominentesten Schriften, die *Neue Zeit* und der *Geschichtsfälscher*, von der Konfiszierung ausgeschlossen wurden. Das Anliegen Petitpieres konnte sich im Gesamtbundesrat schliesslich auch durchsetzen³⁶, während gleichzeitig der Antrag der restriktiveren Bundesanwaltschaft von einzelnen Exponenten als «wenig differenziert» und sogar als «primitiv einfach» eingeschätzt wurde³⁷.

Mit der härteren Gangart der Bundesanwaltschaft konnte sich das EPD aber anfreunden, als seit 1950 aus Sicht der Behörden zunehmend die Gefahr der unzulässigen Kompromittierung der schweizerischen Neutralität in den Mittelpunkt der Betrachtungen rückte. Vor diesem Hintergrund befürwortete spätestens ab 1951 auch das Politische Departement eine restriktivere Linie im Umgang mit kommunistischem Propagandamaterial. So billigte Petitpierre im Januar 1951 die Konfiszierung einer Nummer der *Neuen Zeit* und somit eben jenes sowjetischen Blattes, für dessen bedingungsloses Erscheinen er sich noch 1948 erfolgreich stark gemacht hatte³⁸. Grund des Verbotes waren gemäss EJPD «schwere Angriffe auf die verfassungsmässig verankerte Neutralitätspolitik und den Neutralitätswillen des Landes, insbesondere der Regierungen und Behörden»³⁹. Aussagen über einen erwogenen Anschluss der Schweiz an den Westblock und die militärische Aufrüstung im Interesse einer gegen die UdSSR gerichteten Mächtegruppe wurden als infame Attacken interpretiert, die «in propagandistischer und agitatorischer Hinsicht kaum mehr übertroffen werden» könnten. Schriften,

33 EPD (Petitpierre) an EJPD (von Steiger), 21. 4. 1948, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 25.

34 EPD (Petitpierre) an EJPD, 28. 10. 1947, in: BAR E 2001(E) 1967/113 Bd. 72.

35 EPD (Petitpierre) an EJPD (von Steiger), 21. 4. 1948, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 25.

36 BRB vom 14. 6. 1948, Einziehung kommunistischer Literatur, in: ebd.

37 EJPD (von Steiger) an Bundesanwaltschaft (Stämpfli), 27. 5. 1948, in: ebd.

38 EPD (Petitpierre) an EJPD (von Steiger), 15. 2. 1951, in: BAR E 4320(-) 1974/47 Bd. 96.

39 An den Bundesrat. Einziehung von Nr. 2 des Jahrgangs 1951 der Zeitschrift «Neue Zeit», Antrag des EJPD vom 29. 1. 1951, in: ebd.

welche die schweizerische Neutralität in Frage stellten, wurden fortan pauschal als staatsgefährlich taxiert und mit Bezug auf Notrecht zensuriert.

5. Vorträge von Sympathisanten des Westens als Problem

Bereits von Beginn an geduldet hatte das EPD das Vorgehen der Bundesanwaltschaft, was die verhängten Redeverbote anbelangt. Gerade die restriktiven Massnahmen gegen ausländische kommunistische Redner führten mit der Akzentuierung des Kalten Krieges und der von der Schweiz betonten Neutralitätspolitik jedoch zur Konstellation, dass die in Bezug auf die innere Sicherheit unbedenklichen Äusserungen von Sympathisanten des Westens zu einem Problem wurden. Da zur Begründung der Verbote auch darauf hingewiesen wurde, dass die kommunistischen Reden die freundschaftlichen Beziehungen zu ausländischen Staaten gefährden würden, begannen die Betroffenen nämlich aufgrund der vielzitierten Neutralitätsmaxime Gegenrecht einzufordern. Sie wollten es nicht weiter hinnehmen, dass Anhänger des Westens uneingeschränkt auftreten konnten, während Vertretern des Ostblockes öffentliche Auftritte untersagt wurden. In diesem Sinne stiess sich gerade die PdA-Presse wiederholt an Vorträgen von ausländischen Politikern wie Paul Henri Spaak, der als belgischer Premierminister im Dezember 1949 eindringlich gegen die UdSSR sprach⁴⁰.

Auch das EPD erkannte in der unterschiedlichen Beurteilung der Reden ein ernstzunehmendes Problem und mahnte zu mehr Zurückhaltung. So führte Petitpierre im März 1949 vor den versammelten Kantonspräsidenten im Kontext der Redebewilligungspraxis aus: «nous ne devons pas oublier que notre désir de faire reconnaître notre neutralité par tous les pays nous impose une réserve»⁴¹.

Wenig erfreut war Petitpierre in diesem Kontext, als im Dezember 1949 der französische General de Lattre de Tassigny Vorträge in der Schweiz halten wollte. Tassigny war als einer der ranghöchsten Offiziere Europas nämlich zugleich Befehlshaber der Westeuropäischen Truppen, die im Kriegsfall gegen die UdSSR hätten kämpfen müssen. Zur Vermeidung heikler Auseinandersetzungen wollte Petitpierre den General deshalb bitten, seine Reden zu verschieben. Der Vorsteher des EPD konnte schliesslich nochmals umgestimmt werden, als er erfuhr, dass der Schweizer Generalstabschef Montmollin den Franzosen be-

40 Vgl. interne Notiz von Dick, 6. 12. 1949, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 31.

41 Conférence des Présidents des Gouvernements cantonaux, Rede vom 15. 3. 1949 in Bern, in: BAR E 2800(-) 1967/59 Bd. 78.

reits auf die notwendige Zurückhaltung aufmerksam gemacht hatte⁴². Als Petitpierre aber zu Beginn des Jahres 1950 realisierte, dass Tassignys Verständnis für die Neutralitätsspezifischen Vorbehalte nicht sonderlich ausgeprägt war und er bereits wieder mehrfach Vorträge in der Schweiz halten wollte, bat er ihn offiziell um einen Aufschub der Reise⁴³. Die Intervention über die französische Botschaft führte Anfangs März 1950 zu einem gewaltigen Presseecho. Selbst in Paris nahm der schweizerische Botschafter von der Angelegenheit Kenntnis und bemerkte, dass die Intervention die Beziehung zwischen der Schweiz und Frankreich merklich abgekühlt hätte⁴⁴.

Der Fall Tassigny beschäftigte Petitpierre sehr. Nur einen Tag nach der umstrittenen Demarche forderte er das EJPD auf, einen Erlass auszuarbeiten, der sowohl die Organisatoren von Reden als auch Kantone und Gesandtschaften zur Zurückhaltung verpflichtete⁴⁵. Dieses Drängen auf eine restriktivere Handhabung von Redegesuchen wurde im EJPD nun aber in erster Linie als Einverständnis für das im Februar 1950 verhängte grundsätzliche Redeverbot verstanden⁴⁶. Das Neutralitätspolitische Anliegen Petitpierres nahm dann erst ein Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft an die Kantone auf: «Es wäre nicht richtig, einerseits generelle Redeverbote gegen eine bestimmte Kategorie von Ausländern zu erlassen, andererseits aber uneingeschränkte Freizügigkeit walten zu lassen, wenn es eine andere Kategorie von Ausländern, wie z.B. französische Generäle, anbetrifft.»⁴⁷

6. Ausklammern der Neutralität zur Bewahrung eines grossen Handlungsspielraums

Petitpierres Intervention gegen Tassigny wurde schliesslich auch im Parlament thematisiert. Im März 1950 deponierte der katholisch-konservative Nationalrat Jean Gressot eine Interpellation, in der er Aufschluss über die Verbotspraxis der Behörden verlangte⁴⁸. Bei der Behandlung

42 Vgl. EPD (Zehnder) an EMD (Montmollin), 23. 11. 1949, in: BAR E 2001(E) 1967/113 Bd. 72.

43 Vgl. Notiz (Cuttat) an Bundesanwaltschaft, 21. 2. 1950, in: ebd.

44 Botschaft in Paris (von Salis) an EPD, 11. 3. 1950, in: ebd.

45 EPD (Petitpierre) an EJPD (von Steiger), 16. 2. 1950, in: BAR E 2001(E) 1969/121 Bd. 50.

46 Insofern war das EPD massgeblich daran beteiligt, dass es zu einem Generalerlass gegen extremistische Ausländer kam.

47 Kreisschreiben (Lüthi) an die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, 3. 3. 1950, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 31.

48 Vgl. Interpellation Gressot (KVP) vom 14. März 1950, Nationalratssitzung vom 27. 9. 1950, DoDiS-8149. Gressot nahm in seinem Vorstoss auch auf die Beschlagnahmung des Buches von Degrelle Bezug.

des Vorstosses kam es zu einem auffälligen Interessenkonflikt zwischen dem EPD und den Staatsschutzbehörden. Während das EJPD zur Rechtfertigung der Verbote neben dem Fokus auf die innere Sicherheit wie gehabt neutralitätspolitische Überlegungen ins Feld führen wollte, lief die Tendenz im Politischen Departement in die entgegengesetzte Richtung. Dort entkoppelte man kurzerhand das Problem der Redeverbote von der Diskussion um die Neutralität: «la question d'admission d'orateurs politiques étrangers n'a rien de commun avec la neutralité du pays»⁴⁹. Gleich einer mahnenden Erinnerung schloss denn auch eine die Verbotspraxis zusammenfassende interne Notiz: «Ne pas parler de neutralité.»⁵⁰ Petitpierre vermochte sich mit dieser Strategie schliesslich gegen von Steiger durchzusetzen⁵¹. In der offiziellen Antwort auf die Interpellation Gressot im Oktober 1950 strich der Vorsteher des EJPD – nachweislich im Kontrast zu den Überlegungen im Vorfeld der Massnahmen – heraus, «dass die Einstellung zu den Vortragsreisen der beiden französischen Generäle de Lattre de Tassigny und Catroux mit den Redeverböten für ausländische linksextremistische Personen weder in direktem noch indirektem Zusammenhang» stand⁵². Im Fazit betonte von Steiger gar, dass es verfehlt sei, «die Angelegenheit auf das neutralitätspolitische Gebiet zu verschieben, wie dies von den Kommunisten in der Schweiz und im Ausland immer wieder versucht wird. Es ist ebenso bequem wie demagogisch verlockend, dem Bundesrat vorzuwerfen, er sei nicht neutral, wenn er eine unter Zuzug fremder Propagandisten geplante politische Demonstration untersagen sollte, während vielleicht gleichzeitig dieser oder jener Vortrag von Nichtschweizern demokratischer Gesinnung stattfinden kann.»⁵³ Die zuvor selbst gehegten neutralitätspolitischen Bedenken wurden als kommunistische Demagogie und Lüge bezeichnet.

Viel spricht dafür, dass das EPD offiziell neutralitätspolitische Argumente ausklammern wollte, um gerade dadurch das Ansehen der schweizerischen Neutralität nicht zu gefährden und weiterhin über einen grossen Handlungsspielraum zu verfügen⁵⁴. In Bezug auf letzteres

49 Notiz (Bindschedler) für Petitpierre, 12. 5. 1950, in: BAR E 2001(E) 1969/121 Bd. 50.

50 Notiz (unsigned) vom Juni 1950, in: ebd.

51 EPD (Petitpierre) an EJPD (von Steiger), 4. 9. 1950, in: BAR E 4001(C) -/1 Bd. 139.

52 Interpellation Gressot (KVP) vom 14. März 1950, Nationalratssitzung vom 27. 9. 1950, DoDiS-8149. General Catroux, ehemaliger Botschafter Frankreichs in Moskau, wollte ebenfalls in der Schweiz sprechen.

53 Ebd.

54 Insbesondere Sacha Zala hat bereits eindrücklich aufgezeigt, dass die Behörden die schweizerische Neutralität bewusst ideologisierten. Vgl. Sacha Zala, *Geschichte unter der Schere politischer Zensur. Amtliche Aktensammlungen im internationalen Vergleich*, München 2001.

wurde Petitpierre in einem späteren Mitbericht sehr deutlich: «Es muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass die ausländischen Regierungen aus der von der Schweiz praktizierten Neutralitätspolitik – deren Art und Weise im Einzelfall der Bundesrat nach freiem Ermessen bestimmt – keine neuen Neutralitätspflichten ableiten, welche die Freiheit des Bundesrates in unzulässiger Weise beschränken würden.»⁵⁵

Vor diesem Hintergrund musste es für das EPD gelegen kommen, als ab Herbst 1950 weniger Redegesuche eingingen und die Bundesanwaltschaft die Verbotspraxis in Bezug auf kommunistische Ausländer lockerte. Wohl nicht zuletzt deshalb, weil sie mit der Weisung über den Ausschluss vertrauensunwürdiger Beamter vom September 1950 und der Verordnung über die Wahrung der Sicherheit des Landes vom Januar 1951 nun über weitere Instrumente zur Eindämmung der kommunistischen Gefahr verfügten, verzichteten die Staatsschutzbehörden zunehmend auf die stets zu heiklen Auseinandersetzungen führenden Redeverbote⁵⁶.

Die Propagandaverbote auf Bundesebene nahmen ab 1953 schliesslich auch in Bezug auf eingeführte Publikationen rapide ab. Ausschlaggebend war dabei sicherlich, dass die Menge des in die Schweiz gesendeten Propagandamaterials stark rückläufig war. Der Tod Stalins im Jahr 1953 und die damit einhergehende Entspannung der internationalen Lage unterstützten diese Tendenz. Darüber hinaus dürften sowohl die klare und liberale Haltung des neuen EJPD-Vorstehers, Markus Feldmann, als auch die zunehmende Delegation der Entscheidungsvollmachten an die Kantone das Ihrige zur Entwicklung beigetragen haben.

7. Schlussbetrachtungen

Noterlasse, die in den 1930er Jahren vorwiegend als Reaktion auf die nationalsozialistische Agitation zur Wahrung der äusseren Sicherheit entstanden waren, wurden nach dem Krieg in erster Linie zur Abwehr kommunistischer Propaganda eingesetzt. Bezogen auf den Kommunismus sahen die Behörden nach den Ereignissen in Prag bereits bei 'indirekten' Angriffen auf die Sicherheit des Landes eine erhebliche Bedrohung. So wurden insbesondere in kritischen Phasen wie 1948 nach dem Regimewechsel in der Tschechoslowakei und im Frühjahr 1950 vor dem Koreakrieg jegliche Schriften des internationalen und parteigebunde-

⁵⁵ An den Bundesrat, Plakat «Weltfestspiele der Jugend», Mitbericht des EPD vom 14. 6. 1951, in: BAR E 2001(E) 1970/217 Bd. 48.

⁵⁶ Zur Entstehung und Wirkung der beiden Erlasse vgl. Kreis, S. 304–318.

nen Kommunismus eingezogen und kommunistischen Ausländern das Halten von Vorträgen untersagt. Der konkrete Inhalt der Reden oder Publikationen war dabei nicht immer ausschlaggebend. Insofern war der strafrechtliche Tatbestand allein dadurch erreicht, dass sie «kommunistisch» waren. Um auch weiterhin gegen die kommunistische Propaganda vorgehen zu können, konfiszierten die Behörden mitunter auch eigentlich als ungefährlich eingeschätzte rechtsextremistische Druck-erzeugnisse.

Das EPD mahnte in einer ersten Phase noch zu einer zurückhaltenden Verbotspraxis und wirkte bremsend auf die Repression gegen die Kommunisten ein. Erst als ab 1950 die Gefahr der unzulässigen Kompromittierung der schweizerischen Neutralität wichtiger wurde, konnte es sich mit der restriktiven Politik der Bundesanwaltschaft anfreunden. In diesem Kontext waren es gerade auch aussenpolitische Überlegungen, die zu einem kompromisslosen Vorgehen gegen die Kommunisten führten. Herauszustreichen gilt es schliesslich das Bemühen des EPD, das Ansehen der Neutralität nicht zu gefährden und über einen grossen Handlungsspielraum zu verfügen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde bisweilen wider besseres Wissen ein nach eigenem Selbstverständnis un-neutrales Verhalten als nicht neutralitätsrelevant erklärt.