3441

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (Ergänzung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853).

(Vom 23. Juni 1936.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiemit den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (Ergänzung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853) mit unserer Botschaft zu unterbreiten.

I.

Den unmittelbaren Anlass zu der von uns vorgeschlagenen Ergänzung des Bundesstrafrechts gab die Einstellung der gegen Emilio Colombi und Konsorten wegen Landesverrates durchgeführten Strafuntersuchung. Die Ergänzung erweist sich aber auch deshalb als nötig, weil sich im Auslande vereinzelte Bewegungen auf Aneignung schweizerischer Gebietsteile und auf Einmischung in unsere Angelegenheiten bemerkbar machten.

1. Im Falle Colombi und Mithafte stand in erster Linie die Anwendbarkeit des Art. 37 des Bundesstrafrechts in Frage, welcher lautet: «Die gleiche Strafe (d. h. Zuchthaus von wenigstens 10 Jahren bis auf Lebenszeit) verwirkt ein Bürger oder Einwohner der Schweiz, welcher die Eidgenossenschaft oder einen Teil derselben in die Gewalt oder Abhängigkeit einer fremden Macht zu bringen oder einen Kanton oder einen Teil eines Kantons von ihr loszureissen versucht, oder eine fremde Macht zu Feindseligkeiten gegen die Schweiz oder einen Teil derselben oder zu einer die Schweiz gefährdenden Einmischung in ihre innern Angelegenheiten anreizt, oder bei ausgebrochenem Kriege durch eine Handlung oder Unterlassung vorsätzlicherweise die Absichten des Feindes begünstigt.» Die Untersuchungsbehörden hatten namentlich zu prüfen, ob ein Anreizen zu einer die Schweiz gefährdenden Einmischung in ihre innern Angelegenheiten

vorliege. Die Frage wurde, abgesehen von andern rechtlichen Erwägungen und von Beweisgründen, auch deshalb verneint, weil das geltende Recht im Gegensatz zu Art. 230, Ziff. 1, des Strafgesetzentwurfes nur ein unmittelbares Einwirken auf eine fremde Regierung zu einer Einmischung im genannten Sinne bestraft. Das Justiz- und Polizeidepartement hatte bereits in einem Gutachten vom 18. August 1928 i. S. Kleine Anfrage Lusser betreffend die «Adula» angenommen, dass die Artikel dieses Blattes mit mehr oder weniger versteckten irredentistischen Anspielungen nicht ein Anreizen im Sinne des Gesetzes bedeuten, auch nicht die Behauptungen des Blattes, dass die Tessiner durch den Bund schlecht behandelt würden, dass der Tessin in einer Weise verdeutscht werde, die sich Italien nicht mehr gefallen lassen könne, ebensowenig die Ausführungen, die in doppelsinnigen Ausdrücken die sprachlichen und politischen Grenzen miteinander in Verbindung bringen. Der Straftatbestand liegt nur vor, wenn die fremde Macht vorsätzlich zu einer bestimmten, die Unabhängigkeit gefährdenden Einmischung in unsere innern Angelegenheiten aufgefordert oder veranlasst wird. Eine solche Einmischung wurde weder in der Presse noch in den Vorträgen Colombis in Italien verlangt. Es kann aber nicht bestritten werden, dass die Propaganda der «Adula»-Anhänger eine Gefahr für die äussere Sicherheit des Landes bedeutet, insbesondere in den gegenwärtigen unruhigen Zeiten. Diese Gefahr liegt namentlich darin, dass durch solche Umtriebe die irredentistische, gegen die Schweiz gerichtete Bewegung des Auslandes unterstützt wird. Der Bundesrat hat deshalb gleichzeitig mit der Kenntnisnahme eines Berichtes des Bundesanwaltes über die Erledigung der Strafuntersuchung gegen Colombi und Konsorten das Justiz- und Polizeidepartement mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Ergänzung des Bundesstrafrechts beauftragt.

2. Während in frühern Zeiten gelegentliche Äusserungen einzelner ausländischer Presseorgane oder Veröffentlichungen über territoriale Erweiterungen 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 etc.) geltend gemacht oder doch wenigstens die Wünschbarkeit eines solchen Eingriffes erörtert. Es genügt hier, an die Schriften von Drigo und Banse zu erinnern. Wir können uns nicht einzig darauf verlassen, dass die ausländischen Behörden solchen Ausschreitungen entgegentreten werden und dass wir die Einfuhr irredentistischer Literatur verhindern können, sondern wir müssen unsere Gesetzgebung so ausbauen, dass wir diese Angriffe auf die Unabhängigkeit des Landes strafrechtlich verfolgen können. Es muss namentlich verhindert werden können, dass solche Bestrebungen auf unserm eigenen Gebiete irgendwie gefördert werden. Wie der Ausbau der militärischen Landes-

verteidigung ist auch die strafrechtliche Abwehr der Verletzung und Gefährdung unserer Unabhängigkeit ein Gebot der Stunde.

3. Der Entwurf zum schweizerischen Strafgesetz enthält nun in Art. 230, Ziff. 1 eine Bestimmung, die einen erhöhten strafrechtlichen Schutz gegen Angriffe auf unsere Unabhängigkeit gewährt. Bis zum Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches kann aber nicht zugewartet werden, da mit Rücksicht auf die notwendig werdenden kantonalen Einführungsgesetze das einheitliche Strafgesetz nicht sofort nach der Annahme in Kraft erklärt werden wird, die Gefährdung unserer äussern Sicherheit aber gerade in der gegenwärtigen, unruhvollen Zeit besteht. Wir haben uns deshalb entschlossen, den Art. 230, Ziff. 1. des Strafgesetzentwurfes als Art. 37^{bis} in das Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht aufzunehmen. Vgl. den Bundesbeschluss betreffend Revision von Art. 67 des Bundesstrafrechts vom 5. Juni 1902 (A. S. *19*, 253) und das Bundesgesetz betreffend Ergänzung des Bundesstrafrechts in bezug auf die anarchistischen Verbrechen vom 30. März 1906 (A. S. *22*, 418). Wir glauben, dass die Ergänzung des bestehenden Bundesstrafrechts durch Aufnahme einer unbestritten gebliebenen Strafbestimmung eines beinahe durchberatenen Gesetzes am raschesten zum Ziele führt. Wir halten deshalb auch dafür, dass trotz der bestehenden Gefahr und trotz der Dringlichkeit einer Gesetzesergänzung die Form eines Bundesgesetzes und nicht eines dringlichen Bundesbeschlusses gewählt werden darf.

II.

1. Art. 230, Ziff. 1, des Strafgesetzentwurfes lautet:

> «Wer eine Handlung vornimmt, 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,
>
> wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis von einem bis zu fünf Jahren bestraft.»

Der Vergleich mit der oben angeführten Strafvorschrift des Art. 37 des Bundesstrafrechts zeigt, dass die neue Bestimmung uber das geltende Recht hinausgeht. Einmal wird ganz allgemein die Verletzung und Gefährdung der Unabhängigkeit unter Strafe gestellt. Sodann wird mit den Worten «darauf gerichtet ist» zum Ausdruck gebracht, dass schon die zur Verletzung oder Gefährdung der Unabhängigkeit oder zu einer Einmischung des Auslandes führende Vorbereitungshandlung strafbar ist. Diese Worte bezeichnen die in der Handlung liegende Zielrichtung und betreffen das objektive Merkmal der Rechtswidrigkeit.

Um die Tragweite der neuen Bestimmung darzutun, rechtfertigt sich eine kurze Darstellung ihrer Entstehung.

Im Entwurf von 1894 lautete die Bestimmung unter der Bezeichnung «Landesverrat»:

«Art. 154: Der Schweizer und der in der Schweiz Niedergelassene, der sich mit der Regierung eines fremden Staates oder mit einem Agenten derselben einlässt, um diesen Staat zu Feindseligkeiten gegen die Eidgenossenschaft zu veranlassen;

der Schweizer oder der in der Schweiz Niedergelassene, der vorsätzlich eine Handlung begeht, durch welche die Interessen der Eidgenossenschaft im Falle eines Krieges geschädigt oder gefährdet werden,

wird mit Zuchthaus nicht unter 5 Jahren oder mit lebenslänglichem Zuchthaus bestraft.

Die Kriegsartikel bleiben vorbehalten.»

Stooss vertrat in den Motiven (S. 223) die Auffassung, dass der erste Absatz dem Art. 37 des Bundesstrafrechts entspreche und dass mit der Vorschrift des zweiten Absatzes alle im Frieden denkbaren Fälle des Landesverrates getroffen seien. In der ersten Expertenkommission (1896) wurde unter Hinweis auf Art. 104 des damaligen italienischen Strafgesetzbuches beschlossen, neben der Veranlassung der Einmischung einer fremden Macht in unsere innern Angelegenheiten auch die Herbeiführung eines Angriffs auf die Unabhängigkeit der Schweiz mit Strafe zu bedrohen (Protokolle II, 679, 680). Im Kommissionalentwurfe von 1896 (Art. 172) wurde neben dem militärischen und diplomatischen Landesverrat eine selbständige Bestimmung gegen «Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft» mit folgendem Wortlaut aufgenommen:

«Wer eine fremde Macht zu veranlassen sucht, sich in die inneren Angelegenheiten der Eidgenossenschaft einzumischen oder die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft oder eines Teils derselben anzugreifen, wird mit Zuchthaus bestraft.»

Durch die Expertenkommission von 1901 wurde die Bestimmung wie folgt abgeändert:

Art. 172. «Wer die Einmischung einer fremden Macht in die innern Angelegenheiten der Eidgenossenschaft herbeizuführen sucht,

wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft zu verletzen oder zu gefährden,

wird mit Zuchthaus bestraft.»

Den gleichen Wortlaut behielt die Bestimmung in den Vorentwürfen von 1903 (Art. 186) und 1908 (Art. 194) bei. In den Erläuterungen zum letztgenannten Vorentwurfe führt Prof. Zürcher aus:

«Der erste Tatbestand bedroht die direkte Herbeiführung einer Einmischung durch Unterhandlungen mit der Regierung eines fremden Staates oder mit seinen Agenten. Der Versuch ist der Vollendung gleichgestellt,

es ist der Tatbestand erfüllt, gleichviel, ob diese Unterhandlungen zum Ziele geführt oder ob der fremde Staat auf solche gar nicht eingetreten ist. Der zweite Tatbestand bedroht die mittelbare Herbeiführung. Statt Unterhandlungen anzuknüpfen oder Gesuche an die fremde Macht zu stellen, begeht der Täter Handlungen, welche geeignet sind, einen auswärtigen Staat zur Einmischung zu veranlassen. Das können Handlungen sein, die aus einem andern Gesichtspunkte schon strafbar sind, wie z. B. Verbrechen des XVIII. Abschnitts (Vergehen gegen fremde Staaten). Sie fallen unter die vorliegende Strafbestimmung, wenn sie in der Absicht geschehen, eine solche Einmischung hervorzurufen. Es können aber auch, unter der gleichen Voraussetzung, andere Handlungen sein. Solche Handlungen sind vielleicht das Werk eines ausländischen Lockspitzels, der mit oder ohne Auftrag der fremden Regierung handelt: sie können ausgehen von Ausländern, die bei uns wohnen oder von Schweizerbürgern im In- und Ausland.» (S. 356.)

In der zweiten Expertenkommission erhielt die Bestimmung die heutige Fassung. In der Beratung der eidgenössischen Räte bestand nur eine Differenz in bezug auf Ziff. 2 des heutigen Art. 230.

In der zweiten Expertenkommission wurde erklärt, dass es sich um die Herbeiführung von Angriffen auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft handle. Es wurde ferner hervorgehoben, dass die Herbeiführung einer diplomatischen Reklamation nicht unter den Artikel falle, dass es sich vielmehr um eine bedrohliche Intervention, wie eine bewaffnete Intervention, Repressalien usw. handeln müsse. Gegenüber dem Einwand, dass es sich um ein gewaltsames Vorgehen handeln müsse und dass ohne Bezeichnung des Mittels des Angriffes auch die Propaganda für den Anschluss an einen andern Staat unter die Strafandrohung falle, was zu weit gehe, wurde an der Vorlage festgehalten. (Vgl. Protokolle IV, 382, 383, 384, 385. V, 93, 94.) Es wurde schliesslich betont, dass auch die Vorbereitungshandlungen getroffen werden (IV, 382, V, 92); die nämliche Feststellung machte der französische Kommissionsreferent im Nationalrat (Sten Bull. Nationalrat 1929, S. 586, Separatausgabe S. 475).

2. Wir halten dafür, dass unter den weitgefassten Tatbestand des Art. 230, Ziff. 1, den wir als Art. 37^{bis} in das geltende Bundesstrafrecht einfügen, auch die gefährlichen Formen des Irredentismus fallen. Darunter fällt jede Handlung, die darauf gerichtet ist, eine Gefahr für den Staat von aussen herbeizuführen, unsere Unabhängigkeit, d. h. die Machtstellung der Eidgenossenschaft in ihren Beziehungen zu andern Staaten zu verletzen oder zu gefährden. Als eine solche landesverräterische Friedensgefährdung erscheint vor allem die irredentistische Propaganda, die eine die Unabhängigkeit gefährdende Einmischung des Auslandes in unsere Angelegenheiten oder eine Besetzung oder Einverleibung schweizerischer Gebietsteile anstrebt. Es sollen alle Personen getroffen werden, die im In- oder Auslande eine solche Propaganda betreiben

oder irredentistischen Bestrebungen in irgendeiner Weise Vorschub leisten. Die Strafandrohung richtet sich im übrigen auch gegen solche Umtriebe, die darauf ausgehen, mit ausländischer Hilfe einen Angriff auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, insbesondere gegen unsern Willen eine Verfassungsänderung herbeizuführen.

Die neue Bestimmung, in Verbindung mit Art. 8 des Bundesbeschlusses betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935, wird eine wirksame Waffe gegen gefährliche Angriffe auf die Unabhängigkeit des Landes liefern. Es ist nicht zu befürchten, dass die Strafbestimmung wegen der Dehnbarkeit des Begriffes der Gefährdung eine zu weite Ausdehnung finden wird, da der Bundesrat die gerichtliche Verfolgung gemäss Art. 105 des Bundesstrafprozesses nur bei Handlungen, die unsere Unabhängigkeit ernsthaft bedrohen, beschliessen wird.

Andere Staaten haben schon heute Strafbestimmungen, die die landesverräterische Friedensgefährdung in weiterm Umfange erfassen, als das geltende Bundesstrafrecht. So stellt § 95 des norwegischen Strafgesetzbuches denjenigen unter Strafe, der das friedliche Verhältnis zwischen Norwegen und einem andern Lande durch öffentliche Verhöhnungen und Anreizungen zum Hass gegen Norwegen oder gegen ein anderes Land gefährdet oder der eine solche Gefährdung dadurch bewirkt, dass er ohne nachweisbare Unterlagen einer Regierung ungerechte oder schändliche Handlungen vorwirft. Nach § 58, lit. *c*, des österreichischen Strafgesetzbuches wird derjenige bestraft, «der es unternimmt, eine Gefahr von aussen für die Monarchie herbeizuführen oder zu vergrössern». Art. 241 des italienischen Strafgesetzes vom 19. Oktober 1930 bestraft denjenigen, der eine Tat begeht, die darauf abzielt, das Staatsgebiet oder einen Teil desselben der Souveränität eines fremden Staates zu unterstellen oder die Unabhängigkeit des Staates zu schmälern, mit dem Tode. Die Art. 241, 243, 244, 269 dieses Gesetzes, wie auch die §§ 90 *c*, 90 *f*, 90 *i* und 91 des deutschen Reichsstrafgesetzbuches, in der Fassung vom 24. April 1934, enthalten Einzeltatbestände der landesverräterischen Friedensgefährdung, die zum Teil weit in das Stadium der Vorbereitungshandlungen zurückgreifen. So bestraft § 90 *i* RStGB den Deutschen, der von einer ausländischen Regierung oder von jemand, der für eine ausländische Regierung tätig ist, für eine Handlung, die das Wohl des Reiches gefährdet, ein Entgelt fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren. § 91 des gleichen Gesetzes bestimmt: «Wer mit dem Vorsatz, einen Krieg oder Zwangsmassregeln gegen das Reich oder andere schwere Nachteile für das Reich herbeizuführen, zu einer ausländischen Regierung oder zu jemand, der für eine ausländische Regierung tätig ist, in Beziehung tritt, wird mit dem Tode bestraft...»

3. Im einzelnen ist noch zu bemerken:

Der Schlussabsatz des Art. 37^{bis} ist notwendig, weil nach Art. 1 des Bundesstrafrechts nur die vom Gesetz ausdrücklich bezeichnete Auslandstat bestraft werden kann.

Im übrigen gelten mit der Einfügung der neuen Strafvorschrift in das bestehende Gesetz ohne weiteres auch dessen allgemeine Bestimmungen (Vorsatz, Teilnahme, Versuch usw.) mit Einschluss derjenigen über die Pressevergehen (Art. 69 *f*). Über die Gerichtsbarkeit gilt ohne weiteres Art. 10, Ziff. 1, des BG über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934.

Art. 2 regelt das Verhältnis des Art. 37bis zu Art. 37. Nachdem Art. 37bis das Herbeiführen einer Einmischung des Auslandes in unsere Angelegenheiten in erweitertem Umfange unter Strafe stellt, muss der engere Straftatbestand des geltenden Rechtes dahinfallen.

Wir empfehlen Ihnen den nachstehenden Entwurf zur Annahme und benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 23. Juni 1936.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Meyer.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

(Entwurf.)

Bundesgesetz

betreffend

Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (Ergänzung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853).

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 1936,
beschliesst:

Art. 1.

In das Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 wird folgende Bestimmung aufgenommen:

Art. 37bis. Wer eine Handlung vornimmt, 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,

wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis von einem bis zu fünf Jahren bestraft.

Strafbar ist auch, wer die Handlung im Auslande begeht.

Art. 2.

Art. 37 des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 37. Die gleiche Strafe verwirkt ein Bürger oder Einwohner der Schweiz, welcher die Eidgenossenschaft oder einen Teil derselben in die Gewalt oder Abhängigkeit einer fremden Macht zu bringen oder einen Kanton oder einen Teil eines Kantons von ihr loszureissen versucht, oder eine fremde Macht zu Feindseligkeiten gegen die Schweiz oder einen Teil derselben anreizt, oder bei ausgebrochenem Kriege durch eine Handlung oder Unterlassung vorsätzlicherweise die Absichten des Feindes begünstigt.

Art. 3.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (Ergänzung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853). (Vom 23. Juni 1936.)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1936
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	26
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	3441
Datum Date Data	24.06.1936
Seite Page Pagina	171-178
Ref. No	10 032 988

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.