

5334

**Bericht**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend den Schutz der Armee und gegen ausländische Spitzel.**

(Vom 27. November 1947.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unseren Bericht zum Volksbegehren betreffend den Schutz der Armee und gegen ausländische Spitzel vorzulegen.

Das Aktionskomitee für das Volksbegehren zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel hat dieses Volksbegehren am 3. Oktober 1934 mit 91 713 gültigen Unterschriften eingereicht. Es lautet wie folgt:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung, das Begehren: es seien die folgenden Art. 22<sup>bis</sup> und 70<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung aufzunehmen.

Art. 22<sup>bis</sup>.

Wer von einer Versammlung oder Ansammlung von Personen, wer durch Mittel der Druckerpresse oder in einer anderswie vervielfältigten Schrift oder Abbildung, wer durch Rundspruch oder Schallplatten zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zu Dienstverletzung, zu Dienstverweigerung oder zum Ausreissen auffordert,

wer auf die nämliche Weise wesentlich unwahre Behauptungen aufstellt oder verbreitet, die geeignet sind, die Armee verächtlich zu machen,

wer einen Dienstpflichtigen zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zu Dienstverletzung, zu Dienstverweigerung oder zum Ausreissen verleitet,

wird mit Gefängnis, in geringfügigen Fällen mit Busse bestraft.

Geht die Aufforderung auf Meuterei oder auf Vorbereitung einer Meuterei oder wird zur Meuterei oder zur Vorbereitung einer Meuterei verleitet, so ist die Strafe Zuchthaus oder Gefängnis. Es finden die Militärstrafgerichtsordnung und die Militärstrafgerichtsbarkeit Anwendung.

Art. 70<sup>bis</sup>.

Wer ohne Bewilligung auf schweizerischem Gebiet Amtshandlungen im Namen eines fremden Staates vornimmt,

wer auf schweizerischem Gebiete im Interesse einer fremden Regierung oder fremder Behörden Nachrichtendienst über die politische Tätigkeit von Personen oder Parteien betreibt,

wer für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet,  
wird mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft. Ausländer sind überdies des Landes zu verweisen.

Als besonderer Straferschwerungsgrund gilt es, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden.

Die allgemeinen Bestimmungen des Bundesstrafrechts finden Anwendung.

Die strafbaren Handlungen sind durch das Bundesstrafgericht zu beurteilen; sofern der Bundesrat die Untersuchung und Beurteilung nicht den kantonalen Behörden überträgt.

1. Die Initiative umfasst zwei Gruppen von Straftatbeständen, deren eine dem Schutz der Armee dienen soll, die andere sich gegen die ausländischen Spitzel richtet.

Das Volksbegehren ist Volk und Ständen bis heute aus folgenden Gründen noch nicht zur Abstimmung unterbreitet worden:

#### **a. Die Straftatbestände gegen ausländische Spitzel.**

In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses vom 29. April 1935 betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft und die Erweiterung der Bundesanwaltschaft (Bundesblatt 1935, Bd. I, S. 742) wurde hinsichtlich des Volksbegehrens vom 3. Oktober 1934 folgendes ausgeführt:

Art. 8 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1933 über den Schutz der öffentlichen Ordnung enthielt folgende Strafbestimmung gegen Amtshandlungen ausländischer Beamter und gegen den politischen Nachrichtendienst für das Ausland:

Wer ohne Bewilligung auf schweizerischem Gebiete Amtshandlungen im Namen eines fremden Staates vornimmt;

wer auf schweizerischem Gebiete im Interesse einer fremden Regierung oder fremder Behörden Nachrichtendienst über die politische Tätigkeit von Personen oder Parteien betreibt;

wer für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet,  
wird mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft. Ausländer sind überdies des Landes zu verweisen.

Als besonderer Straferschwerungsgrund gilt es, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden.

Das Ordnungsgesetz wurde in der Volksabstimmung vom 11. März 1934 verworfen. Am 3. Oktober 1934 wurde eine Verfassungsinitiative zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel eingereicht (Bundesblatt 1934, Bd. III, S. 596), die die Art. 3 (Untergrabung der militärischen Disziplin) und Art. 8 des verworfenen Gesetzes wieder aufnahm. Der Bundesrat beabsichtigt, den Räten eine besondere Vorlage zum Schutze der Armee zu unterbreiten. Im vorliegenden Bundesbeschluss werden Strafbestimmungen gegen verbotene Amtshandlungen für einen fremden Staat, gegen den politischen und wirtschaftlichen Nachrichtendienst im Interesse des Auslandes und den militärischen Nachrichtendienst gegen fremde Staaten aufgestellt und die Grundlage für die Erweiterung der Bundesanwaltschaft geschaffen.

Der Bundesrat erachtet die Aufnahme der in der Initiative genannten Strafbestimmungen in die Verfassung vom gesetzestechnischen Standpunkt aus als verfehlt; denn unsere Bundesverfassung enthielt bis jetzt keine bestimmten Strafandrohungen. Aus diesem Grunde und weil sich die Strafbestimmungen der Initiative nach den Erfahrungen der letzten Zeit als ungenugend erweisen, wird dem Erlass von Spezialgesetzen gegenüber der Verfassungsinitiative der Vorzug gegeben. Der Schutz der Armee und die Abwehr gegen die Angriffe auf unsere Gebietshoheit lassen sich aber schwerlich im gleichen Spezialgesetz unterbringen. Dazu kommt, dass der Erlass von Strafbestimmungen gegen die Vornahme fremder Amtshandlungen und die Spitzeltätigkeit in jeder Form nach den jüngsten Vorkommnissen dringend geboten ist.

Durch den Erlass des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1935 betreffend den Schutz der Sicherheit des Landes (A.S. 51, 482) wurde das Volksbegehren hinsichtlich der verlangten Ergänzung der Verfassung durch einen Art. 70<sup>bis</sup> sachlich gegenstandslos, indem die darin vorgesehenen Strafbestimmungen ihrem Inhalte nach durch diesen Bundesbeschluss Gesetzeskraft erlangten. Die Straftatbestände des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1935 sind in der Folge ins schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommen worden (Art. 271—274 und 301).

#### **b. Die Straftatbestände zum Schutze der Armee.**

Was den Art. 22<sup>bis</sup> des Volksbegehrens anbetrifft, so wurde in der oben zitierten Botschaft zum Spitzelgesetz bereits darauf hingewiesen, dass der Bundesrat beabsichtige, den Räten eine besondere Vorlage zum Schutze der Armee zu unterbreiten. Am 7. Dezember 1936 richtete der Bundesrat eine Botschaft zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit an die Bundesversammlung (Bundesblatt 1936. Bd. III, S. 393), worin die Begehren der Initiative zum Schutze der Armee voll berücksichtigt worden waren (Art. 15, 16 und 17 des Entwurfes).

Dieser Entwurf zu einem Bundesbeschluss wurde vom Ständerat in der Märzsession 1937 beraten. Dabei sind die Art. 16 und 17 gestrichen worden; nur Art. 15 blieb mit folgendem Wortlaut stehen:

Wer öffentlich zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zu Dienstverletzung, zu Dienstverweigerung oder zum Ausreissen auffordert,  
wer einen Dienstpflichtigen zu einer solchen Tat verleitet, wird mit Gefängnis bestraft.

Geht die Aufforderung auf Meuterei oder auf Vorbereitung einer Meuterei, oder wird zur Meuterei oder zur Vorbereitung einer Meuterei verleitet, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter einem Jahr.

(Entwurf des Bundesrates: Zuchthaus oder Gefängnis; vgl. Sten. Bull. St. R. 1937, S. 54 ff. und 122 ff.)

Der Entwurf zu diesem Bundesbeschluss über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wurde nach Abschluss der Beratungen vom Ständerat in stark zusammengestrichener Fassung am 16. März 1937 angenommen.

Der Nationalrat hat diese Vorlage nicht mehr behandelt. Am 18. Juni 1937 wurde diskussionslos folgendem Antrag der Kommission zugestimmt: «Die Beratung der Vorlage wird zurückgestellt bis nach dem Entscheid der Bundes-

versammlung und gegebenenfalls des Volkes über das schweizerische Strafgesetzbuch» (Sten. Bull. N.R. 1937, S. 320). Die Vorlage ist 1940 durch die Räte endgültig abgeschrieben worden (N.R. 23. 2., St.R. 28. 3.; vgl. Übersicht der Verhandlungen I/II, 1940, S. 6).

Durch die Annahme des schweizerischen Strafgesetzbuches und dessen Inkrafttreten ist den Begehren dieser Initiative von 1934 auch hinsichtlich ihres Art. 22<sup>bis</sup> weitgehend entsprochen worden. Art. 276 StGB (Störung der militärischen Sicherheit, Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten) hat im wesentlichen die in Art. 22<sup>bis</sup> des Volksbegehrens enthaltenen Tatbestände zum Inhalt. Nur der Abs. 2 des Art. 22<sup>bis</sup> des Volksbegehrens, lautend:

Wer auf die nämliche Weise wissentlich unwahre Behauptungen aufstellt oder verbreitet, die geeignet sind, die Armee verächtlich zu machen, ...

ist in Art. 276 StGB nicht enthalten. Dieser Tatbestand entspricht dem Wortlaut des Art. 17 im Entwurf zu dem erwähnten Bundesbeschluss vom 7. Dezember 1936 über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, ist aber, wie oben angeführt, bereits damals durch den Ständerat gestrichen worden aus der Erwägung heraus, der Ausdruck «verächtlich machen» könnte zu Missdeutungen Anlass geben, und überdies sei im eidgenössischen Strafgesetzentwurf ein ähnlich lautender Art. 245 gestrichen worden, so dass es nicht wohl angehe, diesen Artikel in einem Spezialgesetz wieder aufleben zu lassen (Sten. Bull. St.R. 1937, S. 79).

2. Nach dem Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (A. S. 12, 885) haben die eidgenössischen Räte bei formulierten Partialrevisionsbegehren spätestens binnen Jahresfrist darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Initiativentwurf, so wie derselbe lautet, zustimmen wollen oder nicht (Art. 8). Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf nicht zustande, so ist der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten (Art. 9).

Ein Beschluss im Sinne von Art. 8 des Bundesgesetzes von 1892 ist von beiden Räten hinsichtlich des Volksbegehrens zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel weder innerhalb der vorgeschriebenen Jahresfrist noch später gefasst worden. Der Bundesrat hat sich über dieses Volksbegehren und dessen Behandlung in der Botschaft an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses vom 29. April 1935 betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft und die Erweiterung der Bundesanwaltschaft in der oben wiedergegebenen Weise geäußert. Die eidgenössischen Räte haben diese Ausführungen (gesetzliche Regelung statt Partialrevision der Bundesverfassung) stillschweigend gutgeheissen. Das Volksbegehren ist infolgedessen Volk und Ständen bis heute noch nicht unterbreitet worden. Es bedarf jedoch noch der formellen Erledigung. Diese lässt sich, da die Ini-

tiative keine Rückzugsklausel enthält, gesetzmässig einzig durch die Abstimmung herbeiführen. Zwar mutet dieses Vorgehen, so wie die Dinge heute liegen, sinnlos an. Sind doch Strafbestimmungen, die denjenigen der Initiative nach Zweck und Sinn entsprechen, in das Strafgesetzbuch aufgenommen worden (Art. 271—273, 276 und 301). Volk und Stände haben diesem zugestimmt und dadurch indirekt auch über dieses Volksbegehren entschieden. Die erwähnten Tatbestände des Strafgesetzbuches haben sich bewährt, und eine Abänderung oder Erweiterung drängte sich nicht einmal während des Krieges auf. Würden die Strafbestimmungen der Initiative angenommen, so wäre eine Revision des Strafgesetzbuches nicht zu umgehen, da die vorgeschlagenen Verfassungsartikel mit dem Strafgesetzbuch nicht genau übereinstimmen. Ganz abgesehen davon muss die Aufnahme von Strafbestimmungen in die Bundesverfassung vom gesetzestechnischen Standpunkt aus überhaupt als verfehlt bezeichnet werden.

Alle diese Tatsachen liessen eine formelle Abschreibung dieser Initiative durch die eidgenössischen Räte als durchaus erwünscht erscheinen. Da jedoch das Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung diese Möglichkeit der Erledigung nicht vorsieht, kann der Bundesrat keinen dahin lautenden Antrag stellen, dies um so weniger, weil den Begehren um Partialrevision der Bundesverfassung nur dem Sinne nach durch Ergänzung der Gesetzgebung entsprochen wurde.

Unter diesen Umständen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren abzulehnen und dieses Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Wir fügen einen entsprechenden Beschlussesentwurf bei.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 27. November 1947.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Etter.**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber.**

---

(Entwurf.)

**Bundesbeschluss**  
betreffend  
**das Volksbegehren zum Schutze der Armee und gegen  
ausländische Spitzel.**

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel und in einen Bericht des Bundesrates vom 27. November 1947;  
gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1.

Das Volksbegehren zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Dieses Volksbegehren lautet wie folgt:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung, das Begehren: es seien die folgenden Art. 22<sup>bis</sup> und 70<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung aufzunehmen.

Art. 22<sup>bis</sup>.

Wer von einer Versammlung oder Ansammlung von Personen, wer durch Mittel der Druckerpresse oder in einer anderswie vervielfaltigten Schrift oder Abbildung, wer durch Rundspruch oder Schallplatten zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zu Dienstverletzung, zu Dienstverweigerung oder zum Ausreissen auffordert, wer auf die nämliche Weise wissentlich unwahre Behauptungen aufstellt oder verbreitet, die geeignet sind, die Armee verächtlich zu machen, wer einen Dienstpflichtigen zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zu Dienstverletzung, zu Dienstverweigerung oder zum Ausreissen verleitet, wird mit Gefängnis, in geringfügigen Fällen mit Busse bestraft.

Geht die Aufforderung auf Meuterei oder auf Vorbereitung einer Meuterei oder wird zur Meuterei oder zur Vorbereitung einer Meuterei verleitet, so ist die Strafe Zuchthaus oder Gefängnis. Es finden die Militärstrafgerichtsordnung und die Militärstrafgerichtsbarkeit Anwendung.

Art. 70<sup>bis</sup>.

Wer ohne Bewilligung auf schweizerischem Gebiet Amtshandlungen im Namen eines fremden Staates vornimmt,

wer auf schweizerischem Gebiete im Interesse einer fremden Regierung oder fremder Behörden Nachrichtendienst über die politische Tätigkeit von Personen oder Parteien betreibt,

wer für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet,

wird mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft. Ausländer sind überdies des Landes zu verweisen.

Als besonderer Straferschwerungsgrund gilt es, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden.

Die allgemeinen Bestimmungen des Bundesstrafrechts finden Anwendung.

Die strafbaren Handlungen sind durch das Bundesstrafgericht zu beurteilen, sofern der Bundesrat die Untersuchung und Beurteilung nicht den kantonalen Behörden überträgt.

## Art. 2.

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

## Art. 3.

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

7646

## **Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend den Schutz der Armee und gegen ausländische Spitzel. (Vom 27. November 1947.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1947
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5334
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.12.1947
Date	
Data	
Seite	703-709
Page	
Pagina	
Ref. No	10 036 063

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.