

2. Anderweitige Eingriffe in garantirte Rechte.
Atteintes portées à d'autres droits garantis.

62. Urtheil vom 24. September 1881 in Sachen
Obrist und Genossen.

A. Auf einem am 9. September 1877 in Gent (Königreichs Belgien) eröffneten sozialistischen Weltkongresse, bei dem auch der schweizerische Arbeiterbund durch eine Delegation vertreten war, war zwischen den anwesenden Delegirten sozialistischer Verbindungen ein in der Folge von den betreffenden Vereinen angenommener „Solidaritätspakt“ vereinbart worden, wonach die von ihnen vertretenen Organisationen sich in allen ihren ökonomischen und politischen Bestrebungen moralisch und materiell unterstützen sollen und zu diesem Zwecke ein Bundesbüroau gebildet wird. Letzteres sollte bis zum nächsten Kongresse seinen Sitz in Gent haben und es wurde ihm auch die Aufgabe überlassen, den nächsten Kongreß einzuberufen und zu demselben die bezüglichen Vorarbeiten zu machen. Im Jahre 1880 erließ in Folge dessen der in Gent befindliche Landesrath der sozialistischen Arbeiterpartei Belgiens einen Aufruf an die „Sozialisten beider Welten,“ in welchem diesen zur Kenntniß gebracht wurde, daß für das nächste Jahr die Zusammenberufung eines sozialistischen Weltkongresses in Aussicht genommen werde und in welchem sie eingeladen wurden, über Zeit und Ort, Organisation u. s. w., des Kongresses zu berathen. Nachdem hierauf das Bundeskomite des schweizerischen Arbeiterbundes in Bern sich beim Landesrathe der sozialistischen Arbeiterpartei Belgiens dafür verwendet hatte, daß der Kongreß in der Schweiz abgehalten werden möchte, und nachdem im Fernern das Komite der Grütl- und Arbeitervereine des Kantons Zürich die Stadt Zürich als Kongreßort vorgeschlagen hatte, wurde im Oktober 1880 wirklich vom Landesrathe in Gent Zürich als Kongreßort proklamirt und zu Anfang März 1881 die definitive Einladung zum Kongresse in Zürich auf 2. September 1881 erlassen.

B. In einer Beilage zum Tagblatte der Stadt Zürich vom 12. April 1881 erließen nun vierzehn Angehörige des Kantons Zürich einen Aufruf, in welchem sie zur Unterzeichnung einer Petition an den Regierungsrath dieses Kantons, es möchte die Abhaltung des sozialistischen Weltkongresses in Zürich verhindert werden, aufforderten. Diese Petition, in welcher unter Anderem auf das am 13. März gegen den Kaiser von Rußland verübte Attentat hingewiesen und behauptet wird, es sei mit Gewißheit vorherzusehen, daß bei Gelegenheit des projektirten sozialistischen Weltkongresses, „wenn nicht öffentlich, so doch im Geheimen, ähnliche Unthaten und Angriffe auf die Grundlagen aller bestehenden gesellschaftlichen Ordnung geplant würden,“ gipfelt in dem Gesuche an den Regierungsrath, die Abhaltung des projektirten sozialistischen Kongresses nicht zu dulden, indem er „denselben von sich aus verbieten, oder den h. Bundesrath dazu veranlassen“ möge, „weil eine solche Versammlung die Ehre und Stellung der Schweiz beeinträchtige.“ Die erwähnte Petition wurde von 30,670 Personen unterzeichnet und dem Regierungsrathe des Kantons Zürich eingereicht.

C. Am 12. Juni 1881 faßte hierauf der Regierungsrath des Kantons Zürich folgenden Beschluß:

1. Der auf den 2. September nächsthin vertagte Weltkongreß der Sozialisten wird auf dem Gebiete des Kantons Zürich nicht geduldet;

2. Die Justiz- und Polizeidirektion wird beauftragt, eventuell die geeignet erscheinenden Maßnahmen zur Vollziehung dieses Beschlusses zu treffen;

3. Mittheilung u. s. w.

D. Gegen diesen Beschluß ergriffen Karl Bürkli, J. Obrist und August Herter in Zürich, Namens der sozialdemokratischen Partei der Schweiz, den Refurs an den zürcherischen Kantonsrath, indem sie sich im Wesentlichen darauf stützten, der angefochtene Beschluß involvire eine Verletzung des in Art. 3 der zürcherischen Kantonsverfassung gewährleisteten Vereins- und Versammlungsrechtes. Am 12. Juli 1881 beschloß indeß der Kantonsrath „in Betrachtung 1. daß weder die Verfassung „noch die Geschäftsordnung dem Kantonsrathe die Stellung

„einer Rekursinstanz gegenüber Beschlüssen des Regierungsrathes
 „zuweist; 2. daß übrigens der Beschluß des Regierungsrathes
 „vom 12. Juni den Art. 3 der zürcherischen Verfassung nicht
 „verleht: „Es wird über den Rekurs des Herrn Karl Bürkli
 „und Genossen zur Tagesordnung geschritten.“

E. Hierauf ergriffen einerseits J. Obrist und Genossen, als Mitglieder des Komites der sozialdemokratischen Partei der Schweiz, andererseits G. Ziegler, alt-Nationalrath in Winterthur, im Namen von 451 (bezw. später 458) Stimmberechtigten des Kantons Zürich gegen den Beschluß des Regierungsrathes vom 12. Juni 1881 den Rekurs an das Bundesgericht. In der Rekurschrift des J. Obrist und Genossen wird beantragt, es sei der angefochtene Beschluß als eine Verletzung des Art. 3 der Kantonsverfassung durch gerichtliches Urtheil aufzuheben und es seien die durch benannten Beschluß verletzten verfassungsmäßigen Rechte der Rekurrenten wieder herzustellen. Zur Begründung wird unter Darstellung der oben Fakt. A bis D hervorgehobenen tatsächlichen Momente und mit dem Beifügen, daß an Stelle des an seinem siebenten Kongresse in Olten (6. bis 8. November 1880) aufgelösten schweizerischen Arbeiterbundes, die, ausschließlich aus Schweizerbürgern bestehende, sozialdemokratische Partei der Schweiz in die durch den Genter Solidaritätspakt begründete Organisation in Rechten und Pflichten eingetreten sei, wesentlich Folgendes ausgeführt: Die sozialistischen Organisationen, soweit sie auf dem projektirten Weltkongreß ihre Vertretung finden sollen, streben eine gesellschaftliche Umgestaltung, welche der moderne wissenschaftliche Sozialismus überhaupt nicht als eine mit einem Schläge sich vollziehende Katastrophe, sondern als eine ganze Entwicklungsreihe einzelner Maßnahmen betrachte, zunächst auf dem Wege der Propaganda an; nur da und nur insoweit, als diese Bahn versperrt werde, sei ein mit Nothwendigkeit sich vollziehender, gewaltsam-revolutionärer Durchbruch der neuen, mit Gewalt zurückgehaltenen Ideen voranzusehen. Die Angst vor dem Sozialismus sei daher eine lächerliche. Uebrigens finde die Theorie von der „Staatsgefährlichkeit“ gewisser Meinungsäußerungen, auf welche der zürcherische Regierungsrath sich stütze, in dem kantonalen Ver-

fassungsrecht nicht die mindeste Grundlage. Art. 3 der kantonalen Verfassung bestimme: „Die freie Meinungsäußerung durch Wort und Schrift; das Vereinsrecht und Versammlungsrecht sind gewährleistet. Ihre Ausübung unterliegt keinen andern Beschränkungen als denjenigen des allgemeinen Rechtes.“ Demnach dürfe eine Meinungsäußerung, Vereinigung oder Versammlung, welche nicht gegen das im Kanton geltende Zivil- oder Strafrecht verstoße, nicht aus anderweitigen politischen Gründen beschränkt oder verboten werden. Es gebe keine offizielle politische Meinungsgrenze, von der abzuweichen nicht erlaubt wäre. Ebenso wenig sei das Vereinsrecht hinsichtlich seiner Ausdehnung, sei es in örtlicher, sei es in numerischer Beziehung, begrenzt; vielmehr schließe die allgemeine und unbeschränkte Gewährleistung des Vereinsrechtes die Befugniß in sich, in Vereinigung mit Angehörigen oder mit Vereinen anderer Staaten zu treten; ein Verbot internationaler Vereinigungen würde auch gerade für volkswirtschaftliche Bestrebungen, da ja die wirtschaftliche Entwicklung im Wesentlichen von den nationalen und staatlichen Grenzen unabhängig sei, jeder innern Berechtigung entbehren. Wenn daher die Rekurrenten verhindert werden, mit ihren auswärtigen Vereinsgenossen auf zürcherischem Territorium zusammenzukommen, so werden die den Rekurrenten als Schweizerbürgern gewährleisteten verfassungsmäßigen Rechte verletzt und es erscheine daher nicht einmal als nothwendig, auf eine Prüfung der vom zürcherischen Regierungsrathe aufgestellten Behauptung einzugehen, daß das Recht der freien Meinungsäußerung, Versammlung und Vereinigung ein bloß den Schweizerbürgern gewährlestetes Recht und nicht ein allgemeines, für jeden auf zürcherischem Territorium Befindlichen gültiges Menschenrecht sei. Im Weiteren wird das Zustandekommen der gegen die Abhaltung des Kongresses gerichteten, dem Regierungsrathe eingereichten Petition kritisiert und sodann ausgeführt, daß auch die diskretionäre Polizeigewalt der Regierung, insbesondere deren fremdenpolizeiliche Befugnisse sie zu dem Kongreßverbote nicht berechtigen, da dieses auf kein Gesetz gestützt werden könne, und auch die zum Kongresse eingeladenen auswärtigen Delegirten weder Vaganten noch Flüchtlinge seien, gegen welche allfällig

die Fremdenpolizei der Regierung gewisse Befugnisse verleihen würde; daß dieselben im Gegentheil Angehörige von Staaten seien, mit denen die Schweiz in Vertragsverhältnissen mit Bezug auf Freizügigkeit der beidseitigen Angehörigen u. s. w. stehe. Wenn endlich die Regierung des Kantons Zürich sich auch noch darauf berufe, daß durch den sozialistischen Weltkongreß die Stellung der Schweiz gegenüber andern Mächten gefährdet werden könnte, so sei diese Behauptung weder erheblich noch richtig. Wäre sie übrigens auch richtig, so würde doch hieraus eine Befugniß des zürcherischen Regierungsrathes, die Kantonsverfassung zu verlegen, nicht abgeleitet werden können; vielmehr stände alsdann einzig dem Bundesrathe nach Art. 102 lemma 8 der Bundesverfassung die Befugniß zum Einschreiten zu. Allein die fragliche Behauptung sei auch gar nicht einmal richtig, denn es spreche gar nichts dafür, daß etwa auf dem Kongresse Attentate, Putzche oder Revolutionen geplant würden; derartige Abmachungen haben noch nie in Verbindung mit internationalen Sozialistenkongressen stattgefunden. Im vorliegenden Falle sei eine Gefährdung der völkerrechtlichen Stellung der Schweiz um so weniger zu befürchten, als ja auch die schweizerischen Delegirten, welche die schweizerische Tradition aufrecht erhalten würden, an demselben Theil nehmen werden.

F. In der Refursschrift des G. Ziegler und Genossen sodann wird ebenfalls ausgeführt, daß es sich um eine Verletzung verfassungsmäßiger Rechte von Zürcher- und Schweizerbürgern bezw. um die Frage handle, ob die Bürger eines Kantons, dessen Verfassung die freie Meinungsäußerung, das Vereins- und Versammlungsrecht garantire, ohne denselben andere Schranken als diejenigen des allgemeinen Rechtes zu setzen, berechtigt seien, in internationale Vereine zu treten und an deren Funktionen vollgültigen Antheil zu nehmen oder nicht. Dieses verfassungsmäßige Recht sei den Refurrenten bis lang zugestanden und sie beschwerten sich daher, da sie nicht das Recht an das Walten administrativer Willkür tauschen wollen, gegen den Beschluß des Regierungsrathes vom 12. Juni 1881, obschon sie durch diesen nicht unmittelbar betroffen seien. Im Weiteren aber wird geltend gemacht: Durch Art. 3 der kantonalen Verfassung sei das

Vereins- und Versammlungsrecht und die freie Meinungsäußerung bei Anlaß solcher Vereinigungen ausdrücklich und bewußt aus der engern Sphäre der politischen Rechte in die der allgemeinen Rechte, der Rechte der Person, erhoben worden. Dies ergebe sich sowohl aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 der kantonalen Verfassung, aus welcher hervorgehe, daß man die frühern spezialgesetzlichen Beschränkungen der Pressfreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechtes nicht nur für die Staatsbürger, sondern ganz allgemein habe aufheben wollen, als auch aus dem Texte der Verfassung und der Natur der Sache. In allen unabhängigen Staaten gelte der Grundsatz, daß der das Land betretende Ausländer die Pflicht übernehme, der Verfassung und den Landesgesetzen, soweit sie nicht der Natur der Sache noch auf die Bürger des Landes sich beschränken oder ihn ausdrücklich ausnehmen, sich zu unterwerfen. Das unabtrennbare Äquivalent dieser Pflicht sei denn aber in jedem Rechtsstaate für den Ausländer der Antheil an allen Rechten, die nicht ihrer Natur nach oder kraft besonderer gesetzlicher Bestimmung nur dem Staatsbürger verliehen seien. Dieser Grundsatz gelte auch im Kanton Zürich und es sei durchaus unrichtig, wenn der Regierungsrath aus dem Eingange der Verfassung: „Das Volk des Kantons Zürich“ gibt sich folgende Verfassung“ oder aus der Ueberschrift des ersten Abschnittes derselben „Staatsbürgerliche Grundsätze“ die Folgerung ableite, daß die Bestimmungen der Verfassung oder wenigstens die im ersten Abschnitte derselben enthaltenen Prinzipien nur für die Staatsbürger (Kantons- und Schweizerbürger) gelten oder doch jedenfalls auf die nur „kurze Zeit“ im Kantonsgebiete sich aufhaltenden Fremden keine Anwendung finden; denn die Unterscheidung zwischen den längere und den nur kurze Zeit im Kantonsgebiete sich aufhaltenden Fremden sei eine völlig willkürliche, und daß die sämmtlichen im ersten Abschnitte der Verfassung unter dem Titel „Staatsbürgerliche Grundsätze“ aufgestellten Normen nur für die Staatsbürger gelten, lasse sich, wie ein Blick auf den Inhalt dieses Abschnittes ergebe, offenbar nicht behaupten; vielmehr sei schon aus der Form jeder einzelnen der in diesem Abschnitte der Verfassung enthaltenen Bestimmungen erkennbar, auf welchen Kreis von Per-

sonen sie sich beziehe. Diejenigen Grundsätze, welche persönliche menschliche Rechte konstituieren und daher für alle überhaupt auf dem Gebiete des Kantons verweilenden Personen gelten, erscheinen in allgemeiner Form; so die Garantie wohlervorbener Rechte (Art. 4), die Zusicherung einer humanen Gestaltung des Strafrechtes, der Abschaffung der Todes- und Kettenstrafe (Art. 5), die Gewährleistung der Rechte der Angeschuldigten im Strafverfahren (Art. 6), der Grundsatz der Unzulässigkeit von Zwangsmitteln zur Erzielung eines Geständnisses (Art. 7), die Gewährleistung der Unverletzlichkeit des Hausrechtes (Art. 8) u. s. w. Bei denjenigen Bestimmungen dagegen, die ihrer Natur nach auf einen engeren Kreis sich beschränken, sei dieser in der Redaktion in unverkennbarer Weise umschrieben, so in Art. 1 und 17 (Stimmrecht und Wählbarkeit), Art. 14 (Niederlassung und Erwerb des Bürgerrechtes) u. s. w. Zu den Bestimmungen der erstern Art gehöre nun aber auch der Art. 3, welcher das Vereins- und Versammlungsrecht und die Freiheit der Meinungsäußerung in völlig gleicher Weise garantire. Auf die Titelüberschrift, von der schon anlässlich der Verfassungsberatung anerkannt worden sei, daß sie nicht völlig zutreffend sei, könne daneben überall nichts ankommen. Wenn die Regierung des Kantons Zürich behaupte, daß allerdings ein Theil der im ersten Abschnitt der kantonalen Verfassung aufgestellten Grundsätze, wie die Garantie der wohlervorbenen Rechte u. s. w., materiell auch für die Fremden gelte, aber lediglich kraft „internationaler Grundsätze,“ welche in den Kulturstaaten allgemein anerkannt seien, so sei darauf zu erwidern, daß internationale Grundsätze, welche beispielsweise die Rechte der Angeschuldigten im Strafverfahren u. s. w. garantiren würden, überall nicht bestehen. Dagegen sei accessorisch hervorzuheben, daß durch den angefochtenen Beschluß allerdings auch Bestimmungen der internationalen Verträge verlegt seien. Nachdem nämlich die Art. 1 der zwischen Frankreich und der Schweiz und zwischen der Schweiz und dem deutschen Reiche abgeschlossenen Niederlassungsverträge vorschreiben, daß Franzosen und Deutsche in jedem Kantone der Schweiz in Bezug auf Person und Eigenthum den Schweizerbürgern anderer Kantone gleich zu behandeln seien, müsse den Angehörigen der

genannten auswärtigen Staaten das den Schweizerbürgern gewährleistete Vereins- und Versammlungsrecht jedenfalls auch zu Gute kommen.

G. In seiner gegenüber beiden Rekursen gemeinsam erstatteten Rekursbeantwortung führt der Regierungsrath des Kantons Zürich, indem er zugleich auf seine Beantwortung der an den Kantonsrath gerichteten Beschwerde verweist, in der Hauptsache aus: Das angefochtene Verbot sei nur gegen die Ausländer gerichtet; daher seien die schweizerischen Sozialisten, welche Niemand verhindern, sich nach Belieben zu versammeln oder an einem Weltkongresse außerhalb des zürcherischen Gebietes Theil zu nehmen, zur Beschwerde gar nicht legitimirt, da ein verfassungsmäßig ihnen zugesichertes Recht gar nicht in Frage liege; das gleiche gelte natürlich um so mehr von den zweiten Rekurrenten. Wenn behauptet worden sei, der Regierungsrath hätte das Einschreiten gegen den sozialistischen Weltkongreß dem Bundesrath überlassen sollen, so könne der Regierungsrath dem nicht beistimmen. Den Kantonen steht zweifellos das Recht zu, Fremde, welche die Ruhe und Ordnung im Innern des Kantons stören, auszuweisen, und ebenso auch die Befugniß, Fremde auszuweisen, die nicht unter dem Schutze von Staatsverträgen stehen. Demnach müsse ihm jedenfalls auch die Befugniß zustehen, Fremden die Erlaubniß, das kantonale Territorium zum Zwecke der Theilnahme an politischen Versammlungen zu betreten, zu entziehen. Von einer Verletzung von Staatsverträgen nämlich könne im vorliegenden Falle gewiß keine Rede sein, da über Personen und Staatsangehörigkeit der fremden Kongreßbesucher völliges Dunkel herrsche und somit die Frage der Anwendbarkeit von Staatsverträgen sich jeder Erörterung entziehe. Die Bestimmung des Art. 3 der zürcherischen Kantonsverfassung statuire nun jedenfalls nur ein Recht der Staatsgenossen, nicht auch ein solches der Landesfremden; denn es sei überhaupt, wie mit Berufung auf den Bericht der ständeräthlichen Kommission im Rekursfalle Jahnsen (Bundesblatt 1872 III S. 136) ausgeführt wird, eine überall als selbstverständlich betrachtete Regel, daß durch die Grundgesetze des Staates nur die Rechte der Angehörigen desselben bestimmt werden. Ein so exceptionelles Recht, wie es in

concreto die zweiten Rekurrenten für Landesfremde beanspruchen, könnte daher nur dann anerkannt werden, wenn die Verfassung dasselbe expressis verbis zusichern würde. Auch aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung könne ein gegentheiliger Schluß nicht gezogen werden. Daß die Fremden deßhalb rechtlos seien, sei durchaus unrichtig; vielmehr seien dieselben durch das in den sog. Kulturstaaten durchgängig anerkannte Fremdenrecht, welches den Fremden gleiche Behandlung wie den Einheimischen im Zivil- und Strafrecht und im Verfahren zusichere, geschützt. Dagegen könne für die Betheiligung an politischen Vereinen eine Gleichstellung der Fremden mit den Einheimischen nicht anerkannt werden; es sei auch niemals von Seiten irgend eines Staates eine derartige Anforderung erhoben worden. Uebrigens seien unter dem Ausdrucke „allgemeines Recht,“ wie er in Art. 3 der Kantonsverfassung vorkomme, nicht nur die Bestimmungen des kantonalen Zivil- und Strafrechtes, sondern auch diejenigen des Bundesrechtes und der geltenden Staatsverträge verstanden, und es sei daher nach den Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 56) klar, daß gegen einen Verein nicht erst dann eingeschritten werden könne, wenn ein angefangenes Verbrechen vorliege. Wenn Seitens der Rekurrenten Obrist und Genossen behauptet werde, daß darin, daß sie verhindert werden, ihre Vereinsgenossen bei sich zu empfangen, eine Verletzung des ihnen als Schweizerbürgern zugesicherten Vereins- und Versammlungsrechtes liege, so sei darauf zu erwidern, daß die Berechtigung der Regierung, Fremden die Theilnahme an dem Kongresse zu verbieten, nicht durch das Belieben der zürcherischen Sozialisten ausgeschlossen werden könne; von diesem Standpunkte aus erscheine es denn auch als gleichgültig, ob die Einladung zum Kongresse von den zürcherischen Sozialisten oder von dem Komite in Gent ausgegangen sei; übrigens sei, trotz der gegentheiligen Behauptung der Rekurrenten, letzteres thatsächlich richtig. Sei nun aber demgemäß die angefochtene Schlußnahme vom Standpunkte des Verfassungsrechtes aus nicht anfechtbar, so stehe eine Prüfung der politischen Zweckmäßigkeit und Nothwendigkeit derselben dem Bundesgerichte nicht zu. Uebrigens sei zu bemerken, daß der sozialistische Weltkongreß keineswegs so harmloser Natur

sei, wie man ihn darstelle; vielmehr festige derselbe die Organisation einer internationalen gemeingefährlichen Verbindung.

Gleichzeitig mit seiner Rekursbeantwortung übermacht der Regierungsrath auch eine ihm aus dem Kreise der Petenten zugegangene Zuschrift, in welcher die Tendenzen und Beweggründe der Veranstalter der gegen die Abhaltung des sozialistischen Weltkongresses gerichteten Petition ausführlich auseinander gesetzt werden, ohne daß indeß in rechtlicher Beziehung etwas wesentlich Neues beigebracht würde.

H. Replikando halten die beiden Rekursparteien an ihren Ausführungen gegenüber den Erörterungen der Rekursbeantwortung fest; insbesondere ist aus der Replik des G. Biegler und Genossen hervorzuheben: Die Regierung suche die Tragweite des von ihr erlassenen Verbotes hintenher dadurch abzuweichen, daß sie behaupte, dasselbe beziehe sich nur auf Landesfremde; nun sei aber klar, daß auch die Kantons- und Schweizerbürger durch dasselbe betroffen werden, da dieselben zweifellos, wenn sie sich trotz des Verbotes mit ihren Gesinnungsgenossen vereinigen sollten, dadurch, sofern das Verbot rechtbeständig sei, strafällig würden. Auf der andern Seite suche die Regierung ihr Verbot dadurch auszudehnen, daß sie behaupte, sie habe den landesfremden Sozialisten, welche allenfalls an dem Kongresse sollten theilnehmen wollen, das Betreten des Kantons verboten. Davon finde sich nun aber in dem angefochtenen Beschlusse, welcher einfach die Abhaltung des Kongresses untersage, keine Spur, wie denn auch ein solches Verbot des Eintrittes in den Kanton völlig undurchführbar und unberechtigt wäre. Es sei denn auch klar, daß es sich thatsächlich nach wie vor bloß um ein Verbot des Kongresses handle und handeln könne.

J. Seitens der Regierung des Kantons Zürich wird auf Einreichung einer Duplik verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

I. Betreffend den Rekurs des F. Obrist und Genossen.

1. Was zunächst die von der beklagten Regierung erhobene Einwendung anbelangt, die Rekurrenten seien zur Beschwerde nicht legitimirt, da die angefochtene Schlußnahme sich nicht gegen

sie richte, so erscheint dieselbe als unbegründet. Denn die Rekurrenten behaupten, daß die angefochtene Schlußnahme, durch welche sie verhindert werden wollen, ihre ausländischen Vereinsgenossen auf zürcherischem Territorium zu empfangen und sich dort mit denselben zu versammeln, das ihnen als Schweizerbürgern durch die Kantonsverfassung gewährleistete Vereins- und Versammlungsrecht verlege. Dieselben sind somit, da sie sich über Verletzung eines ihnen verfassungsmäßig zugesicherten Rechtes beschweren, gemäß Art. 59 des Bundesgesetzes betreffend Organisation der Bundesrechtspflege zum Rekurse zweifellos legitimirt und es muß somit die Beschwerde materiell geprüft werden.

2. Als Entscheidungsnorm ist dabei lediglich Art. 3 der Kantonsverfassung zu Grunde zu legen, welcher auch von den Rekurrenten einzig angerufen worden ist und muß es sich daher fragen, ob der Beschluß des Regierungsrathes von Zürich gegen diese Verfassungsbestimmung verstoße. Wenn nämlich der Regierungsrath des Kantons Zürich in seiner Rekursbeantwortung andeuten zu wollen scheint, daß dem Art. 3 der Kantonsverfassung jedenfalls keine weitergehende Bedeutung als dem Art. 56 der Bundesverfassung beigelegt werden könne und mithin auch letztere Verfassungsbestimmung bei Entscheidung der Beschwerde in Betracht kommen müsse, so kann dieser Anschauung keineswegs beigetreten werden, denn es ist gewiß durch die Bundesverfassung durchaus nicht ausgeschlossen, daß die Kantone in der Gewährleistung individueller Rechte, bezw. in der Beschränkung ihrer Staatsgewalt zu Gunsten der individuellen Freiheit weiter gehen, als dies durch die Bundesverfassung gefordert wird; vielmehr ist es den Kantonen völlig freigestellt, verfassungsmäßige Schranken der kantonalen Staatsgewalt aufzustellen, welche bundesrechtlich entweder überhaupt nicht oder doch nicht in gleichem Umfange bestehen und es enthalten denn auch die Kantonsverfassungen bekanntlich faktisch zahlreiche derartige Bestimmungen.

3. Art. 3 der Kantonsverfassung gewährleistet nun das Vereinsrecht und das Versammlungsrecht mit der Maßgabe, daß deren Ausübung keinen andern Beschränkungen als denjenigen des allgemeinen Rechtes unterliege. Demnach kann einem begründe-

ten Zweifel offenbar nicht unterliegen, daß objektiv das Recht, Vereine und Versammlungen zu bilden und sich in solchen zu betheiligen, keinen andern Beschränkungen unterworfen werden darf als denjenigen, welche überhaupt der Willensbethätigung der Einzelnen durch das allgemeine Recht gesetzt sind. Die Vereinigung mehrerer zu Vereinen oder Versammlungen darf also nur insofern verboten oder mit Strafe belegt werden, als dieselbe eine nach dem geltenden allgemeinen Rechte rechtswidrige, insbesondere strafbare Handlung involvirt. Dagegen besteht eine andere objektive Schranke des Vereins- und Versammlungsrechtes nicht; insbesondere dürfen Vereine nicht etwa deshalb verboten werden, weil die von ihnen verfolgten Bestrebungen, nach der Auffassung der Staatsbehörde, kulturwidrig oder unvernünftig sind u. dgl.

4. Seitens der beklagten Regierung ist aber im vorliegenden Falle gar nicht festgehalten worden, daß die von ihr verbotene Vereinigung eine rechtswidrige sei, wie sich zur Evidenz daraus ergibt, daß sie erklärt, der Vereinigung der einheimischen Verbindungsgenossen unter sich irgend welches Hinderniß nicht entgegensetzen zu wollen. Es kann sich daher nur fragen, ob die verfassungsmäßige Gewährleistung des Vereins- und Versammlungsrechtes sich, wie die beklagte Regierung behauptet, in subjektiver Beziehung nur auf die Staats- (Kantons- oder Schweizer-) Bürger oder höchstens etwa noch auf die im Kanton wohnenden Fremden beziehe, das heißt lediglich für diese Personen das Recht konstituieren, sich unter einander zu Vereinen und Versammlungen zu vereinigen, oder ob sie, wie die Rekurrenten behaupten, ohne eine solche subjektive Beschränkung gelte.

5. In dieser Beziehung kann nun vorerst die Anschauung der beklagten Regierung, daß überhaupt die in einer Staatsverfassung niedergelegten Grundsätze und Gewährleistungen, sofern nicht etwa das Gegentheil ausdrücklich ausgesprochen sei, allgemein nur für Staatsbürger und nicht auch für Ausländer gelten, nicht gebilligt werden. Denn es ist ein Grund durchaus nicht erfindlich, warum für die Auslegung der Staatsverfassung, welche ja lediglich das oberste grundlegende und mit besonderer Sanktion umgebene Gesetz des Staates ist, in dieser Richtung andere

Grundsätze als für die Auslegung jedes andern Gesetzes gelten sollten. Ist nämlich auch selbstverständlich, daß diejenigen Bestimmungen eines Staatsgrundgesetzes, welche die Organisation der Staatsgewalt und die Betheiligung der Bürger an der Ausübung staatlicher Funktionen regeln, auf Ausländer sich nicht beziehen können, so besteht dagegen durchaus kein Grund, anzunehmen, daß überhaupt alle in einer Verfassungsurkunde niedergelegten Rechtsätze, im Widerspruche mit allgemeinen Auslegungsregeln, nur dann auf Ausländer sollten bezogen werden dürfen, wenn dies ausdrücklich erklärt ist. Vielmehr ist hier, wie bei der Auslegung jedes andern Gesetzes, der Wille des Gesetzgebers im einzelnen Falle mit Rücksicht auf alle zu Gebote stehenden Interpretationsmomente festzustellen. Demnach kann denn aber sehr wohl, auch ohne ausdrückliche diesbezügliche Erklärung des Gesetzgebers der Schluß gerechtfertigt sein, daß einem in einer Verfassungsurkunde niedergelegten Rechtsatz vom Gesetzgeber allgemeine, nicht bloß auf die Staatsbürger beschränkte, Geltung habe beigelegt werden wollen und es kann zu diesem Schlusse häufig gerade die Natur und der Inhalt einer verfassungsmäßigen Disposition mit zwingender Nothwendigkeit führen.

6. Ist somit die Tragweite des Art. 3 der Kantonsverfassung mit Rücksicht auf alle maßgebenden Interpretationsmomente festzustellen, so kann für die Auslegung zunächst die Stellung dieses Artikels in dem „Staatsbürgerliche Grundsätze“ betitelten ersten Abschnitte der Verfassung keineswegs entscheidend ins Gewicht fallen. Denn, abgesehen davon, daß der Ausdruck „Staatsbürgerliche Grundsätze“ oder „Rechte“ nicht immer bloß im technischen Sinne gebraucht wird und vorliegend wohl nur deshalb als Titelfrubrik gewählt wurde, um den Gegensatz der mehr juristischen Grundsätze des 1. Abschnittes der Verfassung zu den volks- und staatswirtschaftlichen „Grundsätzen“ des 2. Abschnittes anzudeuten, so ist überhaupt festzuhalten, daß aus den Titelfrubriken eines Gesetzes, welche keine gesetzgeberische Anordnung enthalten, und denen daher Gesetzeskraft nicht zukommt, für sich allein ein Schluß auf Sinn und Tragweite der darunter enthaltenen einzelnen Gesetzesbestimmun-

gen nicht gezogen werden darf, da aus leicht begreiflichen Gründen der vom Gesetzgeber gewählte Titel den Inhalt der gesetzgeberischen Anordnungen häufig nicht vollständig deckt. Letzteres trifft denn auch im vorliegenden Falle, wie übrigens schon anlässlich der Verfassungsberathungen anerkannt wurde, zweifellos zu; denn es ist evident, daß manche der im ersten Abschnitte der Kantonsverfassung aufgestellten Rechtsätze nicht lediglich die rechtliche Stellung der Staatsbürger normiren, sondern vielmehr ganz allgemeine Geltung beanspruchen, d. h. die Staatsbehörden in allen Fällen, mögen nun dabei Inländer oder Ausländer betheiligt sein, verbinden wollen. Dies folgt z. B. in Betreff der in Art. 5 und 7 Abs. 4 der Kantonsverfassung ausgesprochenen Grundsätze, wonach die Todes- und die Kettenstrafe abgeschafft werden und Zwangsmittel zu Erzielung eines Geständnisses unzulässig sind, mit Nothwendigkeit aus dem Grund und Inhalt der betreffenden Vorschriften. Denn es ist klar, daß diese Prinzipien vom Gesetzgeber als Postulate der Gerechtigkeit und Humanität gedacht sind und als solche zu Bestandtheilen der allgemeinen Rechtsordnung, welche gleichmäßig auf alle Menschen Anwendung finden sollen und Niemandem gegenüber verletzt werden dürfen, haben erhoben werden wollen. Wenn die Regierung des Kantons Zürich dem gegenüber ausführt, daß diese und ähnliche verfassungsmäßige Grundsätze allerdings materiell auch den Ausländern zu gute komme, aber lediglich kraft internationaler Grundsätze, so ist darauf einfach zu erwidern, daß eben weil im heutigen internationalen Rechte der Grundsatz feststeht, daß auch der Ausländer als Rechtssubjekt anzuerkennen und zu schützen sei, angenommen werden muß, der Gesetzgeber habe bei Aufstellung verfassungsmäßiger Grundsätze, wie der eben angeführten und wie z. B. der Garantie der erworbenen Rechte, einen Unterschied zwischen In- und Ausländern nicht machen, sondern letztere in gleicher Weise wie die erstern schützen wollen.

7. Demnach muß die Entscheidung lediglich aus Wortlaut und Inhalt des Art. 3 der Kantonsverfassung selbst abgeleitet werden. Die Entstehungsgeschichte dieser Verfassungsbestimmung nämlich, auf welche von den Rekurrenten Bezug genommen worden ist,

ergibt bloß, was übrigens auch der Wortlaut der Verfassung unzweideutig zeigt, daß das Vereins- und Versammlungsrecht gegenüber dem frühern Rechte erweitert und die frühern spezialgesetzlichen Beschränkungen desselben beseitigt werden sollten, ohne dagegen für die Auslegung des fraglichen Artikels in der hier einzig in Frage stehenden Richtung erhebliche Momente aufzuweisen. Faßt man nun aber Wortlaut und Inhalt des Art. 3 ins Auge, so ergibt sich: Weder aus dem Wortlaute dieser Verfassungsbestimmung noch aus der Natur der durch dieselbe ausgesprochenen Gewährleistung kann der Schluß gerechtfertigt werden, daß es sich hier lediglich um ein *jus proprium* der Staatsbürger, d. h. um einen bloß zu Gunsten der Staatsbürger mit Ausschluß der Ausländer aufgestellten Rechtsakt handle; dagegen darf allerdings die durch den fraglichen Verfassungsartikel ausgesprochenen Gewährleistung nur auf Vereinigungen der Staatsbürger und Staatseinwohner unter sich, nicht auch auf Vereinigungen derselben mit im Auslande domizilirten Ausländern bezogen werden. Dies ergibt sich aus folgenden Momenten:

a. Der Wortlaut der Kantonsverfassung beschränkt das Vereins- und das Versammlungsrecht nicht auf Staatsbürger, sondern er statuiert dasselbe in ganz allgemeiner Fassung. Aus der Natur der fraglichen Rechte aber kann keineswegs gefolgert werden, daß dieselben nur den Staatsbürgern haben gewährleistet werden wollen. Denn wenn auch allerdings manche schweizerische und ausländische Verfassungen (vergl. z. B. Bundesverfassung Art. 56, Verfassung des Kantons Basellandschaft § 11, des Kantons Freiburg Art. 10, des Kantons Solothurn § 30, des Kantons Uri Art. 12, des Kantons Aargau Art. 15, im Fernern die preussische Verfassung § 30 u. s. f.) das Vereins- und Versammlungsrecht nur den Staatsbürgern gewährleisten, offenbar weil sie diese Rechte wesentlich als Mittel politischer Bethätigung betrachten, so ist doch prinzipiell festzuhalten, daß an sich das Recht des Individuums, sich mit andern zu Erreichung gemeinsamer Zwecke dauernd (in Vereinen) oder vorübergehend (in Versammlungen) zu vereinigen, mit dem Staatsbürgerrechte bezw. mit der Organisation und den Funktionen des Staates in keinem notwendigen Zusammenhange steht und nicht nur zu politischen

Zwecken sondern auch zu mannigfachen Zwecken anderer Art (wissenschaftlichen, gemeinnützigen u. s. w.) ausgeübt wird und daß somit die Beschränkung der verfassungsmäßigen Gewährleistung dieses Rechtes auf die Staatsbürger keineswegs aus der innern Natur desselben folgt. Wenn daher der in Frage stehende Art. 3 der zürcherischen Kantonsverfassung das Vereins- und Versammlungsrecht gewährleistet, ohne diese Gewährleistung ausdrücklich auf die Staatsbürger zu beschränken, so darf diese Beschränkung nicht als stillschweigend einverstanden subintelligirt, sondern es muß im Gegentheil gerade daraus, daß dieselbe nicht ausdrücklich rezipirt wurde, gefolgert werden, daß der Gesetzgeber sie nicht gewollt hat. Hiefür spricht denn auch der Umstand, daß Art. 3 cit. das Vereins- und Versammlungsrecht durchaus auf gleiche Stufe mit dem Rechte der freien Meinungsäußerung stellt, welches regelmäßig von den Verfassungen durchaus als ein vom Staatsbürgerrechte unabhängiges Individualrecht behandelt wird.

b. Dagegen ist allerdings festzuhalten, daß die verfassungsmäßige Gewährleistung des Art. 3 cit. nur die Vereinigungen von Staatsbürgern und Staatseinwohnern unter sich hat gewährleisten wollen. Es folgt nämlich einerseits aus dem fundamentalen Grundsatz, wonach die Verfassung eines Staates nur für das Territorium desselben gilt, daß der Gesetzgeber bei Aufstellung des Art. 3 der Kantonsverfassung keineswegs die Absicht haben konnte, den Bestand von Vereinen von im Auslande domizilirten Ausländern unter sich oder mit Inländern zu gewährleisten. Andererseits muß in gleicher Weise angenommen werden, daß auch das Versammlungsrecht nur für die Versammlungen von Inländern bezw. von Staatsbürgern und Staatseinwohnern habe garantirt werden wollen. Denn es erscheint gewiß als ausgeschlossen, daß der Staat die Polizeigewalt seiner Organe gegenüber von Ausländern, die überhaupt in keine dauernde Beziehung zu dem inländischen Staatswesen getreten und seiner Territorialhoheit für ihre Person nicht dauernd unterworfen sind, habe beschränken und Ausländern, die beispielsweise einer in ihrem Niederlassungsstaate verbotenen Vereinigung angehören, das verfassungsmäßige Recht habe einräumen wollen, sich auf

inländischem Territorium zu versammeln, und dadurch das Gesetz ihres Niederlassungsstaates zu umgehen, oder daß er im Auslande domizilirten Ausländern das Recht habe zusichern wollen, auf inländischem Territorium Volksversammlungen abzuhalten. Vielmehr ist anzunehmen, daß die verfassungsmäßige Gewährleistung neben den Staatsbürgern nur den dauernd der inländischen Territorialhoheit unterworfenen Ausländern zu gute komme. Besteht aber eine Beschränkung der inländischen Staatsgewalt zu Gunsten auswärts domizilirter Ausländer in der hier in Frage stehenden Richtung nicht, so kann dieselbe selbstverständlich auch nicht dadurch hergestellt werden, daß inländische Angehörige eine Vereinigung mit solchen eingehen und mit denselben zu einer Versammlung zusammentreten wollen.

II. Betreffend den Rekurs des G. Ziegler und Genossen.

8. Ist nach dem Ausgeführten der Rekurs des J. Obrist und Genossen als unbegründet abzuweisen, so muß selbstverständlich die gleiche Entscheidung auch für den Rekurs des G. Ziegler und Genossen Platz greifen; denn dieser beruht durchaus auf dem gleichen rechtlichen Fundamente, wie die Beschwerde des J. Obrist und Genossen. Wenn nämlich seitens des G. Ziegler und Genossen auch noch die Bestimmungen des Art. 1 der Niederlassungsverträge mit Frankreich und dem deutschen Reiche angerufen werden, so ist klar, daß hierauf hier überall nichts ankommen kann, da, von allem Andern abgesehen, die erwähnten Vertragsbestimmungen jedenfalls nur von Angehörigen Frankreichs und des deutschen Reiches bzw. von diesen Staaten selbst, nicht aber von den Rekurrenten angerufen werden könnten. Bei dieser Sachlage erscheint es denn auch als überflüssig, die Frage, ob diese Rekurrenten zum Rekurse überhaupt legitimirt seien, zu untersuchen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs des J. Obrist und Genossen wird als unbegründet abgewiesen; ebenso derjenige des G. Ziegler und Genossen.

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Staatsverträge der Schweiz mit dem Auslande.

Traités de la Suisse avec l'étranger.

Auslieferung. — Extradition.

Vertrag mit Frankreich vom 15. Juni 1869.

Traité avec la France du 15 Juin 1869.

63. Arrêt du 17 Septembre 1881 dans la cause Jacquet.

Par note du 20 Août 1881, l'Ambassade de France en Suisse a réclamé l'extradition du nommé Jacquet (Marie-Léon), dit Desseaux, dit Briant, né à Reims, Marne, âgé de 43 ans, négociant, actuellement détenu à Genève.

A cette note est joint un mandat d'arrêt décerné le 10 Août 1881 par le Juge d'Instruction de l'Arrondissement de Marseille, requérant l'arrestation du prédit Jacquet, comme inculpé:

1° De s'être, à Marseille, en 1880, en employant des manœuvres frauduleuses pour persuader l'existence de fausses entreprises, ou pour faire naître l'espérance d'un succès, fait remettre: par les sieurs Mouret et Molle, une somme de 203 fr., par le sieur Fleury, une somme de 123 fr., et par le sieur Galland, une somme de 203 fr. — et d'avoir ainsi escroqué partie de la fortune d'autrui;

2° De n'avoir pas, dans les trois jours dès la cessation de ses paiements, fait la déclaration exigée par les articles 438 et 439 du Code de Commerce;