

B o t s c h a f t

des

Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend
den Kompetenzkonflikt wegen der Auslieferung der Frau
Limosin.

(Vom 1. Juli 1870.)

Tit. I

Die Regierung des Kantons Freiburg bringt mit Memorial vom 23. April abhin nach Anleitung des Art. 74, Ziff. 17 Litt. a der Bundesverfassung einen Kompetenzkonflikt vor Ihre hohe Behörde, welcher sich zwischen ihr und dem Bundesrathe in Auslieferungssachen erhoben hat. Die Fragen, welche Ihnen zur Entscheidung vorgelegt werden, haben eine prinzipielle Bedeutung und sollen für die Zukunft die Norm festsetzen, wie in Auslieferungsfragen zwischen der Schweiz und solchen Staaten, mit welchen wir internationale Verträge über diese Materie abgeschlossen haben, zu verfahren sei.

Veranlassung zu diejem Konflikte gab eine Witwe Anna Corinne Limosin, geb. Merlet, gewesene Posthalterin zu Menneçon (Frankreich), welche durch die französischen Gerichte wegen Unterschlagung und Oeffnung von der Post anvertrauten Briefen verurtheilt worden war. Am 1. Februar 1870 langte von der französischen Gesandtschaft, gestützt auf ein beigelegtes gerichtliches Strafurtheil, das Auslieferungsgesuch ein, welchem der Bundesrath glaubte entsprechen zu müssen, weil das Ver-

gehen, wegen dessen die Angeklagte verurtheilt war, im Vertrage aufgezählt ist und alle übrigen nöthigen Requisite vorhanden waren, die das Auslieferungsgesuch als ein vertragsgemäß vollkommen begründetes erscheinen ließen. Die Einladung an die Regierung von Freiburg, die dort verhaftete Witwe Limosin an die französischen Behörden auszuliefern, erregte bei dem Staatsrathe Bedenken, einerseits, weil er glaubte, für sich das Recht in Anspruch nehmen zu können, darüber zu urtheilen, ob die Auslieferung gestattet werden solle, ob der Vertrag auf dieses Individuum anwendbar und ob die Bedingungen des Vertrages erfüllt seien, und andererseits, weil der Vertrag auf das vor der Inkrafttretung des Vertrages begangene und beurtheilte Vergehen keine Anwendung habe, indem sonst eine Verletzung des Grundsatzes eintrete, daß die Gesetze nicht rückwirkende Kraft haben sollen.

Ungeachtet einer weitläufig geführten Korrespondenz war eine Ausgleichung der Ansichten nicht erhältlich, weswegen der Bundesrath in die Lage versetzt wurde, die Auslieferung der Witwe Limosin unter Exekutionsandrohung bei der Regierung von Freiburg zu verlangen, welcher Aufforderung der Staatsrath endlich am 3. April nachkam, freilich nur unter Protestation und mit Vorbehalt der Beschwerdeführung bei der schweiz. Bundesversammlung. Würde der Zusammentritt der eidgenössischen Räthe nahe bevorstehend gewesen sein, so hätten wir uns ganz gut dazu verstehen können, dem Wunsche der Regierung von Freiburg zu entsprechen und den status quo beizubehalten, bis nach der Schlußfassung der Bundesversammlung. Da dieses aber nicht der Fall war und wir der Ansicht waren und noch sind, nur inner den Schranken unserer Kompetenzen gehandelt zu haben, so wollten wir nicht schon beim ersten Falle, der nach dem neuen Vertrage zu behandeln war, dem mitkontrahirenden Staate gegenüber die Erklärung abgeben, wir seien dermalen außer Stande, jeinem vollkommen begründeten Begehren zu entsprechen. Unter der Herrschaft des Vertrages vom 18. Juli 1828 über verschiedene gerichtliche und polizeiliche Verhältnisse haben sich eine solche Menge von Schwierigkeiten ergeben, daß man zufrieden sein konnte, durch die im letzten Jahre abgeschlossenen neuen Verträge eine feste Regelung erzielt zu haben. Um so weniger würde es sich gerechtfertigt haben, wenn wir unsererseits die Vollziehung dieser Verträge damit begonnen hätten, statt einen Vertrag loyal zu halten, unstichhaltige Einwendungen entgegenzusetzen. Wir konstatiren an dieser Stelle mit Vergnügen, daß seither, bis jetzt wenigstens, auch nicht ein einziger Anstand sich gezeigt hat.

Bevor wir auf die Postulate der Regierung von Freiburg näher eintreten, müssen wir uns erlauben, einen kurzen Ueberblick über die ganze Entwicklung dieser Angelegenheit zu geben. Wir finden uns um so eher hiezu veranlaßt, weil diese Auslieferungsangelegenheit zur Zeit

in einem Theil der Presse eine einläßliche Besprechung gefunden hat, freilich zum Theil bei mangelhafter Kenntniß der sachlichen Verhältnisse und mit allzustark hervortretendem Interesse für eine romantische Heirathsgeschichte, von welcher auch die Regierung von Freiburg mit Recht sagt, daß diese eine dem Auslieferungsgesuch total fremde Frage sei, welche durchaus keinen Einfluß auf die Lösung derselben ausüben könne.

Witwe Limosin bekleidete die Stelle einer Posthalterin zu Menneton, in Frankreich, in welcher Eigenschaft sie während mehreren Jahren sich fortgesetzt der Verletzung des Briefgeheimnisses schuldig machte, welche Handlungsweise laut den gerichtlichen Verhandlungen in einem gewissen Zusammenhange mit ihrem unordentlichen Privat- und amtlichen Leben gestanden ist. Durch besondere Protektion ist es ihr indessen gelungen, sich längere Zeit einer strafrechtlichen Untersuchung zu entziehen, obwohl sich gegen das Postbureau in Menneton ein allgemeines Mißtrauen geltend machte. Endlich wurden die Klagen so laut und allgemein, daß ein gerichtliches Einschreiten gegen sie geboten war. Das Urtheil vom 27. November 1868 erklärte sie bezüglich mehrerer eingeklagter Amtspflichtverletzungen schuldig und diktirte ihr eine Strafe von sechs Monaten Gefängniß. Gegen dieses erstinstanzliche Erkenntniß wurde vom Staatsanwalt und von der Berurtheilten Appellation eingelegt. Statt die Verhandlungen vor der Appellationsinstanz abzuwarten, flüchtete sich die Witwe Limosin in Begleit eines viel jüngern Landzmannes, Herrn Henri Tourangin, Sohn eines französischen Untersuchungsrichters, in die Schweiz, wo sie in verschiedenen Kantonen umherzogen, um einen Geistlichen aufzusuchen, der die vorhabende Ehe einsegnen würde. Obwohl in Frankreich die Eingehung einer Ehe keinen besondern Schwierigkeiten begegnet, so würden diese Verlobten doch aus verschiedenen Ursachen in ihrem Vaterlande nicht zum Ziele gekommen sein, daher sie ihren Zweck in der Schweiz zu erreichen suchten. Als die Eltern Tourangin von diesem Vorhaben Kenntniß erhielten, reizten sie ihrem Sohne nach, um wo möglich denselben von seinem Entschlusse abzubringen. Sie wandten sich zu diesem Zwecke an die in der Schweiz akkreditirte französische Gesandtschaft, wo sie einen Protest gegen diese nach ihrer Ansicht gesetzlich unzulässige Ehe erhoben. Sie verbanden damit das Gesuch, es möchte dieser Protest dem Sohne mitgetheilt und derselbe eingeladen werden, nach Hause zurückzukehren. Die Gesandtschaft unterstützte dieses Begehren bei dem Bundesrath. Nachdem unser Justiz- und Polizeidepartement den Aufenthalt der Brautleute ausgemittelt hatte, ließ es dem jungen Tourangin die verlangten Eröffnungen machen. Da dieser aber dem Präfecten in Martinach (Wallis) erklärt hatte, seine beabsichtigte Verheirathung nicht aufgeben zu wollen, so wurde diese Antwort durch den Bundesrath der französischen Gesandtschaft und später noch anderweitig mitgetheilt, und zwar mit dem Bei-

fügen, daß der Bundesrath keine Veranlassung habe, in dieser Heirathsangelegenheit seine Intervention eintreten zu lassen. Wir verweisen übrigens bezüglich der nähern Angaben auf unser Schreiben an die Regierung von Freiburg d. d. 26. März 1870.

Am 9. März 1869 fand dann auch wirklich in Lentenach, Kts. Freiburg, die Einsegnung der Ehe durch den dortigen Pfarrer statt, worauf Beide sich in den Kanton Waadt zurückzogen, wo sie jedes mit einer Aufenthaltsbewilligung, auf seinen Namen versehen, sich noch aufhielten, als gerade ein Jahr später das Auslieferungsgesuch gegen Wittve Limosin einlangte.

Am 1. Februar 1870 nämlich kam dieses Auslieferungsgesuch der französischen Gesandtschaft gegen Witwe Limosin ein, und sofort begannen auch auf unserm Justiz- und Polizeidepartement die Erkundigungen, ob dieselbe werde verhaftet und ausgeliefert werden. Da sich dieses Departement überzeugen mußte, daß es sich von befreundeter Seite darum handle, eine allfällige Verhaftung und Auslieferung der Angeklagten zu vereiteln, so säumte es nicht, dem Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Waadt durch Telegramm den Auftrag zur Verhaftung der Wittve Limosin zu geben. Obwohl diese Amtsstelle auch ihrerseits auf dem nämlichen Wege den Präfekten von Bayerne mit der Ausführung beauftragte, so hatte bei der Ankunft der waadtländischen Polizei die Gesuchte in Begleit ihres Geliebten sich dennoch bereits auf die Flucht begeben, da sie laut Bericht des Polizeidepartements in Lausanne von der bevorstehenden Verhaftung in Kenntniß gesetzt worden waren. Aus dem Bericht des gleichen Departements ist auch zu entnehmen, daß Tourangin und seine Gefährtin die Verhaftung der letztern auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Vertrages schon einige Zeit vorausgesehen haben müssen und auf den Eintritt dieses Falles gewisse Drohungen austießen, welche das Polizeidepartement von Waadt veranlaßt hatten, einige Vorsichtsmaßregeln zur Sicherung der Verhaftung anzuordnen. Am 3. Februar vernahm dann unser Justiz- und Polizeidepartement durch den Advokaten Herrn Pellis und Herrn Pfarrer Mantel, daß die Wittve Limosin sich im Pfarrhause zu Lentenach versteckt halte, worauf unser genanntes Departement der Polizeidirektion von Freiburg den Auftrag gab, die Verhaftung dieser Person anzuordnen. Da das Departement keine eigenen Angestellten zur Ausführung seiner Befehle hat, so muß es die kantonalen Polizeistellen in Anspruch nehmen und es dem Takt und der Einsicht derselben überlassen, die jeweiligen für den konkreten Fall nöthigen Anordnungen zu treffen. Wenn die Polizeidirektion von Freiburg die Taktlosigkeit beging, den Herrn Pellis und den Bruder des Herrn Tourangin bei der Verhaftung mitwirken zu lassen, so geht dies auf ihre alleinige Rechnung, das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat weder mit Herrn Pellis noch mit

den Anwälten der Witwe Limosin sich je über zu ergreifende Maßregeln besprochen, noch denselben irgendwelchen Einfluß auf den Gang der Angelegenheit gestattet, obwohl es von diesen Herren mehr Besuche hatte, als ihm gerade lieb war. Wenn Herr Bellis nach seiner Anzeige mit Grund vermuthen konnte oder wenn er bei diesem Anlaße auf der Kanzlei des Justiz- und Polizeidepartements auch vernommen haben sollte, daß man die Gesuchte (was sich übrigens von selbst verstand) an dem Orte werde verhaften lassen, wo sie sich versteckt hielt, so hätte ihm dieses noch keineswegs die Berechtigung gegeben, der Polizeidirektion des Kantons Freiburg seine Beihilfe anzubieten, wie es der letztern auch gut angestanden wäre, dem Herrn Bellis zu bemerken, daß man seine Einmischung weder wünsche noch bedürfe.

Nachdem die Anzeige von der vollzogenen Verhaftung eingelangt war, richtete der Bundesrath am 4. Februar an die Regierung von Freiburg in der ganz gewöhnlichen Form die Einladung, die Witwe Limosin an die französischen Behörden auszuliefern, unter Beilegung eines Auszuges des Strafurtheils und unter Citation des in Anwendung kommenden Artikels des neuen Auslieferungsvertrages.

Die Regierung von Freiburg erhob aber die oben angeführten Einwendungen, die zu einer einläßlichen Korrespondenz und zu dem Konflikte führten, dessen Entscheidung nunmehr Ihnen zusteht. Wir können uns füglich enthalten, Näheres aus dem Schriftenwechsel herauszuheben, da die Regierung von Freiburg in ihrer Denkschrift die ganze Korrespondenz abgedruckt hat, wobei wir nur bemerken, daß, wenigstens in der deutschen Ausgabe, mehrere Unrichtigkeiten und sinnstörende Fehler vorkommen.

Bevor wir jedoch zur nähern Besprechung der Ihrem Entscheide unterstellten Postulate schreiten, müssen wir noch eines Umstandes erwähnen, der zwar in der gewechselten Korrespondenz eine weniger hervorragende Rolle spielt, als ihm zur Zeit der öffentlichen Besprechung dieser Angelegenheit eingeräumt worden ist. Wir meinen die Heirathsangelegenheit des Herrn Henri Tourangin und der Witwe Limosin.

Die französische Gesandtschaft hatte ihrem Auslieferungsbegehren die Bemerkung angehängt, daß eine schnelle Vollziehung der Auslieferung der Witwe Limosin geeignet sein könnte, die projektirte Ehe zwischen den genannten Personen zu verhindern. Diese dem Gesuch ganz fremde Beimischung können wir uns nur durch zwei Umstände erklären. Einerseits wird sich die Gesandtschaft des gerade ein Jahr vorher gegen die Eingehung dieser Ehe erhobenen Protestes erinnern haben und andererseits ist ihr offenbar nicht bekannt gewesen, daß diese Ehe zur Zeit des Auslieferungs-gesuches längst eine vollzogene Thatsache und also nicht mehr zu verhindern war. Obwohl der Bundesrath

schon im Jahre 1869 genügend sich erklärt hatte, daß er sich in diese Heirathsgeschichte gar nicht einmische, und auch dieses Mal diese Zugabe als gänzlich irrelevant betrachtete, so dürfte es doch nicht als unpassend angesehen werden, daß auch diese Stelle der Note der französischen Gesandtschaft der Regierung von Freiburg zur Kenntniß gekommen ist, und zwar mit Rücksicht auf die sonderbare Art und Weise, wie diese Ehe im Kanton Freiburg zu Stande gekommen ist und mit Rücksicht auf die Verhandlungen, zu denen dieselbe Veranlassung gegeben hat. Würden dergleichen Anbringen bei der Bewilligung der Auslieferung auch nur im entferntesten einen Einfluß geübt haben, so ließe es sich allerdings nicht rechtfertigen. Daß dem aber nicht so ist, ergibt sich hinlänglich klar daraus, daß der Auslieferungsauftrag ausdrücklich nur auf Art. 1, Ziff. 32 des Vertrages gestützt wurde und der besagten Stelle anläßlich nur als eine im bereits angedeuteten Sinne gemachte Bemerkung der Gesandtschaft erwähnt wurde.

Während nämlich der Konflikt zwischen dem Bundesrathe und der Regierung von Freiburg über die Auslieferungsfrage sich fortspann, beschäftigte die Eheangelegenheit die kantonalen Behörden von Freiburg. Obwohl der Bischof in Freiburg, wie früher derjenige von Wallis, den Geistlichen unterjagt hatte, den Herrn Henri Tourangin und die Witwe Limosin ehelich zu verbinden, gehorchte dennoch Herr Pfarrer Mantel diesem Befehle nicht. Herr Henri Tourangin zitierte nun im Monat März laufenden Jahres den Herrn Pfarrer Mantel vor Gericht, um ihn anhalten zu lassen, eine Bescheinigung über die stattgehabte Verehelichung aus dem Ehebuche auszustellen. Herr Pfarrer Mantel weigerte sich aber dessen, da er in das Zivilstandsregister keinen Eintrag gemacht und somit auch die gewünschte Bescheinigung nicht ausstellen könne; es habe wohl eine Einsegnung der Verlobnisse, aber keine Verehelichung stattgefunden. Das erste und zweitinstanzliche Gericht erklärten sich inkompetent, in Sachen zu entscheiden. Hierauf gelangte Herr Henri Tourangin an den Staatsrath mit dem Gesuche, es möchte Herr Pfarrer Mantel angehalten werden, die stattgehabte Verehelichung in das Zivilstandsregister einzutragen und hierüber ein Certificat auszustellen. In dieser Instanz traten nun die Eltern Tourangin als Intervenienten auf und erneuerten ihren Protest: es handle sich hier um eine persönliche Statusfrage von Franzosen, deren Entscheidung vor die französischen Gerichte gehöre; wenn aber auch die freiburgischen Behörden entscheiden wollten, so stehe jedenfalls nach Verfassung und Befehl dem Staatsrathe in dieser Matrimonialsache kein Entscheidungsrecht zu, sondern eher den Gerichten. Der Staatsrath trat mit den Eltern Tourangin in keine Relation, sondern entschied, es habe Herr Pfarrer Mantel die Ehe in das Zivilstandsregister einzutragen, welchem Auftrage derselbe nach einigem Zaudern Folge leistete. Gegen diesen Ent-

scheid. des. freiburgischen Staatsrathes erhoben die Eltern Tourangin Beschwerde bei dem Bundesrathe und stellten das Gesuch, es möchte der angefochtene Entscheid als im Widerspruche mit der Bundes- und Kantonsverfassung und den freiburgischen Gesetzen, sowie mit den zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossenen Verträgen erklärt und die gemachte Eintragung als null und nichtig erklärt werden.

Die Beschwerdeführer stützten ihre Opposition vorerst auf die Behauptung, daß die angebliche Ehe gegen die Vorschriften der maßgebenden französischen Gesetze und namentlich ohne Aufgebot und entgegen der berechtigten Einsprache der Eltern erfolgt sei; Hr. Pfarrer Mantel sei nicht in der Stellung gewesen, eine gültige Ehe einzusegnen zu können; er selbst habe auch anerkannt, daß weder rechtlich noch faktisch eine gültige Ehe existire, somit habe der Staatsrath von Freiburg die Eintragung einer nicht existirenden Ehe, und zwar in ganz inkompetenter Stellung befohlen.

Der Bundesrath hat, konsequent mit der in dieser Heirathsfrage von Anfang an eingenommenen Stellung, nicht finden können, daß die Bundesverfassung oder Bestimmungen der schweizerischen-französischen Verträge verletzt seien, und hat daher seine Intervention abgelehnt. Einzig die Frage, ob Vorschriften der kantonalen Verfassung über die Trennung der Gewalten verletzt worden seien, hätte ihm einen Anhaltspunkt zur Einholung einer Antwort der Regierung von Freiburg geben können. Da aber Beschwerden dieser Art zuerst an den Großen Rath, welchem in erster Linie die Oberaufsicht über die Handhabung der Verfassung übertragen ist, gebracht werden müssen, so verwies der Bundesrath die Beschwerdeführer an diese Behörde. Ob nun diese Heirathsfrage hiermit ihre definitive Erledigung gefunden, oder ob sie in irgend einer Weise wiederkehren wird, wollen wir dahin gestellt sein lassen. Obwohl dieselbe theilweise gleichzeitig mit der Auslieferungsfrage auf der Bühne war, so steht sie doch mit derselben in keiner rechtlichen Beziehung. Die Auslieferungsfrage mußte einzig und allein nach den Vorschriften des Vertrages geprüft werden, und auf diesem Boden kann es nicht dem geringsten Zweifel unterliegen, daß das Begehren Frankreichs vollkommen begründet ist und demselben entsprochen werden mußte. Motiven nachzufragen, welche allfällig auf ein rechtlich begründetes Auslieferungsbegehren auch noch eingewirkt haben könnten, ist nicht zulässig. Wollte man umgekehrt bei der Stellung von Auslieferungsbegehren von unserer Seite uns noch zumuthen, die Versicherung hinzuzufügen, daß keine Privatinteressen mit im Spiele seien, so würden wir ein solches Ansuchen entschieden von der Hand weisen. Uebrigens hat Frankreich seit dem Inkrafttreten des neuen Vertrages viele solche Begehren gestellt, die unter dem alten Vertrage nicht hätten berücksichtigt werden müssen. Andererseits sind auch von uns solche Gesuche an Frankreich abgegangen.

Nachdem nun in der bisherigen Darstellung der Verlauf der An= gelegenheit nicht nur in der Auslieferungsfrage, sondern auch bezüglich der Heirath gegeben worden ist, wollen wir zur Prüfung der Schluß= begehren der Regierung von Freiburg schreiten.

I. Das erste Begehren lautet :

„daß es Sache der Kantone sei, die Auslieferungsbegehren zu „prüfen; welche ihnen durch den Bundesrath übermacht werden, und „denselben zu entsprechen oder sie zu verweigern, je nachdem diese Be= „gehren mit den Verträgen übereinstimmen oder nicht.“

II. Und zusammenhängend damit wird gefolgert: -

„daß der Bundesrath das Recht habe, Kenntniß zu nehmen von „den Entscheiden der Kantone und sie zu ändern, wenn sie im Wider= „spruche mit den Verträgen stehen, unter Vorbehalt des Rekurses an „die Bundesversammlung, wenn der Kanton dafür hält, der Entscheid „des Bundesrathes sei nicht rechtlich begründet.“

In diesen zwei Begehren liegt der Schwerpunkt des Konfliktes. Wir haben in unserer Korrespondenz mit dem Staatsrathe von Freiburg unsere abweichende Ansicht zu begründen versucht, und können im All= gemeinen auf dieselbe verweisen. Inzwischen wird es am Platze sein, wenn wir dieselbe in ihren Grundzügen nochmals darlegen.

Unter der Herrschaft der frühern Bundesverfassung konnte die Tag= szung solche Verträge nur als Mandatar der Kantone abschließen; die= jenigen Kantone, welche der eidgenössischen Behörde keine Vollmacht ausstellten, auch in ihrem Namen einen Vertrag zu unterzeichnen, wur= den nicht als Mitkontrahenten betrachtet und konnten weder Rechte noch Pflichten aus einem solchen Vertrage für sich ableiten. In diesem Sinne wurden auch von den jezigen Bundesbehörden die in früherer Periode abgeschlossenen Verträge angesehen und gehandhabt, immerhin aber in dem Sinne, daß auch die vertragsschließenden Kantone den amt= lichen Verkehr mit auswärtigen Staatsregierungen oder ihren Stellver= tretern in Auslieferungsangelegenheiten nur durch Vermittlung des Bundesrathes (Art. 10 der Bundesverfassung) pflegen sollen. Ferner wurden die Verfügungen der Kantone der Aufsicht des Bundesrathes unterstellt, der sich einer Auslieferung widersetzen oder dieselbe ver= langen oder anordnen kann, wenn die daheringe Entschliessung die inter= nationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen würde. Die näm= lichen Grundsätze wurden auch festgehalten, wenn keine Verträge vor= handen waren. Erst was darüber hinaus lag, wurde in den Bereich der Kantone verwiesen. So sprach sich der Bundesrath in seinem Ge= schäftsberichte für das Jahr 1849 aus.

Die Regierung von Freiburg beruft sich mit Unrecht zu Gunsten ihrer Ansicht auf diesen Bericht. Wenn man die ganze Auseinander=

setzung des Bundesrathes ins Auge faßt, so wird sofort klar, daß die geführte Argumentation ganz in unserm Sinne aufzufassen ist. Es wird gesagt: „Es entstand bei den Auslieferungsfragen natürlich die Frage, ob die Anwendung der mit auswärtigen Staaten abgeschlossenen Verträge in den Befugnissen und Obliegenheiten der eidgenössischen Behörden oder in denjenigen der Kantone liege. Da die Auslieferungsverträge, welche in Zukunft mit auswärtigen Staaten abgeschlossen werden, nach Art. 8 und 90, Ziff. 8 der Bundesverfassung ausschließlich zu den Rechten des Bundes gehören, so beschlägt die Frage nur diejenigen bestehenden Auslieferungsverträge, welche nicht mit der Eidgenossenschaft, sondern mit einer gewissen Anzahl von Kantonen abgeschlossen worden sind“; — und hierauf werden dann gegenüber dem Verfahren unter den alten Vororten diejenigen Einschränkungen angeführt, welche in Bezug auf die alten Verträge in Zukunft maßgebend sein sollten und welche die Regierung von Freiburg mit Unrecht auch für den neuen Auslieferungsvertrag mit Frankreich glaubt anrufen zu können. Die Bundesversammlung hat weder damals noch später die Ansichten des Bundesrathes verworfen, sondern denselben einfach beauftragt, einen Gesetzentwurf vorzulegen, betreffend die Auslieferung von einem Kanton an den andern, sowie der Schweiz an das Ausland, und umgekehrt. Das erstere Gesetz ist schon längstens erlassen; für das letztere zeigte sich kein praktisches Bedürfniß mehr, da in den seither mit einer Reihe von Staaten abgeschlossenen Auslieferungsverträgen das Nothwendige geregelt ist und ernstliche Anstände zwischen dem Bundesrath und einer Kantonsregierung keine vorkamen. Wenn auch in der ersten Zeit nach 1848 eine feste Norm für die Uebermittlung der verträgsmäßigen Auslieferungsgesuche den Kantonen sich noch nicht gebildet hatte und man auf verschiedene Ausdrucksweisen stößt, wie z. B.: „es ist dieses Auslieferungsgesuch der Regierung von . . . mit Hinweisung auf den mit . . . verabredeten Auslieferungsvertrag, dem der Kanton . . . auch beigetreten ist, empfehlend mitzutheilen“; oder: „es sind die bezüglichen Aktenstücke der Regierung von . . . zuzustellen, mit dem Ansuchen, die verlangte Auslieferung zu bewilligen“, oder: „es sei die Regierung von . . . um Verhaftung und Auslieferung anzugehen“, — so würde es doch dem Staatsrathe von Freiburg schwerlich gelingen, einen einzigen Fall zu zitiren, in welchem in einem Auslieferungsgesuch eines Vertragsstaates in derjenigen Weise verfahren worden wäre, wie jetzt beansprucht wird, d. h. daß der Bundesrath das auf diplomatischem Wege empfangene Begehren einfach einer Kantonsregierung mit dem Gesuche übermittelt hätte, um dasselbe zu würdigen, einen Entschluß zu fassen und denselben dem Bundesrathe mitzutheilen.

Wir begegnen aber bald einer bestimmten Praxis, wonach der Bundesrath solche Auslieferungsgesuche formell und materiell von sich

aus prüfte und nach Wichtigfinden an den betreffenden Kanton die Einladung richtete, die verlangte Auslieferung zu vollziehen. Wenn dieses Verfahren schon bezüglich solcher Begehren Platz griff, welche nach den alten Verträgen behandelt werden mußten, und zwar in vielen hundert Fällen ohne allen Anstand und ohne alle Reklamation, so läßt sich das gleiche Verfahren gewiß auch in Bezug auf die neuern Verträge und speziell auf den neuesten Vertrag mit Frankreich anwenden.

Die Bundesverfassung reservirt dem Bunde allein das Recht, Verträge mit dem Auslande abzuschließen, und zwar für sich und in eigenem Namen, und nicht als bloßer Mandatar der Kantone, wie unter dem frühern Bundesvertrag. Das Abschließen von Staatsverträgen mit dem Auslande ist Bundesache; die internationalen Verträge werden von der Bundesversammlung geprüft und ratifizirt, ohne daß die kantonalen Behörden irgend eine Einwirkung haben, immerhin unter der Restriktion, daß in Materien, wo den Kantonen gewisse Rechte durch die Bundesverfassung garantirt sind, dieselben nicht verletzt werden dürfen, worauf z. B. bezüglich der Dhmgeldfrage in dem Vertrage mit Frankreich vom Jahre 1864 Rücksicht genommen wurde. In andern Materien, wie z. B. bei Niederlassungsverträgen, wo die Kantone das Recht besitzen, selbst bei Schweizerbürgern gewisse Requisite zu verlangen, steht ihnen auch das Recht der Prüfung zu. Wenn z. B. Ausländer aus einem Vertragsstaat sich behufs der Niederlassung präsentiren, so haben die betreffenden Kantone in erster Linie zu untersuchen, ob er nicht durch ein Strafurtheil als ehrlos erklärt sei, und erst wenn über Verletzung des Vertrages geklagt wird, tritt die Prüfung des Bundesrathes ein, während ihnen das Recht nicht mehr zusteht, zu erklären, sie gestatten einem französischen Bürger einzig aus der Ursache, weil er Jude sei, die Niederlassung nicht.

In zentralisirten Materien dagegen und in solchen, wo keine speziellen Rechte der Kantone mit in Frage kommen, wie dieses bei Auslieferungsverträgen der Fall ist, steht es dem Bunde frei, den Inhalt der Verträge nach eigener Machtvollkommenheit zu gestalten und die Auslegung und Anwendung derselben von sich aus an die Hand zu nehmen. Man wendet zwar ein, die Strafgerichtsbarkeit und die Fremdenpolizei stehen bei den Kantonen. Wir bestreiten dieses nicht, aber man muß diesen Sätzen eine richtige Auslegung geben. Was die Strafjurisdiktion anbetrifft, so kommt dieses Recht der Kantone hier nicht in Betracht; nach wie vor bleibt ihnen unbenommen, Vergehen, die von In- und Ausländern auf ihrem Gebiete verübt wurden, nach den eigenen Strafgesetzen zu behandeln; auch das Recht, eigene Angehörige, die im Auslande gewisse Verbrechen begangen haben, zur Rechtsenschaft zu ziehen, wird ihnen nicht angetastet; dagegen haben sie keine Strafsjurisdiktion über einen Ausländer, der sich bloß in unser Land geflüchtet, aber da

keiner Gesetzesverletzung sich schuldig gemacht hat. Was die Polizeihohheit der Kantone anbelangt, so gehört die Fremdenpolizei allerdings zu den Souveränitätsrechten der Kantone, soweit sie nicht beschränkt ist. Aber schon der Art. 57 der Bundesverfassung enthält eine solche Einschränkung.

Wie aber der Bund solche Fremde aus der ganzen Schweiz, oder aus dem Gebiete einzelner Kantone wegweisen kann, welche die äußere oder innere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, so kann er sich auch in einem Vertrage gegenüber einem ausländischen Staate verpflichten, seine flüchtigen Verbrecher nicht auf Schweizergebiet aufzunehmen, sondern sie zu verhaften und auszuliefern.

Wenn also schon die Materie eines Auslieferungsvertrages der Art ist, daß der Bund frei nach seinem Ermessen dieselbe mit dem Mitkontrahenten regeln kann; wenn die Eidgenossenschaft als solche einen für die ganze Schweiz gültigen Vertrag abschließt, und sich dem andern Theil gegenüber verpflichtet, so liegt es schon in der Natur der Sache, daß sie bei Auslegung und Anwendung eines solchen Vertrages ein maßgebendes Wort mitzusprechen hat und es nicht 25. Regierungen anheimgegeben werden kann, über die Handhabung des Vertrages zu verfügen. Die Regierung von Freiburg, wenn sie sich auch das Recht gewahrt wissen will, darüber zu entscheiden, ob einem Auslieferungsbegehren Folge gegeben werden soll oder nicht, will doch andererseits zugeben, daß der Bund Kenntniß von den Entscheiden der Kantone nehmen und sie ändern könne, wenn sie im Widerspruche mit den Verträgen stehen, immerhin aber unter dem Vorbehalte der Weiterziehung des Bundesrätlichen Entscheides, wenn der Kanton dafür hält, der diesfällige Entscheid sei nicht begründet. Wir halten aber umgekehrt dafür, es hieße die Stellung des Bundesrathes verrücken, wenn man ihm in erster Linie bloß die Rolle eines Uebermittlers und erst sekundär die Stelle eines Mitredenden anweisen würde. Der Vertrag mit Frankreich, wie die meisten andern Auslieferungsverträge, setzen diplomatischen Verkehr voraus, d. h. wenn ein schweizerischer Verbrecher sich auf französischen Boden flüchtet, so ist das französische Ministerium um die Auslieferung anzugehen, und wenn ein französischer Uebelthäter auf schweizerischem Boden betroffen wird, so hat der diplomatische Agent Frankreichs sich an den Bundesrath zu wenden, wobei es gar nichts darauf ankommt, in welchem Kantone der Flüchtige sich befindet; es kommt das schweizerische Gebiet als Staatsgebiet und nicht in seiner Abgrenzung nach Kantonen in Betracht. Diese Abgrenzung ist eine innere Einrichtung, und es ist Sache der eigenen Konstituierung, zu bestimmen, welche Rechte und Befugnisse den einzelnen Gliedern des Bundesstaates zustehen. Wir hatten nun dafür, wenn der Bund die Kantone bei der Abschließung des Vertrages jeder Mitwirkung enthoben, und er nur über ihm zustehende Materien verfügt hat, so können die Kantone bei der Exeku-

tion des Vertrages nicht wieder plötzlich in den Vordergrund treten, um über die im Vertrage vom Bunde übernommenen internationalen Verpflichtungen abzusprechen. Es wäre dieses nicht nur eine Anomalie, sondern geradezu ein Rückschritt. Schon beim Bestande des alten französischen Vertrages hat der Bundesrath jeweilen bei jedem Auslieferungsbegehren dasselbe geprüft, und ebenso verfährt er beim neuen Vertrage. Er untersucht, ob die vertragsmäßigen Voraussetzungen der Auslieferung vorhanden seien, ob ein nach den Gesetzen beider Vertragsstaaten strafbares und im Auslieferungsvertrage vorgesehenes und nicht verjährtes Verbrechen vorliege, sowie, ob das Auslieferungsgesuch den Anforderungen entspreche. Findet er alle Bedingungen erfüllt, so richtet er an den betreffenden Kanton die Einladung, dem Begehren Folge zu geben. Erachtet er aber das Gesuch als nicht begründet, so lehnt er das Verlangen geradezu ab, ohne demjenigen Kanton, in welchem sich das reklamierte Individuum befindet, Kenntniß von dem Gesuche und der Ablehnung zu geben; glaubt er aber noch Aufklärungen über den einen oder andern Punkt nöthig zu haben, so ordnet er solche vor der Fassung einer definitiven Schlußnahme an. Dieses Verfahren ist schon längst praktizirt worden und hat sich auch nebenbei noch als ganz zweckmäßig bewährt, da in weitaus den meisten Fällen die Sache so liegt, daß eine Bewilligung nicht verweigert werden kann, daher das von Freiburg beanspruchte Verfahren unnöthig ist und zudem noch einen schleppenden Geschäftsgang herbeiführen würde.

Wir wollen mit unserer bisherigen Auseinandersetzung nicht sagen, daß die Kantone gegen die Verfügungen des Bundesrathes unter keinen Umständen Einwendungen machen können. Als die Regierung von Basel-Stadt in mehr theoretischer Weise die Sache zur Sprache brachte, wahrte der Bundesrath allerdings sein Entscheidungsrecht, fügte aber wörtlich bei: „Begründete Bedenken der Kantone wird er immer anhören und würdigen; aber solche möglichen Ausnahmen können das Prinzip nicht alteriren, vielmehr wird das Prinzip durch solche Ausnahmeverhältnisse bestätigt.“ Dieses wurde auch der Regierung von Freiburg mitgetheilt; sie konnte sich aber mit dieser Zusicherung nicht befriedigen, weil sie grundsätzlich das Verfahren des Bundesrathes für unzulässig erachtet.

Wir können an dieser Stelle nur noch bemerken, daß Frankreich und Italien seit den neuen Auslieferungsverträgen darauf halten, in jedem Falle vor der Ablieferung eines verfolgten Flüchtigen eine förmliche Auslieferungsbewilligung von Seite des Bundesrathes zu erhalten. Es geschieht aber hie und da, daß ein Verfolgter bei sofortiger Nothilfe an unsern Grenzen noch eingeholt und brevi manu wieder zurückgeliefert wird. In solchen Fällen wird selbst nachträglich noch auf dem diplomatischen Wege unter Einsendung der nöthigen Belege die Bewilligung

des Bundesrathes eingeholt. Bei konsequenter Durchführung des von Freiburg angestrebten Verfahrens müßte in solchen Fällen der Bundesrath zuerst bei dem betreffenden Kantone noch eine Erklärung einholen, wie er denn überhaupt dem verlangenden Staate auch in den gewöhnlichen Fällen nur anzuzeigen hätte, es habe der und der Kanton das Auslieferungsbegehren geprüft und sich bereit erklärt, demselben zu entsprechen oder er habe es abgelehnt. Im letztern Falle müßte er noch hinzufügen, er seinerseits sei zwar mit der Abweisung des Gesuches nicht einverstanden, weitere Auskunft könne er aber erst geben, wenn die gesetzgebenden Räthe den Span entschieden haben werden. Eine solche Stellung zu den von der Eidgenossenschaft abgeschlossenen internationalen Verträgen wird man aber dem Bundesrathe nicht anweisen wollen.

Die Regierung von Freiburg glaubt, in Ullmers Sammlung einige Spezialfälle gefunden zu haben, die für ihre Meinung sprechen sollen, die aber bei näher Prüfung gar nicht zutreffend sind.

Zu dem einen Falle (Ullmer Nr. 1354) handelte es sich nach einer vollzogenen Auslieferung einfach darum, wer die Verhaftts- und Transportkosten zu tragen habe. Die Regierung von Zürich wollte dieselben dem Bunde zuschieben, weil auf seine Einladung gehandelt worden sei. Der Bundesrath glaubte aber, die Auslieferungen geschehen im Interesse der Kantone, weil sie und nicht der Bund die vertragmäßige Reziprozität genießen. „Wenn z. B., sagt der Bundesrath, Zürich von Bayern eine Auslieferung verlangt, so hat Bayern die Verhaftts- und Transportkosten bis an die Schweizergrenze zu bezahlen, was offenbar Zürich und nicht dem Bunde zu gut kommt.“ Es hat sich also hier nicht um die gegenwärtig im Streite liegenden Fragen gehandelt, sondern einfach um Kostenersatz. Mit den zwei nachfolgenden Zitaten verhält es sich in gleicher Weise.

Ein anderer angerufener Fall (Ullmer Nr. 1362) spricht geradezu gegen die Ansicht von Freiburg. Nachdem der Bundesrath der Regierung von St. Gallen ein Auslieferungsgesuch der bayerischen Gesandtschaft zum Vollzuge übermittelt hatte, glaubte jene vorerst die Erfüllung gewisser Bedingungen verlangen zu können. Der Bundesrath trug den Bedenken der Regierung von St. Gallen Rechnung und setzte sich mit der bayerischen Gesandtschaft in Korrespondenz. Nachdem er sich aber überzeugt hatte, daß die Ansicht der bayerischen Gesandtschaft nach dem Staatsvertrage unzweifelhaft richtig sei, hat er das Begehren des Justizdepartementes von St. Gallen als unzulässig zurückgewiesen und ist auf der unbedingten Auslieferung der Christina Abt bestanden. Die Regierung von St. Gallen gab dann der an sie gerichteten Einladung zur Vollziehung der Auslieferung ohne Verzug Folge.

Würde er umgekehrt gefunden haben, es sei die Regierung von St. Gallen im Recht, so würde er nicht ermangelt haben, dieses der bayerischen Gesandtschaft zu sagen.

Wir glauben mit diesen Erörterungen nachgewiesen zu haben, daß die zwei ersten Begehren der Regierung von Freiburg nicht zulässig sind.

III. „Daß im Falle ein Vertrag über ein Faktum, welches Anlaß zu einer Auslieferung bieten könnte, keinen Aufschluß gibt, oder wenn kein Vertrag besteht, die kantonale Zuständigkeit absolut sei.“

So lautet das dritte Begehren der Regierung von Freiburg. Hier gehen wir größtentheils mit der Regierung von Freiburg einig. Der Bundesrath hat von jeher an dem Grundsätze festgehalten, daß wenn die Auslieferung wegen eines Verbrechens verlangt wird, das in dem betreffenden Staatsvertrage nicht vorgesehen ist, der Entscheid darüber, ob dem Gesuche entsprochen werden wolle, lediglich der betreffenden Kantonsregierung anheimgestellt werden müsse. Das Gleiche ist der Fall, wenn mit einem Staate kein Auslieferungsvertrag besteht, immerhin aber in beiden Fällen mit den Restriktionen, welche der Bundesrath in dem oben zitierten Geschäftsberichte pro 1849 aufgestellt hat. (Vide Bundesblatt 1850, Bd. III, S. 116 und 117.)

IV. Ein weiteres Postulat von Freiburg lautet:

„daß, da der angerufene Vertrag nicht förmlich seine Anwendbarkeit auf ältere Thatfachen stipulirt, die Schweiz und folglich der Kanton Freiburg nicht gebunden sind für diese Thatfachen, welche als nicht vorgesehen betrachtet werden müssen, woraus folgt, daß der Staat Freiburg kompetent war, seinen Beschluß vom 21. März 1870 zu fassen.“

Hier handelt es sich um die uneigentlich sogenannte Rückwirkungsfrage von Verträgen. Da wir auch diesen Differenzpunkt in unserer Korrespondenz mit dem Staatsrathe von Freiburg behandelt haben, so wollen wir hier unsere Erörterungen nicht weiter fortsetzen, und uns auch nicht auf Rechtslehrer berufen, sondern aus Vorgängen nachweisen, daß diese Kontroverse bei uns und in andern Staaten schon längst im Sinne unserer Auffassung entschieden worden ist.

Eine einzige Reflexion wollen wir beifügen. Die Annahme, daß der neue Auslieferungsvertrag nicht „rückwirkend“ sei, mit andern Worten, daß er sich nur auf diejenigen Verbrechen und Vergehen beziehe, welche unter der Herrschaft des neuen Vertrages seit dem 1. Hornung 1870 begangen worden sind, würde nothwendigerweise zu eigenthümlichen Konsequenzen führen. Die Unzulässigkeit der Rückwirkung würde nämlich selbstverständlich für alle in dem neuen Vertrag genannten Verbrechen bestehen, und nicht nur für die neu darin aufgeführten. Weder Frankreich noch die Schweiz

könnten die Auslieferung eines Dieben, Betrügers, Mörders u. verlangen, wenn das Verbrechen vor dem 1. Februar 1870 begangen worden wäre; denn der neue Vertrag wäre nicht „rückwirkend“ und der alte, nach der klaren Vorschrift von Art. 16, seit dem gleichen Tag abgeschafft. Niemand wird aber bei den Kontrahenten die Absicht voraussetzen wollen, einen solchen Zustand durch den jetzigen Staatsvertrag herbeizuführen.

Wir haben in einem Schreiben an Freiburg den Fall Chiappa zitiert (Ulmer 1392), wo gesagt ist, daß schon bei einer andern Gelegenheit diese Frage ihre Beantwortung gefunden habe. Es war dieses bei Anlaß eines Auslieferungsgesuches der sardinischen Gesandtschaft im Jahre 1855. Das Gesuch war gegen einen gewissen Sardi gerichtet, der im Jahre 1832 wegen Todschlag zu 20 Jahren Galeeren verurtheilt worden war, und sich seit einer Reihe von Jahren in Tessin aufhielt. Dieser Umstand und mehrere andere zu Gunsten Sardi's sprechende Momente veranlaßten die Regierung von Tessin, sich lebhaft des Flüchtigen anzunehmen. In Diskussion fiel auch der Umstand, daß der Auslieferungsvertrag zwischen der Schweiz und Sardinien um viele Jahre jünger war als das gegen Sardi erlassene Urtheil. In den Akten finden sich über diesen Punkt folgende Erörterungen: Die sardinische Gesandtschaft räsonnirte folgendermaßen: „Die Behauptung, daß der Vertrag viel spätern Datums sei als das Verbrechen, ist allerdings wahr, kann aber dem Auslieferungsbegehren keinen Eintrag thun; denn der Art. 1 macht durchaus keinen Unterschied zwischen den Verbrechen, die vor oder nach dem Abschluß des Vertrages begangen wurden, vielmehr genügt nach diesem Artikel die Thatsache des Aufenthaltes des Verbrechers in einem der kontrahirenden Staaten, und die Anschuldigung oder Verurtheilung. Die Auslieferung ist nicht eine Strafe, die nur kraft eines Gesetzes angewendet werden könnte, sondern sie ist ein Akt der Souveränität und Regierungsgewalt, der auf dem Völkerrecht beruht, und in Folge von Verträgen oder auch ohne solche eintritt. Gemäß diesen Grundsätzen ist immer gehandelt worden, nicht nur zwischen Frankreich, Belgien und Sardinien, welche ähnliche Verträge haben, wie derjenige zwischen Sardinien und mehreren Kantonen ist, sondern auch zwischen Sardinien und Genf, welcher Kanton durch keinen Vertrag gebunden ist.“

Die Regierung von Tessin glaubte, man solle die Kantone anfragen, wie sie den Staatsvertrag mit Sardinien mit Bezug auf frühere Verbrechen auslegen und anerkennen. Dieses Begehren wurde aber vom Bundesrath auf den Antrag des Justiz- und Polizeidepartementes abgelehnt, „weil schon nach der frühern Bundesorganisation nicht die im Verträge stehenden Kantone eine solche Frage dem Auslande gegenüber mit Stimmenmehrheit hätten entscheiden können, sondern die Tagsatzung;

und jetzt kann es keinem Zweifel unterliegen, daß der Bundesrath in erster Linie kompetent ist, über die Anwendung eines Staatsvertrages dem Auslande gegenüber zu entscheiden“.

Ueber die sogenannte Rückwirkungsfrage äußerte sich das Justiz- und Polizeidepartement folgendermaßen:

„Es ist die Frage aufgeworfen worden: Findet der Vertrag deshalb keine Anwendung, weil das Verbrechen in eine frühere Zeit fällt? Kann hier von einer unzulässigen rückwirkenden Kraft die Rede sein, und in welchem Sinne? Wenn zwei Staaten sich verpflichten, allen Auslieferungsbefehlen zu entsprechen, welche den Bedingungen des Vertrages genügen, und wenn dieser Vertrag keine andere Beschränkung über den Zeitpunkt des Verbrechens enthält als die Verjährungszeit, so bezieht sich gewiß die Verbindlichkeit des Vertrages auch auf die früher verübten Verbrechen innerhalb der Grenzen dieser Verjährungszeit. Denn diese Beschränkung hätte ja sonst gar keine reelle Bedeutung und sie könnte gar nicht zur Anwendung kommen, indem die Verjährung von Verbrechen gewöhnlich erst in 20 bis 30 Jahren eintritt, während der Vertrag in der Regel auf 10 Jahre abgeschlossen wird. Offenbar geht aber der Wille der Kontrahenten dahin, die Verjährung bei schon vorhandenen Verbrechen zu berücksichtigen und somit den Vertrag auf alle Auslieferungsbefehle, die von nun an gestellt werden, zu beziehen. Wäre dem nicht so, so würde man gewiß die Beschränkung, daß die Auslieferung sich nicht auf frühere Verbrechen beziehen dürfe, so gut aufgenommen haben, wie die Beschränkung der Verjährung oder der Ausschluß der politischen Verbrechen u. s. w.“

Und in der That hat die Schweiz im Vertrage mit den Vereinststaaten Amerikas die ausdrückliche Bedingung aufgenommen, daß er sich nicht beziehe auf früher verübte Verbrechen. Man muß diese Auffassung um so mehr als die richtige annehmen, da die Staaten durchaus kein Interesse haben, die frühern Verbrecher auszuschließen, sondern vielmehr den bestehenden Usus der Auslieferung in seinem vollen Umfange anzuwenden. Nach diesem Usus wurde in der Regel die Auslieferung gewährt, und man fragte nicht, wie lange es seit der That sei, sobald sie innerhalb der Verjährungsfrist fiel. Wollte man nun den Vertrag auf frühere Verbrechen nicht anwenden, so würden die Staaten durch denselben eine Menge von Auslieferungen, die ohne Vertrag stattgefunden hätten, verlieren, und ein solcher Verzicht lag doch gewiß nicht im Zwecke des Vertrages. Man kann hier nicht von einer rückwirkenden Kraft reden wie bei Gesetzen; denn dort liegt es in der Natur der Sache, daß die Handlungen der Bürger nicht nach Gesetzen beurtheilt werden können, die noch nicht existiren, und daß man nicht spätere Gesetze mit den frühern in Kollision bringen kann. Allein bei Verträgen ist der übereinstimmende Wille frei, und es liegt durchaus nichts Anstößiges, geschweige denn

Rechtswidriges darin, daß eine Staatsregierung gegen eine andere sich verpflichtet, von nun an gewisse Verbrecher unter gewissen im Vertrage enthaltenen Bedingungen auszuliefern, auch wenn die Verbrechen vor dem Vertrage begangen worden waren. Denn diese Auslieferungen sind Akte der Staatshoheit, die auch ohne Vertrag in der Regel einzutreten pflegen. In einer einzigen Richtung kann man vielleicht mit Grund von einer unzulässigen rückwirkenden Kraft des Vertrages sprechen. Wenn nämlich vor dem Vertrage gestellte Auslieferungsbegehren durch ablehnende Entscheidungen erledigt sind, so kann man wohl nicht annehmen, daß man dem Vertrage die Wirkung habe beilegen wollen, frühere Entscheidungen, die damals vom rechtlichen Standpunkt aus unangreifbar waren, wieder aufzuheben.“

Der Bundesrath pflichtete dieser Ansicht des Justiz- und Polizeidepartementes bei; das Gesuch Sardiniens wurde indeß dennoch abge- wiesen, aber aus andern Gründen, die der jezigen Frage ganz fremd waren.

Frankreich wendet die mit andern Staaten geschlossenen Auslieferungsverträge schon längst im gleichen Sinne auch auf Vergehen an, die vor dem Abschluß des Vertrages begangen worden sind. Als der Bundesrath auf Veranlassung der Regierung von Freiburg eine Reziprozitätserklärung verlangte, nahm daher das französische Ministerium nicht den mindesten Anstand, eine solche auszustellen.

Unser Justiz- und Polizeidepartement hat sich auch durch unsern Konsul in Brüssel erkundigt, wie die belgischen Gerichte, welche über Auslieferungsbegehren entscheiden, diese Fragen ansehen. Die Antwort lautet dahin, daß die Gerichte nie in den Fall gekommen seien, sich über diese Frage auszusprechen, weil bei der Diskussion des Gesetzes im Jahr 1833 die Kammern sich ganz unzweideutig in dem Sinne ausgesprochen haben, daß die Auslieferung auch wegen einem Delikt ausgesprochen werden müsse, das vor der Inkrafttretung des Vertrages begangen worden. Dabei wurde auch der Punkt erörtert, ob das früher dem Verbrecher durch Gewährung des Aufenthaltes gewissermaßen zugestandene Asyl ihn nicht schützen sollte. Die Antwort fiel verneinend aus, immerhin in dem Sinne, daß solche Auslieferungsverträge zur gehörigen Zeit publizirt werden, damit diejenigen Individuen, welche sich vor deren Wirksamkeit fürchten, sich vor Inkrafttretung aus dem Lande fortbegeben können. Es würde uns zu weit führen, wenn wir die gut begründete Argumentation noch anführen wollten; — und wirklich sollen vor Beginn der Wirksamkeit des neuesten zwischen Frankreich und Belgien abgeschlossenen Vertrages, der wie der unsrige, sich auf mehr Verbrechen und Vergehen ausdehnt als der frühere, viele Franzosen, welche durch denselben betroffen wurden, sich aus Belgien wegbegeben haben.

Wir sind gegenüber den Ansichten der Regierung von Freiburg über die Bedeutung des Asylrechtes zu den nämlichen Schlussfolgerungen gelangt, wie die belgische Kammer.

Wenn man bei uns das Asylrecht gegenüber politisch und religiös Verfolgten mit Recht in hohen Ehren hält, so ist dieses weniger der Fall in Bezug auf solche Personen, welche sich dem Strafgesetze ihres Landes wegen gemeiner Verbrechen entzogen haben. Da aber die Fremdenpolizei Sache der Kantone ist, so kann keinem Kanton verwehrt werden, auch gewöhnlichen Verbrechern Aufenthalt zu geben, soweit nicht dieses Recht der Kantone eine Beschränkung erleidet. Eine solche Einschränkung tritt aber ein, sobald der Bund dem Heimatsstaate des Verbrechers gegenüber die Verpflichtung eingegangen, denselben, sofern er auf dem Gebiete der Schweiz betroffen werden sollte, zu ergreifen und auszuliefern. Wenn die Theorie des Staatsrathes von Freiburg über die Nichtrückwirkung des Vertrages mit Frankreich als unrichtig dahinfällt, so fallen damit auch die Gründe dahin, auf welche derselbe in der Angelegenheit Vimosin seine Berechtigung zum Schutze dieser Person gründen wollte.

Mit dem Inkrafttreten eines Auslieferungsvertrages wird derselbe internationales Recht, und diesem Gesetze ist Jeder unterworfen, der auf dem Staatsgebiete wohnt und auf den er seine Anwendung findet. Bei der Existenz eines solchen Vertrages weiß der Betreffende, daß der Asylstaat dem andern die Auslieferung für bestimmte Verbrechen zugesichert hat; er weiß, daß wenn er eines der bezeichneten Verbrechen angeklagt ist, seine Auslieferung verlangt und gewährt werden muß. Das Asyl, das ihm früher gewährt worden, war kein absolutes; der vom Kanton früher gewährte Schutz muß dahin fallen, sobald er mit Verpflichtungen des Bundes in Collision kommt; das limitirte Recht des Kantons muß den internationalen Verpflichtungen des Bundes weichen. Dem Flüchtling bleibt die Wahl, entweder bei Promulgation des Vertrages das Land zu verlassen oder nach bestehendem Recht ausgeliefert zu werden.

V. Das letzte Postulat lautet:

„daß im Falle ein Kompetenzstreit entsteht, im Sinne der Nr. 17, „Litt. a des Art. 74 der Bundesverfassung, es der Bundesversammlung „allein zustehe, abzusprechen, und daß von da an die Entscheidungen „des Bundesrathes suspendirt werden sollen, es sei denn, daß die Auf- „rechthaltung der innern oder äußern Sicherheit der Schweiz gefährdet „werden könnte.“ (Art. 57 und 90, Nr. 9 und 10 der Bundes- verfassung.)

Wenn die Schweiz mit einem ausländischen Staate einen Vertrag abschließt, so verspricht die Bundesbehörde im Namen der schweizerischen Eidgenossenschaft, denselben getreulich in Erfüllung zu bringen. Der Bundesrath, welcher mit der Vollziehung solcher Staatsverträge beauf-

trägt wird, hat nach Art. 90, Ziff. 2 der Bundesverfassung die Pflicht, für die Beobachtung der Beschlüsse des Bundes zu wachen und zur Handhabung derselben von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde die erforderlichen Verfügungen zu treffen, und nach Ziff. 8 des nämlichen Artikels hat er die Interessen der Eidgenossenschaft nach Nutzen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, zu wahren und die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt zu besorgen.

Wir glauben nun nachgewiesen zu haben, daß der Bundesrath in der Anwendung und Auslegung von Auslieferungsverträgen zuständig ist, zu entscheiden, und daß er diese Pflichterfüllung nicht von der Ansicht einer Kantonsregierung abhängig machen könne.

Die Regierung von Freiburg beharrt auch nicht mehr auf ihrer ursprünglichen Ansicht, daß die Kantone eigentlich allein kompetent seien, darüber zu urtheilen, ob eine in Folge eines Staatsvertrages verlangte Auslieferung gewährt werden wolle und daß dem Bundesrathe nur ein Ueberwachungsrecht zustehe. Sie stellt sich schließlich auf den Standpunkt, daß in Abgang eines Bundesgesetzes der Bundesrath nur dann eine Auslieferung anordnen könne, wenn er sich mit dem Kanton darüber geeinigt; aber wenn ein Kanton Einsprache erhebe, so dürfe eine Vollziehung nicht stattfinden, bis die Bundesversammlung darüber entschieden habe. Eine solche Theilung der Kompetenz zwischen Bundesrath und Kantonsregierung entspricht aber der Stellung des Bundesrathes nicht. Der Abgang eines Bundesgesetzes ist ohne alle Bedeutung; der Bundesrath entscheidet in einer ganzen Reihe von Geschäften, wovon keine speziellen Vorschriften vorhanden sind; wir erinnern beispielsweise nur an das Recht der Ausweisung und Internirung von Flüchtlingen. Sobald seine Zuständigkeit aus Vorschriften der Bundesverfassung abgeleitet werden kann, so ist ein Spezialgesetz nicht unbedingt notwendig. Daß aber in der Bundesverfassung genügende Anhaltspunkte sind, dem Bundesrathe das angesprochene Recht zu vindiziren und daß er es bis anhin auch ausgeübt hat, glauben wir nachgewiesen zu haben.

Wenn wir aber auch der Ansicht sind, es liege in der Kompetenz des Bundesrathes, endgültig über die Bewilligung oder Verweigerung einer Auslieferung zu entscheiden, und er habe im Spezialfalle von seiner Kompetenz einen richtigen Gebrauch gemacht, so sind wir natürlich weit entfernt, den Kantonen das Recht zu bestreiten, gegen solche Beschlüsse an die Bundesversammlung zu gelangen. Eine andere Frage ist aber, ob eine solche Weiterziehung die Vollziehung der Beschlüsse des Bundesrathes hemmen soll. Der Bundesrath hat von jeher unterschieden, ob mit einer solchen Suspension Nachtheile verbunden seien oder nicht, und sie dann bewilligt oder verweigert. Es ist nun allerdings richtig, daß in Auslieferungsfällen mit der Ablieferung der Person die Sache ihre faktische Erledigung findet. Dieser Um-

stand kann aber nicht allein maßgebend sein, sondern es sind oft höhere Rücksichten, welche den Ausschlag geben müssen. Ein internationaler Vertrag legt den Kontrahenten gewisse Pflichten auf, die sie erfüllen müssen; die nöthigen Anordnungen zu dieser Pflichterfüllung zu treffen, ist dem Bundesrathe übertragen. Es würde aber durch eine solche Suspension derselbe in seiner verfassungsmäßigen Wirksamkeit gehemmt, die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen könnte oft auf ein halbes Jahr verhindert und unter Umständen das Eintreten der Bundesexekutivgewalt geradezu illusorisch gemacht werden. Daher hat die Bundesversammlung auch keinen Anstand genommen, das Verfahren des Bundesrathes gut zu heißen, als die Regierung von Genf im Jahre 1859 gegen einen Internirungsbeschluß des Bundesrathes einen Kompetenzkonflikt erhob und Suspension verlangte, welche der Bundesrath aber nicht bewilligte.

Wir erwarten übrigens, es werde die hohe Bundesversammlung bei Anlaß dieses Kompetenzkonfliktes bestimmt aussprechen, es sei das vom Bundesrathe in Anspruch genommene und immer geübte Recht der Auslegung und Anwendung der Auslieferungsverträge gutgeheißen, wodurch in Zukunft solche Kompetenzstreitigkeiten ausgeschlossen würden. Mit dieser Hindeutung bezwecken wir aber keineswegs, die Beschwerden auszuschließen, die allfällig gegen Beschlüsse des Bundesrathes in dieser Materie erhoben werden könnten. Hiefür dürften aber die Vorschriften der Ziffer 15 von Art. 74 der Bundesverfassung genügen, welche Kantonen und Bürgern das Recht zusichern, Beschwerden über die Verfügungen des Bundesrathes erheben zu können. Würden die eidgenössischen Rätthe bei Anlaß einer solchen Beschwerde finden, es habe der Bundesrath durch die Bewilligung der Auslieferung eines fremden Verbrechers seine Stellung mißbraucht und die Ehre und Würde des Vaterlandes kompromittirt, so wäre denselben immer noch die Gelegenheit geboten, den Bundesrath für seine Handlungsweise verantwortlich zu machen.

Wir benutzen den Anlaß, Sie, Eit., unserer vollkommnen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 1. Juli 1870.

Im Namen des schweizerischen Bundesrathes,
Der Bundespräsident:

Dr. J. Dubs.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schieß.

Botschaft

des

Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend
die Konzession für eine Eisenbahn Rosé-Bayerne-
Estavayer-Yverdon auf Freiburgergebiet.

(Vom 9. Juli 1870.)

Tit. I

Mit Botschaft vom 20. Dezember abhin haben wir Ihnen über die vom Kanton Freiburg eingereichte Konzession für eine Eisenbahn Rosé-Bayerne-Estavayer-Yverdon auf freiburgischem Gebiet Bericht erstattet *) und dabei den Antrag gestellt, Sie möchten

in Erwägung,

daß die Konzession so lange als unvollständig angesehen werden müsse, als das im Art. 12 derselben vorgesehene Lastenheft nicht vorliege, und kein Nachweis über die wirkliche Annahme der Konzession von Seite der Konzessionäre gegeben sei,

beschließen:

Es sei in die Genehmigung der vorgelegten Konzession zur Zeit nicht einzutreten, gleichzeitig aber der Bundesrath ermächtigt, nachdem die obgenannten Mängel beseitigt sein werden, der Konzession sammt Lastenheft im Sinne der Beschlüsse, welche die Bundesversammlung in Sachen bisher gefaßt hat, die Genehmigung zu erteilen.

*) Siehe Bundesblatt v. J. 1870, Band I, Seite 1.

Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend den Kompetenzkonflikt wegen der Auslieferung der Frau Limosin. (Vom 1. Juli 1870.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1870
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.1870
Date	
Data	
Seite	1013-1033
Page	
Pagina	
Ref. No	10 006 553

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.