

S. 108 / Nr. 16 Pressfreiheit (d)

BGE 60 I 108

16. Urteil vom 23. Februar 1934 i. S. Genossenschaft «Pressunion des Kämpfers» gegen Zürich.

Regeste:

Materielle Behandlung einer Beschwerde, an deren Beurteilung der Beschwerdeführer kein aktuelles, praktisches Interesse mehr hat (Erw. 1).

Art. 55 Abs. 2 BV ist nur eine Ordnungsvorschrift, soweit er die Genehmigung des Bundesrates vorsieht, und bezieht sich bloss auf Bestimmungen, die speziell die Presse betreffen (Erw. 2).

Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für Beschränkungen der Tätigkeit der Presse. Die Abwehr von ernsthaften Gefahren, die offensichtlich und unmittelbar der öffentlichen Ordnung und Sicherheit drohen, ist auch ohne eine das vorsehende Gesetzesbestimmung zulässig (Erw. 3).

Zum Zweck der Abwehr solcher Gefahren ist ausnahmsweise auch die polizeiliche Vorzensur bei Zeitungen oder deren polizeiliche Unterdrückung für kurze, vorübergehende Zeit zulässig (Erw. 4).

A. - Die rekurrierende Genossenschaft hat den Zweck, den «Kämpfer», die Zeitung der Kommunistischen Partei der Schweiz für den Kanton Zürich, die in Zürich erscheint, zu verlegen und herauszugeben. Am 15. August 1933, als in Zürich die Monteure für sanitäre und elektrische Anlagen und Einrichtungen seit dem 1. Juli streikten, verbot der Regierungsrat des Kantons Zürich «Redaktion, Druck und Verbreitung des «Kämpfer» im Kanton

Seite: 109

Zürich mit sofortiger Wirkung bis und mit 2. September 1933». Gestützt auf dieses Verbot belegte das Polizeikommando des Kantons Zürich am 16. August auch die Zeitung «Einheitsfront», die den «Kämpfer» ersetzen sollte, mit Beschlag.

B. - Gegen diese Verfügungen des Regierungsrates und des Polizeikommandos hat die Genossenschaft «Pressunion des Kämpfer» am 22. August 1933 die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung.

Die Rekurrentin macht geltend, dass die Pressfreiheit verletzt sei, und führt zur Begründung folgendes aus: Nach Art. 55 Abs. 2 BV seien die Kantone berechtigt, die Pressfreiheit einzuschränken, aber nur durch vom Bundesrat genehmigte Gesetze. Nun habe der Kanton Zürich, abgesehen vom Pressestrafrecht, kein Pressegesetz mit Bestimmungen über den Missbrauch der Pressfreiheit erlassen. Wahrscheinlich wolle der Regierungsrat sich auf die allgemeinen Bestimmungen über die Handhabung der Sicherheitspolizei, speziell auf die §§ 13 und 24 Ziff. 9 des kantonalen Gesetzes über die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 26. Februar 1899 berufen, wonach der Polizeidirektion oder dem Regierungsrat die Handhabung der allgemeinen Sicherheitspolizei und die vorläufige Anordnung von Schutzmassregeln zustehe. Allein hiebei handle es sich nur um organisatorische Bestimmungen, die die Kompetenz im Innern des Regierungsrates ausscheiden, nicht um materielle Bestimmungen, welche dieser Behörde das Recht zu Massnahmen geben, die nur in Vollziehung bestehender Gesetze getroffen werden dürfen. Die Bestimmungen des Organisationsgesetzes fielen nicht unter den Begriff der «Kantonalgesetzgebung», die in Abs. 2 von Art. 55 BV genannt sei. Unter diesem Begriff verstehe die Bundesverfassung Gesetze, die die Kantone unter dem Titel der Einschränkung des Missbrauches der Pressfreiheit erlassen. Zudem sei § 24 des genannten Gesetzes vom Bundesrat nie genehmigt worden. Nach BURCKHARDT, Komm. z. BV S. 531

Seite: 110

und 536 könne eine Zeitung zwar durch straf- oder zivilprozessuale Beschlagnahme, nicht aber durch ein administratives Verbot verhindert werden, zu erscheinen, es wäre denn, dass sich das Verbot auf ein vom Bundesrat genehmigtes Pressegesetz stützen könnte. Das ergebe sich auch aus STRÄULI, Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich S. 40, wonach diese Verfassung selbst den Erlass von Pressegesetzen verhindern wolle. Der Regierungsrat hätte zu seinem Ziele auf unanfechtbarem Weg durch eine Strafanzeige an die Strafuntersuchungsbehörden gelangen können, indem er auf die Zeitungsartikel hingewiesen hätte, die nach seiner Ansicht eine Anstiftung zu Nötigung, Hausfriedensbruch, Aufruhr u. s. w. enthielten. Dann hätte die Untersuchungsbehörde die Kompetenz zur Beschlagnahme der in Frage kommenden Zeitungsexemplare gehabt, auch wenn diese erst gedruckt, noch nicht verteilt waren. Die Verwaltung dürfe nur dann Notmassnahmen im Sinne des angefochtenen Beschlusses treffen, wenn ihr das Notverordnungs- oder -verfügungsrecht auf dem ordentlichen Wege übertragen worden sei.

C. - Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat die Abweisung der Beschwerde beantragt. Seinen

Ausführungen ist folgendes zu entnehmen:

«Von Anfang an bestanden drei Streikleitungen, nämlich 1) diejenige der dem Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband angeschlossenen Elektriker, 2) diejenige der dem Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband angehörenden Sanitärarmateure, 3) diejenige der vereinigten Monteure. Die Mitglieder dieser letztgenannten Streikleitung sind zum grössten Teil Kommunisten und waren von Anfang an bestrebt, den ganzen Streik und alle streikenden Arbeiter unter ihren Einfluss zu bringen. Der «Kämpfer» ... griff von Anfang an die Organe des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes und die Polizeiorgane, vor allem die unter sozialdemokratischer Leitung stehende Stadtpolizei Zürich in heftigster Weise an... Den Polizeiorganen warf der «Kämpfer» in

Seite: 111

völliger Verdrehung und Umkehrung des wirklichen Sachverhaltes ein provokatorisches Verhalten gegenüber den streikenden Arbeitern vor. Die Massnahmen der Polizei zum Schutze der Arbeitswilligen im Streik der Sanitär- und Elektromonteure, die weitem Massnahmen, die von der Polizei zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung am Bundesfeiertag getroffen werden mussten, und die Zustände und Vorkommnisse in Deutschland dienten dem «Kämpfer» zum Vorwand für eine fortwährend in gröbsten und masslosesten Ausdrücken sich bewegende Hetze gegen die bestehende Gesellschaftsordnung, den bestehenden Staat und seine Behörden, gegen die Arbeitswilligen, die Polizei und die angeblich reformistischen Gewerkschaftsführer und Gewerkschaftssekretäre ... Die Früchte dieser Hetzarbeit blieben nicht aus. Im gegenwärtigen Streik der Sanitär- und Elektromonteure wurde eine sehr grosse Zahl widerrechtlicher Handlungen von Streikenden gegen Arbeitswillige und gegen die Polizei begangen; das verfassungsmässig geschützte Recht auf persönliche Freiheit, in welchem auch noch das strafrechtlich besonders geschützte Recht auf Freiheit der Berufsausübung enthalten ist (zürcherisches Strafgesetzbuch § 154), wurde wiederholt verletzt. Auf dem Gebiet der Stadt Zürich musste die Stadtpolizei im Streik der Sanitär- und Elektromonteure vom 1. August (richtig wohl: 1. Juli) bis 12. August 313 mal ausrücken. Sie erstattete 60 Rapporte gegen bekannte und 96 Rapporte gegen unbekannt Tüterschaft an die Bezirksanwaltschaft Zürich wegen Körperverletzung, Hausfriedensstörung, Nötigung, böswilliger Eigentumsschädigung, Belästigung und Ungehorsams, und 52 Rapporte mit 85 Verzeigten an das Polizeirichteramt der Stadt Zürich wegen Polizeiübertretungen. In den Vororten der Stadt Zürich, wo die Kantonspolizei die Arbeitswilligen zu beschützen hatte, sind ebenfalls wiederholt Belästigungen und Eigentumsbeschädigungen verübt worden. Über das bisherige Resultat der amtlichen Untersuchungen aller dieser Vorfälle orientieren die

Seite: 112

beiliegenden Berichte der Bezirksanwaltschaft Zürich vom 28. August 1933 (Untersuchungen über Vergehen) und des Polizeirichteramtes der Stadt Zürich vom 28. August 1933 (Untersuchungen über Polizeiübertretungen). Eine grosse Zahl von Vergehen und Polizeiübertretungen sind amtlich festgestellt, doch sind zum Teil die Täter unbekannt oder es kann bekannten Angeschuldigten die Schuld nicht mehr mit der zu einer gerichtlichen Verurteilung nötigen Sicherheit nachgewiesen werden, und vor allem können die Streikleitungen und die Redaktion des «Kämpfer», die durch ihre Hetze die Hemmungen beseitigten, die sonst von der Verübung strafbarer Handlungen abhalten, strafrechtlich nicht gefasst werden. Auch in diesem Streik zeigte sich wieder, dass die Strafandrohungen des Strafgesetzbuches und der Polizeistrafgesetze keinen genügenden Schutz gegen Streikausschreitungen bieten. Die Staatsanwaltschaft hat darum den Regierungsrat mit Eingabe vom 11. August 1933, auf die wir verweisen, um ein Streikpostenverbot und um ein befristetes Verbot des «Kämpfer» ersucht und der Regierungsrat hat darauf am 15. August den ... Beschluss erlassen, durch den Redaktion, Druck und Verbreitung des «Kämpfer» auf dem Gebiet des Kantons Zürich bis zum 2. September 1933 verboten und die Bautenkontrolle, das Streikpostenstehen und Ansammlungen auf den vom Streik betroffenen Arbeitsplätzen und in deren Umgebung für die ganze Dauer des Streikes untersagt wurden.... Es ist richtig, dass die Gesetzgebung des Kantons Zürich keine Bestimmungen gegen den Missbrauch der Pressefreiheit enthält, welche ausdrücklich dem Regierungsrat eine Befugnis zum befristeten Verbot einer Zeitung einräumen. Im Strafgesetz und im Strafprozessrecht des Kantons Zürich ist nicht das befristete Verbot, sondern nur die vorläufige Beschlagnahme und die endgültige Wegnahme von Druckschriften vorgesehen und zwar nur für Fälle, in welchen durch die Druckerpresse oder gleichgestellte Vervielfältigungsmittel Verbrechen und Vergehen verübt werden oder

Seite: 113

in welchen der Name des Druckers auf einer Druckschrift entgegen der Vorschrift des § 241 des Zürcher Strafgesetzbuches nicht angegeben ist. Zuständig zur vorläufigen Beschlagnahme einer Druckschrift im Sinne des § 242 des Strafgesetzbuches ist die Strafuntersuchungsbehörde oder in

deren Namen die Polizei, und die endgültige Wegnahme der Druckschrift erfolgt durch das gerichtliche Strafurteil. Auf diese Bestimmungen konnte und wollte der Regierungsrat seinen Beschluss vom 15. August 1933 nicht stützen; es handelt sich bei dem Beschluss des Regierungsrates weder um eine repressive Strafmassnahme noch um eine Strafuntersuchungshandlung, sondern um eine vorbeugende Polizeimassnahme zur Verhütung weiterer Störung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Verhütung weiterer Vergehen und Übertretungen oder der indirekten Aufreizung dazu.... Wenn auch der Kanton Zürich abgesehen von den Vorschriften der Straf- und Strafprozessgesetzgebung keine Sonderbestimmungen gegen den Missbrauch der Presse erlassen hat, so besagt doch Art. 3 der Zürcher Staatsverfassung, dass das Recht der freien Meinungsäusserung durch Wort und Schrift nur innerhalb der Schranken des allgemeinen Rechts gilt. Zu den Schranken, welche der Pressefreiheit wie jedem andern Freiheitsrecht durch das allgemeine Recht gesetzt sind, gehört vor allem die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung.... Eine polizeiliche Massnahme gegen eine Druckschrift ist darum zulässig, wenn sie zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung notwendig erscheint und liegt in der Kompetenz derjenigen Behörde, welcher die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung obliegt. Der Einwand, dass § 24 Ziff. 9 des zürcherischen Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates vom 26. Februar 1899 überhaupt nicht von Kompetenzen des Regierungsrates, sondern von solchen der Justizdirektion spreche und dass diese Bestimmung weder dem

Seite: 114

Regierungsrat noch der Justizdirektion neue, nicht bereits anderswo enthaltene Befugnisse verleihe, wäre an sich richtig, aber § 24 Ziff. 9 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates bildet mangels anderer gesetzlicher Bestimmungen über sicherheitspolizeiliche Befugnisse des Regierungsrates gerade den Beweis dafür, dass dem Regierungsrat im Kanton Zürich mindestens gewohnheitsrechtlich Befugnisse auf dem Gebiete der Sicherheitspolizei zustehen (RÜEGG, die Verordnung nach zürcherischem Staatsrecht, Zürich Diss. 1927, Seite 52, Anmerkung 1). Die Befugnis des Regierungsrates, Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit anzuordnen, ist denn auch überall anerkannt... Gilt nach dem Gesagten die Pressefreiheit nur innerhalb der durch die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung gezogenen Schranken und ist der Regierungsrat grundsätzlich befugt, durch Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung die Pressefreiheit im Einzelfalle einzuschränken, so bleibt nun nur noch zu prüfen, ob die Massnahme, die der Regierungsrat des Kantons Zürich im vorliegenden Falle gegenüber der Zeitung «Der Kämpfer» getroffen hat, zur Abwehr von Störungen notwendig war und ob sie nicht weiter ging, als den Verhältnissen angemessen war. Der Regierungsrat erachtet den «Kämpfer» als indirekt und moralisch mitverantwortlich für die zahlreichen Vergehen und Übertretungen, welche im Streik der Sanitär- und Elektromonteurs auf Arbeitsplätzen gegenüber Arbeitswilligen und Polizeiorganen vorgekommen sind, und er hat den «Kämpfer» verboten, um die weitere Aufreizung der Streikenden durch diese Zeitung zu verhüten. Auch wenn eine direkte Anstiftung Streikender durch den «Kämpfer» zu einzelnen bestimmten Verbrechen und Vergehen nicht nachgewiesen werden kann, so liegt doch eine Aufreizung im allgemeinen vor. Schon am Tage des Streikausbruches begann der «Kämpfer» mit der

Seite: 115

Umkehrung und Verdrehung der Rollen, die er selbst und die Streikenden einerseits und die Polizei andererseits in diesem Streik spielten, indem er das polizeiliche Verbot einer Strassendemonstration der Streikenden als «Provokation» bezeichnete und von «blutigen Absichten der Arbeiterfeinde» faselte, Nr. 151, Seite 1, Spalte 3. Jene Nummer enthielt auch bereits eine Einladung zu einer Funktionärversammlung mit dem Traktandum «Die Aufgaben der revolutionären Organisationen bei den jetzigen Streikkämpfen». In dieser Versammlung, zu der noch wiederholt aufgeboten wurde, ist die Aufgabe der revolutionären Organisationen wohl so umschrieben worden, dass daraus Störungen der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung entstehen konnten. In der Beilage zur gleichen Nr. 151 wurde unter dem Titel «Polizeiprovokationen werden zurückgewiesen» das bereits erwähnte polizeiliche Verbot einer Strassendemonstration der Streikenden mit den Worten glossiert: «Auf diese schandbare provokatorische, faszistische Art steht die Wiesendangerpolizei (vom Polizeinspektor Wiesendanger geführte Polizei) dem reaktionären Unternehmertum als Schutzgarde zur Seite gegen die um Lohn und Vertrag kämpfende Arbeiterschaft.» In No. 154, erste Seite, Spalte 3, wird der sozialdemokratischen Partei vorgeworfen, dass sie Streikbrecher auf einzelne Bauplätze «schmuggle», auf der 2. Seite wird die Demokratie angeschwärzt und als Wahlspruch «Vorwärts zu Lenin» ausgegeben. In No. 155 werden die sozialdemokratischen Stadträte als getreue Lakaien der Kapitalisten und Wegbereiter des Faschismus bezeichnet, weil eine auf den 1. August geplante kommunistische Demonstration gegen den Krieg verboten worden ist, und auf der 3. Seite, Spalte 4,

wird von zwei Kantonspolizisten, die in Kilchberg in Ausübung ihrer gesetzlichen Pflicht Streikenden bei widerrechtlichen Handlungen mit Verhaftung drohten, bemerkt, sie seien «Unternehmerlakaien», die «gemäset von den uns Arbeitern erpressten Steuergeldern, den Kampf gegen uns führen». Daran

Seite: 116

schliesst sich eine Belehrung an, wie Streikbrecher dadurch zu vertreiben seien, dass alle auf dem Bau befindlichen Handwerker die Arbeit niederlegen «bis sich der Streikbrecher beliebt, zum Teufel zu gehen». In No. 156, Seite 1, Spalte 1, ist die Rede vom Jubel der «Bourgeoispreste» über das Verbot der kommunistischen Antikriegsdemonstration am 1. August und in diesem Zusammenhang wird bemerkt, die Arbeiterschaft werde sich durch die «faszistischen Bluthunde» nicht provozieren lassen am Patriotentag. In No. 158, Seite 3, Spalte 3, wird die erlogene Behauptung aufgestellt, das schweizerische Bürgertum dokumentiere seinen Willen und seine Sympathie für den kommenden Krieg durch das Verbot der kommunistischen Antikriegsdemonstration. In No. 159, erste Seite, Spalte 3, wird es wiederum als «provokatorische Methode» bezeichnet, dass die Polizei die Arbeitswilligen beschütze und Streikposten auf ihren Kontrollgängen durch bewaffnete Polizeimänner begleiten lasse, und es wird die verdrehte Behauptung aufgestellt, es zeige sich ganz deutlich, dass die Polizei auf Zwischenfälle hinarbeite, und sie wolle dann wieder den Streikenden die Schuld zuschieben und die Streikenden als Strassenräuber bezeichnen. Auch in No. 161 wird wiederum von Polizeiprovokationen geflunkert. In No. 166 wird unter dem Titel «Schweizer Bundesrat als Helfershelfer der Blutbestien Hitlers» ein Beschluss des Bundesrates über die Einziehung der Broschüre «Angeklagter Hitler» als «reaktionärer faszistischer Anschlag auf die Pressefreiheit» und als «willkommene Hilfeleistung des Schweizerischen Bundesrates für die braune Mörderregierung» kritisiert und auf Seite 3 ist in einem Aufruf an alle Bundes-, Kantons- und Gemeindefürbeiter zur Hilfeleistung für die Streikenden wieder von «Polizeiprovokation» die Rede, in No. 167 von der Solidaritätsarbeit der revolutionären Arbeiterschaft und von der revolutionären Tatbereitschaft. In No. 169 wird in einem Artikel, in welchem den Sekretären des Schweizerischen Metall- und

Seite: 117

Uhrenarbeiterverbandes ein hinterhältiger Rückenschuss gegen die Streikenden vorgeworfen wird, wiederum behauptet, die ganze Polizeimacht der sozialdemokratischen Stadtverwaltung sei «in den Dienst der Unternehmer» gestellt, sie gehe immer provokatorischer gegen die Arbeiter vor und die Führung der Polizei gehe darauf aus, die Polizeimänner in Zwischenfälle mit den Streikenden hineinzuhetzen, um umfassendere Schläge gegen die sich festigende Streikfront führen zu können; die reformistische Führerschaft, der mehrheitlich sozialdemokratische Stadtrat und der Polizeiinspektor arbeiten offen auf die Niederlage der Streikenden hin usw. No. 171 enthält einen Leitartikel «gegen das Abkommen zwischen Unternehmer und Polizei», der die Sache so darstellt, als wäre nicht die Bautenkontrolle und das Streikpostenstehen der Streikenden, sondern umgekehrt der polizeiliche Schutz der Arbeitswilligen rechtlich zu beanstanden und als läge die Provokation jeweils nicht bei den Streikenden, sondern bei der Polizei. Es wird zum Protest gegen das Einsetzen der Polizei aufgefordert und das Begehren nach Zurückziehung der Polizei von den Baustellen erhoben, als ob irgend ein Rechtsanspruch hierauf bestände und als ob dieser vermeintliche Rechtsanspruch bisher von den Behörden missachtet worden wäre! Der Artikel in No. 172 «Mit der Polizei und den Ausbeutern: Ja! Für den einheitlichen Kampf gegen den Lohnabbau: Nein!» musste wohl bei den Streikenden den Eindruck erwecken, dass die Führer des Verbandes der Schweizerischen Uhren- und Metallarbeiter immer weiter auf die Niederlage der Streikenden hinarbeiten, ebenso in No. 173 der Aufruf «Achtung! klassenbewusste Arbeiter!» Beachtenswerte Hetzereien werden besonders in No. 174 auf der ersten Seite geboten. Der Leitartikel lautet: «Die Schweiz rüstet zum Krieg.» Das Verbot gegen die Bundesfeier gerichteter Versammlungen wird unter dem Titel «Ein unerhörter Anschlag gegen die Arbeiterschaft» behandelt. Ein weiterer Artikel auf der gleichen Seite

Seite: 118

behandelt die Frage «kann die Arbeiterklasse die bürgerliche Demokratie verteidigen?», und setzt der Beantwortung als Motto das offene Bekenntnis voran, dass die Kommunisten ihre Zwecke nur erreichen können durch den gewaltsamen Umsturz aller bisherigen Gesellschaftsordnung. Auf der gleichen Seite findet aber auch noch ein Artikel «proletarische Tat gegen die rachedurstige Hetze» Platz. Darin wird behauptet, die Absichten und Aufträge der Unternehmerschreiberlinge gehen dahin, eine «Pogromstimmung» zu erzeugen zwecks «blutigen Polizeiterror und Massenverhaftungen von Streikenden» ... In No. 175 werden den Streikenden eine Anzahl Arbeitswillige mit Namen und Adresse «empfohlen» - man kann sich denken, zu welchem Zweck. Ferner werden in dieser und andern Nummern Bäckermeister und Wirte gerüffelt, weil sie der Polizei ihre Telephone zu dienstlichen Zwecken zur Verfügung gestellt haben. In No. 177 wird von gesteigerten «Polizeiprovokationen» berichtet, immer wegen polizeilichen Massnahmen, die durchaus im Rahmen

der Verfassung und der Gesetze und der amtlichen Aufgaben der Polizei durchgeführt wurden. In dieser und den folgenden Nummern des «Kämpfer» wird auch auf den unter kommunistischem Einfluss stehenden Strassburger-Streik hingewiesen und zum Generalstreik auch in Zürich aufgefordert. In No. 181 wird unter dem Titel «Sozialdemokratischer Polizei-Terror in Zürich an der Seite der braunen Henker» die Auflösung einer Demonstrationsversammlung in heftigsten Ausdrücken kritisiert und der «grandiose Massenstreik» in Strassburg verherrlicht, usw. Ebenso in No. 182, 183, 184, und in No. 185 ist bereits davon die Rede, dass auch in Zürich der Generalstreik ausgelöst werden sollte, um den Rückzug der Polizei von den Arbeitsplätzen zu erreichen. So geht es weiter durch alle Nummern bis zum 15. August 1933. Nach allen diesen Zitaten bedarf es unseres Erachtens keiner weiteren Beweise mehr dafür, dass der «Kämpfer» durch seine verdrehten Darstellungen und durch seine hetzerische

Seite: 119

Schreibweise in ausserordentlichem Masse dazu beigetragen hat, dass die Streikenden nicht mehr zwischen Recht und Unrecht unterscheiden konnten und bei der Bautenkontrolle, beim Streikpostenstehen und bei andern Anlässen sich widerrechtliche Handlungen gegenüber den Arbeitswilligen und den Polizeiorganen zuschulden kommen liessen. Die am Schluss der staatsrechtlichen Beschwerde aufgestellte Behauptung, dass der Regierungsrat ein administratives Verbot nicht zu erlassen gebraucht hätte, weil der gleiche Erfolg durch eine Strafanzeige an die Strafuntersuchungsbehörde hätte erreicht werden können, wird widerlegt durch die Zuschrift der Staatsanwaltschaft an die Justizdirektion vom 11. August 1933 und auch durch den Bericht der Bezirksanwaltschaft über das bisherige Resultat der anhängigen Strafuntersuchungen. Daraus ergibt sich, dass die vom «Kämpfer» veranstalteten Hetzereien auf strafprozessualen Weg kaum zur Ahndung hätten gebracht werden können. Dem «Kämpfer» hätte trotz seiner aufreizenden hetzerischen Schreibweise eine förmliche Anstiftung zu Verbrechen und Vergehen kaum nachgewiesen werden können und darum wäre die Strafuntersuchungsbehörde auch kaum zur Beschlagnahme der Zeitung befugt gewesen.... Wir haben ... das offene Bekenntnis in No. 174 des «Kämpfer» erwähnt, dass die Kommunisten ihre Zwecke nur erreichen können durch den gewaltsamen Umsturz aller bisherigen Gesellschaftsordnung. Dieses Bekenntnis ist wörtlich dem Programm der kommunistischen Internationale, das vom VI. Welt-Kongress am 1. September 1928 in Moskau angenommen wurde, entnommen (Seite 90 des Programms). In diesem Programm..., auf das die Statuten der kommunistischen Partei ausdrücklich verweisen, wird über die Hauptaufgabe der kommunistischen Strategie und Taktik unter anderem bemerkt: «Das Wirken in reaktionären Gewerkschaften, ihre geschickte Eroberung, die Gewinnung des Vertrauens der breiten gewerkschaftlich organisierten Massen, die Absetzung und Verdrängung der

Seite: 120

reformistischen Führer aus ihren Positionen, - darin besteht eine der wichtigsten Aufgaben der Vorbereitungsperiode der Revolution» (Seite 81 des Programms) und weiter heisst es dann: «Im Falle eines Aufschwungs... hat die proletarische Partei die Aufgabe, die Massen zum Frontalangriff gegen den bürgerlichen Staat zu führen. Erreicht wird dies... durch die Organisation von Massenaktionen, denen alle Zweige der Agitation und Propaganda der Partei untergeordnet werden müssen. Solche Massenaktionen sind: Streiks, Streiks in Verbindung mit Demonstrationen, Streiks in Verbindung mit bewaffneten Demonstrationen und schliesslich der Generalstreik, vereint mit dem bewaffneten Aufstand gegen die Staatsgewalt der Bourgeoisie.» (Seite 85 des Programms.)...»

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Da die Zeit abgelaufen ist, für die das Verbot der Zeitung «Kämpfer» galt, so hat die Rekurrentin kein aktuelles praktisches Interesse mehr an der Aufhebung des Verbotes. Trotzdem ist auf die Beschwerde nach der Praxis einzutreten, weil es sich um einen Eingriff handelt, der sonst kaum je vom Bundesgericht auf seine Verfassungsmässigkeit nachgeprüft werden könnte und sich andererseits seiner Natur und seinem Gegenstand nach leicht in gleicher Weise wiederholen kann. In einem solchen Falle besteht ein für die staatsrechtliche Beschwerde genügendes Interesse der vom Eingriff betroffenen Person daran, dass das Bundesgericht die sie betreffende Verfügung aufhebe oder sich doch über deren Verfassungsmässigkeit ausspreche und damit der Behörde, die sie erlassen hat, eine Wegleitung für ihr Verhalten in der Zukunft gebe (BGE 49 I S. 364 ff.; 51 I S. 306, 392).

2. Die Rekurrentin irrt sich, wenn sie glaubt, dass die kantonalen Behörden nach Art. 55 BV die Tätigkeit der Presse nur soweit beschränken dürfen, als es ein Bundesgesetz oder ein vom Bundesrat genehmigtes kantonales Gesetz ausdrücklich oder unzweideutig erlaubt. Art. 55

Seite: 121

Abs. 2 BV sieht die Genehmigung des Bundesrates nur für solche kantonalen Bestimmungen vor, die

speziell gegen den Missbrauch der Pressfreiheit gerichtet sind oder speziell eine Beschränkung der Tätigkeit der Presse im Auge haben, nicht für solche, die allgemein die Bewegungsfreiheit des Bürgers, der Privatperson aus Gründen des öffentlichen Rechts beschränken und infolgedessen auch eine Schranke für die Presse bilden. Der Regierungsrat hat sich aber nicht auf Bestimmungen gestützt, die speziell die Presse betreffen. Dazu kommt, dass die in Art. 55 Abs. 2 BV vorgesehene Genehmigung des Bundesrates nach der Praxis nicht ein notwendiges Erfordernis für die Gültigkeit der dort erwähnten kantonalen Bestimmungen über den Missbrauch der Pressfreiheit bildet (BGE 11 S. 421; 15 S. 52 Erw. 2; Entscheidung des Bundesgerichts i. S. Präsens-Film A.-G. vom 30. Juni 1931 S. 26 f.; BURCKHARDT, Komm. z. BV 3. Aufl. S. 521 unten).

3. Richtig ist allerdings, dass Beschränkungen der Tätigkeit der Presse - nach Art. 55 BV oder nach dem kantonalen Staatsrecht -, wie überhaupt die der Freiheit des Bürgers gesetzten Schranken, im allgemeinen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, um gültig zu sein. Dieser Grundsatz ist jedoch im vorliegenden Falle nicht verletzt. Wohl gibt der Regierungsrat zu, dass ihm keine Bestimmung der zürcherischen Gesetzgebung positiv erlaubt, aus polizeilichen Gründen eine Zeitung für bestimmte Zeit zu unterdrücken oder überhaupt in einem Falle wie dem vorliegenden einzuschreiten. Indessen gilt die Abwehr von ernsthaften Gefahren, die unmittelbar und offensichtlich der gesetzmässigen Ausübung der Staatsgewalt oder in der Öffentlichkeit den Rechtsgütern der Einzelmenschen, wie ihrem Leben, ihrer Gesundheit, ihrem Hab und Gut, drohen, durch geeignete, den Verhältnissen entsprechende Mittel, die sich gegen den die Gefahr verursachenden Störer richten, allgemein, speziell in der Schweiz, als eine selbstverständliche, elementare

Seite: 122

polizeiliche Aufgabe des Staates, die auch ohne eine das vorsehende Gesetzbestimmung erfüllt werden muss (BGE 20 S. 796 Erw. 2; 35 I S. 148; 55 I S. 235 f., 238 f.; 57 I S. 275; FLEINER, Bundesstaatsrecht S. 320 f.; OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht 3. Aufl. I S. 206 ff., 212 ff.). Zudem ergibt sich aus § 24 Ziff. 9 des zürch. Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates, dass dieses Gesetz auf der Voraussetzung beruht, es sei die Pflicht des Regierungsrates, mit Hilfe der Polizei jede ernsthafte, offensichtliche Störung oder unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im angegebenen Sinn zu beseitigen (vgl. RUEGG:, Die Verordnung nach zürcherischem Staatsrecht S. 52). Nach der Beschwerdeantwort des Regierungsrates handelt es sich bei dem angefochtenen Verbot um eine solche Massnahme und in der staatsrechtlichen Beschwerde wird dieser Standpunkt in keiner Weise widerlegt oder entkräftet. Wie sich aus den vom Regierungsrat vorgelegten Exemplaren der Zeitung «Kämpfer» ergibt, hatte diese während des Streikes, in der Zeit vor dem Verbot, durch eine masslos heftige Sprache gesucht, ihre Leser, insbesondere die Streikenden gegen die Staatsorgane, die Polizei und die Arbeitswilligen aufzuhetzen, sie diesen gegenüber in eine feindselige, aufgeregte, zum Widerstand und zum Kampf bereite Stimmung zu versetzen und darin festzuhalten, indem sie die Polizei ohne Grund angriff und ihre Tätigkeit in ein falsches Licht rückte, wie wenn sie sich den Streikenden gegenüber der Überschreitung und des Missbrauches der Amtsgewalt schuldig gemacht hätte. Diese Aufhetzung hatte auch den gewünschten Erfolg; denn aus den vom Regierungsrat eingereichten Polizeiberichten geht hervor, dass in der Zeit vor dem Verbot und im Zusammenhang mit dem Streik unzählige Bussen wegen Polizeiübertretungen ausgesprochen und zahlreiche Strafuntersuchungen wegen Vergehen eingeleitet worden sind. Zudem musste die

Seite: 123

Stadtpolizei während der gleichen Zeit zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beständig ausrücken. Daraus muss geschlossen werden, dass tatsächlich die Arbeiterschaft, speziell die Streikenden höchst feindselig, zum Angriff und zum Widerstand bereit, der Polizei und den Arbeitswilligen gegenüberstanden und sich aus dieser Stimmung heraus zu offensichtlichen und ernsthaften Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, zu Vergehen und Übertretungen, hinreissen liessen. Zur Zeit des angefochtenen Verbotes drohte daher unmittelbar die Gefahr weiterer solcher Störungen. Der Regierungsrat als Polizeibehörde war berechtigt und verpflichtet, dieser Gefahr womöglich vorzubeugen. Das Mittel, das er dabei anwandte, die Unterdrückung der Zeitung «Kämpfer» für gewisse Zeit, war gewiss geeignet, in diesem Sinne zu wirken, da damit eine Ursache der bisherigen Störungen der öffentlichen Ordnung wegfiel (vgl. BGE 55 I S. 238 f.). Mit der blossen Einleitung einer Strafuntersuchung gegen den «Kämpfer» musste sich der Regierungsrat nicht begnügen, weil diese Zeitung ihre Leser nicht geradezu zu bestimmten Vergehen oder Übertretungen aufforderte, sondern sich darauf beschränkte, sie in eine zur Begehung solcher Handlungen bereite Stimmung zu versetzen, was nach den glaubwürdigen Angaben des Regierungsrates nicht als strafbar erscheint, auch wenn dann aus der erwähnten Stimmung heraus Vergehen oder Übertretungen begangen werden. Man kann sich fragen, ob nicht auch ein für kürzere Zeit, z. B. nur für eine Woche ausgesprochenes Verbot oder die Anordnung einer Vorzensur für diese Zeit zur

Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit genügt hätte; doch kann das offen bleiben, da die Rekurrentin in dieser Hinsicht sich nicht beschwert hat. Sie hat auch mit Recht nicht geltend gemacht, dass ihr nicht polizeilich die Verantwortlichkeit für die Vergehen und Übertretungen, die von den Streikenden

Seite: 124

begangen worden sind und noch weiter begangen würden, aufgebürdet werden konnte und daher der Regierungsrat nicht gegen sie als Störerin vorgehen dürfen. Die polizeiliche Verantwortlichkeit einer Person setzt nicht gleich wie die strafrechtliche ein Verschulden voraus; es genügt, dass die Störung ihrem Lebenskreise, ihrem Verhalten entspringt und dass sie nicht dem Staat gegenüber ein Recht auf die Handlung hat, wofür man sie verantwortlich machen will (vgl. FLEINER a.a.O.; OTTO MAYER, a.a.O. S. 221). Dass die in Frage stehenden Hetzartikel des «Kämpfer» mit ihrer Entstellung der polizeilichen Tätigkeit inhaltlich nicht den Schutz der Pressfreiheit geniessen, ist klar. 4. Dass das über die Zeitung «Kämpfer» verhängte Verbot insofern gegen die Pressfreiheit verstosse, als es wie die Vorzensur eine polizeiliche vorbeugende Massregel bildet, hat die Rekurrentin nicht behauptet.

Ein solcher Vorwurf wäre auch nicht begründet. Allerdings steht fest, dass die Pressfreiheit hauptsächlich auch gegen vorbeugende, nicht durch die Straf- oder die Zivilrechtspflege geforderte Massnahmen, wie die polizeiliche Zensur, Schutz bieten soll (vgl. BGE 2 S. 37 Erw. 2; 15 S. 540 Erw. 2; FLEINER, a.a.O. S. 374; BURCKHARDT a.a.O. S. 515), und soweit weder eine solche, noch eine straf- oder zivilprozessuale Beschlagnahme zulässig ist, darf auch eine Zeitung nicht am Erscheinen verhindert werden. Allein in einem Fall wie dem vorliegenden muss doch ausnahmsweise die Zensur oder die Unterdrückung einer Zeitung für kurze, vorübergehende Zeit durch Polizeiverfügung gestattet sein. Wie bereits hervorgehoben worden ist, handelt es sich bei dem angefochtenen Verbot - abgesehen von der Frage seiner Dauer oder Verhältnismässigkeit - um die Erfüllung der elementaren Aufgabe des Staates, eine unmittelbar drohende, ernsthafte und offensichtliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abzuwenden. Es kann nicht im Sinne der Garantie der Pressfreiheit liegen, den Kantonen die

Seite: 125

Zensur oder die Unterdrückung einer Zeitung auch zu diesem Zwecke zu verbieten und ihnen damit in gewissen Fällen eine wirksame Verteidigung ihrer Lebensinteressen, die Erfüllung des Hauptzweckes des Staates neben der Gesetzgebung und der Rechtspflege zu verunmöglichen. Das in Art. 55 BV enthaltene Verbot der polizeilichen Zensur oder Unterdrückung einer Zeitung hat seinen Grund darin, dass die Meinungsäusserung durch die Presse von allen nicht im Interesse des Gemeinwohls durchaus notwendigen Schranken befreit werden soll. Man wollte es der Polizei im allgemeinen nicht erlauben, eine Zeitung lediglich wegen der Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit, dass sie rechtswidrige Handlungen bildende Artikel bringt, dadurch in ihrer Bewegungsfreiheit zu hemmen, dass sie der Zensur unterworfen wird, oder sie geradezu am Erscheinen für die Zukunft zu verhindern. Art. 55 BV beruht auf dem Gedanken, dass eine derartige einschneidende Massnahme nicht notwendig sei, weil die Zivil- und die Strafrechtspflege dafür sorgten, dass privat- oder strafrechtswidrige Handlungen nicht überhandnehmen. Man dachte dabei nicht daran, dass die Presse auch durch nicht strafrechtswidrige Äusserungen das Publikum in erheblichem Masse zur Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, zu Vergehen und Übertretungen, hinreissen könne, zumal mit Rücksicht auf den im allgemeinen ruhigen, disziplinierten Geist des Schweizervolkes und sein Verständnis für ein geordnetes Staatswesen (vgl. BGE 55 I S. 240; BURCKHARDT a.a.O. S. 508). Dass dieser Geist im vorliegenden Falle versagt hat, ist wohl ausser auf die Artikel der Zeitung «Kämpfer» auf die starke Organisation und die Mittel der kommunistischen Partei, sowie darauf zurückzuführen, dass die gewaltige gegenwärtige Wirtschaftskrise die Grundlagen der Existenz weiter Kreise der Bevölkerung erschüttert, Tausende brotlos gemacht und damit eine allgemeine Unruhe und Unzufriedenheit, speziell auch gegenüber dem Staate, seinen Organen und

Seite: 126

Einrichtungen, hervorgerufen hat. Gerade dieser Umstand, der dazu geführt hat, dass die Strafnormen und die Strafrechtspflege die in den Vergehen und Übertretungen liegenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nicht zu hemmen oder gehörig einzudämmen vermochten, sondern sich hiefür ein Vorgehen gegen die nicht strafrechtlich, nur polizeilich für die Störungen verantwortliche Zeitung «Kämpfer» als notwendig erwies, rechtfertigt es, zuzulassen, dass der Kanton Zürich zur Erfüllung dieser elementaren Staatsaufgabe der Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr weiterer Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auch das hiefür erforderliche Mittel, die Vorzensur oder die Unterdrückung der Zeitung, für kurze Zeit vorübergehend anwendete, und zwar umsomehr, als zu befürchten war, dass die kommunistische Partei weitere

Ausschreitungen womöglich dazu benützt hätte, um grössere Unruhen anzustiften, wenn nicht geradezu eine Revolution anzufachen. In Beziehung auf den Vertrieb einer Zeitung auf dem Hausierweg hat das Bundesgericht bereits vorbeugende Massregeln, wie den Ausschluss künftiger Zeitungsnummern vom Verkauf, wegen unmittelbar drohender Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vom Gesichtspunkt der Pressfreiheit aus zugelassen (BGE 58 I S. 230 f.; 59 I S. 15 ff.). Während des Weltkrieges von 1914-1918 hatte auch der Bundesrat die vorübergehende polizeiliche Unterdrückung von Zeitungen wegen besonders schwerer Ausschreitungen vorgesehen und verfügt (SALIS-BURCKHARDT, Schweiz. Bundesrecht No. 534 ff.).

5. Darüber, dass die «Einheitsfront» als Ersatz für den «Kämpfer» behandelt und deshalb vom Polizeikommando das angefochtene Verbot auch auf jenes Blatt bezogen worden ist, hat sich die Rekurrentin nicht beschwert.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird abgewiesen