Urteilskopf

123 I 49

7. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. April 1997 i.S. G. gegen Bezirksanwaltschaft Affoltern und Haftrichter am Bezirksgericht Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV und Art. 58 Abs. 1 BV, Art. 5 EMRK; örtliche Zuständigkeit des Haftrichters.

Die örtliche Zuständigkeit des Haftrichters richtet sich nach kantonalem Verfahrensrecht (Gerichtsverfassungsgesetz des Kantons Zürich) (E. 2).

Der Einsatz von Haftrichtern des einen Bezirks für Angelegenheiten aus einem andern Bezirk ist nach dem Gerichtsverfassungsgesetz nicht ausgeschlossen (E. 3b).

Von der örtlichen Zuständigkeit des Haftrichters kann nicht generell durch den Einsatz von Ersatzrichtern aus einem andern Bezirk abgewichen werden (E. 3c und 3d).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. et art. 58 al. 1 Cst., art. 5 CEDH; compétence à raison du lieu du juge de la détention.

La compétence à raison du lieu du juge de la détention se détermine d'après le droit cantonal de procédure (en l'occurrence, la loi d'organisation judiciaire du canton de Zurich) (consid. 2).

Le recours à des juges de la détention d'un district pour traiter des causes relevant d'un autre district n'est pas exclu par la loi d'organisation judiciaire précitée (consid. 3b).

Il ne peut pas être renoncé à la compétence à raison du lieu du juge de la détention par le recours systématique à des juges suppléants d'un autre district (consid. 3c et 3d).

Regesto (it):
Art. 4 Cost. e art. 58 cpv. 1 Cost., art. 5 CEDU; competenza per territorio del giudice dell'arresto.

La competenza per territorio del giudice dell'arresto è determinata dal diritto cantonale di procedura (in concreto, la legge sull'organizzazione giudiziaria del canton Zurigo) (consid. 2).

L'impiego di giudici dell'arresto di un distretto per trattare cause di un altro distretto non è escluso dalla predetta legge sull'organizzazione giudiziaria (consid. 3b).

Non è possibile derogare in modo generale alla competenza per territorio del giudice dell'arresto mediante l'impiego di giudici supplenti di un altro distretto (consid. 3c e 3d).

Sachverhalt ab Seite 50

Die Bezirksanwaltschaft Affoltern (ZH) führt gegen G. eine Strafuntersuchung wegen Verdachts der Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz. Auf ihren Antrag hin ordnete der Haftrichter am Bezirksgericht Zürich am 7. Februar 1997 Untersuchungshaft an. G. erhebt gegen diesen Entscheid staatsrechtliche Beschwerde und macht geltend, der Haftrichter am Bezirksgericht Zürich sei für das von der Bezirksanwaltschaft Affoltern verfolgte Delikt örtlich nicht zuständig. Das Bundesgericht tritt auf die (inzwischen gegenstandslos gewordene) Beschwerde ein, heisst sie gut und hebt den Haftentscheid auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer wirft die Frage der örtlichen Zuständigkeit des Haftrichters auf und macht einzig geltend, der Haftrichter am Bezirksgericht Zürich sei für die Behandlung der von der Bezirksanwaltschaft Affoltern untersuchten Strafsache bzw. ihres Antrags auf Anordnung von Untersuchungshaft nicht zuständig. Er rügt eine willkürliche Auslegung von § 24a des Gerichtsverfassungsgesetzes des Kantons Zürich (GVG, Zürcher Gesetzessammlung 211.1) und beruft sich ferner auf Art. 58 Abs. 1 BV sowie Art. 5 EMRK. a) Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass der Haftrichter am Bezirksgericht Zürich den grundsätzlichen Anforderungen an einen Haftrichter genüge; das Bundesgericht hat die Zürcher Regelung der Haftprüfung als verfassungs- und konventionskonform bezeichnet (EuGRZ 1992 S. 553). Art. 5 EMRK kommt in bezug auf die Frage der örtlichen Zuständigkeit des Haftrichters keine eigenständige Bedeutung zu. Nach Ziff. 1 dieser Bestimmung darf die Freiheit "auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise" entzogen werden. Die EMRK verweist insofern auf das nationale Recht, dessen Missachtung zu einer Verletzung von Art. 5 Ziff. 1 EMRK führen kann (vgl. Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Auflage, Kehl/Strassburg/Arlington 1996, Rz. 25 und 31 ff. zu Art. 5). Für die Frage der örtlichen Zuständigkeit ist daher allein auf das kantonale Verfahrensrecht, wie es sich aus dem Gerichtsverfassungsgesetz ergibt, abzustellen.

b) Der Beschwerdeführer erachtet in seinem Falle auch Art. 58 Abs. 1 BV als verletzt. Die Organisation der Rechtspflege und des gerichtlichen Verfahrens ist grundsätzlich Sache des kantonalen Prozessrechts (Art. 64 Abs. 3 und Art. 64bis Abs. 2 BV). Die Bundesverfassung schreibt den Kantonen nicht eine bestimmte Gerichtsorganisation oder ein bestimmtes Verfahren vor. Aus Art. 58 Abs. 1 BV ergeben sich indessen Minimalanforderungen an das kantonale Verfahren. Die Verfassungsbestimmung verbietet zum einen Ausnahmegerichte und die Bestellung von ad hoc oder ad personam berufenen Richtern und verlangt damit zum Zwecke der Verhinderung jeglicher Manipulation eine durch Rechtssatz bestimmte Gerichts- und Verfahrensordnung. Zum andern ergibt sich aus Art. 58 Abs. 1 BV ein Anspruch auf einen unabhängigen, unparteiischen und unvoreingenommenen Richter (BGE 114 Ia 50 E. 3b S. 53 f., mit Hinweisen).
Soweit mit einer staatsrechtlichen Beschwerde eine Verletzung des Anspruchs auf den verfassungsmässigen Richter geltend gemacht wird, überprüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung des kantonalen Gesetzesrechts lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür. Mit freier Kognition beurteilt es indessen die Frage, ob die als vertretbar erkannte Auslegung des kantonalen Prozessrechts mit der Garantie von Art. 58 Abs. 1 BV vereinbar ist (BGE 114 Ia 50 E. 2b S. 52; 118 Ia 282 E. 3b S. 284, mit Hinweisen). In Anbetracht dieser Rechtsprechung ist im folgenden in erster Linie zu prüfen, ob die Auslegung von § 24a GVG und die örtliche Zuständigkeit des Haftrichters am Bezirksgericht Zürich für Fälle aus dem Bezirk Affoltern vor Art. 4 BV standhält.

3. Die Bestimmung von § 24a Abs. 1 GVG hat folgenden Wortlaut: Der Einzelrichter amtet als Haftrichter im Sinne der
Strafprozessordnung.Das Obergericht kann ihn in dieser Funktion auch als Ersatzrichter für

andere Bezirke einsetzen.
a) Die Verwaltungskommission des Obergerichts hat zur vorliegenden Beschwerde Stellung genommen. Sie verwies auf den von ihr erlassenen Beschluss vom 11. September 1996: Daraus geht hervor, dass das Bezirksgericht Affoltern den Antrag gestellt hatte, die haftrichterlichen Entscheidungen im Bezirk Affoltern vollumfänglich auf den Haftrichter am Bezirk Zürich zu übertragen. Die Verwaltungskommission gab diesem Ersuchen statt und beschloss die folgende Regelung:

Den Bezirksgerichten Zürich und Affoltern wird mit sofortiger Wirkung bewilligt, die Haftrichtergeschäfte des Bezirkes Affoltern durch das Bezirksgericht Zürich bearbeiten und erledigen zu lassen. Die Mitglieder des Bezirksgerichtes Affoltern sind berechtigt, im Bezirk Zürich als Haftrichter zu amten.
Im einzelnen führte die Verwaltungskommission aus, mit § 24a Abs. 1 GVG sei die Ausdehnung der Zuständigkeit von Haftrichtern für den ganzen Kanton Zürich bezweckt worden. Die Bestimmung erlaube daher den Einsatz von Haftrichtern des einen Bezirkes als Haftrichter in einem andern Bezirk, in dem die Verhaftung erfolgt ist. Die Haftrichterkompetenz sei dem Bezirksgericht Affoltern mit ihrem Beschluss nicht weggenommen worden. Es wäre daher dem Einzelrichter am Bezirksgericht Affoltern unbenommen, als Haftrichter (am Bezirksgericht Zürich) tätig zu werden; eine Kontaktaufnahme mit der Bezirksanwaltschaft könnte daher ohne weiteres dazu führen, dass die Haftfälle nicht mehr direkt an das Bezirksgericht Zürich weitergeleitet würden. Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, § 24a GVG erlaube den Einsatz von bezirksfremden Haftrichtern lediglich im Einzelfall. Möglicherweise könnte die Regelung eines Pikettdienstes an Wochenenden oder Feiertagen darauf abgestützt werden. Hingegen gehe es nicht an, generell Haftrichter aus einem anderen Bezirk als sog. Ersatzrichter einzusetzen. Der Ausdruck "Ersatzrichter" bedeute, dass ein solcher nach oder allenfalls parallel zum ordentlichen Richter amte, nicht aber anstelle des ordentlichen Richters. b) Aus § 24a GVG ergibt sich, dass das Obergericht den Haftrichter des einen Bezirkes als Ersatzrichter in einem andern Bezirk einsetzen kann. Der Beschwerdeführer stellt diese Kompetenz des Obergerichts als solche nicht in Frage (vgl. BGE 105 Ia 166). Das Gerichtsverfassungsgesetz stellt damit keine starre Zuständigkeitsordnung auf, sondern nimmt in Kauf, dass von der örtlichen Zuständigkeit des Haftrichters abgewichen werden kann. Hierfür sprechen Gründe der Beschleunigung des Haftanordnungs- und Haftüberprüfungsverfahrens im Sinne von Art. 5 Ziff. 3 und 4 EMRK. Die Haftprüfung soll nicht wegen personellen oder zeitlichen Engpässen verzögert werden; insbesondere ist es für Sonn- und Feiertage angebracht, in Abweichung von der ordentlichen örtlichen Zuständigkeit zur Aufrechterhaltung eines Pikettdienstes einen andern Haftrichter als zuständig zu erklären. So ist denn in der Literatur bereits im Anschluss an die Einführung des obligatorischen Haftrichters - in der ursprünglichen Fassung noch ohne Satz 2 von § 24a Abs. 1 GVG

- ausgeführt worden, dass die gesetzliche Grundlage für eine praktikable Organisation eines Pikettdienstes unter mehreren Bezirksgerichten geschaffen werden müsse (JÖRG REHBERG/MARKUS HOHL, Die Revision des Zürcher Strafprozessrechts von 1991, Zürich 1992, S. 4). Damit stellt sich die Frage, in welchem Ausmasse gestützt auf Satz 2 von § 24a Abs. 1 GVG von der ordentlichen örtlichen Zuständigkeitsordnung, wie sie in § 24a Abs. 1 Satz 1 GVG zum Ausdruck kommt, abgewichen werden darf. Die Regelung spricht vom Einsatz des Haftrichters als Ersatzrichter in einem anderen Bezirk. Der Ausdruck Ersatzrichter bedeutet nach weitverbreiteter Praxis nicht, dass solche nur amten könnten, wenn überhaupt keine ordentlichen Richter zur Verfügung stehen. Nach der Rechtsprechung werden entsprechende kantonale Regelungen weitherzig ausgelegt, sodass nicht angenommen werden kann, Ersatzrichter dürften nur in eigentlichen Notfällen eingesetzt werden. Bei

manchen kantonalen Gerichten amten Ersatzrichter parallel zu den ordentlichen Gerichtsmitgliedern (vgl. BGE 105 Ia 172 E. 4b S. 176 f.). Unter diesem Gesichtswinkel wäre es daher nicht zu beanstanden, wenn aufgrund eines Beschlusses des Obergerichts ein eigentlicher Pikettdienst mit Richtern aus einem andern Bezirk bestellt würde. c) Unter dem Gesichtswinkel von Art. 58 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist nicht zu beanstanden, wenn ein (Haft-)Richter nicht demokratisch vom Volk gewählt, sondern vom Obergericht eingesetzt wird (vgl. BGE 105 Ia 166 E. 4a S. 169, Urteil des Gerichtshofes für Menschenrechte vom 28. Juni 1984 i.S. Campbell und Fell, Série A vol. 80 Ziff. 77 ff. = EuGRZ 1985 S. 534). Angesichts des obgenannten, allgemein gehaltenen Beschlusses des Obergerichts kann nicht gesagt werden, der für die Haftfälle aus dem Bezirk Affoltern eingesetzte Haftrichter am Bezirksgericht Zürich stelle gewissermassen einen Ausnahmerichter dar (vgl. BGE 105 Ia 166 S. 171). Die Garantie des verfassungsmässigen Richters gibt aber Anspruch auf den primär zuständigen Richter; jede Abweichung davon steht auch bei Vorliegen von Ausstandsgründen in einem gewissen Spannungsverhältnis dazu (BGE 114 Ia 50 S. 60; BGE 116 Ia 14 S. 19, mit Hinweisen). Dieser Anspruch gilt auch hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit. Der örtlich zuständige Richter soll grundsätzlich amten können und nicht speziell verlangt werden müssen. d) Das Gerichtsverfassungsgesetz teilt die örtliche Zuständigkeit des Einzelrichters allgemein nach Bezirken auf. Nach § 19 GVG hat jeder Bezirk einen oder mehrere Einzelrichter, deren Amtssitz sich

gemäss § 2 GVG am Bezirksort befindet. Auch § 24a Abs. 1 GVG geht von dieser Zuständigkeitsordnung aus. Daran hat sich die Kompetenz des Obergerichts, den Einzelrichter als Haftrichter für andere Bezirke als Ersatzrichter einzusetzen, auszurichten. Für den vorliegenden Fall von entscheidender Bedeutung ist der Umstand, dass der Haftrichter am Bezirksgericht Zürich nach dem obgenannten Beschluss der Verwaltungskommission des Obergerichts in allen Haftfällen aus dem Bezirk Affoltern für zuständig erklärt wird. Der Haftrichter am Bezirksgericht Zürich kommt demnach nicht bloss neben dem Einzelrichter vom Bezirksgericht Affoltern (etwa zur Behebung von Engpässen bei Ferienabwesenheiten oder an Sonn- und Feiertagen), sondern vielmehr generell und praktisch ausschliesslich zum Einsatz. Eine solche Ordnung lässt sich mit der Bestellung von blossen Ersatzrichtern nicht vereinbaren und kann sich auch bei weitherziger Auslegung jedenfalls nicht allein auf den Wortlaut von § 24a Abs. 1 Satz 2 GVG abstützen. Sie führt zu einer im Gerichtsverfassungsgesetz nicht vorgesehenen Änderung der örtlichen Zuständigkeit. Daran ändert der Umstand nichts, dass der Einzelrichter am Bezirksgericht Affoltern im Einzelfall auf spezielles Verlangen hin als Einzelrichter am Bezirksgericht Zürich amten könnte. Ebensowenig vermag eine Berufung auf § 27 GVG durchzudringen, da diese Bestimmung zwar eine Ernennung von Ersatzrichtern an den Bezirksgerichten auf längere Zeit erlaubt (vgl. BGE 105 Ia 166 E. 4 S. 169), nicht aber zu einer Abweichung von der örtlichen Zuständigkeit ermächtigt. Auch die Entstehungsgeschichte von § 24a Abs. 1 GVG zeigt mit hinreichender Deutlichkeit, dass ein genereller Einsatz von Ersatzrichtern aus einem andern Bezirk anstelle des örtlich zuständigen Haftrichters vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt war. Bereits nach Einführung des Haftrichters im Kanton Zürich ist in der Literatur auf das Bedürfnis nach einer praktikablen Einrichtung eines Pikettdienstes und einer entsprechenden Anpassung des Gerichtsverfassungsgesetzes hingewiesen worden (REHBERG/HOHL, a.a.O., S. 4). Der Regierungsrat hat dieses Anliegen aufgenommen und eine Ergänzung von § 24a GVG vorgeschlagen. In seinem Antrag betreffend Gesetz über die Rationalisierung der Rechtspflege hat er ausgeführt, es sei unrationell und schwer zumutbar, dass jeder Bezirk für sich selber einen Pikettdienst für Sonn- und Feiertage schaffe. Ein solcher sei vielmehr für den ganzen Kanton bereitzustellen. Zu diesem Zwecke sei dem Obergericht die Möglichkeit einzuräumen, Bezirksrichter eines Bezirkes auch für die Funktion des Haftrichters

anderer Bezirke einzusetzen (Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 19. Januar 1994, Amtsblatt des Kantons Zürich, 1994, Textteil, S. 273 [290]). Bei der Behandlung der Vorlage im Kantonsrat stellte die Präsidentin der vorberatenden Kommission die Ergänzung von § 24a GVG unter dem Titel "Ausdehnung der Zuständigkeit des Haftrichters für den ganzen Kanton" als Rationalisierungsmassnahme vor (Protokoll des Kantonsrates 1991-1995, S. 14085 f.). Der Ausdruck "Ausdehnung" konnte in Anbetracht des unverändert gebliebenen Satzes 1 von § 24a Abs. 1 GVG nicht bedeuten, dass die Einzelrichter generell für den ganzen Kanton als Haftrichter eingesetzt werden dürften. Die vom Kantonsrat ohne Änderung übernommene Ergänzung von § 24a Abs. 1 GVG mit Satz 2 verfolgte damit klar den Zweck, dem Obergericht zur Schaffung eines Pikettdienstes für Sonn- und Feiertage die Kompetenz zum Einsatz von Ersatzrichtern aus andern Bezirken einzuräumen; der generelle Einsatz von Ersatzrichtern anstelle der ordentlichen Haftrichter war nicht beabsichtigt. Demnach erweist sich die Auslegung von § 24a Abs. 1 Satz 2 GVG durch das Obergericht Zürich als sachlich schlechthin nicht vertretbar und hält sein darauf gestützter Beschluss, den Haftrichter am Bezirksgericht Zürich für sämtliche Haftfälle aus dem Bezirk Affoltern für zuständig zu erklären, vor Art. 4 BV nicht stand. e) Aufgrund dieser Erwägungen ergibt sich, dass es mit § 24a Abs. 1 GVG nicht vereinbar ist, wenn im vorliegenden, an einem Freitag beurteilten Fall anstelle des Haftrichters von Affoltern der Haftrichter am Bezirksgericht Zürich amtete und die Untersuchungshaft des Beschwerdeführers anordnete. Die Beschwerde erweist sich daher als begründet und ist gutzuheissen. Damit stellt sich die Frage nach den Konsequenzen. Das Bundesgericht hat verschiedentlich Haftbeschwerden in formeller Hinsicht gutgeheissen und unausgesprochen oder ausdrücklich eine Verfassungsverletzung festgestellt, ohne dass der angefochtene Haftentscheid förmlich aufgehoben worden und der Beschwerdeführer aus der Haft entlassen worden wäre (vgl. BGE 114 Ia 88, EuGRZ 1989 S. 441; vgl. auch BGE 116 Ia 60). Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer bereits im Laufe des bundesgerichtlichen Verfahrens aus der Haft entlassen worden. Daher rechtfertigt es sich, den angefochtenen Entscheid in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Allfällige Entschädigungsfragen sind im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen.