Urteilskopf

98 Ia 56

10. Urteil vom 2. Februar 1972 i.S. X. gegen Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte im Kanton Zürich
Regeste (de):
Disziplinarrecht des Anwaltes; Art. 31 BV.

1. Auch der Anwalt steht unter dem Schutz der in Art. 31 BV gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit. Die ihm vom Staat auferlegten Standespflichten dürfen daher nicht weiter gehen, als gewerbepolizeiliche Zwecke dies verlangen. Kognition des Bundesgerichts (Erw. 3).

2. Auslegung von § 7 Abs. 1 des Zürcher Anwaltsgesetzes. Wieweit kann einem Anwalt die Abgabe von öffentlichen Erklärungen untersagt werden? (Erw. 4-6).

3. Ist eine die Freiheit des Einzelnen beschränkende Massnahme aus gewerbepolizeilichen Gründen notwendig und mit Art. 31 BV vereinbar, so kann sich der Betroffene ihr gegenüber nicht auf die Presse- oder Meinungsäusserungsfreiheit berufen (Erw. 7).

Regeste (fr):
Droit disciplinaire de l'avocat; art. 31 Cst.

1. L'avocat est aussi placé sous la protection de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'art. 31 Cst. Les devoirs professionnels qui lui sont imposés par l'Etat ne peuvent aller au-delà de ce qu'exigent des buts de police. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 3).

2. Interprétation du § 7 al. 1 de la loi zurichoise sur les avocats. Dans quelle mesure peut-on interdire à un avocat de faire des déclarations publiques? (consid. 4-6).

3. Lorsqu'une mesure limitant la liberté individuelle est nécessaire pour des motifs de police et conciliable avec l'art. 31 Cst, l'intéressé ne peut invoquer à son encontre la liberté de la presse ou d'expression (consid. 7).

Regesto (it):
Diritto disciplinare dell'avvocato; art. 31 CF.

1. Anche l'avvocato è posto sotto la protezione della libertà del commercio e dell'industria garantita dall'art. 31 CF. I doveri professionali impostigli dallo Stato non possono andare oltre quanto esigono i fini di polizia. Potere d'esame del Tribunale federale (consid. 3).

2. Interpretazione del § 7 cpv. 1 della legge zurighese sugli avvocati. In quale misura si può proibire ad un avvocato di fare dichiarazioni pubbliche? (consid. 4-6).

3. Quando un provvedimento che limita la libertà individuale è necessario per motivi di polizia e conciliabile con l'art. 31 CF, l'interessato non può invocare contro di esso la libertà di stampa o d'espressione (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 56

BGE 98 Ia 56 S. 56

A.- Die in Zürich niedergelassenen Anwälte Dr. X. und Dr. Y. übernahmen im Auftrag des panarabischen Anwaltsverbandes

BGE 98 Ia 56 S. 57

die Verteidigung der drei Palästinenser, welche am 18. Februar 1969 auf dem Flughafen Zürich-Kloten ein Kursflugzeug der israelischen Gesellschaft EL-AL angegriffen hatten. Die Strafuntersuchung wurde durch die Bezirksanwaltschaft Bülach geführt und lag in den Händen der Bezirksanwälte Dr. R. und A. Nachdem es zu einer heftigen, zum Teil in Presse und Radio ausgetragenen Auseinandersetzung zwischen den zürcherischen Justizbehörden und den beiden Verteidigern gekommen war, legten diese ihr Mandat im September 1969 nieder. Die Auseinandersetzungen betrafen namentlich die Art und Weise der Untersuchung, das Akteneinsichtsrecht der Verteidiger, die Benennung des amtlichen Dolmetschers mit einem Pseudonym und die Haftentlassung des israelischen Mitangeklagten Rachamim.

B.- Am 13. Oktober 1969 reichte Bezirksanwalt A. bei der kantonalen Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte (AK) eine Anzeige ein, mit der er Dr. X. und Dr. Y. vorwarf, gegen § 7 Abs. 1 des zürcherischen Anwaltsgesetzes verstossen zu haben. Er beanstandete, dass die beiden Anwälte bei ihren öffentlichen Stellungnahmen es an der nötigen Objektivität und Zurückhaltung hätten fehlen lassen. Er bezog sich dabei auf Presseberichte im Tagesanzeiger vom 11., 14. und 16. Juli 1969, die auch im Feuille d'Avis de Lausanne erschienen waren, auf ein Radiointerview des Dr. X. vom 12. September 1969 sowie auf ein von den beiden Verteidigern verfasstes, 19 Schreibmaschinenseiten umfassendes "Memorandum", welches Ende September 1969 an Kantonsräte und zwei Pressevertreter verteilt und in der Tagespresse auszugsweise wiedergegeben und kommentiert worden war. Mit Eingabe vom 15. Oktober 1969 schloss sich der ehemalige Bezirksanwalt Dr. R., der inzwischen an der Universität Zürich eine Lehrtätigkeit begonnen hat, dieser Anzeige an. Am 29. Oktober 1969 reichte auch Staatsanwalt Dr. B. eine Anzeige ein, welche sich jedoch nur gegen Dr. X. richtete.

C.- Mit Entscheid vom 2. Juni 1971 stellte die Aufsichtskommission das Verfahren gegen Dr. Y. ein. Hingegen auferlegte sie Dr. X. wegen Verstosses gegen § 7 Abs. 1 des Anwaltsgesetzes eine Ordnungsbusse von Fr. 200.– sowie eine (reduzierte) Staatsgebühr von Fr. 100.– und die Hälfte der übrigen Verfahrenskosten. Als standeswidrig betrachtete die Aufsichtskommission einzig die Veröffentlichung des erwähnten

BGE 98 Ia 56 S. 58

Memorandums, welche jedoch ohne Wissen von Dr. Y. erfolgt sei, und für die daher nur Dr. X. einzustehen habe.

D.- Gegen den Entscheid der Aufsichtskommission vom 2. Juni 1971 führt Dr. X. staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4, 31 und 55 BV; sein Antrag lautet dahin, es seien die gegen ihn ausgefällte Ordnungsbusse und der damit verbundene Kostenspruch aufzuheben. Die Begründung des angefochtenen Entscheides und der gegen ihn erhobenen Rügen geht, soweit erforderlich, aus den folgenden Erwägungen hervor.

E.- Die Aufsichtskommission hat auf Vernehmlassung verzichtet. Die Bezirksanwaltschaft Bülach und die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich beantragen Abweisung der Beschwerde. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. § 7 Abs. 1 des zürcherischen Anwaltsgesetzes (AG) lautet: "Der Rechtsanwalt ist verpflichtet, seine Berufstätigkeit gewissenhaft auszuüben und sich durch sein Verhalten in der Ausübung des Berufes und sein sonstiges Geschäftsgebaren der Achtung würdig zu zeigen, die sein Beruf erfordert. "

2. Der Beschwerdeführer behauptet nicht, dass diese Vorschrift, welche der kantonalen Behörde einen weiten Ermessensspielraum belässt, schon an sich verfassungswidrig sei. Der Vorwurf der Verletzung von Art. 4, 31 und 55 BV bezieht sich vielmehr auf die Anwendung dieser Vorschrift durch den angefochtenen Entscheid. Das Bundesgericht hat demnach zu prüfen, ob § 7 Abs. 1 AG von der Aufsichtskommission in einer mit den genannten Verfassungsbestimmungen vereinbaren Weise ausgelegt und gehandhabt worden ist.

3. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts steht auch der Anwalt unter dem Schutz der in Art. 31 BV gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit. Er ist aber an die Schranken gebunden, die sich aus seiner Stellung als Diener des Rechts und als Mitarbeiter der Rechtspflege ergeben; insbesondere kann er zur Wahrung der Standeswürde, zu einer korrekten Haltung im Verkehr mit seinen Klienten und dem Publikum im allgemeinen sowie zur Unterlassung aufdringlicher Reklame verpflichtet

werden (BGE 87 I 265; nicht veröffentlichte Urteile vom 14. Mai 1969 i.S. R. gegen AK des Kt. Zürich, S. 11 f, vom 26. November 1969 i.S. M. gegen AK des Kt. Zürich, S. 6 f, sowie vom 13. Mai 1970 i.S. W. gegen AK des Kt. Zürich, S. 7). Derartige Vorschriften dürfen jedoch nicht weiter gehen, als zur Erfüllung des ihnen zugrunde liegenden gewerbepolizeilichen Zweckes notwendig ist; andernfalls verstossen sie gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und damit gegen Art. 31 BV. Die Auslegung kantonalen Gesetzesrechts prüft das Bundesgericht nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür; frei hingegen prüft es, ob eine - vertretbare - Auslegung mit Art. 31 BV zu vereinbaren sei (BGE 87 I 119 sowie die erwähnten Urteile vom 26. November 1969 i.S. M. S. 7, und vom 13. Mai 1970 i.S. W., S. 8).

4. Die Aufsichtskommission konnte ohne Willkür und ohne Verletzung von Art. 31 BV aus § 7 Abs. 1 AG ableiten, dass ein Anwalt bei der Abgabe von Erklärungen an Massenmedien Zurückhaltung zu üben habe. Dies liegt sowohl im Interesse der an einem Rechtsstreit beteiligten Personen als auch im Interesse der Allgemeinheit an einer gesetzmässigen Erledigung hängiger Verfahren (Urteile vom 26. November 1969 i.S. M., S. 9, sowie vom 13. Mai 1970 i.S. W., S. 9). In früheren Verfahren hatte die Aufsichtskommission angenommen, dass ein Anwalt eine Erklärung in der Presse nur dann erscheinen lassen dürfe, wenn dies "unbedingt nötig" sei. Das Bundesgericht hat indessen in den beiden letzterwähnten Urteilen eine derartige Auslegung von § 7 Abs. 1 AG als mit Art. 31 BV unvereinbar bezeichnet, da sie die Handels- und Gewerbefreiheit des Anwaltes un-

verhältnismässig beschränke. Im vorliegend angefochtenen Entscheid ging die Aufsichtskommission nunmehr davon aus, dass einem Anwalt die Abgabe von Presseerklärungen gestattet sei, sofern dies den "bestehenden Verhältnissen" entspreche oder der wirksamen Wahrung der Interessen des Klienten diene oder zur Abwehr von gegen den Anwalt persönlich erhobenen Angriffen erfolge. Doch sei der Anwalt zur Zurückhaltung verpflichtet und er müsse, wenn er schon Erklärungen abgebe, objektiv in der Darstellung und sachlich im Ton bleiben. Diese Auslegung von § 7 Abs. 1 AG ist nicht willkürlich und sie verstösst, sofern inbezug auf die Objektivität und Sachlichkeit der Erklärung keine allzustrengen Anforderungen gestellt werden, auch nicht gegen Art. 31 BV.

5. Gestützt auf diese Auslegung gelangte die Aufsichtskommission im angefochtenen Entscheid aufgrund einer eingehenden Würdigung der Umstände zum Schluss, dass den beiden beschuldigten Anwälten hinsichtlich der am 11., 14. und 16. Juli 1969 im Tagesanzeiger (und in der Folge auch im Feuille d'Avis de Lausanne) erschienenen Presseberichte kein Verstoss gegen § 7 Abs. 1 AG vorgeworfen werden könne; dasselbe gelte für das Radiointerview des Dr. X. vom 12. September 1969. Die Aufsichtskommission berücksichtigte insbesondere, dass die beiden Anwälte von den zürcherischen Justizbehörden öffentlich angegriffen worden waren, weshalb ihnen das Recht zu einer öffentlichen Erklärung nicht verwehrt werden dürfe; angesichts der Schwere der gegen sie erhobenen Vorwürfe sei auch im scharfen Ton ihrer Entgegnungen kein Verstoss gegen die Standeswürde zu erblicken, da diese weder in ehrverletzender Form noch wider besseres Wissen erfolgt seien. Anders hingegen beurteilte die Aufsichtskommission die Ende September 1969 durch Dr. X. veranlasste Veröffentlichung eines "Memorandums". Am 15. September 1969 reichte Kantonsrat Trachsler eine Kleine Anfrage ein, mit der er Auskunft über die Auseinandersetzung zwischen den Verteidigern der EL-AL-Attentäter und den Justizorganen forderte. Da die beiden Anwälte, welche inzwischen ihr Mandat niedergelegt hatten, befürchteten, dass die Angelegenheit vom Regierungsrat einseitig dargestellt werde, beschlossen sie, zuhanden von Kantonsrat Dr. B., dem früheren Präsidenten des Vereins zürcherischer Rechtsanwälte, ihren Standpunkt schriftlich aufzuzeichnen, damit er diesen bei einer allfälligen Diskussion im Kantonsrat darlegen könne. Zu diesem Zweck verfassten sie gemeinsam ein 19 Schreibmaschinenseiten umfassendes "Memorandum zur Mandatsniederlegung der Verteidiger". Da - wenigstens laut Darstellung in der Beschwerdeschrift - Dr. B. nicht erreichbar war, liess Dr. X., in Abweichung von der ursprünglichen Absicht und ohne Wissen des im Militärdienst abwesenden Dr. Y., noch vor der Kantonsratssitzung das Memorandum an ungefähr 50 Kantonsräte und ausserdem an zwei Journalisten vom Tagesanzeiger und der Neuen Zürcher Zeitung verteilen, ohne diesen letzteren gegenüber zu erklären, dass das Memorandum nicht zur Veröffentlichung in der Presse bestimmt sei. Dieses erschien daraufhin auszugsweise und mit Kommentaren versehen in der Tagespresse. Die in der betreffenden

Kantonsratssitzung erwartete Behandlung der Anfrage Trachsler blieb aus. Die Aufsichtskommission nahm an, dass ein Verlesenlassen des Memorandums im Kantonsrat, wie es für den Fall einer regierungsrätlichen Stellungnahme ursprünglich vorgesehen war, nicht gegen die Standespflichten verstossen hätte. Als mit § 7 Abs. 1 AG unvereinbar erachtete sie jedoch, dass Dr. X. noch vor der Kantonsratssitzung das Memorandum an weitere Kantonsräte und an zwei Pressevertreter verteilt hatte; damit habe er in Kauf genommen und gebilligt, dass das Memorandum der Öffentlichkeit bekannt werde. Es sei nicht Sache der Aufsichtskommission, alle im Memorandum gegen die Justizbehörden erhobenen Vorwürfe zu prüfen. Jedenfalls habe das Memorandum als Ganzes in der Öffentlichkeit den Eindruck schwerster Misstände im Untersuchungsverfahren, unverzeihlicher Voreingenommenheit sowie unentschuldbarer Behinderung und Verletzung der Verteidigungsrechte erwecken müssen. Da diese Publikation kurz vor der Durchführung des Schwurgerichtsverfahrens erfolgt sei, habe sie

eine unerlaubte Einwirkung auf die den Prozess verfolgende Öffentlichkeit, auf die im Hauptverfahren aufgebotenen Zeugen sowie auf die urteilenden Geschworenen dargestellt. Es sei in diesem Zeitpunkt, nachdem Dr. X. sein Mandat niedergelegt habe, nicht mehr dessen Sache gewesen, das Untersuchungsverfahren als in weiten Teilen gegen rechtsstaatliche Verteidigungsrechte verstossend zu bezeichnen. Die Rüge allfälliger Verfahrensmängel hätte er vielmehr seinem Nachfolger in der Verteidigung überlassen sollen, dem dazu vor Gericht die gesetzlichen Mittel zur Verfügung gestanden seien.

6. Der Beschwerdeführer erblickt hierin eine auf einer willkürlichen Begründung beruhende und mit Art. 31 BV unvereinbare Beschränkung seiner Handels- und Gewerbefreiheit. Er macht im wesentlichen geltend, dass alle im Memorandum angeführten Tatsachen wahr seien und seine darauf gestützte Kritik daher materiell begründet gewesen sei. Die Kritik sei zwar scharf gewesen, aber nicht wider besseres Wissen erfolgt, und sie habe auch keine ehrverletzenden Formen angenommen.
Diesen Einwänden käme Gewicht zu, wenn es um die Zulässigkeit einer vom Anwalt in den verfahrensmässigen Formen - sei es in den Rechtsschriften, sei es anlässlich mündlicher

Verhandlungen - erhobenen Kritik ginge; auf diesen Fall beziehen sich die Ausführungen in BGE 96 I 526 ff, auf die sich der Beschwerdeführer beruft. Ob und wieweit hingegen ein Anwalt zu einem hängigen Verfahren öffentlich Stellung nehmen darf, beurteilt sich nach anderen, strengeren Grundsätzen. Es ist, wie erwähnt, sachlich gerechtfertigt und mit Art. 31 BV vereinbar, vom Anwalt hiebei grosse Zurückhaltung zu verlangen und ihm die Abgabe von öffentlichen Erklärungen nur dann und nur soweit zu gestatten, als besondere Umstände dies als angebracht erscheinen lassen. Die Aufsichtskommission konnte mit Grund annehmen, dass der Beschwerdeführer mit der Publikation des Memorandums die Grenzen des Zulässigen überschritten hatte. Da er im fraglichen Zeitpunkt sein Mandat als Verteidiger der palästinensischen Attentäter bereits niedergelegt hatte, kann er sich nicht darauf berufen, im Interesse seiner Klienten gehandelt zu haben. Es war grundsätzlich nicht mehr seine Sache, am hängigen Verfahren Kritik zu üben; dies oblag, wie im angefochtenen Entscheid mit Recht festgestellt wird, nunmehr seinem Nachfolger in der Verteidigung, dem dafür die gesetzlichen Mittel zur Verfügung standen. Die Abgabe einer öffentlichen Erklärung hätte dem Beschwerdeführer im Hinblick auf Art. 31 BV nur dann nicht verwehrt werden dürfen, wenn sie lediglich als angemessene Beantwortung öffentlicher Beschuldigungen durch die Justizbehörden anzusehen wäre. In diesem Rahmen muss es einem Anwalt, der sein Mandat niedergelegt hat, gestattet sein, seine Mandatsführung öffentlich zu rechtfertigen, andernfalls seine Handels- und Gewerbefreiheit unverhältnismässig beschränkt wäre. Diese Voraussetzung war hier nicht erfüllt. Als der Beschwerdeführer zur Veröffentlichung des Memorandums schritt, war die öffentliche Auseinandersetzung - zur letzten öffentlichen Erklärung des zürcherischen Justizdirektors vom 30. August 1969 hatte Dr. X. in einem Radiointerview vom 12. September 1969 Stellung genommen - zumindest einstweilen abgeschlossen. Zwar war eine diesbezügliche Kleine Anfrage noch nicht behandelt worden, doch stand nicht fest, ob und gegebenenfalls in welchem Sinne sie vom Regierungsrat an der fraglichen Kantonsratssitzung beantwortet werden würde. Dem Beschwerdeführer konnte jedenfalls zugemutet werden, vorerst die Stellungnahme des Regierungsrates abzuwarten, bevor er selber erneut eine öffentliche Erklärung abgab. Der Einwand, die früher gegen ihn erhobenen Vorwürfe seien ungerechtfertigt gewesen und

hätten, über das von ihm im Radiointerview vom 12. September 1969 Gesagte hinaus, noch einer ausführ-

licheren Entgegnung bedurft, ist unbehelflich. Das öffentliche Interesse an einer möglichst ungestörten Abwicklung des hängigen Verfahrens verlangte ein Ende der öffentlichen Auseinandersetzung, und das Bedürfnis des Beschwerdeführers nach einer vollumfänglichen persönlichen Rechtfertigung hatte demgegenüber unter den geschilderten Umständen zurückzutreten. Nicht nur im Hinblick auf die äusseren Gegebenheiten, sondern auch nach Form und Inhalt konnte das Memorandum von der Aufsichtskommission mit Grund als "eigentliche neue Kampfschrift" gewertet werden, mit der der bisherige Streit erneut aufgerollt werden sollte. Dass das Memorandum wider besseres Wissen erhobene oder ehrverletzende Vorwürfe enthalte, wurde im angefochtenen Entscheid nicht behauptet; es wurde lediglich festgestellt, dass "schwerste Vorwürfe, teilweise in verletzender Art" gemacht worden seien, was sich in der Tat nicht in Abrede stellen lässt und auch vom Beschwerdeführer nicht bestritten wird. Doch braucht die Frage, ob und wieweit es dem Memorandum an der notwendigen Sachlichkeit und Objektivität fehlte, hier nicht weiter geprüft zu werden, da, wie die Aufsichtskommission ohne Willkür und ohne Verletzung von Art. 31 BV annehmen konnte, aufgrund der Umstände eine öffentliche Erklärung der fraglichen Art dem Beschwerdeführer überhaupt nicht gestattet war.

7. Der Beschwerdeführer beruft sich ausserdem auf die in Art. 55 BV gewährleistete Pressefreiheit; er macht geltend, dass das Memorandum, welches er vervielfältigt und an mindestens 50 Personen versandt habe, ein Presseerzeugnis darstelle, das den Schutz der Pressefreiheit geniesse. Ausserdem rügt er eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit. Es kann dahingestellt bleiben, wieweit das Vorgehen das Beschwerdeführers in den Schutzbereich der beiden genannten Grundrechte fällt. Diese gelten jedenfalls nicht unbeschränkt, sondern nur soweit, als keine polizeilichen Güter verletzt werden (BGE 96 I 589 E. 4a, 592 E. 6, mit Hinweisen). Ist eine die Freiheit des Einzelnen beschränkende Massnahme aus gewerbepolizeilichen Gründen notwendig und mit Art. 31 BV vereinbar, so kann sich der Betroffene daher ihr gegenüber nicht auf die Presse- oder die Meinungsäusserungsfreiheit berufen (BGE 87 I 117; vgl. auch ZBl 1963 S. 365). Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet.