Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.345/2004 /sta

Urteil vom 1. Oktober 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Schoder.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Matthias Brunner,

gegen

Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich, Abteilung Bewährungs- und Vollzugsdienste, Feldstrasse 42, 8090 Zürich,
Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
begleitete Beziehungsurlaube / unentgeltlicher Rechtsbeistand,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich vom 6. Mai 2004.

Sachverhalt:
A.
Mit Urteil vom 11. Dezember 1997 sprach das Geschworenengericht des Kantons Zürich X._____ der vorsätzlichen Tötung, des Raubes und weiterer Delikte schuldig. Es ordnete gegen den Verurteilten die Verwahrung (gemäss Art. 43 Ziff. 1 Abs. 1 StGB) an. Der Vollzug der gleichzeitig ausgesprochenen Zuchthausstrafe von vierzehn Jahren wurde zugunsten der sichernden Massnahme aufgeschoben.
B.
Das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich lehnte am 18. Juli 2002 - im Rahmen einer Jahresprüfung (Art. 45 Ziff. 1 StGB) - die probeweise Entlassung aus dem Massnahmenvollzug ab. Die dagegen erhobenen kantonalen Rechtsmittel blieben erfolglos. X._____ gelangte mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht (1P.233/2003). Dieses trat auf die Beschwerde nur insoweit ein, als die unentgeltliche Rechtspflege für das kantonale Rekursverfahren verweigert worden war. Mit Urteil vom 19. Mai 2003 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.
C.
Während des Rechtsmittelverfahrens betreffend die Verweigerung der probeweisen Entlassung stellte X._____ am 10. September 2002 ein Urlaubsgesuch und verlangte mit Eingabe vom 26. November 2002 beim Amt für Justizvollzug einerseits die Erstellung eines Vollzugsplans und anderseits die Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes. Am 28. November 2002 fand in der Strafanstalt Bostadel eine Besprechung statt, an welcher der von X._____ beigezogene Anwalt teilnahm. Dieser beantragte eine erneute psychiatrische Begutachtung. Mit Schreiben vom 19. Dezember 2002 stellte er den ergänzenden Antrag, das Gutachten bei Dr. Y._____, Psychiatriezentrum Luzern-Stadt, in Auftrag zu geben. Sodann reichte er - unter Bezugnahme auf ein Telefongespräch vom 23. Dezember 2002 - mit Eingabe vom 16. Januar 2003 einen Fragenkatalog ein. Das Amt für Justizvollzug beauftragte am 28. März 2003 Dr. Y._____ mit der Begutachtung.

Nachdem das Gutachten vom 9. Oktober 2003 dem Anwalt zugestellt worden war, verlangte dieser für seinen Klienten mit Schreiben vom 6. November 2003 die Wiederaufnahme des Verfahrens betreffend das Urlaubsgesuch vom 10. September 2002. Ferner wiederholte er die Anträge, es seien das Urlaubsgesuch und das Ersuchen um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes gutzuheissen. Die Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates unterbreitete ihre Stellungnahme am 21. Januar 2004. Mit Verfügung vom 13. Februar 2004 gewährte das Amt für Justizvollzug X._____ begleitete Beziehungsurlaube von maximal zwölfstündiger Dauer unter Anordnung bestimmter Auflagen. Hingegen wies es das Gesuch um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes ab.

D.

Gegen die Verweigerung des unentgeltlichen Rechtsbeistandes rekurrierte X._____ bei der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich. Mit Verfügung vom 6. Mai 2004 wies die Direktion den Rekurs ab, wobei sie Rechtsanwalt lic. iur. Matthias Brunner für das Rekursverfahren als unentgeltlichen Rechtsvertreter bestellte.

E.

X._____ hat gegen den Rekursentscheid beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Er rügt eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 und 3 BV und beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides. Ferner beantragt er die unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor Bundesgericht.

F.

Sowohl die Direktion der Justiz und des Innern (im Folgenden: Direktion) als auch das Amt für Justizvollzug beantragen die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer hat sich zur Vernehmlassung des Amtes für Justizvollzug geäussert.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist einzutreten.

2.

Im angefochtenen Entscheid führt die Direktion aus, dass die erstmalige Gewährung begleiteter Urlaube für einen Verurteilten von grosser Bedeutung sei. Dies allein rechtfertige jedoch die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters nicht; es müssten auch besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen. Der Beschwerdeführer sei ohne weiteres in der Lage gewesen, ohne anwaltliche Hilfe das Urlaubsgesuch zu stellen. Aufgrund früherer Vollzugsentscheide habe ihm klar sein müssen, dass die Gewährung von Urlauben nur aufgrund eines neuen Gutachtens in Frage kommen könne. Er sei sodann mehrmals darauf hingewiesen worden, dass eine aussagekräftige neue Begutachtung nur erfolgen werde und könne, wenn er zur therapeutischen Aufarbeitung seines deliktischen Verhaltens bereit sei. Nachdem der Beschwerdeführer sich dazu bereit erklärt habe, sei das Amt für Justizvollzug gewillt gewesen, die erneute Begutachtung einzuleiten. Dass das Verfahren über ein Jahr gedauert habe, sei kein Hinweis auf tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten. Vielmehr beanspruche es eine gewisse Zeit, bis ein aussagekräftiger Therapiebericht erstellt werden könne. Der Gutachtervorschlag des Beschwerdeführers habe die Arbeit des Amtes für
Justizvollzug zwar erleichtert; dieses wäre jedoch - aufgrund der Therapiebemühungen des Beschwerdeführers - von Amtes wegen verpflichtet gewesen, ein Gutachten einzuholen. Ein Verwahrter habe keinen Anspruch darauf, durch einen Rechtsanwalt in dem Masse betreut zu werden, dass er sich zu einer Therapie bereit erkläre. Dies hätte sonst zur Folge, dass ein Anspruch auf anwaltliche Begleitung während des gesamten Massnahmenvollzugs bestünde. Aus diesen Gründen hielt die Direktion die Bestellung eines Rechtsbeistandes nicht für notwendig.

3.

Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist die Argumentation der Direktion nicht stichhaltig. Es habe eine komplexe Situation bestanden. Es gebe eine Vielzahl unterschiedlicher Ziele, die mit einer Therapie verfolgt werden könnten. Er - der Beschwerdeführer - sei jedoch nie über die Funktionen therapeutischer Gespräche im weiteren Verwahrungsvollzug instruiert worden. Der beigezogene Anwalt habe schliesslich die erforderlichen Erläuterungen gegeben. Ein Anwalt habe entsprechend seiner besonderen Vertrauensstellung nicht nur eine (objektiv) informierende Funktion, sondern auch eine (subjektiv) beratende Aufgabe, was die kantonalen In-

stanzen im vorliegenden Verfahren verkannt hätten. Die jahrelange Blockierung des Verwahrungsvollzugs habe im Gefolge einer einmaligen ausführlichen Besprechung mit dem Anwalt sowie einiger weiterer anwaltlicher Interventionen ein Ende genommen. Im Übrigen sei die "dogmatische Verknüpfung" von Therapie, Begutachtung und Vollzugslockerungen ("keine Urlaube ohne Gutachten / keine Begutachtung ohne Therapie") ohnehin problematisch.

Ferner habe sich die Direktion nicht mit dem im Rekurs vorgetragenen Argument auseinandergesetzt, die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege widerspreche auch dem Fairness-Gebot. Hierin erblickt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV. Die Vollzugsbehörde habe erst nach eineinviertel Jahren über das Gesuch entschieden. Während dieser Zeit habe ein ständiger Kontakt mit dem Rechtsvertreter bestanden; dieser sei sogar mehrfach zu Rechtshandlungen eingeladen, aber mit keinem Wort darauf hingewiesen worden, dass man der Auffassung sei, eigentlich sei eine Rechtsvertretung überflüssig.
4.
4.1 Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird in erster Linie durch das kantonale Prozessrecht geregelt. Im vorliegenden Fall ist § 16 des Gesetzes vom 24. Mai 1959 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) massgebend. Unabhängig davon besteht ein solcher Anspruch unmittelbar aufgrund von Art. 29 Abs. 3 BV (BGE 129 I 129 E. 2.1 S. 133). Der Beschwerdeführer beruft sich ausschliesslich auf Art. 29 Abs. 3 BV und macht nicht geltend, das kantonale Recht gewähre einen darüber hinausgehenden Anspruch.
4.2 Gemäss Art. 29 Abs. 3 BV hat die bedürftige Partei in einem für sie nicht aussichtslosen Verfahren Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege; soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt diese verfassungsrechtliche Minimalgarantie nicht nur im Straf- und Zivilprozess sowie im Verwaltungsbeschwerde- und Verwaltungsgerichtsverfahren, sondern auch im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren (BGE 125 V 32 E. 4a S. 34 f., mit zahlreichen Hinweisen auf die Entwicklung der Rechtsprechung und auf die Literatur). Ein verfassungsmässiger Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege besteht für jedes staatliche Verfahren, in welches der Gesuchsteller einbezogen wird oder welches zur Wahrung seiner Rechte notwendig ist. Nicht entscheidend ist dabei die Rechtsnatur der Entscheidungsgrundlagen oder jene des in Frage stehenden Verfahrens (BGE 128 I 225 E. 2.3 S. 227, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat für die Prüfung von Vollzugslockerungen - wie namentlich von begleiteten Tagesurlauben - einen Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung prinzipiell anerkannt (BGE 128 I 225 E. 2.4.1 S. 228). Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, ob die
in Art. 29 Abs. 3 BV genannten Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung verlangt nach ständiger Praxis grundsätzlich das kumulative Vorliegen von drei Voraussetzungen, nämlich der finanziellen Bedürftigkeit des Rechtsuchenden, der Nichtaussichtslosigkeit seines Parteistandpunktes und der sachlichen Notwendigkeit der Verbeiständung (BGE 128 I 225 E. 2.5 S. 232 ff., mit Hinweisen).
4.3 Die Frage des Zeitpunkts, in dem über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege entschieden werden muss, ist nicht vollends geklärt. In der Praxis wird das Gesuch oftmals erst nach dem Entscheid in der Hauptsache im Rahmen der Kostenregelung beurteilt, wobei aus der blossen Abweisung des Rechtsbegehrens nicht auf dessen Aussichtslosigkeit geschlossen werden darf (vgl. Forster, Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: ZBl 93/1992 S. 462; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 16 zu Art. 111; gegen diese Praxis Kley-Struller, Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, in: AJP 1995 S. 182; ferner Frank/Sträuli/Messmer, ZPO - Kommentar zur zürcherischen Zivilprozessordnung, 3. Aufl., Zürich 1997, N. 2 zu § 84 und N. 4 zu § 87). Die Beurteilung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege im Rahmen der Kostenregelung ist in denjenigen Fällen nicht zu beanstanden, in denen das Gesuch mit der Eingabe in der Hauptsache verbunden wird und keine weiteren Vorkehren des Rechtsvertreters erforderlich sind. Anders verhält es sich aber, wenn der Rechtsvertreter nach Einreichung des Gesuchs gehalten ist,
weitere Verfahrensschritte zu unternehmen. In diesen Fällen ist es unabdingbar, dass die Behörden über das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung umgehend entscheiden, damit Klient und Rechtsvertreter sich über das finanzielle Verfahrensrisiko Klarheit verschaffen können (vgl. BGE 122 I 203 E. 2g S. 209). Der Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung würde seines Gehalts entleert, wenn die Behörden den Entscheid über das Gesuch hinausschieben, um es im Rahmen der Kostenregelung abzuweisen (vgl. BGE 101 Ia 34 E. 2 S. 37 f. zum

analogen Problem des Zuwartens bis zum Vorliegen des Beweisergebnisses; ferner Urteile des Bundesgerichts 5P.16/2002 vom 1. März 2002, E. 3; 4P.186/2003 vom 1. Dezember 2003, E. 2.5.2). Im Hinblick auf das aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitete Fairnessgebot folgt daher aus dem verfassungsrechtlichen Rechtspflegeanspruch nach Art. 29 Abs. 3 BV, dass über ein Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung in der Regel zu entscheiden ist, bevor der Gesuchsteller weitere, in erheblichem Masse Kosten verursachende prozessuale Schritte unternimmt.
5.
Der Beschwerdeführer ersuchte zu Beginn des Verfahrens betreffend Urlaubsgewährung um unentgeltliche Verbeiständung. Im Verlaufe des Verfahrens wiederholte er dieses Begehren. Das Amt für Justizvollzug urteilte darüber aber erst zusammen mit dem instanzenabschliessenden Entscheid über das Urlaubsgesuch, obwohl es während des Verfahrens verschiedentlich Anwaltskosten verursachende Bemühungen des Beschwerdeführers entgegengenommen hatte. Nach dem oben Gesagten verletzt der angefochtene Entscheid insoweit den Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung (Art. 29 Abs. 3 BV), als das Amt für Justizvollzug nicht rechtzeitig über das Gesuch um Bestellung eines Rechtsbeistandes für das Verfahren um Urlaubsgewährung entschieden hat. Die Direktion der Justiz und des Innern wird aus diesem Grunde den Rekurs gutzuheissen und die unentgeltliche Rechtsverbeiständung zu gewähren haben. Bei diesem Ergebnis braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob im massgebenden Zeitpunkt der Gesuchseinreichung eine sachliche Notwendigkeit der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung bestanden hat.

Damit erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als begründet und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird deshalb gegenstandslos.
Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich vom 6. Mai 2004 aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'800.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Amt für Justizvollzug, Abteilung Bewährungs- und Vollzugsdienste, und der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Oktober 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: