Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
6A.27/2004 /pai

Urteil vom 9. August 2004
Kassationshof

Besetzung
Bundesrichter Wiprächtiger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Kolly, Zünd,
Gerichtsschreiber Monn.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich, Amtsleitung, Feldstrasse 42, 8090 Zurich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
Besuchsregelung (Art. 5 VStGB 1); unentgeltliche Rechtsvertretung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, vom 24. März 2004.

Sachverhalt:
A.
X._____, geboren 1959, wurde am 9. März 1998 durch das Kantonsgericht St. Gallen wegen Mordes an einem Polizeibeamten sowie wegen qualifizierten Raubes und anderer Delikte zu siebzehn Jahren Zuchthaus verurteilt. Er befindet sich in der zürcherischen Strafanstalt Pöschwies im Strafvollzug.

Am 5. August 2003 informierte ihn die Anstaltsleitung, dass er ab dem 19. August 2004, nach achtjährigem ununterbrochenen Strafvollzug, in den Genuss von sieben Besuchsstunden pro Monat kommen werde. Der Kreis der Besucher sei auf zwölf Personen beschränkt. Einmal jährlich könne er diesen Personenkreis abändern.

Am 26. August 2003 wurde ein Gesuch X._____s für einen Insassenbesuch durch einen Onkel abgewiesen, da das Personenkontingent schon erschöpft sei. Einen dagegen eingereichten Rekurs wies die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich am 27. November 2003 ab, soweit darauf eingetreten wurde.
B.
X._____ führte Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Er beantragte, dass Angehörige und gute Bekannte, gegen die polizeilich nichts einzuwenden sei, ohne Einschränkung zum Besuch zugelassen und zu diesem Zweck die bestehenden Besuchsregelungen aufgehoben werden.

Die Einzelrichterin am Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 24. März 2004 ab, wobei sie die Gerichtskosten aus Billigkeitsgründen auf die Staatskasse nahm. Gleichzeitig wies sie ein Gesuch um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters ab.
C.
X._____ reichte am 29. April 2004 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Zur Hauptsache verlangt er wie vor dem Verwaltungsgericht, dass Angehörige und gute Bekannte, gegen die aus poli-

zeilicher Sicht nichts einzuwenden sei, im Rahmen rechtmässig zustehender Besuche und der üblichen Einschränkung der Personenzahl pro Besuch uneingeschränkt zugelassen und die zur Diskussion stehenden Besuchsregelungen - zwölf Personen pro Jahr - aufgehoben werden. Subsidiär verlangt er, die Regelung der nur einmal jährlich abänderbaren Besucherliste sei aufzuheben, so dass jederzeit und ohne Vorbringen besonderer Gründe Änderungen vorgenommen werden können. X._____ ersucht sodann um die Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung.

Das Verwaltungsgericht beantragt Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen zur Regelung des Besuchsrechtes von Strafgefangenen befinden sich in Art. 5 der Verordnung 1 zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (VStGB 1; SR 311.01). Die zur Konkretisierung erlassenen kantonalen Ausführungsbestimmungen haben ihre Grundlage damit im öffentlichen Recht des Bundes, weshalb gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zu Fragen des Besuchsrechts die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen steht (BGE 118 Ib 130).

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nur zulässig gegen Verfügungen (Art. 97 OG). Anfechtbar ist folglich einzig der Entscheid, im Fall des Beschwerdeführers an der Begrenzung auf zwölf Besucher festzuhalten. Soweit der Beschwerdeführer darüber hinaus die Aufhebung des Erlasses über die Besuchsregelung in der Anstalt Pöschwies beantragt, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, gerügt werden (Art. 104 lit. a OG). In diesem Rahmen kann auch die Verletzung verfassungsmässiger Rechte vorgebracht werden, da zum Bundesrecht im Sinne von Art. 104 OG auch die Bundesverfassung gehört (BGE 122 IV 8 E. 2a); für diesen Fall übernimmt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde. Nicht überprüfen kann das Bundesgericht grundsätzlich die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 104 lit. c OG). Wenn - wie im vorliegenden Fall - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden hat, ist das Bundesgericht an deren Feststellung des Sachverhalts gebunden, wenn sie diesen nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat (Art. 105 Abs. 2 OG).
2.
Gemäss Art. 5 VStGB 1 darf der Empfang von Besuchen durch Strafgefangene nur soweit beschränkt werden, als es die Ordnung in der Anstalt gebietet, und es ist dem Strafgefangenen der Verkehr mit den Angehörigen zu erleichtern.

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen vor, dafür zu sorgen, dass die Anstaltsreglemente und der Betrieb der Anstalten den Vorschriften des Strafgesetzbuches entsprechen (Art. 383 Abs. 1 StGB), und es erlaubt ihnen, über den gemeinsamen Betrieb von Anstalten Vereinbarungen zu treffen oder sich das Mitbenützungsrecht an Anstalten anderer Kantone zu sichern (Art. 383 Abs. 2 StGB). Das Ostschweizer Konkordat, dem die Kantone Zürich und St. Gallen angehören, sieht vor, dass sich der Vollzug nach den Vorschriften für die einzelnen Anstalten richtet, die von dem Kanton erlassen werden, der die Anstalt führt (Art. 11 Abs. 1; SR 343.1).

Gemäss dem Zürcher Straf- und Vollzugsgesetz ist der Verkehr des Strafgefangenen mit der Aussenwelt, insbesondere mit Ehegatten, Angehörigen und anderen geeigneten Personen, zu fördern (§ 30 Ziff. 6 StVG/ZH; GS 331). Gemäss der Justizvollzugsverordnung sind insbesondere Ehe- und Lebenspartnerinnen oder -partner sowie Kinder für längere Besuche zuzulassen, wenn der verurteilten Person keine Urlaube gewährt werden können und die erforderlichen personellen und räumlichen Voraussetzungen gegeben sind, und kann die Zulassung von den für die Wahrung von Ordnung und Sicherheit erforderlichen Kontrollen abhängig gemacht werden (§ 99 ff. JVV; GS 331.1).

Die Hausordnung der Zürcher Strafanstalt Pöschwies schliesslich bestimmt, dass zum Besuch eines Gefangenen zwölf von diesem bezeichnete Personen zugelassen sind, wobei amtliche Besuche von der Limitierung

ausgeschlossen sind. Die Liste der Besuchenden kann einmal pro Jahr geändert oder neu festgelegt werden. Bei Vorliegen wichtiger Gründe lässt die Direktion der Anstalt eine Änderung der Besucherliste vor Ablauf eines Jahres zu oder gestattet Besuche nicht aufgeführter Personen.
3.
Der Beschwerdeführer macht geltend, die Beschränkung der Besuche auf zwölf Personen stehe im Widerspruch zum "übergeordneten Recht der Verfassung (Art. 9, 10, 13 und 14), der Zielsetzung von Art. 3 und 8 EMRK und anerkannten Mindestgrundsätzen zur Behandlung von Strafgefangenen". Im Wesentlichen bringt er vor, er stamme aus einer Grossfamilie, so dass ein regelmässiger Kontakt mit Teilen des Verwandten- und Bekanntenkreises faktisch ausgeschlossen sei. Ferner sei die Zahl von zwölf Personen grundsätzlich zu tief, um die ihm zustehende Besuchszeit von sieben Stunden pro Monat ausnützen zu können. Und schliesslich sei die Einschränkung der Besucher auf zwölf Personen zur Aufrechterhaltung eines geordneten Anstaltsbetriebs nicht notwendig.
4.
Nach der Praxis des Bundesgerichts ist die Beschränkung des Besuchsverkehres von Strafgefangenen zulässig, sofern sie verhältnismässig bleibt, und zwar im Interesse der Haftzwecke, zur Aufrechterhaltung eines geordneten und nicht übermässig aufwändigen Anstaltsbetriebes und zur Durchsetzung der Disziplinarordnung. Im Rahmen einer grundrechtskonformen Besuchsordnung aber muss den Gefangenen zum Schutz ihres Privat- und Familienlebens grundsätzlich das Recht zustehen, sich ungestört mit ihren Angehörigen treffen zu können. Inwieweit aussenstehende Dritte ausnahmsweise zu Besuchen im Gefängnis zuzulassen sind, ist im konkreten Einzelfall zu entscheiden. Dabei sind einerseits das öffentliche Interesse an einem geordneten Anstaltsbetrieb und an der Durchsetzung der gesetzlichen Haftzwecke, und anderseits die für den Besuch geltend gemachten privaten Interessen gegeneinander abzuwägen (BGE 123 I 221 E. II.5b/aa).

Dasselbe gilt auch für die Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, wonach einerseits Einschränkungen im Anspruch auf Privat- und Familienleben in der Natur des Strafvollzuges liegen, anderseits es zum Schutz des Familienlebens des Gefangenen notwendig ist, dass ihm die Aufrechterhaltung des Kontaktes zu nahen Familienangehörigen ermöglicht wird (Urteil in Sachen Messina gegen Italien vom 28. September 2000, Recueil CourEDH 2000-X, S. 29, Ziff. 61). Die EMRK gewährleistet im Übrigen im Bereich der Haftbedingungen keine über die verfassungsmässigen Grundrechtsgarantien hinausgehenden Rechte (BGE 123 I 221 E. I.4e).

Schliesslich sieht der Mindestgrundsatz 43 der Empfehlung Nr. R (87) 3 des Ministerkomitees des Europarates (gemäss den französischen und englischen Originaltexten) vor, dass Gefangenen zu erlauben ist, regelmässig ("à intervalles réguliers") bzw. so oft wie möglich ("as often as possible") Besuche von Familienangehörigen sowie von Personen und Vertretern von aussenstehenden Organisationen zu erhalten. Diese Grundsätze sind zwar nicht völkerrechtlich verbindlich und begründen insofern keine subjektiven Rechte; sie werden aber bei der Konkretisierung der Grundrechtsgewährleistung durch BV und EMRK gleichwohl berücksichtigt (BGE 118 Ia 64 E. 2a; 125 I 127 E. 7c).
5.
Haftbedingungen sind in hohem Masse von den lokalen Gegebenheiten, insbesondere den sachlichen und personellen Möglichkeiten der einzelnen Vollzugseinrichtungen, abhängig. Das Bundesgericht lässt den kantonalen Instanzen deshalb bei der Ausgestaltung der Gefängnisverordnungen einen weiten Ermessensspielraum (BGE 118 Ia 64 E. 2c).

Die Strafanstalt Pöschwies (vormals Regensdorf) nimmt rückfällige Täter auf sowie solche, die wegen besonderer Umstände wie Gemeingefährlichkeit, ernsthafte Fluchtgefahr oder besondere Gefahr der Verleitung anderer zu strafbaren Handlungen in einer geschlossenen Anstalt unterzubringen sind (Art. 4 Ziff. 2 lit. b des oben in E. 2 genannten Ostschweizer Konkordates); dass unter diesen Umständen die Besucher überprüft werden, liegt auf der Hand. Ferner zählt Pöschwies etwa 350 Insassen, weshalb diese Überprüfung von vornherein einen bedeutenden Verwaltungsaufwand verursacht, auch wenn einzelne Gefangene keine oder nur wenige Besuche erhalten. Es ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Zahl der Personen, die einen Gefangenen besuchen können, eingeschränkt wird, um diesen Überprüfungsaufwand in vertretbaren Grenzen zu halten. Dies gilt um so mehr, als bei besonderen Umständen zusätzliche Bewilligungen möglich sind. Insbesondere

können die Behörden nicht verpflichtet werden, den Verwaltungsapparat soweit auszubauen, dass auf jegliche Einschränkung der Besucher verzichtet werden kann.

In der Regel genügt die Zahl von zwölf Personen, um Besuche durch die nahen Angehörigen, also von Ehe- oder Lebenspartnern und Kindern (vgl. BGE 106 Ia 136 E. 7a S. 141), aber auch von Eltern und Geschwistern sowie allfälligen Enkelkindern und Grosseltern, ferner sogar durch weitere Personen zu ermöglichen. Dies dürfte jedenfalls für den 45-jährigen, ledigen Beschwerdeführer zutreffen. Die Zahl von zwölf Personen genügt grundsätzlich auch, um die dem Beschwerdeführer zustehenden sieben Stunden Besuchszeit pro Monat auszuschöpfen. Damit ist aber seinem verfassungs- und konventionsmässigen Anspruch auf Schutz des Familien- und Privatlebens Genüge getan. Der Umstand, dass ein Onkel von einem Besuch ausgeschlossen bleibt, ist deshalb nicht zu beanstanden, ohne dass geprüft werden müsste, ob sich auf der vom Beschwerdeführer aufgestellten Besucherliste nicht sogar weiter entfernte Verwandte oder nicht verwandte Personen befinden. Der Beschwerdeführer bringt im Übrigen nicht vor, dass besondere Umstände vorlägen, die einen Besuch des Onkels angezeigt erscheinen liessen. Auch unter diesem Gesichtswinkel ist keine Verletzung der BV oder der EMRK ersichtlich.

Schliesslich ist es zulässig, dass die Liste der Besucher grundsätzlich nur einmal jährlich abgeändert werden kann. Könnte sie jederzeit abgeändert werden, verlöre die Einschränkung der Besucher faktisch jede Wirkung, denn die Verwaltung wäre gezwungen, fortlaufend neu auf die Liste aufgenommene Personen zu überprüfen.

Die Beschränkung der zum Besuch zugelassenen Personen, wie sie die Hausordnung von Pöschwies vorsieht, ist folglich mit dem Anspruch des Beschwerdeführers auf ein Privat- und Familienleben vereinbar. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

6.

Der Beschwerdeführer rügt unter Hinweis auf Art. 9 und 29 BV sowie Art. 6 EMRK die Abweisung seines Gesuches um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters durch die Vorinstanz.

Bei der Frage, ob die Beiordnung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters geboten ist, sind die Umstände des Einzelfalles zu prüfen. Dabei fallen neben der Schwere des Eingriffs in die Rechte des Betroffenen und der Schwierigkeit der sich stellenden Fragen auch in der Person des Betroffenen liegende Gründe in Betracht, wie etwa seine Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden. Droht kein besonders schwerer Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen, müssen besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Betroffene auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre (BGE 128 I 225 E. 2.5.2).

Im vorliegenden Fall geht es bei der Beschränkung des Besuchsrechts auf zwölf Personen entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch unter Berücksichtigung der Länge der Haftzeit nicht um einen für ihn besonders schwerwiegenden Eingriff in sein Privat- und Familienleben. Dazu kommt, dass der Beschwerdeführer, wie sich aus seinen Eingaben ergibt, durchaus selber fähig war, seine Anliegen sachgerecht zu vertreten und seine Auffassung zu begründen. Indem die Vorinstanz aus diesen Gründen das Gesuch um unentgeltliche Vertretung abwies, verletzte sie weder die BV noch die EMRK.

7.

Der Beschwerdeführer beantragt auch vor Bundesgericht die unentgeltliche Verbeiständung. Soweit er jedenfalls sinngemäss der Vorinstanz vorwirft, ihm keinen Rechtsvertreter für das Verfahren vor Bundesgericht beigeordnet zu haben, ist das Vorbringen offensichtlich unbegründet, denn es ergibt sich aus der Beschwerde nicht (und ist im Übrigen auch nicht ersichtlich), dass das kantonale Recht einen Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand für die Einreichung eines eidgenössischen Rechtsmittels vorsähe.

Die unentgeltliche Verbeiständung vor Bundesgericht wird denn auch in Art. 152 OG geregelt, wonach das Bundesgericht einer bedürftigen Partei, deren Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint, nötigenfalls einen Rechtsanwalt beigeben kann. Notwendig erscheint die Beigabe eines Anwalts jedoch nur dann, wenn die betroffene Partei sonst nicht in der Lage ist, ihre Sache angesichts der auf dem Spiele stehenden Interessen selber wirksam zu vertreten (BGE 121 I 314 E. 4b). In diesem Punkt kann auf das oben in E. 6 Gesagte verwiesen werden. Insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die der Beschwerdeführer vor Bundesgericht

eingereicht hat, zeigt, dass dieser seine Sache wirksam vertreten kann. Das Gesuch ist deshalb abzuweisen. Angesichts der finanziellen Lage des Beschwerdeführers kann allerdings auf eine Kostenauflage verzichtet werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung wird abgewiesen.
3.
Es werden keine Kosten erhoben.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. August 2004
Im Namen des Kassationshofes
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: