Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.203/2002/sch

Urteil vom 14. August 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Catenazzi, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Tophinke.

X._____, Strafanstalt Pöschwies, 8105 Regensdorf,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. oec. Stephan Frischknecht, Webergasse 21, Postfach 641, 9001 St. Gallen,

gegen

Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,
Präsident des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

unentgeltliche Rechtsverbeiständung,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Präsidenten des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen vom 27. Februar 2002.

Sachverhalt:
A.
Das Bezirksgericht St. Gallen sprach X._____ am 16. Dezember 1994 der Gewalt und Drohung gegen Beamte und der Sachbeschädigung schuldig und bestrafte ihn dafür mit drei Monaten Gefängnis - getilgt durch Untersuchungshaft und vorsorgliche Anstaltseinweisung. Hingegen sprach es den Angeklagten wegen Zurechnungsunfähigkeit vom Vorwurf der vorsätzlichen Tötung frei, ordnete jedoch dessen Verwahrung nach Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB an.

X._____ befindet sich seit dem 8. Februar 1994 in der Strafanstalt Pöschwies (Kanton Zürich). Während des Massnahmevollzugs war er verschiedentlich in der Kantonalen Psychiatrischen Klinik Rheinau hospitalisiert. Das für den Vollzug zuständige Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen prüfte regelmässig die Weiterführung der Massnahme und befand diese jeweils - letztmals am 20. August 2001 - für richtig. Verschiedene Gesuche des Verwahrten um Versetzung in einen offenen Vollzugsrahmen, um probeweise Entlassung oder um Urlaub wurden bisher abgewiesen.

Zur Zeit prüft das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen die Bewilligung von Vollzugslockerungen in Form von - auch vom Verwahrten gewünschten - begleiteten Tagesurlauben sowie die Frage der weiteren Ausgestaltung des Vollzugs. Grundlage hierfür bildet ein Gutachten der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vom 31. Juli 2001. Inzwischen liegen auch Stellungnahmen des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes des Justizvollzugs des Kantons Zürich wie auch der Strafanstalt Pöschwies dazu vor. Ferner hat die Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen mit Schreiben vom 19. Juni 2002 zur Frage der Urlaubsgewährung und der weiteren Vollzugsplanung Stellung genommen.
B.
Mit Eingaben vom 26. August, 29. Oktober und 6. November 2001 ersuchte der Rechtsvertreter von X._____, dem die Verfügung vom 20. August 2001 hinsichtlich der Überprüfung der Verwahrungsmassnahme und das

psychiatrische Gutachten vom 31. Juli 2001 zugestellt worden waren, um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung seines Mandanten betreffend Verwahrung, Ausgestaltung der Verwahrung und Bewilligung von (vorerst) begleiteten Urlauben. Mit Verfügung vom 12. Dezember 2001 wies das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen das Gesuch ab. Der Präsident des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen wies am 27. Februar 2002 eine hiergegen gerichtete Beschwerde wie auch das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung im Beschwerdeverfahren ab.
C.
Mit Eingabe vom 17. April 2002 hat X._____ gegen den Entscheid des Präsidenten des Verwaltungsgerichtes staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Er beantragt, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und der Kanton St. Gallen zu verpflichten, ihm - dem Beschwerdeführer - gestützt auf Art. 29 Absätze 1, 2 und 3 BV für die Dauer des Vollzugs der Verwahrung betreffend deren Ausgestaltung und regelmässige Überprüfung die unentgeltliche Rechtsverbeiständung zu bewilligen. Ferner ersucht der Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Schweizerischen Bundesgericht um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung.

Der Präsident des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen beantragt, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement verzichtet auf eine Stellungnahme.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der angefochtene Entscheid des Präsidenten des Verwaltungsgerichtes ist kantonal letztinstanzlich (Art. 86 Abs. 1 OG). Er schliesst weder ein Verfahren betreffend Überprüfung der Verwahrung bzw. ihrer weiteren Ausgestaltung noch ein solches betreffend Vollzugslockerungen ab und stellt somit einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 87 OG dar. Durch die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung droht in aller Regel ein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 87 Abs. 2 OG (BGE 126 I 207 E. 2a S. 210). Der Beschwerdeführer ist durch die Ablehnung seines Gesuchs um unentgeltliche Verbeiständung auch in seinen rechtlich geschützten Interessen berührt (Art. 88 OG). Er rügt eine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist folglich einzutreten.
2.
2.1 Der Präsident des Verwaltungsgerichtes wies das Gesuch um unentgeltliche Bestellung eines Rechtsbeistandes für die Dauer des Vollzugs der Verwahrung betreffend deren Ausgestaltung und regelmässige Überprüfung mit der Begründung ab, aus Art. 29 Abs. 3 BV ergäbe sich kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung für ausserprozessuale Vorkehrungen und Rechtsberatung. Ein solcher Anspruch bestehe nur für ein konkretes Verfahren. Beim Vollzug der Verwahrung handle es sich nicht um ein Verfahren, sondern um die Umsetzung eines rechtskräftigen gerichtlichen Urteils. Für die Gewährleistung einer grundrechtskonformen Behandlung eines Verwahrten und für die Überprüfung der Angemessenheit einer psychiatrischen Behandlung im Rahmen einer Verwahrung sei kein dauernder anwaltlicher Beistand nötig. Es gäbe auch die Möglichkeit vormundschaftlicher Massnahmen. In tatsächlicher Hinsicht liege zwar ein neues Gutachten der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vor. Nach dessen Prüfung durch die zuständigen Instanzen sei zuerst ein Entscheid über die zu treffenden Massnahmen zu fällen. Ob im Anschluss daran ein Rechtsmittelverfahren durchgeführt werde, in dem der Gesuchsteller Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung besitze, könne
im heutigen Zeitpunkt offen gelassen werden.
2.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei für das Verfahren, in welchem gestützt auf das vorliegende psychiatrische Gutachten Vollzugslockerungen geprüft und die weitere Ausgestaltung des Vollzugs sowie der Behandlung geplant werden, auf einen Rechtsbeistand angewiesen. Er sei selber nicht in der Lage, das psychiatrische Gutachten sachgerecht zu würdigen und seine Rechte, die er schon gar nicht kenne, auszuüben. Es stellten sich heikle Fragen, namentlich bei der Güterabwägung. Es stehe für ihn viel auf dem Spiel. Ohne Rechtsbeistand könne er seinen Anspruch auf rechtliches Gehör nicht wirksam wahrnehmen. Ein Vormund oder die Vormundschaftsbehörden vermöchten eine anwaltliche Verbeiständung nicht gleichwertig zu ersetzen. Ferner sei zu beachten, dass er sich in der Strafanstalt in einem besonderen Rechtsverhältnis befinde. In dieser Konstellation wirkten sich Eingriffe und verweigerte Erleichterungen stärker aus als gegenüber Personen in

Freiheit.
2.3 Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird in erster Linie durch das kantonale Prozessrecht geregelt. Unabhängig davon besteht ein solcher Anspruch unmittelbar aufgrund von Art. 29 Abs. 3 BV (BGE 127 I 202 E. 3a S. 204 f.). Der Beschwerdeführer beruft sich ausschliesslich auf Art. 29 Abs. 3 BV und macht nicht geltend, das kantonale Recht gewähre einen darüber hinausgehenden Anspruch.

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 119 Ia 264 E. 3a S. 265; 121 I 60 E. 2a/bb S. 62). Das Bundesgericht hat einen Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung namentlich im Verfahren um Rückversetzung in den Massnahmenvollzug nach bedingter oder probeweiser Entlassung gemäss Art. 45 Ziff. 3 Abs. 1 StGB bejaht (BGE 117 Ia 277 E. 5a S. 280
f.), ebenso im Verfahren um bedingte oder definitive Entlassung aus dem Vollzug einer Massnahme gemäss Art. 43 StGB (Urteil des Bundesgerichts 1P.622/1999 vom 19. Januar 2000) sowie in einem Verfahren, in dem es um die Prüfung der Zulässigkeit von medizinischen Zwangsmassnahmen (Zwangsmedikation und Einschliessung im Isolierzimmer) während eines fürsorgerischen Freiheitsentzuges ging (BGE 124 I 304 ff.).
2.4 Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers beantragte in seinen Schreiben vom 26. August, 29. Oktober und 6. November 2001 die unentgeltliche Rechtsverbeiständung in erster Linie für das Verfahren, in welchem gestützt auf das Gutachten der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vom 31. Juli 2001 Vollzugslockerungen in Form von begleiteten Tagesurlauben geprüft und der weitere Vollzug der Verwahrung geplant wird. Darüber hinaus ersuchte er auch um unentgeltliche Rechtspflege für die Dauer des verbleibenden Vollzugs betreffend deren Ausgestaltung und regelmässige Überprüfung.

Wie aus dem Brief des St. Galler Justiz- und Polizeidepartements vom 4. Juli 2002 an den Rechtsvertreter des Verwahrten hervorgeht, sieht dieses vor, im Zusammenhang mit der anstehenden jährlichen Überprüfung der Massnahme den Beschwerdeführer anzuhören und danach über die Bewilligung von Vollzugslockerungen förmlich zu entscheiden. Das Departement gab dem Rechtsvertreter des Verwahrten dabei Gelegenheit, sich zur Stellungnahme der Fachkommission und zum geplanten Vorgehen zu äussern.

Zu prüfen ist, ob grundsätzlich ein Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung für folgende drei Konstellationen zu bejahen ist: für das konkrete Verfahren um Urlaubsgewährung (E. 2.4.1), für die gesamte Dauer des Vollzugs hinsichtlich der jährlichen Überprüfung der Massnahme im Sinne von Art. 45 Ziff. 1 StGB (E. 2.4.2), für die Vollzugsplanung bzw. Ausgestaltung der Massnahme (E. 2.4.3).
2.4.1 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht für das auf Antrag oder von Amtes wegen eingeleitete Verfahren um Prüfung der probeweisen oder definitiven Entlassung aus dem Vollzug einer Massnahme gemäss Art. 43 StGB ein Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung, sofern die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sind (Urteil des Bundesgerichts 1P.622/1999 vom 19. Januar 2000). Auch im Verwaltungsverfahren um Prüfung von Vollzugslockerungen wie namentlich von begleiteten Tagesurlauben ist ein Anspruch prinzipiell zu bejahen. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als die zuständige St. Galler Vollzugsbehörde über die Bewilligung von begleiteten Urlauben im Rahmen der anstehenden jährlichen Überprüfung der Verwahrungsmassnahme im Sinne von Art. 45 Ziff. 1 StGB entscheiden will. Art. 45 Ziff. 1 Abs. 3 StGB sieht dabei ausdrücklich vor, dass der Betroffene oder sein Vertreter anzuhören ist. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtspräsidenten besteht ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung nicht erst in einem Rechtsmittelverfahren, sondern bereits im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren.
2.4.2 Der Beschwerdeführer beantragt ferner die unentgeltliche Verbeiständung für die gesamte Dauer des Vollzugs hinsichtlich der jährlichen Überprüfung der Massnahme. Da die Bejahung eines verfassungsmässigen Anspruchs auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung jeweils davon abhängt, ob in einem bestimmten Verfahren

eine bedürftige Person im Hinblick auf die Tragweite des zu fällenden Entscheides und die Schwierigkeiten der damit verbundenen Fragen auf einen Rechtsbeistand angewiesen ist, sich die konkreten Verhältnisse und Fragestellungen von Verfahren zu Verfahren indessen verändern können, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung für noch nicht eingeleitete, zukünftige Verfahren. Wenn auch die jährliche, von Amtes wegen vorzunehmende Überprüfung der Massnahme gemäss Art. 45 Ziff. 1 StGB für den Verwahrten angesichts der unbestimmten Dauer der Massnahme von grosser Bedeutung ist, sich in der Regel dabei schwierige Fragen stellen und der Verwahrte zur Wahrung seines auch im Gesetz vorgesehenen Anspruchs auf rechtliches Gehör oft auf einen Rechtsanwalt angewiesen sein dürfte, muss gleichwohl im Einzelfall geklärt werden, ob die Voraussetzungen des Rechtsanspruchs gemäss Art. 29 Abs. 3 BV vorliegen.
Den Kantonen ist es unbenommen, einen weitergehenden Anspruch vorzusehen. Sinnvoll erscheint es, jeweils den gleichen Anwalt mit dem Mandat zu betrauen, namentlich wenn bereits ein Vertrauensverhältnis zum Verwahrten besteht. Denkbar wäre auch, dass sich die für die Bewilligung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtsverbeiständung zuständige Behörde für das jährliche Überprüfungsverfahren allenfalls mit einer summarischen Gesuchsbegründung begnügt. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich aus Art. 29 Abs. 3 BV grundsätzlich kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung für die gesamte Dauer des Vollzuges hinsichtlich der jährlichen Überprüfung der Massnahme ergibt.
2.4.3 Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob einer verwahrten Person für die Ausarbeitung eines Vollzugsplans grundsätzlich ein Recht auf unentgeltlichen anwaltlichen Beistand zusteht. Hierzu ist zuerst zu klären, wer im vorliegenden Fall für die Vollzugsplanung überhaupt zuständig ist und nach welchem Recht sich diese richtet.

Der Beschwerdeführer wurde vom Kanton St. Gallen in die Zürcher Strafanstalt Pöschwies eingewiesen. Nach Art. 9 Abs. 1 der Vereinbarung vom 19. Juni 1975 der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell A. Rh., Appenzell I. Rh., St. Gallen, Graubünden und Thurgau über den Vollzug freiheitsentziehender Strafen und Massnahmen gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch und Versorgungen gemäss eidgenössischem und kantonalem Recht vom 31. März 1976 (Ostschweizer Strafvollzugskonkordat; SR 343.1) ist für Entscheide im Sinne von Art. 43 und 45 StGB der einweisende Kanton zuständig. Laut Art. 11 Abs. 1 des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats richtet sich der Vollzug nach den Vorschriften für die einzelnen Anstalten. Sie werden von dem Kanton erlassen, der die Anstalt führt. Der Vollzug in der Strafanstalt Pöschwies richtet sich folglich nach dem Zürcher Gesetz über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 30. Juni 1974 (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz) und insbesondere nach der am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Justizvollzugsverordnung vom 24. Oktober 2001, welche unter anderem die Verordnung über die kantonale Strafanstalt Pöschwies vom 12. Februar 1975 ersetzt. Die Justizvollzugsverordnung enthält folgende Bestimmungen zur Vollzugsplanung:
§ 77 Erstellung und Inhalt
Nach Eintritt erstellt die Vollzugseinrichtung für die verurteilte Person einen Vollzugsplan, sofern der noch zu verbüssende Freiheitsentzug mehr als sechs Monate dauert.
Der Vollzugsplan legt die Vollzugsziele, die Unterbringung in der Vollzugseinrichtung, den Arbeitsplatz, die schulische und berufliche Ausbildung und Weiterbildung, die notwendige besondere Betreuung und den Therapiebedarf fest.

§ 78 Anpassung
Der Vollzugsplan wird periodisch überprüft und bei Bedarf angepasst. Die Überprüfung erfolgt in Abständen, die der Dauer der Strafe oder der Art der Massnahme Rechnung tragen.

§ 79 Zusammenarbeit mit der einweisenden Stelle
Die Vollzugseinrichtung orientiert die einweisende Stelle über die Vollzugsplanung. Auf Verlangen wird die einweisende Stelle in die Vollzugsplanung einbezogen.
Zuständig für die Vollzugsplanung ist gemäss diesen Bestimmungen die Vollzugseinrichtung, hier also die Strafanstalt Pöschwies, wobei ein Mitwirkungsrecht der einweisenden Stelle, also des St. Galler Justiz- und Polizeidepartements, vorgesehen wird.

Angesichts der unbestimmten Dauer einer Verwahrung gemäss Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB, bei welcher es

sich nach der bundesgerichtlichen Praxis sowohl um eine sichernde als auch um eine bessernde Massnahme handelt (BGE 123 IV 100 E. 2 S. 103), kommt der Vollzugsplanung einschliesslich der Planung von Lockerungsschritten für die verwahrte Person grosse Bedeutung zu. Es erscheint denn auch sinnvoll, die verwahrte Person und allenfalls nahe Familienangehörige, Vertrauenspersonen, Vormünder oder auch Rechtsbeistände soweit als möglich in die Vollzugsplanung einzubeziehen. In § 80 Abs. 2 der Justizvollzugsverordnung wird ausdrücklich vorgesehen, dass verurteilte Personen nach ihrem Eintritt in die Vollzugseinrichtung Gelegenheit zum Gespräch mit deren Leitung oder Betreuungsdienst erhalten. Indessen ist zu beachten, dass es bei der Vollzugsplanung um die Ausgestaltung eines durch Gerichtsurteil angeordneten Freiheitsentzuges geht. Ferner regelt der Vollzugsplan unterschiedliche Materien von der Bestimmung der Vollzugsziele über die Unterbringung, Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung bis zu Betreuungsfragen, Therapiebedarf und allfälligen Lockerungsschritten. Es ist fraglich, ob alle der in einem Vollzugsplan vorgesehenen Massnahmen derart einschneidende und über den gerichtlich angeordneten Freiheitsentzug hinausgehende Eingriffe in die persönliche Freiheit des Verwahrten darstellen, dass für die Vollzugsplanung insgesamt ein genereller Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung bejaht werden müsste. Dem Beschwerdeführer ist es unbenommen, einzelne konkrete Massnahmen bei den Rekursinstanzen zu beanstanden oder bei der einweisenden Behörde bzw. der Anstaltsleitung Gesuche um Vollzugslockerungen oder probeweise Entlassung zu stellen. Beim Vollzugsplan handelt es sich zudem um ein Planungsinstrument, das der ständigen Überprüfung und Anpassung je nach den bei der verwahrten Person eingetretenen Veränderungen bedarf. Eine ständige Betreuung des Verwahrten und eine Einflussnahme bei der Vollzugsplanung könnte auch durch einen Vormund oder einen Arzt gewährleistet werden. Nicht zuletzt sieht das kantonale Recht, namentlich die Justizvollzugsverordnung für die Ausarbeitung, periodische Überprüfung und allfällige Anpassung des Vollzugsplans kein förmliches Verwaltungsverfahren vor, welches mit einem anfechtbaren Entscheid endete und in welchem Mitwirkungsrechte oder -pflichten der verwahrten Person vorgesehen wären. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet die Bundesverfassung keinen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung ausserhalb eines Verfahrens (BGE 121 I 321 E. 2b S. 324).

Hingegen kann ein Vollzugsplan eine wesentliche Grundlage für die Meinungsbildung und Entscheidfindung in einem von Amtes wegen oder auf Gesuch hin eingeleiteten Verwaltungsverfahren sein, in welchem - bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen - ein Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung gegeben ist. Zu denken ist etwa an Verfahren um Prüfung der probeweisen Entlassung, der Bewilligung von Vollzugslockerungen oder der Zulässigkeit von Vollzugs- bzw. medizinischen (Zwangs-) Massnahmen. In einem solchen Verfahren muss auch das Fehlen, die Unvollständigkeit, Rechtswidrigkeit oder Unzweckmässigkeit eines Vollzugsplanes gerügt werden können, sofern ein enger Sachzusammenhang mit dem Verfahrensgegenstand besteht.

2.4.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für das Verfahren um Urlaubsgewährung ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung besteht, sofern die in Art. 29 Abs. 3 BV vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind. Hingegen ergibt sich aus der Bundesverfassung kein entsprechender genereller Anspruch für die gesamte Dauer des Vollzugs hinsichtlich der jährlichen Überprüfung der Massnahme im Sinne von Art. 45 Ziff. 1 StGB. Auch für die Vollzugsplanung als solche besteht vom Grundsatz her kein verfassungsmässiger Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung.
2.5 Im Folgenden ist zu prüfen, ob die einzelnen Voraussetzungen für die Bejahung eines Anspruches auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung gemäss Art. 29 Abs. 3 BV - Bedürftigkeit des Beschwerdeführers, Notwendigkeit einer Rechtsverbeiständung, Nichtaussichtslosigkeit des Verfahrens - für das Verfahren um Urlaubsgewährung gegeben sind.
2.5.1 Eine Person ist bedürftig, wenn sie nicht in der Lage ist, für die Prozesskosten aufzukommen, ohne dass sie Mittel beanspruchen müsste, die zur Deckung des Grundbedarfs für sie und ihre Familie notwendig sind (BGE 127 I 202 E. 3b S. 205 mit Hinweisen). Die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers ist vorliegend unbestritten und geht auch aus den Akten hervor.
2.5.2 Bei der Klärung der Frage, ob eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung sachlich notwendig ist, sind die konkreten Umstände des Einzelfalls und die Eigenheiten der anwendbaren (kantonalen) Verfahrensvorschriften zu berücksichtigen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die bedürftige Partei Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung, wenn ihre Interessen in schwerwiegender Weise betroffen sind und der Fall in

tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erforderlich machen (BGE 122 I 49 E. 2c/bb S. 51, 275 E. 3a S. 276; 120 Ia 43 E. 2a S. 44 f. mit Hinweisen). Falls das in Frage stehende Verfahren besonders stark in die Rechtsposition des Betroffenen eingreift, ist die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters grundsätzlich geboten. Dies trifft insbesondere im Strafprozess zu, wenn dem Angeschuldigten eine schwerwiegende freiheitsentziehende Massnahme oder eine Strafe droht, deren Dauer die Gewährung des bedingten Strafvollzuges ausschliesst. In BGE 117 Ia 277 E. 5b/bb S. 282 hat das Bundesgericht offen gelassen, ob in einem Verfahren betreffend Rückversetzung in den Massnahmenvollzug nach bedingter oder probeweiser Entlassung gemäss Art. 45 Ziff. 3
Abs. 1 StGB für den Betroffenen derart viel auf dem Spiel stand, dass die Notwendigkeit einer anwaltlichen Verbeiständung von vornherein zu bejahen gewesen wäre. Droht zwar eine erhebliche, nicht aber eine besonders schwere Freiheitsbeschränkung, müssen zur relativen Schwere des Eingriffs besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Betroffene - auf sich allein gestellt - nicht gewachsen wäre. Als besondere Schwierigkeiten, die eine Verbeiständung rechtfertigen können, fallen auch Gründe in der Person des Gesuchstellers in Betracht, insbesondere dessen Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden (BGE 122 I 49 E. 2c/bb S. 51 f., 275 E. 3a S. 276, je mit Hinweisen). Bei offensichtlichen Bagatelldelikten, bei denen nur eine Busse oder eine geringfügige Freiheitsstrafe in Frage kommt, verneint das Bundesgericht einen unmittelbaren verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung (BGE 122 I 49 E. 2c/bb S. 51; 120 Ia 43 E. 2a S. 45 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer befindet sich seit 1994 in der Strafanstalt Pöschwies in Verwahrung. Soweit aus den Akten hervorgeht, sind ihm während dieser Zeit keine Urlaube gewährt worden. Der Entscheid über die erstmalige Bewilligung eines begleiteten Urlaubs ist für eine verwahrte Person von einiger Tragweite. Im Gegensatz zu einer Freiheitsstrafe ist die Verwahrung im Sinne von Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB zeitlich nicht begrenzt. Die Verwahrung kann zudem in einer Strafanstalt vollzogen werden, womit sie letztlich einer Freiheitsstrafe unbestimmter Dauer gleichkommt (vgl. Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil II: Strafen und Massnahmen, Bern 1989, § 11, N. 139). Anders als im Strafvollzug, in dem der Gefangene spätestens mit dem Ablauf der Strafdauer entlassen werden muss und in dem Vollzugslockerungen normalerweise in bestimmten Zeitabschnitten stufenweise geplant und allenfalls gewährt werden, ist die Bewilligung von Vollzugslockerungen im Verwahrungsvollzug abhängig von der individuellen Entwicklung der verwahrten Person und von der Beurteilung der von ihr ausgehenden Gefährdung der Öffentlichkeit. Dabei ist die Bewährung bei ersten geringeren Vollzugslockerungen in der Regel zwingende Voraussetzung für
die Gewährung weitergehender Freiheiten. Die Bewilligung eines begleiteten Urlaubs hat somit nicht nur Bedeutung für den Anspruch des Verwahrten auf Kontakt mit der Aussenwelt, welcher zu den Freiheiten der Persönlichkeitsentfaltung gehört, die durch Art. 10 Abs. 2 BV geschützt sind (Urteil des Bundesgerichts 1P.188/2000 vom 21. Juni 2000, E. 2b; vgl. auch § 30 Ziff. 6 des Zürcher Straf- und Vollzugsgesetzes), sondern insbesondere auch Auswirkungen auf die Gewährung weiterer Vollzugslockerungen bis hin zur probeweisen oder definitiven Entlassung und damit letztlich auf die Dauer der Verwahrung. Aus dieser Sicht stellt der Entscheid über die erstmalige Gewährung eines begleiteten Urlaubs während einer Verwahrung im Sinne von Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB keine Bagatelle dar. Andererseits droht durch die Verweigerung eines begleiteten Urlaubs auch keine besonders schwere Freiheitsbeschränkung, welche die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters unabhängig von den tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten des konkreten Falles gebieten würde. Folglich ist zu prüfen, ob im vorliegenden Fall besondere Schwierigkeiten gegeben sind, welche den Beistand eines Anwalts erfordern.

Der Umstand, dass das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement die Frage der Urlaubsgewährung im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Massnahme gemäss Art. 45 Ziff. 1 StGB vornehmen will, bei welcher die Behörde von Amtes wegen zu prüfen hat, ob und wann die probeweise Entlassung anzuordnen sei und bei welcher in allen Fällen der Verwahrte oder dessen Vertreter anzuhören ist, schliesst die Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung nicht aus (vgl. BGE 117 Ia 277 E. 5a S. 282). Im Gegenteil kann sie gerade zur Wahrnehmung des auch gesetzlich vorgesehenen Anspruchs auf rechtliches Gehör geboten sein. Bei der Frage der Urlaubsgewährung hat die Behörde namentlich zu prüfen, ob sich der psychisch-geistige Zustand sowie eine allfällige Persönlichkeitsstörung des Verwahrten, welche die Anordnung der Verwahrung im Sinne von Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB erforderlich machten, insoweit verändert haben, dass eine Urlaubsgewährung

unter dem Gesichtspunkt der Gefährdung der Öffentlichkeit vertretbar ist. Diese tatsächlichen Fragen sind nicht leicht zu beurteilen und erfordern in aller Regel, zumal bei einer erstmaligen Urlaubsgewährung, den Beizug medizinischer Sachverständiger. Im vorliegenden Fall diagnostizierte der Gutachter der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich beim Beschwerdeführer eine unter Behandlung remittierte schizophrenpsychotische Störung und eine kombinierte Persönlichkeitsstörung. Hinsichtlich der Legalprognose kam der Gutachter zum Schluss, dass - bei konsequenter Fortführung der psychopharmakologischen Behandlung - zur Zeit ein gegenüber dem Zeitpunkt der Tatbegehung oder auch des Massnahmenbeginns deutlich vermindertes Risiko bestehe, dass der Verwahrte erneut Gewalthandlungen begehe. Aufgrund seiner Persönlichkeitsmerkmale - unter anderem Impulshaftigkeit und beschränkte Fähigkeit, Belastungen in sozial angemessener Weise zu bewältigen - könne das Risiko der Begehung weiterer Gewalthandlungen indessen nicht ausgeschlossen werden. Der Gutachter empfiehlt denn auch noch keine probeweise Entlassung. Hingegen erachtet er begleitete Urlaube für vertretbar und die Erarbeitung schrittweiser Vollzugslockerungen als sinnvoll. Es sei eine Stabilisierung des psychopathologischen Befundes eingetreten. Wesentlich günstigere Ausgangsvoraussetzungen für Vollzugslockerungen dürften auch für die Zukunft kaum zu erwarten sein (Gutachten S. 36 ff.). Demgegenüber kommt die Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen in ihrer Stellungnahme vom 19. Juni 2002 zum Schluss, dem Beschwerdeführer könnten unter dem Gesichtspunkt der Gemeingefährlichkeit keine Urlaube gewährt werden. Bevor eine Vollzugslockerung ins Auge gefasst werden könne, sollte die Persönlichkeit des Verwahrten auf therapeutischer Ebene angegangen und ein auf ihn speziell zugeschnittener Vollzugsplan erarbeitet werden. Der Beschwerdeführer ist vorliegend wohl kaum in der Lage, das psychiatrische Gutachten oder die Stellungnahme der Fachkommission, in denen es um seinen eigenen Geistes- und Gesundheitszustand geht, objektiv zu würdigen und seine Interessen - auf sich allein gestellt - wirksam wahrzunehmen. Ferner stellen sich auch im Zusammenhang mit der Abwägung der gegenläufigen Interessen - persönliche Freiheit des Verwahrten einerseits und Schutz der Öffentlichkeit andererseits - schwierige Rechtsfragen. Bei der Beurteilung von Vollzugslockerungen im Verwahrungsvollzug geht es auch darum, in Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips dem Verwahrten das verantwortbare Mass an Freiheit einzuräumen und ihm Gelegenheit zur Bewährung zu geben. Dabei ist auch zu beachten, dass eine Verwahrung auf unbestimmte Zeit angeordnet wird und dass die Einschätzung der Gemeingefährlichkeit eines Verwahrten immer eine Prognose darstellt.

Nach dem Gesagten erweist sich die unentgeltliche Verbeiständung als notwendig. Dass auch das Departement einen Rechsbeistand, zumindest für das Verfahren um Urlaubsgewährung, als erforderlich erachtet, geht daraus hervor, dass es dem Rechtsvertreter das Gutachten wie auch die Stellungnahme der Fachkommission zustellte und ihn aufforderte, dazu Stellung zu nehmen. Auch vormundschaftliche Massnahmen vermöchten für das Verfahren der Urlaubsgewährung eine Rechtsverbeiständung nicht zu ersetzen.

2.5.3 Als letzte Voraussetzung für einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung ist zu prüfen, ob das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers nicht zum vornherein aussichtslos erscheint. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Prozessbegehren als aussichtslos anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und die deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die über die nötigen finanziellen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen würde; eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nichts kostet. Ob im Einzelfall genügende Erfolgsaussichten bestehen, beurteilt sich nach den Verhältnissen zur Zeit, in der das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt wird (BGE 124 I 304 E. 2c S. 306 f. mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer hatte das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung am 26. August 2001 gestellt. Nachdem das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement vorerst darauf nicht reagierte, ersuchte er mit Schreiben vom 29. Oktober und 6. November nochmals darum. Zur Zeit der Gesuchseinreichung lag das psychiatrische Gutachten vor, welches die Gewährung begleiteter Tagesurlaube als vertretbar erachtet. Zur Zeit der Gesuchseinreichung erschien das Verfahren nicht zum vornherein aussichtslos. Daran ändert nichts, dass nun die Fachkommission zu einer anderen Einschätzung gekommen ist. Der Entscheid über die erstmalige Bewilligung eines

begleiteten Urlaubs seit dem Beginn des Verwahrungsvollzugs im Jahre 1994 ist für den Beschwerdeführer - wie dargelegt (E. 2.5.2) - von einiger Tragweite.
2.5.4 Somit liegen die Voraussetzungen für den aus Art. 29 Abs. 3 BV folgenden Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das Verfahren um Urlaubsgewährung im konkreten Fall vor.
3.
Nach dem Gesagten verletzt der angefochtene Entscheid insoweit den Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung (Art. 29 Abs. 3 BV), als der Präsident des Verwaltungsgerichts darin die unentgeltliche Bestellung eines Rechtsbeistandes für das Verfahren um Urlaubsgewährung verweigert hat. In diesem Umfang ist die staatsrechtliche Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Im Übrigen ist die staatsrechtliche Beschwerde unbegründet und daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer im Umfang seines Unterliegens grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 156 OG). Er hat jedoch ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung gestellt. Dieses ist gutzuheissen, da die Mittellosigkeit des Beschwerdeführers ausgewiesen scheint und die Beschwerde nicht von vornherein aussichtslos war (Art. 152 OG). Dementsprechend sind keine Kosten zu erheben. Rechtsanwalt Stephan Frischknecht, St. Gallen, ist als unentgeltlicher Rechtsbeistand einzusetzen und aus der Gerichtskasse angemessen zu entschädigen. Dem Kanton St. Gallen sind keine Verfahrenskosten zu überbinden; hingegen hat er im Umfang der Gutheissung der Beschwerde dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine
angemessene Parteientschädigung zu leisten (Art. 156 und 159 OG). Zudem wird der Präsident des Verwaltungsgerichts für das kantonale Beschwerdeverfahren eine neue Regelung in Bezug auf die Parteientschädigung zu treffen haben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid des Präsidenten des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 27. Februar 2002 wird insoweit aufgehoben, als darin die unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das Verfahren um Urlaubsgewährung abgelehnt wird. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird gutgeheissen:
2.1 Es werden keine Kosten erhoben.
2.2 Rechtsanwalt Stephan Frischknecht, St. Gallen, wird als unentgeltlicher Rechtsbeistand eingesetzt und mit Fr. 1'000.– aus der Bundesgerichtskasse entschädigt.
3.
Der Kanton St. Gallen hat dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen und dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. August 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: