Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 229/2008 /fun

Urteil vom 18. August 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Advokat Marcel Muff,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, vertreten durch die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, Postfach, 4410 Liestal.

Gegenstand
Haftbedingungen,

Beschwerde gegen das Urteil vom 26. März 2008
des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

Sachverhalt:

A.
X._____ wurde am 3. Mai 2006 verhaftet. Seither hat er sich in Untersuchungs- und dann in Sicherheitshaft befunden; letztere wurde vorläufig bis am 29. Oktober 2008 verlängert. Nach seinen Angaben besorgte ihm die Gefangenenbetreuung im Mai 2007 einen Personalcomputer (PC), damit er sich in Informatik und in Psychologie weiterbilden konnte. Dabei wurde am PC die Ausrüstung für den drahtlosen Internetzugang (WLAN; wireless local area network) entfernt und die betreffende Stelle plombiert. Am 7. September 2007 verfügte die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Landschaft, der PC von X._____ werde aus der Zelle weggenommen und zu den deponierten Effekten gelegt. Die Behörde legte dabei dar, es sei in der Zwischenzeit die Weisung erlassen worden, dass in den Bezirks- bzw. Untersuchungsgefängnissen des Kantons Basel-Landschaft künftig generell keine privaten PCs mehr zugelassen seien. Deshalb könne auch das frühere Entgegenkommen gegenüber dem Betroffenen nicht aufrechterhalten werden.

B.
Die gegen die Verfügung vom 7. September 2007 eingereichten Beschwerden an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Entscheid vom 23. Oktober 2007) und an das Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Urteil vom 26. März 2008), blieben erfolglos.

C.
Gegen das kantonsgerichtliche Urteil legt X._____ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein. Er beantragt, es sei ihm in Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu gestatten, seinen privaten PC während der Haft weiter zu benützen. Ausserdem ersucht er um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung im bundesgerichtlichen Verfahren.

Die kantonale Verwaltungsbehörde äussert sich sinngemäss ablehnend zur Beschwerde. Das Kantonsgericht hat Verzicht auf eine Vernehmlassung erklärt.

D.
Der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung hat das Gesuch des Beschwerdeführers um Erteilung der aufschiebenden Wirkung mit Verfügung vom 3. Juni 2008 abgewiesen.

Erwägungen:

1.
Gegen den angefochtenen, kantonal letztinstanzlichen Entscheid steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG). Ausschlussgründe nach Art. 83 und 85 BGG liegen nicht vor. Soweit der angefochtene Entscheid das Verbot eines eigenen PCs in der Zelle und den Widerruf der entsprechenden bisherigen Vergünstigung bestätigt, geht es um einen Endentscheid (Art. 90 BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt. Auf die Beschwerde ist unter dem Vorbehalt, dass rechtsgenügliche Verfassungsrügen erhoben worden sind (Art. 42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 BGG), einzutreten.

2.
2.1 § 14 der basellandschaftlichen Verordnung über die Bezirksgefängnisse und Haftlokale der kantonalen Polizeiposten vom 23. Dezember 1997 (sog. Untersuchungshaftverordnung; SGS 261.61) steht unter dem Marginale Ïnformationsfreiheit.. Abs. 1 dieser Norm gestattet das Mitbringen von Büchern und Schreibmaterial, soweit dadurch nicht betriebliche Belange zu stark beeinträchtigt werden oder die einweisende Behörde Einschränkungen anordnet. Dasselbe sieht Abs. 1 für Zeitungsabonnements vor. Nach Abs. 2 ist das Mitbringen von eigenen Textverarbeitungsgeräten und Datenträgern sowie Tonwiedergabe- oder Spielgeräten in die Zellen nicht zulässig; solche Apparate können aber nach Massgabe von Absatz 1 über die Gefangenenbetreuung beschafft werden.

2.2 Die Verfassungsmässigkeit einer Gefängnisverordnung, welche die Haftbedingungen regelt, ist vorab unter dem Gesichtspunkt der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) zu beurteilen (vgl. BGE 123 I 221 E. I/4 S. 226 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall rügt der Beschwerdeführer zusätzlich eine Missachtung der Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV. Diese Verfassungsbestimmung vermittelt das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Der entsprechende verfassungsmässige Anspruch ist hier ebenfalls tangiert (vgl. BGE 118 Ia 64 E. 3l/aa S. 82 und E. 3r S. 88). Nicht gefolgt werden kann dem Beschwerdeführer, wenn er aus Art. 16 Abs. 3 BV eine Bildungsfreiheit in dem Sinne ableitet, dass er Weiterbildungsmöglichkeiten unter Inanspruchnahme der dafür benötigten Informationsmittel frei wählen könne. Es ist fraglich, ob die entsprechende Rüge unter die Berufswahlfreiheit gemäss Art. 27 Abs. 2 BV einzuordnen ist. Wie es sich jedoch damit verhält, mag dahingestellt bleiben, weil eine Verletzung von Art. 27 Abs. 2 BV ohnehin nicht vorliegt (vgl. E. 3, hiernach).

2.3 Das Bundesgericht berücksichtigt in seiner Praxis die vom Ministerkomitee des Europarats erlassenen Empfehlungen zum Freiheitsentzug (sog. Europäische Strafvollzugsgrundsätze) bei der Konkretisierung der Grundrechtsgewährleistungen (BGE 122 I 222 E. 2a/aa S. 226; 118 Ia 64 E. 2a S. 70). Dies hat auch bezüglich der vom Ministerkomitee am 11. Januar 2006 verabschiedeten, neuen Strafvollzugsgrundsätze (Rec[2006]2; vgl. die gemeinsame Übersetzung für Deutschland, Österreich und die Schweiz, Mönchengladbach 2007) zu gelten. Die Berücksichtigung dieser Empfehlungen ist hier umso mehr geboten, als die einschlägige kantonale Verordnung in § 1 Abs. 2 ausdrücklich bestimmt, die Haftbedingungen würden sich nach den europäischen Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen richten.

2.4 Ein Grundprinzip der Empfehlungen von 2006 lautet, dass jede Freiheitsentziehung so durchzuführen ist, dass sie den betroffenen Personen die Wiedereingliederung in die Gesellschaft erleichtert (Ziff. 6). Hinsichtlich der Haftbedingungen von Untersuchungsgefangenen im Einzelnen sehen die Grundsätze den Zugang zu Büchern, Zeitungen und anderen Nachrichtenmedien vor (Ziff. 99 lit. c). Diese Regel ist im vorliegenden Zu-

sammenhang vor allem in einer Gesamtschau mit dem für alle Gefangenen geltenden Grundsatz zu lesen, wonach der regelmässige Bezug und das Lesen von Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen Veröffentlichungen sowie das Hören oder Sehen von Rundfunk- bzw. Fernsehübertragungen zu gestatten ist (Ziff. 24.10). Mit Blick auf die Aus- und Weiterbildung nennen die allgemeinen Grundsätze eine angemessen ausgestattete Bibliothek mit Büchern und sonstigen Medien, die für Unterhaltungs- wie auch für Bildungszwecke geeignet sind (Ziff. 28.5). Diese Grundsätze stellen, soweit hier von Interesse, die Gefängnisbibliothek ins Zentrum. Die Empfehlungen enthalten keinen Hinweis, wonach es den Inhaftierten grundsätzlich möglich sein soll, interaktive elektronische Lehr- und Hilfsmittel in die Zellen mitzunehmen und dort zu benützen.

3.
3.1 Nach Art. 36 BV muss der Eingriff in ein Grundrecht auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse erfolgen und verhältnismässig sein. Der Beschwerdeführer bestreitet bloss in allgemeiner Weise und nicht substanziiert, dass die Voraussetzungen der gesetzlichen Grundlage und des öffentlichen Interesses gegeben seien. In dieser Richtung ist dem Bundesgericht eine Überprüfung verwehrt, denn es fehlt an rechtsgenüglichen Rügen (vgl. dazu BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254, 396 E. 3.1 S. 399). Hingegen stellt der Beschwerdeführer die Verhältnismässigkeit mit konkreten Ausführungen in Abrede.

3.2 Nach der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt das Gebot der Verhältnismässigkeit, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen als zumutbar erweist. Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden kann (BGE 134 I 140 E. 6.2 S. 151 f.; 133 I 77 E. 4.1 S. 81, je mit Hinweisen). Was insbesondere die Haftbedingungen angeht, hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Beschränkung der Freiheitsrechte nicht über das hinausgehen darf, was zur Gewährleistung des Haftzwecks und zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs erforderlich ist. Die Untersuchungshaft soll aber nicht nur verhindern, dass die Inhaftierten erneut straffällig werden oder sich der Strafverfolgung entziehen, sondern darüber hinaus das Risiko von Kollusion bzw. Behinderung der Rechtspflege beseitigen (vgl. BGE 124 I 336 E. 4c S. 340; 123 I 221 E. I/4c S. 228, je mit Hinweisen).

3.3 Die kantonalen Behörden haben beim Beschwerdeführer keine konkreten Anhaltspunkte für Kollusionsgefahr in eigener Sache angeführt. Die umstrittene Massnahme zielt indessen darauf ab, die Kollusionsgefahr bezüglich Drittinsassen zu bannen. Es geht darum, den Austausch von Datenträgern unter den Inhaftierten und über diesen Umweg von und zur Aussenwelt zu unterbinden. § 15 Abs. 2 der kantonalen Untersuchungshaftverordnung sieht vor, dass die Zellentüren periodisch offengehalten werden zum freien Kontakt in Gang und Zellen; den Gefangenen stehe es frei, daran teilzunehmen oder ihre Zelle nicht öffnen zu lassen. Besondere Haftbedingungen im Einzelfall bleiben dabei vorbehalten. Wie sich insbesondere aus dem Entscheid des Regierungsrats ergibt, haben die Inhaftierten tatsächlich regelmässig untereinander Kontakt. Dadurch wird es ihnen ermöglicht, Informationen und Gegenstände auszutauschen. Diesen Aspekt scheint der Beschwerdeführer auszublenden, wenn er betont, dass bei seinem Gerät die WLAN-Ausrüstung entfernt und plombiert wurde. Die Anstaltsordnung hat hier insoweit Vorrang, als dass ein Inhaftierter - selbst wenn er an den freiwilligen Kontakten zu anderen Insassen kein Interesse haben sollte - trotzdem sein Anliegen am
eigenen PC in der Zelle nicht verwirklichen kann. Der Beschwerdeführer räumt ein, dass er einen PC benötigt, bei dem er immer wieder neue externe Datenträger laden und mit den Daten arbeiten kann. Eine zusätzliche Plombierung der Vorrichtungen für die Einspeisung externer Daten würde folglich seinen Bedürfnissen zuwiderlaufen. Unter den gegebenen Umständen ist kein milderes Mittel als ein gänzliches Verbot eines PCs mit derartiger Ausstattung ersichtlich.

3.4 Das Bundesgericht hat in einem älteren Entscheid den Grundsatz aufgestellt, einem während längerer Zeit Inhaftierten könne ohne Verfassungsverletzung nicht verwehrt werden, einen eigenen, kontrollierten und plombierten Radioapparat in der Zelle zu benutzen (BGE 102 Ia 279 E. 9 S. 296 f.). Die vorliegende Fallkonstellation lässt sich nicht mit derjenigen bezüglich eines eigenen Radio- oder Fernsehapparats vergleichen. Zwar geht es hier im Unterschied zu einer Playstation (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 1P.780/2006 vom 22. Januar 2007) nicht nur um Unterhaltungsmöglichkeiten bzw. Annehmlichkeiten. Dessen ungeachtet ist es aber für

Untersuchungsgefangene in Anstalten der vorliegenden Art zumutbar, wenn ihnen - wie nach der neuen kantonalen Praxis - nur leihweise ein PC als reines Schreibinstrument zur Verfügung gestellt wird.

3.5 Das Kantonsgericht hat erwogen, auf diesem Wege bleibe dem Beschwerdeführer ein Abschluss seiner Fernkurse selbst im Informatikbereich möglich. Ob diese Prognose zutrifft, mag dahingestellt bleiben. Selbst wenn dies - wie vom Beschwerdeführer behauptet - nicht der Fall sein sollte, ist die umstrittene Grundrechtseinschränkung verfassungskonform. Es bedarf keiner weiteren Erörterung, dass die Berufswahlfreiheit in der Untersuchungshaft gerade bezüglich Informatikausbildungen eingeschränkt werden darf, weil die Missbrauchsgefahr der dafür verwendeten elektronischen Hilfsmittel mit vernünftigem Aufwand nicht wirksam ausgeräumt werden kann. Der Beschwerdeführer hat es hinzunehmen, dass er sich während der strafprozessualen Haft mit Fachpublikationen begnügen muss und deswegen allenfalls keine anerkannten Abschlüsse in den von ihm gewünschten Bereichen erwerben kann. Sofern ihm die Anstaltsleitung derartige Publikationen in einem angemessenen Umfang zugänglich erhält, erleichtert sie seine spätere berufliche Wiedereingliederung in hinreichender Weise.

4.
Zusätzlich ist darauf einzugehen, dass hier nicht nur eine Praxisänderung, sondern bezüglich des Beschwerdeführers sogar der Widerruf einer bestehenden Vergünstigung vorgenommen worden ist.

4.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss sich eine Praxisänderung auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die - vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit - umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung als zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht; andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten (vgl. BGE 132 III 770 E. 4 S. 777; 127 I 49 E. 3c S. 52; 126 I 122 E. 5 S. 129).

4.2 Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt es ferner insbesondere bei Dauerrechtsverhältnissen grundsätzlich zu, Verwaltungsakte, die wegen wesentlicher Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse dem Gesetz nicht oder nicht mehr entsprechen, zu widerrufen (vgl. BGE 127 II 306 E. 7a S. 313 f. mit Hinweisen). Das kantonale Recht regelt die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme eines Verwaltungsverfahrens von Amtes wegen nicht näher. Die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde kann den Sachverhalt grundsätzlich jederzeit materiell prüfen. Ein Widerruf oder eine Anpassung einer Verfügung ist möglich, wenn die allgemeinen Voraussetzungen für die Änderung von Verfügungen vorliegen (vgl. Hans Jakob Speich, Das Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft, in: Giovanni Biaggini u.a., Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2005, S. 55 ff., 71). Nach den Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine blosse Praxisänderung Anlass zur Umgestaltung von dauernden Rechtsverhältnissen geben, falls besonders wichtige öffentliche Interessen wie Polizeigüter auf dem Spiel stehen (BGE 127 II 306 E. 7a S. 314). Der Umstand, dass der Private von der ihm durch die fragliche Verfügung
eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat, schliesst einen Widerruf nicht aus, wenn der letztere durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (vgl. BGE 121 II 273 E. 1a/aa S. 276; Urteile 1P.98/1998 vom 28. April 1998, E. 3b, in: ZBl 101/2000 S. 41; 1C 43/2007 vom 9. April 2008, E. 5.3).

4.3 Die kantonalen Behörden haben die technische Entwicklung im EDV-Bereich als Grund für ihre Praxisänderung angegeben. Die nötigen Kontrollen im Hinblick auf die immer kleiner und kompakter werdenden elektronischen Datenträger seien vom Aufsichtspersonal mit einem vernünftigen Aufwand nicht mehr zu bewerkstelligen. Dass gegenüber dem Beschwerdeführer ein Widerruf der Vergünstigung erforderlich sei, hat die kantonale Verwaltungsbehörde im bundesgerichtlichen Verfahren bekräftigt. Sie weist darauf hin, dass sich neu eintretende Häftlinge nur schlecht damit abfinden können, wegen einer Praxisänderung keinen eigenen PC mehr zu bekommen, während ein bisheriger Insasse noch über einen solchen verfügt. Dies belaste das Klima im Anstaltsbetrieb.

4.4 Die bei E. 4.1 hiervor wiedergegebenen Voraussetzungen an die Zulässigkeit einer Praxisänderung sind

hier erfüllt. Dem steht nicht entgegen, dass die Verwaltungsbehörde ihre ehemals grosszügige Praxis nicht schon zu Beginn der technischen Entwicklung hin zu immer kleiner werdenden Datenträgern aufgegeben hat, sondern erst in einem späteren Zeitpunkt, als sich diese Technologien breit durchgesetzt haben. Im Hinblick auf die umstrittene Fragestellung liegt eine wesentliche Änderung der äusseren Verhältnisse vor. Der Beschwerdeführer hat von der früheren Praxis, wonach ihm ein eigener PC besorgt wurde, bereits Gebrauch gemacht. Dennoch überwiegen die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen sein privates Interesse am Erhalt der bestehenden Situation derart, dass der Widerruf der Vergünstigung vor der Verfassung standhält. Dabei gilt es weiter zu berücksichtigen, dass die kantonalen Behörden die Härte der angefochtenen Anordnung durch die Aufrechterhaltung der aufschiebenden Wirkung der kantonalen Rechtsmittelverfahren gemildert haben. Am 11. Januar 2008 hat das Kantonsgericht den Beschwerdeführer darüber orientiert, dass die Urteilsberatung auf den 26. März 2008 angesetzt wurde. Da die Beschwerde im bundesgerichtlichen
Verfahren in der Regel keine aufschiebende Wirkung hat (vgl. Art. 103 BGG), musste er sich darauf einstellen, dass er ab dem Zeitpunkt des kantonsgerichtlichen Urteils seinen PC je nach Ausgang des Verfahrens würde abgeben müssen. Insgesamt war die Frist, binnen derer die angefochtene Wegschliessung des PCs durchsetzbar wurde, genügend lang. Ein weiteres Andauern der bevorzugten Behandlung des Beschwerdeführers im Vergleich zu den Mitinsassen, die wegen der neuen Praxis von Anfang an keinen eigenen PC in der Zelle haben dürfen, ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

4.5 Inwiefern die Wegnahme des PCs die Eigentumsgarantie des Beschwerdeführers tangiert, kann hier nicht geprüft werden. In dieser Richtung erhebt der Beschwerdeführer keine Verfassungsrügen.

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Wie sich der Beschwerdeführer trotz glaubhaft gemachter Mittellosigkeit in der Haft einen PC und private Weiterbildungskurse leisten konnte, ist aufgrund der Akten nicht nachvollziehbar. Die entsprechenden Vermögenswerte sind jedoch - bis auf den PC - nicht mehr vorhanden. Sein Eigentum an diesem PC schliesst es nicht aus, das Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Art. 64 Abs. 1 und 2 BGG zu bejahen. Daher ist dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung im bundesgerichtlichen Verfahren zu gewähren.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird gutgeheissen.

2.1 Es werden keine Kosten erhoben.

2.2 Advokat Marcel Muff wird zum unentgeltlichen Rechtsbeistand ernannt und für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse mit Fr. 1'500.– entschädigt.

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 18. August 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber:

Aemisegger Kessler Coendet