Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.233/2003 /sta

Urteil vom 19. Mai 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Catenazzi,
Gerichtsschreiber Forster.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Matthias Brunner, Gartenhofstrasse 15, Postfach 9819, 8036 Zürich,

gegen

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

Gegenstand
Art. 29 Abs. 3 BV, unentgeltliche Rechtspflege,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, vom 5. Februar 2003.

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. 2 StGB) an. Der Vollzug der gleichzeitig ausgesprochenen Zuchthausstrafe von 14 Jahren wurde zugunsten der sichernden Massnahme aufgeschoben.
B.
Mit Verfügung vom 18. Juli 2002 erfolgte eine Jahresprüfung der probeweisen Entlassung aus dem Massnahmenvollzug (Art. 45 Ziff. 1 StGB). Das kantonale Amt für Justizvollzug stellte darin fest, dass die Voraussetzungen für eine probeweise Entlassung noch nicht erfüllt seien. Einen von X._____ dagegen erhobenen Rekurs wies die kantonale Direktion der Justiz und des Innern mit Entscheid vom 18. September 2002 ab. Ein gleichzeitig gestelltes Gesuch um unentgeltliche Prozessführung und Rechtsverbeiständung für das Rekursverfahren wurde ebenfalls abschlägig entschieden.
C.
Am 25. Oktober 2002 erhob X._____ gegen den Rekursentscheid kantonale Beschwerde. Er beantragte, der Entscheid sei aufzuheben und es sei ihm "für das Verfahren betreffend probeweise Entlassung aus der Verwahrung ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bestellen". Ausserdem sei ihm für das kantonale Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen. Am 5. Februar 2003 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde ab. Für das kantonale Beschwerdeverfahren wurde die unentgeltliche Rechtspflege bewilligt.
D.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichtes gelangte X._____ mit Beschwerdeeingabe vom 19. März 2003 an das Bundesgericht. Er rügt eine Verletzung von Art. 29 Abs. 3 BV und beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides.

E.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt mit Eingabe vom 26. März 2003 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist. Zur Begründung verweist es auf den angefochtenen Entscheid.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Es fragt sich, ob die vorliegende Eingabe als staatsrechtliche Beschwerde oder als Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln ist.
1.1 Die staatsrechtliche Beschwerde ist gegenüber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde subsidiär (Art. 84 Abs. 2 OG) und nach der Praxis des Bundesgerichtes nur dann gegeben, wenn dem kantonalen Recht im betreffenden Sachgebiet gegenüber den bundesrechtlichen Vorschriften selbstständige Bedeutung zukommt bzw. wenn die anwendbaren kantonalen Vorschriften keinen hinreichend engen Sachzusammenhang mit den (im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden) Fragen des Bundesverwaltungsrechtes bzw. des eidgenössischen Strafvollzugsrechtes aufweisen (BGE 123 I 275 E. 2b S. 277; 121 II 72 E. 1b S. 75; 118 Ib 130 E. 1a S. 132, 381 E. 2a S. 389, je mit Hinweisen).
1.2 Zunächst ist zu prüfen, auf welche Rechtsnormen sich der angefochtene kantonale Entscheid stützt bzw. was im vorliegenden Fall der Streitgegenstand der Beschwerde ist.
1.2.1 Anlässlich eines Untersuchungsgespräches beim Psychiatrisch-Psychologischen Dienst des Kantons Zürich (PPD/ZH) am 11. Mai 1998 äusserte der Beschwerdeführer die Ansicht, dass er psychisch gesund sei und eine psychiatrische Behandlung ablehne. Mit Verfügung vom 18. Juli 2002 erfolgte letztmals eine Jahresprüfung der probeweisen Entlassung aus der Verwahrung (Art. 45 Ziff. 1 StGB). Das kantonale Amt für Justizvollzug stellte darin fest, dass die Voraussetzungen für eine probeweise Entlassung noch nicht erfüllt seien.
1.2.2 Mit Eingabe vom 15. August 2002 erhob der Beschwerdeführer (bei der verfügenden Behörde) sinngemäss Rekurs gegen die Verfügung vom 18. Juli 2002. Die Eingabe wurde zuständigkeitshalber an die kantonale Direktion der Justiz und des Innern überwiesen. Die Ausführungen des Beschwerdeführers betreffend mangelnde juristische Kenntnisse und finanzielle Bedürftigkeit wurden im Rekursverfahren als Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege behandelt. Mit Entscheid vom 18. September 2002 wies die Direktion der Justiz und des Innern den Rekurs ab. Das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung und Rechtsverbeiständung für das Rekursverfahren wurde (gestützt auf § 16 VRG/ZH) ebenfalls abschlägig entschieden.
1.2.3 Am 25. Oktober 2002 erhob der Beschwerdeführer gegen den Rekursentscheid kantonale Beschwerde. Er beantragte, der Entscheid sei aufzuheben und es sei ihm "für das Verfahren betreffend probeweise Entlassung aus der Verwahrung ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bestellen". Ausserdem sei ihm für das kantonale Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen. Am 5. Februar 2003 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde ab. Für das kantonale Beschwerdeverfahren wurde die unentgeltliche Rechtspflege bewilligt.
1.2.4 Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichtes gelangte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 19. März 2003 an das Bundesgericht. Er verlangt (laut Rechtsbegehren) die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das (erstinstanzliche) kantonale Verwaltungsverfahren betreffend probeweise Entlassung aus der Verwahrung, und er rügt, die Ablehnung seines Begehrens um unentgeltliche Rechtspflege sei mit Art. 29 Abs. 3 BV nicht vereinbar.
1.3 Streitig ist hier lediglich die Frage, ob die kantonalen Behörden dem Beschwerdeführer zu Unrecht die unentgeltliche Rechtspflege verweigert haben. Die Verweigerung stützt sich ausschliesslich auf kantonales Verwaltungsverfahrensrecht (nämlich § 16 VRG/ZH). Diesem kommt im vorliegenden Zusammenhang selbstständige Bedeutung zu.
Nach dem Gesagten ist die vom Beschwerdeführer als "Verwaltungsgerichtsbeschwerde" bezeichnete Eingabe als staatsrechtliche Beschwerde zu behandeln.
1.4 Wie aus den Akten hervorgeht, hat der Beschwerdeführer erstmals im kantonalen Rekursverfahren (sinngemäss) ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Soweit er beantragt, es sei ihm (rückwirkend) für das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen, kann darauf mangels Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges nicht eingetreten werden (Art. 86 Abs. 1 OG).

Soweit der Beschwerdeführer allgemeine vollzugsrechtliche Fragen aufwirft (er sei zu wenig über die Bedeutung von Abklärungsgesprächen beim PPD/ZH informiert worden, es sei bisher noch kein Vollzugsplan

erstellt worden usw.), kann darauf nur in dem Masse eingetreten werden, als sie im Zusammenhang mit dem vorliegenden Streitgegenstand erheblich erscheinen.
1.5 Von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen, ist die staatsrechtliche Beschwerde rein kassatorischer Natur (vgl. BGE 124 I 327 E. 4a S. 332). Soweit der Beschwerdeführer neben der Aufhebung des angefochtenen Entscheides die Anordnung von besonderen Massnahmen beantragt, kann darauf ebenfalls nicht eingetreten werden. Die übrigen Eintretenserfordernisse sind erfüllt.
2.
Im angefochtenen Entscheid wird die Ablehnung des Gesuches um unentgeltliche Rechtspflege wie folgt begründet.

Zunächst lässt das Verwaltungsgericht die Frage offen, ob der Beschwerdeführer die Frage der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung für das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren überhaupt rechtsgenügend zum Streitgegenstand erhob, zumal er im erstinstanzlichen Verfahren noch gar kein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt habe und erst im Rekursverfahren ein solches erfolgt sei. Die Frage könne jedoch offen bleiben, da die gesetzlichen Voraussetzungen der unentgeltlichen Rechtspflege weder im Rekurs- noch erstinstanzlichen Verfahren erfüllt gewesen seien.

Das Verwaltungsgericht erwägt sodann, auch bei Armenrechtsgesuchen in Verwaltungsverfahren nach Art. 45 Ziff. 1 StGB gelte grundsätzlich die Anspruchsvoraussetzung der Nichtaussichtslosigkeit des Parteistandpunktes. Angesichts des jahrelangen unkooperativen Verhaltens des Beschwerdeführers hätten im vorliegenden Fall keine realistischen Aussichten auf eine probeweise Entlassung aus der Verwahrung bestanden. Schon aus diesem Grund sei die Beschwerde abzuweisen. Darüber hinaus habe es auch noch an der Voraussetzung der sachlichen Notwendigkeit der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung gefehlt. Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hätten sich nicht gestellt.
3.
Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei von den kantonalen Behörden nur ungenügend über die Bedeutung von Untersuchungsgesprächen beim PPD/ZH informiert worden. Die Behörden hätten auch keinen Vollzugsplan erstellt. Im Hinblick auf die Gewährung von allfälligen Vollzugserleichterungen sei eine neue psychiatrische Begutachtung des Beschwerdeführers in Aussicht genommen worden. Nachdem ihm sein Rechtsvertreter "die verschiedenen Aspekte von therapeutischen Gesprächen" erläutert habe, zeige sich der Beschwerdeführer nun "zu Abklärungsgesprächen mit der Psychologin der Strafanstalt Bostadel bereit". Die Nichtaussichtslosigkeit des Parteistandpunktes (als Voraussetzung für die unentgeltliche Rechtspflege) stehe bei Verfahren nach Art. 45 Ziff. 1 StGB nicht im Vordergrund. Soweit es im erstinstanzlichen Verfahren (Jahresprüfung 2002) darum gegangen sei, "ob ein psychiatrisches Gutachten einzuholen ist", seien seine Anträge "gewiss nicht aussichtslos" gewesen. Auch die sachliche Notwendigkeit der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung sei zu bejahen. Die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege verletze daher Art. 29 Abs. 3 BV.
4.
Art. 29 Abs. 3 BV gewährleistet jeder Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.
4.1 Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege wird in erster Linie durch das kantonale Prozessrecht (hier: § 16 VRG/ZH) geregelt. Der Beschwerdeführer beruft sich ausschliesslich auf die Mindestgarantie von Art. 29 Abs. 3 BV und macht nicht geltend, das kantonale Recht gewähre einen darüber hinausgehenden Anspruch.
4.2 Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes gilt die Minimalgarantie von Art. 29 Abs. 3 BV nicht nur im Straf- und Zivilprozess sowie im Verwaltungsbeschwerde- und Verwaltungsgerichtsverfahren, sondern auch im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren. Der Rechtspflegeanspruch besteht namentlich im Verfahren der jährlichen Prüfung der probeweisen Entlassung aus dem Massnahmenvollzug gemäss Art. 45 Ziff. 1 StGB und zwar, sobald dieses Verfahren konkret eingeleitet ist. Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, ob die in Art. 29 Abs. 3 BV genannten Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind (BGE 128 I 225 E. 2.3 S. 227, E. 2.4.2 S. 228 f. mit Hinweisen). 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, E. 2.5.3 S. 235 f. mit Hinweisen).

5.
Nachfolgend ist zu prüfen, ob es vor Art. 29 Abs. 3 BV standhält, wenn die kantonalen Instanzen (im Zeitpunkt des hier streitigen armenrechtlichen Ersuchens) die Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege verneint haben.
5.1 Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, bei Verwaltungsverfahren nach Art. 45 Ziff. 1 StGB sei - ähnlich wie im Strafprozess - auf die Nichtaussichtslosigkeit des Parteistandpunktes als Voraussetzung für einen verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege grundsätzlich zu verzichten.

Zwar trifft es zu, dass die Voraussetzung der Nichtaussichtslosigkeit bei der Offizialverteidigung im eigentlichen Strafprozess nur eine untergeordnete Rolle spielt. Dass sich ein Angeschuldigter effizient und nötigenfalls sachkundig vertreten gegen strafrechtliche Vorwürfe verteidigt, kann kaum jemals als "aussichtslos" bezeichnet werden. Grundsätzlich muss dies selbst im Falle von Geständnissen oder einer mutmasslich "klaren Beweislage" gelten, zumal es im Strafprozess nicht allein um die Frage des Schuld- oder Freispruches geht, sondern auch um die allfälligen Sanktionsfolgen und um die Wahrnehmung der Verteidigungsrechte an sich. In Art. 6 Ziff. 3 lit. c EMRK wird denn auch (über die Voraussetzungen der finanziellen Bedürftigkeit des Angeschuldigten und der sachlichen Erforderlichkeit der Offizialverteidigung "im Interesse der Rechtspflege" hinaus) keine weitere Voraussetzung der Nichtaussichtslosigkeit des Verteidigungsstandpunktes genannt.

Neben dem Hauptstrafprozess, der primär auf die Abklärung strafrechtlicher Schuld abzielt, sind nun allerdings weitere strafprozessuale Rechtswege vorgesehen (namentlich Rekursverfahren gegen Zwangsmassnahmen), bei denen das Anspruchskriterium der Nichtaussichtslosigkeit nach ständiger Praxis des Bundesgerichtes durchaus seine Berechtigung hat. Andernfalls könnte das Armenrecht für unzählige aussichtslose Verfahren bzw. zu trölerischen Zwecken missbraucht werden. Analoge Missbrauchsgefahren bestehen aber grundsätzlich auch in strafvollzugsrechtlichen Verwaltungsverfahren wie dem vorliegenden. Es erscheint daher nicht verfassungswidrig, wenn die kantonalen Behörden aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles prüfen, ob die Aussichten auf probeweise oder bedingte Entlassung zumindest einigermassen realistisch erscheinen. In eindeutigen Fällen darf die unentgeltliche Rechtsverbeiständung wegen Aussichtslosigkeit verweigert werden. Im Übrigen nennt auch Art. 29 Abs. 3 BV das Kriterium der Nichtaussichtslosigkeit ausdrücklich als allgemeine Anspruchsvoraussetzung und zwar ohne grundsätzlichen Vorbehalt für Strafprozesse oder verwaltungsrechtliche Strafvollzugsverfahren (vgl. BGE 128 I 225 E. 2.5.3 S. 235 f.; 117 Ia 277 E. 5a S.
280, E. 5b/dd S. 284).

Nach dem Gesagten besteht keine Veranlassung, von der bisherigen Praxis zum Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege abzuweichen.
5.2 Parteistandpunkte sind als aussichtslos anzusehen, wenn die Aussichten des prozessualen Obsiegens beträchtlich geringer sind als die des Unterliegens. Wenn sich Gewinn- und Verlustchancen ungefähr die Waage halten oder wenn das Obsiegen nur wenig unwahrscheinlicher erscheint, liegt keine Aussichtslosigkeit vor. Massgeblich ist, ob eine Partei, die über die nötigen finanziellen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zum Prozess entschliessen würde. Ein Rechtsuchender soll einen Prozess, den er auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er ihn nichts kostet. Ob im Einzelfall genügende Erfolgsaussichten bestehen, beurteilt sich nach den Verhältnissen zur Zeit, in der das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt wurde (BGE 128 I 225 E. 2.5.3 S. 236 mit Hinweisen).
5.3 Wie sich aus den Akten ergibt, hat der Beschwerdeführer ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege erstmals im kantonalen Rekursverfahren gestellt. Zu prüfen ist, ob es verfassungswidrig erscheint, wenn die kantonalen Instanzen im damaligen Zeitpunkt (Rekursentscheid) von der Aussichtslosigkeit einer probeweisen Entlassung aus dem Verwahrungsvollzug ausgingen.
5.4 Im massgeblichen Zeitpunkt (Rekursentscheid vom 18. September 2002) bestanden offensichtlich keine realistischen Aussichten auf probeweise Entlassung. Wie der Beschwerdeführer selbst darlegt, habe er bis zu diesem Zeitpunkt eine psychiatrische Behandlung kategorisch abgelehnt, da er sich als gesund betrachtet habe. Erst Anfang des Jahres 2003 habe er über seinen Rechtsvertreter verlauten lassen, dass er entgegen seines früheren Standpunktes nun doch "zu Abklärungsgesprächen mit der Psychologin der Strafanstalt Bostadel bereit" sei. Im psychiatrischen Gutachten vom 14. Juni 1995 war beim Beschwerdeführer eine schwergradige Persönlichkeitsstörung diagnostiziert und die Legalprognose als ungünstig eingestuft worden.

5.5 Bei dieser Sachlage war eine probeweise Entlassung aus dem Verwahrungsvollzug (im massgeblichen Zeitpunkt des Rekursentscheides vom 18. September 2002) offensichtlich aussichtslos. Folglich hatte der Beschwerdeführer damals keinen verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung. Daran ändert auch sein Vorbringen nichts, er habe im Rahmen der Jahresprüfung 2002 gewisse Verfahrensanträge (Einholung eines neuen psychiatrischen Gutachtens) gestellt, welche nicht als aussichtslos bezeichnet werden könnten.

Nach dem Gesagten kann offen bleiben, ob es (neben der Voraussetzung der Nichtaussichtslosigkeit des angestrebten Verfahrenszieles) zusätzlich noch an der sachlichen Notwendigkeit der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung gefehlt hätte.
6.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit auf sie eingetreten werden kann.

Der Beschwerdeführer stellt das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor Bundesgericht. Da die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt erscheinen (und sich insbesondere die finanzielle Bedürftigkeit des Beschwerdeführers aus den Akten ergibt), kann dem Ersuchen stattgegeben werden (Art. 152 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.
2.
Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt:
2.1 Es werden keine Kosten erhoben.
2.2 Rechtsanwalt Matthias Brunner, Zürich, wird als unentgeltlicher Rechtsvertreter ernannt und für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse mit einem Honorar von Fr. 1'500.– entschädigt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie dem Amt für Justizvollzug und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 19. Mai 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: