Urteilskopf

118 Ia 360

49. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 22. September 1992 i.S. N. gegen Regierungsrat des Kantons Solothurn (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Persönliche Freiheit; Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Haftbedingungen.

1. Anspruch auf vegetarische Gefängnisverpflegung sowie auf tägliche Bewegung im Freien. Verfassungskonforme Auslegung des Solothurner Vollzugsgesetzes vom 3. März 1991 und der Vollzugsverordnung vom 5. November 1991 (E. 3a/E. 3c).

2. Stellen disziplinarischer Arrest bzw. Einschliessung bis zu 10 Tagen eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dar? Frage offengelassen, da nach Solothurner Prozessrecht eine richterliche Überprüfung jedenfalls gewährleistet ist (E. 3b).

Regeste (fr):
Liberté personnelle; art. 6 par. 1 CEDH. Conditions de détention.

1. Il est possible de donner une interprétation constitutionnelle aux règles contenues dans la loi soleuroise sur l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté du 3 mars 1991 et dans son ordonnance d'exécution du 5 novembre 1991, qui se rapportent au droit à un régime végétarien et à la promenade en plein air (consid. 3a/consid. 3c).

2. Les arrêts disciplinaires d'une durée maximale de 10 jours sont-ils une sanction pénale visée par l'art. 6 par. 1 CEDH? La question peut demeurer indécise, car la loi cantonale garantit un contrôle judiciaire dans chaque cas (consid. 3b).

Regesto (it):
Libertà personale; art. 6 n. 1 CEDU. Condizioni di detenzione.

1. È possibile fornire un'interpretazione conforme alla Costituzione delle disposizioni relative al diritto a un regime vegetariano e alla passeggiata all'aria aperta contenute nella legge solettese sull'esecuzione delle pene e delle misure privative della libertà del 3 marzo 1991 e nella sua ordinanza di esecuzione del 5 novembre 1991 (consid. 3a/consid. 3c).

2. Gli arresti disciplinari di una durata massima di 10 giorni costituiscono una sanzione penale ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU? Questione lasciata indecisa, poiché la legge cantonale garantisce in ogni caso un controllo giudiziario (consid. 3b).

Sachverhalt ab Seite 361

Der Kantonsrat von Solothurn erliess am 3. März 1991 das kantonale Gesetz über den Vollzug von Freiheits-

strafen und sichernden Massnahmen (VG/SO, BGS 331.11). Gestützt auf § 43 Abs. 1 dieses Gesetzes erliess der Regierungsrat des Kantons Solothurn am 5. November 1991 die Vollzugsverordnung zum genannten Gesetz (VV/SO). Beide Erlasse wurden am 6. Februar 1992 im Amtsblatt des Kantons Solothurn veröffentlicht und sind seit 1. März 1992 in Kraft. Innert 30 Tagen seit der amtlichen Publikation hat N. beide Erlasse mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten. Seine Beschwerde richtet sich gegen folgende Bestimmungen: § 24 VG/SO (Verpflegung), § 40 VG/SO (Rechtsmittel), § 50 VV/SO (Verpflegung), § 56 VV/SO (Aufenthalt im Freien). Zur Begründung macht der Beschwerdeführer geltend, die angefochtenen Bestimmungen würden verschiedene Grundrechtsgarantien bzw. verfassungsmässige Rechte verletzen, insbesondere die Garantie der persönlichen Freiheit sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Der Beschwerdeführer ficht als erstes § 24 VG/SO sowie § 50 VV/SO an. Er macht geltend, diese Bestimmungen liessen hinsichtlich Gefängnisverpflegung einen Anspruch von Vegetariern auf nichttierische Ernährung vermissen. Vegetarier hätten daher "nur die Möglichkeit, die Nahrungsaufnahme zu verweigern". Damit verstiessen die angefochtenen Bestimmungen gegen Art. 49 BV und Art. 10 KV/SO (Gewissensfreiheit) sowie gegen die in Art. 8 Abs. 1 KV/SO und (stillschweigend) in der Bundesverfassung verankerte persönliche Freiheit. Die angefochtenen Bestimmungen sehen die Abgabe von Sonderkost aus besonderen medizinischen oder religiösen Gründen vor. aa) Der freiwillige Verzicht auf tierische Nahrungsmittel durch Vegetarier ist vor allem weltanschaulich und ethisch begründet und meist nur indirekt mit religiösen Anschauungen verbunden. Die Wünsche von Vegetariern bei der Haftverpflegung werden in der Praxis des Bundesgerichtes daher als Ausdruck der persönlichen Freiheit und nicht der religiösen Glaubensfreiheit (Art. 49 BV) angesehen (vgl. BGE 118 Ia 79 f. E. 3h). Im zitierten Urteil Minelli hat das Bundesgericht auf die Empfehlung Nr. 25 Ziff. 1 des Ministerkomitees des Europarates R (87) 3 für die Behandlung von

Gefangenen hingewiesen, wonach hinsichtlich Anstaltsverpflegung die religiösen und kulturellen Überzeugungen "soweit wie möglich" zu achten seien. Das Bundesgericht hat sodann erwogen, es sei "auf ernsthaften Wunsch des Gefangenen auch den berechtigten Interessen namentlich von konsequenten Vegetariern" Rechnung zu tragen (BGE 118 Ia 79 E. 3h; vgl. ZBJV 128 (1992) 408). Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass im Falle der Zürcher Bezirksgefängnisverordnung eine verfassungskonforme Auslegung möglich sei, da die Abgabe von nichttierischer Verpflegung an überzeugte Vegetarier nirgends ausgeschlossen werde. Das Fehlen eines ausdrücklichen Anspruches auf vegetarische Ernährung sei daher nicht grundrechtswidrig. bb) Diese Überlegungen gelten auch im vorliegenden Fall. Dass die Solothurner Strafvollzugsgesetzgebung die Zulassung von Sonderkost aus religiösen oder medizinischen Gründen ausdrücklich vorsieht, schliesst die Abgabe von vegetarischer Kost (auf Ersuchen des Betroffenen hin) keineswegs aus. In diesem Sinne und durchaus verfassungskonform werden die angefochtenen Bestimmungen auch vom Solothurner Regierungsrat verstanden. Dieser hält in seiner Vernehmlassung fest, dass er "davon Kenntnis" nehme, "dass auch weltanschauliche und kulturelle Besonderheiten im Zusammenhang mit der Gefängniskost Beachtung finden sollten. Wir können auch zusichern, dass die Praxis im Kanton Solothurn in diesem Sinne verfassungskonform gehandhabt wird." Der Regierungsrat weist insbesondere darauf hin, dass über das Bürgerspital Solothurn die Verpflegung mit vegetarischer Kost sichergestellt werden könne. Bei Haftfällen in der Nähe der Kantonsgrenzen gebe es nöti-

genfalls auch geeignete Einrichtungen in Aarau, Liestal oder Basel. Da die angefochtenen Bestimmungen verfassungskonform auslegbar sind und von den kantonalen Behörden auch in diesem Sinne interpretiert werden, erweisen sich die dagegen erhobenen Verfassungsrügen als unbegründet.
b) § 40 Abs. 1 VG/SO sieht gegen Verfügungen einer Anstaltsverwaltung oder der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug die Beschwerde an das kantonale Polizei-Departement vor. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Rechtsmittelordnung des Solothurner Vollzugsgesetzes verstosse gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und Art. 19 der Kantonsverfassung, da für die disziplinarische Anordnung von Einschliessungen und Arreststrafen keine richterliche Überprüfung gewährleistet sei. aa) Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangt, dass über strafrechtliche Sanktionen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz

beruhenden Gericht entschieden wird. Nach der Praxis des Bundesgerichtes und der Rechtsprechungsorgane der Europäischen Menschenrechtskonvention ist Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf Disziplinarmassnahmen gegenüber Gefangenen in der Regel nicht anwendbar. So hat das Bundesgericht in BGE 117 Ia 187 entschieden, dass die Ausfällung einer disziplinarischen Arreststrafe von zwei Tagen Dauer nicht unter Art. 6 Ziff. 1 EMRK falle. Ob sich ausnahmsweise eine Anwendung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK rechtfertigt, kann zudem in der Regel nur im konkret zu entscheidenden Fall beurteilt werden (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 22. Mai 1990 i.S. Franz Weber, Série A, vol. 177; FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, Kehl u.a. 1985, Art. 6 N 24). Im bereits zitierten Urteil i.S. Minelli hat das Bundesgericht offengelassen, ob eine Arreststrafe von 20 Tagen, welche gemäss Zürcher Bezirksgefängnisverordnung ausgefällt werden kann, einer kriminalrechtlichen Strafe gleichkommt und daher von einer richterlichen Behörde sanktioniert werden müsste. Im Gegensatz zur vorliegenden Beschwerde war im Fall Minelli die fragliche Rechtsmittelordnung unangefochten geblieben. In einem obiter dictum erwähnte das Bundesgericht indessen, dass für den Fall schwerer Disziplinarsanktionen eine richterliche Überprüfung notwendig erscheinen könne (BGE 118 Ia 90 E. 3s/bb; vgl. ZBJV 128 (1992) 407 f.). bb) § 36 Abs. 1 VG/SO sieht neben anderen Disziplinarsanktionen in lit. c und d Einschliessung und Arrest bis zu 10 Tagen vor. Es braucht indessen auch im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden, ob diese Massnahmen - losgelöst vom konkreten Anwendungsfall - als strafrechtliche Sanktion im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu qualifizieren sind. Selbst wenn dies bejaht würde, wäre nämlich dem Erfordernis der richterlichen Überprüfung Genüge getan. Nach der Auffassung des Regierungsrates ist im Kanton Solothurn "jede Disziplinarstrafe im Bereich Strafvollzug der richterlichen Überprüfung zugänglich". In der Tat beurteilt das kantonale Verwaltungsgericht gemäss § 49 lit. b des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO/SO, BGS 125.12) Beschwerden gegen Verfügungen der Departemente. Eine Ausnahme gemäss §§ 50 und 59ter GO/SO besteht im Falle von Disziplinarstrafverfügungen nach §§ 33 ff. VG/SO nicht. cc) Aus dem gleichen Grund verstösst die Rechtsmittelordnung von § 40 VG/SO weder gegen Art. 19 Abs. 3 KV/SO, wo das "Recht zur Beschwerde an eine im Gesetz genannte richterliche Behörde" statuiert ist, noch gegen das Willkürverbot von Art. 4 BV.

c) Der Beschwerdeführer ficht schliesslich noch § 56 VV/SO an. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut: "Wünschen Untersuchungsgefangene einen Aufenthalt im Freien, kann ihnen die freie Bewegung im Innenhof gestattet werden."
aa) Der Beschwerdeführer wendet gegen die angefochtene Bestimmung ein, die Gefangenen seien "auf das Wohlwollen der Richter und der Verwaltungsbeamten angewiesen", da der Aufenthalt im Freien nur durch eine "Kann"-Vorschrift gewährleistet sei. Ausserdem fehle eine Garantie, wonach dem Gefangenen "ab dem zweiten Haftmonat mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien" zustehe. § 56 VV/SO verstosse damit gegen das

Grundrecht auf persönliche Freiheit und Unversehrtheit. Der Regierungsrat macht demgegenüber geltend, die angefochtene Bestimmung sei zwar "bewusst offen formuliert" worden, damit den Entwicklungen der Rechtsprechung, insbesondere der bundesgerichtlichen Praxis, Rechnung getragen werden könne. Die angefochtene Bestimmung werde aber durchaus verfassungskonform angewendet, wie sich aus den inzwischen erlassenen Hausordnungen der Untersuchungsgefängnisse Solothurn und Olten ergebe, wo folgende Regelung verankert worden sei: "14. Aufenthalt im Freien
Während eines Monats nach dem Eintritt ist täglich eine halbe Stunde Aufenthalt im Innenhof möglich, nach einem Monat täglich eine Stunde. Der Wunsch ist beim Einzug des Frühstückgeschirrs anzumelden."
bb) Auch zum Anspruch des Gefangenen auf täglichen Spaziergang hat sich das Bundesgericht im Urteil Minelli in grundsätzlicher Weise ausgesprochen. Gestützt unter anderem auf einschlägige Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates hat das Bundesgericht entschieden, dass Untersuchungs- und Strafgefangenen ein Anspruch auf körperliche Bewegung im Freien von mindestens einer halben Stunde täglich zustehe, wo es die tatsächlichen Verhältnisse zulassen, von einer ganzen Stunde. Ungeachtet der baulichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen sei nach einer Haftdauer von einem Monat in jedem Fall ein täglicher Spaziergang von mindestens einer Stunde zu gewährleisten. Vorbehalten blieben einschränkende disziplinarische Sanktionen im Falle von schweren Disziplinarvergehen (BGE 118 Ia 76 f. E. 3c, 81 f. E. 3k; vgl. ZBJV 128 (1992) 407). cc) Die Verfassungsmässigkeit von § 56 VV/SO ist zu bejahen. Die Bestimmung lässt sich grundrechtskonform anwenden und wird

von den kantonalen Behörden auch entsprechend interpretiert. Dies wird an den beiden Hausordnungen der Untersuchungsgefängnisse Solothurn und Olten deutlich, welche gestützt auf § 16 VG/SO vom kantonalen Polizei-Departement erlassen worden sind. Die in Erwägung 3c/aa zitierte Spaziergangsregelung des Solothurner Untersuchungsgefängnisses entspricht den dargelegten Mindestgrundsätzen der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Anspruch des Gefangenen auf körperliche Bewegung im Freien. Daran ändert der Umstand nichts, dass die solothurnische Spaziergangsregelung in gesetzestechnischer Hinsicht nicht gerade als ideal bezeichnet werden kann. Im Solothurner Strafvollzugsgesetz (VG/SO) fehlt es diesbezüglich an jeglicher Bestimmung. In § 56 der kantonalen Vollzugsverordnung (VV/SO) findet sich wenigstens die erwähnte Bestimmung betreffend Untersuchungsgefangene, welche allerdings als "Kann"-Vorschrift ausgestaltet ist und den in Erwägung 3c/bb dargelegten Rechtsprechungsgrundsätzen wenig Rechnung trägt. Wie dargelegt, lässt sich die angefochtene Bestimmung indessen verfassungskonform anwenden. Dass eine Regelung des Anspruches auf körperliche Bewegung im Freien im formellen Gesetz wünschbar wäre, schadet der Verfassungskonformität von § 56 VV/SO daher nicht. Sollte § 56 VV/SO trotz der erwähnten Hausordnungen in Einzelfällen zu Fehlinterpretationen führen, könnten entsprechende behördliche Verfügungen zudem im konkreten Anwendungsfall als verfassungswidrig angefochten werden.