Urteilskopf

118 Ib 130

15. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Februar 1992 i.S. R. gegen Direktion der kantonalen Strafanstalt Regensdorf und Direktion der Justiz des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde).
Regeste (de):
Vorliegen einer Verfügung gestützt auf öffentliches Recht des Bundes (Art. 97 Abs. 1 OG, Art. 5 Abs. 1 VwVG); Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 OG).

Für die Annahme einer kantonalrechtlichen Verfügungsgrundlage ist erforderlich, dass dem kantonalen Recht im betreffenden Sachgebiet gegenüber den bundesrechtlichen Vorschriften selbständige Bedeutung zukommt. Trifft dies zu, so steht gegen einen solchen Entscheid nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen, sondern die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Falls dagegen die Grundlage der Verfügung nicht im selbständigen kantonalen Recht sondern in einer vorrangigen Vorschrift des Bundesrechtes liegt, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben. Letzteres trifft zu für die Regelung des Besuchsverkehrs von Strafvollzugsgefangenen in der kantonalen Strafanstalt Regensdorf.

Regeste (fr):
Existence d'une décision fondée sur le droit public fédéral (art. 97 al. 1 OJ, art. 5 al. 1 PA); subsidiarité du recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ).

Pour admettre qu'une décision se fonde sur le droit cantonal, il faut que celui-ci ait, dans le domaine en cause, une portée indépendante par rapport aux prescriptions du droit fédéral. Dans cette éventualité, la voie de droit ouverte contre une telle décision n'est pas le recours de droit administratif, mais le recours de droit public pour violation des droits constitutionnels. En revanche, si le fondement de la décision ne réside pas dans le droit cantonal autonome, mais dans une norme fédérale de rang supérieur, c'est la voie du recours de droit administratif qui est ouverte. Tel est le cas de la réglementation des visites aux détenus exécutant leur peine dans l'établissement pénitentiaire cantonal de Regensdorf.

Regesto (it):
Presenza di una decisione fondata sul diritto pubblico federale (art. 97 cpv. 1 OG, art. 5 cpv. 1 PA); sussidiarietà del ricorso di diritto pubblico (art. 84 cpv. 2 OG).

Per ammettere che una decisione si fondi sul diritto cantonale occorre che questo abbia, nella materia in questione, una portata propria rispetto alle prescrizioni del diritto federale. In questo caso, contro una tale decisione non è esperibile il ricorso di diritto amministrativo, bensì il ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali. Per converso, se la decisione non si fonda sul diritto cantonale autonomo, ma su una norma federale di rango superiore, è dato il ricorso di diritto amministrativo. Ciò è il caso della normativa concernente le visite ai detenuti che scontano una pena nel penitenziario cantonale di Regensdorf.

Sachverhalt ab Seite 131

R. verbüsst in der kantonalen Strafanstalt Regensdorf eine mehrjährige Freiheitsstrafe wegen Drogendelikten. Am 29. September 1991 stellte R. bei der Gefängnisverwaltung ein Gesuch um Besuchserlaubnis für E. Am 8. Oktober 1991 wurde das Gesuch abgelehnt. Dagegen erhob R. am 13. Oktober 1991 Rekurs bei der Direktion der Justiz des Kantons Zürich. Mit Verfügung vom 29. Oktober 1991 wies die Justizdirektion den Rekurs ab. Gegen die Verfügung der Justizdirektion gelangte R. mit Beschwerdeeingabe vom 16. November 1991 an das Bundesgericht. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und rügt eine Verletzung des Willkürverbotes von Art. 4 BV sowie des ungeschriebenen verfassungsmässigen Rechtes der persönlichen Freiheit. Das Bundesgericht tritt auf die Eingabe als Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein und weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Es fragt sich, ob die vorliegende Beschwerde als staatsrechtliche oder als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegenzunehmen ist. a) Nach Art. 97 Abs. 1 OG beurteilt das Bundesgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer der in Art. 98 OG erwähnten Behörden ausgehen und unter keine der Ausnahmebestimmungen von Art. 99-102 OG fallen. Die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht ist gegenüber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde subsidiär. Sie ist nämlich nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer andern Bundesbehörde gerügt werden kann (Art. 84 Abs. 2 OG). Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann der Beschwerdeführer insbesondere die Verletzung von Bundesrecht rügen (Art. 104 lit. a OG). Der Beschwerdeführer macht geltend, die Bestimmungen des kantonalen Straf- und Vollzugsgesetzes vom 30. Juni 1974 (StVG/ZH) betreffend Besuchsregelung seien willkürlich

angewendet worden. Dadurch sei er in seiner menschlichen Würde und in seiner persönlichen Freiheit verletzt. Der Beschwerdeführer rügt somit nicht, im angefochtenen Entscheid sei Bundesrecht falsch angewendet worden. Gemäss der neueren Bundesgerichtspraxis kommt es aber für die Frage, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist, nicht auf die formal erhobenen Rügen an, sondern vielmehr darauf, ob die Grundlage der Verfügung dem öffentlichen Recht des Bundes oder dem kantonalen Recht angehört. Für die Annahme einer kantonalrechtlichen Verfügungsgrundlage ist erforderlich, dass dem kantonalen Recht im betreffenden Sachgebiet gegenüber den bundesrechtlichen Vorschriften selbständige Bedeutung zukommt. Trifft dies zu, so steht gegen einen solchen Entscheid nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV) offen. Falls dagegen die Grundlage der Verfügung nicht im selbständigen kantonalen Recht sondern in einer vorrangigen Vorschrift des Bundesrechtes liegt, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben (BGE 112 V 113 f. E. d; vgl. auch BGE 116 Ib 28 E. 3b; BGE 115 Ib 460 f. E. c-d). Dementsprechend ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Verfügungen zulässig, die sich richtigerweise auf öffentliches Recht des Bundes hätten stützen müssen (BGE 115 Ib 168 E. 1; BGE 111 Ib 153 E. 1a). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde übernimmt in dem Fall gleichzeitig die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde, indem gerügt werden kann, die angefochtene Verfügung verstosse gegen verfassungsmässige Rechte (BGE 115 Ib 168 E. 1; 114 Ib 83 E. 1a).
b) Art. 64bis Abs. 3 BV überlässt das Strafvollzugsrecht implizit den Kantonen (vgl. STEFAN TRECHSEL, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, Zürich 1989, Art. 374 N 1). Im Schweizerischen Strafgesetzbuch finden sich indessen verschiedene Rahmenbestimmungen für den Strafvollzug (vgl. Art. 37-40, 376-378, 397bis StGB). Art. 397bis StGB räumt dem Bundesrat die Befugnis zum Erlass von besonderen das

materielle Strafrecht ergänzenden Bestimmungen im Bereich des Strafvollzugsrechtes ein. Von dieser Möglichkeit, welche die diesbezüglichen Kompetenzen der Kantone einschränkt, hat der Bundesrat teilweise Gebrauch gemacht, teilweise wird den Kantonen ausdrücklich die Regelung der aufgezählten Fragen überlassen (vgl. STEFAN TRECHSEL, a.a.O., Art. 397bis N 1). Die Kantone sind verpflichtet, die notwendigen Regelungen zu erlassen, solange der Bundesrat keine Anordnungen

getroffen hat (BGE 99 Ib 48 f. E. 2). In Art. 5 der Verordnung (1) zum Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 13. November 1973 (VStGB 1, SR 311.01) wurde insbesondere eine Basisregelung für den Empfang von Besuchen und den Briefverkehr getroffen. Gemäss Abs. 1 der Bestimmung ist der Empfang von Besuchen grundsätzlich "nur soweit beschränkt, als es die Ordnung in der Anstalt gebietet". "Soweit tunlich, ist dem Eingewiesenen der Verkehr mit den Angehörigen zu erleichtern" (Abs. 2). Besuche sind in der Regel nur unter Kontrolle gestattet (Abs. 3). Im vorliegenden Fall stützt sich die angefochtene Verfügung der Form nach lediglich auf § 46 der zürcherischen Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf vom 12. Februar 1975 (GVOR). Die regierungsrätliche Verordnung hat ihre kantonale formellgesetzliche Grundlage in §§ 29 f. StVG/ZH. Gemäss § 30 Ziff. 6 StVG/ZH ist "der Verkehr mit der Aussenwelt, insbesondere mit Ehegatten, Angehörigen und anderen geeigneten Personen (...), zu fördern". Art. 5 VStGB 1 wird im angefochtenen Entscheid nicht erwähnt. Aus dem Gesagten ergibt sich indessen, dass die kantonale Regelung des Besuchsverkehrs gegenüber der Verordnung (1) zum Schweizerischen Strafgesetzbuch insofern keine selbständige Bedeutung hat, als Art. 5 VStGB 1 bereits materielle Rahmenbestimmungen zur Regelung des Besuchsrechts enthält. Die angefochtene Verfügung findet ihre Grundlage vielmehr im Bundesrecht. Der Bundesrat hat von der ihm in Art. 397bis StGB eingeräumten Verordnungsbefugnis Gebrauch gemacht und diesbezüglich die Gesetzgebungskompetenzen der Kantone eingeschränkt. Gemäss § 29 Abs. 1 StVG/ZH vollzieht denn auch der Regierungsrat "die Vorschriften des Bundesrechtes (...) über den Vollzug von Strafen und Massnahmen". An dieser Betrachtungsweise ändert auch der Umstand nichts, dass es zur Konkretisierung der bundesrechtlichen Regelung einer näheren kantonalen Ausführungsgesetzgebung bedarf. Hinsichtlich der hier streitigen Frage liegt eine gegenüber dem Bundesrecht unselbständige kantonale Vollzugsgesetzgebung vor.