Urteilskopf

99 Ia 262

30. Urteil vom 4. April 1973 i.S. Minelli gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Persönliche Freiheit; Strafvollzug und Untersuchungshaft.

1. Legitimation zur Anfechtung allgemeinverbindlicher Erlasse (hier: einer kantonalen Verordnung über die Bezirksgefängnisse) (Erw. I).

2. Allgemeine Voraussetzungen für Eingriffe in die persönliche Freiheit (Erw. II).

3. Untersuchungshaft und Strafvollzug als besondere Rechtsverhältnisse; gesetzliche Grundlage der damit verbundenen Freiheitsbeschränkungen (Erw. III).

4. Grundsätzliches über Zweck und Grenzen freiheitsbeschränkender Massnahmen in Untersuchungshaft und Strafvollzug. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes (Erw. IV).

5. Verfassungsrechtliche Prüfung einzelner Vorschriften der angefochtenen Gefängnisverordnung (Erw. V, Ziff. 1-20):

Regeste (fr):
Liberté personnelle; exécution des peines et détention préventive.

1. Qualité pour attaquer un arrêté de portée générale (en l'espèce, ordonnance cantonale sur les prisons de district) (consid. I).

2. Conditions générales auxquelles doivent satisfaire les atteintes à la liberté personnelle (consid. II).

3. Détention préventive et exécution des peines en tant que rapports de droit particuliers; base légale des restrictions à la liberté personnelle qui en découlent (consid. III).

4. Généralités quant au but et aux limites des mesures restrictives de liberté en cas de détention préventive et d'exécution de peines. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. IV).

5. Examen de la constitutionnalité de diverses prescriptions de l'ordonnance attaquée (consid. V, ch. 1 à 20):

Regesto (it):
Libertà personale; esecuzione delle pene e detenzione preventiva.

1. Legittimazione per impugnare un atto normativo di portata generale (nella fattispecie: un'ordinanza cantonale sulle carceri distrettuali) (consid. I).

2. Presupposti di carattere generale che devono adempiere le limitazioni della libertà personale (consid. II).

3. Detenzione preventiva ed esecuzione delle pene quali rapporti di diritto particolari; base legale delle restrizioni della libertà personale che ne discendono (consid. III).

4. Generalità sullo scopo ed i limiti delle misure restrittive della libertà in caso di detenzione preventiva e di esecuzione di una pena. Potere cognitivo del Tribunale federale (consid. IV).

5. Esame della costituzionalità di diverse disposizioni dell'ordinanza impugnata (consid. V, nn. 1-20):

Sachverhalt ab Seite 263

BGE 99 Ia 262 S. 263

A.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich erliess am 19. April 1972 eine neue Verordnung über die Bezirksgefängnisse

BGE 99 Ia 262 S. 264

(Vo); diese Verordnung wurde im Amtsblatt vom 26. Mai 1972 veröffentlicht.

B.- Ludwig A. Minelli hat den Erlass innert 30 Tagen nach der amtlichen Publikation mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten. Er stellt den Antrag, es seien die §§ 23, 25, 32, 33 Abs. 3, 36, 37, 40, 42, 44, 48, 49 Abs. 3, 50, 51, 52, 53, 55, 57, 59, 61, 63, 64 und 65 der neuen Verordnung aufzuheben, eventuell sei die ganze Verordnung aufzuheben. Zur Begründung macht der Beschwerdeführer geltend, durch die angefochtenen Bestimmungen würden folgende Grundsätze und verfassungsmässigen Rechte verletzt: - Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung;
- Garantie der persönlichen Freiheit;
- Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 Üb.B.BV); - Gleichheitsgebot, Willkürverbot (Art. 4 BV);
- Verbot der körperlichen Strafen (Art. 65 Abs. 2 BV).
Der Inhalt der angefochtenen Vorschriften und die einzelnen gegen den Verordnungstext vorgebrachten Rügen ergeben sich aus den nachfolgenden Erwägungen.

C.- Die Justizdirektion des Kantons Zürich beantragt, es sei auf die Beschwerde mangels Legitimation nicht einzutreten, eventualiter sei die Beschwerde vollständig abzuweisen. Die Beschwerdelegitimation wird unter Hinweis darauf bestritten, dass der Beschwerdeführer kein aktuelles Interesse an der Überprüfung der angefochtenen Verordnung habe und dass jeder Anwendungsakt gegebenenfalls mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden könne. - Die zur Begründung des Eventualantrages vorgebrachten Argumente betreffend die verfassungsrechtliche Haltbarkeit des Erlasses werden, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen bei der Erörterung der einzelnen Vorschriften wiedergegeben.

D.- In Anwendung von Art. 93 Abs. 2 OG wurde dem Beschwerdeführer nach Eingang der Vernehmlassung der Justizdirektion Gelegenheit zur Ergänzung der Beschwerde gegeben. Er hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Justizdirektion verzichtete auf eine Stellungnahme zur neuen Eingabe; sie hält an den in der Vernehmlassung gestellten Anträgen fest.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

I. - Gemäss Art. 84 Abs. 1 OG ist die staatsrechtliche

BGE 99 Ia 262 S. 265

Beschwerde sowohl gegen Verfügungen (Entscheide) als auch gegen allgemeinverbindliche Erlasse zulässig. Zur Anfechtung von Erlassen ist jeder legitimiert, auf den die als verfassungswidrig bezeichnete Bestimmung künftig einmal angewendet werden könnte. Es genügt, dass der Beschwerdeführer virtuell unter den Erlass fällt; er braucht nicht bereits praktisch davon betroffen zu sein (BGE 97 I 915 E. 4 a; BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, S. 370; MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde, S. 102). Insoweit ist, entgegen der Auffassung der Justizdirektion, kein "aktuelles Interesse" erforderlich, und auch die Möglichkeit, künftige Anwendungsakte mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten und dabei vorfrageweise die Verfassungsmässigkeit des Erlasses in Frage zu stellen, schliesst nicht aus, dass schon der Erlass als solcher durch den virtuell Betroffenen sofort dem Verfassungsrichter unterbreitet werden kann. Die von der Justizdirektion in der Vernehmlassung zitierte Rechtsprechung (BGE 87 I 245, BGE 89 I 264, BGE 94 I 33, BGE 96 I 553), wonach ein aktuelles Interesse für die Legitimation dann nicht erforderlich ist, wenn andernfalls der beanstandete Eingriff vom Bundesgericht überhaupt nie auf seine Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden könnte, bezieht sich auf die Anfechtung von Verfügungen, deren Wirkungen nicht mehr rückgängig zu machen sind, oder auf die Anfechtung von Erlassen, die im Zeitpunkt der Beurteilung bereits keine Gültigkeit mehr haben. Ein derartiger Sonderfall liegt hier nicht vor. Die Beschwerde richtet sich vielmehr gegen einen neuergangenen, künftig allenfalls anwendbaren, d.h. nicht bereits ausser Kraft gesetzten allgemeinverbindlichen Erlass, so dass sich die Frage, ob für eine verfassungsrichterliche Überprüfung noch Anlass bestehe, im erwähnten Sinne gar nicht stellt. Um einen solchen Erlass innert dreissig Tagen seit seiner Publikation anfechten zu können, genügt es, dass der Beschwerdeführer durch die beanstandeten Vorschriften virtuell betroffen ist. Die staatsrechtliche Beschwerde gegen allgemeinverbindliche Erlasse steht damit der Popularbeschwerde sehr nahe. Die Legitimation fehlt nur dann, wenn der Erlass lediglich auf bestimmte Personen anwendbar ist und der Beschwerdeführer nicht zu dieser Kategorie von Personen gehört (z.B. kann ein Arzt nicht rügen, eine neue Verordnung verletze die Handels- und Gewerbefreiheit der Apotheker; ein Schweizer kann nicht eine Vorschrift anfechten, die sich nur auf Ausländer bezieht, und ein

BGE 99 Ia 262 S. 266

Mann nicht eine Bestimmung, die ihrem Inhalt nach nur auf Frauen anwendbar ist). Die im vorliegenden Fall angefochtene Verordnung betrifft virtuell jedermann, der möglicherweise einmal im Kanton Zürich zur Verbüssung einer Strafe oder als Untersuchungsgefangener in ein Bezirksgefängnis eingewiesen wird. Es ist demnach nicht zum vornherein ausgeschlossen, dass die vom Beschwerdeführer als verfassungswidrig beanstandeten Bestimmungen der Verordnung einmal auf ihn angewendet werden könnten (vgl. BGE 64 I 386). Seine Legitimation zur Anfechtung dieses Erlasses ist daher zu bejahen. Dass er die Beschwerde faktisch als Präsident des "Vereins für Strafrechts- und Anstaltsreform" eingereicht hat und wohl kaum wegen der Befürchtung, er könnte einmal persönlich von den angefochtenen Bestimmungen betroffen sein, ist verfahrensrechtlich ohne Belang. Die Frage der Legitimation dieses Vereins braucht nicht geprüft zu werden, da formell nicht der Verein, sondern Ludwig Minelli Beschwerde führt und ihm persönlich die Legitimation zur Anfechtung der Verordnung zusteht.

II. - Die Verordnung über die Bezirksgefängnisse vom 19. April 1972 bezieht sich auf Anstalten, die einerseits noch nicht beurteilte, aus strafprozessualen Gründen zu internierende Gefangene aufnehmen und anderseits der vorübergehenden Internierung Verurteilter und dem Vollzug von Haftstrafen und kurzen Gefängnisstrafen dienen. Die Verordnung enthält in einem ersten Teil (§§ 1-16) organisatorische Vorschriften; der zweite Teil (§§ 17-60) umfasst die Hausordnung (allgemeine Vollzugsbestimmungen) und der dritte Teil (§§ 61-68) enthält besondere Bestimmungen für einzelne Haftarten. Die staatsrechtliche Beschwerde richtet sich gegen eine Reihe von Vorschriften, welche die Freiheit des Gefangenen in irgendeiner Weise beschränken. Die persönliche Freiheit ist ein ungeschriebenes Individualrecht der Bundesverfassung (BGE 98 I a 423 E. 4; BGE 97 I 841 E. 3, 49 E. 2; BGE 90 I 34 E. 3). Gewährleistungen der persönlichen Freiheit in den Kantonsverfassungen haben nur noch dort eine selbständige Bedeutung, wo sie weiter gehen als das Bundesrecht. Dass dies für Art. 7 KV zutreffe, wird vom Beschwerdeführer mit Recht nicht behauptet (vgl. BGE 97 I 842 E. 3, 49 E. 2). Die verfassungsrechtliche Garantie der persönlichen Freiheit schliesst Beschränkungen nicht aus. Eingriffe sind jedoch hier wie bei andern Grundrechten

nur zulässig, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen. Zudem darf durch solche Einschränkungen die persönliche Freiheit weder völlig unterdrückt noch ihres Gehaltes als fundamentale Institution unserer Rechtsordnung entleert werden (BGE 98 I a 424; 97 I 842 f, 49 f; 95 I 360; 91 I 34 E. 2; 90 I 34 E. 3; zum Schutz des menschlichen Lebens vgl. 98 I a 514 ff.). Bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist zunächst die Frage der gesetzlichen Grundlage abzuklären (Ziff. III) und nachher zu untersuchen, ob die angefochtenen Freiheitsbeschränkungen unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit durch das öffentliche Interesse an der Durchführung des Strafverfahrens bzw. am Vollzug der Strafe gedeckt sind (Ziff. IV und V). Die bei einzelnen Vorschriften erhobenen speziellen Rügen werden im Zusammenhang mit der Prüfung der Verhältnismässigkeit erörtert (Ziff. V).

III. - 1) Die gesetzliche Grundlage für den Freiheitsentzug, um dessen Durchführung es in den angefochtenen Vorschriften geht, ist in bezug auf die Untersuchungsgefangenen und polizeilich Verhafteten in der Strafprozessordnung (§§ 49 ff., § 339) und in bezug auf die im Strafvollzug befindlichen Verurteilten im Strafgesetzbuch und in den Bestimmungen des materiellen kantonalen Strafrechts (vgl. z.B. Art. 16 ff. des Zürcher EG/StGB v. 6.7.1941) enthalten. Die Normen, welche die eigentliche Grundlage der strafprozessualen Verhaftung oder strafweisen Internierung bilden, sind somit nicht Bestandteil der angefochtenen Verordnung. Die Verfassungsmässigkeit der verschiedenen Arten von Freiheitsentzug, die in den Bezirksgefängnissen durchgeführt werden, ist hier nicht zu prüfen. Es geht in diesem Verfahren ausschliesslich um die Frage, ob die getroffene Vollzugsordnung gegen Verfassungsrecht verstösst. 2) Wird durch prozessualen Haftbefehl oder richterliches Urteil der Entzug der Freiheit angeordnet, so kommt der Betroffene dadurch zum Staat in ein ganz besonderes Rechtsverhältnis: Der Untersuchungs- oder Strafgefangene wird durch die Tatsache der Haft bzw. des Strafvollzuges in einer radikalen, umfassenden Weise in seiner persönlichen Freiheit und damit zwangsläufig auch in der Ausübung anderer Individualrechte beschränkt und kommt in eine ausserordentlich grosse Abhängigkeit von den die Untersuchungshaft oder Freiheitsstrafe vollziehenden

Organen. Ob dieses spezifische Abhängigkeitsverhältnis entsprechend der herkömmlichen Terminologie als besonderes Gewaltverhältnis bezeichnet wird oder ob man aus psychologischen Gründen den Begriff der Gewalt vermeidet und - nicht klarer, aber weniger hart - von einem besondern Rechtsverhältnis (so in BGE 98 I b 305 E. 2 a) oder einem besondern Pflichtverhältnis spricht, hat auf die sich dabei stellenden verfassungsrechtlichen Fragen keinen Einfluss (vgl. zur Terminologie ZBl 1972 S. 386 Anm. 13 a). Das Problem, inwieweit neben der gesetzlichen Grundlage für die Anordnung des Freiheitsentzuges (StPO, StGB) die mit dem Vollzug verbundenen einzelnen Beschränkungen der Freiheit (z.B. Beschränkungen der Korrespondenz, der Besuchsmöglichkeit, der Annahme von Geschenken) noch einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bedürfen, stellt sich unabhängig von der Bezeichnung des besondern Grundverhältnisses. 3) In der Schweiz ist man bisher davon ausgegangen, dass im Rahmen eines besondern Grundverhältnisses die mit dem speziellen Status zusammenhängenden Beschränkungen verfassungsmässiger Rechte keiner ausdrücklichen Regelung im Gesetz bedürfen (BGE 98 I b 305 E. 2 a; 97 I 52, 842 f.; GRISEL, Droit administratif suisse, S. 166, mit weiteren Hinweisen). Demgegenüber hat das deutsche Bundesverfassungsgericht auf Grund der in Deutschland bestehenden Rechtslage entschieden, dass auch die Grundrechte der Strafgefangenen nur durch Gesetz oder gestützt auf ein Gesetz eingeschränkt werden dürften (Entscheid des Bundesverfassungsgerichts vom 14. März 1972, Bd. 33 Nr. 1; NJW 1972 S. 811). 4) Aus rechtsstaatlichen Gründen erscheint es unerlässlich, die wichtigsten mit Untersuchungshaft oder Strafvollzug verbundenen Freiheitsbeschränkungen durch einen allgemeinen Erlass zu regeln, um den Gefangenen vor Willkür zu schützen. Doch dürfte eine Regelung, welche jede denkbare, mit dem Aufenthalt in einem Gefängnis verbundene Beschränkung der persönlichen Freiheit ordnet - etwa nach dem Prinzip: was nicht ausdrücklich verboten ist, muss gestattet werden - weder notwendig noch möglich sein. Jede allgemeine Ordnung dieser Art wird gewisse Generalklauseln enthalten, da nicht alle im Einzelfall sich stellenden Probleme voraussehbar sind. Unter diesem Gesichtspunkt lässt sich die angefochtene Verordnung über die Bezirksgefängnisse nicht beanstanden. Sie entspricht

dem rechtsstaatlichen Erfordernis, dass die wesentlichen Einzelheiten eines derart umfassenden besonderen Gewaltverhältnisses, wie es Untersuchungshaft und Strafvollzug darstellen, in einem allgemeinen Erlass zu regeln sind und nicht dem freien Ermessen der Anstaltsbeamten überlassen werden dürfen. 5) Bejaht man die Notwendigkeit eines allgemeinen Erlasses als verfassungsrechtliches Erfordernis, so stellt sich die weitere Frage, ob die Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein muss oder ob eine Verordnung der Exekutive genügt. Dass der Freiheitsentzug als solcher, d.h. die Anordnung der Untersuchungshaft oder der Strafe, in jedem Fall eine klare Grundlage in einem formellen Gesetz haben muss, steht fest. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass nicht nur die Voraussetzungen für die Begründung des freiheitsentziehenden Grundverhältnisses, sondern auch dessen wesentlichster Inhalt, d.h. namentlich die Art und die mögliche Höchstdauer des Freiheitsentzuges durch ein formelles Gesetz bestimmt sein müssen. Hingegen lässt es sich verfassungsrechtlich nicht beanstanden, wenn die Regelung der Einzelheiten der Vollzugsordnung vom Gesetzgeber an die Exekutive delegiert wird. Obschon die konkrete Ausgestaltung des Vollzuges für das Mass der Freiheitsbeschränkung wesentlich ist, so geht es dabei doch nicht um Grundsatzfragen, deren Entscheidung nur auf dem Wege der formellen Gesetzgebung zulässig wäre (über die in Deutschland nunmehr herrschende strengere Auffassung: RUPPRECHT, Grundrechtseingriffe im Strafvollzug, NJW 1972, S. 1345 ff.; zum österreichischen Recht: Juristische Blätter 1973, S. 19 ff.). Die angefochtene Verordnung beruht einerseits auf den Vorschriften der Zürcher Strafprozessordnung über den Vollzug der Untersuchungshaft (§§ 74-76) und dient insbesondere der Konkretisierung des in § 76 Abs. 3 StPO enthaltenen Grundsatzes, dass die Verhafteten in ihrer Freiheit nicht mehr eingeschränkt werden dürfen, "als der Zweck des Verhaftes es erfordert". Anderseits beauftragt Art. 73 des Zürcher EG/StGB den Regierungsrat u.a., Verordnungen über den Vollzug der Freiheitsstrafen zu erlassen. Da - wie bereits ausgeführt wurde - diese Delegation an sich nicht zu beanstanden ist, hat der Regierungsrat mit der Schaffung der angefochtenen Verordnung seine Zuständigkeit nicht überschritten; der Erlass bildet zusammen mit den §§ 74-76 StPO und der Delegationsklausel in

Art. 73 EG/StGB die von Verfassungs wegen notwendige gesetzliche Grundlage für die darin vorgesehenen einzelnen Freiheitsbeschränkungen im Rahmen des gesetzlich geregelten Grundverhältnisses (Untersuchungshaft, Strafvollzug).

IV. - Die Beschränkungen verfassungsmässiger Rechte dürfen beim Vollzug von Freiheitsstrafen und bei der Untersuchungshaft nicht weiter gehen, als der im öffentlichen Interesse liegende Zweck dieser Institutionen es erfordert. Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann geltend gemacht werden, einzelne Vorschriften der Verordnung über die Bezirksgefängnisse beschränkten Individualrechte der Gefangenen, ohne dass diese Beschränkung für die Erreichung des Zieles der Untersuchungshaft bzw. des Strafvollzuges notwendig sei.
Wenn in der Begründung der Beschwerde von der "Unschuldsvermutung zugunsten Untersuchungsgefangener" und vom Zweck des Strafvollzuges gemäss Art. 37 Ziff. 1 Abs. 1 StGB (Vorbereitung auf den Wiedereintritt in das bürgerliche Leben) die Rede ist, so sind damit nicht besondere verfassungsmässige Rechte angerufen, sondern Gesichtspunkte erwähnt, welche für die sinngemässe Begrenzung des Entzugs der persönlichen Freiheit bei der Ausgestaltung von Untersuchungshaft und Strafvollzug Beachtung verdienen. Mit der Berufung auf die derogatorische Kraft des Bundesrechts soll offenbar geltend gemacht werden, einzelne Verordnungsvorschriften seien aufzuheben, weil sie im Widerspruch zur Zweckbestimmung der Freiheitsstrafe in Art. 37 StGB ständen. Der Strafvollzug ist jedoch Sache der Kantone. Art. 37 StGB enthält zwar eine bundesrechtliche Umschreibung des Zieles, aber nicht eine unmittelbar anwendbare Ordnung, welche zur Folge haben könnte, dass abweichendes kantonales Recht gemäss Art. 2 Üb. Best. BV aufzuheben wäre. Wohl ist Art. 37 StGB bei der Frage, wie weit Freiheitsbeschränkungen durch das Ziel des Strafvollzuges gedeckt sind, zu berücksichtigen; eine selbständige Bedeutung kommt aber der Rüge der Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, soweit sie sich ausschliesslich auf die Umschreibung des Vollzugsziels in Art. 37 Ziff. 1 StGB bezieht, neben der Rüge der Verletzung der persönlichen Freiheit nicht zu. Im Rahmen der Prüfung, ob die beanstandeten freiheitsbeschränkenden Verordnungsbestimmungen im öffentlichen Interesse liegen, ist vor allem auch zu beurteilen, ob die vorgesehenen

Eingriffe in die persönliche Freiheit (und allenfalls in andere Grundrechte) im Hinblick auf ihren Zweck dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Das Bundesgericht hat in diesem Bereich grundsätzlich freie Kognition; doch rechtfertigt sich eine gewisse Zurückhaltung, denn die angemessene Hausordnung hängt teilweise sehr stark von den räumlichen Verhältnissen und den personellen und finanziellen Mitteln ab (BGE 97 I 844 f. E. 6). Das Bundesgericht hat auf Grund des Verfassungsrechts gewisse Minimalforderungen festzulegen, die sich vor allem aus der Garantie der persönlichen Freiheit ergeben; es ist aber nicht seine Aufgabe, aus der Verfassung eine einheitliche gesamtschweizerische Ordnung abzuleiten und gewissermassen an Stelle des nach Art. 64bis BV (für Strafprozessrecht und Strafvollzug) zuständigen kantonalen Gesetzgebers zu legiferieren (BGE 97 I 844 E. 6; JÖRG P. MÜLLER, in ZSR 1972, S. 219). Da sich das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren auf verfassungsrechtliche Fragen beschränkt und den Kantonen bei der Ausgestaltung von Untersuchungshaft und Strafvollzug ein gewisser Spielraum zusteht, ergibt sich ein grundlegender Unterschied in der Kognitionsbefugnis der staatsrechtlichen Kammer einerseits (BGe BGE 97 I 45, 839) und der Anklagekammer des Bundesgerichtes anderseits (BGE 97 IV 70, BGE 96 IV 45), welche im Bundesstrafverfahren als ordentliche Beschwerdeinstanz nach Art. 214 ff. BStP über die gleichen praktischen Fragen der Durchführung

der Untersuchungshaft zu befinden hat. Doch geht es hier um eine unmittelbare Anwendung der einschlägigen Vorschriften des Bundesstrafprozessrechtes (Art. 48 ff. BStP). Der Verfassungsrichter hat demgegenüber weder den Auftrag noch die Befugnis, den Kantonen jene Regelung aufzuerlegen, welche nach BStP und der Rechtsprechung der Anklagekammer für das Bundesstrafverfahren gilt. Da den Kantonen in der Gestaltung ihres Strafprozessrechtes und des Strafvollzuges eine gewisse Freiheit zusteht, greift das Bundesgericht als Staatsgerichtshof nur ein, wenn die kantonalen Anordnungen oder Erlasse in einer aus dem Zweck der Institution nicht mehr begründbaren Weise die Grundrechte des Gefangenen beschränken. Bei der materiellen Prüfung der angefochtenen Verordnung stellt sich vorweg die grundsätzliche Frage, inwieweit die Unzulänglichkeit der räumlichen Verhältnisse sowie personelle und finanzielle Erwägungen eine freiheitsbeschränkende Vorschrift

zu begründen vermögen. Bei abstrakter Betrachtung wäre man geneigt, kategorisch zu erklären, dass Überlegungen dieser Art niemals eine Freiheitsbeschränkung rechtfertigen könnten, welche nicht an sich durch den Zweck der Untersuchungshaft oder des Strafvollzuges gedeckt sei. Die Frage stellt sich aber sehr oft in einer differenzierteren Form: Die Freiheitsbeschränkung als solche ergibt sich meistens aus dem Zweck des Grundverhältnisses und streitig ist dann nur, wieweit eine mögliche Lockerung des Eingriffes im Hinblick auf die räumlichen Verhältnisse, die Beanspruchung des Personals oder aus finanziellen Überlegungen verweigert werden darf. Das nachfolgende Beispiel zeigt sofort, dass Lockerungen der Freiheitsbeschränkung nicht nur durch den Zweck von Untersuchungshaft oder Strafvollzug begrenzt sind, sondern dass auch der durch die Lockerung verursachte zusätzliche Aufwand zum schützenswerten Interesse des Betroffenen an einer weitergehenden Lockerung in einem vernünftigen Verhältnis stehen muss (vgl. auch BGE 97 I 843 E. 5). So kann etwa Zahl und Dauer der zulässigen Besuche nicht ohne Rücksicht auf die vorhandenen Besuchsräume und die zusätzliche Belastung des Personals (Überwachung der Besuche) festgesetzt werden; das Besuchsrecht ist vielmehr so zu regeln, dass einerseits dem legitimen Bedürfnis des Gefangenen nach Kontakt mit der Aussenwelt und anderseits den Erfordernissen des konkreten Anstaltsbetriebes Rechnung getragen wird. Vom Internierungszweck her mögliche Lockerungen des Freiheitsentzuges sollen natürlich nicht leichthin unter Hinweis auf irgendwelche Durchführungsschwierigkeiten rundweg abgelehnt werden können. Gesamthaft muss die Regelung einen menschenwürdigen, von schikanösen, sachlich nicht begründeten Grundrechtsbeschränkungen freien Vollzug gewährleisten. Ohne dass diese absoluten Mindesterfordernisse hier im einzelnen festzulegen wären, ist doch klarzustellen, dass ein gewisses Mindestmass an Bewegung, Betätigungsmöglichkeit, Besuchsmöglichkeit, Hygiene, Korrespondenz usw. stets vorhanden sein muss und niemals wegen praktischer Schwierigkeiten unterschritten werden darf.

V. - Die Prüfung der vom Beschwerdeführer beanstandeten Vorschriften auf ihre Verfassungsmässigkeit - unter Beachtung der Grenzen der Kognitionsbefugnis des Bundesgerichts (Ziff. IV) - führt zu folgenden Ergebnissen:
1) § 23 der Vo statuiert den Grundsatz, dass dem eintretenden

Gefangenen alle Gegenstände abgenommen werden, "welche nicht zu seiner persönlichen Ausrüstung (§ 25) gehören". Gemäss § 25 gehören stets zur persönlichen Ausrüstung, die in die Zelle genommen werden darf, Kleider, Leibwäsche und Toilettenartikel, sowie für arbeitende Gefangene, soweit nötig, Arbeitshosen, Hemden und Schuhe. "Die Gefängnisverwaltung kann die Mitnahme weiterer Gegenstände der persönlichen Habe in die Zelle gestatten" (§ 25 Abs. 3 Vo). In der Beschwerde wird geltend gemacht, diese Vorschriften könnten vor der

Garantie der persönlichen Freiheit keinen Bestand haben; sie beraubten den Gefangenen seines Schreibgerätes sowie anderer Gegenstände, die für ihn persönlich einen grossen Gefühlswert haben (Fotos von Ehegatten, Kindern usw.); mit dem Entzug dieser Objekte werde der Gefangene ohne plausiblen Grund in seiner Menschenwürde getroffen. Nach Auffassung des Beschwerdeführers sollte eine Regelung geschaffen werden, welche die Wegnahme all jener Gegenstände gestattet, deren Besitz im Widerspruch zum Zweck der Haft oder zur Ordnung im Gefängnis steht; die Wegnahme soll möglich sein, wenn der Gefangene einen Anlass für diese Massnahme geschaffen hat. Die Ordnung in einem Gefängnis erfordert eine klare, einfache Vorschrift darüber, was in die Zelle mitgenommen werden darf. Zur Verhinderung unerlaubter Verbindungen mit der Aussenwelt und mit andern Gefangenen und zur Verhinderung von Ausbruchsversuchen, Selbstmordversuchen oder Angriffen auf das Personal ist eine übersichtliche, leicht kontrollierbare Ordnung in der Zelle notwendig. Die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Umkehrung des Prinzips, welche zur Folge hätte, dass die Gefängnisverwaltung nur Gegenstände von der Mitnahme in die Zelle ausschliessen dürfte, deren Gefährlichkeit in irgendeiner Weise schon belegt wäre, würde offensichtlich zu Missbräuchen einladen und hätte erhebliche praktische Schwierigkeiten zur Folge. Mit der Garantie der persönlichen Freiheit ist es vereinbar, dass der Gefangene seine Effekten nicht in die Zelle mitnehmen kann und dass die Gefängnisverwaltung bestimmt, welche Gegenstände ausser Kleidern und Toilettenartikeln noch in die Zelle genommen werden dürfen. Auf diese Weise ist eine flexible, die Besonderheiten des Einzelfalles berücksichtigende Praxis möglich. Die Gefängnisverwaltung darf selbstverständlich nicht in einer schikanösen Weise

ungefährliche Objekte, die für den Gefangenen einen erheblichen Affektionswert haben (wie Bilder oder Bücher), von der Mitnahme ausschliessen. Die angefochtenen §§ 23 und 25 gestatten jedoch eine verfassungskonforme, die Menschenwürde achtende Auslegung. Sie sind daher nicht verfassungswidrig. 2) In § 32 Vo ist unter anderem vorgesehen, dass der Zeitpunkt des Lichterlöschens von der Justizdirektion festgesetzt wird. - In der Möglichkeit, das Lichterlöschen zu ordnen, sieht der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen die Freiheitsgarantie und eine Verletzung der menschlichen Würde, weil diese Massnahme - zumindest bei den Untersuchungsgefangenen - durch den Zweck der Internierung nicht gedeckt sei. Die Erfahrung zeigt, dass überall, wo eine grössere Anzahl Menschen unter einem Dach zusammen leben müssen, eine gewisse Rahmenordnung unerlässlich ist. Wenn in der Vernehmlassung der Justizdirektion ausgeführt wird, in Bezirksgefängnissen würde die Freizeit am Abend oft zu Störungen verschiedenster Art benützt (Lärm, Versuch der Kontaktnahme mit andern Gefangenen), mit dem Lichterlöschen trete aber Ruhe ein, so ist dies glaubhaft; die Schilderung stimmt mit der Erfahrung, die man in andern Lebenskreisen machen kann (Internat, Militärdienst), überein. Das Lichterlöschen ist ein einfaches und in keiner Weise erniedrigendes oder schikanöses Mittel, um im Rahmen eines geregelten Tagesablaufs einen vernünftigen Beginn der Nachtruhe herbeizuführen. Wird der Zeitpunkt des Lichterlöschens nicht zu früh angesetzt, so ist die daraus resultierende Beschränkung der Freiheit gering und lässt sich mit dem Ziel der Aufrechterhaltung einer vernünftigen Gefängnisordnung ohne weiteres rechtfertigen (vgl. auch BGE 97 I 845). Unter welchen Voraussetzungen allenfalls eine den durchschnittlichen Lebensgewohnheiten nicht entsprechende Festsetzung des Lichterlöschens als sachlich nicht begründeter, schikanöser und daher verfassungswidriger Eingriff zu qualifizieren wäre, ist hier nicht zu untersuchen. § 32 Vo ermöglicht eine verfassungskonforme Lösung. 3) § 33 Abs. 3 Vo lautet:
"Gefangene, die berechtigt sind, sich selber Arbeit zu verschaffen (vgl. Teil III), können dies nur im Rahmen der Gefängnisordnung (Hausordnung, Einschränkung hinsichtlich Besuche und Korrespondenz) tun. Die selbstgewählte Arbeit ist in Einzelhaft zu verrichten. Allfälliger Aufwand wird dem Gefangenen verrechnet."

Diese Vorschrift wird vom Beschwerdeführer in doppelter Hinsicht beanstandet: Dass selbstgewählte Arbeit in Einzelhaft verrichtet werden müsse, während für den Arbeitsbetrieb des Gefängnisverwalters (§ 7) Gemeinschaftsarbeit vorgesehen sei (§ 35), verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Zudem sei die Beschränkung der mit der selbstgewählten Arbeit zusammenhängenden Besuche und Korrespondenzen verfassungswidrig, da sie gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts (Art. 39 Ziff. 3 StGB), die Freiheitsgarantie und das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung verstosse.
Die erste Rüge - Verletzung der Rechtsgleichheit durch Anordnung der Einzelhaft bei selbstgewählter Arbeit - ist offensichtlich unbegründet. Gemeinschaftsarbeit wird in der Regel schon aus praktischen Gründen nur für die von der Gefängnisverwaltung zugeteilte Arbeit in Frage kommen. Wenn § 33 Abs. 3 für die Erledigung selbstgewählter Arbeit die Einzelhaft vorsieht, so handelt es sich dabei eigentlich um eine Selbstverständlichkeit. Wer sich selber Arbeit beschafft (oder nicht arbeitet), kann nicht beanspruchen, dass er sich im Arbeitsraum der Gefängnisverwaltung aufhalten darf. Auf jeden Fall ist die Tatsache, dass ein Gefangener selbstgewählte Arbeit verrichtet, ein hinreichender sachlicher Grund, um ihn in bezug auf die Möglichkeit der Gemeinschaftsarbeit anders zu behandeln, als die Mitgefangenen, welche sich vom Gefängnisverwalter Arbeit zuteilen lassen. Dass Besuche und Korrespondenzen, welche die selbstgewählte Arbeit betreffen, offenbar auf die eher knapp bemessenen Besuchs- und Korrespondenzmöglichkeiten (§§ 50 ff.) angerechnet werden, schränkt unter Umständen die Möglichkeit der Beschaffung von Arbeit ein. Anderseits kann natürlich die Tatsache der Selbstbeschäftigung nicht dazu führen, dass der Gefangene eine die Verwaltung übermässig belastende Vorzugsbehandlung erfährt und dass die Selbstbeschäftigung gewählt wird, um die sonst bestehenden Schranken umgehen zu können. Untersuchungsgefangene haben ein so ausgedehntes Korrespondenzrecht (vgl. § 52 Abs. 2), dass der mit selbstgewählter Arbeit zusammenhängende Briefverkehr in der Regel ohne weiteres erlaubt sein dürfte. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht sowohl bei Untersuchungsgefangenen als auch bei Strafgefangenen gewisse Besuche, die eindeutig nur wegen der Selbstbeschäftigung notwendig sind, zusätzlich - d.h. ohne Anrechnung

auf das gemäss § 50 bestehende Besuchsrecht - bewilligt werden sollten. Bei den Strafgefangenen dürfte sich im gleichen Sinn auch eine gewisse Erweiterung des eng beschränkten Korrespondenzrechts (§ 52 Abs. 1) empfehlen, soweit der Briefverkehr wegen der selbst beschafften Arbeit notwendig ist. § 33 Abs. 3 sieht keine derartigen Erleichterungen der Selbstbeschäftigung vor. Art. 39 Ziff. 3 StGB ist dadurch aber nicht verletzt. Diese Bestimmung gewährleistet nur die grundsätzliche Möglichkeit der Selbstbeschäftigung des Haftgefangenen; die Vollzugsorgane werden nicht verpflichtet, für die Erledigung selbstgewählter Arbeit zusätzliche Erleichterungen zu gewähren. Wenn ein Kanton dem Gefangenen, der sich selbst Arbeit beschafft, hiefür keine zusätzlichen Besuchs- und Korrespondenzrechte einräumt, so verstösst er mit dieser strengen Ordnung weder gegen das StGB noch gegen die Verfassung. 4) § 36 Vo sieht vor, dass jedem Gefangenen, der die zugewiesene Arbeit verrichtet, ein Verdienstanteil zusteht, der sich nach Arbeitsleistung und gutem Verhalten bemisst, wobei die Justizdirektion den Maximalansatz festsetzt. Der Beschwerdeführer macht geltend, diese Bestimmung widerspreche der verfassungsmässigen Pflicht zur Respektierung der menschlichen Würde, dem Art. 31 BV (Anspruch auf Erwerb), dem Zweck des Strafvollzuges und dem Sklavereiabkommen; eine verfassungsmässige Gefängnisordnung habe vorzusehen, dass geleistete Arbeit so entschädigt werde, wie das in vergleichbaren Fällen in der freien Wirtschaft geschehe. Aus der in Art. 31 BV gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit lässt sich kein Anspruch des Gefangenen auf eine bestimmte Entschädigung für seine Arbeitsleistung ableiten. - Welche Art der Entschädigung dem Zweck des Strafvollzuges am besten gerecht wird, braucht hier nicht untersucht zu werden, da sich daraus keinesfalls die verfassungsmässige Gewährleistung eines bestimmten Entlöhnungssystems ergibt und zudem eine kantonale Regelung, welche dem Art. 376 StGB genau entspricht, sicher nicht gegen übergeordnetes Bundesrecht verstösst. Inwiefern § 36 Vo das Sklavereiabkommen verletzen

soll, wird in der Beschwerde nicht dargetan; es fehlt in dieser Beziehung eine dem Art. 90 OG entsprechende Begründung. Wie sich aus der Beschwerdebegründung entnehmen lässt, sieht der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen die Menschenwürde und damit gegen das Verfassungsrecht der persönlichen

BGE 99 Ia 262 S. 277

Freiheit vor allem darin, dass der Verdienstanteil nicht nur nach der Leistung, sondern auch nach dem Verhalten zu bemessen ist. Nachdem aber selbst bei der wissenschaftlichen Arbeitsbewertung in der freien Wirtschaft Komponenten des persönlichen Verhaltens mitberücksichtigt werden, ist es gewiss weder abwegig noch stossend, dass grundsätzlich das Verhalten die Höhe des Verdienstanteils mitbestimmen soll. Im übrigen entspricht dies Art. 376 StGB, und die Verfassungsmässigkeit dieser Vorschrift eines Bundesgesetzes ist vom Bundesgericht gemäss Art. 113 Abs. 3 BV nicht zu prüfen. Die Annahme des Beschwerdeführers, der Verdienstanteil werde zu tief angesetzt und bewirke gewissermassen eine "Ausbeutung" der Gefangenen, ist durch nichts belegt. Wohl lässt sich mit guten Gründen die Auffassung vertreten, man sollte dem Gefangenen einen dem Wert seiner Arbeit entsprechenden Lohn gutschreiben und die Kosten des Aufenthalts belasten, um ein klares Bild von Leistung und Gegenleistung zu geben (vgl. hiezu M. HEISING, Die Entlohnung der Gefangenenarbeit, Basel 1968). Wie in der Vernehmlassung der Justizdirektion mit Recht gesagt wird, würde dieses Vorgehen aber kaum zu einer höhern Auszahlung an den Gefangenen führen; zudem ist das System des Verdienstanteils in einer für das Bundesgericht verbindlichen Weise in Art. 376 StGB vorgeschrieben. § 36 regelt auf jeden Fall nicht eine die Menschenwürde verletzende, ausbeuterische Methode der Berechnung des Verdienstanteils, sondern gibt Richtlinien, die eine verfassungskonforme Entlöhnung der Gefangenenarbeit durchaus ermöglichen. 5) In der Beschwerde wird als Verstoss gegen die Rechtsgleichheit und die Freiheitsgarantie beanstandet, dass gemäss § 37 Vo erst nach einer Haftdauer von einem Monat entschädigungsberechtigte Freizeitarbeit zugeteilt wird. Da die Beschaffung von lohnender Freizeitarbeit mit Schwierigkeiten verbunden ist, erscheint es als vertretbare, jedenfalls gegen keine Verfassungsvorschrift verstossende Lösung, diese zusätzliche Verdienstmöglichkeit jenen Gefangenen zu vermitteln, die längere Zeit interniert bleiben und sich während eines Monats gut verhalten haben. Der Untersuchungsgefangene und der eine Haftstrafe Verbüssende können sich selber Freizeitarbeit beschaffen. Im übrigen besitzt der Gefangene weder einen gesetzlichen noch einen verfassungsmässigen Anspruch darauf,

BGE 99 Ia 262 S. 278

dass ihm die Gefängnisverwaltung bezahlte Freizeitarbeit beschafft. Wenn sie dies im Rahmen des Möglichen tut, so verstossen die in § 37 Vo enthaltenen Richtlinien nicht gegen die Verfassung; insbesondere verstösst es nicht gegen Art. 4 BV, die Freizeitarbeit, die sich finden lässt, jenen zuzuteilen, die schon mindestens einen Monat interniert sind. Das ist eine sachlich vertretbare Regel. 6) Gemäss § 40 Vo wird Diätkost und zusätzliche Verpflegung nur auf Anordnung des Gefängnisarztes verabreicht. Die Verfassungsmässigkeit dieser Vorschrift wird in der Beschwerde angefochten, soweit sie sich auf die Untersuchungsgefangenen bezieht und auch diesen die Beschaffung zusätzlicher Verpflegung untersagt. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, von Verfassungs wegen müsse in allen Kantonen die in Art. 48 Abs. 2 BStP enthaltene Regel gelten, dass der Untersuchungshäftling berechtigt sei, sich auf seine Kosten zu verpflegen. § 76 Abs. 2 der Zürcher StPO bestimmt ausdrücklich, dass die Untersuchungsverhafteten bezüglich Nahrung und Kleidung wie die zu Haft Verurteilten gehalten werden. Diese Bestimmung kann als solche mit staatsrechtlicher Beschwerde nicht mehr angefochten werden; die Anfechtungsmöglichkeit beschränkt sich auf den konkreten Anwendungsfall. Wenn die Verordnung über die Bezirksgefängnisse in den §§ 40 und 42 davon ausgeht, dass Untersuchungsgefangene

und zu Haft Verurteilte nicht unterschiedlich zu behandeln sind, so entspricht dies der nicht mehr anfechtbaren Gesetzesbestimmung von § 76 Abs. 2 StPO; an der Rechtslage wird damit gar nichts geändert und um einen konkreten Anwendungsfall von § 76 Abs. 2 StPO handelt es sich auch nicht. Es kann daher auf die Beschwerde nicht eingetreten werden, soweit sie sich gegen die in § 76 Abs. 2 StPO vorgeschriebene Gleichheit der Nahrung für Untersuchungsgefangene und Verurteilte richtet. Die Rüge wäre übrigens unbegründet. Auch wenn Art. 48 Abs. 2 BStP die Selbstverköstigung des Untersuchungsgefangenen gestattet, so ist der Ausschluss dieser Möglichkeit im kantonalen Strafverfahren nicht verfassungswidrig. Die in der Pflicht zur Annahme der Anstaltskost liegende Freiheitsbeschränkung ist nicht fundamentaler Natur. Anderseits bringt die individuelle Beschaffung auswärtiger Nahrung erhebliche Umtriebe mit sich (Aufnahme der Wünsche, Kontrolle der

Lieferung, Rückgabe des Geschirrs usw.), so dass die Pflicht zur Annahme der Anstaltskost nicht als unverhältnismässig erscheint. Auch die vom Beschwerdeführer zitierten Minimalregeln des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (Règles minima pour le traitement des détenus; im folgenden zitiert: Mindestregeln, publiziert in Revue de la Commission internationale de Juristes, Dez. 1969, Heft 4, S. 51 ff.) empfehlen lediglich, den Untersuchungsgefangenen Selbstverköstigung zu gestatten, soweit dies mit der Ordnung des Betriebs vereinbar sei; der aus praktischen Gründen notwendige Ausschluss der Selbstverköstigung wird keineswegs von vornherein verpönt. Es handelt sich hier um eine Frage, die von den Kantonen nach den konkreten Verhältnissen geordnet werden kann. Aus dem Verfassungsrecht ist keine allgemein verbindliche Lösung abzuleiten. 7) § 42 Vo beschränkt die Gaben Dritter auf ein Geschenk pro Woche, wobei einzig die folgenden Esswaren zulässig sind: "2 Kilogramm Obst
250 Gramm Käse oder Dauerwurst
200 Gramm Schokolade
250 Gramm Stärkungsmittel (Ovomaltine oder dergleichen) oder Zucker oder Konfitüre." Gegen diese Vorschrift erhebt der Beschwerdeführer in erster Linie den Einwand, sie müsste in einem formellen Gesetz eine Grundlage haben. - Dass die Übersendung von Esswaren an Untersuchungsgefangene und Strafgefangene limitiert sein muss, ergibt sich aus den Bedürfnissen der Gefängnisordnung (Kontrolle gegen das Einschmuggeln unerlaubter Objekte, Verhinderung des Tauschhandels im Gefängnis, Ordnung und Sauberkeit in den Zellen). Es handelt sich dabei nicht um eine der Untersuchungshaft und dem Strafvollzug wesensfremde zusätzliche Freiheitsbeschränkung, die im Unterschied zu den übrigen Vollzugsvorschriften einer besondern gesetzlichen Grundlage bedürfte. Der Regelung auf dem Verordnungswege steht nichts entgegen. Die vom Regierungsrat vorgenommene Begrenzung der zulässigen Esswaren erscheint als sehr eng. Die Notwendigkeit einer klaren und leicht anwandbaren Regelung ist zwar offensichtlich; doch dürfte es genügen, wenn die Aufzählung in der Verordnung als Richtlinie beachtet wird mit der Möglichkeit, auf Gesuch an Stelle einer ausdrücklich genannten Ware eine

entsprechende Quantität eines gleichwertigen andern Produktes zu bewilligen. Allerdings kann nicht gesagt werden, aus der verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie ergebe sich für Untersuchungsgefangene der Anspruch auf die Zulassung von mehr und anderen Verpflegungsgeschenken. Bei wirklich schikanöser Anwendung des § 42 im Einzelfall bleibt die Möglichkeit der staatsrechtlichen Beschwerde gewahrt; als Richtlinie im Sinne einer Minimalvorschrift verstösst § 42 nicht gegen einen verfassungsrechtlichen Grundsatz. 8) Was die körperliche Bewegung anbelangt, so wird in § 44 Vo bestimmt, dass in Gefängnissen mit abgeschlossenem

Hof die Gefangenen, die nicht im Freien beschäftigt werden, nach Ablauf einer Woche mindestens dreimal eine halbe Stunde wöchentlich zu spazieren haben. In der Beschwerde wird geltend gemacht, diese Norm verstosse gegen den Gleichheitsgrundsatz, gegen das Verbot der Körperstrafe und gegen die Mindestregeln. a) Dadurch, dass die neu eintretenden Gefangenen während einer Woche vom Spazieren ausgeschlossen sind, ist an sich Art. 4 BV (Gleichheitsgrundsatz) nicht verletzt; denn die ungleiche Behandlung der Neueintretenden, deren Verhaltensweise und Besonderheiten man noch nicht kennt, lässt sich mit sachlichen Gründen vertreten. Für den Strafvollzung sieht auch das Bundesrecht in ganz analoger Weise eine strengere Behandlung in der Anfangsphase vor (vgl. Art. 37 Ziff. 3 StGB). b) Die Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit durch die Internierung in einer Zelle und die strenge Limitierung des Spaziergangs ist nicht eine körperliche Strafe im Sinne von Art. 65 Abs. 2 BV. Diese Verfassungsnorm verbietet die Prügelstrafe und ähnliche direkt auf den Körper einwirkende Sanktionen; hingegen kann sie sich nach ihrem Sinn und Zweck nicht auf die verschiedenen Arten von Freiheitsstrafen beziehen (vgl. BURCKHARDT, Kommentar der schweiz. BV, 3. A., S. 599; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 869 f). c) Der Berufung auf die Mindestregeln des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO kann keine selbständige Bedeutung zukommen, da es sich dabei nicht um für die Schweiz verbindliche Vorschriften handelt. Diese Empfehlungen einer internationalen Organisation können lediglich bei der Bestimmung der Grenzen der Freiheitsgarantie für Untersuchungs- und Strafgefangene

als gewichtige Meinungsäusserung berücksichtigt werden (vgl. BGE 97 I 54 E. 4, 844, 846 f). d) Die Beschränkung der körperlichen Bewegungsmöglichkeit im Freien auf drei halbstündige Spaziergänge pro Woche ist nicht durch den Zweck von Untersuchungshaft oder Strafvollzug bedingt, sondern wird von der Justizdirektion mit den baulichen und personellen Verhältnissen begründet. Dass die vorhandenen Einrichtungen und der Personalbestand zur Zeit keine andere Regelung erlauben, lässt sich nicht widerlegen. Es stellt sich jedoch hier die Frage, ob eine Lösung, die nicht als Regel mindestens einen halbstündigen Spaziergang pro Tag vorsieht, jenes Minimum an körperlicher Bewegung, auf das auch ein Gefangener Anspruch erheben kann, nicht unterschreitet. Würde man heute aus der verfassungsrechtlichen Garantie der persönlichen Freiheit eine solche Norm ableiten, so hätte dies vermutlich in verschiedenen Kantonen erhebliche praktische Schwierigkeiten zur Folge. Die kantonalen Behörden könnten sich zu ihrer Entlastung darauf berufen, dass bis jetzt noch nie eine solche Richtlinie aufgestellt worden sei. Das Bundesgericht kann sich der Einsicht nicht verschliessen, dass eine sofortige Einführung des täglichen Spaziergangs in allen Untersuchungsgefängnissen praktisch nicht möglich ist. Doch ist hier festzustellen, dass ein Ausbau der Gefängnisse, der ein Minimum an täglicher Bewegung gewährleistet, dringend anzustreben ist. Ist zur Zeit mit Rücksicht auf die praktischen Schwierigkeiten § 44 Vo prinzipiell noch als verfassungsmässig zu bezeichnen, weil er nicht eine schikanöse Einschränkung enthält, sondern die heute praktisch durchführbare Minimalordnung umschreibt, so ist damit nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft auf Grund der neuern Auffassung über die Stellung des Gefangenen ohne Rücksicht auf die praktischen Verhältnisse ein verfassungsmässiger Anspruch auf ein gewisses Minimum an täglicher Bewegung anerkannt wird. Was den vorliegenden Fall anbelangt, so ist immerhin darauf hinzuweisen, dass § 44 nach seinem Wortlaut nur eine Minimalregel enthält und die geforderte tägliche Bewegung dort, wo es praktisch durchführbar ist, gewährt werden muss. 9) Die Vorschrift in § 48 Abs. 1 Vo, wonach die Gefängnisverwaltung den Gefangenen wöchentlich Bücher aus der Gefängnisbibliothek zuteilt, wird in der Beschwerde angefochten

mit der Begründung, ein als "Bibliothekar" amtierender Gefangener könnte durch die "Zuteilungspraxis" von seinen Mitgefangenen Gegenleistungen (Waren, Geld) erwirken. Ausserdem beanstandet der Beschwerdeführer, dass die Bibliothek nur einmal wöchentlich benützt werden dürfe. In der Vernehmlassung der Justizdirektion wird erklärt, § 48 Abs. 1 ermögliche den Gefangenen, einmal wöchentlich so viele Bücher zu beziehen, wie er wünsche; die Erfüllung der entsprechenden Begehren sei nur begrenzt durch den beschränkten Umfang der Bibliothek und deren Mitbenützung durch die anderen Gefangenen. § 48 Abs. 1 Vo verstösst damit gegen keine Verfassungsnorm. Auf den Einwand, ein Mitgefangener könnte als Bibliothekar die Zuteilungsbefugnis missbrauchen, braucht hier nicht eingetreten zu werden. Die Rüge richtet sich nicht gegen den Inhalt der angefochtenen Bestimmung, sondern gegen eine allfällige vorschriftswidrige Praxis, wogegen erst im Anschluss an einen konkreten Anwendungsfall staatsrechtliche Beschwerde geführt werden kann. 10) Der Zeitungsbezug ist in § 48 Vo folgendermassen geregelt: "Nach einer Haftdauer von einer Woche können die Gefangenen von der Gefängnisverwaltung abonnierte Zeitungen oder Zeitschriften beziehen oder vorbehältlich von § 63 auf eigene Kosten eine Zeitung oder Zeitschrift abonnieren. Die Zeitungen und Zeitschriften sind dem Gefangenen vom Verlag oder einer Zeitungsagentur zuzusenden. Sie werden nach Haftende von der Gefängnisverwaltung nicht nachgeschickt." a) Angefochten wird auch bei dieser Bestimmung die unterschiedliche Behandlung der neu eingetretenen Gefangenen während der ersten Woche einerseits und der übrigen Gefangenen anderseits. - Die Unterscheidung lässt sich bei den Verurteilten als eine rudimentäre Form des Stufenstrafvollzugs sachlich begründen. In der ersten Woche soll der Häftling zur Besinnung veranlasst werden. Bei den Untersuchungsgefangenen trifft dieses Argument nicht zu; die Haft darf nicht als psychisches Druckmittel verwendet werden. Die Verteilung der Zeitungen und Zeitschriften - auch der von der Gefängnisverwaltung abonnierten - bringt gewisse Umtriebe mit sich. Es lässt sich zur Not unter diesem Gesichtspunkt noch rechtfertigen, dass Gefangene, welche sich nur eine Woche oder weniger im Gefängnis aufhalten, diesen zusätzlichen Dienst der Zuteilung

von aktuellem Lesestoff zur Entlastung des Personals nicht sollen beanspruchen können. Die Differenzierung darf mit dieser Begründung als mit Art. 4 BV und der Garantie der persönlichen Freiheit vereinbar bezeichnet werden. Eine "Zeitungssperre" von einer Woche ist kein besonders schwerer Eingriff, sondern eine Massnahme, die sich durch organisatorische Erwägungen rechtfertigen lässt, auch wenn der Internierungszweck an sich diese Einschränkung nicht erfordert. b) Nach einer Haftdauer von einer Woche ist die Lektüre der von der Gefängnisverwaltung abonnierten Zeitungen und Zeitschriften nicht durch formelle Vorschriften, sondern nur durch die praktischen Gegebenheiten beschränkt und zudem besteht die Möglichkeit, eine Zeitung oder Zeitschrift auf eigene Kosten zu abonnieren. Berücksichtigt man noch, dass der Gefangene überdies Radiosendungen hören kann, so erscheint die in der Regelung der Zeitungslektüre liegende Einschränkung der Informationsmöglichkeit als sehr gering. Es wird kaum je ein Gefangener die jetzt getroffene Ordnung dieser Frage als besondern Eingriff in seine persönliche Freiheit empfinden; es kann sich wohl jeder so über das Tagesgeschehen informieren, wie er es in der Freiheit zu tun pflegt. Auch das in der Beschwerde mit Nachdruck hervorgehobene besondere Informationsinteresse des Stimmberechtigten führt zu keiner andern Beurteilung. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ist eine seriöse politische Meinungsbildung möglich. Dass aus organisatorischen Gründen - vor allem auch zur Wahrung einer kontrollierbaren Ordnung in den Zellen - nicht eine beliebige Anzahl von Zeitungen abonniert werden darf, ist eine im Rahmen des Internierungszweckes liegende, gegen keinen Verfassungsgrundsatz verstossende Beschränkung. Gegenüber der frühern Regelung ist in § 48 Abs. 3 Vo eine dem legitimen Informationsbedürfnis wesentlich besser entsprechende Ordnung geschaffen worden (zur früheren Regelung vgl. BGE 97 I 845 ff, E. 8 a). 11) In § 49 wird das Radiohören auf das von der Gefängnisverwaltung ausgewählte und über die Zellenanschlüsse übertragene Programm beschränkt. Abs. 4 von § 49 verbietet die Mitnahme von Radioapparaten, Tonbandgeräten, Grammophonapparaten und Fernsehgeräten in die Zelle, wobei die Justizdirektion für besondere Verhältnisse Ausnahmen gestatten kann. a) Wie die Anklagekammer in BGE 96 IV 47 ausführte,

kann die mit solchen Apparaten verbundene Gefahr der Ruhestörung durch die Benützung von Kopfhörern ausgeschaltet werden. In BGE 97 I 847 wurde bestätigt, dass das generelle Verbot solcher Einrichtungen sich nicht einfach mit der Gefährdung der Hausordnung begründen lasse; doch wurde in jenem Entscheid der staatsrechtlichen Abteilung gestützt auf einen Bericht der PTT die Verhältnismässigkeit des Verbots von privaten Radioempfängern bejaht, weil solche Apparate einerseits zum Abhören privater Mitteilungen verwendet werden können und anderseits dem Gefangenen eventuell die Möglichkeit geben, selber Mitteilungen auszustrahlen; eingebaute kleine Sender mit beschränkter Reichweite sind selbst für Fachleute nicht ohne weiteres erkennbar. b) Mit der vorliegenden Beschwerde wird eine neue Überprüfung dieser Frage verlangt. Der Beschwerdeführer bestreitet im Grunde genommen nicht, dass die im Entscheid BGE 97 I 848 erwähnten Gefahren einer missbräuchlichen, unter Umständen den Haftzweck in gravierender Weise durchkreuzenden Verwendung solcher Geräte bestehen; er macht jedoch geltend, es es seien Lösungen möglich, welche diese Gefahr ausschliessen, insbesondere durch die Abgabe plombierter Apparate seitens der Gefängnisverwaltung; bei Plattenspielern und Tonbandgeräten bestehe die Gefahr unerlaubter Kommunikation mit der Aussenwelt ohnehin nicht. c) Jeder komplizierte technische Apparat, der von aussen ins Gefängnis gebracht wird, kann Meldungen oder Instrumente (für Ausbruch oder Angriff) enthalten, die von einem Laien selbst bei gründlicher Kontrolle des Objektes schwer zu entdecken sind. Diese allgemeine Feststellung gilt nicht nur für Radio- und Fernsehempfänger, sondern auch für Plattenspieler und Tonbandgeräte. Die Zulassung solcher Einrichtungen würde die Kontrollaufgabe des Personals wesentlich erschweren. Ein vorbereiteter Sender braucht nicht in einem Empfangsgerät versteckt zu sein, er kann auch in ein Tonbandgerät oder in einen Plattenspieler eingebaut werden. Dazu kommt die herkömmliche Möglichkeit, dem Gefangenen in einem solchen Apparat versteckt Sägen, Messer oder andere Instrumente zukommen zu lassen. Berücksichtigt man die Gesamtheit dieser Gefahren auf der einen Seite und den mit dem Verbot privater Apparate verbundenen relativ geringfügigen Eingriff in die persönliche Freiheit auf der andern Seite, so ist offensichtlich,

dass dieses Verbot die Grenzen der Verhältnismässigkeit nicht überschreitet. Der Gefangene, der nur das im Gefängnis offiziell vermittelte Radioprogramm hören kann und auf das Fernsehen verzichten muss, ist nicht im Kernbereich seiner persönlichen Freiheit getroffen, sondern es geht in erster Linie um den Verzicht aufeine Annehmlichkeit (freie Wahl der Unterhaltung). Ergibt sich aus der vorstehenden Überlegung, dass das Verbot privater Apparate im Gefängnis nicht unverhältnismässig ist, so ist damit die weitere vom Beschwerdeführer aufgeworfene Frage nicht beantwortet, ob die gewünschte selbständige Wahl von Radio- oder Fernsehprogrammen nicht durch die Abgabe plombierter und kontrollierter Apparate oder durch eine Telefonrundspruchanlage gewährleistet werden könnte, ohne den Internierungszweck bzw. die Sicherheit zu gefährden. Auch wenn diese Frage bejaht werden müsste, so wäre deshalb § 49 Vo nicht verfassungswidrig. Denn aus dem Grundrecht der persönlichen Freiheit ergibt sich keine Verpflichtung des Staates, den Untersuchungs- und Strafgefangenen jede innerhalb des Gefängnisses technisch mögliche Unterhaltung zu vermitteln. Hier hat der Kanton eine gewisse Gestaltungsfreiheit. Es geht bei der vorliegenden Frage nicht um die Gewährleistung des für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mindestmasses an Freiheit (wie etwa bei der Regelung der Bewegungsmöglichkeit, vgl. vorne Ziff. 8), sondern um moderne Lockerungen, die der Staat als Träger des Gefängniswesens nach seinen finanziellen und personellen Möglichkeiten einführen kann. Wenn § 49 das Radiohören auf die Benützung der heute bestehenden Lautsprecheranlagen beschränkt, private Empfangs- und Wiederga-

begeräte ausschliesst und Ausnahmen nur für besondere Verhältnisse gestattet, so hält sich diese Regelung im Rahmen des Verfassungsrechts. 12) Die Besuchsmöglichkeit ist in den §§ 50/51 für Untersuchungsgefangene und Strafgefangene gleich geordnet: Gestattet ist ein wöchentlicher Besuch, der in der Regel nicht länger als eine Viertelstunde dauern soll. Der Kreis der Besucher wird beschränkt auf die Angehörigen, den Arbeitgeber und den Vormund. Der Beschwerdeführer rügt in erster Linie die über den Internierungszweck hinausgehende Beschränkung der Besuchsmöglichkeiten, insbesondere auch die Gleichstellung der Untersuchungsgefangenen mit den Strafgefangenen.

BGE 99 Ia 262 S. 286

Wie bereits in anderm Zusammenhang ausgeführt wurde, ist die Ordnung des Besuchswesens weitgehend durch die räumlichen und personellen Verhältnisse bedingt. Entgegen der in der Beschwerde vertretenen Auffassung müssen Besuche überwacht werden, so dass die Häufigkeit und Dauer der Besuche auf die zeitliche Belastung des Personals erhebliche Auswirkungen hat. Die in den §§ 50 und 51 getroffene Regelung ist allerdings sehr restriktiv; sie bewegt sich an der Grenze dessen, was von der Garantie der persönlichen Freiheit her für die Dauer der Untersuchungshaft als minimale Verbindung mit der Aussenwelt gefordert werden muss. Da für die Regelung dringender Angelegenheiten ausnahmsweise zusätzliche Besuche erlaubt werden können (§ 50 Abs. 3) und auch in bezug auf die Besuchsdauer und den Kreis der zulässigen Besucher durch die Formulierung "in der Regel" den Vorschriften eine gewisse Flexibilität verliehen wurde, ist eine verfassungskonforme Auslegung möglich. Die strengen Richtlinien, die doch ein Minimum an Besuchsmöglichkeiten gewährleisten, halten somit der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. 13) a) Gemäss § 52 Abs. 1 dürfen Strafgefangene pro Woche zwei Briefe schreiben. Diese Vorschrift bildet einen vernünftigen Kompromiss zwischen dem legitimen Anspruch des im Strafvollzug Befindlichen auf Korrespondenz und dem Interesse der Gefängnisverwaltung an einer Begrenzung des mit der Briefkontrolle verbundenen Arbeitsaufwandes. Die Beschränkung auf zwei Briefe pro Woche ist kein derartiger Eingriff, dass er sich mit organisatorischen Überlegungen nicht rechtfertigen liesse und daher als unverhältnismässig bezeichnet werden müsste. b) Die Regel für den Briefverkehr der Untersuchungs- und Sicherheitsgefangenen in § 52 Abs. 2, wonach eine Beschränkung nur erfolgen kann, wenn der Umfang der Korrespondenz eine genügende Kontrolle verunmöglicht, hält ebenfalls jeder verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. Das Recht des Untersuchungsgefangenen auf grösstmögliche Wahrung seiner persönlichen Freiheit, soweit der Untersuchungszweck dies erlaubt, gibt ihm nicht einen verfassungsmässigen Anspruch auf völlig unbeschränkten Korrespondenzverkehr. Eine Beschränkung, die nur dazu dient, den zuständigen Beamten vor einer übermässigen Beanspruchung zu schützen, belässt dem Gefangenen jene Korrespondenzmöglichkeit, deren Schutz sich aus der

BGE 99 Ia 262 S. 287

Garantie der persönlichen Freiheit ergibt, und schafft eine verhältnismässige Begrenzung. Wenn der Entscheid der Anklagekammer in BGE 97 IV 71 f gestützt auf Art. 48 Abs. 1 BStP jede Beschränkung des Korrespondenzrechts ablehnt, so handelt es sich dabei auf jeden Fall nicht um einen Grundsatz, der aus dem Verfassungsrecht des Bundes abgeleitet werden könnte und auch für die Kantone verbindlich wäre. c) Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, es verstosse gegen rechtsstaatliche Prinzipien und gegen Bundesrecht, dass die Korrespondenz mit dem Verteidiger nicht von der Briefkontrolle ausgenommen sei. In der Beschwerde wird nicht dargetan, inwiefern die Kontrolle der Korrespondenz mit dem Verteidiger gegen eine Verfassungsnorm verstosse. Auch im Gesetzesrecht des Bundes findet sich keine Vorschrift, die dem verhafteten Angeschuldigten den unkontrollierten Briefverkehr mit dem Verteidiger gewährleisten würde. Der in der Beschwerdeschrift zitierte Art. 46 Ziff. 3 StGB gibt zwar dem Rechtsbeistand Anspruch auf freien Verkehr mit Anstaltsinsassen,

behält aber eidgenössische und kantonale Verfahrensgesetze ausdrücklich vor. Da aus dem in der Beschwerde noch erwähnten Art. 321 StGB (Anwaltsgeheimnis) ebenfalls keine positive Lösung der aufgeworfenen Frage zu entnehmen ist, fehlt eine bundesrechtliche Regel, welche in bezug auf die Korrespondenz mit dem Anwalt dem angefochtenen § 53 Vo vorgehen würde. § 18 der Zürcher StPO bestimmt, dass dem Angeschuldigten nach einer Haftdauer von 14 Tagen erlaubt werden soll, "sich mit dem Verteidiger frei und unbeaufsichtigt zu beraten", sofern keine "besonderen Gründe, insbesondere Kollusionsgefahr," dem entgegenstehen. Die Annahme, diese Vorschrift gewährleiste nicht auch ein entsprechendes freies Korrespondenzrecht, ist nicht willkürlich, obwohl eine unterschiedliche Regelung für Korrespondenz einerseits und Besprechungen anderseits nicht ohne weiteres überzeugend erscheint. Die Kontrolle der Korrespondenz zwischen dem Gefangenen und seinem Anwalt ist insoweit durchaus gerechtfertigt, als es um die eingehenden Briefe geht, die jedenfalls auf ihre Herkunft hin geprüft werden müssen; der auf dem Briefumschlag angegebene Absender beweist noch nicht, dass das Schreiben wirklich vom Anwalt stammt. Dass nach § 53 Vo auch die an den Verteidiger abgesandten Briefe der Kontrolle unterliegen, mag zwar etwas stossend

erscheinen. Im Hinblick darauf, dass der Untersuchungsgefangene gemäss § 18 StPO sich jedenfalls mündlich unbeaufsichtigt mit seinem Verteidiger beraten kann, erweist sich die beanstandete Kontrolle der Korrespondenz als verfassungsrechtlich noch haltbar. d) § 53 schreibt unter anderem vor, dass Briefe mit "ungebührlichem Inhalt" sowie Mitteilungen, die sich auf ein hängiges Strafverfahren beziehen, nicht weitergeleitet werden. Ebenso ist die Korrespondenz mit Mitgefangenen und früheren Mitgefangenen untersagt. Keiner inhaltlichen Beschränkung unterliegen Beschwerdeeingaben an die Aufsichtsbehörde sowie Schreiben an den Verteidiger. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass das Verbot von Mitteilungen "ungebührlichen" Inhaltes sachlich zu weit gehe und dem Kontrollbeamten ein übergrosses Ermessen einräume. Seiner Auffassung nach müsste sich das Verbot auf Mitteilungen "widerrechtlichen" Inhaltes beschränken. Mit dieser Umbenennung wäre jedoch nicht viel gewonnen, da auch der zweite Begriff im vorliegenden Zusammenhang sehr unbestimmt ist. Dass die Weiterleitung von Briefen gewissen inhaltlichen Beschränkungen unterliegt, wird auch vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt; hierin liegt der Zweck der Kontrolle. So versteht es sich ohne weiteres, dass Mitteilungen, die der Vorbereitung von Fluchtplänen oder neuer strafbarer Handlungen dienen könnten, oder mit denen eine laufende Strafuntersuchung unzulässig beeinflusst werden soll (Kollusionsgefahr), nicht weitergeleitet werden dürfen. Wenn auch die Aufrechterhaltung des Kontaktes mit der Aussenwelt grundsätzlich wünschbar ist, so muss doch verhindert werden, dass diese Kontakte den Internierungszweck in Frage stellen. Darüber hinaus muss der Kontrollbehörde auch das Recht zugebilligt werden, Mitteilungen zurückzubehalten, welche die Ordnung des Gefängnisses gefährden könnten. Hingegen darf die Weiterleitung anderer Mitteilungen, welche weder den Internierungszweck noch die Anstaltsordnung gefährden und sich quantitativ im Rahmen des Erlaubten halten (§ 52), von der Kontrollbehörde nicht verweigert werden, gleichgültig ob sie den Inhalt dieser Mitteilungen billigt oder nicht (zur Rechtslage in Deutschland vgl. das erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 14. März 1972, Bd. 33 Nr. 1). Wie diese Grenze zu ziehen ist, lässt sich nicht allgemein beantworten, sondern hängt von

den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalles ab, weshalb sich die in der vorliegenden Verordnung enthaltene Generalklausel verfassungsrechtlich nicht beanstanden lässt, jedenfalls dann nicht, wenn man berücksichtigt, dass die Eingaben an die Aufsichtsbehörde und den Verteidiger von jeder inhaltlichen Beschränkung

ausgenommen sind. 14) Unter den auf Gefangene anwendbaren Disziplinarstrafen wird in § 55 Ziff. 4 Vo die "Kostschmälerung bis auf fünf Tage" erwähnt. Der Beschwerdeführer versteht diese Vorschrift so, dass der Gefangene zwar am Leben erhalten, aber durch Hunger bestraft werden soll; er sieht darin eine unzulässige Körperstrafe. In der Vernehmlassung der Justizdirektion wird ausgeführt, die als Disziplinarstrafe vorgesehene Kostschmälerung werde nach den noch zu erlassenden Richtlinien in einer Kostvereinfachung bestehen (Abgabe von Suppe, Brot und Getränk an Stelle der Normalkost). Die Annahme des Beschwerdeführers, Kostschmälerung sei eine das Sattwerden verhindernde Hungerstrafe, ergibt sich nicht aus dem Wortlaut der Bestimmung. Dass der Gefangene durch Kostvereinfachung bestraft werden darf, wird auch in der Beschwerde anerkannt. In der Vernehmlassung sichert die Justizdirektion zu, dass der Begriff der Kostschmälerung durch Richtlinien im Sinne der Kostvereinfachung festgelegt wird. Der strafweise Entzug gewisser Annehmlichkeiten der Verpflegung (Abwechslung) ohne Verursachung von Hunger oder gesundheitlichen Schäden stellt keine unzulässige Körperstrafe dar und sie führt zu keiner Beeinträchtigung in den Grundrechten, die nicht durch einen legitimen Zweck gedeckt wäre. 15) Gemäss § 57 Vo sind alle Disziplinarentscheide von der zuständigen Instanz mit kurzer Begründung zuhanden der Personalakten der Gefängnisverwaltung schriftlich abzufassen. Die Entscheide sind dem Gefangenen mit kurzer Begründung zu eröffnen. Die schwereren Strafen (Beschränkung oder Entzug des Besuchs- oder Korrespondenzrechts, Kostschmälerung, Arrest) müssen schriftlich mitgeteilt werden. Bei den leichteren Strafen (Entzug von besondern Bewilligungen, Entzug der allgemeinen Rechte zum Bücher- und Zeitungsbezug, zum Rauchen und zum Empfang von Geschenken) genügt die mündliche Eröffnung. Der Gefangene ist auf sein Rekursrecht aufmerksam zu machen.

In der Beschwerde wird die Zulässigkeit einer nur mündlichen Eröffnung beanstandet. Der getroffenen Regelung steht jedoch kein Satz des Verfassungsrechts entgegen. Die schriftliche Mitteilung bietet wohl etwas grössere rechtsstaatliche Garantien; doch lässt sich aus keiner Verfassungsnorm ableiten, dass auch relativ geringfügige Disziplinarstrafen stets schriftlich eröffnet werden müssten. 16) Für den Vollzug der Arreststrafe, die bis zu 20 Tagen dauern kann, bestimmt § 59, dass alle dem Gefangenen sonst zustehenden Rechte auf gewisse Annehmlichkeiten und Erleichterungen (Rauchen, Besuche, Geschenke, Korrespondenz, Lektüre, Radio, Spaziergang usw.) wegfallen und dass er auch keine Arbeit erhält. Die Arreststrafe ist die einschneidendste Disziplinarstrafe; sie wird dann angewendet, wenn der Gefangene sich während des Aufenthaltes im Gefängnis schwerwiegende Verfehlungen zuschulden kommen lässt (§ 56). Damit der Arrest sich negativ vom gewöhnlichen Gefängnisaufenthalt abhebt, greifen gewisse zusätzliche Freiheitsbeschränkungen Platz. In der Beschwerde wird behauptet, diese Disziplinarstrafe sei nicht geeignet, sinnvoll zu wirken, sie baue auf der Furcht auf, nicht auf der Einsicht. Das Bundesgericht hat jedoch nicht die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der als "ultima ratio" vorgesehenen Sanktion zu beurteilen, sondern lediglich deren Verfassungsmässigkeit. Inwiefern die Arreststrafe in der vorgesehenen Form gegen Verfassungsrecht des Bundes verstösst, hat der Beschwerdeführer nicht dargelegt. Die allgemeine Bezugnahme auf die menschliche Würde und die Mindestregeln ist keine dem Art. 90 OG entsprechende Begründung. 17) "Untersuchungs- und Sicherheitsgefangene sind in Einzelhaft zu halten, solange der Untersuchungsbeamte nicht die Gemeinschaftshaft oder die Unterbringung in einer Zelle mit mehr als einem Gefangenen bewilligt." Diese Vorschrift des § 61 Vo wird als Verstoss gegen die Unschuldsvermutung, das Freiheitsprinzip sowie gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit gerügt. Alle diese Rügen lassen sich sinngemäss zusammenfassen in dem Vorwurf, die Einzelhaft als Regel schränke die persönliche Freiheit des Untersuchungsgefangenen stärker ein, als der Internierungszweck dies erfordere, und verstosse daher gegen die Garantie der persönlichen Freiheit. Nach der Auffassung des Beschwerdeführers sollten Untersuchungs- und Sicherheitsgefangene

in Gemeinschaftshaft untergebracht werden, sofern sie nicht selbst Einzelhaft wünschen oder die Einzelhaft zur Sicherstellung des Haftzweckes im konkreten Fall notwendig ist. Bereits § 76 Abs. 1 StPO schreibt die Einzelhaft der Untersuchungsgefangenen als Regel vor, weshalb § 61 Vo in dieser Beziehung an der Rechtslage, wie sie durch jene längst in Kraft befindliche Gesetzesbestimmung geschaffen worden ist, nichts ändert und die Frage der Zulässigkeit der Einzelhaft für Untersuchungsgefangene nurmehr noch in einem konkreten Anwendungsfall mittels staatsrechtlicher Beschwerde aufgeworfen werden kann (vgl. auch vorne Erw. V, 6). Die getroffene Lösung hielte übrigens einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Der Zweck der Untersuchungshaft - die Vermeidung von Kollusionsgefahr und Fluchtgefahr - wird durch Einzelhaft am besten erreicht; bei Gemeinschaftshaft ist das Risiko, dass der Haftzweck vereitelt wird, wesentlich grösser. Der Entscheid darüber, ob ein Untersuchungsgefangener nicht mehr in Einzelhaft zu halten ist, muss aus sachlichen Gründen dem Untersuchungsleiter vorbehalten bleiben. Dass die Einzelhaft auf den Betroffenen negative psychische Auswirkungen haben kann, spricht nicht gegen die Verfassungsmässigkeit der dem Internierungszweck entsprechenden Regelung in § 61 Vo. Wer wegen Fluchtgefahr oder Kollusionsgefahr interniert werden muss, hat nicht von Verfassungs wegen Anspruch auf eine Wahlmöglichkeit zwischen Gemeinschaftshaft und Einzelhaft. 18) Für Untersuchungs- und Sicherheitsgefangene bedarf die Beschaffung von Lehrbüchern und das Abonnieren von Zeitungen gemäss § 63 Vo der Zustimmung des Untersuchungsbeamten. Diese Bestimmung für die aus prozessualen Gründen Inhaftierten soll nicht eine zusätzliche Freiheitsbeschränkung zur Folge haben, sondern unterstellt entsprechend dem Internierungszweck jeden Kontakt mit der Aussenwelt der Kontrolle des Verfahrensleiters, der auf Grund seiner genauen Kenntnis über den Stand der Untersuchung beurteilen soll, ob die Vermittlung des verlangten Lesestoffes den Zweck der Haft gefährden könnte. Wie die Justizdirektion in der Vernehmlassung mit Recht feststellt, ist der Untersuchungsbeamte bei seiner Entscheidung an den Grundsatz von § 76 Abs. 3 StPO gebunden und darf die Zustimmung nicht versagen, wenn sich dies nicht aus dem Zweck der Haft begründen lässt. - § 63 Vo steht

somit einer verfassungskonformen, das Prinzip der Verhältnismässigkeit wahrenden Praxis nicht entgegen, sondern ist eine Folge der sachlich begründeten Regel, dass bei Untersuchungsgefangenen der Verfahrensleiter über alle Kontakte mit der Aussenwelt orientiert sein soll und selber die Verantwortung für derartige Bewilligungen zu tragen hat. 19) § 64 Vo bestimmt, dass der Strafvollzug mit Einzelhaft beginnt, deren Dauer sich nach Richtlinien der Justizdirektion bemisst. "Der Verwalter kann Gefangene in Einzelhaft zurückversetzen, wenn ihr körperlicher oder geistiger Zustand, ihre Beschäftigung oder ihr Verhalten dies erfordern." In der Beschwerde wird beanstandet, diese Bestimmung verstosse gegen die Garantie der persönlichen Freiheit und gegen das Prinzip der Gewaltentrennung. Dass die erste Stufe des Vollzugs einer Gefängnisstrafe (oder einer Zuchthausstrafe) in der Form der Einzelhaft erfolgt, wird in Art. 37 Ziff. 3 StGB bundesrechtlich vorgeschrieben. Dort ist auch ausdrücklich vorgesehen, dass die Anstaltsleitung einen Strafgefangenen später in Einzelhaft zurückversetzen kann, "wenn sein Zustand oder der Zweck des Vollzuges dies erfordert". Für die zu einer Gefängnisstrafe Verurteilten enthält § 64 lediglich das, was gemäss Art. 37 Ziff. 3 StGB ohnehin gelten würde, mit der Ergänzung, dass die Dauer der Einzelhaft nach allgemeinen Richtlinien der Justizdirektion zu bemessen ist. Diese Ergänzung stellt eine vom Bundesgesetzgeber nicht vorgeschriebene rechtsstaatliche Verbesserung dar; einer willkürlichen Bemessung der Dauer der Einzelhaft wird damit vorgebeugt. Dass für den Vollzug von Art. 37 Ziff. 3 StGB auf jeden Fall noch Vorschriften in einem formellen Gesetz über die Dauer der Einzelhaft erforderlich seien, wie der Beschwerdeführer annimmt, lässt sich weder aus allgemeinen Prinzipien noch aus irgendeiner konkreten Norm ableiten. - Nachdem das StGB die Anstaltsleitung für zuständig erklärt, Rückversetzungen in die Einzelhaft anzuordnen, kann die dem Bundesgesetz entsprechende Ausführungsvorschrift des Kantons Zürich nicht als Verstoss gegen das Prinzip der Gewaltentrennung beanstandet werden. Bei der Regelung der Haftstrafe (Art. 39 StGB) wird die Einzelhaft nicht erwähnt. Daraus ist nicht der Schluss zu

ziehen, im Haftvollzug sei Einzelhaft als erste Stufe nicht zulässig; naheliegender ist die Vermutung, dass der Gesetzgeber mit Rücksicht auf die räumlichen Verhältnisse in den Haftanstalten

stillschweigend davon ausging, diese kurzen Freiheitsstrafen würden in der Regel als Einzelhaft vollzogen. - § 64 Vo, der die in Art. 37 StGB für längere Freiheitsstrafen vorgesehene Ordnung grundsätzlich auch auf den Vollzug der Haftstrafen anwendet, ist auf jeden Fall nicht bundesrechtswidrig und verstösst gegen keine Verfassungsnorm. 20) Gemäss § 65 Vo hat der eine Haftstrafe verbüssende Gefangene sich beim Strafantritt zu entscheiden, ob er zugewiesene Arbeit verrichten oder gemäss Art. 39 Ziff. 3 StGB sich selbst angemessene Arbeit beschaffen will. Im Ausschluss der Möglichkeit, nachträglich von der zugewiesenen Arbeit auf Selbstbeschäftigung zu wechseln, sieht der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts, gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit und das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung. Art. 39 Ziff. 3 StGB enthält zwar keine ausdrückliche Bestimmung darüber, ob der Haftgefangene im Laufe des höchstens drei Monate dauernden Strafvollzuges von der zugewiesenen Arbeit auf Selbstbeschäftigung wechseln kann; aus dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich aber auch nicht entnehmen, dem Gefangenen müsse jederzeit der Wechsel der Beschäftigungsart gestattet sein. § 65 Vo verletzt daher Art. 39 Ziff. 3 StGB nicht. Die Pflicht, sich bei Strafantritt für die eine oder andere Art der Beschäftigung zu entscheiden, bildet keine unverhältnismässige Einschränkung der persönlichen Freiheit: Der vor dem Antritt der Haftstrafe Stehende kann sich rechtzeitig über die Art der zugewiesenen Arbeit erkundigen und die Möglichkeiten der Selbstbeschäftigung abklären. Dass es zu unliebsamen Störungen des Arbeitsbetriebes im Gefängnis führen würde, wenn jeder Haftgefangene im Laufe des Vollzuges nachträglich - eventuell nach Differenzen mit dem Vorgesetzten - sich selber Arbeit beschaffen könnte, ist glaubhaft. Es besteht ein erhebliches, durch den Strafzweck und die Gefängnisordnung begründetes Interesse, ständige Diskussionen darüber, ob ein Gefangener zugewiesene Arbeit annimmt oder sich selber Arbeit beschafft, auszuschliessen. § 65 Vo erlaubt eine verfassungskonforme Praxis. Immerhin ist hier hervorzuheben, dass der Haftgefangene rechtzeitig auf die Möglichkeit der Selbstbeschäftigung aufmerksam zu machen ist (z.B. bei der Aufforderung zum Strafantritt). Art. 39 Ziff. 3 StGB darf nicht dadurch praktisch bedeutungslos gemacht werden, dass die

Betroffenen erst beim oder nach dem Strafantritt von dieser Möglichkeit erfahren und dann gar nicht mehr in der Lage sind, im Sinne von § 65 Vo rechtzeitig die Selbstbeschäftigung zu verlangen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.