

BGE 135 I 6

Bundesgericht (BGE), 2008-12-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_135 I 6](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_135_I_6)

FR: ATF 135 I 6

IT: DTF 135 I 6

Regeste

Regeste Art. 29a BV, Art. 80 Abs. 1 und 2 sowie Art. 130 Abs. 1 und 4 BGG, § 5 VO BGG/ZH; Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich als letzte kantonale Rechtsmittelinstanz in Straf- und Massnahmenvollzugsstreitigkeiten. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ist gestützt auf § 5 der Verordnung des Regierungsrats über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgerichtsgesetz (VO BGG/ZH; in Kraft seit 1. Januar 2007) in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. g und Abs. 2 VRG und Art. 80 Abs. 2 BGG sowie Art. 130 Abs. 1 und 4 BGG letzte kantonale Rechtsmittelinstanz in Straf- und Massnahmenvollzugsstreitigkeiten. Es sind keine triftigen Gründe ersichtlich, weshalb die Regelung des Rechtswegs gemäss § 5 VO BGG/ZH während der in Art. 130 Abs. 1 BGG gewährten Übergangsfrist noch keine Geltung beanspruchen sollte. Indem das kantonale Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit (derzeit) im angefochtenen Nichteintretensentscheid verneint, verletzt es sowohl Verfassungs- als auch Gesetzesrecht des Bundes (Bestätigung von BGE 134 I 199; E. 2).

Erwägungen

E. 2

Das Verwaltungsgericht ist auf die bei ihm eingereichte Beschwerde gegen den Rekursentscheid der JD nicht eingetreten, weil es sich derzeit nicht als zuständig erachtet. Dagegen gelangt die Beschwerdeführerin an das Bundesgericht. Sie rügt, der angefochtene Nichteintretensentscheid verletze das Verbot der formellen Rechtsverweigerung und sei überspitzt formalistisch. Die durch die angerufene Instanz angenommene vorläufige Unzuständigkeit torpediere die Rechtsweggarantie im kantonalen Verfahren und erfolge zum blossen Selbstzweck, nämlich der Verringerung der Arbeitslast. Im Übrigen unterlaufe die Auffassung des Verwaltungsgerichts auch das BGG.

E. 2.1

Eine formelle Rechtsverweigerung liegt nach der Praxis des Bundesgerichts vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber befinden müsste (vgl. BGE 117 Ia 116 E. 3a). Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung ist gegeben, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und damit dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 132 I 249 E. 5; BGE 130 V 177 E. 5.4.1). Ob eine solche Rechtsverweigerung vorliegt, prüft das Bundesgericht frei (BGE 128 II 139 E. 2a; BGE 127 I 31 E. 2a/bb; BGE 125 I 166 E. 3a). Die Auslegung und Anwendung des einschlägigen kantonalen Rechts untersucht es hingegen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 131 I 217 E. 2.1, BGE 131 I 467 E. 3.1). BGE 135 I 6 S. 10

E. 2.2

Gemäss Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Diese Bestimmung, die so genannte Rechtsweggarantie, ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten (AS 2006 1059 und 1243). Sie wird in strafrechtlichen Angelegenheiten durch Art. 80 Abs. 2 BGG konkretisiert. Danach setzen die Kantone als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte ein. Zur Anpassung ihrer Gesetzgebung werden den Kantonen allerdings Fristen eingeräumt. Sie sind nach Art. 130 Abs. 1 BGG (für Angelegenheiten in Strafsachen) verpflichtet, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens einer schweizerischen Strafprozessordnung die erforderlichen Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen in Strafsachen im Sinne von Art. 80 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 3 BGG zu erlassen. Ist sechs Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes noch keine schweizerische Strafprozessordnung in Kraft, so legt der Bundesrat die Frist zum Erlass der Ausführungsbestimmungen fest. § 43 Abs. 1 lit. g des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) schliesst die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht gegen Anordnungen betreffend den Vollzug von Strafen und Massnahmen grundsätzlich aus. § 43 Abs. 2 VRG sieht jedoch vor, dass die Beschwerde an das Verwaltungsgericht auch in den Fällen von Abs. 1 gegeben ist, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offensteht oder wenn es sich um eine Angelegenheit gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK handelt. Mit dem Inkrafttreten des BGG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht abgeschafft. An ihre Stelle tritt grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG), bei Entscheiden über den Vollzug von Strafen und Massnahmen die Beschwerde in Strafsachen (Art. 78 ff. BGG). Nach § 5 der Verordnung des Regierungsrats vom 29. November 2006 über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgerichtsgesetz (VO BGG/ZH; OS 61 480) ist unter Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht denn auch die "ordentliche Beschwerde an das Bundesgericht" zu verstehen. Gemeint sind damit die ordentlichen Rechtsmittel ans Bundesgericht und nicht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG (vgl. Erläuterungen des Zürcher Regierungsrats zur VO BGG/ZH, Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 49 vom 8. Dezember 2006 1676 ff., 1680 und 1685). Die VO BGG/ZH trat gleichzeitig wie das Bundesgerichtsgesetz am 1. Januar 2007 in Kraft. BGE 135 I 6 S. 11

E. 2.3

Im angefochtenen Entscheid erklärt sich das angerufene Verwaltungsgericht vor dem Hintergrund der genannten Rechtsgrundlagen zur Behandlung der vorliegenden Beschwerdesache als derzeit sachlich unzuständig. Es bringt dabei im Wesentlichen zum Ausdruck, dass die genannte regierungsrätliche Verordnung, insbesondere § 5 VO BGG/ZH, nicht die Zulässigkeit der Beschwerde u.a. gegen Rekursentscheide der JD in Straf- und Massnahmenvollzugssachen bei ihm begründe, sondern lediglich der Klarstellung diene, dass das kantonale Verwaltungsgericht nach Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 in denjenigen Fällen zuständig bleibe, in welchen früher bereits die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 43 Abs. 2 VRG offen gestanden habe und neu eine ordentliche Beschwerde an dieses im Sinne von Art. 72 ff. BGG gegeben sei, unabhängig davon, ob die im Streite stehenden (vollzugsrechtlichen) Belange neu nunmehr bundesrechtlich geregelt würden oder nicht. Ein übergangsrechtliches Nichteintreten habe mithin keinen Abbau des gerichtlichen

Rechtsschutzes zur Folge, sondern hindere vorläufig bloss dessen Ausbau. Selbst wenn die regierungsrätliche Verordnung indes bezwecken sollte, eine neue Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu begründen, müsste ihr wenigstens vorderhand in gleichem Masse die Anwendung versagt bleiben, zumal es einstweilen an der Notwendigkeit im Sinne von Art. 130 Abs. 4 BGG fehle, die bundesrechtliche Anpassungsfrist mit einem nicht referendumpflichtigen Erlass zu wahren.

E. 2.4

Diese Erwägungen des Verwaltungsgerichts, mit denen es seine sachliche Zuständigkeit (derzeit) verneint, können nicht geteilt werden. Sie stehen im Widerspruch mit dem klaren Wortlaut der regierungsrätlichen Verordnung, namentlich mit § 5 VO BGG/ZH, und mit der im Bundesgerichtsgesetz statuierten Regelung zu den kantonalen Ausführungsbestimmungen gemäss Art. 130 Abs. 1 und 4 BGG. Im Einzelnen ist Folgendes auszuführen: In der Sache geht es vorliegend um eine Anordnung betreffend den Massnahmenvollzug, welche nach den Vorschriften des Bundesgerichtsgesetzes der Beschwerde in Strafsachen an das Bundesgericht unterliegt (Art. 78 Abs. 2 lit. b BGG). Wie erwähnt, ist gemäss § 5 VO BGG/ZH unter der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht die ordentliche Beschwerde an das Bundesgericht zu verstehen. Vorbehalte in Bezug auf die früher nicht der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterworfenen BGE 135 I 6 S. 12 kantonalen Rechtsmittelentscheide wurden nicht angebracht. Damit enthält das kantonale Recht in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. g und Abs. 2 VRG eine Regelung, die den Rechtsweg in Straf- und Massnahmenvollzugsstreitigkeiten an das kantonale Verwaltungsgericht vorsieht. Dieses ist als einzige richterliche Behörde zur freien Sachverhaltsprüfung und zur Rechtsanwendung von Amtes wegen sowie zur Wahrung der Einheit des Verfahrens verpflichtet (Art. 110 f. BGG). Dass und inwieweit § 5 VO BGG/ZH als kantonale Zuständigkeits- und Rechtsmittelregelung gegen höherrangiges Recht verstossen könnte, ist dabei nicht ersichtlich, stützt sich besagte Bestimmung doch gerade auf die dem Regierungsrat in Art. 130 Abs. 4 BGG in Verbindung mit Art. 67 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) eingeräumte Befugnis, Ausführungsbestimmungen in die Form nicht referendumpflichtiger Erlasse zu kleiden, soweit dies zur Einhaltung der Übergangsfrist nötig ist. Dass diese bundesrechtliche Ermächtigung erst auf den Fristablauf hin eine entsprechende Kompetenz des Regierungsrats begründen würde, trifft entgegen der im angefochtenen Entscheid vertretenen Auffassung nicht zu. Art. 130 Abs. 4 BGG schliesst nämlich nicht aus, dass die nach dem Bundesrecht erforderlichen Anpassungen bereits vor Ablauf der Übergangsfrist vorgenommen werden. Ein solches Vorgehen kann sich aufdrängen, wenn bereits frühzeitig absehbar ist, dass die Übergangsfrist für die notwendigen Anpassungen im ordentlichen kantonalen Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichen wird, oder wenn aufgrund des Rechtswechsels vom bisherigen Bundesrechtspflegegesetz (OG) zum geltenden BGG ein unverzüglicher Handlungsbedarf besteht. Das ist vorliegend der Fall. Der Regierungsrat musste sofort handeln, weil die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gemäss § 43 Abs. 2 VRG mit der Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (vgl. Art. 98a OG) umschrieben wurde, ein Rechtsmittel, das es seit Inkrafttreten des BGG nicht mehr gibt und dessen Geltungsbereich ein anderer ist als derjenige der neuen Einheitsbeschwerde, namentlich was das bisherige Erfordernis der Verfügungsgrundlage im öffentlichen Recht des Bundes im Sinne von Art. 5 VwVG (SR 172.021) anbelangt. Dass der Regierungsrat die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts insofern erweiterte, ist deshalb nicht zu

beanstanden, weil nur auf diese Weise eine klare, mit übergeordnetem Recht im Einklang BGE 135 I 6 S. 13 stehende Zuständigkeitsordnung sichergestellt werden konnte. Triftige Gründe dafür, weshalb die Regelung des Rechtswegs gemäss § 5 VO BGG/ZH während der in Art. 130 Abs. 1 BGG gewährten Übergangsfrist (noch) keine Geltung beanspruchen können sollte, lassen sich dem angefochtenen Entscheid nicht entnehmen und sind im Übrigen auch nicht erkennbar. Denn während der Übergangsfrist darf die bisherige gerichtliche Zuständigkeitsordnung jedenfalls nicht eingeschränkt werden, so dass die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts wenigstens weiterhin gegeben sein müsste, soweit sich die angefochtene Verfügung auf Bundesverwaltungsrecht stützt bzw. stützen sollte. Das allerdings zwingt angesichts der neu ins Schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommenen Bestimmungen zum Sanktionenvollzug (vgl. Art. 74-92 StGB) zu Abgrenzungen, die bisher nicht erforderlich waren und die im Lichte des BGG, das nicht mehr auf die bundesrechtliche Verfügungsgrundlage als Anknüpfungskriterium abstellt, unnötig kompliziert wären. Würde im Übrigen die Auffassung des Zürcher Verwaltungsgerichts akzeptiert, führte dies im Ergebnis dazu, dass der Sachverhalt durch keine Gerichtsinstanz frei überprüft würde, was - soweit die Anwendung von Bundesrecht in Frage steht - hinter den Stand des gerichtlichen Rechtsschutzes gemäss OG zurückfiel (vgl. zum Ganzen für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten BGE 134 I 199 und Urteil 1C_183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 1 betreffend die Stimmrechtssache Instandsetzung Hardbrücke).

E. 2.5

Zusammenfassend ergibt sich, dass das kantonale Verwaltungsgericht zur Verneinung seiner Zuständigkeit vom klaren Wortlaut der regierungsrätlichen Verordnung und vom Sinn der Übergangsregelung gemäss Art. 130 Abs. 1 und 4 BGG abweicht, ohne hierfür triftige Gründe zu nennen. Der angefochtene Nichteintretensentscheid hält damit weder vor Verfassungs- noch vor Gesetzesrecht des Bundes stand. Daran ändert im Übrigen auch nichts, dass die Strafrechtliche Abteilung des Bundesgerichts bisher auf Beschwerden gegen Rekursentscheide der JD in Massnahmen- und Strafvollzugsstreitigkeiten eingetreten ist und diese behandelt hat. Das war zutreffend, weil sich das Verwaltungsgericht selber nicht als zuständig erachtete. Ob es dies allerdings zu Recht tat, war in diesen Fällen nicht zu prüfen. Vorliegend verhält es sich aber anders, weil ein entsprechender Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts vor Bundesgericht angefochten ist.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.