

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00457 vom 24. März 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-03-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00457

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00457 du 24 mars 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00457 del 24 marzo 2004

Regeste

Besuchsregelung | Die Kontingentierung der Besucherzahl und die Beschränkung der Besuche an Wochenenden gemäss Hausordnung der Strafanstalt Pöschwies sind rechtmässig. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, weil die Besuchsregelung im Strafvollzug sich auf Bundesrecht stützt (E. 1). Grundsätze der Regelung der Haftbedingungen; Darstellung der konkreten rechtlichen Regelung (E. 2.1+2). Die Besuchsregelung wird durch das Interesse an einem ordnungsgemässen Anstaltsbetrieb gerechtfertigt, besonders auch, da sie im Einzelfall Ausnahmen vorsieht (E. 2.3+4). Kostentragung durch die Gerichtskasse aus Billigkeitsgründen (E. 3). Verweigerung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung mangels schwerwiegender Betroffenheit bzw. besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten (E. 4). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Gemäss § 43 Abs. 1 lit. g VRG ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Anordnungen betreffend den Vollzug von Strafen und Massnahmen zwar grundsätzlich ausgeschlossen. Sie ist jedoch unter anderem zulässig, wenn gegen solche Anordnungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht (§ 43 Abs. 2 VRG). Dies trifft für Entscheide über den Besucherverkehr während des Vollzugs zu (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 43 N. 24; BGr, 21. August 2000, 1P.481/2000, E. 1a/aa, www.bger.ch). Bezüglich des Empfangs von Besuchen und Briefverkehrs wurde nämlich durch den Bundesrat in Art. 5 der Verordnung (1) zum Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 13. November 1973 (VStGB 1) eine materielle Basisregelung 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). Auch wenn die kantonale Justizvollzugsverordnung vom 24. Oktober 2001 (JV) und die sich darauf stützende Hausordnung der Strafanstalt Pöschwies vom 6. Dezember 2002 (Hausordnung) die bundesrätliche Verordnung nicht (direkt) erwähnen, vollziehen die aufgeführten kantonalen Regelungen Bundesrecht und stellen daher unselbständige kantonale Vollzugsgesetzgebungen dar (BGE 118 Ib 130). Demnach ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in vorliegender Sache gegeben und auf die Beschwerde einzutreten. Nach § 38 Abs. 2 lit. b VRG fällt die Beurteilung der Beschwerde gegen den

Rekursentscheid der Direktion der Justiz und des Innern in die einzelrichterliche Kompetenz.

E. 2.1

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können – falls die Haftvoraussetzungen in einem formellen Gesetz ausreichend konkretisiert sind – die Haftbedingungen auf Verordnungsstufe in einem materiellen Gesetz (Gefängnisreglement, Hausordnung) geregelt werden. Um einen ausreichenden Schutz gegen willkürliche und verfassungswidrige Haftbedingungen zu gewährleisten, hat ein Gefängnisreglement allerdings ein Mindestmass an Klarheit und Regelungsdichte aufzuweisen (BGE 123 I 221 E. 4a mit Hinweisen). Die Beschränkung der Freiheitsrechte von Gefangenen darf nicht über das hinausgehen, was zur Gewährleistung des Haftzweckes und zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebes erforderlich ist (BGE 123 I 221 E. 4c mit Hinweisen, 117 Ia 465 E. 2a; vgl. auch BGE 106 Ia 136 E. 3b). Die aus dem Haftregime resultierenden Freiheitsbeschränkungen müssen auch mit den Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar sein. Diese gewährleistet indessen im Bereich der Haftbedingungen keine über die verfassungsmässigen Grundrechtsgarantien hinausgehenden Rechte (BGE 123 I 221 E. 4e). Im Weiteren ist festzuhalten, dass die vom Ministerkomitee des Europarates in der Empfehlung R (87) 3 vom 12. Februar 1987 erlassenen allgemeinen Europäischen Haft- und Strafvollzugsgrundsätze (<https://wcm.coe.int>) den Charakter von Richtlinien und Empfehlungen für einen zweckmässigen Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen haben. Sie sind nach der Praxis des Bundesgerichtes aber nicht in der Weise völkerrechtlich verbindlich, dass die Missachtung der Mindestgrundsätze für sich allein als Verstoss gegen verfassungsmässige Rechte oder wegen Verletzung eines Staatsvertrages gerügt werden könnte, und sie begründen insofern keine subjektiven Rechte und Pflichten. Da in den Mindestgrundsätzen aber die gemeinsame Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten des Europarates zum Ausdruck kommt, werden sie vom Bundesgericht bei der Konkretisierung der Grundrechtsgewährleistung der Bundesverfassung sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention gleichwohl berücksichtigt (BGE 122 I 222 E. 2a/aa, 118 Ia 64 E. 2a mit Hinweisen; vgl. dazu auch Heinz Müller-Dietz, Menschenrechte und Strafvollzug, in: Heike Jung/Heinz Müller-Dietz, Langer Freiheitsentzug – wie lange noch?, Schriftenreihe der Deutschen Bewährungshilfe, Godesberg 1994, www.jura.uni-sb.de [Saarbrücker Bibliothek]). Der Schutzbereich der einzelnen Freiheitsrechte samt ihren Ausprägungen sowie die Grenzen der Zulässigkeit von Eingriffen sind im Einzelfall angesichts von Art und Intensität der Beeinträchtigung zu bestimmen (BGE 123 I 221 E. 4e mit Hinweis). Die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention lassen im Rahmen der Verhältnismässigkeit Einschränkungen in die Grundrechte insbesondere im Interesse der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung zu. Zur "Ordnung" im erwähnten Sinn gehört auch die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen und ungestörten Gefängnisbetriebs. Das öffentliche Interesse an der Einschränkung ist den tangierten privaten Interessen entgegenzustellen. Für alle Gefangenenkategorien gilt, dass Besuche einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Im Interesse der Sicherheit des Gefängnisses und der Nichtgefährdung des Haftzweckes muss insbesondere eine Besuchsbewilligung erteilt werden (vgl. § 100 JVV, § 47 f. Hausordnung), alle Besuche müssen in der Regel überwacht, notfalls müssen die Gespräche auf Tonband aufgenommen oder es muss eine Kleider- und Effektendurchsuchung vollzogen werden (vgl. §§ 99 Abs. 4 und 101 JVV, Art. 5 Abs. 3 VStGB 1), unter Umständen sind weitere

Sicherheitsmassnahmen erforderlich. Es liegt im öffentlichen Interesse, den personellen und zeitlichen Aufwand im Verwaltungsbetrieb von Gefängnissen nach Möglichkeit auf ein vertretbares Mass zu beschränken, solange die daraus resultierenden Eingriffe verhältnismässig bleiben (BGE 118 Ia 64 E. 3n/aa-bb S. 85). Zwar kommt dem Verwaltungsgericht bezüglich der Frage der Verfassungsmässigkeit der in der Justizvollzugsverordnung bzw. Hausordnung enthaltenen Besuchsregelungen keine abstrakte Normenkontrolle zu, wie sie dem Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde zustünde (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 8, § 50 N. 115). Ist aber wie vorliegend die Ausgestaltung einer konkreten Besuchsregelung Streitgegenstand, so steht dem Verwaltungsgericht die akzessorische Normenkontrolle bezüglich der zugrundeliegenden Gesetzeserlasse zu (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 117 ff., vgl. auch RB 1996 Nr. 29). Im Folgenden ist daher auch in Beachtung dieses Gesichtspunktes zu prüfen, ob die für den Beschwerdeführer geltende Besuchsregelung die Garantien der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention einhält.

E. 2.2

Gemäss § 99 Abs. 1 Satz 1 JVV können verurteilte Personen während mindestens einer Stunde pro Woche besucht werden. Zur Unterstützung der Resozialisierung oder der erzieherischen Entwicklung der verurteilten Person können zusätzliche Besuche gestattet werden (§ 99 Abs. 2 JVV). Wenn der verurteilten Person keine Urlaube gewährt werden können und die erforderlichen personellen und räumlichen Voraussetzungen gegeben sind, können Ehe- und Lebenspartnerinnen oder -partner sowie Kinder für längere Besuche zugelassen werden (§ 99 Abs. 3 JVV). § 46 Abs. 1 der Hausordnung sieht vor, dass die Gefangenen in der Regel einen Besuch pro Woche empfangen dürfen. Besuche von Vormundspersonen oder Anwälten bzw. Anwältinnen sowie Sozialarbeitenden werden nicht angerechnet (§ 46 Abs. 2 Hausordnung). Die Personenzahl pro Besuch wird von der Anstaltsdirektion festgelegt. Mehr als jeweils vier Personen werden nicht zugelassen (§ 46 Abs. 3 Hausordnung). Zum Besuch eines Gefangenen werden zwölf von diesem bezeichnete Personen zugelassen, bei denen es sich nicht um solche handeln darf, die gemäss § 100 JVV vom Besuch ausgeschlossen sind (§ 47 Abs. 1 Hausordnung). Amtliche Besuchende (Rechtsvertretende etc.) sind von der Limitierung ausgenommen. Der Gefangene kann die Liste der Besuchenden einmal pro Jahr ändern oder neu festlegen. Beim Vorliegen wichtiger Gründe lässt die Anstaltsdirektion Änderungen der Besucherliste vor Ablauf eines Jahres zu oder gestattet Besuche nicht aufgeführter Personen (§ 47 Abs. 2 Hausordnung). Besuchsgesuche sind zwei Wochen vor dem gewünschten Datum von der Besuchsperson oder vom Gefangenen schriftlich an den Besuchspavillon zu richten (§ 48 Satz 1 Hausordnung). Die reguläre Besuchsdauer beträgt eine Stunde und kann im Einzelfall verlängert werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen (§ 49 Hausordnung). Der Beschwerdeführer beanstandet nicht die Besuchszeit von einer Stunde pro Woche bzw. sieben Stunden pro Monat nach acht Jahren ununterbrochener Haft ohne Vollzugslockerung. Auch hat er nichts gegen die Beschränkung der Besucherzahl pro Besuch einzuwenden. Hingegen stellt er sich gegen die Besucherbeschränkung auf nur zwölf Personen pro Jahr sowie die Unmöglichkeit der Abänderung der Besucherliste während eines Jahres nach der letzten Änderung. Seiner Ansicht nach ist es nicht einsichtig, inwiefern die zur Diskussion stehenden Einschränkungen für die Aufrechterhaltung eines geordneten Anstaltsbetriebes nötig sein sollen. Weil auch ehemals zugelassene Besuchende bei erneuter Aufnahme in den Besucherkreis wieder überprüft würden, entstünde heute gar mehr Arbeit als nach einer allfälligen Abschaffung der genannten Regelungen. Unnötige

Änderungen in der Liste würden in Zukunft sogar entfallen. Mehr als die einem Gefangenen insgesamt zustehende Besuchszeit könne ohnehin nicht bezogen werden. Die Gesamtzahl der Gefangenen sei somit als Gegenargument nicht massgebend. Der Beschwerdeführer stellt sich auch gegen die Einschränkung der am Wochenende erlaubten Besuche auf nur zwei Stunden pro Monat. Die Vorinstanz stellte sich auf den Standpunkt, weder gestützt auf Ziff. 43.1 der Empfehlung R (87) 3 des Ministerkomitees des Europarates noch nach Art. 5 VStGB 1 gebe es einen Anspruch der Strafgefangenen auf eine unbeschränkte Anzahl von Besuchen; vielmehr dürften diese aus den genannten Gründen eingeschränkt werden. Die Besuchsregelung der kantonalen Strafanstalt Pöschwies sei zusammen mit den den Insassen offen stehenden Möglichkeiten des Brief- und Telefonverkehrs geeignet, die Aufrechterhaltung oder die Neuanknüpfung von Kontakten mit Angehörigen und weiteren Personen ausserhalb der Strafanstalt in ausreichendem Ausmass zu ermöglichen. Dabei widerspreche weder die Beschränkung der Besuchszeit noch die Beschränkung der Besucherzahl der Zielsetzung von Art. 8 EMRK. In der Strafanstalt Pöschwies seien rund 350 Gefangene untergebracht. Selbst wenn bei weitem nicht alle von ihnen von zwölf Personen besucht würden, belege allein schon diese Zahl, dass die Ausweitung des Besucherkreises – die im angeführten Sinn allen Insassen zuzugestehen wäre – zu einem übermässigen und nicht mehr vertretbaren Verwaltungsaufwand führen würde. Auch die Beschränkung, dass die monatlichen Besuchsstunden lediglich zur Hälfte am Wochenende bezogen werden dürften, sei aufgrund der vorhandenen Besuchsräumlichkeiten und der am Samstag und Sonntag tagsüber zur Verfügung stehenden Zeit sowie im Hinblick auf die erforderliche Gleichbehandlung gerechtfertigt.

E. 2.3

Die in der Erwägung 2.2 Absatz 1 wiedergegebenen Bestimmungen der Justizvollzugsverordnung sowie der Hausordnung bezüglich der Regelung von Besuchen erlauben eine verfassungsmässige und der Europäischen Menschenrechtskonvention genügende Auslegung und sind daher nicht zu beanstanden (namentlich geht es um die Frage der Verletzung der in den Art. 9, 10, 13 und 14 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 sowie Art. 3 und 8 EMRK garantierten Grundrechte). Die genannten Regelungen sind für die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebes und zur Beschränkung des Verwaltungsaufwandes auf ein vernünftiges Mass erforderlich; sie tragen gleichzeitig den Grundrechten der Gefangenen gebührend Rechnung (vgl. BGE 118 Ia 64 E. 3n/bb). Insbesondere erlauben sie auch beim Vorliegen spezieller Umstände im Einzelfall eine flexiblere Handhabung (§ 99 Abs. 2 und 3 JVV, § 47 Abs. 2 und § 49 Hausordnung; vgl. zum Ganzen BGE 123 I 221 E. 4c, 122 I 222 E. 2a/aa, 106 Ia 136 E. 7a). Auch Ziff. 43 der Empfehlung R (87) 3 des Ministerkomitees des Europarates sieht für den Besuchsverkehr den Vorbehalt der Erfordernisse der Haft sowie von Sicherheit und Ordnung vor (vgl. BGE 118 Ia 64 E. 3o; Müller-Dietz, Ziff. 3, 4 und 6). Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers würde der administrative Aufwand in einem Anstaltsbetrieb der vorliegenden Grösse bei der Zulassung einer unbeschränkten Anzahl von Besuchenden in unverhältnismässiger Weise erhöht. Daran änderte auch die mit der Limitierung der Besuchszeit einhergehende Beschränkung der Personenzahl nichts. Eine Regelung, wie sie vom Beschwerdeführer beantragt wird, liefe auch Sicherheit und Ordnung zuwider, könnten doch die erforderlichen Bewilligungen, welche auch bei unbescholtenen Besuchenden erteilt werden müssen, kaum mehr bewältigt werden. Das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebes im erwähnten Sinn überwiegt gegenüber den privaten

Interessen des Beschwerdeführers. Ausserdem ermöglicht eine Besucherzahl von zwölf Personen nebst dem Brief- und Telefonverkehr in gebührender Weise den sozialen Kontakt zur Aussenwelt. Soweit der Beschwerdeführer beantragt, es seien Angehörige und gute Bekannte, gegen welche polizeilich nichts einzuwenden sei, ohne Einschränkung zum Besuch zuzulassen, ist die Beschwerde daher abzuweisen. Es bleibt dem Beschwerdeführer unbenommen, in begründeten Fällen im Sinn von § 47 Abs. 2 Satz 2 der Hausordnung bei der Anstaltsdirektion Änderungen der Besucherliste schon vor Ablauf eines Jahres zu beantragen oder um die Gestattung von Besuchen nicht aufgeführter Personen zu ersuchen. Vorliegend hat der Beschwerdeführer aber gerade nicht um solche Ausnahmegewilligungen, sondern um die unbeschränkte Zulassung von Besuchenden ersucht. Daher kann auch nicht weiter darauf eingegangen zu werden, ob bezüglich des Onkels des Beschwerdeführers, B, die Voraussetzungen für eine Ausnahme im erwähnten Sinn gegeben gewesen wären.

E. 2.4

Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer die praktizierte Regelung, wonach normalerweise monatlich nicht mehr als zwei Besuchsstunden auf das Wochenende verlegt werden dürften. Er macht geltend, es dürfe nicht zulasten eines Insassen gehen, wenn ein angeblich zu kleiner Besuchsraum gebaut worden sei. In seinem Rekurs vom 27. August 2003 an die Vorinstanz hatte der Beschwerdeführer noch ausgeführt, gerade anfangs des Monats habe dies beispielsweise seine Schwester betroffen. Der auf einen Sonntag eingegebene Termin sei auf den Montag verschoben worden. Die Vorinstanz hielt fest, die vorhandenen Besuchsräumlichkeiten und die am Samstag und Sonntag tagsüber zur Verfügung stehende Zeit liessen nur eine beschränkte Zahl von Besuchenden zu und nur eine Regelung der angeführten Art könne im Hinblick auf die erforderliche Gleichbehandlung sicherstellen, dass alle Insassen, die dies wünschten, zumindest einen Teil ihrer Besuche am Wochenende empfangen könnten. Das Gebot der Gleichbehandlung unter den Insassen sowie die Vermeidung eines unvernünftig grossen Verwaltungsaufwandes sowohl in personeller als auch räumlicher Hinsicht bringen es mit sich, dass nicht sämtliche Besuche eines Insassen auf das Wochenende verlegt werden können. Die Praxis, wonach normalerweise monatlich zwei Besuchsstunden auf das Wochenende verlegt werden können, trägt den genannten Überlegungen sowie den privaten Interessen der Insassen genügend Rechnung und läuft auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zuwider. Das Bundesgericht hat festgehalten, eine Regelung, welche Besuche nur an Werktagen gestatte, sei nicht haltbar (BGE 106 Ia 277 E. 9b+c). Gerade dies ist aber vorliegend nicht der Fall. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 3

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten praxisgemäss dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Vorliegend rechtfertigt es sich jedoch aus Billigkeitsgründen, die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 27). Dem Beschwerdeführer kann nicht verargt werden, dass er nach mehrjährigem ununterbrochenem Strafvollzug die Rechtmässigkeit der aktuellen Besuchsregelung geklärt haben wollte. Insoweit wird sein Begehren um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos.

E. 4

Der Beschwerdeführer beantragt auch die Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung. Seine Beschwerde erscheint jedoch aus den dargelegten Gründen als aussichtslos, weshalb das Begehren abzuweisen ist. Im Zusammenhang mit dem Begehren um Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung ist der Vollständigkeit halber noch festzuhalten, dass die Gewährung der nachgesuchten Rechtsverteidigung gemäss § 16 Abs. 2 VRG davon abhängig ist, dass sie sich als sachlich notwendig erweist. Hierbei ist auf die konkreten Umstände des Einzelfalles und die Eigenheiten des fraglichen Verfahrens abzustellen. Notwendigkeit ist zu bejahen, sobald die Interessen des Gesuchstellers in schwer wiegender Weise betroffen sind und das Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erfordern (Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 41 mit Hinweisen; BGE 128 I 225 E. 2.5.2). Die vorliegend zur Beurteilung stehenden Beschränkungen der Besucherzahl sowie der Besuchszeiten greifen nicht derart schwer in die Rechtsposition des Beschwerdeführers ein, dass sie per se die Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung gebieten würden (vgl. BGE 128 I 225 E. 2.4). Daher müssten zur relativen Schwere des Eingriffs besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Beschwerdeführer – auf sich allein gestellt – nicht gewachsen wäre. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren bestehen aber keine besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten, welchen der Beschwerdeführer nicht gewachsen wäre, was sich allein schon aus seiner Beschwerdeschrift ergibt. Aus diesen Überlegungen kann das Gesuch um Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung nicht gutgeheissen werden.

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