

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00441 vom 11. November 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-11-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00441](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00441)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00441 du 11 novembre 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00441 del 11 novembre 2020

## Regeste

Besuchsrecht | Besuchsrecht; Rechtzeitigkeit der Beschwerde; Verwaltungsverordnungen. Eintretens- und prozessuale Fragen sowie Streitgegenstand; keine Durchführung einer öffentlichen, mündlichen Verhandlung (E. 1). Fragen des rechtlichen Gehörs (E. 2). Die Verordnung über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus bezieht sich nur auf gesetzliche oder von den Behörden oder Gerichten angeordnete Fristen, die über die Ostertage stillstehen. Da für die Rekursfrist kein Fristenstillstand gilt, erfolgte auch keine Verlängerung des Fristenstillstands durch die vorgenannte COVID-19-Verordnung (E. 3.2.1). Der Rekurs erfolgte verspätet (E. 3.2.2). Der Beschwerdeführer gelangte zuerst wissentlich an die unzuständige Behörde, weshalb seine erste Eingabe nicht fristwährend erfolgte (E. 3.2.3). Verwaltungsverordnungen können in der Regel selber nicht unmittelbar angefochten werden, ausser sie entfalten Aussenwirkung und den betroffenen Privaten ist es nicht möglich und zumutbar, eine in Anwendung der Verwaltungsverordnung ergangene Verfügung anzufechten (E. 3.3.1). Die Anordnungen des Amtsleiters zur Einschränkung des Besuchsrechts können nur als Dienstanweisungen verstanden werden (E. 3.3.3). Eine Verfügung kann erlangt werden (E. 3.3.4). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2020.00441 Urteil der Einzelrichterin vom 11. November 2020 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Nicole Bürgin. In Sachen A , Beschwerdeführer, gegen Justizvollzug und Wiedereingliederung, Rechtsdienst der Amtsleitung, Beschwerdegegner, betreffend Besuchsrecht, hat sich ergeben: I. A. Vor seiner Verlegung in die Strafanstalt B am 15. Juli 2020 befand sich A zur Verbüssung einer Freiheitsstrafe in der Justizvollzugsanstalt (JVA) C. Aufgrund der besonderen Lage wurden in der Strafanstalt C Besuche von Angehörigen eingestellt sowie Urlaube und Ausgänge aufgeschoben. B. A gelangte daraufhin mit Schreiben vom 3., 5. sowie 9. März 2020 an die Direktion der JVA C und beantragte insbesondere, seinen Urlaub vom 7. März 2020 am 14. März 2020 wahrnehmen zu können. Mit Interner Mitteilung vom 11. März 2020 wurde dieses Begehren abgewiesen. C. Mit "Verfügungen" der Amtsleitung Justizvollzug und Wiedereingliederung vom 18. März bzw. 17. April 2020 wurden die Einschränkungen der Aussenkontakte von Inhaftierten verlängert und Urlaube und Ausgänge eingestellt bzw. zeitlich aufgeschoben. II. A. Gegen die Interne Mitteilung vom 11. März 2020 gelangte A am 18. März 2020 mit "Sprungbeschwerde" an das Verwaltungsgericht, welches mit Verfügung vom 31. März 2020 nicht darauf eintrat (VGr, 31. März 2020, VB.2020.00192). B. Daraufhin gelangte A mit Rekurs (datiert vom 18. März 2020) gegen die Interne

Mitteilung vom 11. März 2020 sowie gegen die Verfügungen vom 18. März 2020 und 17. April 2020 an die Direktion der Justiz- und des Innern. Diese trat auf die Rekurse am 15. Mai 2020 nicht ein und überwies die Rekursschrift zur Prüfung einer Aufsichtsbeschwerde an die JVA C. III. Hierauf erhob A am 21. Juni 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte – neben anderem – die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die umgehende nachträgliche Gewährung der Urlaubsstunden (die Besuchsstunden seien in Urlaubsstunden umzuwandeln). Zudem ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteidigung. Mit Präsidialverfügung vom 26. Juni 2020 setzte das Verwaltungsgericht dem Beschwerdeführer eine 10-tägige Frist an, um dem Verwaltungsgericht eine schriftliche Stellungnahme zur Frage der Rechtzeitigkeit der Beschwerde und allfällige Beweismittel hierzu einzureichen. Mit Präsidialverfügung vom 10. Juli 2020 stellte der Abteilungspräsident fest, dass die Beschwerde rechtzeitig erhoben wurde und wies das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren ab. Das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung beantragte am 16. Juli 2020 die Abweisung der Beschwerde. Die Direktion der Justiz und des Innern beantragte am 22. Juli 2020 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Die Einzelrichterin erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Beschwerden betreffend den Straf- und Massnahmenvollzug fallen in die einzelrichterliche Zuständigkeit, sofern nicht ein Fall von grundsätzlicher Bedeutung gegeben ist (§ 38b Abs. 1 lit. d Ziff. 2 und Abs. 2 VRG). Da diese Voraussetzung vorliegend nicht erfüllt ist, ist die Einzelrichterin zum Entscheid berufen.
- 1.2 Der Beschwerdeführer wurde in der Zwischenzeit von der JVA C in die Strafanstalt B verlegt. Da eine Rückversetzung des Beschwerdeführers in die JVA C indes nicht ausgeschlossen werden kann, ebenso wenig wie die erneute Anordnung der angefochtenen Weisung, ist vorliegend weiterhin von einem schutzwürdigen Interesse des Beschwerdeführers an einer materiellen Beurteilung der Beschwerde auszugehen und das Beschwerdeverfahren damit nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 63 N. 6).
- 1.3 Mit dem vorliegenden Urteil erübrigt sich ein Entscheid über die mit Beschwerde beantragte, jedoch nicht substantiiert begründete Anordnung einer superprovisorischen Massnahme.
- 1.4 1.4.1 Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV).
- 1.4.2 Die Garantien von Art. 6 Ziff. 1 EMRK kommen nur in Verfahren zur Anwendung, in denen über "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" oder über eine "erhobene strafrechtliche Anklage" entschieden wird. Während im Strafvollzugsrecht die strafrechtlichen Verfahrensgarantien nicht gelten, da ihre Anwendbarkeit mit der rechtskräftigen Verhängung der zu vollstreckenden Strafe erlischt (Frank Meyer in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer, EMRK-Kommentar, 2. A., München 2015, Art. 6 N. 32, mit Hinweisen), anerkannte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das Vorliegen einer zivilrechtlichen Streitigkeit in Fällen, in denen Massnahmen im Strafvollzug Auswirkungen auf das Persönlichkeitsrecht oder auf Familienbeziehungen, namentlich das Besuchsrecht, haben können (Jens Meyer-Ladewig/Stefan Harrendorf/Stefan König in: Jens Meyer-Ladewig et al. [Hrsg.],

Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. A., Baden-Baden 2017, Art. 6 N. 21 mit Hinweisen). So erzog der EGMR, die Unterbringung eines Inhaftierten in einem besonderen Hochsicherheitstrakt eines Gefängnisses, welche Beschränkungen bei Familienbesuchen und in finanziellen Angelegenheiten mit sich brachte, sei zivilrechtlicher Natur, da sie persönliche Rechte betreffe (EGMR, 17. September 2009, Enea gegen Italien, Nr. 74912/01, E. 106). Da das vorliegende Verfahren den Umfang des Besuchsrechts des Beschwerdeführers in der JVA C zum Gegenstand hat, erscheint es im Licht dieser Rechtsprechung nicht ausgeschlossen, dass auch hier eine zivilrechtliche Streitigkeit gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegen könnte.

1.4.3 Auch unter Bejahung einer zivilrechtlichen Streitigkeit stellte sich die Frage, ob das Verwaltungsgericht zwingend eine öffentliche Verhandlung durchführen müsste, zumal der Beschwerdeführer eine solche ohne (nähere) Begründung verlangt. Nach der Rechtsprechung des EGMR kann eine öffentliche Verhandlung dann unterbleiben, wenn dies durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Dies gilt selbst dann, wenn in einem Verfahren lediglich ein einziges Organ als Gericht im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu qualifizieren ist und vor diesem keine Verhandlung durchgeführt wurde (BGr, 12. Oktober 2012, 1C\_156/2012, E. 5.2.3). Solche besonderen Umstände, welche einen Verzicht auf eine öffentliche Verhandlung rechtfertigen, anerkannte der EGMR etwa in folgenden Fällen: Für sozialversicherungsrechtliche Ansprüche, soweit nur rechtlich oder hochgradig technische Fragen zu entscheiden sind und die Parteien hinreichende Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme hatten, im Interesse der Verfahrensökonomie sowie bei Sorgerechtsstreitigkeiten zum Schutz von Minderjährigen und der Privatsphäre (Meyer, Art. 6 N. 64, mit Hinweisen auf entsprechende Entscheide des EGMR). Eine öffentliche Verhandlung kann vor dem Hintergrund der Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsanforderungen an die staatlichen Behörden auch dann entfallen, wenn die zu beurteilenden Rechtsfragen nicht besonders komplex sind und der Sachverhalt nicht strittig ist (EGMR, 5. September 2002, Speil gegen Österreich, Nr. 42057/98, E. 2a). Der Beschwerdeführer begründete den Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung nicht weiter. Namentlich brachte er nicht substantiiert zum Ausdruck, dass ihm an der Darlegung seines persönlichen Standpunkts vor einem unabhängigen Gericht gelegen sei (vgl. BGr, 3. Januar 2013, 8C\_752/2012, E. 3.3.1). Vorliegend stellen sich keine komplexen Rechtsfragen, und der für den Entscheid massgebliche Sachverhalt ergibt sich rechtsgenügend aus den Akten. Dass eine Anhörung des Beschwerdeführers vor Verwaltungsgericht für die Frage der Besuchsrechtsregelung entscheidungswesentlich sein könnte, ist nicht ersichtlich (vgl. Siegbert Morscher/Peter Christ, Grundrecht auf öffentliche Verhandlung gemäss Art. 6 EMRK, Europäische Grundrechte Zeitschrift EuGRZ 2010 S. 272 ff., Kap. III.A). Für die Beurteilung der in der Beschwerdeschrift aufgeworfenen formellen Fragen bedarf es keines persönlichen Eindrucks des Beschwerdeführers und somit auch keiner öffentlichen Verhandlung (vgl. BGE 136 I 279 E. 2.1; dazu auch BGr, 26. Oktober 2010, 2C\_370/2010, E. 2.8). Auch begründet die Beurteilung von blossen Rechtsfragen oder Verfahrensrügen in aller Regel keinen Anspruch auf eine mündliche öffentliche Verhandlung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK (dazu BGr, 3. Oktober 2012, 1C\_542/2011, E. 3; 12. Oktober 2012, 1C\_156/2012, E. 5.2.3). Überdies erweist sich die Beschwerde – wie sich zeigen wird – hinsichtlich der streitgegenständlichen Besuchsrechtsregelung als offensichtlich unbegründet (vgl. BGE 136 I 279 E. 1, E. 7.2; unten E. 5.6).

1.4.4 Art. 30 Abs. 3 BV garantiert der rechtsuchenden Person einzig, dass eine Verhandlung, wenn eine solche stattzufinden hat, öffentlich sein muss. Auch aus § 59

VRG lässt sich kein Anspruch auf eine öffentliche, mündliche Verhandlung ableiten. Vielmehr liegt es im Ermessen des Verwaltungsgerichts, ob es eine mündliche Verhandlung durchführen will, was in der Regel dann nicht der Fall ist, wenn die Akten nach durchgeführtem Schriftenwechsel – wie vorliegend – eine hinreichende Entscheidungsgrundlage liefern (Donatsch, § 59 N. 3 ff.).

1.4.5 Auf die Durchführung einer öffentlichen, mündlichen Verhandlung ist damit zu verzichten.

1.5 Soweit der Beschwerdeführer beantragt, es sei "die Rechtsverweigerung festzustellen und entsprechend zu verfügen", die Vorinstanz sei zu verpflichten "die widerrechtlichen Handlungen zu unterlassen" und "die Folgen der widerrechtlichen Handlungen zu beseitigen", geht aus der Beschwerdeschrift nicht hervor und ist auch sonst nicht ersichtlich, inwiefern diesen Anträgen neben dem Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung bzw. auf Besuchsgewährung eine eigenständige Bedeutung zukommen könnte, weshalb weiter darauf nicht einzugehen ist.

1.6 Neue Sachbegehren sind im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht gleich wie im Rekursverfahren grundsätzlich unzulässig. Neue Begehren verfahrensrechtlicher Natur sind uneingeschränkt zulässig und werden in der Regel durch den angefochtenen Rekursentscheid veranlasst (Donatsch, § 52 N. 11 f.). Beim Antrag 4 handelt es sich um ein neues Sachbegehren, das vor der Vorinstanz nicht gestellt wurde. Demgemäss ist darauf nicht einzutreten. Der Antrag, es sei die Vorinstanz zu verpflichten, über alle Vorgänge, Akten, Daten etc. ein Verzeichnis zu erstellen und ihm [dem Beschwerdeführer] herauszugeben und es sei entsprechend zu verfügen, steht in keinem erkennbaren Zusammenhang zum streitgegenständlichen Besuchsrecht, weshalb darauf ebenfalls nicht einzutreten ist. Ebenso wenig ist ein solcher Zusammenhang ersichtlich bei den (allgemeinen) Anträgen 12, 13, 16, 18 und 21.

1.7 Bezüglich des Antrags, er [der Beschwerdeführer] sei über die kantonalen Normen zu informieren und ihm sei Zugang zur Doktrin und Judikatur, insbesondere zum kantonalen Haftungsgesetz, Personalgesetz und Disziplinalgesetz sowie ein Sachausgang in Bibliotheken zu gewähren, ist das Verwaltungsgericht nicht erstinstanzlich zuständig.

1.8 Mit Verfügung der Einzelrichterin vom 9. September 2020 wurden die vorinstanzlichen Akten der Strafanstalt B zugestellt, um dem Beschwerdeführer Akteneinsicht zu gewähren. Dem Beschwerdeführer wurden sodann die Vernehmlassungen des Amts Justizvollzug und Wiedereingliederung sowie der Direktion der Justiz und des Innern zur freigestellten Stellungnahme innert einem Monat zugestellt. Auf diese Weise war es ihm möglich, seine "Selbstverteidigung" wahrzunehmen.

1.9 Da der Sachverhalt den eingeholten Akten ohne Weiteres entnommen werden kann und sich als klar präsentiert, erübrigt sich die Durchführung eines Beweisverfahrens (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 37).

1.10 1.10.1 Weiter beantragt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz sei zu verpflichten, ihm "sämtliche Personen bzw. Personalien der am Verfahren beteiligten sowie ihre Legitimation, Funktion, Aufgaben bekannt zu geben, die am Verfahren involviert seien bzw. arbeiteten, damit ich die Ausstandsgründe geltend machen kann und es ist entsprechend zu verfügen".

1.10.2 Gemäss § 5a Abs. 1 Ingress VRG treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen. Ungeachtet dessen ist es den Verfahrensparteien als Träger des Grundrechtsanspruchs auf unparteiische Beurteilung unbenommen, ein Ausstandsgesuch zu stellen. Dabei sind sie nach Massgabe von Treu und Glauben gehalten, Ausstandsgründe unverzüglich vorzubringen, das heisst sobald bekannt oder absehbar ist, dass eine möglicherweise befangene Person an der Behandlung der Angelegenheit mitwirkt. Die rechtzeitige und effektive Wahrnehmung des Anspruchs auf unparteiische Beurteilung

setzt wiederum Kenntnis der gemäss § 5a Abs. 1 VRG am Verfahren teilnehmenden Personen voraus. In zeitlicher Hinsicht muss die Bekanntgabe so früh wie möglich, spätestens aber mit dem Entscheid erfolgen. Praxisgemäss genügt es, wenn die Namen aller an der Anordnung mitwirkenden Personen ohne Weiteres aus einer allgemein zugänglichen Publikation wie beispielsweise dem Internet, dem Staatskalender oder dem Rechenschaftsbericht der Behörde ersichtlich sind (Regina Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 42 ff.). 1.10.3 Der (aktuelle) Staatskalender des Kantons Zürich ist auf dem Internet einsehbar (<https://www.zh.ch/de/politik-staat/kanton/kantonale-verwaltung/staatskalender.html>). Dass ihm der Zugang dazu verweigert (gewesen) wäre, machte der Beschwerdeführer nicht geltend. Damit hätte er bereits mit Rekurs Ausstandsgründe gegen Mitarbeitende der Vorinstanz anbringen können, was er jedoch nicht tat. Soweit er nun mit seinem Beschwerdeantrag eine Verletzung der Ausstandsregeln seitens der Vorinstanz rügen wollte, was sich der Beschwerdebegründung jedoch ohnehin nicht hinreichend klar entnehmen lässt, erweise sich diese Rüge folglich als verspätet. 1.11 Dem Verwaltungsgericht kommt keine Aufsichtsfunktion über die Beschwerdegegnerin zu, weshalb sie auch keine aufsichtsrechtlichen Anordnungen treffen kann (Plüss, § 5 N. 16). Es ist daher auf Antrag 22 nicht einzutreten. Im Übrigen hat die Vorinstanz die Rekurschrift des Beschwerdeführers an die Leitung des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung überwiesen zur Prüfung der Aufsichtsbeschwerde. 1.12 Anlass, dem Beschwerdeführer "Gelegenheit zur Korrektur" – mutmasslich der Beschwerde – zu geben, bestand mangels formeller Mängel unter dem Gesichtspunkt von § 56 VRG nicht. 1.13 Der Beschwerdeführer beantragt eine Eingangsbestätigung. Mit Präsidialverfügung vom 26. Juni 2020 wurde dem Beschwerdeführer Frist gesetzt, sich zur Rechtzeitigkeit der Beschwerde zu äussern, was einer Eingangsbestätigung gleichkommt. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie keine Akten eingeholt und keinen Schriftenwechsel durchgeführt habe. 2.2 Nach § 26a Abs. 1 VRG zieht die Rekursinstanz die Akten der Vorinstanz bei. Bei offensichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Rechtsmitteln kann sie darauf verzichten. Da sich der Rekurs des Beschwerdeführers nach Ansicht der Vorinstanz als offensichtlich verspätet erwies bzw. offensichtlich kein Anfechtungsobjekt vorlag, durfte sie auf die Einholung der Akten verzichten, ohne dabei das rechtliche Gehör zu verletzen. Nach § 26b Abs. 1 VRG erhalten die Vorinstanz sowie die am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung. Verzichtet die Behörde jedoch auf den Beizug der Akten, so erübrigt es sich grundsätzlich auch, den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung zu geben. In solchen Fällen überwiegt das Beschleunigungsgebot gegenüber dem Interesse an der Gehörswahrung, welche lediglich auf eine leere Formalität hinauslaufen würde (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 26b N. 6). Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers wurde somit nicht verletzt.

### **E. 3.1**

In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf den Rekurs bzw. die Rekurse des Beschwerdeführers, datiert vom 18. März 2020, eingetreten ist. Die Vorinstanz begründet ihre Nichteintretensentscheide damit, dass der Rekurs gegen die Interne Mitteilung vom 11. März 2020 verspätet erfolgt sei und es sich bei den Verfügungen vom 18. März bzw. 17. April 2020 um nicht anfechtbare Verwaltungsverordnungen handle.

## **E. 3.2**

### Rechtzeitigkeit des Rekurses

#### **E. 3.2.1**

Nach § 22 Abs. 1 VRG ist der Rekurs innert 30 Tagen bei der Rekursinstanz schriftlich einzureichen. Der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes, ohne solche am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach seiner Kenntnisnahme (Abs. 2). Am 21. März 2020 trat die Verordnung über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) in Kraft. Nach Art. 1 Abs. 1 dieser Verordnung beginnt, soweit nach dem anwendbaren Verfahrensrecht des Bundes oder des Kantons gesetzliche oder von den Behörden oder Gerichten angeordnete Fristen über die Ostertage stillstehen, dieser Stillstand mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung und dauert bis und mit dem 19. April 2020. Fristen stehen während den Gerichtsferien nur dann still, wenn dies im Gesetz explizit vorgesehen ist. Für das Revisionsverfahren sieht das VRG keinen Fristenstillstand während bestimmter Zeiträume vor, sodass in diesem Verfahren keine Gerichtsferien gelten (Plüss, § 11 N. 17 f.). Da im Rekursverfahren keine Gerichtsferien gelten, d.h. die Rekursfrist über die Ostertage nicht stillstand, erfolgte auch keine Verlängerung des Fristenstillstands durch die vorgenannte COVID-19-Verordnung.

#### **E. 3.2.2**

Der Beschwerdeführer nahm die Interne Mitteilung vom 11. März 2020 am 14. März 2020 entgegen. Die Rekursfrist begann somit am 15. März 2020 zu laufen und endete am 14. April 2020. Der Rekurs des Beschwerdeführers, datiert vom 18. März 2020, ging bei der Vorinstanz am 29. April 2020 ein. Der Beschwerdeführer nimmt in seinem Rekurs ausdrücklich auf die Verfügung vom 17. April 2020 Bezug. Demgemäss kann er, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, seine Verfügung frühestens an diesem Tag dem Anstaltspersonal übergeben haben (vgl. Plüss, § 11 N. 51, mit Hinweis auf VGr, 24. Juli 2013, VB.2013.00344, E. 1.2.4). Gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers in seiner Beschwerdeschrift hat er seinen Rekurs am 22. April 2020 eingereicht. Folglich erwies sich der Rekurs grundsätzlich als verspätet. Daran vermöchte auch nichts zu ändern, dass, wie vom Beschwerdeführer behauptet, ihm der Zugang zum Recht verweigert worden sei. Denn die Rechtsmittelbelehrung der Verfügung vom 11. März 2020 war korrekt und der Beschwerdeführer hat das Risiko eines verspäteten Rekurses grundsätzlich selbst zu tragen, wenn er ohne genauere Kenntnis der vorgenannten COVID-19-Verordnung von der Rechtsmittelbelehrung abweicht.

#### **E. 3.2.3**

Nach § 5 Abs. 2 VRG sind Eingaben an eine unzuständige Verwaltungsbehörde von Amtes wegen und in der Regel unter Benachrichtigung des Absenders an die zuständige Verwaltungsbehörde weiterzuleiten. Für die Einhaltung der Fristen ist der Zeitpunkt der Einreichung bei der unzuständigen Behörde massgebend. Die Weiterleitungspflicht steht jedoch unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs. Demnach darf auf die Weiterleitung an die zuständige Instanz verzichtet werden, wenn eine Eingabe nicht versehentlich, sondern bewusst bei der unzuständigen Instanz erfolgte. Eine derartige Absicht darf aber nur dann unterstellt werden, wenn unter den gegebenen Umständen von einer offenkundig nicht irrtümlichen Einreichung bei der unzuständigen Instanz ausgegangen werden muss, sodass das der Weiterleitungspflicht zugrunde liegende Fristwahrungsziel keinen Schutz verdient.

Im Fall einer wissentlichen Eingabe bei einer unzuständigen Instanz entfällt nicht nur die Weiterleitungspflicht, sondern auch die fingierte Fristwahrung (Plüss, § 5 N. 51). Wie das Verwaltungsgericht in seiner Verfügung vom 31. März 2020 (VB.2020.00192) verbindlich festgestellt hat, gelangte der Beschwerdeführer bewusst an das Verwaltungsgericht. Da er um die eigentliche Zuständigkeit der Vorinstanz wusste, kann nicht von einer versehentlichen Anrufung gesprochen werden (E. 2.2 und 3). Für die Fristwahrung war somit entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht die Eingabe beim Verwaltungsgericht, sondern diejenige bei der Vorinstanz erheblich. Da der Rekurs bei der Vorinstanz verspätet erhoben wurde, ist diese zu Recht nicht auf den Rekurs gegen die Verfügung vom 11. März 2020 eingetreten.

### **E. 3.3**

#### **Anfechtungsobjekt**

##### **E. 3.3.1**

Verwaltungsverordnungen sind generelle Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden. Beim Erlass von Verwaltungsverordnungen stützt sich die Behörde auf das Hierarchieprinzip bzw. auf ihre Weisungsbefugnis gegenüber den ihr unterstellten Verwaltungseinheiten sowie auf ihren Vollzugsauftrag. Die Hauptfunktion der Verwaltungsverordnung besteht darin, eine einheitliche gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Verwaltungsverordnungen können in der Regel selber nicht unmittelbar angefochten werden. Ihre Anfechtung ist ausnahmsweise dann zulässig, wenn diese Verwaltungsverordnung für die Privaten mittelbar (indirekt) Aussenwirkungen zeitigt, d.h. sich wie Rechtsnormen auf die Rechtsstellung der Privaten auswirkt. Die Anfechtung der Verwaltungsverordnung selber ist allerdings ausgeschlossen, wenn es den Privaten möglich und zumutbar ist, eine in Anwendung der Verwaltungsverordnung ergangene Verfügung anzufechten (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 81 ff.; BGE 128 I 167 E. 4.5).

##### **E. 3.3.2**

Nach § 122 Abs. 1 der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JVV) erlassen die Vollzugseinrichtungen die für die Sicherheit notwendigen Vorschriften. Wegen Fluchtgefahr oder zur Verhinderung der Gefährdung von Besucherinnen und Besuchern, Angestellten, Mitgefangenen und von Eigentum Dritter können die den verurteilten Personen und Besucherinnen und Besuchern aufgrund dieser Verordnung zustehende Rechte im Einzelfall dauernd oder vorübergehend allgemein eingeschränkt werden (Abs. 3). Solche Einschränkungen werden von der Direktorin oder dem Direktor der Vollzugseinrichtung in Absprache mit der Amtsleiterin oder dem Amtsleiter getroffen (Abs. 4).

##### **E. 3.3.3**

Die Verfügungen vom 18. März sowie 17. April 2020 stellen entgegen ihrem Titel Verwaltungsverordnungen dar, enthalten sie doch Anweisungen an die Vollzugseinrichtungen, wie sie die Besuche und Urlaube zu gewähren bzw. zu verweigern haben. Denn es obliegt von Gesetzes wegen (§ 122 JVV) den Vollzugseinrichtungen und nicht dem Amtsleiter, die für die Sicherheit notwendigen Vorschriften zu erlassen. Werden die gestützt auf die JVV zustehenden Rechte dauernd oder vorübergehend allgemein eingeschränkt, sieht § 122 Abs. 4 JVV vor, dass solche Einschränkungen von der Direktorin

oder dem Direktor der Vollzugseinrichtung in Absprache mit der Amtsleiterin oder dem Amtsleiter getroffen werden. Vor diesem Hintergrund können die "Verfügungen" des Amtsleiters nur als Dienstanweisungen verstanden werden. Die genannten Vollzugsverordnungen entfalten unbestrittenermassen Aussenwirkungen. Es ist jedoch den Privaten möglich und zumutbar, eine in Anwendung der Verwaltungsverordnung ergangene Verfügung anzufechten, stellt doch insbesondere die vom Beschwerdeführer (zu spät) angefochtene Verfügung vom 11. März 2020 eine solche dar.

#### **E. 3.3.4**

Der Beschwerdeführer rügt, er habe, wie von der Vorinstanz ausgeführt, eine Verfügung verlangt, eine solche jedoch nicht erhalten, wofür er mehrere Beispiele anführt. So habe er mit Schreiben vom 3. sowie 9. März 2020 um eine Verfügung ersucht. Gestützt auf diese Schreiben hat der Beschwerdeführer aber eine anfechtbare Verfügung erhalten, nämlich diejenige vom 11. März 2020. Weiter gibt der Beschwerdeführer an, mit seiner Beschwerde vom 18. März 2020 an das Verwaltungsgericht eine Verfügung verlangt zu haben. Auch in seinem Rekurs an die Vorinstanz habe er eine Verfügung verlangt. Der Beschwerdeführer hat in diesen Eingaben zwar eine Verfügung verlangt, jedoch in Bezug auf die Behandlung der Beschwerde bzw. des Rekurses. Sowohl das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 31. März 2020 als auch die Vorinstanz mit Entscheid vom 15. Mai 2020 haben dementsprechend einen Entscheid gefällt. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, mit Hausbrief vom 19. März 2020 eine Kopie der Merkblätter der JVA C zum Coronavirus verlangt zu haben. Darin kann indes kein Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung erblickt werden. Schliesslich führt er an, er habe mit Schreiben vom 17. April 2020 an die JVA C wiederum eine Verfügung für die Urlaubsverweigerung verlangt. Die Rekurse des Beschwerdeführers vom 18. März 2020 hatten bloss die Interne Mitteilung vom 11. März 2020 sowie die Verfügungen vom 18. März 2020 und 17. April 2020 zum Gegenstand. Der Beschwerdeführer hätte die Möglichkeit, eine Rechtsverweigerungsbeschwerde bei der Vorinstanz einzureichen, sollte ihm tatsächlich eine Verfügung verweigert werden. Eine Rechtsverweigerung in Bezug auf sein Schreiben vom 17. April 2020 war vorliegend jedoch nicht Streitgegenstand. Gleiches gilt für die angeblich beim Urlaubsdienst (Frau D) mündlich verlangte Verfügung. Die vom Beschwerdeführer aufgebrachten Argumente vermögen daher nicht darzulegen, dass er keine anfechtbare Verfügung erhalten könne, zumal er eine solche am 11. März 2020 erhalten hat. Die Verwaltungsverordnungen vom 18. März 2020 bzw. 17. April 2020 stellen keine zulässigen Anfechtungsobjekte dar.

#### **E. 4**

Die Vorinstanz ist demgemäss zu Recht nicht auf die Rekurse des Beschwerdeführers eingetreten, weshalb auch nicht zu prüfen ist, ob die Beschwerdegegnerin den Auskunftsbegehren (vgl. Anträge 12, 13, 16, 17, 18 und 21) zu Recht nicht nachgekommen ist. Im Übrigen erweist sich aufgrund des Unterliegens des Beschwerdeführers auch die Kostenauflegung durch die Vorinstanz als rechtmässig (§ 13 Abs. 2 VRG).

#### **E. 5.1**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Infolge Unterliegens steht ihm keine Umtriebsentschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Mit heutigem Entscheid wurde die Beschwerde rasch behandelt und die Gerichtskosten erweisen sich, ausgehend von der massgeblichen Gebührenverordnung (Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom

3. Juli 2018) und Art. 18 Abs. 1 der Kantonsverfassung als wohlfeil.

### **E. 5.2**

Der Beschwerdeführer beantragte die unentgeltliche Prozessführung und Rechtsverteidigung. Private, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, haben neben der Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung (§ 16 Abs. 1 VRG) Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG). Als aussichtslos sind Begehren anzusehen, bei denen die Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Halten sich die Aussichten auf Obsiegen bzw. Unterliegen indessen ungefähr die Waage, ist das Begehren nicht offensichtlich aussichtslos (Plüss, § 16 N. 46). Mittellos im Sinn von § 16 VRG ist, wer die erforderlichen Vertretungskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Deckung des Grundbedarfs für sich und seine Familie benötigt (Plüss, § 16 N. 18). Das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung wurde bereits mit Präsidialverfügung vom 10. Juli 2020 abgewiesen. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als offensichtlich aussichtslos, weshalb auch das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung abzuweisen ist und auch die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtsverteidigung abweisen durfte.

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