

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
6A.32/2003 /pai

Urteil vom 26. Juni 2003
Kassationshof

Besetzung
Bundesrichter Schneider, Präsident,
Bundesrichter Karlen,
Ersatzrichterin Pont Veuthey,
Gerichtsschreiberin Krauskopf

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin Barbara Hug, Gartenhofstrasse 15, Postfach 9819,
8036 Zürich,

gegen

Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich, Amtsleitung, Feldstrasse 42, 8090 Zurich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
Vollzugsplanung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, vom 21. März 2003.

Sachverhalt:

A.

X._____ (geb. 1959) wird in der Interkantonalen Anstalt Bostadel (ZH) als mehrfacher Gewohnheitsverbrecher gemäss Art. 42 Ziff. 1 Abs. 1 StGB verwahrt. Im Oktober 2003 wird er zwei Drittel der Grundstrafe verbüsst haben. Eine staatsrechtliche Beschwerde gegen seine letzte Verurteilung wurde am 27. Mai 2003 abgewiesen (1P.599/2002).

B.

Am 24. Oktober 2002 verfügte das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich, dass die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung aus der Verwahrung einstweilen nicht erfüllt seien.

X._____ rekurrierte gegen diese Verfügung, mit dem Antrag, es sei ein Vollzugsplan zu erstellen. Am 10. Februar 2003 wies die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich den Rekurs ab. Sie gelangte zum Schluss, die Voraussetzungen für schrittweise Vollzugslockerungen seien nicht erfüllt. Im Übrigen sei für die anstaltsinterne Vollzugsplanung nicht sie, sondern gemäss massgeblichem Konkordat die Anstalt Bostadel zuständig.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich trat am 21. März 2003 auf die gegen den Direktionsentscheid gerichtete Beschwerde von X._____ nicht ein.

C.

X._____ führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, die Verfügung des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Sache mit der Auflage zurückzuweisen, unverzüglich einen Vollzugsplan zu erstellen.

Das Verwaltungsgericht beantragt in seiner Vernehmlassung, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Beschwerdeführer bringt vor, Art. 6 Ziff. 1 EMRK garantiere ihm ein Recht auf richterliche Prüfung seines Anliegens. Fragen des Freiheitsentzuges und der Überprüfungsmöglichkeit der bedingten Entlassung dürften nicht den Verwaltungsbehörden überlassen werden. Weiter seien Art. 45 Ziff. 1 Abs. 2 und 3 StGB verletzt worden, da die Weigerung, einen Vollzugsplan zu erstellen oder anzuordnen, es verunmögliche, die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung zu schaffen. Nur wenn er gestützt auf einen Vollzugsplan in den Genuss von Vollzugslockerungen komme, könne er überhaupt seine positive Entwicklung belegen. Ohne Vollzugsplan entfalle diese Möglichkeit, die aber eine Voraussetzung zur Anwendung von Bundesrecht (Art. 45 StGB) sei. Zwischen der Verweigerung eines Vollzugsplans und der bedingten Entlassung bestehe ein unmittelbarer Zusammenhang. Das Verwaltungsgericht hätte daher auf seine Beschwerde eintreten und eine Vollzugsplanung anordnen müssen.

2.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen letztinstanzliche kantonale Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder richtigerweise stützen sollten. Sie ist insbesondere auch zulässig, wenn eine kantonale Behörde auf ein Rechtsmittel nicht eintritt und dies dazu führt, dass die korrekte Anwendung von Bundesrecht nicht überprüft wird und somit die Durchsetzung von Bundesrecht vereitelt werden könnte (BGE 127 II 1 E. 2b/aa S. 3; 120 Ib 379 E. 1b S. 382). Soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben (und die staatsrechtliche Beschwerde daher ausgeschlossen) ist, kann auch die Verletzung verfassungs- bzw. konventionsmässiger Individualrechte gerügt werden (BGE 122 IV 8 E. 2a S. 12).

Der angefochtene Nichteintretensentscheid erging gestützt auf kantonales Recht, das für die Eintretensvoraussetzungen auf Bundesrecht verweist. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Vollzugsplanung stehe in einem engen Zusammenhang mit Bundesrecht, und der Nichteintretensentscheid führe dazu, dass Bundesrecht zu Unrecht nicht angewendet werde, ist nach dem Ausgeführten auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.

Nicht eingetreten werden kann hingegen auf die Rüge, Art. 45 Ziff. 1 Abs. 2 StGB sei dadurch verletzt worden, dass im Jahre 2001 die Jahresprüfung unterblieben sei. Im Jahre 2002 erfolgte eine Jahresprüfung. Der Beschwerdeführer hat somit kein aktuelles rechtliches Interesse mehr an der Jahresprüfung 2001. Es kann weiter auch nicht auf die Rüge eingetreten werden, die Vollzugslockerungen seien zu Unrecht abgelehnt worden. Im kantonalen Verfahren hat der Beschwerdeführer keine Vollzugslockerungen beantragt, weshalb diese nicht Streitgegenstand bilden. Auf die Rüge, die Zuständigkeit zur Vollzugsplanung läge nicht bei den Betrieben des Justizvollzugs, sondern beim Amt für Justizvollzug, kann auch nicht eingetreten werden, da diese Frage, die nicht die Grundlage für den Nichteintretensentscheid bildete, ausschliesslich durch kantonales Recht geregelt wird (BGE 128 I 225 E. 2.4.3 S. 229). Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang auch keine Verletzung von Bundesrecht geltend.

3.

Das Verwaltungsgericht führt aus, nach § 43 Abs. 1 lit. g und Abs. 2 des Zürcher Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959 (VRG) könne gegen Anordnungen im Straf- und Massnahmenvollzug Beschwerde an das Verwaltungsgericht geführt werden, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen stehe oder wenn es sich um Angelegenheiten gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK handle. Letzteres treffe nicht zu. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde stehe zudem nicht offen, da das Bundesrecht das Institut des Vollzugsplans nicht kenne. Dieses gebe es nur im kantonalen Recht (vgl. §§ 77-79 der Zürcher Justizvollzugsverordnung vom 24. Oktober 2001, JVV). Auf die Beschwerde könne daher nicht eingetreten werden.

3.1 Ein kantonalen Entscheid, mit dem über eine Frage des Strafvollzugs befunden wird, ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wenn er sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt oder hätte stützen sollen oder in Anwendung solchen kantonalen Rechts erging, das einen hinreichend engen Zusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweist. Beruht der angefochtene Entscheid dagegen auf kantonalem Recht, dem im betreffenden Sachbereich gegenüber dem Bundesrecht selbständige Bedeutung zukommt, ist nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde,

sondern die staatsrechtliche Beschwerde gegeben (BGE 123 II 359 E. 1a/aa S. 361; 121 II 72 E. 1b S. 75, 118 Ib 130 E. 1a S. 131f. je mit Hinweisen).

3.2 Der Beschwerdeführer verlangt keine konkrete Lockerungsmassnahme, sondern ganz allgemein die Erstellung eines Vollzugsplans. Zu prüfen ist demnach, ob die Erstellung eines Vollzugsplans durch das Bundesrecht geregelt ist oder in engem Sachzusammenhang dazu steht, weshalb das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde hätte eintreten sollen.

3.3 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers geht es vorliegend nicht um die Anwendung von Art. 45 Ziff. 1 Abs. 2 und 3 StGB. Abs. 2 dieser Bestimmung sieht eine jährliche Prüfung der Frage vor, ob eine bedingte oder probeweise Entlassung zu gewähren ist, und Abs. 3 schreibt der zuständigen Behörde vor, vor ihrem Entscheid den zu Entlassenden anzuhören und von der Anstaltsleitung einen Bericht einzuholen.

Die Strafanstalt Bostadel erstellte im Februar 2002 einen Führungsbericht. Der Beschwerdeführer nahm am 21. Oktober 2002 Stellung zur Prüfung der bedingten Entlassung. Letztere wurde vom Sonderdienst des Amtes für Justizvollzug am 24. Oktober 2002 verweigert. Der Beschwerdeführer rekurrierte nicht gegen die Verweigerung der bedingten Entlassung. Er beschränkte sich darauf, die Erstellung eines Vollzugsplans zu verlangen. Weder vor dem Verwaltungsgericht noch vor Bundesgericht beantragt der Beschwerdeführer die Gewährung der bedingten oder probeweisen Entlassung. Der Entscheid über die Verweigerung der bedingten Entlassung ist somit in Rechtskraft erwachsen und bildet nicht Streitgegenstand.

Zwar bringt der Beschwerdeführer vor, ohne die Erstellung eines Vollzugsplans werde die Anwendung von Bundesrecht, nämlich die Gewährung der bedingten Entlassung eines verwahrten Gewohnheitsverbrechers, verunmöglicht. Mit dieser Argumentation versucht er jedoch vergebens das kantonale Recht als Bundesrecht darzustellen. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht darlegt, kennt das Bundesrecht das Institut des Vollzugsplans nicht. Das Bundesrecht enthält wohl Vollzugsgrundsätze (insbesondere Art. 37 ff. und 374 ff. StGB), welche auch einige Vollzugslockerungen vorsehen (vgl. Art. 37 Ziff. 3 Abs. 2 und Art. 42 Ziff. 3 Abs. 1 StGB), sowie ergänzende Bestimmungen (Art. 397bis StGB). Der Straf- und Massnahmenvollzug ist aber weitgehend Sache der Kantone (vgl. Art. 37 Ziff. 3 Abs. 3 StGB; BGE 128 I 225 E. 2.4.3 S. 229; 124 I 231 E. 1a/aa S. 233; 118 Ia 64 E. 2 S. 68). Von einem Vollzugsplan ist weder im Strafgesetzbuch noch in dessen Verordnungen die Rede.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist auch die Erstellung eines Vollzugsplans keine (formelle oder materielle) Voraussetzung des Bundesrechts zur Gewährung einer bedingten Entlassung. Bedingte Entlassungen werden denn auch in Kantonen gewährt, die keine Vollzugsplanung vorschreiben.

Die bedingte Entlassung wurde nicht verweigert, weil kein Vollzugsplan vorliegen würde. Der Beschwerdeführer ficht auch die Verweigerung der Vollzugsplanung nicht mit einer im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesrechts, wie etwa der bedingten Entlassung, an. Insoweit besteht kein Zusammenhang mit einer gleichzeitig zu beurteilenden Frage des Bundesrechts.

Der Vollzugsplan ist ein Planungsinstrument, das der ständigen Überprüfung und Anpassung je nach den bei der verwahrten Person eingetretenen Veränderungen bedarf. Er regelt verschiedene Materien, von der Bestimmung der Vollzugsziele über die Unterbringung, Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung zu Betreuungsfragen, Therapiebedarf und allfälligen Lockerungsschritten (vgl. §§ 77 und 78 JVV). Für einzelne dieser Materien (z.B. gewisse Lockerungsschritte) ist das Bundesrecht massgebend, für andere (z.B. Beschäftigung, Betreuungsfragen) das kantonale Recht (BGE 124 I 231 E. 1a/aa S. 233). Es kann somit nicht generell festgehalten werden, dass im Vollzugsplan die Anwendung von Bundesrecht in Frage stehe. Allenfalls könnte bei einer konkreten, auf Bundesrecht gestützten Massnahme, die in einem Vollzugsplan vorgesehen wäre, dieser mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde mitangefochten werden (vgl. BGE 128 I 225 E. 2.4.3 S. 231; Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, N. 907 S. 322). Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall.

Das Verwaltungsgericht ist daher zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten. Die Rüge ist demnach unbegründet.

4.

Unzutreffend ist ferner der Vorwurf, es liege eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vor, weil die Verweigerung einer Vollzugsplanung von einer nichtrichterlichen Behörde angeordnet und nicht an ein Gericht weitergezogen werden könne.

Art. 6 Ziff. 1 EMRK garantiert insbesondere den Anspruch auf ein unabhängiges Gericht bei Entscheidungen über eine strafrechtliche Sanktion. Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist bei Streitigkeiten aus dem Kernbereich des öffentlichen Rechts und im Rahmen von besonderen Rechtsverhältnissen des Bürgers zu staatlichen Institutionen grundsätzlich nicht anwendbar. So fallen etwa Anordnungen während des Strafvollzugs in der Regel nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK (BGE 118 Ia 64 E. 1b/aa S. 67 mit Hinweisen). Die Weigerung, einen Vollzugsplan zu erstellen, stellt keine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dar. Das Verwaltungsgericht verletzte daher kein Konventionsrecht, als es auf die Beschwerde nicht eintrat.

5.

Der Beschwerdeführer stellt ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Abgesehen davon, dass es fraglich ist, ob im Verfahren betreffend die Anordnung einer Vollzugsplanung ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsbeistandung besteht (vgl. BGE 128 I 225 E. 2.4.3 S. 229), erschien die Beschwerde von vornherein aussichtslos. Das Gesuch ist demnach ohnehin abzuweisen (Art. 152 Abs. 1 OG) und der Beschwerdeführer wird kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Seinen finanziellen Verhältnissen ist jedoch bei der Bemessung der Gerichtsgebühr Rechnung zu tragen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.

3.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 800.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. Juni 2003

Im Namen des Kassationshofes

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: