

VerfGH 41/21.VB.-2

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über
die Verfassungsbeschwerde
und
den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Herrn

Beschwerdeführers und Antragstellers,

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte

gegen die Einschränkung vollzugsöffnender Maßnahmen im Justizvollzug

hat die 2. Kammer des

VERFASSUNGSGERICHTSHOFS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 23. März 2021

durch

den Vizepräsidenten Prof. Dr. H e u s c h ,
den Richter Dr. G i l b e r g und
den Richter Prof. Dr. W i e l a n d

gemäß § 58 Abs. 2, § 59 Abs. 2 und § 60 Satz 1 VerfGHG

einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig zurückgewiesen.

Mit der Entscheidung in der Hauptsache erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Einschränkung vollzugsöffnender Maßnahmen im Justizvollzug.

1. Der Beschwerdeführer verbüßt eine Haftstraße in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Castrop-Rauxel. Er geht einer Tätigkeit im Rahmen eines freien Beschäftigungsverhältnisses nach und verfügt über den allgemeinen Lockerungsstatus. In der Vergangenheit nahm er beanstandungsfrei zahlreiche vollzugsöffnende Maßnahmen in Anspruch. Für die Zeit bis zum 3. Januar 2021 verfügte er über sog. Ausgangsscheine.

a) Am 15. Dezember 2020 erging ein Erlass des Ministeriums der Justiz des Landes NRW zur Infektionsgefährdung von Gefangenen und Bediensteten durch das Coronavirus. Dieser hatte die Beschränkung von vollzugsöffnenden Maßnahmen ab dem 16. Dezember 2020 bis (zunächst) zum 10. Januar 2021 zum Gegenstand. Danach kamen selbständige vollzugsöffnende Maßnahmen (Langzeitausgang, Ausgang) bei Gefangenen und Untergebrachten aus Gründen der Gesundheitsfürsorge bis (zunächst) zum 10. Januar 2021 (mit Ausnahme des Zeitraums vom 22. Dezember bis zum 28. Dezember 2020) grundsätzlich nicht in Betracht, soweit nicht besondere Gründe, insbesondere in der Person der Gefangenen vorlagen, die für eine Durchführung sprachen. Für den offenen Vollzug waren ferner Ausnahmen der Gewährung von Freigang in Ausübung der Arbeitspflicht und die stun-

denweise Gewährung von „Einkaufsausgang“ genannt. Begleitete vollzugsöffnende Maßnahmen blieben nach dem Erlass weiterhin möglich, selbiges galt für den Gefangenenbesuch. Als Ausgleich für die vorgenommenen Beschränkungen wurde die Mobiltelefonnutzung für Gefangene des offenen Vollzugs unter gewissen Voraussetzungen ausnahmsweise stundenweise erlaubt. Die JVA Castrop-Rauxel informierte die Inhaftierten am 16. Dezember 2020 über den Erlass per Aushang.

Der Erlass des Ministeriums wurde seit dem 10. Januar 2021 immer wieder verlängert und galt mit unverändertem Inhalt bis zum 14. März 2021 fort.

b) Am 4. Januar 2021 beantragte der Beschwerdeführer bei dem Landgericht Dortmund, die JVA Castrop-Rauxel im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Verfügung vom 16. Dezember 2020 aufzuheben, sodass ihm auch künftig (Langzeit-)Ausgänge im Rahmen der §§ 53, 54 und 58 StVollzG NRW zu gewähren seien.

Mit Beschluss vom 21. Januar 2021 wies das Landgericht den Antrag als unbegründet zurück. Der Antrag sei in Form eines Feststellungsantrags zulässig. Mit der in Bezug genommenen Verfügung sei nicht der Erlass des Ministeriums gemeint; dieser sei einer direkten Überprüfung schon deswegen entzogen, weil es sich bei ihm nicht um eine Maßnahme der Vollzugsbehörde im Sinne des § 109 Abs. 1 StVollzG handele. Gemeint sei vielmehr der Aushang der JVA, der als Maßnahme im Sinne des § 109 Abs. 1 StVollzG in Form einer Allgemeinverfügung anzusehen sei. Angaben zu geplanten oder über den 3. Januar 2021 hinaus genehmigten Ausgängen habe der Beschwerdeführer nicht gemacht. Da die begehrten Ausgänge mithin durch Zeitablauf erledigt seien, sei der Antrag als Feststellungsantrag mit dem Inhalt auszulegen, dass die Aufhebung der bereits gewährten Ausgänge rechtswidrig gewesen sei. Dieser Feststellungsantrag sei zulässig, aber unbegründet. Dem Beschluss war eine Belehrung angefügt, dass gegen die Entscheidung das Rechtsmittel der Rechtsbeschwerde gegeben sei.

c) Die gegen den Beschluss vom Beschwerdeführer erhobene Rechtsbeschwerde verwarf das Oberlandesgericht mit Beschluss vom 23. Februar 2021 als unzulässig. Die Rechtsbeschwerde sei bereits gemäß § 114 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 StVollzG unzulässig, weil die im Verfahren über den Erlass einer einstweiligen Anordnung ergehenden Entscheidungen einer Anfechtung ausdrücklich entzogen seien. Wegen der insoweit fehlerhaften Rechtsmittelbelehrung sah das Oberlandesgericht von der Erhebung von Kosten und Auslagen für das Rechtsbeschwerdeverfahren ab.

2. Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer wandte sich am 2. März 2021 zunächst an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen und begehrte den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet werden sollte, die Verfügung vom 16. Dezember 2020 aufzuheben, so dass dem Antragsteller auch zukünftig Langzeitausgänge zu gewähren seien. Ferner sollte die JVA verpflichtet werden, dem Beschwerdeführer künftig und umgehend Langzeitausgänge zu genehmigen.

Nach einem fernmündlichen Hinweis des Oberverwaltungsgerichts teilte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 3. März 2021 mit, dass der Antrag als Verfassungsbeschwerde gelten solle und bat um Weiterleitung an den Verfassungsgerichtshof. Bei diesem sind die Schriftsätze des Beschwerdeführers am 4. März 2021 eingegangen.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die von ihm angegriffene Verfügung des Ministeriums der Justiz und deren Umsetzung durch die JVA seien rechtswidrig. Der Widerruf der bereits gewährten Langzeitausgänge verstoße gegen § 49 VwVfG. Es fehle vollständig an der Rechtsgrundlage, weil weder das Infektionsschutzgesetz noch die Coronaschutzverordnung das Zusammentreffen mit Ehegatten, Lebenspartnern und Kindern des gemeinsamen Haushalts untersagten. Die Verfügung des Ministeriums verstoße auch gegen den gesetzlichen Angleichungs-

grundsatz des § 2 StVollzG NRW. Letztlich verletze die Verfügung auch Art. 1, Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 und 2 GG. Es sei nicht nachvollziehbar und verfassungswidrig, dass die lockerungsgerechten Strafgefangenen des offenen Vollzugs in ihrer Freiheit unnötig eingeschränkt sowie ihren Ehegatten und Kindern entzogen würden. Die Inzidenzzahlen lägen im Vergleich zum Zeitpunkt des Erlasses des Ministeriums bei nur noch etwa einem Drittel.

3. Seit dem 15. März 2021 ist die Gewährung selbständiger vollzugsöffnender Maßnahmen nach einer im Internet veröffentlichten Information des Ministeriums der Justiz wieder im vollen Umfang möglich. Die Lockerungsentscheidung im Einzelfall treffe die jeweilige Justizvollzugsanstalt unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse vor Ort. Vollzugsöffnende Maßnahmen, die mit einer Übernachtung außerhalb der Anstalt verbunden seien, würden durch verpflichtende Corona-Tests begleitet. Alle vorbenannten Maßnahmen unterlägen einer fortwährenden Verhältnismäßigkeitskontrolle, sie würden auch künftig dem Stand des Infektionsgeschehens entsprechend angepasst werden (siehe dazu <<https://www.justiz.nrw.de/JM/ministerium/corona/justizvollzug/index.php>>, zuletzt abgerufen am 22. März 2021).

II.

1. Die Verfassungsbeschwerde wird gemäß § 58 Abs. 2 Satz 1, § 59 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG) vom 14. Dezember 1989 (GV. NRW. S. 708, ber. 1993 S. 588), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes vom 21. Juli 2018 (GV. NRW. S. 400), durch die Kammer zurückgewiesen, weil sie unzulässig ist.

a) Soweit sich der Beschwerdeführer gegen den Erlass des Ministeriums der Justiz wendet, ist er entgegen den sich aus Art. 75 Nr. 5a LV, § 53 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1

VerfGHG ergebenden Anforderungen nicht unmittelbar betroffen. Der Erlass bedarf der Umsetzung durch die Leitung der Justizvollzugsanstalt. Erst durch diese Umsetzung kann der Beschwerdeführer unmittelbar in seinen Grundrechten verletzt sein (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 24. April 2020 – VerfGH 50/20.VB-1, juris, Rn. 2).

b) Soweit er sich dagegen wendet, dass die Anstaltsleitung in Umsetzung dieses Erlasses im offenen Vollzug anlässlich der Corona-Pandemie alle Ausgänge von Häftlingen untersagt habe, ist zwischen dem nach Ansicht des Landgerichts Dortmund dadurch erfolgten Widerruf der dem Beschwerdeführer bis zum 3. Januar 2021 bereits genehmigten Ausgänge [dazu aa)] und den darüber hinausgehenden Wirkungen der Verfügung auf weitere Ausgangsbegehren [dazu bb)] zu unterscheiden.

aa) Soweit sich der Beschwerdeführer dagegen wendet, dass die ihm bis zum 3. Januar 2021 bereits genehmigten Ausgänge durch den Aushang der JVA widerrufen worden seien, hat er jedenfalls den Rechtsweg nicht erschöpft. Ist gegen die behauptete Verletzung eines der in der Landesverfassung enthaltenen Rechte der Rechtsweg zulässig, kann gemäß § 54 Satz 1 VerfGHG die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden. Gegen eine Maßnahme zur Regelung einzelner Angelegenheiten auf dem Gebiete des Strafvollzuges oder des Vollzuges freiheitsentziehender Maßregeln der Besserung und Sicherung kann gemäß § 110 Nr. 6 StVollzG NRW i. V. m. § 109 StVollzG ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung gestellt werden (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 24. April 2020 – VerfGH 50/20.VB-1, juris, Rn. 4). Hiervon hat der Beschwerdeführer keinen Gebrauch gemacht. Nach seinem eigenen Vorbringen hat er bislang lediglich einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 110 Nr. 6 StVollzG NRW i. V. m. § 114 Abs. 2 und 3 StVollzG gestellt.

Eine Vorabentscheidung über die Verfassungsbeschwerde vor Erschöpfung des Rechtswegs nach § 54 Satz 2 VerfGHG ist insoweit nicht angezeigt. Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Schwere und unabwendbare Nachteile im Sinne des § 54 Satz 2 Var. 2 VerfGHG setzen einen besonders intensiven Grundrechtseingriff voraus, der auch bei späterem Erfolg eines Rechtsmittels nicht mehr beseitigt werden könnte, also irreparabel ist (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 12. November 2019 – VerfGH 47/19.VB-3, juris, Rn. 22, und vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, juris, Rn. 32). Dabei ist vorliegend zu berücksichtigen, dass die behauptete Grundrechtsverletzung sich – bezüglich der Aufhebung der bis zum 3. Januar 2021 bereits genehmigten Ausgänge – auf einen bereits bei Erhebung der Verfassungsbeschwerde abgeschlossenen, in der Vergangenheit liegenden Sachverhalt bezieht. Der Grundrechtseingriff ist insoweit schon erfolgt und könnte auch durch eine Vorabentscheidung des Verfassungsgerichtshofs nicht mehr beseitigt, sondern nur noch festgestellt werden. Dem Beschwerdeführer entsteht daher durch den Verweis auf den fachgerichtlichen Hauptsacherechtsweg kein (weiterer) Nachteil (vgl. dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, juris, Rn. 39).

Auch sonst ist nicht erkennbar, dass die Rechtswegerschöpfung unzumutbar sein könnte. Ein (nachträglicher) Feststellungsantrag ist auch im Verfahren nach § 110 Nr. 6 StVollzG NRW i. V. m. § 109 StVollzG grundsätzlich zulässig (vgl. etwa Euler, in: Graf, BeckOK Strafvollzugsrecht, Stand: 1. August 2020, § 109 Rn. 5 m. w. N.). Ein Rechtsschutzinteresse für eine solche Klage besteht trotz Erledigung der Maßnahme unter anderem dann fort, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2021 – 2 BvR 676/20, juris, Rn. 31 m. w. N.). Ausge-

hend davon ist die Erhebung eines Hauptsacherechtsbehelfs in Form des Feststellungsantrags nicht als von vornherein offensichtlich aussichtslos einzustufen. Eine Aussichtslosigkeit ergibt sich auch nicht aus der bereits vorliegenden Entscheidung des Landgerichts im Eilverfahren, die sich bereits vergleichsweise ausführlich mit der Rechtmäßigkeit des Widerrufs der genehmigten Ausgänge auseinandergesetzt hat. Denn im Hauptsacheverfahren kommt – anders als im Eilverfahren, in dem nach § 114 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 StVollzG die Entscheidung des Landgerichts unanfechtbar ist – eine Überprüfung der landgerichtlichen Entscheidung durch das Oberlandesgericht im Wege der Rechtsbeschwerde in Betracht (vgl. § 110 Nr. 6 StVollzG NRW i. V. m. § 116 StVollzG).

bb) Soweit der Beschwerdeführer mit der Verfassungsbeschwerde darüber hinaus rügt, dass ihm infolge der Umsetzung des ministeriellen Erlasses durch die JVA auch nach dem 3. Januar 2021 keine Ausgänge gewährt wurden bzw. möglicherweise noch immer nicht gewährt werden, fehlt es ebenfalls an einer Rechtswegerschöpfung. Über die konkrete Umsetzung der seit dem 15. März 2021 geltenden neuen Erlasslage durch die JVA hat der Beschwerdeführer keine Angaben gemacht. Dies kann auch dahinstehen, denn die Verfassungsbeschwerde ist – bezogen auf den Zeitraum nach dem 3. Januar 2021 – unabhängig davon unzulässig, ob ihm nunmehr wieder Ausgänge gestattet werden.

(1) Werden dem Beschwerdeführer nach wie vor aufgrund der Pandemieentwicklung keine Ausgänge durch die JVA gewährt, ist die Verfassungsbeschwerde mangels Rechtswegerschöpfung unzulässig. Denn ungeachtet einer möglichen Unzumutbarkeit der Erschöpfung des Hauptsacherechtswegs infolge der zeitlichen Befristung der Lockerungsbeschränkungen besteht für den Beschwerdeführer jedenfalls die Möglichkeit, zur Vermeidung von Nachteilen vorläufigen Rechtsschutz der Fachgerichte nach § 110 Nr. 6 StVollzG NRW i. V. m. § 114 Abs. 2 und 3 StVollzG in Anspruch zu nehmen. Von dieser Möglichkeit hat er keinen Gebrauch gemacht. Die Versagung von Ausgängen nach dem 3. Januar 2021 war ausweis-

lich II.1.a)bb) der Gründe nicht Gegenstand der Entscheidung des Landgerichts vom 21. Januar 2021.

Auch wenn dem Verfahren insoweit eine allgemeine Bedeutung i. S. v. § 54 Satz 2 Var. 1 VerfGHG beizumessen wäre, käme ein Absehen vom (Mindest-)Erfordernis des vorherigen Antrags auf Gewährung von Eilrechtsschutz durch das Landgericht nicht in Betracht. Eine Vorabentscheidung kommt in der Regel dann nicht in Betracht, wenn entscheidungserhebliche Tatsachen noch nicht aufgeklärt sind oder die einfachrechtliche Lage nicht hinreichend geklärt ist. Es obliegt vorrangig den Fachgerichten, einfachrechtliche Vorschriften auszulegen und die zur Anwendung der Vorschriften erforderlichen Ermittlungen sowie die Würdigung des Sachverhaltes vorzunehmen. Die grundsätzliche Notwendigkeit der Rechtswegerschöpfung soll dabei unter anderem gewährleisten, dass dem Verfassungsgerichtshof in der Regel nicht nur die abstrakte Rechtsfrage und der Sachvortrag des Beschwerdeführers unterbreitet werden, sondern dass auch die Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch ein für diese Materie zuständiges Gericht vorliegt. Der Vorklä- rung durch die Fachgerichte kommt insbesondere dort Bedeutung zu, wo die Beurteilung der mit der Verfassungsbeschwerde erhobenen Rügen die Prüfung tatsächlicher oder einfachrechtlicher Fragen voraussetzt, für die das Verfahren vor den Fachgerichten besser geeignet ist (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 27. Oktober 2020 – VerfGH 127/20.VB-1, juris, Rn. 11 f., und vom 17. Februar 2021 – VerfGH 32/21.VB-2, juris, Rn. 10, jeweils m. w. N.).

Dies wäre hier der Fall. Das Landgericht könnte die erforderliche Aufbereitung der Sach- und Rechtslage u. a. zur Klärung der Frage übernehmen, ob die angegriffene Entscheidung der JVA mit Blick auf die tatsächliche Entwicklung des Pandemiegeschehens und den dazu vorliegenden fachwissenschaftlichen Einschätzungen noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genüge.

Dies wäre auch nicht deshalb entbehrlich, weil sich das Landgericht auf den Antrag des Beschwerdeführers bereits mit Beschluss vom 21. Januar 2021 mit der Rechtmäßigkeit der Umsetzung des ministeriellen Erlasses durch die JVA auseinandergesetzt, diese bejaht hat und deshalb ein Erkenntnisgewinn in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht bei einer erneuten Entscheidung nicht zu erwarten gewesen wäre. Von einer Zwecklosigkeit der erneuten Inanspruchnahme fachgerichtlichen Eilrechtsschutzes in diesem Sinne ist nicht (mehr) auszugehen (vgl. dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 3. März 2021 – VerfGH 39/21.VB-3, juris, Rn. 13). Der Beschluss vom 21. Januar 2021 betraf im Wesentlichen einen die befristete Beschränkung von Ausgängen bis zum 10. Januar 2021 regelnden Erlass des Ministeriums der Justiz vom 15. Dezember 2020 und berücksichtigte auch die deutlich angespannte Pandemielage im Dezember 2020. Seit diesem Beschluss sind inzwischen etwa zwei Monate vergangen. Dies rechtfertigt die Annahme, dass es einer erneuten gerichtlichen Überprüfung der der Entscheidung zugrunde liegenden Umstände bedürfte. Auch der Beschwerdeführer hat die weitere tatsächliche Entwicklung des Pandemiegeschehens, insbesondere der Infektionszahlen, zur Begründung seiner Verfassungsbeschwerde angeführt.

(2) Werden dem Beschwerdeführer nunmehr wieder Lockerungen in Form von (Langzeit-)Ausgängen gewährt und hat sich der Aushang der JVA vom 16. Dezember 2020 damit der Sache nach erledigt, fehlt es ebenfalls an einer Rechtswegerschöpfung. Er hat – wie bereits dargelegt – gegen die Versagung der Lockerungen für den Zeitraum ab dem 3. Januar 2021 nicht um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachgesucht.

Auch insoweit ist dem Beschwerdeführer die Rechtswegerschöpfung nicht unzumutbar. Zwar bestand zunächst die Gefahr, dass fachgerichtlicher Rechtsschutz in der Hauptsache wegen der Befristung der Lockerungsbeschränkungen nicht mehr

rechtzeitig hätte erreicht werden können. Nunmehr – nachdem die allgemeinen Lockerungsbeschränkungen nicht mehr vorgesehen sind – bezieht sich die Verfassungsbeschwerde aber insoweit ebenfalls auf einen bereits bei Erhebung der Verfassungsbeschwerde abgeschlossenen, in der Vergangenheit liegenden Sachverhalt. Aus den bereits unter II.1.b)aa) dargelegten Gründen ist die Erschöpfung des Hauptsacherechtswegs daher dem Beschwerdeführer jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt zumutbar.

Zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde galt im Ergebnis nichts anderes; es hätte zumindest der Erschöpfung des fachgerichtlichen Eilrechtsschutzes bedurft. Insoweit gelten die Ausführungen unter II.1.b)bb)(1) entsprechend.

c) Der Beschwerdeschrift lässt sich nicht mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen, ob der Beschwerdeführer auch die Beschlüsse des Landgerichts und des Oberlandesgerichts zum Gegenstand seiner Verfassungsbeschwerde machen will. Insoweit wäre sie schon deshalb unzulässig, weil die Beschwerdeschrift nicht den Darlegungsanforderungen des § 18 Abs. 1 Satz 2 und § 55 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 VerfGHG genügt. Es fehlt an einer hinreichenden Auseinandersetzung mit den Begründungen der gerichtlichen Entscheidungen (vgl. zu diesem Erfordernis VerfGH NRW, Beschlüsse vom 5. November 2019 – VerfGH 38/19.VB-2, juris, Rn. 5 m. w. N., vom 14. Januar 2020 – VerfGH 44/19.VB-3, juris, Rn. 3, und vom 27. Oktober 2020 – VerfGH 118/20.VB-1, juris, Rn. 11).

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, der auf eine vorläufige Regelung bis zur Entscheidung in der Hauptsache gerichtet ist, erledigt sich mit dem Beschluss über die Verfassungsbeschwerde.

3. Seine Auslagen sind dem Beschwerdeführer nicht zu erstatten. § 63 Abs. 4 VerfGHG sieht eine Auslagenerstattung nur für den hier nicht vorliegenden Fall eines Obsiegens des Beschwerdeführers vor.

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Wieland