Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.240/2002 /ngu

Urteil vom 18. Oktober 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Miklos Rózsa, Anwandstrasse 50, 8004 Zürich,
comedia, die Mediengewerkschaft, Monbijoustrasse 33, Postfach 6336, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Rechtsanwältin Regula Bähler, Oberdorfstrasse 19, Postfach, 8024 Zürich,

gegen

Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, Statthalteramt des Bezirkes Zürich, Selnaustrasse 32, Postfach, 8023 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich.

Art. 5 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 BV, Art. 10 EMRK (Einsicht in Dienstanweisungen),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 6. März 2002.

Sachverhalt:
A.
Anlässlich einer Kundgebung zugunsten des chilenischen Staatsangehörigen Patricio Ortiz an der Stauffacherstrasse in Zürich vom 13. Januar 1998 wurde die Eingangstür zum Gebäude der kantonalen Fremdenpolizei und des Bundesamtes für Flüchtlinge für kurze Zeit blockiert. Die an der Demonstration Beteiligten wurden von der Polizei festgenommen ebenso wie der auf Platz Foto- und Videoaufnahmen tätigende Medienschaffende Miklos Rózsa, dessen Foto- und Videomaterial in der Folge visioniert und daraufhin wieder freigegeben worden ist.

Diese Vorfälle führten einerseits zu einem (mit Einstellungsverfügung abgeschlossenen) Strafverfahren gegenüber Miklos Rózsa und verschiedenen Polizeibeamten. Andererseits wurde im Gemeinderat von Zürich eine Interpellation zum polizeilichen Einsatz und Vorgehen eingereicht. In der schriftlichen Beantwortung der Interpellation wies der Stadtrat von Zürich u.a. auf zwei interne Dienstanweisungen hin, welche den Umgang der Polizeiangehörigen mit den Medien regeln. Es handelt sich dabei um die Dienstanweisung DA 8201 betreffend Örientierung der Massenmedien bei unfriedlichem Ordnungsdienstsowie die Dienstanweisung DA 8903 betreffend Bildaufnahmen von Polizeibeamtinnen/-beamten. Nach ersterer soll es den Polizeiangehörigen untersagt sein, sich von Medienvertretern in Gespräche verwickeln zu lassen oder gar Fragen zu beantworten; dem legitimen Informationsbedürfnis der Presse werde durch den Zentralen Dienst Presse/InformationRechnung getragen. In Bezug auf die zweite Dienstanweisung hielt der Stadtrat fest, dass bei Miklos Rózsa der Verdacht bestanden habe, er erstelle Portraitaufnahmen von einzelnen Polizeiangehörigen im Einsatz, weshalb er festgenommen worden sei.
B.
Miklos Rózsa und die comedia Mediengewerkschaft verlangten in der Folge bei der Vorsteherin des Polizeidepartementes der Stadt Zürich vergeblich Einsicht in die beiden genannten Dienstanweisungen. Auf Einsprache hin bestätigte der Stadtrat am 4. Oktober 2000 die Verweigerung der Einsichtnahme. Er führte im Wesentlichen aus, die beiden Dienstanweisungen richteten sich allein an die Polizeifunktionäre, hätten damit ausschliesslich

internen Charakter ohne Aussenwirkungen und könnten daher nicht angefochten werden. Aus diesem Grunde bestehe auch kein schutzwürdiges Interesse an einer Bekanntgabe.

Miklos Rózsa und die comedia Mediengewerkschaft erhoben dagegen Rekurs, welcher zuständigkeitshalber vom Statthalteramt des Bezirkes Zürich behandelt und mit Entscheid vom 21. Februar 2001 unter Bestätigung der Rechtsauffassung der Vorinstanz abgewiesen wurde.

In der Folge rekurrierten Miklos Rózsa und die comedia Mediengewerkschaft beim Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser wies den Rekurs am 6. März 2002 ab. Ausgehend von allgemeinen Erwägungen zu den Verwaltungsverordnungen hielt er hinsichtlich der DA 8201 betreffend Örientierung der Massenmedien bei unfriedlichem Ordnungsdienstfest, die Polizeifunktionäre seien gehalten, ihre primäre und ungeteilte Aufmerksamkeit der Erfüllung des polizeilichen Auftrages zu widmen und sich nicht vor Ort anwesenden Medienschaffenden und deren Fragen zuzuwenden. Es bestehe weder von Verfassung wegen noch aufgrund des kantonalen Rechts ein Anspruch darauf, dass Behörden und Verwaltung Auskünfte erteilen und Anfragen beantworten. Die Dienstanweisung bestätige lediglich das, was ohnehin gelte, und entfalte daher keine Aussenwirkungen. Daran ändere der Umstand nichts, dass Medienschaffende wie andere Personen, die den polizeilichen Einsatz stören oder die sich einer Gefährdung aussetzen, weggewiesen werden können. Die Dienstanweisung DA 8903 betreffend Bildaufnahmen von Polizeibeamtinnen/-beamtenënthalte lediglich eine Umschreibung der sich aus Art. 28 ZGB ergebenden Rechtslage und der daraus fliessenden Konsequenzen und Handlungsmöglichkeiten, enthalte demnach nichts, was nicht ohnehin schon gelten würde, und entfalte daher ebenso wenig Aussenwirkungen. Ob die allfällige Wegnahme von Bildmaterial im Einzelfall gerechtfertigt und welches hierfür die rechtliche Grundlage sei, betreffe nicht die Frage der Aussenwirkungen. Da gesamthaft keine sog. Aussenwirkungen ersichtlich seien, könnten die Rekurrenten die Dienstanweisungen nicht anfechten und daher auch keine Einsicht verlangen.

C.

Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates haben Miklos Rózsa und die comedia Mediengewerkschaft beim Bundesgericht am 29. April 2002 mit dem Antrag auf Aufhebung staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie machen im Wesentlichen geltend, Dienstanweisungen und Verhaltensvorschriften für Polizeibeamte im Umgang mit Medienschaffenden könnten nie einseitige Bedeutung haben, sondern beeinflussten das Verhalten der Medienschaffenden und entfalteten insoweit Aussenwirkungen. Diese bestünden im vorliegenden Fall darin, dass die Dienstanweisungen letztlich festlegten, auf welchem Weg Medienschaffende Informationen erhalten und welche Mittel zum Schutz der Polizeiangehörigen an ihrem eigenen Bilde eingesetzt werden (dürfen). Demnach müssten die Dienstanweisungen zur Einsichtnahme offengelegt oder gar publik gemacht werden. Ohne Kenntnisgabe könnten die Beschwerdeführer ihre Grundrechte nicht (wirksam) geltend machen. Die Verweigerung stelle eine Verletzung sowohl von Art. 5 Abs. 1 BV als auch der Medienfreiheit im Sinne von Art. 17 BV und Art. 10 EMRK dar.

Die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich beantragt im Namen des Regierungsrates unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde. Das Statthalteramt hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Unter dem Gesichtswinkel der Eintretensvoraussetzungen ist insbesondere die Legitimation der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 88 OG zu prüfen.

Mit dem angefochtenen Entscheid ist dem als Medienschaffender tätigen Beschwerdeführer 1 die Einsicht in die beiden das Verhältnis von Polizei und Medien umschreibenden Dienstanweisungen verweigert worden. Dadurch wird dieser unmittelbar in seinem geltend gemachten verfassungsmässigen Anspruch auf Akteneinsicht in Verbindung mit der Berufung auf die Medienfreiheit berührt und damit in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen. Das Bundesgericht ist in seiner Praxis regelmässig auf Beschwerden gegen die Verweigerung der Akteneinsicht ausserhalb eines hängigen Verfahrens eingetreten, soweit über Art. 4 aBV auch die persönliche Freiheit betroffen war (BGE 113 Ia 1 [nicht publizierte E. 1], 126 I 7 [nicht publizierte E. 1], 122

I 153, 112 I 97, 110 Ia 83; anders hingegen BGE 110 Ia 72, wo die Einsicht in ein amtliches Gutachten zur Diskussion stand und kein Zusammenhang mit einem speziellen Freiheitsrecht bestand). Demnach ist die Legitimation des Beschwerdeführers 1 zu bejahen.

Es fragt sich sodann, ob die Beschwerdeführerin 2 zur Beschwerdeführung befugt ist. Nach der Rechtsprechung können Vereinigungen staatsrechtliche Beschwerde erheben, soweit sie als juristische Person die Interessen ihrer Mitglieder vertreten und diese in der Mehrzahl selber zur Beschwerde legitimiert wären (BGE 125 I 369 E. 1a S. 372, 123 I 221 E. 2 S. 225, 122 I 90 E. 2c S. 92, mit Hinweisen). Danach ist die Legitimation zur vorliegenden Beschwerde auch der Beschwerdeführerin 2 zuzuerkennen: Gemäss den Statuten verteidigt sie als Genossenschaft die materiellen, beruflichen, sozialen und kulturellen Interessen ihrer Mitglieder, setzt sich u.a. ein für gute Arbeitsbedingungen und die Rechte der Beschäftigten sowie für die Freiheit, Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien und kommt für Beratung, Rechtsschutz und andere Dienstleistungen zugunsten ihrer Mitglieder auf (Art. 2 der Statuten); ihre Mitglieder wären gleichermassen wie der Beschwerdeführer 1 vom angefochtenen Entscheid betroffen.

Demnach kann auf die rechtzeitig eingereichte Beschwerde eingetreten werden.

2.

Bevor auf die Beschwerde und die von den Beschwerdeführern im Einzelnen vorgebrachten Rügen einzugehen ist, gilt es den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens zu bestimmen.

Ausgangspunkt bildet das bei der Vorsteherin des Polizeidepartementes der Stadt Zürich eingereichte Gesuch der Beschwerdeführer um Einsicht in die beiden Dienstanweisungen DA 8201 betreffend Örientierung der Massenmedien bei unfriedlichem Ordnungsdienstünd DA 8903 betreffend Ëildaufnahmen von Polizeibeamtinnen/-beamten. Nach der Abweisung dieses Ersuchens auf kommunaler Stufe und durch die kantonalen Rechtsmittelinstanzen geht es im bundesgerichtlichen Verfahren einzig um die Frage, ob die Beschwerdeführer aufgrund der Verfassung einen Anspruch auf Einsicht in die beiden Dienstanweisungen haben. Es ist indessen nicht darüber zu befinden, ob die Beschwerdeführer befugt wären, die beiden Dienstanweisungen in irgend einer Weise (abstrakt) anzufechten; es ist daher auch nicht wesentlich, ob die Voraussetzungen zu einer Anfechtung auf kantonaler Ebene vorliegen (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage 1999, Rz. 58 ff. § 50) oder ob die - den Beschwerdeführern nicht bekannten und daher nicht beurteilbaren - Dienstanweisungen so genannte Aussenwirkungen zeitigen und damit beim Bundesgericht grundsätzlich mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden
könnten (vgl. zur Anfechtung von Verwaltungsverordnungen BGE 128 I 167 E. 4.3 S. 171, mit Hinweisen). Ebenso wenig steht zur Diskussion, ob die Dienstanweisungen materiell vor der Verfassung standzuhalten vermöchten. Es braucht schliesslich auch nicht geprüft zu werden, ob die Dienstanweisungen hätten publiziert werden müssen, wie die Beschwerdeführer unter Verweis auf Art. 5 Abs. 1 BV geltend machen. Vielmehr ist im Folgenden einzig darüber zu entscheiden, ob die Beschwerdeführer Einsicht in die Dienstanweisungen nehmen dürfen. Hierfür ist von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Akteneinsicht ausserhalb eines formellen Verfahrens auszugehen.

Bei den beiden genannten Dienstanweisungen handelt es sich unbestrittenermassen um so genannte Verwaltungsverordnungen. Solche enthalten in erster Linie Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten, richten sich an die der Dienstaufsicht unterstellten Beamten und Bediensteten und verfolgen mannigfaltigste Zwecke verwaltungsinterner und organisatorischer Natur. Sie können vielfältige Bereiche betreffen, werden unterschiedlich benannt und in verschiedene Kategorien eingeteilt (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3 S. 171). Angesichts der genannten Fragestellung ist es im vorliegenden Fall nicht erforderlich, die beiden Dienstanweisungen näher zu qualifizieren.

3.

3.1 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat aus Art. 4 aBV einen direkten Anspruch auf Akteneinsicht als Teil des rechtlichen Gehörs abgeleitet. Dieser nunmehr in Art. 29 Abs. 2 BV umschriebene Anspruch gilt insbesondere in hängigen Verfahren im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung zu Art. 4 aBV anerkannt, dass der Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend gemacht werden kann. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der

Betroffene oder ein Dritter etwa Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehe. Allerdings ist dieser Anspruch davon abhängig, dass der Rechtsuchende ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Das Akteneinsichtsrecht findet zudem seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter. Diesfalls sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 113 Ia 1 E. 4 S. 4, 113 Ia 257 E. 4 S. 261, 122 I 153 E. 6a S. 161, 123 II 534 E. 2e S. 538, 125 I 257 E. 3b S. 260).

An dieser Rechtsprechung zum Anspruch auf Akteneinsicht ausserhalb eines förmlichen Verfahrens ist auch unter der Herrschaft der neuen Bundesverfassung festgehalten worden, teils ohne ausdrückliche Anknüpfung an eine spezifische Verfassungsnorm (BGE 128 I 63 E. 3.1 S. 68, 126 I 7 E. 2c S. 11), teils unter Hinweis auf Art. 29 Abs. 2 BV (BGE 127 I 145 E. 4a S. 151). Das besondere schutzwürdige Interesse der um Akteneinsicht ersuchenden Person ergibt sich aus der Betroffenheit in einem speziellen Freiheitsrecht wie etwa der persönlichen Freiheit (vgl. BGE 112 Ia 97 E. 5 S. 100, 113 Ia 1 E. 4b S. 5, 122 I 153 E. 6b S. 162); bisweilen wird der Anspruch auf Akteneinsicht auch direkt auf das betroffene Freiheitsrecht (beispielsweise Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 BV) gestützt (BGE 128 I 63 E. 3.1, 126 I 7 E. 2a S. 10, 125 I 257 E. 3b S. 260). Schliesslich ist an der wiedergegebenen Rechtsprechung auch in Anbetracht der in Art. 16 Abs. 3 BV verankerten Informationsfreiheit festzuhalten. Diese Norm beschränkt den grundrechtlich gewährleisteten freien Zugang auf Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen. Ob eine Informationsquelle als allgemein zugänglich zu betrachten ist, bestimmt sich nach der entsprechenden Umschreibung und
Wertung durch Verfassung- und Gesetzgeber (vgl. BGE 127 I 145 E. 4c/aa S. 153). Soweit die Verwaltung nicht dem so genannten Öffentlichkeitsprinzip unterstellt ist, bedarf es daher im oben umschriebenen Sinne eines persönlichen schutzwürdigen Interesses, um ausserhalb eines förmlichen Verfahrens in Akten Einsicht nehmen zu können (vgl. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Band II, Bern 2000, S. 612 Rz. 1294).

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass die Rechtsprechung keinen Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten wie Auskünfte und Notizen, Mitberichte und Mitteilungen, verwaltungsinterne Gutachten und ähnliches verleiht. Damit soll im Rahmen des Akteneinsichtsrechts verhindert werden, dass die ganze Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die getroffenen, begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (BGE 122 I 153 E. 6a S. 161, mit Hinweisen auf Judikatur und Doktrin).
3.2 Gestützt auf diese Rechtsprechung ist nunmehr zu prüfen, ob die Beschwerdeführer einen Anspruch auf Einsicht in die beiden streitigen Dienstanweisungen geltend machen können. Hierfür sind insbesondere die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits zu untersuchen und gegeneinander abzuwägen.
3.2.1 Der Beschwerdeführer 1 kann mit guten Gründen geltend machen, durch die Dienstanweisungen in seiner praktischen Tätigkeit als Medienschaffender und damit in verfassungsmässigen Rechten, wie sie sich aus Art. 17 BV und Art. 10 EMRK ergeben (mögen), betroffen zu sein. Soweit der Inhalt der Dienstanweisungen aufgrund des angefochtenen Entscheides, der übrigen Entscheidungen und der Interpellationsbeantwortung im Gemeinderat bekannt ist, besteht ein klarer Bezug zur Tätigkeit von Medienschaffenden; darauf deuten allein schon die Titel Örientierung der Massenmedien bei unfriedlichem Ordnungsdienstünd Bildaufnahmen von Polizeibeamtinnen/-beamtenhin. Der Beschwerdeführer 1 ist von konkreten Massnahmen wie der Festnahme und der Beschlagnahmung und Visionierung des Foto- und Videomaterials betroffen gewesen. Diese Massnahmen sind klarerweise mit den Dienstanweisungen in Zusammenhang gebracht worden. Bei dieser Sachlage besteht ein schutzwürdiges Interesse daran, in die Dienstanweisungen Einblick zu nehmen, sei es, um das Vorgefallene nachträglich beurteilen zu können, sei es, um sich in Zukunft bei entsprechenden Gelegenheiten regelkonformünd ohne Risiko vor weiteren Massnahmen verhalten zu können.

Des Weitern haben die Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Kenntnisnahme der Dienstanweisungen, falls sie diese als verfassungswidrig betrachten und dagegen rechtliche Schritte in Betracht ziehen sollten. Hierfür ist eine Kenntnisnahme unerlässliche Voraussetzung (vgl. BGE 113 Ia 1 E. 4b/cc S. 7 f.). Ohne Kenntnis kann weder der materielle Gehalt abgeschätzt noch können prozessuale Voraussetzungen - wie etwa

das Vorliegen von so genannten Aussenwirkungen im Hinblick auf die Legitimationsfrage (vgl. oben E. 2) - beurteilt werden. Dass eine materielle Anfechtung von Dienstanweisungen bei gegebenen Voraussetzungen grundsätzlich möglich ist, wird von keiner Seite bestritten; dies kann, wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt, auch auf Richtlinien zur Informationspolitik von Seiten der Regierung oder Verwaltung zutreffen (vgl. BGE 107 Ia 304 und 104 Ia 88).
3.2.2 Auf der andern Seite werden im angefochtenen Entscheid keine besondern öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsgründe namhaft gemacht. Soweit der Inhalt der Dienstanweisungen bekannt ist, ist insbesondere nicht ersichtlich, dass diese Geheimnisse enthalten könnten, welche etwa aus polizeilichen Interessen oder Sicherheitsgründen nicht bekanntgegeben werden könnten. Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid im Gegenteil verschiedenenorts aus, die umstrittenen Dienstanweisungen enthielten nichts, was aufgrund der bestehenden Rechtslage nicht ohnehin schon Geltung beanspruche. Insofern sind in inhaltlicher Hinsicht keine Gründe ersichtlich, welche gegen eine Einsichtnahme durch die Beschwerdeführer sprächen. Dass einer Einsichtnahme private Geheimhaltungsgründe entgegenstehen könnten, wird von Seiten der Behörden ebenfalls nicht geltend gemacht.

Es kann auch nicht gesagt werden, die Dienstanweisungen stellten so genannte verwaltungsinterne Akten dar, in die nach der oben wiedergegebenen Rechtsprechung nicht Einsicht gewährt werden muss. Insbesondere handelt es sich nach dem angefochtenen Entscheid nicht um verwaltungsinterne Notizen, Gutachten, Meinungsäusserungen oder Verwaltungsabläufe, die nicht bekanntgegeben werden könnten. Im Gemeinderat von Zürich war denn auch ausführlich davon die Rede.
3.2.3 Die Darstellung der Interessenlage zeigt, dass die Beschwerdeführer ein erhebliches schutzwürdiges Interesse an der Einsicht in die streitigen Dienstanweisungen haben. Diese sind geeignet, sich auf die Tätigkeit der Medienschaffenden auszuwirken, und haben einen engen Bezug zur Medienfreiheit, wie sie sich aus Art. 17 BV und Art. 10 EMRK ergibt. Die Beschwerdeführer sind daher an einer Einsichtnahme interessiert, sei es zur Ausrichtung ihrer Tätigkeit, sei es zur materiellen Beurteilung und allfälligen Anfechtung. Demgegenüber sind keine Geheimhaltungsinteressen geltend gemacht worden, welche einer Einsicht entgegenstünden. Bei dieser Sach- und Interessenlage vermag die im angefochtenen Entscheid enthaltene Verweigerung der Einsichtnahme vor dem verfassungsmässigen Anspruch auf Akteneinsicht ausserhalb eines Verfahrens nicht standzuhalten. Die vorliegende Beschwerde erweist sich daher als begründet und ist gutzuheissen, ohne dass auf die weitern Rügen einzugehen ist.
4.
Demnach ist die Beschwerde unter Aufhebung des angefochtenen Regierungsratsentscheides gutzuheissen. Der Regierungsrat wird dafür besorgt sein, dass die Beschwerdeführer in die umstrittenen Dienstanweisungen Einsicht nehmen können. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG) und hat der Kanton Zürich die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 6. März 2002 aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Kanton Zürich hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Stadtrat von Zürich, dem Statthalteramt des Bezirkes Zürich und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Oktober 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: