

# **BGer 1C\_390/2018 vom 21. November 2018**

Bundesgericht, 2018-11-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_390\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_390_2018)

FR: TF 1C\_390/2018 du 21 novembre 2018

IT: TF 1C\_390/2018 del 21 novembre 2018

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen ( Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG ); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführer nahmen am vorinstanzlichen Verfahren teil. Die Beschwerdeführerin 1 ist legitimiert zur Rüge, die Vorinstanz habe den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats zu Unrecht geschützt. Der Beschwerdeführer 2 verfügt über ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids, weil seinem Informationszugangsgesuch nicht stattgegeben wurde. Die Beschwerdeführer sind somit zur Beschwerdeerhebung befugt (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG ).

### **E. 1.3**

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts, von Völkerrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a-c und Art. 97 Abs. 1 BGG ). Soweit die Vorinstanz kantonales Recht angewendet hat, kann im Wesentlichen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht bzw. gegen die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze. Das Bundesgericht prüft kantonales Recht somit nur auf Bundesrechtsverletzung, namentlich Willkür (vgl. Art. 9 BV ) hin. Frei prüft das Bundesgericht die Verletzung kantonaler verfassungsmässiger Rechte. Soweit es dabei allerdings um die Auslegung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht geht, prüft dies das Bundesgericht wiederum ausschliesslich unter dem Gesichtswinkel der Willkür ( BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.).

Nach der Praxis des Bundesgerichts verstösst ein Entscheid gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV , wenn er offensichtlich unhaltbar ist, weil er zum Beispiel eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar erscheint, genügt nicht. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch dessen Ergebnis unhaltbar ist ( BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72).

Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten -einschliesslich Willkür bei der Anwendung kantonalen Rechts - gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG ). Rügt ein Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots, genügt es nicht, wenn er bloss behauptet, der angefochtene Entscheid sei willkürlich. Er hat vielmehr

anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids im Einzelnen aufzuzeigen, inwiefern dieser an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet. Auf Rügen, mit denen bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geübt wird, tritt das Bundesgericht nicht ein (vgl. BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176).

## **E. 2**

Die Beschwerdeführerin 1 beteiligte sich nicht am erstinstanzlichen Verfahren vor dem Statthalteramt, weshalb der Regierungsrat mangels formeller Beschwerde nicht auf ihren Rekurs eintrat.

Die Vorinstanz hat erwogen, das Erfordernis der formellen Beschwerde müsse nicht erfüllt sein, wenn jemand zu Unrecht und ohne eigenes Verschulden nicht am Verfahren teilnehmen können. Ein solcher Fall liege hier indes nicht vor. Der Beschwerdeführerin 1 hätte es offen gestanden, selber ein Gesuch um Informationszugang zu stellen. Sie könne das erstinstanzliche Verfahren nicht dadurch umgehen, dass sie ihre eigenen Interessen im Rahmen eines Rekursverfahrens gegen die das Informationszugangsgesuch einer anderen Person teilweise abweisende Verfügung durchzusetzen versuche.

Diese Ausführungen sind nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin 1 nahm unbestrittenermassen nicht am erstinstanzlichen Verfahren teil und behauptet auch nicht, dass ihr die Teilnahme verwehrt worden wäre. Der Regierungsrat verneinte daher die formelle Beschwerde zu Recht und die Vorinstanz hat diesen Entscheid zu Recht bestätigt (vgl. insoweit auch Urteil 1C\_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 1.2.1, in: ZBl 119/2018 S. 395).

Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 ist daher abzuweisen.

## **E. 3**

Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) gibt jeder Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Bestimmung begründet ein verfassungsmässiges Individualrecht (vgl. Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Rz. 4 zu Art. 17 KV/ZH).

Das Öffentlichkeitsprinzip wurde im Kanton Zürich im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG/ZH; LS 170.4) umgesetzt. Mit diesem Gesetz führte der Kanton Zürich den Öffentlichkeitsgrundsatz ein und vollzog insofern einen Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Weisung des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 9. November 2005, ABI 2005, S. 1283 ff., S. 1296 [IDG/ZH-Weisung]). Ein amtliches Dokument ist nunmehr grundsätzlich öffentlich zugänglich (vgl. § 20 Abs. 1 IDG/ZH).

Die Bekanntgabe einer Information kann nur noch ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG/ZH; Interessenabwägung).

Ein öffentliches Interesse besteht insbesondere, wenn die Bekanntgabe der Information die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet (§ 23

Abs. 2 lit. c IDG/ZH). Darunter fällt etwa das Einsatzdispositiv eines Polizeikorps für den sogenannten unfriedlichen Ordnungsdienst bei Demonstrationen (IDG/ZH-Weisung, S. 1316 f.).

Nach § 23 Abs. 3 IDG/ZH liegt ein privates Interesse insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird (§ 23 Abs. 3 IDG/ZH).

Im zu beurteilenden Fall sind die Auslegung und Anwendung von § 23 Abs. 2 lit. c IDG/ZH und von § 23 Abs. 3 IDG/ZH umstritten, was das Bundesgericht nur auf Willkür prüft (vgl. E. 1.3 hiervor).

#### **E. 4.1**

Die Vorinstanz hat erwogen, der Regierungsrat habe die Einsichtnahme in zwei Textstellen von Randziffer 19 der Verfügung vom 27. Februar 2017 verweigert, weil diese polizeitaktische Überlegungen enthielten, deren Geheimhaltung der Sicherheit diene. Dem sei zuzustimmen. Müsste die Polizei ihre taktischen Überlegungen vorgängig preisgeben, würde ein allfälliger Einsatz dadurch erheblich beeinträchtigt oder sogar verunmöglicht. Bei gewaltbereiten Besetzern würden sodann die Angehörigen des Polizeikorps, aber auch Drittpersonen einer zusätzlichen Gefährdung ausgesetzt. Jedenfalls vor einem konkreten Einsatz bestehe deshalb ein grosses Interesse an der Geheimhaltung polizeitaktischer Überlegungen. Die gemäss Anordnung der Vorinstanz zu schwärzenden Stellen im dritten und zehnten Absatz von Randziffer 19 enthielten Ausführungen, die auf die Polizeitaktik bei bestimmten Ereignissen schliessen liessen. An der Schwärzung bestehe im Sinn des vorgängig Ausgeführten ein überwiegendes öffentliches Interesse.

#### **E. 4.2**

Der Beschwerdeführer 2 rügt eine willkürliche Auslegung von § 23 Abs. 2 lit. c IDG/ZH. Die Vorinstanz habe in willkürlicher Weise allfällige polizeitaktische Überlegungen als im öffentlichen Interesse liegend eingestuft. Es sei indes offensichtlich, dass sich eine Polizeitaktik nicht in den vier geschwärzten Sätzen umschreiben lasse, und es sei nicht nachvollziehbar, dass die Publikation der vier Sätze die Sicherheit des Polizeikorps und Dritter (zusätzlich zum bereits Bekannten) gefährden könne. Offenbar gehe es vielmehr darum, den geplanten Einsatz von Gummischrot oder ähnlich gravierender polizeilicher Massnahmen geheim zu halten.

#### **E. 4.3**

Das Einsatzdispositiv eines Polizeikorps für den sogenannten unfriedlichen Ordnungsdienst bei Demonstrationen lässt sich gemäss Weisung des Regierungsrats unter die Bestimmung von § 23 Abs. 2 lit. c IDG/ZH subsumieren (vgl. E. 3 hiervor). Auch leuchten die allgemeinen Ausführungen der Vorinstanz, wonach im Einzelfall ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung polizeitaktischer Überlegungen bestehen kann, ein (vgl. E. 4.1 hiervor).

Nicht zu überzeugen vermag indes die Anwendung dieser Grundsätze auf den zu beurteilenden Fall. Der Beschwerdeführer 2 weist zu Recht darauf hin, dass die allgemeine Polizeitaktik - auch aufgrund der mit dem Urteil der Vorinstanz nahezu vollständig offen gelegten Verfügung vom 27. Februar 2017 - bereits weitgehend bekannt ist. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist es nicht nachvollziehbar und wird von ihr auch nicht näher begründet, inwiefern durch die Bekanntgabe der vier geschwärzten Sätze ein allfälliger

Polizeieinsatz erheblich beeinträchtigt oder sogar verunmöglicht und die Sicherheit des Polizeikorps oder Dritter (zusätzlich) gefährdet werden könnte. Die geschwärzten Stellen enthalten kein Einsatzdispositiv und keine konkreten polizeitaktischen Massnahmen, sondern vielmehr eine allgemeine Einschätzung der Situation und möglicher Schwierigkeiten bei einer polizeilichen Intervention. Entgegen der Vermutung des Beschwerdeführers 2 wird darin im Übrigen auch nicht die Anwendung "gravierender polizeilicher Massnahmen" vorgeschlagen.

Weshalb an der Geheimhaltung dieser allgemeinen Einschätzung ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen sollte, ist nicht ersichtlich und wird von der Vorinstanz auch nicht plausibel dargelegt. Die vorinstanzliche Anwendung von § 23 Abs. 2 lit. c IDG/ZH auf den zu beurteilenden Fall ist damit nicht haltbar.

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich ein Eingehen auf die weiteren, vom Beschwerdeführer 2 in diesem Zusammenhang erhobenen Rügen.

### **E. 5.1**

Die Vorinstanz hat weiter festgehalten, der Regierungsrat habe die Schwärzung einer Telefonnummer in Randziffer 20 der Verfügung vom 27. Februar 2017 angeordnet, weil die Veröffentlichung der Nummer die Privatsphäre des Inhabers gefährden könnte. Bei der fraglichen Telefonnummer handle es sich um einen Privatanschluss einer Kontaktperson; die Nummer sei der Stadtpolizei einzig zum Zweck der Kontaktaufnahme mitgeteilt worden. Eine solche private Information werde nicht einzig dadurch zur öffentlichen Information, weil sie einem öffentlichen Organ zur Erfüllung von dessen Aufgabe bekanntgegeben werde. Hinzu komme, dass die Telefonnummer für den Inhalt der Verfügung vom 27. Februar 2017 irrelevant sei. Die Nummer werde nur genannt, weil Einträge aus Polizeijournalen wörtlich zitiert würden. Unter diesen Umständen stünden der Veröffentlichung überwiegende private Interessen im Sinne von § 23 Abs. 3 IDG/ZH entgegen.

### **E. 5.2**

Der Beschwerdeführer 2 beschränkt seine Willkürzüge ausdrücklich auf die Bestimmung von § 23 Abs. 2 lit. c IDG/ZH (vgl. Beschwerde Ziff. 3.2; siehe E. 4 hiavor). Eine willkürliche Auslegung oder Anwendung von § 23 Abs. 3 IDG/ZH wird von ihm hingegen nicht geltend gemacht. Im Rahmen seiner Ausführungen zur Willkür geht er mit keinem Wort auf die Schwärzung der Telefonnummer in Randziffer 20 der Verfügung vom 27. Februar 2017 ein. Gleiches gilt, soweit er Verstösse gegen die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit ( Art. 16 BV ) und der Medienfreiheit ( Art. 17 BV ) sowie eine Verletzung von Art. 93 BV behauptet. Damit genügt die Beschwerde insoweit den Begründungsanforderungen nicht (vgl. E. 1.3 hiavor), weshalb darauf nicht einzutreten ist.

Eine willkürliche Auslegung oder Anwendung von § 23 Abs. 3 IDG/ZH oder andere Bundesrechtsverletzungen sind indes auch nicht ersichtlich. Vielmehr hat die Vorinstanz nachvollziehbar begründet, weshalb der Veröffentlichung dieser Telefonnummer überwiegende private Interessen entgegenstehen.

### **E. 6**

Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 ist nach dem Gesagten abzuweisen.

Die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben, ausser soweit es sich auf die Offenlegung der

Telefonnummer in Randziffer 20 der Verfügung des Statthalteramts Zürich vom 27. Februar 2017 bezieht. Das Statthalteramt Zürich ist zu verpflichten, dem Beschwerdeführer 2 Einblick in den gesamten Text der Verfügung vom 27. Februar 2017 zu geben mit Ausnahme der Telefonnummer in Randziffer 20.

Gemäss Art. 66 Abs. 4 BGG sind mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen in der Regel keine Gerichtskosten aufzuerlegen, wenn sie - ohne Vermögensinteressen - in ihrem amtlichen Wirkungskreis handeln. Die Beschwerdeführerin 1 erfüllt im redaktionellen Bereich einen gesetzlichen Leistungsauftrag, weshalb sie vorliegend keine Kosten zu tragen hat (vgl. Urteil 2C\_494/2015 vom 22. Dezember 2015 E. 6; siehe auch Thomas Geiser, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 28 zu Art. 66 BGG ).

Der Beschwerdeführer 2 obsiegt in der Hauptsache. Es rechtfertigt sich, auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Der Kanton Zürich hat ihn für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen ( Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG ). Die Angelegenheit ist zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen ( Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG ).

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