

GL_GERICHTE GL-832 vom 14. Oktober 2016

GL Gerichte, 2016-10-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-832

FR: GL_GERICHTE GL-832 du 14 octobre 2016

IT: GL_GERICHTE GL-832 del 14 ottobre 2016

Erwägungen

E. 1

Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus

Beschwerdegegner

E. 2

2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Einsichtnahme in das Verkehrskonzept könne er überprüfen, ob er die Ordnungsbusse für die Missachtung des Fahrverbots zu Recht erhalten und er allenfalls die Ordnungsbusse abzulehnen habe. Der Beschwerdegegner 1 habe ihm die Akten des Verkehrskonzepts aufgrund Art. 67 Abs. 1 VRG wie auch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) herauszugeben, da er weder im Ordnungsbussenverfahren noch im Rahmen des laufenden strafrechtlichen Untersuchungsverfahrens die Akten zum Verkehrskonzept habe herausverlangen können bzw. herausverlangen könne und er damit ein besonderes schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme in die Akten des Verkehrskonzepts habe.

2.2 Die Beschwerdegegner bringen vor, dass der Beschwerdeführer nicht im Rahmen eines hängigen Verfahrens Akteneinsicht beantrage. So sei das strassenbaurechtliche Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren im Zeitpunkt des Gesuchs um Akteneinsicht bereits abgeschlossen gewesen. Der Beschwerdeführer könne sich daher für sein Gesuch um Akteneinsicht nicht auf Art. 67 Abs. 1 VRG stützen. Für die Akteneinsicht oder allenfalls für Beweisanträge in einem Strafverfahren sei die betreffende Verfahrensleitung zuständig. Das Gesuch lasse sich daher auch nicht auf Art. 29 Abs. 2 BV stützen.

E. 3

3.1 Der Bund und die meisten Kantone kennen das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung mit Geheimnisvorbehalt. Gemäss diesem Prinzip hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (vgl. dazu Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ]). Ein besonderes individuelles Interesse muss nicht dargetan werden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann daher nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden (vgl. dazu Art. 7 BGÖ). Über die Gewährung des Zugangs wird aufgrund eines Gesuchs entschieden. Im Streitfall kann der Zugang auch gerichtlich durchgesetzt werden (vgl. dazu Art. 10 BGÖ ff.).

3.2 In einigen Kantonen gilt hingegen nicht das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung, sondern das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Die Akten der Verwaltung in diesen Kantonen sind grundsätzlich geheim. Der Einzelne hat daher keinen

allgemeinen Rechtsanspruch, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist von bestimmten Voraussetzungen abhängig, namentlich braucht es eine gesetzliche Grundlage, aus welchem sich der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten für den Einzelfall ableiten lässt. Auf einer solchen hinreichenden gesetzlichen Grundlage basieren beispielsweise das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht, die Informationspflicht aufgrund des Daten- und Persönlichkeitsschutzes oder das Recht auf Informationsbeschaffung aus allgemeiner Quelle (vgl. dazu Gerold Steinmann, in Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler BV-Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 29 N. 51).

3.3 Im kantonalen Recht findet sich keine Bestimmung, welche dem Einzelnen einen allgemeinen Rechtsanspruch verleiht, amtliche Dokumente einzusehen. So sorgen beispielsweise gemäss Art. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 2. Mai 2004 (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG) Regierungsrat und Verwaltung zwar für die sach- und zeitgerechte Information der Öffentlichkeit über laufende Sachgeschäfte, Probleme und Vorhaben von allgemeinem Interesse. Daraus lässt sich aber kein Rechtsanspruch des Einzelnen ableiten, Zugang zu einzelnen Dokumenten zu erhalten. Den Parteien ist daher zu folgen, wenn sie davon ausgehen, für Regierung und Verwaltung des Kantons Glarus gelte das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Daran ändert im Übrigen auch nichts, dass ein Memorialsantrag das Öffentlichkeitsprinzip für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen einführen und gesetzlich verankern möchte.

E. 4

4.1 Gemäss Art. 67 Abs. 1 VRG hat jede Partei Anspruch, in ihrer Angelegenheit alle Akten einzusehen; namentlich die Eingaben von Parteien, die Vernehmlassungen von Behörden, alle als Beweismittel dienenden Akten und die bereits kundgemachten Entscheide.

4.2 Der Anwendungsbereich des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und damit auch von Art. 67 Abs. 1 VRG ist eingeschränkt (vgl. dazu Art. 1 VRG). Träger des Akteneinsichtsrechts sind nur Personen mit Parteieigenschaft in einem Verfahren in Verwaltungsrechtssachen oder anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Ausserhalb dieser Verfahren findet Art. 67 Abs. 1 VRG daher keine Anwendung.

Partei in einem Verfahren in Verwaltungsrechtssachen oder in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten kann nur sein, wer ein schutzwürdiges Interesse an einem Entscheid hat (Art. 1 VRG i.V.m. Art. 15 Abs. 1 VRG). Solche Entscheide sind rechtsverbindliche Anordnungen einer Behörde im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und mit denen namentlich Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden oder das Bestehen, Nichtbestehen oder der Inhalt von Rechten und Pflichten festgestellt werden (Art. 3 Abs. 1 VRG). Verwaltungsrechtliche Pflichten geben dabei ein Tun, Dulden oder Unterlassen vor. Öffentlich-rechtliche Rechte bzw. Ansprüche hingegen sind sich aus dem öffentlichen Recht ergebende Berechtigungen, zu deren Geltendmachung den Berechtigten ein Rechtsmittel zur Verfügung steht (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 738 ff.).

Im Verwaltungsrechtspflegegesetz sind viele Rechte und Pflichten umschrieben. Sie regeln aber nur das Verfahren und den Rechtsschutz bei Entscheiden und Verträgen in

Verwaltungsrechtssachen sowie den Rechtsschutz in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Eigenständige Rechte und Pflichten begründet das Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht.

Demnach lässt sich aus Art. 67 Abs. 1 VRG auch kein eigenständiges Recht auf Akteneinsicht ableiten. Diese Bestimmung kommt nur in einem Verfahren in Verwaltungsrechtssachen oder anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zum Tragen und stellt dabei sicher, dass in einem solchen Verfahren Einsicht in die Akten genommen werden kann.

E. 4.3

4.3.1 Auch der Beschwerdeführer scheint davon auszugehen, dass Art. 67 Abs. 1 VRG keinen eigenständigen Anspruch auf Akteneinsicht begründet. So begründet er sein Akteneinsichtsrecht mit seiner Parteieigenschaft in einem möglichen Feststellungsverfahren nach Art. 73 Abs. 2 VRG bezüglich der Rechtmässigkeit der konkreten Realisierung des Ausführungsprojekts "Baustelle Riedernstrasse" (nachfolgend: Ausführungsprojekt). Dabei führte er im Verfahren vor dem Regierungsrat aus, dass er als Anwohner eines eingegebenen Projekts die baulichen Ausführungen nur überprüfen könne, wenn er auch Zugang zu den Unterlagen habe, welche dem Projekt zugrunde liegen.

Der Beschwerdeführer übersieht aber, dass ihm bei einem solchen Verfahren nur Parteieigenschaft zukommen kann, wenn er in diesem Verfahren auch ein schutzwürdiges Interesse hat, namentlich ein praktisches tatsächliches Interesse. Er muss daher zumindest aufzeigen, was ihn an der Realisierung des Ausführungsprojekts stört und was er geändert haben möchte. Er legt indessen nur dar, dass er als Anwohner direkt betroffen sei. Damit substantiiert er ein allfälliges Feststellungsinteresse nicht genügend. Sodann hat der Beschwerdeführer noch gar kein solches Feststellungsverfahren angestrengt, sondern weist nur darauf hin, dass er die Möglichkeit dazu habe. Art. 67 Abs. 1 VRG kann aber nicht allein gestützt auf ein hypothetisches Feststellungsinteresse zur Anwendung kommen. Daneben zeigt der Beschwerdeführer nicht auf, inwiefern das Verkehrskonzept für die Überprüfung der Realisierung des Ausführungsprojekts relevant sein könne.

4.3.2 Der Beschwerdeführer hat auch keine Einsprache gegen das Ausführungsprojekt nach Art. 67 des Strassengesetzes vom 2. Mai 1971 (StrG) erhoben. Damit lässt sich ein Akteneinsichtsrecht auch nicht auf die Parteistellung in einem Einspracheverfahren stützen, was auch gilt, wenn man davon ausgeht, dass es ein Akteneinsichtsrecht für abgeschlossene Verfahren gibt, in denen man Partei war (vgl. Art. 67 Abs. 4 VRG).

4.3.3 Der Beschwerdeführer verweist sodann auf eine angebliche Praxis der Glarner Gemeinden. Diese sollen Dritten, welche keine Einsprache gegen eine Baubewilligung erhoben haben, Einsicht in die jeweiligen Akten aus dem Baubewilligungsverfahren gewähren. Entscheidend sei nur, dass die betreffende Person ein schutzwürdiges Interesse an der Akteneinsicht habe. Der Beschwerdeführer verkennt dabei, dass eine kommunale Praxis für die kantonalen Behörden nicht verbindlich ist. Eine rechtsungleiche Behandlung liegt nämlich nur dann vor, wenn die nämliche Behörde gleichartige Fälle unterschiedlich beurteilt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 588). Das Verwaltungsgericht verzichtet daher bei den kommunalen Bauämtern die gelebte Praxis nachzufragen.

E. 5

5.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieses dient der Sachaufklärung und garantiert den Verfahrensbeteiligten ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Die Parteien müssen sich daher vor Fällung des Entscheids zur Sache äussern und bei der Erhebung von Beweisen mitwirken können. Sie können diese Rechte aber nur sinnvoll wahrnehmen, wenn sie über genügende Kenntnisse verfügen. Sie sind daher in geeigneter Weise vorweg über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen zu orientieren (BGE 140 I 99 E. 3.4). Auch müssen sie alle Akten einsehen können, die für die Sachverhaltsfeststellung wesentlich sind oder Beweischarakter aufweisen (vgl. dazu BVGer-Urteil D-1367/2014 vom 28. Juli 2015 E. 3.2 f.).

5.2 Das Akteneinsichtsrecht ist grundsätzlich ein verfahrensbezogener Anspruch. Eine umfassende Wahrung dieses Rechts kann es aber gebieten, dass ein Rechtsuchender auch Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehen können muss. In Ausnahmefällen ist daher Rechtssuchenden auch ausserhalb eines laufenden Verfahrens direkt gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV Akteneinsicht zu gewähren, sofern der Rechtsuchende ein besonderes, schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Dieses kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht wie etwa der persönlichen Freiheit oder aus einer sonstigen besonderen Sachnähe ergeben (BGE 129 I 249 E. 3).

Ein besonderes schutzwürdiges Interesse ist beispielsweise gegeben, wenn der Rechtsuchende ein Verfahren zur Erlangung eines Ausgleichs, einer Rehabilitation, einer Revision eines Strafurteils oder ein Baubewilligungsverfahren anstrengen und im Hinblick auf und zur Vorbereitung dieser Verfahren Akteneinsicht haben möchte. Der Rechtssuchende hat nämlich ein legitimes Interesse, sich über die Grundlagen und Voraussetzungen ins Bild zu setzen, bevor er sich auf ein aufwändiges Verfahren einlässt. Es ist daher auch nicht zulässig, ein Akteneinsichtsgesuch vor Anhängigmachung eines Verfahrens abzulehnen, weil der Rechtssuchende im entsprechenden Verfahren ein Akteneinsichtsrecht hat (BVGer-Urteil A-6315/2014 vom 23. August 2016 E. 9.8.1).

5.3 Zurzeit scheint sich der Beschwerdeführer in einem Strafverfahren zu befinden, in welchem die Rechtmässigkeit der Ordnungsbusse beurteilt wird (vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO]).

In diesem Strafverfahren hat der Beschwerdeführer als Partei gemäss Art. 107 Abs. 1 StPO Anspruch auf rechtliches Gehör. Er kann namentlich Akten einsehen (lit. a) und Beweisanträge stellen (lit. e). Über allfällige Begehren um Akteneinsicht entscheidet dabei die Staatsanwaltschaft (Art. 102 Abs. 1 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 StPO i.V.m. Art. 8 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 2. Mai 2010 [EG StPO]). Sie trifft auch die erforderlichen Massnahmen, um Missbräuche und Verzögerungen zu verhindern und berechnete Geheimhaltungsinteressen zu schützen.

Der Anspruch, die Akten eines Strafverfahrens einzusehen, besteht grundsätzlich erst nach der ersten Einvernahme der beschuldigten Person und der Erhebung der übrigen wichtigsten Beweise durch die Staatsanwaltschaft (Art. 101 Abs. 1 StPO). Wie die Beschwerdegegner aber richtig festhalten, können die Parteien jederzeit Eingaben machen, welche von der Verfahrensleistung zu prüfen sind (Art. 109 StPO). Die beschuldigte Person kann daher jederzeit ein Gesuch um Akteneinsicht oder einen Beweisantrag stellen, welche die Staatsanwaltschaft zu prüfen hat. Dabei hat diese zu beurteilen, ob die beschuldigte Person ein schutzwürdiges Interesse hat, die Akten einzusehen. Sollte die Staatsanwaltschaft zu

Unrecht die Akten nicht herausgeben, hätte dies das Gericht in Strafsachen festzustellen und in seinem Urteil entsprechend zu würdigen. Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV ist damit im Strafverfahren hinreichend gewährleistet.

Der Beschwerdeführer hat daher kein besonderes schutzwürdiges Interesse die Akten ausserhalb des Strafverfahrens einzusehen, um die Rechtmässigkeit der Ordnungsbusse zu prüfen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV kommt daher nicht als eigenständige Anspruchsgrundlage zum Tragen.

E. 5.4

5.4.1 Dem Strafverfahren ist bei Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften des Bundes nach Art. 1 Abs. 1 und 2 des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG) das Ordnungsbussenverfahren vorgelagert. Es stellt sich daher die Frage, ob der Beschwerdegegner 1 verpflichtet gewesen wäre, während des Ordnungsbussenverfahrens dem Beschwerdeführer Akteneinsicht zu gewähren.

5.4.2 Das Ordnungsbussenverfahren beginnt mit der Ahndung der Übertretung durch eine Ordnungsbusse und endet, wenn die beschuldigte Person die Ordnungsbusse bezahlt, die Ordnungsbusse ablehnt oder die Ordnungsbusse nicht innerhalb der 30-tägigen Frist bezahlt. Wird die Ordnungsbusse nicht bezahlt, wird ein ordentliches Strafverfahren eingeleitet (Art. 10 Abs. 1 OBG). Sinn und Zweck des Ordnungsbussenverfahrens ist die Ahndung von Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes in einem vereinfachten Verfahren (Art. 1 Abs. 1 OBG). Das Verfahren steht daher unter dem Primat der Verfahrenseffizienz; Mitwirkungsrechte der beschuldigten Person oder auch die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Ordnungsbusse sind nicht vorgesehen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV wird sichergestellt, indem nach Ablauf der 30-tägigen Frist für die Bezahlung der Ordnungsbusse ein Strafverfahren eingeleitet werden muss, in welchem die beschuldigte Person ihre Mitwirkungsrechte vollumfänglich wahrnehmen kann.

Das Ordnungsbussenverfahren ist auch nicht mit den Vorstadien vergleichbar, in welchem eine Person zu entscheiden hat, ob sie beispielsweise ein Ausgleich, Rehabilitation, eine Revision eines Strafurteils oder ein Baubewilligungsverfahren anstrengen möchte. Im Ordnungsbussenverfahren kommt die Verfahrensherrschaft dem Staat zu (sog. *Offizialprinzip*). Die beschuldigte Partei kann letztlich nur entscheiden, ob sie ihre Schuld eingestehen und die Ordnungsbusse begleichen möchte; ansonsten wird zwingend ein Strafverfahren eingeleitet. In den genannten Vorstadien hingegen kann die private Partei entscheiden, ob sie ein Verfahren anstrengen möchte und was Gegenstand dieses Verfahrens sein soll (sog. *Dispositionsmaxime*). Die Einflussmöglichkeiten und der Entscheidungsspielraum für die betroffene Person sind in den genannten Vorstadien daher um einiges grösser als im Ordnungsbussenverfahren, weshalb das Recht auf Akteneinsicht von grösserer Bedeutung ist.

Damit ergibt sich, dass der Beschwerdeführer auch während des laufenden Ordnungsbussenverfahrens keinen auf Art. 29 Abs. 2 BV gestützten Anspruch auf Einsicht in das Verkehrskonzept hatte.

E. 6

Vor Verwaltungsgericht macht der Beschwerdeführer zu Recht nicht mehr ausdrücklich geltend, dass er aufgrund des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts nach Art. 14 des

Bundesgesetztes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG) Anspruch auf Akteneinsicht habe. So führte der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 14. Februar 2017 richtig aus, dass das Verkehrskonzept keine personenbezogenen Daten enthalte, weshalb dem Beschwerdeführer kein datenschutzrechtliches Auskunftsrecht zukomme.

Ebenso macht der Beschwerdeführer richtigerweise nicht den Informationsanspruch aus allgemein zugänglicher Quelle nach Art. 16 Abs. 3 BV ausdrücklich geltend. Der Regierungsrat wies in seinem Entscheid zutreffend daraufhin, dass sich der Informationsanspruch aus allgemein zugänglicher Quelle nach Art. 16 Abs. 3 BV weitgehend nach der entsprechenden Umschreibung und Wertung des Verfassungs- oder Gesetzgebers richte. Dem verfassungsmässigen Informationsanspruch aus allgemein zugänglicher Quelle kommt daher grundsätzlich keine eigenständige Bedeutung zu. Im Übrigen lassen sich in den vorliegenden Unterlagen keine Hinweise finden, dass das Verkehrskonzept jemals öffentlich aufgelegt war. Dies ist vielmehr nicht anzunehmen, da gemäss Art. 67 Abs. 2 StrG die Unterlagen zu einem Ausführungsprojekt nur Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werks samt Nebenanlagen, über Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und über die Baulinien geben müssen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit kann daher gar kein Informationsanspruch aus allgemein zugänglicher Quelle bestehen.

E. 7

Zusammenfassend findet sich weder im kantonalen noch im eidgenössischen Recht eine gesetzliche Grundlage, welche den Beschwerdegegner 1 verpflichtet oder während des Ordnungsbussenverfahrens verpflichtet hätte, das Verkehrskonzept herauszugeben.

Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

III.

1.

Die Gerichtskosten von pauschal Fr. 1'500.- sind ausgangsgemäss dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem von ihm bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen (Art. 134 Abs. 1 lit. VRG).

2.

Mangels Obsiegens steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG e contrario). Behörden, worunter die Beschwerdegegner fallen, haben nur ausnahmsweise Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil die Beantwortung von Rechtsmitteln zu ihrem angestammten Aufgabenbereich gehört (Art. 139 Abs. 4 VRG). Da vorliegend kein besonderer Umstand vorliegt, der eine Parteientschädigung rechtfertigen würde, ist den Beschwerdegegnern eine solche nicht zuzusprechen.

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