

GR_GERICHTE PVG 2023 20 vom 31. Dezember 2023

GR Gerichte, 2023-12-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG 2023 20](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG_2023_20)

FR: GR_GERICHTE PVG 2023 20 du 31 décembre 2023

IT: GR_GERICHTE PVG 2023 20 del 31 dicembre 2023

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip. Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit für Dritte verleiht grundsätzlich auch Dritten Anspruch auf Einsicht in Urteile und verfahrensabschliessende Verfügungen [...] |

Regeste: siehe PVG-Dokument \x3Cbr\x3E | Praxis Verwaltungsgericht

Erwägungen

E. 1

Öffentlichkeitsprinzip 10 Princip da trasparenza Principio di pubblicità 20

Öffentlichkeitsprinzip. Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit für Dritte verleiht grundsätzlich auch Dritten Anspruch auf Einsicht in Urteile und verfahrensabschliessende Verfügungen. Der Anspruch umfasst aber nicht die Einsicht in die Akten einer Strafuntersuchung. Die Modalitäten für die Akteneinsicht sind abschliessend in der Eidgenössischen Strafprozessordnung geregelt. Der Zugang zu amtlichen Akten in Strafverfahren ist vom sachlichen Geltungsbereich des Kantonalen Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. ■ Grundsatz der Justizöffentlichkeit; Unterscheidung zwischen der Einsicht in die Einstellungsverfügung und der hier strittigen vollen Einsicht in die Akten der eingestellten Strafuntersuchung (E.4). ■ Regelung der Akteneinsicht: In hängigen und abgeschlossenen Strafverfahren ergibt sich diese abschliessend aus dem sachlichen Geltungsbereich des KGÖ (Art. 4 Abs. 1 lit. b); wenn sich die Beschwerdeführerin für ihr Recht auf volle Akteneinsicht in die eingestellte Strafuntersuchung auf das KGÖ beruft, hat sie damit keinen Erfolg (E.5).

Principio di trasparenza. Accesso a documenti ufficiali. Il principio della pubblicità giudiziaria per terzi, in linea di principio, conferisce a quest'ultimi il diritto di prendere visione delle sentenze e delle decisioni di chiusura del procedimento. Tuttavia, questo diritto non include la consultazione degli atti di un'indagine penale. Le modalità dell'esame degli atti sono regolate in modo definitivo dal Codice di procedura penale. L'accesso agli atti ufficiali dei procedimenti penali è escluso dal campo di applicazione materiale della Legge cantonale sul principio di trasparenza. ■ Principio della pubblicità giudiziaria; distinzione tra la consultazione del decreto di abbandono e la completa consultazione, qui contestata, degli atti dell'inchiesta penale abbandonata (consid. 4). ■ Regolamentazione della consultazione degli atti: nei procedimenti penali pendenti e conclusi, essa viene definita in modo conclusivo dal campo di applicazione materiale della Legge sulla trasparenza (art. 4 cpv. 1 lett. b); Invocando la Legge sulla trasparenza per il suo diritto all'esame completo degli atti dell'indagine penale abbandonata, la ricorrente non ha successo (consid. 5).

10/20 Öffentlichkeitsprinzip PVG 2023

E. 2

Aus den Erwägungen:

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt, die Ablehnung des Akteneinsichtsgesuches durch die Vorinstanz würde Bundesrecht verletzen. Nachfolgend ist deshalb zuerst zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin ein bundesrechtliches Recht auf volle Akteneinsicht in die eingestellte Strafuntersuchung hat.

E. 4.1

Die Justizöffentlichkeit, die abgesehen von Art. 30 Abs. 3 BV auch in Art.

E. 4.2

In seiner jüngsten Rechtsprechung betreffend Anspruch interessierter Dritter auf Kenntnis von Urteilen nach Abschluss eines Verfahrens hat das Bundesgericht zusammengefasst, dass der in Art. 30 Abs. 3 BV verankerte Grundsatz der Justizöffentlichkeit einen grundsätzlichen Anspruch auf Einsicht in alle Urteile nach der Urteilsverkündung gewährleistet, auch wenn diese vor einiger Zeit ergangen sind. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob es sich bei der Anfrage um ein einziges Urteil, einzelne Urteile oder um eine grosse Zahl von Entscheiden handelt. Sofern der Einsichtsanspruch die Anonymisierung einer grossen Zahl von Urteilen erfordert, steht er jedoch unter dem Vorbehalt, dass diese Arbeit für die Gerichtsbehörde nicht einen übermässigen Aufwand darstellt. Der Anspruch auf Einsicht in Urteile nach der Urteilsverkündung ist sodann nicht absolut und kann insbesondere zum Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) der Prozessbeteiligten eingeschränkt werden. Die Einschränkung des Anspruchs erfolgt in Übereinstimmung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip. So kann dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten in aller Regel durch Anonymisierung Rechnung getragen werden. Allenfalls rechtfertigt sich auch eine Teilschwärzung des interessierenden Urteils. Wo die Privatsphäre der Betroffenen weder durch eine Anonymisierung noch durch eine teilweise Schwärzung genügend geschützt werden kann - etwa weil Einsicht in Urteile verlangt wird, die Personen betreffen, welche den Gesuchstellenden bekannt sind -, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen den Einsichtsinteressen und dem Schutz der Persönlichkeit. Dabei gilt es einerseits zu beachten, dass einigen spezifischen Einsichtsinteressen - wie

10/20 Öffentlichkeitsprinzip PVG 2023 3 z.B. jenen von Medienschaffenden, Forscherinnen und Forschern, sowie jenen der Anwaltschaft - grundsätzlich ein erhöhtes Gewicht zukommt. Andererseits nimmt die Wichtigkeit des Persönlichkeitsschutzes der Verfahrensbeteiligten - insbesondere in Strafrechtsangelegenheiten - mit zunehmender zeitlicher Distanz zu einem Verfahren zu (BGE 147 I 407 E.6.4.2 und vgl. auch Urteil Bundesgerichts 1B_103/2021 vom 4. März 2022 E.3.2 m.w.H.).

E. 4.3

Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit ist gemäss Bundesgericht auch auf Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen anwendbar (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1B_103/2021 vom 4. März 2022 E.3.2 m.w.H.).

E. 4.4

Vorliegend ist aber klar zu unterscheiden zwischen der Einsicht in die Einstellungsverfügung und der von der Beschwerdeführerin beantragten vollen Einsicht in die Akten der am 3. Mai 2020 eingestellten Strafuntersuchung. Das in Art. 16 Abs. 3 BV garantierte Recht auf freie Informationsbeschaffung ist auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt. Darunter fallen nach der ausdrücklichen Bestimmung von Art. 30 Abs. 3 BV Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts fallen zwar Einstellungsverfügungen ebenfalls darunter, jedoch bildet das Prinzip der Justizöffentlichkeit keine Grundlage für die Gewährung der Einsicht in die gesamten Strafakten, wie sie die Beschwerdeführerin verlangt. Dies ergibt sich im Übrigen auch mit Blick auf Art. 69 StPO, in dessen Abs. 1 der Grundsatz der Justizöffentlichkeit für gerichtliche Strafverfahren präzisiert und in dessen Abs. 3 namentlich hinsichtlich des vorliegend betroffenen Vorverfahrens eingeschränkt wird (vgl. auch BGE 147 I 463 E.3.1.3). Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) sieht ausdrücklich vor, dass das Vorverfahren gemäss Art. 299 ff. StPO nicht öffentlich ist (Art. 69 Abs. 3 lit. a), wobei Mitteilungen der Strafbehörden an die Öffentlichkeit im Sinne von Art. 74 StPO vorbehalten bleiben. Davon hat die Staatsanwaltschaft mit einer Medienmitteilung vom 13. Mai 2020, in der sie die Gründe für die Verfahrenseinstellung bekannt gab, Gebrauch gemacht. Das Vorverfahren ist vom Untersuchungsgeheimnis geprägt. Dieses gilt im Grundsatz über den rechtskräftigen Abschluss eines Strafverfahrens hinaus (vgl. BGE 147 I 463 E.6.6 m.w.H.). Akten des Untersuchungsverfahrens sind nicht öffentlich (vgl. BGE 137 I 16 E.2.5).

E. 4.5

Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Prinzips der Justizöffentlichkeit gemäss Bundesrecht (Art. 30 Abs. 3 BV und Art. 16 Abs. 3 BV) geltend macht, zielt ihre Beschwerde deshalb ins Leere. 5. Die Beschwerdeführerin beruft sich für ihr Recht auf volle Akteneinsicht in die eingestellte Strafuntersuchung sodann auf das KGÖ. Sie rügt insbesondere die Auslegung des Gesetzes durch die Vorinstanzen, weshalb nachfolgend eine entsprechende Prüfung vorzunehmen ist.

10/20 Öffentlichkeitsprinzip PVG 2023 4 5.1. Das KGÖ wurde am 1. November 2016 in Kraft gesetzt. Es regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 1 Abs. 1 KGÖ) und bezweckt, die Transparenz über die Tätigkeit der öffentlichen Organe zu fördern, mit dem Ziel, die freie Meinungsbildung, die Wahrnehmung der demokratischen Rechte und die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern sowie das Verständnis und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den öffentlichen Organen zu stärken (Art. 1 Abs. 2 KGÖ). Dem KGÖ unterstellt sind die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen des Kantons (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2), ausgenommen sind Justizbehörden im Bereich der Rechtspflege (Art. 3 Abs. 1 lit. b). Justizbehörden sind dem Gesetz nur im Bereich der Justizverwaltung (administrative Tätigkeiten) unterstellt. Damit wird ihre institutionelle Unabhängigkeit im Bereich der Rechtspflege gewahrt (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip, Heft Nr. 11/2015-2016 [Botschaft KGÖ], S. 738). Das Gesetz gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Strafverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. b KGÖ). Die Botschaft sagt Folgendes zum sachlichen Geltungsbereich: In Eingrenzung des sachlichen Geltungsbereichs werden in Literae a – e jene Verfahren aufgeführt, bei welchen sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht nach dem Öffentlichkeitsgesetz, sondern nach den entsprechenden Verfahrensgesetzen richtet. Dabei werden sowohl die hängigen als auch die

ab- geschlossenen Verfahren erfasst. Zu beachten ist, dass nach der bundesgerichtlichen Praxis unmittel- bar gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV ein Einsichtsrecht in Akten abgeschlossener Verfahren besteht, wenn der Gesuchsteller ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann (BGE 129 I 253). Das KGÖ regelt nur den Zugang ohne einen solchen Interessensnachweis (Botschaft KGÖ, S. 738). In Art. 5 KGÖ hat der Gesetzgeber einen Vorbehalt für Spezialbestimmungen einge- führt, wonach Bestimmungen anderer Gesetze vorbehalten bleiben, (a.) die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder (b) von diesem Gesetz abweichende Vor- aussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen. Art. 5 konkreti- siert den allgemei- nen Rechtsgrundsatz des Vorrangs spezieller Regeln vor allgemei- nen Regeln. Solche spezifischen Öffentlichkeitsregelungen können entweder be- stimmte Tätigkeitsbereiche oder bestimmte Personen begünstigen (vgl. Botschaft KGÖ, S. 740). 5.2. Vorliegend ist insbesondere strittig, ob der sachliche Geltungsbereich gemäss Art. 4 KGÖ die Akten von abgeschlossenen Strafverfahren beinhaltet oder diesen ausschliesst. Auslegung ist dort notwendig, wo der Gesetzeswortlaut nicht klar ist oder wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Mit der Auslegung ist auch dafür zu sorgen, dass die verwaltungs- rechtlichen Bestimmungen die massgeblichen Verfassungsgrundsätze und verfas- sungsmässigen Rechte beachten. Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung, wobei die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode zur Anwendung

10/20 Öffentlichkeitsprinzip PVG 2023 5 gelangen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 175 ff.). Von Lehre und Rechtsprechung wird auch für das Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode ei- nen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (vgl. statt vieler BGE 142 V 299 E.5.1; 141 II 220 E.3.3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 178). Im Sinne einer Ergänzung der herkömmlichen Auslegungsmethoden ist auch die Interessenabwägung von zen- traler Bedeutung (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O. Rz. 178). Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrundeliegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständ- nismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sach- verhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (vgl. statt vieler BGE 142 V 299 E.4.1; 139 II 173 E.2.1). In zahlreichen Fällen stellt das Bundesgericht ab auf Sinn und Zweck, auf die Wertungen, die einer Gesetzesbestimmung zu Grunde liegen (vgl. statt vieler BGE 141 II 262 E.5 ff.; 140 II 80 E.2.5.3 f.). Vom eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf allerdings nur dann abgewichen werden, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass der scheinbar klare Wortlaut nicht dem "wahren Sinn" der Norm entspricht (vgl. BGE 141 II 262 E.4.2; 140 II 129 E.3.2; 140 II 80 E.2.5.3). Der Wille des Gesetzgebers ist ins- besondere bei jungen Gesetzen von erheblicher Bedeutung und darf nicht ohne Wei- teres übergangen werden (vgl. BGE 141 II 262 E.4.2; 138 II 440 E.13 je m.w.H.) 5.3. Die grammatikalische Auslegung stellt auf den Wortlaut ab. Zentrales Element ist der Gesetzestext. Titel, Sachüberschriften sowie Marginalien sind Be- standteile des Textes und bei der Auslegung zu berücksichtigen (vgl. WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2022, Rz. 114). Der sachliche Geltungs- bereich wurde mit Art. 4 Abs. 1 lit. b KGÖ mit

folgendem Wortlaut geregelt: Das Gesetz gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend (b) Strafverfahren. Der Beschwerdegegnerin kann entsprochen werden, wenn sie sagt, unter das Wort Strafverfahren falle nach dem allgemeinen Sprachgebrauch die durch die Staatsanwaltschaft geführte Strafuntersuchung sowie ein daran allenfalls anschliessendes Gerichtsverfahren. Zu einer Interpretation, es würden nur hängige oder nur abgeschlossene Verfahren gemeint sein, gibt der Wortlaut keinen Anlass. Weder im Titel noch in der Marginalie kann ein Hinweis auf eine zeitliche Begrenzung des Strafverfahrens gefunden werden, weshalb die grammatikalische Auslegung ergibt, dass der Ausschluss sowohl für hängige als auch abgeschlossene Strafverfahren gilt. Die historische Auslegung zielt auf den Gehalt ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Der Wille des Gesetzgebers ergibt sich hauptsächlich aus den Materialien (vgl. WIEDER-

10/20 Öffentlichkeitsprinzip PVG 2023

E. 6

KEHR, a.a.O. Rz. 115). Vorliegend kann der Botschaft zum Erlass des Öffentlichkeitsgesetzes klar entnommen werden, dass sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren erfasst sind (vgl. Botschaft KGÖ, S. 738; siehe Textausschnitt in E.5.1). Die Bestimmung wurde vom Grossen Rat diskussionslos angenommen (Grossratsprotokoll Aprilsession 2016, S. 793). Nachdem das Gesetz erst am 1. November 2016 in Kraft gesetzt wurde und es sich damit um ein neueres Gesetz handelt, liegen veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger rasch nahe. Auch die historische Auslegung ergibt damit, dass sowohl hängige als auch abgeschlossene Strafverfahren unter den Ausschluss von Art. 4 Abs. 1 lit. b KGÖ fallen. Damit kann der Auslegung der Vorinstanz entsprochen werden. 5.4. Mit der Auslegung ist auch dafür zu sorgen, dass die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen die massgeblichen Verfassungsgrundsätze und verfassungsmässigen Rechte beachten. Bei der verfassungskonformen Auslegung wird die Norm eines Gesetzes oder einer Verordnung im Lichte der Bestimmungen der Verfassung interpretiert; der Sinn einer Vorschrift wird mit Blick auf die Verfassung ermittelt. Im Verwaltungsrecht kommt die verfassungskonforme Auslegung zum Zug, wenn die anerkannten Auslegungsmethoden zu unterschiedlichen Deutungen einer Norm führen (vgl. PVG 2019 Nr. 1 E.5.5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 176 und 194). Die verfassungs- bzw. konventionskonforme Auslegung findet im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranke (vgl. PVG 2019 Nr. 1 E.5.5.1; BGE 140 I 353 E.3; 137 I 31 E.2; 134 II 249 E.2.3). 5.5. Nach den gemachten Ausführungen zur Auslegung lässt die Bestimmung zum sachlichen Geltungsbereich des KGÖ keinen Spielraum für Interpretationen offen, weshalb sich eine verfassungs- bzw. konventionskonforme Auslegung vorliegend erübrigt. 5.6. Der Vorinstanz ist damit in der Frage der Auslegung zu entsprechen. Die Beschwerdeführerin rügte, diese Auslegung und Begriffsbestimmung sei nicht mit Bundesrecht vereinbar. Das Bundesgericht hat in seinem Leiturteil BGE 147 I 463 vom 26. Mai 2021 allerdings folgende Aussage zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung und dem Öffentlichkeitsgesetz des Kantons St. Gallen gemacht: Wie bereits auf Bundesebene (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3]) ist der Zugang zu Dokumenten, die Teil der Verfahrensakten eines Strafverfahrens bilden, auch vom Geltungsbereich des kantonalen

Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 18. November 2014 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, OeffG/SG; sGS 140.2]), wobei sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren erfasst sind. Massgebend sind diesbezüglich die einschlägigen Spezialgesetze (Botschaft und Entwurf der Regierung des Kantons St. Gallen vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz des Kantons St. Gal-

10/20 Öffentlichkeitsprinzip PVG 2023

E. 7

len, ABI 2013 1483; vgl. auch Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ], BBl 2003 1989). Damit kommt gleichzeitig zum Ausdruck, dass die Verfahrensakte vom "Geist der Öffnung" (vgl. BBl 2003 1984), der dem Öffentlichkeitsrecht inhärent ist, nicht erfasst sind. (BGE 147 I 463 E.3.2 m.w.H.) Demnach widerspricht gemäss Bundesgericht das kantonale Öffentlichkeitsgesetz des Kantons St. Gallen - und damit auch jenes des Kantons Graubünden mit einer gleichartigen Regelung - dem BGÖ oder dessen Auslegung nicht, sondern entspricht diesem vielmehr (vgl. dazu auch AMMANN/LANG, in: PASSADELIS/ROSENTHAL/THÜR, Datenschutzrecht, Beraten in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Basel 2015, Rz. 25.22). Der Argumentation der Beschwerdeführerin kann auch in dieser Hinsicht nicht gefolgt werden. 5.7. Abschliessend kann festgehalten werden, dass Akten aus hängigen und abgeschlossenen Strafverfahren dem sachlichen Geltungsbereich des KGÖ (Art. 4 Abs. 1 lit. b) vorenthalten sind. Wenn sich die Beschwerdeführerin für ihr Recht auf volle Akteneinsicht in die eingestellte Strafuntersuchung auf das KGÖ beruft, hat sie damit keinen Erfolg. U 21 66 Urteil vom 21. Februar 2023 Die dagegen an das Bundesgericht erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen An- gelegenheiten ist noch hängig (1C_206/2023).

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