

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00107 vom 31. Mai 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-05-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00107

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00107 du 31 mai 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00107 del 31 maggio 2001

Regeste

Einsicht in Dienstanweisungen | Verweigerung der Bekanntgabe des Inhalts von Dienstanweisungen der Polizei (betr. Verhalten gegenüber Medienvertretern), Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts: Die Verweigerung der Bekanntgabe ist als Zwischenentscheid zu werten, da es nach den konkreten Umständen den Beschwerdeführenden letztlich um die Anfechtung der Dienstanweisungen an sich geht (E. 1). Die Dienstanweisungen sind Verwaltungsverordnungen, also generell-abstrakte Bestimmungen mit beschränkter Bindungswirkung (wegen des auf die Angehörigen des Polizeikorps eingeschränkten Adressatenkreises) (E. 4). Generell-abstrakte Normen können vom VGr nicht überprüft werden. Dies gilt kraft § 43 Abs. 3 VRG auch für die Frage der Verweigerung der Bekanntgabe als Zwischenentscheid (E. 5 f.).

Erwägungen

E. 3

Mit Bezug auf die vorliegende Beschwerde gegen den abweisenden Rekursentscheid des Statthalters ist die Legitimation zur Beschwerdeerhebung (§ 70 in Verbindung mit § 21 lit. a VRG) ebenfalls zu bejahen, desgleichen das Vorliegen einer anfechtbaren Anordnung im Sinn von § 48 Abs. 2 VRG (vgl. § 19 Abs. 2 VRG). Die Beschwerde erweist sich aber gleichwohl als unzulässig, weil der die Frage der sachlichen Zuständigkeit betreffende Ausschlussgrund von § 43 Abs. 3 VRG eingreift. Danach ist die Beschwerde unter anderem gegen Zwischenentscheide unzulässig, wenn die Beschwerde in der Hauptsache unzulässig ist. Dieser Ausschlussgrund ergibt sich schon aus dem Grundsatz der Einheit des Prozesses; er würde daher auch dann greifen, wenn er nicht ausdrücklich normiert worden wäre; dementsprechend gilt der Ausschlussgrund über den Wortlaut von § 43 Abs. 3 VRG hinaus (welche Bestimmung lediglich Zwischenentscheide und solche über Verfahrenskosten und Entschädigungen nennt) auch für Rückweisungsentscheide und Feststellungsentscheide (Kölz/Bosshart/Röhl, § 43 N. 55 f.). Entsprechend dem genannten Grundsatz der Prozesseinheit hat das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit in einem Fall verneint, in denen der Beschwerdeführer vor Bezirksrat erfolglos Einsicht in eigene Akten eines abgeschlossenen Verwaltungsstrafverfahrens wegen Widerhandlung gegen des Bundesgesetz über den Zivilschutz verlangt hatte (RB 1998 Nr. 27 = VGr, 29. April 1998, VB.1998.00122). Zwar geht es im vorliegenden Fall nicht um Akten (zum Begriff der Akten vgl. etwa § 3 der Akteneinsichtsverordnung der obersten Gerichte vom 16. März 2001; LS 211.15), sondern um Dienstanweisungen. Präjudizielle Bedeutung kommt dem Urteil RB 1998 Nr. 27 aber insoweit zu, als auch in jenem Fall kein Zwischenentscheid im engeren Sinn, also keine prozessleitende Anordnung im Rahmen eines laufenden Verfahrens, angefochten war. Ausschlaggebend war in jenem Fall, in denen der Betroffene

sein Akteneinsichtsbegehren auf § 17 des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 6. Juni 1993 (LS 236.1) gestützt hatte, die Erwägung, dass in Datenschutzstreitigkeiten der Weg an das Verwaltungsgericht nur offen stehe, wenn die im betreffenden Verfahren ergangenen Sach- und Erledigungsentscheide der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich seien.

E. 4

Bei den vorstehend in Frage stehenden Dienstanweisungen handelt es sich um sogenannte Verwaltungsverordnungen. Derartige Dienstanweisungen sind generell-abstrakter Natur, es sei denn, es handle sich um Weisungen für die Behandlung eines einzelnen bestimmten Falles (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 62), was hier nicht zutrifft. Der Rechtssatzcharakter wird den Verwaltungsverordnungen nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nicht abgesprochen, weil ihre generell-abstrakte Natur verneint würde, sondern wegen ihrer fehlenden oder jedenfalls nur beschränkten Bindungswirkung. Damit im Einklang steht auch die Praxis des Bundesgerichts betreffend Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde. Danach werden Verwaltungsverordnungen unter bestimmten Voraussetzungen den "Erlassen" im Sinn von Art. 84 Abs. 1 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (OG) gleichgestellt, nämlich dann, wenn sie indirekt geschützte Rechte des Bürgers berühren und damit "Aussenwirkungen" entfalten und wenn gestützt auf sie keine Verfügungen getroffen werden, deren Anfechtung dem Betroffenen möglich und zumutbar ist (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. A., Bern 1994, S. 142 ff.). Im vorliegenden Fall gehen auch die Beschwerdeführenden davon aus, dass die beiden in Frage stehenden Dienstanweisungen generell-abstrakter Natur sind. Sie argumentieren vorab damit, dass den beiden Dienstanleitungen Aussenwirkung im Sinn der bundesgerichtlichen Praxis zukomme; ferner berufen sie sich auf den Grundsatz, dass generell-abstrakte Erlasse zu publizieren seien (vgl. auch Rechtsgutachten).

E. 5

Generell-abstrakte Erlasse sind nicht mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 41-71 N. 5, § 50 N. 116). Kommunale Akte generell-abstrakter Natur sind mit verwaltungsinternem Rekurs anfechtbar, wobei gegen den erstinstanzlichen Rekursentscheid der Bezirksbehörde gestützt auf § 19c Abs. 2 VRG ein Weiterzug an den Regierungsrat möglich ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 8, § 20 N. 24).

E. 6

Aufgrund dieser Erwägungen ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu verneinen. Massgebend dafür ist wie ausgeführt, dass die Beschwerdeführenden ihr Gesuch um Bekanntgabe der Dienstanleitungen damit begründet haben, sie hätten ein schützenswertes Interesse daran, sich gegen einen möglicherweise rechtswidrigen Inhalt dieser Dienstanweisungen auf dem Rechtsmittelweg wehren zu können. Diese Ausgangslage rechtfertigt es wie erwähnt, die Ablehnung dieses Begehrens einem Zwischenentscheid gleichzustellen, womit der Ausschlussgrund von § 43 Abs. 3 VRG eingreift.

E. 7

Zu keinem anderen Schluss gelangt man, wenn man das weitergehende Interesse der Beschwerdeführenden als Medienschaffender bzw. gewerkschaftliche Vertretung in die Betrachtung miteinbezieht, die allfällige Rechtswidrigkeit der beiden Dienstanweisungen

im Zusammenhang mit polizeilichen Aktionen geltend zu machen, bei denen diese Dienstanweisung zur Anwendung gelangen: Sofern solche Vorkommnisse zivil- oder strafrechtliche Verfahren auslösen, ist es Sache der für die betreffenden Verfahren zuständigen Behörden, über ein Begehren der Betroffenen um Einsichtnahme in die Dienstanleitungen zu befinden, und eine verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit würde nach § 41 VRG von vornherein entfallen. Sodann ist ungeachtet dessen, dass es sich zumeist um Realakte handeln wird, nicht auszuschliessen, dass in solchen Anwendungsfällen ein verwaltungsrechtliches Verfahren durch ein Feststellungsbegehren der betroffenen Medienschaffenden ■ betreffend die Rechtmässigkeit einer bestimmten polizeilichen Handlung ■ ausgelöst werden könnte. Sofern die Zulässigkeit des Feststellungsbegehrens bejaht würde, was durchaus in Betracht fällt (VGr, 31. Mai 2001, VB.2001.00043, veröffentlicht in <http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung>; Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 10), wäre auch ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegeben, und zwar nicht nur mit Bezug auf das betreffende Feststellungsbegehren, sondern in dessen Zusammenhang vorausgehend auch mit Bezug auf die Einsichtnahme in die Dienstanweisungen.

E. 8

Auf die Beschwerde ist demnach nicht einzutreten. Diese ist gestützt auf § 5 Abs. 2 VRG zur materiellen Beurteilung dem Regierungsrat zu überweisen (vgl. vorn E. 5). Da die Beschwerdeführenden sich aufgrund der Rechtsmittelbelehrung veranlasst sehen konnten, Beschwerde beim Verwaltungsgericht einzureichen, sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen.

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