

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00210 vom 15. Juli 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-07-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00210

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00210 du 15 juillet 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00210 del 15 luglio 2010

Regeste

Besuchsbewilligung | Strafvollzug: Zugang zu einer Strafanstalt zur Durchführung eines Fernsehinterviews mit einem Strafgefangenen. Überweisung des Falls an die Kammer, da ihm grundsätzliche Bedeutung zukommt (E. 1.1). Das SF Schweizer Fernsehen ist als Zweigniederlassung nicht rechtsfähig und damit nicht parteifähig. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass es im vorliegenden Verfahren für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft handelt (E. 1.2). Die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 BV und Art. 10 Abs. 1 EMRK garantiert das Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen (E. 4.1). Weder das Strafgesetzbuch noch die kantonale Justizvollzugsverordnung gewähren einen Anspruch eines Besuchers auf Zugang zu einer Strafanstalt. Strafanstalten sind gerade nicht allgemein zugänglich, weshalb kein Eingriff in die Informationsfreiheit vorliegt (E. 4.2). Die Medienfreiheit gemäss Art. 17 BV schützt zwar das Recht der Medienschaffenden, darüber zu entscheiden, in welcher journalistischen Berichterstattungsform sie ihre Informationen dem Publikum präsentieren wollen. Aus ihr lässt sich aber kein Anspruch auf Durchführung eines Fernsehinterviews in einer Strafanstalt ableiten (E. 4.3). Allein die stärkere Wirkung von audiovisuellen Medien auf das Publikum lässt eine grundsätzliche Benachteiligung des Fernsehens gegenüber der Presse nicht rechtfertigen. Ebenso lässt sich eine Ungleichbehandlung nicht allein aufgrund des leicht erhöhten Kontrollaufwands begründen. Liegt aber die Ungleichbehandlung zu einem grossen Teil in der Person des Gefangenen begründet, stösst die Rüge der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ins Leere (E. 5.2). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2010.00210 Entscheid der 3. Kammer vom 15. Juli 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen 1. A, 2. Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG beide vertreten durch RA B, Beschwerdeführende, gegen Justizvollzug Kanton Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Besuchsbewilligung, hat sich ergeben: I. A, Redaktor beim SF Schweizer Fernsehen, fragte das Amt für Justizvollzug per E-Mail an, ob er C, der gegenwärtig eine Freiheitsstrafe in der Strafanstalt D verbüsst, interviewen dürfe. Am 12. Oktober 2009 beschied ihm das Amt für Justizvollzug ebenfalls mittels E-Mail, dass ein Interview mit C nicht bewilligt werden könne. Am 23. Oktober 2009 ersuchte A um eine rekursfähige Verfügung. Mit E-Mail vom 28. Oktober 2009 forderte das Amt für Justizvollzug A auf, ein unterschriebenes Gesuch mit Drehkonzept, Ausführungen zum Inhalt und der Stossrichtung sowie der geplanten Umsetzung einzureichen. Dieser Aufforderung kam A am 30. Oktober 2009 nach. Aus

seinem Schreiben an das Amt für Justizvollzug ging insbesondere hervor, dass er für die Sendung "Reporter" ein klassisches, differenziertes und kritisches Porträt über C erstellen und ihn in verschiedenen Situationen zeigen wollte. Mit Verfügung vom 30. November 2009 verweigerte das Amt für Justizvollzug A die angeforderte Bewilligung zum Besuch von C. II. Dagegen rekurrierten A und das SF Schweizer Fernsehen am 6. Januar 2010 bei der Direktion der Justiz und des Innern (nachfolgend: Justizdirektion). Sie beantragten die Aufhebung der Verfügung des Amtes für Justizvollzug. Die Justizdirektion wies den Rekurs am 25. März 2010 ab. III. Mit Beschwerde vom 29. April 2010 beantragten A und das SF Schweizer Fernsehen dem Verwaltungsgericht die Aufhebung des Rekursentscheids der Justizdirektion; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates. Die Justizdirektion und das Amt für Justizvollzug schlossen am 5. bzw. 31. Mai 2010 auf Abweisung der Beschwerde. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Gemäss § 38b Abs. 1 lit. d VRG sind Beschwerden betreffend den Justizvollzug durch den Einzelrichter oder die Einzelrichterin zu behandeln. Da dem vorliegenden Fall jedoch grundsätzliche Bedeutung zukommt, ist er nach § 38b Abs. 2 VRG der Kammer zu übertragen. 1.2 Der Beschwerdeführer 1 ist als Adressat der Verfügung des Amtes für Justizvollzug ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt. Daneben erhob das SF Schweizer Fernsehen in eigenem Namen Rekurs bei der Justizdirektion und Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Das SF Schweizer Fernsehen ist eine Zweigniederlassung der als privatrechtlicher Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB) organisierten Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR idée suisse). Als Zweigniederlassung kommt dem SF Schweizer Fernsehen jedoch keine Rechtspersönlichkeit zu, weshalb es nicht parteifähig ist (Arthur Meyer-Hayoz/Peter Forstmoser, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 10. A., Bern 2007, § 24 N. 10; BGE 120 III 11 ff. E. 1). Es kann indessen davon ausgegangen werden, dass das SF Schweizer Fernsehen im vorliegenden Verfahren für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR idée suisse) handelt, weshalb Letztere anstelle des SF Schweizer Fernsehens als Beschwerdeführerin 2 ins Rubrum aufzunehmen ist. Da die Reportage für sie bzw. ihre Zweigniederlassung gedreht werden soll, hat sie ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide, weshalb sie zur Beschwerde berechtigt ist (vgl. § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Auf die Beschwerde ist demgemäss einzutreten. 2. Gemäss Art. 84 des Strafgesetzbuchs (StGB) hat der Gefangene das Recht, Besuche zu empfangen und mit Personen ausserhalb der Strafanstalt Kontakt zu pflegen. Der Kontakt mit nahestehenden Personen ist zu erleichtern (Abs. 1). Der Kontakt kann kontrolliert und zum Schutz der Ordnung und Sicherheit der Strafanstalt beschränkt oder untersagt werden (Abs. 2 Satz 1). Gemäss § 117 Abs. 1 der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JVV) kann die verurteilte Person während mindestens einer Stunde pro Woche besucht werden. Dieser Kontakt kann auf zwei Besuche pro Monat beschränkt werden, wenn die Besuchszeit entsprechend verlängert wird. Personen, deren Kontakt mit der verurteilten Person den Vollzugszweck erheblich gefährden, werden zum Besuch nicht zugelassen (§ 118 Abs. 1 JVV).

E. 3.1

Die Vorinstanzen begründeten die Ablehnung des Gesuchs des Beschwerdeführers 1 damit, dass ein Interview mit C aufgrund seiner Persönlichkeit und Charakterstruktur den Vollzugs- und Massnahmezielen abträglich wäre. Insassen, die sich mit ihren Geschichten an die Medien wenden würden, stiessen oft auf negative Resonanz beim Publikum.

Audiovisuellen Medien komme dabei eine unmittelbarere und stärkere Wirkung auf das Publikum zu als den Printmedien, weshalb von einem erhöhten Wirkungs- und Schädigungspotenzial auszugehen sei. Daneben würden Filmaufnahmen ein erhöhtes Sicherheitsrisiko sowohl für die Strafanstalt als auch für die Insassen bergen. Ferner seien Filmprojekte mit einzelnen Insassen dazu geeignet, im Innern einer Anstalt für Unruhe zu sorgen, weil sie eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Insassen bedeuteten. Bei Filmaufnahmen sei zudem ein zusätzlicher Organisations- und Kontrollaufwand notwendig. Würden vorliegend Bildaufnahmen zugelassen, dann müssten sie aus Gründen der Rechtsgleichheit auch allen andern Fernsehveranstaltern bzw. Insassen bewilligt werden. Es könne von der Strafanstalt nicht verlangt werden, ihre knappen personellen Ressourcen für zusätzlichen Kontrollaufwand einzusetzen. Schliesslich könne nicht von einem legitimen Informationsinteresse des Publikums an einer audiovisuellen Reportage über den Insassen C ausgegangen werden.

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden machen geltend, heutzutage würden Fernsehaufnahmen meistens durch einen einzigen Videojournalisten durchgeführt, der problemlos kontrolliert und überwacht werden könne. Sodann könnte die Aufnahme im Besuchszimmer unter Überwachung der Kameraeinstellung durchgeführt werden, sodass keine Details des Sicherheitsapparats an die Öffentlichkeit gelangen würden. Dies könnte auch dadurch sichergestellt werden, dass die Filmaufnahmen vor der Ausstrahlung vorvisioniert würden. Das Argument des erhöhten Kontrollaufwands habe vorliegend keine Relevanz, da rein organisatorisch-administrativen Anliegen der Strafvollzugsanstalt geringes Gewicht zukomme. Die Bewilligung von Bildaufnahmen könne sodann nicht deshalb verweigert werden, weil sich ansonsten auch andere Fernsehteams auf das Rechtsgleichheitsgebot berufen könnten und dementsprechend der Kontrollaufwand steigen würde. Darin liege keine legitime und akzeptable Begründung zur Einschränkung der Informations- und Medienfreiheit. Sodann verstosse der vorinstanzliche Entscheid gegen das Rechtsgleichheitsgebot, da offenbar eine Unterscheidung danach getroffen werde, ob es sich beim um eine Bewilligung ersuchenden Medium um die Presse oder um ein Fernsehteam handle. So habe beispielsweise der "Tagesanzeiger" in der Strafanstalt D ein Interview mit einem Strafgefangenen führen dürfen. Weiter halte das Argument der Vorinstanz betreffend den Zweck des Strafvollzugs und die durch ein Fernsehinterview gefährdete Eingliederung von C einer vertieften Betrachtung nicht stand. Die Reportage ziele nicht darauf ab, ihn in der Öffentlichkeit zu diskreditieren oder eine Verherrlichung seiner Straftaten darzustellen, sondern er sollte im Rahmen einer Langzeitreportage in seinen jetzigen Lebensumständen gezeigt und interviewt werden. Schliesslich stelle das Argument der Vorinstanz, es gebe kein legitimes Informationsinteresse an einer audiovisuellen Reportage über C, keinen legitimen Zweck zur Beschränkung des Medienkontakts dar. Zusammengefasst verletze der angefochtene Entscheid einerseits die Medien- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 und Art. 17 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), andererseits das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV.

E. 4.1

Die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 BV garantiert jeder Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Art. 10 Abs. 1 EMRK gewährleistet unter anderem die Freiheit,

Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dabei beschränkt auch die EMRK den Schutzbereich der Informationsfreiheit auf allgemein zugängliche Informationen. Insofern reicht Art. 10 EMRK demnach nicht über Art. 16 Abs. 3 BV hinaus (Arthur Haefliger/Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. A., Bern 1999, S. 290 f.; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. A., Zürich 1999, Rz. 611).

E. 4.2

Es stellt sich die Frage, ob sich die Beschwerdeführenden hinsichtlich der angebotenen Bewilligung auf die Informationsfreiheit berufen können. Sowohl Art. 84 StGB als auch § 117 JVV gewähren dem Gefangenen einen Anspruch, Besuche zu empfangen. Die Verweigerung einer Bewilligung zum Empfang von Besuchern kann allenfalls in die Grundrechte des Gefangenen eingreifen. Hingegen lässt sich weder aus dem Strafgesetzbuch noch aus der kantonalen Justizvollzugsverordnung ein Anspruch eines Besuchers auf Zugang zu einer Strafanstalt und insbesondere auf Durchführung von Fernsehinterviews in einer Strafanstalt ableiten. Strafanstalten sind gerade nicht allgemein zugänglich (BGr, 6. Februar 2006, 1P.772/2006, E. 2; Andreas Kley/Esther Tophinke, in: St. Galler Kommentar Art. 1–93, 2. A., Zürich/St. Gallen 2008, Art. 16 BV N. 31). Es liegt somit kein Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Informationsfreiheit der Beschwerdeführenden vor, wenn dem Beschwerdeführer 1 der Zugang zur Strafanstalt D zur Durchführung eines Fernsehinterviews verweigert wird, bleibt ihm doch dadurch nicht der Zugang zu allgemein zugänglichen Informationen verwehrt.

E. 4.3

Nicht näher dargelegt haben die Beschwerdeführenden, worin der behauptete Eingriff in die Medienfreiheit bestehen soll. Diese gewährleistet gemäss Art. 17 BV die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen (Abs. 1), verbietet die Zensur (Abs. 2) und gewährleistet das Redaktionsgeheimnis (Abs. 3). Es gehört zwar zur Freiheit der Medienschaffenden, darüber zu entscheiden, in welcher journalistischen Berichterstattungsform (Interview, Bildbericht, Kommentar etc.) sie ihre Informationen dem Publikum präsentieren wollen (Franz Zeller, Öffentliches Medienrecht, Bern 2004, S. 108), die Medienfreiheit ist aber als reines Abwehrrecht ausgestaltet und begründet keinen Anspruch auf staatliche Leistungen (Herbert Burkert, in: St. Galler Kommentar Art. 1–93, 2. A., Zürich/St. Gallen 2008, Art. 17 BV N. 17). So lässt sich aus ihr grundsätzlich kein Anspruch auf Durchführung eines Fernsehinterviews in einer Strafanstalt ableiten. Vielmehr ist die Frage des Zugangs zur Strafanstalt im Lichte der durch Art. 16 Abs. 3 BV geschützten Informationsfreiheit zu prüfen (vgl. dazu E. 4.2).

E. 5

Zu prüfen ist sodann, ob die Verweigerung der angebotenen Bewilligung die Beschwerdeführenden in ihrem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) verletzt. Die Beschwerdeführenden begründen die entsprechende Rüge damit, dass bei der Erteilung von Besuchsbewilligungen unzulässigerweise eine Unterscheidung zwischen Presse und Fernsehteam getroffen werde, und verweisen dazu auf einen im "Tagesanzeiger" am 21. April 2010 erschienenen Artikel, in welchem ein Gefangener durch eine Journalistin interviewt wurde (act 5/6).

E. 5.1

Die Rechtsgleichheit wird durch Art. 8 Abs. 1 BV garantiert. Danach sind die rechtsanwendenden Behörden gehalten, Sachverhalte, die sich durch gleiche wesentliche Tatsachen auszeichnen, gleich zu behandeln, es sei denn, ein sachlicher und vernünftiger Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung. Gemäss der durch das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung verwendeten Formel ist Gleiches nach der Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach der Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 495, 507; BGE 117 Ia 257 E. 3b).

E. 5.2

Es ist fraglich, ob überhaupt ein im Sinn des Rechtsgleichheitsgebots vergleichbarer Sachverhalt vorliegt, wenn eine Zeitungsjournalistin zu einem Interview mit einem Gefangenen – der zudem im entsprechenden Zeitungsartikel namentlich nicht genannt wird – zugelassen wird, während einem Fernsehteam ein Interview mit einem anderen Strafgefangenen verweigert wird. So liesse sich durchaus argumentieren, dass die vorliegend gerügte Ungleichbehandlung von Presse und Fernsehen ohnehin nur das Rechtsgleichheitsgebot verletzen könne, wenn dem Fernsehteam der Zugang zu demselben Gefangenen verweigert wird, der durch die Presse interviewt werden durfte. Geht man aber mit den Beschwerdeführenden davon aus, dass eine Verletzung des Gebots der rechtsgleichen Behandlung von Fernsehen und Presse auch dann infrage kommt, wenn es um den Zugang zu zwei verschiedenen Gefangenen geht, ist danach zu fragen, ob sachliche und vernünftige Gründe für eine ungleiche Behandlung bestehen. Solche Gründe können dabei einerseits in der Natur der entsprechenden Medien, andererseits aber auch in der Person des Gefangenen liegen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass den audiovisuellen Medien eine unmittelbarere und stärkere Wirkung auf das Publikum zukommt als den Printmedien. Sie berichten zeitgleich durch Ton und bewegtes Bild, vermitteln damit den Anschein der Authentizität und des Miterlebens und können deshalb das Publikum unmittelbarer ansprechen als die Printmedien. Eine grundsätzliche Benachteiligung des Fernsehens gegenüber anderen Medien vermag dies jedoch nicht zu rechtfertigen (Kiener/Zeller, S. 40, 57). Ebenso lässt sich eine Ungleichbehandlung nicht allein aufgrund des im Vergleich zu Zeitungsinterviews leicht erhöhten Kontrollaufwands begründen. Vorliegend ist jedoch die Persönlichkeit von C zu berücksichtigen. Aufgrund der Vollzugsakten, insbesondere des psychiatrischen Gutachtens vom 3. März 2009 und des in den Akten geschilderten Verhaltens des Gefangenen im Strafvollzug, ist es durchaus nachvollziehbar, dass die Vorinstanzen befürchten, eine Reportage über ihn bzw. ein Interview mit ihm sei den Vollzugs- und Massnahmezielen abträglich. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass der Presse im Gegensatz zum Fernsehen ein Interview mit C gestattet würde. Liegt aber die geltend gemachte Ungleichbehandlung zu einem grossen Teil in der Person des Gefangenen begründet, stösst die Rüge der Beschwerdeführenden, sie würden in ihrer Rechtsgleichheit verletzt, da sie gegenüber der Presse ungleich behandelt würden, von vornherein ins Leere.

E. 6

Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen. Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss den Beschwerdeführenden je zur Hälfte, unter solidarischer Haftung für den Gesamtbetrag, aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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