

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00067 vom 7. Juni 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-06-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00067

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00067 du 7 juin 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00067 del 7 giugno 2018

Regeste

Informationszugang | Informationszugang zu Akten eines abgeschlossenen Strafverfahrens. Verletzung des rechtlichen Gehörs (E. 2). Grundsätzlich besteht kein Anspruch darauf, zur rechtlichen Würdigung oder zur juristischen Begründung eines Entscheids angehört zu werden. Beabsichtigt eine Behörde jedoch, ihren Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurden, auf die sich die beteiligten Parteien nicht berufen haben und mit deren Erhebung im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten, so ist das rechtliche Gehör zumindest der dadurch beschwerten Partei zu gewähren (E. 3.2). Drittpersonen können Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Strafverfahrens nehmen, wenn sie dafür ein wissenschaftliches oder ein anderes schützenswertes Interesse geltend machen und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Das schutzwürdige Interesse kann sich dabei aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht oder aus einer sonstigen besonderen Sachnähe ergeben. Das schutzwürdige Interesse im Bereich der Medien ergibt sich zum einen aus der Betroffenheit der Medienfreiheit, und zum anderen muss am betreffenden Strafverfahren auch ein öffentliches Interesse bestehen. Der Beschwerdeführer ist in der Medienfreiheit betroffen und vermag mittels diverser Zeitungsartikel das öffentliche Interesse am Strafverfahren nachzuweisen, weshalb ein schutzwürdiges Interesse gegeben ist (E. 4.1-4.5). Dem schutzwürdigen Interesse des Beschwerdeführers stehen private Interessen der auf dem Filmmaterial erkennbaren Personen entgegen. Diesen privaten Interessen kann jedoch mittels Anonymisierung entgegengekommen werden (E. 4.7). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2018.00067 Urteil der 3. Kammer vom 7. Juni 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Nicole Bürgin. In Sachen A, c/o Medienunternehmen D, Sendung F, vertreten durch RA B und/oder RA C, Beschwerdeführer, gegen Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. Mit Schreiben vom 28. Februar 2017 ersuchte A, Redaktor beim Medienunternehmen D, um Einsicht in "sämtliches Bild- und Videomaterial, das das abgeschlossene Verfahren rund um den Polizeieinsatz vom ... betrifft, als mehrere Hundert Fans des Fussballclubs M eingekesselt wurden", bei der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich. Mit Verfügung vom 15. März 2017 wies diese das Akteneinsichtsgesuch ab. II. Dagegen erhob A mit Eingabe vom 12. April 2017 Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern, worin er die Aufhebung

der Verfügung und die Gewährung der Einsichtnahme in die Filmaufnahmen, eventualiter in anonymisierter Weise, verlangte. Diese wies den Rekurs mit Verfügung vom 19. Dezember 2017 ab und auferlegte A die Verfahrenskosten von Fr. 715.-. III. Mit Beschwerde vom 1. Februar 2018 gelangte A an das Verwaltungsgericht und beantragte, es seien die Ziffern I. bis III. der Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 19. Dezember 2017 (Nr. 1) aufzuheben, und es sei dem Beschwerdeführer vollumfängliche sowie uneingeschränkte Einsicht in das Bild- und Videomaterial des abgeschlossenen Strafuntersuchungsverfahrens Nr. 02 der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich gemäss Einsichtsgesuch vom 28. Februar 2017 zu gewähren. Eventualiter sei dem Beschwerdeführer die Einsicht in das Bild- und Videomaterial des abgeschlossenen Strafuntersuchungsverfahrens Nr. 02 der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich in anonymisierter Weise zu gewähren; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin bzw. zulasten des Staates. Die Direktion der Justiz und des Innern beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 6. Februar 2018 die Abweisung der Beschwerde, wobei sie auf die Begründung ihrer Verfügung vom 19. Dezember 2018 (recte: 2017) verwies. Die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich beantragte mit Eingabe vom 27. Februar 2018 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, wobei sie unter Verzicht auf eine Vernehmlassung auf die Begründung ihrer Verfügung vom 15. Februar 2017 verwies und angab, die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 19. Dezember 2017 zu stützen. A verzichtete mit Schreiben vom 22. März 2018 auf eine freigestellte Stellungnahme. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, weshalb grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten ist. 2. 2.1 Nach § 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007 gibt das öffentliche Organ besondere Personendaten bekannt, wenn eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt, die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist. Will das öffentliche Organ Zugang zur Information gewähren und betrifft das Gesuch Personendaten oder als vertraulich klassifizierte Informationen, gibt das öffentliche Organ den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist (§ 26 Abs. 1 IDG). Betrifft das Gesuch besondere Personendaten, lehnt das öffentliche Organ das Gesuch ab, wenn die betroffenen Dritten dem Zugang nicht ausdrücklich zustimmen (Abs. 2). Eine spezielle Regelung gilt für die Akten abgeschlossener Strafuntersuchungsverfahren. Nach § 151d lit. b des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 können Akten von Behörden und Dritten gemäss Art. 101 Abs. 2 und 3 sowie Art. 102 StPO und Art. 15 JStPO eingesehen werden. Für Dritte sieht Art. 101 Abs. 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO) vor, dass sie die Akten einsehen können, wenn sie dafür ein wissenschaftliches oder ein anderes schützenswertes Interesse geltend machen und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Gerichtsverhandlungen und Urteile sind grundsätzlich öffentlich, das Gesetz kann jedoch Ausnahmen vorsehen (Art. 30 Abs. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999). Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs, da die Beschwerdegegnerin in ihrer Verfügung

vom 15. März 2017 die Abweisung des Gesuchs gestützt auf § 17 Abs. 1 und § 26 IDG sowie den Grundsatz der Justizöffentlichkeit nach Art. 30 Abs. 3 BV – und nicht gestützt auf § 151d GOG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 StPO – begründet habe. Für ihn, der zum damaligen Zeitpunkt nicht anwaltlich vertreten gewesen sei, sei deshalb nicht erkennbar gewesen, aus welcher gesetzlichen Bestimmung sich die Voraussetzung eines schützenswerten Interesses herleiten würde. Dies habe ihm eine sachgerechte Anfechtung der vorgenannten Verfügung der Beschwerdegegnerin bei der Vorinstanz verunmöglicht.

2.2 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV fliesst unter anderem die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2 mit Hinweisen). Der Betroffene muss die Ausführungen der Entscheidinstanz nachvollziehen und in einem allfälligen Rechtmittelverfahren substantiiert bestreiten können, ohne dass er auf Spekulationen darüber angewiesen ist, aus welchen Gründen gegen seine Anträge entschieden wurde (vgl. BGE 134 I 83 E. 4.2.3).

2.3 Tatsächlich lässt sich der angefochtenen Verfügung nicht entnehmen, weshalb für die Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Strafverfahrens ein schutzwürdiges Interesse erforderlich sei. Die Beschwerdegegnerin führte an, gestützt auf § 17 Abs. 1 IDG sowie den Grundsatz der Justizöffentlichkeit (Art. 30 Abs. 3 BV) würde Medienschaffenden ein Interesse an der Einsicht in Endverfügungen zugestanden, wenn ein schutzwürdiges Informationsinteresse nachgewiesen werden könne und der Einsicht keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstünden. § 17 Abs. 1 IDG sieht vor, dass das öffentliche Organ besondere Personendaten bekannt gibt, wenn eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt, die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist. Diesem Absatz kann nicht entnommen werden, weshalb ein schutzwürdiges Interesse gegeben sein müsste, ist doch ein solches mit keinem Wort erwähnt und werden auch ganz andere Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten vorausgesetzt. Weiter besagt der Grundsatz der Justizöffentlichkeit (Art. 30 Abs. 3 BV), dass Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen öffentlich sind und das Gesetz davon Ausnahmen vorsehen kann. Auch dieser Bestimmung kann das Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses nicht direkt entnommen werden, geht es darin doch gerade um einen grundsätzlich voraussetzungslosen Zugang zu Informationen. Weshalb für prozesserledigende Verfügungen (Endverfügungen) ein schutzwürdiges Informationsinteresse verlangt wird, ergibt sich erst aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 30 Abs. 3 BV (vgl. z. B. BGE 134 I 286 E. 6.6), auf welche die Beschwerdegegnerin jedoch nicht verweist, weshalb es für den Beschwerdeführer als Laien nicht nachvollziehbar gewesen sein kann, weshalb ein schutzwürdiges Interesse verlangt wird. Hinzu kommt, dass die Beschwerdegegnerin lediglich festhielt, für die Einsicht in Endverfügungen werde ein schutzwürdiges Informationsinteresse verlangt. Der Beschwerdeführer verlangte jedoch gerade nicht Einsicht in eine Endverfügung, sondern in Bild- und Filmmaterial. Dies wurde von der Beschwerdegegnerin auch festgestellt; anstatt aber zu erläutern, weshalb für die Einsicht in diese Aufnahmen ein schutzwürdiges Interesse verlangt werde, begnügte sie sich damit,

festzuhalten, dass sich ein schutzwürdiges Interesse aufgrund der Begründung des Beschwerdeführers nicht belegen lasse. Sie begründete auch nicht, inwiefern aufgrund dessen, dass für die Endverfügung ein schutzwürdiges Informationsinteresse verlangt wird, ein schutzwürdiges Interesse für die Akteneinsicht Voraussetzung ist. Folglich konnte der Beschwerdeführer die Argumentation der Beschwerdegegnerin nicht nachvollziehen und den Entscheid auch nicht in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen. Sein Anspruch auf rechtliches Gehör wurde somit verletzt. 2.4 Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur; die Verletzung des Gehörsanspruchs führt daher grundsätzlich unabhängig von den Erfolgsaussichten des Rechtsmittels in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung (statt vieler VGr, 28. Juni 2017, VB.2017.00076, E. 6.1). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts kann indes eine obere Instanz die Gehörsverletzung einer unteren Instanz heilen, wenn die Verletzung nicht schwer wiegt und die Rechtsmittelinstanz sowohl Tat- als auch Rechtsfragen uneingeschränkt überprüft. Selbst bei einer schweren Verletzung ist von einer Rückweisung abzusehen, wenn diese lediglich einen formalistischen Leerlauf darstellen und zu einer unnötigen Verfahrensverlängerung führen würde (BGE 133 I 201 E. 2.2; BGE 132 V 387 E. 5.1; VGr, 22. März 2017, VB.2016.00751, E. 2.4). Vorliegend hat die Vorinstanz in ihrem Entscheid dargelegt und begründet, auf welche gesetzlichen Grundlagen (§ 151d lit. b GOG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 StPO) sich die Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses für die Einsicht in die Akten eines abgeschlossenen Strafverfahrens bezieht. Dass § 151d lit. b GOG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 StPO anwendbar ist und dass ein schutzwürdiges Interesse Voraussetzung für die Einsichtnahme in Akten eines abgeschlossenen Strafuntersuchungsverfahrens ist, wird vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten. Eine Rückweisung der Begründung der Beschwerdegegnerin würde zu einem formalistischen Leerlauf führen, weshalb von einer Rückweisung abzusehen ist.

E. 3.1

Weiter rügt der Beschwerdeführer, sein rechtliches Gehör sei ausserdem verletzt worden, weil die Vorinstanz ihre Verfügung vom 19. Dezember 2017 auf ein rechtliches Fundament abgestützt habe, das bislang nicht erwähnt worden sei, ohne ihn vorgängig anzuhören. Es genüge nicht, dass die Vorinstanz dem zum damaligen Zeitpunkt nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer die Stellungnahme der Koordinationsstelle IDG vom 7. September 2017, in der die Bestimmungen § 151d GOG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 StPO nach Abschluss des doppelten Schriftenwechsels zum ersten Mal Erwähnung fanden, mit ihrem Schreiben vom 12. September 2017 lediglich "zur Kenntnisnahme" zugestellt habe. Dies umso mehr, als sie gleichzeitig ausdrücklich darauf hingewiesen habe, dass "die Sachverhaltsermittlungen als abgeschlossen" gelten würde.

E. 3.2

Nach der Praxis des Bundesgerichts umfasst der Anspruch auf rechtliches Gehör grundsätzlich nicht den Anspruch darauf, zur rechtlichen Würdigung oder zur juristischen Begründung des Entscheides angehört zu werden. An die Rechtsauffassung bzw. Rechtsbehauptungen der Verfahrensbeteiligten bzw. einer allfälligen Vorinstanz ist die Entscheidungsinstanz denn auch nicht gebunden (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 16). Gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen, kann die Rechtsmittelbehörde – im Rahmen des Streitgegenstands – eine

Motivsubstitution vornehmen, d. h. sie kann die angefochtene Verfügung aus anderen als den von der Vorinstanz angeführten rechtlichen Gründen bestätigen. Die Rechtsmittelbehörde darf allerdings ihren Entscheid nicht auf einen anderen Rechtsgrund stützen, der weder von der Vorinstanz erwogen noch von der rekurrierenden Person geltend gemacht wurde (Martin Bertschi, Kommentar VRG; Vorbem. zu §§ 19–28a, N. 29). Entsprechend ist das rechtliche Gehör zumindest der dadurch beschwerten Partei dann zu gewähren, wenn eine Behörde ihren Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen beabsichtigt, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurden, auf die sich die beteiligten Parteien nicht berufen haben und mit deren Erhebung im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (vgl. BGer, 5. März 2018, 2C_497/2017, E. 3.4, mit weiteren Hinweisen; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20a N. 21, § 52 N. 37; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 26b N. 29).

E. 3.3

Dem Beschwerdeführer wurde die Stellungnahme (Mitbericht) der Koordinationsstelle IDG, in welcher die relevanten Bestimmungen erstmals Erwähnung fanden, mit Schreiben vom 12. September 2017 nur zur Kenntnisnahme zugestellt und ihm zudem mitgeteilt, dass damit die Sachverhaltsermittlungen als abgeschlossen gelten und die Behandlungsfrist von 60 Tagen für den Rekursentscheid (§ 27c VRG) zu laufen beginne. Damit hat die Vorinstanz aber einen anderen Rechtsgrund im Sinn einer Motivsubstitution nicht erwogen (vorn E. 3.2). Vielmehr musste der im Verfahren vor der Vorinstanz noch nicht vertretene Beschwerdeführer davon ausgehen, dass er sich nicht mehr zum Mitbericht der Koordinationsbehörde und den erstmals erwähnten neuen Rechtsnormen äussern könne (zum Replikrecht vgl. Griffel, § 26b N. 34 ff.). Der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör wurde somit auch von der Vorinstanz verletzt.

E. 3.4

Fraglich ist, ob diese Verletzung geheilt werden kann (vgl. E. 2.4). Die Beschwerdegegnerin hatte in ihrer Entscheidbegründung bereits ein schutzwürdiges Interesse für die Akteneinsicht vorausgesetzt (wenn auch nicht gestützt auf § 151d GOG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 StPO). Der Beschwerdeführer äusserte sich in seiner Replik vor der Vorinstanz ausführlich zu seinem schutzwürdigen Interesse. Er gab an, gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV werde Dritten unter bestimmten Voraussetzungen (u. a. schutzwürdiges Interesse) ein Anspruch auf Einsicht in die Akten abgeschlossener Verfahren zugebilligt. Das Bundesgericht habe diese Verfassungsbestimmung über den Anwendungsbereich hängiger Verfahren hinaus erweitert (vgl. BGE 129 I 249 E. 3). Vorliegend ergebe sich das schutzwürdige Interesse aus der Kontrollfunktion der Medien (der Beschwerdeführer gab sodann bezüglich der Kontrollfunktion den Entscheid des Bundesgerichts vom 23. Dezember 2010, 1B_292/2010 E. 2.5 [veröffentlicht als BGE 137 I 8] wieder). Die Vorinstanz begründete daraufhin das Erfordernis des schutzwürdigen Interesses mit Art. 101 Abs. 3 StPO. Diese Bestimmung entspricht der früheren bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Anspruch des Dritten auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV (BGer, 12. Januar 2015, 1B_306/2014 E. 2.1 mit Verweis auf BGer, 3. Februar 2005, 1P.330/2004 E. 3.2, publ. in: Pra 2005 Nr. 70 S. 533, welcher wiederum auf den vom Beschwerdeführer zitierten BGE 129 I 249 E. 3 verweist). Der Beschwerdeführer hat sich somit bereits im vorinstanzlichen Verfahren zum schutzwürdigen Interesse, wie es von Art. 101 Abs. 3 StPO vorausgesetzt wird, geäußert, wenn gleich auch nicht in Kenntnis dessen, dass § 151d GOG in Verbindung mit Art. 101

Abs. 3 StPO anwendbar sind. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs des Beschwerdeführers erweist sich demgemäss als nicht besonders schwer. Weiter erhielt er im Verfahren vor Verwaltungsgericht Gelegenheit, sich ausführlich zum Entscheid der Vorinstanz und der Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses gestützt auf § 151d GOG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 StPO zu äussern. Das Verwaltungsgericht kann zudem sowohl Tat- als auch Rechtsfragen umfassend prüfen (§ 50 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Die Gehörsverletzung durch die Vorinstanz kann daher vom Verwaltungsgericht geheilt werden.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer verlangt Einsicht in Bild- und Videomaterial eines abgeschlossenen Strafverfahrens. Die Akten abgeschlossener Strafuntersuchungsverfahren können gemäss § 151d GOG eingesehen werden: von Parteien und anderen Verfahrensbeteiligten, wenn diese ein Interesse glaubhaft machen und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen; von Behörden und Dritten gemäss Art. 101 Abs. 2 und 3 sowie Art. 102 StPO und Art. 15 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO). Der Beschwerdeführer war am Strafverfahren nicht beteiligt und ist auch kein Mitglied einer Behörde, sondern als Journalist unbestrittenermassen Drittperson. Dritte können die Akten einsehen, wenn sie dafür ein wissenschaftliches oder ein anderes schützenswertes Interesse geltend machen und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 101 Abs. 3 StPO). Diese Bestimmung entspricht der früheren bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Anspruch des Dritten auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV bzw. Art. 4 aBV (BGer, 12. Januar 2015, 1B_306/2014, E. 2.1). Das schutzwürdige Interesse 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; BGer, 3. Februar 2005, 1P.330/2004, E. 3.2, publ. in: Pra 2005 Nr. 70 S. 533). Die Betroffenheit im verfassungsmässigen Recht der Medienfreiheit ist grundsätzlich geeignet, ein schutzwürdiges Interesse zu begründen (vgl. BGer, 18. Oktober 2002, 1P.240/2002, E. 3.2.1). Der Gesetzeswortlaut von Art. 101 Abs. 3 StPO ist jedoch ungenau. Es kann nicht genügen, dass der Dritte ein schützenswertes Interesse lediglich geltend macht. Vielmehr muss er ein solches haben. Andernfalls hat er von vornherein kein Recht auf Akteneinsicht (BGer, 12. Januar 2015, 1B_306/2014, E. 2.1).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer leitet sein schutzwürdiges Interesse aus der Kontrollfunktion der Medien ab. Normativer Kern der Medienfreiheit ist die Sicherung des ungehinderten Nachrichtenflusses und des freien Meinungs austauschs. Die Medien leisten einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolle behördlicher Tätigkeiten. Um ihre Kontrollfunktion wirksam ausüben zu können, sind sie auf möglichst ungehinderten Zugang zu Informationen angewiesen. Der Informationszugang sorgt für Transparenz, was eine demokratische Kontrolle durch das Volk erst ermöglicht. Wird Medien der Einblick in gewisse Bereiche staatlichen Handelns verwehrt, öffnet dies Raum für Spekulationen und fördert das Misstrauen in staatliche Macht. Vom Schutz der Medienfreiheit erfasst wird dabei grundsätzlich jegliche Form der journalistischen Informationsbeschaffung, unabhängig davon, ob die Informationen allgemein zugänglich sind oder nicht und ob der Beitrag legitime Informationsinteressen verfolgt oder nicht (BGE 137 I 8 E. 2.5). Die journalistische Informationsbeschaffung ist somit ein Teil der Medienfreiheit und begründet

daher grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse. Zusätzlich wird in der Lehre jedoch noch verlangt, dass das betreffende Strafverfahren, über welches in den Medien berichtet werden soll, von öffentlichem Interesse ist (Markus Schmutz, Basler Kommentar, 2014, Art. 101 StPO N. 23, 25). Auch das Bundesgericht hielt in einem Verfahren um Einsicht in eine Einstellungsverfügung fest, dass das Erfordernis eines schutzwürdigen Informationsinteresses auf die Rechtsprechung zum Akteneinsichtsrecht bei abgeschlossenen Verfahren gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (BGE 129 I 249 E. 3) zurückgehe, (bejahte ein schutzwürdiges Informationsinteresse aufgrund der Kontrollfunktion der Medien) und prüfte, ob ein öffentliches Interesse am Strafverfahren resp. den Gründen für dessen Einstellung bestand (BGE 137 I 16 E. 2.4). Da schon bei der Einsichtnahme in eine Einstellungsverfügung ein öffentliches Interesse an der Einsicht geprüft wird, ist dies umso mehr auch bei der Einsichtnahme in weitere, über eine Einstellungsverfügung hinausgehende Akten zu prüfen. Nebst der Betroffenheit der Medienfreiheit muss daher auch ein öffentliches Interesse am jeweiligen Strafverfahren vorliegen.

E. 4.3

Der Beschwerdeführer ist Redaktor beim Medienunternehmen D und kann dadurch das Grundrecht der Medienfreiheit für sich beanspruchen. Er beantragt Einsicht in Bild- und Videomaterial des abgeschlossenen Strafverfahrens (Nr. 02) betreffend das Verhalten von Personen und Organen der Stadtpolizei Zürich und der Kantonspolizei Zürich im Zusammenhang mit dem Polizeieinsatz rund um die Fussball-Partie zwischen den Fussballclubs N und M vom Das Verfahren wurde mittels Verfügung vom 18. Oktober 2016 eingestellt. Vom Beschwerdeführer in seiner Beschwerde sowie im Beilagenverzeichnis aufgeführt wurde ebenfalls eine Einstellungsverfügung vom 18. Oktober 2016, jedoch wurde effektiv als Beilage 12 eine Einstellungsverfügung vom 18. April 2017 eingereicht. Es ist aber davon auszugehen, dass es sich dabei um ein Versehen des Beschwerdeführers handelte, da die Einstellungsverfügung vom 18. April 2017 einen Polizeieinsatz betreffend einen FC-M-Fanmarsch vom ... betraf, bei welchem es ebenfalls zu einer Einkesselung kam, sich die weiteren Unterlagen (Zeitungsartikel) jedoch alle auf den Polizeieinsatz vom ... bezogen.

E. 4.4

Bezüglich des öffentlichen Interesses an dem abgeschlossenen Strafverfahren verweist der Beschwerdeführer auf diverse Zeitungsartikel sowie einen Bundesgerichtsentscheid betreffend die Einsichtnahme in die Verfahrenseinstellung gegenüber dem Armeechef (BGE 137 I 16 E. 2.4). Besagter Bundesgerichtsentscheid hielt fest, dass ein gewichtiges Interesse daran bestehe, die Vorwürfe zu klären, ob der beschuldigte Armeechef allenfalls aufgrund seiner Stellung privilegiert worden sei. Es gehe um die Überwachung der Justiz und die Klärung der Hintergründe und Umstände der Verfahrenseinstellung gegenüber dem Armeechef als Person des öffentlichen Lebens. Vorliegend verhält es sich ähnlich. Von der Einstellungsverfügung betroffen sind ein Polizeioffizier, ein Polizeikommandant sowie ein Stadtrat. Diese Personen sind wichtige Entscheidungsträger und stehen zur Staatsanwaltschaft I in einem gewissen Näheverhältnis. Am gegen sie gerichteten Strafverfahren und der Frage, ob dieses korrekt durchgeführt wurde, besteht grundsätzlich ein öffentliches Interesse. Dies belegen auch die diversen vom Beschwerdeführer eingereichten Zeitungsartikel. So wurde die von den Fans des FC M geübte Kritik am Einsatz der Polizei unter anderem in den Zeitungsartikeln ... thematisiert. Weiter wurde in den Zeitungsartikeln ... über die Anzeige gegen die in der Einstellungsverfügung

beschuldigten Personen berichtet. Auch die geplante Einstellung des Verfahrens und der Hinweis des Anwalts der Fans, dass ihn "einiges stutzig machen" würde, da der Staatsanwalt beispielsweise mehrere Beweisanträge abgewiesen habe, wurde von den Medien mit den Artikeln ... aufgegriffen. Zuletzt wirft der Artikel auf, dass es umstritten bleibe, ob die Einkesselung der über 800 FC-M-Fans verhältnismässig gewesen sei. Die rechtskräftige Einstellung des Strafverfahrens wurde in den Artikeln ... behandelt. Ein besonderes öffentliches Interesse am Bild- und Videomaterial des obgenannten Strafverfahrens ergibt sich zudem aus dem Bericht Darin wird festgehalten, dass Anwalt E den Vorwurf erhebe, er habe von der Staatsanwaltschaft I eine Auswahl der Polizeivideos über den Einsatz bekommen, aber das Material sei sehr einseitig zusammengestellt worden. Es seien nur 25 Minuten über den Kessel darunter, aber Stunden über all das, was rundum geschehen sei. Das mache ihn sehr stutzig; von einem Kamerateam habe er gar keine Aufnahmen erhalten. Weiter gibt der Artikel wieder, dass die Zürcher Staatsanwaltschaft gemäss der Sendung F dies gerechtfertigt habe, indem sie angab, sie habe wie in solchen Fällen üblich das umfangreiche Material gesichtet und das relevante Material für die Beurteilung der Frage, ob die Kesselung angemessen gewesen sei oder nicht, den Parteien zukommen lassen. Diese Kritik des Anwaltes der FC-M-Fans sowie die gesamte in den Zeitungsartikeln wiedergegebene Kritik am Polizeieinsatz und der Untersuchung der Staatsanwaltschaft I sind geeignet, gewisse Zweifel am korrekten Ablauf der Untersuchung des Strafverfahrens aufkommen zu lassen. An der Klärung dieser Zweifel besteht ein öffentliches Interesse. Ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der Einsicht in die Akten des vorgenannten Strafverfahrens ist daher gegeben.

E. 4.5

Die Vorinstanz verneinte ein schutzwürdiges Interesse mit der Begründung, die Funktion des Beschwerdeführers als Medienschaffender verschaffe für sich allein noch kein schützenswertes Interesse, welches ihm Anspruch auf Einsicht in die Untersuchungsakten gewähren würde. Die Überprüfung der Gerichtstätigkeit als Ausfluss des Transparenzprinzips erschöpfe sich in der Justizöffentlichkeit. Die Akten des Untersuchungsverfahrens seien nach Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 137 I 16 E. 2.5) nicht öffentlich. Der Anspruch auf Justizöffentlichkeit sei vorliegend bereits dadurch erfüllt, dass der Beschwerdeführer über die Einstellungsverfügung des betreffenden Strafverfahrens verfüge. Die Vorinstanz verkennt dabei, dass sich der Anspruch auf Einsicht in die Akten des Strafverfahrens nicht auf die Justizöffentlichkeit stützt, sondern auf § 151d lit. b GOG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 StPO und deshalb auch ein Recht auf Einsicht in nicht öffentliche Akten eines Strafverfahrens besteht, wenn ein schutzwürdiges Interesse vorliegt und keine öffentlichen oder privaten Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen (vgl. E. 4.1).

E. 4.6

Nachdem der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme in die Akten hat, ist zu prüfen, ob dieser Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Obwohl die Vorinstanz bereits das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses verneinte, ergänzte sie der Vollständigkeit halber, dass selbst wenn das Interesse des Beschwerdeführers als schützenswert im Sinn von Art. 101 Abs. 3 StPO qualifiziert würde, dieses Interesse im Rahmen der Interessenabwägung gegenüber den privaten Interessen der im Bild- und Videomaterial erkennbaren Personen unterliegen würde. Durch Anonymisierung resp. Unkenntlichmachung der Personen würden die

privaten Interessen zwar angemessen geschützt, eine solche Massnahme wäre vorliegend aber klar unverhältnismässig, zumal es sich um mehr als 2 Stunden Videoaufnahmen handle und die Unkenntlichmachung nicht wie bei Papierdokumenten mit Schwärzung der Personalien vorgenommen werden könne.

E. 4.7

Es ist der Vorinstanz beizupflichten, dass an diversen Stellen Personen, z. T. auch unbeteiligte Passanten, erkennbar sind oder Rückschlüsse auf ihre Identität gezogen werden können. Dies führt dazu, dass einzelne Personen in ihrem Schutz auf Privatsphäre beeinträchtigt werden könnten. Besteht ein Interesse an Geheimhaltung oder Vertraulichkeit, fallen Äusserungen und Handlungen selbst dann unter den Schutz des Privatlebens, wenn sie in der Öffentlichkeit geäussert oder ausgetauscht werden (Stephan Breitenmoser, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2014, Art. 13 N. 14). Aufgrund des Filmmaterials lässt sich nicht betreffend sämtliche erkennbaren Personen eruieren, ob für sie ein Interesse an der Geheimhaltung oder Vertraulichkeit ihrer Handlungen besteht. Dies kann indes auch offenbleiben, da diese Personen ebenfalls in ihrem Recht am eigenen Bild, als Teil der informationellen Selbstbestimmung (Breitenmoser, Art. 13 N. 75), betroffen sind. Das Bild des Einzelnen ist eines der Hauptmerkmale seiner Persönlichkeit, weil es die Besonderheit der Person zum Ausdruck bringt und ihr ermöglicht, sich von anderen Menschen zu unterscheiden. Das Recht der Person auf Schutz des eigenen Bildes stellt eine der wesentlichen Bedingungen für seine persönliche Entfaltung dar. Voraussetzung ist vor allem, dass der Einzelne den Umgang mit dem eigenen Bild bestimmt, wozu insbesondere die Möglichkeit zählt, dass er die Verbreitung des Bildes ablehnen kann (Urteil des EGMR, 7. Februar 2012, von Hannover c. Allemagne, 40660/08 et 60641/08 [2012], Ziff. 96). Eine Verletzung des Rechts am eigenen Bild ist im Grundsatz bereits zu bejahen, wenn jemand ohne seine Zustimmung um seiner Person willen abgebildet oder eine bestehende Aufnahme ohne seine Einwilligung veröffentlicht wird (BGE 127 III 481 E. 3a). Eine Verletzung ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist (Art. 28 Abs. 2 ZGB). Beim vorliegenden Filmmaterial sind mehrere Male Personen, dabei auch unbeteiligte Passanten, um ihrer selbst willen abgebildet und erscheinen nicht nur als Teil einer Menschenmenge. Bei einer Einsichtnahme in diese Bilder würde daher ihre Persönlichkeit grundsätzlich verletzt werden. Eine solche Verletzung könnte nur ausgeschlossen werden, wenn das öffentliche Interesse des Beschwerdeführers ihr Recht am eigenen Bild überwiegen würde. Das Interesse des Beschwerdeführers liegt in der medialen Kontrolle der Justiz. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern es dafür notwendig sein soll, dass der Beschwerdeführer dabei einzelne Personen erkennen kann. Vielmehr genügt es, dass die einzelnen Taten der Personen erkennbar bleiben, sodass eine Bewertung der Rechtmässigkeit der Einstellungsverfügung vom 18. Oktober 2016 möglich bleibt. Da vorliegend nicht entscheidend ist, welche Personen auf dem Videomaterial abgebildet sind, kann auch das Interesse des Beschwerdeführers die Interessen der abgebildeten Personen an ihrem eigenen Bild sowie ihrer Privatsphäre nicht überwiegen, sofern die Handlungen der einzelnen Personen erkennbar bleiben. Um sowohl den Interessen des Beschwerdeführers an der Einsicht in das Filmmaterial als auch den privaten Interessen der abgebildeten Personen Rechnung zu tragen, sind daher diejenigen Bildausschnitte zu anonymisieren, bei welchen Rückschlüsse auf Personen möglich sind. Für die überschaubare Menge an Filmausschnitten, bei welchen Rückschlüsse auf Personen (bspw. erkennbare Personen von

vorne/Autonummern etc.) gezogen werden können, erscheint eine Anonymisierung mittels Verpixelung oder mittels eines schwarzen Balkens nicht als unmöglich und zumutbar, wodurch den Interessen des Rechts am eigenen Bild sowie auch am Schutz des Privatlebens genüge getan wird. Weitere private oder öffentliche Interessen, welche gegen das schutzwürdige Interesse des Beschwerdeführers abgewogen werden müssten, sind nicht erkennbar. Demgemäss ist dem Beschwerdeführer vor Ort Einsicht in das noch vorhandene Bild- und Videomaterial des abgeschlossenen Strafuntersuchungsverfahrens Nr. 02 der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich zu gewähren und dabei das Bild- und Filmmaterial, soweit für die Einsichtnahme vor Ort erforderlich, zu anonymisieren. Für denjenigen Teil des Bild- und Filmmaterials, bei dem die beteiligten Personen verumumt oder im Hintergrund ohne technische Hilfsmittel nicht identifizierbar sind, ist dem Beschwerdeführer unanonymisiert Einsicht zu gewähren, da keine öffentlichen oder privaten Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen. Dem Beschwerdeführer ist jedoch zu untersagen, Aufnahmen vom Bildmaterial zu erstellen, da ansonsten mittels technischer Hilfsmittel weitere Personen erkennbar gemacht und deren Persönlichkeitsrechte dadurch verletzt werden könnten. Auf diese Weise kann dem Antrag des Beschwerdeführers auf möglichst uneingeschränkte resp. unanonymisierte Einsicht in das Bild- und Videomaterial grösstmöglich unter Berücksichtigung der berechtigten privaten Interessen entsprochen werden.

E. 4.8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinn dieser Erwägungen teilweise gutzuheissen.

E. 5

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten für das Beschwerde- sowie das Rekursverfahren der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Entsprechend ist sie zu verpflichten, dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.- (zuzüglich 7,7 % MwSt; Fr. 192.50) zu bezahlen sowie für das Rekursverfahren, das er ohne anwaltliche Vertretung führte, eine Umtriebsentschädigung von Fr. 300.- auszurichten (ohne Mehrwertsteuer; § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG).

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