

Einsichtnahme in Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen bei Strafverfahren

Urteil des Bundesgerichts vom 2. April 2008 (1C_302/2007); Publikation vorgesehen

Im August 2006 ersuchten Erwin Kessler und der Verein gegen Tierfabriken Schweiz bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Thurgau um Einsicht in die in den vorangegangenen fünf Jahren vom Bezirksamt Arbon erlassenen Strafentscheide, inklusive Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen, betreffend die Inhaber einer Pferdehandlung. Gegen diese waren verschiedene Anzeigen aus Tierschutzkreisen sowie Verzeigungen des kantonalen Veterinäramts ergangen wegen Verstoss gegen tierschutzgesetzliche Vorschriften bei der Haltung von 80 Pferden. Laut den Beschwerdeführern seien diese Anzeigen und Verfahren «auf dubiose Weise allesamt im Sand verlaufen» bzw. vom zuständigen Bezirksamt «sang- und klanglos» eingestellt worden.

Die Thurgauer Staatsanwaltschaft wies das Begehren ab, die zuständigen kantonalen Beschwerdeinstanzen hoben indessen diesen Entscheid teilweise auf. Das Begehren um Einsicht in die materiellen Strafentscheide wurde vom Obergericht an das zuständige Bezirksamt überwiesen. Das Gesuch um Einsicht in die Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen des Bezirksamtes dagegen wurde von der Anklagekammer abgewiesen. Die Beschwerdeführer fochten diesen Entscheid der Anklagekammer beim Bundesgericht an und verlangten seine Aufhebung.

Ausgangspunkt und Fundament des bundesgerichtlichen Entscheides sind die ausführlich zitierten Ausführungen in BGE 124 IV 234, der den Fall eines Strafanzeigers betraf, dem die Einsicht in einen rechtskräftigen Strafbescheid verweigert worden war. Dort wurde unter Verweis auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II und Art. 30 Abs. 3 BV zum Anspruch auf Öffentlichkeit der Urteilsverkündung festgehalten: «Der Anspruch auf öffentliche Urteilsverkündung bedeutet eine Absage an jede Form geheimer Kabinettsjustiz. Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit soll nicht nur eine korrekte und gesetzmässige Behandlung der Verfahrensbeteiligten durch die Strafjustiz gewährleisten. Die allgemeine Öffentlichkeit soll darüber hinaus Kenntnis erhalten können, wie das Recht verwaltet und wie die Rechtspflege ausgeübt wird. Der Öffentlichkeitsgrundsatz sorgt damit auch für Transparenz in der Rechtspflege, die eine demokratische Kontrolle durch das Volk erst ermöglicht und als wesentliches Element des Rechts auf ein faires Verfahren zu den Grundlagen eines demokratischen Rechtsstaates gehört [...]. Der entsprechende Informationsanspruch steht daher nicht nur den Parteien des Strafverfahrens zu, sondern grundsätzlich auch der interessierten Öffentlichkeit [...]. Zwar verlangt das Bundesgericht, dass die Person, welche Einsicht in Strafverfügungen verlangt, ein berechtigtes Interesse darlegt. Für behördliche Einschränkungen des Einsichtsrechtes sind jedoch strenge Massstäbe anzulegen. Es genügt deshalb, wenn der Gesuchsteller ein ernsthaftes Interesse an der Kenntnisnahme glaubhaft macht» (E. 5.1; ähnlich auch in E. 6.1 und 6.5).

Die Auffassung der Vorinstanz, dass Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen keine oder nur beschränkte materielle Rechtskraft nach sich zögen und deshalb nicht dem Anspruch auf Öffentlichkeit der Urteilsverkündung unterliegen würden, wurde als zu formalistisch gerügt. Sie trage weder dem «rechtsstaatlichen Öffentlichkeitsgrundsatz ausreichend Rechnung noch den individuellen Grundrechten von Privaten mit schutzwürdigen Informationsinteressen» (E. 6 und 6.4).

Weiter wird dargelegt: «In begründeten Fällen kann die Öffentlichkeit und können interessierte Private durchaus ein legitimes Interesse an der Klärung der Frage haben, weshalb es zu nichtgerichtlichen Verfahrenserledigungen ohne Straffolgen durch Sach- und Prozessentscheide kommt. Ein solches Informationsbedürfnis kann sich insbesondere bei systematischen bzw. auffällig häufigen Verfahrenserledigungen dieser Art durch Ermittlungs- und Untersuchungsbehörden bzw. Staatsanwaltschaften aufdrängen, gerade in Bereichen, die auf ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit stossen. Bei nicht

verfahrensbeteiligten Dritten erscheint es allerdings geboten, ein schutzwürdiges Informationsinteresse zu verlangen [...]. Ein solches Interesse ist ausserdem (im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes) gegen allfällige besondere Geheimhaltungsinteressen der Justizbehörden oder von mitbetroffenen Dritten abzuwägen [...]. Einsichtsgesuche dürfen insbesondere das gute Funktionieren der Strafjustiz nicht gefährden und finden eine Schranke auch am Rechtsmissbrauchsverbot. Bei entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen ist allerdings zu prüfen, ob diesen durch Kürzung oder Anonymisierung ausreichend Rechnung getragen werden kann [...].» (E. 6.3).

Dann aber wird einschränkend ausgeführt, dass sich aus Art. 30 Abs. 3 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK «kein pauschaler und unbeschränkter Anspruch von nicht verfahrensbeteiligten Dritten [ergibt], in Straferkenntnisse bzw. Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen Einsicht zu nehmen. Art. 30 BV bezeichne als Grundrechtsträger jene Person, «deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss». Auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK schütze primär den Angeklagten und die übrigen Parteien des Strafverfahrens. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sei

medialex-2008-145

jedoch «der rechtsstaatlichen Funktion und dem Schutzbereich des Öffentlichkeitsgrundsatzes» ausreichend Rechnung zu tragen. «Insbesondere hat der demokratische Rechtsstaat sicherzustellen, dass sich Medien, aber auch interessierte Institutionen und Private mit schutzwürdigen Informationsinteressen, über wichtige Bereiche der Justiztätigkeit ausreichend informieren können. Der betreffende Anspruch steht nicht nur den Parteien des Strafverfahrens zu, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit.». Angesichts der «zentralen rechtsstaatlichen Funktion des Öffentlichkeitsprinzips» sei kein überzeugender Grund ersichtlich, diese Praxis ausnahmslos auf materielle Straferkenntnisse zu beschränken (E. 6.5).

Zusammenfassend befand das Bundesgericht: «Nach dem Gesagten kann aus dem grundrechtlich verankerten rechtsstaatlichen Öffentlichkeitsprinzip (Art. 30 Abs. 3 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK) ein Informationsanspruch und Einsichtsrecht fliessen, sofern der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Informationsinteresse nachweisen kann und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen der beantragten Einsichtnahme entgegenstehen.» (E. 6.6).

Das Bundesgericht hiess die Beschwerde gut. Der angefochtene Entscheid wurde zur Neuurteilung – insb. unter Durchführung einer Interessenabwägung im Sinne der bundesgerichtlichen Erwägungen – an die Vorinstanz zurückgewiesen (E. 6.8).

ANMERKUNGEN:

Mit diesem Urteil hat das Bundesgericht einen wertvollen Beitrag zur Klärung der praktischen Tragweite des Grundsatzes der Justizöffentlichkeit geleistet und dessen Schutzbereich eindeutig erweitert, namentlich gegenüber BGE 124 IV 234, auf dem es aufbaut. Die deutlichen Feststellungen, dass auch Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen dem Prinzip der Öffentlichkeit der Justiz nach Art. 30 Abs. 3 BV unterliegen und dass damit nicht nur Verfahrensbeteiligte, wie etwa der Anzeiger, ein Einsichtsrecht haben, sind vorbehaltlos zu begrüssen. Die Begründung, gestützt auf die das Bundesgericht zu diesen Ergebnissen kommt, ist indessen in sich nicht geschlossen und wirft einige Fragen, namentlich in dogmatischer und terminologischer Hinsicht, auf.

Vorweg zu klären ist eine etwas unklare Verwendung des Begriffs «Öffentlichkeitsprinzip» im vorliegenden Urteil. Das Bundesgericht beruft sich in seinem Entscheid verschiedentlich auf das «Öffentlichkeitsprinzip», meint damit aber eigentlich «nur» den Anspruch auf öffentliche Urteilsverkündung in Zusammenzug mit dem Anspruch auf öffentliche Gerichtsverhandlung. Dieser in Art. 30 Abs. 3 BV verankerte Grundsatz der Justizöffentlichkeit erfasst weite Teile des gerichtlichen Verfahrens sowie die Justizverwaltung nicht. Damit

ist der Grundsatz der Justizöffentlichkeit schon hinsichtlich seiner Tragweite zu unterscheiden vom Grundsatz der Verwaltungsöffentlichkeit, wie ihn verschiedene kantonale Verfassungen und Gesetze kennen und wie ihn auch der Bund mit dem Öffentlichkeitsgesetz eingeführt hat. Beide Prinzipien – der Grundsatz der Justizöffentlichkeit und der Grundsatz der Verwaltungsöffentlichkeit – dienen letztlich denselben Anliegen (insb. Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit und Legitimierung von behördlichen Entscheiden, Möglichkeit demokratischer Kontrolle, Sicherung bzw. Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Institutionen) und sind so Teil eines umfassenden Transparenzgrundsatzes. Eine Differenzierung zwischen den beiden Transparenzverpflichtungen ist dennoch erforderlich, denn Tragweite und Modalitäten der durch die beiden Grundsätze vermittelten individuellen Zugangsrechte sind unterschiedlich.

Das Urteil betont an verschiedenen Stellen – und in diesem relativ kurzen Entscheid mutet das fast schon mantrahaft an – die Wichtigkeit des Transparenzanspruches der allgemeinen Öffentlichkeit (in E. 5.1, 6.1 und 6.5). Das Ergebnis des Entscheides – dass nämlich für den Zugang ein Interesse glaubhaft gemacht werden muss – steht dann allerdings dazu in einem gewissen Widerspruch. Das legt die Annahme nahe, dass bei der Begründung nicht klar zwischen Zugangsvoraussetzungen und Voraussetzungen der Beschränkung des Zugangsrechts unterschieden wurde. Wenn der Transparenzanspruch der allgemeinen Öffentlichkeit wirklich eine derart grundlegende Bedeutung hat – woran nicht zu zweifeln ist – müsste er voraussetzungslos anerkannt werden, als gleichsam «kollektiver» Zugang, so wie das für das Prinzip der Verwaltungsöffentlichkeit der Standard ist. Der legitime Schutz überwiegender öffentlicher und privater Interessen (dem Zugangsanspruch steht namentlich der Anspruch des Beschuldigten auf Schutz seiner Personendaten nach Art. 13 Abs. 2 BV gegenüber) kann ohne Weiteres durch eine Beschränkung des Zugangsrechts aufgrund einer Interessenabwägung im konkreten Fall gewährleistet werden.

Vielleicht wäre in diesem Zusammenhang auch eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage sinnvoll gewesen, wer aus Art. 30 Abs. 3 BV Ansprüche auf Zugang zu bestimmten Informationen bzw. Dokumenten ableiten kann (E. 6.5), zumal solche Ansprüche sich erst indirekt ergeben. Nach dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung («Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich») ist es durchaus zulässig, diesen Kreis breit zu fassen. Dass Art. 30 BV in erster Linie die Person schützt, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden soll, bedeutet jedenfalls nicht von vornherein, dass der Kreis derjenigen, die Zugang zu bestimmten verfahrensrelevanten Dokumenten verlangen können, einzuschränken ist. Eine Konkretisierung könnte sich allenfalls auch aus dem kantonalen Verfahrens- und Justizorganisationsrecht ergeben.

Erstaunlicherweise wurde für die Begründung auch das Recht auf Einsicht in die Akten abgeschlossener Verfahren (bzw. ausserhalb eines Verfahrens), das aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleitet wird, nicht einmal als Analogie herangezogen, obwohl zu einem analogen Ergebnis gelangt wird: Der Anspruch auf Einsicht in die Akten abgeschlossener Verfahren gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV ist nach Lehre und Rechtsprechung von einem schutzwürdigen Interesse der Einsicht verlangenden Person abhängig (vgl. BGE 129 I 249, E. 3). Die Schwelle für die Einsichtnahme ist höher als beim allgemeinen Zugangsrecht (etwa nach BGÖ), dafür geht der Zugangsanspruch grundsätzlich weiter, indem u.a. Personendaten der Verfahrensbeteiligten eingesehen werden können. Da das Bundesgericht die beiden Zugangsansprüche einander nicht explizit gegenübergestellt hat, bleibt namentlich unklar, welche Anforderungen im Falle des auf Art. 30 Abs. 3 BV gestützten Zugangsrechts an den Interessennachweis gestellt werden. In Erwägung 5.1 des hier zu kommentierenden Urteils (wo die gleich lautende Formulierung aus BGE 124 IV 234, E. 3.d, übernommen wird) wird dazu ausgeführt, dass es genügt, wenn der Gesuchsteller ein «ernsthaftes» Interesse geltend macht. Das impliziert eigentlich, dass ausser blosser Neugier wohl fast jede einigermaßen substantiierte Begründung akzeptiert werden müsste. In der Folge wird dann aber doch ein «schutzwürdiges» Interesse verlangt (E. 6.3), was deutlich strenger scheint.

Bezüglich der im Urteil verwendeten Begriffe könnte noch eine Anzahl weiterer Fragen aufgeworfen werden. So wird nicht ganz klar, ob sich nach Auffassung des Bundesgerichts die «interessierte Öffentlichkeit» auf

alle diejenigen Personen beschränkt, die ein besonderes Interesse geltend machen können (E. 6.5). Etwas unklar bleibt weiter auch, ob das Bundesgericht davon ausgeht, dass die Verwirklichung des Öffentlichkeitsgebots von Art. 30 Abs. 3 BV ohnehin in erster Linie durch die Vermittlung der Medien und anderer interessierter Kreise erfolgen soll: Würde allenfalls gar eine bloss mittelbare Justizöffentlichkeit ausreichen, um den verfassungsmässigen Anforderungen zu genügen (ebenfalls E. 6.5)?

Schliesslich – ein kurzer Exkurs – noch ein Hinweis zur im Urteil nicht gezogenen Parallele zwischen Justizöffentlichkeit und Verwaltungsöffentlichkeit: Ein solches Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, wie es der Bund seit kurzem kennt und wie es auch in einigen Kantonen bereits gilt, besteht im Kanton Thurgau nicht (allerdings verpflichtet §11 Abs. 2 der Kantonsverfassung die Behörden

medialex-2008-146

generell dazu, über ihre Tätigkeit zu informieren). Überträgt man den Sachverhalt auf die Rechtslage im Bund, wäre auch noch das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) zu berücksichtigen, denn die Bundesanwaltschaft untersteht dem BGÖ. Allerdings wird in Art. 3 Abs. 1 BGÖ der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Strafverfahren betreffen, ausgeschlossen. Ob dieser Ausschluss auch für die Einsicht in Akten abgeschlossener Verfahren gilt, ist noch nicht vollständig geklärt. Während der Bundesrat in seiner Botschaft ohne weitere Ausführungen festhielt, die Bestimmung habe auch für abgeschlossene Verfahren Geltung, argumentieren Schweizer / Widmer im Kommentar zum BGÖ, die Bestimmung könne vom Zweck des BGÖ her sinngemäss nur für hängige Verfahren gelten, jedenfalls soweit das einschlägige Verfahrensrecht keine Spezialregelung für abgeschlossene Verfahren vorsieht (vgl. Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Handkommentar, Bern 2008, Art. 3, Rz. 12).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Urteil sich zu sehr auf die Justizöffentlichkeit fokussiert und ausser Acht gelassen hat, dass sich dieser spezifische Transparenzanspruch in einen Gesamtzusammenhang von Ansprüchen auf Informationszugang eingliedern muss. Es vermischt letztlich zwei nicht kompatible Argumentationslinien: Fallen die fraglichen Dokumente unter den Grundsatz der Justizöffentlichkeit nach Art. 30 Abs. 3 BV, so hätte – der Logik einer «kollektiven» Funktion dieses Zugangsanspruches (Herstellen von Öffentlichkeit) folgend – richtigerweise eine voraussetzungslose Zugänglichkeit der fraglichen Dokumente festgestellt werden müssen (was – noch einmal – nicht bedeutet hätte, dass die Dokumente auch uneingeschränkt zugänglich sind). Das schützenswerte Interesse als Zugangsvoraussetzung dagegen leitet sich aus dem Einsichtsanspruch nach Art. 29 Abs. 2 BV ab, was in der Entscheidungsbegründung allerdings nicht offengelegt wird. Mit einem ausdrücklichen Abstützen des Zugangsanspruches auf diese Rechtsgrundlage indessen wäre der Widerspruch zur im Entscheid mehrfach postulierten Bedeutung und Funktion des grundrechtlichen Anspruches auf Justizöffentlichkeit augenfällig geworden.

Dr. STEPHAN Brunner, Bern