



Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Auf die vom Beschwerdeführer gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde an das Bundesgericht wird mit Entscheiddatum vom 30. August 2023 nicht eingetreten (2C_374/2022).

Urteil vom 28. April 2022

Mitwirkende	Obergerichtsvizepräsident M. Hüsser Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 21 29
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführer	A.
Vorinstanz	Departement Inneres und Sicherheit , Schützenstrasse 1, 9100 Herisau
Gegenstand	Aktenführungspflicht Beschwerde gegen den Entscheid des Departements Inneres und Sicherheit vom 2. August 2021

Rechtsbegehren

a) des Beschwerdeführers:

1. Der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass die Kantonspolizei AR meinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat.
3. Unter Kostenfolge der Beschwerdegegnerin.

b) der Vorinstanz:

Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Sachverhalt

- A. Am 11. August 2020 führte das Veterinäramt bei A. eine unangekündigte Kontrolle seiner [...] durch. Da A. anfangs den Zutritt verweigert hatte, zog das Veterinäramt Mitarbeitende der Kantonspolizei hinzu. Mit Schreiben vom 3. September 2020 (act. 8.3/1) ersuchte A. die Kantonspolizei in diesem Zusammenhang um Auskunft, was über ihn bei der Kantonspolizei festgehalten werde. Mit Schreiben vom 7. Oktober 2020 (act. 8.3/2) beantragte er, über den Polizeieinsatz vom 11. August 2020 einen Journaleintrag zu verfassen und um anschliessende Akteneinsicht.
- B. Mit Schreiben vom 9. Oktober 2020 (act. 8.1.1) teilte die Kantonspolizei A. mit, dass über den Polizeieinsatz vom 11. August 2020 keine Akten vorlägen. Der Einsatz sei nicht im Polizeijournal erfasst worden und es werde diesbezüglich nachträglich kein Journaleintrag erfasst werden.
- C. Dagegen erhob A. mit Eingabe vom 25. November 2020 (act. 8.1) beim Departement Inneres und Sicherheit Rekurs mit dem Antrag, die Polizeibeamten B. und C. zu verpflichten, zu dem besagten Polizeieinsatz ein Protokoll oder einen Journaleintrag zu erstellen; anschliessend sei ihm Akteneinsicht zu gewähren.
- D. Mit Entscheid vom 2. August 2021 (act. 3.1) trat das Departement Inneres und Sicherheit nicht auf den Rekurs von A. ein.
- E. Dagegen erhob A. (im Folgenden: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 6. September 2021 mit eingangs erwähnten Rechtsbegehren beim Obergericht Beschwerde.

- F. Mit Verfügung vom 20. September 2021 (act. 5) wurde dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege gewährt.
- G. Mit Schreiben vom 23. September 2021 (act. 7) liess sich das Departement Inneres und Sicherheit (im Folgenden: Vorinstanz) mit eingangs erwähnten Rechtsbegehren zur Beschwerde vernehmen.
- H. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Prozessvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Beschwerdeberechtigung als auch hinsichtlich der Form- und Fristerfordernisse erfüllt sind. Die sachliche bzw. funktionale Zuständigkeit des Obergerichts ergibt sich aus Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1), wonach das Obergericht zur Behandlung von Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden zuständig ist. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Rekursentscheids formell beschwert. Da die Vorinstanz nicht auf seinen Rekurs eingetreten ist und eine Gebühr erhoben hat, ist er in schutzwürdigen eigenen tatsächlichen und rechtlichen Interessen besonders berührt und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 59 i.V.m. Art. 32 Abs. 1 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.
2. Vorab gilt es die Frage zu klären, ob das Schreiben der Kantonspolizei vom 9. Oktober 2020 als Verfügung zu qualifizieren ist. Bei einer Verfügung handelt es sich um eine hoheitliche Anordnung einer Behörde im (individuell- oder konkreten) Einzelfall, die Rechte oder Pflichten des Einzelnen begründet, erzwingbar ist und sich auf öffentliches Recht stützt (WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 2230). Im Schreiben vom 9. Oktober 2020 hat die Kantonspolizei dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass über die Kontrolle vom 11. August 2020 keine Akten vorlägen. Der Einsatz sei nicht im Polizeijournal erfasst worden und es werde diesbezüglich kein Journaleintrag erfasst werden. Dabei handelt es sich um eine Auskunft, mit welcher gegenüber dem Beschwerdeführer keine Anordnungen getroffen oder Rechte und Pflichten begründet wurden. Das Schreiben vom 9. Oktober 2020 ist auch nicht als Feststellungsverfügung zu qualifizieren, welches ein konkretes Rechtsverhältnis zum Gegenstand hat, zumal der Beschwerdeführer dazu ein schutzwürdiges Interesse hätte nachweisen müssen (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2331).

Ein solches schutzwürdiges Interesse ist aus dem Gesuch vom 3. September 2020 nicht ersichtlich, konnten doch offenbar bei der Kontrolle vom 11. August 2020 keine Missstände festgestellt werden (vgl. dazu S. 3 der Beschwerdeschrift). Damit muss dem Schreiben der Kantonspolizei vom 9. Oktober 2020 der Verfügungscharakter abgesprochen werden. Wie die Vorinstanz zudem im angefochtenen Entscheid zurecht festhält, ergibt sich aus dem Informationsgesetz (bGS 133.1) kein Anspruch des Beschwerdeführers gegenüber der Kantonspolizei, nachträglich die Erstellung eines Journaleintrags über ihn zu verlangen. Mangels vorhandener Akten war diese auch nicht verpflichtet, gestützt auf Art. 17 Abs. 1 des Informationsgesetzes eine Verfügung zu erlassen. Da folglich kein Anfechtungsobjekt im Sinne von Art. 30 VRPG vorlag, ist die Vorinstanz zu Recht nicht auf den Rekurs eingetreten, womit die Beschwerde bereits aus diesem Grund abzuweisen ist. Im Sinne einer Eventualbegründung ist in der Folge dennoch kurz auf die Frage der Protokollierungspflicht einzugehen.

3.

3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV umfasst als Mitwirkungsrecht all jene Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1). Das aus dem Gehörsanspruch in Art. 12 Abs. 2 VRPG konkretisierte Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste. Die effektive Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts setzt voraus, dass die Akten vollständig sind. Nach der Rechtsprechung wird aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet (BGE 142 I 86 E. 2.2). Sämtliche im Verfahren vorgenommenen Erhebungen und entscheiderelevanten Tatsachen sind vollständig festzuhalten. Entscheidrelevante Tatsachen sind schriftlich zu protokollieren, wobei der Umfang der Protokollierungspflicht von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängt (Urteil des Bundesgerichts 2C_632/2013 vom 8. Juli 2014 E. 4.1 und 4.2). Kein verfahrensrechtlicher Anspruch besteht auf Einsicht in Akten (Mitberichte, Hilfsbeleg, Notizen, Anträge u.a.), die ausschliesslich dem behördeninternen Meinungsbildungsprozess dienen und denen kein Beweischarakter zukommt (BGE 129 II 497 E. 2.2).

3.2 Der Beschwerdeführer rügt, dass der Kantonspolizei eine allgemeine Dokumentationspflicht obliege. Eine solche allgemeine Dokumentationspflicht ergibt sich weder aus dem kantonalen Polizeigesetz (PolG, bGS 521.1) und mangels Einleitung eines Strafverfahrens gegen den Beschwerdeführer auch nicht aus Art. 76 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0). Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. d PolG i.V.m. Art. 23 der Tierschutzverordnung (TSchV, bGS 422.2) leistet die Kantonspolizei dem Kantonstierarzt Vollzugshilfe, ohne dass

dafür eine explizite Protokollierungspflicht vorgesehen ist. Das Zutrittsrecht des Veterinär-
amts ergibt sich im Weiteren unmittelbar aus Art. 39 des Tierschutzgesetzes (TSchG, SR
455), wobei die Protokollierung der verfahrensleitenden Behörde (Veterinäramt) obliegt.
Diesbezüglich kann auf die ausführliche Aktennotiz des Veterinäramts vom 11. August 2020
verwiesen werden, in welcher der Beizug der Polizeibeamten und der Ablauf der Kontrolle
hinreichend dokumentiert ist (vgl. dazu act. 5.1.4 im parallel laufenden Verfahren
O4V 2021 35). Aus dieser Aktennotiz geht im Übrigen hervor, dass nach der Kontrolle gegen
den Beschwerdeführer kein tierschutzrechtliches Verfahren eingeleitet wurde. Infolgedessen
konnten von der Kantonspolizei auch keine entscheidungsrelevanten Tatsachen protokolliert
werden, welche im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen Anspruch auf
Aktenführung begründen würden. Dazu kommt, dass es sich bei Polizeijournalen um interne
Arbeitspapiere handelt, auf welche grundsätzlich ohnehin kein Anspruch auf Einsicht besteht
(Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug 2009. GVP, S. 377 f). Damit ist ein
Verstoss gegen die Aktenführungspflicht bzw. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch
die Kantonspolizei zu verneinen.

4. Daraus ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Nach Art. 19 Abs. 3 in Verbindung
mit Art. 53 Abs. 1 VRPG ist im Beschwerdeverfahren vor Obergericht gebühren- und
kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht einge-
treten wird. Das Obergericht erhebt für seine Urteile und Beschlüsse Gebühren bis
Fr. 5'000.-- (Art. 4a des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen, bGS 233.2).
Dem Beschwerdeführer ist ausgangsgemäss eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.--
aufzuerlegen. Diese ist aufgrund der gewährten unentgeltlichen Rechtspflege auf die
Staatskasse zu nehmen. Der Beschwerdeführer hat die Gerichtskosten nachzuzahlen,
sobald es seine wirtschaftlichen Verhältnisse erlauben. Auf die Zusprechung einer
Parteientschädigung besteht bei diesem Verfahrensausgang kein Anspruch (Art. 53 Abs. 3
VRPG).

Das Obergericht erkennt:

1. Die Beschwerde von A. wird abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.-- auferlegt. Diese wird zufolge der gewährten unentgeltlichen Rechtspflege auf die Staatskasse genommen, unter Vorbehalt der Rückerstattungspflicht nach Art. 25 Abs. 3 VRPG.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. **Rechtsmittel:**
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Zulässigkeit einer solchen Beschwerde richtet sich nach Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110). Die Beschwerde ist beim Schweizerischen Bundesgericht, Avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, schriftlich einzureichen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind - soweit vorhanden - beizulegen (Art. 42 BGG). Die Beschwerde hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 BGG).
5. Zustellung an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und die Kantonspolizei.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtsvizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Dr. iur. Manuel Hüsser

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 3. Mai 2022