

**Geschäftsnummer:** VB.2002.00375  
**Entscheidart und -datum:** Endentscheid vom 19.12.2002  
**Spruchkörper:** 3. Abteilung/3. Kammer  
**Weiterzug:** Dieser Entscheid ist rechtskräftig.  
**Rechtsgebiet:** Übriges Verwaltungsrecht  
**Betreff:** Tierschutz

**Anspruch eines Anzeigerstatters auf Information über die Behandlung der Aufsichtsanzeige; Feststellung einer Rechtsverzögerung**

**Die aufsichtsrechtliche Natur des angefochtenen Entscheids führt nicht zum Nichteintreten. Ob der Beschwerdeführer Anspruch auf Mitteilung des Verfahrensausgangs hat, ist Sache der materiellen Beurteilung (E. 1a). Auf die Rechtsverzögerungsbeschwerde ist nicht einzutreten; ein Grund für die lange Verfahrensdauer ist nicht ersichtlich (E. 1b). Das Dispositiv des Rekursentscheids war genügend klar abgefasst (E. 2). Weder aus dem VRG noch aus der BV ergibt sich ein Anspruch des Anzeigerstatters auf Information über die Behandlung der Anzeige. Hingegen besteht eine entsprechende Verwaltungspraxis (E. 3a). Einer Mitteilung entgegenstehende datenschutzrechtliche Gründe bestehen nicht (E. 3b). Ein Anspruch auf Information lässt sich nicht aus Art. 6 EMRK ableiten (E. 3c).**

Stichworte:

ANZEIGERSTATTER  
AUFSICHT  
AUFSICHTSBESCHWERDE  
FESTSTELLUNGSENTSCHEID  
LEGITIMATION  
MITTEILUNG  
PERSONENDATEN  
RECHTSSCHUTZ  
RECHTSVERZÖGERUNG

Rechtsnormen:

Art. 9 BV  
Art. 33 BV  
§ 8 DatenschutzG  
Art. 6 lit. I EMRK  
§ 10 Abs. I VRG  
§ 21 lit. a VRG

Publikationen:

RB 2002 Nr. 5 S. 45

I. Mit Eingabe vom 23. August 1999 ersuchte B namens des Vereins A (VA) das kantonale Veterinäramt darum, das Fischen am Angelteich der Fischzucht Q in X zu verbieten und den "Fall" nach Behandlung durch das Veterinäramt an die Strafbehörden weiterzuleiten. Zur Begründung brachte er vor, das am dortigen Teich betriebene "Vergnügungsfischen" durch unkundige Personen (Kinder sowie Anfänger ohne Anleitung) verstosse gegen Art. 2 Abs. 3 und Art. 22 Ziff. 2 lit. b des eidgenössischen Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TSchG; SR 455); es bedeute eine ungerechtfertigte Quälerei, wenn einmal gefangene Fische wieder ausgesetzt würden, um sie mutwillig, um eines sportlichen Vergnügens willen, noch einmal einzufangen. Am 7. Oktober 1999 schrieb B dem Veterinäramt, er nehme an, dass seine Anzeige inzwischen behandelt worden sei; er ersuche um Information über den Ausgang des Verfahrens bzw. um Mitteilung, bei welcher Strafbehörde der Fall behandelt worden sei. Die Gesundheitsdirektion (Rechtsabteilung) antwortete ihm am 8. November 1999 unter Hinweis auf § 8 des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 6. Juni 1993 (DSG; LS 236.1), als Anzeigerstatter habe er keinen Anspruch auf Auskunft über den Ausgang des

verwaltungsrechtlichen Verfahrens; im Übrigen stehe es ihm frei, selber Strafanzeige zu erheben. Mit Schreiben vom 30. November 1999 hielt B an seinem Anliegen, über den Ausgang des Verfahrens orientiert zu werden, fest und verlangte für den Fall, dass diesem nicht entsprochen werde, eine rekursfähige Verfügung.

Das Veterinäramt verfügte am 28. Januar 2000, das Gesuch um Auskunft über den Verfahrensstand bzw. um Mitteilung des Entscheids "in Sachen C und D ..., Fischzucht ,Q' betreffend Tierschutz" werde abgewiesen (Ziff. I). Die Kosten dieser Verfügung von Fr. 250.- würden dem Gesuchsteller auferlegt (Ziff. II). Gleichentags leitete das Veterinäramt die Strafanzeige von B an das Statthalteramt Y weiter.

II. Gegen die Verfügung vom 28. Januar 2000 erhob B namens des VA am 9. Februar 2000 Rekurs an die Gesundheitsdirektion. Darin beantragte er, Ziffern I und II, eventuell nur Ziffer II der Verfügung aufzuheben; ferner machte er Befangenheit der Gesundheitsdirektion geltend, weshalb sein Rechtsmittel durch die Justizdirektion zu behandeln sei. Mit Entscheid vom 15. Oktober 2002 hiess die Gesundheitsdirektion den Rekurs teilweise gut, indem sie die vorinstanzliche Kostenaufgabe aufhob; im Übrigen wies sie das Rechtsmittel ab. Die Kosten des Rekursverfahrens nahm sie auf die Staatskasse.

III. Mit Beschwerde vom 29. Oktober 2002 beantragte B namens des VA dem Verwaltungsgericht, den Entscheid der Gesundheitsdirektion aufzuheben (1) und festzustellen, dass die Direktion den Rekurs in verfassungs- und rechtswidriger Weise verschleppt habe (

Das Veterinäramt verzichtete auf Vernehmlassung. Die Gesundheitsdirektion beantragte dem Verwaltungsgericht am 27. November 2002, den Beschwerdeantrag 1 abzuweisen und auf den Beschwerdeantrag 2 nicht einzutreten; eventuell sei der Beschwerdeantrag 2 abzuweisen.

Die Kammer zieht in Erwägung:

1. Gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen letztinstanzliche "Anordnungen" von Verwaltungsbehörden, soweit dieses oder ein anderes Gesetz nicht eine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet. Ausgeschlossen wird die Beschwerde namentlich gegen Anordnungen in den in § 43

Abs. 1 lit. a – m VRG genannten Gebieten. Derartige Ausschlussgründe liegen hier nicht vor. Die Zulässigkeit der Beschwerde ist indessen aus anderen Gründen gleichwohl fraglich. Das gilt sowohl hinsichtlich des Beschwerdeantrags 1 (womit der Beschwerdeführer Aufhebung des angefochtenen Entscheids und damit sinngemäss die ihm bis anhin verweigerte Auskunft über die Behandlung seiner Aufsichtsanzeige verlangt), als auch hinsichtlich des Beschwerdebegehrens 2, womit er förmlich festgestellt haben will, dass die Gesundheitsdirektion das Rekursverfahren in verfassungs- und rechtswidriger Weise verschleppt habe.

a) Hinsichtlich des Beschwerdeantrags 1 fragt es sich, ob die Beschwerde nicht deswegen ausgeschlossen sei, weil das Gesuch des Beschwerdeführers vom 27. August 1999 auf ein aufsichtsrechtliches Eingreifen des Veterinäramts abzielte. Gegen die Weigerung der Behörde, auf Anzeige hin aufsichtsrechtlich tätig zu werden, kann der Anzeigersteller in der Regel kein förmliches Rechtsmittel (Rekurs und/oder Beschwerde) erheben (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 16 mit Hinweisen). Weil der Anzeigersteller keinen Anspruch darauf hat, dass die Behörde über seine Anzeige bzw. die damit verbundenen Begehren förmlich entscheidet, wird einem diesbezüglich ablehnenden Bescheid die Qualität einer Anordnung bzw. Verfügung im Sinn von § 19 und § 41 VRG abgesprochen und damit das Vorliegen eines Anfechtungsobjekts, das mit Rekurs und Beschwerde weitergezogen werden könnte, verneint. Hier liegt jedoch ein von diesem Grundmuster abweichender Sachverhalt vor. Gegenstand des Rekurses an die Gesundheitsdirektion war nicht die Weigerung des Veterinäramts, entsprechend dem Begehren des Beschwerdeführers vom 23. August 1999 gegen den Fischfang im Angelteich der Fischzucht Q aufsichtsrechtlich einzugreifen, sondern die Ablehnung seines Begehrens vom 7. Oktober 1999, über den Ausgang des (aufsichtsrechtlichen) "Verfahrens" orientiert zu werden. Hierüber hat das Veterinäramt am 28. Januar 2000 eine förmliche Verfügung getroffen, die auf Rekurs hin von der Gesundheitsdirektion mit förmlichem Entscheid bestätigt worden sind. Es liegt damit eine beschwerdefähige Anordnung vor.

Zu prüfen bleibt unter dem genannten Gesichtswinkel allerdings die Legitimation des Beschwerdeführers. Gemäss § 21 lit. a in Verbindung mit § 70 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Würde die Beschwerde gutgeheissen, so hätte das Veterinäramt dem Beschwerdeführer mitzuteilen, ob und inwieweit dem aufsichtsrechtlichen Begehren, den Fischfang im genannten Teich zu verbieten, entsprochen worden sei. Hieraus könnte der Beschwerdeführer kaum einen praktischen Nutzen ziehen. Denn eine solche Mitteilung würde, wie immer sie inhaltlich ausfällt, wie erwähnt keinen Entscheid bilden, den er mit Rekurs und Beschwerde anfechten könnte. Gleichwohl ist ihm ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der diese Information verweigernden Verfügung nicht abzuspreehen. Dass er gegen eine allfällige Weigerung der Behörde, aufsichtsrechtlich gegen den Fischfang im Teich einzuschreiten, nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel vorgehen kann, schliesst ein schutzwürdiges Interesse an einer diesbezüglichen Mitteilung nicht von vornherein aus. Ob ein schutzwürdiges (Informations-)Interesse in diesem Sinn zu bejahen sei, ist daher im vorliegenden Fall nicht eine Frage der Beschwerdelegitimation, sondern Gegenstand der materiellen Beurteilung. Es verhält sich ähnlich wie beim Weiterzug von Entscheiden, in denen

mangels Legitimation nicht auf ein Gesuch oder ein Rechtsmittel eingetreten worden ist.

Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist bezüglich dieses Antrags auf die Beschwerde einzutreten.

b) Mit Rekurs und Beschwerde anfechtbar sind auch Feststellungsverfügungen, d.h. Anordnungen, mit denen das Bestehen, Nichtbestehen oder der Umfang von Rechten und Pflichten festgestellt wird; eben so kann die Weigerung einer Behörde, einen derartigen Feststellungsentscheid zu treffen, mit Beschwerde angefochten werden (Közl/Bosshart/Röhl § 19 N. 64). Mit seinem Beschwerdeantrag 2 ficht der Beschwerdeführer indessen nicht einen derartigen Feststellungsentscheid oder dessen Verweigerung durch eine Vorinstanz an. Vielmehr rügt er damit eine ungebührliche Verzögerung des vorinstanzlichen Rekursverfahrens. Für derartige Rügen steht das Rechtsmittel der Rechtsverzögerungsbeschwerde zur Verfügung. Eine Rechtsverzögerungsbeschwerde muss jedoch erhoben werden, solange der Entscheid der untätigen Behörde noch aussteht; auf Beschwerden, die nach Erlass des Entscheids erhoben werden, ist nicht einzutreten (Közl/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 51). Hinsichtlich des Beschwerdeantrags 2 ist demnach auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Wie angemerkt werden kann, ist nicht ersichtlich und wird in der Vernehmlassung der Gesundheitsdirektion auch nicht plausibel erklärt, weshalb der angefochtene Rekursentscheid vom 15. Oktober 2002 erst rund 2 ½ Jahre nach Erhebung des Rekurses getroffen worden ist (vgl. § 27a VRG).

2. Der Beschwerdeführer rügt, das Dispositiv des Rekursentscheids sei unklar abgefasst, indem in Ziff. I lediglich festgehalten werde, dass der Rekurs teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen werde; mit dieser Formulierung bleibe unklar, inwieweit der Rekurs in materieller Hinsicht gutgeheissen bzw. abgewiesen worden sei. Die Rüge ist unbegründet. Aus den Disp. Ziff. I und II ergibt sich im Zusammenhang mit den Erwägungen klar, dass der Rekurs einzig bezüglich der vorinstanzlichen Kostenaufgabe gutgeheissen wurde. Der Beschwerdeführer war denn aufgrund des so abgefassten Rekursentscheids durchaus in der Lage, seine Beschwerdeanträge zu formulieren (vgl. vorstehend E. 1).

3. a) § 10 Abs. 1 VRG umschreibt den Kreis der Personen, denen "die Erledigung einer Angelegenheit" mitzuteilen ist, nämlich dem Gesuchsteller (lit. a), den weiteren am Verfahren Beteiligten (lit. b) sowie anderen Personen auf ihr Gesuch hin, wenn sie durch die materielle Erledigung der Angelegenheit berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung haben (lit. c). Diese Bestimmung ist bezüglich aller drei darin genannten Kategorien von Personen auf Verfahren zugeschnitten, die mit einer – anfechtbaren – Verfügung abgeschlossen werden; in diesem Sinn ist der Begriff

„Erledigung einer Angelegenheit“ zu verstehen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 1). Demnach gilt ein Anzeigerstatter, welcher seine Anzeige mit aufsichtsrechtlichen Begehren verbindet, nicht als Gesuchsteller im Sinn von § 10 Abs. 1 lit. a VRG; aus dieser Bestimmung lässt sich kein Anspruch des Anzeigerstatters ableiten, über die Erledigung der von ihm aufgegriffenen „Angelegenheit“ informiert zu werden. Der Formlosigkeit der Aufsichtsbeschwerde, deren Erhebung weder eine besondere Legitimation voraussetzt noch an eine Frist gebunden ist, und die sich nicht nur gegen Verfügungen und Entscheide, sondern gegen jede Art staatlichen Handelns richten kann, entspricht es, dass dem Anzeigerstatter nicht die Stellung einer Prozesspartei zukommt (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 38). Ein förmlicher Anspruch auf Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde ist im zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetz, dessen Bestimmungen im Zuständigkeitsbereich der kantonalen und kommunalen Behörden gelten (§ 4 VRG), nicht vorgesehen; ebenso wenig ergibt sich ein solcher Anspruch aus der Bundesverfassung vom 8. April 1999 (BV), weder aus dem Willkürverbot in Art. 9 BV (vgl. BGE 109 Ia 251, 102 Ib 81 E. 3) noch aus dem Petitionsrecht in Art. 33 BV (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, N. 893). Gleich verhält es sich mit der Aufsichtsbeschwerde im Zuständigkeitsbereich der Bundesbehörden, welcher Rechtsbehelf in Art. 71 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) ausdrücklich geregelt ist (vgl. dazu Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. A., Zürich 1998, Rz. 457 mit Hinweis auf BGE 123 II 402 E. 1b bb, welcher Entscheid ebenfalls den heutigen Beschwerdeführer betraf). Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist die Behörde, die einer Aufsichtsanzeige keine Folge leisten will, nicht einmal verpflichtet, dies dem Anzeigerstatter mitzuteilen (BGE 102 Ib 81 E. 3 betreffend eine Aufsichtsbeschwerde an den zürcherischen Regierungsrat; vgl. anderseits Art. 101 Abs. 2 des bernischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 23. Mai 1989, wonach der Anzeigerstatter trotz fehlender Parteirechte verlangen kann, dass ihm Auskunft über die Erledigung der Angelegenheit erteilt wird).

In Kanton Zürich hat sich allerdings, soweit dem Gericht bekannt, eine *Verwaltungspraxis* entwickelt, wonach der Anzeigerstatter in Briefform Bescheid erhält, ob seinem Anliegen entsprochen werde oder nicht (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 30 mit Hinweisen). Angesichts dieser Praxis hätte auch im vorliegenden Fall erwartet werden können, dass das vom Beschwerdeführer angegangene Veterinäramt dessen Eingabe in irgendeiner Weise beantwortet hätte, es sei denn, einer solchen Beantwortung hätten besondere Gründe entgegengestanden. Das Veterinäramt und die Gesundheitsdirektion haben ihre (eine diesbezügliche Mitteilung ablehnenden) Verfügungen vom 28. Januar 2000 bzw. vom 15. Oktober 2002 damit begründet, dass einer solchen Orientierung des Beschwerdeführers § 8 DSG entgegenstehe. Gemäss dieser Bestimmung dürfen öffentliche Organe Personendaten nur bei Vorliegen einer (spezial-)gesetzlichen Grundlage oder in den in lit. a – c genannten Fällen bekannt geben. Dieser Argumentation der Vorinstanzen kann nicht vorbehaltlos beigetreten werden. Datenschutzrechtliche Gründe stehen der Orientierung eines Anzeigerstatters über die Behandlung seiner Eingabe nur dann entgegen, wenn eine solche Orientierung mit der Bekanntgabe von Personendaten verbunden ist. Das hängt davon ab, ob und wie die Behörde auf die Anzeige reagieren will und in welcher Weise sie dies dem Anzeigerstatter mitteilt. Will sie etwa der Aufsichtsanzeige keine Folge geben, so dürfte eine entsprechende

Orientierung in aller Regel ohne Bekanntgabe von Personendaten möglich sein.

b) Wie sich aus den vorliegenden Akten ergibt, ist das kantonale Veterinäramt nicht gewillt, entsprechend dem Begehren des Beschwerdeführers aufsichtsrechtliche Massnahmen hinsichtlich des Fischfanges im genannten Teich zu ergreifen. Dieses Ergebnis hätte dem Beschwerdeführer ohne Bekanntgabe von Personendaten und damit ohne Verletzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen mitgeteilt werden können. In diesem Sinn ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Nach der dargelegten Praxis kann der Beschwerdeführer, dessen Aufsichtsanzeige die Behörde keine Folge geben will, nicht mehr erwarten, als dass die Behörde ihm dieses Ergebnis mitteilt; ein Anspruch auf Begründung steht ihm nicht zu. Weil die diesbezügliche Haltung der Verwaltungsbehörde in den vorliegenden Urteilsabwägungen offen gelegt wird, besteht kein Anlass, die Sache an das Veterinäramt oder die Gesundheitsdirektion zurückzuweisen.

c) Wie angemerkt werden kann, lässt sich ein Anspruch des Beschwerdeführers, über die Behandlung seiner Aufsichtsanzeige orientiert zu werden, entgegen dessen Auffassung nicht aus dem in Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerten Gebot der öffentlichen Urteilsverkündung ableiten. Die von ihm in diesem Zusammenhang zitierte Rechtsprechung (BGE 124 IV 234) und Lehre (Tobias Jaag, Verwaltungsrechtliche Sanktionen und Verfahrensgarantien der EMRK, in: Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, Festschrift für Stefan Trechsel, Zürich 2002, S. 151 ff.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 4 N. 30) lassen einen solchen Schluss keineswegs zu:

Das zitierte Bundesgerichtsurteil betraf ein auf Anzeige eines Dritten hin eröffnetes Verwaltungsstrafverfahren, das aufgrund des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (SR 313.0) durchgeführt und mit einem Strafbescheid gegen den fehlbaren Piloten abgeschlossen worden war; das Bundesgericht bejahte in diesem Fall einen aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK folgenden Anspruch des Anzeigerstatters auf Einsicht in den ergangenen Strafbescheid. Im vorliegenden Fall geht es klarerweise nicht um ein Verwaltungsstrafverfahren. Soweit nämlich der Beschwerdeführer mit seiner Aufsichtsbeschwerde vom 27. August 1999 zugleich Strafanzeige erhoben hat, ist diese am 28. Januar 2000 durch das Veterinäramt an das zuständige Statthalteramt Y weitergeleitet worden. Zur Behandlung einer allfälligen Streitigkeit betreffend die Auskunftserteilung im dortigen Strafverfahren wäre das Verwaltungsgericht ohnehin nicht zuständig (Kölz/Bosshart/Röhl, § 43 N. 58; RB 1998 Nr. 27; vgl. § 342 der Strafprozessordnung vom 4. Mai 1919, LS 321).

Mit seiner Aufsichtsanzeige vom 27. August 1999 strebt der Beschwerdeführer ein Verbot, im Teich der Fischzucht Q zu fischen, an. Ob es sich dabei, würde eine derartige Massnahme gestützt auf die Vorschriften des Tierschutzgesetzes tatsächlich getroffen, um eine als "administrativen Rechtsnachteil" zu qualifizierende verwaltungsrechtliche Sanktion handeln würde (zur Unterscheidung verschiedener Sanktionsarten vgl. Jaag, S. 152 ff.) und ob eine solche Massnahme, wie der Beschwerdeführer geltend macht, unter

das Gebot der öffentlichen Urteilsverkündung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen würde, kann hier dahingestellt bleiben. Die Frage wäre nur dann erheblich, wenn seitens des Veterinäramts gegen mutmassliche Urheber des behaupteten rechtswidrigen Zustandes ein förmliches Verfahren eröffnet würde. Gerade das lehnt jedoch das Veterinäramt ab, weil nach seiner Auffassung, die sich auf einen Fachbericht der Jagd- und Fischereiverwaltung stützt, keine Anhaltspunkte für einen rechtswidrigen Zustand vorliegen. Wenn das Veterinäramt aus diesem Grund der Aufsichtsanzeige keine Folge geben will, so fehlt es von vornherein an einem Verfahren, in welchem über eine zivilrechtliche Streitigkeit oder eine strafrechtliche Anklage im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu befinden wäre.

4. ...

Demgemäss entscheidet die Kammer:

1. Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

2. ...