

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00121 vom 19. November 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-11-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00121

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00121 du 19 novembre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00121 del 19 novembre 2015

Regeste

Informationszugang | Informationszugang: Akteneinsicht und -herausgabe mit der Auflage des Verbots zur Publikation im Internet oder via Drittpersonen. Die Beschwerdeführerin ersuchte bei der Kantonspolizei um Akteneinsicht in einen über sie erstellten Bericht und in die Akten betreffend Bedrohungsmanagement, was jedoch abgelehnt wurde. Die Akteneinsicht wurde der Beschwerdeführerin erst auf ihren Rekurs hin gewährt. Der über sie erstellte Bericht wurde ihr zu ihren Händen überlassen, jedoch mit der Auflage, es sei ihr unter Strafandrohung verboten, den Bericht oder Auszüge daraus im Internet oder anderswo zu publizieren oder die Namen der darin genannten Personen öffentlich bekannt oder Dritten zugänglich zu machen, welche ihn in diesem Sinne verbreiten wollen. Im Rekursverfahren ersuchte sie zudem um Einsicht in sämtliche über sie vorhandene Akten, worauf nicht eingetreten wurde. Es besteht aufgrund der Umstände kein Anlass, daran zu zweifeln, dass sämtliche Akten des Bedrohungsmanagements vorliegen. Aufgrund der vermuteten Internetpräsenz der Beschwerdeführerin und der konkreten Umstände rechtfertigt sich grundsätzlich auch das auferlegte Publikationsverbot. Nur eine Anonymisierung der Namen und Funktionen der beteiligten Personen würde nicht genügen, da Rückschlüsse vorgenommen werden könnten. Es ist der Beschwerdeführerin jedoch zu erlauben, die Beurteilungsbewertung im Fazit des Berichts teilweise zu publizieren (E. 5.7). Teilweise Gutheissung, soweit auf die Beschwerde einzutreten ist; im Übrigen Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2015.00121 Urteil der 3. Kammer vom 19. November 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Kantonspolizei Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. A (geb. 1965) war während rund 17 Jahren beim Arbeitgeber D tätig, bis das Arbeitsverhältnis per Ende Februar 2010 aufgelöst wurde. Am 17. Juli 2013 erstellte die Kantonspolizei Zürich, Dienst Gewaltschutz, im Rahmen eines Bedrohungsmanagements einen Bericht über A. A ersuchte am 2. November 2013 die Technische Ermittlungsunterstützung der Kantonspolizei Zürich um Akteneinsicht in alle über sie erstellten Dokumente des Bedrohungsmanagements, mindestens ab Frühling 2012 bzw. wenn möglich ab November 2008, als die Kantonspolizei Zürich das erste Mal aufgefordert worden sein soll, sie zu beurteilen. Mit Verfügung vom 21. November 2013 wies die Technische Ermittlungsunterstützung der Kantonspolizei Zürich das Gesuch um Einsicht in die über A erstellten Dokumente des Bedrohungsmanagements (Bericht des Diensts Gewaltschutz vom 17. Juli 2013) ab. II. A.

Dagegen erhob A am 11. Dezember 2013 Rekurs an die Sicherheitsdirektion und beantragte, es seien alle Akten des Bedrohungsmanagements, wenn nicht ihr persönlich, zumindest an zwei namentlich genannte Staatsanwälte auszuhändigen. Die Kantonspolizei Zürich beantragte die Abweisung des Rekurses. A, unterdessen anwaltlich vertreten, stellte in ihrer Replik den Antrag, die Verfügung der Kantonspolizei Zürich vom 21. November 2013 sei aufzuheben, und es sei ihr Einsicht in sämtliche sie betreffenden Akten und Daten der Kantonspolizei Zürich zu gewähren, insbesondere in die Akten und Daten, welche eine Erfassung und Beurteilung ihres Verhaltens gegenüber der Polizei und anderen Behörden betreffen. Weiter stellte sie das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Die Sicherheitsdirektion forderte die Kantonspolizei Zürich auf, sämtliche bei ihr vorhandenen Akten bzw. Daten betreffend A einzureichen, was diese in der Folge mit Eingabe vom 15. Mai 2014 tat und ausführte; einer Akteneinsicht vor Ort (ohne Erstellen von Kopien oder ohne Möglichkeit, Fotos von den Akten zu machen) stehe ihrer Ansicht nach grundsätzlich nichts entgegen. Die Sicherheitsdirektion ersuchte am 1. September 2014 die Koordinationsstelle IDG (Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [IDG]) des Kantons Zürich um eine Stellungnahme im Sinn von § 34 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV). B. Mit Teilentscheid vom 6. Oktober 2014 verfügte die Sicherheitsdirektion, dass A am 9. Oktober 2014 in den Räumlichkeiten der Sicherheitsdirektion die beantragte Akteneinsicht wahrnehmen könne, wobei es ihr jedoch nicht erlaubt sei, Kopien oder fotografische Aufnahmen der Akten oder Auszüge daraus zu erstellen. A nahm diese Akteneinsicht wahr. C. Die Koordinationsstelle IDG erstattete ihre Stellungnahme am 22. Oktober 2014, welche daraufhin von der Sicherheitsdirektion den Verfahrensbeteiligten zugestellt wurde. A hielt daraufhin an ihren gestellten Anträgen fest und präziserte, es sei ihr durch Zustellung der vollständigen Akten an ihren Rechtsvertreter uneingeschränkte Akteneinsicht zu gewähren. D. Mit Entscheid vom 19. Januar 2015 hiess die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion den Rekurs von A gegen die Verfügung der Kantonspolizei Zürich vom 21. November 2013 teilweise gut, soweit er nicht bereits durch den Teilentscheid vom 6. Oktober 2014 gegenstandslos geworden sei (Dispositiv-Ziffer I.). Weiter wurde beschlossen, die "Akten Bedrohungsmanagement" seien nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides dem Rechtsvertreter von A zu deren Händen zuzustellen, mit der Auflage, weder den Bericht vom 17. Juli 2013 noch Auszüge davon im Internet oder anderswo zu publizieren oder die Namen der darin aufgeführten Personen öffentlich bekannt zu machen oder den Bericht Dritten zugänglich zu machen, die ihn in diesem Sinn verbreiten oder darin aufgeführte Personen öffentlich bekannt machen wollen (Dispositiv-Ziffer II.). A und ihr Rechtsvertreter wurden zudem auf den Ungehorsam gegen Verfügung im Sinn von Art. 292 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1973 (StGB) hingewiesen (Dispositiv-Ziffer III.). Das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung wurde abgewiesen, soweit es nicht gegenstandslos geworden sei, und die Kosten wurden auf die Staatskasse genommen (Dispositiv-Ziffern III. [recte IV.] und IV. [recte V.]). A wurde eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 1'000.- (pauschal, inkl. MWST) zugesprochen (Dispositiv-Ziffer V. [recte VI.]). III. A. Dagegen erhob A über ihren Rechtsvertreter am 23. Februar 2015 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, die Kantonspolizei Zürich sei zu verpflichten, ihr uneingeschränkte Einsicht in sämtliche Akten und Dateien zu gewähren, welche eine Erfassung und Beurteilung ihres Verhaltens gegenüber der Polizei und anderen Behörden betreffen, insbesondere sämtliche Akten des Bedrohungsmanagements (Beschwerdeantrag Ziffer 1). Weiter seien die Dispositiv-Ziffern II. und III. des Entscheides der

Sicherheitsdirektion vom 19. Januar 2015 aufzuheben (Beschwerdeantrag Ziffer 2); unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Staatskasse. Zudem stellte sie den Verfahrensantrag, es seien ihr sämtliche Akten des Rekursverfahrens zuzustellen, und es sei ihr Gelegenheit zu geben, nach Einsicht in dieselben die Begründung der Beschwerde zu ergänzen. Mit Eingabe gleichen Datums reichte A selbst noch eine ergänzende Stellungnahme zur Beschwerdeschrift ihres Rechtsvertreters ein. Mit Präsidialverfügung vom 25. Februar 2015 wurden der Kantonspolizei Zürich Frist zur Stellungnahme zum Verfahrensantrag betreffend Akteneinsicht angesetzt und bei der Sicherheitsdirektion die Akten eingeholt. Die Sicherheitsdirektion reichte am 5. März 2015 die Akten ein und teilte bereits mit, auf eine Vernehmlassung zur Beschwerde zu verzichten. Die Kantonspolizei Zürich verzichtete am 12. März 2015 auf eine Stellungnahme zum Verfahrensantrag und verwies im Übrigen auf die Akten. Sie teilte zudem mit, dass sie durch den Rechtsdienst der Kantonspolizei Zürich vertreten werde. Die von der Sicherheitsdirektion eingereichten Akten wurden daraufhin mit Präsidialverfügung vom 17. März 2017 dem Rechtsvertreter von A unter Fristansetzung zur Beschwerdeergänzung zugestellt. Der Rechtsvertreter von A erstattete diese nach zweimal erstreckter Frist mit Eingabe vom 7. Mai 2015, wozu A am 15. Mai 2015 eine eigene Stellungnahme nachlieferte. Die Kantonspolizei Zürich erstattete daraufhin am 4. Juni 2015 ihre Beschwerdeantwort und beantragte die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. B. Der Rechtsvertreter von A reichte daraufhin am 22. Juni 2015 eine einstweilige Vernehmlassung ein und beantragte, da er A nicht länger vertrete, sei ihr deswegen die Frist zur abschliessenden Vernehmlassung zur Beschwerdeantwort angemessen zu erstrecken. A nahm am 3. Juli 2015 Akteneinsicht am Verwaltungsgericht. Sie liess sich innert der ihr bis 6. Juli 2015 erstreckten Frist nicht vernehmen. Am 7. Juli 2015 machte A eine weitere Eingabe, worin sie an den bisherigen Anträgen festhielt, und beantragte, es sei ihr und ihrem bisherigen Rechtsvertreter je eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. C. Am 7. Juli 2015 und 17. August 2015 reichte A unaufgefordert weitere Stellungnahmen mitsamt Beilagen ein. Am 14. September 2015 machte A eine weitere Eingabe mitsamt Beilagen und stellte diverse Anträge. D. Mit Präsidialverfügung vom 17. September 2015 wurde der Kantonspolizei Zürich Frist zur Stellungnahme zu den unter III. C. erwähnten Eingaben von A angesetzt. Die Kantonspolizei Zürich erstattete ihre Stellungnahme am 24. September 2015. Dazu nahm A innert ihr erstreckter Frist am 5. November 2015 Stellung, reichte weitere Beilagen ein und stellte diverse Anträge. 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. Soweit die Anträge der Beschwerdeführerin und die von ihr geltend gemachten Verfehlungen der Beschwerdegegnerin auch als aufsichtsrechtliche Rügen gegenüber Letzterer verstanden werden können, wäre auf diese nicht einzutreten, da das Verwaltungsgericht nicht für aufsichtsrechtliche Belange zuständig ist (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 72 ff.). 2. 2.1 Nach Art. 17 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (sogenanntes Öffentlichkeitsprinzip). Vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung werden Akten erfasst, die im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (vgl. Giovanni Biaggini in: Isabelle

Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 17 N. 10 mit Nachweisen). 2.2 Das Öffentlichkeitsprinzip wird auf Gesetzesebene durch das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) konkretisiert. Gemäss § 2 Abs. 1 Satz 1 IDG gilt dieses Gesetz für die öffentlichen Organe. Die Beschwerdegegnerin fällt als kantonale Behörde unter den Begriff des öffentlichen Organs (vgl. § 3, öffentliche Organe, lit. b IDG). Das vorliegende Gesuch um Informationszugang ist somit in Anwendung des IDG zu beurteilen (§ 3 und 20 IDG). Gegebenenfalls ist direkt auf die einschlägigen verfassungsmässigen Rechte Bezug zu nehmen; infrage kommen der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]), das Recht auf Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) und der Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV). Auf die völkerrechtlichen Garantien wird nicht eigens eingegangen, da sie keine weitergehenden Ansprüche vermitteln. 2.3 Nach § 20 Abs. 2 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten. Das öffentliche Organ kann indes die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigern oder aufschieben, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG). Ein öffentliches Interesse liegt nach § 23 Abs. 2 IDG insbesondere vor, wenn die Information Positionen in Verhandlungen betrifft (lit. a), die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt (lit. b), die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet (lit. c), die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt (lit. d) oder die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt (lit. e). Nach § 23 Abs. 2 lit. b IDG liegt ein entgegenstehendes öffentliches Interesse vor, wenn die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt. Zweck dieser Bestimmung ist die möglichst freie interne Kommunikation bis zum Abschluss des Entscheidungsprozesses des öffentlichen Organs. Nach Abschluss der Erörterungen und Entscheidungen bzw. der Verhandlung sind die Informationen in der Regel zugänglich (Weisung des Regierungsrats vom 9. November 2005, ABI 2005, 1283 ff., 1316). Die Information im Rahmen von Meinungsbildungsprozessen kann insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn diese politisch umstrittene Fragen betreffen oder die betreffenden Geschäfte Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten bilden können (§ 2 Abs. 1 Satz 1 IDV). 2.4 Gemäss § 12 Abs. 1 der Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS vom 13. Juli 2005 (POLIS-Verordnung) haben Betroffene zudem ein Recht auf Wahrnehmung ihres Auskunftsrechts gemäss § 20 Abs. 2 IDG.

E. 3.1

Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand des angefochtenen Entscheids war bzw. nach richtiger Gesetzesanwendung hätte sein sollen. Andernfalls müsste sich die Beschwerdeinstanz erstmals mit Anträgen befassen, mit denen sich die Rekursinstanz zulässigerweise nicht auseinandergesetzt hat. Letzteres würde dem Grundsatz widersprechen, dass der Streitgegenstand beim Durchlaufen des funktionellen Instanzenzugs nicht erweitert werden kann (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 52 N. 11; Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 45).

E. 3.2

Die Vorinstanz trat auf den erst im Rekursverfahren mit Eingabe vom 24. April 2014 gestellten Antrag der Beschwerdeführerin, es sei ihr Einsicht in "sämtliche sie betreffenden

Akten und Daten der Kantonspolizei" zu gewähren, nicht ein. Dies kommt allerdings im Dispositiv nicht zum Ausdruck, geht jedoch aus den Erwägungen hervor. Der Wortlaut ihres ursprünglichen Begehrens an die Beschwerdegegnerin habe sich unzweideutig auf die Akten des Bedrohungsmanagements beschränkt. Überdies handle es sich dabei um eine unzulässige Änderung des Rekursbegehrens, welche den Streitgegenstand erweitern wolle. Insofern als die im Rekursverfahren gestellten Anträge lediglich präzisierende Wiederholungen der Anträge im Rekurs vom 11. Dezember 2013 waren, wurden diese von der Vorinstanz berücksichtigt. Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, über diesen Antrag sei von der Vorinstanz nicht entschieden worden. Indem die Beschwerdeführerin ihren Antrag im Rekursverfahren auf weitere unbestimmte Dokumente ausweitete, erweiterte sie damit den Streitgegenstand, über welchen die erstinstanzliche Verfügung sich nicht äussert, zumal die Beschwerdegegnerin auch nur über die Dokumente des Bedrohungsmanagements verfügte. Mangels eines Anfechtungsobjekts ist demzufolge auch der Nichteintretensentscheid auf den Antrag bezüglich "sämtliche Akten" der Vorinstanz nicht zu beanstanden.

E. 3.3

Denselben Antrag stellt die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren erneut, indem sie beantragt, es sei ihr die uneingeschränkte Einsicht in sämtliche Akten und Dateien zu gewähren, welche eine Erfassung und Beurteilung ihres Verhaltens gegenüber der Polizei und anderen Behörden betreffen, insbesondere sämtliche Akten des Bedrohungsmanagements (Beschwerdeantrag Ziffer 1). Insofern ist auf ihre Beschwerde in diesem Punkt aus den dargelegten Gründen nicht einzutreten. Im Folgenden ist deshalb nur auf die streitgegenständlichen Akten des Bedrohungsmanagements einzugehen.

E. 3.4

In den "Akten Bedrohungsmanagement" befindet sich der vorliegend insbesondere strittige Bericht vom 17. Juli 2013. Er wurde vom Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich auf Hinweis auf D als ehemaliger Arbeitgeber der Beschwerdeführerin hin erstellt, nachdem diese mitgeteilt hatte, dass ihre Führungspersonen seit einiger Zeit mit E-Mails der Beschwerdeführerin überhäuft worden waren, deren bedrohlich wirkender Inhalt Anlass zu dieser Meldung gegeben habe. Der Bericht fasst die Abklärungen des zuständigen Kantonspolizisten zusammen, welcher dafür verschiedene Polizeifunktionäre, welche mit der Beschwerdeführerin (u. a. beruflich) zu tun hatten, kontaktierte und deren Aussagen sinngemäss zusammenfasste. Zudem wurden Informationen und Einschätzungen von Ärzten des Psychiatrisch-Psychologischen Diensts der Stadt Zürich (PPD) eingeholt. Des Weiteren liegen die Ausdrücke von öffentlich zugänglichen Internet-Inhalten, welche in dieser Sache eingesehen wurden, vor. Zudem sind die weiteren Aktivitäten der Beschwerdeführerin seit April 2014 dokumentiert. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführte, handelt es sich bei dem Bericht vom 17. Juli 2013 um eine Zusammenstellung von Informationen, welche die Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit der Beschwerdeführerin erlauben und damit um "besondere Personendaten" im Sinn von § 3 viertes Lemma lit. b IDG. Zudem handelt es sich ausnahmslos um öffentliche Angestellte, welche in ihrer jeweiligen Funktion zur Beschwerdeführerin bzw. zu deren Verhalten befragt wurden. Die "Akten Bedrohungsmanagement" wurden der Beschwerdeführerin mit dem Entscheid der Vorinstanz zugänglich gemacht und ihr zu ihren Händen überlassen (Dispositiv-Ziffern I. und II.).

E. 3.5

Die Vorinstanz hielt in Bezug darauf, dass die Beschwerdeführerin weitere Akten des Bedrohungsmanagements einsehen möchte, fest, dass es für sie keinen Anlass gebe, den Ausführungen der Beschwerdegegnerin nicht Glauben zu schenken, wonach vor 2012 keine Bedrohungsanalysen o. ä. über die Beschwerdeführerin erstellt worden seien. Die Beschwerdegegnerin bestätigte erneut, dass der Dienst Gewaltschutz erstmals am 10. Oktober 2012 bezüglich dieser Sache kontaktiert worden sei. Diesem Schreiben seien die E-Mails der Beschwerdeführerin in ausgedruckter Form beigelegt gewesen. Dies dürfte auch die Fragen der Beschwerdeführerin, weshalb diese E-Mails nicht als "Weitergeleitet" markiert worden und wie diese zur Beschwerdegegnerin gekommen seien, beantworten. Daran, dass der Empfänger dieser E-Mails der Beschwerdeführerin diese ausdrückt und sammelt, ist nichts zu beanstanden. Damit erübrigt sich auch eine Behandlung des erneuten Antrags der Beschwerdeführerin, dass der "Weg dieser E-Mails" zu dokumentieren sei. Gemäss der Beschwerdegegnerin seien zudem sämtliche Abklärungen, welche im Zusammenhang mit der Risikoeinschätzung der Beschwerdeführerin erfolgt seien, im Bericht vom 17. Juli 2013 festgehalten worden. Dieser enthalte die Namen und Funktionen der Personen, welche kontaktiert worden seien und Auskunft gegeben hätten. In ihrer letzten Stellungnahme vom 24. September 2015 führte die Beschwerdegegnerin erneut aus, dass alle vorhandenen Unterlagen zu den Akten gereicht worden seien. Weitere Unterlagen, welche für die Beurteilung des Sachverhalts nicht relevant gewesen seien, seien nicht aufbewahrt worden. Dokumente, welche überwiegend den auskunftgebenden Arzt betroffen hätten, seien in dessen Dossier aufbewahrt worden. Damit wurde auch erklärt, weshalb sich die Schriftstücke betreffend Entbindung von der beruflichen Schweigepflicht von Dr. B nicht in den Akten des Bedrohungsmanagements befinden. Die Beschwerdeführerin reichte Kopien davon erstmals in ihrer Eingabe vom 14. September 2015 ein, womit sie ohnehin Einsicht in diese Dokumente hatte. Selbst wenn der Auftrag zur Aufnahme eines Bedrohungsmanagements wie von der Beschwerdeführerin behauptet bereits im März 2012 erfolgt sein sollte, das Ersuchen ihres ehemaligen Arbeitgebers jedoch erst am 10. Oktober 2012 erfolgte, ist daraus nicht abzuleiten, dass weitere Akten vorhanden wären als nur diejenigen, welche vorliegen. Der Kantonspolizist C, welcher dem Dienst Gewaltschutz den Auftrag zur Erstellung eines Bedrohungsmanagements erteilte, sagte im gegen die Beschwerdeführerin geführten Strafverfahren als Zeuge aus, es sei im Herbst 2012 gewesen, als er mit der Beschwerdeführerin in Berührung gekommen sei, nachdem diese verschiedene E-Mails verschickt hatte, deren Inhalt ihn zu einer Gefährdungsprüfung veranlasst hätten. Nachdem er einen Sachbearbeiter dazu berufen hatte, habe dieser Kontakt mit der Beschwerdeführerin aufgenommen. Später in dieser Einvernahme sagte er aus, es sei im März 2012 gewesen, als er von der ehemaligen Arbeitgeberin der Beschwerdeführerin entsprechende Mitteilung über diese erhalten habe, und von da an seien Erhebungen gelaufen. Die Beschwerdegegnerin betonte jedoch erneut, dass es sich dabei um einen Verständnis- oder Schreibfehler gehandelt habe, da es C entgangen sei, dass anstatt "Herbst" im Protokoll "März" geschrieben worden sei. Nur weil die erste E-Mail der Beschwerdeführerin in den Beilagen der Akten Bedrohungsmanagement aus dem März 2012 datiert, bedeutet dies nicht, dass ab diesem Zeitpunkt weitere nicht in den Bericht eingeflossene Gespräche mit Auskunftspersonen stattgefunden haben. Es ist vielmehr glaubhaft, dass die ehemalige Arbeitgeberin diese E-Mails sammelte und dann mit dem Schreiben vom 10. Oktober 2012 der Beschwerdegegnerin zukommen liess. Dies bestätigt die Beschwerdegegnerin in ihrer

Stellungnahme vom 24. September 2015, was die Beschwerdeführerin mit ihren Vorbringen, dies sei eine "knallharte Lüge", nicht zu entkräften vermag.

E. 3.6

Bereits die Vorinstanz hatte die Beschwerdegegnerin aufgefordert, sämtliche bei ihr vorhandenen Akten bzw. Daten im Sinn des IDG betreffend die Beschwerdeführerin zuzustellen. Die Beschwerdegegnerin machte bereits damals geltend, sämtliche Akten, welche beim Dienst Gewaltschutz bestünden, eingereicht zu haben. Sämtliche Abklärungen wie (Telefon-)Gespräche seien in diesem Bericht vom 17. Juli 2013 zusammengefasst. Die Beschwerdegegnerin bestätigte auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren, dass sämtliche Abklärungshandlungen und Überlegungen im Bericht vom 17. Juli 2013 nachvollziehbar dokumentiert worden seien und es keine weiteren Akten gebe. Wenn die Beschwerdeführerin sich auf irgendwelche Telefon- oder Handnotizen oder ähnliches bezieht, so ist nachvollziehbar, dass diese – wenn überhaupt – bei der Beschwerdegegnerin nicht in Form eines Aktenstücks existieren, zumal der Sachbearbeiter diese Erkenntnisse, welche er sich allenfalls während eines Telefonats handschriftlich notierte, daraufhin im Bericht wiedergab. Am 16. Oktober 2015 teilte der Arbeitgeber D der Beschwerdeführerin offenbar auf ihre Anfrage hin mit, dass ausser dem Überweisungsschreiben vom 10. Oktober 2012 an das Bedrohungsmanagement keinerlei Unterlagen mehr über sie bestünden. Es besteht aufgrund der Aktenlage auch vorliegend kein Anlass, daran zu zweifeln, dass die Beschwerdegegnerin sämtliche "Akten Bedrohungsmanagement" eingereicht hat.

E. 3.7

Den obigen Erwägungen folgend, dass keine weiteren Akten oder Dokumente vorhanden sind, da die Ergebnisse in den "Akten Bedrohungsmanagement" zusammengefasst sind, wäre – nicht zuletzt auch mangels Streitgegenstandseigenschaft – auch gar kein weiterer Entscheid durch die Vorinstanz möglich gewesen. Den von der Beschwerdeführerin mit Eingaben vom 7. und 15. Mai 2015 als Ergänzung zur Beschwerdeschrift gestellten Verfahrensanträgen ist deshalb nicht zu entsprechen. Die weiteren Verfahrensanträge der Beschwerdeführerin, welche diese in ihren Eingaben vom 7. Juli 2015 und 17. August 2015 stellte, erübrigen sich damit ebenfalls. Es ist ohnehin nicht ersichtlich, inwiefern diese zur weiteren Feststellung des vorliegend rechtserheblichen Sachverhalts hätten beitragen können, zumal diese grösstenteils den Beschwerdeantrag Ziffer 1 wiederholen. Dies führt zur Abweisung des Beschwerdeantrags Ziffer 1.

E. 4.1

Im Folgenden ist die angefochtene Auflage gemäss Dispositiv-Ziffer II. des Entscheids der Vorinstanz zu beurteilen. Danach dürfen weder der Bericht vom 17. Juli 2013 noch Auszüge davon im Internet oder anderswo publiziert oder die Namen der darin aufgeführten Personen öffentlich bekannt gemacht werden, und der Bericht darf auch nicht Dritten zugänglich gemacht werden, welche ihn in diesem Sinn verbreiten oder darin aufgeführte Personen öffentlich bekannt machen wollten.

E. 4.2

Die Vorinstanz begründete die einschränkende Auflage wie folgt: Der Auffassung der Koordinationsstelle IDG, dass es für eine Aktenherausgabe unter sichernden Auflagen an einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage fehle, sei entgegenzuhalten, dass bereits der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlange, dass anstelle einer

Verweigerung oder eines Verbots eine Erlaubnis mit sichernden Bedingungen oder Auflagen verbunden werden könne. Die Befürchtung, die Beschwerdeführerin würde die Auskunftspersonen im Internet veröffentlichen, per E-Mail kontaktieren und belästigen, erscheine aufgrund ihres bisherigen Verhaltens nicht unbegründet. Dieser Gefahr könne jedoch mit der Auflage, weder den Bericht vom 17. Juli 2013 noch Auszüge daraus im Internet oder anderswo zu publizieren noch die Namen der darin aufgeführten Personen öffentlich bekannt zu machen noch Dritten den Bericht zugänglich zu machen, die ihn in diesem Sinn verbreiten oder die genannten Personen öffentlich bekannt machen wollen, angemessen begegnet werden. Auf ein Verbot, die darin genannten Personen zu kontaktieren, könne verzichtet werden, da für die Sicherstellung der entsprechenden Schutzbedürfnisse anderweitig ausreichende Mittel zur Verfügung stünden.

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin machte geltend, die Auflage als auch die Androhung einer Ungehorsamsstrafe stellten eine erhebliche Beschneidung ihrer Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 BV und Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dar. Es sei dem vorinstanzlichen Entscheid nicht zu entnehmen, auf welche Grundlage sich diese Einschränkung stütze und inwiefern überwiegende Interessen Einschränkungen der Meinungsfreiheit gebieten würden. Es sei zudem auch nicht ersichtlich, inwiefern andere Inhalte als die Namen der Auskunftspersonen Einschränkungen der Meinungsfreiheit rechtfertigten. Gegen eine Auflage, nur die Namen der als Informanten aufgeführten Personen nicht publik zu machen, erhebe sie keine Einwendungen. Es bestehe jedoch kein öffentliches Interesse daran, über Dienstgrad und Funktion der Informanten Stillschweigen zu bewahren.

E. 4.4

Die Beschwerdegegnerin machte (im Rekursverfahren) in Bezug auf die verweigerte Einsicht geltend, dass die Beschwerdeführerin seit ihrer damaligen Inhaftierung verschiedene Internetseiten durch Dritte habe betreiben lassen, welche sie mit Informationen und Dokumenten aus im Zusammenhang mit ihr geführten Verfahren nähere, wobei verschiedene Personen, darunter auch ein Staatsanwalt, namentlich genannt würden. Es bestünden konkrete Befürchtungen, dass die Beschwerdeführerin die im Bericht genannten Personen per E-Mail kontaktieren und belästigen würde, wobei die Interessen dieser Personen, dies zu vermeiden, höher zu gewichten seien. Im Beschwerdeverfahren nahm die Beschwerdegegnerin zur Auflage der Vorinstanz keine weitere Stellung.

E. 5.1

Die Auflage beschränkt die Einsicht und die Kenntnis des Aktenstückes auf die Beschwerdeführerin sowie Dritte, welche das Dokument jedoch nicht verbreiten oder die darin genannten Personen öffentlich bekannt machen wollen. Darin sieht die Beschwerdeführerin eine Einschränkung ihrer Meinungsfreiheit. Die Einschränkung eines Grundrechts bedarf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und den Kerngehalt des Grundrechts wahren (Art. 36 BV).

E. 5.2

§ 23 IDG sieht vor, dass im Einzelfall Einschränkungen in die Bekanntgabe von Informationen gemacht werden können. Die Bekanntgabe von Informationen kann ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden, wenn ein überwiegendes öffentliches

oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG). Ein privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird (§ 23 Abs. 3 IDG). Die Einschränkung mittels der Auflage beruhte somit auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

E. 5.3

Wenn die Beschwerdeführerin ausführt, auch die Koordinationsstelle IDG vertrete die Auffassung, modale Einschränkungen wie ein Kopierverbot seien unzulässig, übersieht sie, dass die Koordinationsstelle IDG schrieb, der Teilentscheid sei ohne die nach § 23 IDG vorgesehene Interessenabwägung erfolgt. Die Koordinationsstelle IDG liess der Vorinstanz die Beurteilung explizit offen, ob sich das gewählte Vorgehen (hier in Bezug auf die Einschränkung der Akteneinsicht mittels Kopierverbot) allenfalls durch den Grundsatz des Verhältnismässigkeitsprinzips rechtfertigen liesse ("so viel Einschränkung des Informationszugangs wie nötig, so wenig wie möglich"). Im Rahmen der Interessenabwägung ist zu prüfen, ob die Auflage samt Strafandrohung durch öffentliche oder private Interessen, welche diejenigen der Beschwerdeführerin überwiegen, gerechtfertigt ist.

E. 5.4

Personen, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln, können grundsätzlich nicht geltend machen, ihre Tätigkeit bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe falle in den Bereich ihrer Privatsphäre (Isabelle Häner in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta, Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz [BSK DSG/BGÖ], 3. A., Basel 2014, Art. 7 BGÖ N. 58). Dies ist – wie von der Vorinstanz und der Koordinationsstelle IDG festgehalten – allerdings zu relativieren. Handelt es sich bei diesen Personen um Angestellte des öffentlichen Organs, ist Gegenstand der Interessenabwägung insbesondere auch die Frage, ob der Schutz der Privatsphäre der Angestellten aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes, zu welchem der Staat als Arbeitgeber gemäss § 39 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 verpflichtet ist, zu berücksichtigen ist. Die Koordinationsstelle IDG zitierte hierzu einen Entscheid der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen, worin diese festhielt, dass wenn sich die Gefahr ergebe, dass Angestellte wegen ihrer beruflichen Tätigkeit auch in ihrer Privatsphäre beeinträchtigt werden könnten, wenn Informationen über sie zugänglich gemacht würden, sich eine Einschränkung des Informationszugangs rechtfertige, wenn die Gefahr von entsprechender Bedeutung sei (Entscheid 142/12 der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen vom 4. Juli 2013, E. 4a/ab, www.zhentscheide.zh.ch). Den Interessen der gesuchstellenden Person kommt nicht a priori ein höheres Gewicht zu als jenen des betroffenen öffentlichen Organs oder einer betroffenen Person, sondern die Interessen müssen im Einzelfall abgewogen werden. Soweit überwiegende Interessen eines Dritten vorliegen, kann die Information oder Auskunft eingeschränkt werden, z. B. bezüglich der Identität eines Informanten, dem seitens des Betroffenen Beeinträchtigungen drohen. Es ist nicht erforderlich, dass dies zu einer tatsächlichen Verletzung führt, sondern es genügt die Gefahr von Nachteilen, wobei es sich nicht um eine geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz handeln darf (Isabelle Häner, BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N. 60; David Rosenthal in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich etc. 2008, Art. 9 N. 10).

E. 5.5

Die Vorinstanz gewichtete die privaten Interessen der Staatsangestellten, dass deren Privatsphäre durch namentliche Nennung im Internet durch die Beschwerdeführerin nicht verletzt werde, höher als die Interessen der Beschwerdeführerin, den Bericht nach Belieben publizieren und verbreiten zu können. In Anbetracht der Ausgangslage, dass die Beschwerdeführerin in unregelmässigen Abständen und in einer gewissen Häufung und Vehemenz E-Mails verschickte, welche aufgrund ihres Inhaltes, der bis dahin ging, dass die Beschwerdeführerin gar Anlass zur Erstellung des Bedrohungsmanagements bot, ist bei der Möglichkeit der Publikation des Berichts auf einschlägigen Internetseiten für die darin namentlich genannten Informanten durchaus die Gefahr von Nachteilen durch Diskreditierung oder Verunglimpfung gegeben. Aufgrund der vermuteten bisherigen Internetpräsenz der Beschwerdeführerin und der dokumentierten E-Mails, welche sie an mehrere Staatsangestellte versandte, sind die von der Vorinstanz als auch der Beschwerdegegnerin geäusserten Bedenken – wie von dieser ausgeführt – somit nicht unbegründet. Das Risiko einer möglichen öffentlichen Diffamierung geht zudem über einen bloss unangenehmen Nachteil hinaus. Der Dienst Gewaltschutz muss mitsamt den dafür agierenden Kantonspolizisten zudem im Rahmen des Bedrohungsmanagements auch weiterhin ungehindert der Erfüllung seiner Aufgaben nachgehen. Dessen präventive Arbeit ist auch für die Öffentlichkeit sehr wichtig, was ebenfalls in die Interessenabwägung einzubeziehen ist. Wie auch die Beschwerdeführerin ausführt, besteht an der Thematik des Bedrohungsmanagements tatsächlich ein öffentliches Interesse, welches in den Medien behandelt worden sein mag, doch rechtfertigt dieses allgemeine öffentliche Interesse nicht, im vorliegenden Einzelfall die Auskunftspersonen namentlich publik zu machen. Dies könnte zudem eine weitere Zusammenarbeit des Dienstes Gewaltschutz mit beispielsweise den Auskunftspersonen des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes beeinträchtigen. Demzufolge ist festzuhalten, dass das öffentliche Interesse des öffentlichen Organs, die Persönlichkeit seiner Mitarbeiter zu schützen, zusammen mit deren privaten Interessen, das Interesse der Beschwerdeführerin an der Publikation des Berichts vom 17. Juli 2013 überwiegen. Die als vorrangig zu bezeichnenden Interessen der Beschwerdeführerin, uneingeschränkte Einsicht in den Bericht zu erhalten und über diesen als Dokument zu verfügen, werden durch diese Auflage nicht tangiert. Inwiefern die Publikation für sie von überwiegendem Interesse wäre, welches die Verletzung der Privatsphäre der Informanten überwiege, hat sie nicht dargelegt.

E. 5.6

Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV) fordert, den Informationszugang nur soweit einzuschränken, wie es zur Wahrung der überwiegenden Interessen unerlässlich ist. Im Rahmen der Erforderlichkeit einer Massnahme ist es nicht statthaft, beispielsweise eine Bewilligung zu verweigern oder ein gänzlich Verbot auszusprechen, wenn der rechtmässige Zustand durch eine mit der Bewilligung verknüpfte Auflage oder Bedingung herbeigeführt werden kann (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 595). So wie die Informationsbekanntgabe auch nur soweit wie notwendig einzuschränken ist, so ist auch die Einschränkung auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige einzugrenzen (Bruno Baeriswyl in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich etc. 2012, § 23 N. 26). Die Vorinstanz verwies zudem auf die Rechtsprechung des Obergerichts des Kantons Zürich, welche mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einhergehend festhalte, dass die Akteneinsicht und die Aushändigung von Akten im Strafprozess mit Auflagen versehen werden könnten (OGr,

25. Juni 2014, UH140045-O, www.gerichte-zh.ch). Das Bundesgericht hielt hierzu fest, dass eine Videoaufnahme des Opfers dem Verteidiger überlassen werde, jedoch unter der Auflage, dass diese den Kreis der Parteien des Verfahrens nicht verlasse und nur vom Beschuldigten und dem Verteidiger eingesehen werden dürfe (BGr, 8. November 2012, 1B_445/2012, E. 3.2 und 3.3.1). Dies könnte ohne Weiteres auf eine Akteneinsicht in einem anderen als strafprozessualen Verfahren zutreffen, weshalb diese Rechtsprechung zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit herangezogen werden kann.

E. 5.7

Auch bei einer – wie von der Beschwerdeführerin eventualiter geltend gemacht – darauf beschränkten Auflage, dass nur die Namen der Auskunftspersonen nicht publik gemacht werden dürften, wäre es aufgrund der Stellung der Personen und deren Aussagen ohne grossen Aufwand möglich, Rückschlüsse auf die jeweilige Person zu ziehen, da sich der Personenkreis auf die in diesen Positionen handelnden Staatsangestellten der Kantonspolizei sowie des Psychiatrisch-Psychologischen Dienst der Stadt Zürich bezieht, welcher einen noch überschaubaren Umfang einnimmt. Damit würde deren überwiegendem Persönlichkeitsschutz nicht genügend Rechnung getragen. Unter dem Aspekt des Persönlichkeitsrechts der betroffenen Auskunftspersonen ist deren Interesse daran, dass ihr Name nicht im Rahmen der Internetpublikationen der Beschwerdeführerin erscheint, somit höher zu gewichten. Hingegen spricht nichts dagegen, der Beschwerdeführerin zu erlauben, die Gefährdungsbewertung in Ziffer 5.2 des Berichts vom 17. Juli 2013 (mit Ausnahme des letzten Satzes), publizieren zu dürfen. In teilweiser Gutheissung ihrer Beschwerde soll es ihr somit erlaubt sein, die folgende Passage aus dem Bericht vom 17. Juli 2013 zu publizieren oder öffentlich bekannt zu machen: "Das umtriebige, aufsässige Verhalten von A in Form von Schreiben von E-Mail kann als lästig und unangenehm eingestuft werden. Aufgrund der vorliegenden Informationen gelangt man zur Erkenntnis, dass von A derzeit keine konkrete Gefahr für Menschen oder Sachen ausgeht. Irritierend bleiben ihr hartnäckiges und schwer fassbares Verhalten. Es ist zurzeit aufgrund des aktuellen Informationsstandes kein konkreter Fokus auf bestimmte Personen erkennbar. Inwiefern A ihre Ankündigungen umsetzen könnte/würde, ist ungewiss. Jedoch wird es aufgrund ihres vergangenen Verhaltensmusters mit dem Schreiben der E-Mail – keine persönlichen Kontaktaufnahmen – als kaum vorstellbar erachtet, dass A körperlich oder physisch gegenüber Drittpersonen Gewalt anwendet. In der Vergangenheit war sie immer mit Schreiben aktiv gewesen."

E. 5.8

Mit der Auflage wurden schliesslich die Einsichtsrechte der Beschwerdeführerin so wenig wie möglich eingeschränkt. Sie selbst und auch von ihr ausgewählte Dritte ohne Publikationsabsicht können den Bericht einsehen. Es wurde damit die mildeste Massnahme gewählt, weshalb diese auch im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht zu beanstanden ist. Zusammengefasst ist die Auflage somit geeignet und erforderlich, den Zweck des Persönlichkeitsschutzes der Auskunftspersonen zu erreichen, ohne die Einsicht der Beschwerdeführerin zu beschränken. Demzufolge rechtfertigt sich auch die strafrechtliche Absicherung mittels der Androhung von Art. 292 StGB (Bruno Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 28). Schliesslich ist festzuhalten, dass durch diese Auflage der Kerngehalt der Meinungsfreiheit unangetastet bleibt (Art. 36 Abs. 4 BV). Demzufolge ist der Beschwerdeantrag Ziffer 2 abzuweisen.

E. 6

Ausgangsgemäss rechtfertigt es sich, die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin zu 4/5 und der Beschwerdegegnerin zu 1/5 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Aufgrund des nur geringen Obsiegens steht der Beschwerdeführerin keine Parteienschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG), weder persönlich noch zuhanden ihres früheren Rechtsvertreters.

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