

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00776 vom 19. November 2015**

ZH Verwaltungsgericht, 2015-11-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00776](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00776)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00776 du 19 novembre 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00776 del 19 novembre 2015

## **Regeste**

Informationszugang | Informationszugang: Einsicht in das Zugriffsprotokoll auf die eigenen POLIS-Daten. Die Beschwerdeführerin ersuchte bei der Stadtpolizei um Einsicht in das Zugriffsprotokoll auf ihre POLIS-Daten, was diese als auch der Beschwerdegegner als Einspracheinstanz ablehnten. Auch die Rekursinstanz verweigerte der Beschwerdeführerin die Einsicht, da eine Gefahr der Veröffentlichung der Daten im Internet bestünde. Grundlagen zum Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (E. 2). POLIS-Daten sind Personendaten, weshalb gemäss § 20 Abs. 2 IDG grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang dazu besteht. Bei einem entgegenstehenden überwiegenden privaten oder öffentlichen Interesse können im Einzelfall Einschränkungen in die Bekanntgabe von Informationen gemacht werden. Bei Angestellten eines öffentlichen Organs ist im Rahmen der Interessenabwägung zu prüfen, ob der Schutz der Privatsphäre der Angestellten aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zu berücksichtigen ist (E. 4.1-2). Der Beschwerdeführerin gelingt es nicht, ihre Anschuldigungen und Androhungen, Dokumente im Internet zu publizieren, zu entkräften, weshalb eine konkrete Gefahr der Publikation der Daten im Internet besteht. Die Nennung der Namen im Internet wäre für die Betroffenen nachteilig. Einer uneingeschränkten Datenherausgabe steht deshalb auch ein öffentliches Interesse entgegen, da die Stadt Zürich als Arbeitgeberin die persönliche Integrität ihrer Angestellten zu schützen hat (E. 4.4). Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist die Einschränkung auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige einzuschränken. Namen, Dienstgrade und Funktion der Personen, welche Zugriff hatten, sind deshalb zu anonymisieren und der Beschwerdeführerin in dieser eingeschränkten Form Einsicht zu gewähren (E. 4.7). Teilweise Guttheissung, Neuverlegung der vorinstanzlichen Kosten. Im Übrigen Abweisung. Abweisung UP.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2015.00776 Urteil der 3. Kammer vom 9. Juni 2016 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Stadtrat von Zürich, vertreten durch das Polizeidepartement, Beschwerdegegner, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. A. A (geboren 1965) war während rund 17 Jahren bei ihrem ehemaligen 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. B. A ersuchte am 2. November 2013 die Technische Ermittlungsunterstützung der Kantonspolizei Zürich um Akteneinsicht in alle

über sie erstellten Dokumente des Bedrohungsmanagements, was diese abwies und wogegen A an die Sicherheitsdirektion rekurrierte. Mit Urteil vom 19. November 2015 hiess das Verwaltungsgericht eine Beschwerde von A gegen den Entscheid der Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion vom 19. Januar 2015, in welcher sie uneingeschränkte Einsicht in sämtliche Akten des Bedrohungsmanagements beantragte, teilweise gut. Die von der Vorinstanz gemachte Auflage, weder den Bedrohungsmanagement-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, wurde bestätigt. Es wurde der Beschwerdeführerin jedoch erlaubt, die Gefährdungsbewertung in Ziffer 5.2 des Berichts vom 17. Juli 2013 (mit Ausnahme des letzten Satzes) publizieren zu dürfen. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen. C. A beantragte mit Schreiben vom 3. Juli 2014 beim Rechtsdienst ihres ehemaligen Arbeitgebers, es sei ihr das Zugriffsprotokoll (Log-Files) über sämtliche Zugriffe, welche auf ihre Daten im POLIS (Polizei-Informationssystem) stattgefunden hätten, auszuhändigen. Mit Verfügung vom 24. September 2014 wies ihr ehemaliger Arbeitgeber das Gesuch von A um Herausgabe des Zugriffsprotokolls betreffend ihre Personendaten ab. D. Dagegen erhob A Einsprache an den Stadtrat und beantragte die Aufhebung der Verfügung vom 24. September 2014 sowie die vollständige Herausgabe der Personendaten samt aller Daten des Zugriffsprotokolls. Mit Beschluss vom 28. Januar 2015 trat der Stadtrat auf die Anträge von A, soweit sie das Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei Zürich betreffen, nicht ein und lud den Rechtsdienst des Polizeidepartements ein, den Beschluss nach Rechtskraft dem Rechtsdienst der Kantonspolizei Zürich zur Prüfung dieser Anträge zuzustellen. Weiter trat er auf den Antrag zur Bekanntgabe von Daten, die insgesamt im POLIS über A vorhanden seien, nicht ein und wies die Einsprache im Übrigen ab. II. Dagegen rekurrierte A am 16. März 2015 beim Statthalteramt des Bezirkes Zürich und beantragte, der Entscheid des Stadtrats vom 28. Januar 2015 sei aufzuheben und materiell neu zu begründen. Es sei ihr die Akteneinsicht in die Zugriffsdaten vollumfänglich zu gewähren, und ihre Kostenbeteiligung im angefochtenen Entscheid sei aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse. Zudem sei sie zu entschädigen. Mit Verfügung vom 6. November 2015 wies das Statthalteramt Bezirk Zürich den Rekurs vollumfänglich ab und auferlegte A die Verfahrenskosten. III. Dagegen erhob A am 8. Dezember 2015 Beschwerde an das Verwaltungsgericht, beantragte im Wesentlichen die Aufhebung der Verfügung vom 6. November 2015 des Statthalteramts Bezirk Zürich und verlangte, dass ihr volle Akteneinsicht in die Zugriffsdaten zu gewähren sei; eventualiter in einem ersten Schritt auch nur vorläufig und vor Ort. Weiter sei der Datenschutz der Stadt Zürich als Fachstelle in Bezug auf eine fachspezifische Stellungnahme anzufragen. Zudem sei ihr eine separate Prozessentschädigung zu bezahlen. Daneben ersuchte sie um Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, dem sämtliche Akten des Verfahrens zuzustellen seien und dem Gelegenheit zu geben sei, nach Einsicht in dieselben die Begründung der Beschwerde zu ergänzen. Mit Präsidialverfügung vom 17. Dezember 2015 wurde dieses Gesuch abgewiesen. Weiter beantragte A die Gewährung der vollen Akteneinsicht. Diese nahm sie am 12. Februar 2016 am Verwaltungsgericht wahr. Das Statthalteramt Bezirk Zürich verzichtete am 4. Januar 2016 auf eine Vernehmlassung. Der Stadtrat von Zürich, vertreten durch das Polizeidepartement, schloss in seiner Beschwerdeantwort vom 27. Januar 2016 auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und

Entschädigungsfolgen zulasten von A. Hierzu nahm A am 26. März 2016 Stellung. Das Polizeidepartement teilte hierauf am 9. Mai 2016 den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit. Mit Präsidialverfügung vom 29. April 2016 wurde der Beschwerdeführerin Frist angesetzt, um bezüglich ihres Gesuchs um unentgeltliche Prozessführung weitere Auskunft zu erteilen und Unterlagen einzureichen. Diese Verfügung wurde jedoch von der Post als nicht abgeholt retourniert. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 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.
- 1.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, von der Vorinstanz sei ihr konstant die Akteneinsicht verweigert worden. Sie habe telefonisch einen Termin vereinbart und habe dann vor Ort erfahren, dass sie keine Akteneinsicht mehr nehmen könne, da der Entscheid bereits gefällt worden sei. Die Vorinstanz hielt in einer Aktennotiz vom 10. November 2015 fest, die Beschwerdeführerin sei am 30. Oktober 2015 am Schalter persönlich vorstellig geworden, um die für sie vorgängig bereitgelegten Akten einzusehen. Als sie am Empfang aufgefordert worden sei, ihre Identitätskarte vorzulegen und das Gesuch um Akteneinsicht zu unterschreiben, habe die Beschwerdeführerin dies verweigert und das Statthalteramt verlassen. Am 9. November 2015 sei die Beschwerdeführerin erneut vorstellig geworden, um Unterlagen zu ihren Verfahren abzugeben, worauf ihr mitgeteilt worden sei, dass der Entscheid bereits am 6. November 2015 gefällt worden sei. Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) haben Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser verfassungsrechtliche Anspruch beinhaltet unter anderem auch das Recht auf Akteneinsicht. Die Beschwerdeführerin führt nicht substantiiert aus, inwiefern ihr die Akteneinsicht tatsächlich verweigert worden sei. Aus den Aktennotizen der Vorinstanz lässt sich schliessen, dass einer Akteneinsicht nichts entgegenstand. Die Unterzeichnung einer entsprechenden Bestätigung, wann wer Akteneinsicht nahm, ist in der Praxis üblich. Eine diesbezügliche Verweigerung der Beschwerdeführerin führt somit zu ihrem eigenen Nachteil, nicht jedoch zu einer Gehörsverletzung. Es bestand für sie – auch vor der Entscheidfällung durch die Vorinstanz – die Möglichkeit zur Akteneinsicht, weshalb keine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs vorliegt.
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 Hinweisen).
- 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. Der Beschwerdegegner fällt als 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). Zweck der Bestimmung in § 23 Abs. 2 lit. b IDG 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 zum Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. November 2005, AB1 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 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [IDV]). 2.4 Im Kanton Zürich betreiben die Kantonspolizei und die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur das Polizei-Informationssystem POLIS (§ 2 der Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS vom 13. Juli 2005 [POLIS-Verordnung]). In Bezug auf die Auskunftsrechte von Betroffenen unterscheidet die POLIS-Verordnung zwischen einem Auskunftsrecht nach § 12 und den "anderen Rechten" nach § 13. Gemäss § 12 Abs. 1 der POLIS-Verordnung haben Betroffene zudem ein Recht auf Wahrnehmung ihres Auskunftsrechts gemäss § 20 Abs. 2 IDG. Gemäss § 17 POLIS-Verordnung werden Benutzerzugriffe auf Daten protokolliert, und das Protokoll ist während eines Jahres zugriffs- und schreibgeschützt aufzubewahren.

### **E. 3.1**

Die Vorinstanz erwog, obwohl der Datenzugang grundsätzlich voraussetzungslos zu gewähren sei und das Zugriffsprotokoll inhaltlich auf die Aufzeichnung der Datenzugriffe und somit in der Aussagekraft beschränkt sei, sei zu beachten, in welchem Kontext die Beschwerdeführerin ihren Antrag gestellt habe. Aus ihren Gesuchen gehe unter anderem hervor, dass sie davon ausgehe, die von ihr geschilderten Erpressungen sowie die Mord- und Todesdrohungen stammten auch aus Kreisen ihres ehemaligen Arbeitgebers bzw. aus Userkreisen des POLIS. Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin werde ersichtlich, dass sie Angestellte von D mit dem von ihr (angeblich) erlittenen Unrecht in Verbindung bringe und zahlreiche heftige Anschuldigungen erhebe, weitgehend aber ohne diese zu konkretisieren. Da es sich bei den ihrem Arbeitgeber D bzw. dessen Mitarbeitenden unterstellten Taten um keine Lappalien, sondern unter anderem um erhebliche Verbrechen und Vergehen handle, wäre eine leichtfertige Veröffentlichung im Internet nicht gutzuheissen. Doch genau diese Vorgehensweise habe die Beschwerdeführerin mehrmals explizit angedroht. Selbst wenn sie sich selbst von der Homepage [www.xxx.ch](http://www.xxx.ch) distanzieren, vermöge sie nicht darzutun, inwiefern die nicht öffentlich zugänglichen Dokumente und Informationen auf die – ihre Interessenseite vertretende – Homepage gelangt seien. Ebenso wenig entkräfte sie die Befürchtung, sie könnte die Daten des Zugriffsprotokolls im Internet wiedergeben. Es sei zu verhindern, dass die Beschwerdeführerin die im Zugriffsprotokoll aufgeführten Namen in willkürlicher Art und Weise im Internet öffentlich an den Pranger

stelle, womit die betreffenden Personen einer gewichtigen Schädigung des Rufs oder des Ansehens ausgesetzt wären, zumal die Handlungen der äusserst engagiert agierenden Beschwerdeführerin unberechenbar blieben. Es sei sicherlich von der Gefahr einer Verletzung der Privatsphäre auszugehen, woran nichts ändere, dass es sich um Personen handle, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe tätig seien. Der Arbeitgeber D habe die Persönlichkeit der Angestellten zu achten und zu schützen, weshalb der Datenherausgabe ein öffentliches Interesse entgegenstehe.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz diskutiere nicht mit Blick auf das IDG, sondern stelle schon fast ihre mentale Gesundheit infrage. Die Erniedrigungen, wonach sie unsachlich, einseitig und emotionsgetrieben sei, seien sehr ernst zu nehmen, und es frage sich, wo die sachliche Argumentation der Vorinstanz sei. Die Vorinstanz hätte "Datenschutzprofis" beiziehen oder – wie es im Verfahren betreffend Einsicht in die Bedrohungsmanagement-Akten die Sicherheitsdirektion getan habe – eine Stellungnahme der IDG-Koordinationsstelle einholen müssen. Da die Zugangsprotokolle als Personendaten zu behandeln seien, worin ihr vollumfängliche Akteneinsicht zu gewähren sei, könne die datenschutzspezifische Argumentation der Vorinstanz nicht wirklich rechtsgenügend begründet sein. Im Rahmen der Interessenabwägung könne es nicht genügen, die Tangierung von öffentlichen oder privaten Interessen nur zu behaupten. Es sei zu prüfen, ob relevante private Interessen auf dem Spiel stünden, was bei Personen, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handelten, nicht ohne Weiteres anzunehmen sei. Die privaten oder öffentlichen Interessen müssten zudem tatsächlich das Recht auf Meinungsfreiheit überwiegen. Eine Veröffentlichung im Internet rechtfertige es nicht, gleich die gesamten Zugangsprotokolle mit einem "Schweigeverbot" zu belegen. Abgesehen vom Interesse an der Geheimhaltung der Namen von Informanten nenne die Vorinstanz keine relevanten privaten oder öffentlichen Interessen. Der ablehnende Entscheid verstosse gegen Art. 16 BV und Art. 10 EMRK. Die Befürchtungen der Vorinstanz und des Beschwerdegegners, es könnten Namen von Polizisten im Internet auftauchen, seien eine Spekulation, welche nicht zur Begründung eines rechtsstaatlichen Entscheides dienen dürfe.

### **E. 3.3**

Der Beschwerdegegner stellt sich auf den Standpunkt, aufgrund der im Internet enthaltenen Dokumente mit Bezug zur Beschwerdeführerin und der von ihr angedrohten Veröffentlichung eines Schreibens des Rechtsdiensts von D vom 10. April 2014 bestehe das ernst zu nehmende Risiko, dass die Beschwerdeführerin das Zugriffsprotokoll bzw. damit in Zusammenhang stehende Daten im Internet publizieren könnte. Es erscheine nicht glaubhaft, wenn sie geltend mache, nichts mit der Internetseite [www.xxx.ch](http://www.xxx.ch) zu tun zu haben. Es sei jedoch letztlich auch nicht entscheidend, ob die Beschwerdeführerin Informationen auf dieser Internetseite öffentlich gemacht habe oder nicht; relevant sei vielmehr, dass sie solche Publikationen angedroht habe und solche auf beliebigen Portalen im Internet erscheinen lassen könnte. Die Datenbekanntgabe sei nicht deshalb zu verweigern, weil Angestellte von D durch Offenlegung des Zugriffsprotokolls in ihrer Privatsphäre verletzt würden. Vielmehr gehe es darum, dass D als ehemaliger Arbeitgeber bzw. die Stadt Zürich als Arbeitgeberin die Persönlichkeit der Angestellten zu achten und zu schützen habe. Dem würde durch die Verweigerung der Herausgabe Nachachtung verschafft, zumal die persönliche Integrität verletzt wäre, wenn Mitarbeitende ihres ehemaligen Arbeitgebers D im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit im Internet namentlich

genannt und allenfalls sogar blossgestellt würden. Ein milderer Mittel sei nicht gegeben.

#### **E. 4.1**

Wie die Vorinstanz festhielt, blieb von den Parteien unbestritten, dass die Information über die Benutzerzugriffe auf die POLIS-Daten der Beschwerdeführerin in Bezug zu deren Person steht und somit den Personendaten zuzuordnen ist. Gemäss § 20 Abs. 2 IDG besteht grundsätzlich Anspruch auf Zugang zu diesen Daten. Zu überprüfen ist, ob die Vorinstanz nach einer Interessenabwägung und Prüfung der Verhältnismässigkeit zu Recht zum Schluss kam, es komme die Ausnahme nach § 23 Abs. 1 IDG zum Tragen, wonach der Bekanntgabe der Information vorliegend ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegenstehe und die Verweigerung auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit gerechtfertigt sei. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist das Dispositiv der Verfügung der Vorinstanz vom 6. November 2015 keineswegs nichtssagend, denn aus der vollumfänglichen Abweisung des Rekurses ergibt sich, dass der Beschwerdeführerin die Einsicht in die bzw. die Herausgabe der Zugriffsdaten in der POLIS-Datei verweigert wurden.

#### **E. 4.2**

§ 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). 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 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 berücksichtigen ist. Hierzu ist die Stadt Zürich als Arbeitgeberin gemäss Art. 68 Abs. 1 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals verpflichtet. Die Stadt Zürich als Arbeitgeberin hat zudem die zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität ihrer Angestellten erforderlichen Massnahmen zu treffen (Art. 68 Abs. 2 der vorgenannten Verordnung). Die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen hielt in einem Entscheid – zitiert von der Koordinationsstelle IDG in ihrer Stellungnahme betreffend Akteneinsicht (POLIS, Bedrohungsmanagement) vom 22. Oktober 2014 – fest, 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](http://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, Basler Kommentar zum Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG] und zum Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung [BGÖ], Art. 7 BGÖ N. 60; David Rosenthal in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich etc. 2008, Art. 9 N. 10).

#### **E. 4.3**

Bei den Personen, welche vorliegend Zugriff auf das POLIS bzw. die sich darin befindenden Daten betreffend die Beschwerdeführerin haben, handelt es sich zweifelsohne um Angestellte eines öffentlichen Organs (D; vgl. oben E. 2.2).

#### **E. 4.4**

Die Vorinstanz erkannte in den Ausführungen der Beschwerdeführerin zahlreiche heftige Anschuldigungen. Insbesondere fällt ins Gewicht, dass die Beschwerdeführerin per E-Mail androhte, ein Schreiben ihres ehemaligen Arbeitgebers ins Netz zu stellen ("Wollen Sie, dass wir Ihr Schreiben ins Netz stellen ..."; "... muss ich ja direkt davon ausgehen, dass Sie Ihr Schreiben im Netz haben wollen?"), und ein weiteres Schreiben mit handschriftlichem Vermerk "Kommt bald ins Netz! Wenn Sie suchen finden Sie es schon." versah. Es gelingt der Beschwerdeführerin in der Folge nicht, die sich daraus ergebende konkrete Befürchtung der Publikation der Daten im Internet zu entkräften. Die Vorinstanz durfte somit zu Recht davon ausgehen, dass dies mit einiger Wahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit den Straftaten oder Persönlichkeitsverletzungen, welche die Beschwerdeführerin geltend macht, geschehen wird. Wie der Beschwerdegegner ausführte, trifft es zwar zu, dass die Nennung eines Namens im Internet für sich allein betrachtet die persönliche Integrität von Mitarbeitenden ihres ehemaligen Arbeitgebers noch nicht verletzen dürfte. Die Drohungen der Beschwerdeführerin sprechen jedoch dafür, dass eine solche allfällige Publikation für die Betroffenen nachteilig erschiene, weil diese in einen ungünstigen Zusammenhang gesetzt würden. Wenn die Stadt Zürich somit ihre gesetzlichen Verpflichtungen als Arbeitgeberin (vgl. E. 4.2) in Form von Massnahmen wahrnimmt, welche zum Schutz der persönlichen Integrität ihrer Mitarbeitenden erforderlich sind, handelt sie im öffentlichen Interesse. Dass dahinter auch persönliche Interessen der betroffenen Mitarbeitenden stehen, ist – wie vom Beschwerdegegner geltend gemacht – nicht von der Hand zu weisen. Zudem ist auch nicht zu vernachlässigen, dass die Angestellten des Arbeitgebers D weiterhin uneingeschränkt ihrer Arbeit nachgehen können müssen, ohne befürchten zu müssen, gegen aussen in diesem Zusammenhang in einer dem Ansehen schädlichen Weise publik gemacht zu werden. Mit der Vorinstanz ist deshalb festzuhalten, dass der uneingeschränkten Datenherausgabe auch ein öffentliches Interesse entgegensteht.

#### **E. 4.5**

In Anbetracht der Ausgangslage, dass die Beschwerdeführerin in einer gewissen Häufung und Vehemenz E-Mails an Angestellte ihres ehemaligen Arbeitgebers verschickte, deren Inhalt bis dahin ging, dass die Beschwerdeführerin Anlass zur Erstellung eines Bedrohungsmanagements bot, ist bei der Möglichkeit der Publikation des Zugriffsprotokolls auf einschlägigen Internetseiten – es muss sich dabei nicht zwangsläufig um [www.xxx.ch](http://www.xxx.ch) handeln – für die darin namentlich genannten Informanten durchaus die Gefahr von Nachteilen durch Diskreditierung oder Verunglimpfung gegeben. Aufgrund der

vermuteten bisherigen Internetpräsenz der Beschwerdeführerin (vgl. VGr, 19. November 2015, VB.2015.00121, E. 5.5) und der dokumentierten Drohungen und Andeutungen, welche sie versandte und äusserte, sind die von der Vorinstanz geäusserten Bedenken somit nicht unbegründet. Das Risiko einer möglichen öffentlichen Diffamierung geht zudem über einen bloss unangenehmen Nachteil hinaus. Dabei kann auch offengelassen werden, ob die Beschwerdeführerin die genannte Homepage www.xxx.ch (mit)betreibt oder darauf für Einträge verantwortlich ist. Die Geheimhaltung der Namen der Angestellten, welche bei ihrer Berufsausübung Zugriff auf die POLIS-Daten hatten, und deren Schutz vor einer öffentlichen Diffamierung im Internet genügen deshalb – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin –, damit das öffentliche Interesse überwiegt.

#### **E. 4.6**

Die Beschwerdeführerin wies in ihrer letzten Stellungnahme erneut auf den Entscheid der Sicherheitsdirektion vom 19. Januar 2015 hin, in welchem die Einsicht in die Akten und einen über die Beschwerdeführerin erstellten Bericht des Bedrohungsmanagements beurteilt wurde. Demzufolge sei ihr die Einsicht in die Zugriffsprotokolle vollumfänglich zu gewähren. In Beurteilung der dagegen von der Beschwerdeführerin erhobenen Beschwerde hielt das Verwaltungsgericht im Urteil vom 19. November 2015 (VB.2015.00121) jedoch – in Bezug auf den Bericht des Bedrohungsmanagements – auch fest, dass unter dem Aspekt des Persönlichkeitsrechts der betroffenen Auskunftspersonen deren Interesse daran, dass ihr Name nicht im Rahmen der Internetpublikationen der Beschwerdeführerin erscheine, höher zu gewichten sei. Zudem konnten bereits im damaligen Zusammenhang die Bedenken betreffend das Risiko einer öffentlichen Diffamierung von Staatsangestellten durch die Beschwerdeführerin nicht ausgeräumt werden, weshalb auch in jenem Zusammenhang keine Einsicht in die Namen und Dienstgrade der beteiligten Staatsangestellten gewährt wurde (vgl. VB.2015.00121, E. 5.7). Aus diesem Entscheid kann die Beschwerdeführerin deshalb im vorliegenden Verfahren nichts zu ihren Gunsten ableiten.

#### **E. 4.7**

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, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 531). 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 Verweigerung der Herausgabe stellt ein geeignetes Mittel zum Schutz der vorliegenden tangierten öffentlichen bzw. privaten Interessen dar. Der Beschwerdegegner sah ausser der Verweigerung der Einsicht zudem keine andere Möglichkeit, sich wirksam zur Wehr zu setzen. Die Vorinstanz bewertete eine anonymisierte Herausgabe als nicht dem Antrag der Beschwerdeführerin auf vollumfängliche Einsicht entsprechend und zudem als sinnentleert, da das Zugriffsprotokoll dadurch auf ein marginales Informationsniveau reduziert würde und für die Beschwerdeführerin kaum mehr von Interesse wäre. Die Beschwerdeführerin stellt tatsächlich keinen expliziten (Eventual-)Antrag auf eine anonymisierte Version des

Zugriffsprotokolls. Im Rekursverfahren brachte sie jedoch noch vor, bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sei die mildere Massnahme einer Anonymisierung nicht geprüft worden. Der Beschwerdegegner erklärte in seiner Beschwerdeantwort vom 27. Januar 2016 schliesslich, sollten die Vorbringen der Beschwerdeführerin als Antrag auf Herausgabe eines anonymisierten Zugriffsprotokolls verstanden werden, damit einverstanden zu sein, dass es in anonymisierter Form bekanntgegeben würde. In ihrer Stellungnahme vom 26. März 2016 nimmt die Beschwerdeführerin jedoch in keiner Weise auf diese Anerkennung Bezug. Ein expliziter Antrag ist dafür indes nicht erforderlich. Eine anonymisierte Einsichtsmöglichkeit stellt tatsächlich ein milderer Mittel dar als die gänzliche Verweigerung. Da jedoch aufgrund der Dienstgrade und der Funktion der jeweiligen Personen Rückschlüsse auf diese möglich wären, zumal der Personenkreis, welcher Zugriff hat bzw. hatte, einen noch überschaubaren Umfang einnehmen dürfte (die mit den Verfahren der Beschwerdeführerin befassten Personen beim Beschwerdegegner), sind diese ebenfalls zu anonymisieren. Der Beschwerdeführerin ist deshalb nur in dieser beschränkten Form Einsicht zu gewähren.

#### **E. 4.8**

Aus den obengenannten Gründen ist der von der Beschwerdeführerin eventualiter gestellte Antrag, es sei ihr – in einem ersten Schritt – vor Ort Einsicht in die Zugriffsprotokolle zu gewähren, abzuweisen. Auch bei einer solchen Akteneinsicht bestünde die ernstzunehmende Möglichkeit, dass die Beschwerdeführerin daraufhin die Namen der Personen, welche sie dem Zugriffsprotokoll entnehmen konnte, publizieren könnte. Mit der Vorinstanz ist schliesslich festzuhalten, dass dasselbe in Bezug auf eine Herausgabe unter Hinweis auf Art. 292 des Strafgesetzbuchs (StGB) gilt.

#### **E. 4.9**

Die Beschwerdeführerin beantragt ausserdem, es sei bei einer datenschutzrechtlichen Fachstelle eine Stellungnahme einzuholen. Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich kam nach Prüfung der Einspracheakten, welche ihm der Beschwerdegegner zukommen liess, zu dem Schluss, dass aus datenschutzrechtlicher Sicht kein Anlass bestehe, zum Einspracheverfahren eine Stellungnahme gemäss Art. 15 der Datenschutzverordnung (DSV, Gemeinderatsbeschluss vom 25. Mai 2011) abzugeben, wonach alle Anträge an den Stadtrat, die Belange des Datenschutzes betreffen, der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme zu unterbreiten seien. Ging es im Rahmen des Verfahrens betreffend die Einsicht in den Bericht des Bedrohungsmanagements (VB.2015.00121) um die konkrete Frage, ob im Rahmen des Informationszugangs das Erstellen von Kopien verweigert werden kann, welche die Koordinationsstelle IDG zu beantworten hatte, ergeben sich vorliegend aufgrund der Aktenlage und der Ausgangssituation keine weiteren Fragen, welche einer fachspezifischen Stellungnahme bedürften. § 34 IDV sieht schliesslich lediglich für verwaltungsinterne Rechtsmittelverfahren gegen kantonale Anordnungen, die sich auf das IDG oder diese Verordnung stützen, vor, dass die Koordinationsstelle IDG zur Stellungnahme einzuladen ist. Insofern erübrigt sich vorliegend die Einholung eines Berichts der Koordinationsstelle IDG oder einer anderen Fachstelle.

#### **E. 4.10**

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Kostenaufgabe der Vorinstanz in deren Verfügung vom 6. November 2015 die Verfahrenskosten für das Rekursverfahren betrifft und damit nicht Kosten für die Einsicht in die eigenen Personendaten erhoben wurden,

womit auch diese Rüge der Beschwerdeführerin fehl geht. Die Einsicht (ohne Kopien) ist kostenlos, nicht jedoch das anschliessende Rechtsmittelverfahren bei Verweigerung der Einsicht, unter Vorbehalt der unentgeltlichen Prozessführung und der Kostenaufgabe nach dem Unterliegerprinzip (§ 13 VRG).

#### **E. 4.11**

Die Beschwerdeführerin beantragt schliesslich in ihrer Stellungnahme vom 26. März 2016, die Materialkosten für die Aktenkopien seien ihr zu entrichten. Die Gebühr für Kopien von Akten am Verwaltungsgericht beträgt Fr. 1.- pro Seite (§ 7 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 [GebV VGr]), wobei dieser Betrag auf den dafür anfallenden Personal- und Materialaufwand zurückzuführen ist. Demzufolge ist dieser Antrag ebenfalls abzuweisen.

#### **E. 4.12**

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Einsichtsmöglichkeit in das Zugriffsprotokoll auf ihre POLIS-Daten der Beschwerdeführerin nur in eingeschränkter Form (anonymisierte Namen und Dienstgrade) zu gestatten ist. Dies führt zu einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 4.13**

Dieser Verfahrensausgang führt dazu, dass die vorinstanzliche Kostenaufgabe in der Verfügung vom 6. November 2015 entsprechend abzuändern ist, wobei das Obsiegen der Beschwerdeführerin, deren Antrag um Einsicht in das Zugriffsprotokoll in eingeschränkter Form stattgegeben wird, auf einen Drittel zu bemessen ist, weshalb die Beschwerdeführerin zu verpflichten ist, 2/3 der Verfahrenskosten von Fr. 1'294.- und der Beschwerdegegner 1/3 davon zu tragen.

#### **E. 5.1**

Das Obsiegen der Beschwerdeführerin ist auch im Beschwerdeverfahren auf einen Drittel zu bemessen, weshalb ihr zwei Drittel der Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG), und es steht ihr keine Parteientschädigung zu. Eine anderweitige "separate Prozessentschädigung", wie sie die Beschwerdeführerin beantragt, kann ihr ebenso wenig – zumal im Verwaltungsgerichtsverfahren auch keine Genugtuung vorgesehen ist – zugesprochen werden. Auch hier ist festzuhalten, dass es sich um Verfahrenskosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren und nicht um Kosten für die Einsicht in Daten handelt. Da es sich beim Beschwerdegegner um ein grösseres Gemeinwesen handelt, für welches die Führung von Rechtsmittelprozessen zu den üblichen Amtstätigkeiten gehört und im Allgemeinen weder mit besonderem Aufwand verbunden ist noch den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigt (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 17 N. 51), ist auch dem Beschwerdegegner keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 1 VRG).

#### **E. 5.2**

Im Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung der Beschwerdeführerin, welches mit Präsidialverfügung vom 17. Dezember 2015 abgewiesen wurde (vgl. III.), ist sinngemäss auch das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung zu sehen (Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 58). Gemäss § 16 Abs. 1 VRG wird Privaten, welche nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen und deren Begehren nicht offensichtlich

aussichtslos erscheinen, auf entsprechendes Gesuch hin, die Bezahlung von Verfahrenskosten erlassen. Mittellos ist, wer die erforderlichen Prozesskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Deckung des Grundbedarfs für sich und seine Familie benötigt (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 18). Zur Begründung ihres Gesuchs stellte die Beschwerdeführerin hauptsächlich darauf ab, dass durch Prozesskosten ihre Wiedereingliederung und ihre Rehabilitation nicht gefährdet werden dürften. Sie macht geltend, eine Invalidenrente im Umfang von Fr. 2'000.- pro Monat zu erhalten. Da jedoch die weiteren finanziellen Verhältnisse als auch das Vermögen der Beschwerdeführerin damit nicht umfassend belegt waren, zumal sie ein kleines privates Unternehmen betreibt und anzunehmen ist, dass sie aus dieser Tätigkeit auch Einnahmen generiert, wurde ihr mit Präsidialverfügung vom 29. April 2016 Frist zur Einreichung von Unterlagen angesetzt; unter der Androhung, dass bei Säumnis oder unzureichender Auskunftserteilung der Nachweis der Mittellosigkeit als nicht erbracht erachtet würde. Da diese Verfügung als nicht abgeholt retourniert wurde und die Beschwerdeführerin innert Frist keine weiteren Unterlagen einreichte, ist das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung androhungsgemäss abzuweisen.

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