Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich

3. Abteilung

4558

VB.2016.00752

Urteil

der 3. Kammer

vom 7. Dezember 2016

Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano.

In Sachen

Monika **Brunschwiler,**
Rudenzweg 74, 8048 Zürich,

Beschwerdeführerin,

gegen

Kantonspolizei Zürich,
Rechtsdienst,
Kasernenstrasse 29, 8021 Zürich 1,

Beschwerdegegnerin,

betreffend Informationszugang
Wiederaufnahme von VB.2015.00121,

hat sich ergeben:

I.

Monika Brunschwiler (geb. 1965) war während rund 17 Jahren bei der Stadtpolizei Zürich 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 Monika Brunschwiler.

Monika Brunschwiler 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 Monika Brunschwiler erstellten Dokumente des Bedrohungsmanagements (Bericht des Diensts Gewaltschutz vom 17. Juli 2013) ab.

II.

A. Dagegen erhob Monika Brunschwiler am 11. Dezember 2013 Rekurs an die Sicherheitsdirektion und beantragte, es seien alle Akten des Bedrohungsmanagements, wenn nicht ihr persönlich, so zumindest zwei namentlich genannten Staatsanwälten auszuhändigen. Die Kantonspolizei Zürich beantragte die Abweisung des Rekurses. Monika Brunschwiler, 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 beträfen. Weiter stellte sie das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege.

Die Sicherheitsdirektion forderte die Kantonspolizei Zürich auf, sämtliche bei ihr vorhandenen Akten bzw. Daten betreffend Monika Brunschwiler 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 Monika Brunschwiler 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. Monika Brunschwiler nahm diese Akteneinsicht wahr.

C. Die Koordinationsstelle IDG erstattete ihre Stellungnahme am 22. Oktober 2014, welche daraufhin von der Sicherheitsdirektion den Verfahrensbeteiligten zugestellt wurde. Monika Brunschwiler hielt daraufhin an ihren gestellten Anträgen fest und präzisierte, 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 Monika Brunschwiler 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 Monika Brunschwiler zu deren Handen 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.). Monika Brunschwiler und ihr Rechtsvertreter wurden zudem auf den Ungehorsam gegen eine 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.]). Monika Brunschwiler wurde eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 1'000.- (pauschal, inkl. MWST) zugesprochen (Dispositiv-Ziffer V. [recte VI.]).

III.

A. Dagegen erhob Monika Brunschwiler 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 beträfen, 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 zulasten 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 Monika Brunschwiler 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 2015 dem Rechtsvertreter von Monika Brunschwiler unter Fristansetzung zur Beschwerdeergänzung zugestellt. Der Rechtsvertreter von Monika Brunschwi-

4558

ler erstattete diese nach zweimal erstreckter Frist mit Eingabe vom 7. Mai 2015, wozu Monika Brunschwiler 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 Monika Brunschwiler reichte daraufhin am 22. Juni 2015 eine einstweilige Vernehmlassung ein und beantragte, da er Monika Brunschwiler nicht länger vertrete, sei ihr deswegen die Frist zur abschliessenden Vernehmlassung zur Beschwerdeantwort angemessen zu erstrecken. Monika Brunschwiler 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 Monika Brunschwiler 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 Monika Brunschwiler unaufgefordert weitere Stellungnahmen samt Beilagen ein. Am 14. September 2015 machte Monika Brunschwiler eine weitere Eingabe samt 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 Monika Brunschwiler angesetzt. Die Kantonspolizei Zürich erstattete ihre Stellungnahme am 24. September 2015. Dazu nahm Monika Brunschwiler innert ihr erstreckter Frist am 5. November 2015 Stellung, reichte weitere Beilagen ein und stellte diverse Anträge.

E. Mit Urteil vom 19. November 2015 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde im Sinn der Erwägungen teilweise gut, soweit es darauf eintrat. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab. Die Gerichtskosten wurden Monika Brunschwiler zu 4/5 und der Kantonspolizei Zürich zu 1/5 auferlegt. Parteientschädigungen wurden keine zugesprochen.

IV.

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. November 2015 erhob Monika Brunschwiler am 22. Januar 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

an das Bundesgericht und beantragte die Aufhebung des Urteils. Weiter sei die Nichtigkeit der von der Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich angeordneten Auflage festzustellen und diese aufzuheben. Eventualiter sei die Auflage, wonach die streitgegenständlichen Dokumente auch ohne Namensnennung bzw. in anonymisierter Form nicht veröffentlicht respektive weitergegeben werden dürften, nichtig und aufzuheben.

Mit Urteil vom 17. November 2016 hiess das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gut und hob das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. November 2015 auf, soweit es den Bericht vom 17. Juli 2013 betreffe. Die Angelegenheit wurde an die Kantonspolizei Zürich zurückgewiesen. Diese habe die erforderlichen Einschwärzungen bzw. Anonymisierungen des Berichts vom 17. Juli 2013 im Sinn der Erwägungen vorzunehmen und Monika Brunschwiler den Bericht zuzustellen. Im Übrigen wies das Bundesgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

Zudem wies das Bundesgericht die Sache zur Neuverlegung der Kosten des vorangegangenen Verfahrens vor den kantonalen Behörden an das Verwaltungsgericht zurück.

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Aufgrund der bundesgerichtlichen Rückweisung ist das Verfahren VB.2015.00121 als Verfahren VB.2016.00752 wieder aufzunehmen.

1.2 Im Anschluss an einen Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts wird das kantonale Verfahren in dem Zustand wieder aufgenommen, in welchem es sich unmittelbar vor dem Erlass des aufgehobenen Entscheids befunden hat. Für die erneute Beurteilung durch die kantonalen Instanzen sind die Erwägungen des Bundesgerichts verbindlich (Ulrich Meyer/Johanna Dormann, Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. A., Basel 2011, Art. 107 N. 18.).

4558

2.

Das teilweise Obsiegen der Beschwerdeführerin rechtfertigt es, ihr noch 2/5 der Gerichtskosten in Höhe von Fr. 4'140.- gemäss Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. November 2015 (VB.2015.00121) aufzuerlegen. Es ist der Beschwerdeführerin entsprechend ihrem teilweisen Obsiegen zudem eine reduzierte Parteientschädigung in Höhe von Fr. 600.- zuzusprechen.

3.

Die Kosten des Rekursverfahrens Geschäfts-Nr. 2013.0745 bei der Sicherheitsdirektion wurden auf die Staatskasse genommen, und der Beschwerdeführerin wurde eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zugesprochen. Eine Neuverlegung dieser Kosten- und Entschädigungsfolgen ist demzufolge nicht angezeigt.

4.

Die Kosten des vorliegenden Verfahrens sind praxisgemäss auf die Gerichtskasse zu nehmen. Parteientschädigungen sind hier keine zuzusprechen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens VB.2015.00121 in Höhe von Fr. 4'140.- werden der Beschwerdeführerin zu 2/5 und der Kantonspolizei Zürich zu 3/5 auferlegt. Die Kantonspolizei Zürich wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren VB.2015.00121 eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 600.- zu bezahlen, zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft dieses Urteils.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf

Fr. 500.--;	die übrigen Kosten betragen:
Fr. 60.--	Zustellkosten,
Fr. 560.--	Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten des Wiederaufnahmeverfahrens VB.2016.00752 werden auf die Gerichtskasse genommen.

4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Mitteilung an:
   a) die Parteien;
   b) die Sicherheitsdirektion;
   c) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende: Die Gerichtsschreiberin:

Bodmer i.V. C. Bity

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Versandt: 22. DEZ. 2016