4443

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal

1C_413/2016

Urteil vom 17. November 2016
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Pedretti.

Verfahrensbeteiligte

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

gegen

Stadtrat von Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich,
vertreten durch das Polizeidepartement der Stadt Zürich,
Amtshaus I, Bahnhofquai 3, Postfach, 8021 Zürich 1,
Statthalteramt Bezirk Zürich,
Selnaustrasse 32, 8001 Zürich.

Gegenstand

Informationszugang,

Beschwerde gegen das Urteil vom 9. Juni 2016 des
Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung,
3. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Monika Brunschwiler war während 17 Jahren bei der Stadtpolizei Zürich tätig, bis das Arbeitsverhältnis per Ende Februar 2010 aufgelöst wurde.

Mit Schreiben vom 3. Juli 2014 stellte sie beim Rechtsdienst der Stadtpolizei ein Zugangsgesuch zum Protokoll (Log-Files) über sämtliche Zugriffe auf ihre Daten im Polizei-Informationssystem Polis. Die Stadtpolizei Zürich wies das Begehren mit Verfügung vom 24. September 2014 ab. Die dagegen erhobene Einsprache an den Stadtrat von Zürich blieb erfolglos. Ebenso wies das Statthalteramt des Bezirks Zürich den von Monika Brunschwiler erhobenen Rekurs am 6. November 2015 ab. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hiess ihre Beschwerde jedoch mit Urteil vom 9. Juni 2016 teilweise gut und gewährte Monika Brunschwiler Einsicht in das anonymisierte Zugriffsprotokoll ohne Nennung der Namen und der Dienstgrade der Angestellten der Stadtpolizei. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 1. August 2016 gelangt Monika Brunschwiler an das Bundesgericht und beantragt, das verwaltungsgerichtliche Urteil sei aufzuheben und ihr sei uneingeschränkte Einsicht in das Zugriffsprotokoll ohne Anonymisierungen zu gewähren. Zudem seien die Gerichtskosten für das kantonale Verfahren vollumfänglich durch die Staatskasse zu tragen und ihr sei eine Parteientschädigung zuzusprechen. In prozessualer Hinsicht ersucht sie um unentgeltliche Rechtspflege.

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Stadtrat beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Statthalteramt verzichtet auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin hält in der Replik sinngemäss an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Der kantonal letztinstanzliche Endentscheid erging in Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin, die am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, ist durch den angefochtenen Entscheid berührt, da ihrem Zugangsgesuch nicht vollumfänglich entsprochen wurde. Ihre Rechtsmittelbefugnis nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist somit zu bejahen. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.2 Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a-c BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten – einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht – wird allerdings nur insoweit geprüft, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Hierzu gelten qualifizierte Begründungsanforderungen: In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 141 I 36 E. 1.3 S. 41 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin rügt zwar eine Verletzung des Willkürverbots und des Grundsatzes von Treu und Glauben, legt aber nicht näher dar, worin diese bestehen soll. Sie vermag damit den Begründungsanforderungen nicht zu genügen. Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.

1.3 Soweit die Beschwerdeführerin in der Replik, und damit ohnehin erst nach Einreichung der Rechtsschriften, beantragt, ihr sei ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bestellen, stellt sie widersprüchliche Begehren, hat sie doch in ihrer Rechtsschrift noch ausdrücklich vorgebracht, sich selbst vertreten zu wollen. Dieser Antrag ist somit abzuweisen.

1.4 Streitgegenstand bildet vorliegend einzig die Frage, ob der Beschwerdeführerin in Nachachtung des Öffentlichkeitsprinzips uneingeschränkter Zugang zum Zugriffsprotokoll zu gewähren ist. Dieses

Dokument gibt im Wesentlichen Aufschluss darüber, welche Polizeiangehörige wann die im Polizei-Informationssystem Polis enthaltenen Daten über die Beschwerdeführerin eingesehen haben.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe den massgeblichen Sachverhalt unrichtig festgestellt.

2.1.1 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.1.2 Soweit die Beschwerdeführerin am Anfang ihrer Rechtsschrift Ausführungen zum Sachverhalt macht und diesen ergänzt, da er im angefochtenen Entscheid zu kurz dargestellt worden sei, zeigt sie nicht in rechtsgenüglicher Weise auf, inwiefern die Feststellungen der Vorinstanz offensichtlich unrichtig oder unvollständig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und inwiefern deren Berichtigung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.

2.1.3 Die Beschwerdeführerin beanstandet, die Vorinstanz unterstelle ihr, auf dem Internet aktiv gewesen zu sein und Texte verfasst oder auf Internetseiten platziert zu haben. Dies sei unhaltbar, da es hierfür keine Belege gäbe. Mit dieser Argumentation übersieht sie aber, dass das Verwaltungsgericht ihre Internetpräsenz lediglich vermutet hat (vgl. E. 4.5 des angefochtenen Entscheids). Dafür sprechen gute Gründe: Nach den überzeugenden Ausführungen der kantonalen Instanzen hätte beispielsweise die auf der Internetseite "www.rutzkinder.ch" aufgeschaltete Anklageschrift von der Untersuchungsbehörde, den angeschuldigten Polizisten oder deren Rechtsvertreter nur unter Verletzung des Amts- bzw. Berufsgeheimnis zugänglich gemacht werden können (vgl. Verfügung des Statthalteramts vom 9. November 2015 E. 4 und 11). Es erscheint daher nicht abwegig anzunehmen, dass das Dokument von der Beschwerdeführerin selbst diesem Portal für "entrechtete Opfer" zur Verfügung gestellt worden ist. Insofern ist es auch nicht offensichtlich unrichtig, eine gewisse Internetpräsenz der Beschwerdeführerin zu vermuten. Ob sie nun aber tatsächlich gewisse Unterlagen über das Internet öffentlich zugänglich gemacht oder

einschlägige Texte verfasst hat, ist letztlich für den Ausgang des Verfahrens nicht von Bedeutung. Vielmehr ist mit Blick auf die Interessenabwägung (vgl. E. 3.3 ff. hiernach) entscheidend, dass die Beschwerdeführerin bereits mehrmals damit gedroht hat, Schreiben von Behörden ins Internet zu stellen und die Annahme der Vorinstanz nicht bestreitet, sie werde deshalb auch das Zugriffsprotokoll publizieren, was für die betroffenen Polizeiangehörigen mit erheblichen Nachteilen verbunden sei. Dass sie – wie in der Replik vorgebracht – nicht beabsichtigt, den über sie verfassten Bericht des Bedrohungsmanagements (vgl. bundesgerichtliches Verfahren 1C_33/2016) im Internet zu veröffentlichen, und dies bisher auch nicht gemacht habe, ist für den vorliegenden Fall nicht weiter von Belang.

2.1.4 Nicht gefolgt kann der Beschwerdeführerin ferner, soweit sie vorbringt, die Vorinstanz führe zu Unrecht aus, sie werde die zugriffsberechtigten Polizeiangestellten mit E-Mails belästigen, sobald deren Namen auf dem Internet zugänglich seien. Sie verkennt dabei, dass das Verwaltungsgericht eine Gefahr für die Betroffenen bereits darin erblickte, dass sie deren Namen verbunden mit diffamierenden Äusserungen bei einer Offenlegung des Protokolls im Internet publiziert. Die Möglichkeit einer Belästigung durch E-Mails hat es dabei gar nicht in Betracht gezogen. Die erhobenen Sachverhaltsrügen erweisen sich demnach als nicht stichhaltig.

2.2 Unbegründet ist sodann das Vorbringen, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt. Soweit die Beschwerdeführerin damit überhaupt den Begründungsanforderungen zu genügen vermag (vgl. E. 1.2 hiervor), findet ihr Vorbringen keine Stütze in den Erwägungen der Vorinstanz. Dem angefochtenen Entscheid kann klar entnommen werden, weshalb das Verwaltungsgericht die Befürchtungen des Statthalteramts, das Zugriffsprotokoll könnte publiziert werden, als begründet erachtete, weshalb sich ein strafbewehrtes Veröffentlichungsverbot als untaugliche Massnahme erwiese und weshalb im Rahmen der Verhältnismässigkeit die öffentlichen Interessen an der Geheimhaltung der Namen und Dienstgrade der zugriffsberechtigten Polizeiangehörigen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin überwiegen. Aus dem Entscheid gehen die Motive für die bloss teilweise Gutheissung der Beschwerde mit genügender Klarheit hervor, so dass die Beschwerdeführerin in der Lage war, das verwaltungsgerichtliche Urteil sachgerecht anzufechten.

3.

In materieller Hinsicht bringt die Beschwerdeführerin vor, die Einsichtgewährung in anonymisierter Form verletze ihr Recht auf Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK), den Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV). Insbesondere sei der Eingriff in diese Grundrechte unverhältnismässig.

3.1 Gemäss Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Diese Bestimmung statuiert das Öffentlichkeitsprinzip, das auf Gesetzesstufe im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) präzisiert wird. Dessen § 20 Abs. 1 sieht vor, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen hat.

Dieses verfassungsrechtlich und gesetzlich verankerte Transparenzgebot trägt zur Verwirklichung der Informationsfreiheit bei, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft. Sie umfasst das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen Informationen zu beschaffen und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 3 BV; BGE 141 I 211 E. 3.1 S. 213; Urteil 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.2). Der Verfassungs- und Gesetzgeber hat mit dem Erlass von Art. 17 KV/ZH und dem IDG zwar einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, N. 1 ff. zu Art. 17 KV/ZH; BRUNO BAERISWYL, in: Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, S. 1 f.). Die Informationsfreiheit gilt aber nicht absolut, sondern kann unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und haben sich als verhältnismässig zu erweisen (BGE 140 I 2 E. 9.1 S. 22 mit Hinweis).

Da unstreitig ist, dass das Zugriffsprotokoll in Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben steht und der Stadtrat als öffentliches Organ gilt, stellt die Zugangsverweigerung zu den im Zugriffsprotokoll

enthaltenen Namen und Dienstgraden der Polizeiangehörigen einen Eingriff in die Informationsfreiheit nach Art. 16 Abs. 3 BV dar.

Bei der Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 2 BV handelt es sich nach der Rechtsprechung um ein gegenüber den speziellen Formen der Kommunikation subsidiäres Auffanggrundrecht (BGE 137 I 209 E. 4.2 S. 212). Da hier die Informationsfreiheit betroffen ist, ist auf die von der Beschwerdeführerin ebenso angerufene Meinungsfreiheit nicht weiter einzugehen. Ebenso wenig ist ersichtlich, inwiefern die Verweigerung der Offenlegung der Namen und Dienstgrade der betroffenen Polizeiangehörigen in die Privatsphäre der Beschwerdeführerin einzugreifen vermag. Ob nebst der Informationsfreiheit zusätzlich der Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV tangiert ist, kann dahingestellt bleiben, da die Voraussetzungen für die Einschränkung des Grundrechts gemäss Art. 36 BV insoweit die gleichen sind wie bei Art. 16 Abs. 3 BV.

3.2 Soweit die Beschwerdeführerin überhaupt in rechtsgenüglicher Weise vorbringt, es bestehe keine gesetzliche Grundlage, argumentiert sie widersprüchlich, denn sie beruft sich in ihrer Rechtsschrift selber auf § 23 IDG. Danach verweigert das öffentliche Organ die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (Abs. 1). Diese Bestimmung stellt – zusammen mit Art. 17 KV/ZH – eine genügende gesetzliche Grundlage dar, um dem Zugangsbegehren nur eingeschränkt stattzugeben und die Offenlegung der Namen und Dienstgrade der zugriffsberechtigten Polizeiangestellten zu verweigern. Gestützt darauf ist eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem Interesse am Zugang zu den die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betreffenden Informationen und dem Schutz öffentlicher oder privater Interessen derjenigen Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen. In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 125.3) lässt sich auch hier das Verhältnis des Transparenzgebots zum Vertraulichkeitsschutz nicht generell festlegen, sondern ist fallweise zu ermitteln. Insoweit ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt (vgl. Urteil 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.3, zur Publikation vorgesehen, mit Hinweisen). Vor diesem Hintergrund führte das Verwaltungsgericht entgegen der

Auffassung der Beschwerdeführerin zu Recht aus, diese könne aus seinem Urteil vom 19. November 2015 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Jenem Verfahren lag ein Gesuch um Einsicht in die Akten und in einen über die Beschwerdeführerin erstellten Bericht des Bedrohungsmanagements zugrunde (vgl. bundesgerichtliches Verfahren 1C_33/2016), das einer von der vorliegenden Angelegenheit zu unterscheidenden Interessenabwägung im konkreten Einzelfall bedurfte. Die Ansprüche, welche sich daraus ergaben, begründen kein Zugangsrecht in der hier zu beurteilenden Sache.

3.3 Mit Blick auf die vorzunehmende Interessenabwägung erwog das Verwaltungsgericht im Wesentlichen, die Stadt Zürich sei als Arbeitgeberin dazu verpflichtet, die Privatsphäre der Angestellten aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zu berücksichtigen (Art. 68 Abs. 1 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 6. Februar 2002 [AS-Nr. 177.100]). Zudem müsse sie die zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität ihrer Angestellten erforderlichen Massnahmen treffen (Abs. 2). Zwar sei richtig, dass die Nennung eines Namens im Internet für sich allein die persönliche Integrität der Polizeiangehörigen (noch) nicht verletze. Die Drohungen der Beschwerdeführerin sprächen aber dafür, dass eine allfällige Publikation des Zugriffsprotokolls für die Betroffenen mit erheblichen Nachteilen verbunden sei, die über das Mass von bloss geringfügigen oder unangenehmen Konsequenzen hinausgingen. Da die Beschwerdeführerin in einer gewissen Häufigkeit und Vehemenz E-Mails an Angestellte der Stadtpolizei verschickt habe, die Anlass zur Erstellung eines Bedrohungsmanagements geboten hätten, bestehe bei der Möglichkeit der Veröffentlichung des Zugriffsprotokolls auf dem Internet für die darin namentlich genannten Personen durchaus das Risiko einer öffentlichen Diffamierung, Diskreditierung oder Verunglimpfung.

Die Beschwerdeführerin stellt diese Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit der Polizeiangestellten, die zu schützen Aufgabe der Stadt Zürich ist, nicht in substanziierter Weise in Abrede. Dass die drohenden Beeinträchtigungen nicht lediglich entfernt möglich erscheinen, ergibt sich daraus, dass die Beschwerdeführerin Angestellte der Stadtpolizei mit von ihr erlittenem Unrecht in Verbindung bringt und gegen diese schwerwiegende Vorwürfe erhebt (z.B. krasses Mobbing, schwere Körperverletzung, Morddrohung und Erpressung; vgl. Verfügung des Statthalteramts vom 9. November 2015 E.11). So führt sie denn auch in ihrem Zugangsgesuch vom 3. Juli 2014 aus, die Stadtpolizisten hätten sie verprügelt und würden sie töten lassen, denn gegen sie sei bereits jede Stufe der Gewalt verübt worden.

Solche Anschuldigungen sind ungeachtet ihrer strafrechtlichen Qualifikation geeignet, die im Zugriffsprotokoll genannten Polizisten im Falle einer Veröffentlichung in ihrem beruflichen und persönlichen Ansehen, ihrem Ruf oder in anderen Aspekten ihrer beruflichen Stellung wesentlich zu beeinträchtigen. Folglich liegt ein gewichtiges Interesse an der Geheimhaltung der strittigen Personendaten vor.

3.4 Demgegenüber spricht das durch das Öffentlichkeitsprinzip statuierte Interesse an der Transparenz für die Offenlegung der Namen und Dienstgrade der zugriffsberechtigten Polizeiangestellten. Neben diesem allgemeinen Interesse an der Zugänglichkeit bringt die Beschwerdeführerin vor, ihr Interesse wiege auch deshalb besonders schwer, weil sie das Zugriffsprotokoll zur Einleitung von straf- und zivilrechtlichen Verfahren sowie zur Einforderung ihrer Ansprüche nach § 21 IDG benötige. Nach dieser Bestimmung kann die Gesuchstellerin unter anderem vom öffentlichen Organ verlangen, dass es unrichtige Personendaten berichtigt oder vernichtet (lit. a), das widerrechtliche Bearbeiten von Personendaten unterlässt (lit. b) oder die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens feststellt (lit. d). Zwar begründet die Beschwerdeführerin ihr Zugangsgesuch damit, dass sie herausfinden möchte, ob unberechtigte Polizeiangehörige auf ihre Polis-Daten zugegriffen hätten. Hinweise dafür oder für eine missbräuchliche Benützung der Datenbank legt sie aber weder dar noch sind solche ersichtlich. Ebenso wenig bestreitet sie, dass für den Betrieb und die Nutzung des Datenbearbeitungs- und Informationssystems Polis eine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht (§ 34 und § 35 Abs. 1 lit. c des Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 [POG; LS 551.1] i.V.m. der Verordnung über das Polizei-Informationssystem Polis vom 13. Juli 2005 [POLIS-Verordnung; LS 551.103]). Es ist ausserdem nicht nachvollziehbar, inwiefern mit der Offenlegung des Zugriffsprotokolls dem in § 21 lit. a IDG verankerten Anspruch zum Durchbruch verholfen werden könnte. Für die Feststellung, ob die im Polis enthaltenen Personendaten unrichtig sind, und somit berichtigt oder vernichtet werden müssen, ist es nicht erforderlich, die Namen der Polizeiangehörigen zu kennen, die darauf zugegriffen haben. Auch besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen diesen Angestellten und jenen Personen, gegen welche die Beschwerdeführerin straf- oder zivilrechtlich vorgehen will.

3.5 Insofern ist das Interesse der Beschwerdeführerin am uneingeschränkten Zugang zum Zugriffsprotokoll zu relativieren. Es vermag gegenüber den gewichtigen Interessen an der Geheimhaltung der Namen und Dienstgrade der zugriffsberechtigten Polizeiangestellten nicht

zu überwiegen. Die Vorinstanz hat demnach zu Recht die Bekanntgabe dieser Informationen verweigert.

4.

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Es besteht daher kein Anlass, die vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuändern. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege nach Art. 64 BGG ist wegen Aussichtslosigkeit abzuweisen. Indes ist der finanziellen Situation der Beschwerdeführerin bei der Bemessung der Gerichtskosten Rechnung zu tragen (Art. 65 Abs. 2 BGG). Praxisgemäss hat die Gemeinde, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis gehandelt hat, keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird abgewiesen.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 800.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Stadtrat von Zürich, dem Statthalteramt Bezirk Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. November 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Fonjallaz Pedretti

SCHWEIZERISCHES BUNDESGERICHT