Urteilskopf

113 Ia 1

1. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 28. Januar 1987 i.S. M. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Akteneinsicht.

1. Anspruch auf Akteneinsicht nach kantonalem Recht und Art. 4 BV; Kognition des Bundesgerichts (E. 2).

2. Art. 4 BV garantiert einen Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens, sofern der Rechtssuchende ein schutzwürdiges Interesse geltend machen kann und sofern der Akteneinsicht keine privaten oder öffentlichen Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen (E. 4a).

3. Die Interessenabwägung im vorliegenden Fall ergibt, dass ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse an der Einsicht in die Eintragungen betreffend die eigene Person in einem Polizeiregister besteht. Über das allgemeine Interesse an der Kenntnisnahme hinaus sprechen hierfür der enge Bezug zur persönlichen Freiheit und das Bedürfnis nach einer allfälligen Korrektur; der Akteneinsicht stehen weder der Verwaltungsaufwand noch generelle polizeiliche Geheimhaltungsinteressen entgegen (E. 4b-4e).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; consultation du dossier.

1. Consultation du dossier selon le droit cantonal et l'art. 4 Cst.; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 2).

2. L'art. 4 Cst. garantit également le droit de consulter le dossier en dehors d'une procédure pendante, pour autant que le requérant fasse valoir un intérêt digne de protection et qu'aucun intérêt public ou privé n'exige le maintien du secret (consid. 4a).

3. Dans le cas d'espèce, la pesée des intérêts aboutit à constater que le recourant a un intérêt prépondérant et digne de protection à pouvoir consulter, dans les dossiers de la police, les inscriptions qui le concernent personnellement. Cet intérêt résulte non seulement du droit à être informé, mais aussi du rapport étroit existant entre les inscriptions opérées et l'exercice de la liberté personnelle, ainsi que de la nécessité de pouvoir demander, au besoin, la rectification de ces inscriptions. La tâche supplémentaire que l'exercice de ce droit représente pour l'administration et l'intérêt public au maintien du secret des informations de la police ne justifient pas le refus de la consultation demandée (consid. 4b-4e).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; consultazione degli atti.

1. Diritto a consultare gli atti secondo le norme cantonali e secondo l'art. 4 Cost.; cognizione del Tribunale federale (consid. 2).

2. L'art. 4 Cost. garantisce il diritto di consultare gli atti anche fuori di un procedimento pendente, sempreché il richiedente faccia valere un interesse degno di protezione e nessun interesse pubblico o privato esiga che gli atti siano mantenuti segreti (consid. 4a).

3. Nella fattispecie risulta dalla ponderazione degli interessi che deve prevalere l'interesse degno di protezione del ricorrente a poter consultare, negli atti della polizia le iscrizioni che lo concernono personalmente.

Tale interesse deriva non soltanto dal diritto di essere informato, ma altresì dalla stretta relazione esistente tra le iscrizioni effettuate e l'esercizio della libertà personale, come pure dalla necessità di poter chiedere, se del caso, la rettifica di dette iscrizioni. L'onere supplementare che l'esercizio di questo diritto comporta per l'amministrazione e l'interesse pubblico a che le informazioni della polizia siano, in modo generale, mantenute segrete non giustificano il diniego della consultazione richiesta (consid. 4b-4e).

Sachverhalt ab Seite 2

BGE 113 Ia 1 S. 2

M. hielt sich an einem Abend im Jahre 1984 an einem Ort in Zürich auf, der als Treffpunkt von Homosexuellen bekannt ist und an dem es schon mehrfach zu Überfällen gekommen sein soll. Die Kantonspolizei hielt M. an diesem Abend anlässlich einer Routinekontrolle an und befragte ihn nach seiner Identität. Da dieser sich nicht sofort ausweisen konnte, wurde er auf den nahen Polizeiposten verbracht. Nachdem die Identität von M. festgestellt werden konnte, wurde er ohne weitern Verdacht entlassen. Auf eine entsprechende Anfrage hin bekam M. von der Kantonspolizei die Auskunft, die ihn betreffende Vornahme einer Routinekontrolle zur Identitätsabklärung sei bei der Polizei vermerkt worden; ebenso sei festgehalten, dass er nach der Feststellung der Identität wieder entlassen worden sei, ohne dass ein Verdacht gegen ihn bestanden hätte. In der Folge ersuchte M. um Einsicht in die ihn betreffende Personalakte oder um Zustellung einer Kopie. Der Kommandant der Kantonspolizei wies dieses Gesuch ab. Auf Beschwerde hin bestätigte der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Entscheid vom 16. April 1986, dass M. keinen Anspruch auf Akteneinsicht habe. Zur Begründung seines Entscheides führte der Regierungsrat aus, nach kantonalem Verfahrensrecht komme M. kein Anspruch auf Akteneinsicht zu. Ein solcher könne im vorliegenden Fall auch nicht aus Art. 4 BV abgeleitet werden. M. habe kein schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme, weil kein Verfahren bevorstehe und die Unkorrektheit des Registereintrages nicht dargetan sei. Die Akteneinsicht sei auch deshalb zu verweigern,

BGE 113 Ia 1 S. 3

weil sie die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe durch die Verwaltung in einer nicht verantwortbaren Weise beeinträchtigen würde. Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates reichte M. beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde ein. Er macht eine Verletzung des aus Art. 4 BV abgeleiteten Anspruchs auf Akteneinsicht geltend. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer macht mit seiner staatsrechtlichen Beschwerde nicht geltend, die von der Kantonspolizei vorgenommene Personenkontrolle und Identifizierung auf dem Polizeiposten sei unrechtmässig. Er beanstandet auch nicht, dass der Vorfall registriert worden ist und die Registrierung etwa einer gesetzlichen Grundlage entbehre oder unverhältnismässig sei. Er rügt mit seiner staatsrechtlichen Beschwerde ausschliesslich, dass ihm keine Einsicht in die über ihn registrierten Daten gewährt worden ist.

Das Recht auf Akteneinsicht als Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird in erster Linie durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben, deren Anwendung das Bundesgericht lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür überprüft. Wo sich indessen der kantonale Rechtsschutz als ungenügend erweist, greifen die unmittelbar aus Art. 4 BV folgenden bundesrechtlichen Verfahrensregeln zur Sicherung des Akteneinsichtsrechts ein. Ob der unmittelbar aus Art. 4 BV fliessend Anspruch auf Akteneinsicht verletzt ist, prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (BGE 112 Ia 100 E. 5b; BGE 111 Ia 166 E. a; BGE 110 Ia 81 E. 5b, 85 E. 3b, 101 E. 4a; BGE 108 Ia 6, mit Hinweisen).

3. Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid aus, angesichts des Umstandes, dass der Beschwerdeführer nach seiner Identifizierung ohne weitere Folgen und ohne Verdacht entlassen worden ist, sei das Verfahren abgeschlossen, so dass weder die Bestimmungen der Strafprozessordnung über die Akteneinsicht noch diejenigen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zum rechtlichen Gehör zur Anwendung kämen. Gegen diese Sicht liesse sich allenfalls einwenden, dass die polizeiliche Personenkontrolle gerade mit dem Registereintrag ihren Abschluss fand, in welchen der Beschwerdeführer unmittelbar danach Einsicht verlangte; es ist auch zu beachten, dass der Polizeirapport vom 20. Mai 1984 erst einige Zeit nach der am 4. Mai 1984 durchgeführten Polizeikontrolle erstellt worden ist. Wie es sich damit verhält, braucht indessen

im vorliegenden Fall nicht näher geprüft zu werden, da der Beschwerdeführer nicht oder zumindest nicht in genügender Weise geltend macht, er habe sein Gesuch um Akteneinsicht in einem laufenden Verfahren gestellt und das kantonale Verfahrensrecht sei in dieser Hinsicht willkürlich angewendet worden. Es ist daher im folgenden ausschliesslich aufgrund von Art. 4 BV zu untersuchen, ob dem Beschwerdeführer ein Anspruch auf Einsicht in den Registereintrag zusteht.

4. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird aus Art. 4 BV direkt ein Anspruch auf Akteneinsicht als Teil des rechtlichen Gehörs abgeleitet (vgl. BGE 110 Ia 85 E. 3b; BGE 100 Ia 10). Dieser verfassungsmässige Anspruch gilt nicht nur in einem hängigen Verfahren, sondern darüber hinaus auch ausserhalb eines formellen Verfahrens. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der Bürger etwa die Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehe. Allerdings ist dieser verfassungsrechtliche Anspruch - im Gegensatz zu demjenigen eines Beteiligten auf Einsicht in die Akten eines hängigen Verfahrens - davon abhängig, dass der Rechtssuchende ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann (BGE 95 I 108; BGE 112 Ia 100 E. 5b; BGE 110 Ia 85 E. 4a; unveröffentlichtes Urteil i.S. Jobin vom 22. Oktober 1982, E. 2b). Ein solcher Anspruch kann ausnahmsweise auch einem am abgeschlossenen Verfahren nicht beteiligten Dritten zukommen (BGE 95 I 108; BGE 110 Ia 85 E. 4a). Unabhängig von einem abgeschlossenen oder bevorstehenden Verfahren ergibt sich aus Art. 4 BV ein Anspruch auf Akteneinsicht für den unmittelbar Betroffenen grundsätzlich auch ausserhalb jeglichen Verfahrens. Das Akteneinsichtsrecht findet indessen seine Grenzen am öffentlichen Interesse des Staates oder an berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter (BGE 95 I 109; BGE 112 Ia 100 E. 5b; BGE 110 Ia 85 E. 4a; BGE 103 Ia 492 f.). Öffentliche Geheimhaltungsinteressen können etwa bei Fragen der Landesverteidigung oder der Staatssicherheit vorliegen (BGE 100 Ia 102 E. 5b); dem Akteneinsichtsrecht können ferner berechtigte Geheimhaltungsinteressen von Dritten vorgehen, beispielsweise soweit Familienangehörige, Auskunftspersonen oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind (BGE 112 Ia 102 E. 6; BGE 103 Ia 493; BGE 100 Ia 102 E. 5b; BGE 95 I 109 E. 4, 445 f.); schliesslich hat die Rechtsprechung auch eine Verweigerung der Akteneinsicht des Betroffenen selber nicht ausgeschlossen, soweit Krankengeschichten oder ärztliche und psychiatrische Gutachten in Frage stehen (BGE 100 Ia 102 E. 5b). Die einander entgegenstehenden Interessen

an der Akteneinsicht auf der einen Seite und an deren Verweigerung auf der andern Seite sind im Einzelfall sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 110 Ia 86 E. 4b, mit Hinweisen). Für diese Interessenabwägung zieht das Bundesgericht bisweilen die Akten, in die Einsicht verlangt wird, bei (BGE 95 I 109 E. 2b; BGE 112 Ia 102); im vorliegenden Fall erweist sich der Beizug des streitigen Registereintrages nicht als notwendig. Im folgenden ist zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer aufgrund einer Abwägung der entgegenstehenden Interessen nach Art. 4 BV ein Anspruch auf Einsicht in den ihn betreffenden Registereintrag zukommt. b) aa) Der Beschwerdeführer begründet sein Begehren um Einsicht in den streitigen Registereintrag vorerst mit seinem Interesse an der Kenntnis der über ihn festgehaltenen Daten und dem Bedürfnis, prüfen zu können, ob diese korrekt registriert worden seien. Dieses allgemeine Interesse kann heute angesichts der technischen Möglichkeiten der Datenbearbeitung nicht mehr als unerheblich bezeichnet werden. Der einzelne Bürger kann es durchaus als Unbehagen und als Beeinträchtigung seiner Privatsphäre empfinden, wenn die Verwaltung personenbezogene Daten über längere Zeit hinweg aufbewahrt und allenfalls weitere Verwaltungsstellen zu diesen Daten auf unbestimmte Zeit hinaus Zugang haben (vgl. RAINER J. SCHWEIZER, Die Grundlagen der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung, in: WuR 34/1982 S. 27 und 29 f.; THOMAS W. SCHREPFER, Datenschutz und Verfassung, Bern 1985, S. 21 f. und 161). Um so verständlicher erscheint es, dass der Bürger in den Fällen, in denen er wie hier der Beschwerdeführer von einer Registrierung Kenntnis hat, den Eintrag einsehen und dessen Richtigkeit überprüfen möchte. Diesem Bedürfnis wird nicht schon dadurch Rechnung getragen, dass ihm vom wesentlichen Inhalt des Eintrages Kenntnis gegeben wird. Es kann auch nicht gesagt werden, die Einsicht werde ausschliesslich aus Neugierde verlangt. Bei dieser Sachlage ist bereits unter diesem Gesichtswinkel ein erhebliches Interesse an der Einsicht in den streitigen Registereintrag zu bejahen. bb) Die Einsicht in den streitigen Registereintrag hat darüber hinaus einen engen Bezug zu den verfassungsmässigen Rechten, insbesondere zum ungeschriebenen Grundrecht der persönlichen Freiheit. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schützt die persönliche Freiheit als zentrales Freiheitsrecht nicht nur die Bewegungsfreiheit und die körperliche Integrität, sondern darüber

hinaus alle Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen (BGE 112 Ia 100 E. 5b; BGE 111 Ia 345 E. b; BGE 109 Ia 279, mit Hinweisen); es umfasst auch "le droit d'apprécier une situation et de se déterminer en conséquence" (BGE 106 Ia 280 E. 3b; BGE 111 Ia 232 E. 3a, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat indessen wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass nicht jeder beliebige Eingriff in das Recht der Persönlichkeit die Berufung auf ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht rechtfertige; namentlich habe die persönliche Freiheit nicht die Funktion einer allgemeinen Handlungsfreiheit, auf die sich der Einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf seine persönliche Lebensgestaltung auswirkt, berufen könne (BGE 112 Ia 100 E. 5b; BGE 111 Ia 345 E. b; BGE 108 Ia 61; BGE 107 Ia 56, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat entschieden, dass die Erhebung erkennungsdienstlicher Daten wie das Fotografieren des Gesichts und die Abnahme von Fingerabdrücken einen Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle (BGE 109 Ia 155 E. 6a; 107 Ia 145 E. 5a, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hatte indessen bisher nicht dazu Stellung zu nehmen, ob auch das Aufbewahren von erkennungsdienstlichen Daten einen Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle, da deren Vernichtung in den zu beurteilenden Fällen sichergestellt war (BGE 109 Ia 157 E. 6b; BGE 107 Ia 145 E. 5a). Auch im vorliegenden Fall braucht mangels einer entsprechenden Rüge nicht geprüft zu werden, ob das Aufbewahren der anlässlich der Personenkontrolle registrierten Daten in die persönliche Freiheit des Beschwerdeführers eingreift und vor der Verfassung standhält (vgl. zu dieser Frage SCHREPFER, a.a.O., S. 70; JÖRG PAUL MÜLLER/STEFAN MÜLLER, Grundrechte - Besonderer Teil, Bern 1985, S. 24 Fn. 90). Gerade der vorliegende Fall zeigt indessen den engen Bezug der Registrierung zum Grundrecht der persönlichen Freiheit: Soweit der Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass er an einem Ort kontrolliert worden ist,

an dem sich angeblich häufig Homosexuelle aufhalten sollen, allenfalls mit dem Kreis von Homosexuellen in Verbindung gebracht werden sollte, kann der Registereintrag für ihn von nicht geringer Tragweite sein und ihn aus diesem Grunde allenfalls davon abhalten, sich völlig frei zu bewegen. Diesen Gedanken hat denn auch das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Zensus-Urteil angesichts der modernen Datenbearbeitungsmöglichkeiten unterstrichen (BVerfGE 65 Nr. 1 S. 41 ff. E. 1a = EuGRZ 1983 S. 577 ff., insbesondere S. 588). Über die persönliche Freiheit hinaus zeigt sich, dass die Speicherung von

Daten auch einen Bezug zu Art. 8 EMRK hat. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hat zum Ausdruck gebracht, dass die geheime Erhebung und Speicherung von personenbezogenen Daten einen Eingriff in das durch Art. 8 Ziff. 1 EMRK garantierte Recht darstellen kann (Bericht i.S. Leander c. Schweden vom 17. Mai 1985, Ziff. 53 ff.; Entscheid i.S. X. c. Grossbritannien vom 6. Oktober 1982 betreffend britische Volkszählung, DR 30, 239/241 = EuGRZ 1983 S. 410; vgl. ferner Bericht der Kommission i.S. Mc Veigh et al. c. Grossbritannien vom 18. März 1981, DR 25, 15/60, Ziff. 226 ff. = EuGRZ 1983 S. 430 f.; vgl. auch den Überblick bei STEPHAN BREITENMOSER, Der Schutz der Privatsphäre gemäss Art. 8 EMRK, Basel/Frankfurt 1986, S. 239 ff.; SCHREPFER, a.a.O., S. 52 ff.). Kein Zusammenhang besteht zwischen der hier streitigen Registrierung und der Wahrnehmung anderer Grundrechte oder politischer Rechte (vgl. hierzu SCHWEIZER, a.a.O., S. 42 f.; SCHREPFER, a.a.O., S. 100 ff. und 106 ff.). Diese Überlegungen zeigen, dass das Aufbewahren von Daten, wie sie im vorliegenden Fall anlässlich der beim Beschwerdeführer vorgenommenen Personenkontrolle registriert worden sind, einen engen Bezug insbesondere zum Grundrecht der persönlichen Freiheit hat. Der Beschwerdeführer hat daher auch unter diesem Gesichtswinkel ein erhebliches Interesse daran, Einsicht in den umstrittenen Registereintrag zu nehmen und dessen Richtigkeit persönlich zu überprüfen. cc) Schliesslich ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer Einsicht in den Registereintrag gerade auch deshalb verlangt, um allfällige Unstimmigkeiten korrigieren lassen zu können; er erachtet das Einsichtsrecht als unerlässliche Voraussetzung für eine allfällige Korrektur. Er führt denn auch aus, die Angaben über die Geschehnisse vom 4. Mai 1984, wie sie sich aus dem angefochtenen Entscheid ergeben, stimmten nicht mit der Wirklichkeit überein. Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise darauf, ob das kantonale Recht ein Verfahren zur Korrektur von Registereinträgen kennt; in der Vernehmlassung zur vorliegenden Beschwerde wird hierzu nichts ausgeführt. Es liesse sich fragen, ob von Verfassungs wegen eine Möglichkeit einzuräumen ist, Registereinträge berichtigen oder allenfalls löschen zu lassen, oder ob sich ein solcher Anspruch aus Art. 13 EMRK ergebe (vgl. BGE 109 Ia 299 f.; Bericht der Europäischen Kommission für Menschenrechte i.S. Leander c. Schweden vom 17. Mai 1985, Ziff. 88 ff. und

Auffassung der Minderheit). Die Frage braucht mangels einer entsprechenden Rüge nicht näher geprüft zu werden. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass gesetzliche Grundlagen zum Datenschutz, wie sie sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen in Vorbereitung sind, ein entsprechendes Verfahren zur Korrektur von personenbezogenen Daten vorsehen (vgl. Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Schutz von Personendaten vom Dezember 1983, Art. 36 f.; Kantonales Muster-Datenschutzgesetz für den öffentlichen Bereich, Art. 24; Richtlinien für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung vom 16. März 1981, Ziff. 44 (BBl 1981 I 1298). Unabhängig von solchen Bestimmungen ist dem Beschwerdeführer auf jeden Fall einzuräumen, dass die Absicht, allenfalls ein entsprechendes Berichtigungs- oder Löschungsverfahren anzustrengen, einem schutzwürdigen Interesse entspricht. Hierfür ist aber Voraussetzung, dass vorerst tatsächlich Einsicht gewährt

wird (vgl. PAUL-HENRI STEINAUER, Le droit d'accès, in: Informatique et protection de la personnalité, Freiburg 1981, S. 82 und 99 f.). Entgegen der Auffassung des Regierungsrates kann vom Beschwerdeführer vor Einsichtgewährung in das streitige Register nicht verlangt werden, dass dieser glaubhaft macht, der Registereintrag sei falsch. Demnach ergibt sich auch unter diesem Gesichtswinkel, dass der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Einsicht hat. c) aa) Im folgenden ist zu prüfen, welche Interessen einer Einsichtnahme in den streitigen Registereintrag entgegenstehen. In dieser Hinsicht gilt es vorerst zu beachten, dass keine öffentlichen Geheimhaltungsinteressen etwa zur Wahrung der innern oder äussern staatlichen Sicherheit vorgebracht werden oder ersichtlich sind. Angesichts des Umstandes, dass gegen den Beschwerdeführer kein Verfahren eingeleitet worden ist, kann die Einsicht in den Registereintrag auch nicht aus Gründen der Sicherung eines Verfahrens verweigert werden (vgl. unveröffentlichte E. 2 von BGE 112 Ia 161). Der Regierungsrat macht denn auch keine konkreten öffentlichen Geheimhaltungsinteressen geltend. bb) Im angefochtenen Entscheid wird ausgeführt, ein uneingeschränktes Einsichtsrecht würde die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Verwaltung in einer nicht verantwortbaren Weise beeinträchtigen; mit der Verweigerung der Akteneinsicht werde eine potentielle Behinderung der Erfüllung der polizeilichen Aufgaben abgewehrt, was im öffentlichen Interesse liege. Worin diese Beeinträchtigung im einzelnen liegen soll, führt der Regierungsrat

indessen nicht näher aus. Soweit sie lediglich in einem gewissen Mehraufwand der Verwaltung begründet sein sollte, kommt dem Einwand kaum Bedeutung zu; die Gewährung der Einsicht am Ort der Verwaltung oder die Herstellung einer entsprechenden Kopie stellt im vorliegenden Fall keinen wesentlichen Aufwand dar. Darüber hinaus fragt sich allgemein, inwiefern der mit der Akteneinsicht verbundene Verwaltungsaufwand überhaupt von Bedeutung sein kann (vgl. SCHREPFER, a.a.O., S. 174). In dieser Hinsicht gilt es zum einen zu beachten, dass dem Aufwand bei der Form der Gewährung von Akteneinsicht Rechnung getragen werden darf (vgl. BGE 108 Ia 7 E. b und c). Zum andern sehen in Kraft oder in Vorbereitung stehende Regelungen zum Datenschutz in der einen oder andern Form Ansprüche auf Akteneinsicht vor und erachten demnach den Verwaltungsaufwand angesichts der auf dem Spiele stehenden Interessen als nicht übermässig (vgl. Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Schutz von Personendaten vom Dezember 1983, Art. 31 und 32; Kantonales Muster-Datenschutzgesetz für den öffentlichen Bereich, Art. 21 und 22; Richtlinien für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung vom 16. März 1981 (BBl 1981 I 1298), Ziff. 43; vgl. ferner Verordnung des Bundesrates über den Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft vom 1. Dezember 1986 (AS 1986 S. 2346), Art. 15 und 16). Bei dieser Sachlage kommt dem Einwand des Regierungsrates keine entscheidende Bedeutung zu. cc) Nach der Rechtsprechung ist die Verwaltungstätigkeit grundsätzlich nicht öffentlich. Verwaltungsinterne Akten wie Auskünfte und Notizen, Mitberichte und schriftliche Mitteilungen und ähnliches mehr fallen nicht unter das Akteneinsichtsrecht nach Art. 4 BV (BGE 108 Ia 7 E. b; BGE 104 Ia 70 E. 3b; 103 Ia 492 E. 8; BGE 101 Ia 311 E. a; BGE 100 Ia 103 E. b; BGE 96 I 609 E. b, mit Hinweisen; vgl. aus der Literatur ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 144; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Basel 1976, S. 519; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, S. 384; kritisch THOMAS COTTIER, Der Anspruch auf rechtliches Gehör, in: Recht, 1984 S. 122; JÖRG PAUL MÜLLER/STEFAN MÜLLER, a.a.O., S. 247, mit Hinweisen auf die Arbeiten von Rolf Tinner, Klaus Reinhardt und Willy Huber; vgl. ferner BERTIL COTTIER, La publicité des documents administratifs, Diss. Lausanne 1982). Mit dieser Einschränkung des Akteneinsichtsrechts soll verhindert werden, dass die ganze Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden

Aktenstücke und die getroffenen, begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Angesichts dieser Rechtsprechung fragt sich, ob der streitige Registereintrag über den Beschwerdeführer zu diesen, von der Akteneinsicht ausgeschlossenen Akten gehört. Diese Auffassung wird vom Regierungsrat im angefochtenen Entscheid nicht vertreten und wäre abzulehnen. Der Registereintrag stellt keine interne Stellungnahme oder Wertung im Hinblick auf eine Entscheidfindung dar; er kann auch nicht als blosse Notiz verstanden werden. Die Registrierung hat vielmehr Bedeutung für einen späteren Zeitpunkt, andernfalls sie keinen Sinn hätte und ohne weiteres gelöscht werden könnte; dann soll auf diese Aufzeichnung der Geschehnisse zurückgegriffen und - unter Wahrung des aus Art. 4 BV abgeleiteten Einsichtsrechts - darauf abgestellt werden können. Bei dieser Sachlage kann der streitige Registereintrag nicht als verwaltungsinternes Aktenstück bezeichnet werden, in welches aufgrund von Art. 4 BV zum vornherein keine Einsicht gewährt werden müsste. dd) Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid schliesslich aus, die von der Verwaltung rechtmässig erhobenen Informationen könnten die durch Art. 8 EMRK geschützte Privatsphäre der Bürger betreffen und seien allein schon deshalb vor dem Zugriff Unbefugter zu schützen. Dem Hinweis auf den Schutzbereich von Art. 8 EMRK kommt zwar grundsätzlich eine wesentliche Bedeutung zu, doch betrifft er die im vorliegenden Fall streitige Frage nicht. Denn der Beschwerdeführer verlangt in keiner Weise Einsicht in Daten, welche andere Personen betreffen, sondern ersucht ausschliesslich um Einsicht in den ihn allein betreffenden Registereintrag. Die Einsichtsnahme betrifft damit keine schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen von Dritten und kann demnach nicht mit dieser Begründung verweigert werden. d) Die Darstellung der Interessenlage zeigt, dass der Beschwerdeführer ein erhebliches schutzwürdiges Interesse an der Einsicht in den streitigen Registereintrag nachweisen kann. Der Eintrag hat einen engen Bezug zum Grundrecht der persönlichen Freiheit. Das Interesse an der Einsichtnahme ist um so gewichtiger, als der Beschwerdeführer nicht darüber informiert worden ist, in welche Art von Register der Eintrag erfolgt ist und welche Stellen für wie lange Zeit dazu Zugang haben. Mit zunehmender Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit des Registereintrages wächst aber auch die Betroffenheit in den persönlichen Verhältnissen, und von der

Dauer der Aufrechterhaltung hängt das "Festschreiben" einer Person ab (vgl. das sog. Zensus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 65 Nr. 1 S. 44 ff. E. 2 = EuGRZ 1983 S. 577 ff., insbes. S. 589; SCHREPFER, a.a.O., S. 76; vgl. ferner BGE 106 Ia 36 E. b). Die entgegenstehenden Interessen sind demgegenüber nicht genügend gewichtig, um im vorliegenden Fall die Einsicht zu verweigern. Der Einsichtnahme stehen keine privaten und keine öffentlichen Interessen entgegen. Die Polizei kann keine Geheimhaltung in Anspruch nehmen, welche grundsätzlich weiter ginge als diejenige der allgemeinen Verwaltung (vgl. Verordnung des Bundesrates über den Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft vom 1. Dezember 1986 (AS 1986 S. 2346), Art. 15 ff.); wie das Bundesgericht in anderem Zusammenhang festgestellt hat, können sich Polizeiorgane grundsätzlich keinen Freiraum verschaffen, der jeglicher Rechtskontrolle und Aufsicht entzogen ist (ZBl 82/1981 S. 39). Die Möglichkeit der Akteneinsicht als solche vermag die Tätigkeit der Verwaltung nicht in relevanter Weise zu beeinträchtigen; die Polizei hat vielmehr darauf zu achten, dass sie keine unnötigen und keine unkorrekten Personendaten aufbewahrt (vgl. BGE 109 Ia 299 oben). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Fall sich nicht mit jenen Urteilen des Bundesgerichts vergleichen lässt, in denen die Einsicht in amtliche Register in Frage stand (BGE 111 II 48 betreffend Grundbuchregister, BGE 107 Ia 234 betreffend Steuerregister). Angesichts der Tragweite der auf dem Spiele stehenden privaten Interessen kann es im vorliegenden Fall nicht genügen, wenn der Beschwerdeführer lediglich über den Inhalt des Registereintrages unterrichtet wird; vielmehr hat dieser ein Interesse daran, durch Akteneinsicht - sei es in Form der Gewährung der Einsicht, sei es durch Zustellung einer entsprechenden Kopie - vom Inhalt des Eintrages selbst Kenntnis zu nehmen. e) Die Interessenabwägung ergibt demnach, dass der Beschwerdeführer ein überwiegendes schützenswertes Interesse an der Akteneinsicht im Sinne der zu Art. 4 BV entwickelten Rechtsprechung hat. Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben.