Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_33/2016

Urteil vom 17. November 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio,
Gerichtsschreiber Mistic.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Kantonspolizei Zürich,
Rechtsdienst, Kasernenstr. 29, Postfach, 8021 Zürich 1,
Beschwerdegegnerin,

Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, 8090 Zürich.

Gegenstand

Informationszugang,

Beschwerde gegen das Urteil vom 19. November 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
3. Abteilung, 3. Kammer.

Sachverhalt:

A.

A. _____ (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 A. _____. Diese soll Führungspersonen der Stadtpolizei seit geraumer Zeit mit E-Mails mit bedrohlich wirkendem Inhalt "überhäuft" haben.

Der Bericht fasst die Abklärungen des zuständigen Kantonspolizisten zusammen. Er umfasst unter anderem Informationen von beteiligten Personen der Stadtpolizei, deren Aussagen sinngemäss protokolliert wurden, sowie eine Einschätzung von Ärzten des Psychiatrisch-Psychologischen Diensts (PPD) der Stadt Zürich. Ziffer 5.2 des Berichts enthält eine Gefährdungsbewertung. Danach könne das Verhalten von A. _____ zwar "als lästig und unangenehm" eingestuft werden; sie habe es jedoch immer beim Schreiben von E-Mails belassen (keine persönlichen Kontaktaufnahmen), weshalb es "kaum vorstellbar" sei, dass sie gegenüber Drittpersonen körperlich oder physisch Gewalt anwenden würde.

B.

Am 2. November 2013 ersuchte A. _____ die Technische Ermittlungsunterstützung der Kantonspolizei Zürich um Akteneinsicht bzw. Bekanntgabe in alle über sie erstellten Dokumente des Bedrohungsmanagements. Mit Verfügung vom 21. November 2013 wurde ihr Gesuch abgewiesen. Dagegen erhob A. _____ am 11. Dezember 2013 Rekurs an die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion. Diese verfügte mit Teilentscheid vom 6. Oktober 2014, dass A. _____ am 9. Oktober 2014 in den Räumlichkeiten der Sicherheitsdirektion die beantragte Akteneinsicht wahrnehmen könne, wobei es ihr jedoch nicht erlaubt sei, Kopien oder fotografische Aufnahmen der Akten oder Auszüge daraus zu erstellen. In der Verfügung wird hervorgehoben, dass mit der

Akteneinsicht in diesem Umfang kein Präjudiz hinsichtlich des vollständigen Begehrens bzw. des Endentscheids gefällt würde. A. _____ nahm die Akteneinsicht wahr.

C.

Mit Entscheid vom 19. Oktober 2015 hiess die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion den Rekurs von A. _____ gegen die Verfügung der Kantonspolizei Zürich vom 21. November 2013 teilweise gut, soweit er nicht bereits durch den Teilentscheid vom 6. Oktober 2014 gegenstandslos geworden sei. Weiter wurde beschlossen, die "Akten Bedrohungsmanagement" seien nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides dem Rechtsvertreter von A. _____ zu deren Händen zuzustellen, mit der Auflage, weder den Bericht vom 17. Juli 2013 noch Auszüge davon im Internet oder anderswo zu publizieren oder die Namen der darin aufgeführten Personen öffentlich bekannt zu machen oder den Bericht Dritten zugänglich zu machen, die ihn in diesem Sinn verbreiten oder darin aufgeführte Personen öffentlich bekannt machen wollen. A. _____ und ihr Rechtsvertreter wurden zudem auf Art. 292 StGB hingewiesen.

D.

Mit Urteil vom 3. November 2015 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde von A. _____ teilweise gut, soweit darauf eingetreten werden konnte. Das Gericht ordnete an, dass A. _____ Ziffer 5.2 des Berichts vom 17. Juli 2013 (mit Ausnahme des letzten Satzes) publizieren und öffentlich bekannt machen dürfe. Im Übrigen wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

E.

A. _____ erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich. Es 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 resp. weitergegeben werden dürfen, nichtig und aufzuheben.

Das Verwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Kantonspolizei und die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich haben sich nicht geäussert. Die Beschwerdeführerin hat unaufgefordert Orientierungskopien eingereicht.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid im Bereich des öffentlich-rechtlichen Datenschutzes. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG ist nicht gegeben. Nach Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat. Diese Voraussetzung ist erfüllt. Da die Beschwerdeführerin durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat, ist sie auch materiell beschwert (Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.2. Zu bestimmen ist der Streitgegenstand, zumal die Beschwerdeführerin in ihrem Rechtsbegehren von "streitgegenständlichen Dokumenten" spricht. Vor der Vorinstanz hat sie die uneingeschränkte Einsicht in sämtliche Akten und Daten ersucht, welche eine Erfassung und Beurteilung ihres Verhaltens gegenüber der Polizei und anderer Behörden betreffen, insbesondere sämtliche Akten des Bedrohungsmanagements. Die Vorinstanz hat jedoch überzeugend dargelegt, dass sämtliche Abklärungen im Bericht vom 17. Juli 2013 nachvollziehbar dokumentiert worden seien und es keine weitere Akten gebe, weshalb nur dieser Bericht Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bilde. Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Beschwerdeschrift vor Bundesgericht diese vorinstanzlichen Erwägungen nicht angefochten und bezieht sich in ihrer Beschwerdebegründung ausschliesslich auf den Bericht vom 17. Juli 2013. Damit ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur im soeben umschriebenen Rahmen an die Hand zu nehmen und zu überprüfen, ob die Auflagen, insbesondere das gegenüber der Beschwerdeführerin angeordnete Publikationsverbot (abgesehen von Ziff. 5.2 des Berichts; vgl. Bst. D hiervor) sowie das Verbot der Offenlegung der darin aufgeführten Namen Dritter (vgl. Bst. C hiervor), zu Recht angeordnet wurden. Soweit die Beschwerdeführerin die Herausgabe weiterer Dokumente begehrt, fehlt eine Begründung (Art. 41 Abs. 1 und 2 BGG) und ist

darauf nicht einzutreten.

2.

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die Beanstandung einer solchen mangelhaften Feststellung des Sachverhalts ist nur zulässig, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

Dass die Vorinstanz den Sachverhalt willkürlich festgestellt haben soll, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, ist nicht ersichtlich. Aus den Akten geht ohne Weiteres hervor, dass die Beschwerdeführerin in unregelmässigen Abständen und mit einer gewissen Vehemenz E-Mails verschickt hat, die aufgrund ihres Inhalts zur Erstellung des Bedrohungsmanagements geführt haben. Die Vorinstanz konnte zudem davon ausgehen, ohne dabei in Willkür zu verfallen, dass die Publikation der im Bericht namentlich genannten Informanten auf einschlägigen Internetseiten durchaus die Gefahr von Nachteilen durch Diskreditierung oder Verunglimpfung berge. So kann den Akten entnommen werden, dass die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit die Namen von Personen, die sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mit ihr zu befassen hatten, im Internet veröffentlicht hat und die Leser dazu aufgefordert hat, die Privatadressen solcher Personen bekanntzugeben. Im Übrigen belässt es die Beschwerdeführerin dabei, ihre Sicht der Dinge den vorinstanzlichen Erwägungen entgegenzusetzen, und zu behaupten, die Ausführungen der Vorinstanz entsprächen nicht den Tatsachen, seien logisch unmöglich und würden in unstatthafter Weise unterschiedliche Sachverhalte miteinander vermischen. Damit vermag sie keine rechtsrelevante, offensichtlich falsche Feststellung des Sachverhalts aufzuzeigen. Die Sachverhaltsrüge erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht, die Vorinstanz habe ihre Argumente nicht berücksichtigt und die Begründungspflicht verletzt.

3.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK gebietet, dass die Behörde die Vorbringen der betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 138 IV 81 E. 2.2 S. 84; 136 I 229 E. 5.2 S. 236 mit Hinweisen).

3.3. Inwiefern der angefochtene Entscheid die Vorbringen der Beschwerdeführerin ignoriert haben und ungenügend begründet sein soll, ist nicht ersichtlich. Es ergibt sich daraus mit genügender Klarheit, dass die Vorinstanz, gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV), den Informationszugang der Beschwerdeführerin mittels Auflagen nur soweit einzuschränken gedachte, wie es zur Wahrung der überwiegenden Interessen unerlässlich ist. Zudem hat die Vorinstanz die Einhaltung der Auflage mittels der Drohung nach Art. 292 StGB strafrechtlich abgesichert. Dass sie damit die rechtliche Beurteilung der Beschwerdeführerin, für eine Auflage fehle es an einer formellen gesetzlichen Grundlage und die Strafandrohung nach Art. 292 StGB sei unbegründet, nicht teilte, ist unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs nicht von Belang. Die Beschwerdeführerin vermochte das kantonale Urteil denn auch durchaus sachgerecht anzufechten. Im Ergebnis ist die Rüge der Gehörsverletzung unbegründet und damit abzuweisen.

4.

4.1. Die Vorinstanz befürchtet, die Beschwerdeführerin könnte nach der Herausgabe des Berichts diesen im Internet veröffentlichen und die betroffenen Personen per E-Mail kontaktieren und belästigen oder solche Belästigungen durch Dritte provozieren. Zudem müsse der Dienst Gewaltschutz auch weiterhin ungehindert der Erfüllung seiner Aufgaben - der präventiven Bearbeitung und Analyse von Bedrohungslagen resp. Gefahrensituationen - nachgehen können, weshalb die Publikation des Berichts im Internet eine weitere Zusammenarbeit mit Auskunftspersonen (wie z.B. denjenigen des Psychiatrisch-Psychologischen Diensts der Stadt Zürich) beeinträchtigen könnte. Im

angefochtenen Entscheid wird der Beschwerdeführerin deshalb einzig erlaubt, die Gefährdungsbewertung in Ziffer 5.2 des Berichts vom 17. Juli 2013 (mit Ausnahme des letzten Satzes; vgl. Bst. D hiervor) zu publizieren und öffentlich bekannt zu machen. Hingegen dürfen die restlichen Teile des Berichts (unter Androhung einer Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB) weiterhin weder im Internet noch anderswo publiziert werden. Es wird der Beschwerdeführerin untersagt, die Namen der darin aufgeführten Personen öffentlich bekannt zu machen. Sie darf den Bericht Dritten nicht zugänglich zu machen, die ihn in diesem Sinn verbreiten bzw. die darin aufgeführten Personen öffentlich bekannt machen wollen.

4.2. Die Beschwerdeführerin rügt, der vorinstanzliche Entscheid verletze ihre Kommunikationsgrundrechte, insbesondere die Informations- und Meinungsäusserungsfreiheit sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Für einen Eingriff in diese Grundrechte fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Es seien keine überwiegende öffentliche oder private Interessen ersichtlich, welche die ihr gegenüber angeordnete Auflage rechtfertigen könnten. Der Grundrechtseingriff sei zudem unverhältnismässig. Der Zweck der Auflage, die Auskunftspersonen zu schützen, könne auch erfüllt werden, indem diese unkenntlich gemacht würden (etwa durch die Verwendung von Fantasienamen) und ohne Nennung der Stellung sowie des Dienstgrads der betroffenen Personen.

4.3. Der Beschwerdeführerin steht es aufgrund des informationellen Selbstbestimmungsrechts (Art. 13 Abs. 2 BV) und der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 19 UNO-Pakt II, Art. 10 EMRK, Art. 16 BV) grundsätzlich frei, der Öffentlichkeit oder Privatpersonen Meinungen und Informationen ohne Behinderung durch die Behörden mitzuteilen und sich dabei aller erlaubten und zweckmässigen Mittel zu bedienen (BGE 141 I 201 E. 4.1 S. 203; 138 I 274 E. 2.2.1 S. 281; 132 I 256 E. 3 S. 258; 107 Ia 226 E. 4b/aa S. 229). Die Freiheit der Informationsbeschaffung bildet einen wichtigen Teilgehalt der Informationsfreiheit, wobei die Frage, ob eine Informationsquelle als allgemein zugänglich i.S.v. Art. 16 Abs. 3 BV zu gelten hat, sich weitgehend nach der entsprechenden Umschreibung und Wertung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber bestimmt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_598/2014 vom 18. April 2016 E. 4.1). Erfasst sind alle behördlichen Akten, die gestützt auf die Öffentlichkeitsgesetze des jeweiligen Gemeinwesens grundsätzlich öffentlich sind (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 464).

4.4. Die umstrittene Auflage, die auf ein unbefristetes Publikationsverbot hinausläuft, bedeutet einen schweren Eingriff in die verfassungsmässigen Individualrechte der Beschwerdeführerin (ähnlich BGE 141 I 201 E. 4.1 S. 203 f. betreffend die unbefristete Auflage an einen Verfügungsadressaten, den Inhalt der Verfügung nur mit Zustimmung der Behörde herauszugeben oder zugänglich zu machen). Damit ist zu untersuchen, ob die Auflage auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kernbereich der betroffenen Grundrechte wahrt (Art. 36 BV). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen prüft das Bundesgericht die gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht ohne Beschränkung der Kognition (BGE 137 I 209 E. 4.3 S. 212 mit Hinweisen). Das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit prüft es frei (vgl. BGE 131 I 425 E. 6.1 S. 434 mit Hinweisen).

5.

5.1. Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, § 23 des zürcherischen Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) bilde eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die angeordnete Auflage.

5.2. Nebenbestimmungen wie Auflagen oder Bedingungen bedürfen nicht zwingend einer im Gesetz ausdrücklich wiedergegebenen Grundlage; ihre Zulässigkeit kann sich unter Umständen auch unmittelbar aus dem Gesetzeszweck und dem damit zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben (BGE 138 V 310 E. 5.2 S. 317 f.; 131 I 166 E. 4.4 S. 175; je mit Hinweisen).

5.3. Der Anspruch auf Informationszugang ist ein verfassungsmässiges Recht, das nur eingeschränkt werden kann, wenn dies überwiegende öffentliche oder private Interessen gebieten (Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005; KV/ZH [LS 101]; Art. 16 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 36 BV). Das zuständige öffentliche Organ, das über die entsprechenden Informationen verfügt, ist verpflichtet, den Informationszugang zu gewähren (§ 3 IDG und § 9 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [IDV; LS 170.41]) und die

Information bekannt zu geben. "Bekanntgeben" umfasst das Zugänglichmachen von Informationen wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (§ 3 Abs. 6 IDG). Grundsätzlich besteht der Anspruch auf Informationszugang voraussetzungslos, d.h. für entsprechende Gesuche ist (ausgenommen die besonderen Fälle gemäss § 25 Abs. 2 IDG, die einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen) kein Interessennachweis und keine Begründung der gesuchstellenden Person erforderlich. Hingegen gilt der Anspruch auf Informationszugang nicht absolut und kann eingeschränkt werden, wenn die im Einzelfall stets vorzunehmende Interessenabwägung ergibt, dass überwiegende Interessen des betroffenen

öffentlichen Organs oder private Interessen dem Zugangsrecht entgegen stehen (Art. 23 Abs. 1 IDG).

5.4. Der aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV; Art. 17 KV/ZH) abgeleitete § 20 Abs. 2 IDG bildet einen Sonderfall des individuellen Informationszugangsrechts und begründet einen datenschutzrechtlichen Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten (vgl. auch §§ 16 ff. IDV sowie § 12 Abs. 1 der Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS vom 13. Juli 2005 [POLIS-Verordnung; LS 551.103]; zu den übrigen Zugangsansprüchen gemäss § 20 IDG sowie Art. 29 Abs. 2 BV vgl. BEAT RUDIN, in: Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, Rz. 2 ff. zu § 20 IDG).

Mit ihrem schriftlichen Gesuch vom 2. November 2013 hat die Beschwerdeführerin unter anderem um die Bekanntgabe des Berichts vom 17. Juli 2013 ersucht und sich über ihre Identität ausgewiesen (§ 16 Abs. 1 und 3 IDV). Damit hat sie grundsätzlich das Recht zu erfahren, ob Daten über sie von einem öffentlichen Organ bearbeitet werden. Geht bei der zuständigen Behörde ein Zugangsgesuch ein, hat diese im Rahmen einer Interessenabwägung zu prüfen, ob im Einzelfall Hindernisse der Gewährung des Zugang zum betreffenden amtlichen Dokument entgegenstehen, z.B. eine rechtliche Bestimmung, ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein vorgehendes privates Interesse. Ist dies der Fall, verweigert das öffentliche Organ den Zugang zur Information entweder ganz oder teilweise (z.B. durch Einschwärzungen, Anonymisierungen oder durch das Erstellen einer Zusammenfassung) oder schiebt den Zugang auf (§ 23 IDG; zu Einzelheiten vgl. BRUNO BAERISWYL, in: Praxiskommentar IDG, Rz. 5 ff. zu § 23 IDG). Einschränkungen der Bekanntgabe von Informationen im Einzelfall sind vom öffentliche Organ mittels Verfügung zu eröffnen (§ 27 IDG). An diese vom Gesetz umschriebenen Handlungsoptionen - der (vollständigen oder teilweisen) Gewährung bzw. Verweigerung oder dem Aufschub des Zugangs - ist das öffentliche Organ grundsätzlich gebunden. Für andere Zwischenlösungen verbleibt kein Raum, wenn sie mit Auflagen verbunden sind, die schwere Grundrechtseinschränkungen bedeuten und über keine gesetzliche Grundlage verfügen.

5.5. Wird nach Vornahme der Interessenabwägung der Zugang ganz oder teilweise gewährt, kann die gesuchstellende Person über die erteilte Information nach Massgabe der Rechtsordnung verfügen. Das weitere "Schicksal" der herausgegebenen Information, auf die ein Rechtsanspruch besteht, steht ausserhalb des Regelungsbereichs des IDG; insofern wäre es mit dem Gesetzeszweck nicht zu vereinbaren, wenn die Behörde unter Berufung auf das IDG den Zugang gewährt, aber gleichzeitig einschränkende Nebenbestimmungen betreffend die weitere Verwendung verfügt, denn solche Auflagen finden im Gesetz keine Stütze. Die weitere Verwendung der zugänglich gemachten Informationen durch die gesuchstellende Person kann daher vom öffentlichen Organ nicht eingeschränkt werden (vgl., in Bezug auf das BGÖ [SR 152.3], BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Rz. 12 zu Art. 7 BGÖ). Diese Auffassung vertritt auch die Koordinationsstelle IDG in ihrer Stellungnahme vom 22. Oktober 2014.

5.6. Anders verhält es sich (und insoweit besteht eine gesetzliche Grundlage für Auflagen), wenn kein Rechtsanspruch auf Zugang zu einem Dokument besteht, weil die Information nach Vornahme der Interessenabwägung aus Gründen der Geheimhaltung verweigert werden muss (dazu BAERISWYL, a.a.O., Rz. 5 ff. zu § 23 IDG). In einem solchen Fall ist das öffentliche Organ "Nutzniesser" der Geheimhaltung und kann insoweit frei darüber befinden, ob, und wenn ja, in welcher Weise es trotzdem verantwortet werden kann, einen gewissen Einblick in die betreffenden Informationen zu gewähren (vgl. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Rz. 11 zu Art. 7 BGÖ). Entscheidet sich die Behörde, nichtöffentliche Dokumente in bestimmtem Umfang zugänglich zu machen, verfügt sie über ein weites Ermessen und kann die Einsicht in das Dokument mit Auflagen verbinden. So kann sie z.B. einem Journalisten oder einer Forscherin Zugang zu klassifizierten Informationen unter der Auflage gewähren, keine Namen publik zu machen oder die Dokumente nur für bestimmte Forschungsvorhaben zu verwenden. In diesem Sinne ist auch die Kommentarstelle zu verstehen, auf die sich die Vorinstanz beruft (BAERISWYL, a.a.O., Rz. 28 zu § 23 IDG).

5.7. Der vorliegende Bericht beinhaltet überwiegend "besondere Personendaten" i.S.v. § 3 Abs. 4 lit. b IDG. Er enthält eine Zusammenstellung von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit der Beschwerdeführerin erlauben. Die Vorinstanz hat angeordnet, dass die Beschwerdeführerin lediglich die Gefährdungsbewertung in Ziffer 5.2 des Berichts vom 17. Juli 2013 (mit Ausnahme des letzten Satzes; vgl. Bst. D hiervor), nicht aber die restlichen Teile des Berichts publizieren dürfe. Diese Auflage erweist sich jedoch nach dem Ausgeführten als zu restriktiv. So ist nicht einzusehen, weshalb die Beschwerdeführerin nicht auch diejenigen Teile des Berichts der Öffentlichkeit zugänglich machen darf, die ausschliesslich ihre eigene Person betreffen und keine Namen oder Beurteilungen von Drittpersonen enthalten, wie z.B. die Auszüge aus den Vorakten POLIS, dem Betreibungs- oder Waffenregister sowie die Angaben zu ihren Steuerverhältnissen zwischen 2010 und 2012 etc.; vgl. Ziff. 3.1 - 3.17). Dabei handelt es sich offensichtlich nicht um Informationen, die gegen den Willen der Beschwerdeführerin geheim gehalten werden müssen (vgl. § 17 Abs. 1 lit. b IDG), und die mittels einer Auflage der Verfügungsbefugnis der Beschwerdeführerin entzogen werden können. Mangels einer gesetzlichen Grundlage liegt somit bereits aus diesem Grund eine Verletzung der Kommunikationsgrundrechte der Beschwerdeführerin vor.

5.8.

5.8.1. Soweit der Bericht Personendaten Dritter enthält, ist zu prüfen, ob nach Vornahme einer Interessenabwägung und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit Abdeckungen, Anonymisierungen oder eine Zusammenfassung (§ 13 IDV) der betroffenen Teile des Berichts erforderlich sind.

5.8.2. Im vorliegenden Fall kann nicht von der Annahme ausgegangen werden, dass es der Zweck der von der Beschwerdeführerin beabsichtigten Publikation des Berichts im Internet ist, der interessierten Öffentlichkeit ihre Version der Vorkommnisse mitzuteilen, die ihr zu Unrecht widerfahren sein sollen, sondern - dies geht auch aus dem vom Bundesgericht entschiedenen Parallelfall 1C_413/2016 hervor - darum, die an den Geschehnissen und Abklärungen beteiligten Amtspersonen im Internet (und im vorliegenden Fall auch mit E-Mails) zu verunglimpfen und zu schikanieren. Dies wird im Übrigen von der Beschwerdeführerin auch gar nicht bestritten. Aufgrund ihres bisherigen Verhaltens erscheint eine solche Verwendung, die grundsätzlich keinen Schutz verdient (BGE 133 II 209 E. 2.3.3 S. 215; Urteil 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.2; STEPHAN BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Ein Leitfaden, in: ZBL 111/2010 S. 620 f.), auch wahrscheinlich. Insoweit ist der Grundsatz, dass Personen, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln, sich in Bezug auf diese Tätigkeit nicht auf ihre Privatsphäre berufen können (ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Rz. 58 zu Art. 7 BGÖ) zu relativieren. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, ist im Rahmen der Interessenabwägung auch der Schutz der Privatsphäre von öffentlichen Angestellten aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes, zu welchem der Staat als Arbeitgeber verpflichtet ist (§ 39 des Personalgesetzes des Kantons Zürich vom 27. September 1998 [PG; LS 177.10]; vgl. auch Art. 68 Abs. 1 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 1. Juli 2002 [PR; Amtliche Sammlung der Stadt Zürich 177.100]), zu berücksichtigen. Dabei gewichtete sie die privaten Interessen der Staatsangestellten, dass deren Privatsphäre durch namentliche Nennung im Internet durch die Beschwerdeführerin nicht verletzt werde, höher als die Interessen der Beschwerdeführerin, den Bericht nach Belieben publizieren und verbreiten zu dürfen. Dies ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Denn mit der Veröffentlichung solcher Personendaten wäre die Gefahr verbunden, dass Beamte, die im Rahmen ihrer Tätigkeit in exponierter Stellung sensible Informationen verarbeiten und teilweise heikle Bedrohungslagen resp. Gefährdungssituationen evaluieren müssen (z.B. im Bereich der häuslichen Gewalt), im Internet "an den Pranger" gestellt und diffamiert werden könnten oder auch sonst in ihrer Privatsphäre schweren Beeinträchtigungen ausgesetzt wären. Es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, solche Situationen zu vermeiden.

5.8.3. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ändert dieser Befund jedoch nichts daran, dass der Bericht der Beschwerdeführerin so umfassend wie möglich zugänglich zu machen ist. Hingegen erscheint es nach dem Ausgeführten als verhältnismässig, die Personendaten Dritter (inkl. Begleitinformationen), die im Bericht erwähnt werden, nach Massgabe von § 13 Abs. 2 IDV abzudecken oder zu anonymisieren. So ist z.B. die Veröffentlichung der Namen, der Stellung und der

Dienstgrade (aber auch der Büro- und Telefonnummern sowie anderer Informationen wie Geburtsdatum, Heimatort, Nationalität oder Beruf) der Personen, die im Rahmen des Bedrohungsmanagements mit dem Dossier der Beschwerdeführerin betraut waren oder dem Dienst Gewaltschutz Auskünfte erteilt haben, nicht erforderlich. Die Abdeckungen bzw. Anonymisierungen sind so weit vorzunehmen, dass die involvierten Personen nicht mehr bestimmbar sind, d.h., dass deren Identität ohne unverhältnismässigen Aufwand auch nicht mehr aus dem Kontext der Informationen oder durch die Kombination mit anderen Daten eruiert werden kann. In solchen Fällen kann eine Anhörung nach § 26 IDG unterbleiben (Urteil 1C_381/2015 vom 19. Januar 2016 E. 3). Mit einer in diesem Sinn vorgenommenen Einschwärzung resp. Anonymisierung der Personendaten der betroffenen Dritten wird nicht nur den Kommunikationsgrundrechten der Beschwerdeführerin so umfassend wie möglich Rechnung getragen, sondern auch den hier vorgehenden Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Staatsangestellten an der Bekanntgabe ihrer Personendaten. Zudem erscheint es wenig wahrscheinlich, dass Dritte nach der vorgenommenen Einschwärzung resp. Anonymisierung noch Rückschlüsse auf die betroffenen Personen ziehen können.

5.8.4. Im Ergebnis ist der streitbetroffene Bericht der Beschwerdeführerin zugänglich zu machen, nachdem die Kantonspolizei, Dienst Gewaltschutz, die erforderlichen Einschwärzungen bzw. Anonymisierungen im soeben umschriebenen Sinn vorgenommen hat. Da die im Bericht enthaltenen Personendaten Dritter nicht vom Zugangsanspruch der Beschwerdeführerin erfasst werden und insoweit nichtöffentlich sind, der Beschwerdeführerin aber im Rahmen der von ihr wahrgenommenen Akteneinsicht (vgl. Bst. B) die Namen der betroffenen Personen bereits bekannt geworden sind, gilt weiterhin die Auflage (unter Hinweis auf Art. 292 StGB), dass die Beschwerdeführerin die Personendaten der im Bericht aufgeführten Personen nicht öffentlich bekannt machen oder Dritten zugänglich machen darf, welche die darin aufgeführte Personen öffentlich bekannt machen wollen.

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 19. November 2015 ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist an die Kantonspolizei des Kantons Zürich zurückzuweisen, welche die erforderlichen Einschwärzungen bzw. Anonymisierungen des Berichts im Sinne der Erwägungen vorzunehmen und der Beschwerdeführerin den Bericht zuzustellen hat. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Vorinstanz hat über die Kosten des Verfahrens vor den kantonalen Behörden neu zu befinden.

Da die Beschwerdeführerin zu einem wesentlichen Teil obsiegt, sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Damit wird das Begehren um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gegenstandslos. Eine Parteienschädigung steht ihr nicht zu (Art. 68 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 des Reglements über die Parteienschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006 [SR 173.110.210.3]).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 19. November 2015 wird aufgehoben, soweit es den Bericht vom 17. Juli 2013 betrifft. Die Angelegenheit wird an die Kantonspolizei des Kantons Zürich zurückgewiesen. Diese hat die erforderlichen Einschwärzungen bzw. Anonymisierungen des Berichts vom 17. Juli 2013 im Sinne der Erwägungen vorzunehmen und der Beschwerdeführerin den Bericht zuzustellen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat über die Kosten des Verfahrens vor den kantonalen Behörden neu zu befinden

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Kantonspolizei Zürich, Rechtsdienst, der Sicherheitsdirektion des Kantons 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: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mistic