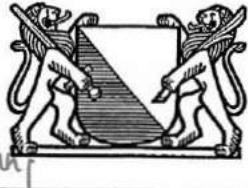


**Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
3. Abteilung**

Eingegangen

- 9. Juli 2021
Frist 9. Sept. 2021 'BGer
20. Sept. 2021 'Offenlegung'



VB.2021.00135

Urteil

der 3. Kammer

vom 17. Juni 2021

Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Yannick Weber.

In Sachen

1. Christof Schneider,
[REDACTED]

2. Schweiz. Radio- und Fernsehgesellschaft,
Giacomettistrasse 1, 3006 Bern,
Zweigniederlassung SRF Schweizer Radio und Fernsehen, Rechtsdienst, Fernsehstrasse 1–4, 8052 Zürich,

beide vertreten durch RA lic.iur. Regula Bähler,
Nelkenstrasse 19, Postfach 4034, 8024 Zürich,

Beschwerdeführende,

gegen

Spitalrat des Universitätsspitals Zürich,
Bolleystrasse 40, 8091 Zürich,
vertreten durch RA Prof.Dr. Urs Saxer und/oder
RA Dr. iur. Daniela Kühne,
Steinbrüchel Hüssy Rechtsanwälte,
Grossmünsterplatz 8, 8001 Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Informationszugang,

hat sich ergeben:

I.

Christof Schneider stellte am 22. Dezember 2020 beim Universitätsspital Zürich (USZ) das Gesuch, ihm sei Einsicht in je eine anonymisierte Kopie des Untersuchungsberichts betreffend die Privatpraxis des ehemaligen Klinikdirektors für Mund- und Kieferchirurgie am Zentrum für Zahnmedizin sowie des Untersuchungsberichts betreffend die Abrechnung der Honorarposition "interdisziplinäres Arztgespräch" in der Klinik für Herzchirurgie zu gewähren (act. 9/5).

II.

Mit Zirkularbeschluss vom 18. Januar 2021 wies der Spitalrat des USZ das Einsichtsbegehen ab (act. 4).

III.

A. Dagegen erhoben Christof Schneider und die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, beide vertreten durch Rechtsanwältin Regula Bähler, mit Eingabe vom 19. Februar 2021 Beschwerde an das Verwaltungsgericht (act. 2). Sie beantragten, die Verfügung des Spitalrats vom 18. Januar 2021 sei aufzuheben und ihnen sei Einsicht in die genannten zwei anonymisierten Berichte zu gewähren. Eventuell sei der Zugang aufzuschieben. Zudem ersuchten sie um Ausrichtung einer Parteientschädigung.

B. Das USZ erstattete am 25. März 2021 eine Beschwerdeantwort und beantragte die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführenden (act. 8). Es reichte dem Verwaltungsgericht die streitgegenständlichen Berichte ein (act. 10) und ersuchte darum, den Beschwerdeführenden keine Einsicht in diese zu gewähren. Die Beschwerdeführenden liessen sich dazu am 22. April 2021 vernehmen und beantragten Einsicht in die Berichte in anonymisierter Form (act. 12). Das USZ nahm hierzu mit Eingabe vom 6. Mai 2021 Stellung (act. 13).

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der Beschwerde gegen die Anordnung des Spitalrates gemäss § 30 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 (USZG; LS 813.15) sowie § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Die Beschwerde ist von der Kammer zu beurteilen (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 VRG).

1.2 Der Beschwerdeführer 1 ist als Adressat der angefochtenen Verfügung vom 18. Januar 2021, dessen Gesuch um Informationszugang damit nicht entsprochen worden war, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt. Daneben erhob auch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft in eigenem Namen Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Da der Beschwerdeführer 1 das Einsichtsgesuch im Rahmen seiner journalistischen Tätigkeit für die Beschwerdeführerin 2 bzw. ihre Zweigniederlassung stellte und allfällige journalistische Beiträge im Nachgang zum streitgegenständlichen Einsichtsgesuch über die von der Beschwerdeführerin 2 betriebenen Kanäle verbreiten würde, hat die Beschwerdeführerin 2 ebenfalls ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide, und ist praxisgemäß ebenfalls als zur Beschwerde berechtigt zu betrachten (vgl. VGr, 15. Juli 2010, VB.2010.00210, E. 1.2).

1.3 Mit dem Entscheid in der Sache erübrigts sich eine Behandlung des beschwerdeführerischen Verfahrensantrags, zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs Akteneinsicht in die bei den Verfahrensakten liegenden Berichte in anonymisierter Form, allenfalls unter Auflagen oder nur an die Rechtsvertreterin, zu gewähren (act. 12).

2.

2.1 Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) gibt jeder Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Bestimmung begründet ein verfassungsmässiges Individualrecht (VGr, 18. März 2021, VB.2020.00746, E. 2, auch zum

Folgenden; vgl. ferner Giovanni Biaggini in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 17 N. 3). Das Öffentlichkeitsprinzip wurde im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) umgesetzt. Mit diesem Gesetz führte der Kanton Zürich den Öffentlichkeitsgrundsatz ein und vollzog einen Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Weisung des Regierungsrates vom 9. November 2005, ABI 2005, S. 1283 ff. [Weisung IDG], 1296; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich etc. 2019, Rz. 1008). Nach dem damit verwirklichten Öffentlichkeitsprinzip kann grundsätzlich jede Person die bei öffentlichen Organen vorhandenen Informationen einsehen (BGr, 15. April 2019, 1C_452/2018, E. 4.1). Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden. So weit die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, um solche später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot überdies zumindest indirekt auch der Verwirklichung der nach Art. 17 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) geschützten Medienfreiheit (vgl. BGE 142 II 313 E. 3.1). Der Schutz der Medienfreiheit erfasst grundsätzlich jegliche Form der journalistischen Informationsbeschaffung, unabhängig davon, ob die Informationen allgemein zugänglich sind oder nicht (BGE 137 I 8 E. 2.5). Gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip von Journalisten eingereichte Gesuche um Informationszugang unterstehen demzufolge dem grundrechtlichen Schutz von Art. 17 BV.

2.2 Gemäss § 20 Abs. 1 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Dieser Anspruch besteht unabhängig eines Nachweises besonderer Interessen (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 9 N. 4; Bruno Baeriswyl, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich etc. 2012 [Praxiskommentar IDG], § 20 N. 12). Das öffentliche Organ verweigert jedoch nach § 23 Abs. 1 IDG die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise, wenn

eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

3.

3.1 Das USZ als Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 1 USZG) gilt als öffentliches Organ im Sinn von § 3 Abs. 1 lit. c IDG und untersteht daher nach § 2 IDG dem Geltungsbereich dieses Gesetzes.

3.2 Nach § 9 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV; LS 170.41) behandelt das öffentliche Organ, an das sich ein Gesuch um Informationszugang richtet, dieses selbst, soweit keine andere Stelle für zuständig erklärt worden ist. Betrifft das Gesuch offensichtlich die Information eines anderen Organs, wird es diesem zur Behandlung überwiesen. Dies gilt namentlich dann, wenn die angefragte Stelle zwar über die verlangte Information verfügt, sie aber nicht selbst erstellt oder als Hauptadressatin empfangen hat (§ 9 Abs. 2 IDV). Gemäss dieser Zuständigkeitsordnung soll grundsätzlich diejenige Stelle für die Prüfung eines Gesuchs verantwortlich sein, die selbst "Informationsherrin" ist. Die dem IDG unterstellten öffentlichen Organe sollen selbstständig, d.h. jedes für sich, die Informationen, die sich bei ihm befinden, verwalten und so bearbeiten, dass sie rasch, umfassend und sachlich informieren können (VGr, 18. März 2021, VB.2020.00746, E. 3.2 mit Hinweisen).

3.3 Der Spitalrat ist das oberste Führungsorgan des USZ (§ 11 Abs. 1 USZG). Die Beschwerdeführenden werfen die Frage auf, ob das via die Medienstelle des USZ eingereichte Einsichtsbegehren nicht von der Spitaldirektion hätte behandelt werden müssen, welche das operative Führungsorgan des Universitätsspitals ist und dieses gegen aussen vertritt (§ 12 Abs. 1 USZG). Öffentliches Organ im Sinn von § 3 Abs. 1 lit. c IDG ist das USZ als Ganzes. Aus dem IDG lässt sich damit zwar nicht ableiten, ob die Spitaldirektion oder der Spitalrat das Begehr haben hätte behandeln müssen. Da die Berichte, deren Einsichtnahme umstritten ist, gemäss ihrem jeweiligen Wasserzeichen offenbar zuhanden des Spitalrats angefertigt worden sind, ist in analoger Anwendung von § 9 Abs. 1 IDV auf die anstaltsinternen Zuständigkeiten jedoch nicht zu beanstanden, dass dieser sich als zum Entscheid über das Einsichtsgesuch befugt erachtete.

4.

4.1 Die Beschwerdeführenden verlangen, dass ihnen in anonymisierter Form Einsicht in den vom 30. Oktober 2020 datierenden Bericht zur Klinik für Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie (in der Folge: Bericht MKG) sowie den Bericht vom 14. Dezember 2020 zur Erfassung und Abrechnung der Honorarposition "interdisziplinäres Arztgespräch" in der Klinik für Herzchirurgie (in der Folge: Bericht Honorarposition) gewährt wird. Diese Berichte wurden von verschiedenen Anwaltskanzleien im Auftrag des USZ erstellt und enthalten die Ergebnisse von deren Untersuchungen zu den erwähnten beiden Themenbereichen. Gemäss der Medienmitteilung des USZ vom 15. Dezember 2020 (act. 9/4) stellte der Bericht MKG fest, dass der ehemalige Klinikdirektor der Klinik für Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie Patienten des USZ in seine Privatpraxis überwiesen habe, ohne dies abzugelten, wodurch das USZ finanziell geschädigt worden sei. Wie von der mandatierten Anwaltskanzlei empfohlen, habe das USZ eine Strafanzeige gegen Prof. Rücker (so die explizite Namensnennung in der Medienmitteilung) eingereicht. Die Verstärkung des Risikomanagements und der Compliance zur künftigen Vermeidung eines solchen Falls seien bereits umgesetzt oder in die Wege geleitet.

Der Bericht Honorarposition sei erstellt worden, nachdem eine interne Abklärung ergeben habe, dass die Tarifposition "interdisziplinäres Arztgespräch" systematisch von der Klinikadministration erfasst worden sei, obwohl sie im Klinikinformationssystem nicht dokumentiert worden sei. Die Administration der Klinik habe die Position systematisch bei allen zusätzlichen Patienten für jeden Tag auf einer Intensivstation oder Intermediate-Care-Abteilung abgerechnet, ohne dass die auf der Abrechnung aufgeführten Ärzte davon Kenntnis gehabt hätten. Die unrechtmässig in Rechnung gestellten Kosten würden den Krankenkassen zurückerstattet. Zudem habe das USZ eine Strafanzeige erstattet. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Untersuchung seien umgehend organisatorische Massnahmen zur Stärkung der Governance-Struktur getroffen worden; die organisatorische Unterstellung und die Pflichtenhefte der Klinikdirektoren und Klinikmanager würden zurzeit überprüft.

4.2 Die angefochtene Verfügung erwog – und das USZ lässt auch im Beschwerdeverfahren vorbringen–, die Berichte seien vertraulich: sie dienten der internen Abklärung von im Raum stehenden Vorwürfen, und eine Einsicht in die Berichte sei nicht vorgesehen gewesen (act. 4 E. 4.1; act. 8 Rz. 19). Ob Einsicht in ein amtliches Dokument zu gewähren ist, bestimmt sich allerdings aufgrund des geltenden Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt (vorstehend E. 2.1) allein nach einer Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen im Sinn von § 23 IDG. Unerheblich ist dabei, ob das betroffene Dokument zur Veröffentlichung oder lediglich für den internen Gebrauch erstellt worden und bestimmt war. Aus den im angefochtenen Beschluss zitierten Bundesgerichtsentscheiden, die keinen erkennbaren Bezug zum zu beurteilenden Fall aufweisen, lässt sich nichts Gegenteiliges herleiten. Unzutreffend ist auch die beschwerdegegnerische Auffassung, dass "heikle" personalrechtliche Administrativuntersuchungen an öffentlich-rechtlichen Instituten aus grundsätzlichen Überlegungen *immer* vertraulich seien (act. 8 Rz. 19): Nach der gesetzlichen Regel des § 23 IDG ist stets eine Interessenabwägung *im Einzelfall* vorzunehmen, ob die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben ist. Es gibt keine bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen, die a priori vom Informationszugang ausgenommen sind (Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 20 N. 13).

4.3 Entscheidend ist mithin, ob einer Informationsbekanntgabe entgegenstehende öffentliche oder private Interessen gegenüber dem beschwerdeführerischen Zugangsinteresse überwiegen. In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ; SR 125.3) reicht dabei ein bloss abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen nicht aus. Vielmehr hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der vollzogene Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip unterlaufen würde (BGr, 9. Februar 2017, 1C_509/2016, E. 3.3 mit Hinweis auf BGE 142 II 324 E. 3.4; 340 E. 2.2).

4.4 Soweit der Beschwerdegegner den Informationszugang am Verhältnismässigkeitsgebot scheitern lassen will, ist darauf hinzuweisen, dass die vorzunehmende Prüfung der Gewährung des Zugangs zu behördlichen Dokumenten von jener hinsichtlich der Zulässigkeit *aktiver* behördlicher Informationstätigkeit zu unterscheiden ist: Während bei ersterer eine Interessenabwägung im beschriebenen Sinn vorzunehmen ist, hat letztere für das durch die Informationstätigkeit zu erreichende Ziel geeignet, erforderlich und zumutbar – mithin verhältnismässig – zu sein. Wird um Informationszugang ersucht, ist das Verhältnismässigkeitsprinzip insoweit von Bedeutung, als jede Beschränkung des grundrechtlich geschützten Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (hiervor E. 2.1) diesem genügen muss (dazu hiernach E. 5.1 und 6.1).

5.

5.1 Liegt ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung vor, ist es gegenüber dem Zugangsinteresse abzuwägen. Nur falls es überwiegt, ist der Zugang zu den Informationen aufgrund des öffentlichen Geheimhaltungsinteresses einzuschränken (VGr, 25. Juni 2015, VB.2015.00104, E. 2.3). Die Informationsbekanntgabe ist allerdings nur insoweit einzuschränken, als sich dies in sachlicher und zeitlicher Hinsicht unbedingt notwendig erweist (Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 26).

5.2 In § 23 Abs. 2 IDG werden beispielhaft öffentliche Interessen aufgezählt, die dem Zugang zu einer Information entgegenstehen können. Die Liste ist nicht abschliessend, weshalb auch darin nicht erwähnte öffentliche Interessen eine Zugangsbeschränkung rechtfertigen können (VGr, 5. Juni 2018, VB.2018.00204, E. 3.2). Um das Öffentlichkeitsprinzip nicht auszuhöhlen und eine möglichst umfassende Transparenz zu erreichen, sind die öffentlichen Interessen restriktiv auszulegen (Rolf H. Weber, Datenschutz v. Öffentlichkeitsprinzip: Erläuterungen zu den Spannungsfeldern am Beispiel des Zürcher Informations- und Datenschutzgesetzes, Zürich 2010, Rz. 639; vgl. ferner Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 14).

5.3 Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt (§ 23 Abs. 2 lit. b IDG). Zwar ist der Meinungsbildungsprozess nicht per se geheim, doch sollen Dokumente

wie Arbeitspapiere, Entwürfe, Anträge und dergleichen während dieses Prozesses noch geheim gehalten werden können (Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 16 f.). Nach Abschluss der Erörterungen und Entscheidung bzw. nach Abschluss der Verhandlung sind die Informationen in der Regel zugänglich (VGr, 4. September 2013, VB.2012.00510, E. 3.6.1 mit Hinweis auf die Weisung IDG, S. 1316). Die Information im Rahmen von Meinungsbildungsprozessen kann insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn diese politisch umstrittene Fragen betreffen oder die betreffenden Geschäfte Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten bilden können (§ 2 Abs. 1 IDV).

5.3.1 Der Beschwerdegegner bringt vor, die interne Meinungsbildung bezüglich der streitbetroffenen Untersuchungsberichte sei noch nicht abgeschlossen und unterliege einer ständigen internen Diskussion. Bei diversen vorgeschlagenen Massnahmen und ihren Umsetzungsprozessen handle es sich um teils kontroverse politische Fragen, die potenziell auch Gegenstand späterer, etwa personalrechtlicher, Streitigkeiten sein könnten, so etwa hinsichtlich der Vorschläge zum Umgang mit Interessenbindungen, Beteiligungen und Whistleblowing, zur Neuordnung von Über- und Unterordnungsverhältnissen sowie zu verstärkter Aufsicht durch den Kantonsrat (act. 8 Rz. 25). Dass und welche konkreten, noch im Gang befindlichen (politischen oder administrativen) Entscheidungsprozesse in welcher Hinsicht durch die Einsichtgewährung in eine anonymisierte Form der streitgegenständlichen Berichte gestört werden könnten, legt der Beschwerdegegner allerdings nicht nachvollziehbar dar und ist auch nicht ersichtlich. Insbesondere ist weder dargetan noch erkennbar, hinsichtlich welcher der konkreten Handlungsempfehlungen des Berichts MKG ein interner Meinungsbildungsprozess derzeit (noch) im Gange wäre, den eine anonymisierte Offenlegung der ebendieser zugrunde liegenden Fakten, wie sie im Bericht dargestellt werden, in relevanter Hinsicht zu beeinträchtigen vermöchte. Damit unterscheidet sich der zu beurteilende Sachverhalt von Anwendungsfällen des § 2 Abs. 1 IDV, der etwa dem Einsichtsgesuch eines Privaten in die Akten betreffend die Projektierung eines Bundesasylzentrums entgegenstand, hinsichtlich dessen Realisierung der Entscheidungsprozess von und die Verhandlungen zwischen Bund, Kanton und Standortgemeinde noch nicht abgeschlossen waren (VGr, 1. Oktober 2014, VB.2014.00337, E. 3.4).

5.3.2 Soweit personalrechtliche Rechtsstreitigkeiten betreffend Protagonisten der streitgegenständlichen Berichte entstünden, ist kein Geheimhaltungsinteresse ersichtlich, zumal die Berichte ohnehin Teil der Akten entsprechender Verfahren bilden müssten. § 2 Abs. 1 IDV soll verhindern, dass gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip Unterlagen herausverlangt werden können, welche geeignet sind, den Verlauf eines künftigen oder hängigen Verfahrens zu stören (Begründung zur Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008, ABl 2008, 916, S. 922). Soweit die streitgegenständlichen Berichte die faktenmässigen Grundlagen möglicher künftiger (personalrechtlicher) Verfahren darstellen, geht von ihnen jedoch keine derartige Gefahr aus.

5.3.3 Das Vorbringen des USZ, wonach ein ständiges "Über die Schulter schauen" der Öffentlichkeit "bei jedem Zwischenschritt der Neuorganisation einer internen Arbeitsstruktur" nicht im Sinn und Zweck des IDG liegen könne (act. 8 Rz. 31), missachtet die Grundsentscheidung des kantonalen Verfassungsgebers, dass die *gesamte* Verwaltungstätigkeit grundsätzlich nicht geheim, sondern öffentlich ist (dazu E. 2.1). Das IDG will gemäss seinem Zweckartikel eine Kontrolle des staatlichen Handelns ermöglichen (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG). Der Beschwerdegegner bestreitet die Notwendigkeit einer solchen aufgrund des Vorhandenseins von zuständigen, involvierten Aufsichtsinstanzen (act. 8 Rz. 31). Ob das USZ als öffentlich-rechtliche Anstalt der durch das Öffentlichkeitsprinzip ermöglichten Kontrolle bedarf, bleibt für die gemäss § 23 IDG vorzunehmende Interessenabwägung indes ohne Belang. Bei der Behandlung eines Informationszugangsgesuchs hat es sich nicht von grundsätzlichen Überlegungen zur Notwendigkeit journalistischer Berichterstattung über seine Tätigkeit leiten zu lassen, sondern die im Einzelfall bedeutsamen öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen.

5.4 Nach § 23 Abs. 2 lit. c IDG liegt ein öffentliches Interesse zur Verweigerung der Bekanntgabe von Information vor, wenn diese Bekanntgabe der Information die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmassnahmen gefährdet. Darunter fällt etwa das Einsatzdispositiv eines Polizeikorps für den sogenannten unfriedlichen Ordnungsdienst bei Demonstrationen (Weisung IDG, S. 1316 f.). Ein öffentliches Interesse im Sinn von § 23

Abs. 1 IDG liegt ferner vor, wenn die Bekanntgabe die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt. Dies ist etwa bei Listen geplanter, unangekündigter behördlicher Kontrollen der Fall, deren Bekanntgabe den Zweck der Kontrollen vereiteln würde, weil sie in der Folge gerade nicht mehr unangekündigt durchgeführt werden könnten (vgl. Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 21).

5.4.1 Der Beschwerdegegner verweist auf diese Rechtsgrundlagen und macht geltend, die zu erwartende mediale Berichterstattung würde den USZ-internen Vollzug der Massnahmen zur Behebung von Missständen sowie die Untersuchungshandlungen bzw. weiteren Aufsichtsmassnahmen der Subkommission USZ/UZH der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit des Kantonsrats massgeblich beeinflussen und allenfalls verzögern bzw. behindern (act. 8 Rz. 30). Inzwischen erstattete diese Kommission einen Bericht, welcher der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde (act. 9/7). Soweit das USZ vorbringt, die Abweisung des Einsichtsgesuchs sei mit Blick auf die laufende Aufsichtstätigkeit geboten gewesen (act. 8 Rz. 29), ist darauf hinzuweisen, dass diese allenfalls einen Aufschub, aber jedenfalls nicht die gänzliche Verweigerung der Einsicht in die Administrativuntersuchungsberichte hätte rechtfertigen können. Welche konkreten (Aufsichts-)Massnahmen in welcher Hinsicht beeinträchtigt erscheinen oder in ihrem Vollzug verzögert werden könnten, ist im Übrigen weder ersichtlich noch dargetan.

5.4.2 Nicht zu folgen ist dem beschwerdegegnerischen Vorbringen, dass ein gewisses Informationsbedürfnis der Beschwerdeführenden nunmehr gedeckt sei, nachdem der Untersuchungsbericht der Subkommission öffentlich zugänglich gemacht worden sei (act. 8 Rz. 30). Wenn gewisse Informationen aus den streitgegenständlichen Berichten bereits öffentlich gemacht worden sind, verringert dies nicht das Interesse der Beschwerdeführenden an der beantragten Einsicht. Vielmehr lässt es das Interesse an der Geheimhaltung der Berichte insoweit entfallen, als darin öffentlich bekannte Informationen enthalten sind.

5.5 Das USZ führt weiter an, das öffentliche Interesse an einem intakten Vertrauensverhältnis seiner Mitarbeitenden zum öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber stehe der beantragten Informationsbekanntgabe entgegen. In Administrativuntersuchungen involvierte Personen, die Auskunft erteilten, sollten sich auf die Vertraulichkeit und auf die Fürsorgepflicht des

Arbeitgebers um Schutz ihrer Persönlichkeits- und Datenschutzrechte nach § 39 Abs. 1 und 2 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG; LS 177.10) verlassen dürfen (act. 8 Rz. 32). Mit einer Anonymisierung lässt sich diesem Interesse indessen bereits umfassend Rechnung tragen: Es erscheint ohne Weiteres möglich, die Berichte – soweit überhaupt nötig – derart zu anonymisieren, dass die Personen, die im Rahmen der Administrativuntersuchungen aussagten, nicht zweifelsfrei identifiziert werden und einzelne Aussagen niemandem zugeordnet werden können. Entsprechend würde deren Erwartung hinsichtlich der Vertraulichkeit ihrer Mitwirkung an der Untersuchung durch eine anonymisierte Bekanntgabe der Berichte nicht enttäuscht. Der Aufwand für eine insoweite Anonymisierung erscheint zudem gering: Im Bericht MKG werden aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes gar keine Namen erwähnt mit Ausnahme des Namens von Prof. Rücker, da dieser in den Medien in Zusammenhang mit den untersuchten Vorwürfen bereits erwähnt worden sei (act. 10/2 S. 8 Ziff. 1.4). So ist im Bericht MKG etwa anstelle einer Namensnennung von einem "Arzt 1" die Rede (act. 10/2 S. 35 Ziff. 5.2.2). Im Bericht Honorarposition verbergen teils bereits Passivformulierungen die Identität handelnder Personen (act. 10/3 Rz. 17). Eine gänzliche Verweigerung der Informationsbekanntgabe, wie sie der Beschwerdegegner begründen will, vermag das angeführte öffentliche Interesse demzufolge nicht zu rechtfertigen.

6.

6.1 Als ein einer Zugänglichmachung entgegenstehendes privates Interesse gilt insbesondere die von Art. 13 BV geschützte Privatsphäre. Nach § 23 Abs. 3 IDG liegt ein privates Interesse insbesondere dann vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird. Das Vorliegen von derartigen privaten Interessen, führt allerdings nicht zu deren automatischem Vorrang und damit zu einer Verweigerung des Informationszugangs; vielmehr ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (VGr, 9. Juli 2020, VB.2020.00026, E. 5.1). Eine Beschränkung des Informationszugangs zur Wahrung privater Interessen muss zudem verhältnismässig sein und darf daher nicht weitergehen als sachlich, zeitlich und persönlich erforderlich: Gegebenenfalls kann es genügen, die im fraglichen Dokument enthaltenen Personendaten zu anonymisieren (Biaggini, Kommentar KV, Art. 17 N. 24).

6.2 Der Beschwerdegegner bringt vor, dass eine Herausgabe der streitbetroffenen Berichte die Persönlichkeitsrechte von ehemaligen und aktuellen Mitarbeitenden verletzen würde. So werde beispielsweise auf S. 7 des Berichts MKG explizit beschrieben, in welcher Funktion und Abteilung die in der Untersuchung befragten Personen tätig seien, womit diese ohne grossen Aufwand identifiziert werden könnten (act. 8 Rz. 34). Diese Befürchtung erscheint indessen unbegründet. Der Bericht MKG führt an der genannten Stelle aus, dass für die Untersuchung Gespräche mit verschiedenen Personen geführt worden seien, ohne diese Personen namentlich oder ihre Funktion zu nennen: So ist etwa von einer Zahl von "derzeitigen Angestellten" die Rede, welche befragt worden seien. Inwiefern aus dieser Angabe Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglich sein sollten, ist nicht nachvollziehbar.

6.3 Das private Interesse der in den Berichten in identifizierbarer Weise (z.B. durch Namensnennung oder weil die anstelle einer Namensnennung genannte Funktion innerhalb des USZ nur einmal existiert) erwähnten Personen vermöchte die pauschale Verweigerung einer Offenlegung der Berichte in anonymisierter Form nicht zu rechtfertigen. Vielmehr ist hinsichtlich aller Informationen, an deren Geheimhaltung ein privates Interesse besteht, eine Abwägung gegenüber dem Zugangsinteresse der Beschwerdeführenden vorzunehmen. So weit ersteres überwiegt, ist die Informationsbekanntgabe teilweise zu verweigern, beispielsweise durch Schwärzungen. Einer teilweisen Bekanntgabe der Berichte steht nicht entgegen, dass deren Informationsgehalt dadurch allenfalls reduziert würde: Der Anspruch auf Informationsbekanntgabe bezieht sich nicht nur auf amtliche Dokumente mit journalistisch verwertbarem bzw. zuvor nicht öffentlichem Inhalt. Mit Blick auf die bei den Akten liegenden Berichte erweist sich die beschwerdegegnerische Behauptung, dass aufgrund privater Interessen "praktisch die ganzen Berichte geschwärzt" werden müssten und deren Offenlegung in dieser Form kaum Sinn ergebe (act. 8 Rz. 35 a.E.), aber ohnehin als unzutreffend.

6.4 Will das öffentliche Organ Zugang zur Information gewähren und betrifft das Gesuch Personendaten, gibt das öffentliche Organ den betroffenen Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist (§ 26 Abs. 1 IDG). Wenn die betroffenen Personen durch die Schwärzung nicht mehr bestimmbar sind, bedarf es keiner Anhörung im Sinn von § 26 Abs. 1 IDG (VGr, 10. Juni 2015, VB.2014.00551, E. 3.3.3).

6.5 Der Bericht MKG und der Bericht Honorarposition enthalten in Teilen bereits durch die Kommunikation des USZ zu den Berichten (vorstehend E. 4.1) bzw. zu den darin thematisierten Vorkommnissen oder durch Medienberichterstattung öffentlich bekannte Informationen, die sich namentlich auch auf Einzelpersonen wie Prof. Rücker beziehen. Dem Genannten wird in den Berichten nicht weitergehend als in der dazu ergangenen Medienmitteilung individuelles Fehlverhalten vorgeworfen. Die Berichte thematisieren allerdings nicht ausschliesslich, ob sich die medial bekannten und vom USZ in seiner Medienkommunikation jeweils mit Namen genannten Klinikdirektoren im Zusammenhang mit den untersuchten Thematiken fehlverhalten hatten. Soweit weitere Personen in identifizierbarer Weise in den Berichten vorkommen und ihr Verhalten im Zusammenhang mit den untersuchten Themenkreisen thematisiert wird, besteht ein privates Interesse dieser Personen an der insoweit Nichtveröffentlichung der Berichte. Das USZ bringt vor, zum Schutz von privaten oder öffentlichen Reaktionen bzw. Repressionen sei eine gänzliche Nichtveröffentlichung angezeigt (act. 8 Rz. 38). In weiten Teilen enthalten die Berichte indessen keine persönlichkeitsrelevanten Angaben und ist weder ersichtlich noch nachvollziehbar dargetan, inwieweit mit einer (auch ungeschwärzten) Veröffentlichung dieser Teile der Berichte private Interessen tangiert würden. In Bezug auf persönlichkeitsrelevante Angaben richten sich Bedarf, Umfang und Verfahren der Anonymisierung nach §§ 23 und 26 IDG.

7.

Nach den vorstehenden Erwägungen vermögen die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen die vollständige Verweigerung einer Offenlegung der streitgegenständlichen Berichte nicht zu rechtfertigen. Vielmehr könnte im zu beurteilenden Fall die beantragte Informationsbekanntgabe gestützt auf § 23 IDG höchstens teilweise verweigert werden. Da sich der Beschwerdegegner nicht zu konkreten Stellen der Berichte äussert und begründet, weshalb deren Bekanntgabe zu verweigern sei, erscheint unklar, an welchen Stellen der insgesamt mehr als 60 Seiten, in die Einsicht begeht wird, in Nachachtung der erläuterten Grundsätze zwecks Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen Schwärzungen bzw. andere zweckmässige Anonymisierungen vorgenommen werden dürfen bzw. müssten. Die Sache ist daher in Gutheissung der Beschwerde an den Beschwerdegegner zurückzuweisen mit der Anweisung, unter Berücksichtigung der einer Bekanntgabe gewisser

Informationen entgegenstehenden Interessen und nach deren Abwägung gegenüber dem grundrechtlich geschützten Einsichtsanspruch der Beschwerdeführenden entsprechende Anonymisierungen (etwa – soweit notwendig – Namen, Berufsbezeichnungen und -grade, Funktionsbezeichnungen etc.) vorzunehmen und die Berichte in derart anonymisierter Form den Beschwerdeführenden auszuhändigen. Praxisgemäß ist dem Beschwerdegegner hierfür eine Frist von 10 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils anzusetzen (VGr, 18. März 2021, VB.2020.00746, E. 5.1). Soweit eine Offenlegung gewisser Stellen der Berichte eine vorgängige Anhörung Dritter erfordert (dazu oben E. 6.4), hat bis zu deren Durchführung, welche umgehend an die Hand zu nehmen ist, noch keine Offenlegung der betreffenden Abschnitte zu erfolgen.

8.

Ausgangsgemäß sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Den Beschwerdeführenden ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

Demgemäß erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen. Der Zirkularbeschluss des Beschwerdegegners vom 18. Januar 2021 wird aufgehoben und der Beschwerdegegner wird angewiesen, den Beschwerdeführenden im Sinn der Erwägungen innert 10 Tagen nach Eintreten der Rechtskraft dieses Urteils Zugang zu den bei den Verfahrensakten liegenden Untersuchungsberichten vom 30. Oktober 2020 und vom 14. Dezember 2020 (act. 10) in einer anonymisierten Fassung zu gewähren.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 3'300.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 145.-- Zustellkosten,
Fr. 3'445.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

4. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.- zuzüglich 7,7 % MWST (Fr. 192.50), total Fr. 2'692.50, zu bezahlen, zahlbar innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Urteils.
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) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende:



Der Gerichtsschreiber:



Versandt: 07. JULI 2021