

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.148 vom 29. Juni 2022**

BS Appellationsgericht, 2022-06-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2021.148](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2021.148)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.148 du 29 juin 2022

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.148 del 29 giugno 2022

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Entscheide der Rekurskommission können gemäss § 41 Abs. 3 des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel (Universitätsvertrag, SG 442.400) nach den allgemeinen Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Basel-Stadt an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SG 270.100; VGE VD.2019.134 vom 28. November 2019 E. 1.1, VD.2018.115 vom 29. März 2019 E. 1.2; VD.2015.63 vom 5. September 2016 E. 1.1). Zuständig zur Beurteilung des Rekurses ist das Dreiergericht (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 in Verbindung mit § 88 Abs. 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

1.2 Die Universität ist gegenüber ihrer Rekurskommission Vorinstanz und als verfügende Behörde zum Rekurs an das Verwaltungsgericht grundsätzlich nur befugt, wenn sie dazu durch besondere Vorschrift berechtigt ist oder, wenn sie vom angefochtenen Entscheid «gleich oder ähnlich wie ein Privater berührt» ist (VGE VD.2011.23 vom 22. März 2012 E. 1.2; 706/2001 vom 24. April 2002 E. 1c). In diesem Sinn bejaht auch das Bundesgericht die Befugnis einer Behörde des Gemeinwesens zur Erhebung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, falls das Gemeinwesen durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen wird oder in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist (BGE 134 II 45 E. 2.2.1; BGE 133 II 400 E. 2.4.2 mit Hinweisen). Das kann gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei vermögensrechtlichen Interessen der Fall sein ■ etwa bei der Betroffenheit des Gemeinwesens als Subventionsempfänger (BGE 122 II 382 E. 2b S. 383), als Gläubiger von Kausalabgaben (BGE 119 Ib 389 E. 2e S. 391; BGE 125 II 192 E. 2a/bb S. 195), als lohnzahlungspflichtiger öffentlicher Arbeitgeber (BGE 124 II 409 E. 1e S. 417 f.) oder als Erbringer von Fürsorgeleistungen (ZBl 98/1997 S. 414 ff.), aber auch bei Eingriffen in spezifische eigene öffentliche Sachanliegen (BGE 134 II 45 E. 2.2.1 mit weiteren Hinweisen). Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschafft indessen keine Beschwerdebefugnis im Sinne dieser Regelung; insbesondere ist die im Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht berechtigt, gegen den sie desavouierenden Entscheid an das Bundesgericht zu gelangen (BGE 131 II 58 E. 1.3 S. 62; BGE 127 II 32 E. 2e S. 38 mit Hinweisen).

Die vorerwähnte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zur Beschwerdelegitimation der Gemeinden gilt auch für die Universität als öffentlich-rechtliche Anstalt (VGE VD.2011.23 vom 22. März 2012 E. 1.2). Die Universität macht im vorliegenden Fall nicht geltend, dass sie durch besondere Vorschrift zur Erhebung des Rekurses berechtigt ist. Sie beruft sich

vielmehr auf die allgemeine Bestimmung von § 13 Abs. 1 VRPG und bringt vor, sie sei durch den angefochtenen Entscheid berührt und habe ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung. Im angefochtenen Entscheid hat die Rekurskommission die beiden Verfügungen der Universität, mit welcher die Einsichtsgesuche des Rekursgegners abgewiesen worden sind, aufgehoben und eine Neubearbeitung im Sinne der Erwägungen angeordnet (angefochtener Entscheid, Ziff. 26, S. 11 f.). Aus den Erwägungen geht die Anweisung hervor, wonach die Universität zunächst den Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren und dann in Kenntnis sämtlicher Umstände das Mass der Zugangsberechtigung des Rekursgegners festzulegen habe. Dabei seien die verschiedenen Verfahren (Untersuchungs-/Abklärungsverfahren, personalrechtliche Verfahren) unterschiedlich zu beurteilen. Die Universität habe bei der Neubearbeitung des Gesuchs sicherzustellen, dass trotz der bereits erfolgten Berichterstattung soweit wie möglich keine direkten Rückschlüsse auf die Betroffenen gezogen werden könnten. Personendaten seien gemäss § 30 des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG, SG 153.260) so gut wie möglich zu anonymisieren. Vor der Informationsgewährung seien diejenigen Informationsteile zu entfernen, die es Empfängerinnen oder Empfängern, die nicht über konkretes Spezialwissen verfügen würden, erlauben könnten, einen Personenbezug herzustellen. Die Rekurskommission legte weitere Rahmenbedingungen für die aus ihrer Sicht erforderliche Interessenabwägung durch die Universität fest.

Die Universität legt in ihrer Rekursbegründung vom 28. August 2021 nicht dar, welche eigenen schutzwürdigen Interessen sie mit der vorliegenden Rekuserhebung wahrnimmt. Sie beruft sich vielmehr auf den Schutz der Privatsphäre der mutmasslichen oder tatsächlichen Opfer sowie der beschuldigten Personen und somit auf Interessen von Dritten. Der Schutz der Privatsphäre bzw. Intim- und Geheimsphäre der Beteiligten würde beeinträchtigt. Damit nimmt die Universität aber nicht Bezug auf ihre eigene Geheimsphäre oder auf eigene Interessen an der Geheimhaltung der betroffenen Informationen. Allerdings trägt die Universität als Arbeitgeberin und auch als Ausbildungsstätte gegenüber den Studierenden eine Fürsorgepflicht, welche durch die hier strittige Gewährung der Einsichtnahme durch Dritte in Informationen, welche auch Personendaten von Mitarbeitenden resp. Studierenden der Universität beinhalten, zweifellos tangiert wird. Aus diesem Grund kann die im Verhältnis zu einem Privaten ähnliche Betroffenheit und das schutzwürdige Interesse der Universität zur Erhebung des Rekurses bejaht werden.

1.3 Die Frist zur Rekuserhebung beträgt zehn Tage ab der Verfügungseröffnung (§ 41 Abs. 3 Universitätsvertrag i.V. mit § 16 VRPG). Der Entscheid vom 7. Juli 2021 wurde der Universität am 12. Juli 2021 zugestellt, womit die Rekursanmeldung vom 19. Juli 2021 rechtzeitig erfolgte. Die Rekursbegründung wurde am 30. August 2021 (Postaufgabe) innert erstreckter Frist und damit rechtzeitig eingereicht.

1.4 Die Rekurskommission hat im angefochtenen Entscheid den Rekurs gegen die Verfügungen vom 6. Juli 2020 (Verfahren 2018 und 2019) gutgeheissen und den Fall zur Neubearbeitung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen, wobei die Universität gemäss den Erwägungen das Mass der Zugangsberechtigung des Rekursgegners festzulegen habe (vgl. hiervor E. 1.2). Angefochten ist somit ein Rückweisungsentscheid der Vorinstanz. Ein solcher stellt grundsätzlich einen Zwischenentscheid dar, dessen Anfechtbarkeit sich nach den qualifizierten Voraussetzungen von § 10 Abs. 2 VRPG richtet. Das Gesetz verlangt, dass die Zwischenverfügung einen nicht wieder

gutzumachenden Nachteil bewirken kann (VGE VD.2019.65 vom 8. Januar 2020 E. 1.41; VD.2017.67 vom 16. April 2018 E. 1.2.2; VD.2016.48 vom 31. August 2016 E. 1.2). Ein Rückweisungsentscheid ist allerdings dann wie ein Endentscheid zu behandeln, wenn der Instanz, die aufgrund der Rückweisung neu zu verfügen hat, bei ihrem neuen Entscheid kein Entscheidungsspielraum zukommt bzw. dieser einzig der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich 2013, N 1432).

Vorliegend wird der Umfang, in welchem dem Rekursgegner die Akteneinsicht zu gewähren ist, im Rückweisungsentscheid noch nicht festgelegt. Allerdings wird die Universität durch den Rückweisungsentscheid verbindlich angewiesen, die Drittbetroffenen in das Verfahren zur Bestimmung des Umfangs der Einsichtsgewährung einzubeziehen. Zudem hält die Rekurskommission in ihrem Rückweisungsentscheid fest, dass sich der Rekursgegner auch bei möglicher Berücksichtigung der Persönlichkeitsschutzinteressen der Betroffenen bei diesem Ausgang des Verfahrens allenfalls trotzdem ein ungefähres Bild vom Geschehen machen können. Dies sei aber dem Öffentlichkeitsprinzip geschuldet (angefochtener Entscheid Ziff. 26, S. 12). Die Rekurskommission hat damit in Bezug auf die Gewährung der Einsichtnahme bereits weitgehende Vorgaben gemacht. Der von der Universität befürchtete negative Effekt dieser Einsichtnahme für die Drittbetroffenen und die zukünftige Behandlung von solchen Fällen liesse sich durch einen Rekurs gegen die gemäss dem Rückweisungsurteil auszusprechende Verfügung nicht mehr korrigieren. Insofern ist von einem nicht wiedergutzumachenden Nachteil des angefochtenen Rückweisungsentscheids der Rekurskommission auszugehen. Daher ist auf den vorliegenden Rekurs einzutreten, auch wenn in Bezug auf den Umfang der Zugangsgewährung nicht von einem Endentscheid auszugehen ist.

1.5 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Demnach hat es zu prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat. Darüber hinaus ist das Verwaltungsgericht mangels einer entsprechenden gesetzlichen Vorschrift nicht befugt, über die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung zu entscheiden.

## **E. 2**

2.1 Angefochten waren im vorinstanzlichen Verfahren zwei Verfügungen der Universität vom 6. Juli 2020 betreffend Informationszugang gemäss § 25 IDG. Darin hat die Universität die Zugangsgesuche des Rekursgegners vom 13. Juni 2020, 16. und 26. Juni 2020 zu den Akten zweier Verfahren wegen Verdachts auf sexuelle Belästigung an der Universität Basel aus dem Jahr 2018 (Verfahren 2018) respektive Frühjahr 2019 (Verfahren 2019) abgewiesen. Die Universität führte in diesen Verfügungen aus, dass der Zugang zu den gewünschten Informationen gemäss § 29 Abs. 3 lit. a IDG nicht gewährt werden könne. Im Verfahren 2018 legte die Universität dar, dass die von der Bekanntgabe betroffenen Akten intimste Aussagen der Betroffenen enthalten würden und das private Interesse der betroffenen Personen am Schutz ihrer Privatsphäre im Verhältnis zum öffentlichen Interesse am konkreten Fall überwiege. Eine erneute Thematisierung des konkreten Falls in der Öffentlichkeit würde aus Sicht der Universität zu einer erneuten öffentlichen Diskussion des abgeschlossenen Falls und damit einhergehend zu einer potenziellen «sekundären Viktimisierung» der Betroffenen führen. Eine allfällige Anonymisierung der Akten gemäss

§ 30 IDG sei nicht ausreichend möglich, da die betroffenen Personen bereits einem grösseren Kreis von uni-internen und -externen Personen bekannt seien und der Fall mehrfach in unterschiedlichen Medien besprochen worden sei. Auch wenn alle Personenangaben anonymisiert würden, wäre ohne grösseren Aufwand ersichtlich, wer die in den Fall involvierten Personen seien bzw. müssten die Akten umfangreich geschwärzt werden, damit auch trotz Anonymisierung der Personendaten keinerlei Rückschlüsse auf die Privatsphäre der betroffenen Personen möglich wäre.

In Bezug auf das Verfahren Frühjahr 2019 führte die Universität aus, dass die in den Fall involvierten Personen mit Abschluss des Verfahrens eine Verschwiegenheitserklärung bezüglich des Verfahrens unterzeichnet hätten zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Gegenpartei. Beide Parteien hätten sich dazu verpflichtet, die Akten nicht an Dritte weiterzugeben. Das private Interesse der betroffenen Personen sei aus Sicht der Universität höher zu gewichten als das Interesse des Rekursgegners am Zugang zu den entsprechenden Akten.

2.2 Im angefochtenen Entscheid wies die Rekurskommission auf das in § 75 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) statuierte Öffentlichkeitsprinzip hin. Gemäss dieser Bestimmung respektive § 25 IDG habe jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen in abgeschlossenen Verfahren. Das Öffentlichkeitsprinzip komme auf die Universität zur Anwendung. Der Zugang zu Informationen sei im Einzelfall ganz oder teilweise zu verweigern, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehe. Als privates Geheimhaltungsinteresse komme regelmässig das Recht auf Schutz der Privatsphäre beteiligter Personen infrage. Sei der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern, so seien die Personendaten vor der Zugangsgewährung grundsätzlich zu anonymisieren. Das Öffentlichkeitsprinzip bezwecke, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interesse entgegenstünden. Damit liege dem Öffentlichkeitsprinzip per se ein gewichtiges öffentliches Interesse zugrunde. Vorliegend seien von dem Einsichtsgesuch sensible, intime Bereiche der beteiligten Personen betroffen. Bei Fällen sexueller Belästigung seien in der Regel Opfer und Täter durch eine Medienberichterstattung in der Öffentlichkeit stigmatisiert. Allein schon die Thematik der Untersuchung bringe es mit sich, dass die Aussagen in den geschützten Intimbereich beider Betroffener eingreife und für einen Professor von belastender Natur sein würden. Die völlige Offenlegung des Untersuchungsberichts bzw. die freie Ermöglichung des beantragten Informationszugangs würden zwangsläufig in die Privatsphäre und in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen greifen. Es sei auch nicht zu verkennen, dass die Medienberichterstattung in solchen Fällen zuweilen nicht dem hehren Zweck der Wahrnehmung der Wächterfunktion, sondern nicht selten bloss der Befriedigung voyeuristischer Bedürfnisse des Publikums und merkantiler Interessen zur Förderung des Absatzes des entsprechenden Medienprodukts dienen würden. Dies dürfe aber nicht dazu führen, dass eine öffentliche Institution mit dem Argument, eine sekundäre Viktimisierung der Betroffenen zu verhindern, gleichsam einen Schutzmantel über die Betroffenen legen und damit als Nebeneffekt die Medienberichterstattung auch über die verwaltungsinterne Aufarbeitung solcher Vorfälle

ausschliessen könne. Die Universitätsverwaltung könne sich der Kontrolle der Öffentlichkeit nicht einfach entziehen mit dem Argument, sie müsse vorrangig die Geheim- und Intimsphäre der Beteiligten schützen. Damit würde das Wesen des Öffentlichkeitsprinzips ausgehöhlt, das eben auch dazu diene, Entscheidungsprozesse in der Verwaltung transparent zu machen und eine Kontrolle über die Verwaltung auch in heiklen Fällen zu ermöglichen. An der Universität seien zweimal innert kurzem Abstand Vorwürfe sexueller Übergriffe bekannt geworden und die Universität sei aufgrund der Berichterstattung in den Medien sowie mit einer politischen Intervention in Bezug auf das Verwaltungshandeln selber in die Kritik geraten. Die gewonnenen Erkenntnisse hätten dann zu einer Reglementsänderung geführt und die Rektorin habe den Anzeigsteller weitergehende Informationen über die Erledigung der Fälle gegeben. Es sei in dieser Situation durchaus nachvollziehbar, dass das Interesse des Rekursgegners sich nicht einfach auf den Untersuchungsgegenstand beziehe, sondern in erster Linie auf die Untersuchung selbst als Behördentätigkeit. Das Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Transparenz des Verwaltungshandelns würde auch nach einer internen Aufarbeitung und entsprechenden Änderungen des Reglements weiterhin bestehen. Vorliegend sei zu beachten, dass sich das Zugangsgesuch des Rekursgegners ausdrücklich nicht auf den Inhalt der Berichte beziehe. Nicht die Vorfälle an sich, sondern die Untersuchung der Vorfälle als Behördentätigkeit sollten Gegenstand der Recherche des Rekursgegners sei. Es bestehe unbestrittenermassen ein erhöhtes Schutzbedürfnis für die Personendaten der Anzeigstellerinnen. Dies sei auch dann zu beachten, wenn sich diese ursprünglich von sich aus an die Medien gewandt und damit den Fall öffentlich gemacht hätten. Ein allfälliges Einverständnis zur Herausgabe schützenswerter Personendaten könne nicht konkludent erfolgen, sondern müsste konkret vorliegen. Eine andere Ausgangslage liege bei den mit den Vorwürfen konfrontierten Professoren vor. Der Rekurskommission lägen die Untersuchungsakten nicht vor. Sie könne deshalb das Verhalten der Professoren nicht beurteilen. Das Verhalten der Professoren sei auch nicht Gegenstand des Rekurses. Es sei naheliegend, dass Professoren bei den infrage stehenden Vorwürfen nicht von sich aus an die Öffentlichkeit gelangen würden. Gleichwohl müssten sie aushalten, dass ihr Verhalten in gewissem Umfang transparent gemacht werde. Ein Professor der Universität sei aufgrund der herausragenden Stellung im Gefüge der Universität ohne weiteres als «höhere Führungsperson» oder als «Verwaltungsangestellter in höherer Führungsposition» zu bezeichnen, welche sich weitergehende Eingriffe in ihre Persönlichkeit gefallen lassen müssten. In Übereinstimmung mit einem Abklärungsbericht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) im Falle eines Professors der ETH Zürich kam die Rekurskommission daher zum Schluss, dass eine vollständige Zugangsverweigerung unzulässig und mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht vereinbar wäre. Die Verfügungen vom 6. Juli 2020 betreffend die Verfahren 2018 und 2019 seien deshalb aufzuheben und das Verfahren zur Neubearbeitung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es liege an der Universität, dem Rekursgegner einen rechtskonformen Zugang zu den Informationen zu gewähren, wobei sie nach pflichtgemäsem Ermessen zu handeln habe. Dabei habe sie die verschiedenen Verfahren (Untersuchungs-/Abklärungsverfahren, personalrechtliche Verfahren) unterschiedlich zu beurteilen. Die Universität habe zudem den Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren und dann in Kenntnis sämtlicher Umstände das Mass der Zugangsberechtigung festzulegen. Der Zugang zu Informationen habe schriftlich zu erfolgen, könne im Einverständnis des Rekursgegners auch mündlich erfolgen. Die Universität werde bei der Neubearbeitung des Gesuchs sicherzustellen haben, dass trotz der bereits erfolgten Berichterstattung soweit wie

möglich keine direkten Rückschlüsse auf die Betroffenen gezogen werden könnten. Die Personendaten seien so gut wie möglich zu anonymisieren. Vor der Akteneinsichtsgewährung seien diejenigen Informationsteile zu entfernen, die es Empfängerinnen oder Empfängern, die nicht über konkretes Spezialwissen verfügen würden, erlauben könnten, einen Personenbezug herzustellen. Den betroffenen Personen (Anzeigstellerinnen, Professoren) sei Mitteilung vom Zugangsgesuch zu machen und es sei ihnen Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Bei der Interessenabwägung habe die Universität die Interessen der Anzeigstellerinnen und der Professoren zu berücksichtigen. Die Namen der Betroffenen und die jeweilige Fakultät dürften nicht genannt werden. Ebenso seien sämtliche Hinweise zu vermeiden, dass es sich um eine [...] gehandelt habe. Es wäre aber unverhältnismässig, die Funktion der beschuldigten Person vollständig zu schwärzen, da die Information sonst völlig unverständlich wäre. Ein Bezug könne damit unter Umständen mit etwas Aufwand gleichwohl hergestellt werden, was gemäss § 30 Abs. 2 lit. a IDG aber möglich sei. Zudem seien solche Passagen im Bericht nicht zugänglich zu machen und zu schwärzen, in denen es konkret um die Details des Vorfalls an sich gehe, damit die Intimsphäre der Beteiligten soweit wie möglich geschützt und gewahrt bleibe. Auch bei bestmöglicher Berücksichtigung des Persönlichkeitsschutzinteresses der Betroffenen werde sich der Rekursgegner allenfalls trotzdem ein ungefähres Bild vom Geschehen machen können. Dies sei aber dem Öffentlichkeitsprinzip geschuldet und es liege im eigenen Verantwortungsbereich des Rekursgegners, den zivil- und strafrechtlichen Rahmen bei einer allfälligen Berichterstattung zu respektieren.

2.3 Die Universität macht in ihrem Rekurs unter Berufung auf den Verwaltungsgerichtsentscheid VD.2017.134 vom 7. März 2018 geltend, dass sie das Zugangsgesuch gestützt auf § 29 Abs. 1 IDG aufgrund einer besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflicht habe abweisen müssen. Von der Rekurskommission werde nicht bestritten, dass die vom Gesuch betroffenen Daten besondere Personendaten im Sinn von § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 2 IDG beinhalten würden. Da es für das Vorhandensein von Personendaten genüge, dass sich die Informationen auf bestimmbare natürliche Personen beziehen würden, seien bei Akten, die Verfahren wegen Verdachts auf sexuelle Belästigung betreffen würden, kaum Informationen ohne Personendaten denkbar; daher sei der Zugang vollständig zu verweigern. Gemäss § 23 Abs. 1 der Informations- und Datenschutzverordnung (IDV, SG 153.270) werde bei Personendaten vermutet, dass das private Interesse der betroffenen Personen gegenüber dem Interesse einer Drittperson am Zugang überwiege. Diese vom Gesetzgeber vorgenommene Interessenabwägung könne nur durch Gegenbeweis entkräftet werden, im Wesentlichen durch die Zustimmung der betroffenen Personen, wie sie vorliegend unbestrittenermassen nicht erteilt worden sei. Die Bestimmung stelle eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht für die Universität dar. Eine solche ergebe sich auch aus § 20 Abs. 1 lit. d IDV, wonach besondere Personendaten als vertrauliche Informationen klassifiziert würden. Solche dürften nur jenen Personen bekannt gegeben oder zugänglich gemacht werden, die davon Kenntnis haben müssten. Aufgrund der überwiegenden privaten und öffentlichen Interessen habe die Universität das Zugangsgesuch abweisen müssen, weshalb ein Zugang zu anonymisierten Daten gemäss § 30 IDG erst gar nicht in Erwägung zu ziehen gewesen sei. Dass IDG bezwecke gemäss § 1 Abs. 2 lit. b unter anderem, die Grundrechte von Personen zu schützen, über welche die öffentlichen Organe ■ vorliegend die Universität ■ Personendaten bearbeiten. Zu diesen Grundrechten gehöre auch das Grundrecht auf

Datenschutz, auf körperliche und geistige Unversehrtheit sowie das Grundrecht auf Sicherheit. Wenn die Universität dem Rekursgegner Zugang zu den Akten in Verfahren wegen Verdachts auf sexuelle Belästigung gewähren müsse, müssten in Zukunft alle mutmasslichen und tatsächlichen Opfer sexueller Belästigung an der Universität wie auch bei sonstigen öffentlichen Organen des ganzen Kantons damit rechnen, dass ihre Angelegenheiten in den Medien und aufgrund deren Verbreitungs- sowie Verstärkungswirkung einer breiten Öffentlichkeit auch online und damit mit Blick auf den nicht kantonal oder national begrenzten digitalen Raum letztlich weltweit breitgetreten würde. Opfer sexueller Belästigung sollten aber nicht durch «chilling effects» bzw. Einschüchterungseffekte von Meldungen abgehalten werden, weil sie berechtigterweise Angst davor haben müssten, dass intime und dramatisierende Erlebnisse an die Öffentlichkeit gelangen würden. Die Rekurskommission führe selbst aus, dass vorliegend sensible, intime Bereiche der beteiligten Personen betroffen seien. Opfer sexueller Belästigung sollten nicht von Meldungen abgehalten werden, weil sie berechtigterweise Angst hätten, in jahrelange Verfahren über den Zugang zu Akten über ihre Angelegenheit verwickelt zu werden, die nicht das abgeschlossene ursprüngliche Verfahren betreffen, selbst wenn solche Verfahren über den Zugang damit enden würden, dass kein Zugang gewährt werde. Bereits der von der Rekurskommission verlangte Einbezug der Betroffenen in das vorliegend strittige Aktenzugangsverfahren könne zu einer nochmaligen Traumatisierung der Betroffenen führen. Die damit einhergehende psychische Belastung würde erhebliche Anreize schaffen, Fälle von sexueller Belästigung gar nicht erst zu melden. Das öffentliche Interesse an der Aufdeckung bzw. Meldung sowie Aufklärung und Ahndung von Fällen sexueller Belästigung sei höher zu gewichten als das öffentliche Interesse an Transparenz am Verwaltungshandeln in solchen Fällen. Das Verwaltungshandeln könne in solchen Fällen ohne weiteres mit mildereren Mitteln überprüft werden, insbesondere mit einem entsprechenden Verwaltungsverfahren oder ■ gerade durch einen Journalisten wie den Rekursgegner ■ im Gespräch mit der Verwaltung. Ein solches Gespräch sei dem Rekursgegner in den angefochtenen Verfügungen ausdrücklich angeboten worden. Das Ziel des Rekursgegners, Verfahren und Entscheidungen der Universität nachvollziehen zu können, könne in einem solchen Gespräch erreicht werden. Bei abgeschlossenen Verfahren sei auch zu berücksichtigen, dass aus dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit ein Recht der Opfer auf Vergessen abgeleitet werde. Der Opferschutz sei zudem Teil der öffentlichen Sicherheit, welche durch die Zugangsgewährung gefährdet werde. Der Gewährung des Zugangs stehe auch der Schutz der Privatsphäre und damit ein überwiegendes privates Interesse entgegen. Entgegen den Ausführungen der Rekurskommission bedeute das Öffentlichkeitsprinzip gerade nicht, dass der Zugang teilweise gewährt werden müsse, damit sich der Rekursgegner ein ungefähres Bild vom Geschehen machen könne und dass in jedem Fall Verhalten in einem gewissen Umfang transparent gemacht werde. Das IDG sehe die vollständige Zugangsverweigerung ausdrücklich vor. Bei besonderen Daten wie sie bei Opfern sexueller Belästigung wie auch bei entsprechend beschuldigten Personen ohne weiteres vorliegen würden, werde gemäss § 23 Abs. 1 IDV ein überwiegendes privates Interesse vermutet. Die Einwilligung der betroffenen Personen sei nicht ersichtlich. Die Universität sei dazu verpflichtet, den Schutz der betroffenen Personen zu gewährleisten. Damit werde das Öffentlichkeitsprinzip nicht ausgehöhlt. Die erneute öffentliche Diskussion und Thematisierung der Fälle würde zu einer nochmaligen Viktimisierung führen. Die Opfer müssten hinnehmen, dass Einzelheiten aus ihrem (sexuellen) Intim- und

Geheimbereich den Weg in die Öffentlichkeit finden würden. Die Opfer würden dadurch retraumatisiert. Gegen die Zugangsgewährung spreche auch die Geheimhaltungszusicherung bei freiwillig mitgeteilten Informationen. Eine solche Geheimhaltungszusicherung sei im Reglement über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und im Studium an der Universität vom 22. September 2015 enthalten. Ohne eine solche Vertraulichkeitszusicherung wären Private kaum bereit, den Behörden freiwillig Informationen zu liefern. Eine solche Zusicherung sei auch in der Formulierung im genannten Reglement zu sehen, wonach den Betroffenen keine weiteren Nachteile entstehen dürfen und dass bei der Kommunikation über den Ausgang des Verfahrens die Persönlichkeitsrechte und die übrigen schutzwürdigen Interessen sämtlicher am Verfahren Beteiligter bestmöglich zu wahren seien. Der Schutz für die Intimsphäre und Geheimnisse gelte auch für Professorinnen und Professoren an der Universität Basel.

Weiter führt die Universität aus, die Medienberichte würden notorisch zu einem medialen Parallelprozess führen und die Rekurskommission weise zu Recht darauf hin, dass durch eine solche in der Regel Opfer und Täter in der Öffentlichkeit stigmatisiert würden. Die von der Rekurskommission erwähnte Kontrolle der Verwaltung könne auf dem Weg der Verwaltungsrechtspflege erfolgen. Dieses andere mildere und rechtsstaatliche Mittel würde die privaten Interessen nicht im gleichen Ausmass beeinträchtigen wie eine öffentliche Kontrolle durch die Medien. Es lägen auch keine Anzeichen vor, dass die Universität nicht gemäss dem damals geltenden Reglement vorgegangen sei. Es bestehe daher kein Interesse mehr in Bezug auf den damaligen Entscheidungsprozess in der Verwaltung. Die Schwachstellen, die sichtbar geworden, und die Unzulänglichkeiten, die vorgekommen seien, würden das alte Reglement betreffen und nicht das konkrete Verhalten in den beiden Verfahren wegen Verdachts auf sexuelle Belästigung. Eine ■ auch mediale ■ Nachkontrolle könne ohne weiteres erfolgen, indem das alte mit dem neuen bzw. geltenden Reglement verglichen und das Gesprächsangebot der Universität angenommen werde. Beide Reglemente seien der Öffentlichkeit zugänglich und das Gesprächsangebot bestehe weiterhin. Mit den zugänglichen Reglementen und dem Gesprächsangebot könne das vom Rekursgegner geäusserte Ziel, Verfahren und Entscheidungen der Universitätsleitung nachvollziehen zu können, erreicht werden.

Da die Universität dem Rekursgegner den Zugang gemäss § 29 Abs. 1 IDG aus verschiedenen Gründen habe verweigern müssen, sei ein Zugang in anonymisierter Form gar nicht erst in Erwägung zu ziehen. Der anderslautende Entscheid der Rekurskommission basiere in Teilen auf einer Empfehlung des EDÖB vom 6. Dezember 2019 im Zusammenhang mit dem BGÖ und der ETH Zürich, wobei von der Rekurskommission nicht aufgezeigt werde, wieso diese Empfehlung einschlägig sein soll. Die Rekurskommission weise zu Recht darauf hin, dass die Akten, zu denen der Rekursgegner Zugang begehre, nicht vollständig anonymisiert werden könnten. In diesem Sinn habe die Rekurskommission angeordnet die «Personendaten so gut wie möglich zu anonymisieren». Gemäss § 30 Abs. 2 IDG könne bei einer nicht vollständig möglichen Anonymisierung Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewährt werden. Der Zugang müsse aber nicht gewährt werden. Eine unvollständige Anonymisierung sei nur zulässig, wenn insbesondere ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu diesen Personendaten bestehen würde, was vorliegend nicht der Fall sei. Auch der in § 30 Abs. 2 lit. b IDG aufgeführte Grund für eine unvollständige Anonymisierung sei nicht erfüllt, da die aufgeführten Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten nach diesem Gesetz

nicht erfüllt seien. Eine Bekanntgabepflicht gemäss § 20 ff. IDG sei nicht ersichtlich. Zudem dürfe keine Bekanntgabe erfolgen, weil besondere Personendaten betroffen seien und die Voraussetzungen von § 21 Abs. 2 IDG wie insbesondere die Zustimmung der betroffenen Personen nicht erfüllt sei.

Das von der Rekurskommission angeordnete Vorgehen trage dem Schutz der Interessen der involvierten Personen zu wenig Rechnung. Die Anordnung, vor der Informationsgewährung diejenigen Informationsteile zu entfernen, die es Empfängerinnen und Empfängern, die nicht über konkretes Spezialwissen verfügen, erlauben könnten, einen Personenbezug herzustellen, sei unwirksam, da der Rekursgegner als Empfänger ja gerade über solches konkretes Spezialwissen verfüge. Eine wirksame Anonymisierung sei vorliegend nicht möglich. Unhaltbar sei zudem die Anordnung der Rekurskommission, Daten vor der Bekanntgabe zu verfälschen, indem nicht von einer [...] geschrieben werden soll. Anonymisierung verlange, dass kein Personenbezug mehr herstellbar sei. Eine teilweise Anonymisierung sei nicht möglich. Unklar sei auch der Inhalt der Anordnung der Rekurskommission, wonach den direkt betroffenen Personen vor der Gewährung des Zugangs Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen sei. Eine solche Stellungnahme sei nur dann sinnvoll, wenn diese für die Frage der Gewährung des Zugangs entscheidend relevant und die Frage somit noch offen sei. Vorliegend sei aber eine vollständige Anonymisierung nicht möglich und der Zugang zu den Personendaten, welche den (sexuellen) Intim- und Geheimbereich betreffen, dürfe aus verschiedenen Gründen nicht gewährt werden. Unbehelflich sei auch der Hinweis der Rekurskommission, wonach der Rekursgegner bei seiner Bearbeitung der eingesehenen Daten den zivil- und strafrechtlichen Rahmen bei einer allfälligen Berichterstattung beachten müsse. Auch die Berichterstattung der SRG werde von den Ombudsstellen, der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI) wie auch von Straf- und Zivilgerichten notorisch gerügt. Die Problematik sei auch vorliegend gegeben, zumal der Rekursgegner in seinen Rechtsschriften offenbar davon ausgehe, dass der Persönlichkeitsschutz nur für Personen gelte, die sich nicht selbst an die Öffentlichkeit gewandt hätten, und dass eine Person andernfalls ihre Privatsphäre aufgebe und in jede Bearbeitung ihrer Daten einwillige. Bei einer Gewährung des Zugangs zu den Akten würde der Universität respektive den verantwortlichen Personen das Risiko einer strafrechtlichen Verfolgung drohen.

2.4 Der Rekursgegner widerspricht in seiner Stellungnahme zum Rekurs der Einschätzung der Universität Basel, wonach ihm der Zugang bereits aufgrund von § 29 Abs. 1 IDG vollständig zu verweigern sei. Er macht geltend, dass er nicht um Zugang zu den gesamten Akten in den beiden gegenständlichen Verfahren wegen Verdachts auf sexuelle Belästigung in den Jahren 2018 und 2019 ersucht habe, sondern um den jeweiligen Verfahrensbericht, die schriftliche Abmahnung und die Protokolle der Gespräche, welche die Universität mit den Beschuldigten geführt habe. Es liege auf der Hand, dass diese Dokumente, auch in anonymisierter Form, über das Handeln oder allenfalls auch Untätigbleiben der Universität als öffentliches Organ Aufschluss geben würden. § 3 IDG dürfe nicht so ausgelegt werden, dass Informationen oder Dokumente an sich vom Öffentlichkeitsprinzip und damit vom Informationszugang auszunehmen seien. Der Vorbehalt einer besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflicht entsprechend § 29 Abs. 1 IDG beziehe sich auf rechtliche Bestimmungen ausserhalb dieses Gesetzes, etwa auf die Wahrung des Steuergeheimnisses, des Amtsgeheimnisses oder der Geheimhaltungspflicht im Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetzes. Vorliegend sei kein gesetzlicher Erlass auszumachen, der

anwendbar wäre. Es liege keine gesetzliche Geheimhaltungspflicht vor, welche rechtfertige, ihm den Zugang zu den gegenständlichen Informationen und Dokumenten grundsätzlich und vollständig zu verweigern. Der Rekursgegner werde nicht die persönlichen Geschehnisse in den Vordergrund seiner Recherche stellen, sondern die Vorkehrungen der Universität als öffentliches Organ in den Fokus rücken. Ansonsten hätte er, wie andere Medienschaffende in dieser Angelegenheit, direkt mit den Opfern Kontakt aufgenommen. Entgegen den Ausführungen der Universität würden Opfer von sexueller Gewalt oder sexueller Übergriffe strafrechtliche, administrative oder innerbetriebliche Verfahren teilweise als Belastung und teilweise als Hilfe bei der Bearbeitung empfinden. Wie dies vorliegend gewertet werde, sei von der Rekurskommission nicht abgeklärt worden. Es bestehe ein grosses öffentliches Interesse am Zugang der Medienöffentlichkeit zu den fraglichen Informationen über die Tätigkeit eines öffentlichen Organs wie der Universität Basel. Entgegen der Befürchtung der Universität würde die Gewährung des Zugangs zu den strittigen Informationen das öffentliche Interesse an der Meldung und Aufklärung von Fällen aufgrund eines «chilling effects» nicht gefährden. Die Universität habe den Opfern gegenüber offenbar keine Vertraulichkeitszusagen gemacht. Es sei auch nicht ersichtlich, inwiefern durch die Gewährung der Einsichtnahme die öffentliche Sicherheit respektive Gesundheit der betroffenen Personen gefährdet werde. Die mediale Berichterstattung würde im Gegenteil zu einer breiteren Sensibilisierung zum Thema sexueller Übergriffe an öffentlichen Organen führen. Daher bestehe ein enorm grosses öffentliches Interesse an dieser Berichterstattung. Der Rekursgegner habe das von der Universität angebotene Gesprächsangebot angenommen. Dieses könne die Gewährung der Einsichtnahme in die streitbezogenen Dokumente aber nicht ersetzen. Es bestehe ein Anspruch auf Einsichtnahme in die Primärquellen. Es könne nicht am öffentlichen Organ liegen, eine Vorauswahl selbst vorzunehmen. Es liege kein überwiegendes öffentliches Interesse der Universität vor, um dem Rekursgegner den begehrten Zustand vollständig zu verweigern. Es sei zwar unbestritten, dass sich unter den verfahrensgegenständlichen Dokumenten solche befinden würden, welche besonders schützenswerte Personendaten aufweisen würden. Diese würden den Rekursgegner aber nicht interessieren. Entgegen der Befürchtung der Universität würde nicht jede mediale Berichterstattung zu einem Parallelprozess führen. Dies sei vor allem nicht der Fall, wenn die involvierten Personen nicht erkennbar seien und sich ein Bericht auf die Tätigkeit des öffentlichen Organs beschränke. § 29 Abs. 3 lit. a IDG schliesse eine Zugangsgewährung nicht aus. Selbst wenn ein privates Interesse gegenüber jenem auf Zugang überwiege, liege es im Ermessen des öffentlichen Organs, den Zugang entweder ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wobei die Umstände des konkreten Einzelfalls berücksichtigt werden müssten. Die Rekurskommission sei zu Recht zum Schluss gekommen, dass eine vollständige Verweigerung der Einsichtnahme in die Dokumente mit dem Zweck des IDG nicht vereinbar sei. Bei der Interessenabwägung habe die Rekurskommission zu Recht berücksichtigt, dass den gewichtigen privaten Schutzinteressen ein Zugangsgesuch gegenüberstehe, welches sich auf die Untersuchung der Behördentätigkeit beziehe. Der Gewährung der Einsichtnahme stehe nicht entgegen, dass aufgrund von § 23 Abs. 1 IDV ein überwiegendes privates Interesse von betroffenen Personen vermutet werde. Diese Vermutung müsse vielmehr im Rahmen einer Interessenabwägung geprüft werden. Bei Geheimhaltungszusicherungen der Art, wie sie die Universität erwähne, sei von einem überwiegenden privaten Interesse auszugehen. Den Vertraulichkeitsinteressen könne über eine Anonymisierung umfassend Rechnung getragen werden. Auch den anderweitigen

Überlegungen der Universität, welche für ein überwiegendes privates Interesse sprechen würden, sei mit einer Anonymisierung zu begegnen. Die betroffenen Personen seien so nicht mehr zweifelsfrei zu identifizieren, womit überhaupt keine besonders schützenswerten Personendaten mehr vorlägen. Denselben Zweck wie die Anonymisierung erfülle auch die Pseudonymisierung. Soweit diese transparent gemacht werde, stelle sie überhaupt keine Verfälschung von Informationen dar. Es handele sich um ein übliches Verfahren, um die Identifizierbarkeit von Personen zu vermeiden. Die Schutzinteressen der betroffenen Personen sei durchaus zu anerkennen. Über eine Anonymisierung bzw. Pseudonymisierung seien diese aber zu wahren. Dadurch würden aus besonders schützenswerten Personeninformationen allenfalls einfach Personendaten oder aber nur noch Daten. Weder Medienmitteilungen der öffentlichen Organe noch Gespräche mit diesen könnten den grundrechtlich geschützten Zugang nach dem IDG ersetzen, auch nicht im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgebots, als «mildere» Massnahme. Die Rekurskommission habe bei ihrem Rückweisungsentscheid pragmatische Erwägungen getroffen, die nach Auffassung des Rekursgegners in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage stünden. Sie habe dabei umfassendere Abwägungen der Interessen vorgenommen als die Universität Basel. Die Rückweisung ermögliche eine Neubeurteilung, welche die Interessen aller Beteiligten ■ weitgehend ergebnisoffen ■ bezogen auf die konkreten Umstände der beiden gegenständlichen Einzelfälle berücksichtigt. Die Universität werde damit in die Lage versetzt, Versäumtes nachzuholen.

### **E. 3**

3.1 Gemäss § 75 Abs. 2 KV besteht das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Gesetz bestimmt das Nähere (Abs. 3). Damit soll das Handeln der öffentlichen Organe transparent gestalten werden und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte gefördert werden, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG). Bei diesem Einsichtsrecht im Sinn des allgemeinen, jeder Person zustehenden Rechts auf Zugang zu amtlichen Akten bzw. Informationen (vgl. Rudin, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum IDG des Kantons Basel-Stadt, Zürich 2014, Grundlagen, N 42) legt somit bereits die Verfassung fest, dass dieses nicht uneingeschränkt besteht, sondern nur, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Der Gesetzgeber hat diese Schranken verschiedentlich konkretisiert. Entsprechend vermittelt § 25 Abs. 1 IDG jeder Person einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die bei bestimmten öffentlichen Organen vorhanden sind (sogenanntes «Jedermanns-Recht», «access to one, access to all», Ratschlag des Regierungsrates Nr. 08.0637.01 betreffend IDG vom 10. Februar 2009 [Ratschlag IDG], S. 42; VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 4.2, VD.2013.140 vom 7. Mai 2014 E. 3.2; Rudin, a.a.O., § 25 N 10). Der Informationszugang nach § 25 Abs. 1 IDG ist zwar Ausnahmen und Einschränkungen unterworfen (vgl. § 29 IDG), aber in dem Sinne «voraussetzungslos», dass er nicht an einen Interessennachweis seitens des Gesuchstellers gebunden ist (Rudin, a.a.O., § 25 N 14). Das «Jedermanns-Recht» besteht mithin unabhängig von der Interessenlage des Gesuchstellers. Dass der Rekursgegner vorliegend als Journalist handelt, hat nach der Konzeption des IDG keine besondere Bedeutung. Massgebend ist vielmehr das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an einer transparenten Verwaltung (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 3.2; VD.2012.179 vom 19. Juni 2013 E. 5). Die Einschränkungen dieses Anspruchs auf Informationszugang sind in § 29 Abs. 1 IDG umschrieben, wonach das öffentliche Organ die Bekanntgabe von

oder den Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben hat, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehen. Bezüglich dieses zweiten Tatbestandes nennen § 29 Abs. 2 und 3 IDG beispielhaft öffentliche bzw. private Interessen, die einer Bekanntgabe entgegenstehen können (vgl. zum Ganzen auch: VGE VD.2018.4 vom 12. September 2018 E. 4.1, VD.2015.142 vom 27. Juni 2017 E. 4.1 m.H.).

Die Konzeption des IDG beruht auf einem einzelfallweisen Informationszugang. Als der Gesetzgeber den Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip einleitete, lag ihm die Überzeugung zugrunde, dass die Interessenlage «im Einzelfall» geprüft wird (vgl. VGE VD.2018.4 vom 12. September 2018 E. 4.3.1). Der Gesetzgeber wollte das Transparenzgebot den Vertraulichkeitsinteressen nicht um jeden Preis überordnen (VGE VD.2020.138 vom 3. Mai 2021 E. 4.4.1). Vielmehr hat er den Informationszugang für den Fall der spezialgesetzlichen Geheimhaltung (§ 29 Abs. 1 IDG, erster Tatbestand) oder des Überwiegens entgegenstehender Interessen (§ 29 Abs. 1 IDG, zweiter Tatbestand) ausgeschlossen. Die Bedeutung des Einzelfalls und dessen Besonderheiten für die Interessenabwägung wurden im Gesetzgebungsverfahren wiederholt hervorgehoben (vgl. § 29 Abs. 1 IDG; Ratschlag IDG, S. 45, 46; Rudin, a.a.O., § 29 N 6, und Waldmeier, in: Praxiskommentar IDG, § 31 N 6). Entsprechend hat der kantonale Gesetzgeber die öffentlichen Organe angewiesen, den Informationszugang nur zu gewähren, wenn ihm «nichts entgegensteht» (§ 33 Abs. 1 IDG), und in jedem Fall über den Schutz von Personendaten zu wachen (§ 30 IDG). Allerdings wurde der im Rechtsvergleich zunächst «ausserordentlich strenge» kantonale Schutz von Personendaten mittels Gesetzesrevision vom 8. November 2017 relativiert, indem die Anonymisierungspflicht im Falle eines überwiegenden öffentlichen Interesses gelockert und damit der bundesrechtlichen Lösung angenähert wurde (Ratschlag 17.0998.01 des Regierungsrats vom 4. Juli 2017 zu einer Änderung des IDG [Ratschlag Revision IDG 2017], S. 6, 7, 9 f.).

3.2 Dass es sich bei den vom Einsichtsgesuch des Rekursgegners betroffenen Dokumenten resp. deren Inhalt um Informationen handelt, die bei bestimmten öffentlichen Organen vorhanden sind, ist vorliegend nicht streitig (vgl. dazu BGer 1C\_538/2016 vom 20. Februar 2017 E. 3.1).

3.3 In der rechtlichen Beurteilung ist zunächst der Einwand der Universität zu prüfen, wonach der Informationszugang wegen der Personenrelevanz der Angaben grundsätzlich ausgeschlossen sei. Die Universität macht geltend, dass eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht der Einsichtnahme entgegenstehe.

3.3.1 Besondere gesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen gemäss § 29 Abs. 1 IDG werden etwa mit dem Steuergeheimnis, der Schweigepflicht der Sozialhilfeorgane oder dem Wahl- und Abstimmungsgeheimnis begründet; sie wurden durch den Erlass des IDG nicht angetastet (Ratschlag IDG, S. 45; VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 3.3; VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 4.3). Nach Ansicht der Universität liegt hier eine solche besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht vor. Es sei unbestritten, dass die vom Gesuch betroffenen Daten besondere Personendaten im Sinn von § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 2 IDG beinhalten würden. Gemäss § 23 Abs. 1 IDV würde bei Personendaten vermutet, dass das private Interesse der betroffenen Personen gegenüber dem Interesse einer Drittperson am Zugang überwiege. Diese vom Gesetzgeber vorgenommene Interessenabwägung könne nur durch Gegenbeweis entkräftet werden, im Wesentlichen durch die Zustimmung der

betroffenen Personen, wie sie vorliegend unbestrittenermassen nicht erteilt worden sei. Die Bestimmung stelle eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht für die Universität dar. Eine solche ergebe sich auch aus § 20 Abs. 1 lit. d IDV, wonach besondere Personendaten als vertrauliche Informationen klassifiziert würden. Solche dürften nur jenen Personen bekannt gegeben oder zugänglich gemacht werden, die davon Kenntnis haben müssten.

Wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht nach § 29 Abs. 1 IDG bejaht wird, bedarf es grundsätzlich keiner weiteren Interessenabwägung zur Verweigerung der gewünschten Einsicht (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 5.3.1). Das Bundesgericht hat die Sperrwirkung der spezialgesetzlichen Geheimhaltungspflicht im Falle des kantonalen Steuergeheimnisses ausdrücklich bestätigt (BGer 1C\_598/2014 vom 18. April 2016 E. 4.3), sich aber auch gegen eine allzu extensive Auslegung dieses Geheimhaltungstatbestands ausgesprochen (BGer 1C\_538/2016 vom 20. Februar 2017 E. 3.2 betreffend Notariatsaufsicht). Das Verwaltungsgericht hat aus diesem Urteil abgeleitet, der Vorbehalt besonderer gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder überwiegender öffentlicher oder privater Interessen gemäss § 29 Abs. 1 IDG sei zulässig, wenn dabei dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen und geprüft werde, ob ein eingeschränkter Zugang etwa durch Teilveröffentlichung oder Anonymisierung gemäss § 30 IDG in Frage komme (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 6.2, VD.2015.142 vom 27. Juni 2017 E. 3). Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass auch im Fall einer besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflicht in jedem Einzelfall mit einer Interessenabwägung zu ermitteln ist, ob dem Zugang überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen und ob ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts ist es zulässig, dass der Gesetzgeber die Abwägung der relevanten öffentlichen und privaten Interessen bereits in abstrakter und allgemeingültiger Weise vorwegnimmt (vgl. BGer 1C\_447/2016, 1C\_448/2016, 1C\_449/2016 vom 31. August 2017 E. 5.6.1, 1C\_598/2014 vom 18. April 2016 E. 4.3; VGE VD.2021.27 vom 7. Oktober 2021 E. 3.3.2; VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 5.3.2, VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 4.3). Im Fall einer besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflicht hat das Verwaltungsgericht daher nur zu prüfen, ob diese allgemeingültige Regelung dem Verhältnismässigkeitsprinzip generell hinreichend Rechnung trägt.

Die Universität weist in ihrem Rekurs zu Recht darauf hin, dass das IDG einerseits bezweckt, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, und andererseits die Grundrechte von Personen zu schützen, über welche die öffentlichen Organe Personendaten bearbeiten. Der gemäss IDG erhöhte Schutz von «Personendaten» (verglichen mit gewöhnlichen «Informationen») gründet auf dem doppelten Bestreben des kantonalen Gesetzgebers, mit dem IDG die Transparenz bezüglich behördlicher «Informationen» zu erhöhen, ohne dabei aber den «gläsernen Bürger» einzuführen. Das Bearbeiten von Personendaten durch die Universität bedeutet eine Einschränkung der persönlichen Freiheit der betroffenen Person im Sinne ihres Anspruchs auf Schutz ihrer Privatsphäre und ihrer informationellen Selbstbestimmung (VGE VD.2021.61 vom 11. November 2021 E. 4). Als solche bedarf sie gemäss Art. 36 der Bundesverfassung (BV, SR 101) einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Zudem muss

der Kerngehalt des Grundrechts gewahrt bleiben. Die Gewährung von Einsichtsrechten von Dritten in Personendaten ist als Bearbeitung von Personendaten im Sinn von § 9 IDG zu qualifizieren, welche gemäss dieser Bestimmung nur erfolgen darf, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist. Bei besonderen Personendaten darf eine Bearbeitung gemäss § 9 Abs. 2 IDG nur dann erfolgen, wenn ein Gesetz dazu ausdrücklich ermächtigt oder verpflichtet oder wenn es für eine im Gesetz klar umschriebene Aufgabe zwingend notwendig ist. Das Bearbeiten muss zudem nach Treu und Glauben erfolgen und verhältnismässig sein (§ 9 Abs. 3 IDG).

3.3.2 Es dürfte im vorliegenden Fall unbestritten sein, dass die Dokumente, in welche der Rekursgegner Einsicht nehmen möchte, nicht nur Personendaten im Sinn von § 3 Abs. 3 IDG, sondern auch besondere Personendaten im Sinn von § 3 Abs. 4 IDG enthalten. Bei der Abklärung von Vorwürfen der sexuellen Belästigung durch ein öffentliches Organ wird die persönliche Geheimsphäre sowohl der beschuldigten Personen als auch der mutmasslichen Opfer direkt tangiert (vgl. § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 1 IDG). Zudem stehen in solchen Verfahren administrative Sanktionen im Sinn von § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 4 IDG zur Diskussion. Besondere Personendaten dürfen gemäss § 9 Abs. 2 IDG nur bearbeitet werden, wenn (a) ein Gesetz dazu ausdrücklich ermächtigt oder verpflichtet oder es (b) für eine in einem Gesetz klar umschriebene Aufgabe zwingend notwendig ist. Eine solche gesetzliche Grundlage liegt mit dem Informationszugangsrecht gemäss § 25 Abs. 1 IDG (unter dem Vorbehalt entgegenstehender überwiegender Interessen gemäss § 29 IDG) vor. Der Gesetzgeber hat mit der Neuregelung der Anonymisierungspflicht eine Relativierung des Personendatenschutzes im Falle überwiegender öffentlicher Interessen ausdrücklich gebilligt.

Das IDG enthält ausführliche und spezifische Bestimmungen zum Schutz von Personendaten. Diesen Bestimmungen im IDG kommt aber die gleiche Bedeutung zu wie einer Geheimhaltungspflicht in einem anderen Gesetz. Vielmehr legen das IDG und die entsprechende Verordnung dazu selbst fest, in welchen Fällen und unter welchen Umständen Personendaten zugänglich gemacht werden können. Damit unterscheidet sich der im IDG selbst geregelte Schutz von Personendaten von den in verschiedenen anderen Gesetzen enthaltenen bereichsspezifischen besonderen Pflichten zur Verschwiegenheit wie etwa dem Sozialhilfegeheimnis, dem Beratungsgeheimnis der Gerichte, dem Sozialversicherungsgeheimnis etc. (vergleiche Rudin, a.a.O., § 29 N 14 mit weiteren Beispielen). Wenn die mangelnde Erfüllung der Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten nach dem IDG bereits einen zwingenden Verweigerungsgrund gemäss § 29 IDG darstellen würde, hätte die gesetzliche Ermächtigung in § 30 Abs. 2 lit. a IDG, wonach das öffentliche Organ bei überwiegendem öffentlichem Interesse an der Zugangsgewährung den Zugang bewilligen kann, gar keinen eigenen Anwendungsbereich mehr. Die Tatsache, dass die vom Einsichtsgesuch betroffenen Dokumente Personendaten im Sinn von § 9 Abs. 2 IDG und auch besondere Personendaten im Sinn von § 9 Abs. 3 IDG enthalten, führt somit nicht per se dazu, dass die Gewährung der Einsichtnahme in diese Dokumente bereits aufgrund einer besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflicht zu verweigern ist. Es ist im Übrigen nicht aussergewöhnlich, dass das Öffentlichkeitsprinzip ■ bei gegebener Interessenlage ■ zur Offenlegung von Dokumenten mit Personendaten führt (vgl. BGE 136 II 399 E. 2 zu einer personalrechtlichen Abgangsvereinbarung eines Generalsekretärs; BGE 142 II 324 E. 3 zu Einträgen einer dienstlichen Outlook-Agenda des Rüstungschefs;

BGE 137 I 16 E. 2.3 zu einer strafprozessualen Einstellungsverfügung betreffend den Armeechef; BGE 134 I 286 E. 6 zu strafprozessualen Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen betreffend zwei namentlich genannte Pferdehändler). Insgesamt ist festzuhalten, dass der Personenbezug einer Information (bzw. die Möglichkeit der Wiederherstellung dieses Personenbezugs) für sich allein keine gesetzliche Geheimhaltungspflicht begründet.

3.3.3 Vielmehr ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine solche Einsichtsgewährung aufgrund der im IDG vorgegebenen Abwägung der zu berücksichtigenden Interessen zu ermöglichen ist resp. ob der Einsichtsgewährung überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. In diesem Sinn ist auch die Bestimmung von § 23 IDV zu verstehen, wonach bei besonderen Personendaten vermutet wird, dass das private Interesse der betroffenen Person gegenüber dem Interesse einer Drittperson am Zugang überwiegt. Ein Zugang zu solchen Daten kann somit nur gewährt werden, wenn diese vom Verordnungsgeber aufgestellte Vermutung im Einzelfall widerlegt wird. Es entspricht demnach den gesetzlichen Vorgaben, wenn die Vorinstanz eine Interessenabwägung vorgenommen hat, in der die Interessen an der Offenlegung den Geheimhaltungsinteressen gegenübergestellt wurden.

3.4 Bezüglich der Interessenabwägung rügt die Universität, dass die Vorinstanz die Offenlegungsinteressen des Rekursgegners gegenüber den Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Personen zu stark gewichtet habe.

3.4.1 Gemäss § 29 Abs. 1 IDG ist der Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Zu den genannten öffentlichen Interessen gehört gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung unter anderem die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder die Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher, insbesondere polizeilicher Massnahmen. Als private Interessen werden in Abs. 3 derselben Bestimmung unter anderem der Schutz der Privatsphäre vor Beeinträchtigungen genannt und Fälle, in denen Informationen dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung es zugesichert hat. Gemäss § 30 Abs. 1 IDG sind Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren, sofern der Zugang zu diesen nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern ist. Ist eine Anonymisierung nicht bzw. nicht vollständig möglich, so darf das öffentliche Organ gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewähren, wenn (a) ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu diesen Personendaten besteht oder (b) die Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten nach diesem Gesetz (§§ 20 ff.) erfüllt sind. § 30 Abs. 2 IDG basiert auf einer Gesetzesänderung vom 8. November 2017, welche am 4. Januar 2018 in Kraft getreten. Mit dieser Änderung hat der Gesetzgeber am Grundsatz des Personendatenschutzes festgehalten, indem er die Herausgabe nicht anonymisierbarer Dokumente neuerdings zwar zulässt, dafür aber ein überwiegendes öffentliches Interesse am Informationszugang voraussetzt (VGE VD.2017.134 vom 7. März 2018 E. 3.3).

Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Stellungnahme zuhanden des Rektorats der Universität Basel zur transparenten Kommunikation unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte bei Verfahren von sexueller Belästigung und Integritätsverletzungen vom 15. Mai 2019 (Beilage 5 zum vorinstanzlichen Rekurs, S. 15) ausgeführt, dass das Öffentlichkeitsprinzip jeder Person ■ also auch Medienschaffenden ■ das Recht auf

Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen gebe. Darunter würden auch nach Verfahrensabschluss im Zusammenhang mit sexueller Belästigung bzw. Verletzung der wissenschaftlichen Integrität getroffene Entscheide und verfügte Massnahmen gehören. Allerdings sei der Zugang zu Informationen einzuschränken, soweit eine besondere gesetzliche Geheimhaltungsbestimmung oder überwiegende private oder öffentliche Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen würden. Ausserdem seien Personendaten zu anonymisieren; zu unanonymisierten Personendaten dürfe nur Zugang gewährt werden, wenn eine Anonymisierung nicht möglich sei und ein gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse der von der Massnahme betroffenen Person überwiegendes öffentliches Zugangsinteresse bestehe. Eine Interessenabwägung sei auf jeden Fall im konkreten Einzelfall vorzunehmen. Dazu führt der Datenschutzbeauftragte auf Seite 12 des Berichts aus, dass es wohl regelmässig nicht zulässig sein dürfte, die vollständigen Unterlagen (z.B. den Untersuchungsbericht) unanonymisiert herauszugeben. Die Beurteilung, welche Informationen in welcher Form öffentlich zugänglich gemacht werden dürften, wie die Zugangsgewährung allenfalls eingeschränkt werden müsse und ob gegebenenfalls (pro-)aktiv informiert werden solle, werde jeweils im konkreten Einzelfall erfolgen müssen.

3.4.2 Gemäss der Anordnung der Rekurskommission im angefochtenen Entscheid muss die Universität zunächst den Drittbetroffenen das rechtliche Gehör gewähren und danach über den Umfang entscheiden, in welchem dem Rekursgegner Einsicht in die von ihm geforderten Unterlagen zu gewähren ist. Diese sollen gemäss der Aufforderung der Rekurskommission soweit als möglich anonymisiert werden. Anonymisieren bedeutet, dass der Personenbezug irreversibel so aufgehoben wird, dass ohne unverhältnismässigen Aufwand keine Rückschlüsse auf Personen mehr möglich sind (Rudin, a.a.O., § 3 N 30; Ratschlag IDG, S. 28) resp. Massnahmen, die bewirken, dass die Identität der betroffenen Person nicht mehr oder nur mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann (BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.; Ammann/Lang, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2015, § 25 N 25.60; Häner, Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Auflage 2014, Art. 9 BGÖ N 5 m.H.). Die Rekurskommission führt im angefochtenen Entscheid aus, dass Personendaten gemäss § 30 IDG «so gut wie möglich» zu anonymisieren seien (angefochtener Entscheid Ziff. 26 S. 11). Diese Formulierung ist an die Bundesgesetzgebung angelehnt (vgl. Art. 9 Abs. 1 BGÖ), welche bei der Revision des hier anwendbaren § 30 IDG als Vorbild diente (vgl. Ratschlag Revision IDG 2017, S. 7 f.). Gemäss der 2017 geänderten Fassung von § 30 Abs. 1 IDG sind die bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten vor der Zugangsgewährung im Grundsatz weiterhin (vollständig) zu anonymisieren, soweit ein Zugang zu diesen Personendaten nicht schon nach § 29 IDG ganz oder teilweise zu verweigern ist. Allerdings sieht § 30 Abs. 2 IDG in der 2017 geänderten Fassung nun vor, dass im Falle der Unmöglichkeit einer Anonymisierung der Zugang gewährt werden kann, wenn (a) ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu diesen Personendaten besteht oder (b) die Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten nach dem IDG erfüllt sind. Aus der alternativen Auflistung («oder») dieser Bedingungen ergibt sich, dass bei einem entsprechenden überwiegenden öffentlichen Interesse auch zu nicht anonymisierten Daten Zugang gewährt werden kann, wenn die Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten nach §§ 20 ff. IDG nicht erfüllt sind.

Der Regierungsrat führt im Ratschlag zur Änderung des IDG von 2017 betreffend § 30 IDG aus: «Am Prinzip, dass Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren sind, wird festgehalten. Unverändert bleibt auch der in Absatz 1 festgehaltene Vorbehalt der (ganzen oder teilweisen) Verweigerung des Zugangs nach § 29 IDG». Zum geänderten § 30 Abs. 2 IDG führt der Regierungsrat auf derselben Seite des Ratschlags aus:

«Ist eine Anonymisierung nicht möglich, so darf der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewährt werden, wenn an diesem Zugang ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Erste Voraussetzung für den Zugang ist somit, dass die Personendaten nicht bzw. nicht vollständig anonymisiert werden können. Das ist dann der Fall,

Wenn die Personendaten hingegen wirksam anonymisiert werden können, ist die Anonymisierung vorzunehmen» (Ratschlag Revision IDG 2017, S. 9).

Nebst dem hier genannten Beispiel (Erkennbarkeit eines Betroffenen im Strafvollzug) führt § 30 Abs. 2 IDG etwa auch dazu, dass Funktionsbezeichnungen bei gegebener Interessenlage genannt werden dürfen, damit die Information verständlich bleibt, selbst wenn der Personenbezug mit einer Recherche auf Webseiten oder in Jahresberichten wiederhergestellt werden kann (Ratschlag Revision IDG 2017, S. 7; Votum der Kommissionspräsidentin im Grossen Rat, Protokoll der Sitzung vom

## **E. 8**

des Berichts 2019 vom Einsichtsrecht auszuschliessen resp. vorgängig vollumfänglich abzudecken. Im Übrigen ist die Anordnung im angefochtenen Entscheid, wonach in diese Dokumente nach deren Anonymisierung und der Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Drittbetroffenen Einblick zu gewähren ist, nicht zu beanstanden.

3.5.4 Zuletzt ist zu prüfen, ob Einsicht in dieschriftlichen Abmahnungen zu gewähren ist. In der Abmahnung des früheren Verfahrens aus dem Jahr 2018 wird der gegenüber dem betreffenden Professor erhobene Vorwurf kurz zusammengefasst. Weiter werden die rechtlichen Grundlagen und das bisherige Verfahren umschrieben und es werden Verbesserungsaufgaben festgelegt. Es kann bezüglich der hier vorzunehmenden Interessenabwägung grundsätzlich auf die Ausführungen zum Abschlussbericht verwiesen werden. Der den betreffenden Professoren vorgeworfene Sachverhalt wird lediglich sehr kurz dargestellt. Das öffentliche und private Interesse an der Verhinderung der Einsichtnahme in die anonymisierten Abmahnungsschreiben ist daher nicht höher zu gewichten als das gegenläufige öffentliche Interesse. Dementsprechend ist die Anordnung im angefochtenen Entscheid, wonach in diese Dokumente nach deren Anonymisierung (Abdeckung aller Namen) und der Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Drittbetroffenen Einblick zu gewähren ist, nicht zu beanstanden.

3.6 Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass der Rekurs teilweise gutzuheissen ist. Entsprechend den obigen Ausführungen hat die Universität bei der Neubearbeitung des Informationszugangs keinen Einblick in die Protokolle der Gespräche mit den beschuldigten Professoren zu gewähren. Zudem hat sie die Bereiche der Abschlussberichte, in welchen die Aussagen der anzeigestellenden resp. befragten Personen zusammengefasst werden, von der Einsichtsgewährung auszunehmen resp. abzudecken. Der angefochtene Entscheid ist in Bezug auf die Rückweisung der Sache zur Gewährung der Einsichtnahme in die übrigen Teile des Abschlussberichts und die Abmahnungen nach einer vorgängigen Anonymisierung dieser Texte und der Gewährung des rechtlichen Gehörs der Drittbetroffenen zu bestätigen.

4.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist von einem teilweisen Obsiegen der als Rekurrentin handelnden Universität Basel auszugehen. Entsprechend ihres anteiligen Obsiegens bzw. Unterliegens haben die Parteien die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens je zur Hälfte zu tragen, wobei der Universität als verfügende Behörde praxisgemäss weder Kosten aufzuerlegen noch (gemäss § 30 Abs. 1 VRPG) eine Parteientschädigung zuzusprechen sind. Im Umfang ihres Unterliegens hat die Universität dem Rekursgegner eine reduzierte Parteientschädigung auszurichten. Dabei ist aufgrund der Eingaben und der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen von einem angemessenen Aufwand von rund 13 Stunden auszugehen. Bei Anwendung des Überwälzungstarifs von CHF 250.■ pro Stunde ergibt sich damit ein Aufwand von CHF 3■250.■, wovon die Universität bei hälftiger Beteiligung CHF 1■625.■ zu übernehmen hat.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.