

EDOEB empfehlung-vom-6-dezember-2019-eth-zuerich-disziplinaruntersuchungzusicherung-ve-2019-12-06 vom 6. Dezember 2019

EDÖB, 2019-12-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb_empfehlung-vom-6-dezember-2019-eth-zuerich-disziplinaruntersuchungzusicherung-ve-2019-12-06

FR: EDOEB empfehlung-vom-6-dezember-2019-eth-zuerich-disziplinaruntersuchungzusicherung-ve-2019-12-06 du 6 décembre 2019

IT: EDOEB empfehlung-vom-6-dezember-2019-eth-zuerich-disziplinaruntersuchungzusicherung-ve-2019-12-06 del 6 dicembre 2019

Erwägungen

E. 1

Am 13. September 2018 informierte die ETH Zürich mittels Medienmitteilung über die Einleitung einer Disziplinaruntersuchung gegen einen Professor des Departements Architektur wegen Vorwürfen der sexuellen Belästigung.¹

E. 2

In diesem Zusammenhang verlangte der Antragsteller (Journalist) am 8. Januar 2019 bei der ETH Zürich gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) Zugang zu einem internen Merkblatt betreffend das Vorgehen bei Meldungen zu sexueller Belästigung (Punkt 1) sowie zum Disziplinaruntersuchungsbericht zum Fall des Professors am Departement für Architektur (Punkt 2).

E. 3

Am 9. Januar 2019 liess die ETH Zürich dem Antragsteller das verlangte interne Merkblatt zukommen (Punkt 1). Sie wies ihn darauf hin, dass dieses Merkblatt gegenwärtig überarbeitet und weiterentwickelt werde. Betreffend den Disziplinaruntersuchungsbericht (Punkt 2) teilte sie dem Antragsteller mit, dass sich die Inhalte einer solchen Untersuchung aufgrund dessen personalrechtlicher Natur grundsätzlich wegen dem Persönlichkeitsschutz (Fürsorgepflicht der ETH Zürich als Arbeitgeberin) nicht zur Veröffentlichung eignen. Mehr als eine öffentliche Mitteilung über die Einleitung und den Abschluss der Disziplinaruntersuchung seien nicht möglich. Damit unterscheide sich die Disziplinaruntersuchung von der Administrativuntersuchung. Berichte von Administrativuntersuchungen könnten, weil per Definition im öffentlichen Interesse stehend, grundsätzlich mindestens auszugsweise veröffentlicht werden. Im vorliegenden Fall sei der konkrete Personalfall zudem noch nicht abgeschlossen. Es werde zum gegebenen Zeitpunkt eine kurze Medienmitteilung veröffentlicht werden.

E. 4

Am 29. Januar 2019 informierte die ETH Zürich wie angekündigt via Medienmitteilung über den Abschluss der Disziplinaruntersuchung, in welcher der Professor vom Vorwurf der sexuellen Belästigung entlastet wurde. Der Untersuchungsführer sei aber zum Schluss gekommen, dass

1 Medienmitteilung ETH Zürich vom 13.09.2018: ETH Zürich leitet Disziplinaruntersuchung ein.

2/9

das Verhalten des Professors nicht im Einklang mit dem Compliance Guide der ETH Zürich sei. Sie teilte weiter mit, dass sich der betroffene Professor entschieden habe, die ETH Zürich per Ende Juli 2019 zu verlassen.²

E. 5

Nach Veröffentlichung der besagten Medienmitteilung wandte sich der Antragsteller am

E. 7

Am 28. Februar 2019 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.

E. 8

Mit E-Mail vom 4. März 2019 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags die ETH Zürich dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

E. 9

Am 7. März 2019 wandte sich die Rechtsanwältin des betroffenen Professors an den Beauftragten und ersuchte darum, dass dieser am Verfahren beteiligt werde.

E. 10

Mit E-Mail vom 8. März 2019 gab der Beauftragte dem betroffenen Professor Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31]) zur Frage des Zugangs zu seinen im Untersuchungsbericht enthaltenen Personendaten. Mit Stellungnahme vom 15. März 2019 beantragte die Rechtsanwältin des betroffenen Professors, den besagten Untersuchungsbericht mit Blick auf den Schutz seiner Privatsphäre nicht herauszugeben. In verfahrensrechtlicher Hinsicht teilte sie mit, dass sich ihr Mandant am Schlichtungsverfahren beteiligen möchte, sein Name der Gegenseite aber nicht offengelegt werden dürfe.

E. 11

Am 11. März 2019 reichte die ETH Zürich dem Beauftragten die relevanten Vorakten sowie den zur Diskussion stehenden Disziplinaruntersuchungsbericht ein.

E. 12

Am 18. April 2019 fand eine Schlichtungsverhandlung mit dem Antragsteller und der ETH Zürich statt, anlässlich derer sich die Beteiligten dahingehend einigten, sich in einem nächsten Schritt zu einem «Austausch» zu treffen. Das Schlichtungsverfahren wurde derweil sistiert.

E. 13

Mit E-Mail vom 2. Oktober 2019 teilte der Antragsteller dem Beauftragten mit, dass am 28. August 2019 ein Treffen zwischen ihm, Vertretern der ETH Zürich und der Rechtsanwältin des betroffenen Professors stattgefunden habe, jedoch keine «aussergerichtliche Einigung» gefunden werden konnte.

E. 14

Mit E-Mail vom 22. November 2019 an den Beauftragten bekräftigte die ETH Zürich nochmals ihren Standpunkt, wonach kein wirkliches berechtigtes öffentliches Interesse am konkreten Schlussbericht vorliege, welches den berechtigten Schutzbedürfnissen der Beteiligten vorginge.

E. 15

Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers, des betroffenen Dritten und der ETH Zürich sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

2 Medienmitteilung ETH Zürich vom 29.01.2019: Abschluss der Disziplinaruntersuchung.

3/9

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung: A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

E. 16

Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei der ETH Zürich ein. Diese verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten teilweise. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

E. 17

Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben. B. Materielle Erwägungen

E. 18

Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴

E. 19

Strittig ist vorliegend der Zugang gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz zum Schlussbericht einer von einem externen Untersuchungsführer durchgeführten Disziplinaruntersuchung gegen einen Professor am Departement Architektur der ETH Zürich betreffend Vorwürfe von belästigendem Verhalten (nachfolgend: Untersuchungsbericht). Nicht bestritten wird, dass es sich dabei um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt, für welches die gesetzliche Vermutung des Zugangs gilt (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Allerdings hat die ETH Zürich den Zugang zum Dokument vollständig verweigert und sie beruft sich dabei in erster Linie auf die Ausnahmebestimmung des Öffentlichkeitsgesetzes zum Schutz der Privatsphäre Dritter. Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen.

E. 20

Konkret macht die ETH Zürich geltend, dass eine Disziplinaruntersuchung ein internes personalrechtliches Verfahren gemäss Art. 58a der Personalverordnung ETH-Bereich (SR 172.220.113) sei, deren Inhalte grundsätzlich wegen des Persönlichkeitsschutzes (Fürsorgepflicht der ETH Zürich als Arbeitgeberin) nicht zur Veröffentlichung geeignet seien. Mehr als eine öffentliche Mitteilung über die Einleitung und den Abschluss der Disziplinaruntersuchung seien nicht möglich, da einer weitergehenden Information die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen – im vorliegenden Fall des betroffenen Professors und der Auskunftspersonen – gegenüberstünden. Von der Disziplinaruntersuchung, bei der es um die Abklärung von Vorwürfen betreffend angeblich sexuell belästigendes Verhalten gehe, seien nicht nur persönliche und teilweise sogar intime Bereiche des Professors, sondern auch der Auskunftspersonen betroffen. Der Gegenstand dieser Disziplinaruntersuchung habe es mit sich gebracht, dass die in die

3 Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963, 2024. 4 GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

4/9

Untersuchung involvierten Personen einen Teil ihrer persönlichen und privaten Lebensvorgänge hätten offenlegen müssen. Bei den Personendaten des Professors handle es sich zudem um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c Ziff. 4 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1), die einen erhöhten Schutzbedarf geniessen würden. Eine Offenlegung dieses Untersuchungsberichts würde damit zwangsläufig die Privatsphäre bzw. die Persönlichkeit der Involvierten beeinträchtigen bzw. verletzen. Vorliegend sei auch kein öffentliches Interesse auszumachen, das den Zugang zum Bericht ausnahmsweise rechtfertigen würde. Zwar sei der Vorwurf des sexuell belästigenden Verhaltens zweifellos ein ernstzunehmender, weshalb die ETH Zürich einerseits die Anhebung und andererseits das Ergebnis der Disziplinaruntersuchung öffentlich kommuniziert habe. Ein darüberhinausgehendes Informationserfordernis, d.h. insbesondere den vollen oder teilweisen Zugang zum Untersuchungsbericht, sei aus Sicht der ETH Zürich jedoch nicht gegeben. Dies insbesondere auch deshalb, weil sich kein strafrechtlich relevantes Verhalten ergeben habe. Der Untersuchungsbericht lasse sich auch nicht so aufbereiten, dass die involvierten Personen (Professor und Auskunftspersonen) nicht mehr erkennbar seien. Würde der Bericht derart anonymisiert, dass nicht mehr auf die betroffenen Personen geschlossen werden könnte, würde seine Aussagekraft völlig entfallen. Die Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSG ergebe folglich, dass die privaten Interessen der Betroffenen das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen. Dem öffentlichen Interesse sei die ETH Zürich insbesondere durch die Mitteilung des Ergebnisses der Disziplinaruntersuchung nachgekommen. Ergänzend führt die ETH Zürich in ihrer Stellungnahme vom 22. November 2019 an den Beauftragten unter anderem aus, es sei weder in ihrem Interesse noch in demjenigen des betroffenen Professors, dass die «alte» Angelegenheit nun nochmals medial «aufgewärmt» werde. Eine Disziplinaruntersuchung sei auch in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen eine Untersuchung, welche nicht im öffentlichen Interesse durchgeführt werde und aufgrund des höchstpersönlichen personalrechtlichen Charakters nicht einer öffentlichen Kommentierung zugänglich sei. Eine weitere öffentliche

Diskussion sei für die Beteiligten absolut unverhältnismässig und potentiell in beruflicher und privater Hinsicht schädigend. Ein voyeuristisches Interesse gewisser Kreise an möglicherweise pikanten, peinlichen Begebenheiten mit sexuellem Kontext möge zwar Tatsache sein und aus Sicht der Medien dessen Befriedigung ökonomisch interessant sein, dies sei aber nicht mit einem öffentlichen Interesse im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes gleichzusetzen.

E. 21

Auch der von der Disziplinaruntersuchung betroffene Professor beantragt in seiner Stellungnahme im Rahmen des Schlichtungsverfahrens an den Beauftragten, den Untersuchungsbericht nicht herauszugeben. Das Zugangsgesuch beziehe sich auf ein amtliches Dokument, welches mit Blick auf seine Personendaten nicht (vollständig) anonymisiert werden könne, weshalb Art. 19 DSGVO zur Anwendung komme. Im vorliegenden Fall sei durch den Untersuchungsführer im Rahmen der Disziplinaruntersuchung geprüft worden, ob sein Verhalten eine disziplinarische Massnahme erforderlich mache. Der gesamte Untersuchungsbericht enthalte deshalb seine Personendaten, weshalb gegen die Herausgabe dieser Personendaten ein Geheimhaltungsinteresse stehe. Mit Blick auf seine Kündigung des Arbeitsverhältnisses per Ende Juli 2019 sei nicht ersichtlich, welches öffentliche Interesse an der Herausgabe des Untersuchungsberichts oder von Teilen daraus bestehe.

E. 22

Demgegenüber vertritt der Antragsteller die Auffassung, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zum Untersuchungsbericht bestehe. Die ETH Zürich sehe sich mit dem Vorwurf konfrontiert, dass sie mit Belästigungsvorwürfen gegen den Professor nicht korrekt umgegangen sei. Die betroffenen Studentinnen lasse das kommunizierte Ergebnis der Disziplinaruntersuchung ratlos, da sie mangels Parteistellung keine Einsicht in den Bericht gehabt hätten. Die Öffentlichkeit stelle sich nun die Frage, wie die ETH entschieden habe und

5/9

weshalb sie sich über ihre Erwägungen ausschweige. Die Schlussfolgerung der ETH, den betroffenen Professor nicht zu entlassen, könne nur nachvollzogen werden, wenn die Öffentlichkeit Einsicht in den Untersuchungsbericht habe. Zum Schutz der Personendaten sei eine anonymisierte Offenlegung möglich. Durch die Schwärzung der Personendaten würden die privaten Interessen genügend geschützt. Die Begründung der ETH, dass eine Anonymisierung nicht möglich sei, weil der Bericht dadurch seine Aussagekraft verlieren würde, sei nicht nachvollziehbar, da die verbleibenden Informationen keiner bestimmten Person mehr zugeordnet werden könnten. Wenn entsprechende Berichte der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglich gemacht würden, wäre es nicht mehr möglich, über missbräuchliches Verhalten, Diskriminierung oder sexuelle Belästigung zu berichten, und die Medien könnten ihre Wächterfunktion in entsprechenden Fällen nicht mehr ausüben.

E. 23

Der überwiegende Teil der im Untersuchungsbericht enthaltenen Informationen lässt sich dem betroffenen Professor sowie weiteren Personen zuordnen und enthält demnach Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSGVO. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGD sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu

anonymisieren. Anonymisierung bedeutet, die Personendaten zu entfernen oder soweit unkenntlich zu machen, dass eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand vernünftigerweise nicht mehr möglich ist.⁵

E. 24

Der Beauftragte geht mit der ETH Zürich einig, dass die Personendaten des von der Disziplinaruntersuchung betroffenen Professors nicht vollständig anonymisiert werden können, da er auch bei einer Schwärzung seines Namens zumindest für bestimmte Kreise erkenn- bzw. bestimmbar bliebe. Darüber hinaus bezieht sich das Zugangsgesuch gerade auf den Inhalt des Berichts. Eine vollständige Anonymisierung würde damit einer Zugangsverweigerung gleichkommen, weshalb eine solche bereits deshalb nicht zielführend wäre. Demnach handelt es sich in Bezug auf die Personendaten des betroffenen Professors um nicht anonymisierbare Personendaten, weshalb sich der Zugang nach Art. 19 DSGVO beurteilt (Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

E. 25

Einschlägig ist Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO. Demnach dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a); und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.⁶ Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Personendaten). Die Gewichtung der jeweiligen Interessen hat insbesondere anhand der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zur erfolgen.⁷

E. 26

Hinsichtlich der Funktion und Stellung der betroffenen Person ist zu unterscheiden zwischen Personen des öffentlichen Lebens bzw. Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen, hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten und privaten Dritten. Verwaltungsangestellte können im Zusammenhang mit ihrer öffentlichen Funktion ihren Privatsphärenschutz nicht im gleichen Masse geltend machen wie private Dritte. Es ist jedoch auch innerhalb der Verwaltungsangestellten zwischen höheren Führungspersonen und hierarchisch nachrangigem Behördenpersonal zu unterscheiden.

Verwaltungsangestellte in

5 BVGE 2011/52 E.7.1; AMMANN/LANG, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Basel 2015, Rz 25.60. 6 BVGE 2011/52 E. 7.1.1. 7 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3.

6/9

höheren Führungsfunktionen müssen sich unter Umständen sogar die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten gefallen lassen. Hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte müssen sich zumindest gefallen lassen, dass bekannt wird, wer ein bestimmtes Dokument verfasst hat oder für ein bestimmtes Geschäft zuständig war.

Unabhängig von der Stellung der Person dürfen Personendaten nur bekannt gegeben werden, wenn dies keine überwiegenden Nachteile für den Betroffenen zur Folge hat.⁸

E. 27

Auf der anderen Seite ist das öffentliche Interesse am Zugang zu berücksichtigen. Nach Art. 1 BGO bezweckt das Öffentlichkeitsprinzip, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und eine Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen zu stärken.⁹ Zu diesem (allgemeinen) Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung können weitere besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit treten. Welches Gewicht diesen Interessen zukommt, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, etwa der Bedeutung der vom Zugangsgesuch betroffenen Materie.¹⁰ Gemäss Art. 6 Abs. 2 VBGÖ kann das öffentliche Interesse am Zugang namentlich dann überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse aufgrund wichtiger Vorkommnisse dient (Bst. a). In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dass der Verdacht auf verwaltungsinterne Missstände dem Interesse nach Transparenz besonderes Gewicht verleihe. Das öffentliche Interesse richte sich hierbei nicht lediglich auf den Untersuchungsgegenstand, sondern auch auf die Untersuchung selbst als Behördentätigkeit. Beides schlage sich im Schlussbericht nieder und erreiche die Qualität von wichtigen Vorkommnissen i.S.v. Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ.¹¹

E. 28

Der Zugang zu einem Schlussbericht einer Disziplinaruntersuchung wird dabei nach Ansicht des Beauftragten nicht grundsätzlich anders beurteilt als der Zugang zu einem solchen einer Administrativuntersuchung. In der Praxis geht es nämlich auch bei Administrativuntersuchungen oft nicht um die reine Abklärung von allgemeinen oder organisatorischen Sachverhalten, sondern auch um die Klärung von disziplinarischem und/oder strafrechtlichem Verhalten von Personen.¹² Den allenfalls gewichtigeren privaten Geheimhaltungsinteressen, die aus der Eigenschaft einer Disziplinaruntersuchung als Instrument zur Klärung möglicher Pflichtverletzungen im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses resultieren können, kann in der Interessenabwägung Rechnung getragen werden.

E. 29

Die im Bericht enthaltenen Personendaten des Professors stehen allesamt in Zusammenhang mit der Erfüllung seiner (öffentlichen) Aufgabe an der ETH Zürich. Angesichts der zentralen Rolle eines Professors für die Lehrtätigkeit einer Hochschule kann ein solcher ohne weiteres als «höhere Führungsperson» bzw. «Verwaltungsangestellter in höherer Führungsposition» im Sinne der Rechtsprechung bezeichnet werden, selbst wenn er nicht zum klassischen Behördenpersonal zählen dürfte.

E. 30

Der vorliegend relevante Untersuchungsbericht dürfte mit Blick auf den betroffenen Professor bereits aufgrund seiner Thematik von eher belastendem Inhalt sein. Die untersuchten Vorwürfe der sexuellen Belästigung werden im Einzelnen und detailliert wiedergegeben und sind jeweils derjenigen Person zugeordnet, welche diese erhoben hat. Auch werden die Aussagen der

⁸ Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2; Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1. ⁹ BBl 2003 1976. ¹⁰ Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.5. ¹¹ Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.2.3.1. ¹² Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 5.2.3; Urteil des

Beteiligten im Rahmen des Verfahrens zitiert, teilweise wörtlich. Zwar hat die Untersuchung – wie von der ETH Zürich bereits öffentlich kommuniziert – im Ergebnis kein strafrechtlich relevantes Verhalten, sondern «bloss» einen Verstoss gegen den Compliance Guide der ETH Zürich ergeben. Angesichts dieser nur teilweisen Entlastung dürfte eine Veröffentlichung aber durchaus gewisse (weitere) nachteilige Folgen für den Betroffenen haben. Die Personendaten dürften überdies als besonders schützenswert i.S.v. Art. 3 Bst. c Ziff. 2 und 4 DSG zu qualifizieren sein, weshalb insgesamt von einem gewichtigen privaten Geheimhaltungsinteresse seitens des betroffenen Professors ausgegangen werden muss.

E. 31

Auf der anderen Seite ist das öffentliche Interesse am Zugang zu berücksichtigen. Wie bereits erwähnt, bezweckt das Öffentlichkeitsprinzip, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und eine Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen zu stärken. Dem Öffentlichkeitsgesetz ist folglich per se ein öffentliches Interesse inhärent. Der Ansicht der ETH Zürich und des betroffenen Professors, dass vorliegend kein (berechtigtes) öffentliches Interesse auszumachen sei, kann demnach nicht gefolgt werden. Fraglich ist jedoch, ob und inwieweit das öffentliche Interesse am Zugang die privaten Interessen des betroffenen Professors überwiegt.

E. 32

Die ETH Zürich war in jüngster Vergangenheit mit verschiedenen Fällen bzw. Vorwürfen unterschiedlicher Art gegen ETH-Professoren konfrontiert. Es ging dabei um angebliche sexuelle Übergriffe, Diskriminierung oder Mobbing. In diesem Zusammenhang stand auch die ETH als Institution selbst in der Kritik, dass sie nicht oder nicht rasch genug reagiert und gehandelt haben soll. Sie hat mittlerweile selber gewisse Fehler eingestanden und sich bei den betroffenen Personen entschuldigt.¹³ Diese Vorkommnisse wurden von einer relativ intensiven Medienberichterstattung und einer öffentlichen Diskussion begleitet und erreichen deshalb ohne weiteres die Qualität von wichtigen Vorkommnissen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ, weshalb ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht.¹⁴ Dieses richtet sich im konkreten Fall nicht einzig auf den Untersuchungsgegenstand, sondern mit Blick auf Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes auch auf die Verwaltungstätigkeit und die Entscheidungsfindung der ETH Zürich sowie die Aufgabenerfüllung des Untersuchungsführers. Dass die Öffentlichkeit in dieser Angelegenheit keinesfalls ein lediglich «voyeuristisches Interesse» hat, zeigt auch der Umstand, dass sich sogar die Politik mit den besagten Vorfällen an der ETH Zürich beschäftigte.¹⁵

E. 33

Entgegen der Ansicht der ETH Zürich vermögen die Medienmitteilungen als Instrument der aktiven Behördeninformation dem Öffentlichkeitsprinzip (passive Behördeninformation) nicht zu genügen. Gemäss Rechtsprechung soll sich die Öffentlichkeit unmittelbar gestützt auf die primäre Datenquelle ein eigenes Bild von der Untersuchungsführung, den Erkenntnissen sowie den daraus gezogenen Schlüssen machen. Daran besteht gemäss dem

Bundesverwaltungsgericht ein erhebliches öffentliches Interesse.¹⁶

E. 34

Die Gegenüberstellung und Gewichtung der divergierenden Interessen zeigt, dass mit Blick auf den betroffenen Professor von einem gewichtigen privaten Interesse am Schutz der Privatsphäre und damit an der Nichtzugänglichkeit des Untersuchungsberichts auszugehen ist. Jedoch muss sich der betroffene Professor aufgrund seiner Funktion eine weitergehende Bekanntgabe seiner in Zusammenhang mit seiner beruflichen Tätigkeit stehenden

13 Medienmitteilung ETH Zürich vom 14.03.2019: "Ich erwarte respektvolles Verhalten von allen"; Referat ETH-Präsident Joël Mesot vom 14.03.2019: Führungskultur weiter stärken. 14 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.2.3.1; Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.5. 15 19.3700 Interpellation Munz: Genügen die neuen Führungsstrukturen der ETH Zürich den Ansprüchen einer modernen Hochschule?. 16 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.2.3.1.

8/9

Personendaten, und damit Eingriffe in seine Persönlichkeit, gefallen lassen. Aus diesem Grund und angesichts des zweifellos erheblichen öffentlichen Interesses am Zugang zum verlangten Schlussbericht erachtet der Beauftragte eine vollständige Zugangsverweigerung nicht als angezeigt und insbesondere nicht mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar, welchem im Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes grosses Gewicht zukommt. Nach Ansicht des Beauftragten kann das Risiko negativer Konsequenzen für den betroffenen Professor minimiert werden bzw. dessen Persönlichkeitsschutzinteressen ausreichend Rechnung getragen werden, indem nebst seinem Namen¹⁷ gewisse Passagen geschwärzt werden. Selbst wenn diese Schwärzungen im vorliegenden Fall unter Umständen relativ umfangreich ausfallen sollten und dadurch die Aussagekraft des Dokuments – wie von der ETH Zürich argumentiert – bis zu einem gewissen Grad beeinträchtigt würde, darf nicht vergessen werden, dass sich ein Antragsteller durch Zugang zu einem teilgeschwärzten Originaldokument gleichwohl ein eigenes Bild über den Gesamtumfang eines Berichts und den Anteil der vorgenommenen Abdeckungen machen kann.

E. 35

Im Ergebnis vermögen die privaten Interessen des Professors nach Ansicht des Beauftragten nur teilweise und hinsichtlich gewisser Passagen und Inhalte das öffentliche Interesse am Zugang zu überwiegen. Das öffentliche Interesse am Zugang überwiegt namentlich hinsichtlich jener Berichtsinhalte, aus denen einerseits das Verwaltungshandeln und die Entscheidungsfindung der ETH Zürich und andererseits der Untersuchungsauftrag und die Aufgabenerfüllung des Untersuchungsführers sowie die Untersuchungsergebnisse ersichtlich sind. Dies gilt nach Ansicht des Beauftragten – einzelne Schwärzungen vorbehalten – grundsätzlich für das Inhaltsverzeichnis und die Kapitelüberschriften sowie für die Würdigungen des Untersuchungsführers bzw. die Ergebnisse. Aus datenschutzrechtlicher Sicht von vornherein unproblematisch sind zudem diejenigen Passagen, in welchen gar keine Personendaten enthalten sind (beispielsweise Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen).

E. 36

Der Untersuchungsbericht enthält nebst den Personendaten des von der Untersuchung betroffenen Professors auch Personendaten der sogenannten «Auskunftspersonen». Es handelt sich dabei namentlich um diejenigen Frauen, deren Vorwürfe bzw. Aussagen im Rahmen der Disziplinaruntersuchung untersucht wurden. Diese Personendaten sind nach Ansicht des Beauftragten nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ zu anonymisieren. Sollte eine vollständige Anonymisierung bei einzelnen Personen nicht möglich sein, sind diese nach Art. 11 BGÖ anzuhören. Grundsätzlich dürfte aber bei den Auskunftspersonen das zweifellos gewichtige private Geheimhaltungsinteresse das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen.

E. 37

Schliesslich enthält der Untersuchungsbericht auch Personendaten des Untersuchungsführers. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass Personen, die im Auftrag einer Behörde eine öffentliche Aufgabe erfüllen, grundsätzlich nicht geltend machen können, die entsprechende Tätigkeit falle in den Bereich ihrer Privatsphäre.¹⁸ Zudem wäre mit Blick auf Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ ohnehin von einem überwiegenden öffentlichen Interesse am Zugang auszugehen.¹⁹

E. 38

Abgesehen von den Bestimmungen zum Schutz von Personendaten bringt die ETH Zürich keine weiteren Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes substantiiert vor. Solche sind für den Beauftragten denn auch nicht ersichtlich. In ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 22. November 2019 macht die ETH Zürich zwar noch Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ geltend, ohne dies jedoch zu begründen. Zumindest in Bezug auf den betroffenen Professor fehlt es aber

17 Auch wenn dadurch keine Anonymisierung im eigentlichen Sinne resultiert, kann die Schwärzung des Namens gemäss Bundesverwaltungsgericht dennoch angezeigt sein (A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.3). 18 HÄNER, Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014, Art. 7 N 58. 19 Empfehlung EDÖB vom 14. Oktober 2015: GS-EDI / Administrativuntersuchung, Ziff. 50.

9/9

ohnehin an der «Freiwilligkeit». Ebenso dürfte es sich bei ihm nicht um einen «Dritten» im Sinne dieser Bestimmung handeln. III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

E. 39

Die ETH Zürich gewährt unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips einen teilweisen Zugang zum verlangten Untersuchungsbericht im Sinne der vorangegangenen Erwägungen. Soweit sich die «Auskunftspersonen» nicht vollständig anonymisieren lassen, sind sie vor der Zugangsgewährung nach Art. 11 BGÖ anzuhören.

E. 40

Der Antragsteller und der betroffene Professor können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der ETH Zürich den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).

E. 41

Die ETH Zürich erlässt eine Verfügung, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).

E. 42

Die ETH Zürich erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

E. 43

Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

E. 44

Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R) X
- Einschreiben mit Rückschein (R) ETH Zürich Rämistrasse 101 8092 Zürich
- Einschreiben mit Rückschein (R) Betroffener Professor, vertreten durch Y

Reto Ammann

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