

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00338 vom 10. Juni 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-06-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00338

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00338 du 10 juin 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00338 del 10 giugno 2015

Regeste

Informationszugang | Öffentlichkeitsprinzip. [Ein Journalist ersuchte um anonymisierte Einsicht in einen Administrativuntersuchungsbericht des USZ.] Rechtsgrundlagen des Öffentlichkeitsprinzips, das auch für das USZ gilt (E. 2). Die betroffenen öffentlichen (E. 5) und privaten Interessen (E. 6) könnten höchstens eine teilweise Verweigerung der Einsicht in den Untersuchungsbericht rechtfertigen (E. 7). Gutheissung im Sinn der Erwägungen und Rückweisung zur anonymisierten Offenlegung des Dokuments.

Erwägungen

E. 3

Am 9. März 2021 veröffentlichte das USZ eine Medienmitteilung, die neben anderem die Untersuchung verschiedener Vorwürfe gegenüber dem ehemaligen Direktor der Klinik für Herzchirurgie zum Gegenstand hatte. Der Medienmitteilung ist zu entnehmen, dass das USZ nach internen Hinweisen Ende 2019 unabhängige Untersuchungen zu diversen Vorwürfen in Bezug auf Fehler in der medizinischen Behandlung und im Umgang mit Interessenkonflikten in der Klinik für Herzchirurgie in Auftrag gegeben habe. Nach Publikation eines Zwischenberichts seien weitere Vorwürfe vorgebracht worden, die unter Beizug von medizinischen Experten untersucht worden seien. Der nun vorliegende Schlussbericht bestätige im Wesentlichen die Erkenntnisse aus dem ersten Bericht. Die später zusätzlich vorgebrachten Vorwürfe hätten sich hingegen als falsch und unbegründet erwiesen. Die Medienmitteilung führt weiter aus, die Untersuchung habe aufgezeigt, dass Patientendokumentationen mangelhaft geführt und die Dokumentation im Austausch mit Behörden nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen worden seien. Der Vorwurf, Prof. F (so die ausdrückliche Namensnennung in der Medienmitteilung) habe aus Eigeninteresse und gegen Patienteninteressen gehandelt sowie Patienten gefährdet, habe sich nicht bestätigt. Schliesslich sei auch der Verdacht widerlegt worden, dass es in den untersuchten Fällen zu Manipulationen der Patientendokumentation gekommen sei. In diesen in der Medienmitteilung erwähnten Schlussbericht will der Beschwerdeführer Einsicht nehmen.

E. 4.1

Der Spitalrat vertritt die Auffassung, öffentliche und private Geheimhaltungsinteressen überwögen das Interesse des Beschwerdeführers an einer Einsichtnahme in den Schlussbericht. Der Bericht sei als Ergebnis einer Administrativuntersuchung vertraulich, weshalb keine Einsicht gewährt werden müsse. Die beantragte Einsichtnahme würde im Sinn von § 23 Abs. 2 lit. b IDG einen internen Meinungsbildungsprozess beeinträchtigen. Die zu erwartende mediale Berichterstattung würde zudem den USZ-internen Vollzug von

Massnahmen im Nachgang zum Bericht der Subkommission USZ/UZH der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit des Kantonsrats sowie weitere Untersuchungshandlungen bzw. Aufsichtsmassnahmen dieser Kommission gefährden. Sodann stehe das öffentliche Interesse an einem intakten Vertrauensverhältnis der Mitarbeitenden zum öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber USZ der beantragten Informationsbekanntgabe entgegen. Schliesslich würde eine Herausgabe der streitbetroffenen Berichte die Persönlichkeitsrechte von ehemaligen und aktuellen Mitarbeitenden verletzen.

E. 4.2

Das Verwaltungsgericht beurteilte identische Vorbringen des USZ hinsichtlich anderer Administrativuntersuchungsberichte mit Urteil VB.2021.00135 vom 17. Juni 2021. Darin stellte es fest, dass sich nach der gesetzlichen Regel des § 23 IDG stets anhand einer Interessenabwägung im Einzelfall bestimme, ob die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben sei; Administrativuntersuchungsberichte seien nicht bereits aus grundsätzlichen Überlegungen immer vertraulich (a.a.O. E. 4.2). Der angefochtene Beschluss erweise sich demnach nur als rechtmässig, wenn in einer Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen an der gesamthaften Verweigerung der beantragten Einsichtnahme gegenüber dem beschwerdeführerischen Zugangsinteresse erstere überwögen. Ein bloss abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht dabei nicht aus. Vielmehr hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der vollzogene Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip unterlaufen würde (a.a.O. E. 4.3). Das Verwaltungsgericht stellte im genannten Urteil zudem klar, dass bei Informationszugangsgesuchen – anders als bei aktiver behördlicher Informationstätigkeit – nicht die Herausgabe der Information, sondern die Beschränkung des grundrechtlich geschützten Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verhältnismässig sein muss (a.a.O. E. 4.4). Unerheblich ist demzufolge, ob der Beschwerdegegner in der Medienmitteilung vom 9. März 2021 über die wesentlichen Erkenntnisse der Administrativuntersuchung bereits proaktiv informiert hatte, wie der angefochtene Beschluss erwägt.

E. 5.1

Liegt ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung vor, ist es gegenüber dem Zugangsinteresse abzuwägen. Nur falls es überwiegt, ist der Zugang zu den Informationen aufgrund des öffentlichen Geheimhaltungsinteresses einzuschränken (VGr, 25. Juni 2015, VB.2015.00104, E. 2.3). Die Informationsbekanntgabe ist allerdings nur insoweit einzuschränken, als sich dies in sachlicher und zeitlicher Hinsicht unbedingt notwendig erweist (VGr, 17. Juni 2021, VB.2021.00135, E. 5.1; Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 26).

E. 5.2

Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt (§ 23 Abs. 2 lit. b IDG). Zwar ist der Meinungsbildungsprozess nicht per se geheim, doch sollen Dokumente wie Arbeitspapiere, Entwürfe, Anträge und dergleichen während dieses Prozesses noch geheim gehalten werden können (Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 16 f.). Nach

Abschluss der Erörterungen und Entscheidung bzw. nach Abschluss der Verhandlung sind die Informationen in der Regel zugänglich (VGr, 4. September 2013, VB.2012.00510, E. 3.6.1 mit Hinweis auf die Weisung IDG, S. 1316). Die Information im Rahmen von Meinungsbildungsprozessen kann insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn diese politisch umstrittene Fragen betreffen oder die betreffenden Geschäfte Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten bilden können (§ 2 Abs. 1 IDV). Dass und welche konkreten Entscheidungsprozesse in welcher Hinsicht durch die Einsichtgewährung in eine anonymisierte Form des streitgegenständlichen Schlussberichts gestört werden könnten, legt der Beschwerdegegner allerdings nicht nachvollziehbar dar. Auch ist nicht ersichtlich, hinsichtlich welcher Feststellungen oder Empfehlungen des Schlussberichts ein interner Meinungsbildungsprozess derzeit (noch) im Gange wäre, den dessen anonymisierte Offenlegung in relevanter Hinsicht beeinträchtigen könnte.

E. 5.3

Nach § 23 Abs. 2 lit. c IDG liegt ein öffentliches Interesse zur Verweigerung der Bekanntgabe von Information vor, wenn diese Bekanntgabe der Information die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet. Darunter fällt etwa das Einsatzdispositiv eines Polizeikorps für den sogenannten unfriedlichen Ordnungsdienst bei Demonstrationen (Weisung IDG, S. 1316 f.). Ein öffentliches Interesse im Sinn von § 23 Abs. 1 IDG liegt ferner vor, wenn die Bekanntgabe die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt. Dies ist etwa bei Listen geplanter, unangekündigter behördlicher Kontrollen der Fall, deren Bekanntgabe den Zweck der Kontrollen vereiteln würde, weil sie in der Folge gerade nicht mehr unangekündigt durchgeführt werden könnten (VGr, 17. Juni 2021, VB.2021.00135, E. 5.4 mit Hinweis auf Baeriswyl, Praxiskommentar IDG, § 23 N. 21). Entgegen dem beschwerdegegnerischen Vorbringen ergibt sich nicht bereits aus der allgemeinen Lebenserfahrung, dass Aufsichtsmaßnahmen durch die beantragte Informationsbekanntgabe gefährdet werden könnten. Dass konkrete (Aufsichts-)Massnahmen in irgendeiner Hinsicht beeinträchtigt erscheinen oder in ihrem Vollzug verzögert werden könnten, ist vielmehr nicht ohne Weiteres ersichtlich und erschliesst sich auch aus den beschwerdegegnerischen Ausführungen nicht.

E. 5.4

Das USZ bringt weiter vor, in Administrativuntersuchungen involvierte Personen, die Auskunft erteilten, sollten sich auf die Vertraulichkeit und auf die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers zum Schutz ihrer Persönlichkeits- und Datenschutzrechte nach § 39 Abs. 1 und 2 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG; LS 177.10) verlassen dürfen. Mit einer Anonymisierung lässt sich diesem Interesse indessen umfassend Rechnung tragen, zumal der streitgegenständliche Bericht nicht in einer Art und Weise abgefasst ist, dass auch bei einer teilweisen bzw. anonymisierten Offenlegung berechnete Vertraulichkeitserwartungen von Personen, die in der Administrativuntersuchung aussagten, enttäuscht werden müssten. Die im angefochtenen Beschluss geäußerte Befürchtung, die Bereitschaft der Mitarbeitenden zur Mitwirkung in künftigen Administrativuntersuchungen könnte nach einer teilweisen bzw. anonymisierten Offenlegung des streitgegenständlichen Berichts massgeblich Schaden nehmen, erweist sich damit als offenkundig unbegründet.

E. 6.1

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

E. 6.2

Der Bericht enthält nach Darstellung des Beschwerdegegners "Aussagen, Gesprächsverläufe und Details", deren Offenlegung er als mit seiner personalrechtlichen Fürsorgepflicht unvereinbar betrachtet. Konkrete Fundstellen nennt er nicht. Die Feststellungen und Empfehlungen im streitgegenständlichen Schlussbericht entsprechen in Teilen wortwörtlich jenen im Untersuchungsbericht vom 21. April 2020, den der Beschwerdegegner in anonymisierter Form der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Damit kann zumindest an einer insoweit Geheimhaltung des Schlussberichts kein überwiegendes Interesse bestehen (vgl. VGr, 17. Juni 2021, VB.2021.00135, E. 5.4.2). Dass sich auch aus einer anonymisierten Fassung des Berichts ableiten liesse, dass dieser gegen Prof. F gerichtete Vorwürfe behandelt, steht der beantragten Informationsbekanntgabe ebenfalls nicht entgegen, zumal dieser Umstand bereits vom Beschwerdegegner öffentlich gemacht worden ist.

E. 6.3

Mit Blick auf den bei den Akten liegenden Schlussbericht ist jedoch das Vorbringen des USZ nicht nachvollziehbar, wonach Anonymisierungen keinen genügenden Persönlichkeitsschutz gewährleisten könnten. Das private Interesse der im Bericht in identifizierbarer Weise (z. B. durch Namensnennung) erwähnten Personen vermöchte die pauschale Verweigerung einer (teilweisen) Offenlegung des Berichts in anonymisierter Form demnach nicht zu rechtfertigen. Vielmehr ist hinsichtlich aller Informationen, an deren Geheimhaltung ein privates Interesse besteht, eine Abwägung gegenüber dem Zugangsinteresse des Beschwerdeführers vorzunehmen. Nur soweit ersteres überwiegt, ist die Informationsbekanntgabe teilweise zu verweigern, beispielsweise durch Schwärzungen.

E. 6.4

Einer teilweisen Bekanntgabe des Berichts steht sodann nicht entgegen, dass dessen Informationsgehalt dadurch allenfalls reduziert würde: Der Anspruch auf Informationsbekanntgabe bezieht sich nicht nur auf amtliche Dokumente mit journalistisch verwertbarem bzw. zuvor nicht öffentlichem Inhalt (17. Juni 2021, VB.2021.00135, E. 6.3). Ohnehin erweist sich das Vorbringen als unzutreffend, dass aufgrund privater Interessen praktisch der ganze Bericht geschwärzt werden müsse und eine Offenlegung in dieser Form kaum Sinn ergebe.

E. 7.1

Nach dem Ausgeführten vermögen die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen die vollständige Verweigerung einer Offenlegung des streitgegenständlichen Berichts nicht zu

rechtfertigen. Vielmehr könnte im zu beurteilenden Fall die beantragte Informationsbekanntgabe gestützt auf § 23 IDG höchstens teilweise verweigert werden. Da sich der Beschwerdegegner nicht zu konkreten Stellen äussert und begründet, weshalb deren Bekanntgabe zu verweigern sei, erscheint unklar, an welchen Stellen der mehr als 100 Seiten, in die Einsicht begehrt wird, in Nachachtung der erläuterten Grundsätze zwecks Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen Schwärzungen bzw. andere zweckmässige Anonymisierungen vorgenommen werden dürften bzw. müssten. Die Sache ist daher in Gutheissung der Beschwerde an den Beschwerdegegner zurückzuweisen mit der Anweisung, unter Berücksichtigung der einer Bekanntgabe gewisser Informationen entgegenstehenden Interessen und nach deren Abwägung gegenüber dem grundrechtlich geschützten Einsichtsanspruch des Beschwerdeführers entsprechende Anonymisierungen (etwa – soweit notwendig – Namen, Berufsbezeichnungen und -grade, Funktionsbezeichnungen etc.) vorzunehmen und die Berichte in dergestalt anonymisierter Form dem Beschwerdeführer auszuhändigen. Praxisgemäss ist dem Beschwerdegegner hierfür eine Frist von 10 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils anzusetzen (VGr, 17. Juni 2021, VB.2021.00135, E. 7; 18. März 2021, VB.2020.00746, E. 5.1).

E. 7.2

Betrifft ein Gesuch um Informationszugang Personendaten, muss das öffentliche Organ den betroffenen Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist einräumen, bevor es den Zugang zur Information gewährt (§ 26 Abs. 1 IDG). Soweit eine Offenlegung gewisser Stellen des Berichts aus diesem Grund die vorgängige Anhörung Dritter erfordert, hat bis zu deren Durchführung, welche umgehend an die Hand zu nehmen ist, noch keine Offenlegung der betreffenden Abschnitte zu erfolgen. Wenn die betroffenen Personen durch Anonymisierungen nicht mehr bestimmbar sind, bedarf es nach der Rechtsprechung hingegen keiner Anhörung im Sinn von § 26 Abs. 1 IDG (VGr, 10. Juni 2015, VB.2014.00551, E. 3.3.3).

E. 8

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdeführer hat keine Parteientschädigung beantragt.

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