



Kanton Zürich  
Staatskanzlei  
Rechtsdienst



**ZHEntscheid**

Publiziert auf [www.zhentscheide.zh.ch](http://www.zhentscheide.zh.ch)

Entscheidinstanz: Rekurskommission der Zürcher Hochschulen  
Geschäftsnummer: RekoHS\_108/13  
Datum des Entscheids: 26. August 2014  
Rechtsgebiet: Öffentlichkeitsprinzip  
Stichwort(e): Informationszugang  
wissenschaftliche Gutachten  
Interessenabwägung  
verwendete Erlasse: § 20 Abs. 1 IDG  
§ 20 Abs. 3 IDG  
§ 23 Abs. 2 und 3 IDG  
§ 26 IDG

#### Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Der grundsätzlich voraussetzungslose Anspruch auf Informationszugang gilt nicht unbeschränkt, sondern unterliegt der Interessenabwägung, ob dem Anspruch überwiegende öffentliche und/oder private Interessen entgegenstehen. Im Falle einer Verweigerung oder Einschränkung des Informationszugangs kann die getroffene Interessenabwägung zwar dargestellt werden, aber nicht so, dass die nicht öffentlichen Informationen preisgegeben würden.

Hat ein Gutachten beim betroffenen öffentlichen Organ bereits zu – allenfalls rechtlich umstrittenen – Massnahmen oder Entscheiden geführt, überwiegt das öffentliche Interesse der ungestörten Meinungsbildung nicht (mehr). Die Befürchtung, im Falle des Zwangs zur Veröffentlichung von Gutachten keine Gutachtenspersonen verpflichten zu können, stellt im Normalfall kein überwiegendes öffentliches Interesse dar.

Die Äusserungen einer Gutachtensperson im Gutachten sind keine Personendaten dieser Gutachtensperson und nicht geeignet, durch die Veröffentlichung ihre Privatsphäre zu beeinträchtigen. Allfällige Einschwägungen zum Schutz der Privatsphäre anderer Personen haben dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu folgen.

#### Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

##### *Sachverhalt:*

X. [Rekurrent] ersuchte die Universität [Rektorat, Rekursgegnerin] um Einsicht in den Bericht der Expertenkommission zur Qualitätsbeurteilung Medizinhistorischer Promotionsarbeiten an der Medizinischen Fakultät der Universität Zürich (nachfolgend: Bericht Dissertationen). Der Rektor der Rekursgegnerin lehnte das Einsichtsgesuch ab. Dagegen wurde an die Rekurskommission der Zürcher Hochschule mit folgenden Anträgen rekurriert:

- «1. Die Verfügung der Universität Zürich vom [...] sei aufzuheben und dem Beschwerdeführer sei der Zugang zum Bericht der internationalen Expertenkommission zu den medienhistorischen Dissertationen zu gewähren.
2. Eventualiter seien die Namen der im Bericht erwähnten Autoren von Dissertationen einzuschwärzen.
3. Sofern Kosten erhoben werden, seien diese der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.»

Der Rekurskommission stand das Streitgegenstand bildende Gutachten zur Verfügung.

*Erwägungen:*

- 1) Gemäss § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) regelt das Gesetz den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen. Es bezweckt nach § 1 Abs. 2 lit. a IDG, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern. § 2 Abs. 1 IDG statuiert, dass dieses Gesetz für die öffentlichen Organe gilt. Für die Gerichte gilt es nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllen. Die Universität Zürich ist ein öffentliches Organ nach § 2 Abs. 1 IDG. Nach § 20 Abs. 1 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Das öffentliche Organ verweigert gemäss § 23 Abs. 1 IDG die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. § 23 Abs. 2 IDG hält fest, dass ein öffentliches Interesse insbesondere vorliegt, wenn
  - a. die Information Positionen in Vertragsverhandlungen betrifft,
  - b. die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt,
  - c. die Bekanntgabe der Information die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet,
  - d. die Bekanntgabe der Information die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt,
  - e. die Bekanntgabe die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt.

Ein privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird (§ 23 Abs. 3 IDG).

§ 34 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV) hält fest, dass in verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren gegen kantonale Anordnungen, die sich auf das IDG oder diese Verordnung stützen, die Koordinationsstelle IDG zur Stellungnahme einzuladen ist.

- 2) Die Rekursgegnerin ist der Meinung, dass das IDG vorliegend nicht zur Anwendung gelangt. Es gilt deshalb vorerst abzuklären, nach welchem Recht der Fall zu beurteilen ist. Gemäss § 20 Abs. 3 IDG richtet sich in nicht rechtskräftig abgeschlossenen

Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren das Recht auf Zugang zu Informationen nämlich nach dem massgeblichen Verwaltungsrecht. Die Rekursgegnerin legt ihrer Rekursantwort eine gutachterliche Stellungnahme von Prof. C. bei und erklärt diese als integrierenden Bestandteil der Rekursantwort. Prof. C. gelange gemäss Rekursgegnerin zum Schluss, dass eine Offenlegung des Expertenberichts derzeit nicht zulässig sei. Zum einen seien im Zusammenhang mit den Kündigungen der Professoren A. und B. personalrechtliche Verfahren hängig; zum andern seien Strafuntersuchungen in der Sache am Laufen. Bis zum Abschluss der personalrechtlichen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsjustizverfahren, ja sehr wahrscheinlich sogar bis zum Abschluss der laufenden Strafuntersuchungen, sei eine Offenlegung deshalb aufgrund von § 20 Abs. 3 IDG nicht zulässig.

- 2a) Mit der Regelung von § 20 Abs. 3 IDG wird das allgemeine Informationszugangsrecht bei noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungsjustizverfahren ausgeschlossen. Es ist wohl bloss als gesetzgeberisches Versehen zu qualifizieren, dass nicht auch hängige Verfahren der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit erwähnt sind. Während der Hängigkeit dieser Verfahren kann somit nur das Akteneinsichtsrecht nach dem massgeblichen Verfahrensrecht geltend gemacht werden (vgl. Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutz des Kantons Zürich IDG, BRUNO BAERISWYL/BEAT RUDIN, Zürich, Basel, 2012, N 40 zu § 20 Abs. 3).
- 2b) Anstoss für den vorliegend umstrittenen Bericht Dissertationen war nach Aussagen der Rekursgegnerin die in einer TV-Sendung des Schweizer Fernsehens geäusserte Kritik an den medizinhistorischen Promotionen an der Universität Zürich. Der Bericht Dissertationen hat mit den von der Rekursgegnerin geltend gemachten laufenden personalrechtlichen (bzw. auch strafrechtlichen) Verfahren insofern etwas zu tun, als zum Teil dieselben Personen am Verfahren beteiligt sind, die auch im Bericht Dissertationen begutachtet wurden. Ein direkter verfahrensrechtlicher Zusammenhang besteht aber nicht. Im Bericht Dissertationen wird eine von den laufenden Verwaltungsverfahren losgelöste Frage behandelt. Die Koordinationsstelle IDG hält in ihrem Bericht zudem fest, dass der Expertenbericht kaum hinsichtlich der personal- oder strafrechtlichen Verfahren bestellt und verfasst worden sei, sondern eigenständigen Massnahmen der Rekursgegnerin dienen sollte.

Im vorliegenden Verfahren gelangt deshalb das IDG zur Anwendung.

- 3a) Die Rekursgegnerin anerkennt in ihrer ablehnenden Verfügung zwar grundsätzlich das Recht, gemäss § 20 Abs. 1 IDG Einsicht in die Unterlagen der öffentlichen Organe zu bekommen. Unter bestimmten Umständen sei jedoch eine Einschränkung des Einsichtsrechts gerechtfertigt (§ 23 IDG). Unter anderem werde in § 23 IDG statuiert, dass bei einem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse die Bekanntgabe zu verweigern sei. In Bezug auf das Gutachten seien beide Interessenssphären derart tangiert, dass einer Bekanntgabe nicht zugestimmt werden könne.

Die Rekursgegnerin hält fest, dass das öffentliche Interesse bei einer Publikation des Expertenberichts erheblich verletzt werde. Einerseits, weil solche Berichte die universitäre Forschung und Lehre sowie die Tätigkeiten ihrer Organisationseinheiten und Mitarbeitenden prüfen würden. Das bedeute, dass man in solchen Berichten re-

gelmässig Feststellungen antreffe, die sich unmittelbar auf Angehörige der Rekursgegnerin beziehen würden. Die Rekursgegnerin habe die Pflicht, die Persönlichkeitsrechte ihrer Angehörigen zu schützen und solche Expertenberichte nicht herauszugeben. Andererseits bestehe ein öffentliches Interesse daran, auch in Zukunft Expertinnen und Experten gewinnen zu können, die unbefangen und kritisch ihren Auftrag ausführen würden. Wäre die Rekursgegnerin gezwungen, sämtliche mit Hilfe von externen Expertinnen und Experten durchgeführten Analysen zu veröffentlichen, wäre es enorm schwierig, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu finden, die dazu bereit wären. An einer Nichtveröffentlichung hätten ebenfalls die vom Bericht betroffenen Personen ein offensichtliches privates Interesse. Dies umfasse sowohl den Personenkreis der im Bericht Erwähnten, da deren Persönlichkeitsrechte unmittelbar betroffen seien, als auch die Gutachterinnen und Gutachter, weil sie in heiklen Fällen mit Repressalien von aussen rechnen müssten.

- 3b) Der Rekurrent macht geltend, dass die Rekursgegnerin in ihrer ablehnenden Verfügung keine Interessenabwägung im Sinne von § 23 Abs. 1 IDG vorgenommen habe. Sie stelle nämlich apodiktisch fest, dass man Feststellungen in Expertenberichten, die sich unmittelbar auf Angehörige der Universität Zürich beziehen würden, nicht herausgegeben dürfe, weil deren Persönlichkeit betroffen sei. Spreche das Gesetz von einer Interessenabwägung, meine es aber gerade nicht, dass jegliche Betroffenheit der Herausgabe entgegenstehe, sondern dass die Interessen abzuwägen seien. Würde man die Argumentation der Rekursgegnerin zu Ende denken, hiesse dies, dass das IDG auf kein amtliches Dokument anzuwenden wäre, das Personen wie z.B. Mitarbeitende der Universität nenne. Damit würde das IDG zu einem völlig belanglosen Papiertiger.

Der Rekurrent führt weiter aus, dass gemäss § 23 Abs. 3 ein privates Interesse dann vorliege, wenn die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtige. Von Letzterem könne vorliegend keine Rede sein. Der Expertenbericht befasse sich ausschliesslich mit der beruflichen Sphäre möglicher Betroffener. Es gehe um die Qualität von Dissertationen bzw. um die Qualität der Beurteilung von Dissertationen. Damit werde die Privatsphäre allfälliger im Expertenbericht genannter Personen nicht im Geringsten betroffen. Der Bericht untersuche die Frage, ob die Arbeit der Betroffenen universitären Ansprüchen genüge oder nicht. Dies sei eine Thematik von höchstem öffentlichem Interesse. Wer wissenschaftlich tätig sei, müsse damit leben, dass seine Arbeit einer öffentlichen Kontrolle unterliege. Kein Verständnis bringe der Rekurrent dem Argument entgegen, dass man bei Herausgabe des Berichts Dissertationen keine Experten mehr finden würde. Wer einen Expertenauftrag entgegennehme, solle und dürfe nicht darauf vertrauen können, dass die Ergebnisse seiner Arbeit keiner öffentlichen Kontrolle unterliegen würden. Ein unbefangener Experte habe eine Problemstellung unabhängig davon, wer diese am Ende zu Gesicht bekomme, zu analysieren.

- 3c) Die Rekursgegnerin führt daraufhin aus, dass einer Bekanntgabe des Expertenberichts § 23 Abs. 2 lit. b IDG i.V. mit § 2 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV) entgegenstehe. Danach könne eine Bekanntgabe der Information wegen laufender Meinungsbildungsprozesse eingeschränkt werden, wenn die betreffenden Geschäfte Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten

bilden könnten. Der Meinungsbildungsprozess innerhalb der Universität, wie die Erkenntnisse aus dem Bericht umgesetzt werden sollten, sei noch nicht abgeschlossen. Der Bericht sei aus besonderem Anlass mit dem Ziel der Aufklärung von Missständen in Auftrag gegeben worden. Der Expertenbericht habe deshalb zum Teil Charakter einer Administrativuntersuchung, jedenfalls einer personenbezogenen, personalrechtlich motivierten Leistungskontrolle. Eine Veröffentlichung des Berichts könnte die im Bericht genannten Personen an den Pranger stellen und damit wie Sanktionen wirken. Dies treffe nicht nur für die Dozenten zu, sondern könne auch bei den im Bericht erwähnten Doktorandinnen und Doktoranden der Fall sein, weil sie sich beispielsweise durch die Bekanntgabe von groben Fehlern, die sie im Rahmen ihrer Arbeit begangen hätten, blossgestellt fühlen könnten.

- 4) Die Koordinationsstelle IDG macht in ihrer Stellungnahme darauf aufmerksam, dass der Anspruch auf Informationszugang grundsätzlich voraussetzungslos gelte. Für entsprechende Gesuche sei, ausgenommen § 25 Abs. 2 IDG, kein Interessensnachweis bzw. keine Begründung der gesuchstellenden Person erforderlich. Er beruhe allein auf dem verfassungsmässigen Grundrecht, das die Erfüllung des Öffentlichkeitsprinzips bezwecke. Dieses bestehe darin, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG). Deshalb sei bei der Entscheidungsfindung bezüglich der Gewährung des Informationszugangs allein massgebend, ob die konkrete Information öffentlich gemacht werden könne («Schaufensterprinzip»). Hingegen bestehe der Anspruch auf Informationszugang nicht unbeschränkt. Es sei in jedem Fall der Informationsbekanntgabe wegen des Vorbehalts überwiegender öffentlicher und/oder privater Interessen eine Interessenabwägung vorzunehmen. Nur bei überwiegendem entgegenstehendem Interesse dürfe der Informationszugang bzw. die öffentliche Zugänglichkeit von den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen eingeschränkt oder verweigert werden. Ergebe die Interessenabwägung, dass der Informationszugang nicht umfassend gewährt werden könne, sei dessen vollständige Verweigerung nur zulässig, wenn keine mildere Massnahme getroffen werden könne. Deshalb sei im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips zu prüfen, ob der Informationszugang bloss in zeitlicher oder inhaltlicher Hinsicht eingeschränkt werden müsse, um dem Öffentlichkeitsanspruch dennoch Genüge zu tun.

Die Koordinationsstelle IDG stellt weiter fest, dass das Gesetz in § 23 Abs. 2 lit. a–e IDG eine Reihe von Tatbeständen aufzähle, bei deren Erfüllung das Vorliegen eines Interesses des öffentlichen Organs an Geheimhaltung bzw. Nichtveröffentlichung von Informationen angenommen werden dürfe und deswegen der Informationszugang verweigert oder beschränkt werden könne. Dieses Geheimhaltungsinteresse sei dem Gehalt des Öffentlichkeitsprinzips gegenüberzustellen, der darin bestehe, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern. Die Liste gemäss § 23 Abs. 2 lit. a–e sei aufgrund des Ausdrucks «insbesondere» nicht abschliessend, d.h. sie gebe exemplarisch vor, welche öffentlichen Interessen «auf die Waagschale» gelegt werden könnten. § 23 Abs. 2 IDG sage aber nichts darüber aus, welches Gewicht diese öffentlichen Interessen hätten. Es dürfe keinesfalls vermutet werden, dass diese Interessen auch überwiegend seien. Weiter könnten auch ande-

re Tatbestände als die in § 23 Abs. 2 lit a–e IDG aufgeführten, herangezogen werden, dabei sei aber grosse Zurückhaltung angezeigt. Die Ausnahmeklauseln von § 23 IDG seien grundsätzlich restriktiv zu handhaben.

§ 23 Abs.3 IDG nenne sodann als Schutzobjekt insbesondere die Privatsphäre Dritter. Würden solche Personendaten im Raum stehen, verlange § 26 IDG die Anhörung dieser Personen, wenn das öffentliche Organ nicht zum Vornherein oder aus anderen Gründen von der Gewährung des Informationszugangs absehe. Ziel dieser Anhörung sei selbstverständlich die Interessenlage und «Meinung» der betroffenen Person in Erfahrung zu bringen. Jedoch müsse eine ablehnende Haltung solcher angefragter Personen nicht zum Vornherein zwingend die Ablehnung des Gesuchs an sich zur Folge haben (vorbehältlich der Sperrfunktion gemäss § 26 Abs. 2 IDG im Fall von besonderen Personendaten). Drittpersonen seien folglich nicht berechtigt, dem öffentlichen Organ eine Bekanntgabe von (gewöhnlichen) Personendaten zu untersagen, wenn die Wahrung der Privatsphäre in anderer Weise möglich oder nicht erforderlich sei. Informationen (Akten, Dokumente, andere Werke), die eine Person – sei sie Mitarbeitende oder anderweitig Beauftragte – für das öffentliche Organ verfasst habe, seien keine Personendaten dieser Autorinnen und Autoren im Sinne der §§ 21 f. und 26 IDG.

Zur materiellen Würdigung führt die Koordinationsstelle IDG aus, dass der Rekurrent der Meinung sei, die Rekursgegnerin habe in der ablehnenden Verfügung keine Interessenabwägung im Sinne von § 23 IDG vorgenommen. Es stelle sich dabei die Frage nach der «Transparenz der Interessenabwägung». Diese Transparenz dürfe nicht dazu führen, dass die Information, die Gegenstand des Zugangsgesuchs sei, durch eine Darstellung der Interessenabwägung selbst preisgegeben werde. Sehe das IDG in § 23 vor, dass die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden könne, müsse die Begründung, dass das Ergebnis der Interessenabwägung zur Erkenntnis vom Vorhandensein entgegenstehender Interessen geführt habe, für die gesuchstellende Person genügen. Sie müsse aber immerhin Art, Umfang und Gewicht der infrage stehenden Entscheidungselemente erkennen lassen. Die Rekursgegnerin führe sodann den Schutz ihrer Meinungsbildung im Zusammenhang mit der Entlassung der Prof. A. und B. als öffentliches Interesse im Sinne von § 23 Abs. 2 lit. b IDG an. Diese Entlassungen seien im Zeitpunkt der Ablieferung des Expertenberichts aber bereits erfolgt oder zumindest eingeleitet worden, weshalb sie die diesbezügliche Meinungsbildung gar nicht mehr habe beeinflussen können. Zudem habe die Rekursgegnerin in der Medienmitteilung vom 1. Oktober 2013 Massnahmen beschrieben, die sie aufgrund der Erkenntnisse aus dem Expertenbericht getroffen und angeordnet habe. Es liege daher nahe anzunehmen, dass auch in dieser Hinsicht die Meinungsbildung der Rekursgegnerin im Zeitpunkt des Entscheids im vorliegenden Verfahren kaum mehr habe beeinträchtigt werden können.

Die Koordinationsstelle IDG legt weiter dar, dass die Rekursgegnerin offenbar befürchte, bei einer Veröffentlichung des Expertenberichts keine Gutachter mehr zu finden. Die (nicht abschliessende) Liste von § 23 Abs. 2 IDG beantworte die Frage nicht, ob es ein Gegenstand des öffentlichen Interesses sei, dass und unter welchen Umständen ein öffentliches Organ seine Aufgaben erfüllen könne oder daran ge-

hindert werde. Würde ein solches öffentliches Interesse angenommen, müsste es jedenfalls das Transparenzinteresse klar überwiegen. Es liege in der Natur der Sache, dass sich die Expertinnen und Experten des Gutachtens einer (fachlichen) Kritik aussetzen müssten. Hingegen könne das Umfeld des konkreten Falls die Entscheidungsfindung beeinflussen.

- 5) Die Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) verankert mit Art. 17 und Art. 49 das Öffentlichkeitsprinzip auf Verfassungsstufe. Gemäss Art. 17 KV hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Behörden informieren nach Art. 49 KV von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Das Öffentlichkeitsprinzip und die damit verbundenen Regelungen zur Transparenz der Verwaltung sind nicht Selbstzweck, sondern dienen als Grundlage für drei Kernziele:

- die Förderung der freien Meinungsbildung,
- die Förderung der Wahrnehmung demokratischer Rechte,
- die Erleichterung der Kontrolle staatlichen Handelns.

Information wird dabei als Mittel zur Meinungs- und Willensbildung gesehen, denn nur wer hinreichend informiert ist, kann auch ernsthaft mitreden und mitgestalten. Die anvisierte Transparenz der Verwaltung ist aber nicht absolut: Einerseits können rechtliche Bestimmungen, beispielsweise explizite Geheimhaltungsvorschriften, oder überwiegende öffentliche oder private Interessen dem Informationszugang entgegenstehen (vgl. Praxiskommentar zum IDG, a.a.O. N 5 ff. zu § 1 Abs. 2).

- 6) Der Bericht Dissertationen wurde von drei Experten erstellt. Ihre Aufgabe sei gemäss Aussagen der Rekursgegnerin gewesen, die Qualität von human- und zahnmedizinischen Dissertationen zu medizinhistorischen Themen zu untersuchen. Die Experten hätten 39 zufällig ausgesuchte und anonymisierte Dissertationen, die von verschiedenen Dozierenden betreut worden seien, anhand von neun Kriterien beurteilt und sie mit Punkten bewertet. Der Rekurrent möchte mit der Einsichtnahme in den «Bericht Dissertationen» nach seinen eigenen Angaben Transparenz schaffen. Es würden Millionen von Steuergeldern in die Hochschulbildung fliessen – völlig zu Recht –, weshalb die Öffentlichkeit Anspruch darauf habe zu erfahren, wie das entsprechende Geld eingesetzt werde, insbesondere, ob die Mitarbeitenden der vom Staat besoldeten Universität fachlich korrekte Arbeit leisten würden. Das Gesetz spricht ihm den Anspruch auf Zugang zu den bei der Rekursgegnerin vorhandenen Informationen nach § 20 IDG grundsätzlich zu, ohne dass er das Gesuch begründen müsste. Die Rekursgegnerin beantragt, dem Rekurrenten sei keine Einsicht in den Bericht Dissertationen zu gewähren und begründet dies mit ihrem überwiegenden öffentlichen Interesse sowie dem privaten Interesse der Gutachter, Dozenten bzw. der Doktorierenden im Sinne von § 23 Abs. 2 und 3 IDG. Es ist im Folgenden deshalb eine Interessensabwägung vorzunehmen. Diejenige Seite, welche bei einer Interessensabwä-

gung die gewichtigeren Argumente hat, wird in ihrem Interesse geschützt. Dabei muss immer vor Augen gehalten werden, dass der Informationszugang gemäss IDG im Prinzip voraussetzungslos zu gewähren ist und der Rekurrent aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips grundsätzlich einen verfassungsmässigen Anspruch darauf hat, was in der «Waagschale» grosses Gewicht hat. Deshalb darf die Einsicht in den Bericht Dissertationen nur beim Vorliegen von überwiegenden öffentlichen und/oder privaten Interessen verwehrt werden.

- 6a) Es ist vorab kurz auf den rekurrentischen Vorwurf einzugehen, die Rekursgegnerin habe in ihrer ablehnenden Verfügung keine Interessenabwägung im Sinne von § 23 IDG vorgenommen. Dem kann nicht beigeplichtet werden. Wie bereits die Koordinationsstelle IDG in ihrem Mitbericht festgestellt hat, darf die ablehnende Verfügung bzw. die Interessenabwägung keine Hinweise auf den umstrittenen Inhalt geben. Würde sie dies tun, könnten Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, die von der erlassenden Behörde gerade eben als «nicht für die Öffentlichkeit bestimmt» taxiert wurden. Aus der ablehnenden Verfügung geht hervor, aus welchen Gründen einer Herausgabe des Berichts Dissertationen nicht stattgegeben wurde, die Anforderungen an eine Interessenabwägung im Sinne von § 23 IDG sind somit erfüllt.
- 6b) Es ist sodann das Vorliegen von allfälligen öffentlichen Interessen zu prüfen:
- 6ba) Die Rekursgegnerin stützt sich auf § 23 Abs. 2 lit. b IDG, wonach ein öffentliches Interesse insbesondere dann vorliegt, wenn die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigen könnte. § 2 Abs. 1 IDV präzisiert den Meinungsbildungsprozess dahingehend, als die Information (d.h. deren Bekanntgabe) insbesondere dann eingeschränkt werden kann, wenn sie politisch umstrittene Fragen betrifft oder die betreffenden Geschäfte Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten bilden können.

Die Rekursgegnerin schreibt in einer Medienmitteilung, dass die Medizinische Fakultät inzwischen ihre Promotionsordnung und die Qualitätssicherung verbessert und geprüft habe, ob ein Zweitgutachten für Dissertationen eingeführt werden sollte. Daraus geht hervor, dass die Rekursgegnerin bereits Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der Korrektur der Doktorarbeiten eingeführt hat und selbst wenn noch weitere Massnahmen zur Diskussion stünden, wären sie nicht geeignet, die «Waagschale» zugunsten des öffentlichen Interesses kippen zu lassen, da der Meinungsbildungsprozess weitestgehend abgeschlossen zu sein scheint. Anderes behauptet auch die Rekursgegnerin nicht substantiiert. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass eine allfällige Veröffentlichung die Meinungsbildung in den noch hängigen Personalverfahren nicht tangieren würde. In der erwähnten Medienmitteilung wurde nämlich bereits kundgetan, dass die u.a. von Prof. A. betreuten Arbeiten im Rahmen dieser Stichproben häufig mangelhaft gewesen seien. Eine mögliche Offenlegung würde demzufolge zwar eine detailliertere Beurteilung der Arbeiten präsentieren; das Potential, den Meinungsbildungsprozess der am Verfahren beteiligten Personen grundlegend beeinflussen zu können, hätte sie aber nicht, da die Rekursgegnerin das Ergebnis des Gutachtens in groben Zügen bereits bekannt gegeben hat.

Die Koordinationsstelle IDG stellt bezüglich § 2 IDV weiter fest, dass die Rekursgegnerin stets den politischen Zusammenhang ihrer Massnahmen in Abrede gestellt habe. Zudem habe das Ergebnis der Meinungsbildung, auch ohne dass der streitbetroffene Expertenbericht öffentlich gemacht worden sei, bereits zu Rechtsstreitigkeiten geführt, könne diese also kaum mehr kausal sein. Da [...] die Venia Legendi von Prof. A. für weitere sechs Jahre verlängert wurde, ist nicht davon auszugehen, dass die Bekanntgabe des Gutachtens dazu führen könnte, dass man die Lehrbefugnis von Prof. A. in Frage stellen würde. Die Verlängerung erfolgte nämlich zu einem Zeitpunkt, als das Ergebnis des Berichts Dissertationen bereits bekannt war.

Es kann zusammengefasst festgehalten werden, dass die Herausgabe des Berichts Dissertationen den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs nicht derart beeinträchtigen kann, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von § 23 Abs. 2 lit. b vorliegen würde.

- 6bb) Die Rekursgegnerin befürchtet sodann, im Falle einer Veröffentlichung keine kritischen und unbefangenen Fachleute mehr finden zu können. Dabei stellt dieser Grund keiner der in § 23 Abs. 2 IDG aufgeführten Sachverhalte dar. Da die Liste aber nicht abschliessend ist, wäre ein überwiegendes öffentliches Interesse etwa denkbar, wenn die Rekursgegnerin aufgrund der Veröffentlichung des Berichts Dissertationen an der Erfüllung der ihr übertragenen Arbeiten behindert würde. Es ist hier vorerst festzuhalten, dass die von einem Gutachter gemachten Äusserungen nicht seine Privatsphäre betreffen und auch keine Personendaten im Sinne von § 26 IDG darstellen, sondern er diese in Ausführung seiner Berufstätigkeit macht. Er muss damit rechnen, dass seine Arbeit überprüft wird, seine Äusserungen müssen einer Diskussion – auch wenn sie kritisch ist – standhalten. Dies gebietet das verfassungsmässige Recht auf Information. Für sich alleine kann die Sorge der Rekursgegnerin, keine Gutachter mehr finden zu können, deshalb keinen überwiegenden Grund im Sinne von § 23 Abs. 2 IDG darstellen.

Es liegen somit keine derart gewichtigen öffentlichen Interessen vor, welche die Herausgabe des Berichts Dissertationen verhindern könnten.

- 6c) Weiter ist das Vorliegen allfälliger privater Interessen zu prüfen, die einer Veröffentlichung entgegenstehen würden.
- 6ca) Die Rekursgegnerin befürchtet bei der Veröffentlichung des Berichts Dissertationen Repressalien gegen die Autorinnen und Autoren. Würden diese «angegriffen», könnte dies ihre Privatsphäre tangieren.

Die Rekurskommission hat im Rekursverfahren 149/12 [[www.zhentscheide.zh.ch](http://www.zhentscheide.zh.ch)] die Veröffentlichung eines Berichts untersagt, weil davon ausgegangen werden musste, dass die dortigen Gutachter aufgrund des damals vorherrschenden aufgeheizten Klimas mit schriftlichen oder verbalen Angriffen hätten rechnen müssen. Ausschlaggebend für den Schutz der Privatsphäre der Gutachter war, dass dazumal gegenüber der Universität Zürich verschiedene Drohungen, die bis hin zu Morddrohungen gingen, vorlagen. Dies bewog die Rekurskommission, die Persönlichkeitsrechte der Gutachter zu schützen und gewichtete deren Interessen höher als das Interesse an

der Veröffentlichung des Berichts. Der Sachverhalt präsentiert sich vorliegend aber anders. Konkrete Hinweise, dass eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte zu befürchten ist, sind nicht aktenkundig.

Die Persönlichkeitsrechte der Gutachter scheinen bei einer Veröffentlichung des Berichts Dissertationen nicht gefährdet zu sein. Jedenfalls macht die Rekursgegnerin keine konkrete Gefährdung gelten. Deshalb vermag das private Interesse der Gutachter eine Veröffentlichung nicht zu verhindern. Die Interessensabwägung fällt auch hier zugunsten des Rekurrenten aus.

- 6cb) Die Rekursgegnerin stellt weiter fest, dass eine Veröffentlichung des Berichts die Anprangerung der im Bericht erwähnten Personen in der Öffentlichkeit zur Folge hätte. Dadurch würden der Ruf, die Ehre, die persönliche und berufliche Entfaltung sowie die Wissenschaftsfreiheit der betroffenen Personen beeinträchtigt. Es ist tatsächlich nicht auszuschliessen, dass es aufgrund der Sparte «Methode/Darstellungstyp» möglich sein könnte, auf den einen oder anderen Doktorierenden schliessen zu können. Dies muss auf jeden Fall vermieden werden, das private Interesse der Doktorierenden scheint vorliegend erheblich, zumal die Doktorierenden keine Gelegenheit hatten, zu dem Bericht Dissertationen Stellung zu nehmen. Sollte ein Doktorierender eruiert werden können, so könnte das für ihn zweifellos unangenehme Folgen haben. Die Koordinationsstelle IDG hält in ihrem Bericht fest, dass eine vollständige Verweigerung zum Informationszugang nur dann zulässig sei, wenn keine mildere Massnahme getroffen werden könne. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips sei daher im Einzelfall zu prüfen, ob der Informationszugang bloss in zeitlicher oder inhaltlicher Hinsicht eingeschränkt werden müsse, um dem Öffentlichkeitsanspruch dennoch Genüge zu tun. Vorliegend scheint es angebracht, die Sparte «Methode/Darstellungstyp» einzuschwärzen, um allfällige Rückschlüsse auf die Doktorierenden vermeiden zu können. Die Aussagekraft des Berichts Dissertationen wird damit nicht unnötig eingeschränkt, der Schutz der Privatsphäre der Doktorierenden ist in diesem Punkt höher zu gewichten also die vollständige Veröffentlichung.

Es ist festzuhalten, dass die Sparte «Methode/Darstellungstyp» einzuschwärzen ist.

- 7) Will das öffentliche Organ Zugang zur Information gewähren und betrifft das Gesuch Personendaten oder als vertraulich klassifizierte Informationen, gibt das öffentliche Organ den betroffenen Dritten gemäss § 26 IDG Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist. Will es nach § 27 Abs. 2 IDG entgegen dem Willen Dritter Informationszugang gewähren, so teilt es dies den betroffenen Dritten mittels Verfügung mit.

§ 26 IDG konkretisiert den verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör für das Informationszugangsverfahren. Die Bestimmung soll sicherstellen, dass betroffene Personen sich im Vorfeld der Bekanntgabe von Personendaten äussern können. Die vorgängige Anhörung des Betroffenen gemäss § 26 IDG erlaubt dem öffentlichen Organ, die Tatsachen zu ermitteln, die es im Hinblick auf die Interessenabwägung benötigt. Den Entscheid über die Bekanntgabe trifft das öffentliche Organ nach pflichtgemässer Abwägung der Argumente gemäss § 23 IDG (vgl. Praxiskommentar IDG, N 2 f. zu § 26). Die Rekurskommission hat den betroffenen Dritten, namentlich

den Betreuerinnen und Betreuern der geprüften Dissertationen, Frist zur Stellungnahme angesetzt. Dabei ist anzumerken, dass die Betreuenden bis anhin offenbar keine Einsicht in den fraglichen Bericht hatten. Dies kann aber nicht Sache der Rekurskommission sein, welche über die Offenlegung zu urteilen hat, sondern hätte im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens stattfinden müssen. Ein Teil der Betreuerinnen und Betreuer wollen eine Herausgabe des Berichts Dissertationen verhindern. Eine Interessenabwägung hat jedoch ergeben, dass das Interesse des Rekurrenten an der Herausgabe des Berichts Dissertationen dasjenige der Betreuerinnen und Betreuer an der Geheimhaltung überwiegt. Eine Einschwärzung der Betreuenden kommt deshalb nicht in Frage, weil die Aussagekraft des Berichts Dissertationen damit massiv eingeschränkt würde.

Dieser Bescheid wird den betroffenen Dritten, welche mit der Veröffentlichung ausdrücklich nicht einverstanden waren, mit anfechtbarer Verfügung im Sinne von § 27 Abs. 1 IDG mitgeteilt.

- 8) Nach dem Gesagten ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. Der Bericht Dissertationen ist mit den eingeschwärzten Passagen im Sinne der Erwägungen offenzulegen [...]

© 2014 Staatskanzlei des Kantons Zürich

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat mit Urteil VB.2014.00551 vom 10. Juni 2015 eine Beschwerde gegen diesen Entscheid insofern *teilweise* gutgeheissen, als auf Antrag der Universität gewisse Stellen im Gutachten zusätzlich einzuschwärzen sind, das Gutachten im Übrigen aber offenzulegen ist.