

BGer 1C_43/2021 vom 21. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_43_2021

FR: TF 1C_43/2021 du 21 novembre 2022

IT: TF 1C_43/2021 del 21 novembre 2022

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 147 I 333 E. 1 mit Hinweis).

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung betreffend Akteneinsicht gestützt auf den im kantonalen Recht vorgesehenen Öffentlichkeitsgrundsatz. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG); ein Ausschlussgrund gemäss Art. 83 ff. BGG ist nicht gegeben.

E. 1.2

Zu prüfen ist die Zulässigkeit der Beschwerde gemäss Art. 90 ff. BGG . Die Beschwerde an das Bundesgericht ist einzig gegen End- und Teilentscheide ohne weiteres zulässig (vgl. Art. 90 und 91 BGG), gegen Vor- und Zwischenentscheide nur unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. Art. 92 und 93 BGG).

Mit dem angefochtenen Entscheidung hat die Vorinstanz die Beschwerde teilweise gutgeheissen und die Sache im Sinne der Erwägungen zur Bestimmung des Umfangs der Einsichtsgewährung in die Akten an den Regierungsrat zurückgewiesen. Damit ist das Verfahren nicht abgeschlossen. Ausserdem verbleibt dem Regierungsrat ein Entscheidungsspielraum. Dies ergibt sich auch aus dem vorinstanzlichen Entscheidung, in dem von einer "Rückweisung der Sache mit noch offenem Ausgang" die Rede ist. Der angefochtene Entscheidung ist somit nicht als Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG , sondern als Zwischenentscheid zu qualifizieren (BGE 144 V 280 E. 1.2; 142 II 20 E. 1.2; je mit Hinweisen).

Gegen einen Zwischenentscheid ist die Beschwerde gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zulässig, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann. Dies wird grundsätzlich bejaht, wenn eine Behörde durch einen Rückweisungsentscheid gezwungen wird, eine ihrer Ansicht nach rechtswidrige Verfügung zu erlassen, weil sie ihren eigenen Endentscheid nicht anfechten könnte und die Gegenpartei in der Regel keinen Anlass hat, einen zu ihrem Vorteil ausgefallenen Endentscheid anzufechten (BGE 145 I 239 E. 3.3 mit Hinweisen; 140 V 321 E. 3.7; 133 V 477 E. 5.2.4; Urteil 1C_312/2017 vom 12. Februar 2018 E. 1.3, nicht publ. in: BGE 144 II 218). Nachdem der Regierungsrat mit dem angefochtenen Entscheidung gezwungen wird, dem Beschwerdegegner grundsätzlich Akteneinsicht zu gewähren und deren Umfang zu regeln, und er seine eigene Verfügung anschliessend nicht anfechten könnte, ist ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zu bejahen. Insofern ist die Beschwerde zulässig.

E. 1.3

Weiter stellt sich die Frage, ob der Kanton Schaffhausen im Sinne von Art. 89 BGG zur Beschwerde berechtigt ist.

E. 1.3.1

Dem Kanton Schaffhausen als Beschwerdeführer steht kein besonderes Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 2 BGG zu. Als Grundlage für seine Beschwerdeberechtigung kommt somit nur die allgemeine Bestimmung gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG in Betracht. Der Beschwerdeführer beruft sich denn auch allein auf diese Norm.

Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b), und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis im Sinne dieser Regelung. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen (BGE 147 II 227 E. 2.3.2; 138 II 506 E. 2.1.1; Urteil 1C_487/2020 vom 12. November 2021 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 148 II 139).

Besondere Zurückhaltung ist geboten, wenn sich Organe desselben Gemeinwesens gegenüberstehen, namentlich die kantonalen Exekutivbehörden und das kantonale Verwaltungsgericht: Der Vorschlag des Bundesrats, die Kantonsregierungen in gewissen Fällen zur Anfechtung der Entscheide kantonalen Gerichte zu berechtigen, wurde in den Räten gestrichen (BGE 140 V 328 E. 5.2; Urteil 8C_1025/2009 vom 19. August 2010 E. 3.3.4.1). Entscheidend für diese Streichung des Beschwerderechts war dabei der Wille des Gesetzgebers, dass Streitigkeiten zwischen der obersten Exekutivbehörde und der obersten Justizbehörde eines Kantons nicht vom Bundesgericht entschieden werden sollen. Eine kantonale Exekutive, deren Verfügung von der kantonal letztinstanzlichen Justizbehörde aufgehoben wurde, ist daher grundsätzlich nicht befugt, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Wiederherstellung ihrer Verfügung zu führen, erst recht dann nicht, wenn es um die Auslegung und Anwendung von kantonalem Recht geht (zum Ganzen: BGE 141 II 161 E. 2.1 f. mit zahlreichen Hinweisen; Urteile 2C_471/2021 vom 8. März 2022 E. 3.2.1; 1C_36/2021 vom 3. Juni 2021 E. 1.2.1 mit Hinweisen).

E. 1.3.2

Der Beschwerdeführer begründet seine Legitimation zunächst damit, gleich oder ähnlich wie eine Privatperson in seinen materiellen Interessen berührt zu sein. Insbesondere bezüglich der Frage der Einsichtnahme von Medienschaffenden in ein Personaldossier bei Einwilligung durch den betroffenen Arbeitnehmer trotz vertraglicher Verpflichtung zum Stillschweigen, sei er als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber ähnlich betroffen wie ein

privater Arbeitgeber. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund zu bejahen, dass er durch den Entscheid im Ergebnis in Form von finanziellen Nachteilen bei künftigen Trennungsverhandlungen mit Kadermitarbeitenden betroffen sei.

Inwiefern eine vermögensrechtliche Streitigkeit im Bereich des öffentlichen Personalrechts vorliegen soll, bei welcher die Beschwerdeberechtigung von Gemeinwesen im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG regelmässig zu bejahen ist, ist damit nicht dargetan (BGE 134 I 204 E. 2.3). Im Übrigen kam die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zum Schluss, die die Auflösung des Arbeitsverhältnisses des ehemaligen Kadermitarbeiter betreffenden Akten stünden in einem Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und seien vom Öffentlichkeitsgrundsatz gemäss Art. 47 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV/SH; SHR 101.000) und Art. 8a Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Organisationsgesetz, OrgG/SH; SHR 172.100) erfasst. Dass dies offensichtlich unrichtig sei, macht der Beschwerdeführer nicht geltend. Zudem zeigt er weder auf noch ist ersichtlich, inwiefern eine solche Regelung auch für private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gelten solle. Der Beschwerdeführer kann seine Beschwerdeberechtigung somit nicht daraus ableiten, durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen zu sein.

E. 1.3.3

Sodann macht der Beschwerdeführer geltend, auch in eigenen schutzwürdigen hoheitlichen Interessen betroffen zu sein. Durch den angefochtenen Entscheid, wonach trotz Stillschweigevereinbarung grundsätzlich Einsicht in das Personaldossier eines Arbeitnehmers zu geben sei, sei er in der öffentlichen Aufgabenerfüllung als Arbeitgeber grundsätzlich und in präjudizieller Weise betroffen. Die von der Vorinstanz vertretene Rechtsauffassung würde dazu führen, dass er als Arbeitgeber in künftigen Fällen mit Kadermitarbeitenden sowohl in der Zusammenarbeit als auch bei vertraglichen Regelungen zum Vertragsende wesentlich eingeschränkt wäre.

Ob der Beschwerdeführer in seinen schutzwürdigen öffentlichen Interessen betroffen ist, kann offenbleiben. Selbst wenn dem so wäre, setzt die Beschwerdeberechtigung von Gemeinwesen gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zusätzlich voraus, dass diese in erheblicher Weise in ihren schutzwürdigen öffentlichen Interessen betroffen sind bzw. dass dem Entscheid eine präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt (vgl. oben E. 1.3.1). Mit Blick auf die geltend gemachten Rügen des Beschwerdeführers wäre im bundesgerichtlichen Verfahren nur die Auslegung kantonalen Rechts - insbesondere hinsichtlich des in Art. 8a Abs. 1 OrgG/SH vorgesehenen weitergehenden Schutzes von Personendaten nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung - sowie die von der Vorinstanz vorgenommene, auf den betroffenen Einzelfall bezogene Interessenabwägung zu prüfen. Eine erhebliche Betroffenheit in seiner Aufgabenerfüllung im oben genannten Sinn (vgl. E. 1.3.1) ist damit nicht dargetan und vor dem Hintergrund der rechtsprechungsgemäss restriktiv auszulegenden Ausnahme der Beschwerdelegitimation von Gemeinwesen auch nicht erkennbar.

E. 1.3.4

Weiter bringt der Beschwerdeführer vor, es gehe auch um den Schutz seiner Angestellten und damit seine Fürsorgepflicht. Er befürchte, eine Veröffentlichung der Unterlagen könnte den Persönlichkeitsschutz seiner Angestellten beeinträchtigen oder diese sogar massiv

gefährden.

Die Vorinstanz erwog in diesem Zusammenhang, die streitgegenständlichen Dokumente enthielten nach unbestrittener Darstellung des Regierungsrats neben Angaben zum ehemaligen Kadermitarbeiter zumindest teilweise auch Informationen über weitere Mitarbeitende. Dem Regierungsrat sei zuzustimmen, dass er den ordentlichen Gang der Verwaltung sicherzustellen und als Arbeitgeber seine Mitarbeitenden vor Schäden zu schützen habe. Richtig erscheine, dass dem Schutz dieser Personendaten ein erhebliches Gewicht zukomme und eine Einsichtsgewährung bei fehlender Einwilligung der Betroffenen nur ausnahmsweise in Betracht kommen dürfte. Ebenso weise der Regierungsrat zutreffend darauf hin, dass der ehemalige Kadermitarbeiter nicht für andere Mitarbeitende einwilligen könne. Die Vorinstanz wies die Sache schliesslich im Sinne der Erwägungen zur Bestimmung des Umfangs der Einsichtsgewährung in die Akten im Zusammenhang mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem ehemaligen Kadermitarbeiter an den Regierungsrat zurück.

Demnach ist ein in diesem Zusammenhang bestehendes schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids von vornherein zu verneinen. Seine Vorbringen, wonach eine Anonymisierung namentlich mit Blick auf die geringe Grösse der Einheit im Kanton Schaffhausen unmöglich bzw. nicht zielführend und mit einem grossen Aufwand verbunden sei, sind nicht nachvollziehbar dargetan und führen daher zu keinem anderen Schluss.

E. 2

Nach diesen Erwägungen ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Beschwerdeführer hat den anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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