

**Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Schlichtungsverfahrens; Öffentlichkeitsgrundsatz; Interessenabwägung** – Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 8a und Art. 8b OrgG; § 5 Abs. 1 Justizarchivverordnung.

*Bei Entscheiden über die Einsicht in Akten abgeschlossener Verfahren handelt es sich um Justizverwaltungsakte, die nach den Vorschriften des kantonalen Verwaltungsrechts anfechtbar sind (E. 1.1).*

*Geltungsbereich und Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes (E. 2.1–2.3).*

*Die Akten eines Schlichtungsverfahrens stellen amtliche Akten im Sinne von Art. 8a Abs. 1 OrgG dar (E. 3.2).*

*Der Einsicht in Akten eines Schlichtungsverfahrens stehen wesentliche Verfahrensgrundsätze der Zivilprozessordnung entgegen. Diese gelten auch bei der Beteiligung eines Gemeinwesens an einem Zivilprozess. Die Einsicht in Akten eines Schlichtungsverfahrens ist deshalb grundsätzlich nicht möglich (E. 3.2.1–3.2.3).*

OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020

Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Sachverhalt**

Nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens zwischen A. und dem Kanton Schaffhausen ersuchte B. das Friedensrichteramt Schaffhausen um Einsicht in die Schlichtungsakten, insbesondere in den abgeschlossenen Vergleich. Gegen die ablehnende Verfügung erhob B. Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht, das die Beschwerde abwies.

## **Aus den Erwägungen**

**1.1.** Die Beschwerdeführerin verlangt Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Schlichtungsverfahrens. Anders als während eines hängigen Verfahrens handelt es sich bei Entscheiden über die Einsicht in Akten abgeschlossener Verfahren um Justizverwaltungsakte, welche nach den Vorschriften des kantonalen Verwaltungsrechts anfechtbar sind (OGE 60/2013/30 vom 19. Mai 2015 E. 1, Amtsbericht 2015, S. 109; vgl. Hauser/Schweri/Lieber, GOG Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, 2. A., Zürich 2017, § 131 N. 26, S. 509). Die Archivierung der Akten abgeschlossener Schlichtungsverfahren obliegt während mindestens zehn Jahren dem Friedensrichteramt (§ 1 Abs. 1 lit. a und § 2 Abs. 1 lit. b der Verordnung des Obergerichts

über die Archivierung der Justizakten vom 26. August 1988 [Justizarchivverordnung, SHR 320.111]). Entsprechend war das Friedensrichteramt auch für die Behandlung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht zuständig (§ 6 Justizarchivverordnung). Die ablehnende Verfügung des Friedensrichteramts vom 22. November 2018 ist als verwaltungsrechtlicher Entscheid (Justizverwaltungsakt) zu qualifizieren und – entgegen der Rechtsmittelbelehrung in der angefochtenen Verfügung – mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht des Kantons Schaffhausen anfechtbar (Art. 44 Abs. 1 lit. b des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200] i.V.m. Art. 35 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]).

[...]

**2.1.** Bei der Einsicht in Akten eines Gerichtsverfahrens ist zu differenzieren zwischen der Kenntnisnahme von Urteilen einerseits und der Einsicht in die vollständigen Prozessakten andererseits. Ein Anspruch auf *Kenntnisnahme eines Urteils* ergibt sich aus dem Grundsatz der öffentlichen Urteilsverkündung gemäss Art. 30 Abs. 3 BV und erstreckt sich sowohl auf das Urteil selbst als auch auf den Kern der Urteilsbegründung (BGE 139 I 129 E. 3.3 S. 133 f.; Johannes Reich, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 30 N. 54, S. 664). Ein darüber hinausgehender Anspruch auf Einsicht in *sämtliche Akten eines abgeschlossenen Verfahrens* kann sich auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen stützen. Einerseits anerkennt die Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 2 BV, dass der Betroffene oder ein Dritter seinen Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend machen kann, soweit er ein besonders schutzwürdiges Interesse daran hat (BGE 129 I 249 E. 3 S. 253 f.; BGer 5A\_956/2012 vom 25. Juni 2013 E. 2.1; BGer 1P.330/2004 vom 3. Februar 2005 E. 3.2). Insoweit ist der Anspruch prozessorientiert (Gerold Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014, Art. 29 N. 51, S. 666). Andererseits kann sich der Anspruch auch aus einem kantonal geltenden Öffentlichkeitsprinzip ergeben, was das anwendbare Archivierungsrecht tangieren kann (vgl. BGE 139 I 129 E. 3.5 S. 135 f.; OGE 60/2013/30 vom 19. Mai 2015 E. 4.1, Amtsbericht 2015, S. 113; zum Ganzen: BGer 2C\_387/2013 vom 17. Januar 2014 E. 4.2).

**2.2.** Der Kanton Schaffhausen kennt ein weitreichendes Öffentlichkeitsprinzip und Art. 47 Abs. 3 KV sieht ein lediglich durch überwiegende Geheimhaltungsinteressen eingeschränktes Akteneinsichtsrecht vor. Dieses gilt grundsätzlich für alle behördlichen Tätigkeiten und Akten (Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 137). Im Zusammenhang

mit Zivilverfahren verweist Art. 144 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 22. Juni 1911 (EG ZGB, SHR 210.100) auf die Art. 8a f. des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100). Hierbei hat der Gesetzgeber bewusst die materiellen Regelungen der Akteneinsicht ins Organisationsgesetz aufgenommen (Vorlage des Regierungsrates vom 1. Juli 2003 Nr. 03/74 S. 13; vgl. Protokolle der 5. Kantonsratssitzung vom 29. März 2004 S. 218 und der 9. Kantonsratssitzung vom 17. Mai 2004 S. 400). Die materiellen Grundlagen des Akteneinsichtsrechts nach Art. 47 Abs. 3 KV bzw. Art. 144 EG ZGB ergeben sich somit aus Art. 8a f. OrgG. Gleiches gilt für archivierte Akten, für welche § 5 Abs. 2 Justizarchivverordnung ebenfalls auf Art. 8a f. OrgG verweist.

**2.3.** Ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten hat jede Person, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 8a Abs. 1 OrgG). Mögliche entgegenstehende öffentliche oder private Interessen werden in Art. 8b Abs. 1 und 2 OrgG beispielhaft aufgezählt. Namentlich steht der Akteneinsicht der Schutz des persönlichen Geheimbereichs entgegen (Art. 8b Abs. 2 lit. a OrgG). Diese Einschränkungen beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments oder einer Auskunft und gelten nur so lange, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (Art. 8b Abs. 3 OrgG). Das Öffentlichkeitsprinzip dient dem generellen öffentlichen Interesse an Transparenz (BGE 144 II 91 E. 4.9 S. 108), womit von vornherein ein Einsichtsinteresse vorliegt. Der Nachweis eines besonders schutzwürdigen Einsichtsinteresses, wie dies etwa nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 2 BV notwendig wäre (vgl. oben, E. 2.1), ist nicht erforderlich. Stehen der Akteneinsicht jedoch Interessen – die von der Behörde darzulegen sind (BGer 1C\_299/2019 vom 7. April 2020 E. 2 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen) – entgegen, so ist in einer Interessenabwägung zu beurteilen, ob diese überwiegen. Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind schliesslich auch die konkreten Einsichtsinteressen des Gesuchstellers zu gewichten.

Der weitergehende Schutz von Personendaten nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung bleibt gemäss Art. 8a Abs. 1 Satz 2 OrgG ausdrücklich vorbehalten. Soweit Personendaten betroffen sind, ist daher auch das Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 7. März 1994 (Kantonales Datenschutzgesetz, DSG/SH, SHR 174.100) anwendbar, denn die Bekanntgabe von Personendaten im Sinne von Art. 2 lit. g DSG/SH umfasst auch die Gewährung der Akteneinsicht. Dabei zieht das Datenschutzrecht den Schutzbereich für Personendaten weiter als Art. 8b Abs. 2 lit. a OrgG, und nach Art. 10 lit. a DSG/SH ist nicht nur der persönliche Geheimbereich, sondern generell der Schutz der Persönlichkeit zu beachten (OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.3.2 und E. 2.6.2, Amtsbericht 2019, S. 78

und 82). Mit anderen Worten gilt im Zusammenhang mit Personendaten auch der Schutz des Privatbereichs als mögliches überwiegendes Interesse im Sinne von Art. 8a Abs. 1 OrgG bzw. Art. 8b Abs. 2 OrgG.

**3.** Die Beschwerdeführerin beantragt vorliegend die Einsicht in die Akten des Schlichtungsverfahrens und nicht nur die Kenntnisnahme der Abschreibungsverfügung. Bestandteil der Akten ist auch der getroffene Vergleich. Dieser hat zwar die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids (Art. 208 Abs. 2 ZPO), ist als solcher aber nicht wie ein Urteil zu eröffnen. Auch ist das Schlichtungsverfahren trotz des Vergleichs noch formell mit einer deklaratorischen Abschreibungsverfügung zu erledigen (vgl. BGE 139 III 133 E. 1.2 S. 133 f.; Dominik Infanger, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, 3. A., Basel 2017, Art. 208 N. 4, S. 1126). Es geht demnach nicht um die Kenntnisnahme des Urteils im Rahmen der öffentlichen Urteilsverkündung, sondern um die Einsicht in die Akten selber. Strittig und zu prüfen ist dabei, ob dem Einsichtsgesuch der Beschwerdeführerin überwiegende Interessen entgegenstehen.

[...]

**3.2.** Bei den Akten des Schlichtungsverfahrens, in welche die Beschwerdeführerin Einsicht verlangt, handelt es sich – wie grundsätzlich bei allen Akten aus staatlichen Rechtsverfahren – um amtliche Akten im Sinne von Art. 8a Abs. 1 OrgG, betreffen sie doch die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. für den Bund Art. 5 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2014 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3]).

**3.2.1.** Gemäss Art. 2 lit. a DSG/SH umfassen Personendaten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Nach der Rechtsprechung des Obergerichts ist die allgemeine Einsicht Dritter in die Akten eines abgeschlossenen *Strafverfahrens* grundsätzlich ausgeschlossen, da es regelmässig um besonders schützenswerte Personendaten geht, die dem persönlichen *Geheimbereich* zuzuordnen sind (vgl. Art. 8a i.V.m. Art. 8b Abs. 2 OrgG; OGE 60/2013/30 vom 19. Mai 2015 E. 4.2, Amtsbericht 2015, S. 113 ff.). Auch Gegenstand eines *Zivilverfahrens* sind in der Regel schützenswerte Personendaten, die zumindest in den vom Datenschutzgesetz geschützten *Privatbereich* fallen. Dies trifft insbesondere auf personenbezogene Streitigkeiten zu wie etwa im Bereich des Familien- oder Erbrechts.

Vorliegend ist entscheidend, dass der Akteneinsicht wesentliche Verfahrensgrundsätze des Schlichtungsverfahrens entgegenstehen: Das Schlichtungsverfahren dient der raschen, unkomplizierten Streitbeilegung, idealerweise in Form eines Vergleichs. Grundbedingung dafür ist ein informeller Rahmen, in welchem sich die Parteien frei äussern und Zugeständnisse machen können (vgl. Art. 201 Abs. 1

ZPO). Neben der persönlichen Erscheinungspflicht (Art. 204 ZPO) ist die Vertraulichkeit des Verfahrens eine elementare Voraussetzung (Art. 205 ZPO). Die Aussagen der Parteien im Schlichtungsverfahren sind deshalb auch im späteren Entscheidungsverfahren nicht verwertbar (Verwertungsverbot), ansonsten eine unbefangene Aussprache illusorisch würde (Botschaft des Bundesrats zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 28. Juni 2006, BBl 2004 S. 7331 f.). Gleichermassen gefährdet wird eine freie Aussprache, wenn eine Partei befürchten muss, dass ihre Aussagen und Zugeständnisse eine präjudizierende Wirkung auf andere Rechtsstreitigkeiten haben können. Die Lehre geht bisweilen so weit, dass die der Schlichtungsbehörde eingereichten Urkunden ohne Zustimmung der Partei weder kopiert noch der Gegenpartei übergeben werden dürfen (Infanger, Art. 205 N. 6, S. 1119 f.). Ebenfalls dem Zweck der freien Aussprache dient der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Schlichtungsverhandlung (Art. 203 Abs. 3 ZPO). Drittpersonen haben also grundsätzlich nicht einmal einen Anspruch darauf, der Schlichtungsverhandlung beizuwohnen und in diesem Rahmen Informationen zu erhalten (vgl. auch BGE 146 I 30 E. 2.4 S. 34 f. betreffend gerichtliche Vergleichsgespräche). Die Gewährung der nachträglichen Einsicht in die Schlichtungsakten würde diesen elementaren Verfahrensgrundsätzen zuwiderlaufen und die freie Aussprache der Parteien sowie die rasche Streitbeilegung gefährden, eine erfolgreiche Schlichtung bisweilen sogar verhindern.

**3.2.2.** Der Umstand, dass der Kanton Schaffhausen als Gemeinwesen am Schlichtungsverfahren beteiligt war, ändert daran nichts: Es ist unbestritten, dass zwischen A. und dem Kanton Schaffhausen ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag abgeschlossen wurde. Bei einem privatrechtlichen Handeln eines Gemeinwesens bleibt dieses zwar grundsätzlich an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV; BGE 136 II 457 E. 6.2 S. 466; Rainer J. Schweizer, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014, Art. 35 N. 44, S. 812) und das Öffentlichkeitsprinzip gilt auch in diesem Fall (vgl. Botschaft des Bundesrates zum BGÖ vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1994; Robert Bühler, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar, DSG, BGÖ, 3. A., Basel 2014, Art. 5 BGÖ N. 15, S. 747). Der Gesetzgeber hat für Streitigkeiten aus einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag aber ausdrücklich die Zivilrechtspflege für zuständig erklärt (Art. 3 Abs. 4 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals [Personalgesetz, PG, SHR 180.100]). In einem solchen Zivilprozess gelten für das Gemeinwesen dieselben prozessualen Grundsätze wie für eine privatrechtliche Partei. Es ist grundsätzlich ein Schlichtungsverfahren durchzuführen (vgl. Art. 197 f. ZPO). Dieses ist aber nur zielführend, wenn sich die Parteien und damit auch das Gemeinwesen aus vorgenannten Gründen (vgl. vorne, E. 3.2.1) frei äussern und Zugeständnisse machen können, was letztlich auch im Interesse der privatrechtlichen Partei ist. Eine

nachträgliche Einsicht in die Schlichtungsakten würde den Grundsätzen des Schlichtungsversuchs bei der Beteiligung des Gemeinwesens am Schlichtungsverfahren also gleichermassen zuwiderlaufen wie bei einem Verfahren zwischen zwei privatrechtlichen Parteien.

Festzuhalten bleibt, dass es der Beschwerdeführerin frei steht, unabhängig vom Schlichtungsverfahren und gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip direkt beim Kanton Schaffhausen bzw. dem Finanzdepartement als betroffenes Gemeinwesen Einsicht in deren amtliche Akten zu verlangen.

**3.2.3.** Aus Vorstehendem folgt, dass grundsätzlich keine Einsicht in die Akten eines abgeschlossenen Schlichtungsverfahrens möglich ist. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass im konkreten Einzelfall gewichtige, über das allgemeine Interesse an Transparenz hinausgehende Einsichtsinteressen vorliegen, welche die einsichtshindernden Interessen überwiegen (vgl. vorne, E. 2.3, sowie § 5 Abs. 1 Justizarchivverordnung). Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall: Die Beschwerdeführerin macht einzig geltend, dass ihr das Schlichtungsgesuch bzw. der Termin der Schlichtungsverhandlung und die dort gestellten Anträge bereits seit längerer Zeit bekannt gewesen seien. A. habe ihr im Nachgang auf entsprechende Nachfrage hin lediglich mitgeteilt, dass man sich über die Forderungen geeinigt habe. Es sei verständlich, dass [sie] daran interessiert sei, den konkreten Ausgang der arbeitsrechtlichen Streitigkeit in Erfahrung zu bringen, zumal auch sie diese Sache "hautnah" habe miterleben müssen. Inwiefern ihr Einsichtsinteresse über blosser Neugierde hinausgehen soll, legt die Beschwerdeführerin nicht dar. Allein ein solches Interesse vermag die Einsicht in die Schlichtungsakten jedoch nicht zu rechtfertigen, insbesondere weil die gegenläufigen Interessen – wie dargestellt – gewichtig sind.

**3.3.** Zusammenfassend ergibt sich, dass dem Gesuch um Einsicht in die Schlichtungsakten und insbesondere in den getroffenen Vergleich überwiegende Interessen entgegenstehen. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.