

**Einsicht in Protokolle der Wahlvorbereitungskommission des Kantonsrats; Öffentlichkeitsgrundsatz; Interessenabwägung** – Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 14 Abs. 1<sup>bis</sup> KRG; Art. 8a und Art. 8b OrgG; Art. 8 Abs. 1 und Art. 10 DSG/SH.

*Öffentlichkeit von Kommissionsprotokollen (E. 2.1–2.2).*

*Geltung und Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes (E. 2.3.1–2.3.2) und Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes (E. 2.6.3).*

*Personendaten von Kandidierenden, welche durch den Kantonsrat in ein öffentliches Amt gewählt wurden, sind Dritten im Rahmen der Einsicht in die Protokolle der Wahlvorbereitungskommission grundsätzlich bekannt zu geben, soweit die Daten in Zusammenhang mit der Qualifikation und Eignung für das Amt stehen und für die Nachvollziehbarkeit des Auswahlverfahrens relevant sind (E. 2.7.1).*

*Bedeutung der Kontrollfunktion der Medien (E. 2.7.2).*

OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019

Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Sachverhalt**

Der Journalist X. beantragte Einsicht in die Protokolle der Wahlvorbereitungskommission des Kantonsrats betreffend die Wahlen eines Staatsanwaltes sowie zweier Ersatzrichter und des Vizepräsidenten des Kantonsgerichts. Das Büro des Kantonsrats wies das Einsichtsgesuch ab. Dagegen erhob X. Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht. Dieses hiess die Beschwerde teilweise gut und wies die Sache an das Ratsbüro zurück.

## **Aus den Erwägungen**

**2.** Die Behörden informieren die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und gewähren auf Gesuch hin Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 47 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV, SHR 101.000]). Der Öffentlichkeitsgrundsatz und seine Einschränkungen werden auf Gesetzesstufe konkretisiert (Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 136, bei Fn. 420).

**2.1.** Das Büro und die Kommissionen des Kantonsrats verhandeln nicht öffentlich (Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 [KRG, SHR 171.100]). Gemäss Art. 14 Abs. 1<sup>bis</sup> KRG richtet sich die Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Ratsbüros und der Kommissionen nach Art. 8a und Art.

8b des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100). In Kommissionsprotokolle wird erst nach Erledigung eines Geschäfts Einsicht gewährt.

Die Schaffhauser Regelung geht somit im Sinn eines nachträglichen Einsichtsanspruchs von der grundsätzlichen Öffentlichkeit auch der Protokolle der Kommissionen des Kantonsrats aus (vgl. dazu im Einzelnen OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 E. 2.1–2.6, Amtsbericht 2016, S. 99 ff.). Dabei sind jedoch die Einsichtsvorschriften von Art. 8a und Art. 8b OrgG und demnach auch die darin umschriebenen Einschränkungen anwendbar.

Die Öffentlichkeit der Kommissionsprotokolle hat ihre Bedeutung namentlich bei der Rechtsetzung. Bei Rechtsetzungsvorlagen sind denn auch nur ausnahmsweise einzelne Passagen des Kommissionsprotokolls vor der allgemeinen Einsicht zu schützen bzw. abzudecken, wenn etwa im Rahmen der Beratung konkrete Einzelfälle ohne Anonymisierung erörtert werden. Bei Geschäften der parlamentarischen Oberaufsicht – etwa wie hier im Zusammenhang mit den Wahlen des Kantonsrats – können aber vermehrt Gründe im Sinn von Art. 8b OrgG für einen Ausschluss oder eine nur eingeschränkte Akteneinsicht vorliegen, zumal in diesem Bereich häufig Persönlichkeitsrechte von involvierten Personen betroffen und die Abklärungen oder Befragungen durch die zuständigen Parlamentskommissionen besser möglich sind, wenn den Auskunftspersonen Vertraulichkeit zugesichert werden kann (OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 E. 2.1 und E. 3.4, Amtsbericht 2016, S. 100 f., 110).

**2.2.** Die Wahlvorbereitungskommission bereitet die dem Kantonsrat obliegenden Wahlen vor. Sie setzt sich aus den Mitgliedern der Justizkommission, dem Vorsteher des für die Justizverwaltung zuständigen Volkswirtschaftsdepartements sowie Vertretungen der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und der Schaffhauser Anwaltskammer zusammen (Art. 3 Abs. 1 JG). Sie unterbreitet dem Kantonsrat Wahlvorschläge. Dabei sind nur die Mitglieder der Justizkommission stimmberechtigt (Art. 3 Abs. 2 JG). Bis zum Inkrafttreten des Justizgesetzes oblag die Wahlvorbereitung allein der Justizkommission, einer ständigen Kommission des Kantonsrats (Art. 29 KRG i.V.m. § 10 Abs. 1 Ziff. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrats Schaffhausen vom 22. Dezember 1999 [SHR 171.110]).

Bei der Wahlvorbereitungskommission handelt es sich demnach um die um beratende Personen erweiterte Justizkommission. Sie ist daher als kantonsrätliche Kommission zu betrachten, die der Einsichtsregelung von Art. 14 Abs. 1<sup>bis</sup> KRG untersteht. Selbst wenn das angesichts der erweiterten Zusammensetzung nicht ohne Weiteres gelten sollte, sind die Sitzungsprotokolle der Kommission jedenfalls

amtliche Akten, auf welche die Einsichtsvorschriften von Art. 8a und Art. 8b OrgG anwendbar sind.

**2.3.1.** Nach den genannten, generell anwendbaren, ausdrücklich aber auch für die Sitzungsprotokolle der kantonsrätlichen Kommissionen geltenden Einsichtsbestimmungen hat jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Der weitergehende Schutz von Personendaten nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung bleibt vorbehalten (Art. 8a Abs. 1 OrgG).

Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn a) durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde; b) der Bevölkerung auf andere Weise Schaden zugefügt würde, namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit; c) bei der Behörde ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde; d) wenn Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen und Zivilprozessen beeinträchtigt würden (Art. 8b Abs. 1 OrgG).

Als überwiegende private Interessen gelten insbesondere: a) der Schutz des persönlichen Geheimbereichs; b) das Geschäftsgeheimnis oder das Berufsgeheimnis (Art. 8b Abs. 2 OrgG). Diese Einschränkungen für die Information der Öffentlichkeit und die Gewährung der Einsicht in amtliche Akten 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).

**2.3.2.** Neben der bei der Akteneinsicht generell erforderlichen Interessenabwägung bleibt der weitergehende Schutz von Personendaten nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung vorbehalten (Art. 8a Abs. 1 Satz 2 OrgG). Für Personendaten ist daher auch das Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 7. März 1994 (Kantonales Datenschutzgesetz, DSG/SH, SHR 174.100) anwendbar (Vorlage des Regierungsrats betreffend das Rechtsetzungsprogramm zur Umsetzung der neuen Verfassung [Anpassung von Rechtserlassen] vom 1. Juli 2003, S. 13 [Amtsdruckschrift 03-74]).

Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 2 lit. a DSG/SH). Nach Art. 8 Abs. 1 DSG/SH dürfen sie von öffentlichen Organen nur bekanntgegeben werden, wenn a) dafür gesetzliche Grundlagen bestehen; b) der Empfänger die Daten zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt; c) die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder ihre Zustimmung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf oder d) die betroffene Person ihre Daten allgemein zugänglich gemacht hat. Die Bekanntgabe

bedeutet das Zugänglichmachen von Personendaten, wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (Art. 2 lit. g DSG/SH). Sie umfasst demnach auch die Gewährung der Akteneinsicht (vgl. Vorlage des Regierungsrats betreffend Erlass eines Gesetzes über den Schutz von Personendaten [Kantonales Datenschutzgesetz] vom 14. September 1993, S. 5 [Amtsdruckschrift 3913]). Die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 1 DSG/SH gelten alternativ ("oder" vor lit. d; vgl. für den Bund Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 [DSG, SR 235.1]; Jennifer Ehrensperger, Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. A., Basel 2014, Art. 19 DSG N. 3, 21, S. 393, 397).

Gemäss Art. 10 DSG/SH lehnt das öffentliche Organ die Bekanntgabe von Personendaten ab, schränkt sie ein oder verbindet sie mit Auflagen, wenn a) wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person oder b) gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften es verlangen. Besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile (vgl. Art. 2 lit. d und lit. e DSG/SH) dürfen nur bearbeitet werden – worunter auch die Bekanntgabe fällt (Art. 2 lit. f DSG/SH) –, wenn a) ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht oder es für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist oder b) die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder ihre Zustimmung nach den Umständen unzweifelhaft vorausgesetzt werden darf (Art. 5 DSG/SH). Besonders schützenswert sind Personendaten über 1. die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, 2. die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, 3. Massnahmen der sozialen Hilfe, 4. administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (Art. 2 lit. d DSG/SH).

**2.4.1.** Das Ratsbüro hat dem Beschwerdeführer die Einsicht in die Sitzungsprotokolle vollständig verweigert. Es ist zum Schluss gelangt, das öffentliche Interesse des Staates, aus einem möglichst grossen Bewerberkreis auswählen zu können, und das private Interesse der Bewerberinnen und Bewerber daran, dass dem Privatbereich zugerechnete Äusserungen in den Bewerbungsgesprächen innerhalb des Wahlkörpers verbleiben, seien höher zu gewichten als das Interesse an der Einsicht durch Unbeteiligte.

Zum öffentlichen Interesse hat das Ratsbüro ausgeführt, der Kreis der Bewerberinnen und Bewerber wäre stark eingeschränkt, wenn diese damit rechnen müssten, dass ihre Äusserungen anlässlich des Bewerbungsgesprächs mit der Kommission an die Öffentlichkeit gelangten, ja wenn nur schon bekannt würde, dass sie sich beworben hätten. Deshalb müsse damit gerechnet werden, dass sich bei einer Veröffentlichung von Bewerbungsgesprächen deutlich weniger Personen für

die frei werdenden Ämter bewerben würden. Es sei jedoch im öffentlichen Interesse, bei der Besetzung der Stellen aus einem möglichst grossen und qualifizierten Bewerberkreis auswählen zu können. Eine Offenlegung der Bewerbungsgespräche würde dies verhindern. Dadurch würde letztlich auch die Qualität der Rechtsprechung gefährdet, was nicht im öffentlichen Interesse sei.

Das Ratsbüro hat sodann ausgeführt, in Bewerbungsgesprächen würden hauptsächlich Fragen zum Privatbereich gestellt. Es sei nicht davon auszugehen, dass die Bewerbenden ihr Einverständnis gäben, ihre Äusserungen vor der Kommission dem Allgemeinbereich zuzuordnen. Sie seien faktisch gezwungen, Aussagen zum Privatbereich auch gegenüber grundsätzlich unbekanntem Personen zu machen, wollten sie eine ernsthafte Chance auf eine Wahl behalten. Das private Interesse, die Aussagen aus dem Bewerbungsgespräch nicht publik zu machen, sei deshalb hoch zu gewichten. Zum nicht publik zu machenden Bereich gehörten auch die von den Kommissionsmitgliedern gestellten Fragen. Es handle sich nicht um vorformulierte Fragen, sondern sie würden oft aufgrund der Kenntnis des Bewerbungsdossiers oder der vorangegangenen Antworten der Bewerbenden gestellt. Somit lasse sich bereits aus den Fragen auf die dem geschützten Privatbereich zuzurechnenden Antworten schliessen. Auch die Fragen seien daher dem geschützten privaten Interesse zuzuordnen.

**2.4.2.** Der Beschwerdeführer macht geltend, anders als bei Bewerberinnen und Bewerbern, welche sich zwar für eine Justizstelle beworben, ihre Bewerbung im Lauf des Verfahrens aber wieder zurückgezogen hätten, bestehe bei jenen Bewerberinnen und Bewerbern, die ihre Bewerbung aufrecht erhalten und anschliessend im Kantonsratsplenum zur Wahl stünden, kein überwiegendes privates Geheimhaltungsinteresse. Der Schaffhauser Gesetzgeber habe sich bewusst für eine öffentliche Wahl von Richterinnen und Richtern sowie von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten entschieden, was den Kandidaten bekannt sein müsse. Wer sich einer öffentlichen Wahl stelle, wisse und nehme in Kauf, dass Beweggründe und Motivation für die Kandidatur, persönliche Verhältnisse (inklusive Beziehungsnetz) sowie die Haltung zu politischen und gesellschaftlichen Fragen Gegenstand der öffentlichen Diskussion werden könnten. Da die Wahlvorbereitungskommission dem Parlament regelmässig nur Einervorschläge unterbreite, sei die nachträgliche Kontrolle des Auswahlverfahrens umso gewichtiger. Zur effektiven Wahrnehmung der Nachkontrolle sei insbesondere die Offenlegung der Aussagen der Kandidierenden zu Beweggründen und Motivation für die Kandidatur, zu den persönlichen Verhältnissen (inklusive Beziehungsnetz) und zur Haltung in gesellschaftlichen sowie politischen Fragen erforderlich. Insoweit könnten bei grundsätzlich öffentlichen

Wahlen zum Vornherein keine überwiegenden privaten Interessen geltend gemacht werden, umso weniger als die im Bewerbungsgespräch regelmässig gestellten Fragen zum Privat- und Allgemeinbereich durch Art. 8b OrgG nicht geschützt seien. Die von der Wahlvorbereitungskommission in ihren Berichten bekannt gegebenen Standard-Angaben vermöchten keine echte, auf Fakten und Aussagen der Kandidierenden gestützte Diskussion zu ermöglichen. Fragen und Antworten im Bewerbungsgespräch könnten nicht dem geschützten Geheim- und Privatbereich zugeordnet werden. Sodann erfüllten die Kommissionsmitglieder eine öffentliche Aufgabe, an deren Nachprüfung ein öffentliches Interesse bestehe, weshalb auch die Beratungsäusserungen offenzulegen seien, umso mehr als den Fach- und Behördenvertretern in der Kommission kein Stimmrecht zustehe.

**2.5.** Das vom Ratsbüro geltend gemachte öffentliche Interesse an einem möglichst grossen und qualifizierten Bewerberkreis ist grundsätzlich nicht in Frage zu stellen. Dass ein solches nicht unter die in Art. 8b Abs. 1 OrgG genannten Kategorien fällt, steht einer Berücksichtigung insoweit nicht entgegen, als die Aufzählung in Art. 8b Abs. 1 OrgG nicht abschliessend ("insbesondere") ist. Indes müsste ein nicht explizit aufgeführtes öffentliches Interesse ein vergleichbares Gewicht aufweisen wie die beispielhaft im Gesetz genannten. Mit Blick auf den ausdrücklich auf die letztlich gewählten Personen beschränkten Antrag des Beschwerdeführers ist die Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses erheblich zu relativieren. Ausserdem gilt es zu berücksichtigen, dass selbst bei den letztlich gewählten Personen personenbezogene Informationen, soweit höhergewichtige Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen, unleserlich gemacht werden können bzw. müssen (z.B. durch Schwärzung; vgl. nachfolgende E. 2.6.3 und 2.8). Vor diesem Hintergrund erscheint die Gefahr, dass sich qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber von einer Kandidatur abhalten lassen, nicht derart gewichtig, als dass sie ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 8b Abs. 1 OrgG zu begründen vermöchte.

**2.6.** Dem Ratsbüro geht es aufgrund seiner Argumentation nur mittelbar bzw. nicht ausschliesslich um ein öffentliches Interesse, begründet es doch das Interesse an einem möglichst grossen Bewerberkreis im Wesentlichen mit dem Interesse der Bewerberinnen und Bewerber daran, dass deren Äusserungen im Bewerbungsgespräch nicht an die Öffentlichkeit gelangten. Für das Ratsbüro geht es daher im Ergebnis ebenso um das private Interesse der Bewerbenden.

**2.6.1.** Die Sitzungen der Wahlvorbereitungskommission dienen im Wesentlichen der Anhörung der Bewerbenden im Rahmen eines Bewerbungsgesprächs und der Diskussion der Bewerbungen, das heisst der Beratung im Hinblick auf die konkreten Wahlvorschläge. Insoweit geht es um Personendaten. Die Akteneinsicht bedarf daher einer Grundlage gemäss Art. 8 Abs. 1 DSG/SH.

Der Beschwerdeführer benötigt die Daten nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. b DSG/SH). Die Sitzungen der Wahlvorbereitungskommission sind sodann nicht öffentlich (Art. 14 Abs. 1 KRG). Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Bewerbenden mit ihren Angaben im Bewerbungsgespräch selber Informationen in der Öffentlichkeit verbreiten und damit allgemein zugänglich machen – im Gegensatz etwa zu Äusserungen in einer öffentlichen Gemeindeversammlung – oder dass sie zumindest sinngemäss ihre Zustimmung zur Bekanntgabe erteilen (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. c und lit. d DSG/SH; Vorlage des Regierungsrats vom 14. September 1993, S. 9). Es braucht daher eine spezifische gesetzliche Grundlage zur Bekanntgabe der Daten als solcher ("dafür"; Art. 8 Abs. 1 lit. a DSG/SH). Die allgemeine Kompetenz zur Datenbearbeitung genügt für die Datenbekanntgabe nicht (vgl. Ehrensperger, Art. 19 DSG N. 14, S. 395).

Auf Verfassungsstufe sieht der in Art. 47 Abs. 3 KV verankerte Öffentlichkeitsgrundsatz die Gewährung der Akteneinsicht – und damit die Bekanntgabe der entsprechenden Daten – ausdrücklich vor. Sie wird sodann auf Gesetzesstufe allgemein in Art. 8a Abs. 1 OrgG und bezüglich der Einsicht in die Sitzungsprotokolle der kantonsrätlichen Kommissionen ergänzend in Art. 14 Abs. 1<sup>bis</sup> KRG vorgesehen. Eine gesetzliche Grundlage liegt damit vor. Es fragt sich jedoch, ob und inwieweit die Akteneinsicht unter den im Einzelfall gegebenen Umständen aus entgegenstehenden überwiegenden privaten Interessen eingeschränkt oder gar ausgeschlossen werden kann.

**2.6.2.** Das Ratsbüro hat auf die Differenzierung zwischen dem Geheim- und dem Privatbereich hingewiesen und erklärt, in Bewerbungsgesprächen würden hauptsächlich Fragen zum Privatbereich gestellt (beruflicher Werdegang mit Hochs und Tiefs, familiäre Situation und Hobbys, Erwartungen an den künftigen Arbeitgeber bzw. an die künftige Arbeitsstelle, Lohnvorstellungen, Fragen in Bezug auf eingereichte Arbeitszeugnisse etc.); Fragen zum Geheimbereich seien fast gänzlich ausgeschlossen.

Art. 8b Abs. 2 lit. a OrgG sieht nur den Schutz des persönlichen Geheimbereichs als überwiegendes privates Interesse vor, welches dem Anspruch auf Akteneinsicht entgegenstehen kann. Die Beschränkung auf den eigentlichen Geheimbe-

reich (statt auf den weiteren Bereich der Privatsphäre) wurde im Gesetzgebungsprozess bewusst vorgenommen (vgl. Dubach/Marti/Spahn, S. 136, bei Fn. 425). Allein mit Blick auf diese allgemeine Bestimmung dürfte daher die beantragte Akteneinsicht aufgrund der Argumentation des Ratsbüros nicht massgeblich eingeschränkt werden.

Das Datenschutzrecht zieht jedoch für Personendaten den Schutzbereich weiter. Offensichtlich schutzwürdige Interessen einer Person können die Einschränkung der Akteneinsicht auch dann rechtfertigen, wenn sie nicht den Geheimbereich betreffen. Selbst wenn nur ein Eingriff in den Privatbereich in Frage steht, bedarf es somit für die Akteneinsicht einer Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Zugänglichkeit und dem privaten Interesse am Schutz der Privatsphäre (Art. 10 lit. a DSG/SH; vgl. BGer 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 E. 3.3 in fine; Isabelle Häner, Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. A., Basel 2014, Art. 7 BGÖ N. 52–55, S. 773 ff.). Demnach ist im vorliegenden Fall nicht nur der Schutz des persönlichen Geheimbereichs, sondern generell der Schutz der Persönlichkeit zu beachten.

**2.6.3.** Kriterien für die Interessenabwägung sind auf Seiten der privaten Interessen insbesondere die Funktion und Stellung der betroffenen Person sowie die Auswirkungen auf diese, auf Seiten der öffentlichen Interessen etwa die Bedeutung der Materie und das besondere Informationsinteresse der Öffentlichkeit (vgl. Häner, Art. 7 BGÖ N. 57–63, S. 775 f.). Gegebenenfalls ist zu prüfen, ob in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 324 E. 3.3 S. 335).

Es ist nicht erforderlich, dass die Akteneinsicht zu einer tatsächlichen Verletzung der Privatsphäre führt, sondern es genügt die ernsthafte Gefahr von Nachteilen, damit das Geheimhaltungsinteresse Vorrang hat. Der Nachteil muss aber von einigem Gewicht sein; es darf sich nicht um eine geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz handeln (vgl. statt vieler BGE 144 II 77 E. 3 S. 80). Während es sich bei der Bekanntgabe von Personenstammdaten um eher geringfügige Eingriffe handelt, sind beispielsweise Personaldossiers oder Lebensläufe daraus in der Regel nicht zugänglich, so dass das Interesse am Schutz der Privatsphäre gegenüber dem Anspruch auf Öffentlichkeit regelmässig überwiegt. Immerhin müssen Personen des öffentlichen Lebens, Verwaltungsangestellte in einer höheren Führungsfunktion oder gewählte Amtsträger eher damit rechnen, dass Personendaten über sie veröffentlicht werden (vgl. statt vieler BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 7.2.3), jedenfalls dann, wenn ein besonderes Informationsinte-

resse der Öffentlichkeit besteht (Häner, Art. 7 BGÖ N. 59, 60, 63, S. 775 f.). Gleichwohl sind unter anderem Daten über weltanschauliche oder politische Ansichten auch bei solchen Personen besonders schützenswert (Art. 2 lit. d DSG/SH), so dass eine Bearbeitung nur unter den in E. 2.3.2 hiervoor dargelegten Voraussetzungen erfolgen darf.

**2.7.1.** Im vorliegenden Fall geht es um die Einsicht in die Protokolle der Sitzungen, in welchen die Kommission die Wahl des Vizepräsidenten und zweier Ersatzrichter des Kantonsgerichts sowie eines Staatsanwalts vorbereitet hat. Hierfür hat sie verschiedene Bewerbende angehört und hierauf die in den nachfolgenden Kommissionsberichten veröffentlichten Wahlvorschläge beschlossen (vgl. zum Vorgehen Kantonsratsprotokoll vom 11. Juni 2018, S. 414 f. [Votum des Kommissionspräsidenten]).

Es ist davon auszugehen, dass in den Bewerbungsgesprächen und den Beratungen der Kommission zu einem wesentlichen Teil Personendaten angesprochen und diskutiert wurden, die zwar nicht unter den eigentlichen Geheimbereich, so aber doch unter die im Grundsatz geschützte Privatsphäre fallen (etwa Lebensläufe und Arbeitszeugnisse; vgl. [...] vorangehende E. 2.6.2). Jedenfalls bei den Bewerbenden, die nicht zur Wahl vorgeschlagen wurden und ihre Bewerbung auch nicht anderweitig öffentlich gemacht haben, dürfte daher das schützenswerte Privatinteresse an einer Geheimhaltung der sie betreffenden Daten in der Regel überwiegen. Dies anerkennt auch der Beschwerdeführer bei den Personen, die ihre Bewerbung im Verlauf des Verfahrens zurückgezogen haben. Bei der Wahl des Staatsanwalts trifft dies auf die beiden ebenfalls zum Gespräch eingeladenen Personen zu (Kommissionsbericht vom 3. Mai 2018, Amtsdruckschrift 18-40). Für die Wahl der Ersatzrichter und des Vizepräsidenten des Kantonsgerichts gab es keine zusätzlichen Bewerbungen (vgl. Kommissionsberichte vom 15. Mai 2018, Amtsdruckschriften 18-44 und 18-45; Kantonsratsprotokoll vom 11. Juni 2018, S. 415 [Votum des Kommissionspräsidenten]).

Die gewählten Personen haben nach Angaben des Ratsbüros eine "anspruchsvolle Aufgabe als Richter/in oder als Staatsanwalt/Staatsanwältin". Es geht denn auch in der Tat nicht um die Anstellung von nachgeordneten Verwaltungsangestellten, bei denen bezüglich der allfälligen Bekanntgabe von Personendaten das Interesse am Schutz der Privatsphäre generell überwiegt, sondern um die Wahl von Amtsträgern mit gewichtigen öffentlichen Aufgaben. Es besteht ein erhebliches Interesse der Öffentlichkeit daran, dass solche Wahlen korrekt ablaufen und dies grundsätzlich auch nachvollzogen werden kann. Das erfordert ein möglichst transparentes Wahlverfahren. Jedenfalls wer sich in ein solches Amt wählen lassen will,

muss daher damit rechnen und in Kauf nehmen, dass seine Personendaten zumindest insoweit bekanntgegeben werden, als sie im Zusammenhang mit der Qualifikation und Eignung für das öffentliche Amt stehen und für die Nachvollziehbarkeit des Auswahlverfahrens relevant sind. An deren Bekanntgabe besteht grundsätzlich auch ein überwiegendes öffentliches Interesse (vgl. für den Bund die Regelung von Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG). Den Ausführungen des Beschwerdeführers ist zu entnehmen, dass es ihm insbesondere um die Überprüfung geht, ob sachliche Gründe und nicht persönliche Verbindungen (namentlich die Zugehörigkeit zur Mittelschulverbindung Scaphusia) für die Wahlempfehlung ausschlaggebend waren. Mitgliedschaften in Vereinen und anderen Gruppierungen, die gesellschaftlichen Zwecken oder der Netzwerkbildung dienen, sind in der Regel nicht besonders schützenswert. Jedenfalls in der vorliegenden Konstellation (Wahl in ein gewichtiges öffentliches Amt) sind sie ausserdem für die Transparenz des Auswahlverfahrens von erheblicher Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist auf die in anderen Kantonen gesetzlich statuierte Offenlegungspflicht von Interessenbindungen hinzuweisen (vgl. z.B. § 7 lit. e und § 88a des Gesetzes des Kantons Zürich über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [GOG, LS 211.1]; Art. 42<sup>bis</sup> des Gerichtsgesetzes des Kantons St. Gallen vom 2. April 1987 [GerG, sGS 941.1]). Inwiefern diesbezüglich die privaten Interessen der letztlich Gewählten die öffentlichen Interessen an der Kenntnis von Beweggründen und Motivation für die Kandidatur überwiegen könnten, ist nicht ersichtlich.

Im Übrigen kann zwar aus der Kandidatur in einer öffentlichen Wahl keine unbeschränkte Einwilligung in die Offenlegung sämtlicher privater Daten abgeleitet werden. Indem die Bewerberinnen und Bewerber mit dem Festhalten an ihrer Kandidatur in Kauf nehmen, dass ihre politische oder weltanschauliche Einstellung im Parlament öffentlich verhandelt wird, soweit diese für die Wahlentscheidung eine Rolle spielt, ist davon auszugehen, dass sie in die entsprechende Datenbekanntgabe einwilligen.

**2.7.2.** Der Beschwerdeführer weist im Zusammenhang mit seinem Gesuch zutreffend darauf hin, dass die Medien – entgegen den Ausführungen des Ratsbüros – einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolle behördlicher Tätigkeiten leisten. In der Tat kommt der Kontrollfunktion der Medien eine erhebliche rechtsstaatliche und demokratische Bedeutung zu, ist sie doch ein wesentliches Element, um Transparenz und Vertrauen der Bevölkerung in rechtsstaatliche Prozesse zu fördern (vgl. z.B. BGer 1C\_123/2016 vom 21. Juni 2016 E. 3.5.1). Um ihre Kontrollfunktion wirksam ausüben zu können, sind die Medien auf möglichst ungehinderten Zugang zu Informationen angewiesen. Die damit einhergehende Transparenz ist Voraussetzung für eine demokratische Kontrolle durch das Volk (vgl. Replikschrift, S. 3, mit

Hinweis auf Brunner/Burkert, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/ Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 17 N. 13, S. 432, und BGE 137 I 8 E. 2.5 S. 12). Die Medien – und damit auch der Beschwerdeführer als Medienvertreter – tragen daher zur Wahrung des auch hier in Frage stehenden öffentlichen Interesses bei. Wird den Medien der Einblick in gewisse Bereiche staatlichen Handelns verwehrt, öffnet dies Raum für Spekulationen und fördert das Misstrauen in staatliche Macht (BGE 137 I 8 E. 2.5 S. 12; BGer 1C\_462/2018 vom 17. April 2019 E. 3.2).

Im konkreten Fall steht die Frage im Raum, ob bei der Wahlempfehlung für einen Staatsanwalt sowie zwei Ersatzrichter und den Vizepräsidenten des Kantonsgerichts, die alle Mitglieder in der Mittelschulverbindung Scaphusia sind, diese Mitgliedschaft eine Rolle spielte. Es geht somit um das erhebliche Interesse der Öffentlichkeit, zu erfahren, ob die Wahlempfehlung auf sachlichen Kriterien beruhte, und demnach um das Vertrauen in einen rechtsstaatlichen Prozess. Das Ratsbüro weist zwar zu Recht darauf hin, dass eine Offenlegung der Kommissionsprotokolle keine Änderung der gesetzlich (Art. 14 Abs. 1<sup>bis</sup> letzter Satz KRG) erst nach erfolgter Wahl zulässigen Einsicht in die Kommissionsprotokolle zu bewirken vermöchte. Das ändert indes nichts daran, dass eine nachträgliche Kontrolle zum einen die Öffentlichkeit in ihrem Vertrauen in die Korrektheit der Wahlempfehlung bestätigt, zum anderen bei den Wiederwahlen eine Rolle spielen kann und schliesslich (bezogen auf die Zukunft) von der Einsichtsmöglichkeit eine gewisse präventive Wirkung auf die Entscheidungsträger zu erwarten ist.

**2.7.3.** Das Ratsbüro hat demnach das Einsichtsgesuch zu Unrecht vollständig abgewiesen. Der Beschwerdeführer hat vielmehr – nachdem die in der Kommission vorbereiteten Wahlen durchgeführt worden sind – im Grundsatz Anspruch auf Einsicht in die fraglichen Protokolle, soweit es die Gewählten betrifft und der Einsicht nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. Diesem spezifischen Einsichtsanspruch bezüglich der Dokumente als solcher ist allein mit den im Anschluss an die Kommissionsberatungen erstellten Berichten (Berichte zu den Wahlvorschlägen gemäss Art. 3 Abs. 2 Satz 1 JG; vgl. generell die Berichte und Anträge gemäss Art. 29 Satz 2 KRG) prinzipiell nicht Genüge getan. Massgeblich ist somit nicht, ob sich der Beschwerdeführer (bzw. die Öffentlichkeit) schon aufgrund der Berichte ein hinreichendes Bild machen kann und auf die Kommissionsprotokolle nicht angewiesen ist. Die Wahlvorbereitungskommission hat denn auch einem früheren Gesuch um Herausgabe von Protokollen stattgegeben, unter Schwärzung diverser Stellen (vgl. Schreiben des Kommissionspräsidenten vom 2. Februar 2018, Beschwerdebeilage 2; Kantonsratsprotokoll vom 11. Juni 2018, S. 413 f. [persönliche Erklärung des Kommissionspräsidenten]). Auch die Möglichkeit der Fraktionen, die

Kandidierenden anzuhören (Durchführung sogenannter "Hearings"), vermag eine Protokolleinsicht nicht zu ersetzen, ist doch dadurch nicht ohne Weiteres gewährleistet, dass die für die Wahlempfehlung der Kommission ausschlaggebenden, den Fraktionen nicht bekannten Punkte thematisiert und geprüft werden.

**2.8.** Bei der Bekanntgabe von Personendaten aus dem prinzipiell geschützten Privatbereich im überwiegenden öffentlichen Interesse ist grundsätzlich Zurückhaltung angezeigt (vgl. Ehrensperger, Art. 19 DSG N. 45, S. 403 mit Hinweisen). Die Akteneinsicht kann auch in diesem Zusammenhang im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung eingeschränkt werden (vgl. Art. 10 DSG/SH [Einleitungssatz]). Im Bereich der konkret in Frage stehenden Wahlen in gewichtige öffentliche Ämter gilt jedenfalls soweit nichts anderes, als die besonders schützenswerten Daten für die Wahlempfehlung nicht ausschlaggebend waren.

Die fraglichen Protokolle sind daher vor der Gewährung der Akteneinsicht auch bezüglich der Gewählten daraufhin zu überprüfen, ob und inwieweit in deren privatem Interesse eine Einschränkung geboten ist, etwa durch Anonymisierung bzw. Schwärzung der entsprechenden Stellen (vgl. dazu den erwähnten früheren Fall). Kritisch zu prüfen sind etwa allfällige Angaben zu der vom Beschwerdeführer angesprochenen Einstellung der Gewählten zu politischen und gesellschaftlichen Fragen, soweit sie für die Wahlentscheidung keine Rolle spielten (vgl. oben E. 2.7.1), stehen doch insoweit allenfalls besonders schützenswerte Personendaten in Frage (Art. 2 lit. d Ziff. 1 DSG/SH). Zu überprüfen sind nicht nur die Aussagen der Gewählten, sondern auch die Fragen und Beratungsvoten der Kommissionsmitglieder, soweit sie sich auf die im Rahmen der Interessenabwägung geheim zu haltenden Daten der Gewählten beziehen. Die Bekanntgabe dieser Votes kann im Interesse der Transparenz des Verfahrens nicht vollständig verweigert werden, auch wenn es nicht um Rechtsetzung geht. Insbesondere können sich die Kommissionsmitglieder für ihre Votes grundsätzlich nicht selber auf den Privatsphärenschutz berufen (vgl. Brunner/Flückiger, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, in: Jusletter vom 4. Oktober 2010, Rz. 13, bei Fn. 40). Nicht offenzulegen sind jedoch die Protokolle, soweit sie sich nicht auf die Gewählten, sondern auf weitere Bewerbungen beziehen, zumal der Beschwerdeführer dies auch gar nicht beantragt hat.

Die Interessenabwägung obliegt grundsätzlich dem Ratsbüro; dies insbesondere auch mit Blick darauf, dass ihm insoweit ein gewisses Ermessen zusteht, in welches das Obergericht nur mit Zurückhaltung eingreift (Art. 36 Abs. 2 VRG). Immerhin ist festzuhalten, dass eine Einschränkung des Einsichtsrechts nur bezüglich schutzwürdiger Teile der Protokolle zulässig ist (Art. 8b Abs. 3 OrgG). In diesem Zusammenhang wird das Ratsbüro auch zu prüfen haben, wie es den betroffenen

Gewählten Gelegenheit geben will, sich zur Gewährung des Gehörsanspruchs zur Datenbekanntgabe zu äussern (vgl. für den Bund Art. 11 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3]). Sodann kann für besonderen Aufwand eine Gebühr erhoben werden (Art. 8a Abs. 4 OrgG). Eine solche rechtfertigt sich hinsichtlich der Protokolleinsicht in Belangen der parlamentarischen Oberaufsicht, wo stets geprüft werden muss, ob nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Einsicht ganz oder teilweise entgegenstehen, eher als bei Einsichtsgesuchen in Kommissionsprotokolle betreffend Rechtssetzungsakte (OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 E. 3.4, Amtsbericht 2016, S. 110). Bei Medienschaffenden ist indes eine gewisse Zurückhaltung angezeigt (vgl. für den Bund Art. 10 Abs. 4 lit. a BGÖ und Art. 15 Abs. 4 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31]). Die Sache ist hierfür und zur anschliessenden Neuentscheidung ans Ratsbüro zurückzuweisen. Die Beschwerde erweist sich in diesem Sinn als teilweise begründet.