

**Öffentlichkeitsgrundsatz; Einsicht in Unterlagen betreffend die Auflösung des Arbeitsverhältnisses eines ehemaligen Polizeikommandanten** – Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 8a und 8b OrgG; Art. 10 DSG/SH; Art. 18 PG und Art. 328b OR i.V.m. Art. 3 Abs. 2 PG.

*Kontrollfunktion der Medien (E. 3.1).*

*Die Akten aus einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis sind vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgrundsatzes nicht grundsätzlich ausgenommen. Der Grundgedanke der Transparenz als Voraussetzung für demokratische Kontrolle und Vertrauen in den Staat gilt auch in Bezug auf den Umgang der Regierung mit dem Staatspersonal (E. 3.2.1 f).*

*Willigt ein ehemaliger Arbeitnehmer in die Bekanntgabe von Daten, welche die Auflösung seines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses betreffen, an einen Dritten ein, kann die Bekanntgabe nicht gestützt auf eine Stillschweigevereinbarung verweigert werden, wenn keine darüber hinausgehenden öffentlichen oder privaten Interesse einer Bekanntgabe entgegenstehen (E. 3.3.1–3.3.4).*

OGE 60/2019/38 vom 22. Dezember 2020

(Auf eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen diesen Entscheid trat das Bundesgericht mit Urteil 1C\_43/2021 vom 21. November 2022 nicht ein.)

Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Aus den Erwägungen**

**2.1.** Gemäss Art. 47 Abs. 3 KV informieren die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und gewähren auf Gesuch hin Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Der Öffentlichkeitsgrundsatz und seine Einschränkungen werden auf Gesetzesstufe konkretisiert (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2, Amtsbericht 2019, S. 76 mit Hinweis). Nach Art. 8a Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100) hat jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Gesetz enthält in Art. 8b Abs. 1 und 2 OrgG einen nicht abschliessenden Katalog von Interessen, welche einer Einsicht entgegenstehen können. Hierzu zählt auch der Schutz des persönlichen Geheimbereichs. Die Einschränkungen für 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).

**2.2.** Art. 8a Abs. 1 OrgG behält den weitergehenden Schutz von Personendaten nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung vor. Bei der Gewährung der Akteneinsicht gestützt auf den Öffentlichkeitsgrundsatz handelt es sich um eine Bekanntgabe von Personendaten im Sinne von Art. 2 lit. g des Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 7. März 1994 (Kantonales Datenschutzgesetz, DSG/SH, SHR 174.100), wobei Art. 47 Abs. 3 KV und Art. 8a Abs. 1 OrgG die für die Bekanntgabe der Personendaten erforderliche gesetzliche Grundlage i.S.v. Art. 8 Abs. 1 lit. a DSG/SH bilden (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.6.1, Amtsbericht 2019, S. 81 f.). Das öffentliche Organ lehnt gemäss Art. 10 DSG/SH die Bekanntgabe von Personendaten ab, schränkt sie ein oder verbindet sie mit Auflagen, wenn wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person (lit. a) oder gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften (lit. b) es verlangen. Dementsprechend stellt nicht nur der private Geheimbereich, sondern auch der Schutz des Privatbereichs ein privates Interesse dar, welches einer Einsicht entgegenstehen kann (vgl. OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020 E. 2.3 [zur Publikation im Amtsbericht vorgesehen]).

**3.1.** Streitig und zu prüfen ist, ob der Beschwerdeführer Anspruch auf Einsicht in die Akten betreffend die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses mit dem ehemaligen Schaffhauser Polizeikommandanten hat. Der Beschwerdeführer ist Chefredaktor der Schaffhauser Nachrichten und weist zutreffend darauf hin, dass die Medien einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolle behördlicher Tätigkeiten leisten. Diese Kontrollfunktion fördert das Vertrauen der Bevölkerung in rechtsstaatliche Prozesse. Um ihre Funktion als "Public Watchdogs" wirksam ausüben zu können, sind die Medien auf möglichst ungehinderten Zugang zu Informationen angewiesen (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.7.2, Amtsbericht 2019, S. 85). Der Öffentlichkeitsgrundsatz trägt bei zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) und dient, soweit wie hier die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. BGE 142 II 313 E. 3.1 S. 316). Entsprechend enthält Art. 47 Abs. 3 KV nicht nur einen allgemeinen Informationsauftrag der Behörden, sondern statuiert im Interesse der besseren Überprüfbarkeit des staatlichen Handelns zusätzlich einen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Akteneinsicht (vgl. Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 131 ff.). Der Nachweis eines besonders schutzwürdigen Einsichtsinteresses ist grundsätzlich nicht erforderlich. Vorliegend besteht indes ein erhebliches privates und öffentliches Interesse an der Einsichtsgewährung, zumal der Beschwerdeführer das Gesuch in seiner Funktion als Journalist gestellt hat und in den Medien wie auch in der Öffentlichkeit über die Hintergründe der plötzlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem ehemaligen Polizeikommandanten diskutiert und spekuliert

wurde. Stehen der Akteneinsicht jedoch Interessen – die von der Behörde darzulegen sind – entgegen (vgl. oben E. 2.1 f.), so ist in einer Interessenabwägung zu beurteilen, ob diese die konkreten Einsichtsinteressen des Gesuchstellers überwiegen (vgl. OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020 E. 2.3 mit Hinweisen [zur Publikation im Amtsbericht vorgesehen]).

**3.2.** Der Regierungsrat macht zunächst geltend, der Öffentlichkeitsgrundsatz umfasse die Akten aus dem Arbeitsverhältnis nicht, da diese nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stünden und für die Kontrolle der Behördentätigkeit nicht wesentlich seien. Zudem sei eine Weitergabe von Daten aus dem Arbeitsverhältnis, welche nicht zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses erforderlich sei, mit Blick auf Art. 328b OR und Art. 4 Abs. 4 und 5 DSG/SH grundsätzlich nicht vorgesehen.

**3.2.1.** In der öffentlichen Verwaltung erfolgt die Anstellung von Personen zum Zweck der Erfüllung öffentlicher Aufgaben; sie ist Teil der Bedarfsverwaltung. Letztere umfasst Verwaltungstätigkeiten auf betrieblicher Ebene und ist der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig beigeordnet (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 4 N. 9, S. 26). Akten aus dem Arbeitsverhältnis sind vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgrundsatzes nicht grundsätzlich ausgenommen. Der Grundgedanke der Transparenz als Voraussetzung für demokratische Kontrolle und Vertrauen in den Staat (vgl. oben E. 3.1) gilt auch in Bezug auf den Umgang der Regierung mit dem Staatspersonal. Dies bedeutet indes nicht, dass Personalakten frei zugänglich wären, denn das Interesse am Schutz der Privatsphäre dürfte das Einsichtsinteresse Dritter in der Regel überwiegen. Immerhin müssen Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen damit rechnen, dass Personendaten über sie veröffentlicht werden, wenn ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.6.3, Amtsbericht 2019, S. 83 mit Hinweisen). Die die Auflösung des Arbeitsverhältnisses des ehemaligen Polizeikommandanten betreffenden Akten stehen folglich in einem Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und sind vom Öffentlichkeitsgrundsatz nach Art. 47 Abs. 3 KV und Art. 8a Abs. 1 OrgG erfasst.

**3.2.2.** Sodann ergibt sich eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz auch nicht gestützt auf das Personalrecht. Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 3. Mai 2004 (Personalgesetz, PG, SHR 180.100) stehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Rechten und Pflichten gemäss dem kantonalen Recht. Soweit das kantonale Recht keine Regelung enthält, gelten für das Arbeitsverhältnis sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts (Abs. 2). Das Personalgesetz regelt in Art. 18 den Persönlichkeitsschutz von Mitarbeitenden und sieht allgemein vor, dass diese

am Arbeitsplatz Anspruch auf Schutz der Gesundheit und auf Wahrung der persönlichen Integrität haben. Es enthält keine ausdrückliche Regelung zum Schutz der Personendaten von Mitarbeitenden und stipuliert namentlich keine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz. Eine solche ist auch nicht in Art. 328b OR als allfälligem subsidiärem kantonalem Recht zu erblicken. Nach dieser Bestimmung darf der Arbeitgeber Daten über Arbeitnehmer zwar nur bearbeiten, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder zur Durchführung des Arbeitsvertrages erforderlich sind. Im Übrigen gälten die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1). Indes besteht im Rahmen des Öffentlichkeitsgrundsatzes mit Art. 8a Abs. 1 OrgG zum einen eine formell-gesetzliche Grundlage für die Datenbekanntgabe auch ausserhalb der in Art. 328b OR aufgeführten Bearbeitungszwecke (vgl. Art. 4 Abs. 5 DSG/SH). Zum anderen stellt die nach Art. 3 Abs. 2 PG höchstens sinngemäss anwendbare Bestimmung von Art. 328b OR keine Vorschrift der besonderen Gesetzgebung im Sinne von Art. 8a Abs. 1 OrgG dar, welche einen weitergehenden Schutz von Personendaten vorbehalte und einer Bekanntgabe von Daten entgegenstünde. Denn Art. 328b OR als privatrechtliche Norm des Bundes richtet sich primär an private Arbeitgeber, welche nicht dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterliegen. Dürften demgegenüber Daten von Mitarbeitenden des Kantons nur zu den in Art. 328b OR genannten Zwecken bearbeitet werden, beraubte dies den Öffentlichkeitsgrundsatz in diesem Bereich seiner Geltung. Eine sinngemässe Anwendung von Art. 328b OR hat jedoch im Lichte einer verfassungskonformen Auslegung und somit unter Geltungserhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach Art. 47 Abs. 3 KV zu erfolgen. Dies ist nur möglich, wenn Art. 328b OR als subsidiäres kantonales Recht nicht als abschliessende, den Öffentlichkeitsgrundsatz derogierende Regelung verstanden wird. Im Übrigen stünde Art. 328b OR als bundesrechtliche Norm der Anwendung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nicht entgegen, denn das kantonale öffentliche Recht kann besondere Datenbearbeitungspflichten und -rechte vorsehen (vgl. BGE 138 I 331 E. 8.4 ff. S. 352 ff.; ferner Portmann/Rudolph, in: Widmer Lüchinger/Oser [Hrsg.], Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 7. A., Basel 2020, Art. 328b N. 28, S. 2222).

**3.3.** Zu prüfen ist, ob der Einsicht in die Akten betreffend die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem ehemaligen Polizeikommandanten durch den Beschwerdeführer überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

**3.3.1.** Die streitgegenständlichen Dokumente enthalten unbestritten Personendaten des ehemaligen Polizeikommandanten, weshalb die besonderen Vorschriften der Datenschutzgesetzgebung zu beachten sind. Mit Eingabe vom 25. Februar 2020 willigte der ehemalige Polizeikommandant indes in die Herausgabe seines vollständigen Personaldossiers an den Beschwerdeführer ein. Damit sind die zivil-

und strafrechtlichen Bedenken des Regierungsrats hinsichtlich einer Datenbekanntgabe nicht mehr begründet, zumal anderweitige gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften, welche einer Bekanntgabe gestützt auf Art. 10 lit. b DSG/SH entgegenstünden, weder geltend gemacht noch ersichtlich sind. Ob demgegenüber der ehemalige Polizeikommandant, wie vom Regierungsrat behauptet, mit der Einwilligung zur Einsichtsgewährung die Stillschweigevereinbarung zwischen ihm und dem Regierungsrat verletzt hat, mag allenfalls vertragsrechtlich relevant sein, ist für das Einsichtsverfahren jedoch insofern nicht von Bedeutung, als dass der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht durch blosser Vereinbarung derogiert werden kann (vgl. Isabelle Häner, Öffentlichkeitsprinzip – Geschäftsgeheimnis, *digma* 2016, S. 119). Davon abgesehen ist die Stillschweigevereinbarung nicht Selbstzweck. Sie müsste nach dem Wegfall des Geheimhaltungsinteresses auf Seiten des ehemaligen Polizeikommandanten auch im öffentlichen Interesse liegen, um einer Einsichtsgewährung entgegenstehen zu können. Ein solches öffentliches Interesse bringt der Regierungsrat – mit Ausnahme der Vertragstreue des ehemaligen Polizeikommandanten, welche wie die Stillschweigevereinbarung selber jedoch nicht Selbstzweck ist – nicht vor.

**3.3.2.** Im Übrigen vermag in diesem Zusammenhang auch der Verweis des Regierungsrats auf seine Fürsorgepflicht nicht zu überzeugen. Denn entgegen dem Regierungsrat ist auch im Lichte einer möglichen Wiederaufnahme der Berichterstattung über die Auflösung des Arbeitsverhältnisses ein der Einsichtsgewährung entgegenstehendes privates Interesse des ehemaligen Polizeikommandanten zu verneinen. Dieser teilt die Einschätzung des Regierungsrats, wonach sich eine neuerliche Berichterstattung belastend auf ihn auswirken und ihn bei seiner beruflichen Neuausrichtung beeinträchtigen könnte, nicht. Er stellt dies vielmehr in Abrede und ist einer Berichterstattung gegenüber positiv eingestellt. Der pauschale Hinweis des Regierungsrats, er könne seine Fürsorgepflicht auch gegen den Willen des Mitarbeiters durchsetzen, ändert an diesem Schluss nichts. Denn es ist nicht ersichtlich, dass der ehemalige Polizeikommandant die Folgen seiner Einwilligung nicht einzuschätzen vermöchte und zum Zwecke der Interessenabwägung nach Art. 8a Abs. 1 OrgG entsprechend gegen seinen Willen schutzbedürftig wäre.

**3.3.3.** Nach dem Gesagten sind der Einsichtsgewährung entgegenstehende private Interessen des ehemaligen Polizeikommandanten und öffentliche Interessen gestützt auf die Stillschweigevereinbarung zu verneinen. Weitere öffentliche Interessen, welche einer Einsicht durch den Beschwerdeführer entgegenstehen könnten, macht der Regierungsrat nicht geltend und sind auch nicht ersichtlich. Soweit sich der Regierungsrat auf "Betriebsinterna" beruft, sind diese Vorbringen pauschal und unsubstantiiert und daher nicht beachtlich.

**3.3.4.** Die streitgegenständlichen Dokumente enthalten indes nach unbestrittener Darstellung des Regierungsrats neben Angaben zum ehemaligen Polizeikommandanten zumindest teilweise auch Informationen über weitere Mitarbeitende. Dem Regierungsrat ist zuzustimmen, dass er den ordentlichen Gang der Verwaltung sicherzustellen und als Arbeitgeber seine Mitarbeitenden vor Schäden zu schützen hat. Ebenso weist er zutreffend darauf hin, dass der ehemalige Polizeikommandant nicht für andere Mitarbeitende einwilligen kann. Soweit der Regierungsrat jedoch pauschal geltend macht, die Daten der weiteren Mitarbeitenden stünden einer Einsichtsgewährung entgegen und eine Anonymisierung sei bei einer kleinen Verwaltungsorganisationseinheit wie der Schaffhauser Polizei nicht möglich, kann ihm nicht gefolgt werden. Richtig erscheint, dass dem Schutz dieser Personendaten ein erhebliches Gewicht zukommt und eine Einsichtsgewährung bei fehlender Einwilligung der Betroffenen gestützt auf Art. 10 DSG/SH i.V.m. Art. 8a Abs. 1 und Art. 8b OrgG nur ausnahmsweise in Betracht kommen dürfte (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.6.3, Amtsbericht 2019, S. 83 sowie oben E. 3.2). Insofern erweisen sich die Bedenken des Regierungsrats, wonach eine Zusammenarbeit nicht möglich sei, wenn Personalakten nicht generell der Einsicht Dritter entzogen blieben, als unbegründet. Allerdings kann die Interessenabwägung nicht abstrakt erfolgen, sondern ist anhand der Umstände des Einzelfalls vorzunehmen (vgl. oben E. 3.1). Die Sache ist zur Prüfung allfälliger überwiegender privater Interessen von weiteren Mitarbeitenden, welche einer Einsicht des Beschwerdeführers in die streitgegenständlichen Dokumente entgegenstehen, und zu allfälligen Anonymisierungen an den Regierungsrat zurückzuweisen, zumal die Interessenabwägung grundsätzlich dem Regierungsrat obliegt; dies insbesondere auch mit Blick darauf, dass ihm insoweit ein gewisses Ermessen zusteht, in welches das Obergericht nur mit Zurückhaltung eingreift (vgl. Art. 36 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). Eine Einschränkung des Einsichtsrechts ist indes nur bezüglich schutzwürdiger Teile der streitgegenständlichen Dokumente zulässig (Art. 8b Abs. 3 OrgG). In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat auch zu prüfen haben, wie er den Mitarbeitenden, deren Daten vom Einsichtsinteresse des Beschwerdeführers konkret erfasst sind und deren Daten der Regierungsrat dem Beschwerdeführer mangels entgegenstehender öffentlicher oder anderweitiger privater Interessen allenfalls bekanntzugeben gedenkt, Gelegenheit geben will, sich zwecks Gewährung des Gehörsanspruchs zur Datenbekanntgabe zu äussern (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.8, Amtsbericht 2019, S. 87; für den Bund Art. 11 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3]).

**3.4.** Zusammenfassend bestehen keine privaten Interessen des ehemaligen Polizeikommandanten und keine öffentlichen Interessen, welche die vollumfängliche Verweigerung der Einsicht des Beschwerdeführers in die verlangten Akten im Zusammenhang mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses (konkret die Vereinbarung zwischen dem ehemaligen Polizeikommandanten und dem Regierungsrat, die Protokolle des Regierungsrats und weitere Dokumente in diesem Zusammenhang) rechtfertigen. Der Regierungsrat hat zu prüfen, ob und inwiefern überwiegende private Interessen von anderen (aktuellen oder ehemaligen) Mitarbeitenden bestehen, welche eine teilweise Beschränkung des Einsichtsrechts gebieten. Falls solche das Einsichtsinteresse überwiegende private Interessen bestehen, hat der Regierungsrat zu prüfen, ob und inwiefern eine sinnvolle Anonymisierung der entsprechenden Daten möglich und notwendig ist. Allfällige Schwärzungen sind konkret zu begründen.

**4.** Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als begründet. Sie ist teilweise gutzuheissen und die Sache ist im Sinne der Erwägungen zur Bestimmung des Umfangs der Einsichtsgewährung an den Regierungsrat zurückzuweisen.