

Akteneinsicht; amtliche Akten; nicht fertig gestellte Dokumente – Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 8a und Art. 8b OrgG.

Nicht fertig gestellte Dokumente gelten nicht als "amtliche Akten" im Sinne von Art. 47 Abs. 3 KV bzw. Art. 8a Abs. 1 OrgG (E. 4.1).

Ein Entscheidenantrag bzw. -entwurf des vorbereitenden Departements an den Gesamtregerungsrat in einem Rechtsmittelverfahren ist ein nicht fertig gestelltes Dokument, das vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen ist. Dasselbe gilt für einen Entwurf des instruierenden Amtes an den Vorsteher des antragstellenden Departements (E. 4.3).

OGE 60/2022/33 vom 23. Dezember 2022

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

4.1. Nach Art. 47 Abs. 3 KV gewähren Behörden auf Gesuch hin Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (sog. Öffentlichkeitsprinzip). Art. 8a und 8b des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100) präzisieren diesen Individualanspruch auf Gesetzesstufe. Weder Art. 47 KV noch Art. 8a f. OrgG definieren, was der unbestimmte Rechtsbegriff "amtliche Akten" konkret bedeutet. Es ist jedoch allgemein anerkannt, dass nicht fertig gestellte Aufzeichnungen nicht darunter fallen und daher vom Öffentlichkeitsprinzip nicht erfasst sind (vgl. zum Kanton Bern Ivo Schwegler, in: Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2021, N. 23 f. S. 363 f.; VGer BE 100.2009.431 vom 15. Januar 2010 E. 4.1.1, publiziert in: BVR 2010 S. 246 f.; zum Kanton Zürich § 3 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Zürich über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [IDG/ZH, LS 170.4]; Giovanni Biaggini, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Art. 17 N. 10 f., S. 203 f.; VGer ZH VB.2016.00597 vom 8. März 2018 E. 3.2.1; zum Bund Art. 5 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3]). Aus der Entstehungsgeschichte, dem Zweck und der Systematik von Art. 47 Abs. 3 KV und Art. 8a f. OrgG ist nicht ersichtlich, dass im Kanton Schaffhausen dem Rechtsbegriff "amtliche Akten" in dieser Hinsicht eine andere Bedeutung zukommen würde.

4.2. Damit ein Dokument fertig gestellt ist, muss es in seiner Endfassung vorliegen bzw. definitiven Charakter aufweisen (vgl. BGE 142 II 324 E. 2.5.1 S. 330; BVGE 2011/53 E. 8.3.2; BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 6). Es muss in sich selber abgeschlossen sein und nicht mehr in Bearbeitung stehen, d.h. nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge keine weiteren Bearbeitungsschritte erfordern (vgl. BVGE 2011/52 E. 5.1.2; BVGer A-5768/2018 vom 12. September 2019 E. 4.2). Grund für den Ausschluss nicht fertig gestellter Dokumente ist, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können muss. Zudem sollen Missverständnisse, Unklarheiten und andere Risiken, die sich aus der Veröffentlichung eines Dokuments mit provisorischem Charakter ergeben können, vermieden werden (Botschaft zum BGÖ vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 ff., 1997). Für die Frage, ob ein fertig gestelltes Aktenstück vorliegt, können verschiedene Indizien herangezogen werden. Zunächst spricht für die Fertigstellung, wenn ein Dokument von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31]). Gleiches gilt für den Umstand, dass ein Dokument vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Art. 1 Abs. 2 lit. b VBGÖ). Dabei ist eine Übergabe dann "definitiv", wenn es danach weitestgehend am Empfänger liegt, wie er mit dem Dokument weiter verfahren will, nicht aber, wenn das Dokument innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung ausgetauscht wird (vgl. BVGer A-5768/2018 vom 12. September 2019 E. 4.2; Erläuterungen des Bundesamts für Justiz zur VBGÖ vom 24. Mai 2006, S. 2).

4.3. Im Kanton Schaffhausen befasst sich aufgrund des Referentensystems grundsätzlich ein Mitglied des Regierungsrats vertieft mit einem zu behandelnden Geschäft (vgl. Art. 29 ff. OrgG sowie §§ 5 ff. der Geschäftsordnung für den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen vom 31. März 1987 [GO RR, SHR 172.102]). Geht es um ein Rechtsmittel an den Regierungsrat, wird zur Instruktion typischerweise der Rechtsdienst des befassten Departements – oder wie vorliegend ein diesem unterstelltes Amt – beigezogen (sog. Instruktionsbehörde). Bei Spruchreife stellt das vorbereitende Departement dem Gesamtreferenzrat einen Entscheidungsantrag, in der Regel in der Form eines formulierten Regierungsratsbeschlusses (vgl. §§ 7 f. GO RR; zum Ganzen auch Nina Dajcar, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 24 VRG N. 2, S. 237; Oliver Herrmann, ibidem, Art. 2 VRG N. 38, S. 63 f.; Dubach/Marti/

Spahn, S. 128; ferner BGE 131 II 13 E. 4.2 S. 21; BGer 1C_647/2021 vom 15. September 2022 E. 2.7). Soweit ersichtlich wurde das beschriebene Vorgehen auch vorliegend angewandt. Das Rechtsmittelverfahren wurde von einer Mitarbeiterin des Amts für Justiz und Gemeinden instruiert und mündete in einen Antrag für einen Regierungsratsbeschluss, der vom Regierungsratsmitglied und Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements Dino Tamagni unterzeichnet wurde. Die Unterzeichnung spricht für, die im Antrag enthaltenen handschriftlichen Notizen, Ergänzungen und Streichungen sprechen gegen ein fertig gestelltes Dokument. Letztlich können aber rein formale Gründe nicht entscheidend sein. Massgeblich ist, dass es sich beim Antrag des Regierungsrats Tamagni an die übrigen Regierungsratsmitglieder inhaltlich um einen Entwurf des endgültigen Rechtsmittelentscheids handelt. Ein solcher Entscheidentwurf des antragstellenden Regierungsratsmitglieds dient dem Gesamregierungsrat als interne Arbeitshilfe auf dem Weg zu seiner Entscheidung. Er kann von diesem weiterbearbeitet und abgeändert werden. Dabei ist er bereits als Regierungsratsbeschluss formuliert. Er ist also – anders als etwa ein Gutachten oder ein vorbereitender Bericht – nicht Grundlage, auf die sich der Entscheid abstützt. Vielmehr handelt es sich um den noch nicht fertig gestellten und für die Finalisierung innerhalb des Gremiums Regierungsrat bestimmten Entwurf des Entscheids selbst. Solche Entwürfe von Rechtsmittelentscheiden sind folglich keine fertig gestellten Dokumente und somit keine amtlichen Akten im Sinne von Art. 47 Abs. 3 KV bzw. Art. 8a Abs. 1 OrgG. Ein fertig gestelltes Dokument entsteht erst, wenn der Regierungsrat als dafür zuständige Rechtsmittelinstanz den Entscheidantrag (in ursprünglicher oder überarbeiteter Fassung) zu seinem Rechtsmittelentscheid erhebt. Der Beschwerdeführer hat daher keinen Anspruch aus dem Öffentlichkeitsprinzip auf Einsicht in den Entscheidantrag des Volkswirtschaftsdepartements bzw. in einen Entwurf des instruierenden Amts für Justiz und Gemeinden an den Vorsteher des antragstellenden Volkswirtschaftsdepartements.

5. Als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV haben Verfahrensparteien einen Anspruch auf Akteneinsicht. Unter besonderen Voraussetzungen besteht das Akteneinsichtsrecht auch nach Verfahrensabschluss (BGE 147 I 463 E. 3.3.3 S. 470 f.; 147 II 227 E. 5.4.5.2 S. 239, je mit Hinweisen). Es bezieht sich aber nicht auf verwaltungsinterne Dokumente, die ausschliesslich der internen Meinungsbildung dienen (BGE 125 II 473 E. 4a S. 474; BGer 2C_328/2022 vom 3. Oktober 2022 E. 4.1). Dazu gehören grundsätzlich Entscheidentwürfe (vgl. BGE 131 II 13 E. 4.2 S. 21). Art. 29 Abs. 2 BV verschafft dem Beschwerdeführer folglich ebenfalls keinen Anspruch darauf, in Anträge bzw. Entwürfe zum Regierungsratsbeschluss vom 11. Januar 2022 Einsicht zu nehmen.