

07.01_2024_10

Solothurn, 15. Oktober 2024 / pow

Empfehlung

gemäss § 36 Abs. 3 des Informations- und Datenschutzgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

A.

(nachfolgend «Gesuchsteller»)

und der

Staatskanzlei Kanton Solothurn

(nachfolgend «Behörde»)

I. Sachverhalt

1. Mit E-Mail vom 3. Mai 2024 ersuchte der Gesuchsteller die Staatskanzlei um Zugang zum Regierungsratsbeschluss 2024/553 vom 2. April 2024 (nachfolgend «RRB 2024/553» bzw. «ersuchtes Dokument»). Es handelt sich um den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates in Bezug auf eine Vereinbarung zwischen der Solothurner Spitäl AG (nachfolgend «soH») und der damaligen Direktorin des Bürgerspitals Solothurn (nachfolgend «Spitaldirektorin»).
2. Mit E-Mail vom 8. August 2024 teilte das Personalamt dem Gesuchsteller mit, dass der Zugang verweigert werde, weil es sich um eine Personalangelegenheit handle.
3. Gleichentags beantragte der Gesuchsteller bei der Beauftragten für Information und Datenschutz (nachfolgend «Beauftragte») ein Schlichtungsverfahren, um den Zugang zum ersuchten Dokument zu erwirken.
4. Die Beauftragte bestätigte dem Gesuchsteller mit Schreiben vom 12. August 2024 den Eingang des Schlichtungsantrags und zeigte dieses der Behörde an. Gleichzeitig erteilte sie der Behörde eine Frist bis zum 26. August 2024 zur Abgabe einer ergänzenden Stellungnahme und zur Einreichung des ersuchten Dokuments.
5. Mit E-Mail vom 5. September 2024 teilte das Personalamt der Beauftragten mit, wer die Verwaltung im Verfahren vertreten werde und stellte der Beauftragten das ersuchte Dokument.

ment mitsamt Beilagen zu. Eine ergänzende Stellungnahme wurde nicht eingereicht.

6. Am 26. September 2024 führte die Beauftragte eine Schlichtungsverhandlung durch. Anlässlich der Verhandlung konnte zwischen den Teilnehmenden keine Einigung erzielt werden. Die Parteien ersuchten die Beauftragte sodann um Abgabe einer schriftlichen Empfehlung nach § 36 Abs. 3 InfoDG. Die Beauftragte forderte die Vertretung der Staatskanzlei auf, ihr mitzuteilen, an wen die Empfehlung zuzustellen sei. Ihr wurde mitgeteilt, dass die Empfehlung an den Staatsschreiber sowie an den Chef des Personalamts zuzustellen sei.

II. Formelle Erwägungen

7. Der Gesuchsteller hat mit Eingabe vom 8. August 2024 bei der Beauftragten einen Antrag auf Schlichtung gemäss § 36 Abs. 1 des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG; BGS 114.1) gestellt, nachdem eine Behörde nach § 3 Abs. 1 InfoDG ihm den Zugang zu Dokumenten verweigert hatte.
8. Die Beauftragte ist nach Durchführung der Schlichtungsverhandlung vom 26. September 2024 für die Abgabe einer schriftlichen Empfehlung zuständig (§ 36 Abs. 3 InfoDG).

Zwischenergebnis: Die Beauftragte ist für die Abgabe einer Empfehlung nach § 36 Abs. 3 InfoDG zuständig.

III. Materielle Erwägungen

9. Das vom Gesuchsteller ersuchte Dokument befindet sich im Besitz einer Behörde nach § 3 Abs. 1 InfoDG und betreffen die öffentliche Aufgabenerfüllung. Insofern handelt es sich dabei um ein amtliches Dokument nach § 4 Abs. 1 InfoDG.
10. Zugangsgesuche sind an die Behörde zu richten, welche das ersuchte amtliche Dokument besitzt (§ 34 Abs. 1 InfoDG). Falls sich eine Behörde in einer Verwaltungssache nicht für zuständig erachtet, so überweist sie, allenfalls nach vorherigem Meinungs austausch mit den in Frage kommenden Amtsstellen, die Angelegenheit der zuständigen Behörde (§ 39 Abs. 1 InfoDG i.V.m. § 6 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [BGS 124.11]). Die Beauftragte darf davon ausgehen, dass die Zuständigkeit im Vorfeld abgesprochen wurde und richtet ihre Empfehlung an die Behörde, welche sich gegenüber der Beauftragten als zuständig ausgibt (vgl. Empfehlung der Beauftragten vom 28. Oktober 2019, Ziff. 7). An der Schlichtungsverhandlung nahm eine Vertretung der Staatskanzlei teil. Entsprechend richtet die Beauftragte ihre Empfehlung an die Staatskanzlei, wobei sie diese gemäss dem mitgeteilten Wunsch (vgl. Ziff. 6) sowohl dem Staatsschreiber als auch dem Chef des Personalamts zustellen wird.

Zwischenergebnis: Das InfoDG ist auf den Zugang zum ersuchten Dokument anwendbar. Beim ersuchten Dokument handelt es sich um ein amtliches Dokument. Die Beauftragte richtet ihre Empfehlung an die Staatskanzlei und wird diese an die von ihr angegebenen Adressen zustellen.

11. Mit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsgrundsatz mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen worden (Urteile des Verwaltungsgerichts SOG 2020 Nr. 6 E. 5.3 sowie VWBES.2022.351 vom 18. September 2023 E. 7.1; Botschaft zum InfoDG, RRB Nr. 1653 vom 22. August 2000, 3, 6 und 8). Entsprechend kommt jeder Person grundsätzlich das Recht zu, amtliche Dokumente einzusehen und Auskunft über deren Inhalt zu erhalten (vgl. Botschaft zum InfoDG, RRB Nr. 1653 vom 22. August 2000, 10; BVGer Urteil A-6003/2019 vom

18. November 2020 E. 2.1). Das Öffentlichkeitsprinzip stellt somit eine (widerlegbare) Vermutung zu Gunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf (vgl. BGE 142 II 340 E. 2.2; BVGer Urteil A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1). Die Behörden verfügen über kein freies Ermessen bei der Beurteilung, ob ein amtliches Dokument zugänglich zu machen ist oder nicht (vgl. BVGer Urteil A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1; BVGE 2014/6 E. 4.2). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn Einschränkungsgründe nach § 13 f. InfoDG vorliegen.

12. Im vorliegenden Verfahren hat die Behörde die Ablehnung des Zugangs zum ersuchten Dokument einzig damit begründet, dass es sich um eine nicht öffentliche Personalangelegenheit handle. Darüber hinaus hat die Behörde die Zugangsverweigerung in keiner Art und Weise substantiiert.
13. Der RRB 2024/553 steht im Zusammenhang mit einem Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn. Zum Verfahrensausgang hat das Verwaltungsgericht am 11. April 2024 eine Medienmitteilung veröffentlicht. Dieser ist zu entnehmen, dass das Beschwerdeverfahren zwischen der soH und der Spitaldirektorin mit einem Vergleich abgeschlossen wurde. In der Mitteilung wird weiter ausgeführt, dass die seinerzeitige Kündigung des Arbeitsverhältnisses aufgehoben worden sei und sich die Parteien auf eine einvernehmliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses geeinigt hätten. Im Übrigen hätten die Parteien über den Inhalt des abgeschlossenen Vergleichs Stillschweigen vereinbart. Der gerichtliche Vergleich bildet eine Beilage zum RRB 2024/553.
14. Die Behörde hat sich bei der Ablehnung des Zugangsgesuchs nicht auf die zwischen den Parteien im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht eingegangene Stillschweigevereinbarung berufen. Vertraglichen Abmachungen können das Öffentlichkeitsprinzip ohnehin nicht wegbedingen (ISABELLE HÄNER, Öffentlichkeitsprinzip – Geschäftsgeheimnis, digma 2016, 119). Dies hat auch das Verwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung bereits bestätigt (SOG 2020 Nr. 6 E. 5.3 m.w.H.; vgl. auch die Empfehlung der Beauftragten vom 11. Dezember 2019, Ziff. 11 m.w.H.). Eine Stillschweigevereinbarung ist für die Vertragsparteien nur insoweit verbindlich, als sie nicht durch zwingendes Recht zu einer Bekanntgabe von Informationen verpflichtet werden. Dies gilt auch für Stillschweigevereinbarungen im Rahmen eines gerichtlichen Vergleichs. Die Staatskanzlei ist nicht Partei des Vergleichs. Für die Staatskanzlei ist die Stillschweigevereinbarung nur – aber immerhin – insoweit von Bedeutung, als sie davon ausgehen muss, dass die Parteien der Vereinbarung mit einer Veröffentlichung der Inhalte des gerichtlichen Vergleichs nicht einverstanden sein dürften. Ihnen ist deshalb, soweit sie als betroffene Personen im Sinne von § 37 Abs. 1 InfoDG zu betrachten sind, die Gelegenheit zu bieten, vorab eine Verfügung zu verlangen.

Zwischenergebnis: Die Stillschweigevereinbarung zwischen der soH und der Spitaldirektorin vermag das Öffentlichkeitsprinzip nicht einzuschränken und bindet die vorliegend zuständige Behörde nicht.

15. Zu prüfen ist, ob dem Zugang zum RRB 2024/553 (mitsamt dem gerichtlichen Vergleich als Beilage) Einschränkungsgründe nach § 13 f. InfoDG entgegenstehen. Insbesondere muss festgestellt werden, ob durch den Zugang Personendaten der Spitaldirektorin offenbart werden dürften. Gemäss dem Verwaltungsgericht stellt das in Art. 11 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) und in § 12 Abs. 1 InfoDG festgeschriebene Recht von jedermann auf Zugang zu amtlichen Dokumenten eine klare und genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Recht der informationellen Selbstbestimmung einzuschränken, sofern der Eingriff im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Vorliegend sind dementsprechend die Interessen an Geheimhaltung der Spitaldirektorin gegenüber dem Transparenzinteresse der Öffentlichkeit abzuwägen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts SOG 2020 Nr. 6

E. 5.3). Behörden obliegt die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (vgl. BGer Urteil 1C_299/2019 vom 7. April 2020 E. 2 m.w.H.; Empfehlung der Beauftragten vom 7. Dezember 2023, Ziff. 21 m.w.H.). Die Behörde hat vorliegend bis auf den knappen Hinweis, dass es sich um eine Personalangelegenheit handle, keine Einschränkungsgründe vorgebracht. Insbesondere ist nicht dargelegt worden, inwiefern sich der vorliegende Fall vom Sachverhalt im Urteil des Verwaltungsgerichts SOG 2020 Nr. 6, der ebenfalls den Zugang zu einer Aufhebungsvereinbarung eines Kaderbeamten betraf, unterscheidet und weshalb von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts vorliegend abgewichen werden sollte. Für die Beauftragte sind denn auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, um von der genannten Rechtsprechung abzuweichen. Das ersuchte Dokument betrifft die Spitaldirektorin, mithin eine Angestellte des obersten Kadern der soH. Die soH ist im Hinblick auf die Anstellungsbedingungen ihres Personals als Behörde gemäss § 3 Abs. 1 InfoDG zu betrachten (Urteil des Verwaltungsgerichts VWBES.2022.241 vom 13. Februar 2023, E. 2.5). Für die Würdigung der Verhältnismässigkeit des Eingriffes in die Persönlichkeitsrechte der Kaderangestellten der soH gelten deshalb dieselben Kriterien wie bei Kaderangestellten der kantonalen Zentralverwaltung im Sinne des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; BGS 122.111). Gleich wie beim Amtschef im vorangehend zitierten Urteil des Verwaltungsgerichts, ist das Schutzbedürfnis an den Personendaten der Spitaldirektorin geringer zu beurteilen als dasjenige eines beliebigen Dritten. Auch vorliegend besteht ein erhebliches Interesse der Öffentlichkeit zu erfahren, wie, an wen und in welcher Höhe öffentliche Gelder ausgegeben werden. Dieses Interesse ist dadurch akzentuiert, dass Abgangsentschädigungen an Kadermitarbeitende von Behörden gegenwärtig Gegenstand von intensiven öffentlichen Debatten und politischen Vorstössen bilden (vgl. etwa die Medienmitteilung des Nationalrats vom 25. September 2024, «Nationalrat will Abgangsentschädigungen für Bundeskader beschränken» oder die am 3. März 2024 in der Stadt Zürich angenommene Volksinitiative «Keine goldenen Fallschirme für abtretende Behördenmitglieder»). Ein anerkanntes Ziel des Öffentlichkeitsprinzips liegt gerade darin, die demokratische Kontrolle über die Verwaltung zu stärken (vgl. etwa Botschaft zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip [BGÖ; SR 152.3] der Verwaltung, BBl 2003 1974; vgl. auch GREGOR P. BLECHTA, Zielsetzung, Entstehung und Systematik des Öffentlichkeitsgesetzes, in: Gregor P. Blechta/David Vasella [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 4. A., N 3). Für die Bevölkerung ist deshalb der Einblick in den Vergleich zwischen der soH und der Spitaldirektorin und in den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates von besonderer Relevanz, insbesondere in Bezug auf die Frage der möglichen Bezahlung einer Abgangsentschädigung und im Hinblick auf andere entstandene Kosten. Zudem besteht ein gewichtiges Interesse der Öffentlichkeit sich vergewissern zu können, dass im konkreten Fall die Grundsätze der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit eingehalten wurden und keine unzulässige Abgangsentschädigung zugesprochen worden ist (vgl. SOG 2020 Nr. 6 E. 5.3.1).

16. In Aufhebungsvereinbarungen werden üblicherweise die organisatorischen und finanziellen Aspekte der Auflösung des Arbeitsverhältnisses geregelt. Hingegen ist es nicht üblich, darin die konkreten Gründe für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses genauer zu umschreiben. Aufhebungsvereinbarungen enthalten somit in aller Regel weder besonders schützenswerte Personendaten noch Persönlichkeitsprofile (vgl. auch BVerfG Urteil A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 5.4). Es besteht die Möglichkeit, dass die Direktorin einer gewissen Kritik ausgesetzt werden könnte, wenn ihr eine hohe Entschädigung zugestanden worden wäre. Diese Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte wäre jedoch lediglich als Unannehmlichkeit zu qualifizieren und einem Mitglied des obersten Kadern zumutbar (vgl. SOG 2020 Nr. 6 E. 5.3.2). Auf andere Beeinträchtigungen der Persönlichkeitsrechte beruft sich die Behörde nicht. Sofern das ersuchte Dokument keine unüblichen Inhalte aufweisen sollte, ist deshalb auch nicht davon auszugehen, dass das persönliche oder berufliche Ansehen der Spitaldi-

rektorin durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte. Dies umso weniger, als in der Medienmitteilung des Verwaltungsgerichts ausgeführt wird, dass die seinerzeitige Kündigung des Arbeitsverhältnisses aufgehoben wurde.

17. Aufgrund des vorangehend dargelegten üblichen Inhalts von Aufhebungsvereinbarungen ist auch nicht ersichtlich, inwiefern überwiegende Interessen der soH dem Zugang entgegenstehen könnten. Es ist namentlich nicht davon auszugehen und auch von keiner Seite vorgebracht worden, dass das ersuchte Dokument Geschäftsgeheimnisse enthalten würde. Zwar besteht auch bezüglich der soH das Risiko, dass diese aufgrund des Inhalts des ersuchten Dokuments einer gewissen öffentlichen Kritik ausgesetzt werden könnte. Eine solche wäre jedoch von der soH, welche im Hinblick auf die Anstellungsbedingungen ihres Personals als Behörde nach InfoDG zu qualifizieren ist (vgl. Ziff. 15), ohnehin zu dulden. Schliesslich greift auch hier die Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.
18. In einer Hinsicht kann das Zugangsrecht jedoch vorliegend eingeschränkt werden. Zum Schutz der Privatsphäre der betroffenen Personen erscheint es angezeigt, die Namen der Rechtsbeistände sowie die privaten Adressen und Wohnorte aller Personen vor der Zugänglichmachung zu schwärzen, zumal an der Kenntnis dieser Angaben keine besonderen öffentlichen Interessen bestehen dürften.

Ergebnis: Zusammenfassend bleibt das Öffentlichkeitsprinzip von der Stillschweigevereinbarung unberührt und es bestehen gewichtige öffentliche Interessen am Zugang zum ersuchten Dokument. Einschränkungsründe sind weder substantiiert dargelegt worden noch ersichtlich, weshalb die Vermutung des freien Zugangs greift. Eine vorgängige Abdeckung der Namen der Rechtsbeistände sowie der privaten Adressen und Wohnorte der betroffenen Personen erscheint angemessen.

IV. Empfehlung

Aufgrund der vorangehenden Erwägungen empfiehlt die Beauftragte für Information und Datenschutz:

19. Die Staatskanzlei gewährt den Zugang zum RRB 2024/553 mitsamt Beilagen. Zuvor deckt sie die Namen der Rechtsbeistände sowie die privaten Adressen und Wohnorte aller Personen ab.
20. Die Staatskanzlei bietet den durch die Zugangsgewährung betroffenen Drittpersonen vorgängig die Gelegenheit, eine anfechtbare Verfügung gemäss § 37 Abs. 1 InfoDG zu verlangen.
21. Die Staatskanzlei erlässt eine anfechtbare Verfügung zuhanden des Gesuchstellers, sofern sie beabsichtigt, der Empfehlung der Beauftragten nicht oder nur teilweise Folge zu leisten. Der Gesuchsteller kann von der Staatskanzlei den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen, wenn er mit der Empfehlung der Beauftragten nicht einverstanden ist.
22. Die Empfehlung der Beauftragten kann veröffentlicht werden. Die Identität des Gesuchstellers wird vorgängig anonymisiert.
23. Die Empfehlung wird zugestellt an:
 - den Gesuchsteller
 - die Behörde

Judith Petermann Büttler, Dr. iur.
Beauftragte für Information und Datenschutz