

**Beauftragte für Information  
und Datenschutz**

Baselstrasse 40  
4509 Solothurn  
Telefon 032 627 23 91  
datenschutz.so.ch

07.01\_2023\_16 / 07.01\_2024\_01

Solothurn, 24. September 2024 / fre

**Empfehlung**

**gemäss § 36 Abs. 3 des Informations- und Datenschutzgesetzes**

**im Schlichtungsverfahren zwischen**

**A.**

**(nachfolgend «Gesuchsteller»)**

**und der**

**Gemeinde X.**

**(nachfolgend «Gemeinde»)**

**I. Sachverhalt**

1. Mit Schreiben vom 4. September 2023 wandte sich der Gesuchsteller an die Gemeinde und verlangte Auskunft darüber, welche Mitarbeitenden von den Personaldossiers 1-3 betroffen seien, welche an den Gemeinderatssitzungen vom 8. August 2023 und 5. September 2023 unter Ausschluss der Öffentlichkeit behandelt worden sind. Sollten die Personaldossiers Kadermitarbeitende der Gemeinde betreffen, verlangte er Zugang zu den vollständigen Unterlagen. Sollte eines der Dossiers eine bestimmte Person ohne Kaderfunktion betreffen, verlangte er Auskunft darüber, zu welchen Bedingungen das Arbeitsverhältnis aufgelöst worden sei und wer die Kosten tragen würde.
2. Mit Schreiben vom 8. November 2023 antwortete die Gemeinde wie folgt auf das Zugangsgesuch:
  - In Bezug auf das Personaldossier 1 legte die Gemeinde offen, welche Person ohne Kaderfunktion betroffen ist. Die Auskunft über die Bedingungen, unter welchen das Arbeitsverhältnis aufgelöst worden ist, verweigerte die Gemeinde mit der Begründung, dass eine Stillschweigeklausel vereinbart worden und ausserdem auf ausdrücklichen Wunsch der betroffenen Person keine offizielle Information über deren Ausscheiden publiziert worden sei.
  - In Bezug auf das Personaldossier 2 legte die Gemeinde offen, dass dieses den höchsten Kaderangestellten der Gemeinde, den Gemeindeverwalter, betrifft. Dieser würde per

01.02.2024 vorzeitig in die Pensionierung gehen. Im Weiteren verweigerte die Gemeinde den Zugang zu den Dokumenten unter Berufung auf eine Stillschweigeklausel.

- In Bezug auf das Personaldossier 3 gab die Gemeinde an, dass der Austritt dieser Person am 9. August 2023 durch eine Mitteilung auf der Homepage der Gemeinde kommuniziert worden sei. Das Arbeitsverhältnis sei mit den daraus resultierenden gesetzlichen und vertraglichen Rechten und Pflichten ordentlich aufgelöst worden. Der Grund für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses würde zum Schutz der Privatsphäre der betroffenen Person nicht bekannt gegeben.
  - In Bezug auf ein weiteres Personaldossier gab die Gemeinde an, dass auch dieses Arbeitsverhältnis unter den daraus entstehenden ordentlichen gesetzlichen und vertraglichen Rechten und Pflichten ordentlich beendet worden sei.
3. Mit E-Mail vom 12. November 2023 stellte der Gesuchsteller bei der Beauftragten für Information und Datenschutz (nachfolgend «Beauftragte») einen Antrag auf Schlichtung in Bezug auf die in seinem Zugangsgesuch vom 4. September 2023 verlangten Informationen und Dokumente, die er noch nicht erhalten hat.
  4. Mit E-Mail vom 27. November 2023 bestätigte die Beauftragte dem Gesuchsteller den Eingang des Schlichtungsantrags und zeigte diesen der Gemeinde an. Gleichzeitig forderte sie die Gemeinde an, ihr die betroffenen Dokumente einzureichen und räumte eine Frist für eine Stellungnahme ein.
  5. In ihrer Stellungnahme vom 14. Dezember 2023 zuhanden der Beauftragten wiederholte die Gemeinde grösstenteils ihre Angaben aus dem Schreiben an den Gesuchsteller vom 8. November 2023. In Bezug auf die Personaldossiers 1 und 2 sei dem Gesuchsteller mitgeteilt worden, welche Personen davon betroffen sind. Zusätzlich sei dem Gesuchsteller mitgeteilt worden, dass der Arbeitgeber die Kosten trägt, die durch die Auflösung des Arbeitsvertrages im Personaldossier 1 entstanden sind. In Bezug auf das Personaldossier 3 gab die Gemeinde an, dass die betroffene Person eine neue Arbeitsstelle angenommen habe und das Arbeitsverhältnis dadurch vorzeitig beendet worden sei. In einem weiteren Fall (Personaldossier 4) sei das Arbeitsverhältnis ebenfalls ordentlich, d.h. unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist, beendet worden. Die betroffene Person sei unter Lohnfortzahlung freigestellt worden.

In der Beilage reichte die Gemeinde der Beauftragten die Aufhebungsvereinbarungen aus den Personaldossiers 1 und 2, die Kündigungsabsicht und die Verfügung der Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus dem Personaldossier 3 und die Verfügung der Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus dem Personaldossier 4 ein. Zudem reichte sie den Antrag für die Gemeinderatsitzung vom 17. Oktober 2023 zur Information ein.

6. Auf Antrag des Gesuchstellers leitete die IDSB ihm am 5. Januar 2024 die Stellungnahme der Gemeinde weiter. Die Gemeinde hat sich zuvor mit diesem Vorgehen einverstanden erklärt.
7. Am 5. März 2024 führte die Beauftragte in Anwesenheit der Parteien eine Schlichtungsverhandlung gemäss § 36 Abs. 1 des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG; BGS 114.1) durch. An der Schlichtungsverhandlung konnten die Parteien eine Teileinigung erzielen:
  - In Bezug auf das Personaldossier 1 schränkte der Gesuchsteller das Zugangsgesuch auf den Betrag ein, der der betroffenen Person nach Abschluss einer Aufhebungsvereinbarung ausbezahlt worden ist. Er erklärte sich einverstanden, dass ihm diese Information lediglich bekanntgegeben wird, wenn die betroffene Person der Bekanntgabe zustimmt.
  - In Bezug auf das Personaldossier 2 gewährt die Gemeinde der betroffenen Person das

rechtliche Gehör zur Bekanntgabe der Aufhebungsvereinbarung. Wenn die betroffene Person der Bekanntgabe nicht zustimmt, erlässt die Beauftragte in diesem Punkt eine Empfehlung nach § 36 Abs. 1 InfoDG zuhanden der Gemeinde.

- In Bezug auf die Personaldossiers 3 und 4 konnten die offenen Fragen anlässlich der Schlichtungsverhandlung mündlich geklärt werden.

8. Mit E-Mail vom 6. Mai 2024 leitete die Gemeinde der Beauftragten die Stellungnahme des Betroffenen im Personaldossier 2 weiter und zeigte an, dass dieser der Herausgabe der Aufhebungsvereinbarung nicht zustimmt. Die Beauftragte erlässt daher zu diesem Punkt eine Empfehlung nach § 36 Abs. 1 InfoDG.

## II. Formelle Erwägungen

9. Der Gesuchsteller stellte mit E-Mail vom 12. November 2023 bei der Beauftragten einen Antrag auf Schlichtung, nachdem die Gemeinde ihm den Zugang zu Informationen verweigert hatte (§ 36 Abs. 1 InfoDG).
10. Die Gemeinde, handelnd durch den Gemeinderat, fällt ohne Weiteres unter den Behördenbegriff nach § 3 Abs. 1 Bst. a InfoDG.

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

## III. Materielle Erwägungen

11. Das vom Gesuchsteller ersuchte Dokument, die Aufhebungsvereinbarung eines Arbeitsverhältnisses mit einem ehemaligen Mitarbeiter, befindet sich im Besitz der Behörde und betrifft ihre Aufgabenerfüllung. Es handelt sich somit um ein amtliches Dokument nach § 4 Abs. 1 InfoDG.

*Zwischenergebnis: Beim genannten Dokument handelt es sich um ein amtliches Dokument. Das InfoDG ist auf den Zugang zum ersuchten Dokument anwendbar. Der Zugang ist nach den Bestimmungen des InfoDG zu prüfen.*

12. Mit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsgrundsatz mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen worden (Urteil des Verwaltungsgerichts SOG 2020 Nr. 6 E. 5.3; 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. 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 jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn Ausnahmen nach § 13 f. InfoDG vorliegen.
13. Gegen die Offenlegung der Aufhebungsvereinbarung machen die Gemeinde und der Betroffene geltend, dass die Parteien Vertraulichkeit vereinbart hätten. Eine Geheimhaltungsklausel führt indessen nicht ohne Weiteres zur Verweigerung des Zugangs nach Öffentlichkeitsprinzip, da die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips als zwingendes öffentliches Recht nicht in der Disposition der Parteien steht (Urteil des Verwaltungsgerichts SOG 2020

Nr. 6 vom 17. August 2020 E. 5.3). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann einzig aufgrund der im Gesetz geregelten Ausnahmen verweigert oder eingeschränkt werden (§ 13 InfoDG).

*Zwischenergebnis: Das Vorliegen einer Geheimhaltungsklausel vermag die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips nicht auszuschliessen.*

14. Die Aufhebungsvereinbarung enthält Informationen über die Person, deren Arbeitsverhältnis aufgelöst worden ist. Dabei handelt es sich um Personendaten im Sinne von § 6 Abs. 2 InfoDG. Es ist bereits bekannt, dass es sich dabei um den ehemaligen Gemeindeverwalter handelt. Die Möglichkeit einer Anonymisierung fällt daher von vornherein faktisch weg.
15. Bei der Beurteilung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, orientiert sich die Beauftragte an der geltenden Rechtspraxis (vgl. zuletzt die Empfehlungen der Beauftragten vom 7. Dezember 2023, Ziff. 17). So kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass das in Art. 11 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) und in § 12 Abs. 1 InfoDG verankerte Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten eine genügende Rechtsgrundlage für den Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung darstelle. Insofern könnten Art. 11 Abs. 3 KV und § 12 Abs. 1 InfoDG als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten dienen, sofern die Bekanntgabe im öffentlichen Interesse liege und verhältnismässig sei (Urteil des Verwaltungsgerichts SOG 2020 Nr. 6 vom 17. August 2020 E. 5.1). Lassen sich die Personendaten im amtlichen Dokument nicht anonymisieren, ist eine umfassende Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung der nachgesuchten Informationen und den entgegenstehenden Interessen, insbesondere demjenigen am Schutz der Privatsphäre bzw. der Daten derjenigen Personen, deren Angaben im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen (vgl. BGer Urteil 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 E. 3.3; BGE 144 II 77 E. 3).

*Zwischenergebnis: Der Umstand, dass in der Aufhebungsvereinbarung Personendaten enthalten sind, schliesst den Zugang nicht von vornherein aus. Es ist eine Interessensabwägung zwischen den öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe und den privaten Interessen an der Geheimhaltung vorzunehmen.*

16. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind im Rahmen der Interessensabwägung insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik (BGE 142 II 77 E. 3.3 m.w.H.; RETO AMMANN/RENATE LANG, Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz, in: Nicolas Passadelis/David Rosenthal/Hanspeter Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Basel 2015, Rz. 25.80 ff.; ALEXANDRE FLÜCKIGER/MIKE MINETTO, La communication des documents officiels contenant des données personnelles: la pesée des intérêts dans la pratique des autorités fédérales, RDAF 2017, 558 ff., 570 ff.). Diese vom Bundesgericht angewendeten Kriterien sind allgemeiner Art und können auch bei der Beurteilung von Zugangsgesuchen nach dem InfoDG herangezogen werden.
17. Verwaltungsangestellte können sich mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, welche sie erfüllen oder an deren Erfüllung sie mitwirken, grundsätzlich nicht im selben Mass auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen wie private Dritte; ihren dem Zugang entgegenstehenden privaten Interessen kommen grundsätzlich weniger Gewicht zu, als wenn die Personendaten privater Dritter in Frage stehen (BVGer Urteil A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3; FLÜCKIGER/MINETTO, a.a.O., 571). Dies gilt insbesondere für Mitglieder des

obersten Kaders (BVGer Urteil A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 5.4; vgl. auch BERTIL COTTIER, *Transparence et protection des données*, in: Bernhard Waldmann/Florian Bergamin [Hrsg.], *10 Jahre InfoG Freiburg*, Bern 2021, N 29). Personendaten, welche die amtliche Funktion von Verwaltungsangestellten betreffen, sind in der Regel zugänglich zu machen (AMMANN/LANG, a.a.O., Rz. 25.85).

18. Bei der Ermittlung der Intensität des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte sind insbesondere die zu erwartenden Konsequenzen der Zugänglichmachung zu berücksichtigen (Ammann/Lang, a.a.O., Rz. 25.89). Eine wahrscheinliche Beeinträchtigung des beruflichen und persönlichen Ansehens und des beruflichen Werdegangs ist von besonderer Bedeutung (vgl. BGer Urteil 1C\_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.2.3).
19. Aufhebungsvereinbarungen enthalten üblicherweise Angaben über die organisatorischen und finanziellen Aspekte der Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Nicht üblich ist es hingegen, darin die konkreten Gründe für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses genau anzuführen. Aufhebungsvereinbarungen enthalten ausserdem in der Regel weder besonders schützenswerte Personendaten noch Persönlichkeitsprofile (Urteil des BVGer A-3609/201 vom 17. Februar 2011, E. 5.4). Im vorliegenden Fall machen denn auch weder die Gemeinde noch der Betroffene geltend, dass in der Aufhebungsvereinbarung besonders schützenswerte Personendaten oder anderweitig sensible Sachverhalte wie beispielsweise eine negative Beurteilung der Arbeitsleistung enthalten wären. Beide Parteien berufen sich lediglich auf das vereinbarte Stillschweigen. Eine Beeinträchtigung des beruflichen und persönlichen Ansehens erscheint daher wenig wahrscheinlich.
20. Der Betroffene war bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses als Gemeindeverwalter in der Gemeinde X. angestellt und hatte damit die höchste Position in der Gemeindeverwaltung inne. Das Verwaltungsgericht hat in einem Urteil, welches das Zugangsgesuch zur Aufhebungsvereinbarung mit dem ehemaligen Vorsteher eines kantonalen Amtes betraf, ausgeführt, dass das öffentliche Interesse für ein Kadermitglied auf kantonaler Ebene nicht gleich gross sein möge, wie für ein solches auf Bundesebene. Zugleich hielt es jedoch fest, dass zumindest für die kantonalen Steuerzahler ein erhöhtes Interesse am Einblick in die Aufhebungsvereinbarung, insbesondere in Bezug auf die Frage der Bezahlung einer Abgangsschädigung bestehen würde (Urteil des Verwaltungsgerichts SOG 2020 Nr. 6 vom 17. August 2020 E. 5.3.1). In Übertragung auf die Verhältnisse in der Gemeinde X. ist anzuerkennen, dass das öffentliche Interesse für ein Kadermitglied dieser Gemeinde grundsätzlich geringer eingestuft werden muss als für ein Kadermitglied der kantonalen Verwaltung. In ihrer Gesamtheit ist die Verantwortung in kleineren Gemeinden nicht gleich hoch zu gewichten wie auf höheren Verwaltungsebenen. Auf der anderen Seite steht indes auch hier ein erhöhtes Interesse der Steuerzahlenden der Gemeinde am Zugang zu der Aufhebungsvereinbarung, zumal die Informationen zu den finanziellen Aspekten der Auflösung des Arbeitsverhältnisses in direktem Zusammenhang mit dem Einsatz von Steuermitteln stehen. Verstärkt wird dieses öffentliche Interesse noch dadurch, dass die Finanzlage in der Gemeinde X. angespannt ist und dieser Umstand auch medial Beachtung gefunden hat.
21. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwar die Möglichkeit besteht, dass der Betroffene einer gewissen Kritik ausgesetzt werden könnte, sollte ihm beispielsweise eine zu hohe Abgangsschädigung zugestanden worden sein. Dies wäre jedoch lediglich als Unannehmlichkeit zu qualifizieren, die auch von einem Kadermitarbeiter auf Gemeindeebene hinzunehmen wäre. Weitere Beeinträchtigungen, die nicht auf die finanziellen Aspekte der Auflösung des Arbeitsverhältnisses zurückzuführen wären, sind durch ein Bekanntwerden der Aufhebungsvereinbarung nicht zu erwarten. Es ist insbesondere nicht davon auszugehen, dass durch die Bekanntgabe des Inhalts der Aufhebungsvereinbarung sein persönliches oder berufliches Ansehen beeinträchtigt würde. Identifizierende Angaben des

Betroffenen und Informationen, die allenfalls auf seinen Wohnort schliessen lassen könnten, sind jedoch zu schwärzen. Ihre Offenlegung wäre nicht durch das öffentliche Interesse am Einsatz von Steuermitteln gedeckt. Dies betrifft namentlich das Geburtsdatum in der Einleitung und der Ort der Unterzeichnung der Aufhebungsvereinbarung am Ende des Dokuments.

*Zwischenergebnis: In einer Gesamtbetrachtung der sich gegenüberstehenden Interessen gelangt die Beauftragte zum Schluss, dass das öffentliche Interesse an der Transparenz gegenüber dem privaten Interesse an der Geheimhaltung der Aufhebungsvereinbarung überwiegt. Die Aufhebungsvereinbarung ist zugänglich zu machen. Vorab sind das Geburtsdatum des Betroffenen und der Ort der Unterzeichnung der Vereinbarung zu schwärzen.*

#### **IV. Empfehlung**

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

22. Die Gemeinde gewährt Zugang zur Auflösungsvereinbarung mit dem früheren Gemeindeverwalter, wobei das Geburtsdatum des Betroffenen und der Ort, an dem dieser die Aufhebungsvereinbarung unterschrieben hat, vorgängig zu schwärzen sind. Die Gemeinde bietet dem Betroffenen vorgängig die Möglichkeit, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen.
23. Die Gemeinde erlässt eine anfechtbare Verfügung zuhanden des Gesuchstellers, sofern sie beabsichtigt der Empfehlung der Beauftragten nicht oder nur teilweise Folgen zu leisten.
24. Die Empfehlung der Beauftragten kann veröffentlicht werden. Die Identität des Gesuchstellers ist vorgängig zu anonymisieren.
25. Die Empfehlung wird zugestellt an:
  - Die Gemeinde
  - Kopie an: Den Gesuchsteller

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