

100.2013.299U
MUT/SIL/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 6. Juni 2014

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum und Müller
Gerichtsschreiber Sieber

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer



gegen

Einwohnergemeinde B. _____
handelnd durch den Gemeinderat
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Thun
Scheibenstrasse 3, 3600 Thun

betreffend Einsicht in amtliche Akten; Aufhebung der Stillschweigeklausel in einer Austrittsvereinbarung (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Thun vom 26. Juli 2013; vbv 22/2012)

Sachverhalt:

A.

A._____ war während fast 30 Jahren als Gemeindeschreiber und Finanzverwalter bei der Einwohnergemeinde (EG) B._____ angestellt. Mit Vereinbarung vom 25. Januar 2007 (nachfolgend: Vereinbarung) lösten A._____ und die EG B._____ das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen auf den 31. August 2007 auf. In Ziffer 5 hielten die Parteien Folgendes fest:

«Über den Inhalt dieser Vereinbarung vereinbaren die Parteien gegenseitiges und absolutes Stillschweigen. Herr A._____ ist sich zudem bewusst, dass das Amtsgeheimnis auch nach der Aufhebung des Arbeitsverhältnisses fortbesteht.»

Im Nachgang zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses beauftragte die EG B._____ ein Advokaturbüro mit der Erstellung eines Berichts zur Verwaltungsführung in der Gemeinde (nachfolgend: Bericht). Dieser lag Ende September 2007 vor. Im Jahr 2008 nahm A._____ mehrmals Einsicht in den Bericht, durfte indessen keine Kopien anfertigen. Am 1. November 2012 gelangte er mit dem Ersuchen an die EG B._____, es sei ihm eine Berichtskopie zuzustellen. Mit Verfügung vom 8. November 2012 stimmte die Gemeinde zwar einer erneuten Einsichtnahme zu, verweigerte aber das Kopieren des Berichts.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 6. Dezember 2012 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Thun und beantragte deren Aufhebung sowie die Zustellung einer Kopie des Berichts bzw. es sei ihm die Möglichkeit einzuräumen, selbst Berichtskopien anzufertigen. Mit Entscheid vom 26. Juli 2013 hiess der Regierungsstatthalter von Thun die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung insofern auf, als die Erstellung einer Berichtskopie verweigert wurde, und wies die Gemeinde an, A._____ eine Kopie des Berichts zuzustellen. In Ziffer IV/3 des Entscheids ordnete der Regierungsstatthalter ausserdem an was folgt:

«Die gegenseitige Verpflichtung zum Stillschweigen über die Gründe des am 31. August 2013 [richtig: 2007] beendeten Arbeitsverhältnis' zwischen der Einwohnergemeinde B._____ und Herrn A._____ wird per 31. August 2013 aufgehoben.»

C.

Hiergegen hat A. _____ am 26. August 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, es sei Ziffer IV/3 des Entscheids des Regierungsratshalters aufzuheben.

Mit Beschwerdeantwort vom 24. September 2013 beantragt die EG B. _____ sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Mit Vernehmlassung vom 5. November 2013 teilt der stellvertretende Regierungsratshalter von Thun dem Verwaltungsgericht mit, er sehe keine Veranlassung, auf den angefochtenen Entscheid zurückzukommen.

Erwägungen:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung von Ziffer IV/3 des Entscheiddispositivs (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

Der Beschwerdeführer rügt, mit der Aufhebung von Ziffer 5 der Vereinbarung sei der Regierungsratshalter über den Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens hinausgegangen.

2.1 Der Entscheid in der Sache ist ebenso wie das Verfahren grundsätzlich auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Zur Bestimmung des Streitgegenstands ist von der angefochtenen Verfügung bzw. vom angefochtenen Entscheid, dem sog. Anfechtungsobjekt, auszugehen. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor; er kann grundsätzlich nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat (vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.1 mit zahlreichen Hinweisen). Dieser Grundsatz gilt indes nicht ganz ausnahmslos. Namentlich kann das Beschwerdeverfahren aus Gründen der Prozessökonomie ausnahmsweise auf eine ausserhalb des Anfechtungsobjekts, d.h. ausserhalb des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses liegende spruchreife Frage, ausgedehnt werden, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann, und wenn sich die verfügende Behörde zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozessklärung geäußert hat (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 6; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 150 Fn. 286; VGE 22626 vom 28.8.2006, E. 2.2; vgl. auch BGer 1A.254/2004 vom 7.2.2005, in ZBI 2006 S.160 E. 2.3, 2A.121/2004 vom 16.3.2005, E. 2.1; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 45; Thomas Flückiger, in Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, 2009, Art. 7 N. 35).

2.2 Mit Verfügung vom 8. November 2012 hat die Gemeinde über das Gesuch des Beschwerdeführers um Einsichtnahme in den Bericht bzw. Zustellung einer Berichtskopie entschieden (vgl. Akten RSA, Antwortbeilage 7, und vorne Bst. A). Nicht Verfügungsgegenstand war demgegenüber das Schicksal der Vereinbarung vom 25. Januar 2007. Diese war zwischen den Beteiligten im damaligen Zeitpunkt auch nicht umstritten, sodass die Gemeinde keinen Anlass hatte, diesbezüglich eine Verfügung zu erlassen. Thematisiert wurde die Vereinbarung erst im Verfahren vor dem Regierungsstatthalter, wo die Gemeinde (als Beschwerdegegnerin) beantragte, diese sei aufzuheben, falls der Bericht dem Beschwerdeführer herausgegeben werde (vgl. Beschwerdeantwort vom 8.1.2013, S. 3 [unpag. Akten RSA]). Indem der Regierungsstatthalter in seinem Entscheid die Aufhebung der Stillschweigevereinbarung angeordnet hat, ist er folglich über das im Anfechtungsobjekt Geregelte und damit den Streitgegenstand hinausgegangen. Dies ist unzulässig, es sei denn, es besteht ein derart enger Sachzusammenhang zwischen

der Aushändigung einer Berichtskopie und dem Fortbestand bzw. der Aufhebung der Vereinbarung, dass die Ausdehnung des Streitgegenstands ausnahmsweise gerechtfertigt erscheint.

2.3 Nach Ansicht des Regierungsstatthalters wünschen beide Parteien die Stillschweigevereinbarung nicht mehr. Ausserdem könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Inhalt des Berichts früher oder später ganz oder teilweise an die Öffentlichkeit gelange. Für diesen Fall müssten sowohl die Gemeinde als auch der Beschwerdeführer die Möglichkeit haben, die Öffentlichkeit zu orientieren. Die Verpflichtung zum Stillschweigen sei deshalb aufzuheben (angefochtener Entscheid, S. 6). – Aus dem allfälligen Wunsch der Parteien nach Auflösung der Stillschweigevereinbarung ergibt sich kein (enger) Sachzusammenhang zwischen der Aushändigung einer Berichtskopie und der Aufhebung der Vereinbarung. Es mag zwar zutreffen, dass die Herausgabe des Berichts an den Beschwerdeführer dessen Bekanntwerden in der Öffentlichkeit begünstigen könnte; unter diesen Umständen wäre verständlich, dass sich die Parteien öffentlich zum Bericht äussern möchten. Doch ist damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein derart enger Sachzusammenhang gegeben, dass geradezu von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden könnte. Vielmehr beruhen diese beiden Fragekreise auf verschiedenen, voneinander abgegrenzten Lebensvorgängen, und zwar der Einsichtnahme in den Bericht bzw. der Kopie des Berichts einerseits und dem (hypothetischen) Bekanntwerden des Berichtsinhalts andererseits (vgl. Daniel Willisegger, in Basler Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 2. Aufl. 2013, Art. 227 N. 28 ff.). Der Regierungsstatthalter geht wie erwähnt von hypothetischen Annahmen aus. Es wird weder geltend gemacht noch erscheint plausibel, dass der Berichtsinhalt in näherer Zukunft bekannt werden könnte. Es brauchen mithin nicht auf Vorrat Fragen geklärt zu werden, welche sich – wenn überhaupt – erst zu einem späteren Zeitpunkt stellen.

2.4 Weiter fragt sich, ob die Ausdehnung des Streitgegenstands zulässig ist, weil der Beschwerdeführer diesem Vorgehen zugestimmt hat (vgl. auch Art. 26 VRPG i.V.m. Art. 227 Abs. 1 Bst. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). – Der Regierungsstatthalter und die Gemeinde wollen eine derartige Zustimmung aus dem Umstand ableiten, dass der Beschwerdeführer verlauten liess, er sei mit der Stillschweigevereinbarung «nicht glücklich» (vgl. Beschwerdeantwort, S. 1; Vernehmlassung, S. 1). Dem kann nicht gefolgt werden: In der generellen, teilweise gegenüber der Öffentlichkeit gemachten

Aussage, der Beschwerdeführer bereue die Unterzeichnung der Vereinbarung (vgl. etwa act. 4A/3), ist keine Zustimmung zur Erweiterung des Streitgegenstands im vorinstanzlichen Verfahren zu erblicken. Dafür fehlt es an einer hinreichend klaren Willenserklärung des Beschwerdeführers. Nichts anderes ergibt sich daraus, dass der Beschwerdeführer anlässlich der (gescheiterten) Vergleichsverhandlungen im vorinstanzlichen Verfahren ausgeführt hat, er wünsche sich, «dass die Schweigeverpflichtung aufgehoben wird» (vgl. unpag. Akten RSA). Vergleichsverhandlungen sollen gerade dazu dienen, dass sich die Parteien frei und unpräjudiziell zu allen sich stellenden Fragen äussern können, ohne nachträglich auf einzelnen Äusserungen behaftet zu werden. Ausserdem ist es den Parteien unbenommen und in der Praxis nicht unüblich, in einen Vergleich auch Punkte aufzunehmen, die über den Streitgegenstand hinausgehen. Im Lauf von Vergleichsverhandlungen können daher auch Zugeständnisse in Aussicht gestellt oder Probleme thematisiert werden, über welche im Fall eines Entscheids nicht befunden werden darf. Der Beschwerdeführer kann folglich nicht auf seiner damaligen Aussage behaftet werden (vgl. etwa BGer 5C.132/2004 vom 8.7.2004, E. 3.5). Aus denselben Gründen ist dem Beschwerdeführer entgegen der Auffassung des Regierungsstatthalters (vgl. Vernehmlassung, S. 1) kein widersprüchliches Verhalten vorzuwerfen, wenn er sich nunmehr gegen die Ausdehnung des Streitgegenstands wehrt. Mangels gültiger Zustimmung kann die Frage letztlich offenbleiben, ob die Ausdehnung des Streitgegenstandes auf Begehren der Beschwerdegegnerin mit Zustimmung des Beschwerdeführers überhaupt zulässig wäre.

2.5 Nach dem Gesagten war die Ausdehnung des Streitgegenstands nicht zulässig. Hieran ändert nichts, dass die Gemeinde die Ausdehnung im vorinstanzlichen Verfahren beantragt hat (vgl. vorne E. 2.2; Vernehmlassung, S. 2). Die Gemeinde als Beschwerdegegnerin kann nicht über den Streitgegenstand verfügen; auch als Urheberin der angefochtenen Verfügung ist es ihr grundsätzlich verwehrt, über den Streitgegenstand hinausgehende Anträge zu stellen (vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.1). Der Regierungsstatthalter hätte daher auf das Begehren um Aufhebung der Vereinbarung nicht eintreten dürfen. Ziffer IV/3 des angefochtenen Entscheids erweist sich mithin als rechtsfehlerhaft und ist aufzuheben. Unter diesen Umständen braucht auf die weiteren Rügen des Beschwerdeführers nicht eingegangen zu werden.

3.

3.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt der Beschwerdeführer vollständig. Da die Gemeinde nicht in Vermögensinteressen betroffen ist und ihr keine Kosten auferlegt werden können, sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren entsprechend keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Die EG B._____ hat dem Beschwerdeführer die Parteikosten für dieses Verfahren zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

3.2 Da der Regierungsstatthalter keine Kosten erhoben hat und der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren nicht anwaltlich vertreten war, besteht kein Anlass, die Kosten dieses Verfahrens neu zu verlegen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziffer IV/3 des Entscheids des Regierungsstatthalteramts Thun vom 26. Juli 2013 wird aufgehoben.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Die Einwohnergemeinde B._____ hat dem Beschwerdeführer die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf Fr. 3'017.30 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Beschwerdegegnerin
 - dem Regierungsstatthalteramt Thun

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.