

**BEAUFTRAGTE
FÜR ÖFFENTLICHKEIT
UND DATENSCHUTZ**

7. April 2015 / OEDB.14.154-1

EMPFEHLUNG

Im Schlichtungsverfahren

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,

Gesuchsteller,

alle vertreten durch Willy Bolliger-Kunz, Rechtsanwalt, Bahnhofplatz 1, 5400 Baden

gegen

Erziehungsrat, Bachstrasse 15, 5001 Aarau,

Gesuchsgegner,

betreffend

Zugang zu amtlichen Dokumenten

Sachverhalt

1. Ausgangslage

Die Gesuchsteller sind Eltern von Schülern und ehemaligen Schülern der X. _____ Schule Y. _____. Mit Eingabe vom 12. Dezember 2013 teilten sie dem Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) mit, an der X. _____ Schule Y. _____ schienen verschiedene Missstände im Erziehungs- und Unterrichtsbereich zu herrschen und verlangten Aufklärung. Das BKS erstattete am 17. April 2014 einen Bericht an den Erziehungsrat des Kantons Aargau. Dieser fällte am 25. April 2014 einen Entscheid betreffend die Anordnung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Bewilligung der X. _____ Schule zur Führung der Privatschule. Die Öffentlichkeit wurde darüber mit einer Medienmitteilung informiert.

2. Schriftenwechsel

2.1

Am 7. Mai 2014 ersuchten die Gesuchsteller beim Erziehungsrat um Einsicht in sämtliche Akten in Zusammenhang mit der X. _____ Schule Y. _____. Auf Anfrage des Erziehungsrats hin teilte der X. _____ Schulverein Aargau mit, dass er keine Einwilligung in die Einsichtnahme in sämtliche Akten erteile. In der Folge wurde darauf verzichtet, die übrigen involvierten Personen, beispielsweise die Lehrpersonen, um ihre Einwilligung anzufragen. Am 4. September 2014 teilte der Erziehungsrat den Gesuchstellern mit, er beabsichtige, die Einsicht einzuschränken und den Gesuchstellern lediglich folgende Dokumente in Kopie zukommen zu lassen:

- Bericht des Departements Bildung, Kultur und Sport vom 17. April 2014 an den Erziehungsrat des Kantons Aargau
- Entscheid des Erziehungsrats des Kantons Aargau vom 25. April 2014 betreffend Anordnung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Bewilligung zur Führung der Privatschule
- Profillinie Elternbefragung, Vergleich mit kantonalem Mittelwert
- Profillinie Elternbefragung, Vergleich Primar- und Oberstufe

Mit Eingabe vom 29. September 2014 reichten die Gesuchsteller ein Schlichtungsgesuch bei der Beauftragten ein. Sie beantragten, zusätzlich zu der vom Erziehungsrat gewährten Akteneinsicht sei ihnen Akteneinsicht in die Qualifikation der Lehrkräfte der X. _____ Schule Y. _____, inklusive Belege in Sachen Weiterbildung, zu gewähren.

Zur Begründung wurde ausgeführt, die Qualifikation von Lehrern, die an Privatschulen unterrichteten, müsse von Gesetzes wegen gleichwertig mit denjenigen an öffentlichen Schulen sein. Sie seien auch zur Weiterbildung verpflichtet. Dieser Umstand sei von öffentlichem Interesse. Zudem habe die X. _____ Schule Y. _____ schon sehr hohe Beträge für den Schulhausneu- oder -umbau vom Kanton erhalten. Die Anonymisierung von Personendaten gehe in Ordnung; es sei jedoch wenig wahrscheinlich, dass sie einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde. Der Erziehungsrat habe zudem nicht dargelegt, wie viele Dokumente von der Anonymisierung betroffen wären. Es gehe den Gesuchstellern nur darum, zu wissen, welche Qualifikationen und Weiterbildungen die Lehrkräfte aufwiesen. Andere Details interessierten nicht.

Wenn keine gleichwertige Qualifikation der Lehrkräfte gegeben wäre, könnten die Eltern gegen die X. _____ Schule Y. _____ einen Zivilprozess einleiten und das bezahlte Schulgeld teilweise

zurückfordern. Ohne diese Information könnten die Eltern nicht beurteilen, ob dem so sei. Somit würden die Eltern daran gehindert, ihre allenfalls bestehenden Rechtsansprüche gegenüber der X._____ Schule Y._____ durchzusetzen.

2.2

Mit Stellungnahme vom 10. November 2014 beantragte der Gesuchsgegner die Ablehnung des Akteneinsichtsgesuchs. Zur Begründung wurde grundsätzlich auf die Ausführungen im Schreiben vom 4. September 2014 an die Gesuchsteller verwiesen. Nicht der Druck der Medien, sondern die Eingaben diverser Eltern seien der Grund für die Einleitung eines Aufsichtsverfahrens gewesen. Am 7. Mai 2014 sei eine ausführliche Medienmitteilung erfolgt. Im Aufsichtsverfahren habe eine Überprüfung der Qualifikation der an der X.____ tätigen Lehrpersonen stattgefunden. Die Kontrolle der eingereichten Dokumente durch die Sektion Aufsicht und Beratung des BKS und des beigezogenen Experten, Dr. Thomas Stöckli, Institut für Praxisforschung, habe ergeben, dass alle Lehrpersonen über die entsprechenden fachlichen Qualifikationen verfügten. Dies sei entsprechend im Bericht des BKS vom 17. April 2014 an den Erziehungsrat des Kantons Aargau sowie in dessen Entscheid vom 25. April 2014 festgehalten. Mit der Information, dass alle Lehrpersonen der X.____ über genügende fachliche Qualifikationen verfügten, werde dem Interesse der Gesuchsteller genügend Rechnung getragen. Es sei unnötig und unverhältnismässig, den Gesuchstellern detaillierte personenbezogene Dokumente über die Lehrpersonen zur Verfügung zu stellen, insbesondere, da es die Persönlichkeitsrechte der einzelnen Lehrpersonen zu wahren gelte.

Die Sektion Aufsicht und Beratung des BKS kontrolliere nicht, ob die Lehrpersonen an der Volksschule ihre Weiterbildungspflicht erfüllten. Dafür sei die jeweilige Schulleitung oder Anstellungsbehörde zuständig. Daher erfolge seitens des BKS auch keine diesbezügliche Kontrolle an den Privatschulen.

Eine Anonymisierung der personenbezogenen Dokumente mache keinen Sinn, weil aufgrund der absolvierten Ausbildungen und Diplome sofort klar wäre, um welche Person es sich handle. Insgesamt seien es rund 100 Aktenstücke, die die Ausbildung der Lehrpersonen an der X.____ betreffen. Der Anonymisierungsaufwand wäre daher sehr hoch.

Im Kanton Aargau würde nur eine kleine Prozentzahl aller Schülerinnen und Schüler an Privatschulen unterrichtet. Das öffentliche Interesse sei daher beschränkt. Es stehe den Eltern, die mit der Beschulung in der Privatschule unzufrieden seien, frei, ihre Kinder in eine andere Privatschule oder öffentliche Schule zu schicken.

Erwägungen

1. Zuständigkeit

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz kann um Schlichtung angerufen werden, wenn eine Behörde beabsichtigt, einen Anspruch nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG; SAR 150.700) vom 24. Oktober 2006 abzuweisen (§ 36 Abs. 1 Satz 2 IDAG). Die Gesuchsteller haben bei der zuständigen Behörde, dem Erziehungsrat, ein Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente gestellt und damit einen Anspruch gemäss § 5 IDAG geltend gemacht. Der Erziehungsrat folgte dem Einsichtsgesuch teilweise und stellte im Übrigen die Ablehnung des Antrags in Aussicht.

Während des Schlichtungsverfahrens steht das Verfahren vor der verantwortlichen Behörde still. Da rechtliche Interessen von zahlreichen Dritten, der Lehrpersonen, betroffen sind und eine Einigung unter den Parteien allein nicht möglich ist, verzichtet die Beauftragte auf die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung zwischen den Parteien und gibt eine schriftliche Empfehlung ab (vgl. § 37 IDAG).

2. Frist

Das Schreiben des Erziehungsrats vom 4. September 2014 wurde den Gesuchstellern am 8. September 2014 zugestellt. Die zwanzigtägige, durch das Wochenende verlängerte Frist gemäss § 36 Abs. 1 Satz 2 IDAG wurde mit der Eingabe am 29. September 2014 gewährt.

3. Zugangsobjekt

Der Gesuchsteller verlangt Zugang zu den Unterlagen des Erziehungsrats über die Qualifikation der Lehrkräfte an der X._____ Y._____. Diese Dokumente wurden im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens, d.h. in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe des Erziehungsrats, erhoben und sind daher amtlich (§ 3 lit. a IDAG).

Die Abgabe einer Empfehlung erfordert die Einsicht in die fraglichen Dokumente, weil ohne Kenntnis des Inhalts die Geheimhaltungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Informationen nicht beurteilt werden kann. Die Prüfung erfolgt durch die Beauftragte im sogenannten in-camera-Verfahren, d.h. ohne dass die Gesuchsteller ein Recht auf Akteneinsicht besitzen.

4. Zugangsrecht

Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn spezielle Gesetzesbestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 5 IDAG). Enthält das amtliche Dokument Personendaten Dritter, sind diese auszuheben oder zu anonymisieren. Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, wird der Zugang zu Personendaten nach den Bestimmungen des § 15 über die Bekanntgabe von Personendaten und anderer Erlasse gewährt (§ 6 Abs. 1 und 2 IDAG). Die Gesuchsteller erklären sich ausdrücklich mit der Anonymisierung der Dokumente einverstanden.

4.1

Die Zeugnisse, Diplome und anderen Bescheinigungen über die Qualifikation der Lehrkräfte enthalten deren Namen. Auch nach Schwärzung der Namen kann die Identität der betreffenden Lehrperson relativ einfach ermittelt werden, beispielsweise anhand der Nationalität und des Schulortes oder der Qualifikation für ein bestimmtes Fach. Erst wenn die Betroffenen vernünftigerweise nicht mehr identifizierbar sind, gilt ein Dokument als anonym. Ist dagegen eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich, handelt es sich um Personendaten (BVGE 2011/52 E. 7.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7.2.2). Werden alle identifizierenden Hinweise in den Dokumenten entfernt, enthalten sie keine Informationen über die Qualifikation mehr. Die Anonymisierung erweist sich daher als sinnlos.

4.2

Ist eine Anonymisierung des amtlichen Dokuments nicht möglich, kann der Zugang zu Personendaten nur nach den Bestimmungen des § 15 über die Bekanntgabe von Personendaten und anderer Erlasse gewährt werden (§ 6 Abs. 1 und 2 IDAG).

Gemäss § 15 lit. a IDAG können öffentliche Organe Privaten Personendaten bekanntgeben, wenn sie dazu gesetzlich verpflichtet sind. Die Bestimmungen des IDAG zum Öffentlichkeitsprinzip stellen keine gesetzliche Grundlage i.S. von § 15 lit. a IDAG dar (Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 11. März 2015). Eine Einsichtgewährung gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip ist daher unabhängig von einer Interessenabwägung unzulässig.

Die Bekanntgabe von Personendaten ist im Weiteren zulässig, wenn die um Auskunft ersuchende Person glaubhaft macht, dass sie ohne die Bekanntgabe an der Durchsetzung von Rechtsansprüchen gehindert wird (§ 15 lit. c IDAG). Die Gesuchsteller machen geltend, sie benötigten die Einsicht, um abzuklären, ob die Lehrerinnen und Lehrer der X._____ Y._____ über eine gleichwertige Qualifikation wie die Lehrpersonen an öffentlichen Schulen verfügten. Sei dies nicht der Fall, könnten sie gegen die X._____ Y._____ eine Zivilklage einleiten und das zuviel bezahlte Schulgeld zurückfordern.

Die Gesuchsteller haben die Möglichkeit, im Rahmen des Zivilprozesses die Edition von Akten zu verlangen und sind daher nicht an der Klageeinreichung gehindert. § 15 lit. c IDAG bezweckt lediglich, die Klageeinreichung zu ermöglichen (z.B. wenn eine Klage am Wohnsitz der Gegenpartei einzureichen und dieser nicht bekannt ist). Die Auskunft ist dann nicht zu erteilen, wenn dadurch zivilprozessuale Bestimmungen des Bundesrechts unterlaufen würden. Die eidgenössische Zivilprozessordnung kennt keine vorprozessuale Auskunftspflicht. Eine Einsichtgewährung durch den Erziehungsrat zur Ausforschung der (künftigen) Gegenpartei und Abklärung von Prozessaussichten ist demnach nicht zulässig.

4.3

Können amtliche Dokumente nicht anonymisiert werden, ist zu prüfen, ob die Einsicht zu verweigern, oder, als milderer Mittel, durch eine Auskunft zu ersetzen ist. Von dieser Möglichkeit der Auskunft hat der Erziehungsrat durch die Zurverfügungstellung der folgenden Dokumente Gebrauch gemacht:

- Bericht des Departements Bildung, Kultur und Sport vom 17. April 2014 an den Erziehungsrat des Kantons Aargau
- Entscheid des Erziehungsrats des Kantons Aargau vom 25. April 2014 betreffend Anordnung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Bewilligung zur Führung der Privatschule
- Profillinie Elternbefragung, Vergleich mit kantonalem Mittelwert
- Profillinie Elternbefragung, Vergleich Primar- und Oberstufe

Aus dem Bericht des Erziehungsrats vom 17. April 2014 geht die angewendete Beurteilungsmethodik sowie das -ergebnis hervor. Es wurde festgestellt, dass die Qualifikation von 28 im Beurteilungszeitpunkt tätigen Lehrpersonen, welche Klassen und Fächer des Kindergartens sowie des 1. bis 10. Schuljahres unterrichten, den folgenden Prämissen entspricht:

- EDK anerkannte Ausbildung
- und/oder ein Diplom der AfaP (Akademie für anthroposophische Pädagogik)
- und/oder ein Diplom, welches durch das Institut Praxisforschung geprüft wurde

Eine Lehrperson besuchte im Berichtszeitpunkt den Ausbildungsgang Diplom AfaP I in Solothurn. Nach der Beurteilung des Erziehungsrats verfügten damit alle an der Schule tätigen Lehrpersonen über die entsprechenden Qualifikationen (Bericht vom 17. April 2014, S. 4).

Die Weiterbildung der Lehrkräfte wurde gemäss Stellungnahme des Erziehungsrats vom 10. November 2014 nicht überprüft. Eine entsprechende Auskunft ist daher nicht möglich.

5. Kosten

Im Schlichtungsverfahren werden weder Kosten erhoben noch Parteikosten ersetzt (§ 40 Abs. 4 IDAG).

Aus diesen Gründen wird

empfohlen:

Die Einsicht in die Dokumente betreffend Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte an der X. _____ Y. _____ sei nicht zu gewähren.

und **verfügt:**

1. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
2. Es werden keine Parteikosten ersetzt.
3. Zustellung dieser Empfehlung an die Parteien (fünffach an den Vertreter der Gesuchsteller, inklusive einer Kopie der Stellungnahme des Erziehungsrats vom 10. November 2014 ohne Beilagen).
4. Rücksendung der Akten des Erziehungsrats mit separater Post.
5. Die vorliegende Empfehlung kann gemäss § 20 VIDAG (anonymisiert) publiziert werden.

Gunhilt Kersten
Beauftragte