

(Entscheid des Rates der Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 28. Januar 2000)

Eidgenössische Technische Hochschulen. Auflösung des Dienstverhältnisses eines Angestellten. Akteneinsichtsrecht. Verhältnis zur persönlichen Freiheit.

- Das Recht auf Akteneinsicht führt über den Bereich des hängigen Verfahrens hinaus, wenn die Akten persönliche Angaben enthalten oder anzunehmen ist, dass sie solche enthalten. Es steht mithin in enger Beziehung zur persönlichen Freiheit (E. 2a).
- In der Regel unterliegen verwaltungsinterne Dokumente nicht dem Einsichtsrecht. Eine Ausnahme besteht für den Fall, dass sie einen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben, so, wenn sie zur Feststellung des für die Verfügung wesentlichen Sachverhalts von objektiver Bedeutung sind (E. 2a).
- Der Beschwerdeführer hat in casu ein über das Verfahren hinausgehendes, aus seiner persönlichen Freiheit fließendes erhebliches Interesse, ein Memorandum, von welchem Kopien an Dritte verschickt wurden, einzusehen, um den ihn belastenden Vorfall aus seiner Sicht schildern und gegebenenfalls richtigstellen zu können (E. 2b).

Ecoles polytechniques fédérales. Résiliation ordinaire des rapports de services d'un employé. Droit de consulter le dossier. Rapport avec la liberté personnelle.

- Le droit de consulter le dossier dépasse le cadre d'une procédure pendante, lorsque les pièces contiennent des données personnelles ou lorsque l'on doit s'attendre à ce qu'elles en contiennent. Le droit de consulter les pièces du dossier est en rapport étroit avec la liberté personnelle (consid. 2a).
- En règle générale, les documents internes à l'administration ne sont pas couverts par le droit de consulter les pièces du dossier. Une exception est prévue pour le cas où ils ont une influence sur l'issue de la procédure, par exemple lorsqu'ils ont une valeur objective pour l'établissement d'éléments de fait essentiels en vue de la décision (consid. 2a).
- En l'espèce, le recourant possède un intérêt digne de protection, découlant de sa liberté personnelle et dépassant le cadre de la procédure, à prendre connaissance d'un memorandum dont des copies avaient été envoyées à des tiers, afin de pouvoir présenter une version de l'incident reproché qui correspondre à ses vues, voire, le cas échéant, qui ait le caractère d'une rectification (consid. 2b).

Politecnici federali. Scioglimento del rapporto di servizio di un impiegato. Diritto di consultare gli atti. Relazione con la libertà personale.

- Il diritto di consultare gli atti va oltre l'ambito di una procedura pendente se gli atti contengono dati personali oppure se vi è da ritenere che ne possano contenere. Il diritto di consultare gli atti dell'incarto è strettamente legato alla libertà personale (consid. 2a).
- Di regola i documenti interni dell'amministrazione non sottostanno al diritto di consultazione. Vi è però un'eccezione nel caso in cui essi abbiano un'influenza sull'esito della procedura, ad esempio quando hanno un valore oggettivo per l'accertamento di fatti importanti per la decisione (consid. 2a).
- Nella fattispecie, il ricorrente ha un interesse degno di protezione, derivante dalla sua libertà personale e che va oltre l'ambito della procedura, alla consultazione di un memorandum di cui erano state inviate copie a terzi, allo scopo di poter spiegare dal suo punto di vista i fatti che gli sono sfavorevoli ed eventualmente rettificarli (consid. 2b).

1. Der Beschwerdeführer, Doktor der Physik, arbeitet seit dem 1. August 1991 als ständiger Angestellter in einer dezentralisierten Einheit der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ). Er ist in der Sektion Y tätig. Mit Verfügung vom 30. September 1999 beendete die Leiterin der Personalabteilung der ETHZ das Anstellungsverhältnis per Ende Januar 2000; die Auflösung des Dienstverhältnisses erfolgte aus eigenem Verschulden im Sinne der Verordnung vom 24. August 1994 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten, SR 172.222.1). Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung entzog die Vorinstanz die aufschiebende Wirkung. Sie motivierte ihren Entscheid damit, dass die Sektion Y am 1. Januar 1999 aufgelöst worden sei, der Beschwerdeführer eine Versetzung nach Zürich abgelehnt habe und das Vertrauensverhältnis gebrochen sei.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 1. November 1999 Verwaltungsbeschwerde an den Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat) mit dem Begehren, die Verfügung sei aufzuheben, es sei das mit ihm bestehende Dienstverhältnis ohne Limitierung weiterzuführen und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wiederherzustellen; für den Fall, dass die Kündigung wider Erwarten als ausgesprochen anerkannt werde, sei festzustellen, dass diese wegen verspäteter Zustellung erst auf den 29. Februar 2000 rechtswirksam werde. Er machte die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens und unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Unangemessenheit der Verfügung geltend.

Mit Präsidialverfügung vom 6. Januar 2000 hat der Präsident des ETH-Rats das Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsbeschwerde abgewiesen.

2. In ihrer vom 3. Januar 2000 datierten Beschwerdeantwort beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie legt ihrer Beschwerdeantwort Akten bei, für die sie dem Beschwerdeführer die Einsichtnahme verweigern will, da wesentliche private Interessen dies erforderten. Die Frage der Akteneinsicht ist in einer Zwischenverfügung vorab zu entscheiden (Art. 45 Abs. 2 Bst. e des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG], SR 172.021).

a. Grundsätzlich hat die Partei oder ihr Vertreter Anspruch auf Akteneinsicht (Art. 26 VwVG). Das Akteneinsichtsrecht soll den Parteien dazu verhelfen, sich über alle für das Verfahren wesentlichen Unterlagen zu orientieren und so ihre eigenen Interessen wirksam verteidigen zu können (Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 295). Das Recht auf Akteneinsicht steht zudem in enger Beziehung zur persönlichen Freiheit. Wenn die Akten persönliche Angaben enthalten oder anzunehmen ist, dass sie solche enthalten, führt dieses Recht über den Bereich des hängigen Verfahrens hinaus. Es kann auch nach Abschluss der Sache oder sogar vor jedem Streitverfahren geltend gemacht

werden, auch wenn es nur darum geht, falsche Eintragungen zu entfernen oder zu berichtigen (BGE 113 Ia 5 E. 4b/bb; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Basel/Frankfurt am Main 1995, N. 1808bis ad N. 1808).

Nach Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG darf die Behörde die Einsichtnahme in Akten aber verweigern, wenn wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, die Geheimhaltung erfordern. Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich dabei nur auf die Aktenstücke erstrecken, für die Geheimhaltungsgründe bestehen (Abs. 2). Die Einsichtnahme in eigene Eingaben der Partei, ihre als Beweismittel eingereichte Urkunden und ihr eröffnete Verfügungen darf nicht, die Einsichtnahme in Protokolle über eigene Aussagen der Partei nur bis zum Abschluss der Untersuchung verweigert werden (Abs. 3). Nicht jedes entgegenstehende private Interesse rechtfertigt zudem die Verweigerung der Akteneinsicht. In Frage kommt hier vor allem der Persönlichkeitsschutz; so haben Auskunftspersonen ein Interesse daran, dass ihre Identität nicht bekanntgegeben wird, wobei sie im Falle der blossen Denunziation und des Handelns aus sachfremden Motiven grundsätzlich keinen Schutz verdienen (BGE 122 I 165 E. 6c/bb; BGE vom 11. Juni 1996, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 1997 S. 571 E. 6c; BGE 113 Ia 4 E. 4a und BGE 113 Ia 261 E. 4a; Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 303). Es ist Aufgabe der Verwaltungsbehörde oder des Richters, im Einzelfall abzuwägen, ob ein konkretes Geheimhaltungsinteresse das grundsätzlich wesentliche Interesse an der Akteneinsicht überwiegt (BGE 122 I 161 E. 6a; BGE vom 11. Juni 1996, in: ZBI 1997 S. 570 E. 6a; Zwischenentscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen [BRK] vom 17. Februar 1997, in VPB 61.24 E. 3a, mit weiteren Hinweisen; Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 303).

Nach der Rechtsprechung unterliegen ausserdem verwaltungsinterne Dokumente, wie beispielsweise Aktennotizen oder interne Stellungnahmen, nicht dem Einsichtsrecht. Eine Ausnahme besteht für den Fall, dass sie einen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben, so, wenn sie zur Feststellung des für die Verfügung wesentlichen Sachverhalts von objektiver Bedeutung sind (BGE 121 I 227 E. 2a; Aubert, a.a.O.; Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 296).

Für den Fall, dass einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert wird, schreibt Art. 28 VwVG vor, dass auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden darf, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

b. Die Vorinstanz beantragt für eine Reihe von Akten die Verweigerung der Akteneinsicht. Es handelt sich erstens um Dokumente, die sie zum Beweis dafür eingereicht hat, dass der Umgangston des Beschwerdeführers gegenüber Vorgesetzten und Mitarbeitern in belegten Fällen beleidigend und bedrohend war, insbesondere um ein Memorandum vom 13. August 1993. Dr. S. schildert darin, wie er am 29. Juli 1993 durch den Beschwerdeführer bedroht worden sei. Auf dieses Memorandum wird auch in der Kündigungsverfügung Bezug genommen. Der Beschwerdeführer hat in seiner Beschwerde zu dem Vorwurf Stellung genommen, soweit ihm dies auf Grund der ihm zur Verfügung stehenden Informationen möglich war. Von diesem Memorandum wurden Kopien an Dritte verschickt, und es liegt bei den Akten der Vorinstanz. Der Beschwerdeführer hat damit ein über dieses Verfahren hinausgehendes, aus seiner persönlichen Freiheit fliessendes erhebliches Interesse, das Memorandum einzusehen, um den Vorfall aus seiner Sicht schildern und gegebenenfalls richtigstellen zu können. Der Verfasser des Memorandums macht geltend, die physische Integrität von ihm und seiner Familie sei bei Gewährung der Akteneinsicht gefährdet. Da der Beschwerdeführer ohnehin schon über den wesentlichen Inhalt des Memorandums und die Person seines Verfassers unterrichtet ist, erscheint diese Furcht aber als unbegründet. Das Interesse des Beschwerdeführers ist überwiegend. Hingegen unterliegen die Beilagen ... (interne Übermittlungsschreiben) sowie die Beilagen ... (handschriftliche Notizen von Dr. S.) nicht der Akteneinsicht, da sie ohne Einfluss auf das Verfahren sind.

Zweitens soll die Akteneinsicht in die Beilagen ... verweigert werden. Diese betreffen einen Mobbing-Fall, ohne dass der Beschwerdeführer damit in Beziehung gebracht würde. Sie sind für dieses Verfahren somit nicht erheblich und können aus den Akten gewiesen werden; der Beschwerdeführer hat kein Interesse an der Einsicht dieser Dokumente.

Weiter legt die Vorinstanz ein E-Mail vor, in dem schwere Vorwürfe gegen den Beschwerdeführer geäussert werden und das die Empfehlung enthält, diesen zum Verlassen der betreffenden Einheit der ETHZ aufzufordern. Es wurde an die Mitglieder der Schulleitung der ETHZ versandt. Der Beschwerdeführer, der seine Anstellung in dieser Einheit behalten will, hat ein gewichtiges Interesse daran, zu den Vorwürfen Stellung nehmen zu können. Ein schutzwürdiges Interesse des Verfassers an der Geheimhaltung des Schreibens besteht dagegen nicht.

Schliesslich beantragt die Vorinstanz, dass ein E-Mail-Wechsel geheimgehalten werde, der den Beitrag des Regionalen Fernsehsenders über die betreffende Einheit der ETHZ betrifft. Es werden darin die durch den Beitrag ausgelösten Zuschauerreaktionen diskutiert sowie Mutmassungen über die Rolle des Beschwerdeführers angestellt. Der E-Mail-Austausch ist für das Verfahren unerheblich und wird deshalb aus den Akten ausgeschieden.

Dokumente des ETH-Rats