

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Öffentlichkeitsgesetz

1.1 §§ 2 Abs. 2 Bst. c und 6 Abs. 1 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz

Regeste:

§§ 2 Abs. 2 Bst. c und 6 Abs. 1 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz – Organisationen und Personen ausserhalb der öffentlichen Verwaltung unterstehen dem Öffentlichkeitsgesetz nur dann, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen nur Dokumente, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Kantons oder einer Gemeinde betreffen. Öffentliche Aufgaben sind jene Aufgaben des Staates, zu deren Erfüllung dieser durch Verfassung oder Gesetz verpflichtet ist.

Aus dem Sachverhalt:

Mit Eingabe vom 24. Mai 2019 stellte A. ein Gesuch um Zugang zu den Sitzungsunterlagen der Genossenschafterversammlung der B. Genossenschaft vom 26. April 2019. Diese Unterlagen hatte die Genossenschaft mit Sitz im Kanton Y. dem Regierungsrat vor der Genossenschafterversammlung zugesandt.

Aus den Erwägungen:

Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes (BGS 158.1) ist es, die Transparenz über die Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung des Kantons Zug und der Zuger Gemeinden zu fördern. Es regelt hierzu den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 1 Öffentlichkeitsgesetz). Es richtet sich – anders als das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – grundsätzlich nicht an Dritte ausserhalb der Verwaltung und hat territorial nur Wirkung für den Kanton Zug.

Die B. ist eine Genossenschaft nach Art. 828 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220) mit Sitz in X. Vorliegend wird die Herausgabe von Dokumenten verlangt, die von B. erstellt wurden. B. untersteht als Genossenschaft im Kanton Y. dem Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug im Grundsatz nicht. Das Öffentlichkeitsgesetz stellt allerdings Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts ausserhalb der Zuger Verwaltung dann den kantonalen beziehungsweise gemeindlichen Behörden gleich, wenn sie für diese öffentlichen Aufgaben erfüllen (§ 2 Abs. 2 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz).

Die Wegleitung zum Öffentlichkeitsgesetz hält dazu fest (Ziff. 2.1):

«Weiter unterstehen auch Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts ausserhalb der kantonalen oder gemeindlichen Verwaltung dem Öffent-

lichkeitsprinzip, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen (§ 2 Abs. 2 Bst. c des Öffentlichkeitsgesetzes). Als öffentliche Aufgaben gelten sämtliche gesetzlichen Anforderungen an den Staat, gewisse Leistungen im Interesse des Gemeinwohls zu erbringen. (...) Diese Organisationen und Personen unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip lediglich insoweit, als sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Nur amtliche Dokumente, die sich auf diesen Bereich beziehen, sind unter dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglich.»

Zu beachten ist zunächst, dass der Begriff der öffentlichen Aufgabe nicht mit dem ähnlich lautenden Begriff des öffentlichen Interesses zu verwechseln ist. Öffentliche Interessen sind all jene Anliegen, die der gemeinsamen Wohlfahrt dienen; es handelt sich bei diesem Ausdruck mehr oder minder um ein Synonym zum Begriff Gemeinwohl. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe hingegen ist enger. Er beschreibt Aufgaben des Staates, die dieser erfüllen muss: in einem Wort Staatsaufgaben. Öffentliche Aufgaben – oder eben Staatsaufgaben – sind die Konsequenz eines verfassungsmässigen oder gesetzlichen Auftrags an den Staat. Während der Staat nicht alles tun muss, was im öffentlichen Interesse liegt, ist er verpflichtet, öffentliche Aufgaben zu erfüllen.

Um zu klären, ob B. eine öffentliche Aufgabe erfüllt und damit dem Öffentlichkeitsgesetz untersteht (§ 2 Abs. 2 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz), ist somit entscheidend, ob eine gesetzliche Aufforderung an den Kanton besteht, die von B. angebotenen Dienstleistungen zu erbringen. Es ist mit anderen Worten danach zu fragen, ob der Staat verpflichtet wäre, diese Dienstleistungen selbst zu erbringen, würden sie nicht von B. erbracht.

Dies ist zu verneinen. (...). Als Zwischenfazit ist somit festzuhalten, dass B. dem Öffentlichkeitsgesetz selbst nicht untersteht, da sie mit ihrem Angebot keine öffentliche Aufgabe des Kantons Zug erfüllt.

Nach § 13 Abs. 1 Öffentlichkeitsgesetz kann ein Gesuch um Zugang auch an eine Behörde gerichtet werden, die ein Dokument von einem externen Dritten, der diesem Gesetz nicht untersteht, als Hauptadressatin erhalten hat.

Wie bereits erwähnt, sind vom Öffentlichkeitsprinzip ausschliesslich amtliche Dokumente erfasst. Das Öffentlichkeitsgesetz enthält in § 6 eine Definition, wann ein Dokument als amtlich im Sinne des Gesetzes gilt und wann nicht. Nicht jedes Dokument, das sich im Besitz einer Behörde befindet, ist mithin ein amtliches Dokument.

Die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 Bst. a und b Öffentlichkeitsgesetz sind vorliegend erfüllt. Nach § 6 Abs. 1 Bst. c ist darüber hinaus erforderlich, dass ein Dokument, um als amtlich zu gelten, auch «die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft».

Wie zuvor dargelegt, ist (...) keine Staatsaufgabe. (...). Die von B. erstellten Unterlagen betreffen somit nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, weshalb es sich bei ihnen nicht um amtliche Dokumente im Sinne der Definition von § 6 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes handelt.

Das Öffentlichkeitsgesetz regelt einzig den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Da es sich bei den verlangten Unterlagen nicht um solche handelt, ist das Öffentlichkeitsgesetz vorliegend nicht anwendbar. Eine andere gesetzliche Grundlage für die Herausgabe besteht nicht, weshalb das Gesuch abzuweisen ist.

Entscheid des Regierungsrates vom 7. August 2019
Der Entscheid ist rechtskräftig.

2. Personalrecht

2.1 § 55 PG: Altersentlastung der Lehrerinnen und Lehrer

Regeste:

§ 55 PG – Werden im Arbeitsvertrag weder Zulagen noch Dienstaltersgeschenk und besondere Vergütungen geregelt, sondern wird diesbezüglich auf die entsprechenden kantonalen Erlasse verwiesen, so hat eine Lehrperson bei Erfüllung der Voraussetzungen grundsätzlich Anspruch auf eine Altersentlastung.

Aus dem Sachverhalt:

A. A. wurde im Jahr 1951 geboren und befindet sich seit 1. August 2017 in Pension. Mit Schreiben vom 1. Oktober 2017 bewarb sie sich auf ein Stelleninserat der Gemeinde X. für eine Stellvertretung auf der Mittelstufe II. Es handelte sich um ein 100 %-Pensum für ein halbes Jahr ab 19. Februar 2018. Das Vorstellungsgespräch zwischen der Schulleiterin und A. fand am 6. Oktober 2017 statt. Die Parteien einigten sich über das Pensum von 90 - 100 Prozent sowie die Rahmenbedingungen. Die Stellvertretung sollte ab 1. März 2018, eventuell früher beginnen. Der Arbeitsvertrag wurde von beiden Parteien am 8. November 2017 unterzeichnet. A. wurde als Primarlehrperson für die Dauer vom 1. März 2018, eventuell früher, bis 31. Juli 2018 befristet angestellt.

B. Bereits am 8. Januar 2018 übernahm A. die Funktion als Primarlehrperson in einem Pensum von 13 Lektionen (Zeiteinheiten, ZE) pro Woche und rechnete diese ZE mit einem Stundenrapport ab. Ab dem 19. Februar 2018 (nach den Sportferien) übernahm sie das gesamte Unterrichtspensum von 27 ZE pro Woche sowie 2 ZE für die Klassenlehrerfunktion, 1 ZE als IS-Besprechungsstunde und 0,5 ZE Koordinationszeit «Besondere Förderung»; sie wurde für 30,5 ZE entschädigt.