

ADMINISTRATIVUNTERSUCHUNG

**ÜBER MÖGLICHE AMTSGEHEIMNISVERLETZUNGEN BETREFFEND
NEUER STANDORT DER KANTONSSCHULE WATTWIL**

gegen

**DIE MITGLIEDER DER REGIERUNG SOWIE
DEN STAATSEKRETÄR DES KANTONS ST. GALLEN**

durchgeführt von

**PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER**

19. Dezember 2014

(mit Ergänzungen vom 13. August 2015)

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	3
II.	VERFAHRENSRECHT	5
III.	VORGEHEN	7
IV.	WEG DER INFORMATIONEN AN DIE PRESSE	9
1.	Liegen gebliebene Dokumente in der Sitzung der Regierung vom 15. April 2014 ("Zufallsfund")?	9
2.	Elektronische Übermittlung des Dokuments an Herrn Kilian Looser und andere Verbreitungsmöglichkeiten	11
V.	BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN	14

I. AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG

1 Am 27. April 2014 erschien in der Zeitung Ostschweiz am Sonntag ein Bericht zu möglichen Standorten der Kantonsschule Wattwil mit dem Titel "Regierung ist im Kantistreit uneins". Dabei verfügte die Journalistin Frau Katharina Baumann offenbar über ein e-mail von Herrn Regierungsrat Benedikt Würth (im Folgenden: "e-mail Würth"), welches dieser am Vorabend der Sitzung der Regierung vom 15. April 2014 seiner Kollegin und seinen Kollegen zugestellt hatte.

2 Die Sitzung des Regierungsrates vom 15. April 2014 fand in Nesslau statt. Bei dieser Sitzung blieben möglicherweise vertrauliche Unterlagen zurück, welche laut Angaben des Gemeindepräsidenten von Nesslau, Herrn Kilian Looser, über seine Vermittlung den Weg in die Presse fanden. Herr Kilian Looser ist mit Strafbefehl vom 24. Juni 2014 zu einer Geldstrafe und Busse verurteilt.

In seinen Befragungen vom 2. Mai 2014 und vom 23. Juni 2014 führte Herr Kilian Looser aus, er habe nach der Sitzung das e-mail Würth sowie den Entwurf des Bildungsdepartementes vom 10. April 2014 betreffend Neubau der Kantonsschule Wattwil (Geschäft Ziff. 4.2) gefunden. Diese Unterlagen habe er an sich genommen. Den Inhalt der Unterlagen habe er am 25. April 2014 der Journalistin Katharina Baumann telefonisch mitgeteilt. Als Grund für die Weitergabe nannte Herr Kilian Looser einen Bericht in der Südostschweiz vom 24. April 2014, worin als Variante eine "Kompromisslösung" diskutiert wurde, wonach die Kantonsschule in Wattwil verbleibt, aber mehr Schülerinnen und Schüler aus dem Linthgebiet in die Nachbarkantone geschickt werden sollen. Herr Kilian Looser fürchtete nach seinen Angaben ein "Sterben auf Raten" der Kantonsschule Wattwil.

Den Entwurf des Bildungsdepartementes übergab Herr Kilian Looser den Strafbehörden. Bezüglich dem e-mail Würth gab Herr Kilian Looser an, er habe dieses vernichtet.

3 Die Regierung des Kantons St. Gallen ordnete mit Beschluss vom 12. August 2014 (RRB Nr. 484) eine Administrativuntersuchung an. Sie erklärte sich bereit, selbst Teil der Administrativuntersuchung zu werden. Am gleichen Tag ordnete die Regierung auch die Durchführung eines Disziplinarverfahrens an.

4 Mit der Durchführung der Administrativuntersuchung gegenüber Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung wurde Herr Benno Lindegger beauftragt. Dieser erarbeitete per 15. September 2014 einen Zwischenbericht (im Folgenden: "Zwischenbericht Lindegger"). Im Zwischenbericht wurde verschie-

denen Widersprüchen nachgegangen, so namentlich der Tatsache, dass die Journalistin Katharina Baumann detailliert den Inhalt des e-mails Würth kannte und im Bericht ausführte, ihr lägen schriftliche Unterlagen vor, während Herr Kilian Looser nur von einem telefonischen Kontakt sprach.

Herr Benno Lindegger führte mit Herrn Kilian Looser am 10. September 2014 eine freiwillige Einvernahme durch. Darin gab Herr Kilian Looser zu, dass er mit Frau Katharina Baumann nicht nur telefoniert, sondern sie am 25. April 2014 persönlich in der Tagblattredaktion in St. Gallen getroffen habe. Bei dieser Gelegenheit habe er Frau Katharina Baumann erlaubt, vom e-mail Würth sowie auszugsweise aus dem Entwurf des Bildungsdepartementes Kopien anzufertigen. In der Befragung bot Herr Kilian Looser spontan an, Frau Katharina Baumann um die Herausgabe dieser Unterlagen zu bitten, was in der Folge tatsächlich geschah.

Herr Benno Lindegger prüfte weiter die Papiersorte, auf welcher der Entwurf des Bildungsdepartementes ausgedruckt wurde. Dies war der Entwurf, welchen Herr Kilian Looser nach eigenen Angaben im Sitzungszimmer gefunden und später der Staatsanwaltschaft übermittelt hatte. Bei der Prüfung der Papiersorte zeigte sich, dass diese im Wesentlichen von der kantonalen Verwaltung verwendet wird, nicht aber von der Verwaltung der Gemeinde Nesslau oder von Herrn Kilian Looser privat. Der Zwischenbericht folgerte daraus, dass Herr Kilian Looser die vertraulichen Unterlagen am ehesten im Sitzungszimmer gefunden hatte.

- 5 Auf Antrag der Rechtspflegekommission vom 4. September 2014 beschloss der Kantonsrat am 15. September 2014 eine Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär (Ziff. 1). Gemäss Ziffer 2 des Beschlusses des Kantonsrates sind Gegenstand der Untersuchung "mögliche Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Weitergabe von allenfalls dem Amtsgeheimnis unterliegenden Informationen über einen möglichen neuen Standort der Kantonsschule Wattwil vor, während oder nach der Landsitzung der Regierung von Dienstag, 15. April 2014 in Nesslau."

Der Kantonsrat delegierte die Auswahl der oder des mit der Administrativuntersuchung Beauftragten an die Rechtspflegekommission (Ziffer 4 des Kantonsratsbeschlusses vom 15. September 2014). Die Rechtspflegekommission übertrug ihrerseits mit Schreiben 24. September 2014 die entsprechende Untersuchung dem Unterzeichnenden.

II. VERFAHRENSRECHT

- 6 Gemäss Ziffer 4 des Beschlusses des Kantonsrates vom 15. September 2014 richtet sich das anwendbare Verfahrensrecht der Administrativuntersuchung "nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Verfahrensgrundsätzen". Weiter wird im Beschluss festgehalten, dass der Beauftragte insbesondere das Recht habe, "in die Unterlagen der bereits in der gleichen Sache laufenden und abgeschlossenen Administrativ-, Disziplinar- und Strafverfahren Einsicht zu nehmen und alle ihm oder ihr gut scheinenden Massnahmen zum Sachverhalt zur Klärung zu treffen."
- 7 In Art. 73 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 lit. a Personengesetz vom 25. Januar 2011 (PersG, sSG 143.1) ist die vorliegend angeordnete Administrativuntersuchung gegen Regierung und Staatssekretär ausdrücklich vorgesehen. Spezifische Bestimmungen zum anwendbaren Verfahrensrecht finden sich nicht.
- 8 Das Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördenmitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten vom 28. März 1974 (Disziplinargesetz, sSG 161.3) kommt vorliegend nicht zur Anwendung, da gegen keines der Mitglieder der Regierung oder gegen den Staatssekretär eine Disziplinaruntersuchung angehoben worden ist.
- 9 Unmittelbar anwendbares Verfahrensrecht auf gesetzlicher Stufe existiert nicht. Somit ist zu prüfen, ob und welche verfahrensrechtlichen Bestimmungen allenfalls analog herangezogen werden können:
- Die Untersuchungsperson ist vom Kantonsrat auf Antrag der Rechtspflegekommission eingesetzt worden. Die Rechtspflegekommission selbst kann als Kommission gemäss Art. 23 Abs. 1 Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (GeschKR, sSG 131.11) im Rahmen ihres Auftrages alle das Geschäft betreffenden Akten einsehen (lit. a), Befragungen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons durchführen (lit. b), Besichtigungen durchführen (lit. c), sachverständige Expertisen durchführen (lit. d) oder Interessenvertreter anhören (lit. e). Die Einvernahme von Auskunftspersonen ist ausdrücklich nur für Strafverfahren, Disziplinar- oder Verantwortlichkeitsklagen vorgesehen (Art. 23 Abs. 2 GeschKR). Es liegt nahe, dass der Untersuchungsperson mindestens die Befugnisse der Kommission zukommen.
 - Zur Ergänzung erscheint es angezeigt, die allgemeine Bestimmung von Art. 12 des Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965

(VRP, sSG 951.1) heranzuziehen (auf die übrigens auch Art. 18 Disziplinar-gesetz verweist). Dort wird in allgemeiner Weise festgehalten:

"Die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise."

- Von den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die im Einsetzungsbeschluss des Kantonsrates erwähnt werden, sind insbesondere der Grundsatz des rechtlichen Gehörs sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Den befragten Personen wurde in Aussicht gestellt, dass sie sich zu allfällig kritischen Äusserungen im Bericht vorgängig äussern können. Überdies wurde nach Möglichkeit diejenige Untersuchungshandlung vorgenommen, welche gegenüber den Betroffenen die geringste Eingriffsintensität aufweist. Schliesslich war im Rahmen der Verhältnismässigkeit auch nach einem fairen Ausgleich zwischen dem Interesse des Kantonsrates an Aufklärung gegenüber dem Interesse der Regierung an der Vertraulichkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu suchen.

III. VORGEHEN

- 10 In der vorliegenden Untersuchung wurden zunächst die bereits bestehenden Unterlagen aus der Strafuntersuchung, aus der Administrativuntersuchung von Benno Lindegger sowie weitere Unterlagen von Regierung und Verwaltung gesichtet. Insbesondere aus dem Zwischenbericht Lindegger ergaben sich erste Klärungen, die für den weiteren Verlauf der Untersuchung dienlich gewesen sind.
- 11 Der Beauftragte hat am 3. Oktober 2010 den Informatikchef (CIO) des Kantons St. Gallen, Herrn Robert Schneider, vorsorglich angewiesen, eine Löschung der sogenannten Log-Daten in der kantonalen Verwaltung bis auf weiteres zu verhindern. Diese Daten enthalten Zeitpunkt, Absender, Empfänger und Betreff des e-mail-Verkehrs der kantonalen Verwaltung, nicht jedoch den Inhalt der entsprechenden e-mails. Routinemässig werden länger als sechs Monate zurückliegende Daten gelöscht, was mittels der vorgenannten Anweisung verhindert werden konnte.
- 12 Nach Auswertung der schriftlichen Unterlagen hat der Beauftragte mit den drei am stärksten in die Angelegenheit involvierten Regierungsräten Stefan Kölliker, Willi Haag und Benedikt Würth Gespräche geführt, ebenso mit dem Staatssekretär Canisius Braun sowie mit dem Gemeindepräsidenten von Nesslau, Herrn Kilian Looser. Alle Gespräche fanden am 24. und 27. Oktober 2014 im Regierungsgebäude statt. Zur Vorbereitung der Gespräche hat der Beauftragte am 10. Oktober 2014 einen kurzen Augenschein im Sitzungszimmer in Nesslau durchgeführt.
- 13 Im Einvernehmen mit Herrn Benno Lindegger hat der Beauftragte am 3. November 2014 dem Amt für Informatik aufgetragen, den e-mail-Verkehr (Log-Daten) der Verwaltung dahingehend zu untersuchen, ob zwischen dem 14. April 2014 und dem 27. April 2014 e-mails mit dem Betreff "Kanti" von der Kantonalen Verwaltung aus (inkl. Regierungsräte und Staatssekretär) verschickt worden sind. Untersucht wurde ebenfalls, ob in der fraglichen Zeit e-mails an Herrn Kilian Looser oder an Frau Katharina Baumann verschickt wurden. Der Inhalt der e-mails war dem Amt für Informatik oder dem Beauftragten in keinem Zeitpunkt zugänglich.
- 14 Basierend auf diesen Unterlagen wurde der erste Entwurf des Berichts angefertigt, welcher dem Präsidenten der Rechtspflegekommission am 11. Dezember 2014 zugestellt wurde, verbunden mit der Bitte um Einholen einer Stellungnahme seitens der Regierung. Am 21. Januar 2015 fand ein Austausch mit der Subkommission Richterwahlen statt.

- 15 Am 12. August 2015 wurde dem Beauftragten der begründete Antrag der Disziplinarkommission i.S. Kilian Looser vom 11. August 2015 zugestellt. Dieser Antrag sowie der Schlussbericht von Herrn Bruno Lindegger wurden für die definitive Ausfertigung des vorliegenden Textes berücksichtigt, haben aber inhaltlich zu keinen neuen Erkenntnissen geführt.

IV. WEG DER INFORMATIONEN AN DIE PRESSE

1. Liegegebliebene Dokumente in der Sitzung der Regierung vom 15. April 2014 ("Zufallsfund")?

- 16 Als gesichert darf angesehen werden, dass Frau Katharina Baumann am 25. April 2014 im Besitz des e-mails Würth sowie mindestens eines Auszuges (S. 1 u. 19-20) des Entwurfs des Bildungsdepartements gewesen ist. Dies ergibt sich aus der Übereinstimmung zwischen Zeitungsartikel und e-mail und deckt sich mit der Aussage von Regierungsrat Benedikt Würth, dem die Journalistin die entsprechenden Fragen nur in Kenntnis des Mails hatte stellen können.
- 17 Wahrscheinlich erscheint auch, dass Frau Katharina Baumann die Unterlagen von Herrn Kilian Looser erhalten hat. Dafür spricht die Aussage von Herrn Kilian Looser sowie die Art und Weise der Rückgabe der Dokumente, wie dies im Zwischenbericht Lindegger einlässlich dargelegt wird. Die Art und Weise der Rückgabe lässt es ebenfalls als plausibel erscheinen, dass es sich bei den von Herrn Kilian Looser Frau Katharina Baumann übergebenen Dokumenten um solche handelt, welche in der Kantonsverwaltung ausgedruckt worden sind. Die Untersuchungen im Bericht Lindegger erörtern überzeugend, dass das verwendete Papier solches der Kantonsverwaltung ist (vgl. oben Ziff. 4).
- 18 Fraglos handelt es sich bei den für den Zeitungsartikel verwendeten Dokumenten dem Inhalt nach um solche, welche in der Sitzung der Regierung vom 15. April 2014 den Teilnehmern zur Verfügung standen. Diese Sitzung fand in der Gemeinde Nesslau statt, dessen Präsident Herr Kilian Looser ist.
- 19 Folgt man diesen Prämissen, deckt sich dies zunächst mit der Aussage von Herrn Kilian Looser, wonach dieser die vertraulichen Unterlagen am Ende der Regierungssitzung vom 15. April 2014 gefunden und am 25. April 2014 Frau Katharina Baumann weitergegeben habe. Die Aussagen der Beteiligten sowie der Augenschein lassen die Möglichkeit zu, dass im Sitzungszimmer Unterlagen liegen geblieben sind. Der Aufbruch nach der Sitzung folgte unter Zeitdruck; die Verhältnisse waren etwas beengt. Auf der Kommode, auf welcher Herr Kilian Looser die Unterlagen nach eigenem Bekunden gefunden hatte, hätten Papiere liegen können, die auf den ersten Blick nicht als Sitzungsdokumente hätten wahrgenommen werden können. Dies ergeben die übereinstimmenden Aussagen aller Beteiligten sowie der Augenschein.
- 20 Dies spricht dafür, dass die Dokumente durch eine Unachtsamkeit zunächst in die Hände von Herrn Kilian Looser und dann von Frau Katharina Baumann ge-

langt sind. Auslöser der Weitergabe der vertraulichen Informationen wäre somit ein "Zufallsfund" gewesen. Dieser Ablauf wird im Zwischenbericht Lindegger als der wahrscheinlichste angesehen.

21 Gegen diesen Ablauf bestehen indessen gewichtige Einwände:

- Herr Kilian Looser gibt als Motiv seiner Weitergabe an Frau Katharina Baumann an, er habe ein Sterben der Kantonsschule Wattwil auf Raten verhindern wollen; es sei der Anfang vom Ende, wenn Schülerinnen und Schüler aus dem Linthgebiet in die Nachbarkantone geschickt würden. Das e-mail Würth selbst und der darin enthaltene Verweis auf die Studie Wüest & Partner AG waren aber potentiell geeignet, den Standort Wattwil insgesamt in Frage zu stellen. Aus einer politischen Sicht erscheint es mindestens zweifelhaft, dass die Weitergabe der vertraulichen Unterlagen durch Herrn Kilian Looser im Interesse des Standortes Wattwil sein konnte. Diese Einschätzung wird von allen befragten Personen geteilt. Möglich ist natürlich eine politische Fehlbeurteilung von Herrn Kilian Looser.
- Gegen einen "Zufallsfund" spricht weiter die Tatsache, dass es sich bei den zwei Dokumenten ausgerechnet um diejenigen gehandelt hat, die man ohne Weiteres als die brisantesten bezeichnen konnte, wie dies von mehreren befragten Personen bestätigt wurde. Dies mag ein unglücklicher Zufall sein. Denkbar ist auch, dass Herr Kilian Looser weitere Dokumente gefunden hatte, die er später vernichtet hat; in der Tat ergeben sich im Vergleich seiner Aussagen im Straf- und Administrativverfahren diesbezüglich gewisse Unschärfen. In jedem Fall ist auffällig, dass es gerade diese heiklen Dokumente waren, die in der Sitzung liegen geblieben sein sollen.
- Entscheidend erscheint, dass das e-mail Würth, welches von Herrn Kilian Looser Frau Katharina Baumann übergeben worden sein soll, in einem *sehr speziellen Format* ausgedruckt worden ist. Alle befragten Teilnehmer der Sitzung bestätigen, dass sie ein solches Format weder an der Sitzung noch sonst im täglichen Verkehr des Kantons gesehen haben. Auch Herr Robert Schneider von den Informatikdiensten des Kantons ist der Auffassung, dass für dieses Format die oder der Ausdruckende mehrere Schritte vornehmen musste, nämlich insbesondere die *manuelle Entfernung des Empfängers*. Dieser Vorgang konnte auch nicht durch einen einfachen fotomechanischen Vorgang ("Abschneiden" beim Kopieren) bewerkstelligt werden. Bezeichnend erscheint auch, dass der Kanton heute zwar wieder im Besitz des Entwurfs des Bildungsdepartementes ist, nicht aber des e-mails Würth. Dieses hat Herr Kilian Looser nach eigenen Angaben vernichtet.

Eine Manipulation des e-mails Würth spricht dafür, dass es sich nicht um liegen gebliebene Dokumente handelt. Die Manipulation deutet darauf hin, dass die oder der Ausdruckende das e-mail in elektronischer Form besessen hatte. Denkbar, aber wenig wahrscheinlich, ist das manuelle Abschreiben oder Einlesen des ganzen Textes.

Damit bestehen erhebliche Zweifel, dass die fraglichen Dokumente wirklich als "Zufallsfund" über Herrn Kilian Looser an die Presse gelangt sind.

2. Elektronische Übermittlung des Dokuments an Herrn Kilian Looser und andere Verbreitungsmöglichkeiten

22 Die Zweifel an einem "Zufallsfund" werfen die Frage auf, ob allenfalls jemand aus der Regierung oder der Staatssekretär die Dokumente in elektronischer Form Herrn Kilian Looser oder Frau Katharina Baumann zugespielt hat. Auch ein solcher Weg erscheint aber aus folgenden Gründen nur bedingt nachvollziehbar:

- Die Sitzung vom 15. April 2014 war fraglos von Differenzen in der Regierung geprägt gewesen. Diese gehen meiner Meinung nach aber nicht über das hinaus, was in einem heiklen politischen Sachgeschäft zu erwarten ist. Der gefällte Entscheid wurde letztlich von allen Beteiligten akzeptiert. Eine Indiskretion hatte für alle beteiligten Mitglieder der Regierung und für das Gremium insgesamt erhebliche negative Konsequenzen. Dies war zweifellos jedem Mitglied der Regierung bewusst. Eine vorsätzliche Weitergabe der Informationen aus dem Kreise der Regierung halte ich deshalb für unwahrscheinlich. Bei einer Weitergabe an Herrn Kilian Looser wäre überdies schwer zu kalkulieren gewesen, wie Herr Kilian Looser die Informationen verwenden würde.
- Aus den erhobenen Verkehrsdaten der Verwaltung (Betreff: "Kanti" oder "Kanti Wattwil"; Empfänger Herr Kilian Looser oder Frau Katharina Baumann) konnten betreffend Regierung und Staatssekretär kein verdächtiger e-mail-Verkehr festgestellt werden.

23 Zu prüfen bleiben andere Möglichkeiten der Weitergabe der Dokumente. Die Informationen hätten über die *Stäbe der Regierungsmitglieder* verbreitet werden können, welche automatisch mit einer Kopie des e-mails Würth bedient wurden. Die geprüften Verkehrsdaten liefern allerdings auch hier keine Hinweise darauf, dass über diese Kanäle die Informationen weiterverbreitet wurden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Untersuchung der Verkehrsdaten im Lichte des Datenschutzes mit Zurückhaltung vorgenommen wurde, um dem verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips Rechnung zu tragen. Selbst durch weitergehende Untersuchungen hätte aber nicht ausgeschlossen werden können, dass

Regierungsmitglieder und ihre Stäbe die Informationen elektronisch (USB-Stick) oder in Papierform unbemerkt hätten weitergeben können.

- 24 Ungewöhnlich erscheint der Ausdruck des e-mails Würth durch einen Regierungsrat bei einer privaten Garage. Dadurch hätten Drittpersonen (unbeabsichtigt) in den Besitz der Informationen gelangen können. Das Vorgehen wurde aber plausibel dargelegt; die Aussagen stimmen mit den Verkehrsdaten der Verwaltung überein.
- 25 Es finden sich somit auch keine Hinweise, dass das e-mail Würth über Mitglieder der Regierung, ihre Stäbe oder über Dritte die Verwaltung verlassen hat. Selbst wenn man diesen Weg in Betracht zieht, bleibt bei einer solchen Weitergabe die ungelöste Frage des Motivs und des konkreten Vorgehens: Bei einer Weitergabe an Herrn Kilian Looser musste unsicher sein, ob und wie ein Befürworter des Standortes Wattwil wie Herr Kilian Looser die gegenüber diesem Standort eher kritischen Äusserungen verwenden würde. Zugespitzt: weshalb ausgerechnet über Herrn Kilian Looser?

Bei einer direkten Weitergabe an Frau Katharina Baumann ist unklar, welche Rolle Herr Kilian Looser spielte. Herr Kilian Looser wäre in diesem Fall gar nicht im Besitz der Dokumente gewesen. Falls dies zutreffen sollte, wäre aber das Strafverfahren gegen Herrn Kilian Looser unerklärlich. Wiederum zugespitzt: weshalb sollte sich Herr Kilian Looser einer Amtsgeheimnisverletzung bezichtigen, wenn er selbst die Informationen nicht (weitergegeben) hatte?

- 26 Gegen andere Verbreitungsmöglichkeiten bestehen somit erhebliche Einwände. Im Ergebnis gibt es damit *keine befriedigende Erklärung*, auf welchem genauen Weg die Unterlagen an die Presse gelangt sind. Auch die Disziplinarkommission bezeichnet für diesen Sachverhaltskomplex "Vieles ungeklärt und widersprüchlich" (Antrag vom 11. August 2015, S. 14). Im Schlussbericht Lindegger vom 21. Januar 2015 werden nun ebenfalls erhebliche Zweifel an der Variante "Zufallsfund" und an den Aussagen von Herrn Looser geäussert.

Eine Klärung ist auch nicht mehr zu erwarten. Die Geschehnisse lagen zu Beginn der Untersuchung schon rund fünf Monate zurück. Der dem Sachverhalt am nächsten stehende Kilian Looser hat seine Darstellung der Ereignisse gegenüber der Einvernahme durch den Staatsanwalt erheblich korrigiert; würde er sie ein weiteres Mal ändern resp. eine dritte Version vorbringen, müsste seine Aussage als wenig glaubwürdig eingestuft werden. Vor der Disziplinarkommission hat er in den entscheidenden Punkten offenbar geschwiegen (vgl. Antrag vom 11. Au-

gust 2015, S. 20 f.). Dementsprechend ist zu bezweifeln, dass der Weg der Informationen an die Presse jemals geklärt werden kann.

V. BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN

- 27 Das Vertrauen der Mitglieder einer Kollegialbehörde untereinander ist für das Funktionieren des Gremiums von entscheidender Bedeutung. Ein Mitglied der Regierung muss sich darauf verlassen können, dass es am Vorabend einer wichtigen Sitzung seiner Kollegin und seinen Kollegen per Mail seine ungeschminkten Ansichten mitteilen kann, ohne dass ein Risiko besteht, dass diese Äusserungen den Weg in die Presse finden. Das Kollegium muss seinerseits darauf vertrauen können, dass Mehrheitsentscheide von den unterlegenen Mitgliedern akzeptiert werden und diese nicht versuchen, mittels Indiskretionen über die Presse den gefällten Entscheid umzustossen.
- 28 Der Bericht in der Zeitung Ostschweiz vom 27. April 2014 hat das Vertrauen innerhalb der Regierung und gegen aussen ohne Zweifel beschädigt. Eine mögliche Amtsgeheimnisverletzung vor oder nach einem heiklen Entscheid der Regierung ist keine Bagatelle. Die Regierung hat zu Recht Anstrengungen unternommen, den Sachverhalt aufzuklären. Dazu gehört auch ihre Bereitschaft, selbst Teil einer Administrativuntersuchung zu sein. Von den befragten Personen war ein echtes Bedürfnis nach Aufklärung spürbar.
- 29 Sowohl der mögliche Weg der Information wie auch eine politische Beurteilung sprechen dagegen, dass vorliegend die Informationen über ein Mitglied der Regierung oder den Staatssekretär an die Presse gelangten. Unbefriedigend bleibt, dass der Sachverhalt nicht restlos geklärt ist und voraussichtlich auch nie restlos geklärt sein wird. Parlament und Regierung sollten aber von weiteren Abklärungen absehen und die Angelegenheit abschliessen.
- 30 Mit Blick auf die erheblichen Unsicherheiten im Sachverhalt sind konkrete Empfehlungen zur Vermeidung künftiger Vorfälle schwierig. Ein stärker formalisierter Umgang mit vertraulichen Unterlagen kann allenfalls einen gewissen Schutz bieten, verringert aber die Flexibilität des Entscheidprozesses. Die Einführung von Kontrollen verspricht wenig Aussicht auf Erfolg und dürfte einem vertrauensvollen Umgang eher abträglich sein. Überdies gibt es immer die Möglichkeit zur Indiskretion. Die Arbeit in Regierung und Verwaltung steht und fällt letztlich mit der Integrität aller Beteiligten.

Basel, den 19. Dezember 2014/13. August 2015



Felix Uhlmann