



**Fall-Nr.:** III/3-2019/1  
**Stelle:** Verwaltungsrekurskommission  
**Rubrik:** Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe  
**Publikationsdatum:** 31.01.2020  
**Entscheiddatum:** 09.05.2019

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 09.05.2019**

**Art. 2 Abs. 1 Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2, OeffG). Verwaltungsinterne Rekursentscheide eines kantonalen Departements fallen nicht unter die Ausschlussbestimmung von Art. 2 Abs. 1 OeffG. Im konkreten Fall erfüllte das Auskunftsgesuch die Merkmale einer "fishing expedition" nicht (Urteil der Verwaltungsrekurskommission, Abteilung III/3, vom 9. Mai 2019, III/3-2019/1).**

Gegen diesen Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Das Verwaltungsgericht hat die Beschwerde mit Entscheid vom 14. November 2019 abgewiesen ([B 2019/116](#)).

Präsident Thomas Vögeli, Richter Markus Frei und Richterin Eliane Kaiser,  
Gerichtsschreiber Philipp Lenz

X, Rekurrentin,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,  
Vorinstanz,

betreffend

Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz



### Sachverhalt:

A.- Am 8. August 2018 ersuchte X das Baudepartement des Kantons St. Gallen, es seien ihr gestützt auf das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (sGS 140.2, abgekürzt: OeffG) Kopien sämtlicher durch das Baudepartement ergangenen bzw. in dessen Entscheidsammlung vorhandenen Rekursentscheide sowie schriftlich erstatteten Rechtsauskünfte zuzustellen, welche den Interessenkonflikt zwischen dem nachbarrechtlichen Beseitigungsanspruch von Bäumen und Sträuchern gemäss Art. 98<sup>bis</sup> ff. des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1, abgekürzt: EG-ZGB) sowie dem öffentlich-rechtlichen Fällverbot mit Bewilligungsvorbehalt in Gebieten mit geschütztem Baumbestand (wie insbesondere in Art. 39 der Bauordnung der Stadt St. Gallen) zum Gegenstand haben. Das Baudepartement stellte am 22. August 2018 die Prüfung des Gesuchs in Aussicht, verbunden mit dem Hinweis, aufgrund der grossen Arbeitsbelastung erfolge eine Rückmeldung zu einem späteren Zeitpunkt. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2018 teilte das Baudepartement X mit, ihrem Gesuch könne nicht entsprochen werden, und verwies gestützt auf Art. 16 Abs. 3 und Art. 17 OeffG auf das Recht, innert vierzehn Tagen den Erlass einer Verfügung zu verlangen, was sie am 23. Oktober 2018 tat. Mit Verfügung vom 14. Dezember 2018 wies das Baudepartement das Begehren ab und auferlegte der Gesuchstellerin eine Gebühr von Fr. 1'000.–. Zur Begründung wurde angeführt, von der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes seien Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege einschliesslich Schlichtungs-, Schieds- und Rechtshilfeverfahren von vornherein ausgenommen (Art. 2 Abs. 1 OeffG). Der Ausschluss umfasse sowohl hängige als auch abgeschlossene Verfahren. Unter die Verfahren der Verwaltungsrechtspflege fielen nicht nur die Verfahren vor Verwaltungsjustizbehörden, sondern ebenso die Verfahren der verwaltungsinternen Rechtspflege. Eine Zustellung der verlangten Unterlagen sei daher gestützt auf Art. 2 Abs. 1 OeffG abzulehnen. Der Antrag sei zudem allgemein gefasst und umschreibe lediglich das Thema des Inhalts der verlangten Dokumente, ohne diese konkret zu bezeichnen. Er beziehe sich vielmehr auf eine unbestimmte Menge Unterlagen und komme somit einer verpönten "fishing expedition" gleich, zumal offen sei, ob dem



## St.Galler Gerichte

Thema entsprechende Dokumente überhaupt vorhanden seien. Dem Gesuch könne folglich auch aus diesem Grund nicht stattgegeben werden.

B.- Mit Eingabe von 14. Januar 2019 und Ergänzung vom 25. Januar 2019 erhob X Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, die Verfügung des Baudepartements vom 14. Dezember 2018 sei aufzuheben und es sei ihr Zugang zu gewähren zu den in der Entscheidsammlung des Baudepartements vorhandenen Rekursentscheiden sowie schriftlich erstatteten Rechtsauskünften, welche den Interessenkonflikt zwischen dem nachbarrechtlichen Beseitigungsanspruch von Bäumen und Sträuchern gemäss Art. 98<sup>bis</sup> ff. EG-ZGB mit dem öffentlich-rechtlichen Fällverbot mit Genehmigungsvorbehalt in Gebieten mit geschütztem Baumbestand (wie insbesondere in Art. 39 der Bauordnung der Stadt St. Gallen) zum Gegenstand haben bzw. ihr seien Kopien davon zuzustellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Das Baudepartement beantragte in seiner Vernehmlassung vom 13. Februar 2019, der Rekurs sei abzuweisen.

Die Rekurrentin erhielt Gelegenheit, zur vorinstanzlichen Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Dies tat sie mit Eingabe vom 28. Februar 2019. Am 25. März 2019 reichte sie einen Beitrag aus den juristischen Mitteilungen des Baudepartements ein, worin dieses bekanntgab, seine Rechtsprechung, die bisher lediglich vereinzelt publiziert gewesen sei, werde künftig auf der neuen Publikationsplattform, an welcher der Kanton derzeit arbeite, abrufbar sein. Das Baudepartement äusserte sich dazu am 9. April 2019.

Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge vorgebrachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

### **Erwägungen:**

1.- Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Erstinstanzliche Verfügungen der Departemente über Auskunftserteilung sowie Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014 können mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden (Art. 41<sup>quater</sup> lit. a Ziff. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP).



Die sachliche Zuständigkeit ist daher gegeben. Die Rekurrentin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Rekursklärung vom 14. Januar 2019 sowie deren Ergänzung vom 25. Januar 2019 wurden rechtzeitig eingereicht und entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 sowie 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf den Rekurs ist daher einzutreten.

2.- Nach Art. 2 Abs. 1 OeffG wird dieser Erlass in Verfahren der Zivil-, der Straf- und der Verwaltungsrechtspflege einschliesslich Schlichtungs-, Schieds- und Rechtshilfeverfahren nicht angewendet.

a) Das Baudepartement erwog, von der Anwendung des OeffG seien Verfahren der Zivil-, der Straf- und der Verwaltungsrechtspflege von vornherein ausgenommen. Der Ausschluss umfasse sowohl hängige als auch abgeschlossene Verfahren. Unter die Verfahren der Verwaltungsrechtspflege fielen nicht nur die Verfahren vor Verwaltungsjustizbehörden, sondern ebenso die Verfahren der verwaltungsinternen Rechtspflege. Als solche würden die Verfahren bezeichnet, in denen eine Verwaltungsbehörde über die Erledigung einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit entscheide. Vorliegend werde die Zustellung von Kopien sämtlicher Rekursentscheide und schriftlich erstatteter Rechtsauskünfte und damit die Zustellung von Unterlagen beantragt, die im Rahmen verwaltungsinterner Verfahren vor dem Baudepartement erstellt worden seien. Eine Zustellung dieser Unterlagen sei daher bereits gestützt auf den Ausschluss in Art. 2 Abs. 1 OeffG abzulehnen.

Die Rekurrentin wendet dagegen ein, Zweck von Art. 2 Abs. 1 OeffG sei es, einen generellen Vorbehalt zugunsten von Spezialgesetzen vorzusehen, in denen die Informationsverarbeitung oder der Zugang zu Informationen eigens geregelt sei. Das für das Rekursverfahren vor dem Departement anwendbare VRP enthalte in Art. 39<sup>quater</sup> zwar eine Regelung für die Veröffentlichung bzw. Bekanntgabe von Entscheiden; diese sei aufgrund ihrer systematischen Einordnung allerdings explizit auf die Gerichtsbehörden beschränkt. Das Baudepartement werde in seiner Funktion als Rekursinstanz in den Art. 16 ff. des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, abgekürzt: GerG), in denen die gerichtlichen Organe der Verwaltungsrechtspflege geregelt würden, nicht genannt; es gelte also nicht als Gericht. Folge davon sei, dass sich die Departemente bei der Frage nach der Veröffentlichung bzw. Bekanntgabe ihrer Rekursentscheide



nicht auf Art. 39<sup>quater</sup> VRP berufen könnten; auch sonst gebe es im VRP keine spezialgesetzliche Regelung betreffend Veröffentlichung und Bekanntgabe von Rekursentscheiden der Departemente. Mangels spezialgesetzlicher Regelung gelte somit der in Art. 2 Abs. 1 OeffG genannte Vorbehalt für das Baudepartement in seiner Funktion als Rekursinstanz von vornherein nicht. Das OeffG lehne sich eng an das bereits am 1. Juli 2006 in Kraft getretene Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (SR 152.3, abgekürzt: BGÖ) an. Beide Gesetze verfolgten exakt die gleiche Zwecksetzung, was die praktisch wortwörtliche Übernahme der Formulierung von Art. 1 BGÖ in Art. 1 Abs. 1 OeffG beweise. Zu Recht habe daher das Departement des Innern in einem Rekursentscheid vom 21. April 2016 erwogen, dass es aufgrund der wesentlichen Ähnlichkeit der beiden Gesetze und der ihnen zugrunde liegenden gleichen Zwecksetzung sinnvoll und gerechtfertigt sei, sich bei vergleichbaren Fragestellungen an das bereits ausführlich dokumentierte Bundesrecht zumindest anzulehnen. Nach der bundesrätlichen Botschaft zu Art. 3 Abs. 1 BGÖ würden sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren erfasst. Die entsprechenden Verfahrensgesetze seien anwendbar und blieben vorbehalten. Beim Fehlen einer Spezialregelung sei die nicht veröffentlichte Rechtsprechung, welche sich im Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe im Besitz einer Behörde befinde, unter den ordentlichen Voraussetzungen zugänglich, d. h. ohne Geltendmachung eines Interesses und unter Vorbehalt eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses an der Geheimhaltung. Das Baudepartement sei als Rekursinstanz in einem inhaltlich sehr vielfältigen Zuständigkeitsbereich tätig. Dennoch sei es notorisch, dass von allen in diesen Bereichen ergangenen Entscheiden nur ein kleiner Bruchteil in den „juristischen Mitteilungen“ publiziert werde; der grössere Teil davon werde nicht bekannt gemacht. Aufgrund der identischen Zweckrichtung des BGÖ sowie des OeffG und mangels spezialgesetzlicher Regelung auf Stufe Kanton müsse bezüglich der nicht veröffentlichten Rechtsprechung das in der bundesrätlichen Botschaft Angeführte sachgemäss gelten, wonach nicht veröffentlichte Rekursentscheide gestützt auf Art. 5 lit. b OeffG ohne Nachweis eines besonderen Interesses herauszugeben sind. Dies sei darum zwingend, weil der gegenüber Gerichten gestützt auf Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt: BV) geltende, generelle und umfassende Herausgabeanspruch von Urteilen bei Entscheiden von administrativen Behörden nicht gelte; die Gewährleistung des Zugangs nach dem OeffG biete hier das notwendige



Korrektiv, seien doch die Interessen an einem korrekten, gesetzmässigen Verfahren, der Transparenz der Rechtspflege sowie der möglichen Kontrolle von Rechtsprechung und -findung in den Verfahren der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege exakt die gleichen wie in den Verfahren vor den Gerichten. Indem sich das Baudepartement dem Anwendungsbereich des OeffG selbst entzogen und den Zugang zu den verlangten Rekursentscheiden und Rechtsauskünften verweigert habe, verletze es Art. 2 Abs. 1 und Art. 5 lit. b OeffG sowie Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt: KV).

b) Soweit ersichtlich gibt es zur Frage der Anwendung des OeffG (wie auch des BGÖ) auf Entscheide der verwaltungsinternen streitigen Rechtspflege keine Präjudizien. Auch im Schrifttum wird diese Frage nicht explizit behandelt. In den Kommentierungen zum BGÖ wird festgehalten, dass dieses im Falle eines hängigen streitigen Verwaltungsverfahrens nicht angerufen werden könne (Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008, Art. 3 Rz. 35 f.). Kontrovers wird allerdings beurteilt, ob das BGÖ auf abgeschlossene Verfahren der Verwaltungsrechtspflege anwendbar ist. Schweizer/Widmer bejahen dies und halten fest, sobald ein Verfahren abgeschlossen werde, würden die spezialgesetzlichen Normen gerade nicht mehr gelten. Somit sei es die logische Konsequenz, dass für die Regelung der Auskunfts-, Akteneinsichts- und Aktenzugangsrechte ausserhalb eines hängigen Verfahrens das BGÖ bei gegebenen sonstigen Voraussetzungen zur Anwendung gelange (Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, a.a.O., Art. 3 Rz. 12). Doch wird auch die Auffassung vertreten, der Gesetzeswortlaut gebe keinen Anhaltspunkt für eine Beschränkung der Anwendung des BGÖ auf hängige Verfahren, und angesichts der unzweideutigen Aussage in der Botschaft sei eine Anwendung des BGÖ auf Dokumente aus abgeschlossenen Rechtspflegeverfahren *de lege lata* nicht zu rechtfertigen (Christa Stamm-Pfister, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGÖ, 3. Aufl. 2014, N 5 zu Art. 3 BGÖ). Explizit Bezug genommen auf Unterschiede zwischen der streitigen verwaltungsinternen Rechtspflege und der verwaltungsexternen, also der gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege und damit der Verwaltungsjustiz im engeren Sinn wird in diesen Kommentierungen nicht. Auffallend ist ausserdem, dass die Ausnahmen in Art. 3 Abs. 1 BGÖ unter dem Titel "Justizverfahren" kommentiert werden, aber gleichwohl die verwaltungsinterne Rechtspflege behandelt wird (Stamm-Pfister, a.a.O., Überschrift vor N 4 sowie N 21 f.



zu Art. 3 BGÖ). Ein Departement gehört aber auch dann nicht zur Justiz, wenn es als Rekursinstanz tätig ist. Da das Gesetz ausschliesslich den Begriff der Verwaltungsrechtspflege verwendet und dieser im weiten Sinn verstanden werden kann, erscheint der Standpunkt der Vorinstanz an sich nachvollziehbar.

Festzuhalten bleibt indessen, dass es im vorliegenden Fall nicht um die Akteneinsicht in konkrete hängige oder abgeschlossene Verfahren bzw. in bestimmte Entscheide geht. Der Anspruch auf Akteneinsicht in solche Verfahren hängt nach den Verfahrensgesetzen in der Regel davon ab, ob jemand als Partei am Verfahren beteiligt ist oder ob er ein schutzwürdiges Interesse an der Akteneinsicht hat. Vorliegend geht es um den Zugang zu Rechtsmittelentscheiden der verwaltungsinternen Rechtspflege im Sinne der Kenntnisnahme der Praxis einer Rekursinstanz zu bestimmten Rechtsfragen. In der Botschaft der Regierung zum Entwurf des Informationsgesetzes wurde auf die verwaltungsinterne Rechtspflege nicht speziell hingewiesen. Grundlegende Entscheide der verwaltungsinternen Rechtspflege werden im Kanton St. Gallen seit Jahrzehnten in der Entscheidungssammlung GVP publiziert, solche der Vorinstanz auch in den "Juristischen Mitteilungen, JuMi, des Baudepartements". In der bis 2016 publizierten GVP und im Register der JuMi seit 2008 sind allerdings zum Suchbegriff OeffG keine Entscheide abrufbar (Seiten besucht am 28. März 2019). Die Publikationspraxis der Departemente ist nicht transparent, insbesondere ist nicht bekannt, welche Entscheide in der GVP oder in den JuMi nicht publiziert wurden. Eine systematische Publikation der Praxis ist aber gemäss der von der Rekurrentin eingereichten Publikation der JuMi offenbar in nächster Zukunft vorgesehen.

Die Publikation von Gerichtsurteilen stützt sich auf Art. 30 Abs. 3 BV (vgl. dazu grundlegend BGer 1C\_123/2016 vom 21. Juni 2016 E. 3.5.2 f.). Im Rahmen der öffentlichen Verkündung von Urteilen und der Publikation von Urteilen im Internet und in anderen Foren kann von der Praxis der Gerichte Kenntnis genommen werden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten der Verwaltung ist nach Massgabe des OeffG und des BGÖ möglich. Würde dem Standpunkt der Vorinstanz gefolgt, könnte sich diese dem Öffentlichkeitsprinzip gleich in zweifacher Hinsicht entziehen. Wird ihre Tätigkeit materiell als Rechtspflege betrachtet, könnte sie sich damit unter Berufung auf Art. 2 Abs. 1 OeffG und damit auf die Sonderregel für Gerichte dem Transparenzgebot entziehen. Da die Sonderregeln für Gerichte aber auf die Vorinstanz als



Verwaltungsbehörde nicht anwendbar sind, wäre damit im Ergebnis die Geltung jeglicher Öffentlichkeitsvorschriften für die verwaltungsinterne Rechtspflege ausgeschlossen. Dies stünde im Widerspruch zu Art. 60 Abs. 1 KV, wonach die Behörden von sich aus oder auf Antrag über ihre Tätigkeit informieren, soweit keine öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen entgegenstehen. Weshalb Entscheidungen der verwaltungsinternen streitigen Verwaltungsrechtspflege nicht generell öffentlich zugänglich gemacht werden, ist im Lichte der zitierten Bestimmung nicht nachvollziehbar. Wird gemäss den Grundsätzen der Gerichte publiziert, sind überwiegende private Interessen ohnehin genügend geschützt. Der Ausschluss in Art. 2 Abs. 1 OeffG für die Verfahren der Rechtspflege hat in erster Linie anhängige Verfahren zum Gegenstand. Für diese gelten besondere Vorschriften, die aber hier nicht interessieren. Mit einem Teil der Kommentatoren (Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, a.a.O., Art. 3 BGÖ, N 12) ist daher davon auszugehen, dass rechtskräftige Entscheide der verwaltungsinternen streitigen Verwaltungsrechtspflege nicht unter den Ausnahmetatbestand von Art. 2 Abs. 1 OeffG fallen und somit öffentlich zugänglich sein müssen. Dies folgt im Wesentlichen auch aus systematischen Überlegungen, denn wenn die Entscheidung von Rekursen materiell als Rechtsprechung qualifiziert wird, dann müssen sachgemäss die Öffentlichkeitsgrundsätze der Gerichte gelten. Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass die interne Verwaltungsrechtspflege generell nicht unter das OeffG fällt und nicht der Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung dient. Das Gericht kann sich dieser Auffassung nicht anschliessen. Ebenso wie die gerichtliche Verwaltungsrechtspflege muss die verwaltungsinterne streitige Verwaltungsrechtspflege den Anforderungen der Transparenz gemäss dem OeffG entsprechen. Namentlich in Bereichen, in denen keine zweistufige gerichtliche Verwaltungsrechtspflege existiert, kommt der verwaltungsinternen Entscheidpraxis eine wesentliche Bedeutung zu. Dies ist insbesondere auch deshalb der Fall, weil im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege eine Ermessensprüfung möglich ist (Art. 46 Abs. 1 VRP), während im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht lediglich eine Rechtskontrolle stattfindet (Art. 61 Abs. 1 VRP). Im Übrigen mutet es widersprüchlich an, wenn sich die Vorinstanz auf ihre Stellung als Organ der Rechtspflege beruft, um Transparenz zu vermeiden, obwohl die Gerichte als klassische Organe der Rechtspflege hohe Anforderungen an die Transparenz erfüllen müssen. Stichhaltige Gründe, weshalb die Vorinstanz ihre



Entscheidpraxis nicht offenlegt, sind weder aus der angefochtenen Verfügung noch aus der Rekursvernehmlassung ersichtlich. Wie erwähnt, geht es nicht um die Einsichtnahme in konkrete Fälle bzw. konkrete Entscheide, sondern um eine Übersicht bzw. eine Publikation der materiellen Entscheidpraxis. Ob einem solchen Auskunftsbegehren nur entsprochen werden kann, wenn sämtliche Entscheide oder Rechtsauskünfte zugänglich gemacht werden, kann das Gericht nicht beurteilen, da die Vorinstanz die konkrete Anzahl entsprechender Dokumente und sogar deren Existenz überhaupt offen lässt.

c) Selbst wenn die Rekursentscheide der internen streitigen Verwaltungsrechtspflege nicht öffentlich zugänglich wären, ist im vorliegenden Fall gesondert zu prüfen, wie es sich in Bezug auf die von der Rekurrentin ebenfalls verlangten schriftlichen Rechtsauskünfte verhält. Stellungnahmen und Gutachten gelten als Dokumente im Sinn von Art. 5 lit. b OeffG (vgl. Kurt Nuspliger, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., N 12 zu Art. 5 BGÖ). Die Vorinstanz hält zwar in ihrer Verfügung fest, auch schriftliche Rechtsauskünfte würden im Rahmen verwaltungsinterner Verfahren erstellt. Dies mag vereinzelt zutreffen, doch zwingend ist das nicht. Das VRP sieht jedenfalls für die Entscheidungsfindung einer Rekursinstanz nicht vor, dass diese in einem Verfahren förmliche Rechtsauskünfte einholt. Der Ausschluss gemäss Art. 2 Abs. 1 OeffG kommt daher bei solchen Dokumenten von vornherein nicht zum Tragen.

Die Vorinstanz hält fest, der Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten könne u.a. entgegenstehen, dass mit diesem ein unverhältnismässiger Aufwand verbunden wäre (Art. 6 Abs. 2 lit. e OeffG). Der vorliegend zu beurteilende Antrag sei allgemein gefasst und umschreibe lediglich das Thema des Inhalts der verlangten Dokumente, ohne diese konkret zu bezeichnen. Er beziehe sich vielmehr auf eine unbestimmte Menge Unterlagen und komme damit einer verpönten „fishing expedition“ gleich, zumal offen sei, ob dem Thema entsprechende Dokumente überhaupt vorhanden seien.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist nur dann tatsächlich gewährleistet, wenn die Privaten wissen, dass überhaupt derartige Dokumente existieren, wo sich diese befinden und welchen Inhalt sie ungefähr aufweisen (vgl. Mahon/Gonin, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 6 BGÖ, N 16). Die Vorinstanz macht keine Angaben, ob die von der Rekurrentin verlangten Dokumente überhaupt existieren. Weshalb sie



sich dazu nicht äussert, begründet sie nicht. Die Ausführungen, wonach offen sei, ob dem Thema entsprechende Dokumente überhaupt vorhanden seien, schaffen gezielt eine unklare Situation. Dies widerspricht ebenfalls Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes. Auch lässt sich nicht behaupten, der Antrag sei allgemein gefasst und umschreibe lediglich das Thema des Inhalts der verlangten Dokumente, ohne diese konkret zu bezeichnen. Die Rekurrentin verlangte Rekursentscheide sowie schriftlich erstattete Rechtsauskünfte, welche den Interessenkonflikt zwischen dem nachbarrechtlichen Beseitigungsanspruch von Bäumen und Sträuchern sowie dem öffentlich-rechtlichen Fällverbot zum Gegenstand haben. Die Rekurrentin umschrieb also eine konkrete Fragestellung aus einem eng gefassten Rechtsgebiet, sozusagen eine Schnittstelle zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht im Bereich von benachbarten Bäumen und Sträuchern. Das Gesuch ist damit hinreichend präzise gefasst und es bezeichnet eine konkrete Fragestellung.

Die Rekurrentin äussert sich ausführlich zur Geschäftsverwaltung der Rechtsabteilung des Baudepartements. Darüber hat sie [...] zweifelsohne genaue Kenntnis. Die entsprechenden Ausführungen werden denn auch in der vorinstanzlichen Rekursvernehmlassung nicht bestritten oder infrage gestellt. Ob Rekursentscheide oder Rechtsauskünfte zu der spezifisch umschriebenen Rechtsfrage gefällt bzw. erteilt wurden, muss mit einer IT-basierten Geschäftsverwaltung ohne übermässigen Aufwand festgestellt werden können. Ob einem solchen Auskunftsbegehren nur entsprochen werden kann, indem sämtliche Entscheide oder sämtliche Rechtsauskünfte zugänglich gemacht werden, kann das Gericht auch nicht beurteilen, da die Vorinstanz wie erwähnt keine Angaben macht, ob überhaupt entsprechende Dokumente existieren. Falls eine Vielzahl solcher Dokumente existiert, kann der Zugang auf solche beschränkt werden, die die geltende Entscheidpraxis wiedergeben. Schliesslich können solche Unterlagen ohne Vereitelung des Zugangsanspruchs anonymisiert werden, wodurch die Beeinträchtigung von Interessen von Drittpersonen ausgeschlossen ist.

d) Nicht zuletzt ist auch Art. 4 OeffG zu beachten. Danach informiert das öffentliche Organ von sich aus über seine Tätigkeit, soweit diese von allgemeinem Interesse ist (Abs. 1). Es stellt sicher, dass alle Personen Zugang zur Information haben (Abs. 2). Der Gesetzgeber wiederholte damit den verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass das



öffentliche Organ von sich aus über seine Tätigkeit informiert. In der Botschaft wurde dazu ausgeführt, damit sei grundsätzlich jedes staatliche Handeln, namentlich das Erfüllen von Staatsaufgaben gemeint. Die Informationsverbreitung diene, wie dies in Art. 1 erstem Satz BGÖ zum Ausdruck komme, dazu, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (vgl. Botschaft und Entwurf zum Informationsgesetz vom 21. Mai 2013, ABI 2013, S. 1485). Unter diese sogenannte Funktionstransparenz fallen neben den Ergebnissen bzw. den Entscheidungen behördlicher Tätigkeit auch die damit verbundenen Arbeitsprozesse und Abläufe sowie Entscheidungsregeln und Entscheidungskriterien (Gabor P. Blechta, in: Maurer-Lambrou/Blechta (Hrsg.), a.a.O., N 8 zu Art. 1 BGÖ). Demnach lässt sich auch aus der Informationspflicht nach Art. 4 OeffG ein Anspruch auf Bekanntgabe der Entscheide ableiten.

e) Zusammenfassend gelangt das Gericht aufgrund der vorstehenden Erwägungen zum Schluss, dass der Rekurs gutzuheissen ist. Die angefochtene Verfügung vom 14. Dezember 2018 ist samt Kostenspruch aufzuheben und die Angelegenheit ist zur Prüfung des Einsichtsbegehrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3.- Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichem Kosten zulasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidunggebühr von Fr. 800.– ist angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 600.– ist der Rekurrentin zurückzuerstatten.

a) Gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Rechts- und Sachlage als notwendig und angemessen erscheinen. Im vorliegenden Fall führte die Rekurrentin das Verfahren in eigener Sache. Daher ist ihr keine ausseramtliche Entschädigung nach dem Anwaltstarif, sondern eine angemessene Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint vorliegend eine Entschädigung von Fr. 600.–. Kostenpflichtig ist der Staat (Baudepartement).

### **Entscheid:**



## St.Galler Gerichte

1. Der Rekurs wird gutgeheissen und die Verfügung des Baudepartements vom 14. Dezember 2018 aufgehoben.
2. Die Angelegenheit wird zur Prüfung des Einsichtsbegehrens im Sinne der Erwägungen  
an die Vorinstanz zurückgewiesen.
3. Die amtlichen Kosten von Fr. 800.– trägt der Staat.
4. Der Kostenvorschuss von Fr. 600.– wird der Rekurrentin zurückerstattet.
5. Der Staat (Baudepartement) hat die Rekurrentin mit Fr. 600.– ausseramtlich zu entschädigen.