



Fall-Nr.: B 2010/123
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.12.2010
Entscheiddatum: 16.12.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. Dezember 2010

Öffentlichkeit der Verwaltung, grundsätzliche Erwägungen, Umweltrecht, Art. 10d USG (SR 814.01). Ein Begehren um Einsicht in einen Umweltverträglichkeitsbericht über eine Kantonsstrasse darf - wenn nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen eine Geheimhaltung erfordern - nicht mit der Begründung verweigert werden, die Einsicht werde erst später bei der öffentlichen Auflage des Strassenprojekts gewährt (Verwaltungsgericht, B 2010/123).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

A.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B.

gegen

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



Vorinstanz,

betreffend

Verweigerung der Herausgabe eines Umweltverträglichkeitsberichts

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ A. ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 467, Grundbuchkreis Wattwil, und an den beiden Grundstücken Nrn. 2178 und 497, beide ebenfalls Grundbuchkreis Wattwil, als Miteigentümerin berechtigt. Die Grundstücke Nrn. 467 und 2178 sind vom Kantonsstrassenprojekt "Umfahrungsstrasse Wattwil, 2. Etappe", welches durch die Regierung am 28. April 2009 genehmigt und durch den Kantonsrat am 30. November bzw. 1. Dezember 2009 verabschiedet wurde, betroffen. Aus diesem Grund gelangte A. wiederholt, erstmals am 7. Oktober 2009, an das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen und beantragte die Zustellung des massgeblichen Umweltverträglichkeitsberichts.

Mit Schreiben vom 1. Februar 2010 verweigerte das Tiefbauamt die Herausgabe des Umweltverträglichkeitsberichts mit der Begründung, es bestehe kein diesbezüglicher Rechtsanspruch und des weiteren sei für ein Akteneinsichtsrecht im Hinblick auf das kommende Planverfahren ein schutzwürdiges Interesse von A. weder glaubhaft gemacht noch ersichtlich. Gleichzeitig offerierte das Tiefbauamt ihr jedoch erneut, wie bereits davor schon mehrmals, das Projekt im Sinne einer Information zu erläutern.

B./ Gegen den Entscheid des Tiefbauamts erhob A. am 12. Februar 2010 Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen mit dem Antrag, es sei der Umweltverträglichkeitsbericht in Kopie herauszugeben oder es sei Gelegenheit zur Einsichtnahme mit Kopiermöglichkeit zu geben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Tiefbauamts. Zur Begründung brachte sie im wesentlichen vor, dass das in Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) verankerte Öffentlichkeitsprinzip nicht nur einen Anspruch auf



allgemeine Information, sondern auf Einsicht in amtliche Dokumente und Akten verleihe, wobei es sich beim Umweltverträglichkeitsbericht um ein solches öffentliches Dokument handle. Als von der projektierten Umfahrung betroffene Grundeigentümerin habe sie bereits im aktuellen Verfahrensstadium ein schutzwürdiges Interesse an der Kenntnis des Umweltverträglichkeitsberichts, zumal für die Frage, ob das Referendum zu ergreifen und wie es allenfalls zu begründen wäre, der Umweltverträglichkeitsbericht von Bedeutung sei. Des weiteren seien keine sachlichen Gründe für eine Verweigerung der Herausgabe bzw. für eine Geheimhaltung ersichtlich. Ferner gewähre auch Art. 10d des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, abgekürzt USG) jedermann das Recht auf Einsichtnahme in den Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Mit Schreiben vom 18. März 2010 beantragte A. gestützt auf Art. 43ter des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) die Überweisung der Streitsache an das Verwaltungsgericht, da es sich bei der Frage nach Inhalt und Bedeutung des in Art. 60 KV stipulierten Öffentlichkeitsprinzips um eine Grundsatzfrage handle. Mit Entscheid vom 31. März 2010 wies das Baudepartement den Antrag auf Überweisung des Rekurses als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht ab.

Mit Entscheid vom 11. Mai 2010 wies das Baudepartement den Rekurs ab. Es erwog im wesentlichen, dass das in Art. 60 Abs. 1 KV verankerte Öffentlichkeitsprinzip die Information der Behörden über ihre Tätigkeit gewährleiste, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegen stehen. Die Informationsverbreitung sowie der Zugang zu amtlichen Informationen sollen gemäss Art. 60 Abs. 2 KV durch die Ausführungsgesetzgebung geregelt werden. Diesbezüglich habe die Regierung die Gesetzgebungsarbeiten an einem Öffentlichkeits- und Informationsgesetz jedoch am 2. Februar 2010 eingestellt und darauf verwiesen, dass Art. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, abgekürzt StVG) Art. 60 Abs. 1 KV entspreche und somit eine rechtmässige Umsetzung des Gesetzgebungsauftrages darstelle. Damit sei bewusst auf die Normierung eines individuellen und auf dem Rechtsweg durchsetzbaren Anspruchs auf Information ohne jeden Interessensnachweis verzichtet worden. Entgegen der Ansicht von A. könne aus dem Informationsanspruch gemäss Art. 60 Abs. 1 KV und Art. 3 StVG kein direkter Anspruch auf Einsicht bzw. Herausgabe von amtlichen Dokumenten abgeleitet werden,



St.Galler Gerichte

sondern es obliege der Behörde zu entscheiden, in welcher Form sie dieser Informationspflicht nachkommen wolle. Mit dem mehrfachen Angebot, ihr das Projekt vorzustellen bzw. zu erläutern, sei das Tiefbauamt seiner Informationspflicht in genügender Weise nachgekommen. Des weiteren könne A. kein schützenswertes Interesse geltend machen, welches einen Anspruch auf Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht vor der öffentlichen Auflage des Strassenprojekts rechtfertigen würde. Nicht zutreffend sei sodann die vorgebrachte Rüge, durch die Verweigerung der Einsichtnahme sei eine sachliche Referendumsdiskussion verhindert worden, gehe es doch im Rahmen eines Finanzreferendums ausschliesslich um Finanzierungsfragen und nicht um die konkrete Ausführung des Projekts. Im Rahmen des Planverfahrens könne es noch zu wesentlichen Änderungen des Strassenprojekts kommen und die umweltrechtlichen Auswirkungen desselben seien ebenfalls erst Gegenstand des Planverfahrens. Dieses wäre in unzulässiger Art und Weise vorweggenommen worden, wenn die Umweltverträglichkeit bereits Gegenstand der Diskussionen anlässlich des fakultativen Finanzreferendums gewesen wäre. Hinsichtlich des von Art. 10d Abs. 1 USG gewährten Anspruchs auf Einsicht weist das Baudepartement darauf hin, dass sich die Bestimmung nicht zum Zeitpunkt äussere, in welchem dieses Recht wahrgenommen werden könne. Art. 15 der eidgenössischen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011, abgekürzt UVPV) führe jedoch aus, dass – sofern das Gesuch öffentlich aufgelegt werde – in der Publikation darauf hinzuweisen sei, dass auch der Bericht eingesehen werden könne. Daraus ergebe sich, dass das Einsichtsrecht während des Auflageverfahrens wahrgenommen werden könne. Nachdem das Strassenprojekt vorliegend öffentlich aufzulegen sei, könne A. ihren Anspruch auf Einsicht dannzumals wahrnehmen. Ein Interesse an einer früheren Einsicht bestehe demgegenüber nicht.

C./ Mit Eingabe vom 20. Mai 2010 erhob A. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Begehren, der angefochtenene Entscheid sei aufzuheben und das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen zu verpflichten, ihr Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht betreffend Kantonsstrasse Nr. 13 (H16), Wattwil/Ebnat Kappel, Umfahrung Wattwil 2. Etappe, mit Kopiermöglichkeit zu gewähren; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Tiefbauamts. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, das seit dem 1. Januar 2003 in Art. 60 KV verankerte Öffentlichkeitsprinzip gewähre jeder Person, unabhängig eines Interessensnachweises,



einen Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente und behördliche Auskunft zum Inhalt derselben. Eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips komme nur ausnahmsweise, dort wo öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegen stehen, in Betracht, wobei die Behörde in solchen Fällen die Gründe für die Verweigerung frühzeitig offen legen müsse. Dass das Informationsgesetz nicht in Kraft getreten sei, bzw. dass die Regierung die Gesetzgebungsarbeit nicht weiterführen wolle, sei irrelevant, da sich der Inhalt und die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips direkt aus Art. 60 KV ergeben würden. Ebenfalls verfehlt sei der Hinweis der Vorinstanz auf Art. 3 StVG, sei diese Bestimmung doch älter als die Verfassungsbestimmung, weshalb sie nicht Ausführungsbestimmung zu Art. 60 KV sein könne. Auch habe das Tiefbauamt keine sachlichen Gründe genannt, welche die Geheimhaltung des Umweltverträglichkeitsberichts rechtfertigen würden. Sodann macht A. geltend, dass sie - wenn auch im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips kein Interessensnachweis erforderlich sei – angesichts der Tatsache, dass ihre Grundstücke direkt vom Umfahrungsprojekt betroffen seien, ein Interesse habe, zu erfahren, welche Feststellungen sich aus dem Umweltverträglichkeitsbericht zu ihren und den angrenzenden Grundstücken entnehmen lassen würden. Schliesslich bestehe ihr Interesse auch mit Blick auf das anstehende Planverfahren, erlaube ihr die frühzeitige Einsichtnahme in den Bericht doch eine sorgfältigere Prüfung aller sachlichen und rechtlichen Aspekte einer allfälligen Einsprache. Im übrigen hätte auch für die politische Diskussion ein berechtigtes Einsichtsinteresse bestanden, habe doch die verweigerte Herausgabe des Berichts eine sachliche Diskussion während der Referendumsfrist behindert. Entgegen der Behauptung der Vorinstanz sei es bei der Referendumsvorlage nämlich nicht nur um eine Finanzierungsfrage gegangen, sondern um das Projekt an sich und um dessen Auswirkungen auf die Umwelt. Sodann gewähre auch das Bundesrecht in Art. 10d USG einen Anspruch auf Einsicht, welcher auch durch Art. 180 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) und das Öffentlichkeitsprinzip des Bundes gewährleistet sei. Auch Art. 15 UVPV schränke dieses Recht nicht ein, habe die 30-tägige Frist im Auflageverfahren doch nichts mit dem grundsätzlichen Anspruch auf Einsicht zu tun. Im übrigen sei zu beachten, dass sich die von Art. 180 BV und dem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes vom 17. Dezember 2004 überholte UVPV ohnehin als verfassungs- und gesetzeswidrig erweise, soweit damit das Einsichtsrecht in den Umweltverträglichkeitsbericht beschränkt werden soll.



Mit Schreiben vom 11. Juni 2010 teilte A. dem Verwaltungsgericht mit, dass das Tiefbauamt ihr mit Schreiben vom 2. Juni 2010 die Auflage des Strassenprojekts angezeigt habe, und dass sie während der Auflagefrist vom 9. Juni bis 8. Juli 2010 Einsicht in die Projektunterlagen und den Umweltverträglichkeitsbericht nehmen werde. Dies führe indes nicht zur Gegenstandslosigkeit der Beschwerde. Zum einen werde mit der Beschwerde die vom Verwaltungsgericht zu entscheidende grundsätzliche Frage nach der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips nach Art. 60 KV aufgeworfen, namentlich ob dieses nur ein Recht auf allgemeine Information oder aber einen Anspruch auf Einsicht in alle amtlichen Dokumente und Akten gewähre. Zum anderen habe sie bereits vor der Auflage die Einsicht verlangt und es bestehe angesichts der kurzen Auflage- und Einsprachefristen ein berechtigtes Interesse der Bürgerinnen und Bürger, den Umweltverträglichkeitsbericht bereits vor der Projektauflage einsehen zu können. Schliesslich weist A. darauf hin, dass bei Annahme der Gegenstandslosigkeit diese Grundsatzfragen gar nie entschieden würden, weil auch in zukünftigen Streitfällen die Projektauflage regelmässig vor einem Sachentscheid des Verwaltungsgerichts erfolgen würde.

Mit Vernehmlassung vom 25. Juni 2010 beantragte das Baudepartement unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Ergänzend führt es aus, dass es sich entgegen der Auffassung von A. vorliegend nicht um eine Grundsatzfrage handle, weshalb angesichts dessen, dass ihr aktuelles Rechtsschutzinteresse entfallen sei, nicht auf die Beschwerde eingetreten werden könne. Weiter weist das Baudepartement darauf hin, dass der Hinweis auf das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes unbeachtlich sei, richte sich dieses doch nur an die Verwaltungsbehörden des Bundes. Auf kantonaler Ebene suche man eine entsprechende Regelung vergebens. Desgleichen gewähre auch Art. 60 KV keinen unmittelbaren Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente und Akten, sondern bestimme nur, dass die Behörden über ihre Tätigkeit zu informieren haben. In welcher Form dies erfolgen müsse, werde jedoch nicht gesagt. Nachdem die Gesetzgebungsarbeiten an einem Informationsgesetz im Kanton St. Gallen vollumfänglich eingestellt worden seien, da die Regierung der Ansicht gewesen sei, das heutige Recht entspreche bereits dem Verfassungsauftrag, bestimme sich der Informationsanspruch nach Art. 3 StVG. Diesen Vorgaben sei das Tiefbauamt vollumfänglich nachgekommen. Weitergehende Ansprüche von A. bestünden weder



gestützt auf die Kantonsverfassung noch aufgrund der Ausführungsgesetzgebung. Des weiteren weist das Baudepartement darauf hin, dass lediglich die Finanzierung des Strassenprojekts Gegenstand des Referendums gewesen sei, weshalb auch diesbezüglich kein schutzwürdiges Interesse von A. auf Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht bestehe, zumal die Auswirkungen auf die Umwelt erst Gegenstand des Planverfahrens bilden würden. Fehl gehe schliesslich auch der Hinweis auf die angebliche Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeit von Art. 15 UVPV, da diese Bestimmung lediglich den Zeitpunkt der Einsichtnahme festlege, diese jedoch nicht beschränke.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 20. Mai 2010 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.2. Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung der Beschwerde berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Vorausgesetzt wird, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist. Fällt das Interesse im Verlauf des Verfahrens dahin, so wird die Streitsache grundsätzlich gegenstandslos. Das ist typischerweise der Fall, wenn der Zeitraum, für den die Bewilligung verlangt wurde, verstrichen oder die verlangte Amtshandlung ergangen ist. Es werden indessen Ausnahmen von der Aktualität des Rechtsschutzinteresses anerkannt. Das Verwaltungsgericht tritt auf eine Beschwerde ein, wenn wegen der Dauer des Verfahrens sonst nie rechtzeitig ein endgültiger Entscheid in Grundsatzfragen herbeizuführen wäre oder wenn die Entscheidung in der Sache aus anderen Gründen als angebracht erscheint (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 400 f. mit weiteren Hinweisen).



St.Galler Gerichte

1.3. Gegenstand des von der Beschwerdeführerin am 20. Mai 2010 eingeleiteten Beschwerdeverfahrens war noch die Weigerung des Tiefbauamts, ihr den Umweltverträglichkeitsbericht betreffend Kantonsstrasse Nr. 13 (H16), Wattwil/Ebnat Kappel, Umfahrung Wattwil 2. Etappe, auszuhändigen bzw. ihr Gelegenheit zur Einsichtnahme mit Kopiermöglichkeit zu gewähren. Weil die Beschwerdeführerin in der Zwischenzeit jedoch während der Auflagefrist vom 9. Juni bis 8. Juli 2010 Einsicht in die Projektunterlagen und den Umweltverträglichkeitsbericht nehmen konnte, fehlt es ihr am aktuellen Interesse an der Aufhebung des Rekursentscheids. Die Vorinstanz hat den Rekurs indessen mit der Begründung abgewiesen, aus dem in Art. 60 KV verankerten Öffentlichkeitsprinzip könne kein direkter Anspruch auf Einsicht bzw. Herausgabe von amtlichen Dokumenten abgeleitet werden, sondern es obliege der Behörde zu entscheiden, in welcher Form sie ihrer Informationspflicht nachkommen wolle. Sodann gewähre auch Art. 10d USG keinen Anspruch auf Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht vor der öffentlichen Auflage. Diesbezüglich lege Art. 15 UVPV in Konkretisierung von Art. 10d USG den Zeitpunkt der Einsichtnahme fest. Strittig ist somit die Grundsatzfrage, ob das Öffentlichkeitsprinzip gemäss Art. 60 KV einen direkten Anspruch auf Einsicht bzw. Herausgabe von amtlichen Dokumenten oder lediglich einen Anspruch auf allgemeine Information in irgendeiner, von der zuständigen Behörde zu bestimmenden Form gewährt. Ebenfalls strittig – insbesondere in bezug auf den konkreten Fall der Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht - ist, in welchem Zeitpunkt die Behörde ihrer Informationspflicht nachzukommen hat. Da sich diese Fragen in einer ähnlichen Situation in Zukunft erneut stellen könnten und es als unwahrscheinlich erscheint, dass das Verwaltungsgericht je einen Sachentscheid vor der öffentlichen Planaufgabe fällen können wird, ist das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin an der Prüfung dieser Fragen zu bejahen.

Auf die Beschwerde ist daher im Sinne der Erwägungen einzutreten.

2. Der Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimnisvorbehalt wurde im Kanton St. Gallen anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahre 2001 ausdrücklich auf Verfassungsstufe festgehalten. Im folgenden ist daher zunächst die Frage zu prüfen, welcher Gehalt dem Öffentlichkeitsprinzip im Kanton St. Gallen zukommt.



2.1. Gemäss Art. 60 Abs. 1 KV informieren die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen regelt gemäss Abs. 2 von Art. 60 KV das Gesetz. Diese Bestimmung wurde unverändert aus dem Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 übernommen und gab im Grossen Rat zu keinerlei Diskussionen Anlass (vgl. ProtGR, 1996/2000, Februarsession 2000 und Ausserordentliche Aprilsession 2000 (Verfassungssession) sowie ProtGR, 2000/2004, Septembersession 2000 und Novembersession 2000). In der Botschaft der Regierung wurde darauf hingewiesen, dass mit Art. 60 Abs. 1 KV die Regelung von Art. 3 StVG auf Verfassungsstufe festgehalten werde (ABI 2000, S. 320). Dementsprechend stimmt denn auch der Wortlaut der beiden Bestimmungen praktisch überein – der einzige Unterschied besteht darin, dass Art. 60 Abs. 1 KV den umfassenden Begriff "Behörden" verwendet, während in Art. 3 StVG diesbezüglich von der "Staatsverwaltung" die Rede ist.

Im weiteren wird in der Botschaft ausgeführt, dass gemäss Art. 60 Abs. 1 KV die Behörden grundsätzlich verpflichtet seien zu informieren, es sei denn, es stünden öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegen. Es herrsche der Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimnisvorbehalt, wonach es Sache der Behörde sei, die Gründe für eine Geheimhaltung geltend zu machen. Diesbezüglich sei eine Interessenabwägung erforderlich: auf der einen Seite stehe das Interesse des Privaten an staatlicher Information, welches Verfassungsrang habe, da es u.a. Voraussetzung für die Ausübung politischer Rechte sei und der Machtkontrolle diene; dabei bestehe ein Informationsinteresse namentlich unabhängig davon, ob ein Bezug der fraglichen Information zur eigenen Person oder ein Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren gegeben sei. Auf der anderen Seite seien öffentliche Interessen wie solche der öffentlichen Sicherheit oder der effizienten Strafverfolgung sowie schützenswerte private, namentlich besonders persönlichkeitsnahe Interessen zu berücksichtigen. Die rechtliche Bedeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit gemäss Art. 60 Abs. 1 KV zeige sich darin, dass nicht der Bürger sein Informationsinteresse, sondern der Staat sein Geheimhaltungsinteresse rechtfertigen und begründen müsse. Indessen sei der Informationsgrundsatz des Art. 60 Abs. 1 KV nicht als Grundrecht oder verfassungsmässiges Recht des Bürgers zu verstehen, wie dies z.B. bei Art. 17 Abs. 3 der bernischen Kantonsverfassung der Fall sei (vgl. ABI 2000, S. 320).



2.2. Der Gesetzgebungsauftrag von Art. 60 Abs. 2 KV wurde von der Regierung mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Informationsgesetz an die Hand genommen, welcher im Herbst 2009 in die Vernehmlassung ging. Eine wesentliche Neuerung des Informationsgesetzes hätte die Umkehr des Grundsatzes, dass amtliche Akten – sei es aus Gesetzesprojekten, sei es aus bestimmten Verfahren - grundsätzlich dem Amtsgeheimnis unterstehen, sein sollen. Das bedeutet, dass jede Person gestützt auf das Informationsgesetz unabhängig von einem Interessensnachweis berechtigt gewesen wäre, Informationen über die Tätigkeit der Behörden zu verlangen oder Kenntnis über amtliche Dokumente, die im Besitz von Behörden sind, zu erhalten. Einzig entgegenstehende öffentliche oder schützenswerte private Interessen hätten eine Einschränkung dieses Informationsanspruchs zu rechtfertigen vermocht (vgl. Medienmitteilung der Staatskanzlei, ABI 2009, S. 2719).

Nachdem der Entwurf im Vernehmlassungsverfahren auf breite Ablehnung stiess, stellte die Regierung die Gesetzgebungsarbeiten an einem eigenständigen Informationsgesetz ein. In der Folge prüfte sie, ob der Gesetzgebungsauftrag in der Kantonsverfassung dennoch ein eigenständiges Gesetz erforderlich mache und kam diesbezüglich zum Schluss, dass bereits das geltende Recht dem Verfassungsauftrag entspreche, und zwar für die kantonale wie auch für die kommunale Ebene. Sowohl das Staatsverwaltungsgesetz als auch das Gemeindegesetz enthielten zahlreiche Regelungen bezüglich der Informationstätigkeit der Behörden. Sodann gelte für beide Staatsebenen das Datenschutzgesetz, welches den Zugang zu Personendaten abschliessend umschreibe. Vor diesem Hintergrund erachtete es die Regierung nicht mehr als nötig, einen individuellen und auf dem Rechtsweg durchsetzbaren Anspruch auf Information zu normieren und diesen in einem formalisierten Verfahren auszugestalten. Damit wurden die Arbeiten an einem Informationsgesetz vollumfänglich eingestellt, und es wurde dem Kantonsrat keine diesbezügliche Vorlage zugeleitet (vgl. Medienmitteilungen der Staatskanzlei, ABI 2010, S. 391 f.).

2.3. Das Öffentlichkeitsprinzip, welches sich im Bund und in den meisten Kantonen durchgesetzt hat, und dem auch im Kanton St. Gallen seit der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahre 2001 Verfassungsrang zukommt, dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine



sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (vgl. BGE 133 II 213, E. 2.3.1). Dabei kommen dem Öffentlichkeitsprinzip zwei charakteristische Merkmale zu. Zum einen sollen damit die Behörden zu einer aktiven Informationspolitik verpflichtet werden, indem sie von sich aus Informationen über ihre Tätigkeit der Öffentlichkeit zugänglich machen, womit eine absolute Gleichbehandlung der Interessierten gewährleistet wird. Mithin kann diesbezüglich auch von kollektiver Information gesprochen werden (vgl. K. Nuspliger, Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, S. 378; I. Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen, ZBI 2003 281-302, S. 284). Zum anderen sollen die Interessierten auch von sich aus, ohne den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses, um Information nachsuchen können. Es ist somit nicht vom Gutdünken oder vom guten Willen der Verwaltung allein abhängig, ob und über was sie informieren will, sondern es sind die Gesuchsteller, die bestimmen, welche Information sie wollen. Das Öffentlichkeitsprinzip ist somit nicht bereits verwirklicht, wenn die Behörden aktiv informieren, sondern erst, wenn sie dies auch passiv – auf Ersuchen der interessierten Personen – tun (vgl. Häner, a.a.O., S. 285; L. Mader, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes - Einführung in die Grundlagen, in: B. Ehrenzeller (Hrsg.), Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St. Gallen 2006, S. 16). Diese Unterscheidung in "aktive" und "passive" Information nimmt auch das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes auf, indem es sich auf die Regelung der passiven Information beschränkt, d.h. auf Informationen, welche die Behörden auf Gesuch hin geben und zugänglich machen müssen. Dies kann namentlich damit begründet werden, dass für Informationen, welche die Bundesbehörden auf eigene Initiative im Rahmen ihres Informationsauftrages nach Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010) vermitteln müssen, die gesetzlichen Grundlagen bereits vorhanden waren (Mader, a.a.O., S. 17).

2.4. Wie ausgeführt, stellte die Regierung die Arbeiten an einem eigenen Informationsgesetz aufgrund der breiten Ablehnung im Vernehmlassungsverfahren ein und kam in der Folge zum Schluss, dass bereits das geltende Recht dem Verfassungsauftrag von Art. 60 Abs. 2 KV entspreche – und zwar für die kantonale wie auch für die kommunale Ebene. Dieser Auffassung kann sich das Verwaltungsgericht nicht anschliessen. Zwar hält auch der insoweit gleich wie Art. 60 Abs. 1 KV lautende



Art. 3 StVG fest, dass die Behörden von sich aus oder auf Anfrage – also sowohl aktiv als auch passiv – über ihre Tätigkeit zu informieren haben, jedoch finden sich im Staatsverwaltungsgesetz keinerlei Angaben bezüglich des Verfahrens und der Ausgestaltung der Informationstätigkeit. Soll das Öffentlichkeitsprinzip – zu dem sich seit nunmehr sieben Jahren auch der Kanton St. Gallen ausdrücklich bekennt – nicht toter Buchstabe bleiben, bedarf es einer detaillierten gesetzlichen Regelung einiger Eckpunkte, die im Verwaltungsalltag eine Entscheidungshilfe bieten und der anwendenden Behörde klare Massstäbe vorgeben, um im Einzelfall entscheiden zu können, ob und inwieweit ein Dokument der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann bzw. muss. Wesentliche Regelungsbereiche sind dabei der Geltungsbereich, die Qualifikation der Dokumente, die dem Einsichtsrecht unterliegen und zu welchem Zeitpunkt dies der Fall ist, eine abschliessende Aufzählung der Geheimhaltungsinteressen, sowie Bestimmungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz (vgl. Häner, a.a.O., S. 289). Noch weniger als das Staatsverwaltungsgesetz kann das Gemeindegesetz als dem Verfassungsauftrag genügend beurteilt werden. Die wesentlichen Bestimmungen zur Informationstätigkeit der Gemeinden sind in den Art. 5 bis 7 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG) unter der Überschrift "Amtliche Bekanntmachungen" zu finden. Während Art. 5 GG eine allgemeine Regelung enthält, betrifft Art. 6 GG amtliche Bekanntmachungen im Rahmen der Rechtsetzung und Art. 7 GG jene im Rahmen der vorgeschriebenen öffentlichen Auflage. Die fraglichen Bestimmungen haben gemein, dass sie sich lediglich mit der aktiven Informationstätigkeit der Gemeinden befassen. Einzig Art. 49 GG, welcher den konkreten Fall des Einsichtsrechts in das Protokoll der Bürgerversammlung regelt, enthält auch Bestimmungen zur passiven Information durch die Behörden auf Ersuchen hin. Nicht weiter eingegangen werden muss auf das Datenschutzgesetz, welches aufgrund seines begrenzten Geltungsbereichs nach dem Gesagten offensichtlich nicht mehr massgeblich sein kann für die Frage, ob die geltende gesetzliche Regelung dem Verfassungsauftrag genügt.

2.5. Zusammenfassend ist festzustellen, dass nicht die Rede davon sein kann, dass die Anforderungen des Öffentlichkeitsprinzips sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene bereits erfüllt wären. Art. 60 Abs. 2 KV verlangt ausdrücklich sowohl die Regelung der Informationsverbreitung durch die Behörden, als auch des Zugangs zu amtlichen Informationen, was nicht etwa nur die Regelung des



Informationsanspruchs an sich, sondern auch die verfahrensrechtlichen Aspekte umfasst. Angesichts der einzelnen, rudimentären Bestimmungen im Staatsverwaltungs- und im Gemeindegesetz ist es heute grundsätzlich nach wie vor dem Belieben der zuständigen Behörde anheimgestellt, wann und in welcher Form sie über ihre Tätigkeit informiert und ob sie Einsicht in amtliche Dokumente gewährt oder lediglich in allgemeiner Form über deren Inhalt informieren möchte. Dies widerspricht den dem Öffentlichkeitsprinzip zugrundeliegenden Gedanken, insbesondere dem Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimnisvorbehalt, wonach es Sache der Behörde ist, die Gründe für eine Geheimhaltung geltend zu machen.

Soll dem Öffentlichkeitsprinzip auch im Kanton St. Gallen Nachachtung verschafft werden, bedarf es - angesichts dessen, dass Art. 60 Abs. 1 KV nicht als Grundrecht oder verfassungsmässiges Recht des Bürgers zu verstehen ist – einer ausführenden gesetzlichen Regelung. Es ist nun aber nicht Sache des Verwaltungsgerichts, anstelle der Gesetzgebungsorgane eine Regelung zu treffen, sondern es obliegt diesen, die Gesetzgebungsarbeiten (erneut) an die Hand zu nehmen. Sollte es sich zeigen, dass die Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips weiterhin verzögert bzw. keine entsprechende gesetzliche Regelung getroffen wird, wäre in einem künftigen Verfahren allenfalls ein Eingreifen des Richters gleichwohl angezeigt. Bis dahin sind zumindest die Behörden gehalten, Einsichtsbegehren im Lichte der genannten Grundsätze zu behandeln und die bestehenden Regelungen entsprechend zu handhaben, insbesondere wenn die Einsicht begehrende Person – wie vorliegend - unbestrittenermassen in ihren rechtlich geschützten Interessen berührt ist.

3. Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung könnten gestützt auf Art. 10d USG von jedermann eingesehen werden, soweit nicht öffentliche oder überwiegende private Interessen die Geheimhaltung erfordern würden. Dieser Anspruch werde nicht durch Art. 15 UVPV eingeschränkt, bzw. erweise sich die UVPV als verfassungs- und gesetzeswidrig, soweit sie das Einsichtsrecht in den Umweltverträglichkeitsbericht beschränke. Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 10d USG einen Anspruch auf Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht hat. Jedoch ist sie – anders als die Beschwerdeführerin – der Auffassung, dass Art. 10d USG keinen jederzeitigen Anspruch auf Einsicht gewährt, sondern dass Art. 15 UVPV den Zeitpunkt



der Einsichtnahme festlege, indem bestimmt werde, dass im Rahmen der Publikation der öffentlichen Auflage darauf hingewiesen werden müsse, dass auch der Umweltverträglichkeitsbericht eingesehen werden könne. Insofern konkretisiere Art. 15 UVPV die Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes, stelle jedoch weder einen Widerspruch zu Art. 10d USG noch eine Einschränkung des Einsichtsrechts dar. Wie es sich damit verhält, ist im folgenden zu prüfen.

3.1. Die Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung wurden im Jahre 2007 revidiert und sind seither in den Art. 10a bis 10d USG zu finden. Art. 10d USG statuiert, dass der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung von jedermann eingesehen werden können, soweit nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen die Geheimhaltung erfordern (Abs. 1), wobei das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis aber in jedem Fall gewahrt bleibt (Abs. 2). Diese Bestimmung entspricht wortwörtlich dem aufgehobenen Art. 9 Abs. 8 des alten Umweltschutzgesetzes, mit dem einzigen Unterschied, dass vormals Abs. 1 und 2 von Art. 10d in einem einzigen Absatz zusammengefasst waren (vgl. BBI 2005, S. 5369). Folglich ist bezüglich der Frage nach Inhalt und Umfang des Einsichtsrechts gemäss Art. 10d USG auch auf die noch unter altem Recht ergangene Rechtsprechung und Literatur abzustellen. Dementsprechend ist – wie schon unter dem früheren Recht – davon auszugehen, dass die zuständige Behörde von keiner Person, die das Einsichtsrecht nach Art. 10d USG ausüben will, einen Interessennachweis verlangen darf (vgl. Rausch/Keller, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich/Basel/Genf 2004, Rz. 138 zu Art. 9 USG), sondern sie muss den Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung grundsätzlich zur freien Einsicht offenhalten (vgl. BBI 1979, S. 788).

3.2. Die Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 10a bis 10d USG werden in der bundesrätlichen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung konkretisiert. In bezug auf die Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht hält Art. 15 UVPV fest, dass die zuständige Behörde dafür zu sorgen hat, dass dieser öffentlich zugänglich ist (Abs. 1). Soweit das Gesuch für die Anlage öffentlich aufgelegt werden muss, ist in der Publikation darauf hinzuweisen, dass auch der Bericht eingesehen werden kann (Abs. 2). Bedarf es für das Gesuch keiner öffentlichen Auflage, sind die Kantone verpflichtet, den Bericht nach



ihrem Recht bekannt zu machen (Abs. 3). Schliesslich hält Abs. 4 von Art. 15 UVPV fest, dass der Bericht während 30 Tagen eingesehen werden kann, wobei abweichende Fristen über die Auflage im massgeblichen Verfahren vorbehalten bleiben.

Soweit das massgebliche Verfahren für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht im Anhang der UVPV bestimmt ist, wird es durch das kantonale Recht festgelegt (Art. 5 Abs. 3 UVPV). Im Bereich Strassenverkehr ist das Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung nur in bezug auf Nationalstrassen vorgegeben (Anhang 4 zur UVPV), weshalb im vorliegenden Fall kantonales Recht zu beachten ist. Im Kanton St. Gallen ist für den Bau von Strassen das Planverfahren gemäss Art. 39 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) durchzuführen, welches das Baubewilligungsverfahren ersetzt. Aus Art. 41 StrG ergibt sich die Verpflichtung, das jeweilige Projekt unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Im Hinblick auf die Prüfung der Umweltverträglichkeit des Projektes ist sodann der Grossratsbeschluss über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SGS 672.1, abgekürzt GRB UVP) beachtlich. Demgemäss ist die Umweltverträglichkeit in einem Verfahren zu prüfen, in dem das Vorhaben öffentlich aufgelegt wird (Art. 3 Abs. 1 GRB UVP). In bezug auf die Einsicht in den Bericht und in die Ergebnisse zur Umweltverträglichkeitsprüfung sind Art. 5 und 6 GRB UVP massgeblich, wonach die öffentliche Auflage im kantonalen Amtsblatt und im amtlichen Publikationsorgan der politischen Gemeinde bekannt zu machen und anzugeben ist, wo der Bericht und der Entscheid über die Umweltverträglichkeit eingesehen werden können.

3.3. Zwar konkretisiert Art. 15 UVPV das Einsichtsrecht nach Art. 10d USG in Bezug auf die Frage der Zugänglichkeit des Berichts, sagt aber entgegen der Ansicht der Vorinstanz nichts bezüglich der Frage, in welchem Zeitpunkt die Einsicht zu gewähren ist. Insbesondere ist Art. 15 Abs. 2 UVPV nicht ohne weiteres dahingehend zu verstehen, dass der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung erst im öffentlichen Auflageverfahren eingesehen werden können, sondern die Bestimmung besagt lediglich, dass in der Publikation auf die Möglichkeit der Einsichtnahme hinzuweisen ist. Ebenso wenig legen die Art. 5 und 6 GRB UVP einen konkreten Einsichtszeitpunkt fest, regeln diese Bestimmungen doch einzig die Bekanntmachung der öffentlichen Auflage. Auch die Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung, welche – nachdem die Umweltschutzfachstelle im



Kanton St. Gallen keine eigene Richtlinie erlassen hat – vorliegend ebenfalls beachtlich ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. c UVPV), weist nur darauf hin, dass der Umweltverträglichkeitsbericht in Fällen, in denen eine öffentliche Auflage des Projektes vorgeschrieben ist, zusammen mit den anderen Unterlagen des Bewilligungsgesuchs öffentlich aufzulegen ist (vgl. UVP-Handbuch Modul 3, Verfahren, S. 11; publiziert in: www.bafu.admin.ch). Insgesamt legen die genannten Bestimmungen somit lediglich fest, wann die zuständige Behörde den Umweltverträglichkeitsbericht von sich aus aufzulegen hat, und wie der Bevölkerung von der Möglichkeit der Einsichtnahme Kenntnis zu geben ist. Weder wird damit ein ausschliesslicher Zeitpunkt für die Wahrnehmung des Einsichtsrechts angeordnet, noch bedeutet dies, dass die zuständige Behörde interessierten Personen auf deren Ersuchen hin nicht schon zu einem früheren Zeitpunkt Einsicht in den Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung zu gewähren hat. Sowohl die Regelung in Art. 15 UVPV als auch die kantonalen Bestimmungen betreffen nur die aktive Seite der Informationsverbreitung durch die Behörden.

3.4. Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass die Einsicht grundsätzlich dann zu gewähren sei, wenn der Bericht bei der zuständigen Behörde vorliege, wobei es jedoch zweckmässig sei, den Bericht erst öffentlich zugänglich zu machen, wenn er als vollständig gelten könne (Rausch/Keller, a.a.O., Rz. 146 zu Art. 9 USG). Weiter wird festgestellt, dass aus Art. 15 UVPV hervorgehe, dass die zuständige Behörde den Bericht bereits nach Einreichung des Gesuchs – und damit nicht etwa erst nach Durchführung des Verfahrens - öffentlich zugänglich zu machen habe. Dabei diene Art. 15 UVPV nicht zuletzt auch dazu, "auch jenen Personen, Behörden und Verbänden das rechtliche Gehör zu verschaffen, die sich neben dem Gesuchsteller mit Parteistellung am UVP-Verfahren beteiligen können" (Th. Loretan, Die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung steht in Kraft, URP 1989, 33-40, S. 39 f.; mit Hinweis auf den Erläuterungsbericht des EDI zum Entwurf der UVPV vom Mai 1986, S. 25).

Eine möglichst frühzeitige Gewährung der Einsicht in den Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung rechtfertigt sich auch mit Blick auf die wichtige Funktion, die dem Umweltverträglichkeitsbericht im Rahmen der in Umweltschutzbelangen so wichtigen problemumfassenden Abklärung des UVP-Sachverhalts zukommt (P.-A. Jungo, Die Umweltverträglichkeitsprüfung als neues



Institut des Verwaltungsrechts, Diss. Freiburg 1987, S. 176). Gemäss den Richtlinien des Bundes beginnt das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung mit der Vorbereitung des Projekts beim Gesuchsteller und der Abklärung bezüglich der Pflicht, für die geplante Anlage eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Soweit dies der Fall ist, klärt der Gesuchsteller im Rahmen der nachfolgenden Voruntersuchung ab, welche Auswirkungen der Anlage die Umwelt voraussichtlich belasten könnten. Je nach dem ob es sich um kleinere, unproblematische Vorhaben oder um grosse, komplexe Projekte handelt, kann bereits die Voruntersuchung als Umweltverträglichkeitsbericht genügen, oder aber es sind noch weitere Schritte notwendig bis zur vollständigen Dokumentation der Ergebnisse der Umweltabklärungen im Umweltverträglichkeitsbericht. Nach Einreichung der Gesuchsunterlagen prüft die zuständige Behörde deren Vollständigkeit, bevor sie das Verfahren eröffnet. Ist dies der Fall, leitet sie den Bericht an die Umweltschutzfachstelle des Kantons und gegebenenfalls an das Bundesamt für Umwelt zur Stellungnahme weiter und sorgt gleichzeitig für die öffentliche Auflage, während welcher der Bericht eingesehen und gegebenenfalls Einsprachen erhoben werden können (vgl. UVP-Handbuch Modul 4, Der Ablauf einer UVP im einstufigen Bundesverfahren, S. 9). Aus diesem Verfahrensablauf ergibt sich, dass die Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht grundsätzlich zu gewähren ist bzw. gewährt werden kann, sobald die Unterlagen vollständig bei der zuständigen Behörde vorhanden sind. Eine frühere Einsichtnahme in den noch unvollständigen Bericht dürfte aus verwaltungs- oder verfahrensökonomischen Gründen ausser Betracht fallen und im übrigen auch nicht sinnvoll sein. Für eine Verweigerung der Einsicht bis zur öffentlichen Auflage bestehen hingegen ebenfalls keine sachlichen Gründe, soweit nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen die Geheimhaltung erfordern (vgl. Art. 10d Abs. 1 USG). Dies ist sachgerecht, da die möglichst frühzeitige Einsichtnahme, wie dargelegt, nicht nur der Information der Berechtigten dient, sondern diesen eine sachgemässe Äusserung zum rechtserheblichen UVP-Sachverhalt ermöglichen und somit zu der im UVP-Verfahren so bedeutenden umfassenden Sachverhaltsabklärung beitragen soll (vgl. Jungo, a.a.O., S. 178 ff.). Im vorliegenden Fall sind private Interessen an einer Geheimhaltung im Sinn von Art. 10d Abs. 1 USG ohnehin nicht ersichtlich, da es sich beim Verfahren, in dessen Rahmen die Beschwerdeführerin um Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht ersuchte, um ein Planverfahren zur



Erstellung einer Kantonsstrasse gemäss Art. 39 ff. StrG handelt. In solchen Verfahren ist der Staat als Bauherr hoheitlich tätig und erfolgt insbesondere auch die Einholung des Umweltverträglichkeitsberichts als hoheitliche Handlung. Diesbezüglich unterscheidet sich das Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG erheblich vom ordentlichen Baubewilligungsverfahren nach Art. 80 ff. des Baugesetzes (sGS 731.1).

3.5. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die zuständige Behörde nicht berechtigt ist, die Einsicht bis zur öffentlichen Auflage zu verweigern, wenn der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung vollständig vorliegen und weder überwiegende private oder öffentliche Interessen noch die Wahrung von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen eine Geheimhaltung erfordern. Dies gilt umso mehr, als dass das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung heute grundsätzlich allgemein anerkannt ist, und wenn die um Einsicht ersuchende Person vom fraglichen Projekt in ihren schutzwürdigen Interessen unbestrittenermassen betroffen ist. Weder Art. 15 UVPV noch die kantonalen Bestimmungen regeln die Verpflichtung der Behörden zur passiven Information und können somit nicht zur Begründung herangezogen werden, um ein Einsichtsbegehren abzuweisen. Die Vorinstanz bzw. das Tiefbauamt machen nicht geltend, der Umweltverträglichkeitsbericht sei im Zeitpunkt des Einsichtsbegehrens der Beschwerdeführerin noch nicht vollständig oder dessen Geheimhaltung sei aufgrund überwiegender privater oder öffentlicher Interessen bzw. zur Wahrung von Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnissen erforderlich gewesen. Das Einsichtsbegehren der Beschwerdeführerin wurde daher zu Unrecht abgewiesen.

4. Der Vollständigkeit halber ist die Beschwerdeführerin indes noch darauf hinzuweisen, dass das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3, abgekürzt BGÖ), wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, nur im Verfahren vor Bundesbehörden zur Anwendung gelangt und damit vorliegend grundsätzlich unbeachtlich ist (vgl. Art. 2 BGÖ). Dasselbe gilt in bezug auf den von der Beschwerdeführerin ebenfalls vorgebrachten Art. 180 BV, welcher den Bundesrat zur rechtzeitigen und umfassenden Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit verpflichtet.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 10d USG einen Anspruch auf Einsicht in den Bericht und die Ergebnisse der



Umweltverträglichkeitsprüfung hatte. Inwieweit ihrem Einsichtsbegehren auch gestützt auf die allgemeine gesetzliche Regelung und im Lichte des in Art. 60 Abs. 1 KV verankerten Öffentlichkeitsprinzips hätte entsprochen werden müssen, kann daher und angesichts der noch nicht erlassenen Ausführungsgesetzgebung offen bleiben.

6. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen ist. Wie erwähnt (E. 1.3) ist das aktuelle Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin dahingefallen, nachdem ihr im Rahmen der öffentlichen Auflage Einsicht in die Projektunterlagen und in den Umweltverträglichkeitsbericht gewährt wurde. Mit der Gutheissung der Beschwerde ist daher in der Hauptsache ein Feststellungsurteil zu treffen, wonach der Beschwerdeführerin die Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht zu Unrecht verweigert wurde.

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zurückzuerstatten.

Ziff. 2 und 3 des Entscheids des Baudepartements enthalten die Kostenverlegung. Diese Teile des Entscheids sind aufzuheben und die amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens neu zu verlegen.

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'000.-- zulasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurückzuerstatten.

Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 98bis VRP). Eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).



Für das Verfahren vor dem Tiefbauamt besteht kein Anspruch auf Kostenersatz (Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, und Ziff. 2 und 3 des Rekursentscheids des Baudepartements vom 11. Mai 2010 werden aufgehoben.

2./ Es wird festgestellt, dass das Tiefbauamt des Kantons St. Gallen der Beschwerdeführerin die Einsicht in den Umweltverträglichkeitsbericht zu Unrecht verweigerte.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- trägt der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zurückerstattet.

4./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'000.-- trägt der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurückerstattet

5./ Der Staat hat die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:



Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. B.)
- die Vorinstanz
- die Regierung, z.K.

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.