



Fall-Nr.:	B 2015/273
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	27.04.2016
Entscheiddatum:	27.04.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.04.2016

Art. 5 und 6 Abs. 3 ÖffG (sGS 140.2). Art. 5 Abs. 1 und 11 Abs. 1 DSG (sGS 142.1). Streitig war, ob die Namen der Pächter des Landes einer öffentlich-rechtlichen Anstalt einer Zeitung bekanntzugeben sind. Das Verwaltungsgericht kommt unter anderem zum Schluss, die von der Vorinstanz als nötig erachtete Einwilligung der betroffenen Personen bzw. ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren sei bei „gewöhnlichen“ Personendaten - im Gegensatz zu besonders schützenswerten Daten und Persönlichkeitsprofilen (Art. 5 Abs. 2 lit. c DSG) - nicht Voraussetzung für eine Datenbekanntgabe, soweit die Bedingungen von Art. 5 Abs. 1 DSG (gesetzliche Grundlage, Erforderlichkeit der Bekanntgabe zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe) eingehalten seien. Konkret besteht für die Datenbekanntgabe eine Rechtsgrundlage im ÖffG, und sie ist zur Erfüllung der dort statuierten gesetzlichen Aufgabe erforderlich. Vor diesem Hintergrund stellt sich die von der Vorinstanz diskutierte Frage, ob die Einholung der Einwilligung der Pächter bzw. die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens einen unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von Art. 6 Abs. 2 ÖffG bedeuten würde, nicht, weil es keiner solchen Pächterzustimmung bedarf. Ein öffentliches Interesse an der Offenlegung der Namen und Adressen der Pächter im Sinn von Art. 11 Abs. 1 lit. d DSG ist insofern gegeben, als eine solche Datenbekanntgabe ihrerseits dem Allgemeininteresse an der Offenlegung der Verwendung öffentlicher Mittel - dazu gehöre auch die Verpachtung von Grundstücken - diene. Zuteilungsentscheide sind gestützt auf transparent erscheinende Grundlagen zu fällen. Dabei geht es um die Bewahrung des Vertrauens der von den Zuteilungsentscheiden Betroffenen in den Staat. Das ÖffG ermöglicht es, dass die an einer Auskunft interessierte Person nicht anhand von eigenen Recherchen auf den betreffenden Grundstücken die gewünschten Daten erhältlich machen müssen, sondern diese mit einem entsprechenden Gesuch bei der zuständigen Stelle anfordern können. Nachdem eine Informationslieferung vertrauensbildenden Charakter hat und



unter dem Regime des Öffentlichkeitsprinzips (Art. 60 KV) im Zweifelsfall Transparenz vor Geheimhaltung geht, sollen Interessierte sich - auf entsprechendes Gesuch hin - ein Bild über die Verwendung öffentlicher Mittel machen und gegebenenfalls entsprechende Vergleiche anstellen können. Ein öffentliches Interesse im erwähnten Sinn ist somit zu bejahen.

Hinsichtlich der Frage, ob dieses öffentliche Interesse bzw. ein daraus abgeleitetes (inhaltlich übereinstimmendes) schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin an der Datenbekanntgabe das private Interesse der Pächter an der Geheimhaltung ihrer Personendaten zu überwiegen vermag (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. d und e DSG), hält das Verwaltungsgericht fest, grundsätzlich werde eine Informationsmassnahme als zumutbar erachtet, wenn es insbesondere aufgrund der Natur der betreffenden Daten und des jeweiligen Sachzusammenhangs als unwahrscheinlich erscheine, dass die betroffene Person aufgrund der Veröffentlichung einen Nachteil erleide, der schwerer wiege als eine bloss geringfügige Beeinträchtigung. Vorliegend können sich die Pächter nicht zu Recht auf ihr Geheimhaltungsinteresse bzw. ihre Privatsphäre berufen, wenn Transparenzgründe und Vertrauensbildung eine Pächterbekanntgabe erforderlich machen und auch rechtfertigen. Das private Interesse der Pächter an der Nichtbekanntgabe ihrer Namen und Adressen erscheint beim geschilderten Sachverhalt von nicht sehr grossem Gewicht und in diesem Sinn nicht schützenswert. Es vermag daher das öffentliche Interesse an der Datenbekanntgabe nicht zu verdrängen (Verwaltungsgericht, B 2015/273). Entscheid vom 27. April 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Obersee Nachrichten AG, Hauptstrasse 5, 8640 Rapperswil SG,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christian Lörli, Muri Rechtsanwälte AG,
Schmidstrasse 9, 8570 Weinfelden,

gegen

Linthkommission, Herr Regierungsrat Willi Haag, Präsident, Lämmli Brunnenstrasse
54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Das Linthwerk

Linthverwaltung, Tellstrasse 1, 8853 Lachen,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Auskunft nach Öffentlichkeitsgesetz

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Mit zwei Schreiben vom 22. Dezember 2014 ersuchte Bruno Hug, Obersee Nachrichten AG, Rapperswil, die Linthkommission, Lachen, um Beantwortung von Fragen betreffend den Linthingenieur Markus Jud und das Pachtland des Linthwerks (Inhalt der Fragen wiedergegeben in act. G 9/4 S. 1-3). In der Verfügung vom 18. März 2015 zuhanden des Rechtsvertreters der Obersee Nachrichten AG, Rechtsanwalt lic. iur. Christian Lörli, Weinfelden, nahm die Linthkommission zu den in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Fragen zum Linthingenieur Stellung. Die in den Zuständigkeitsbereich der Linthverwaltung fallenden Fragen zum Pachtland Linthwerk überwies sie der letzteren zuständigkeitshalber. Die gegen diese Verfügung von der



Obersee Nachrichten AG eingereichte Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2015/56 vom 23. September 2015 ab.

b. Mit Verfügung vom 19. Mai 2015 zuhanden des Rechtsvertreters der Obersee Nachrichten AG hatte die Linthverwaltung zwischenzeitlich Stellung genommen zu den Fragen 1-8 zum Pachtland Linthwerk. Hinsichtlich des Begehrens um Zusendung einer Landverpachtungs-Liste des Linthwerks vor und nach Linth 2000 (Stand des Jahres 2005 bzw. Februar 2014) verwies sie auf Art. 11 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; DSG), wonach eine Datenbekanntgabe nur unter Einschränkungen möglich sei. Die Einholung der Zustimmung aller (rund 80) Pächter zur Herausgabe ihrer Personendaten verursache einen unzumutbaren Aufwand im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. e des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (sGS 140.2; Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG), weshalb die Personendaten aus den zuzustellenden Dokumenten zu entfernen bzw. unkenntlich zu machen seien. Die Linthverwaltung stellte die Listen der Landverpachtungen am Linth- und Escherkanal bezüglich Parzellen, Parzellengrössen, Damnteile, Pachtzinsen je Quadratmeter sowie Pläne, aus denen die Lage der verpachteten Grundstücke ersichtlich waren, in anonymisierter Form (ohne personenbezogene Daten) zu (act. G 9/4 und G 9/5 mit Beilagen 1-4).

c. Den gegen diese Verfügung von Rechtsanwalt Lörli für die Obersee Nachrichten AG erhobenen Rekurs vom 2. Juni 2015 (act. G 9/1) wies die Linthkommission mit Entscheid vom 11. September 2015 ab, soweit sie darauf eintrat (act. G 2.1).

B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Lörli für die Obersee Nachrichten AG mit Eingabe vom 13. Oktober 2015 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1) und die Linthverwaltung sei zu verpflichten, die Namen und Adressen der Pächter der von ihr verpachteten Grundstücke vor und nach Linth 2000 offenzulegen (Ziff. 2). Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz (Ziff. 3).



St.Galler Gerichte

- b.** Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 8. Dezember 2015 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 8).
- c.** Mit Replik vom 11. Januar 2016 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 11).
- d.** Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Nach Art. 4 Abs. 2 der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich über das Linthwerk (sGS 734.331; Linthkonkordat) können Verfügungen der Organe des Linthwerkes mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen angefochten werden, soweit diese Vereinbarung nichts anderes vorsieht. Angefochten ist vorliegend ein Entscheid der Linthkommission, womit die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben ist. Nach Art. 4 Abs. 1 des Linthkonkordats ist das Recht des Kantons St. Gallen anwendbar, soweit das Linthkonkordat nichts anderes bestimmt. Nach Art. 18 Abs. 2 des ÖffG ist für den Rechtsschutz das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons St. Gallen (sGS 951.1; VRP) anwendbar. Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 11. September 2015, welcher der Beschwerdeführerin unbestritten am 29. September 2015 zugegangen war, wurde am 13. Oktober 2015 (Poststempel) rechtzeitig innerhalb der Frist von vierzehn Tagen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) eingereicht. Sie enthält eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde legitimiert, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Als Verfügungsadressatin ist



die Beschwerdeführerin in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Gemäss Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; sGS 111.1) 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 (ÖffG). Das in Art. 60 Abs. 1 KV und Art. 1 ÖffG statuierte Öffentlichkeitsprinzip 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. Die Interessierten sollen von sich aus, ohne den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses, um Information nachsuchen können (VerwGE B 2013/241 vom 19. Februar 2015, E. 3.2.1 mit Hinweisen). In diesem Sinn sieht Art. 5 ÖffG vor, dass jede Person, ohne dass sie ein besonderes Interesse geltend machen muss, nach Massgabe dieses Erlasses ein Recht auf Information über die Tätigkeit des öffentlichen Organs und Zugang zu amtlichen Dokumenten hat (Art. 5 ÖffG). Aus der allgemeinen Auskunftspflicht der Verwaltung über ihre Tätigkeit (Art. 8 ÖffG) lassen sich dabei keine weitergehenden Informationsansprüche ableiten, als sich schon aus Art. 5 lit. a ÖffG ergeben. Wenn somit ein Informationsanspruch aufgrund der letztgenannten Bestimmung nicht gegeben ist, so ergibt sich ein solcher auch nicht aus Art. 8 ÖffG (vgl. VerwGE B 2015/56 vom 23. September 2015, E. 3.2.3). Als amtliches Dokument im Sinn des Gesetzes gilt nach Art. 12 ÖffG jede Aufzeichnung, die auf einem beliebigen Datenträger enthalten ist (lit. a), sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist (lit. b), die Erfüllung einer Staatsaufgabe betrifft (lit. c) und nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist (lit. d).

2.2. Bei der Linthverwaltung handelt es sich um ein öffentliches Organ im Sinn von Art. 1 Abs. 2 lit. b ÖffG. Streitig ist, inwiefern die Beschwerdeführerin gegenüber der Linthverwaltung Anspruch auf Bekanntgabe der Namen und Adressen der Pächter der



von ihr verpachteten Grundstücke vor und nach Linth 2000 hat. Das ÖffG nennt öffentliche oder schützenswerte private Interessen, welche einer solchen Information unter Umständen entgegenstehen, in nicht abschliessender Weise ("... insbesondere..."; Art. 6 Abs. 2 und 3 ÖffG). Sodann zählt es Informationen auf, welche vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind (Art. 7). Einer Bekanntgabe entgegenstehende öffentliche Interessen liegen unter Umständen dann vor, wenn die Datenbekanntgabe die Stellung des öffentlichen Organs in Verhandlungen schwächen, die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigen oder die Wirksamkeit von behördlichen Massnahmen vereiteln bzw. herabsetzen könnte oder einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde (vgl. die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 6 Abs. 2 Öffentlichkeitsgesetz sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. März 2013 zum Informationsgesetz, S. 13 zweiter Absatz [ABI 2013, 1474 ff.]). Entgegenstehende schützenswerte private Interessen können im Fall einer durch die Bekanntgabe hervorgerufenen Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten bestehen (vgl. dazu die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 6 Abs. 3 ÖffG).

2.3. Unbestritten ist vorliegend die Verfügbarkeit der Listen mit den Namen der 80 Pächter, Parzellennummern, Parzellengrössen und Pachtzinsen pro m² sowie der Pläne, auf denen die verpachteten Grundstücke eingezeichnet sind. Der Beschwerdeführerin wurden diese Unterlagen - zusammen mit einem Bericht vom 16. September 2014 über die Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft und Linthwerk (act. G 9/4 Beilage 5) - mit der angefochtenen Verfügung am 19. Mai 2015 in anonymisierter Form zugestellt (act. G 9/4 und 9/5 mit Beilagen). Zu klären ist, ob bzw. inwiefern die Bekanntgabe der Namen und Adressen der Pächter der Linth-Grundstücke zum einen öffentliche Interessen im geschilderten Sinn oder zum anderen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen tangieren würde. Hinsichtlich der letzteren ist zu prüfen, inwiefern diese - im konkreten Sachzusammenhang - als schützenswert im Sinn von Art. 6 Abs. 3 ÖffG erscheinen. Nachdem einerseits das ÖffG den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet, das DSG diesem Zugang jedoch Grenzen setzt, sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ÖffG die Voraussetzungen für eine Datenbekanntgabe nach dem DSG zu beachten. Bei Namens- und Adressangaben handelt es sich um Personendaten, nicht jedoch um besonders schützenswerte Daten im Sinn von Art. 1 Abs. 1 lit. d DSG (vgl. die dortige Aufzählung von Sachverhalten). Nach Art. 11 Abs. 1 DSG ist die Bekanntgabe solcher Daten zulässig, wenn ein wesentliches öffentliches



Interesse besteht, welches das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Personendaten überwiegt (lit. d) oder wenn die Empfängerin ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, welches das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Personendaten überwiegt (lit. e).

2.4. Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid mit Hinweis auf Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. März 2013 zum Informationsgesetz (ABI 2013, 1474 ff., Ziff. 4.1) aus, immer wenn es sich um Personendaten im Sinn von Art. 1 lit. a DSG handle, gehe das DSG vor und gelte ausschliesslich, es sei denn, die Personendaten seien anonymisiert und damit als solche nicht mehr erkennbar. Ein Anspruch auf Anonymisierung bestehe allerdings nicht. Für eine Offenlegung der Namen und Adressen der Pächter sei nicht das ÖffG, sondern das DSG massgebend. Die Pächter hätten ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung dieser Daten. Daran ändere auch der Einwand der Beschwerdeführerin nichts, dass einigen Pächtern keine neuen Flächen mehr verpachtet worden seien. Der Einwand, wonach während der Pachtdauer aufgrund der persönlichen Bewirtschaftungspflicht die Pächterstellung gegenüber Dritten nicht verheimlicht werden könne, möge teilweise zutreffen, ändere jedoch nichts daran, dass die privaten Interessen der Pächter grundrechtlich geschützt seien. Die Vorinstanz sei ihrer Pflicht zur aktiven und passiven Information nachgekommen. Die Beschwerdeführerin verfüge über sämtliche Unterlagen. Die Identität der einzelnen Pächter sei während der Dauer des Pachtverhältnisses für Dritte erkennbar. Es sei daher kein wesentliches öffentliches Interesse ersichtlich, welches das Geheimhaltungsinteresse der Pächter überwiege. Eine Herausgabe der Pachtverträge ohne Anonymisierung käme nur in Frage, wenn die Pächter ihre ausdrückliche Einwilligung (Art. 11 Abs. 1 lit. b DSG) erteilen würden. Dies sei nicht der Fall. Bei der Einholung der Bewilligung der Pächter durch die Vorinstanz wäre ein Vernehmlassungsverfahren unter den über 80 Pächtern durchzuführen, was einen nicht unerheblichen Aufwand nach sich ziehen würde. Ein derartiges Vernehmlassungsverfahren wäre angesichts dessen, dass nur ein geringes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Personendaten bestehe, unverhältnismässig im Sinn von Art. 6 Abs. 2 ÖffG. Im Weiteren wäre mit Widerstand der Pächter zu rechnen, weshalb die Beschwerdeführerin hieraus keine zusätzlichen Erkenntnisse erhalten könnte. Ein gewisses schutzwürdiges Interesse an jeglichen Personendaten sei der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer journalistischen Tätigkeit zwar nicht abzusprechen.



Allerdings vermöge im vorliegenden Fall ihr schutzwürdiges Interesse (im Sinn von Art. 11 Abs. 1 lit. e DSG) dasjenige der betroffenen Pächter an der Wahrung ihrer Persönlichkeitsrechte nicht zu überwiegen (act. G 2.1 S. 6-10).

2.5. Die Beschwerdeführerin führt zur Begründung ihres Antrages unter anderem aus, die Offenlegung der geforderten Daten sei für die betroffenen Personen mit keinem ersichtlichen Nachteil verbunden, da es den Pächtern während der Pachtdauer nicht möglich sein werde, ihre Pächterstellung gegenüber Dritten zu verheimlichen. Die Vorinstanz habe verkannt, dass das schutzwürdige Interesse der Pächter als äusserst gering zu gewichten sei. Die Tatsache, dass einige Pächter nach dem Projekt „Linth 2000“ weiterhin berücksichtigt worden seien, andere Pächter jedoch unberücksichtigt geblieben seien und stattdessen mit neuen Pächtern Verträge abgeschlossen worden seien, spreche für ein erhebliches öffentliches Interesse an der Transparenz der Pachtvergaben. Die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Offenlegung der Pachtzinsen in anonymisierter Form ausreiche, um das öffentliche Interesse an der Offenlegung der Namen und Adressen der Pächter zu befriedigen. Neben dem öffentlichen Interesse habe auch die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse, das eine Bekanntgabe der geforderten Daten rechtfertige. Als grösste Zeitung am Obersee sei sie den Lesern verpflichtet und sichere den gesellschaftlich notwendigen Diskurs. Aus dem Umstand, dass die Privatsphäre zu respektieren sei, sofern das öffentliche Interesse nicht das Gegenteil verlange, lasse sich nicht ableiten, dass die persönlichen Interessen der Pächter das Informationsinteresse der Beschwerdeführerin überwiegen würden. Das öffentliche Interesse an der Transparenz der Pachtvergabe und das schützenswerte Interesse der Beschwerdeführerin würden das Interesse der Pächter an einer Nichtbekanntgabe ihrer Daten überwiegen (act. G 1).

3.

3.1.

3.1.1. Einer Bekanntgabe der Namen und Adressen der Pächter entgegenstehende öffentliche Interessen wären unter Umständen wie erwähnt dann zu bejahen, wenn die Datenbekanntgabe einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde (Art. 6 Abs. 2 lit. e ÖffG). In der Botschaft zum ÖffG wurde hierzu ausgeführt, dass die



Behörde, wenn sie einem Gesuch um Information unter Berufung auf diese Bestimmung nicht stattgeben wolle, den Zugang erst verweigern werde, wenn es nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausgeschlossen sei, an Stelle einer Nicht-Information den Informationsumfang zu beschränken oder die Information auf andere Weise als verlangt zu gewähren. Von der Einschränkung nach Art. 6 Abs. 2 lit. e ÖffG sei demgemäss nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch zu machen. Die Bestimmung wolle insbesondere «fishing expeditions» oder umfangreichen Recherche-Aufträgen einen Riegel schieben. Das Informationsgesetz (ÖffG) solle nicht dazu dienen, Forschungsarbeiten von Privaten an öffentliche Organe zu delegieren (ABI 2013, 1488).

3.1.2. Die Bearbeitung von Personendaten - darunter fällt auch deren Bekanntgabe (Art. 1 Abs. 1 lit. e DSGVO) - ist aus datenschutzrechtlicher Sicht unter anderem dann zulässig, wenn dafür eine Rechtsgrundlage (Erlass mit allgemein verbindlichen Bestimmungen, insbesondere Gesetz und Verordnung; Art. 1 Abs. 1 lit. k DSGVO) besteht oder die Bearbeitung zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist (Art. 5 Abs. 1 DSGVO). Die von der Vorinstanz als nötig erachtete Einwilligung der betroffenen Personen bzw. ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren (vgl. act. G 2.1 S. 9) ist somit bei „gewöhnlichen“ Personendaten - im Gegensatz zu besonders schützenswerten Daten und Persönlichkeitsprofilen (Art. 5 Abs. 2 lit. c DSGVO) - nicht Voraussetzung für eine Datenbekanntgabe, soweit die Bedingung von Art. 5 Abs. 1 DSGVO eingehalten ist. Konkret besteht für die Datenbekanntgabe eine Rechtsgrundlage im ÖffG, und sie ist zur Erfüllung der dort statuierten gesetzlichen Aufgabe erforderlich. Vor diesem Hintergrund stellt sich die von der Vorinstanz diskutierte Frage, ob die Einholung der Einwilligung der Pächter bzw. die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens einen unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von Art. 6 Abs. 2 ÖffG bedeuten würde (act. G 2.1 S. 9), nicht, weil es keiner solchen Pächterzustimmung bedarf. Überdies dürfte auch die Anonymisierung der am 19. Mai 2015 der Beschwerdeführerin zugestellten Informationen einen gewissen Aufwand verursacht haben; hier stellte sich die Vorinstanz jedoch nicht auf den Standpunkt, dass dieser Aufwand unverhältnismässig sei.

3.2.



3.2.1. Vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind Informationen und Dokumente, soweit das Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt (Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG). Hier ist das öffentliche Organ, das für das Gemeinwesen handelt, einem Privatrechtssubjekt gleichgestellt. Eine Verpflichtung, über solche Tätigkeiten zu informieren, besteht nicht; das Gemeinwesen soll durch die Verbreitung von Informationen oder durch Gewährung des Zugangs zu Informationen im Vergleich zu den anderen Marktteilnehmenden weder bevorzugt noch benachteiligt werden. So soll das Gemeinwesen beispielsweise Kalkulationsgrundlagen, Lohnübersichten, Vereinbarungen mit Lieferanten und andere Dokumente in einem Beschaffungs- oder Angebotsverfahren ebenso wenig offenlegen müssen wie seine privatrechtlichen Konkurrenten (Botschaft zum Informationsgesetz; ABI 2013, 1490). - Die Vorinstanz führt in der Vernehmlassung aus, das Linthwerk sei interessiert, Pachtland abzugeben, denn mit der Bewirtschaftung werde die Umgebung des Linthwerks gepflegt. Vor diesem Hintergrund stünden einerseits die Pächter unter sich im Wettbewerb, andererseits aber auch das Linthwerk mit den Pächtern, da das Linthwerk nicht nur Pachtzinsen erhalte, sondern auch eine Bewirtschaftungsleistung aufgrund der Pachtverträge. Somit liege kein hoheitliches Handeln vor, sondern eine privatrechtliche Tätigkeit in der Form der Verpachtung vor. Über derartige Verhältnisse dürften Auskünfte und Aktenvorlagen gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG verweigert werden. Dabei spiele es keine Rolle, dass ein Bewirtschafter von Pachtflächen allenfalls bundesrechtlich auszurichtende Direktzahlungen erhalte. Würde derselbe Pächter irgendeine Pachtfläche bewirtschaften, hätte er bezüglich der Direktzahlungen dieselben Voraussetzungen zu erfüllen, um Beiträge zu erhalten (act. G 11 S. 3).

3.2.2. Die Pachtverträge werden vom Linthwerk als öffentlich-rechtliche Anstalt (Art. 1 Linthkonkordat) abgeschlossen. Dabei handelt es sich um privatrechtliche Pachtverträge im Sinne von Art. 275 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220) und des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG; SR 221.213.2). Der Entscheid eines Verpächters, mit einem bestimmten Pächter einen Pachtvertrag abzuschliessen oder nicht abzuschliessen zu wollen, ist grundsätzlich eine zivilrechtliche Frage. Nach der Rechtsprechung ist jedoch der Entscheid, mit dem ein Gemeinwesen über die Benützung von öffentlichen Sachen befindet, eine öffentlich-rechtliche Frage (BGer 2C_484/2008 vom 9. Januar 2009, in [BGE 135 II 49](#) nicht publ. E. 1.2), auch wenn die Zurverfügungstellung auf dem Wege eines privatrechtlichen



Vertrags erfolgt (BGer 1C_312/2010 vom 8. Dezember 2010 E. 1.2 und E. 3.4; vgl. [BGE 127 I 84](#) E. 4a). Die Verwaltung des Finanzvermögens geschieht demgegenüber nicht hoheitlich, sondern auf dem Wege des Privatrechts ([BGE 97 II 371](#) E. 3c S. 377 f.; BGer 2C_167/2012 vom 1. Oktober 2012 E. 4.2; vgl. auch [BGE 126 I 250](#) E. 2c und d S. 254 f.; BGer 5A_550/2011 vom 24. Oktober 2011 E. 2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A. 2010, S. 538 f.). Das gilt namentlich auch für die Verpachtung von Landwirtschaftsland durch eine Gemeinde ([BGE 112 II 35](#) E. 2 S. 37; vgl. auch Urteil 4A_551/2008 vom 12. Mai 2009 E. 1.1) oder für Verfügungsgeschäfte über Land einer Korporation (vgl. [BGE 131 I 45](#)).

3.2.3. Ein wesentlicher Aufgabenbereich des Linthwerks besteht darin, den Hochwasserschutz in der Linthebene sicherzustellen (Art. 1 Abs. 2 Linthkonkordat). Die Tätigkeit untersteht dem VRP (Art. 4 Lindthkonkordat). Zu den Aufgaben der Organe des Linthwerks gehört es, den Zustand der Anlagen des Linthwerks zu überwachen und Massnahmen zu deren Erhaltung zu ergreifen (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. a Linthkonkordat). Die Entwicklung der zum Linthwerk gehörenden Wiesen (Pflanzengesellschaften) dauert Jahrzehnte und erfordert eine gleichbleibende Bewirtschaftung (act. G 9/4 Beilage 5 S. 2). Die Linthkommission lässt sich jährlich im Jahressicherheitsbericht über den Zustand der Pachtflächen berichten (act. G 9/4 Beilage 5 S. 6). Es ist somit davon auszugehen, dass auch die Verwaltung des Landes des Linthwerks (vgl. dazu act. G 9/4 und 9/5 Beilagen) im Bereich des Linth- und Escherkanals im Wesentlichen dem Anlagenerhalt dient und in diesem Sinn eine öffentlich-rechtliche Aufgabe darstellt. Das Pachtland dient mithin der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Linthwerks. Die Statuierung einer Ausnahme im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG fällt damit bereits aus diesem Grund ausser Betracht. Hinzu kommt, dass ein wirtschaftlicher Wettbewerb des Linthwerks mit anderen Verpächtern insofern nicht stattfindet, als ihr Pachtland - wie offenbar auch dasjenige der Ortsgemeinde Benken (act. G 12) - begehrt bzw. die Nachfrage danach grösser als das Angebot ist (act. G 2.3 S. 6). Das grosse Interesse der Bewirtschafter an Pachtverträgen ist dabei vorab in den namhaften Direktzahlungen der Eidgenossenschaft begründet (act. G 9/4 Beilage S. 5); der Nachfrageüberhang ist mithin nicht marktbedingt. Vor diesem Hintergrund kann Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG konkret nicht zur Anwendung kommen. Aus denselben Gründen ist die Ausnahme vom



Geltungsbereich des DSG gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. a DSG auf die Pächterliste des Linthwerks ebenfalls nicht anwendbar.

3.3.

3.3.1. Aus den der Beschwerdeführerin zugestellten Unterlagen sind sowohl für den Linth- als auch für den Escherkanal sämtliche Parzellen, Flächen, Dammteile und Pachtzinsen ersichtlich. Die beigelegten Pläne zeigen die Lagen der verpachteten Grundstücke auf (act. G 9/4 und 9/5 mit Beilagen). Zu prüfen ist, ob der gesetzlichen Aufgabe, welche dem ÖffG zugrunde liegt, mit der Bekanntgabe von anonymisierten Daten an die Beschwerdeführerin Genüge getan ist (Standpunkt der Vorinstanz; act. G 8 S. 3), oder ob es hierfür personenbezogener Daten bedarf (Standpunkt der Beschwerdeführerin).

3.3.2. Die Vergabe von Pachtland durch die Linthkommission ist eine komplexe Angelegenheit, bei welcher sich Unstimmigkeiten ergeben, wenn sich nicht (mehr) berücksichtigte Pachtinteressenten benachteiligt fühlen bzw. diesbezüglich ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen bei der Zuteilung des Pachtlandes vermuten (vgl. dazu act. G 9/4 Beilage 5 S. 3-6). Unbestritten ist sodann, dass den Pächtern finanzielle Vorteile entstehen, weil die Eidgenossenschaft für die Bewirtschaftung extensiv genutzter Flächen Direktzahlungen ausrichtet (act. G 2.2 Beilage 3 S. 3 f.; G 11 S. 3). Im Bericht vom 16. September 2014 wurde ausgeführt, die Neuzuteilung der Pachtflächen habe sowohl die Kriterien der Linthkommission (Hofnähe, Alter, bisherige Pächter, nicht Minimum an betrieblichen Ökoflächen am Linthwerk) als auch die neu geschaffenen Zu- und Wegfahrten (keine Fahrten über Nachbarpachten) und schriftliche Abmachungen berücksichtigt und sei in Zusammenarbeit mit landwirtschaftlichen Fachstellen (Direktzahlungen GL) und der Ortsgemeinde Benken (grösste Landverpächterin in der unteren Linthebene) erfolgt (act. G 9/4 Beilage 5 S. 4). Für die Begründung des Zuteilungsentscheids wurde teilweise auch auf persönliches Wissen, Erfahrung und Engagement von einzelnen Personen verwiesen (act. G 9/4 Beilage 5 S. 5 f.). Mit Blick auf diese Gegebenheiten ist festzuhalten, dass grundsätzlich auch die Identität der berücksichtigten Pächter bekannt sein muss, um die Handhabung der - teilweise auf die Person des Pächters bzw. auf den von ihm bewirtschafteten Hof bezogenen - Kriterien für die Zuteilung der Pachtgrundstücke



vollständig transparent und für Aussenstehende nachvollziehbar zu machen. Für die Anforderung solcher Informationen bedarf es überdies wie erwähnt keines Nachweises eines schutzwürdigen Interesses (vorstehende E. 2.1). Die weitere Frage, ob die Vorinstanz verpflichtet wäre, das Dokument mit einer veränderten Anonymisierung „umzuarbeiten“ (act. G 8 S. 3), stellt sich unter diesen Umständen nicht, weil - soweit die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind (nachstehende E. 3.4 und 3.5) - die Anonymisierung einfach wegzulassen ist.

3.4. Ein öffentliches Interesse an der Offenlegung der Namen und Adressen der Pächter im Sinn von Art. 11 Abs. 1 lit. d DSGVO ist in Anbetracht der in E. 3.2 und 3.3 geschilderten Gegebenheiten insofern gegeben, als eine solche Datenbekanntgabe ihrerseits dem Allgemeininteresse an der Offenlegung der Verwendung öffentlicher Mittel - dazu gehört auch die Verpachtung von Grundstücken - dient.

Zuteilungsentscheide sollen gestützt auf transparent erscheinende Grundlagen gefällt werden. Dabei geht es wie erwähnt um die Bewahrung des Vertrauens der von den Zuteilungsentscheiden Betroffenen in den Staat (vgl. vorstehende E. 2.1). Zwar lässt sich die Identität der Pächter während der Pachtdauer aufgrund der persönlichen Bewirtschaftungspflicht gegenüber Aussenstehenden nicht verbergen, womit eine (teilweise) Offenlegung bereits aus den faktischen Gegebenheiten resultiert. Eine vollständige Transparenz ist damit jedoch insofern nicht gewährleistet, als es um eine grosse Anzahl von Pächtern und ein relativ grossräumiges Pachtgebiet geht. Das ÖffG ermöglicht es gerade, dass die an einer Auskunft interessierte Person nicht anhand von eigenen Recherchen auf den betreffenden Grundstücken die gewünschten Daten erhältlich machen muss, sondern diese mit einem entsprechenden Gesuch bei der zuständigen Stelle anfordern kann. Nachdem eine Informationslieferung wie erwähnt vertrauensbildenden Charakter hat und unter dem Regime des Öffentlichkeitsprinzips (Art. 60 KV) im Zweifelsfall Transparenz vor Geheimhaltung geht (Botschaft und Entwurf der Regierung, a.a.O., Ziff. 4.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2010/123, E. 2.3), sollen Interessierte sich - auf entsprechendes Gesuch hin - ein Bild über die Verwendung öffentlicher Mittel machen und gegebenenfalls entsprechende Vergleiche anstellen können. Ein öffentliches Interesse im erwähnten Sinn ist vorliegend somit zu bejahen.

3.5. Damit bleibt die Frage zu beantworten, ob dieses öffentliche Interesse bzw. ein daraus abgeleitetes (inhaltlich übereinstimmendes) schutzwürdiges Interesse der



Beschwerdeführerin an der Datenbekanntgabe das private Interesse der Pächter an der Geheimhaltung ihrer Personendaten zu überwiegen vermag (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. d und e DSGVO). Grundsätzlich wird eine Informationsmassnahme als zumutbar erachtet, wenn es insbesondere aufgrund der Natur der betreffenden Daten und des jeweiligen Sachzusammenhangs als unwahrscheinlich erscheint, dass die betroffene Person aufgrund der Veröffentlichung einen Nachteil erleidet, der schwerer wiegt als eine bloss geringfügige Beeinträchtigung (vgl. S.C. Brunner, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen, ZBI 2010, 595 ff., 618). Vorliegend können sich die Pächter nicht zu Recht auf ihr Geheimhaltungsinteresse bzw. ihre Privatsphäre berufen, wenn Transparenzgründe und Vertrauensbildung (vorstehende E. 3.4) eine Pächterbekanntgabe erforderlich machen und auch rechtfertigen. Weitere schützenswerte Privatinteressen im Sinn von Art. 6 Abs. 3 ÖffG (etwa das Vorliegen von Berufs- oder Geschäftsgeheimnissen) sind weder aus den Akten ersichtlich noch werden solche geltend gemacht. Das private Interesse der Pächter an der Nichtbekanntgabe ihrer Namen und Adressen erscheint beim geschilderten Sachverhalt von nicht sehr grossem Gewicht und in diesem Sinn nicht schützenswert. Es vermag daher das öffentliche Interesse an der Datenbekanntgabe nicht zu verdrängen. Dies umso weniger, als - wie bereits mehrfach zur Sprache kam - nicht erkennbar ist, auf welche Weise sich die Identität der Pächter während der Pachtdauer gegenüber Personen, welche sich für diese Gegebenheiten interessieren, wirksam verheimlichen liesse.

4.

4.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen und die Beschwerdebeteiligte anzuweisen, die Namen und Adressen der Pächter der von ihr verpachteten Grundstücke in der Weise offenzulegen, dass der Beschwerdeführerin die mit der Verfügung vom 19. Mai 2015 zugestellten Daten (Listen der Landverpachtung; Beilagen 1 bis 4 der Verfügung) in nicht anonymisierter Form zugänglich gemacht werden.

4.2. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdebeteiligten (Art. 95 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 und 3 ÖffG). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- ist



angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- zurückerstattet.

4.3. Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdebeteiligten (Art. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Folglich ist die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen. Eine Entschädigung von Fr. 2'000.-- (zuzüglich Barauslagen von Fr. 80.-- [4%]) für das Beschwerdeverfahren erscheint als angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Die Mehrwertsteuer wird grundsätzlich dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Da die Beschwerdeführerin aber selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischen Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 194; vgl. statt vieler VerwGE B 2013/206 vom 3. Dezember 2013, E. 3).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid vom 11. September 2015 aufgehoben.
- 2.** Die Linthverwaltung wird angewiesen, die Namen und Adressen der Pächter der Grundstücke gemäss Listen der Landverpachtung (Beilagen 1 bis 4 der Verfügung vom 19. Mai 2015) der Beschwerdeführerin offenzulegen.
- 3.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdebeteiligten auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Der



Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.--
zurückerstattet.

4. Die Beschwerdebeteiligte entschädigt die Beschwerdeführerin mit Fr. 2'000.--
zuzüglich Fr. 80.-- Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid