



Fall-Nr.:	B 2015/56
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	23.09.2015
Entscheiddatum:	23.09.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.09.2015

Auskunft nach Öffentlichkeitsgesetz. Art. 5 ÖffG (sGS 140.2). Es ist nicht Aufgabe des ÖffG, umfangreiche Recherche-Aufträge durch staatliche Stellen durchführen zu lassen, welche keinen Zusammenhang zu einem konkret umschriebenen Sachverhalt aufweisen und insoweit thematisch nicht (genügend) abgegrenzt sind („fishing expeditions“). Ein Anspruch auf eine nicht näher eingrenzbare Menge von Informationen besteht nicht. Aus der allgemeinen Auskunftspflicht der Verwaltung über ihre Tätigkeit (Art. 8 ÖffG) lassen sich keine weitergehenden Informationsansprüche ableiten, als sie sich schon aus Art. 5 lit. a ÖffG ergeben. Die Beschwerdeführerin verfügte - im Ergebnis - über sämtliche von ihr verlangten Informationen. Für das Verwaltungsgericht bestand kein Anlass, die Vorinstanz zu weiteren Datenlieferungen zu verpflichten. Solche Daten könnten höchstens die von der Vorinstanz gegebenen Auskünfte bestätigen bzw. "belegen". Das ÖffG verlangt jedoch von der auskunfterteilenden Behörde nicht, dass sie ihre Auskunft auch "beweisen" muss; dies zumal dann, wenn keinerlei Anlass besteht, deren Richtigkeit anzuzweifeln. Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2015/56). Entscheid vom 23. September 2015

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

Obersee Nachrichten AG, Hauptstrasse 5, 8640 Rapperswil SG,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

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

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Auskunft nach Öffentlichkeitsgesetz

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Mit zwei Schreiben vom 22. Dezember 2014 (Inhalt wiedergegeben in act. G 2 S. 1-3) ersuchte A.A., Obersee Nachrichten AG, Rapperswil, die Linthkommission, Lachen, um Beantwortung von Fragen betreffend den Linthingenieur B.B. und das Pachtland des Linthwerks. In der Verfügung vom 18. März 2015 zuhanden des Rechtsvertreters der Obersee Nachrichten AG nahm die Linthkommission zu den Fragen Stellung. Sie hielt zum einen fest, dass die in den Zuständigkeitsbereich der Linthverwaltung fallenden Fragen der letzteren zuständigkeitshalber zu überweisen seien (Ziff. 1). Dies betreffe alle Fragen zum Pachtland Linthwerk sowie die Fragen zum Linthingenieur, soweit die Linthkommission dazu nachstehend nicht Stellung nehme. Nachdem bis Ende 2003 der Bund für das Linthwerk zuständig gewesen sei, könne sich die Linthkommission nur für den Zeitraum von 1. Januar 2004 bis Ende 2014 äussern. Die in den Zuständigkeitsbereich der Linthkommission fallenden Fragen würden abschliessend beantwortet. Weitergehende Ausführungen würden nicht erfolgen (Ziff. 2; act. G 2).



B.

a. Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt lic. iur. Ch. Lörli, Weinfeld, für die Obersee Nachrichten AG mit Eingabe vom 7. April 2015 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, Ziff. 2 der Verfügung sei aufzuheben (Ziff. 1), und die Vorinstanz sei zu verpflichten offen zu legen, welche Einzelzahlungen von 2000 bis 2014 vom Linthwerk oder von der Linth 2000 an B.B. in seinen Funktionen als Linthingenieur und Oberbauleiter Linth 2000, an C.C. als Stellvertreter des Linthingenieurs sowie an die D. AG und deren Mitarbeiter geleistet worden seien und welche Arbeiten diese betroffen hätten. Weiter sei die Vorinstanz zu verpflichten offenzulegen, welche Zahlungen "direkt oder indirekt" an die D. AG für "Ingenieursbelage, ab 2000 bis 2014" und unter dem Konto "sonstiger Betriebsaufwand" (gemäss Jahresrechnung des Linthwerks) verbucht worden seien (Ziff. 2). Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz (Ziff. 3).

b. In der Vernehmlassung vom 27. April 2015 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 6). Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Replik (act. G 8)

c. Auf die Darlegungen der Parteien in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird - soweit für den Entscheid wesentlich - 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 des Kantons St. Gallen 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 Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 18. November 2014 (Öffentlichkeitsgesetz, sGS 140.2; ÖffG) ist für den Rechtsschutz das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons St. Gallen (sGS 951.1; VRP) anwendbar. Die Beschwerde gegen die Verfügung vom 18. März 2014 wurde 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). Hinsichtlich des Beschwerdeantrags Ziff. 2 ist festzuhalten, dass darauf lediglich insofern einzutreten ist, als er durch die Nennung der einzelnen Informationsgegenstände ("Insbesondere sei sie zu verpflichten, ..."; act. G 1 S. 2) konkretisiert ist. In diesem Umfang sind die Sachurteilsvoraussetzungen damit erfüllt. 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 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 (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). Das ÖffG nennt öffentliche oder schützenswerte private Interessen, welche einer Information 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).

2.2. Bei der Vorinstanz handelt es sich um ein öffentliches Organ im Sinn von Art. 1 Abs. 2 lit. b ÖffG. Streitig ist vorliegend, inwiefern die Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz Anspruch auf Bekanntgabe einzelner, an bestimmte Empfänger erfolgte Zahlungen hat. Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung zu den Fragen zum Linthingenieur unter anderem aus, die Höhe und der Verwendungszweck der Zahlungen sowie die Aufteilung der geleisteten Zahlungen zwischen Linth 2000 und dem Linthwerk seien dem Budget 2015, den Erläuterungen und Aufstellungen über den Personalaufwand der letzten 10 Jahre einschliesslich den Aufstellungen über die in den letzten 10 Jahren an die D. AG geleisteten Entschädigungen zu entnehmen (Beilagen). Von Seiten des Kantons St. Gallen seien keine Zahlungen erfolgt (zu Frage 1). Unter "sonstigem Betriebsaufwand" seien die Pauschalzahlungen an die D. AG gemäss "Leistungsumfang" (beigelegtes Budget 2015 S. 3 sowie Aufstellung der Entschädigungen an die D. AG in den letzten zehn Jahren) zu verstehen (zu Frage 2). In den Jahren 2004 bis 2013 habe das Arbeitspensum des Linthingenieurs 80% und ab Anfang 2014 60% betragen (zu Frage 3). Die Einstellung von Personal stelle nach Ziff. 4 Annex 4 Anhang I des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (WTO-Übereinkommen, SR 0.632.231.422) keinen öffentlichen Auftrag dar, welcher dem Beschaffungsrecht unterstellt sei (zu Frage 4). Im Kanton St. Gallen gebe es keine gesetzliche Pflicht zur Ausschreibung offener Stellen (zu Frage 5). Für eine Untersuchung der Arbeitsvergabe an X. durch die Linthkommission bestehe kein Anlass. Soweit ersichtlich, erfolge die "Arbeitsvergabe" durch die ARGE Q. und betreffe ausschliesslich das Innenverhältnis zwischen der ARGE und dem lokalen Lohnunternehmer X. (zu Frage 6). Die übrigen Fragen würden in den Zuständigkeitsbereich der Linthverwaltung fallen und dieser zur weiteren Bearbeitung überwiesen. Soweit in den Fragen 1 und 2 die Auflistung sämtlicher Einzahlungen verlangt werde, sei dem Begehren nicht zu entsprechen. Einerseits würde dies einen unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von Art 6 Abs. 2 lit. e ÖffG verursachen. Andererseits bestehe kein gesetzlicher Anspruch auf Erstellung von Dokumenten (act. G 2 S. 3 f.).



2.3. Die Beschwerdeführerin lässt zur Begründung ihres Antrages ausführen, die Abfrage von Einzelzahlungen an bestimmte Empfänger für einen bestimmten Zeitraum sei sehr einfach, rasch und kostengünstig möglich, da die Vorinstanz zweifellos ihre Buchhaltung mit der Standardsoftware SAP-ERP erstelle. Zudem liege kein Fall von "fishing expeditions" vor, welcher eine Einschränkung der Informationspflicht im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. e ÖffG rechtfertigen könnte. Unrichtig sei auch, dass für die Auskunft betreffend die Einzelzahlungen an die D. AG und den Linthingenieur ein neues Dokument hätte erstellt werden müssen. Eine Auskunftspflicht ergebe sich auch gestützt auf Art. 8 ÖffG. Zugänglich zu machen seien Dokumente, welche mit einem einfachen elektronischen Vorgang aus vorhandenen Informationen erstellt werden könnten (act. G 1).

Die Vorinstanz weist darauf hin, dass abgesehen davon, dass die Linthkommission nicht über die Standardsoftware SAP-ERP verfüge, sondern für die Finanzbuchhaltung das Programm "Simultan" und für die Objektbuchhaltung Linth 2000 das Programm "Vertec" verwende, die Beschwerdeführerin nicht nur Einsicht in alle Zahlungen an mehrere Kostenstellen verlange, sondern diese Zahlungen auch noch aufgeschlüsselt haben wolle nach bestimmten Funktionen, für deren Ausübung eine Entschädigung geleistet worden sei. Damit würden sich die gewünschten Informationen offensichtlich nicht mehr einfach elektronisch erheben lassen, sondern bedürften einer zusätzlichen Bearbeitung. Entsprechend müssten neue Dokumente erstellt werden, worauf die Beschwerdeführerin keinen Anspruch habe. Entscheidend sei jedoch, dass neben den Pauschalentschädigungen an die D. AG, die im erläuternden Bericht zum Budget 2015 (act. G 7 Beilage 1 Anhang) ausgewiesen seien, keine weiteren Zahlungen weder an diese Unternehmung noch an den Linthingenieur oder dessen Stellvertreter erfolgt seien. Ausgenommen seien einzig die Druckkosten bzw. Kosten für das Fotokopieren des Geschäftsberichtes (act. G 7 Beilage 2). Dementsprechend könnten von vornherein keine weiteren - von der Beschwerdeführerin vermuteten - Zahlungen aus der Buchhaltung generiert werden. Vorliegend handle es sich offensichtlich um einen Fall von "fishing expeditions". Weil die Zahlen betreffend die Pauschalentschädigung an die D. AG für das Jahr 2014 in der der angefochtenen Verfügung beigelegten Aufstellung noch nicht enthalten seien, würden diese in der Beilage (act. G 7 Beilage 3) separat ausgewiesen (act. G 6).

3.



3.1. 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). Die Voraussetzung, wonach die Aufzeichnung auf einem beliebigen Datenträger enthalten sein muss, bedeutet, dass die Aufzeichnung bereits in irgendeiner Form vorhanden sein muss. Das Öffentlichkeitsprinzip bildet keine Grundlage, die Behörde zur Ausfertigung einer noch nicht existierenden Aufzeichnung oder zur Erstellung eines Dokuments zu verpflichten (vgl. Botschaft und Entwurf der st. gallischen Regierung vom 21. Mai 2013, ABI 2013, 1474 ff., 1493, mit Hinweis auf Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 [BBI 2003, 1963 ff., 1992]). Wenn also ein Dokument besteht, dieses aber nicht verständlich ist, weil z.B. eine Bildlegende oder Erklärung von Bezeichnungen fehlt, hat die Verwaltung nicht die Pflicht, dieses verständlich und nachvollziehbar zu gestalten (vgl. Robert Bühler in: Maurer-Lambrou-Blechta Hrsg., Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. A. 2014, Rz. 10 zu Art. 5 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [BGÖ; SR 152.3]). Im Unterschied zum BGÖ (Art. 5 Abs. 2) umfasst der Begriff des amtlichen Dokuments nach st. gallischem ÖffG zumindest nach dem Gesetzeswortlaut nicht auch solche Dokumente, die durch einen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Die Frage, ob sich ein Recht auf Erstellung von Dokumenten aus Art. 12 ÖffG ableiten lässt oder nicht, kann jedoch - wie sich nachstehend ergeben wird - vorliegend offenbleiben.

3.2.

3.2.1. Einer Bekanntgabe entgegenstehende öffentliche Interessen liegen unter Umständen wie erwähnt dann vor, 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 auf öffentliche Organe zu delegieren (ABI 2013, 1488).

3.2.2. Der Begriff der "fishing expeditions" stammt aus dem Bereich der internationalen Amtshilfe in Strafsachen und wird als "speculative requests for information that have no apparent nexus to an open inquiry or investigation" (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-38/2014 vom 1. April 2014, E. 2.2.1.2) umschrieben. Wie dargelegt ist es nicht Aufgabe des ÖffG, umfangreiche Recherche-Aufträge durch staatliche Stellen durchführen zu lassen, welche keinen Zusammenhang zu einem konkret umschriebenen Sachverhalt aufweisen und insoweit thematisch nicht (genügend) abgegrenzt sind. Deshalb knüpft auch Art. 13 Abs. 2 Bst. b ÖffG Informationsgesuche an die Bedingung, dass die Dokumente, zu denen Zugang verlangt wird, so genau wie möglich zu bezeichnen sind (ABI 2013, 1488). Zwar muss das Gesuch insoweit, als kein besonderes Informationsinteresse nachzuweisen ist (vgl. vorangehende E. 2. und Art. 5 ÖffG) - nicht begründet werden (vgl. ABI 2013, 1487). Jedoch muss es genügend Angaben (Erstellungsdatum, Titel, Referenz, Zeitraum) enthalten, die es der Behörde erlauben, das verlangte Dokument zu identifizieren. Ein Anspruch auf eine nicht näher eingrenzbar Menge von Informationen besteht nicht (vgl. J. Bend/J. Schneider in: Maurer-Lambrou-Blechta Hrsg., Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. A. 2014, Rz. 39 f. zu Art. 10 Abs. 3 BGÖ: "Das Gesuch muss hinreichend genau formuliert sein.").

3.2.3. Was die von der Beschwerdeführerin angeführte allgemeine Auskunftspflicht der Verwaltung über ihre Tätigkeit (Art. 8 ÖffG) betrifft, ist festzuhalten, dass sich hieraus keine weitergehenden Informationsansprüche ableiten lassen, 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. Die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung (act. G 6) blieben unbestritten. Anhaltspunkte für diesbezügliche Unrichtigkeiten ergeben sich auch aus den Akten nicht. Damit ist insbesondere von der Zusage der Vorinstanz auszugehen, dass neben den an die D. AG geleisteten



Pauschalentschädigungen, die im erläuternden Bericht zum Budget 2015 (act. G 7 Beilage 1 Anhang) ausgewiesen seien, mit Ausnahme von Druck- und Fotokopierkosten keine weiteren Zahlungen weder an diese Unternehmung noch an den Linthingenieur oder dessen Stellvertreter erfolgt seien (act. G 6). Dies wurde der Beschwerdeführerin nach der unbestritten gebliebenen Feststellung der Vorinstanz (act. 6 S. 2 oben) bereits zuvor (vor Anhebung des Beschwerdeverfahrens) mehrfach mitgeteilt. Unter diesen Umständen verfügt die Beschwerdeführerin - im Ergebnis - über sämtliche von ihr verlangten Informationen. Für das Verwaltungsgericht besteht kein Anlass, die Vorinstanz zu weiteren Datenlieferungen zu verpflichten. Solche Daten könnten höchstens die von der Vorinstanz gegebenen Auskünfte bestätigen bzw. "belegen". Das ÖffG verlangt jedoch von der auskunfterteilenden Behörde nicht, dass sie ihre Auskunft auch "beweisen" muss; dies zumal dann, wenn keinerlei Anlass besteht, deren Richtigkeit anzuzweifeln. Die von den Parteien diskutierten Fragen des Vorliegens von "fishing expeditions" und der Unverhältnismässigkeit des Aufwands für eine (weitere) Datenlieferung brauchen bei diesem Sachverhalt nicht näher untersucht zu werden. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt amtliche Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.--.
3. Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid