



Fall-Nr.: B 2016/192
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 26.10.2017
Entscheiddatum: 26.10.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.10.2017

Art. 5 und 6 Abs. 3 lit. c ÖffG (sGS 140.2). Streitig war, inwiefern die Beschwerdegegnerin (IT-Unternehmung) gegenüber der Beschwerdebeteiligten (Gemeinde) Anspruch auf Offenlegung von Kontoblättern (unter anderem mit Angaben über IT-Beschaffungen) hat. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde ab. Es kam zum Schluss, dass die Vorinstanz zu Recht den Anspruch der Beschwerdegegnerin auf Offenlegung der Kontoblätter bejaht habe. Die blosser Offenlegung eines Gesamtpreises für Dienstleistungen während eines Jahres lasse keinen Schluss auf das (geheimnisgeschützte) Preis-Leistungsverhältnis zu. Die Offenlegung der Kontoblätter sei somit nicht geeignet, einen Wettbewerbs-Nachteil zu bewirken und damit ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdeführerin (ebenfalls IT-Unternehmung) zu tangieren. Zum zeitlichen Geltungsbereich des ÖffG stellte das Gericht klar, die gesetzlichen Regelungen seien auch anwendbar auf amtliche Dokumente aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes (Verwaltungsgericht, B 2016/192).

Besetzung

Präsident Eugster, Vizepräsident Zürn; Verwaltungsrichterinnen Reiter, Bietenharder, Verwaltungsrichter Zogg; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Verwaltungsrechenzentrum AG St. Gallen (VRSG), St. Leonhard-Strasse 80,
9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon-Schegg, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.
Gallen,

Vorinstanz,

und

Abacus Research AG, Abacus-Platz 1, 9300 Wittenbach,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Remi Kaufmann, Marktgasse 20, 9000 St. Gallen,

sowie

Politische Gemeinde Wittenbach, vertreten durch den Gemeinderat,
Dottenwilerstrasse 2, Postfach, 9301 Wittenbach,

Beschwerdebeteiligte,

dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Bratschi Wiederkehr & Buob
AG, Vadianstrasse 44, Postfach 262, 9001 St. Gallen,

Gegenstand



Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Öffentlichkeitsgesetz

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Der Kanton St. Gallen und mehrere politische Gemeinden gründeten im Jahr 1973 die Verwaltungsrechenzentrum AG St. Gallen (VRSG), die sich nach wie vor vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand befindet. Die VRSG entwickelt und unterhält Informatikanwendungen für öffentliche Verwaltungen sowie Unternehmen mit öffentlicher Zweckbestimmung. Sie erbringt ihre Leistungen ausschliesslich an die öffentliche Hand. Der Anteil des Umsatzes, den sie mit ihren Aktionären erzielt, ist nicht bekannt (vgl. WEKO-Empfehlung vom 30. Januar 2014; Link via www.weko.admin.ch Aktuell/Medieninformationen/Medienmitteilungen 2014).

Am 2. April 2015 stellte die Abacus Research AG (A. AG), Wittenbach, bei der politischen Gemeinde Wittenbach das Gesuch, es seien ihr die Kopien der Kontoblätter der Gemeindebuchhaltung der Jahre 2009 bis 2014 zuzustellen, aus welchen die Ausgaben für Informatik-Leistungen der VRSG hervorgehen würden. Von besonderem Interesse seien die Ausgaben für Leistungen der VRSG betreffend Finanzbuchhaltung, Personal und Lohn, Fakturierung und Debitoren, Einwohnerkontrolle, Axioma, Outsourcing, Server und PC-Rechenzentrummodul. Mit Beschluss vom 12. August 2015 hiess der Gemeinderat Wittenbach das Gesuch teilweise gut und gewährte der A. AG Auskunft darüber, welche Dienstleistungen der VRSG in den Konti 3181 (Allgemeine Verwaltung/Informatik) und 3182 (Elektrizitätsversorgung) der Jahresrechnung enthalten sind; im Übrigen wies er das Gesuch ab. Zur Begründung hielt er unter anderem fest, die Gesamtausgaben für Informatikdienstleistungen der VRSG seien aus der öffentlich zugänglichen Jahresrechnung ersichtlich. Eine Aufschlüsselung des Gesamtbetrags und die Zuordnung zu den einzelnen Leistungen der VRSG seien zu verweigern. Die vom Geschäftsgeheimnis geschützten Preis-Leistungsverhältnisse seien nicht offenzulegen (act. G 11.1/12).



b. Den gegen diesen Beschluss von der A. AG am 28. August 2015 erhobenen Rekurs (act. G 11/1, 11/4) hiess das Departement des Innern mit Entscheid vom 26. August 2016 (act. G 2) gut (Ziff. 1) und wies die Gemeinde Wittenbach an, die Kontoblätter der Jahre 2009 bis 2014, aus welchen die Leistungen an die VRSG hervorgehen würden (Konti Nrn. 3181, 3182), der A. AG in Kopie zuzustellen (Ziff. 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob die VRSG (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 12. September 2016 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 31. Oktober 2016 (act. G 7) beantragte sie die Aufhebung der Ziffern 1, 2, 4 und 5 des angefochtenen Entscheids und Bestätigung des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 12. August 2015, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

b. In der Vernehmlassung vom 10. November 2016 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Sie bestätigte ihr Festhalten an den Erwägungen des angefochtenen Entscheids und nahm ergänzend zur Beschwerde Stellung (act. G 10). Die Beschwerdebeteiligte beantragte in der Vernehmlassung vom 23. November 2016 Gutheissung der Beschwerde (act. G 13). Die A. AG (Beschwerdegegnerin) stellte in der Vernehmlassung vom 3. Januar den Antrag auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 16).

c. Mit Eingabe vom 26. Januar 2017 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 20). Am 2. März 2017 nahm sie erneut Stellung und reichte eine Medienmitteilung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EBÖD) vom 16. Februar 2017 nach (act. G 22 f.).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.



1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Nach Art. 18 Abs. 2 des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, sGS 140.2; ÖffG) ist für den Rechtsschutz das VRP anwendbar. Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 26. August 2016 wurde am 12. September 2016 (act. G 1) rechtzeitig (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) eingereicht und am 31. Oktober 2016 ergänzt (act. G 7). Sie enthält einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde legitimiert, wer an der Änderung oder Aufhebung des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Als Entscheidadressatin ist die Beschwerdeführerin in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Auf die Beschwerde ist - abgesehen von den sich aus den nachstehenden Erwägungen ergebenden Einschränkungen - einzutreten.

Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil die streitige Rechtsfrage vom Verwaltungsgericht erstmals zu beurteilen ist (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes [GerG], sGS 941.1).

1.2. Nach Art. 61 Abs. 1 VRP können mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführer können sich nach Art. 61 Abs. 2 VRP auch darauf berufen, der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt. Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot. Dieses besagt, dass im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden können. Neu ist ein Begehren, wenn im Verfahren vor Verwaltungsgericht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 919). Ausdruck des Novenverbots ist ausserdem, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens eingetreten sind (echte Noven), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 642). Demgegenüber dürfen neue Tatsachen, die sich vor Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens verwirklicht haben, die der Vorinstanz aber nicht bekannt waren oder von ihr nicht berücksichtigt wurden (unechte Noven), im Verfahren vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden und sind zu würdigen (Cavelti/Vögeli, a.a.O.,



Rz. 643). Eine Schranke bei der Berücksichtigung unechter Noven besteht dann, wenn der dem vorinstanzlichen Entscheid zugrunde liegende Sachverhalt nicht ergänzt oder neu gewürdigt wird, sondern wenn dem Rechtsbegehren ein neues tatsächliches Fundament unterstellt wird. Eine solche Änderung des Klagefundaments ist nach der Praxis gestützt auf Art. 61 Abs. 3 VRP nicht zulässig. Eine Einschränkung ergibt sich aber aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Eine solche steht dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zu (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis). - Die Beschwerdeführerin untermauert in der Eingabe vom 2. März 2017 (act. G 22) ihren Standpunkt mit weiteren Unterlagen. Eine gegenüber dem bisherigen Verfahren andere oder weitergehende „Rechtsfolgebehauptung“ im oben erwähnten Sinn erhebt sie damit nicht; auch wird dadurch dem Rechtsbegehren kein neues tatsächliches Fundament unterstellt. Ihre Argumentation stellt vielmehr im Wesentlichen eine Reaktion auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid und auf die Ausführungen der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdegegnerin dar. Diese ist somit im vorliegenden Verfahren zu berücksichtigen.

Im Übrigen gelten für das vorliegende Verfahren sowohl der Sachverhalt als auch die Akten des Parallelverfahrens B 2016/98 (betreffend Offenlegung der Bestandteile der Verträge zwischen der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin) als bekannt und sind gerichtsnotorisch.

1.3. Die Beschwerdeführerin beanstandet vorliegend, dass die Vorinstanz sich mit den im Rekursverfahren vorgebrachten Argumenten nicht auseinandergesetzt und sie bei ihrem Entscheid nicht gewürdigt habe. Damit habe sie ihre Pflicht zur Begründung des Entscheids verletzt (act. G 7 S. 2 f.). - Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, BV) gewährt den Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus diesem Anspruch leitet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Pflicht der Behörde ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. statt vieler BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 133 I 270 E. 3.1; BGE 129 I 236 E. 3.2; BGE 126 I 102 E. 2b; G. Steinmann, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 49 zu Art. 29 BV). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid oder die Verfügung gegebenenfalls



sachgerecht anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 129 I 232 E. 3.2). Dies ist nur möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1). Umfang und Dichte der Begründung richten sich generell nach den Umständen (Steinmann, a.a.O., N 49 zu Art. 29 BV). Ist die Sachlage klar und sind die anwendbaren Normen bestimmt, kann ein Hinweis auf diese Rechtsnormen genügen, während ein weiterer Spielraum der Behörde - aufgrund von Ermessen oder unbestimmten Rechtsbegriffen - und eine Vielzahl von in Betracht fallenden Sachverhaltselementen eine ausführliche Begründung gebieten (BGE 112 Ia 110 E. 2b; BGE 104 Ia 213 E. 5g; Steinmann, a.a.O., N 49 zu Art. 29 BV). Die Begründungspflicht hat der st. gallische Gesetzgeber für Verfügungen in Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP ausdrücklich festgehalten.

Die Vorinstanz begründete den angefochtenen Entscheid und die darin gezogenen Schlussfolgerungen im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen und den massgebenden Sachverhalt. Sie zeigte die Überlegungen, von denen sie sich leiten liess, in zureichender und nachvollziehbarer Weise auf und setzte sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinander. Eine Verpflichtung, sich mit jeder tatbeständlichen Behauptung oder jedem rechtlichen Einwand zu befassen, besteht nicht (vgl. BGE 124 V 180 E. 1a). Ein Begründungsmangel ist somit nicht ersichtlich.

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).

2.2. Bei der Beschwerdebeteiligten als Politische Gemeinde bzw. bei deren Gemeinderat handelt es sich um ein öffentliches Organ im Sinn von Art. 1 Abs. 2 lit. b ÖffG. Streitig ist, inwiefern die Beschwerdegegnerin gegenüber der Beschwerdebeteiligten Anspruch auf Offenlegung von Kontoblättern der Jahre 2009 bis 2014 hat, wie ihn die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid bejahte. Das ÖffG nennt öffentliche oder schützenswerte private Interessen, welche einer Informationslieferung 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 ÖffG sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. März 2013 zum Informationsgesetz, S. 13 zweiter Absatz [ABl 2013, 1474 ff.]). Entgegenstehende schützenswerte private Interessen können unter anderem im Fall eines durch die Bekanntgabe hervorgerufenen Verstosses gegen ein Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis bestehen (Art. 6 Abs. 3 lit. c ÖffG).



2.3.

2.3.1. Als amtliches Dokument im Sinn des Gesetzes (vgl. Art. 11 ÖffG) 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 Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid unter Bezugnahme auf die bundesgesetzliche Regelung, die Regelungen anderer Kantone und die Gesetzesmaterialien zum ÖffG (Botschaft zum Informationsgesetz vom 21. Mai 2013; ABI 2013, 1474) zum Schluss, der bewusste Verzicht auf eine Regelung entsprechend Art. 23 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3; BGÖ) dürfe so verstanden werden, dass es aus der Sicht des st. gallischen Gesetzgebers nicht relevant sei, wann ein Dokument erstellt worden sei. Das ÖffG sei somit auch auf vor dessen Invollzugsetzung erstellte Dokumente anwendbar (act. G 2 S. 14). Diese Feststellung erweist sich - bei Fehlen einer entsprechenden übergangsrechtlichen Bestimmung zum zeitlichen Anwendungsbereich des ÖffG - als zutreffend. Konkrete Anhaltspunkte, aufgrund welcher sie in Frage zu stellen wäre, sind nicht ersichtlich; solche werden auch von der Beschwerdeführerin nicht (mehr) geltend gemacht (vgl. zur „Rückwirkung“ des ÖffG im Übrigen auch den Entscheid B 2015/273 vom 27. April 2016 [www.gerichte.sg.ch], in welchem das Verwaltungsgericht die dort nicht strittige Frage nach dem zeitlichen Geltungsbereich des ÖffG so beantwortet hat, dass auch Unterlagen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des ÖffG offenzulegen sind; gl. M. Ivan Louis, Das ÖffG des Kantons St. Gallen, Masterarbeit Uni SG 2016, S. 36 Ziff. 3.4.3).

2.3.2. Der Entscheid einer Gemeinde, einen Vertrag 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 (vgl. BGer 2C_484/2008 vom 9. Januar 2009, in [BGE 135 II 49](#) nicht publ. E. 1.2), auch wenn die Regelung der Nutzung 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; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, S. 306). Soweit ein Vertrag die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (z.B. Einwohnerkontrolle,



Bewirtschaftung des Finanzvermögens) betrifft, stellt er eine Aufzeichnung im Sinn von Art. 12 ÖffG (vgl. ABI 2013, 1493 f.) und damit ein amtliches Dokument dar. Hieraus ergibt sich, dass es sich bei den Verträgen (einschliesslich aller Bestandteile) zwischen der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdeführerin (vgl. VerwGE B 2016/98) um amtliche Dokumente im Sinn des ÖffG handelt. Der Umstand allein, dass die Beschwerdebeteiligte sich zur Geheimhaltung der Verträge und deren Bestandteile verpflichtete (vgl. act. G 20 S. 3 Ziff. 11), vermag an der Unterstellung dieser - der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienenden - Dokumente unter die Bekanntgabe-Regelung des ÖffG nichts zu ändern. Die als Folge dieser Vertragsbeziehung erstellten Einträge auf Kontoblättern unterliegen dementsprechend ebenfalls der erwähnten Bekanntgabe-Regelung. Mit der Vorinstanz (act. G 2 S. 18 f.) ist somit festzuhalten, dass die vorerwähnten AGB-Klauseln als solche auf die Beurteilung der Offenlegung nach ÖffG keinen Einfluss haben.

3.

3.1.

3.1.1. Die grundsätzliche Verfügbarkeit der zur Diskussion stehenden Kontoblätter, welche die Gesamtaufwendungen für einzelne Dienstleistungen der Beschwerdeführerin an die Beschwerdebeteiligte betreffend die Jahre 2009 bis 2014 auführen, ist gegeben (vgl. act. G 11/11.2). Fraglich ist, ob durch deren Offenlegung schützenswerte private Interessen insofern tangiert werden, als die Datenbekanntgabe geeignet ist, Geschäftsgeheimnisse preiszugeben (Art. 6 Abs. 3 lit. c ÖffG). Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ enthält eine mit Art. 6 Abs. 3 lit. c ÖffG vergleichbare Regelung. Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Es rechtfertigt sich daher, Literatur und Rechtsprechung zur BGÖ-Regelung vorliegend in die gerichtlichen Überlegungen einzubeziehen. Geschützt durch die erwähnten Bestimmungen sind nicht sämtliche Geschäftsinformationen, sondern lediglich vertrauliche (relativ unbekannt) Daten, deren Kenntnissnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. Wettbewerbsvorteile der betroffenen Unternehmung aufheben würden und welche die Unternehmung berechtigterweise (im Sinn eines objektiven Geheimhaltungsinteresses)



geheimhalten möchte (subjektiver Geheimhaltungswille). Eine Tatsache ist dann relativ unbekannt, wenn sie nur einem engen Personenkreis bekannt ist. Der Geheimnischarakter fehlt bei einer offenkundigen oder allgemein zugänglichen Tatsache (Trechsel/Piet [Hrsg.] Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2. Aufl. 2013, Rz. 2 zu Art. 162 StGB). Ein Geschäftsgeheimnis ist als Information definiert, die Auswirkung auf das Geschäftsergebnis bzw. auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben kann. Darunter fallen etwa Angaben zu Organisation, Lieferanten, Vertriebshändlern, zum Kundenkreis, zu Marktanteilen oder zur Preiskalkulation (Rabattpolitik, Bonus-Gewährung) und zu Umsätzen (vgl. Cottier/Schweizer/Widmer, in: Brunner/Mader Hrsg., Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 41-43 zu Art. 7 BGÖ; BGE 142 II 268 E. 5.2.2 und 5.2.3 mit vielen Hinweisen; BVerwGE B-2675/2012 vom 5. Dezember 2012, E. 3.3). Soweit Beschaffungsunterlagen Geschäftsgeheimnisse oder Preiskalkulationen enthalten, wird deren Vertraulichkeit vom Öffentlichkeitsgesetz explizit und umfassend geschützt (vgl. act. G 23, Medienmitteilung der Bundesverwaltung vom 16. Februar 2017, Öffentlichkeitsprinzip: das Beschaffungswesen muss transparent bleiben; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65657.html>).

3.1.2. Zum Verhältnis von ÖffG und BGÖ zu den Regelungen des öffentlichen Beschaffungswesens (Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, VöB [sGS 841.11]; Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, BöB [SR 172.056.1]) ist festzuhalten, dass sowohl gemäss den einschlägigen Regeln des Beschaffungsrechts (Art. 36 lit. f und Art. 41 Abs. 4 lit. b VöB, Art. 23 Abs. 3 lit. b BöB) als auch nach denjenigen der Öffentlichkeitsgesetze (Art. 6 Abs. 3 lit. c ÖffG, Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ) Geschäftsgeheimnisse oder berechnete wirtschaftliche Interessen einer Offenlegung von Informationen entgegenstehen. Der Zugang zu Informationen nach Abschluss eines Vergabeverfahrens richtet sich dabei nach den Öffentlichkeitsgesetzen (ÖffG, BGÖ) und nicht nach den Regeln des Beschaffungswesens (vgl. Empfehlung des EDÖB vom 19. Mai 2014 i/S BFM, Rz. 40 ff. und Empfehlung des EDÖB vom 23. Dezember 2013 i/S BBL, Rz. 27 f.; BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015, E. 3.2).

Die Beschwerdeführerin bestätigt im vorliegenden Verfahren ihren Standpunkt, wonach aufgrund der von der Beschwerdegegnerin am 30. September 2015 auf breiter Front



eingeleiteten beschaffungsrechtlichen Beschwerdeverfahren gegen die Gemeinden dargetan sei, dass diese von den ihr in diesem Bereich zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln auch ohne Zugang zu den verlangten Dokumenten (Kontoblätter) habe Gebrauch machen können (act. G 7 S. 7). Hierzu ist festzuhalten, dass es vorliegend um den Zugang zu Daten nach Abschluss eines Vergabeverfahrens geht, für welchen es wie erwähnt (vorstehende E. 2.1) keines besonderen Interessenachweises (z.B. Verwendung für Rechtsmittelverfahren) bedarf. Die Frage, ob die streitigen Kontoblätter für die Verwendung in vergaberechtlichen Rechtsmittelverfahren nötig sind oder nicht, kommt für den Datenzugang nach ÖffG insofern keine Bedeutung zu.

3.1.3. Die Frage, ob Informationen, die bereits aufgrund des Beschaffungsrechts veröffentlicht wurden, aufgrund des ÖffG erneut herauszugeben sind (vgl. dazu auch BGer 1C_50/2015, a.a.O., E. 3.3), stellt sich vorliegend nach Lage der Akten nicht. Mit Verfügung vom 9. Mai 2016 B 2015/80, 192, 208, 219, 229, 250, 260 verpflichtete der Verwaltungsgerichtspräsident unter anderen die Beschwerdebeteiligte zur Herausgabe des Dienstleistungsvertrags vom 30. Oktober 2014 (einschliesslich AGB), welcher hier jedoch nicht streitig ist. Im Übrigen geht es vorliegend nicht um die Zugänglichmachung von bereits publizierten identischen Dokumenten aus Submissionsverfahren.

3.2.

3.2.1. Die Beschwerdeführerin tat ihren Geheimhaltungswillen und ihr Geheimhaltungsinteresse (vorstehende E. 3.1.1) mit Bezug auf die in Frage stehenden, nicht allgemein zugänglichen Unterlagen im Verlauf des Verwaltungsverfahrens sowie des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens wiederholt kund; von einem subjektiven Geheimhaltungsinteresse ist nachstehend auszugehen. Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, im Gegensatz zu Preislisten der Beschwerdeführerin, welche im Detail zeigen würden, für welches Produkt bzw. welche dazugehörige Dienstleistung betragsmässig wieviel in Rechnung gestellt werde, sei in den Kontoblättern nur ein Gesamtbetrag für das jeweilige Dienstleistungspaket bzw. für die erbrachten Dienstleistungen pro Jahr ersichtlich. Welche Produkte die Beschwerdebeteiligte von der Beschwerdeführerin beziehe, sei kein Geheimnis und gehe auch aus den Dienstleistungsverträgen hervor, deren Offenlegung (teilweise) nicht



bestritten sei. Eine Aufschlüsselung der einzelnen Preise der Dienstleistungen - so wie sie in den Preislisten deklariert würden - sei aufgrund dieses jährlichen Gesamtbetrags nicht im Detail möglich. Aus den Kontoblättern gehe nicht hervor, welche Dienstleistung im Detail gemäss Preisliste in Anspruch genommen worden sei, sondern es sei nur der jährliche Gesamtbetrag deklariert. Solche aus den Kontoblättern ersichtlichen Preis-Daten seien zu wenig spezifizierbar, als dass deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würde, dass der Beschwerdeführerin ein Wettbewerbsvorteil genommen würde. Es sei daher nicht davon auszugehen, dass die Kontoblätter Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin enthalten würden. Die Vorinstanz hiess den Rekurs in diesem Punkt gut, indem sie festhielt, eine Einschränkung der Information auf eine Auskunft darüber, welche Dienstleistungen in den Konti 3181 und 3182 der Jahresrechnung enthalten seien, vermöge nicht zu genügen. Die Vorinstanz werde angewiesen, die Kontoblätter der Jahre 2009 bis 2014, aus welchen die Leistungen der Beschwerdeführerin hervorgehen würden, der Beschwerdegegnerin in Kopie zuzustellen. Damit werde der Antrag auf Feststellung der Teilrechtskraft von Ziff. 1 des Beschlusses vom 12. August 2015 gegenstandslos (act. G 2 S. 17-20).

3.2.2. Die Beschwerdeführerin wendet hiergegen ein, die Vorinstanz habe zu Unrecht ein objektiv berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der in den Kontoblättern enthaltenen Tatsachen verneint. Die Beschwerdegegnerin stehe auf Stufe der Softwareentwicklung direkt in Konkurrenz zur Beschwerdeführerin. Der Beschwerdegegnerin werde es bei Einsichtgabe in die Kontoblätter möglich sein, Rückschlüsse auf das Geschäftsmodell der Beschwerdeführerin zu ziehen, da diese direkte Gegenüberstellungen von Leistungen und dafür bezahlten Geldbeträgen enthielten. Die durch die Einsichtsgewährung ermöglichten Rückschlüsse auf die von der Beschwerdeführerin erbrachten Leistungen, deren Preise sowie die Modalitäten der Leistungserbringung bewirke eine gesamthafte Offenlegung des mit der Beschwerdebeteiligten vereinbarten Preis-Leistungspakets. Dies habe massive Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Beschwerdeführerin zur Folge. Der Beschwerdegegnerin werde es möglich, ihre Software zu Dumpingpreisen anzubieten und so die Angebote der Beschwerdeführerin zu unterbieten. Die Vorinstanz verkenne wesentliche, für die Beurteilung des objektiv berechtigten Geheimhaltungsinteresses der Beschwerdeführerin massgebende Kriterien. Ein solches Interesse bestehe, wo



Informationen geeignet seien, den Anteil des Geschäfts mit einem öffentlichen Organ am Gesamtvolumen einer Unternehmung bzw. den Grad der Abhängigkeit einer Unternehmung vom öffentlichen Organ zu offenbaren, Rückschlüsse auf die Kundenstruktur zu erlauben und die Entwicklung von Konkurrenz- und Verdrängungsstrategien zu ermöglichen (act. G 7 S. 4 mit Hinweis auf BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015, E. 3.5.2). Die Beschwerdeführerin pflege eine transparente Informationspolitik, und wesentliche Geschäftsparameter (nebst der Kundenstruktur die angebotenen Dienstleistungspakete und der Geschäftsgang im Rahmen der Jahresrechnung) seien auf ihrer Homepage öffentlich zugänglich. Die Beschwerdegegnerin sei im Fall einer Offenlegung der Kontoblätter in der Lage, einen den gesamten Kundenstamm der Beschwerdeführerin (= öffentliche Organe im Sinn von Art. 1 Abs. 2 ÖffG) abdeckenden Gesamtüberblick zusammenzustellen. Sie sei gestützt auf diese Informationen in der Lage, Kunden der Beschwerdeführerin durch ihre Vertriebspartner abwerben zu lassen. Die Beschwerdeführerin habe daher ein vitales und objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse an den Kontoblättern (act. G 7).

3.2.3. Die Beschwerdebeteiligte stellt sich auf den Standpunkt, die von der Vorinstanz vorgenommene Abgrenzung sei nicht praktikabel. Eine für die Gemeinden praktikable Lösung könne nur darin bestehen, dass Preisangaben generell als Geschäftsgeheimnisse im Sinn von Art. 6 Abs. 3 lit. c ÖffG qualifiziert würden. Der Ausgabentransparenz werde durch die Angaben in den öffentlich zugänglichen Jahresrechnungen der Beschwerdebeteiligten ausreichend Rechnung getragen (act. G 13).

Die Beschwerdegegnerin hält unter anderem fest, objektiv schützenswerte Geheimhaltungsinteressen der Beschwerdeführerin gebe es nicht, weil die besondere Nähe der Beschwerdebeteiligten zur Beschwerdeführerin vollumfängliche Transparenz erfordere. Die besondere Nähe ergebe sich aus mehreren (in der Stellungnahme vom 3. Januar 2017 dargelegten; act. G 16 S. 3 f.) Umständen. Aufgrund der vom Bundesgericht erwähnten Kriterien sei ein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse zu verneinen. Endpreise, wie sie in den Kontoblättern enthalten seien, würden sodann regelmässig keine Geschäftsgeheimnisse darstellen, weil sie keine Rückschlüsse auf die Preiskalkulation zulassen würden. Die



Beschwerdegegnerin wolle Informationen darüber erhalten, ob die Beschwerdebeteiligte die Regeln des Beschaffungsrechts eingehalten habe. Im Weiteren sei sie daran interessiert, am Wettbewerb teilnehmen zu können. Es könne keine Rede davon sein, dass sie versuchen wolle, die Geschäftsverhältnisse der Beschwerdeführerin systematisch zu erforschen und das ÖffG zu missbrauchen (act. G 16).

3.3.

3.3.1. Vorab ist festzuhalten, dass der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens durch den Gegenstand des vorinstanzlichen Rekursentscheids festgelegt ist. Soweit die Beschwerdegegnerin beschaffungsrechtliche Aspekte - teilweise unter Bezugnahme auf nicht am Verfahren beteiligte politische Gemeinden - zur Sprache bringt (vgl. unter anderem act. G 16 S. 5 f.), kann darauf nicht eingegangen werden. Wenn sie beschaffungsrechtliche Gegebenheiten zur Begründung einer erhöhten Bedeutung der Transparenz nach ÖffG anführt (act. G 16 S. 4 f.), ist festzuhalten, dass der Anspruch nach ÖffG wie dargelegt (vorstehende E. 2.1) nicht an ein speziell begründetes Interesse oder an eine erhöhte Bedeutung der Offenlegung anknüpft, sondern unabhängig davon gegeben ist, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Offenlegung erfüllt sind. Da Daten von abgeschlossenen Beschaffungen in Frage stehen, richtet sich deren Offenlegung nach ÖffG (vorstehende E. 3.1.2). Ebenfalls nicht Thema des Beschwerdeverfahrens kann die von der Beschwerdegegnerin behauptete rechtswidrige Beschaffungspraxis der Beschwerdebeteiligten (act. 16 S. 9) bzw. das geltend gemachte Vorliegen eines Wettbewerbsvorsprungs der Beschwerdeführerin aufgrund von rechtswidrigem Handeln (Erhalt von Aufträgen im freihändigen Verfahren ohne Durchführung eines Beschaffungsverfahrens) bilden. Hierauf ist ebenfalls nicht einzutreten. Aber selbst wenn der letztgenannte Aspekt in das vorliegende Verfahren einzubeziehen wäre, würde sich der Vorwurf des rechtswidrigen bzw. gegen Treu und Glauben verstossenden Vorgehens bei der Auftragsvergabe nicht gegen die Beschwerdeführerin, deren Geschäftsgeheimnis vorliegend in Frage steht, sondern gegen die Beschwerdebeteiligte richten. Ein der Beschwerdebeteiligten anzulastendes allfällig rechtswidriges Vorgehen, wie es aus der Sicht der Beschwerdegegnerin gegeben ist, könnte sich zum vornherein nicht dahingehend auswirken, dass deswegen das Geschäftsgeheimnis der Beschwerdeführerin offenzulegen wäre.



In der WEKO-Empfehlung vom 30. Juni 2014 betreffend Anwendung des Beschaffungsrechts wurde bestätigt, dass die Beschwerdeführerin mit der Erbringung von Informatikdienstleistungen für öffentliche Gemeinwesen zwar eine im Allgemeininteresse liegende Aufgabe erfülle, sie aber nicht als Trägerin kantonaler oder kommunaler Aufgaben im Sinn von Art. 8 Abs. 2 lit. a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32; IVÖB) gelte, da sie keine öffentliche Aufgabe ausübe (act. G 31/13 S. 13). Die Behauptung der Beschwerdegegnerin, die Beschwerdeführerin erfülle ihrerseits eine öffentliche Aufgabe und unterstehe aus diesem Grund (gestützt auf Art. 1 Abs. 3 ÖffG) dem Öffentlichkeitsgesetz (act. G 16 S. 13 f.), trifft daher nicht zu.

3.3.2. Die grundsätzliche Eignung, ein Geschäftsgeheimnis darzustellen, ist für die in Frage stehenden Kontoblätter zu bejahen (vgl. vorstehende E. 3.1.1), zumal von einem weit verstandenen Geheimnisbegriff auszugehen ist (vgl. BGE 142 II 340, E. 3.2). Die von der Beschwerdegegnerin geltend gemachte besondere Nähe zwischen der Beschwerdeführerin und der Beschwerdebeteiligten (vgl. act. G 16 S. 4 f.) - soweit eine solche zu bejahen ist - wäre dabei offensichtlich nicht geeignet, das Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdeführerin in Frage zu stellen. Auf die in diesem Zusammenhang von der Beschwerdegegnerin vorgebrachten (act. G 16) und von der Beschwerdeführerin bestrittenen (act. G 20) Gegebenheiten ist daher nicht weiter einzugehen.

In dem von der Beschwerdegegnerin angeführten (act. 16 S. 8) BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 (= BGE 142 II 324) ging es um die Frage der Offenlegung der Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs (als amtliches Dokument). Das Bundesgericht legte dar, die Behörde habe im Fall einer Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten darzutun, welcher Ausnahmetatbestand anwendbar sei, warum die Interessen an der Geheimhaltung stärker zu gewichten seien als das Transparenzinteresse und weshalb kein eingeschränkter Zugang in Betracht falle (BGE 142 II 324 E. 3.6 f.). In dem ebenfalls von der Beschwerdegegnerin zitierten BVerwGE A-4571/2015 vom 10. August 2016 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht unter anderem, dass die Behörden über einen gewissen („oder sogar einen grossen“) Ermessenspielraum bei der Beurteilung verfügen würden, ob überhaupt ein Tatbestand für die Nichtoffenlegung erfüllt sei. Die Beeinträchtigung von privaten



(Geheimhaltungs-)Interessen im Fall einer Offenlegung müsse sodann von einer gewissen Erheblichkeit sein, und es müsse ein ernsthaftes Risiko bezüglich deren Eintritt bestehen. Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen sei, gebe es genau so wenig wie das umgekehrte Prinzip (vgl. E. 3.2.2 und 3.2.3 des erwähnten Entscheids).

Dem in E. 3.1.2. erwähnten BGer 1C_50/2015 lag als Sachverhalt ein Einsichtsgesuch in eine Liste mit Kreditoren (Lieferanten) des Finanzdepartements (mit Auflistung der Zahlungen des Finanzdepartements für erhaltene Dienstleistungen) zugrunde. Der Liste liess sich entnehmen, welche Unternehmung Zahlungen in welcher Höhe erhalten hatte (vgl. BGer 1C_50/2015, a.a.O., E. 3.5.1). Hiervon unterscheidet sich der vorliegend in Frage stehende Sachverhalt im Ergebnis insofern nicht, als mit den Kontoblättern eine Einsicht in die aufgewendeten Gesamtbeträge bzw. die groben Teilbeträge (vgl. BGer 1C_50/2015, a.a.O., E. 5.2.3) pro Dienstleistung und Jahr gewährt wird. Detaillierte Preis- und Leistungsangaben, welche wie erwähnt als Geschäftsgeheimnis zu qualifizieren wären (vorstehende E. 3.1.1) - stehen - gleich wie in BGer 1C_50/2015 - nicht zur Diskussion. Indem die Kontoblätter darüber Auskunft geben, für welche Gesamt- und groben Teilsommen die Beschwerdeführerin in den Jahren 2009 bis 2014 Zahlungen von der Beschwerdebeteiligten für erbrachte Leistungen erhalten hat, lässt sich daraus zwar der mit der Beschwerdebeteiligten erzielte Geschäftsumsatz pro Jahr ableiten, was für sich allein aber unproblematisch erscheint (vgl. auch BGer 1C_50/2015, a.a.O., E. 3.5.2). Aus den fraglichen Angaben allein ist der Anteil des bei der Beschwerdebeteiligten erzielten Umsatzes am Gesamtvolumen der Beschwerdeführerin sowie der Grad der Abhängigkeit der Beschwerdeführerin von der Beschwerdebeteiligten in keiner Weise ersichtlich, stellt die Beschwerdebeteiligte doch nur einen vieler möglicher öffentlich-rechtlicher Kunden der Beschwerdeführerin dar. Rückschlüsse auf die Kundenstruktur ermöglichen die Kontoblätter ebenfalls nicht, wird doch nur über einen Kunden, nämlich die Beschwerdebeteiligte, Aufschluss erteilt. Angaben zur Kundenstruktur finden sich zudem bereits auf der Website der Beschwerdeführerin (<http://www.vrsg.ch/%C3%9Cberuns/Kunden.aspx>), weshalb dieser zum vornherein der Geheimnischarakter abgeht (vgl. vorstehende E. 3.1.1) bzw. als allgemein bekannt zu gelten hat. Der von der Beschwerdeführerin angeführte Umstand, dass sie eine transparente Informationspolitik pflege und wesentliche Geschäftsparameter (nebst der Kundenstruktur die angebotenen Dienstleistungspakete



und der Geschäftsgang im Rahmen der Jahresrechnung) auf ihrer Homepage öffentlich zugänglich seien (act. G 7 S. 5), bildet für sich keinen Anlass, den Zugang zu den streitigen Kontoblättern zu verweigern. Selbst wenn - wie die Beschwerdeführerin geltend macht (act. G 7 S. 6) - die Beschwerdegegnerin in der Lage wäre, einen den gesamten Kundenstamm der Beschwerdeführerin (= öffentliche Organe im Sinn von Art. 1 Abs. 2 ÖffG) abdeckenden Gesamtüberblick zusammenzustellen, liessen sich weder daraus noch aus dem jährlichen Gesamtumsatz mit einem Einzelkunden (Beschwerdebeteiligte) Folgerungen auf die Preis- oder Rabattpolitik der Beschwerdeführerin oder die Art/Qualität der Auftragserfüllung ziehen. Für die Entwicklung von Konkurrenzstrategien wie Dumpingangeboten durch die Beschwerdegegnerin erscheinen die Kontoblätter ebenfalls nicht geeignet, da eine Detaillierung/Aufschlüsselung der aufgeführten Zahlungen nach erbrachten Leistungen und veranschlagten Preisen nicht möglich ist (vgl. auch BGer 1C_50/2015, a.a.O., E. 3.5.2).

3.3.3. Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin substituierbare Produkte im Bereich Gemeindesoftware anbietet und damit Mitbewerberin auf demselben Markt wie die Beschwerdegegnerin ist. Sodann stehen die Vertriebspartner der Beschwerdegegnerin mit der Beschwerdeführerin unbestritten in direktem Wettbewerb. Indem aus den streitigen Kontoblättern (act. G 11/11.2) wie dargelegt jeweils nur ein Gesamtbetrag für die erbrachten Dienstleistungen pro Aufgabenbereich und Jahr ersichtlich ist, werden dadurch - anders als im Fall von Preislisten und weiteren Vertragsbestandteilen (vgl. dazu VerwGE B 2016/98 vom 26. Oktober 2017) - nicht Preispolitik oder Kalkulationen/Rabattpolitik der Beschwerdeführerin offengelegt, zumal die den verbuchten Gesamtbeträgen zugrunde liegenden detaillierten Rechnungsstellungen für die erbrachten Dienstleistungen daraus nicht ersichtlich sind. Unbegründet erscheint daher das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass durch die Einsichtsgewährung Rückschlüsse auf die von der Beschwerdeführerin erbrachten Leistungen, deren Preise sowie die Modalitäten der Leistungserbringung ermöglicht würden (vgl. act. G 7 S. 3), zumal insbesondere der von der Beschwerdeführerin für die Vertragserfüllung getätigte Aufwand sowie die Art und Weise der Vertragserfüllung nicht bekannt sind. Ein Vergleich der Buchungsbeträge für bestimmte Dienstleistungen in den Jahren 2009 bis 2014 kommt zwar gestützt auf die Kontoblätter in Betracht; Rückschlüsse darüber, aus welchem Grund sich die Beträge über die Jahre verändert



haben (z.B. Leistungsänderungen, Preisanpassungen, Rabattgewährungen, Änderung der Berechnungsparameter bei der Beschwerdebeteiligten usw.), sind jedoch nicht möglich. Eine (drohende) massive Wettbewerbsverzerrung durch die Offenlegung ist damit nicht dargetan. Die von der Vorinstanz vorgenommene Abgrenzung erweist sich damit als nachvollziehbar begründet. Sie erscheint im Übrigen - entgegen der Auffassung der Beschwerdebeteiligten (act. G 13 S. 3) - insofern praktikabel, als die blosser Offenlegung eines Gesamtpreises für Dienstleistungen während eines Jahres keinen Schluss auf das (geheimnisgeschützte) Preis-Leistungsverhältnis zulässt. Die Offenlegung der Kontoblätter ist somit nicht geeignet, einen Wettbewerbs-Nachteil zu bewirken und damit ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdeführerin zu tangieren.

3.3.4. Zum weiteren Hinweis der Beschwerdebeteiligten, wonach der Transparenz über die Ausgaben durch die Angaben in den öffentlich zugänglichen Jahresrechnungen genügend Rechnung getragen werde (act. G 13), ist festzuhalten, dass das ÖffG einen Offenlegungsanspruch für sämtliche amtlichen Dokumente (vgl. vorstehende E. 2.3.1) statuiert, soweit diese nicht von der Offenlegung ausgenommen sind (Art. 7 ÖffG) oder schützenswerte öffentliche und private Interessen gegen eine Offenlegung sprechen (Art. 6 ÖffG). Bei dieser gesetzlichen Ausgangslage kommt - bei einem nicht weiter einschränkbareren Begriff des amtlichen Dokuments - eine Beschränkung der Datenbekanntgabe in Form eines blossen Hinweises auf die Jahresrechnungen nicht in Betracht, soweit keine in Art. 6 f. ÖffG genannten Gründe gegen eine Bekanntgabe von Kontoblättern sprechen.

3.4.

3.4.1. Die Beschwerdeführerin hält im Weiteren fest, dass die Beschwerdegegnerin bereits in zahlreichen Gemeinden parallele Auskunftsgesuche platziert habe und so versuche, systematisch die Geschäftsverhältnisse der Beschwerdeführerin zu ihren Kunden zu erforschen, um daraus Schlüsse für ihr eigenes Verhalten ziehen zu können. Daraus werde klar, dass sie mit allen Mitteln versucht habe, dass ÖffG zur Beschaffung von Informationen zu missbrauchen, die zu kennen sie kein Recht habe, was zweckwidrig und rechtsmissbräuchlich sei. Die gesamte Grössenordnung der Vertragsbeziehung zwischen der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdeführerin



ergebe sich bereits aus den öffentlich zugänglichen Jahresrechnungen. Das in diesem Bereich vom Bundesgericht als wesentlich erachtete Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz über die Grössenordnung der Vertragsbeziehung sei vorliegend bereits damit erfüllt; weitergehende Informationsinteressen der Öffentlichkeit seien nicht ersichtlich. Das angebliche Interesse der Beschwerdegegnerin sei nur vorgeschoben, um die beabsichtigte, möglichst umfassende Ausforschung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin zu kaschieren (act. G 7 S. 7, G 20 S. 2).

3.4.2. Das Rechtsmissbrauchsverbot, das auch für Private gilt, ist Teil des Grundsatzes von Treu und Glauben. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 722 ff. mit Hinweisen). Der Rechtsmissbrauchs-Vorwurf der Beschwerdeführerin wäre berechtigt, wenn davon auszugehen wäre, dass die Offenlegungsgesuche der Beschwerdegegnerin die Ausforschung von Mitbewerbern bzw. Konkurrenten zum Ziel hat, zumal dies dem Zweck des ÖffG widerspräche. Die Beschwerdegegnerin begründet den Zweck ihrer Offenlegungsgesuche jedoch dahingehend, dass die St. Galler Gemeinden wenigstens nachträglich Transparenz hinsichtlich ihrer IT-Beschaffungen zu schaffen (Abklärung der Erreichung der Schwellenwerte für das Einladungsverfahren) und sich künftig an das Beschaffungsrecht zu halten hätten, dass die Gemeinden in Zukunft Wettbewerb zuzulassen hätten und sie (die Beschwerdegegnerin) die Chance erhalte, den Gemeinden Angebote einzureichen (act. G 16 S. 3 f.). Diese Begründung erscheint grundsätzlich nachvollziehbar und kann daher nicht von der Hand gewiesen werden; sie lässt sich insbesondere nicht zum vornherein als vorgeschoben qualifizieren, zumal es hierfür an konkreten (belegten) Anhaltspunkten fehlt. Künftig mögliche Zugangsgesuche der Beschwerdegegnerin bei anderen Kunden der Beschwerdeführerin (vgl. act. G 7 S. 5 Ziff. 18) können - da ausserhalb des Verfahrensgegenstands liegend - für eine Beurteilung im vorliegenden Verfahren keine Berücksichtigung finden. Zu dem bereits im vorinstanzlichen Rekursverfahren geltend gemachten Rechtsmissbrauchs-Vorwurf nahm die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zwar keine Stellung. Eine Rückweisung an die Vorinstanz zur weiteren Prüfung dieser Frage würde jedoch angesichts der geschilderten Verhältnisse aller Voraussicht nach zu keinem verwertbaren Ergebnis führen. Die von der



Beschwerdeführerin behauptete Zielsetzung (Offenlegungsgesuche zur Verwirklichung von rein wirtschaftlichen Interessen, welche das ÖffG nicht schützen wolle) kann dementsprechend nicht als belegt gelten.

3.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz zu Recht den Anspruch der Beschwerdegegnerin auf Offenlegung der Kontoblätter 2009 bis 2014 bejahte. Anhaltspunkte für sachverhältnismässig unrichtige Feststellungen im vorinstanzlichen Entscheid sind nicht belegt. Die vorinstanzliche Ermessensausübung hinsichtlich der Festlegung der bekanntzugebenden Daten hat das Verwaltungsgericht, das nach Art. 61 Abs. 1 VRP nur zur Rechtskontrolle befugt ist, zu respektieren. Eine Ermessenskontrolle steht ihm nicht zu; im Fall der Ausübung pflichtgemässen Ermessens - wie sie hier vorliegt - ist ihm eine Korrektur verwehrt.

4.

4.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens gehen somit vollständig zulasten der Beschwerdeführerin. Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). An diesen Betrag wird der geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500.-- angerechnet.

4.2. Die Beschwerdegegnerin hat Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Folglich ist die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen. Eine Entschädigung von CHF 2'500.-- (zuzüglich Barauslagen von CHF 100.-- [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 Beschwerdegegnerin 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 (vgl. statt vieler VerwGE B 2013/206 vom 3. Dezember 2013, E. 3).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500.--, unter Anrechnung des von ihr geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'500.--.
3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin mit CHF 2'500.--, zuzüglich Barauslagen von Fr. 100.--, ohne Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid