



Fall-Nr.: B 2016/39
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.09.2017
Entscheiddatum: 28.09.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.09.2017

Art. 5 und 7 Abs. 1 lit. c ÖffG (sGS 140.2). Art. 5 Abs. 1 und 11 Abs. 1 DSG (sGS 142.1). Klärung der Frage, ob Namen der Pächter des Landes einer Ortsgemeinde sowie weitere Pacht Daten an eine Zeitung bekanntzugeben sind. Die beiden in Art. 7 Abs. 1 lit. c Öff G genannten Voraussetzungen (nicht hoheitliches Handeln, Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb) können insofern nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, als nicht hoheitliches (wirtschaftliches) Handeln eines Gemeinwesens - wie es vorliegend zur Diskussion stand - in der Regel zur Folge hat, dass das Gemeinwesen als Marktteilnehmer/Anbieter in ein Wettbewerbsverhältnis zu anderen Anbietern tritt, welche dasselbe Ziel verfolgen. Die Ortsgemeinde nimmt mit der Verpachtung ihrer Liegenschaften im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG am wirtschaftlichen Wettbewerb teil. Das Verwaltungsgericht bejahte daher eine Ausnahme vom Recht auf Informationszugang (Verwaltungsgericht, B 2016/39).

Besetzung

Präsident Eugster, Vizepräsident Zürn, Verwaltungsrichterninnen Reiter, Bietenharder, Verwaltungsrichter Zogg; 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

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

Vorinstanz,

Ortsgemeinde Benken, Ortsverwaltungsrat, Postfach, 8717 Benken,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Roos, Postgasse 5, Postfach 248,
9620 Lichtensteig,

Gegenstand

Auskunft nach Öffentlichkeitsgesetz

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Mit Schreiben vom 15. Januar 2015 ersuchte A.Y., Obersee Nachrichten AG, Rapperswil, die Ortsgemeinde Benken um Zustellung einer Liste, auf der alle Pächter von Landwirtschaftsland der Ortsgemeinde mit vollständiger Adresse aufgeführt seien.



Zudem verlangte er die Aushändigung einer Aufstellung der gepachteten Parzellen samt Parzellennummern, Flächen, Verpachtungspreise pro Are/m², Datum des jeweiligen Pachtbeginns und - soweit vorhanden - eines Plans mit Pachtflächen, in dem die Pächter namentlich aufgeführt seien (act. G 7/1 Beilage 3). In der Verfügung vom 13. Februar 2015 wies der Ortsverwaltungsrat der Ortsgemeinde die gestellten Anträge ab. Zur Begründung verwies er auf Art. 7 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; sGS 140.2, ÖffG), wonach Informationen nicht offengelegt werden müssten, wenn das Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handle. Die Ortsgemeinde habe beim Abschluss der Pachtverträge nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich gehandelt. Das Verpachten von Land betreffe das Finanzvermögen einer Gemeinde, das dem wirtschaftlichen Wettbewerb unterstellt sei. Bei einer Offenlegung würden Mitbewerber Kenntnis über den Inhalt der abgeschlossenen Pachtverträge erhalten und könnten sich entsprechend einrichten. Zudem würden Persönlichkeitsrechte von Dritten verletzt (act. G 7/1 Beilage 1).

b. Den gegen diese Verfügung von Rechtsanwalt lic. iur. Christian Lörli, Weinfelden, für die Obersee Nachrichten AG erhobenen Rekurs vom 27. Februar 2015 (act. G 7/1) wies das Departement des Innern des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 15. Januar 2016 ab und auferlegte der Rekurrentin die amtlichen Kosten (act. G 2.1).

B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Lörli für die Obersee Nachrichten AG mit Eingabe vom 8. Februar 2016 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1) und die Ortsgemeinde Benken sei zu verpflichten, die geforderten Informationen, insbesondere die Liste mit allen Pächtern (inklusive der vollständigen Adressen) des Landwirtschaftslandes der Ortsgemeinde mitsamt Informationen bezüglich der gepachteten Flächen (inklusive Parzellennummern und Parzellengrössen) sowie des Pachtzinses auszuhändigen (Ziff. 2). Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz (Ziff. 3).

b. Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 8. März 2016 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und



äusserte sich ergänzend zu Vorbringen in der Beschwerde (act. G 6). Die Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Roos, Lichtensteig, beantragte mit Eingabe vom 19. April 2016 Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 10).

c. Mit Replik vom 6. Juni 2016 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 17).

d. In der im Nachgang zum Schreiben des Verwaltungsgerichtspräsidenten vom 3. November 2016 (act. G 31) gekürzten Duplik vom 3. Januar 2017 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin seine Anträge und Ausführungen (act. 34).

e. 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. 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 ÖffG ist für den Rechtsschutz das VRP anwendbar. Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 15. Januar 2016 wurde rechtzeitig innerhalb der Frist von vierzehn Tagen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) eingereicht. Sie enthält einen Antrag, 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 des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Als Entscheidadressatin ist die Beschwerdeführerin in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung vom Verwaltungsgericht zu beurteilen (vgl. Art. 18 Abs. 3 lit.



b Ziff. 1 und 4 des Gerichtsgesetzes [GerG], sGS 941.1) und die bisherige Rechtsprechung zu präzisieren ist (vgl. nachstehende E. 3.5.2).

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 Beschwerdegegnerin als Ortsgemeinde bzw. bei deren Verwaltungsrat handelt es sich um ein öffentliches Organ im Sinn von Art. 1 Abs. 2 lit. b ÖffG. Streitig ist, inwiefern die Beschwerdeführerin gegenüber der Beschwerdegegnerin Anspruch



auf Bekanntgabe der Namen und Adressen der Pächter der von ihr verpachteten landwirtschaftlichen Grundstücke sowie eine Aufstellung der gepachteten Parzellen mit Parzellennummern, Flächen, Verpachtungspreisen und Pachtbeginn 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 ÖffG 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).

3.

3.1. Aus den allgemein zugänglichen Jahresberichten 2013 und 2014 der Beschwerdegegnerin (act. G 7/7 4 f.) sind Informationen über das von ihr verpachtete Land (insbesondere Parzellennummern, Parzellenflächen sowie Schätzwerte mit Schätzdatum) ersichtlich. Die Beschwerdeführerin verlangt jedoch wie dargelegt weitere Angaben. Diesbezüglich ist die grundsätzliche Verfügbarkeit der Listen mit den Namen der Pächter und Pachtzinsen pro m² sowie der Pläne, auf denen die verpachteten Grundstücke (mit Namen der Pächter) eingezeichnet sind, nicht in Frage gestellt. Fraglich ist jedoch, ob diese dem Informationsrecht überhaupt unterliegen. 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).

3.2. Die Pachtverträge werden von der Beschwerdegegnerin als öffentlich-rechtliche Körperschaft abgeschlossen (vgl. dazu Reglement der Beschwerdegegnerin über die Bewirtschaftung und Nutzung ihrer Güter; act. G 18/4). In Betracht kommen dabei grundsätzlich privatrechtliche Pachtverträge im Sinne von Art. 275 ff. des Obligationenrechts (SR 220; OR) oder des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (SR 221.213.2; LPG), wobei die Beschwerdegegnerin gemäss Art. 12 des erwähnten Reglements die Erstpacht und die Fortsetzungsdauer ausdrücklich dem LPG unterstellt. Der Beschwerdeführerin geht es nach ihren Darlegungen ausschliesslich um die Offenlegung der dem LPG unterstehenden Pachten (vgl. act. G 1 S. 4).

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, 7. Aufl. 2016, S. 306). 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](#); BGer 2C_314/2013 vom 19. März 2014, E. 1.1.1).



3.3. Die Feststellung im vorinstanzlichen Entscheid, dass das von der Beschwerdegegnerin verpachtete Landwirtschaftsland zu ihrem Finanzvermögen gehört und die Verpachtung desselben kein hoheitliches Verwaltungshandeln darstellt (act. G 2 S. 7; vgl. dazu auch BGer 1C_379/2014 vom 29. Januar 2015 [Praxis 2016 Nr. 1] betreffend Vermietung von Wohnungen im Finanzvermögen einer Gemeinde), erscheint mit Blick auf die dargelegte Rechtsprechung begründet, zumal die Landverpachtung als solche keine öffentliche Aufgabe der Ortsbürgergemeinde bildet. Zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach Angestellte der Beschwerdegegnerin (Rietchef) mit dem Linthaufseher zusammen die Aufsicht ausüben würden und daher auch das Pachtland der Beschwerdegegnerin im Bereich des Linth- und Escherkanals einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe (Hochwasserschutz) diene (act. G 17 S. 5), ist festzuhalten, dass es sich beim Rietchef nicht um einen Angestellten der Beschwerdegegnerin handelt. Vielmehr ist dieser als Verwaltungsrat der Beschwerdegegnerin für das Ressort Riet zuständig. In diesem Rahmen gehört er der „Begleitkommission Linth“ an (vgl. act. G 35/3). Im Weiteren betrifft die Vereinbarung zwischen dem Linthwerk und der Beschwerdegegnerin vom 20./26. Juni 2013 den Forst (act. G 35/4), nicht jedoch Aufsichtstätigkeiten im Bereich des Hochwasserschutzes. Diese Gegebenheiten lassen nicht den Schluss zu, dass die Landverpachtung durch die Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz der Linth erfolgt. Der Hochwasserschutz gehört m.a.W. nicht zu den öffentlichen Aufgaben der Beschwerdegegnerin. Hieran vermag nichts zu ändern, dass die Bewirtschaftung des verpachteten Landes unter Umständen auch dem Hochwasserschutz zugute kommt.

3.4. Zu klären bleibt, ob die Beschwerdegegnerin mit der Verpachtung ihrer Liegenschaften im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt. Die Vorinstanz kam diesbezüglich im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass die Beschwerdegegnerin bei der Vergabe bzw. Verpachtung gleich wie ein Privatrechtssubjekt vorgehe. Sowohl bei der Auswahl der Pächter wie auch bei der Festsetzung des Pachtzinses und der Zahlungsmodalitäten setze sie, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet, die gleichen Massstäbe an. Eine Offenlegung der gewünschten Information hätte für sie eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsstellung zur Folge. Bei der Verpachtung ihres landwirtschaftlichen Grundeigentums nehme die Beschwerdegegnerin folglich am wirtschaftlichen



Wettbewerb teil, weshalb Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG zur Anwendung gelange (act. G 2 S. 12).

Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Weigerung der Beschwerdegegnerin, die Daten offenzulegen, könne nur so gedeutet werden, dass sie einzelne Personen durch die Pachtverträge begünstige und andere benachteilige. Sie wolle sich das Recht vorbehalten, mit den Bauern irgendwelche Separatabsprachen zu treffen. Sie wolle sich damit die Möglichkeit offenhalten, das „gesuchte Gut“ Pachtland willkürlich zu verteilen. Damit öffne sie der Günstlingswirtschaft und allenfalls Korruption Tür und Tor. In ihrem Reglement betreffend Bewirtschaftung bringe die Beschwerdegegnerin zum Ausdruck, dass sie in Bezug auf die einzelnen Pächter und Pachtflächen nicht separate Konditionen ausarbeite, sondern das Reglement generell zur Anwendung bringen wolle. Eine Offenlegung der Pächter und Pachtzinsen hätte deshalb keinen Nachteil bei der weiteren Verpachtung. Die Behauptung der Vorinstanz, bei einer Neuverpachtung könnten Bewerber die offen gelegten Informationen dazu nutzen, bessere Vertragskonditionen auszuhandeln, sei unrealistisch. Einerseits bestehe für landwirtschaftliches Pachtland ein starker Nachfrageüberhang. Andererseits sei die Beschwerdegegnerin bei der Ausgestaltung der Pachtverträge weitestgehend an gesetzliche Vorschriften gebunden. Sie mache im Übrigen von den geringen ihr zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten keinen Gebrauch. Auch der Hinweis der Vorinstanz auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft sei einerseits zu pauschal dargestellt und andererseits lasse sich daraus nicht ableiten, dass die Offenlegung der verlangten Informationen nicht von Bedeutung sei. Gerade der Strukturwandel in der Landwirtschaft und langjährige Pachtverhältnisse würden eine Beeinflussungsmöglichkeit anderer Pächter oder Verpächter mit Informationen bezüglich Pachtzins auf den Wettbewerb verhindern. Obendrein bestehe auch ein erhebliches öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der geforderten Informationen. Die standhafte Weigerung der Beschwerdegegnerin, die Verpachtungsdaten offenzulegen, sei dazu da, weiterhin „Vetternwirtschaft“ und nackte Machtausübung betreiben zu können (act. G 1).

3.5.



3.5.1. Das Verwaltungsgericht war in VerwGE B 2015/273 vom 27. April 2016 (www.gerichte.sg.ch) betreffend die Verpachtung von Land durch das Linthwerk zum Schluss gekommen, dass ein wirtschaftlicher Wettbewerb des Linthwerks mit anderen Verpächtern insofern nicht stattfindet, als das Pachtland begehrt bzw. die Nachfrage danach grösser als das Angebot sei. Das grosse Interesse der Bewirtschafter an Pachtverträgen sei dabei vorab in den namhaften Direktzahlungen der Eidgenossenschaft begründet; der Nachfrageüberhang sei mithin nicht marktbedingt. Vor diesem Hintergrund könne Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG konkret nicht zur Anwendung kommen (VerwGE B 2015/273, a.a.O., E. 3.2.3). Der diesem Entscheid zugrunde liegende Sachverhalt unterscheidet sich von den vorliegend in Frage stehenden Gegebenheiten insofern, als die Verpachtung des Landes durch das Linthwerk im Rahmen der Erfüllung einer gesetzlichen (hoheitlichen) Aufgabe (Hochwasserschutz) geschieht (vgl. VerwGE B 2015/273, a.a.O., E. 3.2.3), während hier die Landverpachtung wie dargelegt (nicht hoheitliche) Verwaltung von Finanzvermögen darstellt. Eine Ausnahme vom Recht auf Informationszugang wurde im VerwGE B 2015/273 (E. 3.2.3) denn auch in erster Linie mit Hinweis auf das hoheitliche Handeln der Linthkorporation verneint. Die beiden in Art. 7 Abs. 1 lit. c Öff G genannten Voraussetzungen (nicht hoheitliches Handeln, Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb) können dabei insofern nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, als nicht hoheitliches (wirtschaftliches) Handeln eines Gemeinwesens - wie es vorliegend zur Diskussion steht - in der Regel zur Folge hat, dass das Gemeinwesen als Marktteilnehmer/Anbieter in ein Wettbewerbsverhältnis zu anderen Anbietern tritt, welche dasselbe Ziel verfolgen. Zu klären ist dabei anhand der konkreten Verhältnisse jeweils, ob bzw. inwiefern dies auch auf den jeweiligen Einzelfall zutrifft.

3.5.2. Im Anwendungsbereich des LPG unterliegt der Pachtzins der behördlichen Kontrolle und darf das zulässige Mass nicht übersteigen (vgl. Art. 36 Abs. 1 und Art. 42 ff. LPG), während bei der Pacht von Grundstücken, die nicht dem LPG, sondern dem OR unterstehen, eine behördliche Kontrolle mit Begrenzung des Pachtzinses im erwähnten Sinn nicht stattfindet. Nicht unter das LPG fallen Rebgrundstücke unter 15 Aren und andere landwirtschaftliche Grundstücke ohne Gebäude unter 25 Aren (Art. 2 Abs. 1 LPG). Dem Jahresbericht 2014 (S. 20 ff.) der Beschwerdegegnerin (act. G 7/7 4 f.) lässt sich ein erheblicher Anteil unter das LPG fallender Parzellengrössen entnehmen. Hingegen ist eine Unterstellung bei den kleinen Grundstücken und den



Waldparzellen nicht gegeben. Die im Fall einer Anwendbarkeit des LPG resultierende Kontrolle und Begrenzung des Pachtzinses hat sodann nicht zur Folge, dass der Wettbewerb vollständig aufgehoben wird, zumal auch die durch andere Verpächter („Konkurrenten“) angebotenen Grundstücke derselben Kontrolle unterstehen. Eine LPG-Unterstellung der Verträge bedeutet sodann nicht zwingend, dass der im Einzelfall vereinbarte Pachtzins die LPG-Maximalgrenze in jedem Fall vollumfänglich ausschöpfen muss. Zudem bleiben auch im Anwendungsbereich des LPG individuelle vertragliche Abmachungen über die Form des Entgelts und den Zahlungstermin möglich (vgl. Art. 35a LPG). Der von der Beschwerdeführerin angeführte Umstand, dass die Pachtzinsrechnung gemäss Schreiben der Beschwerdegegnerin (act. G 2/2) jeweils im Oktober jedes Jahres zugestellt werde (act. G 1 S. 3), schliesst anderslautende individuelle Vereinbarungen offensichtlich nicht aus. Insbesondere können in Zukunft - wie die Vorinstanz zu Recht anführt (act. G 6 S. 2) - bei einer Neuverpachtung andere Regelungen getroffen werden. Für die Ausgestaltung der Pachtverträge verbleibt der Beschwerdegegnerin somit grundsätzlich ein gewisser Gestaltungsspielraum. Im Weiteren schränkt der Umstand, dass die Pächter für die gepachteten Grundstücke Direktzahlungen des Bundes erhalten, den wirtschaftlichen Wettbewerb unter den Pachtlandanbietern zwar massgeblich ein, hebt ihn jedoch nicht auf, denn auch für das Pachtland anderer Anbieter (als der Beschwerdegegnerin) werden solche Direktzahlungen geleistet, weshalb die Anbieter diesbezüglich über dieselbe Ausgangslage verfügen. Schliesslich besteht auch ein Wettbewerb zwischen den Landanbietern um „gute“ Pächter insofern, als sie Verträge mit Pächtern schliessen möchten, die sich für die Landnutzung am besten eignen (vgl. Art. 14 f. Reglement, act. G 18/4, und nachstehende E. 3.5.3). Letzteres ist auch dann der Fall, wenn im Sinn eines Nachfrageüberhangs die Nachfrage nach Pachtland - wie vorliegend - grösser ist als das Angebot. In diesem Sinn ist die erwähnte Rechtsprechung gemäss VerwGE B 2015/273 zu präzisieren.

3.5.3. Für die Verpachtung von Land setzt die Beschwerdegegnerin gemäss Art. 9 f. und 17 ihres Reglements eine schriftliche Bewerbung voraus. In der Verpflichtung der Pächter, den Pachtboden sorgfältig zu bewirtschaften und bestmöglichst zu unterhalten (Art. 14 f. Reglement), zeigt sich ein wirtschaftliches Vorgehen und ein Interesse der Beschwerdegegnerin, mit ihrem Land „wettbewerbsfähig“ zu bleiben. Für Pächter, die das 65. Altersjahr erreicht haben, besteht im folgenden Jahr kein Anrecht



mehr auf Fortsetzung des Pachtverhältnisses (Art. 18 Reglement). Darin kommt das (wirtschaftlich begründete) Interesse der Beschwerdegegnerin zum Ausdruck, leistungsfähige Landwirte als Pächter zu haben, deren Betrieb - nicht nur (aber auch) durch den Bezug von Direktzahlungen - über eine stabile finanzielle Grundlage verfügt. Direktzahlungen können dabei nur bis zum 65. Altersjahr bezogen werden (vgl. BGer 2C_889/2016 vom 12. Juni 2017, E. 4.2 mit Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 lit. b der Direktzahlungsverordnung, SR 910.13). Zu Recht weist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass die Beschwerdegegnerin damit nicht nur auf persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten der Pachtbewerber achtet, sondern die Verpachtung auch nach wirtschaftlichen Kriterien vornimmt und so den Werterhalt ihres Finanzvermögens sicherstellt (act. G 2 S. 11). Die dargelegten Gegebenheiten machen insgesamt deutlich, dass die Beschwerdegegnerin mit der Verpachtung ihres Landes im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖffG am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt. Es besteht somit ein legitimes Interesse der Beschwerdegegnerin, die Vertragspartner und Konditionen der Pachtverträge nicht offenlegen zu müssen, um Verträge für Neuverpachtungen nicht zu präjudizieren bzw. um in künftigen Vertragsverhandlungen freie Hand zu behalten. Dies auch deshalb, weil künftige Entwicklungen nicht absehbar sind und es nicht für alle Zeiten bei dem geschilderten Nachfrageüberhang („Verpächtermarkt“; vorstehende E. 3.4.1) bleiben muss. So ist nicht auszuschliessen, dass Änderungen bei den Direktzahlungen einen „Pächtermarkt“ mit entsprechenden Folgen für die Preisgestaltung herbeizuführen vermöchten. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 1 S. 6) erscheint somit der Hinweis der Vorinstanz auf den anhaltenden Strukturwandel in der Landwirtschaft (act. G 2 S. 12; act. G 6 S. 2 unten mit Hinweis auf act. G 8.1 f.) angebracht.

Für ihre Behauptung, gerade der Strukturwandel und langjährige Pachtverhältnisse würden verhindern, dass andere Pächter den Wettbewerb beeinflussen könnten (act. G 1 S. 6), führt die Beschwerdeführerin keinerlei Begründung an. An einer Begründung hierfür fehlt es umso mehr, als die Frage, ob sich ein Marktgeschehen bzw. ein Wettbewerb eher in kurzen oder längeren Zeiträumen abspielt, im vorliegenden Kontext nicht von Bedeutung ist. Im Weiteren ist ein - ausschliesslich mit Hinweis auf die standhafte Weigerung der Beschwerdegegnerin und die nach Auffassung der Beschwerdeführerin vorhandene „Vetternwirtschaft“ begründetes - öffentliches Interesse an der Offenlegung der Verpachtungsdaten (act. G 1 S. 6) nicht geeignet,



einen Informationsanspruch zu begründen. Es lässt sich somit nicht beanstanden, dass die von der Beschwerdeführerin verlangten Informationen im vorinstanzlichen Entscheid vom Recht auf Informationszugang ausgenommen wurden.

3.5.4. Nach Art. 7 Abs. 2 ÖffG kann das öffentliche Organ im Interesse der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft von Art. 7 Abs. 1 ÖffG abweichen. Vorbehalten bleiben die Einschränkungen nach Art. 6 ÖffG. Der unbestimmte Rechtsbegriff „im Interesse der Rechtsanwendung“ enthält von seinem Wortlaut her für eine Interpretation keine erkennbaren Leitplanken. Auch lassen sich der Botschaft zum ÖffG keine erklärenden Ausführungen entnehmen (vgl. ABI 2013, 1491). Sodann erscheint das Verhältnis von Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 7 ÖffG insofern nicht festgelegt, als an sich bereits die Anwendung von Abs. 1 „im Interesse der Rechtsanwendung“ im Sinn von Abs. 2 erfolgen sollte. Eine restriktive Handhabung von Art. 7 Abs. 2 ÖffG drängt sich angesichts dieser Gegebenheiten auf.

Im angefochtenen Entscheid hielt die Vorinstanz fest, Informationen könnten nicht allein deshalb herausgegeben werden, um der Beschwerdeführerin eine Grundlage für Recherchen, die auf Spekulationen (Missstände, Verdacht auf Vorzugsbehandlung einzelner Pächter) beruhen würden, zu geben. Auch die grosse Nachfrage nach Pachtland vermöge keine Ausnahme im Sinn von Art. 7 Abs. 2 ÖffG zu begründen. Überzeugende Hinweise auf eine falsche Rechtsanwendung lägen nicht vor (act. G 2 S. 13). Diesen Feststellungen ist zuzustimmen. Die weitere von der Beschwerdeführerin angeführte Tatsache, dass sich die Identität der Pächter während der Pachtdauer aufgrund der persönlichen Bewirtschaftungspflicht gegenüber Aussenstehenden nicht verbergen lässt, womit eine (teilweise) Offenlegung bereits aus den faktischen Gegebenheiten resultiert (vgl. act. G 17 S. 7 oben), ändert nichts daran, dass eine vollständige Transparenz (mit Bezug auf eine relativ grosse Anzahl von Pächtern und ein grossräumiges Pachtgebiet) - ohne eigene Recherchen auf den betreffenden Grundstücken - lediglich ein Offenlegungsanspruch gemäss ÖffG gewährleisten könnte. Da ein solcher wie dargelegt zu verneinen ist, braucht die von der Beschwerdegegnerin aufgeworfene Frage der Verweigerung der Herausgabe der Daten wegen der (vermuteten anschliessenden) missbräuchlichen Verwendung derselben (act. G 34 S. 4 Rz. 15 und S. 12-14 Rz. 66-80) nicht diskutiert zu werden.

4.



4.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. 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 Fr. 1'500.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

4.2. Die Beschwerdegegnerin hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829 ff.).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die Beschwerdeführerin bezahlt amtliche Kosten von Fr. 1'500.--, unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
- 3.** Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid