



Fall-Nr.:	B 2016/98
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 Beschwerdeführerin (IT-Unternehmung) gegenüber der Beschwerdegegnerin (Gemeinde) Anspruch auf Offenlegung von Verträgen zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten (ebenfalls IT-Unternehmung) hat. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Es kam zum Schluss, dass die Vorinstanz zu Recht die Einsichtsgewährung hinsichtlich der (nicht mehr in Kraft stehenden) Dienstleistungsverträge 2010 und 2013 bejaht und mit Bezug auf die Anhänge, Preislisten und Leistungsverzeichnisse zu den Dienstleistungsverträgen verneint habe. Hinsichtlich der AGB und der Zusatzvereinbarung habe die Vorinstanz zu Recht eine teilweise Einsichtsgewährung insofern festgelegt, als allfällig darin enthaltene Geschäftsgeheimnisse vor der Offenlegung herauszufiltern und zu schwärzen seien. 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 2016/98). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 16. Januar 2019 gutgeheissen (Verfahren 1C_665/2017).

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

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



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

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

gegen

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

Vorinstanz,

und

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

Beschwerdegegnerin,

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

sowie

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

Beschwerdebeteiligte,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon-Schegg, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 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 25. November 2014 stellte die Abacus Research AG (A. AG), Wittenbach, bei der politischen Gemeinde Wittenbach das Gesuch, es seien ihr die mit der VRSG abgeschlossenen Verträge betreffend IT-Beschaffungen zuzustellen, insbesondere auch solche, die schon vor Jahrzehnten abgeschlossen worden seien. Von besonderem Interesse seien Verträge betreffend die Bereiche Finanz- und Rechnungswesen sowie Einwohnerkontrolle. Mit Beschluss vom 22. April 2015 hiess der Gemeinderat Wittenbach das Gesuch teilweise gut und gewährte der A. AG den Zugang zum aktuellen Dienstleistungsvertrag (2014) zwischen der Gemeinde Wittenbach und der VRSG (ohne Anhänge, Preislisten, Leistungsverzeichnisse, AGB usw.); im Übrigen wies er das Gesuch ab (act. G 11/13/22).

b. Den gegen diesen Beschluss von der A. AG am 11./13. Mai 2015 erhobenen Rekurs (act. G 11/1, 11/3) hiess das Departement des Innern mit Entscheid vom 21. April 2016 (act. G 2) hinsichtlich des Einsichtsbegehrens in die zwischen der Gemeinde



Wittenbach und der VRSG abgeschlossenen Dienstleistungsverträge, die seit 1. Januar 2012 ganz oder teilweise gültig waren oder nachher gültig wurden, es gegenwärtig aber nicht mehr sind, gut (Ziff. 1a). Hinsichtlich des Einsichtsbegehrens in die Allgemeinen Vertragsbestimmungen (AVB) der VRSG und die Zusatzvereinbarung zwischen der Gemeinde Wittenbach und der VRSG hiess es den Rekurs im Sinn der Erwägungen teilweise gut (Ziff. 1b). Hinsichtlich des Einsichtsbegehrens in die Preislisten, Leistungsverzeichnisse und Anhänge wurde der Rekurs abgewiesen (Ziff. 1c).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob die A. AG mit Eingabe vom 2. Mai 2016 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 9. Juni 2016 (act. G 7) beantragte sie Aufhebung des angefochtenen Entscheids, soweit den Begehren der Beschwerdeführerin durch die Rekursinstanz nicht entsprochen worden sei (Ziff. 1). Es seien der Beschwerdeführerin sämtliche Verträge (Rahmenverträge und Einzelverträge) zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten betreffend IT-Beschaffungen (Informatik-Leistungen) zuzustellen, soweit diese entweder am 1. Januar 2012 ganz oder teilweise gültig gewesen oder aber nachher gültig geworden seien, insbesondere auch solche, die schon vor Jahrzehnten abgeschlossen worden seien und die Bereiche Finanz- und Rechnungswesen sowie Einwohnerkontrolle betreffen würden (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 3).

b. In der Vernehmlassung vom 23. Juni 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).

c. Am 1. Juli 2016 ersuchte die Beschwerdeführerin das Verwaltungsgericht, die Rechtskraft von Ziff. 1 des Dispositivs des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 22. April 2015 zu bescheinigen (act. G 16). Mit Verfügung vom 8. September 2016 bestätigte der Präsident des Verwaltungsgerichts die formelle Rechtskraft der erwähnten Dispositivziffer (act. G 21).

d. In der Vernehmlassung vom 14. Juli 2016 hatte die Beschwerdebeteiligte beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne, unter



Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 17). Mit Vernehmlassung vom 6. September 2016 beantragte die Beschwerdegegnerin Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 20).

e. In der Stellungnahme vom 17. Oktober 2016 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seinen Standpunkt und machte das Vorliegen von neuen Tatsachen (Noven) geltend (act. G 25). Hierzu äusserte sich die Rechtsvertreterin der Beschwerdebeteiligten mit Eingabe vom 11. November 2016 (act. G 30), worauf sich der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am 12. Januar 2017 erneut vernehmen liess (act. G 38). Dies veranlasste die Rechtsvertreterin der Beschwerdebeteiligten zur Einreichung weiterer Stellungnahmen vom 27. Januar und 2. März 2017 (act. G 40, 42). In der Folge gingen weitere Schreiben der Parteien vom 22. März 2017 (act. G 45, Beschwerdeführerin), vom 20. April 2017 (act. G 48, Beschwerdebeteiligte), vom 10. Mai 2017 (act. G 52, Beschwerdeführerin) und vom 30. Mai 2017 (act. G 54, Beschwerdebeteiligte) beim Verwaltungsgericht ein. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin verzichteten auf die ihnen vom Verwaltungsgericht eingeräumte Gelegenheit, zum Verfahrensantrag der Beschwerdebeteiligten vom 20. April 2017, die Eingabe vom 22. März 2017 sei samt den Beilagen 22-25 aus dem Recht zu weisen, Stellung zu nehmen (act. G 50, G 51).

f. 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 21. April 2016 wurde am 2. Mai 2016 (act. G 1) rechtzeitig (Art. 64



in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) eingereicht und am 9. Juni 2016 (act. G 7) ergänzt. 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 dardut. Als Entscheidadressatin ist die Beschwerdeführerin in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. In inhaltlicher Hinsicht wiederholt sie in der Beschwerde teilweise ihre Argumentation im Rekurs (vgl. act G 7 und G 11/1-3). Soweit sie sich dabei mit den Feststellungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht konkret auseinandersetzt bzw. diese pauschal bestreiten lässt, stellt sich - wie die Beschwerdebeteiligte grundsätzlich zu Recht vorbringt (act. G 17 S. 2) - die Frage der genügenden Begründung der Beschwerde (vgl. VerwGE B 2012/1 vom 12. Juni 2013, E. 1.3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Nachdem es die Beschwerdeführerin jedoch nicht bei der Wiederholung ihrer Vorbringen vor der Vorinstanz bewenden lässt, sondern sich daneben auch mit den Feststellungen im angefochtenen Entscheid im Einzelnen befasst, lässt sich ihre Begründung insgesamt nicht als unzureichend beanstanden. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich - mit den in den Erwägungen noch darzulegenden Ausnahmen - 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. Im Anwendungsbereich der EMRK sind demnach zumindest dort auch Noven zu berücksichtigen, wo die Angelegenheit zuvor nicht von einer richterlichen Instanz überprüft wurde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis).

Die Beschwerdeführerin untermauert in den Eingaben vom 17. Oktober 2016 (act. G 25) und vom 22. März 2017 (act. G 45) ihren Standpunkt mit weiteren Unterlagen, aus welchen sich nach ihrem Dafürhalten (unechte) neue Tatsachen bzw. Noven für das vorliegende Verfahren ergeben. 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. Es besteht somit kein Anlass, diese im vorliegenden Verfahren nicht zu berücksichtigen oder sie aus dem Recht zu weisen. Die Antwort auf die Frage, ob die nachträglichen Vorbringen auch in materieller Hinsicht für den Entscheid relevant sind, ergibt sich aus den nachstehenden Erwägungen.

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 Beschwerdegegnerin 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 Beschwerdeführerin gegenüber der Beschwerdegegnerin Anspruch auf Offenlegung von Verträgen zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten betreffend IT-Beschaffungen - einschliesslich Leistungsverzeichnissen, Anhängen und Preislisten - hat, welche am 1. Januar 2012 gültig waren oder danach in Kraft traten und die Bereiche Finanz- und Rechnungswesen sowie Einwohnerkontrolle betreffen. Nicht streitig ist hierbei die - von der Beschwerdegegnerin anerkannte - Offenlegung des Dienstleistungsvertrags vom 30./31. Oktober 2014 zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten. 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 [ABI 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. 11). 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, weshalb hiervon nachstehend auszugehen ist (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 befindetet, 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 Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten um amtliche Dokumente im Sinn des ÖffG handelt. Der von der Beschwerdegegnerin angeführte Umstand allein, dass sie sich in Ziff. 01.3.7 und 01.3.8 der AGB zur Geheimhaltung der Verträge und deren Bestandteile verpflichtet habe, vermag an der Unterstellung dieser - der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienenden - Dokumente unter die Bekanntgabe-Regelung des ÖffG nichts zu ändern. Mit der Vorinstanz (act. G 2 S. 18) ist somit festzuhalten, dass die vorerwähnten AGB-Klauseln als solche auf die Beurteilung der Dokumenten-Offenlegung nach ÖffG keinen Einfluss haben.

3.

3.1.

3.1.1. Die grundsätzliche Verfügbarkeit der zur Diskussion stehenden Verträge mit Anhängen, Leistungsverzeichnissen, Preislisten und AGB ist gegeben (vgl. act. G 11/25 Beilagen). Streitig 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). Das BGÖ enthält in Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ 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 Daten, deren Kenntnisnahme 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). 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. 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>).

Zu klären ist sodann, ob einer Informationslieferung öffentliche Interessen in dem Sinn entgegenstehen, als sie einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde (Art. 6 Abs. 2 lit. e ÖffG).

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).

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 Beschwerdegegnerin zur Herausgabe des Dienstleistungsvertrags vom 30. Oktober 2014 (einschliesslich AGB), welcher hier jedoch wie dargelegt nicht streitig ist (vorstehende E. 2.2). Im Übrigen geht es vorliegend nicht um die Zugänglichmachung von bereits publizierten identischen Dokumenten aus Submissionsverfahren.

3.2.

3.2.1. Die Beschwerdebeteiligte tat ihren Geheimhaltungswillen und ihr Geheimhaltungsinteresse (vorstehende E. 3.1.1) insofern kund, als sie alle aus ihrer Sicht geheim zu haltenden Unterlagen mit einem Vermerk „enthält Geschäftsgeheimnisse“ versah (act. G 11/25 Beilagen). Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, indem die Beschwerdeführerin ihren Antrag im Rekursverfahren auf Verträge, welche am 1. Januar 2012 gültig gewesen oder danach gültig geworden seien, eingeschränkt habe, sei die Anzahl der während dieser Zeit geschlossenen bzw. aufgehobenen Verträge überschaubar. Die Bezeichnung der amtlichen Dokumente, in welche Einsicht gewährt werden solle, vermöge damit den Anforderungen von Art. 13 Abs. 2 (3) lit. b ÖffG zu genügen. Während der relevanten Zeit seien zwei weitere Dienstleistungsverträge abgeschlossen worden bzw. gültig gewesen. Diese würden sich nicht wesentlich vom Dienstleistungsvertrag vom 30./31. Oktober 2014 unterscheiden. Auf jeden Fall sei nicht ersichtlich, dass sich der Dienstleistungsvertrag vom 14. Juli/10. August 2010 (gültig gewesen bis 3. September 2013) sowie der Dienstleistungsvertrag vom 4. September 2013 (gültig gewesen bis



30. Oktober 2014) inhaltlich und bezüglich Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen unterscheiden würden. Die Vorinstanz hiess den Rekurs in diesem Punkt gut, indem sie festhielt, dass Einsicht in die (nicht mehr gültigen) Dienstleistungsverträge von 2010 und 2013 zu gewähren sei (act. G 2 S. 16).

3.2.2. Die Offenlegung der Dienstleistungsverträge 2010 und 2013 begründete die Vorinstanz nachvollziehbar und überzeugend. Sie blieb als solche auch unbestritten. Für die Gewährung des Aktenzugangs gemäss ÖffG bestehen die Möglichkeiten der Einsichtsgewährung vor Ort (Art. 11 Abs. 1 lit. a ÖffG) und der Zustellung von Kopien (Art. 11 Abs. 1 lit. c ÖffG) grundsätzlich gleichwertig nebeneinander. Mit der in Ziff. 1a des Dispositivs des angefochtenen Entscheids gutgeheissenen Einsichtsgewährung wurde die Form derselben noch nicht festgelegt, weshalb die erwähnte Dispositiv-Ziffer entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 7 S. 19) keiner Änderung bedarf. Soweit die Beschwerdeführerin Zustellung der Verträge in Kopie verlangt (act. G 7 S. 5 und 19), ist diesem Gesuch zu entsprechen (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. c ÖffG). Dies ist von Seiten der Vorinstanz (act. G 10 S. 2) und der Beschwerdegegnerin (act. G 17 S. 3) anerkannt und war auch zu keinem Zeitpunkt umstritten. Die entsprechenden Verträge gingen der Beschwerdeführerin denn auch bereits zu (act. G 25 S. 4).

3.3.

3.3.1. Leistungsverzeichnisse als Bestandteile der Dienstleistungsverträge beschreiben im Einzelnen, welche Leistungen erbracht werden. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin (act. G 7 S. 21) wurden die Leistungsverzeichnisse offensichtlich durch die Beschwerdebeteiligte selbst erstellt (act. G 11/25 Beilagen). Hinsichtlich der nachträglich (als unechtes Novum; vgl. vorstehende E. 1.2) angeführten Feststellung der Beschwerdeführerin, wonach angenommen werden müsse, dass sich der genaue Vertragsgegenstand der Dienstleistungsverträge erst aufgrund der Leistungsverzeichnisse ergebe (act. G 45), ist folgendes anzumerken: Im Schreiben vom 14. März 2017 führte der Stadtpräsident von St. Gallen aus, dass die detaillierten Funktionsbeschreibungen zu den Dienstleistungen der Beschwerdebeteiligten - in Bezug auf die zur Verfügung gestellten Informatiklösungen, namentlich auch VRSG/HR - sich in Verbindung mit den Leistungsverzeichnissen als Bestandteile zum Vertrag ergeben würden (act. G 46/25). Der eigentliche Gegenstand der



Dienstleistungsverträge ergibt sich jedoch bereits aus den Verträgen selbst, welche der Beschwerdeführerin wie dargelegt bereits vorliegen. Blosser Funktionsbeschreibungen in den Leistungsverzeichnissen erweitern den Vertragsgegenstand nicht, sondern beschreiben ihn. Hieraus lässt sich somit für sich allein keine Einsicht in die Leistungsverzeichnisse ableiten.

Die Preislisten legen - als Vertragsbestandteile - die Kosten für die zu erbringenden Leistungen fest. Aus den Leistungsverzeichnissen lässt sich in Verbindung mit den Preislisten die Preiskalkulation bzw. Preispolitik ersehen, welche wie dargelegt grundsätzlich als Geschäftsgeheimnis gilt (vorstehende E. 3.1.1). Die Vorinstanz hielt in diesem Zusammenhang fest, die Erfüllung der von der Beschwerdeführerin geforderten Begründungsdichte hinsichtlich des Vorliegens eines Geschäftsgeheimnisses würde bedeuten, dass der Inhalt des jeweiligen Dokuments dargelegt werden müsste, womit das Geschäftsgeheimnis als solches offengelegt würde. Eine gewisse pauschale Aussage darüber, ob und weshalb es sich um ein Geheimnis handle, lasse sich nicht vermeiden, ohne dass der Inhalt des Dokuments offengelegt werde. Die Einsicht in die Vertragsbestandteile Anhänge, Preislisten und Leistungsverzeichnisse sei damit zu Recht verwehrt worden. Bei Bekanntgabe sämtlicher Preise und Leistungen in einer Konkurrenzsituation würde der Beschwerdebeteiligten ein Wettbewerbsvorteil genommen. Eine eingeschränkte Offenlegung (mit Schwärzungen) mache vorliegend keinen Sinn. Die fraglichen Informationen seien in ihrer Gesamtheit und zusammenhängend für die Beschwerdebeteiligte von wirtschaftlicher Bedeutung und geeignet, bei einer Offenlegung zu einem wirtschaftlichen Nachteil zu führen. Müsste alles, was unter das Geschäftsgeheimnis falle, geschwärzt werden, würde die Einsicht in die Dokumente ihres Inhalts entleert. Der Rekurs sei in diesem Punkt abzuweisen (act. G 2 S. 16 f.).

3.3.2. Die Beschwerdeführerin legt dar, der Zugang zu den Leistungsverzeichnissen, Preislisten und Vertragsanhängen der Verträge 2014, 2013 und 2010 sei integral zu gewährleisten. Dies nicht zuletzt wegen der besonderen Nähe zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten: Diese gehöre vollumfänglich der öffentlichen Hand, ihre Mehrheitsaktionäre seien St. Galler Gemeinden, die Umsatzerzielung erfolge grossmehrheitlich mit der öffentlichen Hand, es liege ein bald 40jähriges enges Vertragsverhältnis mit der Beschwerdegegnerin vor bei erheblichem,



jährlich wiederkehrenden Beschaffungsvolumen, und die Zuschläge seien freihändig erfolgt (usw.). Die Beschwerdebeteiligte offeriere ihre jährlich wiederkehrenden Leistungen im Hinblick auf die beschaffungsrechtlichen Vorschriften mit ausserordentlichen Rabatten in den ersten vier Jahren. Nach Ablauf der vier Jahre würden die ordentlichen, höheren Preise gelten. Die Beschwerdeführerin setze sich dafür ein, dass wenigstens nachträglich umfassende Transparenz darüber geschaffen werde, was von den Gemeinden zu welchem Preis beschafft worden sei, dass sich die Gemeinden konsequent an die Regeln des Beschaffungsrechts halten würden und dass sie (die Beschwerdeführerin) die Chance erhalte, den Gemeinden Angebote einzureichen. Wo kein Wettbewerb bestehe, seien private Geheimhaltungsinteressen nicht schützenswert. Die Beschwerdebeteiligte habe im Kanton St. Gallen und bei der Beschwerdegegnerin faktisch eine Monopolstellung. Der Zugang zu den Verträgen könne daher keinen Wettbewerbsnachteil zulasten der Beschwerdebeteiligten bewirken. Möglicherweise befürchte die Beschwerdebeteiligte für die Zukunft Umsatzeinbussen und für die Vergangenheit Rechtsverfahren. Sollte sich ergeben, dass das Preis-Leistungsverhältnis einem objektiven Drittvergleich standhalte, habe die Beschwerdebeteiligte keine Nachteile zu befürchten. Auch sei nicht nachgewiesen, dass die Beschwerdeführerin aus dem Zugang zu den streitigen Dokumenten einen Wettbewerbsvorteil erlangen würde. Selbst wenn eine Wettbewerbssituation nachgewiesen wäre, läge kein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdebeteiligten vor, weil die Berufung auf die Geheimhaltung nach Art. 2 ZGB gegen Treu und Glauben verstosse. Gemäss herrschender Lehre zu Art. 6 des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb (SR 241; UWG) sei ein Wettbewerbsvorsprung, der aufgrund von rechtswidrigem Handeln erreicht worden sei, nicht schützenswert. Sodann sei der Vertraulichkeitsgrundsatz des Beschaffungsrechts nicht verletzt. Das Beschaffungsrecht stehe einem Zugang zu Informationen, die keine objektiv berechtigten Geheimhaltungsinteressen darstellen würden, nicht entgegen. Die Beschwerdeführerin bestreite, dass die Verträge samt Anhängen berechnete Geschäftsgeheimnisse enthalten würden. Für den Fall, dass die Geheimhaltungsinteressen als objektiv schützenswert erachtet würden, mache die Beschwerdeführerin geltend, dass die Berufung auf den Vertraulichkeitsschutz aufgrund der besonderen Nähe zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten gegen Treu und Glauben verstosse. Schützenswerte



Geheimhaltungsinteressen lägen auch bezüglich der Preise und Preislisten nicht vor. Der Gesamtnettopreis hätte offensichtlich nach den Regeln des Beschaffungsrechts bekannt gegeben werden müssen. Die Beschwerdeführerin bestreite, dass in den streitigen Dokumenten Informationen zur Preiskalkulation oder zur Marge der Beschwerdebeteiligten oder zur Preis- und Rabattpolitik enthalten seien (act. G 7 S. 6-23). In der Eingabe vom 17. Oktober 2016 führt die Beschwerdeführerin zum Beleg der von ihr geltend gemachten besonderen Nähe zwischen der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdegegnerin weitere Umstände an. Im Weiteren hält sie fest, die DL-Verträge wiesen grosse Ähnlichkeit mit Inhouse-Verträgen auf, wie sie nur zwischen eng verbundenen Unternehmen bzw. zwischen nahestehenden Personen vorkommen würden (act. G 25 S. 5-9).

3.3.3. Vorab ist festzuhalten, dass der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens durch den Gegenstand des vorinstanzlichen Rekursentscheids festgelegt ist. Soweit die Beschwerdeführerin beschaffungsrechtliche Aspekte - teilweise unter Bezugnahme auf nicht am Verfahren beteiligte politische Gemeinden - zur Sprache bringt, kann darauf nicht eingetreten werden. Wenn sie beschaffungsrechtliche Gegebenheiten zur Begründung einer erhöhten Bedeutung der Transparenz nach ÖffG anführt (act. G 7 S. 8 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); die Frage der Einhaltung des Vertraulichkeitsgrundsatzes des Beschaffungsrechts (vgl. act. G 7 S. 16) stellt sich dementsprechend nicht (mehr). Ebenfalls nicht Thema des Beschwerdeverfahrens kann die beschaffungsrechtliche Frage des von der Beschwerdeführerin diskutierten (act. G 7 S. 15 f.) Vorliegens eines Wettbewerbsvorsprungs der Beschwerdebeteiligten aufgrund von rechtswidrigem Handeln (Erhalt von Aufträgen im freihändigen Verfahren ohne Durchführung eines Beschaffungsverfahrens) und eines daraus resultierenden Verstosses gegen Treu und Glauben 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 Beschwerdebeteiligte, deren



Geschäftsgeheimnis vorliegend in Frage steht, sondern gegen die Beschwerdegegnerin richten. Ein nicht der Beschwerdebeteiligten anzulastendes allfällig rechtswidriges Vorgehen, wie es aus der Sicht der Beschwerdeführerin gegeben ist, könnte sich zum vornherein nicht dahingehend auswirken, dass deswegen das Geschäftsgeheimnis der Beschwerdebeteiligten offenzulegen wäre.

In der WEKO-Empfehlung vom 30. Juni 2014 betreffend Anwendung des Beschaffungsrechts wurde bestätigt, dass die Beschwerdebeteiligte 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 Beschwerdeführerin, die Beschwerdebeteiligte erfülle ihrerseits eine öffentliche Aufgabe und unterstehe aus diesem Grund (gestützt auf Art. 1 Abs. 3 ÖffG) dem Öffentlichkeitsgesetz (act. G 25 S. 13 unten), trifft daher nicht zu.

3.3.4. Die Eignung, ein Geschäftsgeheimnis darzustellen, ist für die in Frage stehenden Dokumente (Leistungsverzeichnisse, Preislisten und Vertragsanhänge) 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 Beschwerdeführerin geltend gemachte besondere Nähe zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten (vgl. act. G 25 S. 9 Ziff. 5) - soweit eine solche zu bejahen ist - wäre dabei offensichtlich nicht geeignet, das Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdebeteiligten in Frage zu stellen. Auf die in diesem Zusammenhang von der Beschwerdeführerin vorgebrachten (act. G 25) und von der Beschwerdebeteiligten bestrittenen (act. G 30) Gegebenheiten ist daher nicht weiter einzugehen. Bei der Prüfung von (einer Datenbekanntgabe entgegenstehenden) Geheimhaltungsinteressen erscheint es sodann gerechtfertigt, aus Praktikabilitätsgründen eine gewisse Pauschalierung oder Schematisierung zuzulassen. Selbst wenn eine pauschale Betrachtung nicht allen Einzelaspekten völlig gerecht zu werden vermag, ist sie unter Umständen aus praktischen Gründen unvermeidlich (vgl. in anderem Zusammenhang BGer 2C_77/2013 vom 6. Mai 2013, E. 5.4.1 mit Hinweisen). Im Weiteren kommt wie dargelegt eine Beschränkung bzw. Verweigerung der Datenbekanntgabe in Betracht,



wenn diese 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 (ABI 2013, 1488).

3.3.5. Vorliegend erscheint die Beurteilung der Vorinstanz, wonach Leistungsverzeichnisse, Anhänge und Preislisten Träger von Geschäftsgeheimnissen und als solche nicht bekannt zu geben seien, zum einen insofern begründet, als selbst eine pauschale Aussage darüber, ob und weshalb es sich um ein Geheimnis handle, unter Umständen eine Bekanntgabe des Inhalts des Dokuments zur Folge hätte. Zum anderen besteht an den erwähnten Dokumenten insofern ein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdebeteiligten, als eine Offenlegung geeignet wäre, einen Wettbewerbs-Nachteil zu bewirken, zumal sich aus der Kenntnis der Preise und Leistungsverzeichnisse das Preis-Leistungsverhältnis detailliert ableiten liesse. Hinsichtlich des bereits erwähnten BGer 1C_50/2015 ist sodann festzuhalten, dass diesem Entscheid als Sachverhalt ein Einsichtsgesuch in eine Liste mit Kreditoren (Lieferanten) des Finanzdepartements (mit Auflistung der Zahlungen des Finanzdepartements für erhaltene Dienstleistungen) zugrunde lag. Der Liste liess sich lediglich 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 hinsichtlich des Detaillierungsgrads der verlangten Informationen insofern, als hier eine Einsicht in sämtliche verlangten Dokumente Leistungsumfang und -inhalt sowie die dafür veranschlagten Entgelte im Einzelnen aufzeigen würde. Detaillierte Preis- und Leistungsangaben (welche in BGer 1C_50/2015 nicht zur Diskussion standen) sind jedoch wie dargelegt (E. 3.1.1) als Geschäftsgeheimnis zu qualifizieren. Aus dem erwähnten Urteil lässt sich somit nichts zu Gunsten des Standpunktes der Beschwerdeführerin ableiten.

In dem von der Beschwerdeführerin (in act. G 25) im Weiteren angeführten 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 Beschwerdeführerin zitierten BVerwGE A-4571/2015 vom 10. August 2016 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht unter anderem, dass die Behörden über einen gewissen („oder sogar einen grossen“) Ermessensspielraum 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).

3.3.6. Konkret ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin substituierbare Produkte im Bereich Gemeindesoftware anbietet (vgl. act. G 7 S. 12) und damit Mitbewerberin auf demselben Markt wie die Beschwerdebeteiligte ist. Eine faktische Monopolstellung der Beschwerdebeteiligten kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin schon deshalb nicht vorliegen, weil die Gemeinden grundsätzlich frei sind, ihre Software bei anderen Anbietern zu beschaffen und einzelne Gemeinden dies auch tun. Sodann stehen die Vertriebspartner der Beschwerdeführerin mit der Beschwerdebeteiligten unbestritten in direktem Wettbewerb (vgl. act. G 11/24 Rz. 16 mit Hinweisen). Ihre weitere Feststellung, wonach die in den verlangten Unterlagen enthaltenen Informationen weder Rückschlüsse auf die Preiskalkulation noch auf die Gewinnspanne der Beschwerdebeteiligten oder die allgemeine Preis- und Rabattpolitik zulassen würden (act. G 7 S. 13), lässt sich nicht plausibel nachvollziehen. Vielmehr hat, wie dargelegt, das Gegenteil als dargetan zu gelten. Auch das Argument der Beschwerdeführerin, die Kenntnis von Preisen und Leistungen in abgeschlossenen Geschäftsperioden lasse keine Rückschlüsse auf künftige Offertstellungen der Beschwerdebeteiligten zu (act. G 7 S. 13), vermag - soweit es überhaupt zutrifft - ebenfalls das Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdebeteiligten nicht in Frage zu stellen. Dies umso weniger, als einzelne Daten oftmals erst im Gesamtzusammenhang - in Verbindung mit weiteren Daten bzw. als „Datensammlung“ - einen Aussagewert



bekommen. Würde detaillierten Preis-/Leistungsangaben von abgeschlossenen Geschäftsperioden eine Geschäftsgeheimnis-Eignung zum vornherein abgesprochen, würde der Geheimnisschutz insofern ausgehöhlt, als (vergangene Zeiträume betreffende) geschäftliche bzw. private Dokumente, welche in der Hand von öffentlichen Einrichtungen zu amtlichen Dokumenten geworden waren, ohne Einschränkung - auch interessierten Konkurrenten - offenzulegen wären. Auf diese Weise könnten sich letztere mit Offenlegungsgesuchen nach ÖffG - nach und nach - einen Gesamtüberblick über Preiskalkulationen einer Unternehmung betreffend abgelaufene Zeiträume verschaffen und hieraus für das künftige Verhalten Folgerungen ziehen, was offensichtlich nicht der Sinn des ÖffG ist. Zu Recht verwehrte damit die Vorinstanz die Einsicht in die Vertragsbestandteile Anhänge, Preislisten und Leistungsverzeichnisse in genereller (pauschaler) Weise. Dies umso mehr, als fraglich erscheint, ob nach einer Schwärzung überhaupt noch ein Aussagewert des Dokuments verbliebe. Die Beschwerdeführerin selbst bestätigt letzteres implizit, indem sie in erster Linie auf einer uneingeschränkten („integralen“) Datenbekanntgabe besteht. Hinzu kommt vorliegend - wenn auch als lediglich ergänzender Aspekt -, dass eine partielle Schwärzung soweit ersichtlich einen nicht unbeträchtlichen Aufwand (im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. e ÖffG) allein für die Abklärung, welche Passagen im Einzelnen zu schwärzen sind (Rückfrage bei den beteiligten Parteien) und für die anschliessende Schwärzung selbst bedeuten würde.

3.4.

3.4.1. Hinsichtlich der „Allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Zusammenarbeit mit der VRSG“ vom 27. Mai 2009 kam die Vorinstanz zum Schluss, deren Ziffern 01.3.7 und 01.3.8 seien im Wesentlichen bereits offengelegt worden (Geheimhaltung der Wahrnehmungen und Unterlagen). Es sei nicht ersichtlich, inwiefern bei Bekanntgabe (der AGB) an die Beschwerdeführerin der Beschwerdebeteiligten ein Wettbewerbsvorteil genommen würde. Vielmehr sei davon auszugehen, dass es sich um branchenübliche AGB handle. Sodann könne ein eingeschränkter Informationszugang (vgl. Art. 16 Abs. 1 ÖffG) beispielsweise darin bestehen, dass einzelne Teile eines Dokuments aus Gründen nach Art. 6 ÖffG nicht zugänglich gemacht würden. Für die AGB bedeute dies, dass durch die Beschwerdegegnerin zu prüfen sei, inwiefern darin Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdebeteiligten enthalten



seien, die zu schwärzen seien. Das Dokument sei nicht so umfangreich, dass daraus ein unverhältnismässiger Aufwand (Art. 6 Abs. 2 lit. e ÖffG) resultiere. Der Rekurs sei in diesem Punkt teilweise gutzuheissen (act. G 2 S. 17 f.).

Hinsichtlich der im Dienstleistungsvertrag vom 30./31. Oktober 2014 als Vertragsbestandteil erwähnten Zusatzvereinbarung vom 25. Juli 2014 (vgl. act. G 11/13 Beilagen im Anhang) hielt die Vorinstanz fest, diese habe nicht Gegenstand des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 22. April 2015 (act. G 11/13/22) gebildet, weshalb im Rekursverfahren nicht darüber befunden werden könne. Die Beschwerdegegnerin habe darüber eine Beurteilung noch vorzunehmen. Der Regelungsinhalt der Zusatzvereinbarung sei - ähnlich den AGB - allgemein gehalten und dürfte von Kunde zu Kunde nicht gross variieren. Durch die Vorinstanz sei zu prüfen, inwiefern in der Zusatzvereinbarung Geschäftsgeheimnisse enthalten und zu schwärzen seien (act. G 2 S. 19). Diesbezüglich hiess die Vorinstanz den Rekurs gut (vgl. act. G 2 S. 22 Dispositiv Ziff. 1b).

3.4.2. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass der Zugang zu den AGB und zur Zusatzvereinbarung integral zu gewährleisten sei (act. 7 S. 6). Über das Zugangsgesuch sei im Beschwerdeverfahren zu entscheiden; von einer vorgängigen Prüfung durch die Beschwerdebeteiligte sei abzusehen (act. G 7 S. 20).

3.4.3. Gegenstand von Verfügungen im Sinn von Art. 17 ÖffG kann die Gewährung oder Nichtgewährung der Einsicht in Dokumente, die Anordnung von Auflagen und inhaltlichen Einschränkungen sowie die Form des Informationszugangs bilden (vgl. ABI 2013, 1496). Mit der Vorinstanz ist daher festzuhalten, dass der st. gallische Gesetzgeber grundsätzlich auch eine nur teilweise Einsicht in amtliche Dokumente ermöglichen wollte, auch wenn er dies (anders als Art. 7 BGÖ) nicht ausdrücklich regelte. Die Anordnung der Vorinstanz bezüglich allfälliger Schwärzung von geschäftsgeheimnisrelevanten Angaben - soweit vorhanden - in den AGB und in der Zusatzvereinbarung erscheint daher sachgerecht und auch nicht mit einem übermässigen Aufwand verbunden. Wenn die Vorinstanz die Angelegenheit diesbezüglich an die Beschwerdegegnerin zur (erstmaligen) Beurteilung zurückwies, so entspricht dies der erstinstanzlichen Zuständigkeit und der Wahrung des Instanzenzugs und lässt sich dementsprechend nicht beanstanden. Unzutreffend ist



die Sichtweise der Beschwerdebeteiligten, im angefochtenen Entscheid sei bezüglich AGB und Zusatzvereinbarung kein Entscheid gefällt worden (act. G 17 S. 2); vielmehr erfolgte diesbezüglich eine teilweise Gutheissung im Sinn der Erwägungen (Ziff. 1b des Dispositivs des angefochtenen Entscheids, act. G 2). Ein Grund für eine Eintretenseinschränkung ist diesbezüglich nicht ersichtlich.

3.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz zu Recht die Einsichtsgewährung hinsichtlich der (nicht mehr in Kraft stehenden) Dienstleistungsverträge 2010 und 2013 bejahte (vorstehende E. 3.2) und mit Bezug auf die Anhänge, Preislisten und Leistungsverzeichnissen zu den Dienstleistungsverträgen 2010, 2013 und 2014 verneinte (vorstehende E. 3.3). Hinsichtlich der AGB und der Zusatzvereinbarung legte die Vorinstanz zu Recht eine teilweise Einsichtsgewährung insofern fest, als allfällig darin enthaltene Geschäftsgeheimnisse vor der Offenlegung herauszufiltern und zu schwärzen sind (vorstehende E. 3.4). 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 Beschwerdeführerin stellt sich in der Eingabe vom 17. Oktober 2016 auf den Standpunkt, nachdem sie die Dienstleistungsverträge 2014, 2013 und 2010 von der Beschwerdegegnerin zwischenzeitlich erhalten habe, sei Ziff. 1 des Beschlussdispositivs vom 22. April 2015 (Beschluss der Beschwerdegegnerin) vollzogen und die Beschwerde in diesem Punkt gegenstandslos. Sie sei in diesem Punkt mit ihrem Zugangsgesuch durchgedrungen, was bei der Kostenverlegung durch das Verwaltungsgericht zu ihren Gunsten zu berücksichtigen sei (act. G 25 S. 4 f.). Die Beschwerdeführerin beantragte jedoch in der Beschwerdeergänzung Aufhebung des



angefochtenen Entscheids, soweit ihren Begehren durch die Rekursinstanz nicht entsprochen worden sei (act. G 7). Ziff. 1a des Dispositivs des Rekursentscheids hatte sie somit gar nicht angefochten, zumal dort ihrem Begehren bereits durch die Vorinstanz vollumfänglich entsprochen worden war (vgl. auch vorstehende E. 3.2.2). Wenn somit die erwähnte Ziffer gar nie Beschwerdegegenstand war, konnte sie auch nicht gegenstandslos werden. Entgegen ihrer offenbaren Auffassung richtet sich das Beschwerdeverfahren sodann nicht gegen den Beschluss vom 22. April 2015, sondern gegen den Rekursentscheid vom 21. April 2016. Letzterer ist jedoch - wie ausgeführt - im vorliegenden Verfahren vollumfänglich zu bestätigen. Dies auch hinsichtlich der ausseramtlichen Entschädigung für das Rekursverfahren, welche aufgrund des gleichmässigen Obsiegens bzw. Unterliegens der Parteien zu Recht wettgeschlagen wurde. Im Weiteren verzichtete die Vorinstanz auf die Erhebung amtlicher Kosten für das Rekursverfahren mit zutreffender Begründung (vgl. act. G 2 S. 21).

4.2. 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.

4.3. Die Beschwerdebeteiligte hat Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 98bis VRP). Ihre Rechtsvertreterin 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 Beschwerdebeteiligte aber selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 194; vgl. statt vieler VerwGE B 2013/206 vom 3. Dezember 2013, E. 3).

Die Beschwerdegegnerin hat praxisgemäss keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (vgl. statt vieler VerwGE B 2015/279 vom 28. März 2017, E. 8).



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 Beschwerdebeteiligte mit CHF 2'500.--, zuzüglich Barauslagen von Fr. 100.--, ohne Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid