



Fall-Nr.: B 2019/116
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.12.2019
Entscheiddatum: 14.11.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.11.2019

Öffentlichkeitsgesetz, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 lit. e, Art. 8, Art. 13 Abs. 3 lit. b OeffG. Das Begehren um Bekanntgabe von Rekursentscheiden des Baudepartements zu einer konkreten Rechtsfrage fällt nicht unter Art. 2 Abs. 1 OeffG, welcher die Verfahren der Verwaltungsrechtspflege vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausnimmt, sondern betrifft in genereller Weise die Zugänglichkeit der Rechtsprechung und dazu erteilter Rechtsauskünfte (E. 3.3.1). Für die Gerichte der Verwaltungsrechtspflege regelt Art. 39quater VRP als gemäss Art. 3 Abs. 1 OeffG vorbehaltene Bestimmung die Veröffentlichung der Rechtsprechung. Für die Rechtsprechung der Departemente besteht keine vergleichbare Regelung. Die Frage ist deshalb nach den allgemeinen Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes zu entscheiden (E. 3.3.2). Zumal die Information über die departementale Rechtsprechung einem allgemeinen öffentlichen Interesse entspricht, kann sie auch Gegenstand einer Anfrage im Sinn von Art. 8 OeffG sein. Das Gesetz regelt die Einschränkungen hinsichtlich der Information auf Anfrage und des Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten einheitlich (E. 4.1). Das Begehren ist im Sinn von Art. 13 Abs. 1 lit. b OeffG hinreichend bestimmt (E. 4.2). Weder das Baudepartement noch die Regierung machen geltend, aufgrund der Zahl der einschlägigen Dokumente seien Triage und Anonymisierung mit einem unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. e OeffG verbunden (Verwaltungsgericht, B 2019/116).

Entscheid vom 14. November 2019

Besetzung



St.Galler Gerichte

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

Verfahrensbeteiligte

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

M.__,

Beschwerdegegnerin,

sowie

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligter,

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



A. Am 8. August 2018 ersuchte Rechtsanwältin M.___ das Baudepartement des Kantons St. Gallen, ihr Kopien sämtlicher durch das Baudepartement ergangenen beziehungsweise in dessen Entscheidsammlung vorhandenen Rekursentscheide sowie schriftlich erstatteten Rechtsauskünfte zuzustellen, welche den Interessenkonflikt zwischen dem nachbarrechtlichen Beseitigungsanspruch von Bäumen und Sträuchern gemäss Art. 98^{bis} ff. des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1, EG-ZGB) und dem öffentlich-rechtlichen Fällverbot mit Bewilligungsvorbehalt in Gebieten mit geschütztem Baumbestand (wie insbesondere in Art. 39 der Bauordnung der Stadt St. Gallen) zum Gegenstand haben (act. 9/5).

Mit Verfügung vom 14. Dezember 2018 wies das Baudepartement das Begehren ab und auferlegte der Gesuchstellerin eine Gebühr von CHF 1'000. Es vertrat die Auffassung, das Öffentlichkeitsgesetz werde auf hängige und abgeschlossene Verfahren der Verwaltungsrechtspflege, zu der auch die verwaltungsinterne Rechtspflege gehöre, nicht angewendet. Das Begehren sei zudem zu allgemein gefasst und umschreibe lediglich das Thema des Inhalts der verlangten Dokumente, ohne diese konkret zu bezeichnen. Es beziehe sich auf eine unbestimmte Menge Unterlagen und komme somit einer verpönten "fishing expedition" gleich. Ob solche Dokumente überhaupt vorhandenen seien, sei offen (act. 9/8/9, S. 2 ff.).

B. M.___ erhob gegen die Verfügung des Baudepartements Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihr Zugang zu gewähren zu den in der Entscheidsammlung des Baudepartements vorhandenen Rekursentscheiden sowie schriftlich erstatteten Rechtsauskünften, welche den Interessenkonflikt zwischen dem nachbarrechtlichen Beseitigungsanspruch von Bäumen und Sträuchern und dem öffentlich-rechtlichen Fällverbot bei geschütztem Baumbestand zum Gegenstand haben.

Mit Entscheid vom 9. Mai 2019 hiess die Verwaltungsrekurskommission den Rekurs gut, hob die Verfügung des Baudepartements vom 14. Dezember 2018 auf und wies die Angelegenheit zur Prüfung des Einsichtsbegehrens im Sinn der Erwägungen an das Baudepartement zurück. Sie auferlegte die amtlichen Kosten von CHF 800 dem Staat



St.Galler Gerichte

und verpflichtete das Baudepartement, M.____ ausseramtlich mit CHF 600 zu entschädigen.

C. Die Regierung des Kantons St. Gallen (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 13. Mai 2019 versandten Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) mit Eingabe vom 28. Mai 2019 und Ergänzung vom 28. Juni 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, eventualiter sei auf die Erhebung der ihr auferlegten Kosten zu verzichten und die M.____ zu Lasten des Baudepartements zugesprochene ausseramtliche Entschädigung in der Höhe zu reduzieren.

Mit Vernehmlassung vom 3. Juli 2019 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Das Baudepartement (Beschwerdebeteiligte) beantragte mit Vernehmlassung vom 29. August 2019 die Gutheissung der Beschwerde. M.____ (Beschwerdegegnerin) liess sich am 30. August 2019 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsgesetz, sGS 140.2, OeffG, und Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP).

Gegenstand der Beschwerde ist ein Rückweisungs- und damit ein Zwischenentscheid, der nur unter bestimmten Voraussetzungen der Anfechtung unterliegt (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 563). Die Beschwerdeführerin bestreitet vorab, dass das Begehren der Beschwerdegegnerin um Zugang zur departementalen Rechtsprechung vom Geltungsbereich des



Öffentlichkeitsgesetzes erfasst und ausreichend konkret sei. Die Gutheissung der Beschwerde hätte die Aufhebung des Rekursentscheides und die Bestätigung der Verfügung des Baudepartements vom 14. Dezember 2018 zur Folge und würde damit sofort einen Endentscheid herbeiführen. Deshalb ist die Beschwerde zulässig (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. b und Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgerichtsgesetz, Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG).

Nach Art. 18 Abs. 3 Ingress Satz 1 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, GerG) spricht das Verwaltungsgericht Recht grundsätzlich in Dreierbesetzung. Vorbehalten bleibt gemäss Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. b GerG die Rechtsprechung in Fünferbesetzung, unter anderem wenn eine Rechtsfrage erstmals zu beurteilen ist (Ziffer 1) oder wenn die Regierung als Vorinstanz entschieden hat (Ziffer 2). – Das Verwaltungsgericht hat die Frage, ob und inwieweit das kantonale Öffentlichkeitsgesetz einen Anspruch auf Zugang zur departementalen Rechtsprechung vermittelt, bisher noch nicht beurteilt. Auch das Bundesgericht hat diese Frage soweit ersichtlich bisher weder für das Bundesrecht noch für das Recht anderer Kantone entschieden. Bereits aus diesem Grund rechtfertigt es sich, die Angelegenheit gestützt auf Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 GerG in Fünferbesetzung zu beurteilen. – Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist zwar nicht ein Entscheid, den die Regierung als Vorinstanz gefällt hat. Jedoch wurde das Verfahren durch den Beschluss der Regierung ausgelöst, gegen den vorinstanzlichen Entscheid Beschwerde zu erheben. Insoweit liegt auch eine inhaltliche Äusserung der Regierung dahingehend vor, dass sie die Verfügung des Baudepartements als richtig und den Entscheid der Vorinstanz als falsch beurteilt. Ob dieser Umstand es rechtfertigt, Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 GerG über seinen Wortlaut hinaus auch auf Beschwerden anzuwenden, welche die Regierung gestützt auf Art. 60^{bis} VRP erhebt, kann aber offenbleiben.

Mit dem Rekursentscheid hat die Vorinstanz eine Verfügung des Baudepartements aufgehoben. Die Regierung ist an dessen Stelle gestützt auf Art. 60^{bis} VRP zur Erhebung der Beschwerde befugt. Die Beschwerde gegen den am 13. Mai 2019 versandten Entscheid der Vorinstanz wurde mit Eingabe vom 28. Mai 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 28. Juni 2019 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



2. Im vorliegenden Verfahren ist zunächst strittig, ob das Begehren der Beschwerdegegnerin ausserhalb des Anwendungsbereichs des Öffentlichkeitsgesetzes liegt, weil es Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Sinn von Art. 2 Abs. 1 OeffG betrifft (dazu nachfolgend Erwägung 3). Ist das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar, ist zu klären, ob das Begehren als Anfrage betreffend Information über die Tätigkeit des öffentlichen Organs im Sinn von Art. 5 lit. a und Art. 8 OeffG oder als Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Sinn von Art. 5 lit. b und Art. 11 OeffG, welches den inhaltlichen Mindestanforderungen gemäss Art. 13 Abs. 3 lit. b OeffG genügt, zu behandeln ist (dazu nachfolgend Erwägung 4). Sodann ist zu prüfen, ob das Begehren abgelehnt werden darf, weil dessen Erfüllung einen unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. e OeffG nach sich zöge (dazu nachfolgend Erwägung 5). Umstritten ist auch der Kostenspruch des angefochtenen Entscheides. Der Antrag der Beschwerdeführerin, eventualiter sei auf die Erhebung der dem Staat auferlegten amtlichen Kosten von CHF 800 zu verzichten, fällt mit den Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 3. Juli 2019 dahin. Danach wird mit der Formulierung von Ziffer 3 des Dispositivs des angefochtenen Entscheides, wonach die amtlichen Kosten der Staat trage, lediglich die Kostenverlegung nach Obsiegen und Unterliegen zum Ausdruck gebracht. Dass die Kostenaufgabe auch durchgesetzt werde, sei daraus nicht abzuleiten. Vielmehr würde dann im Dispositiv oder in der Begründung ausdrücklich festgehalten, dass auf die Kostenerhebung nicht verzichtet werde. Zu prüfen ist aber, ob die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin zu Recht eine Umtriebsentschädigung in der Höhe von CHF 600 zugesprochen hat (dazu nachfolgend Erwägung 6).

3. Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes

3.1. Rechtsgrundlagen

Art. 60 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV), in Vollzug seit 1. Januar 2003, verpflichtet die Behörden, von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit zu informieren, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Dem Verfassungsauftrag von Art. 60 Abs. 2 KV entsprechend (vgl. dazu insbesondere GVP 2010 Nr. 5), hat der Gesetzgeber zur



Regelung der Informationsverbreitung und des Zugangs zu amtlichen Informationen das Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014 erlassen.

Gemäss Art. 1 Abs. 1 OeffG fördert das Öffentlichkeitsgesetz die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung; zu diesem Zweck regelt es die Information der Öffentlichkeit durch die öffentlichen Organe und gewährleistet den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Da das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; SR 152.3, BGÖ) gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 1 im Wesentlichen denselben Zweck wie das kantonale Öffentlichkeitsgesetz verfolgt, können bei der Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts, soweit es sich an das Bundesrecht anlehnt, auch die Materialien, insbesondere die Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 (nachfolgend Botschaft BGÖ, in: BBI 2003 S. 1963 ff.), und die zum Bundesrecht ergangene Rechtsprechung herangezogen werden.

Art. 2 OeffG regelt die Ausnahmen vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. Der Erlass wird gemäss Art. 2 Abs. 1 OeffG unter anderem in Verfahren der Verwaltungsrechtspflege nicht angewendet. Art. 3 Abs. 1 OeffG behält besondere Bestimmungen kantonaler Gesetze zur Geheimhaltung von und zum Zugang zu bestimmten Geschäften, Dokumenten oder Sachverhalten vor.

3.2. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

Die Vorinstanz führte im Wesentlichen aus, dass das Baudepartement sich auf die Ausnahme vom Geltungsbereich gemäss Art. 2 Abs. 1 OeffG berufe, erscheine insoweit nachvollziehbar, als die Bestimmung den Begriff der "Verwaltungsrechtspflege" verwende, der in einem weiten – über den Begriff der "Justiz" hinausgehenden – Sinn verstanden werden könne. Vorliegend gehe es aber nicht um Akteneinsicht in konkrete oder abgeschlossene Verfahren beziehungsweise in bestimmte Entscheide, sondern um den Zugang zur Praxis einer Rekursinstanz in einer bestimmten Rechtsfrage. Das Baudepartement könne sich als verwaltungsinterne Rekursinstanz nicht unter Berufung auf die Ausnahme vom Geltungsbereich gemäss Art. 2 Abs. 1 OeffG und mangels besonderer Vorschriften, wie sie für die Gerichte gemäss Art. 39^{quater} VRP gälten, dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot entziehen, sondern müsse – wie die Gerichte



St.Galler Gerichte

– seine Rechtsprechung offenlegen. Stichhaltige Gründe, weshalb das Baudepartement seine Entscheidpraxis nicht offenlege, seien weder aus der angefochtenen Verfügung noch aus der Rekursvernehmlassung ersichtlich.

Die Beschwerdeführerin vertritt unter Verweis auf Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz (nachfolgend Botschaft OeffG, in: ABI 2013 S. 1474 ff., S. 1480) die Auffassung, der Begriff der Verwaltungsrechtspflege in Art. 2 Abs. 1 OeffG sei in einem weiten Sinn zu verstehen und erfasse auch das Baudepartement als verwaltungsinterne Rekursinstanz. Für die Justizbehörden (im engeren Sinn) gelte das Öffentlichkeitsprinzip, soweit sie nicht richterlich handelten. Der Ausschluss vom Geltungsbereich umfasse sowohl hängige wie auch abgeschlossene Verfahren. Weshalb für abgeschlossene Verfahren das Akteneinsichtsrecht nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) nicht ausreichend sein sollte, werde nicht dargetan. In der Botschaft zum st. gallischen Gesetz werde ausdrücklich festgehalten, unmittelbar gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV bestehe unabhängig von der kantonalen Regelung ein Einsichtsrecht in die Akten abgeschlossener Verfahren, wenn der Gesuchsteller dafür ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft mache. An den Nachweis schützenswerter Interessen stelle das Baudepartement keine hohen Anforderungen. Für die Herausgabe eines anonymisierten Entscheides genüge, wenn dieser in einem die gesuchstellende Person betreffenden Dokument zitiert werde. Auch die externe Verwaltungsrechtspflege unterstehe gerade nicht dem Öffentlichkeitsgesetz, sondern habe die Anforderungen an die Öffentlichkeit von Verhandlung und Urteilsverkündung nach Art. 30 Abs. 3 BV zu erfüllen. Art. 30 Abs. 3 BV lasse die Einsicht in Gerichtsentscheide auch abgeschlossener Verfahren durch Medien und Dritte ohne Nachweis schützenswerter Interessen zu. Die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege unterstehe der Justizöffentlichkeit – auch mit Blick auf Art. 55 Abs. 2 VRP – nicht. Aus Art. 30 Abs. 3 BV fliesse abgesehen davon auch kein verfassungsmässiger Anspruch der Öffentlichkeit auf allgemeine Information durch die Gerichte. Der kantonale Gesetzgeber habe die Minimalanforderungen an die Veröffentlichung von Gerichtsurteilen in Art. 39^{quater} VRP geregelt. Auch ohne solchen expliziten gesetzgeberischen Auftrag setze das Baudepartement den Grundsatz einer aktiven Information der Öffentlichkeit über seine Rechtsprechungspraxis mit der Publikation von Entscheiden von allgemeinem oder grundsätzlichem Interesse in der



GVP (bis 2016) und in den Juristischen Mitteilungen (1998 bis Februar 2019) schon lange um. Eine Pflicht zur Publikation aller Entscheide bestehe nicht.

3.3. Rechtsanwendung

3.3.1. Art. 2 Abs. 1 OeffG

Art. 2 Abs. 1 OeffG nimmt "die Verfahren der Verwaltungsrechtspflege" vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. In Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 BGÖ enthält das Bundesrecht eine vergleichbare Ausnahmeregelung zum Geltungsbereich. Danach gilt das Gesetz nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Verfahren der Verwaltungsrechtspflege. Anders als das kantonale Öffentlichkeitsgesetz enthält jenes des Bundes keine Regelungen bezüglich der aktiven Information durch die Behörden (Botschaft BGÖ, in: BBI 2003 S. 1976 f.). Die Ausnahmeregelung beruht auf dem Vorbehalt besonderer gesetzlicher Vorschriften, die bestimmte Geschäfte, Dokumente oder Sachverhalte als geheim erklären oder für den Zugang abweichende Voraussetzungen aufstellen und Vorrang vor den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes haben (Botschaft OeffG, ABI 2013 S. 1481 und 1483 f.). Auch die Materialien zu Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 BGÖ verweisen auf die entsprechenden Spezialgesetze (Botschaft BGÖ, in: BBI 2003 S. 1977).

Wie bereits die Vorinstanz festgestellt hat, kann der Begriff der "Verwaltungsrechtspflege" in einem weiten Sinn verstanden werden und auch die Rechtspflege verwaltungsinterner Rechtsmittelbehörden umfassen. Zu klären ist aber, ob sich das Begehren der Beschwerdegegnerin überhaupt auf "Verfahren" im Sinn von Art. 2 Abs. 1 OeffG bezieht. Die Ausnahme vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes trägt den Ansprüchen auf Zugang zu den Verfahrensakten Rechnung, die sich aus den Verfahrensgesetzen und aus dem verfassungsmässigen Recht auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) ergeben (vgl. Botschaft OeffG, ABI 2013 S. 1483). Dieser Anspruch umfasst auch das Einsichtsrecht in die Akten abgeschlossener Verfahren, wenn der Gesuchsteller dafür ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht. Dieses kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht, aus einer speziellen Sachnähe oder im Hinblick auf ein



Verfahren ergeben (vgl. BGE 129 I 249 E. 3). Auch das Einsichtsrecht in Entscheide abgeschlossener Verfahren ist verfahrensrechtlich begründet und schützt anders als das Öffentlichkeitsprinzip Individualinteressen (vgl. Ch. Stamm-Pfister, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und zum Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N 27 zu Art. 3 BGÖ).

Das Baudepartement führt an, bei Begehren um Zugang zu Rekursentscheiden gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV an den Nachweis eines schützenswerten Interesses keine hohen Anforderungen zu stellen. Es genüge, wenn sich die gesuchstellende Person auf einen in einem sie betreffenden Dokument genannten konkreten, als Präjudiz erwähnten Entscheid beziehe. Anders als dieses Beispiel und die weiteren Ansprüche, die sich auf Art. 29 Abs. 2 BV stützen lassen, hat das Begehren der Beschwerdegegnerin allerdings keine konkret individualisierten Entscheide oder Entscheide in konkret bezeichneten Verfahren zum Gegenstand, auf die beispielsweise die Behörde selbst in einem Brief oder einem Entscheid hingewiesen hätte oder die im Schrifttum erwähnt wurden. Vielmehr bezieht es sich auf unbekannte Verfahren beziehungsweise die dazu ergangenen Entscheide. Wie bereits die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, betrifft es in genereller Weise die Zugänglichkeit der Rechtsprechung des Baudepartements und dazu erteilte Rechtsauskünfte. Deshalb fällt das Begehren nicht unter die Ausnahme vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes gemäss Art. 2 Abs. 1 OeffG.

3.3.2. Art. 3 Abs. 1 OeffG

Zu klären ist sodann, ob das Begehren nach besonderen, von Art. 3 Abs. 1 OeffG vorbehaltenen Bestimmungen kantonaler Gesetze zur Geheimhaltung von und zum Zugang zu bestimmten Geschäften, Dokumenten oder Sachverhalten – vorliegend zur departementalen Rechtsprechung – zu beurteilen ist.

Für die Gerichte der Verwaltungsrechtspflege, das heisst die Verwaltungsjustiz, ergibt sich der Zugang der Öffentlichkeit zur Rechtsprechung aus Art. 39^{quater} VRP: Während Entscheide von grundsätzlicher Bedeutung zu veröffentlichen sind (Abs. 2), können weitere Entscheide von allgemeinem Interesse in geeigneter Weise bekannt gegeben werden (Abs. 1). Die Entscheide werden in der Regel anonymisiert (Abs. 3). Diese



St.Galler Gerichte

besondere Regelung entspricht dem früheren Art. 63 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, GerG; vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 20. Oktober 2009 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung und III. Nachtrag zum Anwaltsgesetz, in: ABI 2009, S. 3023 ff., S. 3034) und ist Teil des Abschnittes "Allgemeine Vorschriften für das Verfahren vor Gerichten". Art. 39^{quater} VRP ist dementsprechend auf die – über einen allfälligen Anspruch auf öffentliche Verkündigung des Urteils hinausgehende – Veröffentlichung der gerichtlichen Rechtsprechung im Bereich der Verwaltungsrechtspflege ausgerichtet.

Für die Rechtsprechung der Departemente besteht demgegenüber keine vergleichbare Regelung. Die Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen (sGS 951.11, RekV) verpflichtet die Departemente einzig zur Führung einer Fallstatistik (Art. 12 RekV). Auch das Öffentlichkeitsgesetz enthält keine besonderen Regeln. Die Frage, inwieweit die Departemente den Zugang zu ihrer Rechtsprechung gewährleisten müssen, richtet sich deshalb nach den allgemeinen Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes. Ob sich gegenüber der Verwaltungsjustiz aus dem Öffentlichkeitsgesetz ein über Art. 39^{quater} VRP hinausgehender Anspruch auf Zugänglichmachung der Rechtsprechung ableiten lässt, kann offenbleiben.

3.4. Ergebnis zum Geltungsbereich

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Begehren der Beschwerdegegnerin sich nicht auf "Verfahren" der Verwaltungsrechtspflege im Sinn von Art. 2 Abs. 1 OeffG bezieht und damit nicht vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen ist. Für die Zugänglichkeit der verwaltungsinternen Rechtsprechung gilt mangels besonderer Bestimmungen kantonaler Gesetze im Sinn von Art. 3 Abs. 1 OeffG grundsätzlich das Öffentlichkeitsprinzip.

4. Auskunft über die Tätigkeit / Zugang zu amtlichen Dokumenten

4.1. Auskunft über die Tätigkeit

4.1.1. Aktive Informationspflicht



Art. 60 Abs. 1 KV auferlegt den Behörden von Kanton und Gemeinden die verfassungsrechtliche Pflicht zur Information. Die behördliche Pflicht zur Information findet ihre Grenze entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben in entgegenstehenden öffentlichen und überwiegenden privaten Interessen. Damit gibt die Verfassung den Behörden den Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt vor (Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, ABI 2013 S. 1477 mit Hinweis auf Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für die neue Verfassung des Kantons St. Gallen, ABI 2000 S. 165 ff., S. 320).

Unter dem Titel "Informationsverbreitung" hält Art. 4 OeffG mit dem Randtitel "Informationspflicht" fest, dass die öffentlichen Organe von sich aus über ihre Tätigkeit informieren, soweit diese von allgemeinem Interesse ist (Abs. 1), und sie sicherstellen, dass alle Personen Zugang zur Information haben (Abs. 2). Die Bestimmung wiederholt den verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass das öffentliche Organ von sich aus über seine Tätigkeit informiert. Damit ist grundsätzlich jedes staatliche Handeln, namentlich das Erfüllen von Staatsaufgaben gemeint. Die Informationsverbreitung dient dazu, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern. Die Pflicht bezieht sich auf all jene amtlichen Tätigkeiten, die von allgemeinem öffentlichem Interesse und für die Meinungsbildung über das Geschehen im Gemeinwesen von Bedeutung sind (vgl. Botschaft OeffG, in: ABI 2013 S. 1485 f.). Der unbestimmte Rechtsbegriff des allgemeinen öffentlichen Interesses ist mit Blick auf den Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes auszulegen und anzuwenden.

Auch das Baudepartement und die Beschwerdeführerin bestreiten – zu Recht – nicht, dass die Information über die Rechtsprechung im Zuständigkeitsbereich des Departements grundsätzlich von allgemeinem Interesse ist und deshalb vom Transparenzgebot umfasst wird. Jedenfalls kam das Departement dieser Aufgabe bereits nach, bevor die gesetzliche Informationspflicht in Art. 4 OeffG in allgemeiner Weise verankert wurde. Es veröffentlichte aus seiner Sicht wesentliche Entscheide in anonymisierter Form in der St. Gallischen Gerichts- und Verwaltungspraxis (GVP, letztmals erschienen für das Jahr 2016) und in ihren eigenen Juristischen Mitteilungen (JuMi, seit 1998 bis Februar 2019). An die Stelle dieser analogen Informationsmittel ist eine digitalisierte Publikationsplattform getreten, auf welcher das Baudepartement seit August 2019 seine Rechtsprechung publiziert. Ob sich mit dem neuen



St.Galler Gerichte

Publikationsinstrument die Zahl der publizierten Entscheide erhöht und ob gegebenenfalls gar sämtliche Rekursentscheide, welche das Baudepartement fällt, veröffentlicht werden sollen, ist dem Gericht nicht bekannt.

Dass die Information über die Rechtsprechung durch Veröffentlichung von Entscheiden regelmässig nur nach deren Anonymisierung möglich ist, steht der Erfüllung der Informationspflicht grundsätzlich nicht entgegen. Die Vermeidung des damit verbundenen administrativen Aufwandes stellt jedenfalls nicht ein öffentliches Interesse dar, welches die Informationspflicht generell aufheben könnte. Insoweit ist die in der Botschaft vertretene Auffassung zu relativieren, es könne nicht zu den Aufgaben der Verwaltung gehören, Dokumente, die Personendaten enthalten, zu anonymisieren, um Drittpersonen den Zugang zu diesen Dokumenten zu ermöglichen (vgl. Botschaft OeffG, in: ABI 2013 S. 1485, vgl. auch Botschaft BGÖ, in: BBI 2003 S. 2005). Wie umfassend die aus Art. 4 Abs. 1 OeffG fließende aktive Informationspflicht – im Sinn einer "Bringschuld" – hinsichtlich der departementalen Rechtsprechung ist und ob sie insbesondere auch die Rechtsprechungspraxis zu der die Beschwerdegegnerin interessierenden Rechtsfrage beschlägt, kann offenbleiben. Die Bestimmung umschreibt zwar eine Pflicht der öffentlichen Organe. Sie gewährt aber keinen individuellen, klagbaren Rechtsanspruch auf die Verbreitung bestimmter Informationen. Massstab ist nicht ein individuelles, sondern stets das allgemeine öffentliche Interesse (vgl. Botschaft OeffG, in: ABI 2013 S. 1486).

4.1.2. Information auf Anfrage hin

Ergänzend zur aktiven Information durch die öffentlichen Organe tritt der individuelle Anspruch auf Auskunft über die Tätigkeit der öffentlichen Organe gemäss Art. 5 Ingress und lit. a OeffG, der auf dem Weg der Anfrage gemäss Art. 8 OeffG durchzusetzen ist.

Die Beschwerdeführerin geht davon aus, die durch eine Anfrage im Sinn von Art. 8 OeffG ausgelöste Informationspflicht könne nicht dazu führen, dass Instanzen der internen wie externen Verwaltungsrechtspflege – oder auch solche der Zivil- oder Strafrechtspflege – auf Wunsch hin einen über allgemeine (z.B. statistische) Angaben hinausgehenden umfassenden Bericht und eine vollständige Übersicht über ihre



materielle Rechtsprechungspraxis zu einer bestimmten Rechtsfrage abgeben müssten. Das könne nicht Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips sein.

Nach den Materialien zum Bundesrecht – welches die aktive Information nicht regelt – ist die nicht veröffentlichte Rechtsprechung der Verwaltung bei fehlender Spezialregelung unter den ordentlichen Voraussetzungen zugänglich, das heisst ohne Geltendmachung eines Interesses und unter Vorbehalt eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses an der Geheimhaltung (Botschaft BGÖ, in: BBI 2003 S. 1989). Zumal – wie dargestellt – die Information über die departementale Rechtsprechung einem allgemeinen öffentlichen Interesse entspricht, kann sie auch Gegenstand einer Anfrage im Sinn von Art. 8 OeffG sein. Die Grenzen des Informationsanspruchs bestimmen sich einerseits nach den Grenzen des Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsgesetzes gemäss Art. 2 OeffG (vgl. oben Erwägung 4) und andererseits nach den Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Art. 6 und 7 OeffG. Das Gesetz regelt die Einschränkungen hinsichtlich der Information auf Anfrage und des Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten einheitlich. Dies rechtfertigt eine Prüfung im Zusammenhang mit der Beurteilung des Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten.

4.2. Zugang zu amtlichen Dokumenten / Bestimmtheit des Gesuchs

4.2.1. Rechtsgrundlage

Gemäss Art. 13 Abs. 3 Ingress und lit. b OeffG enthält das Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument die Bezeichnung des amtlichen Dokuments. Das Bundesrecht verlangt demgegenüber mit einer allgemeineren Formulierung in Art. 10 Abs. 3 BGÖ, dass das Gesuch hinreichend genau formuliert ist. In diese Richtung ist indessen auch die kantonale Bestimmung auszulegen und anzuwenden, zumal sich aus den Materialien ergibt, dass das amtliche Dokument "hinreichend genau" zu bezeichnen ist. Dabei dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, zumal es für die gesuchstellende Person nicht immer einfach sein dürfte, das gewünschte amtliche Dokument genau zu bezeichnen. Deshalb sieht das Bundesrecht vor, dass die Behörde eine Gesuchstellerin dabei unterstützt und ihr über die verfügbaren amtlichen Dokumente Auskunft erteilt (Art. 3 Abs. 1 Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip



der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung; SR 152.31, VBGÖ]). Eine hinreichend genaue Bezeichnung ist gegeben, wenn das Dokument vom zuständigen öffentlichen Organ ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden kann. Gesuchen, die längere Nachforschungen erforderlich machen, muss nicht entsprochen werden. Hierunter fallen auch "fishing expeditions", bei denen es nicht primär darum geht, Zugang zu einem bestimmten Dokument zu erhalten, sondern abzuklären, ob zu einer bestimmten Frage überhaupt Dokumente bestehen (vgl. Botschaft OeffG, in: ABI 2013 S. 1495). Es ist nicht Aufgabe des Öffentlichkeitsgesetzes, umfangreiche thematisch nicht genügend abgegrenzte Rechercheaufträge ohne Zusammenhang zu einem konkret umschriebenen Sachverhalt durch staatliche Stellen durchführen zu lassen. Vielmehr muss das Gesuch genügend Angaben (Erstellungsdatum, Titel, Referenz, Zeitraum) enthalten, die es der Behörde erlauben, das verlangte Dokument zu identifizieren. Ein Anspruch auf eine nicht näher eingrenzbare Menge von Informationen besteht nicht (vgl. GVP 2015 Nr. 7 mit Hinweisen).

4.2.2. Argumente der Verfahrensbeteiligten

Das Baudepartement hat festgehalten, das Auskunftsbegehren der Beschwerdegegnerin sei allgemein gefasst und umschreibe lediglich das Thema des Inhalts der verlangten Dokumente, ohne diese konkret zu bezeichnen. Es beziehe sich vielmehr auf eine unbestimmte Menge Unterlagen und komme damit einer verpönten "fishing expedition" gleich, zumal offen sei, ob dem Thema entsprechende Dokumente überhaupt vorhanden seien. Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt, das Baudepartement mache keine Angaben darüber, ob die von der Beschwerdegegnerin verlangten Dokumente überhaupt existierten, und schaffe damit eine unklare Situation. Es lasse sich auch nicht behaupten, der Antrag sei allgemein gefasst und umschreibe lediglich das Thema des Inhalts der verlangten Dokumente, ohne diese konkret zu bezeichnen. Die Beschwerdegegnerin habe eine konkrete Frage zur Schnittstelle von Privatrecht und öffentlichem Recht im Bereich benachbarter Bäume und Sträucher gestellt und das Gesuch damit hinreichend präzise gefasst. Ob zu dieser Frage Rekursentscheide gefällt oder Rechtsauskünfte erteilt wurden, müsse mit einer IT-basierten Geschäftsverwaltung ohne übermässigen Aufwand festgestellt werden können. Existiere eine Vielzahl – dazu mache das Baudepartement indessen keine Angaben – solcher Dokumente, könne der Zugang auf solche beschränkt werden, welche die



geltende Entscheidpraxis wiedergäben. Schliesslich könnten solche Unterlagen ohne Vereitelung des Zugangsanspruchs anonymisiert werden, wodurch die Beeinträchtigung von Interessen von Drittpersonen ausgeschlossen sei.

Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, nach Art. 13 Abs. 3 lit. b OeffG sei das Dokument im Gesuch so genau wie möglich zu bezeichnen. "Fishing expeditions" und umfangreichen Rechercheaufträgen solle ein Riegel geschoben werden. Das Öffentlichkeitsgesetz könne nicht dazu dienen, Forschungsarbeiten von Privaten an öffentliche Organe zu delegieren. Ein Anspruch auf eine nicht näher eingrenzbar Menge von Informationen bestehe nicht. Das Gesuch der Beschwerdegegnerin beziehe sich auf eine "im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung nicht näher bekannte und bestimmte Menge an Informationen".

4.2.3. Anwendung von Art. 13 Abs. 3 Ingress und lit. b OeffG

Eine präzise Bezeichnung beispielsweise unter Angabe eines Entscheidungsdatums, einer Verfahrensnummer oder der Initialen der beteiligten Parteien ist grundsätzlich nicht erforderlich, jedoch müssen das Dokument oder die Dokumente ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden können. Die Beschwerdegegnerin hat ihr Auskunftsbegehren im Rahmen des Möglichen konkretisiert. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, ist die massgebliche Rechtsfrage klar eingegrenzt. Sie bezieht sich auf das Verhältnis öffentlich-rechtlicher Baumschutzzonen zu privatrechtlichen nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüchen. Gesucht sind damit Entscheide und Rechtsauskünfte, in denen Art. 98^{bis} EG-ZGB und Baumschutzzonen erwähnt werden. Zwar steht nicht fest, dass solche Dokumente existieren. Insoweit dient das Gesuch auch der Klärung der Frage, ob die von der Beschwerdegegnerin aufgeworfene Rechtsfrage vom Baudepartement in Rekursentscheiden und Rechtsauskünften überhaupt schon behandelt wurde. Indessen zielt das Gesuch letztlich nicht darauf, dies in Erfahrung zu bringen, sondern auf den konkreten Inhalt. Dass das Baudepartement über eine elektronische Geschäftsverwaltung verfügt, welche die Suche nach Dokumenten zulässt, in welchen diese beiden Begriffe gleichzeitig vorkommen und die ohne weiteres als Rekursentscheide oder Rechtsauskünfte identifizierbar sind, bestreitet die Beschwerdeführerin nicht. Insoweit erscheint das Begehren als inhaltlich hinreichend bestimmt. Ist das Gesuch der Beschwerdegegnerin



hinreichend bestimmt, kann ihr nicht entgegengehalten werden, es könnten keine Angaben über die mögliche Zahl der Dokumente gemacht werden. Die Behandlung des Auskunftsbegehrens kann damit jedenfalls nicht mit der Begründung abgelehnt werden, es handle sich um eine "fishing expedition".

5. Verhältnismässigkeit des Aufwands

5.1. Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 6 Abs. 2 Ingress und lit. e OeffG steht der Information auf Anfrage oder der Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten ein öffentliches Interesse entgegen, wenn die Information einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde. Die Haupttätigkeit der Behörde muss gegenüber der Bearbeitung von Zugangsgesuchen grundsätzlich Vorrang haben. Das öffentliche Interesse an einer zweckmässigen und rationellen Verwaltung steht dabei dem öffentlichen Interesse an der Transparenz gegenüber (vgl. zur entsprechenden bundesrechtlichen Regelung: Botschaft BGÖ, in: BBI 2003, S. 2021). Nach Auffassung des st. gallischen Gesetzgebers ist von der Einschränkung nach Art. 6 Abs. 2 lit. e OeffG mit grosser Zurückhaltung Gebrauch zu machen. Die Bestimmung soll insbesondere umfangreichen Recherche-Aufträgen und – vergleichbar mit den inhaltlichen Vorgaben von Art. 13 Abs. 3 Ingress und lit. b OeffG (vgl. dazu oben Erwägung 4.2) – "fishing expeditions" einen Riegel schieben. Das Öffentlichkeitsgesetz soll nicht dazu dienen, Forschungsarbeiten von Privaten auf öffentliche Organe zu delegieren. Der Zugang darf erst verweigert werden, wenn es der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausschliesst, den Informationsumfang zu beschränken oder die Information auf andere Weise als verlangt zu gewähren (vgl. Botschaft OeffG, in: ABI 2013, S. 1488). Enthält ein amtliches Dokument nur beschränkt Informationen, die nicht veröffentlicht werden können, wie beispielsweise Personendaten, verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass das Dokument – gegebenenfalls gegen Erhebung einer Gebühr – anonymisiert wird (vgl. Botschaft BGÖ, in: BBI 2003, S. 2005).

5.2. Vorbringen der Beteiligten



Hinsichtlich des Arbeitsaufwands zur Bereitstellung der Auskünfte hielt die Vorinstanz fest, dass dies mit einer IT-basierten Geschäftsverwaltung möglich sein müsse, sofern überhaupt entsprechende Dokumente existieren würden, was das Baudepartement indes selbst offenlasse (act. 2, S. 9 f.).

5.3. Anwendung von Art. 6 Abs. 2 Ingress und lit. e OeffG

Die Gewährleistung des Gebots der Transparenz auch der departementalen Rechtsprechung hat erhebliche Bedeutung. Für die Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Veröffentlichung eines Entscheides – sei es früher in der GVP oder in den JuMi, sei es heute auf der elektronischen Publikationsplattform – ist zunächst wichtig, ob und in welchem Masse ihm präjudizielle Bedeutung zukommt oder ein Interesse der Öffentlichkeit daran bestehen könnte, die Entwicklung oder die Konstanz der Rechtsprechung im betroffenen Rechtsgebiet auch anhand des konkreten Entscheides zu beobachten. Sofern im Entscheid eine Rechtsfrage von allgemeiner Bedeutung beantwortet wird, ist der Entscheid für interessierte Kreise durch Publikation, in der Regel in anonymisierter und, soweit nötig, in geeignet gekürzter Form, zugänglich zu machen. Dies erfordert auch das Gebot der Waffengleichheit, nach dem alle Rechtssuchenden bei der Konsultation der geltenden Rechtsprechung die gleichen Möglichkeiten geniessen sollen (vgl. BGE 133 I 106 E. 8.3 mit Hinweisen).

Diesem erheblichen öffentlichen Interesse an der Transparenz der Rechtsprechung der Departemente ist das – ebenfalls – öffentliche Interesse der Verwaltung an der Vermeidung eines unverhältnismässigen Aufwandes für die Ermöglichung des Zugangs zu den Dokumenten entgegenzusetzen. Ist das Gesuch genügend bestimmt, das heisst die Ermittlung der zum Thema ergangenen Entscheide und Rechtauskünfte ohne grössere Schwierigkeiten möglich (vgl. dazu oben Erwägung 4.2), hängt der weitere Aufwand der Verwaltung davon ab, ob die generierte Trefferliste derart umfangreich ist, dass aufgrund der Zahl der einschlägigen Dokumente Triage und Anonymisierung mit einem unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. e OeffG verbunden wäre. Solche Umstände legen weder das Baudepartement noch die Beschwerdeführerin dar. Selbst eine solche Behauptung trägt die Beschwerdeführerin nicht mehr vor. Im Gegenteil hält sie in diesem Zusammenhang selbst fest, dass sich die vorliegende interessierende Frage – Verhältnis zwischen dem zivilrechtlichen



Beseitigungsanspruch des Nachbarn von Bäumen und Sträuchern und dem öffentlich-rechtlichen Fällverbot mit Bewilligungsvorbehalt in Gebieten mit geschütztem Baumbestand – nur in wenigen Fällen gestellt haben dürfte.

6. Umtriebsentschädigung

6.1. Die Beschwerdeführerin rügt mit Verweis auf die nach ihrer Ansicht einschlägige Verwaltungspraxis (VerwGE B 2013/178), dass eine Umtriebsentschädigung nur auf einen begründeten Antrag hin zuzusprechen sei, weshalb die im vorinstanzlichen Entscheid zugesprochene Umtriebsentschädigung zu Gunsten der Beschwerdegegnerin aufzuheben beziehungsweise in der Höhe zu reduzieren sei.

Die Vorinstanz beantragte in diesen Zusammenhang, mangels Bestimmtheit der Rechtsbegehren, deren Abweisung. Ergänzend führte sie aus, dass der von der Beschwerdeführerin zitierte Entscheid des Verwaltungsgerichts nicht dessen ständige Praxis zum Ausdruck bringe und verwies dazu auf VerwGE B 2017/110 (act. 8).

6.2. Gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen. Nach Art. 98^{ter} VRP finden die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, ZPO) über die Parteientschädigung sachgemässe Anwendung, weshalb auch die entsprechende bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie die einschlägige Literatur zu berücksichtigen sind. Die Beschwerdegegnerin hat die Anträge vor der Vorinstanz unter Kosten- und Entschädigungsfolge gestellt. Sie ist als Rechtsanwältin tätig. Beim in eigener Sache handelnden Anwalt besteht keine Vertretung (vgl. BGer 8C_504/2017 vom 9. März 2018 E. 7.1 mit Hinweisen). Eine Entschädigung ausseramtlicher Kosten ist nur ausnahmsweise – beispielsweise bei Vorliegen einer komplizierten Sache mit hohem Streitwert oder bei hohem Arbeitsaufwand, welcher den üblichen Aufwand für die Besorgung der persönlichen Angelegenheiten übersteigt – zuzusprechen (BGE 144 V 280 E. 8.1 mit Hinweisen). Die Beschwerdegegnerin tritt zwar nur im eigenen Namen auf, nimmt mit dem Gesuch um Bekanntgabe der departementalen Rechtsprechung aber nicht nur ihre eigenen privaten oder diejenigen einer Klientschaft (vgl. act. 9//8/3), sondern auch öffentliche Interessen wahr, indem sie sich für die Zugänglichkeit der



departementalen Verwaltungsrechtsprechung einsetzt. Sie besorgt damit nicht nur persönliche Angelegenheiten. Auch wenn sie ihren Antrag nicht weiter substantiiert hat, erscheint es unter den vorliegenden konkreten Umständen deshalb gerechtfertigt, dass ihr die Vorinstanz eine Umtriebsentschädigung zugesprochen hat.

6.3. Den Behörden kommt bei der Bemessung von ausseramtlichen Kosten – und damit auch bei Umtriebsentschädigungen – ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. BGer 4A_192/2016 vom 22. Juni 2016 E. 8.2). Das Verwaltungsgericht ist nur zur Rechtskontrolle befugt und kann einen Kostenspruch der Vorinstanz nur aufheben, wenn er auf einer Über- oder Unterschreitung beziehungsweise einem Missbrauch des Ermessens beruht (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP sowie VerwGE B 2018/75 vom 21. März 2019 E. 4.3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Ermessensmissbrauch wird angenommen, wenn die Ermessensausübung nicht pflichtgemäss erfolgte, namentlich wenn sie von sachfremden Kriterien geleitet oder überhaupt unmotiviert ist. Die Ermessensbetätigung hat sich an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien und den (weiteren) verfassungsrechtlichen Schranken, insbesondere dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und dem Willkürverbot, zu orientieren (vgl. VerwGE B 2018/65 vom 26. Juni 2018 E. 2 mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 739 ff., www.gerichte.sg.ch). Wo eine Behörde die ausseramtlichen Kosten nach Ermessen verteilt und insoweit über einen Ermessensspielraum verfügt, hängen Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) und Willkürverbot (Art. 9 BV) derart eng zusammen, dass die rechtsungleiche Behandlung als blosser Sonderfall der Willkür erscheint. Die Überprüfung der Rechtsanwendung erfolgt deshalb vorab auf Willkür hin. Willkürliche Rechtsanwendung bedeutet, dass der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Der Entscheid ist nur aufzuheben, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (vgl. BGer 5A_278/2013 vom 5. Juli 2013 E. 2 mit Hinweisen, allerdings in Bezug auf Art. 107 der Schweizerischen Zivilprozessordnung; Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, und VerwGE B 2017/180 vom 27. September 2018 E. 2.3 mit Hinweisen,



St.Galler Gerichte

www.gerichte.sg.ch). Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (vgl. BGE 138 I 321 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 137 V 121 E. 5.3).

Ein Ermessensmissbrauch bei der vorinstanzlichen Bemessung der Umtriebsentschädigung wird von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert dargelegt. Wenn die Höhe mit CHF 600 leicht über der von der Beschwerdeführerin angeführten Grenze von CHF 500 liegt, liegt darin – zumal sich eine solche Begrenzung nicht auf einen rechtssatzmässig festgesetzten Rahmen zurückführen lässt – keine sachlich nicht zu rechtfertigende Ermessenshandhabung.

7. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

8. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Staat (Baudepartement) aufzuerlegen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Die Beschwerdegegnerin hat die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge beantragt. Wie bereits im Zusammenhang mit der Beurteilung der ihr von der Vorinstanz für das Rekursverfahren zugesprochenen Umtriebsentschädigung dargelegt, rechtfertigt es sich, ihr auch im Beschwerdeverfahren eine reduzierte Aufwandentschädigung zulasten des Staates (Baudepartement) zuzusprechen (dazu oben Erwägung 6, Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Als angemessen erscheint eine Entschädigung von CHF 300.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.



2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 trägt der Staat (Baudepartement). Auf die Erhebung wird verzichtet.

3. Der Staat (Baudepartement) entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 300.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Scherrer

Zürn

i.V. Eugster