



Fall-Nr.:	B 2020/212
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	11.03.2021
Entscheiddatum:	18.02.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 18.02.2021

Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten nach OeffG (sGS 140.2). Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung/ Realisierung und Finanzierung der höheren Berufs- und Weiterbildung ausdrücklich verlangen würden (Art. 11 des Berufsbildungsgesetzes, SR 412.10, BBG; Art. 13 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung, sGS 231.1, EG-BB; Art. 9 des Bundesgesetzes über die Weiterbildung, SR 419.1; WeBiG). Die Regelungen würden mithin im Bereich der höheren Berufs- und Weiterbildung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG eine Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb und ein nicht hoheitliches Handeln explizit vorsehen. Im Rahmen eines Verfahrens betreffend Ansprüche aus OeffG und der Klärung der Streitfrage, ob der Informationsanspruch des Beschwerdeführers gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG im vorinstanzlichen Entscheid zu Recht abgelehnt worden sei, könne nicht untersucht werden, ob bzw. inwiefern die zuständige Verwaltungsstelle die gesetzlichen Vorgaben der Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb (Art. 11 BBG, Art. 13 EG-BB) und des wettbewerbsneutralen Verhaltens einhalte oder nicht. Solches falle nicht in den sachlichen Zuständigkeitsbereich der Vorinstanzen und des Verwaltungsgerichts, sondern in denjenigen der Wettbewerbsbehörden. Diesbezügliche, vom Beschwerdeführer angeführte "Ungereimtheiten" könnten mithin nicht einem Verfahren betreffend Ansprüche aus OeffG geklärt werden. Im Weiteren könne ein Informationsanspruch nach OeffG nicht allein deshalb bejaht werden, um dem Beschwerdeführer eine Grundlage für Recherchen zu geben, mit welchen er seine Vermutung betreffend nicht wettbewerbsneutrale Vorzugsbehandlung der staatlichen Weiterbildungsinstitutionen bzw. "eine mögliche Nichteinhaltung von wettbewerbsfördernden Bestimmungen" anhand eines Suchbeweises überprüfen könne (vgl. VerwGE B 2016/39 vom 29. September 2017 E. 3.5.4 zweiter Absatz). Eine solche Datenherausgabe hätte eine Verletzung von



Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG unter Umständen gerade zur Folge. Sodann falle auch eine Ausnahme (d.h. ein Datenzugangsrecht) gestützt auf Art. 7 Abs. 2 OeffG unter dem Titel "im Interesse der Rechtsanwendung" ausser Betracht. Indes sei die Sache zur Prüfung des Einsichtsgesuchs unter dem Titel des wissenschaftlichen Interesses im Sinn von Art. 7 Abs. 2 OeffG an das Amt für Berufsbildung zurückzuweisen (Verwaltungsgericht, B 2020/212). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 22. Juli 2021 nicht ein (Verfahren 1C_163/2021).

Entscheid vom 18. Februar 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

X.__,

Beschwerdeführer,

gegen

Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Öffentlichkeitsgesetz



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Mit Schreiben vom 5. März 2019 ersuchte X.__, beim Amt für Berufsbildung (ABB) des Kantons St. Gallen gestützt auf das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (sGS 140.2, OeffG) um Zustellung von Kopien der Erfolgsrechnungen des Berufs- und Weiterbildungszentrums Wil-Uzwil (BZWU) sowie einer Detailübersicht über den jährlichen Werbeaufwand in den Bereichen der höheren Berufs- und Weiterbildung betreffend die Jahre 2013 bis 2018 (act. G 7/7a/1). Mit Verfügung vom 3. Juni 2019 wies das ABB das Gesuch ab mit der Begründung, Berufs- und Weiterbildungszentren seien privatwirtschaftlich bzw. nicht hoheitlich tätig und stünden unmittelbar im Wettbewerb mit privaten Anbietern. Eine Verpflichtung, über die Tätigkeiten in diesen Bereichen zu informieren und Einblick in diesbezügliche Dokumente zu geben, bestehe gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG nicht (act. G 7/7a/13).

A.b.

Den hiergegen von X.__ mit Eingabe vom 14. Juni 2019 (act. G 7/1) erhobenen Rekurs wies das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen (BD), nachdem es für das Rekursverfahren die unentgeltliche Rechtspflege bewilligt hatte, mit Entscheid vom 7. Oktober 2020 ab und verzichtete gestützt auf Art. 97 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (sGS 951.1, VRP) auf die Erhebung von amtlichen Kosten (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob X.__ mit Eingabe vom 22. Oktober 2020 (act. G 1) Beschwerde mit den Anträgen, der Entscheid sei aufzuheben (Ziffer 1), ihm sei gemäss seinem Gesuch vom 5. März 2019 vollumfängliche Einsicht in die verlangten Dokumente zu gewähren (Ziffer 2) und es sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege zuzusprechen (Ziffer 3). Mit Schreiben vom 23. Oktober 2020 teilte der verfahrensleitende Abteilungspräsident dem Beschwerdeführer mit, dass aufgrund des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege auf die Erhebung eines Kostenvorschusses verzichtet werde (act. G 5).



B.b.

In der Vernehmlassung vom 11. November 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers. Zur Begründung verwies sie auf den vorinstanzlichen Entscheid und verzichtete auf weitere Ausführungen (act. G 6). In der Stellungnahme vom 12. November 2020 bestätigte der Beschwerdeführer seinen Standpunkt und machte im Zusammenhang mit seinem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege Angaben zu seinem aktuellen Erwerbseinkommen (act. G 9). Am 27. November 2020 reichte er die entsprechende Lohnabrechnung nach (act. G 11).

B.c.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP). Nach Art. 18 Abs. 2 OeffG ist für den Rechtsschutz das VRP anwendbar. Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 7. Oktober 2020 wurde rechtzeitig innerhalb der Frist von vierzehn Tagen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) eingereicht. Sie enthält einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde legitimiert, wer an der Änderung oder Aufhebung des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Als Entscheidadressat ist der Beschwerdeführer in seinen eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Soweit der Beschwerdeführer indes pauschal auf Ausführungen im vorinstanzlichen Rekursverfahren verweist, ohne diese in der Beschwerde erneut einzubringen (vgl. act. G 1 S. 3 II/2), kann darauf nicht eingetreten werden (vgl. Staub/Günthardt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, [Hrsg], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N. 7 zu Art. 48 VRP mit Hinweisen).

2.

2.1.

Gemäss Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) informieren die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Die



Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen regelt gemäss Abs. 2 von Art. 60 KV das Gesetz. Das in Art. 60 Abs. 1 KV und Art. 1 OeffG 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 OeffG 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. Aus der allgemeinen Auskunftspflicht der Verwaltung über ihre Tätigkeit (Art. 8 OeffG) lassen sich aber keine weitergehenden Informationsansprüche ableiten, als sich nicht bereits schon aus Art. 5 lit. a OeffG ergeben. Wenn somit ein Informationsanspruch nach letztgenannter Bestimmung nicht gegeben ist, so ergibt sich ein solcher auch nicht aus Art. 8 OeffG (vgl. VerwGE B 2015/56 vom 23. September 2015 E. 3.2.3). Als amtliches Dokument im Sinn des Gesetzes wiederum gilt nach Art. 12 OeffG jede Aufzeichnung, die auf einem beliebigen Datenträger enthalten ist (lit. a), sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist (lit. b), die Erfüllung einer Staatsaufgabe betrifft (lit. c) und nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist (lit. d).

2.2.

Beim Amt für Berufsbildung als Organisationseinheit des Bildungsdepartements handelt es sich um ein öffentliches Organ im Sinn von Art. 1 Abs. 2 lit. a OeffG. Streitig ist, inwiefern der Beschwerdeführer gegenüber der Beschwerdegegnerin Anspruch auf Zustellung von Kopien der Erfolgsrechnungen des Berufs- und Weiterbildungszentrums Wil-Uzwil (BZWU) sowie einer Detailübersicht über den jährlichen Werbeaufwand in den Bereichen der höheren Berufs- und Weiterbildung betreffend die Jahre 2013 bis 2018 hat. Das OeffG nennt öffentliche oder schützenswerte private Interessen, welche einer solchen Information unter Umständen entgegenstehen, in nicht abschliessender Weise ("...insbesondere..."; Art. 6 Abs. 2 und 3 OeffG). Sodann zählt es Informationen auf, welche vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind (Art. 7).

Vorliegend ist die grundsätzliche *Verfügbarkeit* der vom Beschwerdeführer verlangten Daten nicht in Frage gestellt. Fraglich ist jedoch, ob diese dem Informationszugang unterliegen. Vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind Informationen und



Dokumente, soweit das Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt (Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG). Für die Unterscheidung hoheitliches/nicht hoheitliches Handeln ist nach der Lehre auf das Vorliegen eines Subordinationsverhältnisses abzustellen. Hoheitliches Verwaltungshandeln ist demgemäss staatliches Handeln, welches sich aus der Überordnung des Staates und seiner Anordnungs- und Zwangsbefugnis gegenüber Privaten ergibt. Nicht hoheitlich handelt der Staat, wenn er den Privaten gleichgeordnet – d.h. ohne Befugnis, einseitige Anordnungen zu treffen und sie zwangsweise durchzusetzen – gegenübertritt (Häefelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 30 f.). Hier ist das öffentliche Organ, das für das Gemeinwesen handelt, einem Privatrechtssubjekt gleichgestellt. Es nimmt am Wirtschaftsleben in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft teil (Häefelin/Müller/Uhlmann a.a.O., Rz. 1388 f.). Eine Verpflichtung, über solche Tätigkeiten zu informieren, besteht nicht; das Gemeinwesen soll durch die Verbreitung von Informationen oder durch Gewährung des Zugangs zu Informationen im Vergleich zu den anderen Marktteilnehmenden weder bevorzugt noch benachteiligt werden. So soll das Gemeinwesen beispielsweise Kalkulationsgrundlagen, Lohnübersichten, Vereinbarungen mit Lieferanten und andere Dokumente in einem Beschaffungs- oder Angebotsverfahren ebenso wenig offenlegen müssen wie seine privatrechtlichen Konkurrenten (Botschaft zum Informationsgesetz; ABI 2013, 1490).

2.3.

Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz dar, die höhere Berufsbildung im Kanton St. Gallen werde von kantonalen Berufs- und Weiterbildungszentren sowie von Berufsverbänden und anderen privaten Institutionen angeboten und getragen. Es gebe eine grosse Vielfalt von Anbietern. Die Institutionen der Weiterbildung müssten die Kurse kostendeckend anbieten. Private Anbieter dürften gegenüber Anbietern mit öffentlicher Trägerschaft nicht benachteiligt werden. Es dürften keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Dies habe zur Folge, dass Weiterbildung nur zu Marktpreisen angeboten werden könne. Damit die kantonalen Berufs- und Weiterbildungszentren Weiterbildung unter denselben Voraussetzungen wie private Anbieter anbieten könnten, müssten sie eine Vollkostenrechnung führen sowie die Möglichkeit haben, Rückstellungen für die Finanzierung von Investitionen und Innovationen zu bilden (Art. 13 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung, sGS 231.1, EG-BB; ABI 2006, 2733 Ziffer 4.3). Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sähen damit explizit vor, dass der Kanton im Bereich der höheren Berufs- und Weiterbildung am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehme und dabei nicht hoheitlich handle. Damit liege ein Anwendungsfall von Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG vor. Die Behauptungen des



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführers betreffend angebliche Realakte vermöchten daran nichts zu ändern (act. G 2 S. 15 f.).

In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass die Jahresrechnungen des BZWU durch die Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen revidiert würden; diese sei fachlich unabhängig, selbständig und ausschliesslich der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet. Sowohl die Abteilung höhere Berufs- und Weiterbildung (AhBW) als auch die Abteilung Grundbildung des BZWU wiesen voneinander unabhängige Erträge und Aufwände aus. Die entsprechenden Positionen der Finanzbuchhaltung des BZWU unterlägen der Prüfung durch die Finanzkontrolle. In ihrem Revisionsbericht 2018 habe die Finanzkontrolle unter anderem festgehalten, dass die Schulleitung für die Jahresrechnung und das interne Kontrollsystem verantwortlich sei, wohingegen es in der Verantwortung der Finanzkontrolle liege, ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung abzugeben. Die Prüfung sei so durchzuführen, dass hinreichende Sicherheit gewonnen werden könne, dass die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben sei. Die Risiken wesentlicher falscher Angaben würden beurteilt und die internen Kontrollen berücksichtigt. Indem die Finanzkontrolle die Jahresrechnungen des BZWU nach den Vorgaben des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, StVG) prüfe und in ihrem Revisionsbericht vom 20. Februar 2019 dem BZWU die Rechtmässigkeit der Jahresrechnung 2018 attestiert habe, gelte als rechtsgenügend dargelegt, dass das BZWU sämtliche Aufwände und Erträge erfasst und sich dabei an die rechtlichen Vorgaben gehalten habe. Anhaltspunkte für eine wettbewerbsverzerrende Finanzierung der AhBW mit Steuergeldern gebe es somit nicht. Damit seien die wesentlichen Vorbringen des Beschwerdeführers und des ABB behandelt. Auf die für den Entscheid nicht relevanten weiteren Vorbringen sei in Einklang mit der Rechtsprechung zur Begründungspflicht von Entscheiden nicht einzugehen. Es bestehe keine Verpflichtung, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern; eine Beschränkung auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte sei zulässig. Das Gesuch vom 5. März 2019 sei zu Recht abgelehnt worden (act. G 2 S. 16-19).

2.4.

Der Beschwerdeführer wendet im Wesentlichen ein, es sei unzureichend, die Frage, ob einem Gesuchsteller der Zugang zu Informationen nach Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG verwehrt werden könne, lediglich auf der theoretischen Ebene abzuhandeln. Es genüge nicht, bloss auf bestehende Normen zu verweisen, welche öffentliche Organe zu erfüllen hätten. Vielmehr müsse vorab abgeklärt werden, ob das öffentliche Organ diesen Vorschriften in der Realität auch tatsächlich nachlebe. Andernfalls würde das



OeffG völlig ausgehebelt und einer der Hauptzwecke dieses Gesetzes, nämlich die wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden, könnte auf unzulässige Weise unwirksam gemacht werden. Die Rechnungslegungs- und Buchhaltungsvorschriften seien nicht tauglich, um die AhBW als privatwirtschaftlich tätige Organisationseinheit zu qualifizieren. Die Finanzkontrolle habe zudem auch keinen Auftrag besessen, im Rahmen der von der Vorinstanz erwähnten Revision den wettbewerbsneutralen Auftritt der AhBW zu prüfen. Bei den von ihm einverlangten Daten handle es sich um keine sensiblen Dokumente, deren Herausgabe den Wettbewerb verfälschen würde. Im Übrigen sei es nicht Aufgabe der kantonalen Berufsschulen, eine unternehmerische Tätigkeit zu verfolgen. Stattdessen hätten sie ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen, was mit der Herausgabe von Erfolgsrechnungen und Werbeaufwänden nicht in irgendeiner Weise erschwert würde. Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG stehe der nichtunternehmerischen Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots durch eine öffentliche Berufsschule klar entgegen und dürfe nicht zweckwidrig dazu verwendet werden, eine mögliche Nichteinhaltung von wettbewerbsfördernden Bestimmungen zu verdunkeln. Wenn wie vorliegend aufgezeigt werden könne, dass die Abteilung höhere Berufs- und Weiterbildung in beträchtlichem Umfang mit Steuergeldern finanziert werde, habe der Bürger Anspruch auf grösste Transparenz in Bezug auf die Rechtmässigkeit der Verwendung dieser Gelder. Art. 7 Abs. 2 OeffG sehe denn auch vor, dass im Interesse der Rechtsanwendung von der Verweigerung des Informationszugangs abgewichen werden könne (act. G 1).

Der Beschwerdeführer führt verschiedene Realakte auf, anhand derer er als belegt erachtet, dass das BZwu im Bereich der höheren Berufs- und Weiterbildung nicht zu den gleichen Marktbedingungen wie die privaten Bildungsanbieter tätig sei: 1) AhBW mache von einem Postprivileg Gebrauch, das den privatwirtschaftlichen Bildungsanbietern nicht gewährt werde. Zudem verwende sie bei Versand von Werbebroschüren Logos der staatlichen Ausbildungsstätten sowie das Kantonswappen und verschaffe sich so einen unzulässigen Marktvorteil. 2) Für jährliche Werbeveranstaltungen und "Kontaktabende" der AhBW würden Berufsschüler zur Teilnahme obligatorisch verpflichtet. Die privaten Anbieter im Bereich der höheren Berufs- und Weiterbildung würden demgegenüber über die genannten Veranstaltungen nicht orientiert und könnten ihr Bildungsangebot nicht präsentieren. 3) Die AhBW profitiere davon, dass sie von der Abteilung berufliche Grundbildung des BZwu die Namen und Adressen ihrer Absolventen erhalte. Auch diese Informationen würden den privaten Bildungsanbietern vorenthalten. 4) Der aggressive und flächendeckende Werbeauftritt der AhBW mache deutlich, dass der Werbeaufwand die Eigenmittel der genannten Abteilung massiv übersteigen müsse. Eine Querfinanzierung mit öffentlichen



Geldern sei naheliegend. 5) Der Ausbau der Marketingabteilung des BZWU mache offensichtlich, dass eine Vermischung zwischen den verschiedenen Abteilungen des BZWU (Grundbildung und höhere Bildung), d.h. zwischen dem faktischen (staatlichen) Monopolbereich und dem Wettbewerbsbereich und somit eine Querfinanzierung mit öffentlichen Geldern bestehe. 6) Schliesslich biete die AhBW ihren Kunden spezielle Zahlungsmodalitäten (mit späterer Fälligkeit der Kosten) an, welche zu einer Bevorschussung der Ausbildungskosten und zu einer Querfinanzierung mit öffentlichen Geldern führen würden. 7) Zusätzlich profitiere die AhBW von weiteren Privilegien (fehlende Steuerpflicht, fehlender Finanzausgleich für die Benützung der mit öffentlichen Geldern finanzierten Infrastruktur und diverser Dienstleistungen), welche es nicht rechtfertigen würden, die genannte Abteilung als Teilnehmerin am wirtschaftlichen Wettbewerb zu betrachten. 8) Die Finanzierung eines Teils der Personalkosten, der Mietkosten sowie der Kosten für den weiteren Sachaufwand erfolge mit öffentlichen Geldern. Die Verteilung der Personalkosten auf die Bereiche Grundbildung (Anteil 37.38 %) und Weiterbildung (62.62 %) falle sehr zu Gunsten der AhBW aus. Es werde nicht berücksichtigt, dass die AhBW personalintensiver sei als die berufliche Grundbildung. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die tatsächlichen Personalkosten im Weiterbildungsbereich beträchtlich höher seien als im Revisionsbericht angegeben. Sodann werde die Schulanlage im Wil von der AhBW des BZWU mit einem Anteil von 62.62 % an der Gesamtzahl der Schüler im Schulhaus mitbenützt. Somit hätte sie einen Anteil von 62.62 % der Miet- und Nebenkosten zu tragen. Es finde jedoch kein entsprechender Geldfluss statt. Sodann sei der AhBW ein anteilmässiger Betrag des Sachaufwandes zu auferlegen. Bei der Gegenüberstellung der erwähnten Kostenstellen werde ersichtlich, dass die AhBW massiv defizitär arbeite und deshalb mit Millionenbeträgen aus Steuergeldern finanziert werden müsse. Umso unverständlicher sei es, dass sie trotz ihrer Defizitwirtschaft über Reserven in Millionenhöhe verfüge. Im Weiteren müsste die AhBW wegen ihrer Steuerfreiheit grundsätzlich eine entsprechende Kompensationszahlung entrichten, um keine unzulässigen Wettbewerbsvorteile gegenüber den weiteren Marktteilnehmern zu geniessen. Die erwähnte Abteilung sei mithin weit von einem wettbewerbsneutralen Marktauftritt entfernt (act. G 1 S. 5-11).

3.

3.1.

Vorliegend ist als Ausgangslage festzuhalten, dass die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung/Realisierung und Finanzierung der höheren Berufs- und Weiterbildung ausdrücklich verlangen. Art. 11 des



Berufsbildungsgesetzes (SR 412.10, BBG) verbietet ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen gegenüber privaten Anbietern auf dem Bildungsmarkt und verpflichtet öffentliche Anbieter im Bereich der berufsorientierten Weiterbildung, Marktpreise zu verlangen. Nach Art. 13 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1, EG-BB) haben die kantonalen Berufsfachschulen auf Vollkostenbasis abzurechnen. Nach Art. 9 des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (SR 419.1; WeBiG) darf die staatliche Durchführung, Förderung oder Unterstützung von Weiterbildung den Wettbewerb nicht beeinträchtigen (Abs. 1). Sie beeinträchtigt den Wettbewerb nicht, wenn die Weiterbildung unter Berücksichtigung der Qualität, Leistung und Spezialität zu mindestens kostendeckenden Preisen angeboten wird (Abs. 2 lit. a) oder nicht im Wettbewerb mit privaten, nicht subventionierten Angeboten steht (Abs. 2 lit. b). Beeinträchtigungen des Wettbewerbs sind zulässig, sofern sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, verhältnismässig sind und auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen (Abs. 3). Die vorerwähnten Regelungen sehen mithin im Bereich der höheren Berufs- und Weiterbildung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG eine Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb und ein nicht hoheitliches Handeln explizit vor.

3.2.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund könnte vorliegend einzig fraglich sein, ob bzw. inwiefern die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Anhaltspunkte für eine nicht wettbewerbsneutrale Organisation und Finanzierung der AhBW mit öffentlichen Geldern (vgl. dazu auch BGer 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 9.1) auf ein hoheitliches Handeln der beteiligten Stellen in diesem Bereich hinweisen. Diesbezüglich ist jedoch als Einschränkung zu beachten, dass im Rahmen eines Verfahrens betreffend Ansprüche aus OeffG und der Klärung der Streitfrage, ob der Informationsanspruch des Beschwerdeführers gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG im vorinstanzlichen Entscheid zu Recht abgelehnt wurde, nicht untersucht werden kann, ob bzw. inwiefern das BZwu die *gesetzlichen Vorgaben der Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb* (Art. 11 BBG, Art. 13 EG-BB) und des wettbewerbsneutralen Verhaltens einhält oder nicht. Solches fällt nicht in den sachlichen Zuständigkeitsbereich der Vorinstanzen und des Verwaltungsgerichts, sondern in denjenigen der Wettbewerbsbehörden, welche unter anderem auf entsprechende Anzeige (einer Verletzung von Art. 11 BBG) hin tätig werden (vgl. dazu auch Art. 26 bis 30 des Kartellgesetzes, SR 251, KG). Auch entsprechende Akteneinsichtsansprüche – welche zwar nicht für das Vorverfahren (Art. 26 Abs. 3 KG), aber nach Eröffnung einer Untersuchung (Art. 27 ff. KG) bestehen – wären wiederum im wettbewerbsrechtlichen Verfahren geltend zu machen.



Diesbezügliche, vom Beschwerdeführer angeführte "Ungereimtheiten" (vgl. act. 1 S. 4) können mithin nicht einem Verfahren betreffend Ansprüche aus OeffG geklärt werden. Diesbezüglich hätte sich der Beschwerdeführer gegebenenfalls an die zuständigen Stellen zu wenden.

Nach Art. 42i StVG umfasst die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Sie ist unter anderem auch zuständig für die jährliche Prüfung der Staatsrechnung und der Rechnungen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie in angemessenen Zeitabständen der Rechnungen der Dienststellen der Staatsverwaltung (Art. 42j lit. a StVG). Sie prüft die internen Kontrollsysteme (Art. 42j lit. b StVG). Angesichts der vorstehend geschilderten Gegebenheiten weist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht darauf hin, dass es Sache zum einen der Aufsichtsbehörden und zum andern der Wettbewerbsbehörden ist, mit den ihnen jeweils zustehenden gesetzlichen Mitteln den Wettbewerb im Sinn von Art. 11 BBG sicherzustellen (act. G 2 S. 16 f.). Dementsprechend war die Vorinstanz entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (act. G 1 S. 13 Mitte, S. 17 und S. 18 f.) nicht verpflichtet, im Rahmen des Untersuchungsprinzips den *wettbewerbsrechtlich* allenfalls relevanten Sachverhalt festzustellen und die entsprechenden Dokumente zu edieren. Als Folge davon sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren ebenfalls keine Akten zu edieren, welche die wettbewerbsrechtlich massgebenden Gegebenheiten dokumentieren.

Im Übrigen ist festzuhalten, dass sich das Einsichtsgesuch vom 5. März 2019 ausdrücklich lediglich auf Akten des Bereichs höhere Berufs- und Weiterbildung bezieht (vgl. act. G 7/7a/1). Dementsprechend bezogen sich das Verwaltungs- und das Rekursverfahren ausschliesslich auf die zur Einsicht beantragten Akten. Wenn der Beschwerdeführer nunmehr festhält, dass zumindest die einschlägigen Dokumente der beruflichen *Grundbildung* öffentlich seien und er Anspruch auf Einsicht in dieselben habe (act. G 1 S. 17 unten), ist ihm entgegenzuhalten, dass ein solcher – nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Entscheids bildender – Anspruch im vorliegenden Verfahren nicht (erstinstanzlich) geprüft werden kann. Hierauf ist nicht einzutreten.

3.3.

Im Weiteren kann ein Informationsanspruch nach OeffG nicht allein deshalb bejaht werden, um dem Beschwerdeführer eine Grundlage für Recherchen zu geben, mit welchen er seine Vermutung betreffend nicht wettbewerbsneutrale Vorzugsbehandlung der staatlichen Weiterbildungsinstitutionen bzw. "eine *mögliche* Nichteinhaltung von



wettbewerbsfördernden Bestimmungen" (act. G 1 S. 19) anhand eines Suchbeweises überprüfen kann (vgl. VerwGE B 2016/39 vom 29. September 2017 E. 3.5.4 zweiter Absatz). Eine solche Datenherausgabe hätte eine Verletzung von Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG unter Umständen gerade zur Folge. An dieser Einschätzung vermag auch das vom Beschwerdeführer eingereichte E-Mail vom 14. März 2019 (act. G 3/3), in welchem der Rektor der BZWU in Verkennung der rechtlichen Gegebenheiten eine Datenherausgabe von einer "Gegenleistung", d.h. einer Datenherausgabe der Arbeitgeberin des Beschwerdeführers, abhängig machen wollte, im Übrigen aber offenbar zu einer Bekanntgabe der angeforderten Daten bereit gewesen wäre, nichts zu ändern.

3.4.

3.4.1.

Die Ausnahmen vom Zugangsrecht nach Art. 7 Abs. 1 lit. a-c OeffG kommen ohne Weiteres, d.h. ohne zusätzliche Abwägung der beteiligten Interessen zur Anwendung; dies im Gegensatz zu den Sachverhalten nach Art. 6 Abs. 2 OeffG. Eine Interessenberücksichtigung bzw. ein Ermessensspielraum für die rechtsanwendende Behörde ist bei Art. 7 OeffG lediglich insofern vorgesehen, als nach Abs. 2 dieser Bestimmung das öffentliche Organ *im Interesse der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft* von Art. 7 Abs. 1 OeffG abweichen kann, wobei die Einschränkungen nach Art. 6 OeffG vorbehalten bleiben. Der unbestimmte Rechtsbegriff „im Interesse der Rechtsanwendung“ enthält von seinem Wortlaut her für eine Interpretation keine erkennbaren inhaltlichen Konturen. Auch lassen sich der Botschaft zum OeffG keine erklärenden Ausführungen zu dieser Bestimmung entnehmen (vgl. ABI 2013, 1491). Sodann erscheint das Verhältnis von Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 7 OeffG insofern nicht festgelegt, als an sich bereits die Anwendung von Abs. 1 „im Interesse der Rechtsanwendung“ im Sinn von Abs. 2 erfolgen sollte. Dies führt zu erheblichen Unsicherheiten in der Anwendung von Art. 7 Abs. 2 OeffG bzw. zur Infragestellung ihrer Anwendbarkeit überhaupt. Jedenfalls drängt sich eine restriktive Handhabung dieser Bestimmung auf (vgl. bereits VerwGE B 2016/39 vom 28. September 2017 E. 3.5.4).

3.4.2.

Auf den streitigen Sachverhalt angewendet bedeutet dies, dass die vom Beschwerdeführer verlangten Akten des BZWU betreffend den Bereich der höheren Berufs- und Weiterbildung per se gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG vom Datenzugangsrecht ausgenommen sind, ohne dass es zusätzlich einer näheren Würdigung der beteiligten Interessen bedürfte. In Anbetracht der in E. 3.4.1



dargelegten Verhältnisse fällt auch eine Ausnahme (d.h. ein Datenzugangsrecht) gestützt auf Art. 7 Abs. 2 OeffG unter dem Titel "im Interesse der Rechtsanwendung" ausser Betracht. Damit kann die Frage, ob zusätzlich auch einer Bekanntgabe entgegenstehende *öffentliche Interessen* im Sinn von Art. 6 Abs. 2 OeffG (Schwächung der Stellung des öffentlichen Organs in Verhandlungen, Beeinträchtigung der Beziehungen zu anderen Gemeinwesen, Vereitelung bzw. Herabsetzung der Wirksamkeit von behördlichen Massnahmen; vgl. auch BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015, E. 4.1.3 zu Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ) zu bejahen wären, offenbleiben. Die Vorinstanz lehnte somit eine Offenlegung der im Gesuch vom 6. März 2019 verlangten Daten (act. G 7/7a/1) insoweit zu Recht ab, als sie sich auf nicht hoheitliches Handeln des BZWU berief.

3.4.3.

Der Beschwerdeführer stellte indes sein Einsichtsgesuch nach seinen Darlegungen auch im Hinblick auf eine von ihm zu erstellende Masterarbeit und damit sinngemäss "im Interesse der Wissenschaft" (Art. 7 Abs. 2 ÖffG; vgl. Stellungnahmen vom 11. Oktober 2019 S. 18 [act. G 7/19] und vom 20. April 2020 S. 8 [act. G 7/43]). Er erhebt in diesem Zusammenhang die Rüge der Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz (act. G 1 S. 14). Dem vorinstanzlichen Entscheid lässt sich hierzu bzw. zur Frage, ob das Gesuch unter diesem Titel geprüft wurde, nichts entnehmen. Andererseits ist aus den Akten und den Ausführungen des Beschwerdeführers auch nicht ersichtlich, ob die von ihm angeführte Masterarbeit mittlerweile abgeschlossen ist bzw. ob unter dem Titel "im Interesse der Wissenschaft" (Art. 7 Abs. 2 OeffG) noch ein aktuelles (wissenschaftliches) Interesse an den von ihm angebehrten Daten besteht. Sollte dies der Fall sein, wäre – nachdem die vom Beschwerdeführer verlangten Daten grundsätzlich lediglich in einem wettbewerbsrechtlichen Verfahren erhältlich gemacht werden können (vgl. vorstehende E. 3.2) – zu prüfen, ob ein ausnahmsweiser Datenzugang im Sinn von Art. 7 Abs. 2 OeffG (unter Nichtbeachtung von Art. 7 Abs. 1 lit. c OeffG) beansprucht werden kann. Diesbezüglich bedarf die Angelegenheit aber noch weiterer vertiefender Abklärungen. Die Sache ist daher zur Prüfung des Einsichtsgesuchs unter dem Titel des wissenschaftlichen Interesses im Sinn von Art. 7 Abs. 2 OeffG an das Amt für Berufsbildung zurückzuweisen.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde in dem Sinn teilweise gutzuheissen, als die Angelegenheit zu weiteren Abklärungen und zur Prüfung des Einsichtsgesuchs des Beschwerdeführers unter dem Titel des wissenschaftlichen



Interesses (Art. 7 Abs. 2 OeffG) an das Amt für Berufsbildung zurückzuweisen ist. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

4.2.

In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Vorliegend rechtfertigt es sich aufgrund des Verfahrensausganges (teilweise Gutheissung und Rückweisung mit noch offenem Verfahrensausgang), die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem im Hauptpunkt unterliegenden Staat (Amt für Berufsbildung) aufzuerlegen. Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Das Gesuch um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege wird bei diesen Gegebenheiten gegenstandslos.

4.3.

Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (A. Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N. 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP). Der diesbezügliche Antrag ist abzuweisen. Der Beschwerdeführer stellte keinen Entschädigungsantrag. Zudem hat eine Partei, die sich nicht vertreten lässt, mangels eines besonderen Aufwandes grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c ZPO). Dass ihr gleichwohl Kosten für Umtriebe erwachsen, bedarf einer besonderen Begründung. Mangels entsprechender Darlegungen des Beschwerdeführers wären vorliegend auch die Voraussetzungen für eine Umtriebsentschädigung nicht erfüllt (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4). Es werden daher keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird in dem Sinn teilweise gutgeheissen, als die Angelegenheit zur Prüfung des Einsichtsgesuchs des Beschwerdeführers unter dem Titel des wissenschaftlichen Interesses (Art. 7 Abs. 2 OeffG) an das Amt für Berufsbildung zurückgewiesen wird.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.



2.

Die amtlichen Kosten von CHF 2'000 werden dem Staat (Amt für Berufsbildung) auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.