

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2020/117 vom 17. Februar 2021

Sg Verwaltungsgericht, 2021-02-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2020_117

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2020/117 du 17 février 2021

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2020/117 del 17 febbraio 2021

Regeste

Öffentlichkeitsgesetz. Art. 7 Abs. 1 lit. a und b ÖffG (sGs 140.2). Zu beurteilen war, inwiefern die Beschwerdeführerin Anspruch auf Herausgabe von Akten einer Spitalregion bzw. des Verwaltungsrats der Spitalverbunde hat. Das Verwaltungsgericht bestätigte den vorinstanzlichen Entscheid unter anderem mit der Begründung, soweit die von der Beschwerdeführerin verlangten Unterlagen betreffend die Jahre 2016 bis 2018 nicht beständen, könne die Beschwerdegegnerin im Rahmen der Einsichtsgewährung nach OeffG nicht verpflichtet werden, im Nachhinein eine detaillierte Spartenrechnung (mit Budgets, Rechnungen und Abweichungen separat für die einzelnen Spitalstandorte) zu erstellen. Im Weiteren bestätigte das Gericht, dass Protokolle und Entscheidgrundlagen der Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde nicht zugänglich gemacht werden müssten. Die Ausnahmen vom Zugangsrecht nach Art. 7 Abs. 1 lit. a und b OeffG kämen 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 sei bei Art. 7 OeffG lediglich insofern vorgesehen, als nach Abs. 2 dieser Bestimmung das öffentliche Organ im Interesse der Rechtsanwendung von Art. 7 Abs. 1 OeffG abweichen könne, wobei die Einschränkungen nach Art. 6 OeffG vorbehalten blieben. Der unbestimmte Rechtsbegriff „im Interesse der Rechtsanwendung“ enthalte von seinem Wortlaut her für eine Interpretation keine erkennbaren inhaltlichen Konturen. Auch liessen sich der Botschaft zum OeffG keine erklärenden Ausführungen zu dieser Bestimmung entnehmen (vgl. ABI 2013, 1491). Sodann erscheine 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 führe zu erheblichen Unsicherheiten in der Anwendung von Art. 7 Abs. 2 OeffG bzw. zur Infragestellung ihrer Anwendbarkeit überhaupt. Jedenfalls dränge sich eine restriktive Handhabung dieser Bestimmung auf (Verwaltungsgericht, B 2020/117). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Verfügung vom 5. April 2022 infolge Rückzugs der Beschwerde abgeschrieben (Verfahren 1C_176/2021).

Volltext

Entscheid vom 17. Februar 2021 Besetzung Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg; Gerichtsschreiber Schmid
Verfahrensbeteiligte Politische Gemeinde C., Beschwerdeführerin, gegen Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, und Spitalregion A., Beschwerdegegnerin, vertreten durch den Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,

9001 St. Gallen, Gegenstand Akteneinsicht / Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Öffentlichkeitsgesetz Das Verwaltungsgericht stellt fest: Mit Eingabe vom 6. Juni 2019 stellte die politische Gemeinde C.____ beim Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen ein Gesuch um Zustellung der Jahresabschlüsse 2016 bis 2018 mit Detailgliederung der Spitalregion A.____, nach Standorten aufgeteilt (U.____ und C.____), woraus das jeweilige Budget, die Rechnung und die Abweichungen ersichtlich seien (Ziffer 1). Im Weiteren ersuchte sie um Zustellung der Protokolle und Entscheidungsgrundlagen derjenigen Verwaltungsratssitzungen, in welchen der Entscheid hergeleitet und ersichtlich werde, dass ab 1. November 2019 die Operationstätigkeit im Spital C.____ eingestellt werde (Ziffer 2; act. G 9/3/1). Hierzu nahm der Verwaltungsrat der Spitalverbunde im Schreiben vom 10. Juli 2019 mit Verweis auf das Protokoll der Sitzung vom 4./5. Juli 2019 Stellung und liess der Gemeinde C.____ die Jahresabschlüsse 2016 bis 2018 der Spitalregion A.____ zukommen (act. G 9/3/2). Mit Verfügung vom 15. August 2019 erwog der Verwaltungsrat der Spitalverbunde unter anderem, aus den erwähnten Jahresabschlüssen seien das jeweilige Budget, die Erfolgsrechnung und die Abweichungen ersichtlich (konsolidierte Bilanzen und Erfolgsrechnungen der Jahre 2016 bis 2018). Dem Gesuch um Zugang zu standortbezogenen Ergebnissen mit Bezug auf die Betriebsstätten C.____ und U.____ der SRFT könne nicht entsprochen werden. Soweit Zugang zu Protokollen und Entscheidungsgrundlagen derjenigen Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde verlangt werde, in welchen der Entscheid (Einstellung der Operationstätigkeit im Spital C.____ ab 1. November 2019) hergeleitet und ersichtlich werde, könne dem Gesuch nicht entsprochen werden (act. G 9/3/4). Den gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs (act. G 9/1, 9/3) hiess das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (GD), nachdem es der Gemeinde C.____ die Medienmitteilung des Verwaltungsrats der Spitalverbunde vom 23. Januar 2020 hatte zukommen lassen (act. G 9/14, 9/14), mit Entscheid vom 29. Mai 2020 teilweise gut, soweit es darauf eintrat. Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde wurde verpflichtet, der Gemeinde C.____ Einsicht zu gewähren in vorhandene amtliche Dokumente, aus welchen standortspezifische Ergebnisse der Geschäftsjahre 2016 bis 2018 der Betriebsstätten C.____ und U.____ der SRFT hervorgehen (act. G 2). Gegen diesen Entscheid erhob die Gemeinde C.____ mit Eingabe vom 15. Juni 2020 Beschwerde mit dem Rechtsbegehren, der Entscheid sei in jenen Punkten aufzuheben, in denen der Rekurs abgelehnt worden sei (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 20. August 2020 (act. G 5) stellte sie zusätzlich die Rechtsbegehren, ihr sei die Akteneinsicht vollumfänglich zu gewähren; es seien zusätzlich zu den Jahresabschlüssen 2016 bis 2018 mit Detailgliederung SRFT nach Standorten (C.____ und U.____) aufgeteilt (mit Budgets, Rechnungen und Abweichungen) auch die Protokolle und Entscheidungsgrundlagen derjenigen Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde zuzustellen, in welchen der Entscheid betreffend Einstellung der Operationstätigkeit im Spital C.____ per 1. November 2019 hergeleitet und ersichtlich werde (Ziffer 2). Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziffer 3). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz (Ziffer 4). In der Vernehmlassung vom 11. September 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zu den Darlegungen in der Beschwerde (act. G 8). Die Beschwerdegegnerin liess sich mit Stellungnahme vom 29. September 2020 vernehmen mit dem Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne (act. G 11). Mit Eingabe vom 9. November 2020 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 16). Die Vorinstanz verzichtete auf eine weitere Äusserung (act. G 19). Am 26.

November 2020 nahm die Beschwerdegegnerin zur Eingabe der Beschwerdeführerin vom 9. November 2020 Stellung (act. G 20). In der Folge reichte die Beschwerdeführerin eine weitere Stellungnahme vom 8. Januar 2021 ein (act. G 24). Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung: Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Nach Art. 18 Abs. 2 des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (sGS 140.2, Öffentlichkeitsgesetz [OeffG]) ist für den Rechtsschutz das VRP anwendbar. Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 29. Mai 2020 wurde rechtzeitig innerhalb der Frist von vierzehn Tagen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) eingereicht. Die Beschwerdeergänzung vom 20. August 2020 (act. G 5) enthält einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Entscheidadressatin ist die Beschwerdeführerin mit ihrem Begehren um Information betreffend die (bezüglich OP-Betrieb per November 2019 bereits erfolgten) Schliessung/Umstrukturierung des Spitals C. in ihren schutzwürdigen Interessen als Gemeinde betroffen; mithin macht sie öffentliche Interessen im Sinn von Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP geltend. Sodann wäre sie im Bereich des OeffG auch aufgrund von Art. 45 Abs. 1 VRP beschwerdelegitimiert. Auf die Beschwerde ist einzutreten. Gemäss Art. 60 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (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 (OeffG). 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 Entscheidungsfindungsprozess 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 dabei keine weitergehenden Informationsansprüche ableiten, als sich schon aus Art. 5 lit. a OeffG ergeben. Wenn somit ein Informationsanspruch aufgrund der letztgenannten 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). Das OeffG nennt öffentliche oder schützenswerte private Interessen, welche einer Information entgegenstehen, in nicht abschliessender Weise ("...insbesondere..."; Art. 6 Abs. 2 und 3 OeffG). 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 OeffG sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. März 2013 zum Informationsgesetz, S. 13 zweiter Absatz [ABl 2013,

1474 ff.]). Entgegenstehende schützenswerte private Interessen können unter anderem im Fall einer durch die Bekanntgabe hervorgerufenen Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten und bei Verletzung von Geschäftsgeheimnissen bestehen (vgl. dazu die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 6 Abs. 3 OeffG). Sodann werden in Art. 7 Abs. 1 OeffG Informationen aufgezählt, welche vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind. Dabei handelt es sich unter anderem um Informationen und Dokumente über die inhaltliche Bearbeitung von hängigen Geschäften (lit. a) und über nicht öffentliche Verhandlungen, insbesondere Sitzungsunterlagen und Aufzeichnungen (lit. b). Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde ist oberste Verwaltungsbehörde (im Sinn von Art. 43 bis Abs. 1 lit. a VRP) der Spitalverbunde (Spitalregionen). Bei den letzteren handelt es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung (vgl. Art. 2 des Gesetzes über die Spitalverbunde [GSV], sGS 320.2). Sie bzw. deren Verwaltungsrat sind somit öffentliche Organe im Sinn von Art. 1 Abs. 2 lit. b OeffG. Demgegenüber treten die Spitäler C.__ und U.__ lediglich als Betriebsstätten der Spitalregion und nicht als eigenständig abrechnungspflichtige Unternehmen in Erscheinung. Dementsprechend orientiert sich die Beschwerdegegnerin bei der Erstellung der Jahresrechnungen am Grundsatz, die Ergebnisse der Spitalverbunde aus der Perspektive des Gesamtunternehmens (und nicht der einzelnen Spitäler) zu publizieren. Sie begründet dies im Wesentlichen mit der engen und umfassenden sachlichen und personellen Verzahnung der Spitäler. Im Vordergrund stünden das Ergebnis des einzelnen Spitalunternehmens und nicht die Ergebnisse der einzelnen Standorte. Zu beachten sei auch, dass es sich bei den Ergebnissen der einzelnen Standorte (im Unterschied zum Ergebnis des Gesamtunternehmens) nicht um von der Revisionsstelle der Spitalverbunde bzw. einem Revisionsunternehmen geprüfte Werte handle. Die Regierung habe die Praxis, wonach standortspezifische Ergebnisse nicht publiziert würden, in der schriftlichen Antwort vom 21. März 2017 auf eine Interpellation der Fraktionen (FDP und SVP) im Grossen Rat gestützt (vgl. Verfügung vom 15. August 2019 [act. G 9/1 Beilage] S. 3 f. und www.spitalzukunft.sg.ch -> Dokumente -> Medienmitteilungen [Mitteilung vom 23. Januar 2020]). Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid unter anderem aus, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der standortbezogenen Daten der Spitäler C.__ und U.__ (als amtliche Dokumente) - gemäss Ausführungen der Beschwerdegegnerin lägen "Kostenrechnungen in der Betriebsbuchhaltung, welche Aussagen über die einzelnen Betriebsstätten enthalten" sowie "standortbezogene Daten der einzelnen Betriebsstätten der Spitalverbunde" vor (Verfügung vom 15. August 2019 S. 3 Ziffer 4 [act. G 9/1 Beilage] sowie Stellungnahme Vorinstanz vom 11. Dezember 2019 Ziffer II/2 [act. G 9/10]) - werde von der Beschwerdegegnerin nicht dargelegt und sei nicht ersichtlich. Es sei insbesondere nicht dargetan, inwiefern die von der Beschwerdeführerin verlangte Einsicht in amtliche Dokumente (standortspezifische Ergebnisse der Jahre 2016 bis 2018 der Spitäler C.__ und U.__) die Stellung des öffentlichen Organs in Verhandlungen schwächen bzw. die Wirksamkeit von behördlichen Massnahmen vereiteln oder herabsetzen könnte (Art. 6 Abs. 2 lit. a und d OeffG). In den von der Beschwerdegegnerin dargelegten Grundsätzen bezüglich der Publikation der Ergebnisse der Betriebsstätten der Spitalverbunde könne kein öffentliches Interesse gesehen werden, das dem Transparenzgebot gemäss Art. 1 Abs. 1 und Art. 5 OeffG entgegenstehe. Von einem fehlenden öffentlichen Interesse an der Geheimhaltung sei umso mehr auszugehen, als der Verwaltungsrat der Spitalverbunde mit Medienmitteilung vom 23. Januar 2020 finanzielle Ergebnisse der einzelnen Spitalstandorte der Jahre 2016 bis 2018 offengelegt habe und

insofern selber vom Grundsatz der "Gruppenstrategie" sowie vom Grundsatz der Ergebnispublikation aus der Sicht des Gesamtunternehmens abgewichen sei. Der Verwaltungsrat habe dort festgehalten, er unterstütze den Konzeptentwurf der Regierung, wonach die finanziellen Ergebnisse der einzelnen Spitalstandorte der Jahre 2016 bis 2018 einen dringenden Handlungsbedarf zeigen würden. Die Beschwerdegegnerin habe der Beschwerdeführerin daher Zugang zu jenen amtlichen Dokumenten zu gewähren, aus welchen standortspezifische Ergebnisse der Betriebsstätten für die Jahre 2016 bis 2018 ersichtlich seien (act. G 2 S. 7 f.). Hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin beantragten Zustellung der Protokolle und Entscheidungsgrundlagen der Verwaltungsratssitzungen, in welchen der Entscheid betreffend Einstellung der Operationstätigkeit per 1. November 2019 hergeleitet werde, hielt die Vorinstanz fest, die Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde seien nicht öffentlich (Art. 5 GSV sowie Statut der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen [sGS 320.30, SSV]). Über Aufzeichnungen (Sitzungsprotokolle, Sitzungsunterlagen) aus nicht öffentlichen Verhandlungen einer Behörde sei nicht zu informieren; sie seien vom Recht auf Informationszugang ausgenommen (Art. 7 Abs. 1 lit. b OeffG). Bezüglich Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde existiere keine hiervon abweichende Regelung. In diesem Punkt sei der Rekurs abzuweisen (act. G 2 S. 8 f.). Die Beschwerdeführerin legt hinsichtlich der Herausgabe der Jahresabschlüsse 2016 bis 2018 mit Detailgliederung SRFT unter anderem dar, es seien ihr von der Beschwerdegegnerin nur sogenannte "Annäherungswerte" abgegeben worden. Es sei zu befürchten, dass der Verwaltungsrat der Spitalverbunde seine strategischen Entscheide ohne hinreichende Grundlage bzw. willkürlich gefällt habe. Diese Vorhaltung könne nur mit der Herausgabe der entsprechenden Grundlagen ausgeräumt werden. Es sei nicht nachvollziehbar, wie diese Werte entstanden, berechnet und konstruiert worden seien. Soweit die tiefgreifenden Entscheide aufgrund von "Annäherungswerten" gefällt worden seien, seien erhebliche Zweifel an der Qualität der Entscheide angebracht. Auch von der Regierung werde in der Interpellationsantwort 51.19.58 bestätigt, dass fehlerhafte Zuordnungen und Buchungen erfolgt seien, wodurch das Vertrauen in die Richtigkeit der Unterlagen geschwächt werde. Sodann seien Mängel auch den Revisionsberichten der Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen zu entnehmen, in welchen sowohl für 2018 als auch 2019 lediglich ein eingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben werde; auch der Finanzkontrolle sei die Einsicht in die relevanten Unterlagen verweigert worden (act. G 6/4, 6/5). Mit Blick auf die offensichtlich mangelhaften Unterlagen sei es für den Nachvollzug der Entscheide erforderlich, neben den Jahresabschlüssen auch die protokollarischen Ausführungen einzusehen (act. G 5 S. 4 f.). Herauszugeben seien auch die Protokolle und Entscheidungsgrundlagen derjenigen Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde, aus welchen der Entscheid betreffend Einstellung der Operationstätigkeit im Spital C.___ per 1. November 2019 ersichtlich werde. Aus Art. 7 Abs. 1 lit. b OeffG ergebe sich, dass nur jene Informationen vom Zugang ausgenommen seien, aus denen die Meinungsäusserungen der einzelnen Sitzungsteilnehmer, ihr Abstimmungsverhalten oder die Abstimmungsergebnisse ersichtlich seien. Das sei jedoch bei den Protokollen und Unterlagen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde nicht der Fall. Art. 7 Abs. 2 OeffG räume die Möglichkeit ein, im Interesse der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft von Art. 7 Abs. 1 OeffG abzuweichen. Von dem in dieser Bestimmung eingeräumten Ermessen sei pflichtgemäss Gebrauch zu machen. Beim Beschluss des Verwaltungsrates der Spitalverbunde vom 9. Mai 2019 (Einstellung der Operationstätigkeit im Spital C.___ per 1. November 2019) handle es sich um ein abgeschlossenes Geschäft, womit die Voraussetzungen für eine

Informationsverweigerung nicht mehr erfüllt seien. Vorliegend überwiege das öffentliche, volkswirtschaftliche und gesundheitspolitische Interesse der Beschwerdeführerin, die Überlegungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde für den nach der "Denkpause" erlassenen Baustopp und die damit verbundene Einstellung des Operationsbetriebs zu kennen. Im Ergebnis werde der Volksentscheid über die Erneuerung und Erweiterung des Spitals C.__ unterminiert, bereits getätigte Baumassnahmen von über CHF 60 Mio. würden vernichtet und die neue OP-Infrastruktur bleibe unbenützt. Damit werde auch wider besseres Wissen die medizinische Unterversorgung des A.__ in Kauf genommen. Die Einsichtnahme sei notwendig, um mit stichhaltigen Argumenten auf politischer oder rechtlicher Ebene tätig werden zu können. Das nicht substantiierte Geheimhaltungsinteresse des Verwaltungsrats der Spitalverbunde sei viel geringer zu werten als das bestehende öffentliche Interesse an der Einsichtnahme in die Sitzungsprotokolle und Entscheidungsgrundlagen. Die Einsichtnahme sei der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 7 Abs. 2 OeffG zu gewähren. Vorbehalten bleibe die Abdeckung derjenigen Teile der Protokolle und Sitzungsunterlagen, für welche die Einschränkungen gemäss Art. 6 OeffG gelten würden (act. G 5 S. 5-8). Standortspezifische Ergebnisse der einzelnen Spitäler (Betriebsstätten) Unangefochten in Rechtskraft erwuchs Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids, mit welchem die Beschwerdegegnerin verpflichtet wurde, der Beschwerdeführerin Einsicht zu gewähren in vorhandene amtliche Dokumente, aus welchen standortspezifische Ergebnisse der Geschäftsjahre 2016 bis 2018 der Betriebsstätten C.__ und U.__ der SRFT hervorgehen (vgl. act. G 5 S. 4 B/1 und G 11 II/3.1). Die Beschwerdegegnerin kam der Verpflichtung mit der Zustellung des Dokuments "Spitalverbunde (SV1-SV4), Standortergebnisse in den Jahren 2016-2019" (act. G 12/1) nach. Der Medienmitteilung vom 23. Januar 2020 lassen sich in diesem Zusammenhang die Jahresabschlüsse 2016 bis 2018 mit Detailgliederung SRFT (nach Standorten C.__ und U.__ aufgeteilt; vgl. dazu auch www.spitalzukunft.sg.ch -> Dokumente -> Medienmitteilungen [Medienmitteilung vom 23. Januar 2020 S. 2]) entnehmen. Unangefochten blieb im Weiteren die Feststellung im angefochtenen Entscheid, dass auf die mit Eingabe vom 7. Februar 2020 (act. G 9/15) gestellten Anträge betreffend Einsicht in Dokumente der Vorinstanz aus weiteren Jahren (betreffend Rechnung 2019 und Budget 2020 sowie das Bauvorhaben 2014) mangels (erstinstanzlicher) Zuständigkeit des GD nicht eingetreten werden könne (act. G 2 S. 5). Nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids und damit auch des vorliegenden Verfahrens bilden die Feststellungen der Beschwerdeführerin, wonach zu befürchten sei, dass der Verwaltungsrat der Spitalverbunde seine strategischen Entscheide ohne hinreichende Grundlagen (willkürlich) gestützt auf "Annäherungswerte" gefällt habe (act. G 5 S. 4 B/2). Hierauf ist nicht einzugehen. In diesem Verfahren ebenfalls nicht zu überprüfen ist die von der Beschwerdeführerin angesprochene Qualität der Entscheide des Verwaltungsrats der Spitalverbunde, die Richtigkeit von Verbuchungen sowie die Art und Weise, wie die Spitalverbunde ihre Abrechnungspflicht erfüllen (act. G 5 S. 5 B/3-5; act. G 24 IV/2 f.); dies tangiert keine anhand des OeffG zu beantwortende Fragen. Zu klären ist indes nachstehend, inwiefern die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang - zur Plausibilisierung und zum Nachvollzug der ihr von der Beschwerdegegnerin abgegebenen "Annäherungswerte" - Anspruch auf Herausgabe weiterer Unterlagen hat (act. G 5 S. 5 B2 letzter Satz). Als amtliches Dokument im Sinn des Gesetzes 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). Die Voraussetzung, wonach die Aufzeichnung auf einem beliebigen Datenträger enthalten sein muss, bedeutet, dass die Aufzeichnung bereits in irgendeiner Form vorhanden sein muss. Das Öffentlichkeitsprinzip bildet keine Grundlage, die Behörde zur Ausfertigung einer noch nicht existierenden Aufzeichnung oder zur Erstellung eines Dokuments zu verpflichten (vgl. Botschaft und Entwurf der st. gallischen Regierung vom 21. Mai 2013, ABl 2013, 1474 ff., 1493, mit Hinweis auf Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 [BB1 2003, 1963 ff., 1992]). Wenn also ein Dokument besteht, dieses aber nicht verständlich ist, weil z.B. eine Bildlegende oder Erklärung von Bezeichnungen fehlt, hat die Verwaltung nicht die Pflicht, dieses verständlich und nachvollziehbar zu gestalten (vgl. Robert Bühler in:

Maurer-Lambrou-Blechta Hrsg., Basler Kommentar

Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. A. 2014, N. 10 zu Art. 5 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [BGÖ; SR 152.3]). Im Unterschied zum BGÖ (Art. 5 Abs. 2) umfasst der Begriff des amtlichen Dokuments nach st. gallischem OeffG zumindest nach dem Gesetzeswortlaut nicht auch solche Dokumente, die durch einen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden könnten (vgl. VerwGE B 2018/171 vom 21. Januar 2019 E. 3.2.1). Vorliegend stehen zusätzlich zu den Jahresabschlüssen 2016 bis 2018 bestehende, nach Standorten (C. und U.) aufgegliederte Budgets, Rechnungen und Abweichungen in Frage (vgl. act. G 5). Die Beschwerdeführerin verweist hierzu auf ein bei der Beschwerdegegnerin von einer Drittperson gestelltes Gesuch um Einsichtnahme in die Honorarrechnungen der Q. AG für ihre Leistungen im Rahmen des Projekts Weiterentwicklung der Strategie der St. Galler Spitalverbunde (vgl. act. G 17/8). Sie hält fest, dass die Beschwerdegegnerin bzw. deren Verwaltungsrat verpflichtet sei, die entsprechenden Unterlagen von der Q. AG herauszuverlangen (act. G 16 S. 6, G 24 S. 3). Mit Schreiben vom 7. Juli 2020 teilte der Verwaltungsrat der Spitalverbunde der Beschwerdeführerin unter anderem mit, dass es keine Einzelabschlüsse je Spitalstandort gebe und die zur Verfügung gestellten Unterlagen auch jene seien, die sich beim Verwaltungsrat befinden würden (act. G 6/3). Die Beschwerdegegnerin bestätigt in diesem Verfahren, dass keine auf die einzelnen Betriebsstätten bezogene Budgets vorhanden seien. Die Beschwerdeführerin verlange Einsicht in Unterlagen bzw. Zugang zu Informationen, die in Form von amtlichen Dokumenten nicht existieren würden. Bei den im E-Mail vom 17. September 2020 (act. G 17/7) erwähnten "Daten" handle es sich nicht um die "Jahresabschlüsse 2016 bis 2018" (act. G 11 S. 2; G 20 S. 2). Vorliegend vermag die Beschwerdeführerin keine konkreten Anhaltspunkte für eine Unrichtigkeit der vorerwähnten Angaben der Beschwerdegegnerin bzw. dafür darzutun, dass die vorliegend zur Diskussion stehenden Daten der Beschwerdegegnerin bzw. der Q. AG (vgl. act. G 16 III/3 und G 24 IV/4) vorlagen. Wenn die im E-Mail vom 17. September 2020 (act. G 17/7) erwähnten Daten nicht im Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen 2016 bis 2018 standen, so kann ein (zeitlicher) Bezug dieser Daten zum vorliegenden Streitgegenstand nicht als dargetan gelten. Das von der Beschwerdeführerin angeführte Verfahren einer Drittperson betrifft die Einsichtnahme in Honorarrechnungen der Q. AG (act. G 17/8) bzw. soweit ersichtlich die Verweigerung einer Datenbekanntgabe unter Berufung auf das Geschäftsgeheimnis (vgl. dazu VerwGE B 2016/98 vom 26. Oktober 2017 E. 3.1) der vorerwähnten Unternehmung. Auch hier fehlt es an einem konkreten sachlichen Bezug zum vorliegend streitigen Sachverhalt, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist. Soweit die von der Beschwerdeführerin verlangten

Unterlagen betreffend die Jahre 2016 bis 2018 nicht bestehen, kann die Beschwerdegegnerin im Rahmen der Einsichtsgewährung nach OeffG wie dargelegt nicht verpflichtet werden, im Nachhinein eine detaillierte Spartenrechnung (mit Budgets, Rechnungen und Abweichungen separat für die einzelnen Spitalstandorte; vgl. act. G 5, Rechtsbegehren Ziffer I/2) zu erstellen. In diesem Punkt ist die Beschwerde somit abzuweisen. Sitzungsunterlagen/Sitzungsprotokolle Im Weiteren ist streitig, inwiefern die Beschwerdeführerin gegenüber der Beschwerdegegnerin Anspruch auf vollständige Datenbekanntgabe betreffend die Jahre 2016 bis 2018 hat in dem Sinn, dass ihr zusätzlich zu den Jahresabschlüssen 2016 bis 2018 mit Detailgliederung SRFT auch die Protokolle und Entscheidungsgrundlagen der Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde zuzustellen sind, aus welchen die Herleitung des Entscheids betreffend Einstellung der Operationstätigkeit im Spital C. __ per 1. November 2019 ersichtlich wird (vgl. act. G 5 Rechtsbegehren Ziffer 2). Bei den in Art. 7 Abs. 1 lit. a und b OeffG (vgl. vorstehende E. 2.1 zweiter Absatz) geregelten Sachverhalten geht es vorab um den Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung bei der Entscheidungsfindung. Es soll verhindert werden, dass die Verwaltung durch eine Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starkem Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Aus den gleichen Überlegungen wird über Aufzeichnungen aus nicht öffentlichen Verhandlungen der Behörden nicht informiert, soweit nicht besondere Bestimmungen eine andere Regelung treffen. Es geht hier insbesondere um den Schutz der Vertraulichkeit der Verhandlungen und damit um die Sicherung der freien Willensbildung der einzelnen Behördenmitglieder. Demgemäss sind beispielsweise interne Stellungnahmen zu einem Regierungsgeschäft vom OeffG ausgenommen, da sie als vorbereitende Sitzungsunterlagen lediglich der persönlichen Meinungsbildung der Regierungsmitglieder dienen. Gerade bei Verhandlungen von Kollegialbehörden soll nicht erkennbar werden, wie ein Beschluss zustande gekommen ist oder welches das Abstimmungsresultat war (ABl 2013, 1489 f.). Die Ausnahmen vom Zugangsrecht nach Art. 7 Abs. 1 lit. a und b 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. ABl 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). Auf den streitigen Sachverhalt angewendet bedeutet dies, dass die von der Beschwerdeführerin verlangten Sitzungsprotokolle und Sitzungsunterlagen im Zusammenhang mit der Einstellung der Operationstätigkeit im Spital C. __ per 1. November 2019 per se gestützt auf

Art. 7 Abs. 1 lit. b OeffG vom Datenzugangsrecht ausgenommen sind, ohne dass es zusätzlich einer näheren Würdigung der beteiligten Interessen bedürfte. Inwiefern die Unterlagen und Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats der Spitalverbunde - soweit dies für die Ausnahme vom Informationszugang überhaupt von Bedeutung ist - keine Informationen enthalten sollten, aus denen die Meinungsäusserungen der einzelnen Sitzungsteilnehmer, ihr Abstimmungsverhalten oder die Abstimmungsergebnisse ersichtlich sind (act. G 5 S. 6 unten), vermag die Beschwerdeführerin nicht darzulegen und ist auch nicht nachvollziehbar. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 5 S. 7 Rz. 12) spielt sodann der Umstand, dass der verlangte Informationszugang ein abgeschlossenes Einzelgeschäft (Einstellung der Operationstätigkeit im Spital C. __ gemäss Beschluss des Verwaltungsrats der Spitalverbunde vom 9. Mai 2019) betrifft, insofern keine Rolle, als Art. 7 Abs. 1 lit. b OeffG - im Unterschied zu Art. 8 BGÖ - nicht zwischen Informationen aus hängigen und aus abgeschlossenen Geschäften unterscheidet und damit beide Sachverhalte gleichermaßen vom Informationszugang ausnimmt. Das erwähnte Einzelgeschäft steht zudem im Kontext der gesamten Spitalplanung, welche als solche nach wie vor im Gang bzw. nicht abgeschlossen ist. In Anbetracht der in E. 3.2.2 zweiter Absatz dargelegten Verhältnisse fällt auch eine Ausnahme (d.h. ein Datenzugangsrecht) gestützt auf Art. 7 Abs. 2 OeffG ausser Betracht. Aber selbst wenn hier eine Ausnahme gestützt auf Art. 7 Abs. 2 OeffG zugelassen und in diesem Rahmen eine Abdeckung einzelner Teile des Protokolls und der Sitzungsunterlagen im Fall einer Offenlegung der Unterlagen vorgenommen würde, wäre eine solche angesichts der überschaubaren personellen Verhältnisse kaum geeignet, den Schutz der Vertraulichkeit der Verhandlungen und damit die Sicherung der freien Willensbildung der einzelnen Behördenmitglieder - vorliegend des neunköpfigen Verwaltungsrats der Spitalverbunde - zureichend zu gewährleisten. Unter diesen Gegebenheiten 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 Sitzungsprotokolle und weiteren Entscheidungsgrundlagen zu Recht ab. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Bestätigung des Rekursentscheids vom 29. Mai 2020 abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Beschwerdeführerin, Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, St. Gallen/Zürich 2020, Rz. 19 f. zu Art. 98 bis VRP). Der diesbezügliche Antrag der Beschwerdeführerin wird abgewiesen, zumal sie unterliegt. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin stellten keinen Antrag. Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000; auf die Erhebung wird verzichtet. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.