



E: 19.11.24  
F: 3.12.24

## Verwaltungsrekurskommission

Abteilung III - 3. Kammer

**Entscheid vom 14. November 2024**

Besetzung

Präsidentin Louise Blanc Gähwiler, hauptamtlicher Richter Titus Gunzenreiner und Richter Markus Frei, Gerichtsschreiber Philipp Lenz

Geschäftsnr.

III/3-2024/4

Parteien

[REDACTED]

**Rekurrent,**

vertreten durch Rechtsanwalt Hans Maurer, Fraumünsterstrasse 17,  
Postfach, 8024 Zürich,

gegen

**Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmlis-  
brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**SFS Group Schweiz AG**, Rosenbergsaustasse 8, 9435 Heerbrugg,

**Rekursbeteiligte,**

Gegenstand

**Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsge-  
setz (Einsichtnahme Machbarkeitsstudie)**



## Sachverhalt:

A.- Am 30. Mai 2023 ermächtigte die Regierung des Kantons St. Gallen das Bau- und Umweltdepartement (BUD), die Mitwirkung und Vernehmlassung zur Richtplan-Anpassung 23 durchzuführen (vgl. BUD, Richtplan-Anpassung 2023, Vernehmlassungsbericht, 26. August 2024, S. 4, unter: [www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/richtplananpassungen](http://www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/richtplananpassungen)). Die öffentliche Mitwirkung und Vernehmlassung fand von Mitte Juni 2023 bis Ende September 2023 statt. Vom 20. Februar bis 29. März 2024 wurde ein weiteres Mitwirkungsverfahren zur Richtplan-Anpassung 23 durchgeführt (Ergänzung VE13). Es ging dabei um die Aufnahme des Einzelstandorts für eine geplante Windenergieanlage auf dem Firmenareal der SFS Group Schweiz AG (SFS) in Heerbrugg. Im Zusammenhang mit dem Antrag auf diese Richtplanänderung gab die SFS eine Machbarkeitsstudie hinsichtlich der Schutzgüter Landschaft, Boden, Vegetation und Lebensräume, Wald, Oberflächengewässer sowie Fauna in Auftrag. Der Bericht wurde am 20. September 2023 eingereicht und am 30. November 2023 aktualisiert.

B.- Mit E-Mail vom 8. und 12. März 2024 machte [REDACTED] namens des Vereins "Freie Landschaft St. Gallen" gegenüber dem BUD hinsichtlich des Mitwirkungsverfahrens (Ergänzung VE13) geltend, dass entscheidende Angaben zum Projekt, namentlich die im Vernehmlassungsentwurf erwähnte Machbarkeitsstudie und zwölf Einzelgutachten, fehlten. Er beantragte mit Schreiben vom 19. März 2024 formell Einsicht in diese Aktenstücke. Das BUD verweigerte die Herausgabe der Unterlagen mit Verweis auf das Öffentlichkeitsgesetz und informierte [REDACTED] mit E-Mail vom 16. April 2024 über das geplante weitere Vorgehen, wonach nach internen Abklärungen zur Schaffung von Rechtssicherheit entschieden worden sei, eine zweite Mitwirkungsrunde durchzuführen. Im Rahmen dieses Verfahrens würden der Grundlagenbericht (Entwurf der Interessenabwägung) und eine Zusammenfassung der Machbarkeitsstudie der SFS publiziert. Da [REDACTED] eine blosser Zusammenfassung der Machbarkeitsstudie als unzureichend erachtete und deshalb an seinem Antrag festhielt, erliess das BUD am 15. Mai 2024 eine Verfügung, worin es das Gesuch um Einsichtnahme in die Machbarkeitsstudie samt Gutachten abwies.

C.- Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 29. Mai 2024 erhob [REDACTED] bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) Rekurs. Er beantragte, die Verfügung des BUD vom 15. Mai 2024 sei aufzuheben, und es sei ihm Einsicht in die Machbarkeitsstudie mitsamt allen Gutachten für die SFS-Windkraftanlage in Heerbrugg zu gewähren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In prozessualer Hinsicht beantragte er, die zweite Mitwirkungsrunde zum Richtplanverfahren für die geplante Windkraftanlage der



SFS sei bis zum rechtskräftigen Entscheid über den vorliegenden Rekurs zu sistieren. Das BUD beantragte mit Vernehmlassung vom 8. Juli 2024 die Abweisung des Rekurses.

Die SFS nahm am 16. September 2024 zum Rekurs Stellung und beantragte dessen Abweisung. Sie wies zudem darauf hin, dass die Machbarkeitsstudie demnächst veröffentlicht und der Rekurs folglich gegenstandslos werde.

█ äusserte sich mit Schreiben vom 2. Oktober 2024 zu den Stellungnahmen des BUD und der SFS. Er brachte unter anderem vor, da seinerseits nach wie vor ein Rechtsschutzinteresse bestehe, habe er Anspruch auf einen Rekursentscheid.

Mit E-Mail vom 18. Oktober 2023 teilte das BUD dem Gericht mit, die SFS habe die Machbarkeitsstudie nun veröffentlicht. Der Start der zweiten Runde des Mitwirkungsverfahrens zur Ergänzung des Richtplans mit der Einzelanlage der SFS sei auf Ende Oktober geplant.

Aufgrund dieser Entwicklung reichte der Rekurrent am 23. Oktober 2024 eine Rekursergänzung ein (act. 18). Er machte darin unter anderem ein weiterhin bestehendes Rechtsschutzinteresse geltend und hielt an seinen Anträgen fest.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Erwägungen:**

1.- a) Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Erstinstanzliche Verfügungen der Departemente über Auskunftserteilung sowie Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014 können mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden (Art. 41<sup>quater</sup> lit. a<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Die sachliche Zuständigkeit ist daher gegeben. Der Rekurrent ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Der Rekurs vom 29. Mai 2024 wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 sowie 48 Abs. 1 und 2 VRP).

b) In prozessualer Hinsicht beantragte der Rekurrent die Sistierung des zweiten Mitwirkungsverfahrens zum Richtplanverfahren für die geplante Windkraftanlage der Rekursbeteiligten bis zum rechtskräftigen Entscheid über den Rekurs. Über diesen Antrag hat nicht



die Verwaltungsrekurskommission, sondern die für das Mitwirkungsverfahren zuständige Behörde zu entscheiden. Darauf ist daher mangels Zuständigkeit nicht einzutreten.

c) Gegenstand des vom Rekurrenten eingeleiteten Rekursverfahrens war die Weigerung des BUD, die Machbarkeitsstudie mit den Anhängen auszuhändigen bzw. Einsicht in diese Unterlagen zu gewähren. Weil diese Dokumente nun publiziert wurden, fehlt es dem Rekurrenten am aktuellen Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Die Vorinstanz hat das Gesuch um Akteneinsicht jedoch unter anderem mit der Begründung abgewiesen, das Geschäft werde erst im Anschluss an die Mitwirkung behandelt und sei daher noch hängig. Strittig ist damit, in welchem Zeitpunkt die Behörde ihrer Informationspflicht nachzukommen hat. Da sich diese Frage in einer ähnlichen Situation in Zukunft erneut stellen könnte, ist das Rechtsschutzinteresse des Rekurrenten an der Prüfung dieser Frage zu bejahen. Somit ist auf den Rekurs einzutreten, soweit er nicht das Sistierungsbegehren (vorne E. 1b) betrifft.

2.- Im Rekursverfahren ist streitig, ob dem Rekurrenten im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens uneingeschränkte Einsicht in die von der Rekursbeteiligten in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie mit den Anhängen A0 bis A14 gewährt werden soll. Die Vorinstanz verweigerte dies mit Verfügung vom 15. Mai 2024, wobei sie – gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2, abgekürzt: OeffG) – zum einen schützenswerte privaten Interessen der Rekursbeteiligten (hinten E. 2b) und zum andern die Hängigkeit des Geschäfts (hinten E. 2c) geltend machte. Unbestritten ist dabei zu Recht, dass es sich bei der Machbarkeitsstudie samt Anhängen um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 12 OeffG handelt.

a) Art. 34 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt: PBG) räumt der Bevölkerung einen Anspruch auf geeignete Mitwirkung bei Erlass und Änderung von Richt- und Nutzungsplänen ein, wobei "Mitwirkung" ein bundesrechtlich definierter Begriff ist (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, ABI 2015, 2399 ff., S. 2450; Art. 4 des Raumplanungsgesetzes [SR 700, abgekürzt: RPG]). Bezüglich Mitwirkung verlangt Art. 4 RPG im Minimum, dass die Behörden Vorschläge entgegennehmen, Planentwürfe zu allgemeiner Ansichtsausserung freigeben und Vorschläge und Einwände materiell beantworten (P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 148). Dieser Rahmen wird jedoch durch das im Kanton St. Gallen geltende Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt ausgeweitet bzw. überlagert. Dies bedeutet, dass nicht die Privaten ihr Informationsinteresse rechtfertigen oder begründen müssen, sondern die Behörden die Gründe für die allfällige Geheimhaltung geltend zu machen haben (Botschaft OeffG, S. 1477). So hat jede Person,





ohne dass sie ein besonderes Interesse geltend machen muss, nach Massgabe des OeffG ein Recht auf Information über die Tätigkeit des öffentlichen Organs (Art. 5 lit. a OeffG) und Zugang zu amtlichen Dokumenten (lit. b). Allfällige Geheimhaltungsvorbehalte können gestützt auf Art. 6 und 7 OeffG (Einschränkungen) geltend gemacht werden, so bspw. bei der Gefährdung eines Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisses (Art. 6 Abs. 3 lit. c OeffG) oder wenn die freie Meinungs- und Willensbildung eines öffentlichen Organs in Frage steht (Art. 7 Abs. 1 lit. a OeffG).

b) aa) Die Vorinstanz machte in der streitigen Verfügung vom 15. Mai 2024 geltend (Erwägung 2b), die Rekursbeteiligte habe sich explizit dagegen entschieden, die Machbarkeitsstudie zum aktuellen Zeitpunkt zu veröffentlichen oder die Möglichkeit einer geführten Einsicht zu gewähren. Die schützenswerten privaten Interessen sprächen daher gegen den Zugang. Die Rekursbeteiligte relativierte dies in der Stellungnahme vom 16. September 2024, indem sie mitteilte, diese Unterlagen würden bis Ende Oktober, spätestens jedoch bis Ende des Jahres 2024 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (act. 12 N 2).

bb) Der Schutz von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen hat den Zweck, zum Streben nach wirtschaftlich nutzbaren Wissensvorsprüngen anzuspornen. Deshalb wird das Bemühen, Geheimnisse dem Zugriff Unberechtigter zu entziehen, durch das Gesetz unterstützt (BSK BGÖ-HÄNER, 4. Aufl. 2024, Art. 7 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [SR 152.3, abgekürzt: BGÖ] N 32). Vorliegend legten jedoch weder die Vorinstanz noch die Rekursbeteiligte substantiiert dar, inwiefern dem Unternehmen durch die sofortige Offenlegung der Studie ein (wirtschaftlicher) Schaden entstehen könnte. Ein solcher erscheint denn auch nicht ersichtlich, zumal die Rekursbeteiligte klarstellte, dass sie die vollständige Studie spätestens bis Ende des laufenden Jahres zugänglich machen werde. Besteht kein Geheimhaltungswille, fehlt es an einer wesentlichen Voraussetzung für die Annahme eines Geschäftsgeheimnisses nach Art. 6 Abs. 3 lit. c OeffG (HÄNER, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 33). Die Verweigerung der Einsichtnahme in die Machbarkeitsstudie lässt sich damit nicht begründen.

c) aa) Weiter brachte die Vorinstanz vor, die Machbarkeitsstudie werde im Rahmen der an die Mitwirkung anschliessenden Interessenabwägung betreffend Festsetzung des Standortes im kantonalen Richtplan Eingang finden. Für eine geeignete Mitwirkung der Bevölkerung sei die Machbarkeitsstudie nicht erforderlich. Der Standort der Einzelanlage könne nur dann in den Richtplan aufgenommen werden, wenn die Machbarkeit und die Einhaltung der Schutzinteressen nachgewiesen worden seien. Ob der Standort im Richtplan festgesetzt werden könne, werde erst nach der Mitwirkung entschieden. Das Geschäft werde somit



inhaltlich erst im Anschluss an das Mitwirkungsverfahren behandelt und sei noch hängig. Somit handle es sich um einen besonderen Fall im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. a OeffG, weshalb die Machbarkeitsstudie vom Recht auf Informationszugang ausgeschlossen sei. Festzuhalten sei weiter, dass sich auch ohne die Machbarkeitsstudie im Rahmen der Richtplan-Mitwirkung stufengerecht ein ausreichendes Bild vom Einzelvorhaben machen lasse. Im nachgelagerten Nutzungsplanverfahren finde – stufengerecht und damit mit präzisen Unterlagen – erneut ein Mitwirkungsverfahren statt, in dem sich die Bevölkerung und der Rekurrent einbringen könne. Zudem könnten die Pläne im Rechtsmittelverfahren vollständig überprüft werden.

bb) Die Rekursbeteiligte führte aus, die Machbarkeitsstudie sei bisher nicht publiziert worden, weil sie auch eine verständliche Zusammenfassung abgeben möchte und dafür entsprechend Zeit benötige. Da die Machbarkeitsstudie für die aktuelle Entscheidung nicht relevant sei, bestehe keine Notwendigkeit für eine Veröffentlichung. Es handle sich um einen Fall von Art. 7 Abs. 1 lit. a OeffG.

cc) Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a OeffG – und der im Bundesrecht in Art. 7 Abs.1 lit. a BGÖ enthaltenen vergleichbaren Regelung – sind Dokumente über die inhaltliche Bearbeitung von hängigen Geschäften vom Recht auf Informationsbezug ausgenommen. Es handelt sich dabei um Sachverhalte, bei denen eine Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs einträte, wenn darüber informiert würde. (vgl. Botschaft der Regierung zum Informationsgesetz vom 21. Mai 2013, ABI 2013, 1474 ff., S. 1489, nachfolgend Botschaft OeffG; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., S. 2007). Inwiefern dies vorliegend der Fall sein soll, ergibt sich aus den Ausführungen der Vorinstanz und der Rekursbeteiligten nicht. Beim Mitwirkungsverfahren geht es ja gerade darum, Interessen für oder gegen den Einzelstandort der Windenergieanlage kundzutun und auf diese Weise den Entscheid der Regierung zu beeinflussen (vgl. Vernehmlassungsentwurf zur Richtplananpassung 2023, Ergänzung VE13 [Einzelanlagen], Februar 2024, S. 5). Dabei kann eine frühzeitige und umfassende Information die Qualität des Prozesses erhöhen und helfen, Skeptiker frühzeitig vom Vorhaben zu überzeugen (vgl. F. LABER, Probleme bei der Realisierung grosser Bauvorhaben in funktionalen Räumen, in: Abegg/Dörig [Hrsg.], Aktuelle Herausforderungen beim Bau von Energieanlagen, Umsetzung der Energiestrategie in der Raumplanung, Zürich/St. Gallen 2021, S. 18). Selbst wenn die Publikation der Studien eine breite öffentliche Auseinandersetzung auslösen würde, wären damit die Voraussetzungen für eine Einschränkung nach Art. Art. 7 Abs. 1 lit. a OeffG nicht erfüllt. Eine solche



Rechtfertigung würde dem Geist der Transparenz zuwiderlaufen und die öffentliche Diskussion allenfalls verhindern (vgl. BSK BGÖ-STEIMEN, 4. Aufl. 2024, Art. 7 BGÖ N 15; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [BGÖ], Bern 2008, Art. 7 N 15).

dd) Schliesslich lässt sich eine Einschränkung des Zugangs zur Machbarkeitsstudie und den Anhängen auch nicht mit der Notwendigkeit einer Zusammenfassung begründen. Die Einsicht ist grundsätzlich ab dem Zeitpunkt zu gewähren, sobald die Unterlagen vollständig bei der zuständigen Behörde vorhanden sind. Die Vorinstanz und die Rekursbeteiligte machen nicht geltend, die Machbarkeitsstudie sei im Zeitpunkt des Einsichtsbegehrens noch nicht vollständig (vgl. dazu ausführlich Entscheid des Verwaltungsgerichts [VerwGE] B 2010/123 vom 16. Dezember 2010 E. 3). Daran ändert auch nichts, dass die Rekursbeteiligte noch eine Zusammenfassung erstellen möchte. Eine solche mag zwar einzelnen Leserinnen und Leser den Einstieg in die Thematik erleichtern, ist aber unvermeidbar geprägt von einer persönlichen Wertung des Verfassers und hat folglich subjektiven Charakter. Zur kritischen Auseinandersetzung mit der Materie bedarf es auf jeden Fall eines zumindest punktuellen Studiums der Grundlagen bzw. Gutachten. Somit bildet auch Art. 7 Abs. 1 lit. a OeffG keine Grundlage für eine Abweichung vom Öffentlichkeitsprinzip.

d) Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz die Akteneinsicht in die von der Rekursbeteiligten in Auftrag gegebenen und ihr eingereichten Machbarkeitsstudie mit den Anhängen A01 bis A14 zu Unrecht verweigerte. Der Rekurs ist daher gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 15. Mai 2024 aufzuheben.

3.- a) Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 1'500.– ist angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– ist dem Rekurrenten zurückzuerstatten.

b) Der Rekurrent hat Anspruch auf eine Parteikostenentschädigung, soweit diese aufgrund der Rechts- und Sachlage als notwendig und angemessen erscheint (Art. 98 Abs. 2 VRP). Im Rekursverfahren war der Beizug eines Rechtsbeistandes geboten. Im Verfahren vor der VRK wird das Honorar grundsätzlich pauschal bemessen, wobei der Rahmen zwischen



Fr. 1'500.– und Fr. 15'000.– liegt (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, abgekürzt: HonO). Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO). Der Rechtsvertreter reichte keine Kostennote ein. Da das Gericht einzig zu prüfen hatte, ob ein Geheimnisvorbehalt nach Art. 6 und 7 OeffG besteht und sowohl der Sachverhalt als auch der Aktenumfang überschaubar sind, erscheint ein Honorar von Fr. 2'500.– als angemessen. Hinzu kommen die Barauslagen von Fr. 100.– (4 % von Fr. 2'500.–, Art. 28<sup>bis</sup> HonO). Der Zuschlag für die Mehrwertsteuer ist dem Rekurrenten mangels Antrags nicht zu gewähren (BGer 4A\_465/216 vom 15. November 2016 E. 3). Die ausseramtliche Entschädigung beläuft sich somit auf Fr. 2'600.–; entschädigungspflichtig ist der Staat (Bau- und Umweltdepartement).

\*\*\*

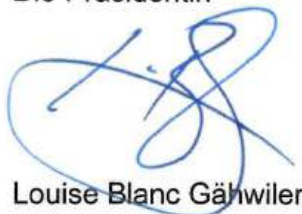




### Entscheid:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die Verfügung der Vorinstanz vom 15. Mai 2024 aufgehoben.
2. Es wird festgestellt, dass das Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen dem Rekurrenten die Einsicht in die Machbarkeitsstudie und die Anhänge zu Unrecht verweigerte.
3. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'500.– werden der Vorinstanz auferlegt. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– wird dem Rekurrenten zurückerstattet.
4. Die Vorinstanz hat den Rekurrenten mit Fr. 2'600.– ausseramtlich zu entschädigen.

Die Präsidentin



Louise Blanc Gähwiler



Der Gerichtsschreiber



Philipp Lenz

Versand an

- Rechtsanwalt Hans Maurer
- Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen (mit act. 18)
- SFS Group Schweiz AG (mit act. 18)

am **18. Nov. 2024**

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann **innert 14 Tagen** nach Eröffnung beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Webergasse 8, 9001 St. Gallen, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde muss einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten. Die Beschwerde ist dem Gericht mit dem angefochtenen Entscheid samt allfälligen Beweismitteln einzureichen (je ein Exemplar für das Gericht und für jede Gegenpartei).

