



Universität St.Gallen

Universität St. Gallen

Hochschule für Wirtschafts-,

Rechts- und Sozialwissenschaften

LBW Recht II

Bibliothekszahlungen

Handout

Fabian Baumer und David Koelliker

Dozent:

Prof. Dr. iur. Daniel Hürlimann

Vorgelegt am:

22. Mai 2019

§ 1 Sachverhalt

- 1 Gestützt auf das am 18. November 2014 in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG] des Kantons St. Gallen reichte X. am 28. März 2016 bei der Universitätsbibliothek ein Gesuch um Akteneinsicht bezüglich Zahlungen der Bibliothek an drei Verlage in den Jahren 2010 bis 2016 ein.
- 2 Der Rechtsdienst der Universität St. Gallen teilte X. am 7. Juli 2016 mit, dass für die Offenlegung der Verträge, welche vor Inkrafttreten des neuen ÖffG abgeschlossen wurden, die Zustimmung der betroffenen Verlage notwendig sei. Am 21. Juli 2016 wurden X. unter den erwähnten Einschränkungen die Informationen zugestellt.
- 3 Am 29. September 2016 teilte der Rektor der Universität St. Gallen X. mittels Verfügung mit, dass sein Informationsanspruch nur bestehe, wenn (1.) die Verträge nach Inkrafttreten des ÖffG abgeschlossen wurden und (2.) diese Offenlegung keine Geschäftsgeheimnisse verletze. Wurden die Verträge vor Inkrafttreten des ÖffG abgeschlossen, seien die vertraglichen Regelungen einschlägig. Der Anspruch von X. sei entsprechend am 21. Juli 2016 bereits befriedigt worden.
- 4 Nach Rekursen beim Senatsausschuss (erfolglos) und Universitätsrat (bzgl. Willkür bei der Gebührensatzung gutgeheissen) reichte X. am 11. Juli 2018 gegen den Entscheid des Universitätsrats beim Verwaltungsgericht St. Gallen Beschwerde ein.

§ 2 Entscheid des Gerichts

- 5 Die Beschwerde von X. wird vom Verwaltungsgericht St. Gallen vollständig gutgeheissen und der Entscheid des Universitätsrats der Universität St. Gallen aufgehoben. In der Folge wird die Universität St. Gallen dazu verpflichtet, die in den Jahren 2010 bis 2016 an die genannten Verlage geleisteten Zahlungen dem Beschwerdeführer vollumfänglich offenzulegen.
- 6 Das Gericht bestätigt damit die frühere kantonale Rechtsprechung¹, wonach das kantonale Öffentlichkeitsgesetz auch auf Dokumente anwendbar sei, die vor Inkrafttreten des Gesetzes erstellt wurden. Ebenso verneint es die Relevanz von vertraglichen Geheimhaltungsklauseln und negiert schützenswerte private oder überwiegende öffentliche Interessen, welche die Rückbehaltung der Zahlungsinformationen hätten rechtfertigen können.

¹ VerwGE B 2016/98 E. 2.3.1.

§ 3 Begründung des Gerichts

- 7 Zur Begründung seines Entscheids stützt sich das Gericht auf Art. 60 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen [KV] sowie auf das darauf basierende ÖffG.
- 8 Art. 60 Abs. 1 KV gesteht Privaten ein Informationsrecht über die Tätigkeiten der Behörde zu. Diesen Öffentlichkeitsgrundsatz konkretisiert das Gesetz mit einer Generalklausel in Art. 5 ÖffG, wonach zur Ausübung des Informationsrechts kein besonderes Interesse geltend gemacht werden muss.
- 9 Allerdings kann dieses Öffentlichkeitsprinzip Einschränkungen unterliegen, sofern «öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen»². In Art. 6 nimmt das ÖffG eine beispielhafte Aufzählung öffentlicher und schützenswerter privater Interessen vor und nennt darüber hinaus in Art. 7 eine abschliessende Aufzählung von Informationsgattungen, für welche das Informationsrecht eingeschränkt werden kann.
- 10 Basierend auf dieser Struktur setzt sich das Verwaltungsgericht mit den strittigen Punkten auseinander, namentlich zuerst mit den Fragen nach der Rückwirkung und der vertraglichen Geheimhaltungsklausel. Vom grundsätzlichen Informationsanspruch ausgehend werden anschliessend die privaten oder öffentlichen Interessen, welche einen Informationsausschluss rechtfertigen, diskutiert.
- 11 **Rückwirkung (E. 3.2.2.):** In Bezug auf die Anwendbarkeit des ÖffG bejaht das Verwaltungsgericht eine Rückwirkung auf Dokumente, die vor Inkrafttreten des Gesetzes erstellt wurden. Die kantonale Rechtspraxis³ sehe eine Rückwirkung des ÖffG vor und ein Rückwirkungsverbot käme nur in Frage, wenn die Rückwirkung zu einer Belastung Privater führen würde. Solch eine Konstellation liege hier nicht vor. Ungeachtet der Diskussion um die Rückwirkung des ÖffG habe auf jeden Fall bereits aufgrund der in Kraft getretenen kantonalen Verfassungsbestimmung ein direkter Anspruch auf Offenlegung bestanden.⁴ Zusammenfassend bestehe deshalb eine grundsätzliche Offenlegungspflicht der Behörde.⁵
- 12 **Geheimhaltungsklausel (E. 3.3.1.):** Die Universität St. Gallen bringt weiter vor, dass sie im Falle einer Offenlegungspflicht zum Vertragsbruch gezwungen werde, da mit den Verlagen eine Geheimhaltungsklausel unterzeichnet worden sei. Das

² Art. 60 Abs. 1 KV.

³ Vgl. dazu VerwGE B 2016/98 E. 2.3.1.

⁴ Vgl. VerwGE B 2013/241 E. 3.2.2.

⁵ Zum Ganzen VerwGE B 2018/171 E. 3.2.2.

Verwaltungsgericht verneint aber die Relevanz solcher Geheimhaltungsklauseln, sofern es sich bei den fraglichen Verträgen um öffentliche Dokumente i.S.v. Art. 12 ÖffG handelt. Um ebensolche öffentliche Dokumente handle es sich bei den Verträgen mit den Verlagen, da sie der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, konkret der Wissensvermittlung, dienen. Somit könne die Offenlegungspflicht der Universität nicht durch ihre Abmachung mit den Verlagen aufgehoben werden.⁶

- 13 **Schützenswertes privates Interesse (E. 3.3.2.-3.4.4.):** Auch wenn die Universität St. Gallen nach den Ausführungen des Gerichts eine grundsätzliche Offenlegungspflicht trifft, kann diese nach Art. 6 und 7 ÖffG eingeschränkt oder aufgehoben werden. Das Gericht befasst sich hierbei insbesondere mit der Frage, ob die Zahlungen an die Verlage ein Geschäftsgeheimnis i.S.v. Art. 6 Abs. 3 lit. c ÖffG darstellen. In Bezug auf den Geschäftsgeheimnisbegriff orientiert sich das Verwaltungsgericht an der Rechtsprechung zum BGÖ. Verlangt wird ein subjektives und objektives Geheimhaltungsinteresse an den Informationen.⁷
- 14 Das Verwaltungsgericht erkennt das subjektive Geheimhaltungsinteresse der Universität St. Gallen als berechtigt an, da die Universität wiederholt ihren Geheimhaltungswillen und ihr Geheimhaltungsinteresse vor den Vorinstanzen kundgetan hatte.⁸
- 15 Ein objektives Interesse besteht insbesondere dann, wenn die Informationen bei Bekanntgabe geeignet sind, eine Marktverzerrung zu bewirken bzw. einen Wettbewerbsvorteil der Unternehmung zu vereiteln.⁹ Hierzu berücksichtigt das Gericht in Erwägung 3.4.3. ein Entscheid des Bundesgerichts vom 5. Juli 2017.¹⁰ Darin ersuchte der gleiche Beschwerdeführer wie im vorliegenden Fall Einsicht in «Offerten, Rechnungen, Verträge usw.»¹¹ «aus denen hervorgehe, wie viel die Universität [Basel] and die Verlage [...] bezahlt habe.»¹² Das objektive Geheimhaltungsinteresse wurde in diesem Zusammenhang vom Bundesgericht bejaht und die Beschwerde abgewiesen.¹³
- 16 Allerdings fehle es nach Ansicht des Verwaltungsgerichts St. Gallen an der Vergleichbarkeit der zwei Fälle, da der Beschwerdeführer, im Gegensatz zum

⁶ Zum Ganzen VerwGE B 2018/171 E. 3.3.1.

⁷ Zum Ganzen VerwGE B 2018/171 E. 3.3.2.

⁸ VerwGE B 2018/171 E. 3.4.1.

⁹ VerwGE B 2018/171 E. 3.3.2.

¹⁰ BGer 1C_40/2017.

¹¹ BGer 1C_40/2017 Sachverhalt A.

¹² BGer 1C_40/2017 Sachverhalt B.

¹³ BGer 1C_40/2017 E. 6.2.2.-7.

Bundesgerichtsentscheid, vorliegend um keine umfassende Einsicht ersuche. Die vom Beschwerdeführer ersuchten Informationen seien nicht geeignet, bei der Universität St. Gallen einen Wettbewerbsnachteil zu bewirken, da «sich aus der Kenntnis der bezahlten Beiträge allein das Preis-Leistungsverhältnis nicht ableiten lässt».¹⁴ Weder seien Rückschlüsse auf die Preis- und Rabattpolitik, noch auf zukünftige Offertstellungen der Verlage möglich. Da somit eine Wettbewerbsverzerrung ausgeschlossen ist, sei auch ein objektives Geheimhaltungsinteresse zu verneinen.¹⁵

- 17 **Öffentliches Interesse (E. 3.5.1.-3.5.2.):** Schlussendlich setzt sich das Verwaltungsgericht mit dem Argument auseinander, dass öffentliche Interessen der Offenlegungspflicht entgegenstünden. Öffentliche Interessen liegen u.a. dann vor, wenn die Datenbekanntgabe die Stellung der Behörde in Verhandlungen i.S.v. Art. 6 Abs. 2 lit. b ÖffG schwächt. Dabei muss die dadurch drohende Verletzung gewichtig sein und nicht bloss entfernt möglich erscheinen.¹⁶
- 18 Auch dieses Argument der Universität St. Gallen wird vom Verwaltungsgericht abgewiesen. Das Gericht befürchtet durch die Informationsfreigabe keine Schlechterstellung der Universität in zukünftigen Verhandlungen mit den Verlagen. Die Verlage hätten auch weiterhin ein Interesse daran, ihre Produkte bei renommierten Abnehmern wie der Universität St. Gallen platzieren zu können. So seien auch die von der Universität befürchteten Vergeltungsaktionen durch die Verlage unwahrscheinlich.¹⁷
- 19 Darüber hinaus befinde sich die Universitätsbibliothek St. Gallen durch die Informationsfreigabe auch nicht in einer schlechteren Verhandlungsposition, da sie zusammen mit anderen Schweizer Hochschulbibliotheken in ein Einkaufskonsortium eingebunden ist. Lizenzverträge mit grösseren Verlagen werden dabei über dieses Konsortium verhandelt und die Verhandlungsmacht der Universität bleibt somit unbeschadet.¹⁸
- 20 Abschliessend vermerkt das Gericht, dass das Öffentlichkeitsprinzip das Vertrauen der Bürger in das Funktionieren der Verwaltung fördern wolle und darum vielmehr ein erhebliches öffentliches Interesse an Informationen über die Vertragspartner der Universitätsbibliothek und der «Grössenordnung ihrer Vertragsbeziehungen» bestehe.¹⁹

¹⁴ VerwGE B 2018/171 E. 3.4.4.

¹⁵ Zum Ganzen VerwGE B 2018/171 E. 3.4.4.

¹⁶ Zum Ganzen VerwGE B 2018/171 E. 3.5.1.

¹⁷ Zum Ganzen VerwGE B 2018/171 E. 3.5.2.

¹⁸ Zum Ganzen VerwGE B 2018/171 E. 3.5.2.

¹⁹ VerwGE B 2018/171 E. 3.5.3.