



Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt
als Verwaltungsgericht
Dreiergericht

VD.2015.20

URTEIL

vom 2. Dezember 2016

Mitwirkende

Dr. Claudius Gelzer, lic. iur. André Equey, Dr. Andreas Traub
und Gerichtsschreiber Dr. Alexander Zürcher

Beteiligte

Christian **Gutknecht**
Thunstrasse 34, 3150 Schwarzenburg

Rekurrent

gegen

Universität Basel, Verwaltungsdirektion
Petersgraben 35, 4003 Basel

Rekursgegnerin

Gegenstand

Rekurs gegen einen Entscheid der Rekurskommission der Universität
Basel vom 19. Dezember 2014

betreffend Ablehnung eines Gesuchs um Zugang zu Informationen/
Verfügung der Verwaltungsdirektion der Universität Basel vom
11. August 2014

Sachverhalt

Christian Gutknecht stellte am 23. Juni 2014 bei der Universitätsbibliothek Basel ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten (z.B. Offerten, Rechnungen oder Verträge), aus denen hervorgeht, wieviel die Universitätsbibliothek Basel an die Verlage Elsevier, Springer und Wiley in den Jahren 2010 bis 2016 bezahlt hat beziehungsweise bezahlen wird. Mit begründeter Verfügung vom 11. August 2014 wies die Verwaltungsdirektion der Universität Basel das Gesuch ab. Dagegen erhob Christian Gutknecht Rekurs bei der Rekurskommission der Universität Basel, welche diesen mit Entscheid vom 19. Dezember 2014 abwies.

Gegen diesen Entscheid hat Christian Gutknecht am 2. Februar 2015 Rekurs beim Verwaltungsgericht erhoben und mit Eingabe vom 12. März 2015 begründet. Damit verlangt er die Aufhebung der Verfügung der Universität Basel vom 11. August 2014 und die Gewährung der Akteneinsicht, eventualiter die Rückweisung der Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz bzw. die Universität Basel. Mit Eingabe vom 19. März 2015 beantragt die Rekurskommission der Universität die Abweisung des Rekurses unter Verweis auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid. Die Universität Basel, vertreten durch die Verwaltungsdirektion, beantragt mit ihrer Vernehmlassung vom 13. Mai 2015 ebenfalls die Abweisung des Rekurses. Der Rekurrent hat mit Eingaben vom 14. Juli 2015, 20. April 2016 und 26. September 2016 weitere Unterlagen eingereicht. Die Vorbringen der Parteien ergeben sich, soweit für den vorliegenden Fall von Bedeutung, aus dem angefochtenen Entscheid und den nachfolgenden Erwägungen. Der vorliegende Entscheid ist unter Beizug der Vorakten auf dem Zirkulationsweg ergangen.

Erwägungen

1.

1.1 Angefochten ist vorliegend ein Entscheid der Rekurskommission der Universität Basel, mit welchem der Rekurs gegen die Ablehnung des Gesuchs um Zugang zu bestimmten Dokumenten der Universitätsbibliothek durch die Verwaltungsdirektion der Universität Basel abgewiesen worden ist. Verfügungen von universitären Instanzen unterliegen gemäss § 41 Abs. 2 des Vertrages zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel (Universitätsvertrag; SG 442.400) dem Rekurs an die Rekurskommission der Universität Basel. Die darauf gestützten Rekursentscheide können gemäss § 41 Abs. 3 Universitätsvertrag nach den allgemeinen Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Aus dieser Regelung ergibt sich die funktionelle und sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses.

1.2 Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SG 270.100; vgl. auch VGE VD.2012.189 vom 28. Juni 2013 E. 1.2; VGE VD.2010.85 vom 24. März 2011 E. 1.1). Zum Rekurs ist gemäss § 13 Abs. 1 VRPG legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und an dessen Aufhebung oder Abänderung ein schutzwürdiges Interesse hat. Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein. Der Rekurrent ist als Adressat des angefochtenen Entscheids von diesem berührt und hat demnach ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Der Rekurs wurde rechtzeitig angemeldet und innert der vorgeschriebenen Frist begründet (§ 16 Abs. 2 VRPG). Auf den Rekurs ist somit einzutreten.

1.3 Die Kognition richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen von § 8 VRPG. Danach hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (statt vieler VGE VD.2010.189 vom 9. Februar 2011 E. 1.1 mit Hinweisen). Die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids hat das Verwaltungsgericht, soweit nicht eine besondere gesetzliche Grundlage besteht, nicht zu überprüfen (statt vieler VGE VD.2012.153 vom 1. März 2013 E. 1.1 betreffend Rekurs gegen die Verweigerung eines Gesuchs um Informationszugang).

2.

2.1 Die Verwaltungsdirektion der Universität Basel hat das Gesuch des Rekurrenten um Einsicht in bestimmte Dokumente der Universitätsbibliothek betreffend deren Zahlungen im Zeitraum von 2010–2016 aus den Verträgen mit den drei Verlagen aus drei Erwägungen heraus abgelehnt (Verfügung vom 11. August 2014): Erstens hat sie die Anwendbarkeit des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG; SG 153.260) verneint, weil die Universität im Bereich Medienerwerb nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich handle. Darüber hinaus könne das Gesuch verweigert werden, da es sich bei den eingeforderten Informationen um Geschäftsgeheimnisse der drei Verlage handle, deren Bekanntgabe zu Marktverzerrungen und zu einem substantziellen Schaden der Verlage führen könnte. Drittens habe die Universität in den Verträgen eine Vertraulichkeitsklausel unterzeichnet. Sie riskiere mit der Verletzung dieser Klausel Schadenersatzforderungen seitens der Verlage, die Kündigung der Verträge sowie die Beendigung der Geschäftsbeziehungen. Zusammenfassend kommt die Verwaltungsdirektion zum Schluss, dass aufgrund der Interessenabwägung das private Interesse der Verlage an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse und damit verbunden das öffentliche Interesse der Universität, die Vertragsbeziehungen mit den drei Verlagen nicht zu gefährden, höher zu gewichten sei als das Interesse des Rekurrenten auf Zugang zu den entsprechenden Informationen.

2.2 Die Vorinstanz hat sich in ihrem Rekursentscheid zunächst mit der Frage befasst, ob das IDG aufgrund von § 2 Abs. 2 lit. a IDG, wonach das Gesetz keine Anwendung finde, soweit ein öffentliches Organ am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und dabei privatrechtlich handelt, überhaupt Geltung habe. Dabei hat sie zunächst festgestellt, dass die Universität durch den Medienerwerb ohne Weiteres einer öffentlichen Aufgabe nachkomme. Fraglich sei, ob sie sich bei deren Erfüllung (ausschliesslich) im öffentlichen Recht bewege oder sich des Privatrechts bediene. Diese Frage hat die Vorinstanz in der Folge jedoch offen gelassen, weil unabhängig von ihrer Beantwortung die Universität gemäss anwendbarem kantonalen IDG nicht verpflichtet sei, die umstrittenen Lizenzpreise offenzulegen (angefochtener Entscheid, E. III.3).

Die Vorinstanz hat darauf folgend geprüft, ob die Universität gestützt auf § 29 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 lit. c IDG die Bekanntgabe verweigern könne. Nach diesen Bestimmungen sei die Bekanntgabe von bzw. der Zugang zu Informationen ganz oder teilweise zu verweigern, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehe. Ein entgegenstehendes privates Interesse liege insbesondere vor, wenn die Bekanntgabe von oder der Zugang zu Informationen verlangt werde, die dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig mitgeteilt worden seien und deren Geheimhaltung es zugesichert habe. Die Vorinstanz ist bei ihrer Prüfung zum Schluss gekommen, dass die umstrittenen Informationen der Universität zwar von einer Privatperson mitgeteilt worden seien und dass die Universität auch deren Geheimhaltung zugesichert habe. Diese beiden Umstände seien unbestritten. Hingegen fehle es an der Freiwilligkeit der Mitteilung, weil die Verlage die Preise hätten bekannt geben müssen, ansonsten gar kein Vertragsabschluss möglich gewesen wäre. Daher könne die Universität den Zugang zu den gewünschten Informationen nicht gestützt auf § 29 Abs. 3 lit. c IDG verweigern (angefochtener Entscheid E. III.4.2).

Im Weiteren hat die Vorinstanz geprüft, ob der Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von § 29 Abs. 2 lit. d IDG entgegenstehen könnte. Nach dieser Bestimmung liegt ein öffentliches Interesse insbesondere vor, wenn die Bekanntgabe der oder der Zugang zur Information die Position in Verhandlungen beeinträchtigt. Die Vorinstanz ist bei ihrer Prüfung zum Schluss gekommen, dass die Verletzung der Vertraulichkeitsklausel die Position der Universität bei weiteren Verhandlungen mit den drei Verlagen für den Zeitraum ab 2016 stark erschweren würde. Zudem sei es keineswegs unwahrscheinlich, dass es auch hinsichtlich der laufenden Verträge zu Schwierigkeiten wie allfällige Einstellung von Leistungen oder allfällige Klagen wegen Vertragsverletzung kommen könnte. Es sei ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die Universität solche Risiken nicht leichthin in Kauf nehme, sondern die vertragliche Vertraulichkeitsvereinbarung bei der Interessenabwägung als höher gewichte. Die Universität sei daher nicht verpflichtet, der Öffentlichkeit die umstrittenen Lizenzpreise zugänglich zu machen (angefochtener Entscheid, E. III.4.3).

3.

Der Rekurrent rügt zunächst in formaler Hinsicht, dass die Vorinstanz weder die tatsächliche Existenz noch den genauen Wortlaut der angeblichen Vertraulichkeitsklauseln geprüft habe. Es sei nicht bewiesen, ob überhaupt und in welchem Umfang die Universität Basel Vertraulichkeit zugesichert habe (Rekursbegründung, S. 4). Es fällt auf, dass der Rekurrent erst im laufenden Verfahren vor Verwaltungsgericht die Existenz der Vertraulichkeitsklauseln bestreitet. Die Universität hatte bereits in ihrer ablehnenden Verfügung vom 11. August 2014 ausdrücklich auf entsprechende Klauseln in ihren Verträgen hingewiesen, bei deren Verletzung man Schadenersatzforderungen seitens der Verlage, die Kündigung der Verträge sowie die Beendigung der Geschäftsbeziehungen gewärtigen müsste. Desgleichen wies die Universität in ihrer Stellungnahme vom 22. Oktober 2014 an die Vorinstanz explizit auf den Bestand von Vertraulichkeitsklauseln hin (*"Die Vertragsverhandlungen mit den drei Verlagen wurden von der Geschäftsstelle des Konsortiums geführt. (...) Teil dieser äusserst komplexen Gesamtverhandlungen bildete die Vertraulichkeitsklausel."* [Stellungnahme der Universität Basel vom 22. Oktober 2014, S. 4]). Hätte der Rekurrent die Existenz der umstrittenen Klauseln bestreiten wollen, hätte er dies spätestens mit der Replik im vorinstanzlichen Rekursverfahren tun müssen. In seiner sich auf die genannte Stellungnahme der Universität beziehenden Eingabe vom 18. November 2014 findet sich indessen keinerlei entsprechende Bestreitung, geschweige denn ein Antrag auf Edition der betreffenden Verträge. Der Rekurrent hat damit die Existenz derartiger Klauseln implizit anerkannt. Unter diesen Umständen ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz stillschweigend von der Existenz solcher Vertraulichkeitsklauseln ausging, zumal aus den im vorinstanzlichen Verfahren seitens der Universität ins Recht gelegten Korrespondenzen mit den betroffenen Verlagen ebenfalls die Existenz von Geheimhaltungsvereinbarungen hervorging. Der Rekurrent kann deshalb im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ihren Bestand nicht mehr in Frage stellen. Schliesslich vermutet der Rekurrent selbst, dass auch die Rekursgegnerin die von ihm zitierten Vertraulichkeitsklauseln unterzeichnet hat (Rekursbegründung, S. 5 f.).

4.

4.1 In materieller Hinsicht macht der Rekurrent zunächst geltend, die Vertraulichkeitsklauseln seien nichtig, weil sie das IDG aushebeln würden (Rekursbegründung, S. 6 f.). Für den Fall, dass übergeordnetes Recht eine Offenlegung verlange, werde eine solche zudem in einem Teil der Klauseln ausdrücklich vorbehalten. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten verstossen die Vertraulichkeitsklauseln nicht gegen das IDG und sind mit dessen Sinn und Zweck vereinbar. Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen und Personendaten gehört zu den Zwecken des IDG (vgl. §§ 1 Abs. 2, 29 Abs. 1 und 3 sowie 30 IDG). Für den Fall, dass die Informationen dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind, wird die Zusicherung der Geheimhaltung sogar ausdrücklich als möglicher Grund für die Verweigerung des Zugangs genannt (§ 29 Abs. 3 lit. c IDG). Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, bestehen für die Vertraulichkeitsklauseln im vorliegenden Fall zudem nachvollziehba-

re objektive Gründe. Auch wenn in gewissen Vertraulichkeitsklauseln gesetzliche Offenlegungspflichten vorbehalten sein mögen, ist damit offensichtlich nicht eine gesetzliche Bestimmung wie § 25 Abs. 1 IDG gemeint, die einen Informationszugang für Jedermann statuiert. Mit dem Vorbehalt einer solchen Bestimmung würden die Vertraulichkeitsklauseln jeglicher Bedeutung beraubt, was keinesfalls dem Willen der Vertragsparteien entsprochen haben kann.

4.2 Weiter hält der Rekurrent in materieller Hinsicht dafür, dass die künftige Verhandlungsposition der Universität Basel durch die Offenlegung der Zahlungen an die Verlage entgegen der Annahme der Vorinstanz nicht geschwächt würde. Dass die Verlage ihre Inhalte künftig nicht mehr an die Universität verkaufen wollten, sei zwar theoretisch denkbar, entbehre aber jeglicher marktökonomischer Vernunft und widerspreche den Erfahrungen von anderen Bibliotheken, die ihre Zahlen offengelegt hätten (Rekursbegründung, S. 8 ff.).

4.3 Gemäss § 75 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; SG 111.100) besteht das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Dieses sog. Öffentlichkeitsprinzip wird im IDG konkretisiert, welches bezweckt, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG). Zu diesem Zweck vermittelt § 25 Abs. 1 IDG jeder Person einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die bei bestimmten öffentlichen Organen vorhanden sind. Die Einschränkungen dieses Anspruchs sind in § 29 Abs. 1 IDG umschrieben, wonach das öffentliche Organ die Bekanntgabe von oder den Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben hat, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht (1. Tatbestand) oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (2. Tatbestand). Bezüglich dieses zweiten Tatbestandes nennen § 29 Abs. 2 und 3 IDG beispielhaft (... liegt *insbesondere* vor, ...) öffentliche bzw. private Interessen, die einer Bekanntgabe entgegenstehen können. Ob ein festgestelltes öffentliches oder privates Geheimhaltungsinteresse das Informationszugangsinteresse überwiegt, kann nicht in genereller Weise gesagt werden, sondern muss in einer Interessenabwägung im konkreten Fall ermittelt werden (RUDIN, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Basel/Zürich/Genf 2014, Art. 29 N 4, 18 und 39). Wenn der Informationszugang gemäss § 25 Abs. 1 IDG einer Person gewährt wird, ist er allen Personen zu gewähren ("access to one, access to all") (VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 4.2). Beim Jedermanns-Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen gemäss § 25 Abs. 1 IDG ist deshalb nicht das individuelle und möglicherweise konkrete Informationszugangsinteresse der gesuchstellenden Person, sondern das Jedermanns-Zugangsinteresse bzw. das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an einer transpa-

renten Verwaltung gegenüber den Geheimhaltungsinteressen abzuwägen (RUDIN, a.a.O., § 29 N 23 und 41; vgl. VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 4.2). Die vom Rekurrenten im Verfahren vor der Vorinstanz behaupteten spezifischen Interessen von Forschenden und Fachgesellschaften sind deshalb bei der Interessenabwägung nicht zu berücksichtigen.

4.4 Gemäss § 29 Abs. 2 lit. d IDG liegt ein öffentliches Interesse, das einer Zugangsgewährung entgegenstehen kann, insbesondere vor, wenn die Bekanntgabe der oder der Zugang zur Information die Position in Verhandlungen beeinträchtigt. Nach Ansicht des Gesetzgebers soll damit die wirkungsvolle Verhandlungsführung sichergestellt werden. Allerdings könne ein schützenswertes Interesse nur für Informationen angenommen werden, deren Bekanntgabe tatsächlich die Verhandlungsposition des betreffenden öffentlichen Organs schwächen würde (Ratschlag 08.0637.01 des Regierungsrats vom 10. Februar 2009 betreffend IDG, S. 47). Geschützt werden damit nicht nur laufende Verhandlungen. Die Position des öffentlichen Organs kann auch in künftigen Verhandlungen beeinträchtigt werden, sollten vertrauliche Informationen aus abgeschlossenen Verhandlungen und Verträgen vorher publik werden (RUDIN, a.a.O., Art. 29 N 34 petit).

Gegenstand des hier zu beurteilenden Einsichtsgesuch bilden die Zahlungen, welche die hiesige Universitätsbibliothek den Verlagen Elsevier, Springer und Wiley in den Jahren 2010 bis 2016 geleistet hat bzw. leisten wird. Damit verlangt der Rekurrent Zugang zu Informationen über die zwischen dem Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken bzw. der Universitätsbibliothek Basel und den Verlagen vertraglich vereinbarten Lizenzpreise. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Universitätsbibliothek die Publikationen der drei Verlage auch nach 2016 zu möglichst günstigen und praktikablen Bedingungen ihren Nutzern zur Verfügung stellen kann. Dazu ist sie auf Lizenzverträge angewiesen. Der Umstand, dass einzelne Universitätsbibliotheken für die Medienbeschaffung andere Wege gewählt haben sollen, vermag daran nichts zu ändern. Unbehelflich ist daher das Vorbringen des Rekurrenten, dass es im Bereich der Medienbeschaffung Alternativen zum sog. Big Deal (Verkauf von Medien-Abonnements in Form umfangreicher Pakete) geben soll, die sich bei anderen Bibliotheken als praktikabel und preisgünstiger bewährt hätten (Rekursbegründung, S. 12). Im Rahmen der Abwägung zwischen Geheimhaltungs- und Zugangsinteressen bezüglich Informationen über die vereinbarten Lizenzpreise bzw. -zahlungen ist kein Raum für die Frage, ob die Universitätsbibliothek die benötigten Medien bei den genannten Verlagen beziehen oder versuchen sollte, die für Forschende und Studierende benötigten Inhalte auf anderen Wegen zu beschaffen. Der Entscheid über die Art und Weise des Medienerwerbs obliegt vielmehr der Universitätsbibliothek bzw. dem sie vertretenden Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken. Die Verlage haben der Universitätsbibliothek Basel bzw. dem Konsortium die bisherigen Lizenzpreise im Vertrauen auf vertragliche Geheimhaltungsklauseln gewährt. Es ist offensichtlich, dass ein ernsthaftes Risiko besteht, dass

die Verlage der Universitätsbibliothek Basel (bzw. dem Konsortium) in Zukunft schlechtere Konditionen anbieten werden, wenn sie wissen, dass Mitglieder des Konsortiums zur Veröffentlichung der Informationen über die Lizenzpreise gezwungen werden und diese Informationen von allen übrigen Lizenznehmern verwendet werden können, um die Preise zu drücken. Zudem ist bereits der Umstand als solcher, dass diese Informationen trotz vertraglicher Geheimhaltungsklauseln veröffentlicht werden, geeignet, das Vertrauen der Verlage in das Konsortium zu erschüttern und damit dessen Position in künftigen Verhandlungen zu schwächen. Der Umstand, dass die Konditionen von einem Konsortium für mehrere Hochschulbibliotheken gemeinsam ausgehandelt werden, vermag daran nichts zu ändern. Die Hochschulbibliotheken können, wie die Rekursgegnerin nachvollziehbar dargelegt hat, über Konsortialvereinbarungen eine beachtliche Käufer-Marktmacht erreichen und damit günstige oder zumindest günstigere Konditionen aushandeln. Es ist zu bezweifeln, dass die Verlage im Falle der Transparenz bezüglich der mit dem Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken individuell ausgehandelten Preise noch Preisreduktionen im gleichen Umfang gewähren würden, weil in diesem Fall alle anderen Abnehmer eine analoge Preisgestaltung fordern könnten. Es ist zu befürchten, dass Transparenz hinsichtlich der Preisgestaltung nicht zu tieferen, sondern zu höheren Beschaffungskosten führen würde, weil die Ausübung der eigenen Marktmacht des Konsortiums nicht mehr im gleichen Umfang möglich wäre. Damit besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der vom Rekurrenten gewünschten Informationen. Dieses überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit, zwecks freier Meinungsbildung, Wahrnehmung der demokratischen Rechte und/oder Kontrolle des staatlichen Handelns Kenntnis von den betreffenden Informationen zu erhalten. Im Lichte dieser Ausführungen ist es daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das rekurrentische Zugangsgesuch wegen eines entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interesses abgewiesen hat.

4.5

4.5.1 Der Rekurrent hat mit Eingabe vom 14. Juli 2015 die Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vom 10. Juli 2015 i.S. Library for Research Institutes, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne und Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken (nachfolgend Empfehlung EDÖB [auch abrufbar unter www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00889/01238/index.html?lang=de]) eingereicht. Darüber hinaus hat er unter dem Datum des 20. Aprils 2016 Entscheide von vier kantonalen Rekursinstanzen ins Recht gelegt. In diesen Entscheiden wurden Rekurse gegen abgelehnte Zugangsgesuche auch unter dem Aspekt geprüft, ob bezüglich der eingeforderten Informationen Geschäftsgeheimnisse vorliegen, womit nach den einschlägigen Bestimmungen die Zugangsverweigerung gerechtfertigt wäre. Die Universität Basel hat die Ablehnung des rekurrentischen Zugangsgesuchs ausdrücklich auch mit dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen (§ 29 Abs. 3 lit. b IDG) begründet (*"Bei den von Ihnen eingeforderten Informationen handelt es*

sich um Geschäftsgeheimnisse der drei betreffenden Verlage. Wenn die Daten gegenüber konkurrenzierenden Unternehmen bekannt würden, könnte dies zu Marktverzerrungen und zu einem substantziellen Schaden der Verlage führen." [Verfügung vom 11. Augst 2014, Ziff. 2]). Angesichts des Umstands, dass die angeführten kantonalen Entscheide die angebehrten Informationen betreffend die Zahlungen der ins Recht gefassten Bibliotheken an die Verlage allesamt nicht als Geschäftsgeheimnis im Sinne der einschlägigen Bestimmungen qualifiziert haben (dazu nachstehend E. 4.4.4), rechtfertigt es sich, nachfolgend zu prüfen, ob dies auch für die Beurteilung des Zugangsgesuchs des Rekurrenten betreffend die Zahlungen der Universitätsbibliothek Basel an die drei Verlage nach basel-städtischem Recht gilt.

4.5.2 Nach § 29 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 lit. b IDG kann der Bekanntgabe von oder dem Zugang zu Informationen ein überwiegendes privates Interesse entgegenstehen, wenn dadurch Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart oder Urheberrechte verletzt würden. Als Geheimnis wird in allgemeiner Weise jede in Beziehung mit dem Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse) (statt vieler BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 5.1 mit Hinweisen; HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar. Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Auflage, Basel 2014, Art. 7 BGÖ N 33). Als Geschäftsgeheimnis im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. g des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz [BGÖ; SR 152.3]) verstehen Rechtsprechung und Lehre sämtliche Informationen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte bzw. etwas konkreter, die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden (BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 3.2 mit Hinweisen [zur Publikation vorgesehen]; näher dazu COTTIER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Handkommentar Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Art. 7 N 41 ff.; HÄNER, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 36 ff.). Als Geschäftsgeheimnis kommen alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage (BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 5.2 mit Hinweisen), wie Kenntnisse über die Organisation, die Kalkulation der Preise, den Kundenkreis, die Produktion, den Geschäftsgang (HÄNER, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 36; COTTIER, a.a.O., Art. 7 N 43; RUDIN, a.a.O., § 29 N 47 petit). Aus der Perspektive des betroffenen Unternehmens kommt es auf die mögliche Beeinflussung des Geschäftsergebnisses an, aus der Perspektive der Konkurrenten ist danach zu fragen, welche wirtschaftlichen Nutzen diese aus der Information ziehen könnten (HÄNER, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 37).

4.5.3 Die relative Unbekanntheit der Informationen über die zwischen dem Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken bzw. der Universitätsbibliothek Basel und den Verlagen vertraglich vereinbarten Lizenzpreise und das subjektive Geheimhaltungsinteresse (Vertraulichkeitsklausel) sind offensichtlich gegeben. Wenn die von der Universitätsbibliothek bzw. dem Konsortium vereinbarten Lizenzpreise veröffentlicht würden, könnten diese Informationen ohne Weiteres von anderen Bibliotheken, Konsortien und auch Privaten dazu genutzt werden, in Verhandlungen mit den Verlagen zu versuchen, die von diesen angebotenen Preise zu drücken. Es ist augenscheinlich, dass dies für die Verlage mit dem ernsthaften Risiko verbunden wäre, dass ihre Preisgestaltung unter Druck käme und damit ihr geschäftlicher Erfolg in erheblichem Masse beeinträchtigt würde. Dies gesteht der Rekurrent ausdrücklich zu, wenn er ausführt, dass bei einer Veröffentlichung der Einkaufspreise der Bibliotheken die Möglichkeit geschaffen werde, Preise für standardisierte Produkte zu vergleichen und gegenüber den Verlagen günstige Konditionen einzufordern (Rekursbegründung, S. 12). Damit ist auch das objektive Geheimhaltungsinteresse gegeben und sind die Informationen über die Lizenzpreise als schützenswertes Geschäftsgeheimnis zu qualifizieren.

4.5.4 Die Berechtigung eines Geheimhaltungsinteresses kann den Verlagen nicht mit dem Argument abgesprochen werden, dass sie im Bereich wissenschaftlicher Publikationen eine (Quasi-)Monopolstellung innehätten bzw. in diesem Bereich kein wirksamer Wettbewerb herrsche. Aus gewissen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts könnte man ableiten, dass die Qualifikation von Geschäftsinformationen als Geheimnis alternativ voraussetze, dass deren Bekanntgabe entweder eine Marktverzerrung bewirkt oder das Unternehmen eines Wettbewerbsvorteils beraubt (z.B. BVGer A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 6.3). So hat das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit einem Zugangsgesuch beim SECO betreffend Abrechnungen der paritätischen Kommissionen im Bereich von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen ausgeführt, dass diese Kommissionen keinem Wettbewerbsverhältnis ausgesetzt seien. Es sei daher auszuschliessen, dass es im Falle einer Zugangsgewährung zu einer Wettbewerbsverzerrung kommen könnte. Das Bundesverwaltungsgericht hat deshalb die Möglichkeit verneint, gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. g BGO den Zugang zu den ersuchten Informationen zu verweigern (BVGE 2013/50 vom 9. Dezember 2013 E. 8.2). In gleicher Weise hat auch der EDÖB die Frage, ob sich die Verlage mit Bezug auf die für die ETH (und andere Bibliotheken) geltenden Lizenzpreise auf ein Geschäftsgeheimnis im Sinne dieser Bestimmung berufen könnten, in erster Linie daran gemessen, ob überhaupt von einer Konkurrenzsituation gesprochen werden könne (Empfehlung EDÖB, Rz. 29, hier zwar offengelassen, wenn auch mit erheblichen Zweifeln; verneint jedoch in Empfehlung des EDÖB vom 19. Oktober 2015 betr. Interkantonale Lotterie- und Wettkommission [COMLOT], Rz. 39, wenn es aufgrund einer [faktischen] Monopolstellung an einer Konkurrenzsituation mangelt [abrufbar unter www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00889/01238/index.html?lang=de]). Der Auffassung, dass die

Berufung auf den Schutz eines Geschäftsgeheimnisses nach Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ notwendigerweise einen wirksamen Wettbewerb zu anderen Marktteilnehmern voraussetze, kann nicht gefolgt werden. In den Gesetzesmaterialien findet sie jedenfalls keine Stütze (vgl. BBI 2003 1963 ff., S. 2011 f.). Insbesondere findet sie auch keinen Halt in der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Wie oben unter E. 4.5.2 ausgeführt, werden dem Begriff des Geschäftsgeheimnisses alle Informationen zugewiesen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte, bzw. konkreter, die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten. Insofern wird der Geheimnisbegriff im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ auch weit verstanden (BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 3.2 [zur Publikation vorgesehen]). Das Bundesgericht führt demnach die Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs und die Verzerrung des Wettbewerbs als alternative Voraussetzungen für das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses an. Es liegt auf der Hand, dass auch der Geschäftserfolg eines Unternehmens mit monopolistischer Stellung auf dem Markt geschmälert werden kann, wenn dessen Abnehmer gestützt auf publik gewordene vertrauliche Daten günstigere Konditionen verlangen (s. oben E. 4.5.3). Somit kann auch ein Monopolist sich auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ berufen. Marktmacht ist nach Schweizer Recht nicht verboten. Unzulässig ist nur der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 7 des Kartellgesetzes [KG; SR 251]; AMSTUTZ/CARRON, in: Amstutz/Reinert [Hrsg.], Basler Kommentar. Kartellgesetz, Basel 2010, Art. 7 N 2). Im Übrigen besteht im vorliegenden zu beurteilenden Fall durchaus ein gewisser Wettbewerb. Der Rekurrent macht selbst geltend, es gäbe alternative Wege zur Beschaffung der erforderlichen wissenschaftlichen Publikationen (Rekursbegründung, S. 10 ff.).

4.5.5 Die Erziehungsdirektion des Kantons Bern hat in ihrem Entscheid vom 18. September 2015, welcher ein Zugangsgesuch identischen Inhalts wie vorliegend an die Universitätsbibliothek Bern betrifft, ausgeführt, dass nicht ersichtlich sei, dass eine Zusammenstellung von Lizenzen und deren Kosten, wie sie der Rekurrent fordere, schützenswerte Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse enthalte. Preise alleine würden noch kein Geschäftsgeheimnis darstellen (S. 10 [Beilage 2 zur Eingabe des Rekurrenten vom 20. April 2016]). Dieser Schluss ist nicht nachvollziehbar. Wie unter E. 4.5.3 vorstehend dargelegt, ist damit zu rechnen, dass die Bekanntgabe der vereinbarten Lizenzpreise und der damit verbundenen Zahlungen dazu führt, dass andere Bibliotheken, Konsortien und auch Private in Verhandlungen gestützt darauf die Preise zu drücken versuchen. Bezeichnenderweise rechtfertigt der Rekurrent sein Zugangsgesuch gerade damit, dass das Wissen aus der Offenlegung der Vertragskonditionen den Bibliotheken die Möglichkeit eröffnet, "die Preise für standardisierte Produkte zu vergleichen und gegenüber den Verlagen günstige Konditionen einzufordern" (Rekursbegründung, S. 12). Zum gleichen apodiktischen Schluss wie die Erziehungsdirektion des Kantons Bern, dass Preise allein noch kein Geschäftsgeheimnis darstellen würden, kommen die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen

(Entscheid vom 10. Dezember 2015, E. 7b [Beilage 3 zur Eingabe vom 20. April 2016]) sowie die Bibliothekskommission der Zentralbibliothek Zürich (Beschluss vom 18. Januar 2016, S.15 [Beilage 4 zur Eingabe vom 20. April 2016]). Diesen beiden Entscheiden kann aus den angeführten Gründen ebenso wenig gefolgt werden wie dem Urteil der Cour de Justice des Kantons Genf vom 23. Februar 2016 (Beilage 1 zur Eingabe vom 20. April 2016). Der Genfer Gerichtshof hat ein Geschäftsgeheimnis verneint, weil die drei Verlage im Bereich der wissenschaftlichen Zeitschriften eine Monopolstellung hätten, weshalb Informationen über Preise ohne Weiteres veröffentlicht werden könnten (E. 6, S. 15 sowie E. 5c). Wie aber unter E. 4.5.4 vorstehend dargelegt, schliesst die Monopolstellung eines Unternehmens auf dem Markt nicht aus, dass sein Geschäftserfolg bei Bekanntwerden sensitiver Informationen erheblich beeinträchtigt werden kann. Zudem besteht im vorliegenden Fall zumindest ein gewisser Wettbewerb.

4.5.6 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die drei betroffenen Verlage ein erhebliches privates Interesse an der Geheimhaltung der vom Rekurrenten gewünschten Informationen haben. Auch dieses überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit, zwecks freier Meinungsbildung, Wahrnehmung der demokratischen Rechte und/oder Kontrolle des staatlichen Handelns Kenntnis von den betreffenden Informationen zu erhalten.

4.6 Der Rekurrent macht geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht keine mildereren Massnahmen als die Verweigerung des Zugangs geprüft, obwohl solche z.B. in der Form einer Verdichtung der Zahlen oder der Anonymisierung der Verlage möglich wären (Rekursbegründung, S. 6). Dieser Einwand ist unbegründet. Eine Einschränkung muss zwar auch in Bezug auf ihren Umfang verhältnismässig sein und eine vollumfängliche Verweigerung ist nicht gerechtfertigt, wenn mit einer bloss teilweisen Einschränkung den entgegenstehenden Interessen Genüge getan werden kann (RUDIN, a.a.O., § 29 N 7). Dies ist vorliegend aber nicht der Fall. Das Ziel der diversen Zugangsgesuche des Rekurrenten besteht darin, Informationen zu erhalten, die einen Vergleich der jeweils zur Anwendung gelangenden Preise erlauben. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen die Preise und die entsprechenden Gegenleistungen nachvollziehbar offengelegt werden. Mit einer pauschalen Preisangabe ohne Offenlegung, mit welchen Preisen welche Leistungen abgegolten werden, wird das Ziel des Rekurrenten nicht erreicht. Unabhängig vom Ziel des Rekurrenten müssten im Falle einer Verdichtung der Zahlen zumindest die den drei Verlagen bezahlten Gesamtbeträge weiterhin erkennbar sein, damit die Informationen überhaupt für irgendjemanden von Interesse sein könnten. Mit einer solchen Verdichtung würden die dem Zugang entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen aber nicht hinreichend gewahrt. Den interessierten Kreisen werden die von der Rekursgegnerin den Studierenden und Forschenden angebotenen Publikationen der betroffenen Verlage sowie die ungefähre Zahl der Zugangsberechtigten und damit auch der ungefähre Umfang der Gegenleistung der Verlage bekannt sein. Zudem müsste

ein Dokument mit verdichteten Zahlen zum Zwecke der Zugangsgewährung erst hergestellt werden. Darauf hat der Rekurrent aber keinen Anspruch. Gemäss § 25 Abs. 1 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ *vorhandenen* Informationen, ausgenommen zu Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind. Die Informationen, zu denen Zugang verlangt wird, müssen somit vorhanden sein. Das auf das Öffentlichkeitsprinzip gestützte Zugangsrecht verpflichtet die öffentlichen Organe nicht, Informationen, die nicht vorhanden sind, erst zu schaffen oder zu erheben (RUDIN, a.a.O., § 25 N 15). Folglich wäre die Rekursgegnerin nicht verpflichtet, eine Aufstellung mit verdichteten Zahlen herzustellen. Eine Anonymisierung der Informationen ist im vorliegenden Fall nicht möglich, wie nachstehend eingehend dargelegt wird.

4.7 Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem Gesuch des Rekurrenten um Zugang zu bzw. Einsicht in Dokumente der Universitätsbibliothek Basel betreffend deren Zahlungen an die drei Verlage Elsevier, Springer und Wiley im Zeitraum von 2010 – 2016 wie Offerten, Rechnungen oder Verträge einerseits das überwiegende öffentliche Interesse an der Vermeidung einer Gefährdung der Position der Universitätsbibliothek bzw. des sie vertretenden Konsortiums der Schweizer Hochschulbibliotheken in den anstehenden Verhandlungen mit den Verlagen für den Zeitraum ab 2017 entgegensteht (§ 29 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 lit. d IDG). Andererseits steht dem Zugangsinteresse auch das überwiegende private Interesse der Verlage an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse entgegen (§ 29 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 lit. b IDG).

5.

5.1 Selbst für den Fall, dass dem Rekurrenten der Zugang zu den gewünschten Informationen nicht schon nach § 29 IDG zu verweigern wäre, könnte ihm der Zugang aus den folgenden Gründen nicht gewährt werden: Ist der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten über Drittpersonen nicht schon nach § 29 IDG ganz oder teilweise zu verweigern, so sind diese Personendaten gemäss § 30 Abs. 1 IDG vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren. Der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten über Drittpersonen richtet sich nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten (§ 30 Abs. 2 IDG). Aus dieser gesetzlichen Regelung folgt, dass sich die Gewährung des Zugangs nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten und damit nach §§ 20 ff. IDG richtet, wenn die gesuchstellende Person um Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten über Drittpersonen ersucht oder wenn die Anonymisierung der Personendaten über Drittpersonen nicht möglich ist (RUDIN, a.a.O., § 30 N 1 und 13 ff.). Personendaten sind Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen (§ 3 Abs. 3 IDG). Der Begriff Personendaten ist ausserordentlich weit. Er erfasst jede Information, die einen auf eine Person bezogenen Informationsgehalt besitzt. Der Personenbezug kann direkt oder indirekt sein. Beispielsweise weist der Schätzwert einer Immobilie einen indirekten Perso-

nenbezug auf, weil er indirekt etwas zur Grundeigentümerin aussagt ("besitzt eine Immobilie im Wert von ..."). Dies gilt unabhängig davon, ob die Grundeigentümerin auf dem Formular aufgeführt ist oder nicht (RUDIN, a.a.O., § 3 N 20; vgl. eingehend zum Begriff der Personendaten RUDIN, "Personendaten": ein Begriff in Anfechtung, in: DIGMA 2011, S. 144 f.). Auch der vom Bundesamt für Landwirtschaft in die Zulagenliste aufgenommene Name eines Empfängers von Verkäsungs- und Siloverzichtsulagen ist ein Personendatum (HÄNER, a.a.O., Art. 9 BGÖ, N 1). Ein Personendatum kann sich gleichzeitig auf mehrere Personen beziehen. Beispielsweise bringt die Information, "jemand aus der ...-Kommission" habe eine bestimmte Äusserung gemacht, alle Mitglieder dieser Kommission, soweit sie als solche bestimmbar sind, in Bezug zur wiedergegebenen Äusserung (RUDIN, a.a.O., § 3 N 25). Eine Person ist bestimmt, wenn sich ihre Identität unmittelbar aus den Daten selbst ergibt. Bestimmbar ist sie, wenn sich ihre Identität aus dem Kontext der Daten oder durch Kombination mit anderen Daten ergibt, solange dies ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist. Unverhältnismässig ist der Aufwand, wenn nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht damit gerechnet werden muss, dass ein Interessent diesen auf sich nehmen wird (RUDIN, a.a.O., § 3 N 26; vgl. VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 6.2). Die Bestimmbarkeit ist relativ. Eine Person kann für bestimmte Personen aufgrund ihres (Zusatz-)Wissens oder aufgrund der Möglichkeit, auf weitere Informationen zu greifen, bestimmbar sein, für andere, die nicht über dieses (Zusatz-)Wissen oder diese Möglichkeiten verfügen, hingegen nicht (vgl. RUDIN, a.a.O., § 3 N 28). Für die Qualifikation als Personendatum reicht die relative Bestimmbarkeit (RUDIN, a.a.O., § 3 N 29; vgl. VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 6.2). Anonymisierung bedeutet, dass der Personenbezug irreversibel so aufgehoben wird, dass ohne unverhältnismässigen Aufwand keine Rückschlüsse auf Personen mehr möglich sind (VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 6.2; RUDIN, a.a.O., § 3 N 30). Faktisch ist eine Anonymisierung nicht möglich, wenn entweder der Personenbezug tatsächlich nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand entfernt werden kann oder wenn die Entfernung des Personenbezugs die (geplante) Verwendung verunmöglicht (RUDIN, a.a.O., § 30 N 19).

5.2 Mit seinem Gesuch vom 23. Juni 2014 hat der Rekurrent um Einsicht ersucht in Dokumente (z.B. Offerten, Rechnungen oder Verträge), aus denen ersichtlich ist, wie viel die Universitätsbibliothek Basel im Zeitraum von 2010 bis 2016 an die Verlage Elsevier, Springer und Wiley bezahlt hat oder gemäss Vereinbarung bezahlen wird. Die Information, dass drei namentlich genannten Verlagen Zahlungen in bestimmter Höhe geleistet worden sind oder geschuldet werden, bezieht sich zumindest indirekt auf die namentlich genannten Verlage als juristische Personen. Damit wird insbesondere ausgesagt, dass die Verlage Gläubiger von Forderungen in bestimmter Höhe gewesen sind oder sind. Die Information, Gläubiger einer Forderung von bestimmter Höhe zu sein, ist genauso personenbezogen wie diejenige, Eigentümer einer Liegenschaft von bestimmtem Wert zu sein. Die vom Rekurrenten gewünschten Informationen stellen damit Personendaten über Drittpersonen dar. Auch gemäss der

Rekurskommission der Zürcher Hochschulen, der Bibliothekskommission der Zentralbibliothek Zürich und dem EDÖB betreffen die von diesen Instanzen beurteilten und mit dem vorliegenden vergleichbaren Zugangsgesuche des Rekurrenten Personendaten der drei Verlage und damit Dritter (Beschluss der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen vom 10. Dezember 2015 E. 3c; Beschluss der Bibliothekskommission der Zentralbibliothek Zürich vom 18. Januar 2016 E. A.6; Empfehlung EDÖB Rz. 34). Somit hat der Rekurrent um Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten über Drittpersonen ersucht. Folglich richtet sich die Gewährung des Zugangs grundsätzlich nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten. In der Rekursbegründung (S. 6) hat der Rekurrent allerdings geltend gemacht, die Vorinstanzen hätten mildere Massnahmen prüfen müssen und solche wären z.B. in der Form der Anonymisierung der Verlage möglich. Damit hat der Rekurrent zum Ausdruck gebracht, dass er den Zugang zu den Personendaten auch für den Fall wünscht, dass diese vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren sind. Eine Anonymisierung ist im vorliegenden Fall aber nicht möglich. Aufgrund des personenbezogenen Gesuchs des Rekurrenten steht jedenfalls für diesen auch bei Entfernung der Firmen der Verlage fest, dass die von ihm in seinem Gesuch namentlich genannten drei Verlage Empfänger der Zahlungen und Gläubiger der Forderungen sind. Selbst wenn die Zahlungen den einzelnen Verlagen nicht mehr zugeordnet werden könnten, würde dies an der Qualifikation als Personendaten und der Unmöglichkeit der Anonymisierung nichts ändern, weil sich Personendaten auch auf mehrere Personen beziehen können. In mehreren Kantonen sind Entscheide über gleichlautende Zugangsgesuche des Rekurrenten ergangen, in denen die drei Verlage namentlich genannt werden. Insbesondere aufgrund dieser Informationen könnten auch unbeteiligte Dritte die Identität der Empfänger der Zahlungen und Gläubiger der Forderungen mit geringem Aufwand bestimmen. Damit richtet sich der Zugang zu den vom Rekurrenten gewünschten Informationen nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten. Auch gemäss der Empfehlung des EDÖB im von diesem beurteilten Parallellfall ist eine Anonymisierung nicht möglich, weil der Rekurrent explizit Zugang zu den Personendaten der betroffenen Dritten verlangt, und hat die Bekanntgabe der Personendaten deshalb nach Art. 19 DSG und damit nach den Regeln betreffend die Bekanntgabe von Personendaten zu erfolgen (Empfehlung EDÖB Rz. 35).

5.3 Gemäss § 21 Abs. 1 IDG gibt das öffentliche Organ Personendaten bekannt, wenn eine gesetzliche Bestimmung dazu verpflichtet oder ermächtigt (lit. a), oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist (lit. b) oder im Einzelfall die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder, falls sie dazu nicht in der Lage ist, die Bekanntgabe in ihrem Interesse liegt und ihre Zustimmung in guten Treuen vorausgesetzt werden darf (lit. c). Eine gesetzliche Bestimmung, welche die Rekursgegnerin zur Bekanntgabe der vorliegenden Personendaten verpflichten oder ermächtigen würde, ist nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht genannt. Dass die Bekanntgabe zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nicht erfor-

derlich ist und die betroffenen Personen ihr auch nicht zugestimmt haben, ist offensichtlich. Damit ist die Bekanntgabe der vom Rekurrenten gewünschten Informationen von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Der EDÖB hat nur deshalb empfehlen können, dem Rekurrenten Zugang zu den verlangten Informationen zu gewähren, weil Bundesorgane gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG gestützt auf das BGÖ auch nicht anonymisierte Personendaten bekanntgeben dürfen, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (vgl. Empfehlung EDÖB Rz. 36 ff.). Eine solche Möglichkeit besteht im geltenden Recht des Kantons Basel-Stadt nicht. Insoweit ist das IDG strenger als das BGÖ und das DSG (RUDIN, a.a.O., § 30 N 21 ff.). Aufgrund dieses wesentlichen Unterschieds der massgeblichen gesetzlichen Grundlagen kann der Rekurrent aus der Empfehlung des EDÖB nichts zugunsten seines Gesuchs um Zugang zu bei der Universität Basel vorhandenen Informationen ableiten.

6.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Rekurs gegen die Ablehnung des Zugangsgesuchs abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Rekurrent dessen Kosten (§ 30 Abs. 1 VRPG).

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht (Dreiergericht):

://: Der Rekurs wird abgewiesen.

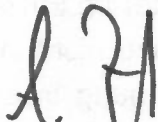
Der Rekurrent trägt die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens mit einer Gebühr von CHF 1'200.-.

Mitteilung an:

- Rekurrent
- Rekursgegnerin
- Rekurskommission der Universität Basel

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Die Gerichtsschreiber



Dr. Alexander Zürcher

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.