

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



I. öffentlich-rechtliche Abteilung
CH-1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11

Einschreiben (R)

Herr
Christian GUTKNECHT
Thunstrasse 34
3150 Schwarzenburg

VERFÜGUNG

Lausanne, 14. März 2017

1C_40/2017 /BMH/rei

Einladung zur Einreichung einer Stellungnahme

Christian Gutknecht gegen die Universität Basel, Verwaltungsdirektion, Beschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht Dreiergericht vom 2. Dezember 2016 (VD.2015.20)

Wir übermitteln Ihnen ein Doppel der folgenden Zuschrift:

- Act. 7: Vernehmlassung des Appellationsgerichtes des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht Dreiergericht

Sie sind eingeladen, eine allfällige Stellungnahme **in 5 Exemplaren bis zum 2. Mai 2017** einzureichen.

Alle Eingaben in dieser Sache sind unter Angabe der Geschäftsnummer an das **Bundesgericht, 1000 Lausanne 14**, zu adressieren.

Im Auftrag des Präsidenten
der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
Die Bundesgerichtskanzlei

Beilage erwähnt



**Appellationsgericht
Basel-Stadt**

KOPIE
BUNDESGERICHT
TRIBUNAL FEDERAL
TRIBUNALE FEDERALE

Doppel

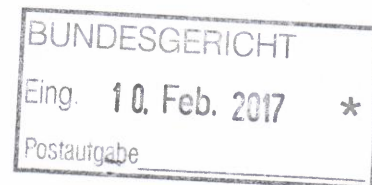
Aktenzeichen:
VD.2015.20

► **Der Präsident**

Bäumleingasse 1
4051 Basel

Zentrale 061 267 81 81
Direktwahl 061 267 63 14
Internet www.gerichte.bs.ch

Bundesgericht
1000 Lausanne 14



1 C - 40 ACT. - 7 -

Basel, 8. Februar 2017

Ihr Zeichen: 1C_40/2017BMH/rei

Urteil des Appellationsgerichts vom 2. Dezember 2016 i.S. Christian Gutknecht gegen einen Entscheid der Rekurskommission der Universität Basel vom 19. Dezember 2014 betreffend Ablehnung eines Gesuchs um Zugang zu Informationen gemäss IDG

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter

In rubrizierter Angelegenheit hat Christian Gutknecht gegen das Urteil des Appellationsgerichts vom 2. Dezember 2016 (nachfolgend Urteil) Beschwerde erhoben. Die Zustellung des angefochtenen Entscheids ist am 9. Dezember 2016 erfolgt (vgl. Gerichtsurkunde in den Akten).

Mit Verfügung vom 31. Januar 2017 haben Sie uns Gelegenheit gegeben, uns zur Beschwerde von Christian Gutknecht vom 24. Januar 2014 (nachfolgend Beschwerde) vernehmen zu lassen, wofür wir uns bestens bedanken.

Das Verwaltungsgericht beantragt die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

Zur Begründung unseres Antrags verweisen wir in erster Linie auf die Erwägungen des angefochtenen Urteils, an denen wir vollumfänglich festhalten. In Ergänzung dazu erlauben wir uns zu Ziffer III.5 der Beschwerde die folgenden Bemerkungen:

1. Wenn der Gesuchsteller um Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten über Drittpersonen ersucht oder wenn die Anonymisierung der Personendaten über Drittpersonen nicht möglich ist, richtet sich die Gewährung des Zugangs gemäss § 30 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, SG 153.260)

Schalteröffnungszeiten

Montag - Freitag 07.30 - 11.30 und 13.15 - 17.00 Uhr
Kanzlei 2, Stock, Büro 220
VNBG.DOTX

nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten und damit nach §§ 20 ff. IDG (Urteil, E. 5.1). Der Beschwerdeführer gesteht ausdrücklich zu, dass eine Anonymisierung im vorliegenden Fall nicht möglich ist. Er bezweifelt aber, dass die erwähnte Bestimmung auch für Personendaten juristischer Personen gilt (Beschwerde, S. 15). Dieser Zweifel ist unbegründet. Gemäss § 3 Abs. 3 IDG sind Personendaten Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische beziehen. Damit kann der Schutz persönlicher Daten auch von juristischen Personen beansprucht werden. Zudem liegt auch der Schutz der Personendaten juristischer Personen im öffentlichen Interesse (VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 5.3). Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht bereits in einem früheren Urteil entschieden, dass § 30 IDG auch für Personendaten juristischer Personen gilt (VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 6). Aus dem Umstand, dass zur Begründung des Erfordernisses der Anonymisierung von Personendaten, zu denen Zugang gewährt werden soll, im Ratschlag 08.0637.01 betreffend Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 10. Februar 2009 (nachfolgend Ratschlag) mehrmals ausgeführt wird, das Ziel sei die transparente Verwaltung und nicht die gläserne Bürgerin oder der gläserne Bürger (Ratschlag, S. 3 f., 7 und 49), kann entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht abgeleitet werden, dieses Erfordernis gelte nur für natürliche Personen. Die gläserne Bürgerin oder der gläserne Bürger sind populäre Begriffe, denen insoweit keine rechtliche Relevanz zukommt. Zudem wird die Regelung von § 30 IDG im Ratschlag juristisch differenzierter damit begründet, dass der Schutz der Grundrechte der von behördlichem Datenbearbeiten betroffenen Personen Einschränkungen des Zugangs zu Personendaten gebiete, und ausdrücklich auf Art. 9 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) Bezug genommen (Ratschlag, S. 49). Träger des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) sind nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen (SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 13 BV N 72 f.). Der Begriff der Personendaten gemäss Art. 9 BGÖ entspricht demjenigen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) (HÄNER, in: Maurer-Lambrou et al. [Hrsg.], Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2014, Art. 9 BGÖ N 1). Personendaten i.S.d. DSG sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen (vgl. Art. 3 lit. a und b DSG sowie BLECHTA, in: Maurer-Lambrou et al. [Hrsg.], Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2014, Art. 3 DSG N 7).

2. 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. Im angefochtenen Entscheid hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die Bekanntgabe der vom Beschwerdeführer gewünschten Informationen nach dieser Bestimmung ausgeschlossen sei, weil keine der genannten Voraussetzungen erfüllt sei (Urteil, E. 5.3). In seiner Beschwerde ans Bundesgericht wirft der Beschwerdeführer erstmals die Frage auf, ob eine gesetzliche Verpflichtung oder Ermächtigung

- i.S.v. § 21 Abs. 1 lit. a IDG nicht aus § 20 Abs. 1 und 2 IDG abzuleiten sei (Beschwerde S. 16). Dies ist im vorliegenden Fall aus den nachstehenden Gründen ausgeschlossen.
3. Das Öffentlichkeitsprinzip umfasst die (pro-)aktive Informationstätigkeit von Amtes wegen gemäss § 75 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) und § 20 IDG und die reaktive Informationstätigkeit bzw. das Informationszugangsrecht gemäss § 75 Abs. 2 KV und § 25 Abs. 1 IDG (vgl. VGE VD.2012.153 vom 1. März 2013 E. 2 und RUDIN, in: Rudin et al. [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich 2014, § 20 N 1 und 4 ff. sowie § 25 N 1). Diese beiden Ausprägungen des Öffentlichkeitsprinzips unterscheiden sich nicht nur danach, von wem die Initiative zur Informationstätigkeit ausgeht, sondern auch hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Einschränkungen. Insbesondere setzt die (pro-)aktive Informationstätigkeit anders als die reaktive voraus, dass die Information eine Angelegenheit betrifft, die von allgemeinem Interesse ist und in den Zuständigkeit des betreffenden öffentlichen Organs fällt (vgl. insb. § 20 Abs. 1 und 2 sowie § 25 Abs. 1 IDG; VGE VD.2012.153 vom 1. März 2013 E. 4.2.2 und 4.4.3 sowie RUDIN, a.a.O., § 20 N 7 ff.). Die beiden Aspekte des Öffentlichkeitsprinzips müssen deshalb klar auseinandergelassen werden. Ob eine Privatperson überhaupt das Recht hat, gestützt auf § 75 Abs. 1 KV und § 20 IDG zu verlangen, dass ein öffentliches Organ eine bestimmte Information (pro-)aktiv öffentlich zugänglich macht, hat das Verwaltungsgericht bisher offengelassen (vgl. VGE VD.2012.153 vom 1. März 2013 E. 4.2.1 und RUDIN, a.a.O., § 20 N 19). Es hat aber entschieden, dass auf ein Begehren um aktive Veröffentlichung einer Information jedenfalls dann nicht eingetreten werden kann, wenn es im Rekursverfahren erstmals gestellt worden ist (VGE VD.2012.153 vom 1. März 2013 E. 4.2.1).
 4. Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens ist das in der angefochtenen Verfügung geregelte oder zu regelnde Rechtsverhältnis, soweit es noch streitig ist (vgl. BGE 136 II 457 E. 4.2 S. 462 f.; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, N 987; SCHWANK, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 435, 444 und WULLSCHLEGER/SCHRÖDER, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 277, 285). Der Streitgegenstand wird durch das Anfechtungsobjekt begrenzt (RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., N 988; STAMM, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 505). Der Streitgegenstand kann im Lauf des Rechtsmittelverfahrens grundsätzlich weder erweitert noch inhaltlich verändert werden (BGE 136 II 457 E. 4.2 S. 463; vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., N 987; SEILER, in: Seiler et al. [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar BGG, 2. Aufl., Bern 2015, Art. 99 N 23 f. und STAMM, a.a.O., S. 505). Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens gewesen ist oder hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanzen weder entschieden haben noch hätten entscheiden müssen, sind vom Verwaltungsgericht nicht zu behandeln

(VGE VD.2016.60 vom 30. September 2016 E. 1.4). Soweit Sachanträge über die vor der letzter Verwaltungsinstanz gestellten hinausgehen, bleiben sie vom Verwaltungsgericht unberücksichtigt (§ 19 Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege [VRPG; SG 270.100]; STAMM, a.a.O., S. 505).

5. Mit „Gesuch um Einsicht in Akten“ vom 23. Juni 2014 bat der Beschwerdeführer die Universitätsbibliothek Basel, ihm gestützt auf das IDG Einsicht in bestimmte Dokumente zu geben. Damit stellte er ein Gesuch um Zugang zu Informationen gemäss § 25 Abs. 1 IDG. Dieses Gesuch wies die Universität Basel mit Verfügung vom 11. August 2014 ab. In seinem Rekurs an die Rekurskommission der Universität Basel vom 18. August 2014 und seiner Replik vom 18. November 2014 beanstandete der Beschwerdeführer nicht, dass sein Gesuch als solches gemäss § 25 Abs. 1 IDG behandelt wurde, und verlangte in keiner Art und Weise eine (pro-)aktive Information der Öffentlichkeit. Folglich prüfte auch die Rekurskommission der Universität Basel in ihrem Entscheid vom 19. Dezember zu Recht nur, ob der Beschwerdeführer gemäss § 25 Abs. 1 IDG Anspruch auf Zugang zu den verlangten Informationen hat. Auch in der Begründung seines Rekurses an das Verwaltungsgericht vom 12. März 2015 beanstandete der Beschwerdeführer dies nicht und machte nicht geltend, die Universität Basel sei zu einer (pro-)aktiven Veröffentlichung der verlangten Informationen verpflichtet. Unter diesen Umständen hatte auch das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 2. Dezember 2016 nicht zu prüfen, ob die Universität Basel gemäss § 75 Abs. 1 KV und § 20 IDG die Öffentlichkeit von Amtes wegen über die vom Beschwerdeführer verlangten Informationen zu informieren hat und ob ein individueller Gesuchsteller aus dieser Regelung der Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen einen Anspruch auf Bekanntgabe bestimmter Personendaten ableiten kann. Damit bildete die (pro-)aktive Informationstätigkeit gemäss § 75 Abs. 1 KV und § 20 IDG nicht Streitgegenstand des kantonalen Verfahrens.
6. Wegen der grundlegenden Unterschiede zwischen der (pro-)aktiven Informationstätigkeit von Amtes wegen und der reaktiven Informationstätigkeit bzw. dem Informationszugangsrecht erscheint es sehr fraglich, ob ein individueller Gesuchsteller gestützt auf § 20 IDG einen Anspruch auf Bekanntgabe bestimmter Personendaten geltend machen kann. Im vorliegenden Fall sind zudem die spezifischen Voraussetzungen der Informationstätigkeit von Amtes wegen nicht erfüllt. In der wissenschaftlichen Community besteht im Hinblick auf die Diskussion um Open Access zwar ein nachvollziehbares Interesse an den vom Beschwerdeführer gewünschten Informationen. Von allgemeinem Interesse i.S.v. § 20 Abs. 1 und 2 IDG sind diese aber nicht. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Öffentlichkeit mit der Thematik der Publikation wissenschaftlicher Literatur nicht vertraut ist und deshalb mit den sehr spezifischen Informationen, zu denen der Beschwerdeführer Zugang verlangt (Zahlungen der Universitätsbibliothek Basel an die Verlage Elsevier, Springer und Wiley in den Jahren 2010 bis 2016) nichts anzufangen wüsste. Weiter erscheint es zweifelhaft, dass diese Informationen eine Angelegenheit aus dem Tätigkeitsbereich der Universität Basel betreffen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die fraglichen Konditionen nicht von der Universität Basel oder deren Bibliothek, sondern vom Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken ausgehandelt worden sind (vgl. Urteil, E. 4.4).

7. Im Übrigen ist eine Bekanntgabe der vom Beschwerdeführer verlangten Informationen in Anwendung von § 20 IDG bereits aufgrund der Feststellungen im angefochtenen Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. Dezember 2016 ausgeschlossen. Die Einschränkungen gemäss § 29 IDG gelten auch für die (pro-)aktive Informationstätigkeit von Amtes wegen gemäss § 75 Abs. 1 KV und § 20 IDG (RUDIN, a.a.O., § 20 N 8). Wie im angefochtenen Urteil festgehalten worden ist, stehen der Bekanntgabe der vom Beschwerdeführer verlangten Informationen überwiegende öffentliche und private Interessen im Sinne dieser Bestimmung entgegen (vgl. Urteil E. 4.4 f.).

Anbei senden wir Ihnen die ergangenen Akten samt Protokoll und Aktenverzeichnis sowie ein zusätzliches Exemplar des angefochtenen Entscheids des Appellationsgerichts.

Mit freundlichen Grüssen

Appellationsgericht Basel-Stadt
Der Präsident


lic. iur. André Equey

fünffach

Beilagen erwähnt