

# UNIVERSITÄTSRAT DER UNIVERSITÄT ST. GALLEN

Sitzung vom: 14./15. Juni 2018

**Universität St.Gallen, Senatsausschuss: Christian Gutknecht, Bern,  
Rekurs betreffend Akteneinsicht**

Auszug an: Christian Gutknecht, Blumensteinstrasse 17, 3012 Bern, eingeschrieben

/Universität St.Gallen, Senatsausschuss (Vorsitzender Prof. Dr. Thomas Bieger, Sekretariat, Dufourstrasse 50, 9000 St.Gallen), eingeschrieben

Mitglieder des Universitätsrates

Universität St.Gallen, Generalsekretariat (Finanz- und Rechnungswesen),  
Dufourstrasse 50, 9000 St.Gallen

Amt für Hochschulen

Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes (4)

Zugestellt am: 27. Juni 2018

---

Der Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes berichtet:

A. Christian Gutknecht, Bern, stellte am 23. Juni 2014 bei der Universitätsbibliothek St.Gallen (nachfolgend Universitätsbibliothek) unter Berufung auf Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) per E-Mail ein Gesuch zur Akteneinsicht bezüglich der Zahlungen an die Verlage Elsevier, Springer und Wiley für den Zeitraum 2010 – 2016. Das Gesuch wurde von der Universitätsbibliothek am 7. Juli 2014 abgelehnt.

B. Am 28. März 2016 stellte Christian Gutknecht bei der Universitätsbibliothek erneut per E-Mail ein Gesuch um Akteneinsicht. Das Gesuch stütze er (Christian Gutknecht) auf das in der Zwischenzeit in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz (sGs 140.2; abgekürzt OeffG).

C. Am 30. März 2016 wies die Universitätsbibliothek das Gesuch per E-Mail ab. Dies mit der Begründung, dass die Universität St.Gallen im Bereich des Medienerwerbs am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehme und nicht hoheitlich handle. Die Wahrung der Geschäftsgeheimnisse stelle ein schützenswertes privates Interesse dar, welches dem beantragten Informationszugang entgegenstehe.

D. Mit E-Mail vom 30. März 2016 verlangte Christian Gutknecht daraufhin bei der Universitätsbibliothek gleichentags den Erlass einer anfechtbaren Verfügung gestützt auf Art. 16 Abs. 2 OeffG.

E. Das Rektorat der Universität St.Gallen behandelte das Gesuch von Christian Gutknecht am 26. April 2016. Es stellt dabei fest, dass die bestehenden Verträge mit den Verlagen einzuhalten seien. Das OeffG sei erst auf diejenigen Dokumente anwendbar, welche nach Inkrafttreten des OeffG entstanden seien. Um Christian Gutknecht dennoch entgegenzukommen, beschloss das Rektorat die Verlage durch die Universitätsbibliothek anzufragen, ob sie auf freiwilliger Basis einer Offenlegung zustimmen würden. Die Anfrage bei den Verlagen richtete sich jeweils auch auf Verträge, welche mit den Verlagen vor Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden. Die Offenlegung der nach Inkrafttreten des OeffG abgeschlossenen Verträge sollte im Übrigen gemäss den Bestimmungen des OeffG erfolgen. Lediglich zwei der angefragten Verlage (Wiley

sowie Taylor & Francis) stimmten der Offenlegung zu. Oxford lehnte dagegen eine Offenlegung der vertraulichen Informationen ab. Von den weiteren angefragten Verlagen erhielt die Universitätsbibliothek keine Rückmeldung.

F. Mit Einschreiben vom 7. Juli 2016 teilte der Rechtsdienst der Universität St.Gallen Christian Gutknecht in der Folge mit, dass die von ihm angefragten Informationen insoweit aufbereitet werden können, als sie von Verträgen stammen, die nach dem Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen worden seien und soweit durch die Offenlegung keine Geschäftsgeheimnisse verletzt würden. In Bezug auf Informationen aus Verträgen, welche vor dem Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen worden seien, könne der Anfrage nur insoweit nachgekommen werden, als die Verlage der Offenlegung zugestimmt hätten. Für die Zusammenstellung der Informationen im von Christian Gutknecht gewünschten Detaillierungsgrad sei jedoch mit einem Aufwand von über 30 Stunden zu rechnen. Basierend auf einem Stundensatz von Fr. 100.-- müssten Christian Gutknecht daher Fr. 3'000.-- in Rechnung gestellt werden. Alternativ könnten Christian Gutknecht diejenigen Beiträge, welche die Universität St.Gallen via Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken insgesamt jedem Verlag für E-Journals, E-Book-Pakete sowie Datenbanken bezahlt habe, kostenlos zusammengestellt werden.

G. Mit E-Mail vom 14. Juli 2016 zeigte sich Christian Gutknecht nicht einverstanden mit den Einschränkungen in der Offenlegung der Informationen durch den Rechtsdienst der Universität St.Gallen. Er sei der Auffassung, dass das OeffG unbefristet rückwirkend gelte. Zudem stelle er den Aufwand der Universitätsbibliothek für die Aufbereitung der nachgefragten Zahlen in Frage. Er bitte daher um eine detaillierte Aufstellung des Aufwandes. Er biete an, die Zusammenstellung der Zahlen selbst vorzunehmen, falls dies eine Senkung der Gebühr zur Folge habe. Des Weiteren bitte er darum, ihm bereits diejenigen Informationen zuzustellen, welche keine Kosten zur Folge hätten.

H. Am 21. Juli 2016 stellte der Rechtsdienst der Universität St.Gallen Christian Gutknecht per E-Mail jene Informationen zu, welche für ihn keine Kostenfolgen hatten, dies unter Berücksichtigung der im Schreiben vom 7. Juli 2016 festgehaltenen Einschränkungen. Das Angebot von Christian Gutknecht, bei der Aufbereitung der Daten mitzuwirken, lehnte der Rechtsdienst der Universität St.Gallen ab. Der Aufwand der Universität St.Gallen würde sich dadurch nicht minimieren. Art. 11 OeffG überlasse zudem die Art des Informationszugangs dem angefragten öffentlichen Organ.

I. Im Schreiben vom 24. Juli 2016 hielt Christian Gutknecht im Wesentlichen fest, dass die Einschränkungen des Informationszugangs unzulässig seien. Zudem bat er erneut um eine detaillierte Aufschlüsselung des Aufwandes der Universität für die differenzierte Aufbereitung der Zahlen.

J. Mit E-Mail vom 28. Juli 2016 nahm der Rechtsdienst der Universität St.Gallen Stellung. Er hielt fest, dass Christian Gutknecht kein Anspruch auf eine Einsicht in die detaillierte Aufwandschätzung zustehe. Es handle sich hierbei um verwaltungsinterne Unterlagen. Zur Rechtmässigkeit der Gebührenerhebung verwies der Rechtsdienst zudem auf die Botschaft und den Entwurf der St.Galler Regierung zum OeffG. Darin werde festgehalten, dass das Verfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Vergleich zum Informationszugang über die allgemeine Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung hinausgehe und deshalb Gebühren erhoben werden können, welche den Verwaltungsaufwand für die Durchführung des Informationszugangs abdecken würden.

K. Am 2. August 2016 bat Christian Gutknecht gestützt auf Art. 10 Abs. 1 OeffG um Erlass einer elektronischen Verfügung unter Angabe derjenigen Informationen, welche ihm die Universität St.Gallen nicht oder nur für eine Gebühr von Fr. 3'000.-- herauszugeben bereit sei.

L. Am 29. September 2016 erging die vom Rektor der Universität St.Gallen unterzeichnete Verfügung an Christian Gutknecht. Der Rektor verfügte folgendes:

«1. Ein Anspruch auf Einsichtnahme in Akten, aus welchen hervorgeht, wieviel die Universität St.Gallen im Zeitraum 2010 bis 2016 den von Ihnen genannten Verlagen bezahlt hat, besteht nur dann, falls die für eine Auskunftserteilung massgeblichen Verträge nach Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden und durch die Offenlegung keine Geschäftsgeheimnisse verletzt werden. Falls die für eine Auskunftserteilung massgeblichen Verträge vor Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden, ist nicht das OeffG massgeblich, sondern die vertraglichen Bestimmungen und damit auch darin enthaltene Vorgaben zur Vertraulichkeit.

2. Die von der Universitätsbibliothek zusammengestellten Informationen, welche Ihnen am 21. Juli 2016 per E-Mail zugestellt wurden, decken Ihren Informationsanspruch gemäss OeffG vollumfänglich ab.

3. Die Gebühren für diese Verfügung werden mit dem von Ihnen am 9. September geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 150.- verrechnet.»

Zur Begründung hielt der Rektor im Wesentlichen fest, da sich das OeffG nicht zur Rückwirkung äussere, sei davon auszugehen, dass das Gesetz erst ab Zeitpunkt des Inkrafttretens gelte. Vom OeffG erfasst würden daher nur Verträge, welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen worden seien. Für Verträge welche vor Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen worden seien, bestehe nur ein Informationsanspruch, soweit durch die Offenlegung keine Geschäftsgeheimnisse verletzt würden. Obwohl keine Verpflichtung bestehe, sei von der Universitätsbibliothek bei den einzelnen Verlagen nachgefragt worden, ob die erfragten Informationen bekannt gegeben werden dürften.

Christian Gutknecht habe keinen Anspruch auf Informationen im von ihm angefragten Detailliertheitsgrad. Dies würde einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen, was Art. 6 Abs. 2 Bst. e OeffG entgegenstehen würde. Art. 6 Abs. 2 Bst. e OeffG besage, dass das öffentliche Interesse einer Informationserteilung, welche einen unverhältnismässigen Aufwand verursache, entgegenstehe. Diejenigen Informationen, welche mit angemessenem Aufwand aufbereitet werden konnten, seien Christian Gutknecht bereits ohne Kostenfolgen zugestellt worden.

M. Am 11. Oktober 2016 erhob Christian Gutknecht fristgerecht Rekurs gegen die Verfügung des Rektors beim Senatsausschuss. Er beantragte was folgt:

«1. Es sei festzustellen, dass die Offenlegung der Zahlungen der Universität St.Gallen an die genannten internationalen Verlage nicht unter die Ausnahmebestimmungen (Geschäftsgeheimnisse, unverhältnismässiger Aufwand) des Öffentlichkeitsgesetzes fallen.

2. Die Universität St.Gallen sei anzuweisen, die Zahlungen an die internationalen Verlage gemäss Anfrage vom 28. März 2016 vollständig offenzulegen.

3. Die Universität St.Gallen sei anzuweisen, allfällige Gebühren nachvollziehbar und basierend auf korrekten Rechtsgrundlagen zu begründen und anzupassen.

4. Die 150 Fr. Gebühr für die Verfügung sei zu erstatten. Ebenso seien und allfällige Kosten dieses Rekursverfahrens durch der Uni SG zu übernehmen.»

Zusammenfassend hielt Christian Gutknecht in der Begründung fest, dass das OeffG des Kantons St.Gallen unbefristet rückwirkend gelte, da das Gesetz keine Norm enthalte, welche das Öffentlichkeitsprinzip auf Dokumente beschränke, welche nach Inkrafttreten des OeffG am 18. November 2014 erstellt wurden. Weiter brachte Christian Gutknecht vor, dass die von ihm erfragten Zahlen keine Geschäftsgeheimnisse darstellen würden. Das öffentliche Interesse an der Transparenz sei höher zu gewichten als das private Interesse der Verlage an der Geheimhaltung. Dies auch dann, wenn die Universitätsbibliothek Geheimhaltungsvereinbarungen abgeschlossen habe.

Er (Christian Gutknecht) anerkenne die Gebührenerhebung der Universität St.Gallen gestützt auf Art. 19 Abs. 1 OeffG. Jedoch sei die Festlegung der Gebühr von Fr. 3'000.-- willkürlich. Art. 19 Abs. 3 OeffG verweise auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP), welches wiederum auf den Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.4; abgekürzt GebT) verweise. Nach GebT gebe es seines Erachtens hauptsächlich zwei Tarife, auf welche sich die Universität St.Gallen stützen könne, Tarif 10.08 und Tarif 10.90. Nach diesen Tarifen könnten maximal Gebühren bis Fr. 300.-- erhoben werden. Weiter rügte Christian Gutknecht, dass sich die Universität St.Gallen weigere die Aufwandschätzung für die Zusammenstellung der Informationen detailliert offenzulegen.

Soweit die Universität St.Gallen vorbringe, er (Christian Gutknecht) habe keinen Anspruch auf Informationen in der von ihm angefragten Detailliertheit, da dies einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde, sei festzuhalten, dass die Universität St.Gallen es unterlassen habe eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchzuführen. Insbesondere habe es die Universität St.Gallen unterlassen, das öffentliche Interesse an der Transparenz mit dem Aufwand der detaillierten Datenzusammenstellung ins Verhältnis zu setzen. Die öffentlichen Interessen würden den geschätzten Aufwand allemal überwiegen, so dass dieser verhältnismässig sei.

N. Am 24. November 2016 stellte die Generalsekretärin der Universität St.Gallen Christian Gutknecht per E-Mail die folgenden von ihr zwischenzeitlich bei der Universitätsbibliothek angeforderten und sich noch nicht im Besitz von Christian Gutknecht befindenden Unterlagen zu, mit der Bitte um eine allfällige zusätzliche Stellungnahme bis spätestens Freitag, 2. Dezember 2016:

« • Zusammenstellung Offenlegung

• Aufwandszusammenstellung bereits geleistet und noch zu erwarten»

O. Mit Schreiben vom 2. Dezember 2016 nahm Christian Gutknecht zu den zusätzlichen Unterlagen Stellung. Er hielt fest, dass die von der Universität St.Gallen nachgereichte Aufwandschätzung zeige, dass die Universitätsbibliothek keine Übersicht über ihre Ausgaben pro Verlag habe und eine Zusammenstellung aufgrund seiner Anfrage erstmals erstellt werden müsse. Mit Blick darauf könne er den bei der Universitätsbibliothek anfallenden zeitlichen Aufwand nun denn nachvollziehen. Er erachte jedoch den zu erwartenden Aufwand der Universität St.Gallen für die Zusammenstellung der detaillierten Zahlen dennoch nicht als unverhältnismässig, insbesondere da er dazu bereit sei, die Unterlagen vor Ort einzusehen und die Daten selber zusammenzutragen. Christian Gutknecht hielt ferner fest, dass die von der Universität St.Gallen nachgereichten Dokumente weiterhin keinen Hinweis auf die Rechtsgrundlage betreffend die Erhebung der Gebühr von Fr. 3'000.-- liefern würden, weshalb er weiterhin von Willkür ausgehen müsse.

P. Mit Entscheid vom 28. Februar 2017 wies der Senatsausschuss der Universität St.Gallen den Rekurs von Christian Gutknecht ab. Zur Begründung hielt er im Wesentlichen fest, ein individueller Anspruch auf Offenlegung nach dem Öffentlichkeitsprinzip gemäss Art. 60 KV bestehe nicht, auch nicht für Sachverhalte, die vor Inkrafttreten des OeffG entstanden seien. Art. 60 Abs. 2 KV sei nicht selbstjustizierbar, sondern enthalte vielmehr einen Auftrag an den Gesetzgeber, gestützt auf den Verfassungsauftrag ein entsprechendes Gesetz auszuarbeiten und zu erlassen.

Ebenfalls sei eine rückwirkende Anwendbarkeit des OeffG grundsätzlich nicht zulässig. Vorliegend handle es sich um eine echte Rückwirkung. Eine solche sei nur bei Erfüllung strenger, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zulässig. So müsste die echte Rückwirkung ausdrücklich angeordnet werden oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sowie durch triftige Gründe gerechtfertigt sein, damit sie zulässig sei. Würde das OeffG rückwirkend angewendet, hätte dies im gegebenen Kontext unmittelbar zur Folge, dass vor der Inkraftsetzung abgeschlossene Verträge nicht eingehalten werden könnten, was weder mit dem Legalitätsprinzip

noch mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu vereinbaren wäre. Vertragliche Vertraulichkeitsklauseln würden im gegenseitigen Übereinkommen der Vertragsparteien festgelegt. Es handle sich dabei um den gegenseitigen Willen der Vertragsparteien, dass der Vertrag oder Teile davon, nicht einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden. Die von Christian Gutknecht angefragten Zahlen könnten somit nur mit den bereits dargelegten Beschränkungen offengelegt werden. Insoweit Christian Gutknecht vorbringe, die Universität St.Gallen habe ihm den geschätzten Aufwand für die detaillierte Aufbereitung der Zahlen nicht aufgeschlüsselt, hielt der Senatsausschuss fest, dass gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b OeffG Informationen und Dokumente über nicht öffentliche Verhandlungen, insbesondere Sitzungsunterlagen und Aufzeichnungen, und gemäss Botschaft zum OeffG auch verwaltungsinterne Stellungnahmen, vom Recht auf Informationszugang ausgenommen seien. Eine Zusammenstellung des von der Universitätsbibliothek bisherigen und erwarteten Aufwandes in Zusammenhang mit der Anfrage von Christian Gutknecht, sei diesem am 24. November 2016 dennoch auf freiwilliger Basis nachgereicht worden. Christian Gutknecht habe in seiner Replik vom 2. Dezember 2016 die Aufwandschätzung anerkannt. Dennoch halte er den zeitlichen Aufwand für die Aufbereitung der Zahlen für verhältnismässig, insbesondere da er bereit sei, die Unterlagen selbst vor Ort einzusehen und die Daten selber zusammenzutragen. Dem könne jedoch nicht beigespflichtet werden. Auch wenn Christian Gutknecht bereit sei, die Unterlagen selbst vor Ort einzusehen und die Daten selber zusammenzutragen, führe dies nicht zu einer Aufwandsminderung, da er permanent begleitet werden müsse. Ein Aufwand von rund 30 Stunden für die Bearbeitung eines einzigen Informationsgesuchs sei daher, entgegen der Auffassung von Christian Gutknecht, unverhältnismässig. Das Verwaltungsgericht habe zudem in einem Entscheid vom 23. September 2015 (VerwGE B 2015/56) festgehalten, dass das Öffentlichkeitsprinzip keine Grundlage für die Ausfertigung einer noch nicht existierenden Aufzeichnung bilde oder zur Erstellung eines Dokuments durch die Behörde verpflichte. Die Zusammenstellung sei somit freiwillig angefertigt worden. Christian Gutknecht müsse daher in Kauf nehmen, dass ihm der dafür anfallende Aufwand in Rechnung gestellt würde. Die Universität St.Gallen habe von einem Verzicht der Bekanntgabe unter Berufung auf Art. 6 Abs. 2 Bst. e OeffG abgesehen, jedoch zur Wahrung der Verhältnismässigkeit den Informationszugang mit Ausstellung des Dokumentes mit aggregierten Zahlen, welches Christian Gutknecht ohne Kostenfolge zugestellt worden sei, beschränkt. Eine detaillierte Aufstellung der Zahlen könne jedoch nur gegen eine Vergütung des resultierenden Aufwandes erfolgen.

Zum weiteren Vorbringen von Christian Gutknecht, dass die für die Aufbereitung der detaillierten Zahlen erhobene Gebühr von Fr. 3'000.-- auf keinem gesetzlichen Gebührentarif basiere und somit willkürlich sei, hielt der Senatsausschuss fest, dass es korrekt sei, dass in den Tarifen 10.08 und 10.09 GebT Gebühren zwischen Fr. 10.-- und Fr. 300.-- vorgesehen seien. Da diese Gebühren jedoch den für eine detaillierte Aufbereitung der Zahlen erforderlichen Aufwand von 30 Stunden offensichtlich nicht abdecken würden, könne sich die Verwaltung in Fällen wie dem vorliegenden an Tarif 10.01 GebT orientieren, welcher Gebühren in der Bandbreite von Fr. 50.-- bis Fr. 5'000.-- vorsehe. Somit könne die Erhebung einer Gebühr von Fr. 3'000.-- vorliegend nicht als willkürlich bezeichnet werden. An der Gebühr von Fr. 3'000.-- für die detaillierte Aufbereitung der Zahlen werde daher festgehalten.

Q. Am 20. März 2017 erhob Christian Gutknecht (nachfolgend Rekurrent) fristgemäss Rekurs gegen den Entscheid des Senatsausschusses (nachfolgend Vorinstanz) vom 28. Februar 2017 beim Universitätsrat. Er stellte folgende Anträge:

«1. Der Rekurs sei gutzuheissen und der Entscheid des Senatsausschusses der Universität St. Gallen vom 6.3.2017 sei aufzuheben.

2. Die Universität St. Gallen sei anzuweisen die Zahlungen an die internationalen Verlage gemäss Anfrage vom 28. März 2016 vollständig offenzulegen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Gesuchsgegnerin.»

Zur Begründung hielt der Rekurrent im Wesentlichen fest, der Zugang zu Informationen vor dem Erlass des OeffG sei zu gewähren, da der Gesetzgeber keine diesbezüglichen Einschränkungen vorsehe. Im OeffG finde sich nur eine Präzisierung von Art. 60 KV. Es sei daher auf die Verfassungsbestimmung zurückzugreifen, welche bereits im Jahr 2003 in Kraft getreten sei. Zudem sei das OeffG auch daher rückwirkend anwendbar, da im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3; abgekürzt BGÖ) explizit eine Übergangsregelung vorgesehen gewesen sei. Gemäss der Übergangsregelung im BGÖ komme das Gesetz nur auf jene Dokumente zur Anwendung, die nach dem Inkrafttreten des Erlasses erstellt oder empfangen worden seien. Im OeffG sei jedoch auf Übergangsregelungen verzichtet worden. Es könne davon ausgegangen werden, dass auf diese Einschränkung bewusst verzichtet worden sei. Zudem könnten vor der Inkraftsetzung abgeschlossene Verträge sehr wohl eingehalten werden, soweit dem Informationszugang öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstünden (Art. 6 OeffG). Die Vorinstanz habe es jedoch unterlassen eine Interessenabwägung vorzunehmen und die Verweigerung des Informationszuges mit entgegenstehenden schützenswerten privaten oder öffentlichen Interessen zu begründen. Die Vorinstanz habe zwar indirekt angedeutet, dass private Interessen vorliegen würden. Dies indem sie festgestellt habe, dass in denjenigen Fällen, in welchen eine vertragliche Vertraulichkeit vorgesehen wurde, es sich um den gegenseitigen Willen der Vertragsparteien handle, dass Vertragsinhalte als Geschäftsgeheimnisse vertraulich zu behandeln seien. Wenn die Vorinstanz nun tatsächlich von schützenswerten privaten Interessen ausgehe, hätte sie dies entsprechend begründen müssen. Es sei auch nicht ersichtlich, weshalb Zahlungen der öffentlichen Hand für Einkäufe und Dienstleistungen als schützenswerte Interessen (insbesondere Geschäftsgeheimnisse) der Anbieter zu werten seien. In den Entscheiden von weiteren Rekursinstanzen in ähnlich gelagerten Fällen (z.B. Universität Genf und Bern) habe kein objektiv begründbares Interesse der Verlage gegen die Offenlegung der Zahlungen festgestellt werden können. Überdies zeige auch ein entsprechendes Bundesgerichtsurteil (1C\_50/2015, E. 3.5.2), dass bezahlte Endpreise nicht den Charakter von Geschäftsgeheimnissen hätten.

Ebenfalls rügt der Rekurrent, dass die Vorinstanz allfällige entgegenstehende öffentliche Interessen nicht explizit genannt und begründet habe. Die Vorinstanz deute in ihrem Entscheid das Vorliegen eines entgegenstehenden öffentlichen Interesses lediglich an, indem festgehalten werde, dass die Universität St.Gallen Vertraulichkeit mit den Verlagen vereinbart habe. Bei einer Offenlegung würden die Verträge nicht eingehalten und es wäre mit Klagen zu rechnen.

Weiter macht der Rekurrent geltend, dass Geheimhaltungsvereinbarungen hinsichtlich Informationszugang keine absolute Sperrwirkung haben könnten, da sie sonst das Öffentlichkeitsprinzip völlig aushebeln würden. Es sei völlig unbegründet, weshalb die Universität St.Gallen den Verlagen trotz des seit 2003 in der Verfassung verankerten Öffentlichkeitsprinzips Geheimhaltung zugesichert habe. Auch sei die Frage offen, was genau der Wortlaut dieser Zusicherung sei und ob die gewünschten Informationen darunterfallen würden. Die Befürchtung einer Klage der Verlage gegen die Universität St.Gallen sei unwahrscheinlich, da auch in ähnlichen Fällen nicht geklagt worden sei und die Verlage die Universität St.Gallen nicht als Kunden verlieren wollten.

Ebenfalls werde die Bearbeitungsdauer von 30 Stunden von der Vorinstanz gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. e OeffG als unverhältnismässig angesehen. Die Vorinstanz habe bezüglich der Frage der Unverhältnismässigkeit keine Abwägung im Einzelfall vorgenommen. Es müsse jedoch geprüft werden, ob die öffentlichen Interessen den Aufwand für die Zusammenstellung der gewünschten Informationen rechtfertigen würden.

Weiter machte der Rekurrent geltend, es bestehe ein öffentliches Interesse am Informationszugang im Hinblick auf die Transparenz im wissenschaftlichen Publikationswesen. Er (der Rekurrent) zitierte einerseits die Auskunft des Bundesrat im Rahmen einer Interpellation und andererseits die Stellungnahme der Konferenz der Universitätsbibliotheken der Schweiz vom Frühjahr 2017 in einem Positionspapier. Die Preistransparenz werde als wichtig erachtet und auf die Unterzeichnung von Vertraulichkeitsklauseln in Lizenzverträgen solle grundsätzlich verzichtet werden. Sollten Verlage auf die Vertraulichkeitsklauseln bestehen, müssten die Bibliotheken im

Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen dennoch Auskunft geben. Ebenso halte die Open Access Strategie von Ende Januar 2017, welche von der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities) im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ausgearbeitet wurde, einen transparenten Kostenüberblick als wichtige Leitlinie fest.

Am Vorwurf der willkürlichen Gebührenfestlegung halte er (der Rekurrent) fest. Die Vorinstanz vermöge den Widerspruch der Haltung der Universität St.Gallen nicht zu klären. Die Universität St.Gallen könne nicht den Informationszugang mit der Begründung des unverhältnismässigen Aufwands ablehnen, jedoch gleichzeitig für den geschätzten Aufwand eine Gebühr verlangen. Zuerst sei der Aufwand und eine willkürlich festgelegte Gebühr festgelegt und erst anschliessend eine entsprechende rechtliche Grundlage dafür gesucht worden. Dass die Gebühren auf der Grundlage von Tarif 10.1 GebT erhoben würden, halte er für nicht korrekt.

Schliesslich hielt der Rekurrent fest, es sei ihm bewusst, dass ein Anspruch auf eine detaillierte Zusammenstellung gemäss OeffG nicht gegeben sei. Falls die Universitätsbibliothek die Zusammenstellung jedoch nicht vornehmen möchte, bitte er um Zugang zu den Originaldokumenten, um die Zusammenstellung selber vornehmen zu können.

R. In ihrer Vernehmlassung vom 9. Mai 2017 verwies die Vorinstanz im Wesentlichen auf die Ausführungen im Entscheid vom 28. Februar 2017. Ergänzend hielt die Vorinstanz fest, dass für eine allfällige Lückenfüllung im OeffG nicht das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (BGÖ) herangezogen werden könne. Vielmehr bedeute der Verzicht des St.Galler Gesetzgebers auf eine analoge Bestimmung von Art. 23 BGÖ, dass für die Nichtrückwirkung im OeffG die allgemeinen Rechtsgrundsätze gelten würden, welche bereits im Entscheid vom 28. Februar festgehalten worden seien.

Die Universität habe mit ihrem Vorgehen in umfangreicher Weise bewiesen, dass sie eine Abwägung der Interessen vorgenommen habe. Soweit es ihr möglich gewesen sei, sei sie den Anliegen des Rekurrenten auf freiwilliger Basis nachgekommen. Das Gemeinwesen müsse gemäss Art. 6 Abs. 1 OeffG darlegen, worin das öffentliche Interesse bestehe, welches einer Offenlegung entgegenstehe. Dem sei die Vorinstanz im Entscheid vom 28. Februar 2017 nachgekommen. Das Interesse der Universität St.Gallen könne in Bezug auf eine mögliche Vertragsverletzung gegenüber den Verlagen als sehr hoch eingestuft werden. Die Universität St.Gallen dürfe nicht das Risiko eingehen, von den Leistungen der Verträge ausgeschlossen zu werden und somit den Zugang der Dozierenden und Studierenden zu den von den Verlagen lizenzierten Publikationen zu gefährden.

S. In seiner Replik vom 29. Mai 2017 wiederholte der Rekurrent, dass die Vorinstanz in seiner Vernehmlassung erneut explizit keine schützenswerten privaten Interessen gegen den Informationszugang geltend mache. Er gehe deshalb davon aus, dass sein Zugangsgesuch aufgrund entgegenstehender öffentlicher Interessen abgelehnt worden sei. Das entgegenstehende öffentliche Interesse fasse die Vorinstanz nochmals soweit zusammen, als sie festhalte, dass das öffentliche Interesse in der Einhaltung der Verträge mit den Verlagen liege und der damit einhergehenden Sicherstellung des Zugangs der Dozierenden und Studierenden zu den Publikationen. Im Übrigen sei es nach wie vor nicht belegt, weshalb die Universität St.Gallen den Verlagen Vertraulichkeit zugesichert habe und ob die entsprechenden Klauseln den folgenden Fall überhaupt betreffen würden. Selbst wenn dem so sei, sei es sehr unwahrscheinlich, dass die Verlage den Vertrag kündigen würden. Dies habe sich in diversen nationalen und internationalen ähnlich gelagerten Fällen gezeigt. Ein öffentliches Interesse gegen den Zugang müsse wahrscheinlich sein und nicht lediglich denkbar bzw. entfernt möglich.

T. Mit Schreiben vom 6. Juni 2017 verzichtete die Universität St.Gallen auf eine Duplik, mit der Begründung, die Replik des Rekurrenten vom 29. Mai 2017 enthalte keine neuen Vorbringen, welche von Belang seien.

Der Universitätsrat erwägt:

1. Die Zuständigkeit des Universitätsrates zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus Art. 44 Bst. b des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG). Das Rekursverfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP), soweit das UG nichts anderes bestimmt (Art. 40 UG). Der Rekurrent ist durch den Entscheid der Vorinstanz direkt betroffen und somit zur Rekuserhebung legitimiert (vgl. Art. 45 Abs. 1 VRP). Die übrigen Form- und Fristenfordernisse sind erfüllt (Art. 47 ff. VRP). Auf den Rekurs ist damit einzutreten.

2. Der Universitätsrat verfügt im vorliegenden Rekursverfahren über eine volle Kognition, d.h. er kann angefochtene Verfügungen nicht nur auf Rechtswidrigkeit, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts, sondern auch auf Unangemessenheit überprüfen (Art. 46 Abs. 1 VRP). Das Ermessen des Universitätsrates tritt an die Stelle desjenigen der Vorinstanz.

3. a) Durch das Ermessen erhalten die Behörden einen Spielraum für den Entscheid im Einzelfall. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie in ihrer Entscheidung völlig frei sind. Bei der pflichtgemässen Ausübung des Ermessens sind sie an die Verfassung gebunden und müssen insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen befolgen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten. Pflichtgemässe Ausübung bedeutet aber auch, dass der Entscheid nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen (zweckmässig) sein muss (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, Rz. 409). Ob ein Entscheid angemessen ist, ist eine Wertungsfrage.

b) Eine Ermessensunterschreitung liegt vor, wenn die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon ihr vom Gesetz ein Ermessen eingeräumt wird, oder wenn sie auf die Ermessensausübung ganz oder zeitweise zum Vornherein verzichtet. Wo der Gesetzgeber ein Ermessen einräumt, erwartet er, dass die Verwaltungsbehörden sachliche Unterscheidungen treffen und den besonderen Umständen des konkreten Falles angemessene Rechtsfolgen anordnen. Bei einer Ermessensunterschreitung verletzen die Behörden diese Pflicht, indem sie auf sachliche Unterscheidungen verzichten, wo der Gesetzgeber einen differenzierten Entscheid für nötig hält (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 440).

c) Demgegenüber liegt ein Ermessensmissbrauch vor, wenn die im Gesetz umschriebenen Voraussetzungen und Grenzen des Ermessens zwar beachtet worden sind, aber das Ermessen nach unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkte betätigt wird oder allgemeine Rechtsprinzipien wie das Verbot von Willkür und rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt werden. Der Ermessensmissbrauch zeichnet sich somit durch zwei Merkmale aus: Formell hält sich die Verwaltungsbehörde an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt. Der Entscheid ist sodann aber nicht nur unzweckmässig oder unangemessen, sondern unhaltbar und steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 434 f.).

4. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfordert, dass eine Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig ist. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkung im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder diesen schlechthin erschwert oder verhindert; zu prüfen ist demnach die «Zwecktauglichkeit» einer Massnahme. Die Massnahme muss sodann zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde («Zwecktauglichkeit» bzw. «Prinzip des geringst möglichen Eingriffs»). Die Massnahme muss ausserdem in ei-

nem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die der von der Massnahme betroffenen Person auferlegt werden.

5. a) Der Rekurrent macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe bezüglich der Öffentlichkeit der Verträge, welche vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes von der Universitätsbibliothek abgeschlossen wurden, den Geltungsbericht von Art. 60 KV sowie des Öffentlichkeitsgesetzes verkannt. Einerseits indem sie die Anwendbarkeit von Art. 60 KV auf den vorliegenden Fall verneint habe, andererseits da sie das OeffG nicht rückwirkend angewendet habe. Der Rekurrent bringt vor, das OeffG präzisiere nur die Verfassungsnorm, welche bereits seit dem Jahr 2003 in Kraft sei. Daher müsse auf Art. 60 KV zurückgegriffen werden. Zudem sei das OeffG sehr wohl rückwirkend anwendbar, da auf eine explizite Übergangsregelung im Gesetz verzichtet worden sei.

b) Der Rekurrent bringt diesbezüglich vor, dass für die Dokumente vor Inkrafttreten des OeffG direkt auf Art. 60 KV abgestützt werden könne, da das Öffentlichkeitsgesetz Art. 60 KV nur präzisiere. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen bereits in seinem Entscheid vom 16. Dezember 2010 festgehalten hat, dass Art. 60 KV nicht als „Grundrecht oder verfassungsmässiges Recht des Bürgers zu verstehen“ sei (vgl. VerwGE B 2010/123 vom 16. Dezember 2010 E. 2.5). So gab gerade dieser Entscheid des Verwaltungsgericht Anlass für die Aufnahme der Gesetzgebungsarbeiten für das Öffentlichkeitsgesetz (vgl. VerwGE B 2010/123 vom 16. Dezember 2010 E. 2.3).

c) Vorliegend wird vom Rekurrenten in concreto die Anknüpfung einer Rechtsnorm an einen Sachverhalt angestrebt, welcher sich bereits vor Inkrafttreten der entsprechenden Norm verwirklicht hat. Es wird diesfalls von echter Rückwirkung gesprochen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 268). Die echte Rückwirkung von Erlassen ist nur insoweit zulässig, als kumulativ die folgenden Voraussetzungen gegeben sind: Es bedarf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, die Rückwirkung muss im öffentlichen Interesse stehen, verhältnismässig sein, keine stossenden Rechtsungleichheiten schaffen und darf zudem nicht in wohlerworbene Rechte eingreifen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 269 f). Vorliegend ist im OeffG selbst keine Übergangsregelung enthalten, welche die Rückwirkung des Erlasses anordnen würde. Weiter geht auch aus dem Sinn des Erlasses nicht hervor, dass eine Rückwirkung gewollt ist. Somit ist bereits die Voraussetzung der genügenden gesetzlichen Grundlage nicht erfüllt. Die Rückwirkung muss sodann verhältnismässig sein. Insbesondere kann hier auf das zeitliche Element abgestellt werden, wonach die Rückwirkung zeitlich mässig sein muss. Das OeffG ist am 18. November 2014 in Kraft getreten. Die erfragten Informationen des Rekurrenten reichen bis ins Jahr 2010 zurück. Bei einer Rückwirkung von vier Jahren ist die zeitliche Mässigkeit offensichtlich nicht erfüllt. Das Bundesgericht hat erst kürzlich entschieden, dass bereits eine echte Rückwirkung von etwas über zwei Jahren als „überlange Rückwirkung“ nicht zulässig sei (Urteil des Bundesgerichts 2C\_685/2016 vom 13. Dezember 2017 E. 8.5.3). Auf die Behandlung der Fragen, ob die Rückwirkung im öffentlichen Interesse stehen und ob damit in wohlerworbene Rechte eingegriffen würde, kann im Weiteren verzichtet werden, da die echte Rückwirkung bereits aufgrund des Scheiterns der ersten beiden Voraussetzungen als nicht zulässig erscheint. Insoweit hat die Vorinstanz zu Recht erkannt, dass eine Rückwirkung des OeffG auf Dokumente, welche vor Inkrafttreten des eben genannten Erlasses entstanden sind, nicht zulässig ist.

d) Zusammenfassend ist das Öffentlichkeitsgesetz für die Dokumente, welche vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes entstanden sind, nicht formell anwendbar und aus Art. 60 KV können zudem keine Rechte abgeleitet werden, auf welche sich der Rekurrent direkt berufen kann. Dennoch kann Art. 60 KV vorliegend nicht gänzlich aussen vor gelassen werden. Zur inhaltlichen Interpretation der Verfassungsnorm ist sodann wieder das OeffG zu berücksichtigen, da sich das OeffG auf Art. 60 Abs. 1 KV stützt und die Norm der Kantonsverfassung interpretiert und konkretisiert (vgl. VerwGE B 2013/241 vom 19. Februar 2015 E.3.2.2). Damit sind jedoch

auch die Ausnahmen vom Prinzip der Öffentlichkeit, begründet durch schützenswerte private und öffentliche Interessen, im Sinne von Art. 6 OeffG zu beachten.

6. a) Der Rekurrent macht diesbezüglich sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, indem er sowohl im Hinblick auf die Dokumente, welche vor Inkrafttreten des OeffG, als auch auf diejenigen, welche nach Inkrafttreten des OeffG entstanden sind, vorbringt, dass die Vorinstanz keine Interessenabwägung vorgenommen und die Verweigerung des Informationszuganges nicht mit öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen begründet habe.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; abgekürzt BV) beinhaltet unter anderem das Recht, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1001 ff.). Inhalt, Umfang und Form des Gehörsanspruchs lassen sich nicht abstrakt umschreiben, sondern sind im Einzelfall anhand der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten mit Blick auf den Anspruch auf "wirksame Mitwirkung" zu konkretisieren (Rhinow/Koller/Kiss/Turnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 312 ff.). Um den Betroffenen eine Stellungnahme zu ermöglichen, muss ihnen der voraussichtliche Inhalt der Verfügung bekannt gegeben werden, sofern sie diese nicht beantragt haben oder deren Inhalt voraussehen konnten. Dabei genügt die Möglichkeit, sich vorgängig zu den Grundlagen des Entscheides, insbesondere zum Sachverhalt und den anwendbaren Rechtsnormen zu äussern. Die Parteien müssen im Übrigen nicht Gelegenheit erhalten, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der Behörde ins Auge gefasst wird, zu äussern (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1011). Mit dem Anspruch auf effektive Mitwirkung korrespondiert, dass die Behörde die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt und ihren Entscheid vor diesem Hintergrund begründet. Dies bedeutet indessen nicht, dass sich die Behörde in ihrer Entscheidungsbegründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jede Rüge ausdrücklich widerlegen müsste. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss demgegenüber so ergehen, dass die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids informiert ist und somit die Sache an die höhere Instanz in voller Kenntnis weiterziehen kann. Die entscheidende Behörde hat dahingehend mindestens die Überlegungen zu nennen, welche sie (die Behörde) zum entsprechenden Entscheid geleitet hat. Dabei genügt es jedoch, wenn die Begründung implizit erfolgt (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.4, BGer 8C\_606/2017 vom E. 3.2 und VerwGE B 2015/309 vom 26. April 2017 E. 2.1 je mit Hinweisen).

c) Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinn einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2, m.w.H.).

d) Zu klären ist zum einen, ob bzw. inwiefern die Vorinstanz die Ablehnung der Bekanntgabe der erfragten Zahlen, welche vor Inkrafttreten des OeffG entstanden sind, mit öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen im Sinne von Art. 60 KV begründet hat. Weiter ist die Begründung der Vorinstanz im Hinblick auf die Informationsbeschränkung der Inhalte aus Verträgen, welche nach dem Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden, zu untersuchen.

Was die Auskunft über Verträge, welche vor Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden, betrifft, hielt die Vorinstanz im Rekursentscheid (E. 3 Bst. b dritter Absatz) fest, dass die Behörden

für die Offenlegung der angefragten Informationen den abgeschlossenen Vertrag brechen müssten. Dies sei weder mit dem Legalitätsprinzip noch mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar. Sowohl für die Verträge, welche vor, als auch für diejenigen, welche nach Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden, hielt die Vorinstanz fest, dass eine vertragliche Vertraulichkeit vorgesehen sei. Eine Offenlegung würde daher Geschäftsgeheimnisse verletzen, wenigstens soweit, als die betroffenen Verlage der Einsichtnahme nicht nachträglich zugestimmt hätten.

Die Vorinstanz begründet die Abweisung des Gesuchs um Offenlegung insoweit insbesondere mit schützenswerten privaten Interessen, als sie geltend macht, es würden im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Bst. c OeffG Geschäftsgeheimnisse verletzt. Mit öffentlichen Interessen wird die Abweisung insoweit begründet, als die Vorinstanz vorbringt, es müssten ansonsten abgeschlossene Verträge gebrochen werden. Implizit bringt sie damit vor, dadurch würde die Stellung der Universität in Verhandlungen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. b OeffG geschwächt. Festzuhalten ist, dass der Katalog der möglichen öffentlichen privaten Interessen, welche zu einem Ausschluss der Öffentlichkeit führen können, nicht abschliessend ist (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz ABI 2013, 1474 ff., 1487 E 4.3.2). So können auch die Interessen der Studierenden und Dozierenden der Universität an einem Zugang zu Informationen ein öffentliches Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 OeffG darstellen. Die Vorinstanz hat dieses öffentliche Interesse in der Vernehmlassung vom 9. Mai 2017 explizit ausgeführt.

Auch wenn die Vorinstanz den Begriff „öffentliche oder schützenswerte private Interessen“ sowie die entsprechenden Gesetzesnormen in ihrer Begründung nicht ausdrücklich genannt hat, lässt sich dennoch mit genügender Klarheit erkennen, weshalb die Vorinstanz sich dafür ausspricht, dass die vom Rekurrenten angeforderten Daten ohne die Einwilligung der Vertragsparteien nicht bekanntgegeben werden können.

Aus dem Rekurschreiben des Rekurrenten wird ersichtlich, dass er den Inhalt des Entscheides grundsätzlich erfasst hat, zitiert er doch selbst die relevante Stelle und führt auf, welche schützenswerten privaten und öffentlichen Interessen die Vorinstanz mit ihren Erwägungen indirekt angedeutet habe (Ziff. 3 der Rekurschrift). Insoweit lässt sich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz nicht erkennen.

e) Zur Interessenabwägung ist festzuhalten, dass grundsätzlich ein Interesse an Transparenz gegeben ist, was sich bereits aus dem Öffentlichkeitsgesetz und dem darin enthaltenen Öffentlichkeitsprinzip ergibt. Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist jedoch dann einzuschränken, wenn ihm höherwertige Interessen entgegenstehen. Diese Interessen sind vornehmlich in Art. 6 Abs. 2 und 3 OeffG aufgezählt. Eine Interessenabwägung wurde daher im Grundsatz bereits durch den Gesetzgeber vorgenommen. Der rechtsanwendenden Behörde verbleibt es sodann noch, dafür zu sorgen, dass die Beschränkung des Grundsatzes der Öffentlichkeit verhältnismässig ist (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz ABI 2013, 1474 ff., 1487 E 4.3.2). Der Rekurrent begründet ein öffentliches Interesse am Informationszugang seinerseits mit der Kostentransparenz im wissenschaftlichen Publikationswesen. Zur Untermauerung zitiert er eine Auskunft des Bundesrates auf eine Interpellation und ein Positionspapier der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen. Bei der Auskunft des Bundesrates auf die Interpellation einerseits handelte es sich lediglich um eine Auskunft über eine Studie und deren Ergebnisse zu den Finanzflüssen im wissenschaftlichen Publikationswesen. Das Positionspapier der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen kann andererseits als (unverbindliche) Empfehlung angesehen werden. Der Rekurrent macht neben dem öffentlichen Interesse auf Transparenz - welches wie vorstehend beschrieben - bereits als solches im Öffentlichkeitsgesetz enthalten ist, keine weiteren Interessen geltend, welche im konkreten Fall zu einer Unverhältnismässigkeit der Informationseinschränkung führen könnten. Die Vorinstanz hatte somit diesbezüglich auch keine tatsächliche Prüfung der Verhältnismässigkeit vorzunehmen.

7. Weiter bringt der Rekurrent vor, dass die Einhaltung von Geschäftsgeheimnissen sinngemäss per se kein schützenswertes privates Interesse darstelle. Hierzu kann auf den jüngsten Entscheid des Bundesgerichts in einem ähnlich gelagerten Fall (Urteil des Bundesgerichts 1C\_40/2017 vom 5. Juli 2017 E. 6.2.2) verwiesen werden. Darin hat das Bundesgericht erkannt, dass es zulässig sei, sich trotz gegenläufiger Entscheide in anderen Kantonen auf das Geschäftsgeheimnis zu berufen. Dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass die Verlage auf der Vertraulichkeit der Lizenzpreise beharrt hatten. Entsprechend dem vorgenannten Bundesgerichtsentscheid haben auch vorliegend die Verlage die Offenlegung der Informationen nicht gestattet oder die entsprechende Anfrage gar nicht erst beantwortet, was weder als Zustimmung noch als Verweigerung gewertet werden darf. Wie das Bundesgericht im genannten Entscheid weiter festhielt, sei es nicht ausgeschlossen, dass die Offenlegung negative Auswirkungen nach sich ziehen könne. Das Bundesgericht anerkannte zudem, dass die Entscheidung, in welcher Weise die Universitätsbibliothek den Forschenden den Zugang zu den relevanten wissenschaftlichen Publikationen gewährleisten wolle, ihr selbst überlassen sei. Der Universitätsbibliothek komme diesbezüglich ein Ermessensspielraum zu, der von den Gerichten zu respektieren sei. Insoweit als die Universitätsbibliothek den Zugang zu Publikationen der wissenschaftlichen Verlage durch den Erwerb von Lizenzen sicherstellen möchte, liege es nahe, dass die Offenlegung der Lizenzpreise zukünftige Verhandlungen beeinträchtigen könnte. Somit sei es vertretbar, ernsthafte private und öffentliche Interessen von einer gewissen Tragweite für die Verweigerung des Zugangs zur ersuchten Information zu bejahen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_40/2017 vom 5. Juli 2017 E. 6.2.2).

8. a) Der Rekurrent bringt weiter vor, das Öffentlichkeitsprinzip sei dahingehend ausgehebelt worden, als die Universität auch nach dem im Jahr 2003 in der Verfassung verankerten Öffentlichkeitsprinzip Verträge abgeschlossen habe, welche Vertraulichkeitsklauseln enthalten würden. Im vorliegenden Fall von „Aushebelung“ zu sprechen, scheint überspitzt. Eine Aushebelung würde bedeuten, dass die Universitätsbibliothek die Vertraulichkeitsklauseln nur abgeschlossen hätte, um den Inhalt der Verträge selbst nicht preisgeben zu müssen. Dies ist unwahrscheinlich, scheint doch das Festhalten an den Vertraulichkeitsklauseln - wie dies der Rekurrent in E. 3c Absatz 6 seines Rekurses an den Senatsausschuss der Universität St.Gallen ebenfalls annimmt - von den Verlagen und gerade nicht von der Universitätsbibliothek auszugehen. Die Universität ist darum bemüht, den Zugang zu Publikationen der wissenschaftlichen Verlage durch den Erwerb von Lizenzen sicherstellen zu können. Insoweit ist sie von den Verlagen abhängig. Es kann daher nicht davon gesprochen werden, dass die Universitätsbibliothek mit ihrer Zurückhaltung das Gesetz zu umgehen versucht.

b) Weiter macht der Rekurrent geltend, der exakte Wortlaut der Vertraulichkeitsklauseln sei nicht bekannt. Es sei deshalb fraglich, ob die vom Rekurrenten gewünschten Informationen überhaupt unter die Vertraulichkeitsklauseln fallen würden.

Mit dem Rekurs können gemäss Art. 46 Abs. 1 VRP alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden, insbesondere die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes. Eine Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes ist unrichtig, wenn aus dem vorhandenen Beweismaterial unrichtige Schlüsse gezogen werden. Hingegen ist der Sachverhalt dann unvollständig festgestellt, wenn entscheidrelevante Umstände nicht oder nicht ausreichend abgeklärt wurden (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 587). Im Verwaltungsverfahren gilt der beschränkte Untersuchungsgrundsatz. Das bedeutet, dass die Verwaltungs- und Justizbehörden den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen abklären (Art. 12 Abs. 1 VRP). Der Untersuchungsgrundsatz wird jedoch dadurch begrenzt, dass der Verfahrens- bzw. Streitgegenstand von den Verfahrensparteien bestimmt wird. Grundsätzlich ist daher nur der zum Verfahrens- bzw. Streitgegenstand gehörende Sachverhalt zu ermitteln (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 587). Wenn der Rekurrent nun im Rekursverfahren sinngemäss vorbringt, er habe die Vertraulichkeitsklausel selbst noch nicht gesehen und möchte nun gerne bewiesen haben, dass die von den Vorinstanzen geltend gemachten Vertraulichkeitsklauseln in Bezug auf die vom Rekurrenten erfragten Informationen bestehen, ist ihm entgegenzuhalten, dass er vor den Vorinstanzen

die Einsicht in die Vertragsklauseln nie geltend gemacht hat. Der Rekurrent hat vor den Vorinstanzen den Bestand der Vertraulichkeitsklauseln zudem auch nicht bestritten. Vielmehr ist er wohl selbst davon ausgegangen, dass solche Vertraulichkeitsklauseln existieren (vorstehend Bst. M Abs. 2). Ein entsprechendes Vorbringen des Rekurrenten, dass der Bestand der Vertraulichkeitsklauseln nicht bewiesen sei, ist daher im vorliegenden Rekursverfahren nicht weiter zu behandeln. Der Rekurrent hätte vielmehr direkt bei der Universitätsbibliothek um Einsicht in die Vertraulichkeitsklauseln ersuchen müssen.

9. Der Rekurrent macht sodann geltend, dass die Bearbeitungsdauer von 30 Stunden von der Vorinstanz als unverhältnismässiger Aufwand gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. e OeffG qualifiziert werde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr bringt die Vorinstanz vor, es sei von der Berufung auf diese Norm abgesehen worden. Dem Rekurrenten seien die Informationen sodann in beschränktem Umfang ohne Kostenfolge zugestellt worden. Auch bezüglich der übrigen Informationen, welche dem Rekurrenten bisher nicht zugestellt worden seien, sei die Universitätsbibliothek zur Herausgabe bereit, sofern der Aufwand vom Rekurrenten abgegolten werde. Bei der Festlegung dieser Kosten stützte sich die Vorinstanz auf den Tarif in Ziff. 10.01 des von der Regierung erlassenen Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5; abgekürzt GebT). Dies, da die in Ziff. 10.08 und 10.09 GebT vorgesehenen Gebühren den Aufwand nicht abdecken würden. Dieser Begründung kann nicht vollends gefolgt werden.

Insbesondere geht eine solche Begründung auch nicht aus der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz hervor (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz ABI 2013, 1474 ff., 1497 E 4.4), wie dies von der Vorinstanz vorgebracht wird. In der Botschaft wird festgehalten, dass die Gebührenansätze vom Regierungsrat festgelegt werden und das entsprechende Gebühren den Verwaltungsaufwand decken sollen. Ist jedoch ein vorgesehener Tarif für einen konkreten Fall zu tief ausgelegt, kann nicht einfach ein anderer Tarif zur Hilfe gezogen werden. Vielmehr kommt in einem solchen Fall Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, Verwaltungsgebührenverordnung (sGS 821.1; abgekürzt VGV) zur Anwendung. Namentlich hält Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 VGV fest, dass die Gebühren bis auf das Doppelte des Höchstansatzes festgesetzt werden können, wenn es sich um ein besonders umfangreiches Geschäft handelt. Gemäss Abs. 2 der vorstehend erwähnten Norm kann in ausserordentlichen Fällen - notabene mit Zustimmung des Regierungsrates - eine höhere Gebühr festgesetzt werden. Ohne die Zustimmung des Regierungsrates ist es der Universitätsbibliothek für die Auskunft über den Inhalt amtlicher Akten ausserhalb eines durch Verfügung oder Entscheid abzuschliessenden Verfahrens somit nur erlaubt, gemäss Ziff. 10.08 GebT i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 VGV, Gebühren bis maximal Fr. 400.-- zu erheben. Es ist nicht haltbar, sich auf den Tarif in Ziff. 10.01 GebT zu stützen, nur um in die Bandbreite des gewünschten Betrags zu gelangen. Die Gebühren sind daher von der Universitätsbibliothek neu festzusetzen.

10. Schliesslich bringt der Rekurrent in der Replik vor, es sei nicht belegt, weshalb die Universität St. Gallen den Verlagen Vertraulichkeit zugesichert habe. Er stellt zudem erneut in Frage, ob die entsprechenden Klauseln den folgenden Fall überhaupt betreffen würden. Ein öffentliches Interesse gegen den Zugang müsse wahrscheinlich sein und nicht lediglich denkbar bzw. entfernt möglich. Soweit der Grund der Vertraulichkeit in Frage steht, kann festgehalten werden, dass es der Universitätsbibliothek als öffentlich-rechtliche Anstalt zusteht, Verträge abzuschliessen, solange sie sich dabei an die verfassungsmässigen Grundsätze hält. So ist sie namentlich an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit, der Rechtsgleichheit sowie des Willkürverbotes gebunden. Dass einer dieser Grundsätze beim Vertragsabschluss betreffend die bestehenden Verträge verletzt wurde, ist vorliegend nicht ersichtlich. Bezüglich dem Inhalt der Verträge ist auf die Ausführungen in Erwägung 8 b vorstehend zu verweisen.

11. Abschliessend ist festzuhalten, dass die Universitätsbibliothek dem Rekurrenten am 21. Juli 2016 eine Tabelle mit Informationen zugestellt hatte. Jene enthält Informationen der gewünschten Verlage und Jahre, soweit diese nicht durch das Öffentlichkeitsgesetz, insbesondere Art. 6

Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 Bst. c OeffG sowie weitere im OeffG nicht explizit genannte entgegenstehende öffentliche Interessen, ausgeschlossen sind, und ist gegliedert in E-Journals, E-Books und Datenbanken. Es fehlen daher gemäss den Akten und Erkenntnissen einzig noch die Beiträge für die Zeitschriften im Printformat soweit diese nicht unter das Ausschlusskriterium fallen. Die Universitätsbibliothek hat die Aufbereitung jener Informationen unter Kostenfolgen zugestimmt. Diesbezüglich ist einzig – wie in Ziff. 9 erwähnt und aufgeführt - die Festlegung der Kosten durch die Universitätsbibliothek gemäss Ziff. 10.08 GebT i.V.m. Art. 12 VGV neu vorzunehmen.

12. Der Rekurs ist im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen, soweit der Rekurrent geltend macht, die Festsetzung der Gebühren sei, gestützt auf Tarif 10.01 GebT, willkürlich erfolgt. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

13. a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Der Rekurrent unterliegt im vorliegenden Verfahren mehrheitlich und wird somit kostenpflichtig. In Anwendung von Art. 95 VRP i.V.m. Art. 3 Abs. 1 der Gebührenordnung der Universität St.Gallen (sGS 217.43; abgekürzt GebR) und Ziff. 2.1.1 Bst. b des Gebührenreglements der Universität St.Gallen vom 27. Februar 2006 beträgt die Entscheidgebühr Fr. 300.-- bis Fr. 3'000.--. Vorliegend ist sie auf Fr. 1'500.-- festzusetzen. Aufgrund des Verfahrensausgangs sind sie im Umfang von Fr. 1'200.-- dem Rekurrenten und im Umfang von Fr. 300.-- der Vorinstanz aufzuerlegen. Der Anteil des Rekurrenten von Fr. 1'200.-- ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- zu verrechnen. Die Differenz von Fr. 300.-- ist dem Rekurrenten zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Anteils der Vorinstanz ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

b) Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens vor dem Senatsausschuss von Fr. 500.-- wobei die Kostenverlegung derjenigen des Rechtsmittelentscheids folgt (vgl. Rebecca Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St.Gallen 2004, S. 103). Dementsprechend ist der Kostenvorschuss des Rekurrenten von Fr. 500.-- im Umfang von Fr. 100.-- zurückzuerstatten.

Demgegenüber wird auf die anteilmässige Rückerstattung der amtlichen Kosten für die Verfügung des Rektors der Universität St.Gallen von Fr. 150.-- in Anwendung von Art. 94 VRP verzichtet.

14. Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage als notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Des Weiteren wird die ausseramtliche Entschädigung nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die ausseramtliche Entschädigung ist ermessensweise festzusetzen (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten [sGS 963.75, abgekürzt HonO]). Eine Partei, die sich nicht vertreten lässt, hat – mangels eines besonderen Aufwandes – grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98ter VRP i.V.m. Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Ausnahmsweise wird eine Umtriebsentschädigung dann zugesprochen, wenn der Rekurrent einen erheblichen Aufwand hatte und zwischen dem vom Rekurrenten betriebenen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht (VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4).

Dem Rekurrenten wird nach dem Gesagten und insbesondere im Hinblick auf das mehrheitliche Unterliegen keine Entschädigung zugesprochen.

15. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP stimmen bei dieser Entscheidung diejenigen Mitglieder des Universitätsrates nicht mit, die bereits bei der Vorinstanz mitgewirkt haben.

Der Universitätsrat beschliesst:

1. Der Rekurs von Christian Gutknecht, Bern, wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit er geltend macht, die Festsetzung der Gebühren sei, gestützt auf Tarif 10.01 GebT, willkürlich erfolgt.
2. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.
3. Der von Christian Gutknecht geschuldete Anteil der amtlichen Kosten der Rekursverfahren vor dem Senatsausschuss bzw. dem Universitätsrat in der Höhe von Fr. 400.-- bzw. Fr. 1'200.-- werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen von Fr. 500.-- und Fr. 1'500.-- verrechnet. Der Überschuss ist Christian Gutknecht zurückzuerstatten.
4. Auf die Erhebung amtlicher Kosten bei der Vorinstanz wird gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP verzichtet.
5. Es wird keine ausseramtliche Entschädigung zugesprochen.

Für den Universitätsrat:

Der Präsident:



Stefan Kölliker,  
Regierungspräsident

In Vertretung der Generalsekretärin:



Dr. Rolf Bereuter  
Leiter Amt für Hochschulen

**Rechtsmittelbelehrung:** Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59bis Abs. 1 VRP innert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen erhoben werden.