



VB.2020.00746

**Urteil**

der 4. Kammer

vom 18. März 2021

Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess.

In Sachen

**Christian Gutknecht,**  
Blumensteinstrasse 17, 3012 Bern,

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Universität Zürich,**  
Abteilung Datenschutzrecht,  
Hirschengraben 56, 8001 Zürich,

**Beschwerdegegnerin,**

und

**Royal Society of Chemistry,**  
z. H. Consortium of Swiss Academic Libraries,  
Frau Sabine Friedlein,  
c/o SLSP AG, Werdstrasse 2, 8004 Zürich,

**Mitbeteiligte,**

**betreffend Einsichtnahme in Vertrag,**

hat sich ergeben:

**I.**

A. Christian Gutknecht forderte am 18. Februar 2019 von der Universität Zürich Einsicht in das "Electronic Access and read & publish licence agreement" (RSC-Vertrag) zwischen dem Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken und der Royal Society of Chemistry (act. 17/1). Das Konsortium besteht aus folgenden beteiligten Institutionen: ETH Zürich, Hochschule Luzern, Lib4Ri (EAWAG), Universität Basel, Universität Bern, Université de Fribourg, Université de Genève, Universität Zürich, Berner Fachhochschule, Fachhochschule Nordwestschweiz, Fachhochschule Ostschweiz, Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale, Scuola universitaria professionale della Svizzera sowie Zürcher Fachhochschule. Mit Verfügung vom 11. Juni 2019 wies die Universität Zürich das Informationszugangsgesuch ab und verweigerte den Zugang zum RSC-Vertrag (act. 10/2/2). Die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen hiess den dagegen erhobenen Rekurs vom 17. Juni 2019 mit Beschluss vom 12. Dezember 2019 gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Universität Zürich zurück (act. 10/1).

B. Mit E-Mail vom 19. Dezember 2019 forderte Christian Gutknecht die Universität Zürich erneut auf, innert 30 Tagen Zugang zum RSC-Vertrag zu gewähren (act. 17/3). Am 10. Februar 2020 hiess die Universität Zürich das Informationszugangsgesuch vom 18. Februar 2019 teilweise gut und gewährte Christian Gutknecht unter Vornahme von Schwärzungen Zugang zum RSC-Vertrag (act. 7/1/2).

**II.**

Dagegen erhob Christian Gutknecht am 12. März 2020 Rekurs an die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen. Diese hiess den Rekurs mit Beschluss vom 17. September 2020 im Sinn der Erwägungen teilweise gut, soweit sie darauf eintrat, und wies die Universität Zürich an, Christian Gutknecht "innert Frist von 10 Tagen nach Eintreten der Rechtskraft die Grundgebühr bzw. Publishing Fee auf Seite 2 des Vertrages, die Total Fee der 'U Zuerich' für die Jahre 2019 und 2020 sowie das Database Package 2019 auf Seite 19 des Vertrags offenzulegen". Im Übrigen wurde der Rekurs abgewiesen (Dispositiv-Ziff. I). Die Kosten

wurden zu zwei Dritteln Christian Gutknecht auferlegt und zu einem Drittel auf die Staatskasse genommen (Dispositiv-Ziff. III). Eine Parteientschädigung wurde der Universität Zürich nicht zugesprochen (Dispositiv-Ziff. IV).

### III.

Am 22. Oktober 2020 erhob Christian Gutknecht Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte Folgendes:

- "1. Der Entscheid der Rekurskommission vom 17.9.2020 sei aufzuheben;
2. Die Rekurskommission sei anzuweisen vollständig auf meine Beschwerde vom 10.3.2020 einzutreten, d.h. auch die Offenlegung der Kostenanteile (Endkosten) der Vertragspartner sei zu beschliessen.
3. Die mir auferlegten Kosten des Entscheids vom 17.9.2020 seien entsprechend zu reduzieren."

Die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen beantragte mit Vernehmlassung vom 29. Oktober 2019 die Abweisung der Beschwerde. Die Universität Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 26. November 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Am 21. Dezember 2020 reichte die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen weitere Akten ein (act. 10). Mit Präsidialverfügung vom 22. Dezember 2020 forderte das Verwaltungsgericht die Universität Zürich auf, weitere Akten einzureichen (act. 1 S. 3). Die Universität Zürich kam dieser Aufforderung am 8. Januar 2021 fristgerecht nach (act. 11 f.). Christian Gutknecht sowie die Universität Zürich reichten am 28. Januar bzw. am 26. Februar 2021 jeweils weitere Akten ein (act. 13 f.+16 f.).

Die Kammer erwägt:

#### 1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen über Anordnungen der Universität Zürich betreffend ein Informationszugangsgesuch zuständig (§ 39 Abs. 3 des Gesetzes über die Information und

den Datenschutz [IDG, LS 170.4] in Verbindung mit § 46 Abs. 5 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 [LS 415.11] und §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]).

1.2 Nimmt eine Vorinstanz – wie hier (vgl. act. 4 E. 1b) – einen Rekurs teilweise nicht an die Hand, weil sie eine Eintretensvoraussetzung als nicht erfüllt erachtet, ist die formell unterlegene rekurrierende Person legitimiert, sich auf dem Rechtsmittelweg gegen das teilweise Nichteintreten der Vorinstanz zu wehren (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG; vgl. Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 58).

Der Beschwerdeführer ist somit vorliegend auch zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert, die sich gegen den Entscheid der Vorinstanz richtet, auf Teile seines Rekurses vom 12. März 2020 nicht einzutreten.

1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

## 2.

Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) gibt jeder Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Bestimmung begründet ein verfassungsmässiges Individualrecht (vgl. Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 17 N. 3). Das Öffentlichkeitsprinzip wurde im Gesetz über die Information und den Datenschutz umgesetzt. Mit diesem Gesetz führte der Kanton Zürich den Öffentlichkeitsgrundsatz ein und vollzog insofern einen Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Weisung des Regierungsrates vom 9. November 2005, ABl 2005, 1283 ff., 1296; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich etc. 2019, Rz. 1008). Ein amtliches Dokument ist nunmehr grundsätzlich öffentlich zugänglich (vgl. § 20 Abs. 1 IDG). Die Bekanntgabe einer Information kann nur noch verweigert werden, wenn eine

rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG).

3.

3.1 Zu Recht nicht umstritten ist zunächst, dass es sich bei der Beschwerdegegnerin um ein öffentliches Organ im Sinn von § 2 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 lit. c IDG handelt. Hingegen ist strittig, ob die Beschwerdegegnerin "Informationsherrin" über den gesamten RSC-Vertrag ist, insbesondere über die Teilbeträge der anderen Konsortiumsmitglieder, aus denen sich der vom Konsortium an die Mitbeteiligte zu zahlende Gesamtbetrag zusammensetzt.

3.2 Nach § 9 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV, LS 170.41) behandelt das öffentliche Organ, an das sich das Gesuch richtet, dieses selbst, soweit keine andere Stelle für zuständig erklärt worden ist. Betrifft das Gesuch offensichtlich die Information eines anderen Organs, wird es diesem zur Behandlung überwiesen. Dies gilt namentlich dann, wenn die angefragte Stelle zwar über die verlangte Information verfügt, sie aber nicht selbst erstellt oder als Hauptadressatin empfangen hat (§ 9 Abs. 2 IDV). Gemäss dieser Zuständigkeitsordnung soll grundsätzlich diejenige Stelle für die Prüfung eines Gesuchs verantwortlich sein, die selbst "Informationsherrin" ist (Begründung des Regierungsrates zur IDV, Beschluss des Regierungsrates vom 28. Mai 2008, ABl 2008, S. 916 ff., 928 [Begründung IDV]). Die dem IDG unterstellten öffentlichen Organe sollen selbständig, d. h. jedes für sich, die Informationen, die sich bei ihm befinden, verwalten und so bearbeiten, dass sie rasch, umfassend und sachlich informieren können (Staatskanzlei, Leitfaden für den Informationszugang, Stand Oktober 2015, S. 7; zum Ganzen VGr, 14. Mai 2020, VB.2020.00112, E. 2.3).

Als Informationsherrin gilt diejenige Stelle, welche "Erstempfängerin von interessierenden Informationen" ist (Begründung IDV, S. 929). Die Anzahl der Adressaten ist bei der Qualifikation als Hauptadressatin im Sinn der Verordnungsbestimmung nicht zu berücksichtigen. Die Hauptadressatin ist für den Kanton Zürich (den räumlichen Geltungsbereich des IDG) zu bestimmen. Der Umstand, dass eine Information in einem anderen Kanton ebenfalls vorhanden ist, ändert daran nichts (vgl. Biaggini, Art. 17 N. 10; Isabelle Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen,

ZBI 2003, S. 281 ff., 293). Dieser Gedanke findet auch in § 9 Abs. 3 IDV seinen Ausdruck, wo das Vorgehen geregelt wird, wenn mehrere öffentliche Organe als gleichberechtigte "Informationsherren" von einem Gesuch betroffen sind (vgl. Begründung IDV, S. 929). Eine Mehrzahl von Empfängern bzw. Adressaten an sich vermag somit die Qualifikation als Hauptadressatin von § 9 Abs. 2 IDV nicht auszuschliessen (VGr, 14. Mai 2020, VB.2020.00112, E. 2.3.2).

**3.3** Die Beschwerdegegnerin erachtete sich für die Beurteilung des Zugangsgesuchs des Beschwerdeführers vom 18. Februar 2019 als zuständig und zweifelte ihre Informationsherrschaft über den RSC-Vertrag weder in ihrer Verfügung vom 11. Juni 2019 noch in der Verfügung vom 10. Februar 2020 an (act. 7/1/2+10/2/2).

Die Vorinstanz führte hingegen aus, bei den Informationen auf Seite 18 und 19, zu welchen der Beschwerdeführer Zugang erhalten wolle, handle es sich unter anderem um die Teilbeträge der anderen Konsortiumsmitglieder, aus denen sich der vom Konsortium an den Verlag zu zahlende Gesamtbetrag zusammensetze. Über diese Daten übe die Beschwerdegegnerin, abgesehen von den Daten betreffend sie selbst, keine Herrschaft aus, und sie seien ihr auch nicht in ihrer Funktion als öffentliches Organ mitgeteilt worden. Die Beschwerdegegnerin sei somit nicht zuständig gewesen, über den Zugang zu Informationen anderer ausserkantonaler öffentlich-rechtlicher Institutionen zu verfügen. Folglich sei auf den Rekurs, soweit er die Teilbeträge anderer Institutionen als jene der Beschwerdegegnerin betreffe, nicht einzutreten (act. 4 E. 1b).

**3.4** Dem kann nicht gefolgt werden: Als Mitglied des vertragsschliessenden Konsortiums ist die Beschwerdegegnerin Erstempfängerin bzw. im Kanton Zürich auch Hauptadressatin des RSC-Vertrags und damit auch dessen Informationsherrin. Der Umstand, dass auch in anderen Kantonen oder beim Bund Einsicht in den RSC-Vertrag verlangt werden kann, ändert daran nichts. Mithin hat die Vorinstanz die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin zu Unrecht verneint. Sie wäre gehalten gewesen, auf den Rekurs des Beschwerdeführers vollumfänglich einzutreten.

Kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, eine Vorinstanz sei auf ein Begehren zu Unrecht nicht eingetreten, weist es die Angelegenheit in der Regel zurück; es kann stattdessen

aber auch selber in der Sache entscheiden (§ 63 Abs. 1 und § 64 Abs. 1 e contrario VRG; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 63 N. 18, § 64 N. 7). Da sich die Sache als spruchreif erweist, ist aus prozessökonomischen Gründen auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten.

#### 4.

4.1 Gemäss § 20 Abs. 1 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Dieser Anspruch besteht unabhängig vom Nachweis besonderer Interessen (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 9 N. 4; Bruno Baeriswyl, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich etc. 2012, § 20 N. 12). Das öffentliche Organ verweigert jedoch nach § 23 Abs. 1 IDG die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Ein öffentliches Interesse liegt unter anderem vor, wenn die Bekanntgabe der Information die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt (§ 23 Abs. 2 lit. d IDG). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Zugang zu Informationen beansprucht wird, die zürcherische Behörden von auswärtigen öffentlichen Organen erhalten haben. Einschränkungen im öffentlichen Interesse sind jedoch grundsätzlich restriktiv zu handhaben, um den Kerngehalt des Öffentlichkeitsprinzips als verfassungsmässiges Recht zu wahren. Grundsätzlich muss die Information das Potenzial haben, die Beziehung zu stören (Baeriswyl, § 23 N. 4 und 20). Ein öffentliches Interesse liegt auch dann vor, wenn die offenzulegende Information Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen betrifft (§ 23 Abs. 2 lit. a IDG; vgl. Baeriswyl, § 23 N. 15). Liegt ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung vor, ist es gegenüber dem Zugangsinteresse abzuwägen. Nur falls es überwiegt, ist der Zugang zu den Informationen einzuschränken (VGr, 25. Juni 2015, VB.2015.00104, E. 2.3). Die in § 23 Abs. 2 IDG aufgeführten öffentlichen Interessen sind nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung nicht abschliessend. Weitere öffentliche Interessen sind denkbar.

Nach § 23 Abs. 3 IDG liegt ein privates Interesse insbesondere dann vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird. Zur Privatsphäre

juristischer Personen zählen insbesondere Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse (Weisung IDG, 1317). Dem Begriff der Geschäftsgeheimnisse werden etwa alle Informationen zugewiesen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte; berechtigt ist das Geheimhaltungsinteresse dann, wenn die Veröffentlichung der Information zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnte, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würde. Der Geheimnisbegriff wird in diesem Zusammenhang mithin weit verstanden (zum Ganzen VGr, 14. März 2018, VB.2017.00758, E. 2.3.2 mit Hinweis; ferner BGE 142 II 340, E. 3.2). Als Geschäftsgeheimnisse gelten Informationen, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, wie genaue Angaben zur Geschäftsstrategie des Unternehmens, zu seiner Organisation, seinen Lieferanten, seinen Vertriebshändlern oder auch zur Preiskalkulation (VGr, 19. Dezember 2019, VB.2019.00603, E. 4.2 mit Hinweis; vgl. BGr, 21. Oktober 2020, 1C\_80/2020, E. 4.3). Auch wenn von der Mitbeteiligten nicht verlangt werden kann, ihre Interessen derart detailliert zu begründen, dass sie damit die Geschäftsgeheimnisse offenlegen würde, so ist es doch grundsätzlich ihre Sache, konkret darzutun, weshalb es sich bei der jeweiligen Information um ein Geschäftsgeheimnis handeln soll (VGr, 19. Dezember 2019, VB.2019.00603, E. 4.2 mit Hinweis). Die allgemeine Behauptung, es handle sich um ein solches, ist jedenfalls nicht ausreichend.

4.2 Wie bereits dargelegt wurde (E. 3), hat die Vorinstanz zu Unrecht nicht geprüft, ob die Beschwerdegegnerin auch die Teilbeträge auf Seite 18 und 19 der anderen Konsortiumsmitglieder hätte offenlegen müssen. Dies ist im Folgenden nachzuholen.

Hierfür ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin nur im Besitz dieser Informationen ist, weil der Verlag den Vertrag mit dem Konsortium und nicht direkt mit den einzelnen Konsortiumsmitgliedern abschloss. Diese Informationen haben keinen direkten Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der Beschwerdegegnerin, sondern betreffen vielmehr die Aufgabenerfüllung von Institutionen, auf die das zürcherische Informations- und Datenschutzgesetz nicht anwendbar ist. Der Beschwerdeführer hat neben dem vorliegenden Verfahren denn auch bei anderen Beteiligten des Konsortiums und mithin in anderen Kantonen sowie beim Bund Verfahren eingeleitet, um Einsicht in den Vertrag bzw. Kenntnis von den



geleisteten Teilbeträgen aller bzw. der anderen Konsortiumsmitglieder mittels Öffentlichkeitsgesuchen zu erlangen (act. 2 S. 2, act. 5). In wie vielen Kantonen solche Verfahren hängig sind und was der jeweilige Verfahrensstand ist, ist unklar. Dazu kommt, dass für den Kanton Basel-Stadt mindestens ein rechtskräftiges (durch das Bundesgericht geschütztes) Urteil vorliegt, welches in einer ähnlich gelagerten Konstellation eine Offenlegung von Verträgen mit wissenschaftlichen Verlagen untersagt hatte (vgl. BGr, 5. Juli 2017, 1C\_40/2017). Aus Respekt vor der Hoheit der anderen Kantone und des Bundes kann das Verwaltungsgericht nicht einen diesen hängigen oder bereits abgeschlossenen Verfahren vorgeifenden bzw. widersprechenden Entscheid für alle beteiligten Konsortiumsmitglieder fällen, indem es die Offenlegung von Informationen, die nicht die Beschwerdegegnerin betreffen, anordnet oder untersagt (vgl. Art. 44 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]). Mithin besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, welches der Offenlegung der Teilbeträge auf Seite 18 und 19 betreffend die anderen Konsortiumsmitglieder entgegensteht.

4.3 Damit bleibt zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin ihre Publikations- und Lesegebühren ("Publishing Fee" und "Reading Fee") auf Seite 19 des RSC-Vertrags für die Jahre 2019 und 2020 und die Fussnote 1 (ebenfalls auf Seite 19) offenlegen muss.

4.3.1 Die Beschwerdegegnerin führte in ihrer Verfügung vom 10. Februar 2020 aus, die Offenlegung der Publikations- und Lesegebühr auf Seite 19 würde anderen Verlagen offenbaren, wie gross ihre Zahlungsbereitschaft sei, um bestimmte Leistungen eines Verlags beziehen zu können, weshalb ihre Position bei zukünftigen Verhandlungen mit diesen Verlagen geschwächt würde (act. 7/1/2 E. II.6.b.aa, auch zum Folgenden).

Dieser Argumentation kann aus zwei Gründen nicht gefolgt werden. Zunächst findet § 23 Abs. 2 lit. a IDG für den vorliegenden Fall keine Anwendung, da diese Bestimmung – wie bereits dargelegt wurde – nur den Schutz *laufender* Vertragsverhandlungen bezweckt. Künftige Vertragspartner der öffentlichen Hand sollen während Vertragsverhandlungen nicht mittels des IDG Einsicht in die Unterlagen eines öffentlichen Organs erlangen und so die Vertragsverhandlungen zu ihren Gunsten beeinflussen können. Zukünftige Vertragsverhandlungen sind von § 23 Abs. 2 lit. a IDG jedoch nicht erfasst. Wäre der Schutz zukünftiger Vertragsverhandlungen nämlich ein öffentliches Interesse im Sinn von § 23 Abs. 2 IDG,

würde dies gegen die Veröffentlichung unzähliger Verträge mit der öffentlichen Hand sprechen, da öffentliche Organe in ihrem Tätigkeitsbereich oft inhaltlich vergleichbare Verträge abschliessen bzw. bestehende Verträge verlängern müssen und sich somit häufig auf den Schutz zukünftiger Vertragsverhandlungen berufen könnten. Dies würde das Öffentlichkeitsprinzip aushebeln. Zudem ist auch das bundesgerichtliche Urteil (1C\_40/2017) vom 5. Juli 2017, mit welchem das Bundesgericht eine Beschwerde gegen ein Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt abgewiesen und damit die Geheimhaltung von Lizenzpreisen für wissenschaftliche Publikationen durch die Universität Basel geschützt hatte und auf welches sich die Beschwerdegegnerin beruft (act. 7/1/2 Ziff. II.6.b.aa), vorliegend nur begrenzt entscheidrelevant. Zunächst war in diesem Verfahren die richtige Anwendung von baselstädtischem und nicht zürcherischem Recht umstritten. Schliesslich konnte das Bundesgericht in seinem Urteil die Anwendung des baselstädtischen Rechts nur auf Willkür hin überprüfen. Dass das Bundesgericht in der streitgegenständlichen Abweisung eines Zugangsgesuchs keine Verletzung von Bundesrecht sah, schliesst demnach nicht aus, dass für das Bundesgericht eine andere Lösung überzeugender gewesen wäre (BGr, 5. Juli 2017, 1C\_40/2017, E. 1.2 und 6).

**4.3.2** Strittig ist weiter, ob die Bekanntgabe der Informationen auf Seite 19 des RSC-Vertrags die Privatsphäre der Mitbeteiligten beeinträchtigen würde.

**4.3.2.1** In ihrer Stellungnahme vom 21. Mai 2019 zuhanden der Beschwerdegegnerin führte die Mitbeteiligte aus, dass die Details des RSC-Vertrags öffentlich gemacht werden können, solange die Vertrautheitsklausel in Ziffer 17.1 des RSC-Vertrags eingehalten werde (act. 12/1b, auch zum Folgenden). Die Mitbeteiligte forderte – ohne dies zu begründen – sodann sinngemäss, dass die Angaben auf den Seiten 18 und 19 vertraulich bleiben sollten. Weitere Stellungnahmen der Mitbeteiligten sind nicht aktenkundig.

Die Beschwerdegegnerin führte in der Verfügung vom 10. Februar 2020 aus, dass es sich beim RSC-Vertrag laut der Mitbeteiligten um ein neues, innovatives Geschäftsmodell ("Read & Publish"-Geschäftsmodell) handle, bei dem erstmalig für Schweizer Hochschulen die Zugangs- und Publikationskosten miteinander verknüpft und verrechnet sowie alle Publikationen dieser Hochschulen bei der Mitbeteiligten frei zugänglich gemacht würden (Open

Access; act. 7/1/2 E. II.6.b.bb, auch zum Folgenden). In der Vergangenheit seien im Verlagsgeschäft hauptsächlich Zugangsgebühren verrechnet worden. Publikationen seien nicht frei zugänglich gewesen bzw. hätten nur über die Zahlung einer zusätzlichen Gebühr Open Access gestellt werden können. Nunmehr würden Verlage Publikationsleistungen offerieren, die ihren Niederschlag in diesem neuen Geschäftsmodell fänden. Andere Verlage, die ebenfalls ihr Geschäftsmodell überdenken und weiterentwickeln müssten oder dies bereits getan hätten, hätten ein grosses Interesse am Geschäftsmodell der Mitbeteiligten und deren Preiskalkulation in Bezug auf die Verknüpfung von Zugangs- und Publikationskosten. Bei einer Offenlegung des vollständigen RSC-Vertrags würden sowohl das Geschäftsmodell als auch die zugrunde liegende Berechnungsgrundlage publik werden. Darüber hinaus würde publik, welche Rabatte den Konsortiumsmitgliedern seitens der Mitbeteiligten für bestimmte Leistungen eingeräumt würden. Die Bekanntmachung des vollständigen RSC-Vertrags könne zu einer Wettbewerbsverzerrung führen bzw. den Marktvorteil des RSC-Verlags einschränken. Da das "Read & Publish"-Geschäftsmodell für die Mitbeteiligte von zentraler Bedeutung sei, liege die Geheimhaltung des Ersteren im Interesse Letzterer. Es sei zudem nicht ausgeschlossen, dass die Veröffentlichung des RSC-Vertrags zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs der Mitbeteiligten führen könne.

4.3.2.2 Der Beschwerdeführer führte in seinem Rekurs vom 12. März 2020 aus, beim traditionellen Subskriptionsmodell könne nicht von einem Wettbewerb gesprochen werden, und verwies dabei auf eine Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vom 10. Juli 2015, in welcher dieser bezweifelt hatte, dass "im Verlagswesen der wissenschaftlichen Publikationen überhaupt ein klassischer Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern" bestehe (act. 7/1/1 S. 4; vgl. Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vom 10. Juli 2015 im Schlichtungsverfahren zwischen X und Lib4RI und ETHZ und ETHL und KUB, Rz. 29 [abrufbar unter [www.edoeb.admin.ch](http://www.edoeb.admin.ch)], auch zum Folgenden). Weiter führte der Beschwerdeführer aus, nach Ansicht des Datenschutzbeauftragten würden vielmehr einige wenige grosse Verlagshäuser den Markt dominieren und stark spezialisierte Publikationen anbieten, zu denen es keine oder kaum eine Alternative gäbe. Bezüglich der Publishing Fee steht die Mitbeteiligte nach Ansicht des Beschwerdeführers zwar tatsächlich in einem Wettbewerb mit anderen Open-Access-Verlagen (act. 7/1/1 S. 5). Dieser Wettbe-

werb bzw. dieser Markt zeichne sich allerdings "gerade durch grosse Transparenz" aus, weshalb zu bezweifeln sei, dass das "Read & Publish"-Geschäftsmodell der Mitbeteiligten ein schützenswertes Geschäftsgeheimnis darstelle, dessen Veröffentlichung geeignet sei, den Wettbewerb zu verzerren (act. 7/1/1 S. 7).

4.3.2.3 Aus den Stellungnahmen der Mitbeteiligten ergibt sich, dass sie die Preiskalkulation für ihr "Read & Publish"-Geschäftsmodell geheim halten möchte, womit der subjektive Geheimhaltungswille vorliegt. Fraglich ist aber, ob sie an der Geheimhaltung dieser Preiskalkulation ein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat und ob durch die Veröffentlichung des RSC-Vertrags ein Geschäftsgeheimnis der Mitbeteiligten überhaupt offengelegt wird.

4.3.2.4 Auf Seite 19 des RSC-Vertrags wird der von der Beschwerdegegnerin an die Mitbeteiligte zu bezahlende Preis für die von ihr gewählte Option aufgeführt. Der Preis setzt sich aus zwei Gebühren, der Publikations- sowie der Lesegebühr, zusammen. Diese Preise stellen das Ergebnis der Preiskalkulation der Mitbeteiligten dar und sind allein für sich kein Geschäftsgeheimnis (vgl. Ulysse Tscherrig, Preise als Geschäftsgeheimnis nach dem Öffentlichkeitsgesetz, sui-generis 2019, S. 214 ff., 222 f.). Durch die Offenlegung der Publikations- und der Lesegebühren wird der Konkurrenz der Mitbeteiligten bekannt, in welchem Grössenverhältnis die beiden Gebühren zueinander stehen. Daraus könnte die Konkurrenz Informationen über die Preiskalkulation sowie aus dem Vergleich der offengelegten Preise mit "offiziellen Katalogpreisen" über die Rabattpolitik der Mitbeteiligten ableiten. Es muss aber bezweifelt werden, dass bei einer Offenlegung der Publikations- sowie der Lesegebühr die Wettbewerbsfähigkeit der Mitbeteiligten beeinträchtigt würde. Es fehlen nämlich konkrete Vorbringen der Mitbeteiligten, die belegen, dass die Veröffentlichung des Grössenverhältnisses dieser Gebühren zueinander ihren gesamten geschäftlichen Erfolg gefährden und den Wettbewerb mit anderen wissenschaftlichen Verlagen in ihrem Fachbereich verfälschen würde. Eine solche Gefährdung des geschäftlichen Erfolgs bzw. Wettbewerbsverfälschung ist denn auch nicht offenkundig, da beispielsweise die betriebswirtschaftlichen Überlegungen hinter der Berechnung der Publikations- und Lesegebühren des "Read & Publish"-Geschäftsmodells der Mitbeteiligten nicht bekannt würden. Eine solche Gefährdung des geschäftlichen Erfolgs wäre aber nötig, um das Grössenverhältnis der Publikations- sowie der

Lesegebühr zueinander als Geschäftsgeheimnis im Sinn von § 23 Abs. 3 IDG qualifizieren zu können (vgl. Tscherrig, S. 223). Da sich die Mitbeteiligte zu dieser Frage ausschweigt und es nicht Sache der Rechtsmittelbehörden ist zu prüfen, ob ein Geschäftsgeheimnis vorliegen könnte, ohne dass die Mitbeteiligte zuvor substantiiert dargetan hat, weshalb es sich bei der jeweiligen Information um ein Geschäftsgeheimnis handeln sollte (vgl. VGr, 15. September 2016, VB.2016.00201, E. 2.3), ist auch im Verhältnis der beiden Gebühren zueinander kein Geschäftsgeheimnis der Mitbeteiligten zu sehen, welches einer Offenlegung dieser Informationen entgegensteht.

Anders verhält es sich mit der Fussnote 1 auf Seite 19 des RSC-Vertrags. Die Fussnote 1 enthält Hinweise zur Kalkulation der Publikations- sowie der Lesegebühr, womit die Offenlegung dieser Information den geschäftlichen Erfolg der Mitbeteiligten gefährden könnte. Der geschwärzte Teil der Fussnote 1 auf Seite 19 des RSC-Vertrags stellt somit ein Geschäftsgeheimnis der Mitbeteiligten dar. Dieses private Interesse der Mitbeteiligten an der Geheimhaltung der Fussnote 1 überwiegt das öffentliche Interesse an deren Offenlegung, da dem Beschwerdeführer auch ohne die Offenlegung der Fussnote 1 bekannt gegeben wird, wie viel die Beschwerdegegnerin der Mitbeteiligten für den Zugang zu ihren wissenschaftlichen Publikationen bezahlte.

4.4 Weitere zu berücksichtigende öffentliche oder private Interessen im Sinn von § 23 Abs. 2 und 3 IDG werden von der Beschwerdegegnerin oder der Mitbeteiligten nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich.

## 5.

5.1 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. In Abänderung von Dispositiv-Ziff. I, 2. Absatz des Rekursentscheids vom 17. September 2020 und der Verfügung vom 10. Februar 2020 wird die Beschwerdegegnerin angewiesen, dem Beschwerdeführer innert einer Frist von 10 Tagen nach Eintreten der Rechtskraft dieses Urteils die Publishing Fee sowie die Reading Fee für die Jahre 2019 und 2020 betreffend die Beschwerdegegnerin auf Seite 19 des RSC-Vertrags offenzulegen.

In Abänderung von Dispositiv-Ziff. III des Entscheids der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen vom 17. September 2020 werden die Kosten des Rekursverfahrens zu 3/5 dem Beschwerdeführer und zu 2/5 der Beschwerdegegnerin auferlegt.

5.2 Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten zu 3/4 dem Beschwerdeführer und zu 1/4 der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

5.3 Die Beschwerdegegnerin ersucht um Ausrichtung einer Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen steht indes gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG in der Regel keine Parteientschädigung zu, da die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zu den angestammten Aufgaben des Gemeinwesens bzw. zur üblichen Amtstätigkeit gehört. Zudem beschlagen die Streitsachen meist Rechtsgebiete, in denen das Gemeinwesen über Fachkenntnisse verfügt und somit gegenüber den beteiligten Privaten einen Wissensvorsprung aufweist (VGr, 26. Juni 2012, VB.2012.00201, E. 7.3; Plüss, § 17 N. 51 mit Hinweisen). Folglich ist der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. In Abänderung von Dispositiv-Ziff. I, 2. Absatz des Rekursentscheids vom 17. September 2020 und der Verfügung vom 10. Februar 2020 wird die Beschwerdegegnerin angewiesen, dem Beschwerdeführer innert einer Frist von 10 Tagen nach Eintreten der Rechtskraft dieses Urteils die Publishing Fee sowie die Reading Fee für die Jahre 2019 und 2020 betreffend die Universität Zürich auf Seite 19 des "Electronic Access and read & publish licence agreement" zwischen dem Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken und der Royal Society of Chemistry offenzulegen.

In Abänderung von Dispositiv-Ziff. III des Entscheids der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen vom 17. September 2020 werden die Kosten des Rekursverfahrens zu 3/5 dem Beschwerdeführer und zu 2/5 der Beschwerdegegnerin auferlegt.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

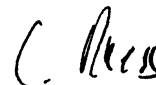
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 70.-- Zustellkosten,  
Fr. 2'070.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden zu 3/4 dem Beschwerdeführer und zu 1/4 der Beschwerdegegnerin auferlegt.
4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.
6. Mitteilung an:
  - a) die Parteien, an den Beschwerdeführer unter Beilage von act. 16;
  - b) die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen;
  - c) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Vorsitzende:



Der Gerichtsschreiber:



Versandt: 31. März 2021