



Rekurskommission der Zürcher Hochschulen

1/7

Geschäftsnr.: 67/24

Beschluss

vom

6. März 2025

Mitwirkend: Vorsitzende lic. iur. Mirjam Lepek Gretsch, Mitglied lic. iur. Benjamin Strässle, Mitglied lic. iur. Sabrina Hürlimann, juristische Sekretärin lic. iur. Pamela Brägger

In Sachen

Christian Gutknecht
Neufeldstrasse 101
3012 Bern
gegen

Rekurrent

Universität Zürich
Abteilung Recht und Datenschutz
Hirschengraben 60
8001 Zürich

Rekursgegnerin

Betreffend Informationszugangsgesuch

hat sich ergeben:

I Der Rekurrent ersuchte am 3. März 2024 bei der Rekursgegnerin um Zugang zu Informationen von swissuniversities sowie zum Thema Read & Publish-Vertrag mit Elsevier (2020 – 2023). Mit Verfügung vom 30. Mai 2024 wurde das Gesuch von der Rekursgegnerin teilweise gutgeheissen (act. 1/3).

II Gegen diese Verfügung reichte der Rekurrent am 28. Juni 2024 Rekurs bei der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen ein (act. 1) und beantragte Folgendes:

1. Die Verfügung vom 30. Mai 2024 sei bezüglich den strittigen Punkten C und F aufzuheben.

2. Die UZH sei anzuweisen, den Zugang innert angemessener Frist zu den angefragten Dokumenten ganz oder teilweise zu gewähren.

III. In ihrer Rekursantwort vom 29. Juli 2024 (act. 4) stellte die Rekursgegnerin folgende Anträge:

1. Das Rekursverfahren (Geschäftsnummer 67/24) sei bis zu einem rechtskräftigen Endenentscheid im Rekursverfahren zwischen dem Rekurrenten und der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) zu sistieren.
2. Eventualiter sei der Rekurs volumnäßig abzuweisen, und die Verfügung vom 30. Mai 2024 sei zu bestätigen.
3. Jedenfalls sei die Verfahrensbeteiligung (Verein swissuniversities) zum Verfahren beizuladen (falls nicht bereits von Amtes wegen erfolgt).
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Rekurrenten.

IV. Der Rekurrent reichte am 8. August 2024 eine Replik ein und nahm dabei auch zu der beantragten Sistierung Stellung (act. 6).

V. Mit Präsidialverfügung vom 14. August 2024 wurde das Verfahren sistiert, bis über den Rekurs im Geschäft 78/23 entschieden sei (act. 9). Der Rekursgegnerin wurde die Stellungnahme des Rekurrenten vom 8. August 2024 mitgeschickt.

VI. Mit Beschluss vom 26. September 2024 hiess die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen den Rekurs im Geschäft 78/23 teilweise gut. Der Entscheid wurde nicht angefochten und ist mittlerweile in Rechtskraft erwachsen.

VII. Mit Präsidialverfügung vom 7. November 2024 wurde das sistierte Vefahren aufgehoben und die Rekursgegnerin aufgefordert, unter Berücksichtigung des (beigelegten) Entscheids der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen im Geschäft 78/23 eine Duplik einzureichen (act. 10).

VIII. Am 15. Januar 2025 reichte die Rekursgegnerin eine Duplik ein (act. 12) und hielt an ihren Anträgen fest. Gleichzeitig edierte sie eine Präsentation von swissuniveruniversities vom 21. Februar 2023 «Elsevier: Overview current agreement» (act. 12/1). Zu der edierten Präsentation hält die Rekursgegnerin fest, dass diese bis zum Entscheid der Rekurskommission der Zürcher Hoschschulen unter Verschluss zu behalten sei.

IX. Die Duplik wurde dem Rekurrenten ohne die unter Verschluss zu haltende Beilage am 16. Januar 2025 zur Kenntnisnahme zugestellt (act. 13).

X. Am 31. Januar 2025 reichte die Rekursgegnerin der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen eine Excel-Liste ein (act. 10/1), aus welcher die Kostenaufteilung unter den verschiedenen Schweizer Hochschulen bezüglich dem Elsevier-Vertrag 2020 – 2023 ersichtlich ist (act. 15/1). Die Rekursgegnerin hält auch hier fest, dass die Beilage während des Rekursverfahrens unter Verschluss zu behalten sei. Mit Schreiben vom 3. Februar 2025 wurde der Rekurrent über den Eingang der weiteren Beilage informiert (act. 16).

XI. Am 20. Februar 2025 wurde den Parteien mitgeteilt, dass die Sachverhaltsermittlung abgeschlossen ist und der Rekurs der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen zum Entscheid vorgelegt wird.

Auf die Vorbringen der Parteien ist, soweit zur Beschlussfassung erforderlich, im Folgenden einzugehen:

Es kommt in Betracht:

1. Gegen Entscheide der Rekursgegnerin kann bei der Rekurskommission rekurriert werden (§ 46 Abs. 2 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 [UniG, LS 415.11]; § 9 der Verordnung über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen vom 25. März 2024 [VoRK, LS 415.111.7]). Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des zweiten Abschnittes des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2; § 5 VO Rekurskommission).

Zum Rekurs ist gemäss § 21 Abs. 1 VRG berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Zu den Prozessvoraussetzungen zählt im Weiteren insbesondere auch die Wahrung der Rekursfrist (vgl. § 22 Abs. 1 VRG; zu den inhaltlichen Anforderungen an die Rekurschrift siehe ferner § 23 VRG). Die Prozessvoraussetzungen sind vorliegend erfüllt, weshalb auf den Rekurs einzutreten ist.

2. Der Rekurrent möchte im Grundsatz Zugang zu Dokumenten betreffend den Read & Publish-Vertrag der Schweizer Hochschulen mit dem Verlag Elsevier für die Jahre 2020 – 2023. Dieser Vertrag sah für Angehörige der Schweizer Hochschulen einen Lesezugang zum umfangreichen Zeitschriftenportfolio von Elsevier und zugleich die Open Access Publikationsmöglichkeiten in den meisten Zeitschriften dieses Verlages zu einem pauschalen Jahrespreis vor. Dabei beantragt der Rekurrent insbesondere Informationszugang zu Auswertungen zu Artikeln bei Elsevier von Schweizer Autorinnen und Autoren, die nicht Open Access waren sowie zu Informationen betreffend Kostenverteilung innerhalb des Konsortiums der Schweizer Hochschulbibliotheken.

Die Rekursgegnerin hat in der Folge eine Präsentation von swissuniversities, Swiss Library Service Platform (LSP) und dem Konsortium der Schweizer Hochschulbibliotheken (CSAL) ediert (act. 12/1), welche Informationen zu Artikeln bei Elsevier von Schweizer Autorinnen und Autoren enthält, die nicht Open Access sind. Aus einer später eingereichten Excel-Liste der Rekursgegnerin (act. 15/1) geht überdies hervor, wie die Kosten des Elsevier-Vertrags für die Jahre 2020 – 2023 innerhalb des Konsortiums auf die einzelnen Schweizer Hochschulbibliotheken aufgeteilt wurden. Die Rekursgegnerin verlangte, dass die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen die beiden Dokumente bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids unter Verschluss hält.

Die Rekursgegnerin stellt sich auf den Standpunkt, dass die Universität Zürich nur sie betreffende Informationen zu Kosten etc. gewähren kann, nicht aber die Einsicht in Kosten bzw. Informationen anderer Konsortialmitglieder. Swissuniversites sei nach wie vor nicht einverstanden mit der Offenlegung der Informationen, weshalb die Rekursgegnerin beantrage, swissuniversities als Verfahrensbeteiligte in das vorliegende Rekursverfahren beizuladen.

Es ist nachfolgend zunächst zu prüfen, ob die angefragten Informationen bei der Rekursgegnerin im Sinne des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) vorliegen und entsprechend nach dem IDG zu beurteilen sind (E. 3).

3.

3a. Gemäss § 20 Abs. 1 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Das öffentliche Organ verweigert gemäss § 23 Abs. 1 IDG die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehen. Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Bekanntgabe der Information die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland gefährdet (§ 23 Abs. 2 Bst. d IDG).

Nach Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [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 Informationen 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

Regierungsrats zur IDV, Beschluss des Regierungsrates vom 28. Mai 2008, ABI 2008, S. 916 ff., 928).

3b. Die hier zur Diskussion stehende Präsentation (act. 12/1) sowie die Excel-Liste (act. 15/1) dürften nicht von der Rekursgegnerin selbst erstellt worden sein. Sie hat die Dokumente vielmehr als Mitglied des Konsortiums bzw. als Mitglied von swissuniversities erhalten. Dabei ist es gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts irrelevant, dass die Dokumente wohl gleichzeitig an weitere Mitglieder des Konsortiums oder an weitere Mitglieder von swissuniversities zugestellt wurden. Vielmehr gilt diejenige Behörde, die Erstempfängerin von interessierenden Informationen ist, als Hauptadressatin. 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. Eine Mehrzahl von Empfängern bzw. Adressaten an sich vermag somit die Qualifikation als Hauptadressatin im Sinn von § 9 Abs. 2 IDV nicht auszuschliessen (VGr, 14. Mai 2020, VB.2020.00112, E. 2.3).

Das Grundprinzip des in Art. 17 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) verankerten Öffentlichkeitsprinzips besagt dann auch, dass *a priori* alle bei der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Dokumente zugänglich sind. Im Übrigen ergibt sich weder aus dem Wortlaut des Art. 17 KV noch aus dem IDG, dass bei der grundsätzlichen Geltung des Öffentlichkeitsprinzips die Herkunft der Dokumente eine Rolle spielt. Der Umstand, dass das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Zürich gilt, führt auch nicht zu dessen Einführung für interkantonale Institutionen. Die Verwaltung des Kantons Zürich verfügt über zahlreiche Informationen und Dokumente, die von Organisationen, Institutionen oder auch privaten Unternehmen stammen, die das Öffentlichkeitsprinzip nicht kennen; die Behandlung eines Zugangsgesuchs bezüglich dieser Dokumente bedeutet nicht, dass dadurch in diese Organisationen das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wird. Dem Zugang entgegenstehende Interessen anderer Gemeinwesen, Organisationen oder von Privaten ist vielmehr im Rahmen der Interessenabwägung Rechnung zu tragen (BGr, 14. Juni 2021, 1C_370/2020, E. 2.4).

3c. Daraus kann gefolgt werden, dass die fraglichen Dokumente als Information bei der Rekursgegnerin vorhanden sind und diese als Hauptadressatin der betreffenden Informationen gilt. Demzufolge ist das vorliegende Verfahren nach dem Zürcher IDG zu beurteilen.

4. Will das öffentliche Organ Zugang zur Information gewähren und betrifft das Gesuch Personendaten oder als vertraulich klassifizierte Informationen, gibt das öffentliche Organ den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist (§ 26 Abs. 1 IDG).

Die Rekursgegnerin führt zwar aus, dass swissuniversities die eingereichten Dokumente nicht edieren wolle, da offenbar einzelne Hochschulen mit einer Offenlegung nicht einverstanden seien. Dabei liegt der Rekurskommission der Zürcher Hochschule aber weder eine konkrete Stellungnahme von swissuniversities noch eine solche anderer Hochschulen oder vom betroffenen Verlag Elsevier vor, deren Personendaten in den Dokumenten enthalten sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Befragung von allfälligen Dritten von der verfügenden Behörde vorzunehmen ist. So wies das Verwaltungsgericht Zürich die Sache in einem ähnlich gelagerten Fall – in Form einer Sprungrückweisung – an die Beschwerdegegnerin (d.h. an die ursprünglich verfügende Behörde) zurück, um die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen und zur Anhörung von möglicherweise betroffenen Dritten im Sinne von § 26 Abs. 1 IDG (VGr, 14. Mai 2020, VB.2020.00112, E. 2.3.3).

Die Rekursgegnerin hat zwar offenbar swissuniversities angehört, es ergibt sich jedoch aus den Akten nicht, welche konkreten privaten oder öffentlichen Interessen von swissuniversities oder betroffenen Dritten einer Veröffentlichung der erwähnten Dokumente entgegenstehen würden. Der Sachverhalt ist diesbezüglich nicht genügend abgeklärt.

Die Angelegenheit ist deshalb an die Rekursgegnerin zurückzuweisen mit der Aufforderung, swissuniversities und allfällige weitere betroffene Dritte im Sinne von § 26 Abs. 1 IDG zu einer Veröffentlichung der Dokumente zu befragen und mögliche überwiegende private oder öffentliche Interessen, die gegen eine Veröffentlichung sprechen, darzulegen und eine Interessenabwägung vorzunehmen (§ 23 IDG). In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Öffentlichkeitsgesetz des Bundes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) reicht dabei ein bloss abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen nicht aus. Vielmehr hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der vollzogene Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip unterlaufen würde (BGr, 9. Februar 2017, 1C_509/2016, E. 3.3).

5. Nach dem Gesagten ist der Rekurs im Sinne der Erwägungen gutzuheissen. Die Verfügung der Rekursgegnerin vom 30. Mai 2024 ist aufzuheben, soweit das Gesuch des Rekurrenten vom 3. März 2024 abgewiesen worden ist und die Angelegenheit ist zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Rekursgegnerin zurückzuweisen.

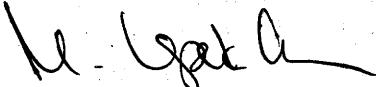
6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Kosten auf die Staatskasse genommen.

Die Rekurskommission beschliesst:

- I Der Rekurs wird gutgeheissen. Die Verfügung der Rekursgegnerin vom 30. Mai 2024 wird aufgehoben, soweit das Gesuch des Rekurrenten vom 3. März 2024 abgewiesen worden ist und die Angelegenheit wird zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Rekursgegnerin zurückgewiesen.
- II Die Kosten werden auf die Staatskasse genommen.
- III. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen von der Mitteilung des Entscheids schriftlich und unter Beilage einer Kopie dieses Entscheids beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, Beschwerde eingereicht werden. In der Beschwerdeschrift sind die Anträge zu stellen und zu begründen.
- IV. Mitteilung an die Rekursgegnerin (eingeschrieben) und an den Rekurrenten (eingeschrieben).

Im Namen der Rekurskommission

Die Vorsitzende



Die juristische Sekretärin

