



Universität St.Gallen

Universität St.Gallen (HSG)
Generalsekretariat
Thomas Jordan, lic. iur.
Dufourstrasse 50
CH-9000 St.Gallen

Telefon +41 (0)71 224 24 21
Telefax +41 (0)71 224 29 14
thomas.jordan@unisg.ch
www.unisg.ch

EINSCHREIBEN

Herr
Christian Gutknecht
Thunstrasse 34
3150 Schwarzenburg

6. März 2017

Universität St.Gallen: Christian Gutknecht, Schwarzenburg; Rekursentscheid des Senatsausschusses vom 28. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Gutknecht

Der Senatsausschuss hat am 28. Februar 2017 über Ihr Rekursbegehren vom 11. Oktober 2016 entschieden, wie Sie dem beiliegenden Rekursentscheid entnehmen können.

Freundliche Grüsse
Universität St.Gallen (HSG)

Thomas Jordan, lic. iur.
Stv. der Generalsekretärin

Beilage: Rekursentscheid

SENATSAUSSCHUSS DER UNIVERSITÄT ST.GALLEN

Sitzung vom: 28. Februar 2017

**Universität St.Gallen, Rektor: Christian Gutknecht, Schwarzenburg;
Rekurs betreffend Teil-Ablehnung Gesuch Akteneinsicht**

Auszug an: Christian Gutknecht, Thunstrasse 34, 3150 Schwarzenburg (per Einschreiben)

Universität St.Gallen, Prof. Dr. Thomas Bieger, Rektor

Mitglieder des Senatsausschusses

Zugestellt am: 6. März 2017

Der Senatsausschuss berichtet:

- A. Am 23. Juni 2014 stellte Christian Gutknecht (im Folgenden: Rekurrent), damals wohnhaft in Dübendorf, der Leiterin der Universitätsbibliothek St.Gallen (im Folgenden: Bibliothek) unter Berufung auf Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) per Mail ein Gesuch zur Akteneinsicht bezüglich Bezahlungen an die Verlage Elsevier, Springer und Wiley im Zeitraum 2010 - 2016. Die Bibliothek lehnte das Gesuch mit Schreiben vom 7. Juli 2014 ab.

In seiner Reaktion vom 8. Juli 2014 teilte der Rekurrent der Bibliotheksleiterin per Mail mit, dass ausländische Bibliotheken Policies etabliert hätten und Non-Disclosure-Agreements klar ablehnen würden.

- B. Am 28. März 2016 gelangte der Rekurrent per Mail mit einem erweiterten Gesuch zur Akteneinsicht¹ erneut an die Bibliothek. Er berief sich dabei auf das zwischenzeitlich in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014 (sGS 140.2, abgekürzt OeffG). Der Rekurrent wies in seinem Gesuch auf diverse Entscheide von Rechtsmittelinstanzen anderer Kantone und eine Empfehlung des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) hin, welche sein Ansinnen in andern Gesuchen gestützt hätten und das öffentliche Interesse an den Zahlungen an die Verlage höher gewichten würden als allfällig akzeptierte Geheimhaltungsklauseln.

Am 30. März 2016 wies die Bibliotheksleiterin das Gesuch des Rekurrenten per Mail mit der Begründung ab, dass die Universität St.Gallen im Bereich des Medienerwerbs nicht hoheitlich handle, sondern am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehme. Auch würden die mit dem Medienerwerb zusammenhängenden Dokumente Geschäftsgeheimnisse der Verlage betreffen. Die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen stelle ein schützenswertes privates Interesse dar, welches dem beantragten Informationszugang entgegenstehe.

¹ Gegenstand des Gesuchs waren die Zahlungen an die Verlage Elsevier, Wiley, Springer, Taylor & Francis, Sage, Oxford University Press, Cambridge University Press, Nature Publishing Group, Royal Society of Chemistry, Institute of Physics Publishing für den Zeitraum 2010 – 2016, unterteilt pro Jahr und nach Zeitschriften (Print und elektronisch zusammengefasst), E-Books und Datenbanken.

Der Rekurrent verlangte daraufhin gleichentags gestützt auf Art. 16 Abs. 2 OeffG den Erlass einer Verfügung.

- C. Am 26. April 2016 behandelte das Rektorat der Universität St.Gallen das Gesuch des Rekurrenten. Es hielt dabei fest, dass bestehende Verträge einzuhalten sind. Zudem sei das Öffentlichkeitsgesetz und somit der Anspruch auf Offenlegung erst für diejenigen Verträge anwendbar, welche nach Inkrafttreten des OeffG eingegangen wurden. Vor diesem Hintergrund und um dem Rekurrenten soweit wie möglich auf freiwilliger Basis entgegenzukommen, entschied sich das Rektorat für folgendes Vorgehen: Zunächst wurden die Verlage angefragt, inwiefern sie auf freiwilliger Basis einer Offenlegung zustimmen. Dies betraf auch Verträge, welche vor Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden. Die Offenlegung der nach Inkrafttreten des OeffG abgeschlossenen Verträge sollte nach den Bestimmungen des OeffG erfolgen.

In der Folge wurden alle relevanten Verlage² von der Bibliothek im Sinne des Rektoratsbeschlusses kontaktiert. Am 23. Mai 2016 erkundigte sich der Rekurrent per Mail bei der Bibliothek nach dem Stand seines Gesuchs, worauf ihm die Bibliotheksleiterin am 26. Mai 2016 per Mail mitteilte, dass die Verlage derzeit bezüglich der Offenlegung der nachgefragten Information kontaktiert würden. Während Oxford eine Offenlegung vertraulicher Informationen ablehnte, stimmten Wyley und Taylor & Francis der Offenlegung zu. Die weiteren angeschriebenen Verlage antworteten nicht, was von Seiten der Universität als Ablehnung der Offenlegung gewertet wurde.

- D. Am 7. Juli 2016 teilte der Rechtsdienst der Universität St.Gallen dem Rekurrenten per Einschreiben mit, dass die Universität die von ihm angeforderten Informationen aufbereiten könne, falls die relevanten Verträge nach dem Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen worden seien und durch die Offenlegung keine Geschäftsgeheimnisse verletzt würden. Mit Bezug auf vor Inkrafttreten des OeffG abgeschlossene Verträge könne die Universität St.Gallen ihm nur die Zahlen in denjenigen Fällen offenlegen, wo die Verlage diesem Vorgehen zugestimmt hätten. Für die Aufbereitung der Zahlen in dem vom Rekurrenten erwünschten Detaillierungsgrad sei von einem Aufwand von über 30 Stunden auszugehen, welcher, basierend auf einem Stundenansatz von Fr. 100.--, dem Rekurrenten in Rechnung gestellt würde. Der Rekurrent wurde aufgefordert, innert 10 Tagen eine Vorauszahlung von Fr. 3'000.-- zu leisten, andernfalls sein detailliertes Auskunftsbegehren als zurückgezogen gelte. Alternativ wurde dem Gesuchsteller angeboten, dass ihm ohne Kostenfolge im bereits erwähnten Offenlegungsumfang aggregierte Zahlen mitgeteilt werden könnten.
- E. Mit Mail vom 14. Juli 2016 an den Rechtsdienst der Universität hinterfragte der Rekurrent die im Schreiben des Rechtsdiensts vom 7. Juli 2016 festgehaltenen Einschränkungen, da er der Auffassung sei, das OeffG gelte unbefristet rückwirkend. Er stellte ferner den seitens der Bibliothek anfallenden Aufwand für eine detaillierte Aufbereitung der nachgefragten Zahlen in Frage und bat um eine detailliertere Aufschlüsselung des Aufwands. Er bot an, die Konsolidierung und Zusammenstellung der Zahlen nach Jahr und Medientyp selbst vorzunehmen, falls dies eine Senkung der Gebühr ermögliche und bat, ihm bereits diejenigen Informationen zuzustellen, welche für ihn keine Kostenfolge hätten.
- F. Die angeforderten aggregierten Zahlen³ wurden dem Rekurrenten am 21. Juli 2016 durch den Rechtsdienst per Mail zugestellt. Auf das Angebot des Rekurrenten, bei der detaillierten Aufbereitung vor

² Die Bibliothek bezieht keine Titel von Royal Society of Chemistry und Institute of Physics Publishing.

³ Diese Zahlen wurden unter Berücksichtigung der im Schreiben vom 7. Juli 2016 festgehaltenen Einschränkungen aufbereitet.

Ort an der Universität St.Gallen mitzuwirken, wurde verzichtet, da dadurch keine Reduktion des seitens Universität St.Gallen anfallenden Aufwandes erfolgen würde. Zudem überlasse das OeffG die Art des Informationszugangs dem angefragten öffentlichen Organ (Art. 11 OeffG).

- G. Am 24. Juli 2016 hielt der Rekurrent in seiner Antwort fest, dass die von der Universität St.Gallen angewendeten Einschränkungen des Informationszugangs unzulässig seien. Er wiederholte seinen Wunsch auf eine detailliertere Aufschlüsselung des seitens der Universität St.Gallen anfallenden Aufwandes von über 30 Stunden für eine detaillierte Aufbereitung der Zahlen. Ferner erkundigte er sich nach der Rechtsgrundlage für die Fr. 3'000.--, welche die Universität St.Gallen von ihm für die detaillierte Aufbereitung der Zahlen verlange und hielt fest, dass auch die detaillierten Zahlen – aufgrund der von der Universität St.Gallen angewendeten Einschränkungen – unvollständig wären.
- H. Mit Mail vom 28. Juli 2016 nahm der Rechtsdienst Stellung. Er hielt fest, dass der Rekurrent keinen Anspruch auf Einsicht in die detaillierte Aufwandschätzung habe, weil es sich dabei um verwaltungsinterne Unterlagen handle. Was die Rechtsgrundlage der von der Universität St.Gallen für eine detaillierte Aufbereitung der Zahlen verlangten Fr. 3'000.-- betreffe, verwies der Rechtsdienst auf die Botschaft und den Entwurf der St.Galler Regierung zum OeffG, worin festgehalten sei, dass mit diesen Gebühren der Verwaltungsaufwand für die Durchführung des Informationszugangs abgedeckt werden solle.
- I. Am 2. August 2016 verlangte der Rekurrent per Mail an den Rechtsdienst, dass ihm in dieser Sache eine Verfügung in elektronischer Form auszustellen sei. Am 29. September 2016 erging die vom Rektor der Universität St.Gallen unterzeichnete Verfügung an den Rekurrenten. Der Rektor verfügte, dass
- ein Informationsanspruch gestützt auf das OeffG nur dann bestehe, falls die für die nachgefragte Information massgeblichen Verträge nach dessen Inkrafttreten abgeschlossen wurden und falls mit der Offenlegung keine Geschäftsgeheimnisse verletzt würden, andernfalls seien die vertraglichen Bestimmungen massgeblich;
 - die von der Bibliothek zusammengestellten aggregierten Informationen, welche dem Rekurrenten am 21. Juli 2016 per Mail zugestellt wurden, seinen Informationsanspruch gemäss OeffG vollumfänglich abdecken würden;
 - die Gebühren für die Verfügung mit dem am 9. September 2016 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet würden.
- J. Am 11. Oktober 2016 erhob der Rekurrent fristgerecht gegen die Verfügung des Rektors (im Folgenden: Vorinstanz) Rekurs beim Senatsausschuss. Der Rekurrent beantragte,
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 OeffG fällt.
 2. Ferner sei die Universität St.Gallen 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 Gebühr von Fr. 150.-- für die Verfügung sei zu erstatten, und allfällige Kosten des Rekursverfahrens seien durch die Universität St.Gallen zu übernehmen.
- K. Am 24. November 2016 stellte die Generalsekretärin der Universität St.Gallen und Sekretärin des Senatsausschusses und als solche verfahrensleitende Stelle des Senatsausschusses, dem Rekurrenten per Mail die folgenden von ihr zwischenzeitlich bei der Bibliothek angeforderten und sich noch nicht

im Besitz des Rekurrenten befindenden Unterlagen zu, mit der Bitte um eine allfällige zusätzliche Stellungnahme bis spätestens am Freitag, 2. Dezember 2016:

- Zusammenstellung „Weiteres Vorgehen“ vom 27. Juni 2016;
- Zusammenstellung des bisher bei der Bibliothek angefallenen sowie noch zu erwartenden Aufwandes (Mail vom 28. Juni 2016).

- L. Mit Mail vom 2. Dezember 2016 nahm der Rekurrent zu den zusätzlichen Unterlagen Stellung. Er hielt fest, dass die von der Universität St.Gallen nachgereichte Aufwandschätzung zeige, dass die Bibliothek keine Übersicht über ihre Ausgaben pro Verlag habe und diese aufgrund der Anfrage des Rekurrenten tatsächlich erstmals erstellt werden müsste. Den bei der Bibliothek anfallenden zeitlichen Aufwand stelle er nicht in Frage. Er erachte ihn allerdings als verhältnismässig, zumal er bereit sei, die Unterlagen vor Ort einzusehen und die Daten selber zusammenzutragen. Der Rekurrent hielt ferner fest, dass die von der Universität St.Gallen nachgereichten Dokumente weiterhin keinen Hinweis auf die Rechtsgrundlage der Gebühr von Fr. 3'000.-- liefern würden, weshalb er weiterhin von Willkür ausgehen müsse.

Der Senatsausschuss erwägt:

1. Die Zuständigkeit des Senatsausschusses zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus Art. 41 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 Rekurerhebung 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 Senatsausschuss 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).
3. a) Das Öffentlichkeitsprinzip ist seit 2001 in Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) verankert. Bezüglich der Regelung der Informationsverbreitung und des Zugangs zu amtlichen Dokumenten verweist die KV auf ein – zum Zeitpunkt des Erlasses der KV noch nicht existierendes – Gesetz. Art. 60 Abs. 2 KV ist im Sinne eines Auftrags an den Gesetzgeber zu verstehen, gestützt auf den Verfassungsauftrag ein Gesetz auszuarbeiten und zu erlassen und den Verfassungsauftrag von Art. 60 Abs. 2 KV somit justiziabel werden zu lassen.⁴ Die Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen St.Galler Kantonsverfassung hält denn auch fest, dass der Informationsgrundsatz nicht als Grundrecht bzw. als verfassungsmässiges Recht des Bürgers ausgestaltet sei.⁵ Dass dieser Verfassungsgrundsatz nicht direkt anwendbar ist, wurde vom St.Galler Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16. Dezember 2010⁶ berücksichtigt. Ein individueller Anspruch auf Offenlegung aufgrund von Art. 60 KV besteht somit nicht, auch nicht für Sachverhalte, welche vor Inkrafttreten des OeffG entstanden sind.

⁴ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Informationsgesetz vom 21. Mai 2013, Ziff. 3.1.

⁵ Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, S. 320.

⁶ VerwGE B 2010/123, E 2.1 und E 2.5.

b) Der Rekurrent hält dafür, dass die Offenlegung auch für diejenigen Sachverhalte gelte, welche vor Inkrafttreten des OeffG entstanden sind, da das OeffG rückwirkend gelte, da dieses – anders als auf Bundesebene⁷ oder beispielsweise im Kanton Freiburg⁸ – sich nicht ausdrücklich zur Rückwirkung äussere.

Im vorliegenden Fall würde es sich, wollte man dem Argument des Rekurrenten folgen und das Gesetz auch auf Verträge, welche vor Inkrafttreten des OeffG abgeschlossen wurden, anwenden, um eine echte Rückwirkung handeln. Echte Rückwirkung ist grundsätzlich unzulässig.⁹ Die echte Rückwirkung eines Erlasses ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis nur ausnahmsweise und unter strengen, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zulässig. Namentlich muss die Rückwirkung *ausdrücklich angeordnet* oder nach dem Sinn des Erlasses *klar gewollt* sein, und die Rückwirkung ist nur zulässig, wenn sie durch triftige Gründe gerechtfertigt ist.¹⁰ Das OeffG enthält hingegen weder Übergangsbestimmungen, noch ist aus dem Inhalt des Gesetzes ersichtlich, dass eine Rückwirkung des Erlasses klar gewollt sei. Die Fassung des OeffG in der chronologischen Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen hält in Ziff. IV wörtlich folgendes fest: „Der Erlass wird ab 18. November 2014 angewendet.“¹¹ Auch aus dem Sinne des Gesetzes ist eine Rückwirkung nicht gewollt. Wäre dem nicht so, würde der Gesetzgeber regelmässig in Kauf nehmen, dass die zur Offenlegung verpflichteten Behörden in denjenigen Fällen, wo bei Abschluss der Verträge in Übereinstimmung mit den dazumaligen gesetzlichen Grundlagen Verträge oder Dokumente mit Vertraulichkeitsklauseln abgeschlossen oder versehen wurden, vertragsbrüchig würden und somit von den Gegenparteien deswegen eingeklagt werden könnten.

Würde nun 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 vereinbar wäre. In all denjenigen Fällen, welche eine vertragliche Vertraulichkeit vorsehen, handelt es sich offensichtlich um den gegenseitigen Willen der Vertragsparteien, dass der Vertrag oder Teile davon als Geschäftsgeheimnisse vertraulich behandelt und nicht einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Die Verlage Wiley und Taylor & Francis haben die Universität ausdrücklich und freiwillig von der Wahrung eines Geschäftsgeheimnisses entbunden, weshalb die Universität in diesen Fällen ohne Vertragsbruch die Bereitstellung der Zahlen ab 2010 in aggregierter Form vornehmen durfte.

4. a) Die Universität St.Gallen verlangte vom Rekurrenten für eine detaillierte Aufbereitung derjenigen Zahlen, welche sie unter Berücksichtigung der in Erw. 3 dargelegten Kriterien bekanntgeben darf, für den voraussichtlich anfallenden Aufwand eine Gebühr von Fr. 3'000.--, gestützt auf Art. 19 Abs. 1 OeffG. Der Rekurrent anerkennt zwar, dass die Universität St.Gallen für den Informationszugang Gebühren erheben kann, erachtet die Höhe der Gebühren jedoch als willkürlich und darauf angelegt, einer Privatperson den Informationszugang zu verwehren. Er rügt,
- dass die Universität St.Gallen ihm den geschätzten Aufwand für die detaillierte Aufbereitung der Zahlen nicht aufschlüsselte,

⁷ Art. 23 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), SR 152.3.

⁸ Art. 43 des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG), FGS 17.5.

⁹ In Fällen echter Rückwirkung muss sich der beurteilte Sachverhalt (im vorliegenden Fall: Vertragsschluss mit den internationalen Verlagen) abschliessend vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht haben (Häfelin/Müller/Uhlmann: Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, N 268 und 269).

¹⁰ Häfelin/Müller/Uhlmann: Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, N 270.

¹¹ nGS 2015-003.

- dass die erhobene Gebühr auf keinem gesetzlichen Gebührentarif basiere und somit willkürlich sei, sowie
- dass der für eine detaillierte Aufbereitung der Zahlen erforderliche Aufwand, insbesondere in Relation zum öffentlichen Interesse an diesen Daten, verhältnismässig sei.

b) Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b OeffG sind Informationen und Dokumente über nicht öffentliche Verhandlungen, insbesondere Sitzungsunterlagen und Aufzeichnungen vom Recht auf Informationszugang ausgeschlossen, und die Botschaft zum OeffG präzisiert, dass eingeholte oder abgegebene verwaltungsinterne Stellungnahmen vom Informationszugang auszunehmen seien.¹²

Die Zusammenstellung des bisher bei der Bibliothek angefallenen sowie noch zu erwartenden Aufwandes wurde dem Rekurrenten am 24. November 2016 ohne gesetzliche Verpflichtung, jedoch *auf freiwilliger Basis* per Mail nachgereicht (vgl. Abschn. K.). In seiner Replik vom 2. Dezember 2016 anerkennt der Rekurrent die Aufwandschätzung der Bibliothek, erachtet den anfallenden zeitlichen Aufwand jedoch als zumutbar und verhältnismässig, zumal er bereit sei, die Unterlagen vor Ort einzusehen und die Daten selber zusammenzutragen. Dem ist entgegenzuhalten, dass, wie bereits aus der Schilderung des Sachverhalts ersichtlich (vgl. Abschn. F.), ein Mitwirken des Rekurrenten vor Ort den Aufwand für die Universität St.Gallen nicht mindern würde, weil der Rekurrent permanent begleitet werden müsste. Es ist überdies – entgegen der Auffassung des Rekurrenten – offensichtlich, dass ein Aufwand von rund 30 Stunden, d.h. 3.5 Arbeitstagen, für die Bearbeitung eines einzigen Informationsgesuchs unverhältnismässig wäre.

In seinem Entscheid vom 23. September 2015¹³ hält das St.Galler Verwaltungsgericht fest, dass das Öffentlichkeitsprinzip keine Grundlage bilde, „die Behörde zur Ausfertigung einer noch nicht existierenden Aufzeichnung oder zur Erstellung eines Dokuments zu verpflichten“.¹⁴ Wenn die Universität somit eine Ausfertigung einer noch nicht existierenden Aufzeichnung erstellt, tut sie dies *freiwillig* im Sinne einer Dienstleistung dem Bürger gegenüber, ohne dass sie dazu gesetzlich verpflichtet wäre. Wenn der Rekurrent eine Dienstleistung nachfragt, zu welcher die Universität nicht verpflichtet ist, muss er in Kauf nehmen, dass diese ihm den anfallenden Aufwand in Rechnung stellt.

Die Universität St.Gallen hat denn auch, ganz im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts¹⁵, von einer Nicht-Information unter Berufung auf Art. 6 Abs. 2 lit. e OeffG abgesehen und stattdessen, zur Wahrung der Verhältnismässigkeit, den Informationsumfang – in Form der aggregierten Zahlen, welche dem Rekurrenten ohne Kostenfolge am 21. Juli 2016 zugestellt wurden – beschränkt. So wurde zwar ein neues Dokument erstellt, jedoch mit vertretbarem Aufwand.

c) Der Rekurrent bemängelt, dass die von der Universität St.Gallen für eine detaillierte Aufbereitung der Zahlen erhobene Gebühr von Fr. 3'000.-- auf keinem gesetzlichen Gebührentarif basiere. Der Rekurrent stellt zu Recht fest, dass dieser Betrag nicht im Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5, abgekürzt GebT) enthalten ist. Die in den Tarifen 10.08¹⁶ und 10.09¹⁷ vorgesehenen Gebühren in einer Bandbreite von Fr. 10.-- bis 300.-- decken jedoch den für eine detaillierte Aufbereitung der Zahlen erforderlichen Aufwand offensichtlich nicht ab. Die Botschaft zum OeffG

¹² Botschaft und Entwurf der Regierung zum Informationsgesetz vom 21. Mai 2013, Ziff. 3.2.

¹³ VerwGE B 2015/56.

¹⁴ VerwGE B 2015/56, E. 3.1.

¹⁵ VerwGE B 2015/56, E. 3.2.1.

¹⁶ Einsichtgabe in amtliche Akten oder Auskunft über ihren Inhalt ausserhalb eines durch Verfügung oder Entscheid abzuschliessenden Verfahrens.

¹⁷ Einholen von Urkunden und Erteilung von Auskünften.

hält denn auch fest, dass mit den Gebühren, welche gestützt auf Art. 19 Abs. 1 OeffG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 erhoben werden können, der Verwaltungsaufwand für die Durchführung des Informationszuges abgedeckt werden solle.¹⁸ Zu den Gebührenansätzen äussert sich die Botschaft wörtlich wie folgt: „Die Gebührenansätze werden gestützt auf diese Bestimmungen durch die Regierung festgelegt.“¹⁹ Die Regierung hat bis anhin keine Gebührenansätze festgelegt. Aus der Botschaft geht klar hervor, dass die Gebühr den Verwaltungsaufwand abdecken soll.²⁰ Dies wäre bei einer Gebühr von max. Fr. 300.-- bei einem Aufwand von 30 Stunden offensichtlich nicht der Fall. Überdies bezieht sich Tarif 10.08 auf die Informationen „ausserhalb eines durch Verfügung oder Entscheid abzuschliessenden Verfahrens“. Daraus folgt, dass sich die Verwaltung in Fällen wie dem vorliegenden an Tarif 10.01²¹ orientieren kann, welcher eine Bandbreite von 50.-- bis 5'000.-- Franken vorsieht. Die von der Universität St.Gallen vorgesehene Gebühr von Fr. 3'000.-- für eine detaillierte Aufbereitung der Zahlen kann somit nicht als willkürlich bezeichnet werden.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aufgrund der vorstehend dargelegten Erwägungen
- die Zahlungen an die internationalen Verlage gemäss der Anfrage des Rekurrenten vom 28. März 2016 nur anhand der in Erw. 3 genannten Kriterien offenzulegen sind;
 - die detaillierte Offenlegung der Zahlungen der Universität St.Gallen an die vom Rekurrenten genannten internationalen Verlage einen unverhältnismässigen Aufwand im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. e OeffG verursachen würden und deshalb – soweit zulässig – nur gegen Vergütung des anlässlich der Aufbereitung detaillierter Zahlen für die Universität St.Gallen resultierenden Aufwands erfolgen kann;
 - an der Gebühr von Fr. 3'000.-- für eine detaillierte Aufbereitung der nachgefragten Zahlen festgehalten wird;
 - die Gebühr von Fr. 150.-- für die Verfügung nicht erstattet wird und die Kosten des Rekursverfahrens nicht von der Universität St.Gallen übernommen werden.

Im Übrigen ist zu erwähnen, dass der Rekurrent im Rahmen der Argumentation zum aus seiner Sicht verhältnismässigen Aufwand auf die Bedeutung der Open Access-Thematik²² verweist. Die Relevanz von Open Access ist unbestritten: Das Thema wurde bereits auf der politischen Ebene aufgenommen²³, ist jedoch nicht Gegenstand dieses Rekursbegehrens.

6. Der Rekurs ist im Sinne der Erwägungen abzuweisen.
7. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Rekurrent kostenpflichtig (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Entscheidgebühr ist in Anwendung von Art. 95 VRP i.V.m. Art. 100 VRP und Tarif Nr. 10.01 GebT auf Fr. 500.-- festzusetzen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 250.-- ist anzurechnen.

¹⁸ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Informationsgesetz vom 21. Mai 2013, Ziff. 4.4.

¹⁹ Botschaft und Entwurf der Regierung zum Informationsgesetz vom 21. Mai 2013, ebd.

²⁰ Vgl. FN 18.

²¹ Verfügung oder Entscheid (Einsprache, Rekurs, Beschwerde usw.)

²² Open Access: „Unbeschränkter und kostenloser Zugang zu wissenschaftlicher Information“ (siehe <http://open-access.net/CH-DE/informationen-zu-open-access/>).

²³ Beispielsweise forderte der Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) in seiner Stellungnahme vom 23. März 2016 zur Revision des Urheberrechts ein gesetzlich verankertes unentgeltliches Zweitveröffentlichungsrecht (siehe http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/snf_urheberrecht_stellungnahme_d.pdf, S. 2 f.). Auch die Nationale Open-Access-Strategie für die Schweiz vom 31. Januar 2017, welche von swissuniversities mit Unterstützung des SNF im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erarbeitet wurde, betont die Bedeutung eines regulatorischen Rahmens, welcher Open Access nicht nur erlaubt, sondern fördert (Siehe https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Open_Access/P06_7.01-01_Open_Access_strategy_DE.pdf, S. 5.).

