



Entscheidinstanz: Rekurskommission der Zürcher Hochschulen

Geschäftsnummer: RekoHS-60/12_E(ndentscheid)

Datum des Entscheids: 3. Oktober 2013

Rechtsgebiet: Öffentlichkeitsprinzip

Stichwort: Informationszugang
Sponsoringvertrag
Interessenabwägung, Begründungspflicht

verwendete Erlasse: § 20 Abs. 1 IDG
§ 23 IDG

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Bedeutung des verfassungsrechtlich geschützten Öffentlichkeitsprinzips; Gegenstand und Inhalt der Interessenabwägung zwischen dem grundsätzlich voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang und den entgegenstehenden Interessen des öffentlichen Organs zum Schutz seiner (öffentlichen) Interessen oder jenes von privaten Dritten.

Begründungspflicht und Geheimnisschutz stehen in einem Spannungsfeld. Die Begründung einer Verweigerung des Informationszugangs kann nicht so detailliert sein, dass durch sie das Geheimnis verraten würde.

Anwendung auf den Vertrag zwischen der Universität Zürich und UBS Foundation of Economics in Society. Endentscheid betreffend Umfang der gegenüber dem Zwischenentscheid vom 18. April 2013 weitergehenden Offenlegung.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt

Der Rekurrent ersuchte die Rekursgegnerin am 24. April 2012 um Einsicht in den Rahmenvertrag der Rekursgegnerin [Universität Zürich] mit der UBS betreffend das UBS International Center for Economics in Society. Mit Verfügung vom 5. Juni 2012 lehnte die Rekursgegnerin das Einsichtsgesuch ab. Dagegen rekurrierte der Rekurrent mit Eingabe vom 20. Juni 2012 an die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen und beantragte Einsicht in den Rahmenvertrag der UBS mit der Universität Zürich betreffend UBS International Center for Economics in Society.

In der Folge zitierte die Rekursgegnerin in ihrer Rekursantwort vom 13. August 2012 einige Ziffern des Vertrages. Im Übrigen beantragte sie die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolgen zu Lasten des Rekurrenten. Am 23. Januar 2013 reichte die Rekursgegnerin der Rekurskommission auf deren Aufforderung hin den vollständigen Vertrag zwischen der Rekurs-



gegnerin und der UBS Foundation of Economics in Society ein. Der Vertrag wurde von der Rekurskommission in einem verschlossenen Couvert zu den Akten gelegt.

Mit Schreiben vom 16. Februar 2013 gelangte die Rekursgegnerin mit einer ergänzenden Eingabe an die Rekurskommission. Dabei wurde der vollständige Vertrag beigelegt, in welchem die von der Rekursgegnerin als sensibel befundenen Passagen eingeschwärzt wurden. Die Rekursgegnerin ersuchte die Rekurskommission im Schreiben grundsätzlich, dem Rekurrenten keine weitergehende Einsicht als im Rahmen der Rekursantwort vom 13. August 2012 vorgenommen zu gewähren. Lediglich eventualiter sei der mit der vorliegenden Eingabe eingereichte und eingeschwärzte Vertrag herauszugeben.

Mit Beschluss vom 18. April 2013 [<http://www.zhentscheide.zh.ch>] entschied die Rekurskommission mittels eines Zwischenentscheids, dass der von der Rekursgegnerin am 16. Februar 2013 eingereichte, eingeschwärzte Vertrag zu veröffentlichen sei und räumte dem Rekurrenten gleichzeitig die Möglichkeit ein, nach erfolgter Einsichtnahme eine allfällige Rekursergänzung bzw. einen Rekursrückzug zu verfassen.

Am 16. Mai 2013 reichte der Rekurrent eine Rekursergänzung ein und verlangte erneut die vollumfängliche Offenlegung des Vertrages. Eventualiter beantragte er, den Vertrag punktuell und mit grösster Zurückhaltung einzuschwärzen. Die Rekursgegnerin stellte in der freigestellten Stellungnahme vom 27. Juni 2013 den Antrag, keine weiteren Passagen mehr zu veröffentlichen.

Erwägungen

- 1.a) Gemäss § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) regelt das Gesetz den Umgang der öffentlichen Organe mit Information. Es bezweckt nach § 1 Abs. 2 lit. a IDG, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern. § 2 Abs. 1 IDG statuiert, dass dieses Gesetz für die öffentlichen Organe gilt. Für die Gerichte gilt es nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllen. Nach § 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 entgegensteht. § 23 Abs. 2 IDG hält fest, dass ein öffentliches Interesse insbesondere vorliegt, wenn
- a. die Information Positionen in Vertragsverhandlungen betrifft,
 - b. die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt,
 - c. die Bekanntgabe der Information die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet,
 - d. die Bekanntgabe der Information die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt,



e. die Bekanntgabe die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt.

Ein privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird (§ 23 Abs. 3 IDG).

b) Es gilt nachfolgend lediglich noch zu überprüfen, ob die weiterhin eingeschwärzten Passagen des editierten Vertrages zu veröffentlichen sind oder nicht. Betreffend die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen und Ausführungen wird auf den Beschluss der Rekurskommission vom 18. April 2013 verwiesen.

2. Der Rekurrent ist der Meinung, dass die Rekursgegnerin nie begründet habe, weshalb die eingeschwärzten Teile des Vertrages aus ihrer Sicht besonders schützenswert seien. Alle Einschwärzungen müssten aber mit Verweis auf Art. 23 IDG begründet werden. Die Einschwärzungen hätten so zu erfolgen, dass aufgrund des Kontexts nachvollziehbar bleibe, weshalb eine eingeschwärzte Passage schützenswerte Informationen enthalte.

Die Rekursgegnerin macht geltend, dass bei ihrer Begründung der einer Herausgabe entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen anzumerken sei, dass nicht im Detail auf die eingeschwärzten Passagen eingegangen werden könne. Eine Detailbegründung würde dazu führen, dass der geheimhaltungswürdige Inhalt der jeweiligen Bestimmungen offengelegt werden müsste. Es seien nur diejenigen Bestimmungen nicht veröffentlicht worden, die die unmittelbaren Leistungskomponenten enthalten würden. Es handle sich hierbei zum Beispiel um die Vertragsbestimmungen, die die Modalitäten zur Einrichtung und Ausstattung der Professuren oder Assistenzprofessuren betreffen würden. Die Rekursgegnerin sei in diesem Kontext daran interessiert, dass ein externer Geldgeber neben dem Salär einer Professur auch Begleitstellen und den Betriebskredit finanziere. Je nach dem Engagement des Geldgebers müsse die Rekursgegnerin einen kleineren oder grösseren Eigenbeitrag leisten. Bezüglich dessen Höhe bestehe aber ein erheblicher Verhandlungsspielraum. Mit der Veröffentlichung der konkreten Leistungsmodalitäten würde dieser Spielraum zunichte gemacht. Deshalb sei § 23 Abs. 2 lit. a IDG anwendbar. Die zu erwartenden Folgen einer Publikation der Leistungskomponenten wären, dass jeder potentielle Vertragspartner die Universität auf den bekannt gewordenen Vertragsbedingungen festnageln und die nämliche Regelung für sich beanspruchen könnte. Dass dies zu einer nicht verantwortbaren Schwächung der Verhandlungsposition der Rekursgegnerin für potentielle Verhandlungen führen würde, sei offensichtlich. Dies wäre unproblematisch, würde die Universität vollumfänglich durch die öffentliche Hand finanziert. Zur Erfüllung ihrer Pflichten in Forschung und Lehre sei es jedoch unabdingbar, dass die Rekursgegnerin Drittmittel einwerbe. Die Rekursgegnerin sei bei der Festlegung der Leistungskomponenten nicht frei. Sie unterliege der Aufsicht des Universitätsrates, der die Verträge wie den Vorliegenden einer Prüfung unterziehe und hierbei insbesondere den Aspekt der Wahrung der Forschungs- und Lehrfreiheit kontrolliere.



3. Die rechtlichen Grundsätze des Informationszugangs und der Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen wurden im Beschluss vom 18. April 2013 erwogen. Auf die dortigen Ausführungen kann verwiesen werden. Ergänzend ist den nachfolgenden Erwägungen folgendes vorzuschicken.
 - a) Der Rekurrent wirft der Rekursgegnerin sinngemäss die Verletzung der Begründungspflicht vor. Diese habe versäumt darzulegen, inwieweit eine Offenlegung auch der eingeschwärzten Passagen überwiegende private oder öffentliche Interessen verletzen würde. Er hält dafür, den Vertrag aus diesem Grund vollständig offenzulegen.
 - b) Die Begründungspflicht bezieht sich auf Anordnungen (§ 10 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG)), nicht auf Eingaben vor der Rekursinstanz. Ob die Rekursgegnerin vor der Rekurskommission detaillierter oder weniger detailliert Stellung nimmt, ist (vorbehaltlich Aufforderungen der Rekurskommission gestützt auf § 7 Abs. 3 VRG) grundsätzlich ihr selbst überlassen. Konsequenz einer allfälligen Verletzung der Begründungspflicht wäre denn auch nicht die materielle Gutheissung des Rekurses, sondern allenfalls die Rückweisung an die Rekursgegnerin, soweit eine solche Gehörsverletzung nicht im Rekursverfahren heilbar wäre.
 - c) Im Übrigen ist der Rekursgegnerin darin zuzustimmen, dass Begründungspflicht und Geheimnisschutz in einem Spannungsfeld stehen. Die Begründungspflicht gilt auch im Anwendungsbereich des IDG (vgl. THÖNEN, in: Baeriswyl/Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar zum IDG, Zürich 2012, Art. 27 N 7). Die Begründung kann jedoch nicht so detailliert sein, dass durch sie bereits das Geheimnis verraten wird, insbesondere dann nicht, wenn die Behörde die Offenlegung verweigert. In analoger Anwendung der Grundsätze betreffend das Akteneinsichtsrecht muss es in tatsächlicher Hinsicht genügen, den wesentlichen Inhalt des streitigen Dokuments in der Begründung zu nennen, soweit dies ohne Verletzung der zu schützenden Interessen möglich ist (vgl. zur Einschränkung des Akteneinsichtsrechts KÖLZ/BOSSHARD/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2. Auflage, § 9 N 11 f.; ferner BRUNNER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.) VwVG-Komm, Art. 28 N 5). Dies ist bei der Prüfung der noch eingeschwärzten Passagen zu beachten.
4. Es ist nachfolgend bei jeder eingeschwärzten Passage des Vertrages eine Interessensabwägung vorzunehmen und abzuklären, ob sie offengelegt werden kann oder nicht.
 - a) *Art. 4.3.* ist mitsamt der Überschrift eingeschwärzt. Das in *Art. 4.3.* Vereinbarte wurde bereits umgesetzt. Ein Meinungsbildungsprozess muss mit Blick auf diese Regelung somit nicht mehr stattfinden, auch ist zwischen den Vertragsparteien nichts mehr auszuhandeln. Es könnte sich einzig fragen, ob es sich beim Regelungsgegenstand von *Art. 4.3.* um eine der von der Rekursgegnerin geltend gemachten Leistungskomponenten handelt, deren Bekanntgabe die Universität bei zukünftigen Verhandlungen mit dritten Sponsoren einschränkt. Das ist eher zu verneinen. Selbst wenn man in der Passage eine solche Leistungskomponente sehen wollte, so würde der Informationsanspruch des Rekurrenten das geltend gemachte Geheimhaltungsinteresse der Rekursgegnerin überwiegen. § 23 Abs. 2 lit. a IDG schützt nämlich in erster Linie die Vertraulichkeit



konkreter, im Gang befindlicher Verhandlungen. Nach Abschluss eines Vertrags ist ein Geheimhaltungsinteresse in den meisten Fällen nicht mehr gegeben (vgl. BAERISWYL, in: Baeriswyl/Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar zum IDG, Zürich 2012, Art. 23 N 15). Das schliesst nicht unbedingt aus, dass in Einzelfällen Verträge auch nach Vertragsabschluss geheim bleiben. Doch das Argument der Rekursgegnerin, die Offenlegung von bereits Vereinbartem würde die Verhandlungsposition in zukünftigen Vertragsverhandlungen schwächen, führt in dieser Absolutheit zu weit. Mit dem Argument könnte letztlich die Offenlegung jedes Vertrags verhindert werden, was mit dem Zweck der Regelung nicht vereinbar wäre. Eine konkrete Verhandlungssituation, in welcher die Rekursgegnerin durch die Offenlegung gefährdet würde, macht sie auch nicht gelten. Ziffer 4.3. des Vertrags ist daher offenzulegen.

- b) *In Art. 4.4.2.* ist der zweite Absatz eingeschwärzt. Diese Bestimmung enthält teilweise Verpflichtungen, teilweise aber bloss Absichtserklärungen, deren Umsetzung im Ergebnis offen ist. Eine Veröffentlichung dieser Passage beinhaltet die Gefahr, dass Parteien auf ihren Absichtserklärungen behaftet werden und die wohl gewollte Offenheit des Vereinbarten verloren geht. Insoweit betrifft die Passage eine Materie, die teilweise noch verhandelt werden kann. Die Rekursgegnerin hat ein schützenswertes Interesse daran, dass die beabsichtigte Offenheit bestehen bleibt. Gestützt auf § 23 Abs. 2 lit. a IDG hat die Rekursgegnerin die Offenlegung dieser Klausel zu Recht verweigert, und der Rekurs ist insoweit abzuweisen.
- c) *Art. 4.5.* ist, mit Ausnahme der Überschrift («Premises») vollständig eingeschwärzt. Die Bestimmung handelt, wie der Titel sagt, vom Gebäude, in welchem sich das UBS Center befindet. Die Vereinbarungen über das Gebäude sind bindend und Offenheit für Verhandlungen besteht nicht. Eine Gefährdung für Verhandlungspositionen zwischen den Parteien des Vertrags geht von einer Offenlegung nicht aus. Mit Blick auf allfällige zukünftige Verhandlungen mit anderen Sponsoren wird auf Erwägung 4a) hiavor verwiesen. Daher überwiegt der Informationsanspruch des Rekurrenten ein allfälliges Geheimhaltungsinteresse der Rekursgegnerin, und Ziffer 4.5. ist im Ergebnis offenzulegen.
- d) *In Art. 4.7.1.* sind diverse einzelne Stellen abgedeckt. Aus der geschwärzten Fassung geht hervor, welche Aktivitäten und Unternehmungen des UBS Center von der UBS Foundation finanziert werden. Aus der eingeschwärzten Fassung nicht ersichtlich sind die Details. Diese will die Rekursgegnerin zu Recht als geheim geschützt wissen. Es geht dabei um die periodische Festlegung und Aushandlung von Parametern, die noch nicht feststehen. Eine Offenlegung gefährdet die unbefangene zukünftige Entscheidung. Die Einhaltung der entsprechenden Regularien wird ausserdem im Rahmen der Rechnungskontrolle geprüft. Insgesamt überwiegt das öffentliche Geheimhaltungsinteresse den Informationsanspruch des Rekurrenten, und der Rekurs ist in diesem Umfang abzuweisen.
- e) *In Art. 4.7.3.* ist ein Satz eingeschwärzt. Es handelt sich um Möglichkeiten der UBS Foundation, wie sie ihre Bücher führt. Diese Möglichkeiten stehen der UBS Foundation im Grunde ohne Erwähnung im Vertrag von Gesetzes wegen offen. Insoweit ist schon der Geheimnischarakter der geschwärzten Stelle nicht ersichtlich, und einer Offenlegung steht nichts entgegen.



- f) *Art. 5.1.4.* handelt vom Sponsoringbetrag pro Lehrstuhl. Ausser dem Titel ist die Bestimmung eingeschwärzt. Auf den Inhalt des geschwärzten Teils kann in den vorliegenden Erwägungen nicht eingegangen werden. Das Interesse der Rekursgegnerin (und auch das private Interesse der UBS Foundation) an einer Geheimhaltung des Regelungsinhaltes überwiegen hier nämlich das Offenlegungsinteresse des Rekurrenten. Die Bestimmung enthält Parameter, welche die Verhandlungsposition beider Vertragsparteien betreffen. Eine Offenlegung des Inhaltes von *Art. 5.4.1.* würde die Vertragsparteien in ihrem künftigen Spielraum einschränken und ist gestützt auf § 23 Abs. 2 lit a. und b. abzulehnen. Insoweit ist der Antrag auf Offenlegung abzuweisen.
- g) In *Art. 5.3.* ist der zweite Absatz eingeschwärzt. Auch hinsichtlich dieser Bestimmung ist der Rekursgegnerin Recht zu geben und der Antrag des Rekurrenten abzuweisen. Die Bestimmung regelt Verhandlungsspielräume von Vertragsparteien und Dritten, welche durch die Offenlegung der Bestimmung eingeschränkt werden könnten. Demzufolge ist der Antrag auf Offenlegung auch hier abzuweisen.
- h) *Art. 9* ist vollständig und mitsamt der Überschrift eingeschwärzt (diese auch im Inhaltsverzeichnis). Die Bestimmung regelt – global gesprochen – die Rechte Dritter. Die Regelung ist weitgehend abschliessend und bedarf keiner Verhandlungen mehr. Einzig der letzte Absatz von *Art. 9.2.* enthält Verhandlungsoptionen von Parteien bzw. Dritten, welche im Ergebnis offen sind und welche durch eine Offenlegung beeinflusst werden können. In diesem Punkt (letzte sieben Zeilen von *Art. 9.2.*) besteht ein Geheimhaltungsinteresse der Rekursgegnerin, welches zu schützen ist. Hinsichtlich des übrigen *Art. 9* muss ein allfälliges Geheimhaltungsinteresse der Rekursgegnerin jedoch hinter dem Informationsanspruch des Rekurrenten zurückstehen.
- i) Ebenso ist *Art. 10* vollständig eingeschwärzt, inklusive der Überschrift. Die Bestimmung handelt zwar von zukünftigen Verhandlungsoptionen der Parteien. Diese sind durch Ziffer 10 aber so klar definiert, dass der verbleibende Spielraum sehr klein ist und durch eine Offenlegung kaum (zusätzlicher) Druck auf allfällige solche Verhandlungen entsteht. Damit überwiegt das Informationsinteresse des Rekurrenten hinsichtlich Ziffer 10.
- j) In *Art. 11.4* (Titel: «Surviving Rights and Obligations») ist am Ende des zweiten Absatzes eine Passage eingeschwärzt. Die Stelle nimmt Bezug auf Passagen, die gemäss vorstehenden Erwägungen Geheimnischarakter haben und nicht offenzulegen sind. Insoweit muss auch diese Passage eingeschwärzt bleiben, und der Rekurs ist in diesem Punkt abzuweisen.
- k) Schliesslich sind am Ende von Seite 24 mehrere Zeilen geschwärzt. Diese Einschwärzung steht im Zusammenhang mit einer anderen Einschwärzung im Vertragstext, welche nach den vorstehenden Erwägungen nicht offenzulegen sind, weil sie die Vertragsverhandlungspositionen von Parteien bzw. Dritten betreffen. Entsprechend ist diese Passage nicht offenzulegen und der Rekurs ist insoweit abzuweisen.
5. Nach dem Gesagten ist der Rekurs im Sinne dieser Erwägungen teilweise gutzuheissen und die eingeschwärzten Passagen der *Art. 4.3.*, *Art. 4.5*, *Art. 4.7.3.*, *Art. 9* mit Ausnahme der letzten sieben Zeilen von *Art. 9.2.*, sowie *Art. 10* sind innert 10 Tagen



nach Rechtskraft dieses Entscheides offenzulegen. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

6. [Kostenfolgen]

Die Rekurskommission beschliesst:

- I. Der Rekurs wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und die Rekursgegnerin wird angewiesen, dem Rekurrenten innert einer Frist von 10 Tagen nach Eintreten der Rechtskraft im Sinn der Erwägungen Einsicht in die offenzulegenden Passagen der Art. 4.3., Art. 4.5, Art. 4.7.3., Art. 9 mit Ausnahme der letzten sieben Zeilen von Art. 9.2., sowie Art. 10 zu gewähren.

Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

[...]

© 2013 Staatskanzlei des Kantons Zürich

Zum Zwischenentscheid in dieser Sache:

<http://www.zhentscheide.zh.ch> (> Rechtsgebiet: Öffentlichkeitsprinzip)