



An den Grossen Rat

16.5367.02

PD/P165367

Basel, 24. Oktober 2018

Regierungsratsbeschluss vom 23. Oktober 2018

Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Schaffung einer zentralen Datenbank für Studien, Expertisen und Berichte der kantonalen Verwaltung“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2016 den nachstehenden Anzug Luca Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der bz basel war am 17.5.2016 zu entnehmen, dass innerhalb der kantonalen Verwaltung Basel-Stadt keine einheitliche Praxis betreffend der Erfassung von Studien, Expertisen und Berichten besteht, welche an Dritte gegeben werden. Gleichzeitig ist es auch nicht möglich, dass ohne Rücksprache mit den Auftragnehmern die Kosten für diese Studien veröffentlicht werden.

Dies führt dazu, dass ein regelrechter Wildwuchs bei der Vergabe von Studien, Expertisen und Berichten entstanden ist und teilweise die einzelnen Departemente selber keinen Überblick mehr haben und nur sehr ungenau Auskunft geben können.

Aus Sicht des Anzugsstellers widerspricht die momentane Praxis dem Öffentlichkeitsprinzip des Kantons Basel-Stadt und verunmöglicht es, Vergaben und Auftragserteilungen transparent zu machen. Zudem führt die heutige Praxis dazu, dass der Wissenstransfer über bestehende Gutachten zwischen den Departementen nur sehr erschwert ermöglicht wird.

Der Bund hat aufgrund der bekannten Problematik bereits vor zwölf Jahren eine zentrale Datenbank geschaffen, auf welcher alle Studien, Expertisen und Berichte für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Die Amtsstellen des Bundes haben gemäss Bundeskanzlei eine entsprechende Publikationspflicht.

Um Doppelspurigkeiten zu verhindern und sicherzustellen, dass keine unnötigen Aufträge vergeben werden, welche einen Bürokratieausbau zur Folge haben sowie um die notwendige Transparenz herzustellen, bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob eine zentrale kantonale Datenbank für die Erfassung und Publikation von Studien, Expertisen und Berichten erstellt werden kann, welche öffentlich einsehbar ist und zudem die Kosten der einzelnen Gutachten ausweist. Die Erfassung wäre für die einzelnen Dienststellen Pflicht.

Luca Urgese, Joël Thüring, Stephan Mumenthaler, Alexander Gröflin, Remo Gallacchi, Pascal Pfister, Thomas Grossenbacher, Patricia von Falkenstein“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Verwaltung gibt Gutachten, Berichte und Studien bei Dritten in Auftrag, wenn sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben Informationen bedarf, die sie mit ihren eigenen Mitteln nicht oder nicht in gleicher Weise wie die externen Auftragnehmer erlangen kann. Die Vergabe von Expertiseaufträgen zielt häufig darauf, den Bedarf nach staatlichen Massnahmen zur Erreichung gewisser Ziele näher abzuklären oder die Wirkung bereits getroffener Massnahmen zu überprüfen.

Der Anzug verlangt unter Berufung auf das Öffentlichkeitsprinzip die Prüfung einer zentralen Erfassung und Publikation von Studien, Expertisen und Berichten, welche durch die Verwaltung bei Dritten in Auftrag gegeben wurden. § 75 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100) statuiert das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit. Dieser Grundsatz verpflichtet die Behörden u.a., die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit proaktiv zu informieren. Dem Auftrag zur Informationstätigkeit kommen der Regierungsrat, die Departemente und die Dienststellen in vielfältiger Weise nach, etwa durch die Veröffentlichung der Beschlüsse des Regierungsrats im Internet, die Medienarbeit der Kommunikationsstellen, die umfangreiche Bereitstellung von Informationen über die Websites des Kantons oder die Publikation von Daten der Verwaltung zur freien Nutzung im Rahmen des Open Government Data-Projekts. Im Rahmen dieser Aktivitäten informieren Regierungsrat und Verwaltung schon heute regelmässig auch über Studien und Gutachten, die bei Dritten in Auftrag gegeben werden. Eine systematische Erfassung und Publikation von Studien Dritter, wie im vorliegenden Anzug vorgeschlagen, erfolgt hingegen nicht.

2. Umfrage bei den Kantonen und der Bundeskanzlei

Die Staatskanzlei hat im Rahmen der Prüfung der Anliegen des vorliegenden Anzugs eine Umfrage betreffend Datenbanken externer Gutachten bei den Kantonen sowie bei der Bundeskanzlei durchgeführt. Gefragt wurde, ob die anderen Kantone eine Datenbank für die Erfassung und Publikation von Studien, Expertisen und Berichten betreiben, wie allfällige Fragen des Datenschutzes behandelt werden und welche Kosten durch die Datenbank entstehen. Zudem wurde nach allfälligen entsprechenden politischen Vorstössen gefragt.

Die Auswertung dieser Umfrage ergab folgende Ergebnisse: Unter den 21 Kantonen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, wird einzig im Kanton Bern ein Verzeichnis aller von der Verwaltung in Auftrag gegebenen Gutachten geführt. Diese Liste dient dem internen Gebrauch der Behörden und wird nicht veröffentlicht, ist aber allen kantonalen Verwaltungsorganen über das Intranet zugänglich. Die Erfassung neuer Gutachten ist für die Behörden zwingend.

In zwei Kantonen scheiterten parlamentarische Vorstösse, welche die Erfassung und Veröffentlichung aller externen Beratungsmandate des Kantons anregten. Im Kanton Zürich wurde 2010 eine Motion überwiesen, die die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur periodischen Veröffentlichung sämtlicher Zahlen und Daten über die Vergabe von Aufträgen in der Höhe von mindestens 10'000 Franken an externe Berater, insbesondere auch Aufträge bezüglich Gutachten, im Geschäftsbericht verlangte. Der entsprechende Gesetzesentwurf des Zürcher Regierungsrats wurde 2016 vom Zürcher Kantonsrat verworfen. In der Ratsdebatte wurde insbesondere auf den zu grossen administrativen Aufwand verwiesen. Auch im Kanton Aargau scheiterte 2011 eine Motion, die die Veröffentlichung sämtlicher Zahlen und Daten über Aufträge an externe Berater mit einer Auftragssumme von mindestens 10'000 Franken verlangte.

Die Bundeskanzlei betreibt seit 2010 eine Plattform im Internet, auf der bundesverwaltungsextern erstellte Studien, Evaluationen und Berichte veröffentlicht werden (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.html>). Die Einführung dieser Plattform geht auf eine vom Nationalrat im Jahre 2004 überwiesene Motion zurück. Der Vorstoss forderte, ähnlich wie der vorliegende

Anzug, die Schaffung einer Plattform im Internet zur Veröffentlichung aller vom Bund extern in Auftrag gegebenen Studien, Evaluationen und Berichte, der auftraggebenden Stelle sowie der damit verbundenen Kosten. Die rechtliche Grundlage dieser Datenbank wurde in Art. 6 der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 29. Oktober 2008 (SR 172.210.10) geschaffen. Die Veröffentlichung von externen Gutachten in der Datenbank ist für die Bundesbehörden grundsätzlich verbindlich, sie können aber den Veröffentlichungszeitpunkt selbst bestimmen und müssen das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) beachten. Das BGÖ sieht eine Reihe von Einschränkungsgründen des Öffentlichkeitsgrundsatzes vor, insbesondere den Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörden, die Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen sowie den Schutz der Privatsphäre Dritter. Ist einer dieser Gründe gegeben, darf keine Veröffentlichung von Gutachten auf der Plattform des Bundes erfolgen. Die Datenbank weist die Kosten der jeweiligen Gutachten aus.

Die Kosten der Errichtung der Datenbank der Bundeskanzlei betragen 111'200 Franken und setzen sich folgendermassen zusammen:

Aufwandposten	Kosten
Realisierungskosten extern	Fr. 58'416.-
Projektleitung und Inbetriebnahme	Fr. 23'184.-
Interner Aufwand Bundeskanzlei	Fr. 29'600.-
Total Projektkosten	Fr. 111'200.-

Hinzu kommen die nicht bekannten jährlichen Betriebskosten sowie der Aufwand zur Prüfung allfälliger Einschränkungsgründe des Öffentlichkeitsprinzips.

Zahlen hinsichtlich der Nutzung der Datenbank liegen der Bundeskanzlei nicht vor.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der vorliegende Anzug bezweckt die Erhöhung der Transparenz der Tätigkeit der Behörden. Der Regierungsrat teilt dieses Anliegen, kann sich aber dem Lösungsansatz des Anzuges nicht anschliessen.

Die Transparenz der Verwaltung erreicht dort ihre Grenzen, wo durch die Veröffentlichung von Informationen wesentliche öffentliche oder private Interessen gefährdet oder vereitelt werden. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut; das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; SG 153.260) nennt eine Reihe von Gründen, bei deren Vorliegen der Zugang zu Informationen eingeschränkt werden muss oder gar nicht erfolgen darf. Diese Grenzen des Öffentlichkeitsprinzips gelten nicht nur bei individuellen Informations-Zugangsgesuchen, sondern auch bei der Informationstätigkeit der Behörden von Amtes wegen. Würde die Veröffentlichung von Informationen beispielsweise die freien Meinungs- und Willensbildungsprozess der öffentlichen Organe oder die Position des Kantons in Vertragsverhandlungen beeinträchtigen, so muss eine Publikation unterbleiben. Ebenso müssen die berechtigten Interessen von Privaten am Schutz ihrer Persönlichkeit, ihrer Daten, ihrer Urheberrechte oder ihrer Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden.

Der Schutz dieser und weiterer öffentlicher und privater Interessen würde in zahlreichen Fällen auch der Publikation externer Gutachten, Studien und Berichten in einer Datenbank entgegenstehen. Eine beträchtliche Zahl der in Auftrag gegebenen Expertisen dient als unmittelbare Grundlage für die Entscheidungen des Regierungsrates und weiterer öffentlicher Organe. Diese Gutachten dürften aufgrund der Anforderungen des IDG nicht in eine öffentlichen Datenbank aufgenommen werden. Ähnlich verhielte es sich mit Studien, die Personendaten enthalten: Diese könnten in der Regel nur dann veröffentlicht werden, wenn die betroffenen Personen ausdrücklich

einwilligen würden. Schon die Nennung des Gutachters bzw. des eine Studie verantwortenden Unternehmens stellt datenschutzrechtlich eine Bekanntgabe von Personendaten dar. Im Übrigen ist gerade für Betriebe im Bereich von Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung Vertraulichkeit oftmals entscheidend. Die Nichtveröffentlichung entsprechender Gutachten stellt oftmals eine nicht verhandelbare Vertragsbedingung dieser Unternehmen dar. Auch eine Anonymisierung der Gutachten würde diese Problematik nicht aufheben, zumal in vielen Fällen die gutachtende Person oder Unternehmung auch bei Schwärzung des Namens erschlossen werden könnte. Auch die Veröffentlichung der Kosten einzelner Studien und Gutachten wäre aus datenschutzrechtlicher Perspektive nicht immer möglich: Sofern der Preis für ein Gutachten nicht aus beschaffungsrechtlichen Gründen ohnehin veröffentlicht wird, stellt dieser unter Umständen ein Geschäftsgeheimnis dar, in dessen Preisgabe Gutachter kaum einwilligen würden.

Aus diesen Gründen wäre eine öffentliche Datenbank externer Gutachten niemals vollständig, sondern enthielte bloss diejenigen Studien, bei welchen keine überwiegenden Interessen gegen eine Publikation sprächen und bei welchen die gutachtende Stelle der Veröffentlichung zustimmen würde. Der Wert einer solchen unvollständigen Datenbank zur Erreichung der Ziele der Koordination und der Transparenz wäre nach Ansicht des Regierungsrats gering. Würde die Veröffentlichung von externen Studien für die öffentlichen Organe ohne Ausnahme als verbindlich erklärt, könnten wiederum zahlreiche wichtige Gutachten gar nicht in Auftrag gegeben werden, weil von vornherein absehbar wäre, dass diese nicht veröffentlicht werden dürften bzw. die möglichen Gutachter einen entsprechenden Auftrag nicht annehmen würden.

Gegen die Einrichtung einer öffentlichen Datenbank für Studien, Expertisen und Berichte sprechen auch die absehbaren Kosten. Zwar ist es denkbar, dass eine entsprechende Datenbank heute günstiger aufgebaut werden könnte, als dies im Falle der Datenbank der Bundeskanzlei der Fall war. Dennoch wäre, um die Erfordernisse der Datensicherheit und Benutzerfreundlichkeit einer entsprechenden öffentlichen Datenbank zu gewährleisten, mit beträchtlichen Kosten zu rechnen. Neben dem Aufwand des Aufbaus der Datenbank würden aber auch Kosten für Betrieb und Pflege anfallen, dies nicht zuletzt, weil bei jedem externen Gutachten eine datenschutzrechtliche Prüfung erfolgen müsste.

Eine öffentliche Datenbank der extern in Auftrag gegebenen Gutachten, Studien und Berichte kann die angestrebten Ziele des Anzuges nicht erreichen. Zudem würde eine öffentliche Datenbank erhebliche Kosten verursachen. Die Departemente sind selbstverständlich bemüht, für eine ausreichende interdepartementale Koordination zu sorgen.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Schaffung einer zentralen Datenbank für Studien, Expertisen und Berichte der kantonalen Verwaltung“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin