



An den Grossen Rat

16.5367.03

PD/P165367

Basel, 2. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 1. Dezember 2020

## **Anzug 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. Dezember 2018 vom Schreiben des Regierungsrates (16.5367.02) vom 24. Oktober 2018 Kenntnis genommen und entgegen dem Antrag des Regierungsrates den nachstehenden Anzug Urgese und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht 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

Der Anzug verfolgt zwei Ziele, einerseits die Erhöhung der Transparenz, andererseits einen besseren Wissenstransfer innerhalb der öffentlichen Organe. Dies soll durch die Einführung einer öffentlich zugänglichen Datenbank zur Erfassung von Studien, Expertisen und Berichten, welche durch die Verwaltung bei Dritten in Auftrag gegeben wurden, erreicht werden. Für die einzelnen Dienststellen soll die Erfassung der entsprechenden Dokumente in dieser Datenbank Pflicht sein.

Wie der Regierungsrat bereits in seinem Antwortschreiben vom 24. Oktober 2018 festgehalten hat, kommt die Verwaltung ihrer Verpflichtung aus den Grundsätzen des Öffentlichkeitsprinzips in vielfältiger Weise nach, etwa durch die Veröffentlichung der Beschlüsse des Regierungsrates im Internet, die Medienarbeit der Kommunikationsstellen, die umfangreiche Bereitstellung von Informationen über die Webseite des Kantons oder die Publikation von Daten der Verwaltung zur freien Nutzung im Rahmen des Open Government Data-Projekts. Im Rahmen dieser Aktivitäten informieren der Regierungsrat und die Verwaltung schon heute regelmässig über Studien und Gutachten, die bei Dritten in Auftrag gegeben werden.

Auch werden gewisse Studien und Gutachten schon heute veröffentlicht, manche vollumfänglich, andere in gekürzter Form. Das Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet die Behörden aber nicht, sämtliche Informationen zu veröffentlichen. Zum einen setzt die aktive Informationstätigkeit der Verwaltung das Bestehen eines allgemeinen Interesses an der jeweiligen Information voraus (§ 20 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz [IDG, SG 153.260]). Zum anderen sind dem Öffentlichkeitsprinzip gesetzliche Grenzen gesetzt, soweit eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse einer Veröffentlichung entgegensteht (§ 29 Abs. 1 IDG).

## 2. Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund

Seit dem ersten Antwortschreiben des Regierungsrates vom 24. Oktober 2018 an den Grossen Rat, hat sich die Sachlage auf Bundesebene und in den Kantonen nicht wesentlich verändert. Der Vergleich mit den anderen Kantonen und dem Bund wird an dieser Stelle deshalb nur summarisch nochmals wiedergegeben. Für die vollständigen Ausführungen wird auf das erste Antwortschreiben verwiesen.

Auf kantonaler Ebene verfügt der Kanton Bern über ein Verzeichnis für die Erfassung von vom Kanton in Auftrag gegebenen Gutachten. Dieses Verzeichnis wird nur für verwaltungsinterne Zwecke verwendet und bietet keinen öffentlichen Zugang. In der Schweiz kennt einzig der Bund eine öffentlich zugängliche Datenbank, wie diese die Anzugsteller fordern. Auch auf Bundesebene ist der Öffentlichkeitsgrundsatz aber nicht uneingeschränkt anwendbar und es werden nicht sämtliche Dokumente veröffentlicht. Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) sieht eine Reihe von Einschränkungsgründen des Öffentlichkeitsprinzips 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. Liegt ein solcher Einschränkungsgrund nach BGÖ vor, darf eine Veröffentlichung in der Datenbank nicht erfolgen. Die Kosten zur Errichtung der Datenbank betragen - gemäss Auskunft der Bundeskanzlei - 111'200 Franken. Hinzu kommen die nicht bekannten jährlichen Betriebskosten sowie der Aufwand zur Prüfung allfälliger Einschränkungsgünde des Öffentlichkeitsprinzips. Zahlen hinsichtlich der Nutzung der Datenbank liegen der Bundeskanzlei nicht vor.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Der vorliegende Anzug bezweckt erstens, Doppelspurigkeiten zu verhindern und sicherzustellen, dass keine unnötigen Gutachtensaufträge vergeben werden, sowie zweitens die Erhöhung der Transparenz der Tätigkeit der Behörden und die Ermöglichung der Teilhabe der Öffentlichkeit an den Ergebnissen von Studien und Gutachten. Der Regierungsrat teilt diese Anliegen nach wie vor, kann sich aber dem Lösungsansatz des Anzuges der Einrichtung einer öffentlichen Datenbank, in welcher verbindlich sämtliche Gutachten und Studien zu veröffentlichen sind, weiterhin nicht anschliessen. Stattdessen liess er die Einrichtung einer verwaltungsinternen Datenbank prüfen, in welcher sämtliche Gutachten, Studien und Expertisen erfasst werden sollen und die für die Organe der kantonalen Verwaltung zugänglich sein soll. Damit kann dem Anliegen der Vermeidung von Doppelspurigkeiten bei der Vergabe von Gutachtensaufträgen sogar besser entsprochen werden als mit einer öffentlichen Datenbank.

#### **3.1 Öffentliche Datenbank**

Wie bereits im ersten Antwortschreiben vom 24. Oktober 2018 an den Grossen Rat ausgeführt wurde, gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht uneingeschränkt. Das IDG nennt eine Reihe von Gründen, bei deren Vorliegen der Zugang zu Informationen eingeschränkt werden muss oder gar nicht erfolgen darf. Diese Ausschlussgründe haben auch bei Gutachten, Studien und Expertisen Geltung, die die Verwaltung bei externen Stellen in Auftrag gibt. Grundsätzlich gilt gemäss § 29 Abs. 1 IDG, dass öffentliche Organe den Informationszugang zu verwehren haben, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse der Bekanntgabe entgegensteht. Ausgeschlossen ist insbesondere die Herausgabe von Informationen, wenn deren Veröffentlichung die öffentlichen Organe in deren freien Meinungs- und Willensbildungsprozess beeinträchtigen oder die Position des Kantons in Vertragsverhandlungen schmälern würde (§ 29 Abs. 2 lit. c und d IDG). Ebenso müssen die berechtigten Interessen von Privaten am Schutz ihrer Persönlichkeit, ihrer Daten, ihrer Urheberrechte oder ihrer Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden (§ 29 Abs 3 lit. a und b IDG).

Anlässlich der Behandlung des Antwortschreibens vom 24. Oktober 2018 durch den Grossen Rat am 20. Dezember 2018 erklärte der Anzugssteller, von Regierung und Verwaltung extern in Auftrag gegebene Studien und Gutachten bedürften, anders als andere Entscheidungsgrundlagen der Verwaltung, keines besonderen Geheimnisschutzes. Dies trifft indessen in vielen Fällen nicht zu; zahlreiche Expertisen bilden sehr wesentliche und unmittelbare Grundlagen der Beschlüsse des Regierungsrates oder von Entscheidungen von Verwaltungsorganen. Eine Offenlegung dieser Gutachten würde den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess der öffentlichen Organe deutlich beeinträchtigen. Eine generelle Pflicht zur Veröffentlichung würde in gewissen Fällen dazu führen, dass entsprechende Studien nicht in Auftrag gegeben werden könnten.

Für Personendaten gilt der Grundsatz, dass diese nur veröffentlicht werden dürfen, sofern die betroffenen Personen ausdrücklich einwilligen. Auch die Bekanntgabe der Verfasserin oder des Verfassers eines Gutachtens beziehungsweise einer Studie oder die Nennung des verantwortenden Unternehmens entsprechen einer Bekanntgabe von Personendaten im Sinne des IDG. Die Möglichkeit einer Anonymisierung vermag diese Problematik nicht zu beheben, da sich in vielen Fällen auch bei einer Schwärzung Rückschlüsse auf die begutachtende Person oder das Unternehmen ziehen liessen. Der Anzugsteller bezweifelte in diesem Zusammenhang, dass es Beispiele gebe, in welchen externe Gutachter nicht genannt werden wollten oder die Veröffentlichung ihrer Studien vertraglich ausschliessen. Dies kommt indessen tatsächlich vor, gerade bei Anbietern aus dem Bereich der Unternehmensberatung. Aus Gründen der Vertraulichkeit können allerdings keine entsprechenden Beispiele genannt werden. Persönliche Geheimhaltungsinteressen stehen der Veröffentlichung von Gutachten auch dann entgegen, wenn in diesen einzelne Personen genannt werden oder eng umgrenzte Personengruppen angesprochen werden, so dass Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglich sind. Solche Rückschlüsse wären beispielsweise möglich, wenn betriebswirtschaftliche Analysen von öffentlichen Organen vollumfänglich veröffentlicht würden. Solche

Studien wurden entsprechend in gekürzter Form publiziert, die die wesentlichen Ergebnisse wiedergab, aber keine Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Personengruppen zulässt. Insgesamt ist festzustellen, dass aus einem oder mehreren der genannten Gründe eine beträchtliche Zahl von Studien, Gutachten und Expertisen nicht oder nur auszugsweise veröffentlicht werden könnte. Hinzuweisen ist zudem nochmals auf die absehbaren einmaligen und wiederkehrenden Kosten einer solchen öffentlichen Datenbank.

Aus den genannten Gründen könnte eine öffentliche Datenbank niemals vollständig sein. Die partielle Publikation von Studien und Gutachten im Rahmen des rechtlich Zulässigen entspricht hingegen bereits der heutigen Praxis. Daher lehnt der Regierungsrat die Einrichtung einer öffentlichen Datenbank für Studien und Expertisen, wie sie in dem Anzug verlangt wird, nach wie vor ab.

### **3.2 Verwaltungsinterne Datenbank**

Das andere Ziel des Anzugs, die Koordination von Gutachteraufträgen und Vermeidung unnötiger Mehrfachvergaben, kann durch den Aufbau eines verwaltungsinternen Verzeichnisses besser erreicht werden als durch eine öffentliche Datenbank. Dabei könnte der Kanton dem Muster des Kantons Berns folgen, der dieses Vorgehen gewählt hat. Eine solche verwaltungsinterne Datenbank hat den Vorteil, dass sie nicht den Anforderungen des IDG hinsichtlich der öffentlichen Bekanntgabe von Informationen genügen muss. Einer Veröffentlichung entgegenstehende öffentliche und private Interessen brauchen nicht berücksichtigt zu werden, weshalb die Errichtung eines lückenlosen Verzeichnisses aller extern in Auftrag gegebenen Gutachten ohne weiteres möglich ist. Durch die Möglichkeit des sicheren Zugriffs aller öffentlichen Organe über das interne Datenverwaltungssystem der kantonalen Verwaltung ist ein optimaler und sicherer behördeninterner Austausch gewährleistet und unnötige Aufwendungen für externe Studien können vermieden werden. Auch die Kosten der Errichtung und des Betriebs eines behördeninternen Systems sind deutlich tiefer als bei einer öffentlichen Datenbank, da die nötige Datensicherheit ohne weiteres gewährleistet werden kann und Aufwendungen für datenschutzrechtliche Prüfungen entfallen. Eine verwaltungsinterne Datenbank bietet darüber hinaus eine geeignete Basis, um einzelne Gesuche um Einsichtnahme in Gutachten, Studien und Expertisen einzelfallweise zu beurteilen.

Aus diesen Gründen hat die Staatskanzlei die Möglichkeit der Errichtung einer verwaltungsinternen Datenbank aller extern in Auftrag gegebenen Gutachten, Studien und Berichte geprüft und bei der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vertiefte Informationen zur vom Kanton Bern gewählten Lösung eingeholt. Sie ist dabei zum Ergebnis gelangt, dass die Errichtung einer entsprechenden Datenbank im Intranet des Kantons mit relativ geringem Aufwand möglich wäre. In der Datenbank würden die Basisdaten der Gutachten (Titel, Autor, Datum der Abfassung, thematisches Stichwort) erfasst. Würde eine Dienststelle, gestützt auf diese Angaben, um den Zugriff auf das Gutachten selbst ersuchen, könnte sie einen entsprechenden Antrag an das Departement richten, von welchem das Gutachten in Auftrag gegeben wurde. Dieses würde anschliessend über die verwaltungsinterne Herausgabe des Gutachtens entscheiden. Hierbei wären insbesondere die Bestimmungen des Informations- und Datenschutzgesetzes anwendbar.

Der Regierungsrat hat gestützt auf diese Überlegungen dem Präsidialdepartement den Auftrag zur Errichtung einer solchen internen Datenbank aller extern in Auftrag gegebenen Gutachten, Studien und Berichte erteilt. Er betont, dass die Errichtung eines solchen internen Verzeichnisses nichts an der Praxis aller öffentlichen Organe ändern würde, in den oben genannten Formen regelmässig und umfassend öffentlich über externe Gutachten zu informieren.

#### 4. Antrag

Aufgrund des vorliegenden 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