

Vorlage Nr. I/347/2016
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 3

Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes - BremIFG Umsetzung beim Magistrat der Stadt Bremerhaven

A Problem

Die Bremische Bürgerschaft und der Senat der Freien Hansestadt Bremen haben im Mai 2015 das Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes -BremIFG- (Anlage 1) und im April 2016 die Verordnung über die Veröffentlichungspflichten und die Berichtspflicht nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz -BremIFVO- (Anlage 2) beschlossen. Danach haben die Behörden im stärkeren Maße als bisher verschiedene Informationen ohne Angaben von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen in elektronischer Form unverzüglich allgemein zugänglich zu machen.

Bereits im ersten Bremer Informationsfreiheitsgesetz (2006) war neben einer antragsbedingten Auskunftspflicht eine „proaktive“ Veröffentlichungspflicht der Behörden vorgesehen, die einen wichtigen Beitrag zu einer transparenten Verwaltung leisten sollte. Mit der Novellierung des BremIFG wurden die „Soll-Vorschriften“ zur Veröffentlichungspflicht in „Muss-Vorschriften“ verändert. Das inzwischen einklagbare Recht führt dazu, dass neben den bislang veröffentlichten Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen (§ 11 Absatz 2 BremIFG) und den Verwaltungsvorschriften (§ 11 Absatz 3 BremIFG) diverse weitere „geeignete Informationen“ unverzüglich allgemein zugänglich zu machen sind. Dazu zählen insbesondere Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten (auch die Vergütungsverträge für die Erstellung von Gutachten ab einem Gegenstandswert von 5.000 €), Broschüren, Zuwendungsvergaben, wesentliche Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide und sonstige Verträge (ab einem Gegenstandswert von 50.000 €). Weitere wichtige Änderungen sind aus der Übersicht des Umsetzungskonzeptes zum BremIFG der Senatorin für Finanzen (Anlage 3) zu entnehmen.

Nach § 2 BremIFVO sind die Behörden verpflichtet, geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um den Veröffentlichungspflichten im zentralen elektronischen Informationsregister (Transparenzportal: www.transparenz.bremen.de) nachzukommen. Diese Vorkehrungen müssen auch Regelungen zur Bestimmung, Kennzeichnung, Ablage und Bereitstellung von Informationen enthalten sowie die Festlegung von Zuständigkeiten hierfür. Es sind dabei Regelungen bezüglich der Schwärzung, der Freigabe und der Prüfung und Vervollständigung der an das Informationsregister zu meldenden Daten zu treffen. In Bremen erfolgt die überwiegende Zahl der Veröffentlichungen dezentral in den Ressorts unter Einbeziehung eines bereits in weiten Teilen vorhandenen Dokumentenmanagementsystems und dem System KoGIs (Kompetenzzentrum zur Gestaltung der Informationssysteme).

Für alle Dienststellen des Magistrats einschließlich der Eigen- und Wirtschaftsbetriebe sind nunmehr die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags festzulegen.

B Lösung

Aufgrund der Erweiterung der Informationsgegenstände und der Veränderung von „Soll-“ in „Muss-Vorschriften“ wird ein zahlenmäßig starker Anstieg der in § 11 BremIFG normierten veröffentlichungspflichtigen Informationen erwartet. Exemplarisch seien hier 924 Zuwendungsvergaben im Jahr 2015 erwähnt, die künftig unter Beachtung der verschiedenen schutzwürdigen Interessen zu veröffentlichen sind. In diesem Fall obliegt es der dezentralen Verantwortlichkeit der verschiedenen Zuwendungsgeber des Magistrats, die Ansprüche auf Zugang zu diesen Informationen einheitlich zu erfüllen.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die diese oder andere Dokumente erstellen, fehlt es häufig an dem Wissen, welche Informationsgegenstände im Transparenzportal zu veröffentlichen sind und wie der tatsächliche Veröffentlichungsprozess erfolgt. Daher sind in allen Dienststellen des Magistrats einschließlich der Eigen- und Wirtschaftsbetriebe geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um den Veröffentlichungspflichten im zentralen elektronischen Informationsregister nachzukommen.

Ebenso wie in Bremen sind auch in Bremerhaven zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem BremIFG, insbesondere der Maßgabe einer Weiterleitung der zu veröffentlichenden Informationen an das Transparenzportal, zunächst alle Informationsgegenstände auf eine mögliche Veröffentlichungspflicht zu prüfen. Die Entscheidung über eine Veröffentlichung kann nur dezentral getroffen werden.

Wird eine Veröffentlichungspflicht durch die Organisationseinheit bejaht, sind die jeweiligen Dienststellen des Magistrats einschließlich der Eigen- und Wirtschaftsbetriebe zur Prüfung der Schutzbedürftigkeit von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen aufgefordert. Hierfür müssten in den Bereichen ausreichende Kenntnisse für eine rechtliche Bewertung der Daten vorliegen und zwecks Schwärzung schutzwürdiger Passagen flächendeckend Vollversionen der Software „Adobe Acrobat“ vorhanden sein. Zudem ist für jedes zu veröffentlichende Dokument ein sogenannter Metadatenatz (enthält z.B. Schlagworte, Dokumenttitel und –typ, Lizenztyp, verantwortliche Dienststelle und Ansprechperson) zu erfassen, der für eine optimierte Suchfunktion sowie der Anzeige von dokumentbezogenen Informationen im Internet notwendig ist. Zur Veröffentlichung im Transparenzportal ist das Dokument an die Internetredaktion des Betriebes für Informationstechnologie zu übermitteln, wo die Metadaten erfasst werden und das Dokument abschließend auf die entsprechende Seite der bremerhaven.de hochgeladen wird. Alle zu veröffentlichenden Dokumente auf der bremerhaven.de werden automatisch mit den erfassten Metadaten an das Transparenzportal übermittelt. Damit wäre die Veröffentlichungspflicht aus dem BremIFG erfüllt.

Eine solche dezentrale Lösung der Schwärzung von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (s.o.) einschließlich einer Veröffentlichung im Transparenzportal durch Weiterleitung an die Redaktion der bremerhaven.de, wird nicht für sinnvoll erachtet. Hierfür wäre ein nennenswerter personeller Aufwand erforderlich, da Fachwissen über rechtliche und technische Fragen in allen Organisationseinheiten vorgehalten und kontinuierlich beschult werden müsste. Hinzu kämen Kosten für Vollversionen von „Adobe Acrobat“ (zu erwarten sind hier etwa 100 Arbeitsplätze á 300 €). Des Weiteren wird eine einheitliche Verschlagwortung angestrebt, die dezentral organisiert nicht den gewünschten Erfolg bieten dürfte.

Es wird daher vorgeschlagen, die Schwärzung von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen an zentraler Stelle der Verwaltung zu bündeln. Diese Stelle wäre dann auch für die Veröffentlichung im Transparenzportal inklusive einer einheitlichen Verschlagwortung verantwortlich. Lediglich die grundsätzliche Entscheidung darüber, ob Informationsgegenstände zu veröffentlichen sind, würde weiterhin dezentral durch die jeweilige zuständige Organisationseinheit getroffen werden. Neben den bereits dargelegten Vorteilen dieser Lösung wäre damit auch die Prüfung zusätzlicher Ressourcenbedarfe (Sachkosten, Personal) in den Ämtern hinfällig, da ein zusätzlicher Aufwand in einer einzigen Organisationseinheit gebündelt würde (vgl. auch D „Auswirkungen des Beschlussvorschlags“).

Die Senatorin für Finanzen beabsichtigt den Aufbau einer „Fachlichen Leitstelle Informationsfreiheit“. Im Fachbereich Recht sollen Auslegungshinweise, Begriffserklärungen und Handlungsleitfäden zum BremIFG erarbeitet werden. Aus Gründen des landeseinheitlichen Vollzugs des BremIFG sind die Auslegungshinweise, Begriffserklärungen und Handlungsleitfäden für den Bereich des Magistrats zu übernehmen. Bereits im Intranet vorhandene Informationen zum BremIFG werden aktualisiert und um die notwendigen Hinweise zur Umsetzung und Rechtsauslegung ergänzt. Insbesondere wird z.B. darauf aufmerksam zu machen sein, dass bereits im Vorfeld von Verträgen und Vereinbarungen Hinweise bezüglich einer Veröffentlichungspflicht im Vertragstext aufzunehmen sind. Entsprechend vorformulierte Textpassagen werden für die Organisationseinheiten im Intranet hinterlegt.

Eine rechtliche Beratung der Dienststellen des Magistrats einschließlich der Eigen- und Wirtschaftsbetriebe zu Fragen der Veröffentlichungspflicht ist inhaltlich dem Rechts- und Versicherungsamt zuzuordnen, das bereits jetzt mit in die Umsetzung der Angelegenheit eingebunden ist. Angesichts des zu erwartenden Anstiegs diesbezüglicher Prüfungen wird auch dort von einem zusätzlichen Personalbedarf ausgegangen.

Nach § 1 Absatz 1 BremIFG stehen natürliche oder juristische Personen des Privatrechts der Behörde gleich, soweit sie sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Insoweit können auch städtische Gesellschaften unter den Anwendungsbereich des BremIFG fallen. Zur Gewährung einer landeseinheitlichen Umsetzung des BremIFG bleibt das weitere Vorgehen des Senats der Freien Hansestadt Bremen zur Betroffenheit von natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts, deren sich die Behörden zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben bedienen, abzuwarten.

C Alternativen

Neben der beschriebenen zentralen Lösung der Geschäftsprozesse der Schwärzung sowie der Erfassung von Metadaten ist eine dezentrale Organisation denkbar. Mit Blick auf den bereits beschriebenen personellen und finanziellen Aufwand (kontinuierliche Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Erwerb entsprechender Software) wird diese Möglichkeit nicht empfohlen.

D Auswirkungen des Beschlussvorschlags

Neben einem verhältnismäßig geringen zusätzlichen Bedarf an konsumtiven Haushaltsmitteln wird die organisatorische Umsetzung des BremIFG insbesondere zusätzlichen Personalaufwand erfordern, da die umfangreichen Veröffentlichungspflichten weder bei der angestrebten zentralen noch bei einer dezentralen Lösung mit dem vorhandenen Personalbestand leistbar sind. Einen konkreten Maßstab zur Bemessung des Mehrbedarfs gibt es gleichwohl nicht.

Das Dezernat I erwartet, dass beim Magistrat einschl. der Eigen- und Wirtschaftsbetriebe ein Mehrbedarf im Umfang von insgesamt 2,0 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entsteht, von denen 1,5 für die Bearbeitung, Schwärzung und Erfassung von Metadaten sowie 0,5 für die rechtliche Beratung im Rechts- und Versicherungsamt ermittelt wurden.

Da es sich um die Umsetzung eines Landesgesetzes handelt, wird der Bedarf zunächst unter Hinweis auf das Konnexitätsprinzip beim Senat der Freien Hansestadt Bremen konkret angemeldet werden. Das Dezernat I hatte bereits anlässlich früherer diesbezüglicher Beschlussfassungen des Senats (zuletzt am 28.06.2016) auf diesen Mehraufwand hingewiesen. Eine Finanzierungszusage des Landes wird insoweit zur Bedingung für die Umsetzung des bremischen Konzeptes für die Veröffentlichungspflichten nach dem BremIFG gemacht.

Anhaltspunkte für eine Genderrelevanz bestehen nicht. Besondere Belange von ausländischen Mitbürgern, Menschen mit Behinderung oder des Sports sind nicht betroffen. Eine besondere örtliche Betroffenheit eines Stadtteils kann nicht festgestellt werden.

E Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Stadtkämmerei, dem Rechts- und Versicherungsamt sowie dem Betrieb für Informationstechnologie abgestimmt. Das formelle Mitbestimmungsverfahren wird nach Beschlussfassung eingeleitet.

F Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem BremIFG

Nicht erforderlich. / Eine Veröffentlichung nach dem BremIFG wird sichergestellt.

G Beschlussvorschlag

Der Magistrat nimmt die Verpflichtungen aus dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz zur Kenntnis und fasst hinsichtlich der Umsetzung folgende Beschlüsse:

1. Die vollständige Erfüllung des gesetzlichen Auftrags ist ohne die zusätzliche Bereitstellung von Sach- und insbesondere Personalmitteln nicht leistbar. Unter Anwendung des Konnexitätsprinzips obliegt es dem Landesgesetzgeber, der Verwaltung die erforderlichen zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Das Dezernat I wird gebeten, den diesbezüglichen Bedarf bei der Freien Hansestadt Bremen mit dem Ziel der Refinanzierung durch das Land anzumelden.
2. Der Magistrat spricht sich grundsätzlich dafür aus, den Geschäftsprozess der Schwärzung von personenbezogenen Daten sowie von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, der Erfassung von Metadaten und der anschließenden Veröffentlichung im Transparenzportal zentral zu organisieren. Eine vollumfängliche Erfüllung der Veröffentlichungspflicht nach dem BremIFG einschließlich der Schwärzung von Dokumenten, ihrer Verschlagwortung und weiterer besonders aufwändiger Maßnahmen kann jedoch erst gewährleistet werden, sobald die unter Ziffer 1. genannte Voraussetzung erfüllt ist.
3. Der Magistrat weist ausdrücklich auf die dezentrale Verantwortlichkeit der Organisationseinheiten bei Entscheidungen über die Veröffentlichungspflicht nach dem BremIFG hin. Sie sind aufgefordert, weiterhin Veröffentlichungen auf der Homepage der Stadt Bremerhaven (www.bremerhaven.de) vorzunehmen. Die Dezernate werden gebeten, die unumgänglich erforderlichen Begleitarbeiten, wie z.B. die Sicherstellung der Veröffentlichungspflicht bei Verträgen durch die Aufnahme entsprechender Klauseln, zu leisten. Die Hinweise an Vertragspartner sowie vorformulierte Klauseln sind vom Dezernat I im Intranet zu hinterlegen.
4. Das Dezernat I wird um erneute Vorlage gebeten, wenn die Finanzierung der Aufgabenerfüllung geklärt ist. Der Magistrat wird auf dieser Grundlage den Personal- und Organisationsausschuss um die Bereitstellung entsprechender zusätzlicher Stellen(anteile) bitten.

Grantz
Oberbürgermeister

- Anlagen:
1. Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG
 2. Verordnung über die Veröffentlichungspflichten und die Berichtspflicht nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz - BremIFVO
 3. Übersicht des Umsetzungskonzeptes zum BremIFG der Senatorin für Finanzen - wichtige Änderungen