



Informationsvorlage-Nr. VII-A-08308-Ifo-02

Status: öffentlich

Eingereicht von:
Dezernat Allgemeine Verwaltung

Stammbaum:
VII-A-08308 Fraktion Freibeuter
VII-A-08308-VSP-01 Dezernat Allgemeine
Verwaltung
VII-A-08308-Ifo-02 Dezernat Allgemeine
Verwaltung

Betreff:
Transparenzsetzung für Leipzig

Beratung im Gremium (Änderungen vorbehalten)

DB OBM - Vorabstimmung
Dienstberatung des Oberbürgermeisters
FA Allgemeine Verwaltung
Ratsversammlung

Voraussichtlicher Sitzungstermin

22.05.2024

Zuständigkeit

Vorberatung
Bestätigung
Information zur Kenntnis
Information zur Kenntnis

Beschlussvorschlag

Die Information wird zur Kenntnis genommen.

Räumlicher Bezug

gesamtes Stadtgebiet

Zusammenfassung

Anlass der Vorlage:

Rechtliche Vorschriften Stadtratsbeschluss Verwaltungshandeln

Sonstiges:

Information über die Umsetzung des Stadtratsbeschlusses vom 14.06.2023

Sachverhalt

1. Anlass

Die Ratsversammlung hat mit Beschluss vom 14.06.2023 (Vorlagen-Nr. VII-A-08308) den Oberbürgermeister beauftragt, den Entwurf einer Transparenzsetzung zu erarbeiten und der Ratsversammlung bis zum 31.03.2024 zur Beschlussfassung vorzulegen. Mit der nunmehrigen Informationsvorlage wird über den Stand des Projektes informiert werden.

2. Ausführliche Darstellung der Information

2.1. Arbeitsgruppe Transparenz

Um ein effektives Verwaltungsverfahren zur Gewährung von Transparenz nach dem Sächsischen Transparenzgesetz (SächsTranspG) zu etablieren, hat die Stadtverwaltung eine Arbeitsgruppe Transparenz unter Leitung des Bürgermeisters und Beigeordneten für Allgemeine Verwaltung, Herrn Hörning, und unter Beteiligung von Dezernat I, des Büros für Ratsangelegenheiten, des Amtes für Digitalisierung und Organisation, des Amtes für Statistik und Wahlen, des Rechtsamts, des Referats Kommunikation, des Referats Demokratie und gesellschaftlicher Zusammenhalt, des Referats Digitale Stadt, des Beauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit und des Antikorruptionskoordinators gegründet.

Aufgabe der Arbeitsgruppe war und ist die Entwicklung eines Machbarkeitskonzepts zur Steuerung der technischen, organisatorischen und rechtlichen Verfahrensabläufe zur Gewährung und Verwirklichung von Transparenz nach dem SächsTranspG und zum Vollzug einer Transparenzsatzung.

2.2. Ausgangslage

Die Stadtverwaltung hat die Ratsversammlung mehrfach über die rechtliche Ausgangslage zur Transparenzgewährung informiert. Neben den Vorlagen zu Verwaltungsstandpunkten Nr. VII-A-06205-VSP-01, VII-A-06205-NF-03-VSP-01, VII-A-08308-VSP-01, VII-P-09022-VSP-01 und zur Beantwortung der Anfrage Nr. VII-F-08058-AW-01 ist vor allem auf die Informationsvorlage Nr. VII-A-06205-NF-03-Ifo-01 zu verweisen.

Im Vergleich zur bisherigen städtischen Rechtslage (Informationsfreiheitsatzung) besteht der Hauptunterschied zur Anwendung des Sächsischen Transparenzgesetzes im Wege einer Transparenzatzung darin, dass die Stadt Leipzig zusätzlich die proaktive Veröffentlichungspflicht von Dokumenten auf der Sächsischen Transparenzplattform wahrnimmt. Diese Veröffentlichungspflicht betrifft neben den Ratsdokumenten (insbesondere Satzungen, Beschlüsse der Ratsversammlung, Ladungen, Protokolle etc.) vor allem Verträge, Organisationspläne, Dienstanweisungen, Statistiken, Gutachten und Übersichten zu bewilligten Fördermitteln. Diese Veröffentlichung setzt zunächst den Aufbau der Transparenzplattform durch den Freistaat Sachsen und die Anbindung der Stadt Leipzig an die Transparenzplattform voraus. Weitere Voraussetzung ist die Etablierung eines Verfahrensablaufs innerhalb der Stadtverwaltung zum Zwecke der Prüfung, etwaigen Bearbeitung und Veröffentlichung von Dokumenten.

2.3. Zusammenfassung

Die Stadtverwaltung war beauftragt, bis zum 31.03.2024 den Entwurf einer Transparenzatzung zu erarbeiten und der Ratsversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen. Im Ergebnis der Evaluation der Arbeitsgruppe Transparenz schlägt die Stadtverwaltung vor, von einem Satzungsbeschluss vorläufig Abstand zu nehmen, weil er aus Sicht der Stadtverwaltung nachteilig wäre.

Als wesentliches Ergebnis ist festzustellen, dass eine Nutzung der Transparenzplattform durch sächsische Kommunen nicht vor 2026 möglich sein wird. Ein derzeitiger Satzungsbeschluss würde sich daher in den Jahren 2024 und 2025 lediglich als politische Absichtserklärung ohne praktische Umsetzung darstellen. In diesem Zeitraum würde eine beschlossene Transparenzatzung daher im Wesentlichen nur die Informationsfreiheitsatzung der Stadt Leipzig dem Namen nach ersetzen, jedoch ohne größeren Informationsgewinn für die Öffentlichkeit.

Aufgrund der Planung des Sächsischen Aufbaustabs ist die Nutzung der Transparenzplattform durch die Sächsischen Kommunen aktuell als Upload von einzelnen Dokumenten vorgesehen und nicht als barrierearmer Workflow. Dies führt zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand ohne Informationsgewinn. Aufgrund dessen stellt sich mit besonderer Dringlichkeit die Frage, welche Dokumente auf der Sächsischen Transparenzplattform von der Stadt Leipzig veröffentlicht werden sollen. Bei der einfachen Übernahme der Regelungen des Sächsischen Transparenzgesetz beträfe dies eine Vielzahl von Dokumenten, die bereits auf den städtischen Plattformen LIS, Open Data, Ratsinformationssystem und auf leipzig.de veröffentlicht und für die Allgemeinheit zugänglich sind (insbesondere Satzungen, Ratsbeschlüsse und sonstige Dokumente der Ratsversammlungen wie Ladungen, Protokolle etc.). Diese Frage betrifft aber auch Dokumente, an denen kein öffentliches Interesse besteht (z.B. Dienstweisungen der Stadtverwaltung zu internen Verfahrensabläufen). Mit der Beantwortung dieser Frage ist zugleich eine Entscheidung über inhaltliche Regelungen der zu beschließenden Transparenzsatzung verbunden. Andernfalls müsste die Satzung ggf. sofort überarbeitet werden.

Der Beschluss einer Transparenzsatzung wird zu der Notwendigkeit der Anschaffung von technischer Ausstattung (vor allem Software zum Schwärzen von Dokumenten) führen. Eine mögliche personelle Mehrbelastung der Stadtverwaltung muss noch untersucht werden, scheint nach den Ergebnissen der interkommunalen Abfrage aber wahrscheinlich. Der Satzungsbeschluss sollte daher nicht losgelöst von Entscheidungen über die Schaffung der organisatorischen, personellen und technischen Voraussetzungen zum Vollzug der Satzung beschlossen werden.

2.4. Aufbau der Transparenzplattform und kommunale Anbindung

Zur Errichtung der Sächsischen Transparenzplattform hat der Freistaat Sachsen einen Aufbaustab bei dem Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung berufen. Im vergangenen Jahr 2023 führte die Stadtverwaltung erste Gespräche mit dem Aufbaustab, der auch stadteigene Plattformen wie das Open Data Portal als mögliches Vorbild der Sächsischen Transparenzplattform begutachtete.

Im November 2023 erstellte der Aufbaustab ein Fachkonzept, nach dem für die Transparenzplattform die Open-Source-Software CKAN genutzt werden soll. Hierdurch soll ein einfacher Workflow im Interesse einer Vielzahl transparenzpflichtiger Stellen des Freistaats gewährleistet werden. Für transparenzpflichtige Stellen, die das E-Aktenprogramm des Freistaates (VIS.SAX) nicht nutzen, ist ein manueller Upload von Dokumenten im Wege der Nutzung einer CKAN-API vorgesehen. Für die Nutzbarkeit der Transparenzplattform durch die sächsischen Kommunen soll zusätzlich zur Erreichbarkeit der Transparenzplattform aus dem Sächsischen Verwaltungsnetz (SVN) eine freie Erreichbarkeit aus dem Kommunale Dienste Netz (KDN) geschaffen werden.

Die technische Realisierung der Sächsischen Transparenzplattform wird der Freistaat Sachsen extern vergeben. Nach dem letzten Kenntnisstand war der Aufbaustab im ersten Quartal 2024 mit der geplanten Ausschreibung für die Entwicklung und Betreuung des CKAN Backend der Transparenzplattform befasst.

Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Transparenzgesetz (SächsTranspG) hat die Inbetriebnahme der Transparenzplattform spätestens zum 01.01.2026 zu erfolgen. Mit einer vorfristigen Inbetriebnahme ist nach dem letzten Kenntnisstand nicht zu rechnen, da die Realisierung der Plattform noch nicht ausgeschrieben ist. Die technische Anbindung der Stadt Leipzig und die Nutzung der Sächsischen Transparenzplattform durch die Stadt Leipzig zu Transparenzzwecken kann daher voraussichtlich frühestens 2026 erfolgen. Für die Stadt Leipzig bedeutet dies, dass die Veröffentlichung von Dokumenten auf der zukünftigen Sächsischen Transparenzplattform

- voraussichtlich nicht vor 2026 möglich ist
- voraussichtlich nur per einfachem Upload möglich sein wird.

Vor allem der letztgenannte Umstand wird als problematisch bewertet. Als zielführend wurde angesehen, dass die Anbindung der Kommunen an die Sächsische Transparenzplattform barrierearm im Wege eines unkomplizierten Workflows oder gar der Verlinkung auf Dokumente auf Allris, leipzig.de oder das Open Data Portal erfolgt. Die Erschwerung des Zugangs durch die Notwendigkeit eines Uploads bedingt einen erhöhten Aufwand und wirft bei einer Mittel-Zweck-Abwägung die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Mehrfachveröffentlichungen der gleichen Dokumente auf. Diese Fragen bedürfen einer Klärung, bevor eine Transparenzsatzung beschlossen werden kann, weil diese Satzung Regelungen zu dieser Frage enthalten muss.

2.5. Bereits bestehende Möglichkeiten des digitalen Datenabrufs

Die Stadt Leipzig ist bereits jetzt schon Vorreiter bei der proaktiven Veröffentlichung von Daten. Das Amt für Statistik und Wahlen hat gemeinsam mit anderen Ämtern und Institutionen das kommunale Leipzig-Informationssystem (LIS) entwickelt. Das LIS stellt ein umfangreiches Datenangebot bereit, welches schon jetzt eine Vielzahl von Daten umfasst, die nach SächsTransparenzG veröffentlichungspflichtige Informationen darstellen.

Die Entwicklung des kommunalen Informationssystems wird von einer Arbeitsgruppe gesteuert, in der das Amt für Statistik und Wahlen mit dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, dem Amt für Digitalisierung und Organisation, dem Sozialamt, dem Stadtplanungsamt, dem Gesundheitsamt, den Ämtern für Jugend, Familie und Bildung, für Umweltschutz, für Wirtschaftsförderung, für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung und für Geoinformation und Bodenordnung sowie mit weiteren Partnern, darunter dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ, zusammenarbeitet.

Das Datenangebot wird orientiert am Nutzerbedarf schrittweise ausgebaut. Dabei werden die Daten in Form von Tabellen, Diagrammen und thematischen Karten aufbereitet, die hinsichtlich Inhalt und Gestaltung vom Anwender beeinflussbar sind. Die Aktualisierung der Daten erfolgt in der Regel jährlich, bei ausgewählten Themen auch quartalsweise. Eine weitere Komponente des Systems ist ein Publikationspool, in dem Druckveröffentlichungen im PDF-Format zum Download bereit stehen.

Aufbauend auf dem LIS stellt die Stadt Leipzig auf opendata.leipzig.de Datensätze in überwiegend maschinenlesbaren und offenen Formaten zur freien Nutzung zur Verfügung. Über diese Webseite besteht der Zugriff auf Datensätze zur freien Nutzung, in offenen Datenformaten und in maschinenlesbaren Formaten. Die Datenvielfalt, welche über das LIS und das Open Data Portal abrufbar ist, umfasst bereits eine Vielzahl von veröffentlichungspflichtigen Informationen nach dem Sächsischen Transparenzgesetz, aber auch darüber hinaus. Neben diesen Plattformen ergänzt das Ratsinformationssystem und die Veröffentlichungen auf der Homepage der Stadt Leipzig über leipzig.de bereits weitere proaktive Veröffentlichungspflichten.

2.6. Interkommunale Abfrage

Die Erfüllung der proaktiven Veröffentlichungspflicht von Dokumenten auf der Transparenzplattform setzt organisatorische und rechtliche Verfahrensabläufe innerhalb der Stadtverwaltung mit einem zu definierenden Personal- und Sachaufwand voraus. Mit Hilfe eines Fragebogens hat die Arbeitsgruppe Transparenz die Erfahrungen ausgewählter Kommunen aus dem gesamten Bundesgebiet evaluiert, in deren Bundesländern eine ähnliche Rechtslage zu Informationsfreiheits- oder Transparenzrechten besteht.

Die Beantwortung durch die angefragten Kommunen erfolgte überwiegend informell und teilweise nur zu einzelnen Fragen. Folgende Angaben konnten als hilfreiche Auskunft bewertet werden:

Wie auch beim Vollzug der Informationsfreiheitssatzung der Stadt Leipzig erfolgt die abschließende Bearbeitung in den angefragten Kommunen überwiegend dezentral, d.h. dasjenige Amt ist für die Beantwortung zuständig, bei dem die angefragte oder zu veröffentlichende Information vorhanden ist. In der Mehrzahl der Kommunalverwaltungen bestehen zusätzlich Beauftragte, die die Ämter bei der rechtssicheren Bearbeitung als Ansprechpartner beraten und unterstützen. Zur Erfüllung der Aufgaben sind Personalstellen eingerichtet und ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt worden.

Der höchste Verwaltungsaufwand (Personal und Technik) besteht bei Anfragen zu Dokumenten, die personenbezogene Daten beinhalten. In diesen Fällen werden die betroffenen Personen obligatorisch angeschrieben und zu ihren Daten angehört (es kann sich in Einzelfällen um eine Vielzahl von Personen handeln) und alsdann wird über die Teilschwärzung von Daten entschieden. Zu diesem Zweck wird eine speziell angeschaffte Software genutzt.

2.7. Erfahrungsbericht der Sächsischen Datenschutz- und Transparenzbeauftragten

Das Institut für Verwaltung und Verwaltungsrecht in den neuen Bundesländern e.V. führte im Dezember 2023 an der Universität Leipzig eine Veranstaltung zum Sächsischen Transparenzrecht durch. Als Vortragende berichtete die Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte, Frau Dr. Juliane Hundert, von den Erfahrungen der öffentlichen Stellen des Freistaates Sachsen im Umgang mit dem Sächsischen Transparenzgesetz. Neben den anfänglichen Unsicherheiten im Umgang der Behörden mit dem Gesetz wurde u.a. von folgenden Erfahrungen berichtet:

- Es gehen kontinuierlich Informationszugangsanträge ein.
- Die Bearbeitung der Informationszugangsanträge führt bei vielen öffentlichen Stellen zu einer spürbaren personellen Mehrbelastung.
- Die einmonatige Sollbearbeitungs-Frist ist teilweise schwer einzuhalten, da die Verfahrensabläufe bei mehreren öffentlichen Stellen noch nicht genug optimiert sind und die Bearbeitung der Informationszugangsanträge in der Regel zusätzlich zu den eigentlichen fachlichen Aufgaben erfolgt.
- Einige öffentliche Stellen neigten anfangs wohl zu schnell zu Antragsablehnungen. Grund hierfür könnte vor allem die Vermeidung personeller Mehrbelastung durch eine ggf. zeitaufwendige Gewährung des Informationszugangs gewesen sein und weniger eine beabsichtigte Verhinderung der Offenlegung von Informationen.

2.8. Stadtinterne Evaluation

Ziel der Abfrage bei den Dezernaten, Ämtern, Referaten und Eigenbetrieben der Stadtverwaltung war eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Stadtverwaltung, um praktische Umsetzungsfragen im Vorfeld zu klären, den Aufwand in den einzelnen Fachämtern besser bewerten zu können, Hinweise auf besonders schützenswerte Daten aus Sicht der Stadtverwaltung zu erhalten und Umsetzungshindernisse zu identifizieren. Aus den Antworten ergab sich in erster Linie das Anliegen der Entwicklung eines effektiven Verfahrensablaufs.

Zum Schutzniveau von Daten ergaben sich aus der Stadtverwaltung folgende Hinweise:

- Es besteht ein hohes Vertraulichkeitserfordernis für Bereiche der kritischen Infrastruktur (Signalzeiten, Schaltpläne, IT-Verträge, Gebäudepläne, Fluchtpläne, Daseinsvorsorge).
- Es kann die Gefahr der Umgehung von spezialgesetzlichen Zugangsvoraussetzungen bestehen (z.B. Grundbuchordnung, Handelsregister, Archivgesetz, Benutzungsordnungen für Museen etc.).
- Es kann bei Einsichtnahme in Verfahrensakten datenschutzrechtliche Probleme bei der Veröffentlichung bestimmter Einzel-Dokumente geben (z.B. dort befindliche amtliche Registerauszüge etc.).
- Es ergeben sich mögliche Wettbewerbsnachteile der Stadt bei der Veröffentlichung von Vertragsmustern.
- Daten sind kritisch zu würdigen, deren Ergebnisse nicht ohne entsprechendes Fachwissen interpretiert oder verstanden werden kann.
- Der Schutz geistigen Eigentums durch einheitliche Vertragsklauseln muss gewährleistet sein.
- Die Veröffentlichungspflicht nach dem SächsTranspG betrifft eine Vielzahl von Dokumenten, die kaum von öffentlichem Interesse sind, aber deren Veröffentlichung zu erheblichem Verwaltungsaufwand führt (z.B. ämterinterne Dienstanweisungen zu internen Verfahrensabläufen und deren fortlaufende Aktualisierungen).

Eine besondere Rolle spielte dabei der personelle Mehraufwand, der aus folgenden Gründen gesehen wird:

- Es handelt sich um ein zeitlich sehr kurzes (Sollvorschrift 1 Monat) und rechtsmittelbewährtes Verwaltungsverfahren.
- Es besteht ein hoher zeitlicher Aufwand durch Ermittlung und Sichtung der Unterlagen und Trennung der gesetzlich einsehbaren von nicht einsehbaren Unterlagen.
- Es handelt sich häufig um Verfahren mit Drittbezug, in welchen vorab eine Anhörung betroffener Dritten zur Zustimmung der Offenlegung der Daten erfolgen muss.
- Es ist eine Vielzahl von Antragstellungen zu erwarten, insbesondere im 1. Jahr.
- Es sollte ein stadteinheitliches Verfahren eingeführt sowie eine begleitende Hilfestellung für die Praxis (analog Infobereich Datenschutz und Informationssicherheit) angeboten werden.
- Aufgrund des komplexen Regel-/Ausnahme-Verhältnisses im SächsTranspG sind Schulungen der Mitarbeiter zur Rechtsmaterie notwendig.

2.9. Ausblick

Vor dem Beschluss einer Transparenzsatzung schlägt die Stadtverwaltung zunächst die Ermittlung des realistischen personellen Mehrbedarfs in der Stadtverwaltung vor. Die Stadtverwaltung optiert dabei für die Beibehaltung der dezentralen Bearbeitungsweise in den jeweiligen Organisationseinheiten. Zum Zwecke des effektiven Vollzugs der Satzung wird jeweils eine Transparenzbeauftragte oder ein Transparenzbeauftragter pro Dezernat benannt sowie ein städtisches Kompetenzteam zur Beratung und Unterstützung der Ämter unter Federführung des Rechtsamts gebildet. Dieses Expertengremium wird eine interne Handreichung erarbeiten und den Ämtern im Intranetbereich zur Verfügung stellen.

Es bedarf zudem einer Prüfung der technischen Möglichkeiten zur Verlinkung der bestehenden Datensätze auf den vorhandenen städtischen Plattformen mit der noch in Entstehung befindlichen Transparenzplattform; insbesondere die Prüfung der Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht. Die bestehenden städtischen Plattformen wie das LIS und das Open Data Portal werden in der Regel jährlich, bei ausgewählten Themen auch quartalsweise aktualisiert. Das Transparenzgesetz sieht eine unverzügliche Veröffentlichung von Daten vor. Darüber hinaus sind sie in einem nicht veränderbaren Format und in allen vorhandenen sprachlichen Fassungen und mit den zugehörigen Metadaten bereitzustellen. Dementsprechend sind für die praktische Umsetzung die weiteren technischen Anforderungen zu ermitteln, beispielsweise für die Schwärzung von Dokumenten in Fachverfahren und die Ermittlung der voraussichtlichen Kosten für die Anschaffung der dazu benötigten Software. Im Zuge der stadtweiten Nutzung von enaio sollen entsprechend Klassifizierungsmöglichkeiten von Dokumenten eruiert werden.

Schließlich bedarf die technische Anbindung der Stadt an die Sächsische Transparenzplattform einer vertieften Klärung mit dem Aufbaustab des Freistaates; hier befindet man sich bereits in der Terminfindung.

Erst nach Klärung dieser Vorfragen sollte das Satzungsrecht mit Wirkung ab 2026 eingeführt werden.

Eine erneute Information über den Stand des Projektes erfolgt zum Ende des 1. Quartals 2025.

Anlage/n
Keine