

In der Senatssitzung am 27. April 2021 beschlossene Fassung

Der Senator für Finanzen

26.3.2021

Vorlage für die Sitzung des Senats am 27.4.2021

Abschluss des Umsetzungsprojekts für Veröffentlichungen im Rahmen des Bremischen Informationsfreiheitsgesetzes (BremlFG)

A. Problem

Das 2015 novellierte Bremer Informationsfreiheitsgesetz statuiert weitgehende Veröffentlichungspflichten für Behörden insbesondere hinsichtlich abgeschlossener Verträge. Diese Verpflichtungen bestehen seit 2006 und sind seit 2015 einklagbar.

Die Verwaltung hatte hinsichtlich dieses gesetzlichen Auftrags ein Vollzugsdefizit, d.h. nicht alle zu veröffentlichende Dokumente wurden bislang dem Transparenzportal gemeldet und auf diesem Weg der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Über die Fortschritte in diesem Prozess berichtet der Senat auch im Rahmen des Berichts nach §12 BremlFG.

Die Dienststellen sind in mehrfacher Hinsicht gefordert: Es kann neben der Entscheidung über die Veröffentlichung als solche erforderlich werden, Textstellen oder ganze Bereiche in zu veröffentlichenden Dokumenten zu schwärzen (z.B. zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder personenbezogener Daten). Hieraus resultiert ein erheblicher Arbeitsaufwand in der praktischen Umsetzung. Neben der Entscheidung über die Veröffentlichungspflicht muss jedes Dokument im Vorfeld der Veröffentlichung auf zu schwärzende Inhalte untersucht werden, darüber hinaus müssen auch generelle (§ 3 BremlFG) und temporäre (nach § 4 BremlFG) Veröffentlichungshindernisse berücksichtigt werden. Dies konnte in der Regel bislang nur über die Tätigkeit der Internet Redakteure an verschiedenen Stellen des Prozesses erfolgen. Entsprechende Vermerke über die Gründe der Schwärzung waren jeweils manuell abzulegen. Im Rahmen des IFG-Umsetzungsprojekts wurde daher ein Workflow für das Dokumentenmanagementsystem VIS entwickelt, mit dem die Dokumente durch jede/n Mitarbeiter/-in geschwärzt und veröffentlicht werden können.

B. Lösung

Die sich für die Bremische Verwaltung ergebenden Pflichten werden durch die Verordnung über die Veröffentlichungspflichten und die Berichtspflicht nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz vom 22. März 2016 geregelt. Diese erwartet von den Dienststellen organisatorische Vorkehrungen, um ihren Veröffentlichungspflichten nach § 11 Absatz 4 des

Bremer Informationsfreiheitsgesetzes im zentralen elektronischen Informationsregister nachzukommen.

Der Senat hatte in 2016 ein Umsetzungskonzept für die Veröffentlichungspflichten beauftragt. Dieses Konzept sah u.a. eine Musterorganisationsverfügung vor. Diese wurde in 2017 erstellt und von den Ressorts in unterschiedlicher Form an ihre jeweiligen Bedarfe angepasst (vgl. <https://www.transparenz.bremen.de/dokument/bremen53.c.54626.de>).

Zur technischen Umsetzung wurde daneben die Möglichkeit realisiert, über eine Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystem VIS Dokumente in den Internetauftritten der Ressorts (KoGIS) mit entsprechender Verlinkung im Transparenzportal zu veröffentlichen. Dies geschieht technisch über ein „Redaktionsmodul“ im Dokumentenmanagementsystem VIS in Verbindung mit einem Veröffentlichungsworkflow.

Sowohl das Redaktionsmodul als auch der Veröffentlichungsworkflow wurden bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport im Pilotbetrieb erfolgreich eingesetzt. Durch den Senator für Finanzen wurden die für eine Einführung erforderlichen Prozesse wie Schulung, Support- und Organisationsfragen geklärt. Workshops mit den IFG Beauftragten haben den Prozess unterstützt.

Die Ergebnisse dieser Aktivitäten sind neben der technischen Lösung die im Auftrag des Senats erstellten Organisations- und Supportkonzepte.

Organisation des Veröffentlichungsprozesses

Die Dienststellen tragen die Verantwortung für die Veröffentlichungen/Schwärzungen und entscheiden, wie sie den Veröffentlichungsprozess organisieren. Die dafür zur Verfügung stehende Bandbreite ist weitgefächert. So können grundsätzlich alle Mitarbeiter:innen dafür autorisiert oder die Befugnis auf ausgesuchte Mitarbeiter:innen beschränkt werden. Workshops im Rahmen der Projektarbeit haben ergeben, dass die „Objektorientierung“, d.h. die Ausrichtung und Spezialisierung auf die Art der zu veröffentlichenden Dokumente, angestrebt werden sollte.

Die Entscheidung über eine solche Ausrichtung hängt vom Zuschnitt der Verwaltungseinheit ebenso ab wie von deren Größe und inhaltlicher Befassung. Die Musterorganisationsverfügung und weitere Dokumente, auf deren Grundlage die einzelnen Ressorts/Dienststellen das jeweils passende Organisationsmodell für den Veröffentlichungsprozess festlegen können, wurden in den Ressorts teilweise durch Einzelberatungen begleitet bereits zur Verfügung gestellt. Die Ressorts haben dieses Muster ihren jeweiligen Gegebenheiten angepasst. Die angepassten

Muster sind von den Ressorts dem Senator für Finanzen zur Veröffentlichung im übergreifenden VIS Mandanten übermittelt worden.

Ziel ist es, den Beschäftigten das Wissen für die jeweilige Dokumentenart so bedarfsorientiert wie möglich zu vermitteln. Der Ansatz der Objektorientierung ermöglicht Lerneffekte durch Spezialisierung, wenn die Beschäftigten nicht in allen theoretisch vorkommenden Dokumentenarten qualifiziert sein müssen. Einige Ressorts sind allerdings von fast allen Dokumentenarten betroffen und die Mitarbeiter:innen müssen entsprechend mehrfach qualifiziert werden.

Über die Ressortgrenzen hinweg konnten per Beschluss des Transformationsrates einige Dokumentenarten genau einem Ressort zugeordnet werden, das dadurch für die Veröffentlichung eine zentrale Verantwortung übernimmt. Dadurch kommt es zu einer spürbaren Entlastung der anderen Dienststellen, die nach Gesetz ansonsten selbst zur Veröffentlichung dieser Dokumente verpflichtet wären. Dies betrifft insbesondere Senatsvorlagen aus der Senatskanzlei und Dokumentenarten aus dem Ressort Finanzen. Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen, Haushaltspläne, Stellenpläne, Subventions- und Zuwendungsvergaben). Dieser Ansatz schafft Synergien durch eine Bündelung von Kompetenzen über Ressortgrenzen hinweg.

Schulung und Support des Veröffentlichungsprozesses

Vor dem Einsatz des Redaktionsmoduls werden die für den Veröffentlichungsprozess verantwortlichen Mitarbeiter:innen im Umgang mit dem Redaktionsmodul geschult und mit den neuen Geschäftsgangverfügungen vertraut gemacht. Je nach Bedarf werden vom AFZ auch Präsenzs Schulungen für den Umgang mit dem Redaktionsmodul durchgeführt. Ergänzend wird dazu ein modernes E-Learning Modul vom AFZ bereitgestellt. Das Modul ermöglicht drei verschiedene Arten des Durcharbeitens – einen Präsentationsmodus, der vollständig durch das Thema führt, einen interaktiven Modus mit Einsprungpunkten sowie einen Modus, bei dem die Teilnehmer:innen selbst Aufgaben erfüllen.

Das Schulungsangebot umfasst auch einen rechtlichen Teil, der primär vom Senator für Finanzen gestaltet und fachlich begleitet wird. In ihm sollen die Mitarbeiter:innen bedarfsorientiert einen Einblick in die gesetzlichen Grundlagen der Veröffentlichungspflicht erhalten. Auch hier wird eine Ergänzung durch informative und ressourcensparende E-Learning Angebote angestrebt.

Support bei technischen Problemen und Nutzer:innenanliegen wird vom Kompetenzzentrum für E-Government (CC-EGOV) im AFZ geleistet. Für einen flächendeckenden Einsatz wurde der

Bedarf überschlägig geschätzt. Die Schätzung sieht perspektivisch den Bedarf von ca. 1 VZÄ vor, der für den Support notwendig werden könnte. Der Personalaufwuchs wird im Lauf des Jahres 2021 in Zusammenhang mit der Verstärkung des AFZ erfolgen. Bis dahin wird das AFZ die gleichen Kräfte für Schulung und Support einsetzen. Diese Belastung ist kurzfristig tragbar, wenn der Einführungsprozess in den Ressorts schrittweise erfolgt und den Nutzer:innen nahegelegt wird, ihre Supportanfragen per E-Mail abzugeben und die geplante Reaktionszeit für Anfragen von 24 Stunden zu akzeptieren.

Weitergehende Unterstützungslevel und der Bedarf für übergreifende juristische Fragen sind durch Dienstleister (insbesondere Dataport und die Herstellerin der Software für die Kogis Module, Six Offene Systeme GmbH) sowie Personal beim Senator für Finanzen berücksichtigt.

Redaktionsmodul für den Veröffentlichungsworkflow

Das Redaktionsmodul basiert auf der Software „PDFtron“, ist in VIS integriert und unterstützt folgende Funktionen:

- Markieren von Text oder Bereichen als Vorbereitung für das Schwärzen
- Schwärzen von Text
- Schwärzen von Bereichen (z.B. für Grafiken, Bilder)
- Anbringen von Kommentaren für die Gründe des Schwärzens.

Mit dieser Lösung können Dokumente über die Schnittstelle aus VIS in KoGIS veröffentlicht bzw. wieder gelöscht werden und die für das Transparenzportal erforderlichen Metadaten können in VIS eingepflegt werden. Der Gesamtpersonalrat hat dem flächendeckenden Einsatz der Lösung zugestimmt.

Die Installation erfolgt auf BASIS.bremen Arbeitsplätzen über Softwareverteilung. Für die übrigen Arbeitsplätze werden Installationspakete zum Download bereitgestellt. Die Software wird zentral finanziert.

Die Einführung soll in den Ressorts schrittweise im Lauf der ersten Jahreshälfte 2021 erfolgen und vom Senator für Finanzen begleitet werden. Bei der Reihenfolge der Einführung in den Ressorts sollen die ressortspezifischen Gegebenheiten, in den Ressorts jeweils erfolgte Vorbereitungen und die bisherigen Pilotvorhaben berücksichtigt werden. Die Reihenfolge wird mit den Ressorts eng auf Arbeitsebene abgestimmt.

Für Bereiche, die nicht VIS und KoGIS nutzen, und zur Veröffentlichung im Transparenzportal verpflichtet sind, sind bereits Schnittstellen definiert worden (https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.101307.de).

Dort werden die Möglichkeiten, Dokumente und offene Datensätze über einen KoGIs-Auftritt ohne VIS einzustellen ebenso dargestellt, wie der Weg ohne VIS und ohne KOGIs.

C. Alternativen

Zur Umsetzung der Vorgaben des BremIFG gibt es keine Alternative. Technische Varianten der Realisierung sind bereits im Vergleich der Wirtschaftlichkeit 2016 ausgeschieden und werden seitdem nicht weiterverfolgt.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Um den Einführungsprozess in den Ressorts im Jahre 2021 zu unterstützen, kann bis dahin aus zentralen Mitteln eine Unterstützung geleistet werden. Hierfür ist ein Budget von 50.000 Euro vorgesehen. Hierfür sollen vornehmlich die Erstellung von Schulungsmaterialien, insbesondere auch für E-Learning gefördert werden. Außerdem soll mit diesen Mitteln die Erstellung des jährlich vom Senat an die Bürgerschaft zu erstellenden Berichts nach § 12 BremIFG soweit automatisiert werden, dass dieser permanent als tagesaktuelles Online-Angebot verfügbar ist. Die manuelle Berichtserstellung wird dadurch entbehrlich und die Verwaltung entlastet, ohne dass mit diesem Effizienzgewinn ein Informationsdefizit einhergeht.

Die Einführung des Workflows für das Dokumentenmanagementsystem VIS betrifft grundsätzlich die Gesamtheit der Beschäftigten an Bildschirmarbeitsplätzen in den bremischen Dienststellen, die Maßnahme betrifft daher Männer und Frauen gleichermaßen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage wurde mit allen Ressorts und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet und kann nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister (Transparenzportal) veröffentlicht werden.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den Bericht des Senators für Finanzen über den Abschluss des Projekts für die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht gem. BremIFG zur Kenntnis und bittet ihn darum, die Ressorts bei der Einführung des Redaktionsmoduls für die Veröffentlichung zu unterstützen.
2. Der Senat bittet den Senator für Finanzen um Prüfung, ob der Bericht nach § 12 BremIFG zukünftig vollständig automatisiert abrufbar gestaltet werden kann.