

# Mitteilung

## öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	07.11.2016

### **Beschluss des AVR vom 07.12.2015 betr. Resolution zu einer Transparenzsatzung**

Der Ausschuss für Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen/Europa/Internationales (AVR) hat in seiner Sitzung am 07.12.2015 folgenden Beschluss gefasst:

„Die Verwaltung wird beauftragt zu prüfen, inwieweit die „Satzungsempfehlung für Transparenz und Informationsfreiheit in den Kommunen von Nordrhein-Westfalen“ des Bündnisses „NRW blickt durch“ in Köln übernommen werden kann.

[http://www.nrw-blickt-durch.de/fa/pdf/transparenz\\_satzung\\_nrw.pdf](http://www.nrw-blickt-durch.de/fa/pdf/transparenz_satzung_nrw.pdf)

Abrufbar unter: [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0040.asp?\\_ksinr=13888](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0040.asp?_ksinr=13888)“

Ergänzend zum Sachstandsbericht über die Beschlüsse des Ausschusses (vertagt im September und in der AVR-Sitzung vom 07.11.2016 erneut auf der Tagesordnung) ergeht folgende Mitteilung:

#### Juristische Bewertung

Nach umfassender Prüfung bestehen an der rechtlichen Zulässigkeit einer städtischen Transparenzsatzung unter Geltung des derzeitigen IFG NRW erhebliche Bedenken:

Das Recht der Kommunen zum Erlass von Satzungen ergibt sich aus der kommunalen Satzungsautonomie gem. Art. 28 Abs.2 GG: Danach wird den Kommunen das Recht gewährt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung durch kommunale Satzung zu regeln. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährt die kommunale Selbstverwaltung und Satzungsautonomie allerdings stets nur „im Rahmen der Gesetze“. Daraus folgt für den Erlass von Informationsfreiheitssatzungen durch eine Kommune:

Existiert ein Informationsfreiheitsgesetz des betreffenden Landes und richtet sich dieses auch an die Gemeinden und an die Gemeindeverbände (wie z. B. in § 2 Abs. 1 IFG-NRW), ist davon auszugehen, dass eine solche Regelung abschließend ist, d.h. keine weiteren abändernden Regelungen, sei es durch kommunale Satzungen, erlaubt sind. Nach § 2 Abs.1 IFG NRW gilt dieses Gesetz für die Verwaltungstätigkeit der Behörden und Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände, damit auch für die Stadt Köln als kommunale Gebietskörperschaft. Danach ist das IFG NRW für die Kommunen unmittelbar geltendes und anzuwendendes Recht.

Anderes gilt nur dort, wo das entsprechende Landes-Informationsfreiheitsgesetz (wie etwa nach § 17 IFG-Schleswig-Holstein) Rechtsvorschriften (und damit auch Informationsfreiheitssatzungen der Kommunen) unberührt lässt, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen als dies das jeweilige Landes-Informationsgesetz gewährt. In jenen Bundesländern, die keine Landes-Informationsgesetze besitzen, sind hingegen der kommunalen Selbstverwaltung diesbezüglich noch keine Grenzen gesetzt (siehe Reichelt, Auf dem Weg zum gläsernen Rathaus, Publicus 2014.6, S.9). Dementsprechend werden z.Z. nur von Kommunen in Bundesländern ohne Informationsfreiheitsgesetz Informationsfreiheitssatzungen oder Transparenzsatzen erlassen, nicht jedoch in Nordrhein-

Westfalen.

Die vorliegende Satzungsempfehlung enthält überwiegend Regelungen, die nicht durch das IFG NRW abgedeckt sind, sondern hierüber hinausgehen; es ist gerade der erklärte Sinn der Empfehlung, über die bestehenden Informationsrechte des IFG NRW hinauszugehen:

Folgende Regelungen des Gesetzesentwurfs gehen über die Regelungen des IFG NRW hinaus:

- §§ 5 - 7 des Entwurfs sehen eine unmittelbare Veröffentlichungspflicht der öffentlichen Stellen von transparent zu machenden Informationen in einem per Internet öffentlich zugänglichen Informationsregister vor, um die demokratische Meinungs- und Willensbildung und aktive Teilhabe der Bevölkerung zu fördern und eine bessere Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen. Das Informationsregister ist ein zentral zu führendes, elektronisches und allgemein zugängliches Register, das alle zu veröffentlichen Informationen enthält.
- Nach § 3 erhalten auch juristische Personen und Zusammenschlüsse von Personen ein Informationsrecht.
- § 4 sieht Organisationspflichten der öffentlichen Stellen vor: Informationen sind schon bei der Informationserfassung in geeigneten Formaten zu erfassen zu speichern und aufzubereiten. Verträge sind so auszugestalten, dass die Inhalte (personenbezogene Daten, Geschäftsgeheimnisse) nicht der Veröffentlichung zur Information entgegenstehen.
- Die veröffentlichungspflichtigen Informationen gem. § 5 umfassen auch Haushalts-, Bewirtschaftungs-, Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Akten- und Stellenpläne (Nr.4), Satzungen, Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen (Nr.3), interne und externe Gutachten und Studien (Nr.5), Geodaten, Bodenrichtwertkarten und Mietspiegel (Nr.6), Ergebnisse von Messungen und Erhebungen von Umwelteinwirkungen in Einzelfällen (Nr.7), das Baumkataster (Nr.8), erteilte Baugenehmigungen (Nr.10), Informationen über Subventions- und Zuwendungsvergaben, Fördermittel, Sponsoring (Nr.12) wesentliche Unternehmensdaten der Beteiligungsgesellschaften (Nr.13), Verträge des da-seinsvorsorge und sonstige Verträge (Nr.15), Vergabeentscheidungen (Nr. 16) und aufsichtsrechtliche Entscheidungen (Nr.17).
- Die Veröffentlichungspflicht im Informationsregister sieht nach §§ 6, 7 die unverzügliche Veröffentlichung sowie den barrierefreien, kostenlosen und anonymen Zugang zum Informationsregister vor.
- Auch für über das Informationsregister hinausgehende Auskünfte sieht § 11 weitestgehende Kostenfreiheit vor.
- Die Ausnahmen von der Informationspflicht werden eingeschränkt: In § 12 ist die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abweichend von § 6 IFG NRW nicht mehr als Ablehnungsgrund aufgeführt. Der Verfahrensablauf von Verwaltungsverfahren ist nicht mehr als Ablehnungsgrund geschützt. Auch die Beeinträchtigung des Erfolges einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme (§ 6 b IFG NRW) bildet nur noch einen Ablehnungsgrund für die Information über Entscheidungsentwürfe.

Die vorstehend aufgeführten Regelungen der Satzungsempfehlung für Transparenz gehen erheblich über die bestehende Gesetzesregelung des IFG NRW hinaus. Diese Regelungen sind daher nicht über das IFG NRW abgedeckt. Auf Grund der eingeschränkten kommunalen Satzungsautonomie kann erst nach Inkrafttreten eines geänderten Landes-IFG mit Öffnungsklausel für weitergehende kommunale Satzungsregelungen eine städtische Transparenzsatzung beschlossen werden

Ergänzend wurde das Thema auch aus fachlicher Sicht untersucht.

Mit dem Projekt Open Data stellt die Stadt Köln bereits Daten öffentlich zur Verfügung. Im Rahmen des Open Government sind somit die beiden Themen Transparenzsatzung und Open Data nicht losgelöst voneinander zu betrachten. Inhaltlich bestehen jedoch einige Unterschiede. Hinter dem Thema der offenen Daten versteckt sich ein einfaches Konzept: Daten sind dann "offen", wenn sie durch jedermann und für jegliche Zwecke genutzt, weiter verarbeitet und weiter verbreitet werden können. Insbesondere die programmgesteuerte Nachnutzung steht hier im Vordergrund. Diese kann nur dann gewährleistet werden, wenn Daten auch „maschinenlesbar“ in bestimmten Formaten zur Verfügung gestellt werden.

Gerade in diesem Punkt muss eine Abgrenzung zu Daten eines Transparenzportals gezogen werden. Offene Daten sind immer transparent. Daten eines Transparenzportals müssen aber nicht zwingend Anforderungen an die in diesem Kontext geforderte Maschinenlesbarkeit erfüllen. Insbesondere Gutachten, Verwaltungsvorschriften, Projektstände, öffentliche Pläne etc. liegen meist in proprietären Datenformaten vor und können aus diesem Grund nicht programmgesteuert nachgenutzt werden. Die Eingliederung eines möglichen Transparenzportals innerhalb der Kölner Web-Struktur muss in diesem Fall eingehend betrachtet werden. Die Verwaltung kann zwei mögliche Szenarien ausmachen:

- Bereitstellung eines eigenen Portals auf Basis eines Datenregisters
- Nutzung einer bereits eingesetzten Software als datenführende Stelle, z.B. DocSis, und die Implementierung eines Frontend zur Datensuche.

Beide Möglichkeiten müssten tiefergehend evaluiert werden, haben jedoch ein übergeordnetes Ziel gemeinsam. Anwendern muss eine einheitliche Oberfläche zur Verfügung gestellt werden, welche die oben dargestellten unterschiedlichen Aspekte des Themenfeldes Transparenz vereint und miteinander verknüpft. Eine Integration in den Stadt Köln-Web-Auftritt ist unumgänglich.

Eine Projektierung würde einen noch genau zu evaluierenden zusätzlichen Aufwand erfordern, welcher geschätzt zwei zusätzliche Stellen für den Projektzeitraum bedeuten würde.

Daneben muss noch der Aufwand im IT-organisatorischen Bereich berücksichtigt werden. Dieser kann derzeit nur überschlägig wie folgt benannt werden:

Zunächst sind aus technischer Sicht die „Liefersysteme“ (i.d.R. Fachverfahren, Dokumentenmanagement- oder Geosysteme) für das geforderte neue Informationsregister zu identifizieren. Informationen, die unter eine Transparenzsetzung fallen, liegen bei der Stadt Köln (ggf. auch bei anderen Mitgliedern des „Stadt-Köln-Konzerns“) in unterschiedlichen Formaten und Systemen vor. Für das angedachte Informationsregister muss angestrebt werden, möglichst viele Informationen automatisiert über maschinelle Schnittstellen anzubinden. Nach erster Schätzung sieht die Verwaltung hier voraussichtlich mehr als 50 Liefersysteme, die in die neu zu schaffende Gesamtlösung integriert werden müssten.

Nachfolgend werden exemplarisch Anhaltswerte für voraussichtlich entstehenden Aufwände und Kosten benannt:

Je anzubindendem Liefersystem ist mit Aufwänden von rund 5-10 Personentagen zu rechnen. Ggf. fallen auch bei den Fachverfahrensherstellern zusätzliche Aufwände für die Bereitstellung der notwendigen offenen Schnittstellen an, üblicherweise werden die Fachverfahrenshersteller hier auch Lizenzgebühren verlangen.

Weiter ist aus technischer Sicht sicherzustellen, dass die zukünftigen, neu konzeptionierten und umgesetzten organisatorischen Abläufe gemäß den gesetzlichen Anforderungen durch Informationstechnik unterstützt werden und alle betroffenen Organisationseinheiten zukünftig in der Lage sein werden, die geforderten Informationen im Informationsregister bereitzustellen. Hierzu gehören insbesondere auch die Konzeptionierung und technische Realisierung der entsprechenden Workflows, der elektronischen Vorgangsbearbeitung und somit auch der benötigten rechtssicheren elektronischen Akten. Übergreifende Zielsetzung muss die Vermeidung redundanter Datenerfassung, -speicherung und -verarbeitung sowie die Implementierung ressourcenschonender Geschäftsprozesse sein.

Da im Sinne der Ressourcenschonung und der Nachhaltigkeit soweit irgend möglich auch bestehende Komponenten der vorhandenen IT-Infrastruktur wiederverwendet werden sollen, ist die vorbereitende Zusammenführung der IT-Anforderungen im Kontext „Informationsregister“ in einem technischen Gesamtkonzept von zentraler Bedeutung. So sind beispielsweise die Integration des vorhandenen Open-Data-Portals sowie der Geo-Informationssysteme in das neu zu schaffende Informationsregister weitere Herausforderungen für die möglichst ressourcenschonende technische Realisierung (s. a. oben zu Open Data).

Themen- und aufgabenübergreifend sind zudem die Anforderungen der Barrierefreiheit, des Datenschutzes, der Datensicherheit sowie der Spezialgesetze (Fachgesetze, Archivgesetz etc.) zu berücksichtigen.

All diese Aspekte müssen im eingangs erwähnten vorgelagerten Konkretisierungsprojekt betrachtet

und einem stadtweiten Umsetzungskonzept abgestimmt und fest- bzw. im Anschluss auch fortgeschrieben werden. Erst auf dieser Basis sind dann valide belastbare Aufwandskalkulationen möglich.

Unter all den aufgeführten Vorbehalten ist selbst eine grobe Schätzung der Kosten für externe Dienstleistungen, Lizenzen, Pflege- und Wartung sowie Hardware wie beschrieben zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

### **Zusammenfassung**

Aus rechtlicher Sicht ist eine kommunale Transparenzsetzung derzeit nicht zulässig. Darüber hinaus wäre der oben dargestellte personelle und finanzielle Aufwand zur Umsetzung der Regelungen einer Transparenzsetzung mit den vorhandenen Ressourcen nicht leistbar.