

Prüfung zur Einführung einer Transparenzsatzung

Transparenzoffensive II – Einführung einer Transparenzsatzung
Antrag Nr. 20-26 / A 01229 der Fraktion Die Grünen - Rosa Liste, SPD / Volt - Fraktion
vom 23.03.2021

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09200

12 Anlagen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 19.04.2023 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag des Referenten.....	2
1. Management Summary.....	2
2. Stadtratsantrag.....	3
3. Bisherige Herangehensweise in München zur Gewährleistung von mehr Transparenz.....	3
4. Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) und das Transparenzportal Hamburg.....	4
5. Unterschiedliche Rechtsetzungsbefugnisse der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landeshauptstadt München.....	6
6. Entwicklungen in anderen Bundesländern.....	8
6.1. Entwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung des Informationszugangs für die Allgemeinheit des Landes Berlin.....	8
6.2. Beispiele zu Transparenzgesetzen weiterer Bundesländer.....	9
7. IT-Umsetzung eines Münchner Transparenzportals.....	9
8. Bewertung durch das Direktorium.....	10
9. Alternativer Weg zur Steigerung der Transparenz in drei Schritten.....	11
9.1. Bau einer Transparenzseite auf stadt.muenchen.de (1. Schritt).....	11
9.2. Benennung von Transparenzbeauftragten in den Referaten und Eigenbetrieben (2. Schritt).....	12

9.3. Weiterverfolgung des Ziels der Einrichtung eines Transparenzportals (3. Schritt)...	12
9.4. Stellenbedarfe.....	12
10. Berücksichtigung zusätzlicher Anforderungen beim weiteren Ausbau der Digitalisierung	13
II. Antrag des Referenten.....	15
III. Beschluss.....	16

I. Vortrag des Referenten

1. Management Summary

Die Fraktion Die Grünen - Rosa Liste und die SPD / Volt – Fraktion beantragen zur Stärkung des Vertrauens in die Arbeit des Stadtrats den Erlass einer Transparenzsatzung, beispielsweise in Anlehnung an das Hamburgische Transparenzgesetz. Demnach sollen Vorgänge und Entscheidungen in einem Transparenzportal veröffentlicht werden, soweit dies (datenschutz-)rechtlich unbedenklich ist.

In mehreren Bundesländern wurden Transparenzgesetze erlassen oder werden aktuell erarbeitet. In Bayern wurde 2021 zum wiederholten Mal ein Gesetzentwurf für ein Bayerisches Transparenzgesetz abgelehnt.

Gegen den Erlass einer kommunalen Transparenzsatzung bestehen rechtliche Bedenken (bezüglich der Satzungsbefugnis, der Beschränkung auf den eigenen Wirkungsbereich und einer möglichen Sperrwirkung durch das BayDSG).

Der Aufbau und der Betrieb eines Transparenzportals würden erhebliche Kosten verursachen. In den Referaten und Eigenbetrieben müssten vor der Veröffentlichung von Vorgängen individuelle Prüfungen zur Veröffentlichungsfähigkeit jedes einzelnen Dokuments durchgeführt werden.

Das Direktorium rät aufgrund der aktuellen Rechtslage und den hohen Kosten vom Erlass einer Transparenzsatzung derzeit ab.

Die Landeshauptstadt München veröffentlicht bereits heute viele Entscheidungen, Publikationen, Gutachten, Daten, etc. in verschiedenen Anwendungen und Portalen.

Es wird vorgeschlagen, den Internetauftritt der Landeshauptstadt München in Sachen Transparenz in drei Schritten auszubauen:

1. Schritt:

Die Transparenz gegenüber der Stadtgesellschaft wird dadurch erhöht, dass die derzeit verteilten Fundstellen auf einer „Transparenzseite“ auf stadt.muenchen.de überschaubar zusammengetragen und weiter ausgebaut werden. Das Direktorium benötigt dazu eine Stellenzuschaltung und wird beauftragt, Ansätze zum Eckdatenbeschluss für 2024 vorzusehen.

2. Schritt:

In den Referaten werden „Transparenzbeauftragte“ benannt, die u. a. noch gezielter in den Fachbereichen die Informationen sammeln, die entweder in den bestehenden stadtweiten Portalen/Anwendungen (Open-Data-Portal, GeoPortal, ..) oder im Internetauftritt des Referats/Eigenbetriebs bereit gestellt werden und über die Transparenzseite verlinkt werden.

Hierzu sollen die Transparenzbeauftragten die Fundstellen bereits vorhandener Angebote zur Landingpage beisteuern. Parallel sollen die Referate und Eigenbetriebe eruieren, wie viel zusätzlicher personeller Aufwand bei ihnen tatsächlich ab 2025 bei einem weiteren Ausbau der Transparenz entstehen wird, um die entsprechenden Stellenschaffungen dann ggf. für den Eckdatenbeschluss 2025 anzumelden.

Anforderungen an ein ggf. zu einem späteren Zeitpunkt aufzubauendes Transparenzportal und an KI-Lösungen¹ zum Schwärzen von Personendaten sollen beim weiteren Ausbau der Digitalisierung frühzeitig mitberücksichtigt werden.

Schritt 3

Die Stadtverwaltung wird das Ziel der Einrichtung eines Transparenzportals weiter verfolgen, sobald die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür gegeben sind. Die mit der Transparenzseite verlinkten Inhalte bilden dabei den inhaltlichen Grundstock für ein kommendes Transparenzportal.

2. Stadtratsantrag

Die Fraktion Die Grünen - Rosa Liste und die SPD / Volt – Fraktion haben am 23.03.2021 beantragt (Anlage 1):

„Zur Stärkung des Vertrauens in die Arbeit des Stadtrats erweitert die Landeshauptstadt München ihre Informationsfreiheitsatzung zu einer Transparenzatzung, in der sukzessive alle relevanten städtischen Daten incl. Verträge und Gutachten der Stadt unter Beachtung des Datenschutzes sowie unter Wahrung weiterer berechtigter Schutzinteressen proaktiv auf ein Transparenzportal online gestellt werden. Vorbild könnte das Hamburger Transparenzgesetz sein.“

3. Bisherige Herangehensweise in München zur Gewährleistung von mehr Transparenz

Die „Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungskreises der Landeshauptstadt München (**Informationsfreiheitsatzung**)“ wurde von der Vollversammlung des Münchner Stadtrats am 26.01.2011 beschlossen. Im Direktorium wurden für das Jahr 2021 stadtweit insgesamt 70 Anträge registriert, in denen sich Bürger*innen auf Auskünfte nach der Informationsfreiheitsatzung (IFS) beziehen. Nachdem die Informationsfreiheitsatzung nur für Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises anwendbar ist, wurde der Anteil (knapp die Hälfte der Anträge), der sich auf Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis bezog, bereits aus formalen Gründen abgelehnt oder z. T. als „einfache“ Bürger*innen-Anfrage behandelt. Im Jahr 2022 sind stadtweit 40 Anträge nach der IFS eingegangen.

Die Landeshauptstadt München verfolgt seit 2013 mit dem Projekt „E-Government und Open-Government“ die Gewährleistung von mehr Transparenz mit offenen Daten der Verwaltung, die über verschiedene Systeme wie das Open-Data-Portal, muenchen.de oder das Ratsinformationssystem öffentlich zugänglich sind.

Die aktuellen Vorschläge zum Ausbau des Open-Data-Portals stellt das IT-Referat in der Beschlussvorlage Nr. 20-26 / V 05865 vom 18.05.2022 dar. Im Nachgang zur Beschlussfassung wurden alle Referate nochmals sensibilisiert, dass es ausdrückliches Ziel der Landeshauptstadt München ist, Transparenz, Partizipation und Innovationen zu fördern

¹ KI = künstliche Intelligenz

und gebeten, weiterhin potenziell geeignete Datenbestände zu identifizieren und an das IT-Referat zu melden.

Über das GeoPortal München und GeoInfoWeb werden insbesondere raumbezogene Informationen bereitgestellt.

Neben diesen gesamtstädtisch begleiteten Aktivitäten liegt die Zuständigkeit für die Veröffentlichung von Daten und Informationen bei den städtischen Referaten und Eigenbetrieben. Auch wenn die Veröffentlichung grundsätzlich über das städtische Internetportal (www.muenchen.de) erfolgen soll, gibt es daneben weitere Internetauftritte mit städtischen Daten und Informationen.

2016 wurden die Referate aufgefordert, Gutachten, die grundsätzlich zur Veröffentlichung geeignet sind und bei denen ein gewisses öffentliches Interesse unterstellt werden kann, über das Internetangebot der Stadt jeweils im thematischen Kontext öffentlich zur Verfügung zu stellen. Auch die Veröffentlichung der Gutachten liegt in der Zuständigkeit der Referate.

Mit dem Beschluss des Münchner Stadtrats vom 20.04.2016 zur Stadtratsvorlage Nr. 14-20 / V 05191, Transparenzsetzung als Grundlage für das Open-Government, wurde die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitssatzung zur Transparenzsetzung nach Hamburger Vorbild behandelt. Damals wurde beschlossen, dass der mit dem Projekt "E-Government und Open-Government" strategisch eingeschlagene Weg weiterverfolgt und keine Transparenzsetzung erlassen wird.

4. Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) und das Transparenzportal Hamburg

Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) trat im Oktober 2012 in Kraft (vgl. Anlage 2).

Die nach dem HmbTG veröffentlichungspflichtigen Informationsgegenstände werden im Transparenzportal Hamburg „...im Volltext, in elektronischer Form...“ veröffentlicht. „Alle Dokumente müssen leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein.“ (HmbTG § 10, Abs. 1).

Die veröffentlichungspflichtigen Inhalte sind im § 3 des HmbTG geregelt:

§ 3 Anwendungsbereich

(1) Der Veröffentlichungspflicht unterliegen vorbehaltlich der §§ 4 bis 7 und 9

- 1. Vorblatt und Entscheidungssatz von beschlossenen Senatsdrucksachen,*
- 2. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft,*
- 3. in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen,*
- 4. Verträge der Daseinsvorsorge,*
- 5. Haushalts-, Stellen-, Wirtschafts-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne,*
- 6. Verwaltungsvorschriften,*
- 7. Ergebnisse der Landesstatistik und Tätigkeitsberichte,*

8. Gutachten und Studien, soweit sie von der Behörde in Auftrag gegeben wurden; § 6 Absatz 1 gilt entsprechend,

9. Geodaten,

10. Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen sowie über den Zustand der Umwelt, die von einer Behörde außerhalb einer im Einzelfall erfolgenden Überwachungstätigkeit durchgeführt werden,

11. das Baumkataster,

12. öffentliche Pläne, insbesondere Bauleitpläne und das Landschaftsprogramm,

13. die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide,

14. Subventions- und Zuwendungsvergaben,

15. die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.

(2) Die veröffentlichungspflichtigen Stellen sollen vorbehaltlich der §§ 4 bis 7 und 9 darüber hinaus veröffentlichen

1. Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg oder der veröffentlichungspflichtigen Stellen selbst erheblich beeinträchtigt werden,

2. alle weiteren, den in Nummer 1 und Absatz 1 genannten Gegenständen vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse.

(3) Diese und alle anderen Informationen unterliegen der Auskunftspflicht.

Nach Auskunft der Leitstelle Transparenzportal Hamburg, die beim Staatsarchiv Hamburg, Behörde für Kultur und Medien angesiedelt ist, ergeben sich folgende Kosten und Personalaufwände für das Hamburger Transparenzportal:

- Die Ersteinrichtung wurde als IT-Projekt über einen Zeitraum von drei Jahren betrieben und hat dabei Kosten von ca. 1 Mio. € pro Jahr bzw. in **Summe ca. 3 Mio. €** verursacht.
- Der IT-Service wird vom IT-Dienstleister dataport bereitgestellt. Die laufenden jährliche Kosten betragen knapp **800.000 €** (ohne Weiterentwicklung) bzw. **1.000.000 €** (mit Weiterentwicklung). Bei dataport selbst sind **anteilig etwa 2 Personen fachlich, 2 Personen technisch, 2 – 3 Personen an der Weiterentwicklung des Frontends sowie ein externer Entwickler** beschäftigt.
- Daneben gibt es einen zweiten Dienstleister, der mit ca. 2,5 VZÄ an der Weiterentwicklung beteiligt ist.
- Bei der **Leitstelle Transparenzportal** arbeiten ca. **3,5 VZÄ** (bzw. bei Nachbesetzung der Leitungsposition 4,5 VZÄ) u. a. an der Koordination der Weiterentwicklung, einem Second-Level-Support und der Abstimmung mit externen Partnern.

Die Bereitstellung von Dateien für das Transparenzportal erfolgt durch eine automatisierte Übernahme über Schnittstellen der Fachverfahren der Hamburger Behörden oder über einen Workflow, den die jeweiligen Sachbearbeitungen in den Fachbehörden anstoßen:

Die „veraktenden“ Personen nehmen über den Workflow in einem PDF-Viewer Markierungen vor und geben nach der tatsächlichen Schwärzung die Dokumente für die Veröffentlichung frei.

Mit diesem Workflow arbeiten Personen im mittleren vierstelligen Bereich aus den Fachbehörden und geben Dokumente aus ihren jeweiligen Fachvorgängen frei. Es werden laufend Schulungen für die Behördenbeschäftigten angeboten.

Als Anlage 3 liegt beispielhaft ein geschwärztes Dokument aus dem Transparenzportal Hamburg bei.²

Bei Verträgen mit Dritten wird von den Dritten/Dienstleister*innen eine geschwärzte Dokumentenversion mit einem Begründungskatalog abgefragt.

Die Leitstelle hat begonnen, an KI-Algorithmen zu arbeiten, um etwa Personen- oder Straßennamen automatisiert aus Dokumenten herauszufiltern. Jedoch ergibt sich dabei das Problem, dass die Verantwortung für die tatsächliche Freigabe immer bei der Sachbearbeitung verbleibt, aber deren Sensibilität durch das Vertrauen in die KI-Algorithmen ggf. sinken könnte.

5. Unterschiedliche Rechtsetzungsbefugnisse der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landeshauptstadt München

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat – anders als die Landeshauptstadt München - auf Landesebene eine formelle Gesetzgebungskompetenz und ist daher zum Erlass eines Transparenzgesetzes befugt.

Für die Landeshauptstadt München stellt sich die Situation beim Erlass einer Transparenzsatzung durch den Münchner Stadtrat nach dem Vorbild des Hamburger Transparenzgesetzes nach Einschätzung der Rechtsabteilung des Direktoriums jedoch wie folgt dar:

a. Kein Eingriff in Rechte Dritter

Die allgemeine Satzungsbefugnis aus Art. 23 S. 1 GO ermächtigt nur zum Erlass von Regelungen, die nicht in Rechte Dritter eingreifen³. Für Grundrechtseingriffe bedarf es einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung in Form eines Parlamentsgesetzes (Hamburg hat als Stadtstaat – anders als die LHM - eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz). Anders als in Hamburg müssten Grundrechtseingriffe in einer städtischen Satzung durch die entsprechende Aufnahme von Ausschlussstatbeständen verhindert werden, weshalb nicht dasselbe Transparenzniveau wie in Hamburg erreicht werden kann.

Selbst bei der Aufnahme weitreichender Ausschlussstatbestände wären Eingriffe in die Rechtspositionen Dritter zu befürchten. Die Erfahrungen mit der Veröffentlichung von Sitzungsunterlagen des Stadtrats und der Bezirksausschüsse im RIS zeigen, dass es trotz aller Sorgfalt und Sensibilisierung der Verwaltung bedauerlicherweise immer wieder zu Verletzungen von Rechten Dritter (insbes. Datenschutz- und Urheberrechte) kommt.

² <https://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/1-nachtrags-ingenieurvertrag-laermschutzwand-tragwerksplanung-pergolenviertel?forceWeb=true>

³ vgl. zur Unwirksamkeit einer Informationsfreiheitsatzung, BayVGh, Beschluss vom 27.02.2017 – 4 N 16.461

b. Regelungsmacht nur im eigenen Wirkungskreis

Weiter ist die eingeschränkte Regelungsmacht der Landeshauptstadt München im Rahmen einer Transparenzsatzung zu beachten. Die Landeshauptstadt München hat lediglich die Möglichkeit, Satzungen im eigenen Wirkungskreis zu erlassen, Art. 23 S. 1 GO.

Im übertragenen Wirkungskreis wäre eine gesetzliche Grundlage erforderlich, vgl. Art. 23 S. 2 GO. In Bayern existieren nach wie vor weder ein Informationsfreiheits- noch ein Transparenzgesetz, das die Landeshauptstadt München zur Regelung übertragener Angelegenheiten berechtigen würde.

Der Bayerische Landtag hat in seiner Sitzung am 04.03.2021 zum wiederholten Mal den Gesetzentwurf für ein Bayerisches Transparenzgesetz abgelehnt (vgl. Drucksache 18/14320).

c. Mögliche Sperrwirkung von Art. 39 BayDSG - Gesetzesvorrang

Art. 39 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG)⁴ normiert einen allgemeinen Auskunftsanspruch, welcher auch für Auskünfte über nicht personenbezogene Daten⁵ gilt.

Der VGH München deutet in seiner Entscheidung⁶ im Rahmen eines obiter dictum⁷ an, dass eine kommunale Informationsfreiheitsatzung wegen Art. 36 BayDSG a. F. unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Gesetzesvorrangs unwirksam sein dürfte.

Nach Ausführungen des Gerichts könnte wegen Überschneidung von landes- und ortsrechtlicher Normierung der Auskunftsanspruch nach Art. 36 BayDSG a. F. als abschließende Regelung Sperrwirkung sowohl für zukünftige als auch für bereits existierende Satzungsregelungen der Kommunen entfalten und damit unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Gesetzesvorrangs zur Unwirksamkeit einer Informationsfreiheitsatzung führen.

Laut BayVGh werde das Informationsfreiheitsrecht durch die Informationsfreiheitsgesetze der Länder abschließend geregelt, so dass kein Raum für eigenständige kommunale Regelungen verbleibe. Es spräche einiges dafür, dass dies auch für Art. 36 BayDSG a. F. gelte, der zwar nach der gesetzgeberischen Konzeption und Systematik kein den Regelungen von Bund und anderen Ländern vergleichbares Informationsfreiheitsgesetz, gleichwohl aber eine Norm mit landesweitem Geltungsanspruch darstellt. Art. 36 BayDSG a. F. regle die Voraussetzungen und Grenzen eines Jedermannsrechts auf Auskunft, das lediglich einzelne bereichs- bzw. sachbezogene Ausnahmetatbestände enthält. Insofern könnten die in Art. 36 Abs. 1 BayDSG a. F. normierten Erfordernisse des berechtigten Auskunftsinteresses und der mangelnden entgeltlichen Weiterverwendung Sperrwirkung entfalten mit der Folge, dass für ortsrechtliche Regelungen über voraussetzungslos ausgestaltete Informationszugangsrechte kein Raum (mehr) ist. In der Begründung zum Gesetzentwurf (LT-Drs. 17/7537 S. 48) werden kommunale Informationsfreiheitsatzungen als bestehend erwähnt, ihr zukünftiges Schicksal aber nicht thematisiert.

Die Problematik einer möglichen Unwirksamkeit würde sich auch bei dem Erlass einer Transparenzatzung stellen.

⁴ ehemals Art. 36 BayDSG

⁵ vgl. z.B. Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, BayDSG Art. 39 Rn. 3

⁶ BayVGh Beschl. v. 27.2.2017 – 4 N 16.461, BeckRS 2017, 102840 Rn. 9, 13, 18

⁷ Ein obiter dictum (lat. „nebenbei Gesagtes“) ist eine in einer Entscheidung eines Gerichtes geäußerte Rechtsansicht, die nicht die gefällte Entscheidung trägt, sondern nur geäußert wurde, weil sich die Gelegenheit dazu bot.

Die behördliche Datenschutzbeauftragte der Landeshauptstadt München führt zur Frage des Erlasses einer Transparenzsatzung ergänzend aus datenschutzrechtlicher Sicht Folgendes aus:

„Wie bei Erlass einer Informationsfreiheits- ist auch bei Erlass einer Transparenz-Satzung fraglich, ob für eine Veröffentlichung von personenbezogenen Daten (pbD) eine Rechtsgrundlage nur durch eine kommunale Satzung geschaffen werden könnte. Nach dem verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes bedarf es für den Eingriff in Grundrechte einer gesetzlichen Grundlage. Dabei muss der Gesetzgeber nach der sog. Wesentlichkeitstheorie alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Nach den Ausführungen des BayLfD in seiner Aktuellen Kurzinformation 41 besteht im Ergebnis für Kommunen keine Ermächtigung, in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1. Abs. 1 Grundgesetz einzugreifen.

Es ist somit unabdingbar, nur solche Informationen gem. Transparenzsatzung zu veröffentlichen, die nicht personenbezogen oder -beziehbar sind. Ausreichende Schwärzungen nicht nur von z. B. Namen, sondern auch von sonstigen Informationen, die Rückschlüsse auf natürliche Personen zulassen, müssen daher unbedingt sicher gestellt sein. Bereits jetzt kommt es immer wieder zu Beschwerden, sogar über den Landesbeauftragten für Datenschutz (LfD), obwohl diese Schwachstelle seit Jahren bekannt ist, da Menschen sich über Suchmaschinen im städt. RIS, insbesondere mit Anträgen bei Bürgerversammlungen, suchen und wiederfinden.

Auch meinerseits kann die Frage, was datenschutzrechtlich bei der Ausarbeitung einer solchen Satzung zu beachten ist, kaum anders beantwortet werden. Insbesondere sind die Regelungen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), ABl. der EU L 119, 04.05.2016 i. d. F. der drei darauffolgenden Berichtigungen, ABl. L 314 vom 22.11.2016, ABl. L 127 vom 23.5.2018, ABl. L 074 vom 4.3.2021, und des Bayerisches Datenschutzgesetzes (BayDSG) vom 15. Mai 2018 (GVBl. S. 230, BayRS 204-1-I), geändert durch § 6 des Gesetzes vom 18. Mai 2018 (GVBl. S. 301), zu beachten. Die Beschränkung auf die Veröffentlichung von Informationen unter Beachtung des Datenschutzes ist bereits im Antrag⁸ „Transparenzoffensive II – Einführung einer Transparenzsatzung“ enthalten.““

6. Entwicklungen in anderen Bundesländern

Wie bereits unter Punkt 4 zur Freien und Hansestadt Hamburg ausgeführt, haben Bundesländer eine formelle Gesetzgebungskompetenz.

6.1. Entwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung des Informationszugangs für die Allgemeinheit des Landes Berlin

Das Land Berlin beschäftigt sich ebenfalls intensiv mit einem Transparenzgesetz (BerITG).

In einer Pressemitteilung zur Sitzung des Berliner Senats am 2. März 2021 wurde veröffentlicht:

⁸ "Zur Stärkung des Vertrauens in die Arbeit des Stadtrats erweitert die Landeshauptstadt München ihre Informationsfreiheitssatzung zu einer Transparenzsatzung, in der sukzessive alle relevanten städtischen Daten incl. Verträge und Gutachten der Stadt unter Beachtung des Datenschutzes sowie unter Wahrung weiterer berechtigter Schutzinteressen proaktiv auf ein Transparenzportal online gestellt werden."

„...Nach Befassung des Rats der Bürgermeister am 18. Februar 2021 hat der Berliner Senat heute den von Innensenator Andreas Geisel vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung des Informationszugangs für die Allgemeinheit (Berliner Transparenzgesetz) beschlossen. Der Gesetzentwurf wird nun zur Beratung und Beschlussfassung dem Abgeordnetenhaus vorgelegt....“

Im Koalitionsvertrag 2021 - 2026 findet sich folgender Passus:

„Die Koalition wird im Jahr 2022 ein Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild einführen, dabei die hohen Standards des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes erhalten und einen umfassenden Rahmen für die Leitlinie „Open by default“ für die öffentlichen Daten setzen.“

Parallel gibt es einen Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Einführung eines Berliner Transparenzgesetzes“, mit dem sich der Berliner Senat im November 2021 befasst hat. Der Volksentscheid wurde für zulässig erklärt. Im Januar 2022 hat die Initiative, die das Volksbegehren durchführen möchte, auf ihrer Internetseite gepostet, dass sie aktuell nicht in die Sammlung von 200.000 Unterschriften einsteigt, sondern stattdessen Verhandlungen mit den Koalitionsfraktionen führen möchte.⁹

Bezüglich möglicher Kosten findet sich in der Drucksache 19/0003 des Abgeordnetenhauses Berlin folgende Aussage:

„Die amtliche Kostenschätzung, beantragt unter dem 20. März 2019 (aktualisiert unter dem 9. April 2019), wurde der Trägerin am 31. Juli 2019 mitgeteilt; sie beziffert die Kosten auf einmalig rund 22 Mio. € für die Einrichtung des Transparenzportals und laufende Betriebs- und Personalmehrkosten von rund 20 Mio. € jährlich.“

Die Verabschiedung eines Transparenzgesetzes konnte bis Jahresende 2022 noch nicht realisiert werden.

6.2. Beispiele zu Transparenzgesetzen weiterer Bundesländer

Ein Transparenzgesetz ist auch ein Thema in folgenden Bundesländern:

Thüringen hat ein Transparenzgesetz erlassen:

Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 10. Oktober 2019¹⁰

Baden-Württemberg plant einen Erlass (Auszug aus dem am 5. Mai 2021 vorgestellten Koalitionsvertrag):

„Wir werden auf Basis der Evaluationsergebnisse das Landesinformationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln, das einen angemessenen Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung gewährleistet und eine sachgerechte, proaktive Veröffentlichung von Daten vorsieht. Die Regierungsfractionen setzen hierzu eine entsprechende Arbeitsgruppe ein.“

7. IT-Umsetzung eines Münchner Transparenzportals

Eine Voraussetzung für eine IT-Umsetzung stellen die fachlichen Anforderungen dar, d. h. insbesondere müssten dazu vorab die politischen, rechtlichen und organisatorischen Fragen geklärt sein.

⁹ <https://volksentscheid-transparenz.de/blog/2022/01/volksentscheid-transparenz-n%C3%A4chste-schritte/>

¹⁰ <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-TranspGTHpG1>

Nach einer ersten Einschätzung des RIT wäre ein IT-Projekt zur Implementierung eines Transparenzportals durchaus vergleichbar mit der seinerzeitigen Einführung in Hamburg.

Die wesentlichen Quellen für das Hamburger Transparenzportal sind:

- eAkte (wird in Hamburg bereits flächendeckend eingesetzt)
- Fachanwendungen (ca. 250 Liefersysteme)

Die Kosten der Hamburger Lösung erscheinen sowohl von den Projektkosten (3 Mio. €), als auch von den IT-Betriebskosten (1 Mio. €) durchaus als „Mindestaufwände“ vergleichbar mit einer möglichen Umsetzung in München. Kostentreiber sind vor allem die Rahmenbedingungen, die in München komplexer sein könnten als in Hamburg sowie die Anzahl der anzubindenden Fachanwendungen – je nach den Anforderungen könnten die Projektkosten also sowohl günstiger als auch deutlich teurer werden.

Tendenziell ist eher von höheren Aufwänden auszugehen.

Das RIT geht davon aus, dass es bei der Landeshauptstadt München eine zentral für ein Transparenzportal verantwortliche Stelle sowohl in der Projektphase als auch in der Betriebsphase („fachliche Ownerschaft“), z. B. im Direktorium, geben muss.

Für eine genauere fachliche, technische und kostenseitige Beurteilung müssten die Anforderungen näher spezifiziert werden. Ein Risiko könnte dabei die bisher nicht flächendeckende Einführung der e-Akte in München darstellen.

8. Bewertung durch das Direktorium

Das Direktorium möchte einerseits den politischen Willen, dass die Arbeit des Stadtrats und der Stadtverwaltung von sich aus eine größtmögliche Transparenz nach außen bieten, bestmöglich umsetzen.

Bei der Einführung einer Münchner Transparenzsetzung stehen allerdings die o. g. rechtlichen Bedenken im Raum.

Die Landeshauptstadt München verfolgt wie oben bereits ausgeführt seit 2013 mit dem Projekt „E-Government und Open-Government“ die Gewährleistung von mehr Transparenz mit offenen Daten der Verwaltung, die über verschiedene Systeme wie das Open-Data-Portal, muenchen.de oder das Ratsinformationssystem öffentlich zugänglich sind.

Die Stadt München informiert und kommuniziert seit jeher mit ihren Bürgerinnen und Bürgern auf verschiedenen Wegen, sowohl analog als auch digital. Zahlreiche Informationen sind auf der städtischen Homepage, insbesondere über das Ratsinformationssystem abrufbar.

Ergänzend kommt die Stadt durch die bestehende Informationsfreiheitsgesetz (IFS) dem Bedürfnis nach Transparenz in der öffentlichen Verwaltung nach.

Neben den bestehenden rechtlichen Bedenken ist zu berücksichtigen, dass die beantragte Schaffung von mehr Transparenz einen nicht unerheblichen dauerhaften personellen und finanziellen Aufwandes bedürfte.

In der Stadt Hamburg ist die e-Akte bereits flächendeckend im Einsatz. Dort arbeiten Personen im mittleren vierstelligen Bereich aus den Fachbehörden mit dem Workflow zur Dokumentenfreigabe. Jedes Dokument/ jede Unterlage/ jeder Vertrag etc. muss einer individuellen Prüfung auf Veröffentlichungsfähigkeit unterzogen werden. Bei Auskunftsanträgen nach Informationsfreiheitsgesetz nimmt die Prüfung einer Unterlage mitsamt Unkenntlichmachung der vertraulichen/ geschützten Inhalte in der Regel mehrere Stunden

und - in schwierig gelagerten Fällen - mehrere Tage in Anspruch. Mit Einführung einer entsprechenden Transparenzsetzung und eines Transparenzportals müssten laufend Daten vorgehalten und aufbereitet werden, die künftig online abrufbar sein müssen. Die Umwandlung vorhandener Datenbestände in maschinenlesbare, offene Dateiformate benötigt Zeit und verursacht nicht unerhebliche Kosten. Hinzu kommen Ausgaben für erforderliche Schulungen der Beschäftigten zur Aufgabenerfüllung.

Die benötigten Personalressourcen für diese neuen Aufgaben stehen in den Referaten der Landeshauptstadt München nicht zur Verfügung.

Sowohl für die Erarbeitung eines stadtweiten Konzepts, welches rechtliche Risiken bestmöglich absichert, als auch für die Prüfung und Betreuung im Einzelfall ist zudem ein erheblicher rechtlicher Beratungsaufwand zu erwarten, der mit bestehenden Ressourcen nicht bewältigt werden kann. Nach Einschätzung der Rechtsabteilung wäre die Einholung externen Rechtsrats, sowohl für die Erarbeitung eines stadtweit einheitlichen Konzepts als auch für die laufende Beratung zwingend erforderlich.

Unter Abwägung aller vorstehenden Argumente wird daher vom Erlass einer Transparenzsetzung solange abgeraten, bis sich v. a. die rechtlichen Rahmenbedingungen in Bayern ändern.

9. Alternativer Weg zur Steigerung der Transparenz in drei Schritten

Mit folgenden Maßnahmen könnte die Transparenz der Arbeit des Stadtrats und der Stadtverwaltung auch ohne den Erlass einer Transparenzsetzung in drei Schritten gesteigert werden:

9.1. Bau einer Transparenzseite auf stadt.muenchen.de (1. Schritt)

Die Leitstelle Transparenzportal Hamburg benennt als einen weiteren Vorteil seines Portals, der neben der Transparenz entsteht, dass die hamburgische Stadtgesellschaft mit dem Portal „eine“ (feste) Anlaufstelle im Internet hat, an der sie Informationen, die dem Transparenzgedanken dienen, finden kann.

Auch bei der Landeshauptstadt München sind bereits viele wichtige Informationen öffentlich zugänglich, jedoch aufgrund der thematischen Zuordnung der Inhalte besteht auf www.muenchen.de derzeit keine Gesamtübersicht über alle verfügbaren Gutachten bzw. Broschüren/Publikationen¹¹.

Das RIT hat zur Verbesserung des Bürgerservices daher den Bau einer sogenannten „Landingpage“ auf stadt.muenchen.de angeboten, in der bereits vorhandene Applikationen gebündelt und erreichbar gemacht werden (RIS, Opendata, Geodaten-Portal etc.).

Diese neue Transparenz-Internetseite („Landingpage“) kann auf stadt.muenchen.de unter dem Punkt „Rathaus“ in das Auswahlménü aufgenommen werden. Die einschlägigen, bestehenden Internetangebote werden dort übersichtlich zusammengestellt sowie neue Transparenz-Angebote der Referate und Eigenbetriebe darauf verlinkt. Wenn Referate neue Fachinhalte im Internet bereitstellen, die gleichzeitig das Thema Transparenz betreffen, soll auch eine automatisierte Zuordnung zur Transparenzseite eingerichtet werden.

¹¹ Ein „Usecase“ als Abfragemöglichkeit z. B. für „alle Gutachten“ wurde bisher für das München-Portal nicht nachgefragt.

So können beispielsweise auch die angesprochenen Gutachten, die zwar bereits online stehen, nicht referats- sondern themenbezogen, einbezogen werden. Eine Lösung wäre dahingehend möglich, diese Informationen zusätzlich zu der bisherigen Zuordnung in einem katalogisierten Raster zu clustern und somit auch dieser politischen Zielrichtung nachzukommen.

Der IT-Aufwand ist vertretbar. Das Direktorium wird zentral die Ownerschaft für die Landingpage auf stadt.muenchen.de sowie die inhaltliche Betreuung und Weiterentwicklung der Seite übernehmen.

9.2. Benennung von Transparenzbeauftragten in den Referaten und Eigenbetrieben (2. Schritt)

Um die Aufmerksamkeit für die Thematik in den Referaten und Eigenbetrieben zu steigern, wird zudem vorgeschlagen, in jedem Referat bzw. jedem Eigenbetrieb eine Person als „Transparenzbeauftragte*r“ zu benennen, die sich um die Transparenzangebote des Referats/des Eigenbetriebs kümmern soll. Ggf. bietet es sich an, diese Funktion bei Beschäftigten im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bzw. den Büros der Referats-/Werkleitungen anzusiedeln, da bei diesem Personenkreis bereits ein breiter Überblick über die Referatsangebote und deren Transparenz vorhanden ist.

Diesen Personen kommt u. a. die Aufgabe zu, noch gezielter in den Fachbereichen die Informationen zu sammeln, die entweder in den bestehenden stadtweiten Portalen/Anwendungen (Open-Data-Portal, GeoPortal, ..) oder im Internetauftritt des Referats/Eigenbetriebs bereit gestellt werden und über die Transparenzseite zu verlinken.

Bei der Planung neuer IT-Vorhaben können diese Personen dahingehend beraten, welche Informationen bereits heute bedenkenlos veröffentlicht bzw. dann schnell automatisiert bereit gestellt werden können, sollte der Freistaat Bayern zu einem späteren Zeitpunkt ein bayerisches Transparenzgesetz erlassen.

Das Direktorium könnte den Austausch der Transparenzbeauftragten der Referate und Eigenbetriebe zentral koordinieren.

9.3. Weiterverfolgung des Ziels der Einrichtung eines Transparenzportals (3. Schritt)

Die Stadtverwaltung wird das Ziel der Einrichtung eines Transparenzportals weiter verfolgen, sobald die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür gegeben sind. Die mit der Transparenzseite verlinkten Inhalte bilden dabei den inhaltliche Grundstock für ein kommendes Transparenzportal.

9.4. Stellenbedarfe

Die Ownerschaft für die Landingpage, die u. a. die inhaltliche Betreuung und Weiterentwicklung beinhaltet, sowie die Koordination des Austausches der Transparenzbeauftragten wären neue Aufgaben für das Direktorium, für die eine neue Stelle (0,5 VZÄ) eingerichtet und finanziert werden müsste.

Das Direktorium wird hierzu entsprechende Ansätze zum Eckdatenbeschluss für 2024 vorsehen.

Die Referate und Eigenbetriebe werden eruieren, wie viel zusätzlicher personeller Aufwand bei ihnen tatsächlich ab 2025 bei einem weiteren Ausbau der Transparenz entstehen wird, um die entsprechenden Stellenschaffungen dann ggf. für den Eckdatenbeschluss 2025 anzumelden.

10. Berücksichtigung zusätzlicher Anforderungen beim weiteren Ausbau der Digitalisierung

Das IT-Referat rät dazu, beim weiteren Ausbau der Digitalisierung zwei technische Themen weiterzuverfolgen:

- **Transparenzportal**
Aus Sicht des IT-Referats ist es sinnvoll, trotz aller rechtlichen Hindernisse die Anforderungen an ein Transparenzportal bereits frühzeitig zu berücksichtigen. Gegebenenfalls könnten diese Anforderungen bei der Weiterentwicklung des Portals stadt.muenchen.de berücksichtigt werden.
- **KI zum Schwärzen von Personendaten**
Das InnovationLab des IT-Referats beschäftigt sich mit KI-Lösungen für die Stadtverwaltung und könnte bei frühzeitiger Klärung der Anforderungen eine Lösung erproben.

Das IT-Referat und das Direktorium werden bei diesen beiden Themen zusammenarbeiten und versuchen, die Chancen des Ausbaus der Digitalisierung auch insofern zu nutzen.

Das Direktorium kann alle zwei Jahre einen Textbeitrag mit den Rückmeldungen der Transparenzbeauftragten zum sukzessiven Ausbau der Transparenz beisteuern, den das RIT in den jährlich vorgesehenen Digitalisierungsbericht aufnimmt.

Beteiligungen/Stellungnahmen der Referate

Die Beschlussvorlage ist mit allen Referaten, Eigenbetrieben, dem Revisionsamt und dem Gesamtpersonalrat abgestimmt.

Das RAW, das MOR, das KVR, das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das POR, das RKU, das KR, das RBS, das Baureferat, das Kulturreferat, das Revisionsamt und der GPR stimmen dem Beschlussentwurf grundsätzlich oder vollständig zu.

Das Sozialreferat hat die Vorlage nicht mitgezeichnet.

Das GSR nimmt den Beschlussentwurf zur Kenntnis. Die Stadtkämmerei wartet den Finanzierungsbeschluss zum Eckdatenbeschluss 2024 ab, bevor sie eine Stellungnahme abgibt, schließt sich aber fachlich dem Direktorium an.

Das RIT sieht eine Transparenzsetzung als gut geeignete Maßnahme, das strategische Prinzip "Offenheit und Transparenz" der Digitalisierungsstrategie voranzubringen, es unterstützt ebenso das Vorhaben zur Umsetzung einer Landingpage.

Das POR weist u. a. darauf hin, dass die „Schaffung von mehr Transparenz einen nicht unerheblichen dauerhaften personellen und finanziellen Aufwand zur Folge hat“. Das beginnt bereits mit der Einführung von Transparenzbeauftragten und damit einer zusätzlichen Aufgabe in den Referaten.

Das KR, das RBS, das Kulturreferat, das Baureferat, das Sozialreferat und das RKU weisen darauf hin, dass für die Funktion der/des Transparenzbeauftragten keine Ressourcen verfügbar sind und voraussichtlich neue Ressourcen geschaffen werden müssen.

Grundsätzlich gehört es bereits heute zu den Aufgaben der Referate und Eigenbetriebe, sich mit ihren Tätigkeiten und Angeboten für die Stadtgesellschaft (wie z. B. Online-Services, Informationen, Broschüren, Gutachten etc.) transparent zu präsentieren.

In einem ersten Schritt werden das RIT und das Direktorium bei der Planung und Einrichtung der Landingpage die bereits vorhandenen, aber verteilten Internetangebote zusätzlich unter dem Gesichtspunkt „Transparenz“ bis Ende 2024 gezielt zusammenführen.

Der Beitrag, den die Transparenzbeauftragten der Referate und Eigenbetriebe hierbei leisten müssen, beschränkt sich insofern auf das Beisteuern der Fundstellen bereits vorhandener Angebote sowie deren Verlinkung. Parallel sollen die Referate und Eigenbetriebe eruieren, wie viel zusätzlicher personeller Aufwand bei ihnen tatsächlich ab 2025 bei einem Ausbau der Transparenz entstehen wird, um die entsprechenden Stellenschaffungen dann ggf. für den Eckdatenbeschluss 2025 anzumelden.

Die Stellungnahmen des Personal- und Organisationsreferats, des Kommunalreferats, des Referats für Stadtplanung und Bauordnung, des RKU, des RBS, des Kulturreferats, des Baureferats, des Sozialreferats und des RIT liegen als Anlagen bei.

Ein strategischer Beschluss zur Steigerung der Transparenz hat keine Klimarelevanz.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Verwaltungsbeirätin

Der Verwaltungsbeirätin des Direktoriums, Zentrale Verwaltungsangelegenheiten, Frau Stadträtin Sybille Stöhr, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Der Internetauftritt der Landeshauptstadt München wird in Sachen Transparenz in drei Schritten ausgebaut:

Schritt 1:

Das Direktorium wird beauftragt

- eine Transparenzseite in Zusammenarbeit mit dem RIT auf stadt.muenchen.de aufzubauen, auf der anfangs die bestehenden, aber verteilten Internetangebote mit Transparenzrelevanz verlinkt werden und

- den hierzu erforderlichen Ansatz für eine entsprechende Stellenzuschaltung (0,5 VZÄ) zum Eckdatenbeschluss für 2024 anzumelden.

Schritt 2

Die Referate und Eigenbetriebe werden beauftragt,

- eine Person als „Transparenzbeauftragte*n“ zu benennen, die u. a. sukzessiv weitere Inhalte (wie z. B. Daten, Verträge, Gutachten) für die Transparenzseite bereitstellt und

- zu eruieren, wie viel zusätzlicher personeller Aufwand bei ihnen tatsächlich ab 2025 bei einem weiteren Ausbau der Transparenz entstehen wird, um die entsprechenden Stellenschaffungen dann ggf. für den Eckdatenbeschluss 2025 anzumelden.

Schritt 3

Die Stadtverwaltung wird gebeten, das Ziel der Einrichtung eines Transparenzportals weiter zu verfolgen, sobald die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür gegeben sind. Die mit der Transparenzseite verlinkten Inhalte bilden dabei den inhaltlichen Grundstock für ein kommendes Transparenzportal.

2. Der Stadtratsantrag „Transparenzoffensive II – Einführung einer Transparenzsatzung“, Nr. 20-26 / A 01229, der Fraktion Die Grünen - Rosa Liste, SPD / Volt - Fraktion vom 23.03.2021 ist geschäftsordnungsgemäß erledigt.
3. Der jährlich vorgesehene Digitalisierungsbericht des RIT wird alle zwei Jahre um einen Textbeitrag des Direktoriums zum Ausbau der Transparenz ergänzt.
4. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt

z. K.

V. Wv. - D-I-ZV

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Baureferat

An das Gesundheitsreferat

An das IT-Referat

An das Kreisverwaltungsreferat

An das Kulturreferat

An das Mobilitätsreferat

An das Referat für Arbeit und Wirtschaft

An das Referat für Bildung und Sport

An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

An das Sozialreferat

An das Personal- und Organisationsreferat

An die Stadtkämmerei

An das Kommunalreferat

An das Referat für Klima- und Umweltschutz

An den Gesamtpersonalrat

z. K.

Am