

# Die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht nach § 11 BremIFG

Defizite, gestiegene Erwartungen und Empfehlungen für Verbesserungen



**Herausgeber**

Ifib consult GmbH

Am Fallturm 1

28359 Bremen

Geschäftsführer: Prof. Dr. Andreas Breiter, Dr. Martin Wind

Gerichtsstand: Amtsgericht Bremen, HRB 26806 HB

Telefon: ++49(0)421 218-56590

Telefax: ++49(0)421 218-56599

E-Mail: [info@ifib-consult.de](mailto:info@ifib-consult.de)

[www.ifib-consult.de](http://www.ifib-consult.de)

**Autoren/Verantwortliches Projektteam**

Prof. Dr. Herbert Kubicek

**Ansprechpartner**

Prof. Dr. Herbert Kubicek

© ifib consult GmbH 2013

## Inhaltsverzeichnis

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Auftrag und Vorgehensweise.....  | 5  |
| 2   | Grundsätzliche Diagnose.....   | 7  |
| 3   | Organisationslücken bei Zuständigkeiten und Prozessen.....   | 9  |
| 3.1 | Bisheriger Regelungsrahmen.....  | 9  |
| 3.2 | Befunde aus der IFG Evaluation 2010.....   | 11 |
| 3.3 | Neue Herausforderungen durch Open Government Initiativen.....  | 15 |
| 3.4 | Aktuelle Befunde zur Erfüllung der Veröffentlichungspflichten.....   | 20 |
| 3.5 | Reformerfordernisse.....   | 22 |
| 4   | Minimierung des Erfassungsaufwandes durch technische Anschlussfähigkeit.....   | 25 |
| 4.1 | Weitgehend automatische Erzeugung von Metadaten aus existierenden Systemen.....  | 25 |
| 4.2 | Reduzierung der Metadaten- Pflichtfelder.....  | 26 |
| 4.3 | Barrierefreiheit der Dokumente.....  | 28 |
| 5   | Organisatorische Anschlussfähigkeit: Zuständigkeiten nicht nach Abteilungen sondern Dokumentenarten.....   | 29 |
| 5.1 | Die Grobstruktur.....  | 29 |
| 5.2 | Anregungen zu einzelnen Dokumentenarten.....   | 30 |
| 5.3 | Ressortspezifische Funktionsverteilungen.....  | 33 |
| 5.4 | IFG-Koordination statt -Beauftragte.....   | 34 |
| 6   | Anregungen für eine Aktualisierung des Brem IFG und für eine Neufassung der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten gem. §11 Abs. 6 Brem IFG..... | 36 |
| 6.1 | Liste der „weiteren geeigneten Informationen“.....   | 37 |
| 6.2 | Technische Aspekte: Formatvorgaben, Metadaten, Verlinkung.....   | 44 |
| 6.3 | Gebühren und Lizenzen.....   | 45 |
| 6.4 | Organisation.....  | 45 |
| 6.5 | Berichtspflicht.....   | 46 |

## Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1: Organisatorische Regelungen zur Veröffentlichungspflicht nach §11 IFG (nach einem Rundschreiben der Senatorin für Finanzen 2008) ..... | 11 |
| Abbildung 2: Liste der IFG-Ansprechpersonen .....   | 13 |
| Abbildung 3: Technische Anschlussfähigkeit durch automatische Erzeugung von Metadaten .....   | 26 |
| Abbildung 4: Prinzipielle Darstellung einer objektorientierten Organisation nach Dokumentenarten .....  | 29 |

## 1 Auftrag und Vorgehensweise

In seiner Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen Bündnis 90/ Die Grünen und SPD „Open Data im Lande Bremen“ vom 26. Juni 2012 hat der Senat angekündigt, dass bis Ende 2012 in Abstimmung mit den Ressorts ein Gesamtplan bzw. die jährlichen Zielsetzungen für die Plattform und die dezentrale Pflege (inkl. Rechte- und Rollenkonzept und Klärung der technischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und Kriterien) erstellt werden soll. In Referat 02 wurde dazu ein Technikkonzept für dezentrale Redaktionsprozesse entwickelt, das durch ein möglichst effektives Organisationskonzept für die Bereitstellung, Pflege und den Support von Dokumenten und Daten ergänzt werden soll. Dazu wurde das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) beauftragt, in vier ausgewählten senatorischen Behörden zunächst den Ist-Zustand zu analysieren. Insbesondere sollte geklärt werden, wie und wo folgende Tätigkeiten bisher erledigt werden:

- a) Entscheidung über Bereitstellung von Dokumenten nach IFG,
- b) Eintrag der Metadaten in das KoGIs-Modul,
- c) Aktualisierung von Dokumenten,
- d) Beantwortung von Bürgerfragen zu solchen Dokumenten.

Dieselben Fragen sollten auch für die Bereitstellung von Rohdaten geklärt werden.

Diese Interviews wurden im Februar, März und April 2013 mündlich in den Ressorts Finanzen, Soziales sowie Bildung und telefonisch und schriftlich mit dem Bau- und Umweltressort geführt. Ausgangspunkt war jeweils eine Gegenüberstellung der Anzahl veröffentlichter Dokumente auf den Web-Seiten der Behörden auf der einen Seite und der Anzahl der entsprechenden Dokumente, die im zentralen Informationsregister zu finden waren. Dabei gab es teilweise erhebliche Differenzen. Diese boten sich als guter Einstieg in die Frage an, warum die auf den Seiten der Behörden veröffentlichten Dokumente nicht auch in das Register eingetragen worden sind.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass eine erhebliche Organisationslücke bei der Umsetzung der Veröffentlichungspflichten existiert und eine grundlegende Reorganisation erforderlich ist. Eine Gelegenheit dazu ist die noch ausstehende Anpassung der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten vom April 2008. Daher wurde der Auftrag für die vorliegende Studie auf Vorschläge für eine solche Novellierung erweitert. Daraus haben sich Konsequenzen für Art und Umfang dieses Berichts ergeben. Nach einer zunächst nur für interne Zwecke gedachten Zusammenfassung der Befunde und daraus abgeleiteten organisatorischen Empfehlungen für ein Redaktionskonzept ist nun eine umfassendere Analyse der Entwicklung der Veröffentlichungspflichten und bisherigen Ansätze zu deren besseren Erfüllung geworden, die die immer noch bestehenden Defizite auch im Lichte zwischenzeitlich gestiegener Erwartungen der Online-Medien beleuchtet.

Vor diesem Hintergrund wird nicht nur eine grundlegende Reorganisation der Redaktionsprozesse empfohlen, sondern diese sollte auch einbettet werden in ein fortentwickeltes Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit in einer zunehmend digitalisierten Medienwelt.

## 2 Grundsätzliche Diagnose

Wie die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit in ihrem 7. Jahresbericht zum 31. Dezember 2012 feststellt, ist die Zahl der im zentralen Informationsregister zu findenden Dokumente im Jahr 2012 von etwas mehr als 4.000 auf über 21.000 gestiegen, aber immer noch sei die Registrierungsquote für bestimmte konkret vorgegebene Dokumentenarten gering. Sie vergleicht die Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremIFG mit den Vorgaben des 2012 verabschiedeten Hamburgischen Transparenzgesetz und regt an, dass Bremen davon sowohl im Hinblick auf die Art der zu veröffentlichenden Informationen (z.B. Baugenehmigungen oder Subventionsvergaben) als auch im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Vorgaben („muss“ statt „soll“) von Hamburg lernen soll.

Die bundesweite Diskussion über Open Government und Open Government ist in Bremen erst nach der Novellierung des IFG aufgegriffen worden. Damit stellt sich die Frage nach einem Novellierungsbedarf des gerade erst verabschiedeten Gesetzes, die auch in mehreren parlamentarischen Anfragen gestellt worden ist.

Referat 02 bei der Senatorin für Finanzen hat einen Vergleich der Regelungen des BremIFG und des Hamburgischen Transparenzgesetz vorgenommen und dabei einige rechtliche Unterschiede festgestellt. Eine solche politisch sinnvolle Diskussion über die Anpassung der rechtlichen Normen kann jedoch die praktisch viel bedeutsamere Frage nicht ersetzen, was getan werden kann und muss, damit die bestehenden und eventuell auch erweiterten Normen besser erfüllt werden. Darauf konzentriert sich der vorliegende Bericht.

In der Literatur und der Open Data Community wird die geringe Quote der Daten in den Registern und Katalogen häufig auf eine prinzipielle Vermeidung von Öffentlichkeit der Verwaltungen und auf ein Festhalten am alten Amtsgeheimnis zurückgeführt. Dies gibt es ohne Zweifel, wie die vielen Ausnahmen auch im Hamburgischen Transparenzgesetz oder die Weigerung der Bildungsminister in Bezug auf Schülerleistungsdaten zeigen. Aber daneben gibt es eine Reihe organisatorischer und technischer Gründe, warum Informationen veröffentlicht und dennoch nicht an ein zentrales Register gemeldet werden. Ein konkreter Beleg dafür sind die vielen Dokumente, die auf den Internet-Seiten der Ressorts angesehen und heruntergeladen werden können, aber nicht an das zentrale Register gemeldet worden sind, wie es das BremIFG vorsieht.

So haben mehrere Ressorts zum Beispiel ein Deputationsarchiv oder ein Verzeichnis von Verwaltungsvorschriften auf ihren Web-Sites. Aber die entsprechenden Dokumente sind nicht oder nur lückenhaft im zentralen Register zu finden. Dies war der Anlass, eine Studentin mit der Eintragung dieser Dokumente zu beauftragen. So wurde zwar die Anzahl der Dokumente im Register deutlich erhöht. Aber das löst das Problem nicht für die Zukunft.

In den Interviews wurden als Gründe für den unterlassenen Eintrag u.a. genannt:

- Zweifel am Sinn des Registers (Warum zentral eintragen, wenn man die Dokumente mit Google auch auf den Seiten der Ressorts findet – zumal die Suche im Register als nicht optimal empfunden wird?),
- Dokumente im Register müssen barrierefrei sein, die auf den eigenen Seiten eher nicht,
- Aufwand für die Eingabe der Metadaten,
- Unsicherheit was veröffentlicht werden darf (z.B. Organisationsanweisungen mit Namen von Beschäftigten),
- Insgesamt zu wenig Zeit bzw. Aufgaben, die als dringlicher angesehen werden (auch von den Vorgesetzten und der Leitung).

Neben diesen eher subjektiven Gründen erscheint aber auch die grundsätzliche Organisation und Governance der IFG-Umsetzung nicht zielführend. Denn diese weist erhebliche Lücken in Bezug auf die Frage auf, wer für den Eintrag einzelner Dokumente in das Register verantwortlich ist. Es gibt auch keine Kontrolle der Erfüllung der Verpflichtungen und damit in den Ressorts keinen Druck, die Probleme, die nun seit fünf Jahren bestehen und bekannt sind, zu lösen. Informationsfreiheit und Offene Daten haben auf der Agenda der Ressortspitzen keinen hohen Stellenwert und werden tendenziell als eine auferzwungene Pflicht wahrgenommen und so auch behandelt. Dies ist am besten an den knappen Ressourcen zu erkennen, die bisher dafür aufgewendet werden.

Es mag früher nur ein geringes öffentliches Interesse an der generellen Veröffentlichung von amtlichen Informationen gegeben haben. In den letzten Jahren hat sich dies jedoch grundlegend geändert. Die Anforderungen an Transparenz der Verwaltung durch Zugang zu deren Informationen sind nicht nur Umfragen zufolge bei den Bürgerinnen und Bürgern gestiegen<sup>1</sup>, sondern vor allem bei Journalisten und Nicht-Regierungsorganisationen. Bis vor kurzem war der Beruf des Datenjournalisten weitgehend unbekannt. „Data Driven Journalism“<sup>2</sup> ist eine neue Form des Online-Journalismus, die mit der zunehmenden Verbreitung von Online-Medien schnell an Bedeutung gewinnen wird und auf die die Pressearbeit von Verwaltungen in Bremen wie auch anderswo noch nicht vorbereitet ist. Angesichts dieser Entwicklung ist es dringend erforderlich, Informationsfreiheit, Open Data und moderne Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in einem Zusammenhang zu denken, zu organisieren und entsprechend mit Ressourcen auszustatten.

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. SAS Deutschland (2010). Wünschen Bürger mehr Transparenz? FORSA Studie im Auftrag von SAS. Open Data Monitor 2010 sowie Arbeitsgemeinschaft Open Government Partnership Deutschland (2012). Open Government – Demokratie neu erleben. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung. Februar 2012 (<http://opengovpartnership.de/korruptionsbekaempfung/>)

<sup>2</sup> Vgl. [datadrivenjournalism.net](http://datadrivenjournalism.net) sowie die Quellen bei [de.wikipedia.org/wiki/datenjournalismus](http://de.wikipedia.org/wiki/datenjournalismus)



## 3 Organisationslücken bei Zuständigkeiten und Prozessen

### 3.1 Bisheriger Regelungsrahmen

Weder das BremIFG selbst noch die Verordnung über die Veröffentlichungspflichten oder die BremGGO beinhalten organisatorische Vorgaben zu Zuständigkeiten für die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten bei den öffentlichen Stellen (Zuständigkeitsdefizit) und auch keine Regelungen zur Kontrolle der Umsetzung dieser Verpflichtungen (Kontrolldefizit). Es gibt lediglich verfahrenstechnische Konkretisierungen für Meldungen an das Register, einschließlich der Definition von Metadaten (auch Kopfdaten genannt). Dieser Sachstand soll zur Erinnerung kurz zusammengefasst werden:

Nach der Inbetriebnahme des zentralen Informationsregisters 2008 hatte der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) moniert, dass der Veröffentlichungspflicht nach § 11 BremIFG noch nicht in dem gesetzlich vorgeschriebenen Umfang nachgekommen wurde. Daraufhin hat die Senatorin für Finanzen eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit den Veröffentlichungspflichten befasst, Regelungen erarbeitet und dafür die Form einer Rechtsverordnung sowie ergänzender Änderungen bestehender Vorschriften empfohlen hat. Eine entsprechende Vorlage wurde vom Senat am 15.4. 2008 beschlossen. Darin wird ausdrücklich ein Regelungsbedarf für die Veröffentlichungspflichten konstatiert und es werden folgende vier Regelungen beschlossen:

- (1) Eine Rechtsverordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz, die inhaltlich aus drei Paragraphen besteht:
  - a. Nach § 1 entfällt die Verpflichtung zum Führen eigener Verzeichnisse nach § 11 Abs. 1 BremIFG, wenn Informationen „im zentralen Informationsregister veröffentlicht sind“.
  - b. § 2 definiert, dass Verwaltungsvorschriften nach § 11 Abs. 3 insbesondere „Anordnungen, Dienstanweisungen, Erlasse, Durchführungsvorschriften, Richtlinien und Rundschreiben“ sind.
  - c. § 3 konkretisiert, was „weitere geeignete Informationen“ nach § 11 Abs. 4 sind. Genannt werden „insbesondere Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten, Berichte, Broschüren, Dienstvereinbarungen, Senatsvorlagen nach Beschlussfassung bzw. die Mitteilungen an die Bürgerschaft diese sowie Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen.“ Die Behörden müssen vor einer Veröffentlichung prüfen, ob dem ein Ausnahmetatbestand im Sinne der §§ 3 bis 6 entgegensteht.
- (2) Für Senatsvorlagen wird die Geschäftsordnung des Senats entsprechend geändert. Nach § 18 Abs. 2 ist in allen Senatsvorlagen“ unter dem Punkt „Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz“ dazu Stellung zu nehmen, ob die Senatsvorlage nach Beschluss-

fassung bzw. bei Mitteilungen an die Bremische Bürgerschaft diese über das zentrale Informationsregister veröffentlicht werden soll.“

- (3) In der gemeinsamen Geschäftsordnung für die Bremische Verwaltung wird § 22a neu eingefügt, der die Verwendung technischer und entsprechender organisatorischer Standards vorschreibt, die von der Senatorin für Finanzen erlassen werden:

**„22a. Veröffentlichung im elektronischen Informationsregister**

„Sofern öffentliche Stellen Informationen nach § 11 des Bremischen Informationsfreiheitsgesetzes im zentralen elektronischen Informationsregister veröffentlichen, sind die von der Senatorin für Finanzen vorgegebenen technischen und damit verbundenen organisatorischen Standards zu verwenden und die von der Senatorin für Finanzen vorgegebenen Metadaten zu vergeben und an das zentrale elektronische Informationsregister zu melden.“

Somit gibt es zwar Regelungen zum Was und Wie aber nicht zum Wer. Die Senatorin für Finanzen hat bisher von der Möglichkeit, organisatorische Standards zu setzen, keinen Gebrauch gemacht. Sie hat jedoch für ihr Ressort ergänzende Regelungen erlassen, die diese Lücke ein Stück weit schließen sollten.

Mit Rundschreiben vom 17. 3. 2008 hat Senatorin Karoline Linnert alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihres Ressorts über die neuen Bestimmungen informiert, eine weitgehende Auslegung vorgegeben und konkrete Zuständigkeiten und Termine genannt.

Bei der Abwägung, was veröffentlicht werden soll, soll „unsere Behörde dadurch vorbildlich sein, dass im Zweifel für die Informationsfreiheit entschieden wird.“ Jedes Referat soll die verfügbaren Dokumente darauf hin durchsehen, ob eine Veröffentlichung angezeigt ist. Genannt werden ausdrücklich Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten, Berichte, Broschüren, aktuelle geltende Dienstvereinbarungen, Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen.

Diese sollen so schnell wie möglich, vorzugsweise im Word-Format, unter Angabe der in einer Anlage definierten Meta-/Kopfdaten an die dafür benannten Redakteure/Redakteurinnen gemeldet werden.

Gesetze und Verordnungen müssen nicht gemeldet werden, weil hierfür gleichzeitig ein vom Beck Verlag betriebenes Gesetzesportal aufgebaut wird, das auf anderen Wegen gefüllt wird. Wohl aber sollen Verwaltungsvorschriften von allgemeinem Interesse einschließlich Rundschreiben gemeldet werden, die dezentral in den Referaten seit dem 1. August 2006 erlassen oder geändert worden sind. Diese sollten innerhalb von vier Wochen an eine Mitarbeiterin im Organisationsreferat gemeldet werden, die sie dann an das Gesetzesportal weiterleitet und gleichzeitig an das Informationsregister meldet. Drei Tage vor Ablauf dieser Frist war lediglich eine Verwaltungsvorschrift gemeldet worden, so dass Staatsrat Hans-Henning Lühr in einem Rundschreiben vom 16. April noch einmal an die Bitte der Senatorin erinnerte und die Frist um 10 Tage verlängerte. Daneben bat

er darum, bei der Erstellung von Senatsvorlagen diese mit den erforderliche Metadaten an die Abteilungsredakteure/ Redakteurinnen zu senden.

Trotz des Hinweises, dass das Finanzressort als zuständige Stelle für das IFG bei dessen Umsetzung unter besonderer Beobachtung stehe, hat dieser Appell nicht viel bewirkt.

Bei der Vorbereitung auf die Interviews im Rahmen der vorliegenden Studie wurden auf den Web-Seiten des Ressorts mehrere Rundschreiben gefunden, die nicht im zentralen Informationsregister enthalten waren. Und im April 2013 wurden unterstützende Maßnahmen eingeführt, um die immer noch bestehenden Lücken bei der Meldung von Senatsvorlagen zu schließen.

Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Finanzressort von allen senatorischen Behörden noch die intensivsten und am weitesten gehenden Bemühungen und Regelungen zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten vorzuweisen hat.

Abbildung 1 gibt die genannten organisatorischen Regelungen wieder: Die Referate sollen bei ihnen erstellte und unter das IFG fallende Dokumente zusammen mit den vorgegebenen Metadaten an eine Redaktion in ihrer Abteilung schicken, die diese Angaben überprüft und über ein spezielles KoGIs-Modul in das Zentrale Informationsregister einträgt. In jeder Abteilung ist eine solche Redaktion eingerichtet. Sein ist nicht mit der/dem IFG-Beauftragten. Die Erfassung in den zugeordneten Behörden ist nicht einheitlich geregelt.

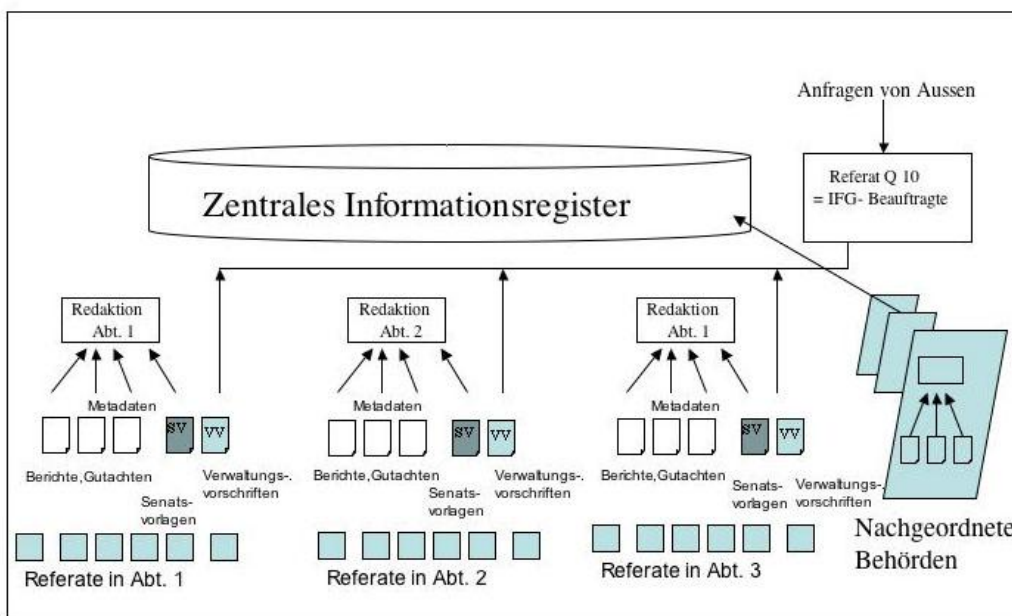


Abbildung 1: Organisatorische Regelungen zur Veröffentlichungspflicht nach §11 IFG (nach einem Rundschreiben der Senatorin für Finanzen 2008)

### 3.2 Befunde aus der IFG Evaluation 2010

Weder die Position noch die Aufgaben eines /einer IFG Beauftragten sind verbindlich definiert. Der Hauptzweck des BremIFG wie auch aller anderen IFG in Deutschland ist die Gewährung eines nicht im einzelnen zu begründenden Zu-

gangs zu amtlichen Informationen auf Antrag unter Abwägung etwaiger entgegenstehender Gründe. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass es in den verpflichteten Behörden eine Stelle geben muss, die eingehende Anträge darauf hin prüft, ob im Einzelfall einer der im Gesetz genannten Ausnahmetatbestände (Versagensgründe) zutrifft. Alle Ressorts haben solche Ansprechpartner bestimmt, die auch im Internet namentlich genannt werden.<sup>3</sup> In der Regel handelt es sich dabei um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit juristischer Qualifikation, die diese Funktion neben anderen Aufgaben wahrnehmen.

Beim BremIFG kam zunächst noch eine weitere Aufgabe hinzu. Das 2006 verabschiedete Gesetz war auf sechs Jahre befristet und sah zwei Jahre vor Auslaufen eine Evaluation vor. Um diese Evaluation zu ermöglichen, sollten laut Gesetzesbegründung die öffentlichen Stellen eine Statistik über die eingegangenen Anträge führen. Im Sommer 2008 hat eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe auf der Grundlage eines Vorschlags der LfDI einen statistischen Erfassungsbogen erarbeitet. Die Führung dieser Statistik haben die Ressorts zumeist den genannten Ansprechpersonen übertragen. Die Kontrolle der Veröffentlichungspflichten ist in diesem Zusammenhang nicht geregelt worden.

---

<sup>3</sup> <http://www.bremen.de/buergerservice/amtliche-informationen/kontakt-und-links-4247>  
358

Die Bremische Verwaltung hat pro Ressort eine Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger, die Anträge nach dem BremIFG stellen möchten.

Die Anschriften aller Behörden des Landes und der Stadtgemeinden finden Sie in der [Übersicht über die bremischen Dienststellen](#).

| Ressort   | Ansprechperson   |
|---|--|
| Senatskanzlei   | <a href="mailto:office@sk.bremen.de">office@sk.bremen.de</a><br>0421-361-6132  |
| Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa | Andreas Brandstaeter<br><a href="mailto:andreas.brandstaeter@lvhb.bremen.de">andreas.brandstaeter@lvhb.bremen.de</a><br>030-26930-114      |
| Senator für Kultur  | Sabine Mehlem<br><a href="mailto:sabine.mehlem@kultur.bremen.de">sabine.mehlem@kultur.bremen.de</a><br>0421-361-2721                       |
| Senator für Inneres und Sport   | Meike Lindenau<br><a href="mailto:meike.lindenau@inneres.bremen.de">meike.lindenau@inneres.bremen.de</a><br>0421-361-9022                  |
| Senator für Justiz und Verfassung                                     | Rudolf Sauerwald<br><a href="mailto:office@justiz.bremen.de">office@justiz.bremen.de</a><br>0421-361-2344                                  |
| Senatorin für Bildung und Wissenschaft                                | Sabine Gerber<br><a href="mailto:sabine.gerber@bildung.bremen.de">sabine.gerber@bildung.bremen.de</a><br>0421-361-4177                     |
| Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen                     | Helga Jacke<br><a href="mailto:helga.jacke@soziales.bremen.de">helga.jacke@soziales.bremen.de</a><br>0421-361-4005                         |
| Senator für Umwelt, Bau und Verkehr                                   | Joachim Bleckwehl<br><a href="mailto:joachim.bleckwehl@umwelt.bremen.de">joachim.bleckwehl@umwelt.bremen.de</a><br>0421-361-6704           |
| Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen                              | Harald Müller<br><a href="mailto:harald.mueller@wuh.bremen.de">harald.mueller@wuh.bremen.de</a><br>0421-361-8871                           |
| Senatorin für Finanzen  | Denise Joachim<br><a href="mailto:denise.joachim@finanzen.bremen.de">denise.joachim@finanzen.bremen.de</a><br>0421-361-10975               |
| Bremische Bürgerschaft  | Michael Kasch<br><a href="mailto:michael.kasch@buergerschaft.bremen.de">michael.kasch@buergerschaft.bremen.de</a><br>0421-361-12423        |
| Magistrat der Stadt Bremerhaven                                       | Heinz Wittschen<br><a href="mailto:heinz.wittschen@magistrat.bremerhaven.de">heinz.wittschen@magistrat.bremerhaven.de</a><br>0471-590-2345 |

Abbildung 2: Liste der IFG-Ansprechpersonen

Im Rahmen der Evaluation des IFG durch das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) wurde eine schriftliche Ressortbefragung mit anschließenden vertiefenden Interviews in ausgewählten Behörden vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass die IFG Beauftragten in den verschiedenen Ressorts unterschiedlichen Bereichen zugeordnet sind, teilweise dem IT Bereich, teilweise dem Organisationsreferat, und mal stärker technisch, mal stärker juristisch orientiert.

Die Gesamtheit der Funktionen und Zuständigkeiten einer/eines IFG-Beauftragten ist nie geklärt worden. Bei der Senatorin für Finanzen gibt es eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe IFG, die sich mit technischen und organisatorischen Maßnahmen zur besseren Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben beschäftigt. Dort werden die Ressorts überwiegend durch andere Personen als die benannten Ansprechpersonen vertreten.

Bei der Ressortbefragung und den vertiefenden Interviews im Rahmen der Evaluation des BremIFG durch das ifib war die fehlende Klarheit über die Aufgaben der IFG Beauftragten in Bezug auf die pro-aktiven Veröffentlichungspflichten

festgestellt und kritisch angemerkt worden. Die Regelungen für die Behandlung von Anträgen waren relativ klar und sind durch das Verfahren selbst mehr oder weniger erzwungen: Wenn ein Antrag in einer Behörde eingeht, muss er über kurz oder lang irgendwo bearbeitet werden. Das Problem liegt hier eher in der Unklarheit, wann eine Anfrage nach einer Information in einem Fachreferat ein Antrag gemäß IFG ist und in der Meldung der Anfragen an die für die Statistik zuständige Stelle. In der Praxis war dies jedoch kein Problem. Die Fachreferate erteilen Auskunft auch ohne dass sich Fragende auf das IFG berufen. Ein IFG-Antrag wird erst gestellt, wenn eine solche freiwillige Auskunft nicht erteilt wird oder wenn das Fachreferat sich nicht sicher ist, ob eine Auskunft wegen eines Ausnahmetatbestandes unzulässig ist. Ein IFG-Antrag ist somit nicht die Regel-form für Auskunftersuchen der Bürgerinnen und Bürgern, sondern eine Regelung für Konfliktfälle.

Daraus folgt allerdings, dass die statistische Erfassung solcher Konfliktfälle nichts über die insgesamt eingegangenen Auskunftersuchen aussagt. Dementsprechend ist als ein Ergebnis der Evaluation bei der Novellierung des BremIFG 2011 die Führung der Statistik abgeschafft worden. Im Evaluationsbericht wurde vorgeschlagen stattdessen, den Regelungen der US-Regierung folgend, die proaktive Veröffentlichungspflicht zu forcieren und die Behörden zu verpflichten, einen jährlichen Plan für bestimmte Veröffentlichungsschwerpunkte in Abstimmung zwischen IFG-Beauftragtem und Öffentlichkeitsarbeit vorzulegen sowie anschließend über dessen Erfüllung in einem zu veröffentlichenden Bericht Rechenschaft zu geben.<sup>4</sup>

Während Anträge durch ihre Existenz Regelungen erzwingen, ist dies bei einer gesetzlichen Veröffentlichungsverpflichtung nicht der Fall. Wenn ein Gesetz eine allgemeine Pflicht zur Veröffentlichung vorsieht, ohne dafür Verantwortliche zu benennen, entsteht daraus noch kein Vorgang. Und da sich diese Vorgabe auf eine ganze Reihe verschiedener Klassen von Dokumenten bezieht, die an ganz unterschiedlichen Stellen innerhalb einer Behörde erstellt werden, hat auch niemand einen Überblick, um die Erfüllung dieser allgemeinen Verpflichtung kontrollieren zu können.

Die oben wiedergegebenen Regelungen im Ressort der Senatorin für Finanzen aufgrund eines Rundschreibens haben sich in der schriftlichen Behördenbefragung als positive Ausnahme erwiesen. Nur zwei von 36 antwortenden Stellen haben angegeben, dass sie eine Dienstanweisung für die Veröffentlichung geeigneter Dokumente erlassen haben. Die interviewten IFG-Beauftragten haben teilweise berichtet, dass es behördeninterne Rundschreiben zu den Veröffentlichungspflichten gibt. Bei den zugeordneten Behörden haben die Erhebungen gezeigt, dass dort die proaktiven Veröffentlichungspflichten kaum wahrgenommen werden.

In den Befragungen war auch festgestellt worden, dass es Unsicherheiten darüber gibt, welche Dokumente konkret für eine Veröffentlichung „geeignet“ sind

---

<sup>4</sup> [http://www.informationsfreiheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/2010-04-27\\_IFG-Evaluation\\_Bericht\\_ifib.pdf](http://www.informationsfreiheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/2010-04-27_IFG-Evaluation_Bericht_ifib.pdf)

(es geht ja laut Gesetzestext um „weitere geeignete Informationen“). Bei den Redaktionen handelt es sich zumeist um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IT-Referate bzw. die mit der Pfl eg der Internetauftritte der Behörden betrauten Stellen, die sich kein inhaltliches Urteil zutrauen. Diese Personen fühlen sich auch nicht zuständig und fachlich nicht kompetent, um bei der Meldung von Dokumenten selbst die Metadaten und dabei insbesondere die Zuordnung zu Themengebieten und die Auswahl der Schlagworte vorzunehmen. Weder sie noch die IFG Beauftragten sehen sich als Kontrollinstanz, die von sich aus überprüfen, ob alle Stellen den Veröffentlichungspflichten nachkommen. Wenn sie mehr oder weniger zufällig feststellen, dass Dokumente nicht oder nur auf der Web-Site des Ressorts veröffentlicht werden, bleibt ihnen auch nur der Appell an die jeweils fachlich zuständigen Kolleginnen und Kollegen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachreferaten kennen teilweise nicht die genauen gesetzlichen Vorschriften, welche Arten von Dokumenten veröffentlicht werden sollen, sind unsicher, ob nicht einzelne Versagensgründe (Betriebsgeheimnisse, Datenschutz oder Schutz des geistigen Eigentums) einer Veröffentlichung entgegenstehen. Teilweise wird auch der Sinn bzw. Nutzen einer Meldung an das Register nicht gesehen und die Soll-Vorgabe, die keine Muss-Vorschrift ist, als nicht zwingend interpretiert.

Diese 2010 ermittelten und im Evaluationsbericht noch ausführlicher beschriebenen Probleme haben bei der Novellierung des IFG und danach zu keinen koordinierten Reaktionen in Form gemeinsamer Regelungen durch Weiterentwicklung des oben genannten Regelungswerks geführt. Die Verordnung zu den Veröffentlichungspflichten aus dem Jahr 2008 wurde nicht verändert, obwohl ihr Hauptinhalt, die Auflistung der „weiteren geeigneten Informationen“ mit der Novellierung in den Gesetzestext selbst übernommen worden ist.

### 3.3 Neue Herausforderungen durch Open Government Initiativen

Da auch 2011 und 2012 die Anzahl der im Register verzeichneten Dokumente mit 3.000 bzw. 4.000 Stück weit unter dem gesetzlich geforderten Volumen lag, hat sich die der bei der Senatorin für Finanzen gebildete Arbeitsgruppe IFG auf Initiative des Referat O2 regelmäßig mit Möglichkeiten der Verbesserung der Registrierungsquote beschäftigt. Dabei lag der Schwerpunkt vor allem bei technischen Unterstützungsmaßnahmen sowie externer Unterstützung, die in jüngster Zeit zu deutlichen Steigerungen geführt haben. Die in der Evaluation festgestellte Organisationslücke ist bisher jedoch nicht geschlossen worden. Durch die in der Einleitung zitierte Große Anfrage der Bürgerschaft ist der Bedarf nach einem organisatorischen Redaktionskonzept akut geworden und ein solches vom Senat auch zugesagt worden und die hier vorgelegte Studie zu diesem Zweck in Auftrag gegeben und durchgeführt worden. Dabei ist eine neuere Entwicklung zu beachten, die den Bedarf noch verschärft und gleichzeitig die Komplexität des zu lösenden Probleme erhöht, die Forderung nach Offene Verwaltungsdaten (Open Government Data).

Im Januar 2011 hat das Bundesministerium des Innern die Bundesländer aufgefordert und eingeladen, am Aufbau einer gemeinsamen Open Data Plattform

mitzuwirken. Als Open Data werden dabei nicht personenbezogene Daten der Verwaltung bezeichnet, die zur freien Verwendung unentgeltlich als Rohdaten zugänglich gemacht werden und ohne Beschränkungen, unter anderem für Apps für mobile Geräte, weiterverarbeitet und auch zu kommerziellen oder wissenschaftlichen Zwecken mit anderen Datenbeständen zusammengeführt werden dürfen. Für den Bund und alle anderen Bundesländer waren die damit verbundene pro-aktive Veröffentlichungspflicht und ein Zugang über ein zentrales Register neu. Denn weder das IFG des Bundes noch die anderen Landesgesetze hatten zu diesem Zeitpunkt ähnliche Regelungen für eine pro-aktive Veröffentlichung wie das BremIFG und daher auch keine Erfahrungen mit den hier erwähnten Umsetzungsproblemen.

Noch im selben Monat haben die Senatorin für Finanzen, die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit und das Institut für Informationsmanagement Bremen daher unter anderem für das erste Treffen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe beim BMI „Bremer Empfehlungen zu Open Data“ formuliert, die den Zugang zu Rohdaten ausdrücklich befürworten, aber auch auf die damit verbundenen technischen, organisatorischen, rechtlichen und kulturellen Herausforderungen hinweisen sowie einige von den Initiativen als Maximalforderungen formulierte Punkte etwas relativieren.<sup>5</sup>

Der im Mai 2011 gewählte Senat hat in seiner Koalitionsvereinbarung vom 28. Juni 2011 eine Weiterentwicklung des Zentralen Informationsregisters sowie einen Apps-Wettbewerb vereinbart<sup>6</sup>:

„Durch den Ausbau des bremischen Informationsregisters und die Bereitstellung maschinenlesbarer Daten soll die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht werden. Nach einer Prüfung der technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sollen alle geeigneten Datenbestände standardisiert zugänglich gemacht werden. Daraus können in der Öffentlichkeit neue Informationssysteme und Anwendungen entwickelt werden.

Zur Förderung dieser Idee wird die Senatorin für Finanzen zusammen mit der Wirtschaftsförderung Bremen im Herbst 2011 einen „App4Bremen“-Wettbewerb durchführen. Zivilgesellschaftliche Akteure und Unternehmen werden aufgerufen, sich mit Ideen für eine Verwendung und Darstellung öffentlicher Daten daran zu beteiligen.“ (S. 136 f.)

Das ifib wurde mit der Vorbereitung und Organisation dieses App4Bremen Wettbewerbs sowie einer Machbarkeitsstudie zu Offenen Verwaltungsdaten in Bremen beauftragt. Dabei wurden Gespräche in mehreren Ressorts geführt, um einen Ausgangsbestand an bereitgestellten Daten zu schaffen, auf den interessierte Wettbewerbsteilnehmer für die Entwicklung von Apps zugreifen können.

Im August 2011 hat das BMI für November 2011 einen Apps4Deutschland Wettbewerb angekündigt, dessen Preisträger auf der CeBit 2012 vorgestellt werden

---

<sup>5</sup> <http://www.daten.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.734.de>

<sup>6</sup> [http://www.rathausbremen.de/sixcms/media.php/13/110628\\_KoaV\\_Gesamt\\_ENDGueLTIG.pdf](http://www.rathausbremen.de/sixcms/media.php/13/110628_KoaV_Gesamt_ENDGueLTIG.pdf)



sollten. Die Bundesländer wurden wiederum aufgefordert, für diesen Wettbewerb Datensätze auf einem bundesweiten Portal bereitzustellen. Neben Preisen für Apps wurde auch ein Preis für bereitgestellte Datensätze angekündigt. Die Senatorin für Finanzen hat dem BMI ihre Unterstützung zugesagt, Da es wenig sinnvoll erschien, zwei sich zeitlich eventuell überschneidende Wettbewerbe im Herbst durchzuführen, wurde beschlossen, den App4Bremen Wettbewerb mit dem bundesweiten Wettbewerb zeitlich zu synchronisieren. Damit gab es für diesen Wettbewerb und die Bereitstellung bremischer Daten eine klare Zeitvorgabe: Bereitstellung ab November 2011.

Mit dieser Vorgabe wurden in acht öffentlichen Stellen Gespräche über die Bereitstellung von Daten geführt. Weil dieser Wettbewerb in der Koalitionsvereinbarung verabredet war und es konkrete zeitliche Vorgaben gab, wurden vielfach grundsätzliche Bedenken zurückgestellt und Ressourcen freigemacht. In erstaunlich kurzer Zeit gelang es, die Zustimmung zur Bereitstellung von insgesamt 33 Datensätzen zu erlangen. Dazu mussten folgende Schwierigkeiten überwunden werden:

- Zunächst mussten die Stellen gefunden werden, die über die Bereitstellung bestimmter Daten entscheiden können. Weder die IFG Beauftragten noch die Redaktionen für das zentrale Informationsregister fühlten sich zuständig. Inhaltlich und technisch ging es ja auch nicht um Dokumente, sondern um Daten, die in Excel-Dateien in einzelnen Referaten oder in diversen Datenbanken gespeichert sind, die von speziellen Administratoren verwaltet werden. In mehreren Iterationen mussten für die Öffentlichkeit möglicherweise interessante Daten bestimmt und die für diese Daten fachlich zuständigen Stellen ermittelt und deren Zustimmung eingeholt werden. Erst dann konnten mit den technisch Verantwortlichen die konkreten Bedingungen der Bereitstellung verabredet werden. Dabei traten in manchen Fällen eher inhaltlich-rechtliche Fragen, in anderen Fällen mehr technische Schwierigkeiten zu Tage.
- In rechtlicher Hinsicht mussten neben der vom IFG her bekannten Abwägung mit Datenschutzanforderungen insbesondere Haftungs-, Lizenz- und Gebührenfragen geklärt werden. Bei den besonders begehrten, aber auch mit restriktiven Lizenz- und Gebührenregelungen belegten Geodaten gelang dies nur über eine auf die Dauer des Wettbewerbs befristete Ausnahmeregelung. Eine konkrete Datenschutzfrage war u.a., ob eine Einwilligung zur Veröffentlichung in Form einer Liste auch die Veröffentlichung der zugrundeliegenden Rohdaten abdeckt. Unsicherheit bestand auch in Bezug auf die Folgen, wenn amtliche Daten mit anderen, möglicherweise qualitativ problematischen Daten vermischt werden und welche Folgen dies hat, wenn die amtlichen Daten auf freiwilliger Basis erhoben werden.
- In technischer Hinsicht warfen insbesondere dynamische Daten wie die Werte von Wasser- oder Luftqualitätsprüfungen neue Fragen auf. Eine Excel-Datei kann man im Prinzip wie ein pdf-Dokument irgendwo für einen Zugriff aus dem Internet bereitstellen und über einen Eintrag in ein

Register aufrufbar machen. Bei den dynamischen Daten, die in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden, wäre ein Zugriff von außen auf die jeweilige interne Datenbank wünschenswert, aus Sicherheitsgründen aber möglicherweise problematisch. Das Umweltressort war hier sehr kooperativ und kreativ und setzte ein Tool ein, mit dem die Originaldaten zur Wasserqualität wöchentlich aktualisiert bereitgestellt wurden.

- In organisatorischer Hinsicht wurden vor allem Bedenken in Bezug auf den Folgeaufwand geltend gemacht. Die bereitgestellten Daten sind in der Regel nicht völlig selbsterklärend. Wenn sie von Entwicklern genutzt werden, kommt es zu Rückfragen und einem Erläuterungsbedarf, dessen Umfang zunächst schwer abzuschätzen, später aber nicht mehr zu beeinflussen ist. Hier mussten in Einzelfällen Anweisungen der Behördenspitze eingeholt werden, die ohne die Verabredung in der Koalitionsvereinbarung wahrscheinlich nicht so positiv ausgefallen wären.
- Eine weitere Herausforderung lag schließlich in der angemessenen Erschließung der bereitgestellten Daten. Für den Eintrag von Dokumenten in das zentrale Informationsregister sind mit der BremGGO einheitliche Metadaten (Autor, Erscheinungsdatum etc.) vorgegeben worden. Diese passen aber nicht auf die bereitgestellten (Roh-)Daten wie Standorte öffentlicher Toiletten oder Messwerte zur Wasserqualität. Bei diesen interessieren ganz andere Aspekte, wie der räumliche und zeitliche Bezug, das technische Format, die erwähnten Lizenzbedingungen u.a.m. Daher wurde von Referat O2 ein Produktblatt zur Beschreibung der Datensätze entworfen. Bei der konkreten Bereitstellung von Daten war die Frage, wer dieses Produktblatt ausfüllt, teilweise schwieriger zu lösen, als die technische Bereitstellung.

Diese Einzelheiten sind im Kontext dieser Studie deswegen von Bedeutung, weil sie zeigen, dass bei einem Redaktionskonzept, das nicht nur Dokumente, sondern auch (Roh-)Daten umfasst, über die für das zentrale Informationsregister festgestellten Organisationslücken in Bezug auf die Bereitstellung und Erschließung von Daten noch weitere und inhaltlich andere Herausforderungen zu bewältigen sind und ein einheitliches Redaktionskonzept für Dokumente und Daten nicht zielführend ist.

Der App4Bremen Wettbewerb war in mehrfacher Hinsicht erfolgreich:

- Es gab eine rege Teilnahme von Apps Entwicklern aus Bremen und außerhalb,
- es wurden interessante Apps entwickelt und eingereicht. Eine davon wurde von Microsoft als Prototyp für eine verallgemeinerbare Stadt-App („Open Cities Bremen“) ausgewählt und weitergefördert<sup>7</sup>,
- die Freie Hansestadt selbst wurde mit einem der drei Preise für die Bereitstellung ihrer Haushaltsdaten ausgezeichnet, den Bundesinnenminister Friedrich auf der CeBIT 2012 übergeben hat.

---

<sup>7</sup> <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.55079.de>

Die für die Identifizierung von begehrten Daten für den Wettbewerb eingerichtete Online-Seite wurde ebenso fortgeführt wie der Katalog der bereitgestellten Daten. Auf [www.daten.bremen.de](http://www.daten.bremen.de) können Interessenten Datensätze vorschlagen. Referat 02 der Senatorin für Finanzen leitet diese Anfragen an die Daten haltende Stelle weiter. Die Vorschläge werden veröffentlicht und der Stand der Bearbeitung über Ampelsymbole für alle sichtbar gemacht.<sup>8</sup> Im September waren über dieses Datenregister über 100 Datensätze zugänglich. Diese werden auch an das Bundesportal [gov.data.de](http://gov.data.de) weitergeleitet. Dort findet man mehr Daten aus Bremen als aus Berlin oder einem anderen Bundesland.

Diese beachtlichen und durchaus auch von anderen Bundesländern und Medien beachteten Erfolge dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie weitgehend auf Improvisation und erheblichem freiwilligem Einsatz einiger weniger Personen beruhen und weder rechtlich noch organisatorisch abgesichert sind und daher auch nicht nachhaltig wirken können.

Diese Erkenntnis war der Anlass für eine Große Anfrage der Fraktionen Bündnis 90/DIE GRÜNEN und SPD „Open Data im Land Bremen“, in der u.a. gefragt wurde:

„Wie stellt der Senat die Nachhaltigkeit seiner Open Data Strategie sicher? Wie wird verhindert, dass der jetzt bereits veröffentlichte Datenbestand veraltet? Hat der Senat Kenntnisse darüber, welche Daten besonders nachgefragt und gewünscht werden? Nach welchem Gesamtplan werden die noch nicht veröffentlichten Datenbestände veröffentlicht, welcher Zeitrahmen wird dafür veranschlagt? [...]“

Darauf hat der Senat am 26. Juni 2012 u.a. wie folgt geantwortet:

„Bis Ende 2012 soll in Abstimmung mit den Ressorts ein Gesamtplan bzw. die jährlichen Zielsetzungen für die Plattform und die dezentrale Pflege aufgestellt werden (inkl. Rechte- und Rollenkonzept und Klärung der technischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und Kriterien. Teil des Gesamtplanes soll auch ein Konzept für die zeitlich gestaffelte Umsetzung der Veröffentlichung der Datenbestände sein. [...]“

Die dezentrale Pflege der Datensätze erfolgt in dem bereits vorhandenen und gewohnten technischen System, in dem auch die Internetauftritte und die Metadaten des IFG-Registers gepflegt werden. Die Benutzung ist erprobt und wird zentral durch das Kompetenzzentrum KoGIs geschult und unterstützt. Bei der Erstellung und Migration von Daten in maschinenlesbare Form ist in manchen Fällen eine Schulung erforderlich. Es soll geprüft werden, ob eine Zusammenführung mit dem IFG-Register erfolgen kann und ob auch die Veröffentlichungspflichten und -bedingungen für Daten und Dokumente nach BremUIG, BremGeoZG, BremStatG und VIG mit denen des BremIFG harmonisiert werden können. Der Senat verfolgt das Ziel, allen Interessierten an einer Stelle den Zugang zu den Verwaltungsdaten anzubieten und das IFG-Register entsprechend zu erweitern.“

Diese Ankündigung war der Anlass für die vorliegende Studie. Der politische Druck, zu einer nachhaltigen Lösung zu kommen, wurde im Dezember 2012

---

<sup>8</sup> <http://www.daten.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen236.c.6491.de>

noch verstärkt, als das Informationsfreiheitsgesetz der Hansestadt Hamburg durch ein Transparenzgesetz ersetzt wurde. Dieses sieht eine Veröffentlichungspflicht und einen Zugang über ein zentrales Informationsregister nicht nur für Dokumente ähnlich den Bremer Regelungen vor, sondern auch für Daten. Allerdings muss dieses Register erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes bereitgestellt werden. Die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit hat in ihrem 7. Jahresbericht zum 31. Dezember 2012 die Übernahme einer Reihe von Regelungen aus dem Hamburger Gesetz empfohlen. Vorgaben für die Organisation der Bereitstellung von Daten und Dokumenten enthält dieses Gesetz allerdings auch nicht. Im ersten Senatsbericht zur Umsetzung des Transparenzgesetzes im April 2013 Frühjahr 2013 wurde die Bildung von drei Arbeitsgruppen zur Klärung rechtlicher, technischer und organisatorischer Fragen mitgeteilt.<sup>9</sup>

Inzwischen haben mehrere neu gewählte Landesregierungen in ihren Koalitionsvereinbarungen ebenfalls ein Transparenzgesetz angekündigt. Dies ist nicht mehr in erster Linie eine Reaktion auf frühere Wahlerfolge der Piraten, sondern sollte als Reaktion auf neue Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger verstanden werden, welche von den Medien und Nicht-Regierungsorganisationen unterstützt und verstärkt werden. Daraus folgt, dass in Zukunft auch die Erwartungen an die Erfüllung der Veröffentlichungspflicht bei den Bremischen Behörden steigen werden, und die Verwaltung in die Kritik gerät, wenn z.B. Journalisten bestimmte Dokumente in den Registern anderer Bundesländer finden und in Bremen nicht.

### 3.4 Aktuelle Befunde zur Erfüllung der Veröffentlichungspflichten

Für diese Studie wurden die Mitglieder der IFG Arbeitsgruppe aus vier Ressorts interviewt. Dabei wurde die Unterschiedlichkeit der Zuordnungen noch einmal deutlich, In einem Ressort lag sie im IT-Referat, in zwei Fällen im Organisationsreferat und in einem weiteren Fall bei der Antikorruptionsbeauftragten.

Zur Vorbereitung auf die Interviews wurde stichprobenartig geprüft, ob Dokumente, die auf den Internetseiten der Ressorts veröffentlicht werden, auch im zentralen Informationsregister zu finden sind. In der folgenden Tabelle sind die Zahlen zum 31.5. aktualisiert. In den gelb markierten Feldern ist die Anzahl der Dokumente auf den Ressort-Web-Seiten höher als die der im Register gefundenen.

---

<sup>9</sup> <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3908052/2013-04-02-jb-hmbtg-senatsbericht-umsetzung.html>

| Dokumentenart | Senat, Deputation |            | Verwaltungsvorschriften |       | Verträge |     | Berichte |      | Pressemitteilungen |     |
|---------------|-------------------|------------|-------------------------|-------|----------|-----|----------|------|--------------------|-----|
|               | Reg               | Web        | Reg                     | Web   | Reg      | Web | Reg      | Web  | Reg                | Web |
| A             | 469               | ???        | 58                      | > 100 | 1        | 0   | 4        | > 50 | 2172               | =   |
| B             | 23                | < Dep.Arch | 6                       | 1.377 | 0        | 0   | 0        | 127  | 1410               | =   |
| C             | 546               | ???        | 64                      | ???   | 23       | 0   | 459      | >    | 1268               | =   |
| D             | 726               | ???        | 57                      | > 100 | 0        | 0   | 33       | >100 | 1909               | =   |

Eine Übereinstimmung gibt es lediglich bei den Pressemitteilungen. Dies liegt daran, dass es auf [www.bremen.de](http://www.bremen.de) ein zentrales Pressearchiv gibt<sup>10</sup> und die Erfassung für das Zentrale Informationsregister von dort automatisiert erfolgt. Eine automatisierte Übernahme erfolgt auch für Gesetze und Verordnungen über das Gesetzesportal. Dies gilt jedoch nicht für Verwaltungsvorschriften in dem weiten Sinne, wie es die Verordnung über die Veröffentlichungspflichten vorschreibt, also inklusive Rundschreiben, Dienstanweisungen u.ä.. Manche Ressorts haben eine eigene Rubrik auf ihrer Homepage, andere nicht. Dementsprechend gibt es auch Differenzen zwischen den Verwaltungsvorschriften, die über das zentrale Informationsregister zu finden sind, und denen auf den Homepages.

Soweit eine zuständige Deputation existiert, gibt es auf den Homepages der Ressorts ein Deputationsarchiv, teilweise mit den Unterlagen zu den einzelnen Sitzungen. Dies sind jedoch zu unterschiedlich großen Anteilen im Zentralen Informationsregister zu finden. Senatsvorlagen und Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft findet man nicht gezielt auf den Web-Seiten der Ressorts.

Die geringste Erfüllungsquote der gesetzlichen Vorschriften besteht in Bezug auf Verträge, obwohl Verträge zur Daseinsvorsorge mit der Novellierung des BremIFG ausdrücklich zur Veröffentlichung vorgeschrieben worden sind. Zwei der betrachteten Ressorts haben keinen einzigen Vertrag über das Register zugänglich gemacht, ein Ressort nur einen einzigen.

In den Interviews in den vier Ressorts wurden diese Differenzen auf unzureichende personelle Ressourcen sowie inhaltliche, organisatorische und rechtliche Unsicherheiten zurückgeführt.

In einem Ressort existiert eine ähnliche Organisationsstruktur wie sie oben in Abb. 1 für das Finanzressort beschrieben worden ist. Zwei Ressorts befanden sich gerade in der Phase eine Klärung der zukünftigen Organisation. Die skizzierte Organisationsstruktur, die im Wesentlichen auf Abteilungsredaktionen beruht, hat sich allerdings nicht bewährt. Dies belegen sowohl die gerade wiedergegebenen Zahlen als auch die Interviews.

Die Abteilungsredaktionen sollen alle in der jeweiligen Abteilung erzeugten Dokumente registrieren, teilweise auch vor noch für die Veröffentlichung aufberei-

<sup>10</sup> <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.732.de>

ten (z.B. konsolidierte Fassungen von Senatsvorlagen nach Beschlussfassung). Die zentrale Stelle (IFG-Beauftragte(r)) soll das unterstützen und wohl auch überwachen. Aber genau das funktioniert nicht und kann auch kaum funktionieren. Denn auf beiden Ebenen kann es keinen vollständigen Überblick über alle unter das IFG fallenden Dokumente geben. Auf beiden Ebenen finden auch keine pro-aktiven Kontrollen statt, in dem etwa auf den Web-Seiten nach neuen veröffentlichten Dokumenten gesucht und deren Eintrag in das zentrale Register überprüft wird. Die zuständigen Stellen müssten dazu ja permanent schauen, ob es irgendwo neue Dokumente unterschiedlichster Art gibt. Selbst wenn dieser große Aufwand betrieben würde, bliebe den Stellen nur der Appell an die Autoren der Dokumente, der überwiegend erfolglos bleibt, wie alle Befragten einhellig beklagen.

Mit anderen Worten, in der derzeitigen Organisation haben es die für das IFG zuständigen Stellen mit einer heterogenen und diffusen, letztlich nicht überschaubaren Menge an in Frage kommenden Dokumenten zu tun und nichts in der Hand, um ihre Kolleginnen und Kollegen zur Übernahme zusätzlicher mit dem Eintrag verbundener Arbeit zu motivieren. Es gibt weder Anreize für hohe Registrierungsquoten noch Sanktionen für Meldedefizite. Die derzeitige Organisation ist pointiert ausgedrückt kopflos und kraftlos zugleich.

In der Terminologie der sozialwissenschaftlichen Technikforschung ist festzuhalten, dass bei der Umsetzung des BremIFG nicht hinreichend auf die technische, organisatorische, rechtliche und kulturelle Anschlussfähigkeit geachtet worden ist. Wie oft bei technischen Innovationen ist ein eigenständiges technisches System, das zentrale Register, mit eigenem Frontend und Backend entwickelt und implementiert und nicht mit bestehenden funktional ähnlichen und als Quellen in Frage kommenden Systemen verknüpft worden. Es wurde auch nicht an bestehenden organisatorischen Zuständigkeiten angeknüpft. Rechtlich wurden zwar Änderungen in Geschäftsordnungen vorgenommen, die jedoch punktuell waren und nicht aus einem Gesamtkonzept heraus entstanden sind. Die ebenfalls erforderlichen verwaltungskulturellen Änderungen von Einstellungen und Werthaltungen konnten mit Rundschreiben auch nur unzureichend erzielt werden. Dann darf man sich daher nicht wundern, wenn das IFG-Subsystem ein Fremdkörper in den Verwaltungen bleibt. Dementsprechend gilt es nun, mehrfache Anschlussfähigkeit mit einer Reform des IFG Regimes nachträglich herzustellen.

### 3.5 Reformfordernisse

Die erforderliche Reform des IFG Regimes sollte von konkreten und realistischen Zielvorgaben ausgehen, aus denen Aufgaben abgeleitet werden, die von den damit beauftragten Stellen auch wahrgenommen und umgesetzt werden können und deren Erreichung überprüft werden kann und auch tatsächlich überprüft wird. Den erforderlichen Anreiz dazu kann eine regelmäßige Berichtspflicht liefern.

Zunächst sollte geklärt werden, ob diese Ziele gesetzlich wie bisher als Soll- oder zukünftig besser als Muss-Vorschrift verankert werden, wie dies bei dem Ham-

burgischen Transparenzgesetz der Fall ist. Bei der derzeitigen Soll-Vorschrift werden in der Praxis Versäumnisse mit dem Vorrang anderer dringenderer Aufgaben begründet. Eine Muss-Vorschrift würde die Position der Redaktionen gegenüber den Referaten ohne Zweifel stärken. Eine Muss-Vorschrift alleine wird allerdings auch nicht viel ändern, wenn ihre Einhaltung nicht kontrolliert wird, und Verstöße negative Folgen haben. Wenn aber kontrolliert wird und Abweichungen öffentlich werden, kann dies vielleicht auch auf der Basis einer Soll-Vorschrift wirken.

Die Zielvorgaben müssen operational, also ausführbar und überprüfbar sein, aber auch akzeptabel für diejenigen, die sie umsetzen sollen. Die Vorgabe tendenziell alle Dokumente und in Zukunft auch alle nicht personenbezogenen Daten zu veröffentlichen, entspricht dem nicht. Schon aus Kapazitätsgründen sind Prioritäten und zeitliche Abfolgen festzulegen. Bei der Evaluation des IFG wurde vorgeschlagen, als Ersatz für die damals zu führenden Statistiken eine jährliche Planung von Schwerpunkten der Veröffentlichung mit entsprechender Kontrolle und öffentlicher Berichterstattung vorzusehen. Dieser Vorschlag war in Anlehnung an die Vorgaben der Obama-Administration im Zusammenhang mit Open Data in der Machbarkeitsstudie wiederholt worden.

An Stelle einer Berichtspflicht der einzelnen Ressorts, analog der früheren Statistik, kommt als erster Schritt zu einer wirksamen Kontrolle auch ein jährlicher Bericht des Senats an die Bürgerschaft in Frage, in dem nach Behörden und Dokumentenarten die Registereintragungen ermittelt werden und ein Abgleich mit den auf andere Weise veröffentlichten Informationen erfolgt. Dieser kann von dem für das IFG zuständige Ressort, der Senatorin für Finanzen, erstellt werden. Wie bei allen Berichten des Senats sind die anderen Ressorts verpflichtet, die Erstellung dieses Berichts zu unterstützen.

Dabei sollte auch die immer wieder aufgeworfene Frage nach dem Sinn und Nutzen einer Veröffentlichung über das zentrale Informationsregister aufgegriffen werden. Denn als Grund für einen Verzicht auf Einträge wird häufig vorgebracht, dass das Register wenig genutzt werde und man begehrte Dokumente mit Google auch auf den Web-Seiten der Ressorts finden kann. Letzteres gilt nur, wenn man den genauen Titel bei Google eingibt. Sonst wird ein nicht exakt bezeichnetes Dokument auf hinteren Trefferseiten angezeigt, die aber niemand anschaut. Insofern ist das zentrale Register eine wesentliche Hilfe für alle, die nicht genau (be-)schreiben können, was sie suchen, um ihre Informationsbedürfnisse zu befriedigen - wenn relevante Dokumente auch registriert worden sind („Henne-Ei-Problem“)

Welche Dokumente für wen wie relevant sind, ist bisher wenig thematisiert worden. Auch dies ist eine Frage kultureller Anschlussfähigkeit. Das verfassungsrechtliche Leitbild der mündigen Bürgerinnen und Bürger, die sich für Ihre Beteiligung am politischen Leben aus erster Quelle informieren wollen, ist für die rechtliche Begründung der Zugangsrechte zutreffend, hilft aber nicht bei der konkreten Ausgestaltung. Wenn inhaltliche Prioritäten gesetzt werden müssen, bietet sich eine Befragung potenzieller Nutzerinnen und Nutzer an. Dazu gibt es Bevölkerungsumfragen und Konsultationen bestimmter Zielgruppen. In Bevöl-

kerungsumfragen zeigt sich in den letzten beiden Jahren ein verstärktes Interesse an Zugang zu amtlichen Informationen und mehr Transparenz:

Nach einer 2012 von TSN Emnid im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Open Government Partnership Deutschland durchgeführten Befragung glauben 54%, dass die Transparenz von Politik und Verwaltung in Zukunft noch wichtiger wird. Dabei liegen Veröffentlichungen der Ergebnisse von amtlichen Lebensmittel- und Hygienekontrollen (94%), Daten zu Umweltbelastungen (89%) und Veröffentlichungen von Einnahmen und Ausgaben der Verwaltung (82%) noch vor den Nebeneinkünften der Politiker (73%).<sup>11</sup>

Aber noch wichtiger erscheint es, auf die Personen und Institutionen zu achten, die professionell oder ehrenamtlich für Transparenz sorgen, also vor allem die Presse und Nicht-Regierungsorganisationen. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der senatorischen Behörden findet grundsätzlich immer noch wie vor 20 Jahren statt, nur mit dem Internet als zusätzlicher Kommunikationskanal für Pressemitteilungen. Damit gibt sich moderne Online-Berichterstattung aber immer weniger zufrieden. Sie verlangt Hintergrundinformationen, weil von ihr erwartet wird, dass sie in ihren Berichten selbst auf Hintergrundinformationen und entsprechende Dokumente verlinkt. Teilweise geben sich Journalisten auch nicht mehr mit den Originaldokumenten zufrieden, sondern wollen die zugrundeliegenden Rohdaten einsehen. Daten-Journalisten<sup>12</sup> sind in Deutschland noch nicht die am weitesten verbreitete Form des Journalismus, aber sie repräsentieren die Erwartungen der Rezipienten in einer digitalen Gesellschaft. Wenn in zwei bis drei Jahren die zur Zeit in der Erarbeitung befindlichen Transparenzgesetze verschiedener Bundesländer in ersten Schritten umgesetzt sein werden, wird auch diese Nachfrage in quantitativer und qualitativer Hinsicht steigen. Der Senat und die Senatspressestelle sollten darauf vorbereitet sein.

Um den qualitativen Bedarf dieser Transparenz vermittelnden Personen und Institutionen zu ermitteln, wird eine Bremer Transparenzinitiative vorgeschlagen, mit der im Rahmen einer öffentlichen Konsultation diejenigen amtlichen Informationen pro Ressort bestimmt werden, die nach Auffassung wichtiger Stakeholder besonders zur Transparenz beitragen. Auf deren Veröffentlichung kann dann in den jährlichen Berichten besonders geachtet werden und den Gründen, für eine ausbleibende Veröffentlichung nachgegangen werden.

Um diese Zielsetzungen zu erreichen, sind anschlussfähige technische und organisatorische Maßnahmen zu bestimmen und rechtlich, insbesondere in der noch ausstehenden Novellierung der Rechtsverordnung über die Veröffentlichungspflichten oder einer IFG-Novelle zu verankern. Dazu werden in den folgenden drei Abschnitten Vorschläge gemacht.

---

<sup>11</sup> Arbeitsgemeinschaft Open Government Partnership Deutschland (2012): Open Government – Demokratie neu erleben. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung. Februar 2012 (<http://opengovpartnership.de/korruptionsbekaempfung/>)

<sup>12</sup> Siehe zu dem Begriff und dem Berufsprofil die Quellen bei [de.wikipedia.org/wiki/datenjournalismus](http://de.wikipedia.org/wiki/datenjournalismus)



## 4 Minimierung des Erfassungsaufwandes durch technische Anschlussfähigkeit

Ein wesentlicher Grund, Dokumente zwar auf die Web-Seiten des Ressorts hochzuladen, aber nicht in das Register einzutragen, ist der ursprünglich dafür vorgegebene separate Weg über ein eigenes KoGIs Modul und die Notwendigkeit, dabei eine Reihe von Metadaten einzugeben, die die GGO auf Vorschlag der Senatorin für Finanzen vorschreibt, sowie die Anforderung, dass diese Dokumente barrierefrei sein müssen.

Allen drei Problemen wird inzwischen bereits mit technischen Unterstützungsmaßnahmen durch Referat 02 begegnet, die noch ausgebaut und weiter verbreitet werden sollten.

### 4.1 Weitgehend automatische Erzeugung von Metadaten aus existierenden Systemen

Das Zentrale Informationsregister ist keine Volltextdatenbank, in der Dokumente gespeichert werden, sondern eine Verweisdatenbank. Alle dort registrierten Dokumente sind unterschiedliche, von den Ressorts bestimmten dezentralen Stellen gespeichert. In das Zentrale Informationsregister werden nur die Kopf-/Metadaten mit einem Link zum Speicherplatz des betreffenden Dokuments eingetragen.

Der allergrößte Teil der nach BremIFG zu veröffentlichenden Dokumente wird über verschiedene KoGIs Module im Content Management System Six auf [www.bremen.de](http://www.bremen.de) veröffentlicht. Es gibt dort ein Pressearchiv. Mehrere senatorische Behörden haben dort ein Deputationsarchiv und eine Rubrik für Verwaltungsvorschriften. Es gibt das Gesetzesportal, ein Archiv des elektronischen Amtsblatts u.a.m. Dokumente, die nicht auf [www.bremen.de](http://www.bremen.de) veröffentlicht werden, werden im Intranet veröffentlicht oder elektronisch archiviert. In all diesen Fällen kann auf eine separate Erfassung über ein KoGIs IFG Modul verzichtet werden, wenn aus der Veröffentlichung über diese, aus der Sicht des IFG Registers Quell-Systeme, die erforderlichen Meta-Daten generiert werden können. Abb. 3 gibt dieses Prinzip wieder:

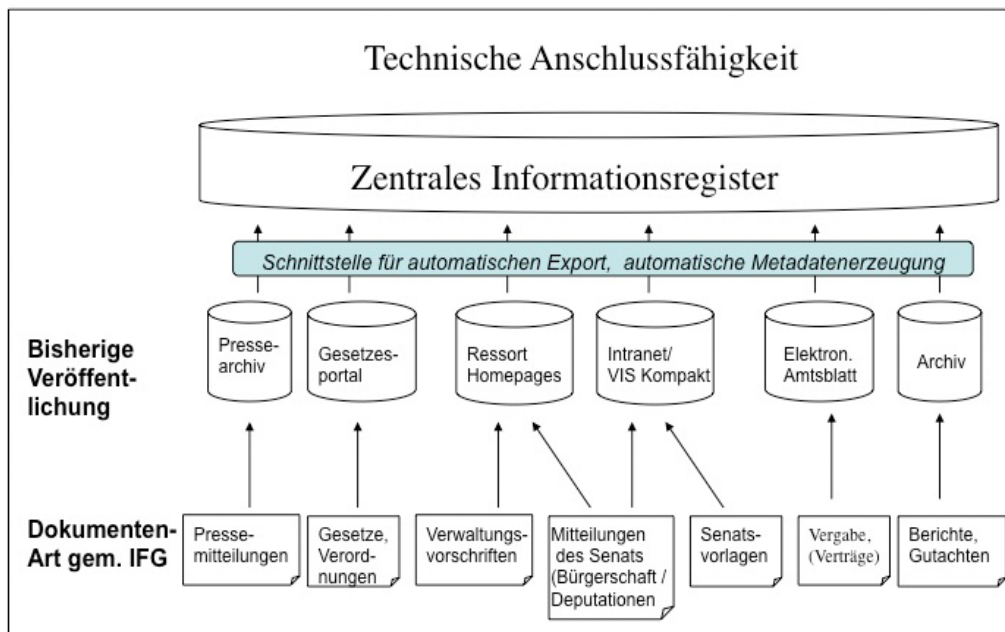


Abbildung 3: Technische Anschlussfähigkeit durch automatische Erzeugung von Metadaten  
Referat 02 hat dieses Prinzip bereits erfolgreich für Pressemitteilungen umgesetzt. Nicht zuletzt ist deswegen diese Dokumentenart die mit großem Abstand häufigste im Register.

#### 4.2 Reduzierung der Metadaten- Pflichtfelder

Die Meta-Daten-Erfassung hat sich auch in anderen Projekten zum Dokumentenmanagement in Bremischen Behörden als großes Hindernis erwiesen. Daher gibt es eine Tendenz, z.B. bei der elektronischen Archivierung darauf zu verzichten.

In der GGO werden folgende Meta-/Kopfdaten vorgegeben, deren zukünftiges Gewicht differenziert werden sollte:

| Metadatenfeld                | Erläuterung                | Automatisierbar?   |
|------------------------------|----------------------------|--|
| Vollständiger Titel          | Zwingend                   | Automatisch erzeugbar  |
| Untertitel                   | (Falls vorhanden)          | Automatisch erzeugbar  |
| Kategorie bzw. Dokumententyp | Zwingend (Auswahlmenü)     | Teilweise aus Art des Quellsystems ableitbar                       |
| Inhaltliche Kurzbeschreibung | Für Volltextsuche relevant | Automatisch erzeugbar durch Kopieren des Dokumenteninhalts         |
| Sachgebiete                  | Auswahlmenü                | Sinnvoll, weil sich Ressortzuschnitte ändern (Beispiel Gesundheit) |

|   |   |   |
|---|---|---|
| Schlagworte                                     | Bisher Auswahl aus Thesaurus, bei Volltextsuche teilw. verzichtbar          | Substantive aus Titel/ weitere zukünftig optional / |
| Referenz zu anderen eingestellten Informationen | Voraussetzung für Verlinkung zwischen Dokumenten sowie Dokumenten und Daten | Nein. Link-Eingabe erforderlich                     |
| Veröffentlichungsdatum                          |   | Automatisch erzeugbar                               |
| Geltungsbereich                                 |   | Automatisch erzeugbar                               |
| Ressort   |   | Automatisch erzeugbar                               |
| Dienststelle                                    |   | Automatisch erzeugbar                               |
| Verantwortliche/r Ansprechpartner/in            |   | Automatisch erzeugbar                               |
| E-Mail-Adresse                                  | Nicht zwingend  | Nein  |

Ursprünglich wurde nur eine indexbasierte Suche angeboten, bei der die Suchbegriffe der Nutzenden mit dem Titel eines Dokuments und den zusätzlich vergebenen Schlagworten verglichen werden. Dabei spielt die Vergabe der Schlagworte eine entscheidende Rolle für die Qualität der Treffer. Passende Schlagworte können am besten von den Autorinnen und Autoren der Dokumente vergeben werden, wenn diese auch den Wortschatz der Suchenden berücksichtigen. Da die Verschlagwortung nicht nur zeitaufwendig, sondern wegen unterschiedlicher Sprachgebräuche nicht immer zielführend ist, wurde zusätzlich eine Volltextsuche im gesamten Text der Dokumente eingerichtet, wie man sie von Google kennt. Der Text der Dokumente wird dazu automatisch in das Feld „Inhaltliche Kurzbeschreibung“ eingetragen. Von daher reduziert sich die Bedeutung der Schlagworte. Als Minimum werden Substantive aus dem Titel eines Dokumentes übernommen. Weitere Schlagworte sind optional.

Damit wird dieses Hindernis für den Eintrag von Dokumenten deutlich niedriger. Offen ist allerdings, wie es in Bezug auf Daten gelöst werden kann, weil die hier geschilderten Lösungsansätze bei Daten nicht greifen.

Zwei Felder bleiben jedoch auch bei Dokumenten ganz entscheidend für die Qualität der ermöglichten Informationen. Da die Dokumentenart, wie noch zu zeigen sein wird, ein Schlüsselement in der vorgeschlagenen zukünftigen Organisation ist, muss dies ein Pflichtfeld bleiben. Bei dedizierten Quellsystemen (Pressemitteilungen, Verwaltungsvorschriften, Senatsvorlagen etc.), kann sie automatisch erzeugt werden, bei Berichten, Gutachten, Verträgen u.a. Dokumenten hingegen nicht.

Im Sinne qualitativ hochwertiger Transparenz wird die Verknüpfung mit anderen Dokumenten in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Dies gilt nicht nur für Tagesordnungen und Protokolle öffentlicher Sitzungen, die mit Unterlagen zu den Tagesordnungspunkten verknüpft werden. Eine solche Verknüpfung wird auch für die Pressemitteilungen empfohlen. Die Presse, insbesondere die Online-Presse, wird sich immer weniger damit zufriedengeben, von der Pressestelle zu erfahren, was diese bei einem neuen Gutachten oder einer aktuellen Statistik für berichtenswert hält. Sie will auch das Dokument, auf das sich eine Pressemitteilung bezieht einsehen. Und Datenjournalisten werden sich auch damit nicht zufrieden geben, sondern Zugang zu den Rohdaten fordern, die in einem Bericht oder einer Statistik verarbeitet worden sind.

### 4.3 Barrierefreiheit der Dokumente

Teilweise wurde als Grund für den Nicht-Eintrag von Dokumenten in das Register angeführt, dass diese nach § 22a GGO barrierefrei sein müssten, dies aber oft nicht sind. Da sei es einfacher, sie nicht zu melden, statt sie erst noch extra deswegen barrierefrei zu machen.

In der Vergangenheit ging die Forderung nach barrierefreien pdf-Dokumenten für das Register tatsächlich über die für die Veröffentlichung in [ww.bremen.de](http://ww.bremen.de) geltende BremBITV hinaus. Mit der Anpassung an die BITV 2.0 entfällt diese Differenz. Das heißt auch die auf den Web-Seiten der Ressorts veröffentlichten Dokumente müssen barrierefrei sein. Das Finanzressort hat zumindest für Senatsvorlagen einen dafür erforderlichen Mehraufwand vermieden, indem ein entsprechendes Word-Template auf den PC aller potenziellen Autorinnen und Autoren von Senatsvorlagen installiert worden ist, aus dem automatisch barrierefreie pdf-Dokumente erzeugt werden können. Dieser Weg bietet sich auch für andere Dokumente an und kann in allen anderen Ressort übernommen werden.

## 5 Organisatorische Anschlussfähigkeit: Zuständigkeiten nach Dokumentenarten

### 5.1 Die Grobstruktur

Die nach Abteilungen gegliederten Zuständigkeiten von Redaktionen innerhalb der Ressorts erstrecken sich auf sehr unterschiedliche Arten von Dokumenten. Organisatorisch gesprochen besteht eine Zusammenfassung nach Verrichtungen (Veröffentlichung) für sehr heterogene Objekte (Dokumentenarten). Für einzelne Dokumentenarten gibt es daneben unterschiedliche zuständige Stellen und etablierte Prozesse, für andere nicht. So sind bestimmte Stellen für Senats- oder Deputationsvorlagen zuständig, andere für Verwaltungsvorschriften. Diese stellen die Dokumente aus ihrem Zuständigkeitsbereich teilweise selbst auf die Webseiten oder dies geschieht über die Pressestelle.

Es erscheint zweckmäßig mit den Registrierungsaufgaben dort anzusetzen, wo einzelne Dokumentenarten auf die Web-Seiten hochgeladen werden oder intern veröffentlicht werden und so zu einer objektorientierten Organisation zu wechseln. Abb. 4 verdeutlicht das Prinzip.

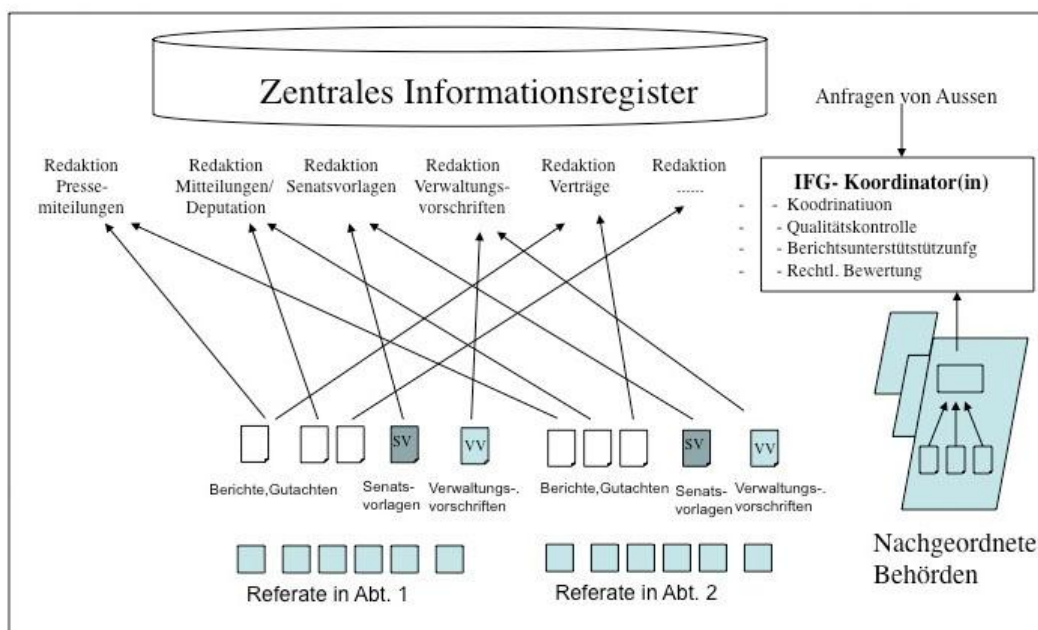


Abbildung 4: Prinzipielle Darstellung einer objektorientierten Organisation nach Dokumentenarten

Konkret bedeutet dies, dass in jedem Ressort jeweils einer Stelle die Verantwortung für die Veröffentlichung über das Zentrale Informationsregister aller Dokumente eines bestimmten Typs übertragen wird. Wo bereits eine solche Verantwortung für die Veröffentlichung einer Dokumentenart auf anderen Wegen zugewiesen ist, liegt es nahe, den Eintrag in das Register dort anzuschließen. Dies gilt umso mehr, wenn dabei die zuvor erwähnte teilautomatische Erzeugung von Metadaten aus dem jeweiligen Quellsystem realisiert ist oder wird.

## 5.2 Anregungen zu einzelnen Dokumentenarten

Zur Zeit werden im Register folgende Dokumentenarten unterschieden, die als Filter bei der Suche verwendet werden können:

- Aktenpläne
- Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen
- Berichte, Konzepte und Protokolle
- Gerichtsentscheidungen
- Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne
- Gesetze und Rechtsverordnungen
- Informationsmaterial und Broschüren
- Karten, Pläne und Geo-Informationssysteme
- Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und Ausschüsse der Stadt Bremerhaven
- Offene Datensätze (Open Data)
- Senat, Deputation und Ausschüsse
- Verträge und Vereinbarungen
- Verwaltungsvorschriften

Aktenpläne sowie Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne können hier unberücksichtigt bleiben, weil sie relativ selten geändert werden. Auch die Informationen aus Bremerhaven sollen hier nicht näher betrachtet werden.

Zu den anderen Dokumententypen können folgende Anregungen gegeben werden:

### a) Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen

Sie werden über [www.senatspressestelle.bremen.de](http://www.senatspressestelle.bremen.de) für alle Ressorts tagesaktuell erfasst und werden von dort mit weitgehend automatisierter Metadatenerstellung in das Register eingetragen. Entsprechend den skizzierten höheren Anforderungen von Journalisten, insbesondere von Online Medien sollte für Pressemitteilungen, die sich auf bestimmte Dokumente beziehen, eine Verlinkung auf diese vorgeschrieben werden.

### b) Senat, Deputationen, Ausschüsse

In Bezug auf Senatsvorlagen sind alle Befragten der Überzeugung, dass diese zentral von der Senatskanzlei eingetragen werden sollten. Dies könnte aus VIS heraus erfolgen und weitgehend technisch unterstützt werden. Ein wichtiges Argument dafür ist, dass nur die Senatskanzlei die allerletzte Fassung kennt, wenn sie diese in VIS eingibt. Die Vorbehalte der Senatskanzlei sind bekannt, aber kein Grund nicht einen erneuten Anlauf zu unternehmen.

In Bezug auf Deputationen und Mitteilungen an die Bürgerschaft inkl. Ausschüsse gibt es ebenfalls bestehende organisatorische Zuständigkeiten. Referat 02 will im Sommer 2013 ein eigenes Modul dafür bereitstellen, das eine teilautomatisierte Meldung an das Informationsregister beinhaltet.

### c) Informationsmaterial und Broschüren

Alle Ressorts veröffentlichen umfangreiches Informationsmaterial und Broschüren auf ihren Web-Seiten, melden diese amtlichen Informationen aber nur teilweise an das zentrale Informationsregister. Die Veröffentlichung auf den Web-Seiten erfolgt über KoGIS-Module im Six CMS. Bis zum Sommer 2013 wird Referat 02 dieses Modul um eine automatisierte Metadatenerzeugung ergänzen, mit der dann eine automatisierte Meldung an das zentrale Register erfolgen kann.

#### d) Gesetze und Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften

Gesetze und Verordnungen werden über das Gesetzesportal an das Register geliefert. Dies scheint auch gut zu funktionieren. Bei den Interviews wurde die Auffassung vertreten, dies gelte auch für Verwaltungsvorschriften. Stichproben haben gezeigt, dass dies nur eingeschränkt zutrifft und auch davon abhängt, was man unter dem Begriff Verwaltungsvorschriften subsumiert. Soweit diese im Amtsblatt veröffentlicht werden, gehen sie denselben Weg wie Verordnungen. Nach der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz vom 15. April 2008, § 2 sind Verwaltungsvorschriften „insbesondere Anordnungen, Dienstanweisungen, Erlasse, Durchführungsvorschriften, Richtlinien und Rundschreiben“. Vor allem bei den Rundschreiben, die oft die Anwendung von Gesetzen betreffen, gibt es eine Meldelücke.

Für die Veröffentlichung dieser unterschiedlichen Arten von nicht im Gesetzesportal oder Amtsblatt veröffentlichten Arten von Verwaltungsvorschriften gibt es keine eindeutigen Zuständigkeiten und etablierten Prozesse in den Ressorts und daher auch zur Zeit keine Möglichkeit, technische Unterstützung zu leisten.

#### e) Gerichtsentscheidungen

Bisher gibt keine Konkretisierung, welche Gerichtsentscheidungen grundsätzlich veröffentlicht werden sollen. In § 11, Abs. 4 werden „die bei den Behörden vorhandenen gerichtlichen Entscheidungen“ genannt. Daraus ist eine Fokussierung auf solche Gerichtsentscheidungen abzuleiten, die sich auf einzelne Aufgaben der Behörden beziehen. Dies ist auch sinnvoll, weil oft gesetzliche Regelungen zum Verwaltungsvollzug oder zu Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger durch Gerichtsentscheidungen konkretisiert werden. Daraus folgt allerdings auch, dass es nicht nur um Entscheidungen der bremischen Verwaltungs-, Sozial- und Familiengerichte geht, sondern dort, wo die bremische Verwaltung Bundesgesetze ausführt, auch um diesbezügliche Gerichtsurteile auf Bundesebene.

Hier besteht somit noch grundsätzlicher Klärungsbedarf in Bezug auf die als relevant oder vordringlich angesehenen Art von Gerichtsurteilen und im Anschluss daran um die Frage, wo mit einer Erfassung für das Register angesetzt werden soll. Grundsätzlich kommen dafür nicht nur die betroffenen Behörden, sondern auch die Bremischen Gerichte selbst in Frage.

#### f) Offene Datensätze

Offene Daten (Rohdaten) werden seit der erfolgreichen Apps4Bremen Initiative über ein eigenes Bremer Datenportal veröffentlicht und von dort automatisch in das Register amtlicher Informationen übertragen. Im Gegensatz zu anderen Do-

kumententypen ist hier nicht das Problem, dass Daten wo anders veröffentlicht, aber nicht an das Register gemeldet werden, sondern dass es in den Behörden keine Prozesse für eine pro-aktive Veröffentlichung von Rohdaten gibt. Vielmehr erfolgt die Bereitstellung weitgehend auf Einzelanforderung von Interessierten.

Die befragten IFG Beauftragten wissen auch nicht, welche Daten in Frage kommen könnten, wen sie ansprechen sollten und wie dann der Ablauf wäre.

Hier besteht grundsätzlicher Klärungsbedarf, nicht zuletzt aufgrund einer gewissen Unsicherheit, ob und inwieweit das BremIFG die pro-aktive Veröffentlichung von Daten vorschreibt. Durch das Hamburgische Transparenzgesetz ist eine neue Situation geschaffen worden, die eine Klärung dringend erforderlich macht. Nach der hier vertretenen Auffassung erstreckt sich das Recht auf Zugang per Antrag zweifelsfrei auch auf bei den Behörden vorhandene Daten. Denn in § 2 werden amtliche Informationen definiert als „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“.

Fraglich kann daher nur sein, ob die in § 11 vorgesehene Vorschrift zur pro-aktiven Veröffentlichung ebenfalls Rohdaten umfasst. Dies kann zwar grundsätzlich bejaht werden. Zum einen werden in der Aufzählung Statistiken explizit genannt. Viele der bei den Behörden vorhandenen Daten sind statistische Daten. Zum anderen ist die Aufzählung, wie die Formulierung „insbesondere“ deutlich macht, nicht abschließend. In der Gesetzesbegründung wird sie ausdrücklich als „beispielhaft“ charakterisiert. In Bezug auf die in der Aufzählung erwähnten Gutachten und Berichte kann die daraus zu ziehende Schlussfolgerung gut verdeutlicht werden: Berichte werden in der Regel auf der Basis von statistischen und anderen Rohdaten erstellt. Dabei handelt es sich um Aufzeichnungen im Sinne von § 2 BremIFG. Per Einzelantrag ist Zugang zu gewähren, wenn keiner der gesetzlichen Ausnahmetatbestände zutrifft. Was sollte dann aber einer pro-aktiven Veröffentlichung entgegen stehen, zumal wenn ein allgemeines Interesse der Öffentlichkeit an ergänzenden Informationen zu den in einem Bericht ausgewählten Informationen erwartet werden kann?

Davon zu unterscheiden ist jedoch die praktische Umsetzung einer so weit verstandenen pro-aktiven Veröffentlichung von Rohdaten. Diese würde letztlich alle bei allen Behörden vorhandenen Datenbestände umfassen, die entweder keine personenbezogenen Daten beinhalten oder bei denen diese für einen externen Zugriff gesperrt sind. Da aus Sicherheitsgründen Externe nicht direkt auf diese Datenbestände zugreifen dürfen, müssten sie gespiegelt und regelmäßig aktualisiert werden. Dies ist ein enormer Aufwand, ohne dass für alle Daten eine Nachfrage erwartet werden kann, und daher nicht verhältnismäßig. Daher sollte sich die pro-aktive Bereitstellung von Rohdaten in erster Linie auf die Fälle beziehen, in denen sie in Berichten oder Statistiken verwendet worden sind oder wo sie nach anderen gesetzlichen Bestimmungen zu veröffentlichen sind. Daneben sollte an dem derzeitigen Verfahren der Einzelanfrage mit anschließender allgemeiner Bereitstellung festgehalten werden. So entsteht schrittweise ein Bestand an Offenen Daten, für den ein Interesse bekundet worden ist, und für den dann auch eine Aktualisierung vertretbar ist.



### g) Berichte, Konzepte, Protokolle sowie Gutachten

Die Zusammenfassung von Berichten mit Konzepten und Protokollen in einem Dokumententyp sollte überdacht werden. Nach den vorangegangenen Überlegungen zu Rohdaten erscheint es sinnvoll, Berichte und Statistiken zusammenzufassen. Statistiken werden in § 11 explizit genannt, aber nicht als eigener Dokumententyp im Register aufgeführt.

Da es Umfragen zu Folge ein großes Interesse der Öffentlichkeit an Berichten zu Fragen des Umweltschutzes, der Gesundheit, Ernährung und des Verbraucherschutzes gibt und auch die Lage bei der Kinderbetreuung und den Schulen auf großes Interesse stößt und zu diesen Fragen Berichte auf der Basis von gesammelten Daten erstellt werden, liegt es nahe, in der noch ausstehenden Anpassung der alten Rechtsverordnung zu den Veröffentlichungspflichten eine Klärung herbeizuführen. Zielführend wäre eine Klarstellung, dass zur Veröffentlichung von Berichten auch die ihnen zugrundeliegenden Daten gehören, die teils als Materialbände mit veröffentlicht werden, teils in den Behörden gespeichert bleiben, aber zu denen auf Einzelantrag Zugang zu gewähren ist.

Für Konzepte, Protokolle und auch die in § 11 genannten Gutachten gibt es keine etablierten Prozesse für deren Veröffentlichung. Hier besteht somit ebenfalls organisatorischer Klärungsbedarf. Soweit diese auf den Web-Seiten der Behörden veröffentlicht werden, greift die unter c) für Informationsmaterialien und Broschüren erwähnte Erweiterung der KoGIs-Module im Six CMS.

Abschließend kann festgehalten, dass eine Konkretisierung und Differenzierung der organisatorischen und technischen Ausgestaltung und Unterstützung der Veröffentlichungspflichten nach Dokumententypen von allen Beteiligten als entscheidender Schritt zu Verbesserungen angesehen wird und dass für einzelne Dokumententypen auch schon konkrete praktische Schritte eingeleitet werden. Gleichzeitig besteht bei anderen Dokumententypen noch inhaltlicher und rechtlicher Klärungsbedarf. Dem sollte in Form der Vorbereitung einer Novellierung der alten Verordnung zu den Veröffentlichungspflichten oder einer Gesetzesnovelle möglichst bald entsprochen werden. Da die Dokumententypen sowohl bei der organisatorischen und technischen Ausgestaltung als auch bei der vorgeschlagenen jährlichen Berichterstattung das zentrale konzeptionelle Gerüst bilden, sollte die Typenbildung noch einmal überdacht werden. Zur Zeit gibt es noch keine eindeutige Entsprechung zwischen den in § 11 beispielhaft aufgeführten Arten weiterer Informationen und den als Filter dienenden Typen im zentralen Informationsregister. Eine solche Entsprechung wäre jedoch für alle Beteiligten von großem Vorteil. Abschnitt 6.1. enthält dazu einige Vorschläge.

## 5.3 Ressortspezifische Funktionsverteilungen

Die Kompetenzverteilungen und Abläufe in den senatorischen Behörden sind so unterschiedlich, dass ein in den Details einheitliches Redaktionskonzept nicht angemessen erscheint und keine Aussicht auf Umsetzung hätte. Um die unstrittige Organisationslücke zu schließen, können die Ressorts jedoch verpflichtet werden, eine jeweils individuelle Lösung zu entwickeln, die einem gewissen Standard entspricht, wie dies in § 22a GGO vorgesehen ist.

Dieser organisatorische Standard kann in der Bestimmung bestimmter Funktionszuweisungen bestehen. Die folgende Tabelle enthält die Struktur einer solchen Funktionsmatrix, die von jedem Ressort individuell, aber vollständig zu konkretisieren wäre, indem in jedes Feld eine Referats- oder Stellenbezeichnung einzutragen ist. Wenn eine Stelle für mehrere Dokumentenarten zuständig sein soll, wird ihre Bezeichnung entsprechend mehrfach eingetragen.

| <b>Funktion</b>         | Entwurf/<br>Erstellung | Freigabe | Interne<br>Veröffent-<br>lichung | Externe Ver-<br>öffentlichung<br>(Eintrag ins<br>Register) | Qualitäts-<br>kontrolle<br>der Regis-<br>tereinträge |
|-------------------------|------------------------|----------|----------------------------------|--|--|
| <b>Dokumentenart</b>    |                        |          |                                  |  |  |
| Pressemitteilungen      |                        |          |                                  |  |  |
| Senatsvorlagen          |                        |          |                                  |  |  |
| Deputationsvorlagen     |                        |          |                                  |  |  |
| Mitteilungen des Senats |                        |          |                                  |  |  |
| Verwaltungsvorschriften |                        |          |                                  |  |  |
| Verträge                |                        |          |                                  |  |  |
| Berichte                |                        |          |                                  |  |  |
| Statistiken             |                        |          |                                  |  |  |
| .....                   |                        |          |                                  |  |  |
| .....                   |                        |          |                                  |  |  |

#### 5.4 IFG-Koordination statt -Beauftragte

Wie bei der Darstellung des Ist-Zustands betont, gibt es keine offizielle und erst recht keine einheitliche Aufgabenbeschreibung der in fast allen Ressorts existierenden IFG-Beauftragten. Seit dem Wegfall der früher zu führenden Antragsstatistik besteht die Hauptaufgabe in der Bearbeitung offizieller IFG-Anträge. Diese sind relativ selten und dementsprechend ist auch der dafür vorgesehene Zeitan teil gering und der Anteil anderer Aufgaben der jeweiligen Stelle entsprechend hoch. Dies wird jedoch der Bedeutung der pro-aktiven Veröffentlichungspflicht und den gestiegenen Transparenzanforderungen nicht mehr gerecht. Eine unmittelbare Verantwortung für die Veröffentlichung der einzelnen Dokumentenarten kommt bei der vorgeschlagenen objektorientierten Organisation keinesfalls in Frage. Durch diese entsteht jedoch ein neuer Koordinationsbedarf.

Eine sinnvolle und notwendige und daher auch in der Verordnung oder der GGO festzulegende Verpflichtung sollte daher die Bestimmung eines/einer IFG-Kordinator(in) sein. Neben der Bearbeitung von Einzelanträgen sollten dieser Stelle folgende Pflichten und Rechte übertragen werden:

- (1) Sicherstellung der Funktionszuweisungen nach obiger Tabelle im Ressort,

- (2) Koordination mit den verantwortlichen Stellen in den nachgeordneten Behörden,
- (3) Beratung und ggfs. Entscheidung bei Fragen zur rechtlichen Zulässigkeit der Veröffentlichung einzelner Dokumente,
- (4) Vertretung des Ressorts in der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe bei der Senatorin für Finanzen (Mitwirkung an der Weiterentwicklung und Verbesserung von Informationszugang und Transparenz),
- (5) Überwachung der Einhaltung der Veröffentlichungspflichten durch stichprobenartige Kontrolle im Register im Hinblick auf Vollständigkeit und Korrektheit,
- (6) Mitwirkung an dem in Zukunft zu erstellenden jährliche Bericht des Senats an die Bürgerschaft über die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten.

Diese Aufgaben dürften in der Regel eine halbe Stelle ausfüllen.

## 6 Aktualisierung des Brem IFG und der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten

Die Novellierung des BremIFG 2011 erfolgte noch bevor das Thema Open Government und Open Government Data eine größere politische Aufmerksamkeit erlangt hat. Die Senatorin für Finanzen hat sich in den Bremer Empfehlungen 2012 zu einer weitest gehenden Transparenz auch durch die Veröffentlichung von Rohdaten bekannt. Der Wortlaut des BremIFG gibt dafür jedoch keine zweifelsfreie Grundlage. Durch das Hamburger Transparenzgesetz sind die Erwartungen an die pro-aktive Veröffentlichung von Rohdaten zur freien Weiterverwendung in der politischen Öffentlichkeit gestiegen. Darauf kann auf zwei Wegen reagiert werden:

- Man kann die notwendigen Ergänzungen in der noch ausstehenden Novellierung der Rechtsverordnung vornehmen. Auch in der novellierten Fassung des BremIFG heißt es in § 11 Abs. 6 „Einzelheiten werden durch Rechtsverordnung des Senats geregelt.“ Die entsprechende Verordnung zur ersten Fassung des BremIFG aus 2006 hatte aufgezählt, welche Informationen im einzelnen „weitere geeignete Informationen“ im Sinne des Gesetzes sind. Diese zentrale Konkretisierung wurde mit der Novellierung in das Gesetz selbst übernommen und ist daher in der Verordnung entbehrlich. Da die Formulierung „weitere geeignete Informationen sind insbesondere...“ im novellierten BremIFG nicht abschließend ist, könnte, wie ursprünglich in der ersten Fassung des BremIFG die Aufzählung im Gesetz durch weitere Vorgaben in der Verordnung ergänzt werden. Die in § 2 verankerte Offenheit der Form der Informationen könnte auch eine Ausweitung auf Rohdaten begründen.
- Dagegen kann eingewendet werden, dass so die Ermächtigung überdehnt wird. Klarer und sicherer wäre daher eine Änderung bzw. Ergänzung des Gesetzes selbst. Eine Gelegenheit dazu bietet ein noch für die laufende Legislaturperiode vorgesehenes E-Government-Gesetz, das als Artikelgesetz geplant ist und in das auch Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Brem IFG aufgenommen werden können. Details würden auch dann ergänzend in einer novellierten Verordnung geregelt.

Im Folgenden wird von der zweiten Alternative ausgegangen. Die Änderungen betreffen

- a) die inhaltlichen Kategorien der zu veröffentlichenden Informationen,
- b) technische Vorgaben wie Formate, Metadaten u.ä.,
- c) Gebühren und Lizenzen,
- d) organisatorische Regelungen,
- e) eine jährliche Berichtspflicht.

## 6.1 Liste der „weiteren geeigneten Informationen“

Die derzeit in § 11 Abs. 4 genannten Kategorien weiterer geeigneter Informationen stimmen inhaltlich nicht alle mit den Kategorien überein, die im Zentralen Informationsregister als Filter und Suchbegriffe genutzt werden. Daher bietet sich eine Neuordnung aufgrund zwischenzeitlich gewonnener Erfahrungen an. Dies ist auch deswegen geboten, weil weiter unten empfohlen wird, organisatorische Zuständigkeiten in Zukunft differenziert für einzelne Kategorien von Dokumenten festzulegen. Daher sollte überprüft werden, ob die Bezeichnungen und Zusammenfassungen der verschiedenen Kategorien aus Verwaltungssicht geeignet sind für klare Zuständigkeitszuweisungen und aus Nutzersicht als Suchkriterien.

Darüber hinaus enthält das Hamburgische Transparenzgesetz Kategorien, die bisher im BremIFG nicht vorgesehen sind, aber im Sinne weitest gehender Transparenz aufgenommen werden sollten. Dies gilt auch für einige weitere Arten von Informationen, die in der bisherigen Diskussion zur Sprache gekommen sind.

Die folgende Tabelle fasst einige oben schon erwähnte Unstimmigkeiten zusammen und gibt Anregungen zu Verbesserungen:

| IFG                   | Dokumententypen im IFG-Register   | Empfehlung   |
|-----------------------|-----------------------------------|--|
| Handlungsempfehlungen | Fehlt                             | „und Anweisungen für die praktische Verwaltungsarbeit“   |
| Statistiken           | Fehlt                             | 1. Zusätzl. Kategorie im Register einführen<br>2. In Gesetz oder Verordnung definieren: in Text- und Datenform   |
| Gutachten             | Fehlt                             | 1. Zusätzl. Kategorie im Register einführen<br>2. In Gesetz oder Verordnung definieren: einschließlich zugrundeliegender Rohdaten<br>3. In Verordnung oder GGO vorgeben, dass bei Auftragsvergabe Rechte zur Veröffentlichung gesichert werden |
| Berichte              | Berichte, Konzepte und Protokolle | 1. Protokolle passen hier nicht und werden in der Kategorie Unterlagen, Beschlüsse... getrennt aufgeführt. Daher hier herausnehmen.  |

|   |                                     |   |
|---|-------------------------------------|---|
|   |                                     | <p>2. Berichte und Konzepte trennen. Berichte sind in der Regel gesetzlich vorgeschriebene regelmäßige Darstellungen vergangener Tätigkeiten und Entwicklungen (Beteiligungsbericht, Zuwendungsbericht, Umweltbericht, Armuts- und Reichtumsbericht). Konzepte sind Überlegungen für zukünftiges Handeln. Daher</p> <p>entweder zwei Kategorien „Berichte“ und getrennt „Konzepte und Pläne“, oder die Konzepte oben zu den Handlungsempfehlungen.</p> <p>3) In Verordnung klarstellen, dass neben der Textform und auch die zugrundeliegenden Daten bereitzustellen sind</p> |
| Broschüren  | Informationsmaterial und Broschüren | O.K.  |
| Bei den Behörden vorhandene gerichtliche Entscheidungen                     | Gerichtsentscheidungen              | Konkretisierung erforderlich, weil das bloße Vorhandensein kein sinnvolles Kriterium ist. In VO klarstellen, dass es insbesondere um solche Entscheidungen geht, die bremische Behörden betreffen, sei es durch Rechtsprechung zu bremischen Gesetzen oder zu Bundesgesetzes, soweit bremische Behörden diese ausführen müssen. Inhaltlich sollten Entscheidungen von Verwaltungsgerichten, Sozial-, Familien- und Finanzgerichten den Schwerpunkt bilden.  |
| Informationen zu denen bereits nach diesem Gesetz Zugang gewährt worden ist | Fehlt                               | Dies gilt insbesondere für Rohdaten, die auch weiterhin zu einem erheblichen Anteil zunächst über Einzelanfragen und erst dann der Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Eventuell dieses Vorgehen einschließlich Ampelsystem zur   |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | Verfolgung der Anträge in der VO festlegen   |
| Senatsvorlagen nach Beschlussfassung                         | Senat, Deputation und Ausschüsse          | <p>Besser „Senatsvorlagen nach Beschlussfassung (einschließlich Mitteilungen an Bürgerschaft und Deputationen)“</p> <p>Begründung: Alle Mitteilungen des Senats einschließlich Antworten auf Kleine und Große Anfragen sowie Antworten auf Fragen aus der Fragestunde sind immer an den Senat gerichtet und werden von diesem aufgrund einer Vorlage beantwortet. Dies gilt auch für die Deputationen. Und es gilt stets für die Plena und die Ausschüsse. Daher müssen die Ausschüsse nicht gesondert genannt werden.</p> <p>Eine ganz andere Frage ist die nach der Veröffentlichung von Dokumenten der Bürgerschaft. Dazu unten bei Erweiterungen mehr.</p> |
| Mitteilungen an die Bürgerschaft                             |   |  |
| Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen | Fehlt                                     | S.o. Anm. zu Berichte, Protokolle  |
| <b>Nicht im Gesetz genannt</b>                               | Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen | Im Gesetz bzw. in der Verordnung aufführen und ergänzen: sowie die Dokumente auf die sie sich beziehen   |
| <b>Nicht im Gesetz genannt</b>                               | Karten, Pläne und Geo-Informationssysteme | Im Gesetz bzw. in der Verordnung ergänzen , ggfs. mit Verweis auf das BremGeoZG  |
| <b>Nicht im Gesetz genannt</b>                               | Offene Datensätze (Open Data)             | Im Gesetz als allgemeine Kategorie nennen und als Ergänzung zu einigen Arten von Dokumenten, wie jeweils vermerkt  |

Bei einer aktualisierten abschließenden Liste der zu veröffentlichenden Dokumententypen sollten auch die erwähnten höheren Erwartungen durch Transparenzgesetze anderer Bundesländer sowie die vom Senat in der erwähnten Antwort auf die Große Anfrage zugesagte Berücksichtigung der Bestimmungen anderer gesetzlicher Veröffentlichungspflichten berücksichtigt werden.

Neben dem erwähnten Hamburgischen Transparenzgesetz<sup>13</sup> ist dabei auch der im Mai 2013 von der SPD Bundestagsfraktion vorgelegte Entwurf für eine Novelle des IFG des Bundes zu berücksichtigen. Dieser zielt auf eine Integration der verschiedenen Veröffentlichungspflichten nach IFG, UIG und VIG.<sup>14</sup> Eine Integration aller Informationspflichten in einem Gesetz erscheint insbesondere für ein einzelnes Bundesland nicht opportun.

In einigen Bundesländern hat eine Rechtsunsicherheit über das Verhältnis von IFG und anderen gesetzlichen Bestimmungen zu Novellierungen geführt. Die Rechtsprechung hat in der Vergangenheit insbesondere in Bezug auf das Verhältnis der Ansprüche aus IFG und UIG unterschiedlich entschieden.<sup>15</sup> Aus diesem Grunde hat das Land Schleswig-Holstein bei der Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes aus dem Jahr 2000 durch das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom Januar 2012 das bis dahin geltende UIG des Landes integriert und u. a. in den Begriffsbestimmungen in § 2 Umweltinformationen definiert, in § 8 die Unterstützung beim Zugang zu Umweltinformationen und in § 11 die Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt aufgenommen. Durch diese Einbeziehung von Umweltinformationen gelten nun die früheren IFG-Regelungen, wie die Ausnahmetatbestände, die Gebührenregelungen und das Recht auf Anrufung des oder der Landesbeauftragten für den Datenschutz nun einheitlich für Umweltinformationen und andere Informationen gleichermaßen. Ob damit die Zugangsrechte zu Umweltinformationen erweitert oder eingeschränkt werden, kann im Rahmen dieser Expertise nicht geprüft werden.

Auch in dem 2010 novellierten Berliner Informationsfreiheitsgesetz wurden spezielle Bestimmungen zu Veröffentlichungspflichten und Gebühren für Umweltinformationen aus dem Umweltinformationsgesetz des Landes übernommen.

Unabhängig von der Frage einer Harmonisierung der Veröffentlichungspflichten, erscheint eine Meldepflicht aller nach unterschiedlichen gesetzlichen Vorga-

---

<sup>13</sup> Vgl. auch die entsprechenden Anregungen der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit in ihrem letzten Tätigkeitsbericht:  
<http://www.informationsfreiheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/7.%20Jahresbericht%20Informationsfreiheit.pdf>

<sup>14</sup> Entwurf eines Gesetzes zu Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz unter Einschluss von Verbraucher- und Umweltinformationen - Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz. Deutscher Bundestag Drucksache 17/134367  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/134/1713467.pdf>

<sup>15</sup> Vgl. Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation: Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages. Ausschussdrucksache 17/4) 522 B, Berlin, 22. Mai 2012, S. 56 und 141ff



ben zu veröffentlichenden amtlichen Informationen an ein gemeinsames Zentrales Informationsregister auf jeden Fall geboten. Denn das lässt die Bezeichnung „Zentrales Register“ zweifelsfrei erwarten. Eine solche Meldepflicht auch z.B. für Umweltinformationen dürfte mit dem Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen vereinbar sein, da diese nichts über eine bestimmte Art der Veröffentlichung aussagen und materiell nichts anders geregelt wird.

| <b>Weitere „weitere geeignete Informationen“</b>        |  |  |
|---|--|--|
| <b>Anlass/Vorbild</b>                                   | <b>Dortige Regelung</b>  | <b>Empfehlung für BremIFG</b>  |
| Hamburg.<br>Transparenzgesetz                           | Haushalts-, Stellen- und Bewirtschaftungspläne   | Haushalts-, Stellen und Wirtschaftspläne sowie Produktpläne im Produktgruppenhaushalt (Vorschlag H. Lühr)  |
| Hamburg.<br>Transparenzgesetz                           | Wesentliche Regelungen erteilter Baugenehmigungen ohne reine Wohnbebauung  | Bauleitplanung, Bebauungspläne sowie wesentliche Regelungen erteilter Baugenehmigungen ohne reine Wohnbebauung   |
| Hamburg.<br>Transparenzgesetz                           | Wesentliche Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich Vergütungen für die Leitungsebene   | Beteiligungsbericht einschließlich Vergütungen für die Leitungsebene (Vorschlag H. Lühr)   |
| Hamburg.<br>Transparenzgesetz                           | Noch näher einzugrenzende Daten zu Zuwendungsvergaben und Subventionsvergaben ab einer bestimmten Höhe   | Noch näher einzugrenzende Daten zu Zuwendungsvergaben und Subventionsvergaben ab einer bestimmten Höhe nach dem System der Zuwendungsberichterstattung |
| IFG Novelle, Entwurf<br>SPD Bundestagsfraktion /IFG SSH | <p>Umweltinformationen im Sinne des Umweltinformationsgesetzes, insbesondere alle Daten über</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;</li> <li>2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;</li> <li>3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die <ol style="list-style-type: none"> <li>a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich</li> </ol> </li> </ol> |  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>auswirken oder</p> <p>b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;</p> <p>4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;</p> <p>5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und</p> <p>6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette</p>  |
| <p>IFG Novelle, Entwurf<br/>SPD Bundestags-<br/>fraktion</p> | <p>Verbraucherinformationen nach dem Verbraucherinformationsgesetz, insbesondere</p> <p>1. von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte Abweichungen von Anforderungen in Rechtsvorschriften</p> <p>a) des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes</p> <p>b) der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen, unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze</p> <p>c) bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Anwendungsbereich des § 1 Absatz 2 Satz 1 sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a bis c genannten Abweichungen getroffen worden sind,</p> <p>2. von einem Erzeugnis, einem Verbraucherprodukt oder einer Dienstleistung ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern,</p> <p>3. die Zusammensetzung von Erzeugnissen und Verbraucherprodukten, ihre Beschaffenheit, die physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften einschließlich ihres Zusammenwirkens und ihrer Einwirkung auf den Körper, auch unter Berücksichtigung der bestimmungsgemäßen Verwendung oder vorhersehbaren Fehlanwendung,</p> <p>4. die Kennzeichnung, die Herkunft, die Verwendung, das Herstellen und das Behandeln von Erzeugnissen, Verbraucherprodukten und Dienstleistungen,</p> |

|                                  |  |  |
|----------------------------------|--|--|
|                                  | <p>5. zugelassene Abweichungen von den in Nummer 1 genannten Rechtsvorschriften über die in den Nummern 3 und 4 genannten Merkmale oder Tätigkeiten,</p> <p>6. die Ausgangsstoffe und die bei der Gewinnung der Ausgangsstoffe angewendeten Verfahren,</p> <p>7. die Ergebnisse</p> <p>a) behördlicher Überwachungsmaßnahmen,</p> <p>b) aller amtlichen oder im Rahmen von Eigenkontrollsystemen durchgeführten Analysen und Laboruntersuchungen, auch wenn dabei keine Abweichungen von Rechtsvorschriften festgestellt wurden, und</p> <p>c) anderer behördlicher Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen, sowie Statistiken über Verstöße gegen Rechtsvorschriften, soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse, Verbraucherprodukte oder Dienstleistungen beziehen.</p> |  |
| Forderung Bremische Bürgerschaft | keine  | Verzeichnis von Angeboten der Bürgerbeteiligung im Land Bremen (Beteiligungskarte) |

Zur Erläuterung:

Bei den Umweltinformationen ergibt sich die Verpflichtung zur Veröffentlichung aus dem BremUIG. Die vorgeschlagene Auflistung im BremIFG bezieht sich ergänzend auf die Meldung im Zentralen Informationsregister. Diese erscheint geboten, weil es im Umweltressort die Auffassung gibt oder zumindest gab, dass Veröffentlichungspflichten nach dem Brem UIG nichts mit dem zentralen Informationsregister zu tun haben. Man könnte dies sogar aus dem Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen ableiten. Weil aber die Öffentlichkeit von einem zentralen Register dessen Vollständigkeit erwartet, sollte im Gesetz explizit vorgegeben werden, welche nach UIG zu veröffentlichenden amtlichen Informationen an das zentrale Informationsregister gemeldet werden sollen. Und das sollten im Zweifel alle sein.

Nach dem Verbraucherinformationsgesetz dürfen die Ergebnisse von Lebensmittel- und Hygienekontrollen veröffentlicht werden, müssen dies aber nicht. Da es gerade an diesen Informationen ein besonders großes Interesse der Öffentlichkeit gibt, sollte die Kann-Vorschrift des Bundesgesetzes für Bremen durch das BremIFG zur Muss-Vorschrift gemacht werden. Eine ausdrückliche Nennung würde den zuständigen Stellen eine gute Rechtsgrundlage speziell bei Daten der Überwachung und Kontrollen schaffen, auf die sich den betroffenen Stellen gegenüber berufen können.

Schließlich kann die Auflistung auch genutzt werden, um eine Forderung der Bremischen Bürgerschaft nach aktuellen Informationen über die Angebote der

Bürgerbeteiligung zu erfüllen<sup>16</sup>. Angebote der förmlichen Bürgerbeteiligung werden im Amtsblatt veröffentlicht, Angebote nicht-förmlichen Beteiligung in Pressemitteilungen und auf den Web-Seiten. Aber es gibt keinen zentralen Überblick, wie ihn die Bürgerschaft für sinnvoll hält. Bisher ist lediglich eine Internetseite mit den grundsätzlichen Beteiligungsmöglichkeiten auf [www.bremen.de](http://www.bremen.de) geschaffen worden.<sup>17</sup>

Es ist zu erwägen, ob für die endgültige Verabschiedung dieser Liste die Ergebnisse der vorgeschlagenen Konsultation zu transparenzrelevanten Dokumenten im Herbst abgewartet werden sollen, damit eventuell bisher nicht berücksichtigte, aber konsensfähige Anforderungen noch aufgenommen werden können.

## 6.2 Technische Aspekte: Formatvorgaben, Metadaten, Verlinkung

Im Gesetz bzw. in der Verordnung sollte grundsätzlich festgelegt werden, dass mit der Bezeichnung eines Dokuments, wie z.B. „Bericht“ oder „Statistik“ nicht nur die textliche Darstellung und Zusammenfassung, sondern auch die jeweils zugrundeliegenden Rohdaten gemeint sind und daher ebenfalls zu veröffentlichen sind, soweit wie sie auch auf Einzelantrag zugänglich zu machen sind.

Die Veröffentlichung von Rohdaten erfolgt bisher über das Bremische Datenregister. Dies soll nach der hier vertretenen Auffassung auch so bleiben. Daher sollte nach der Erwähnung des zentralen Informationsregisters in § 11 Abs. 5 ergänzt werden, dass dieses auch aus getrennten Teilregistern für Dokumente und Daten bestehen kann, sofern für diese ein gemeinsamer Zugang mit einer alle Teile umfassenden Suchfunktion eingerichtet wird.

Damit die Verbesserung der Suche im Register durch eine Volltextsuche möglich wird, muss eine Einschränkung der Formatfreiheit vorgenommen werden. Die im Register erfassten amtlichen Informationen sollen in einem Format bereitgestellt werden, das maschinell durchsuchbar ist (also keine Scans). (Roh-)Daten sollen in offenen weiter verarbeitbaren Formaten bereitgestellt werden.

Darüber hinaus sollten die Vorgaben zur Verknüpfung von Pressemitteilungen und den darin erwähnten Dokumenten sowie Berichten und Statistiken und deren Rohdaten explizit vorgeschrieben werden.

Es sollte auch geprüft werden, ob die bisher in der GGO vorgegebenen Metadaten in die novellierte Verordnung übernommen werden. Auf jeden Fall müssen diese Metadaten für Dokumente um gleichwertige Metadaten für (Roh-)Daten ergänzt werden. Dabei kann für Dokumente die automatische Erfassung als zulässig erklärt werden und eine Konzentration auf zentrale Pflichtfelder vorgenommen werden.

---

<sup>16</sup> [http://www.bremische-buergerschaft.de/drs\\_abo/KIA-2013-03-o7\\_Buergerbeteiligung\\_9f7.pdf](http://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/KIA-2013-03-o7_Buergerbeteiligung_9f7.pdf) und [http://www.bremische-buergerschaft.de/drs\\_abo/Drs-18-181\\_S\\_426.pdf](http://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/Drs-18-181_S_426.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.bremen.de/buergerservice/buergerbeteiligung>

### 6.3 Gebühren und Lizenzen

Es sollte etwas zur Weiterverbreitung und Verwendung gesagt werden, aber nicht unbedingt eine bestimmte Lizenzform vorgegeben werden. Im HH Transparenzgesetz heißt es;

Die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der Informationen ist frei, sofern höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen nichts anderes bestimmen.

Zu den spezialgesetzlichen Regelungen gehört auch das Bremische Gebührenrecht. Dies muss ggfs. angepasst werden.

### 6.4 Organisation

Bisher enthält die Verordnung keine organisatorischen Vorgaben für die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten. Die rechtliche Möglichkeit dafür liefert die Ermächtigung zur Setzung von technischen und organisatorischen Standards in § 22a BremGGO. Es erscheint jedoch transparenter, wenn diese Standards in der Verordnung vorgegeben werden. Aus den vorangegangenen Ausführungen ergeben sich folgende Organisationsgrundsätze:

Die Ressorts stellen durch geeignete Regelungen sicher, dass für jeden genannten Dokumententyp sowohl auf der Ebene des Ressorts als auch bei den nachgeordneten Behörden jeweils eine Stelle für die Meldung an das zentrale Informationsregister verantwortlich / zuständig ist.

Soweit es bereits Zuständigkeiten für die Veröffentlichung einzelner Dokumententypen wie Senatsvorlagen, Mitteilungen des Senats, Verwaltungsvorschriften, Pressemitteilungen o.ä. gibt, sollten diese Stellen auch die Meldung an das zentrale Informationsregister übernehmen. Dies kann auch gemeinsam für alle Ressorts geschehen, z.B. für Senatsvorlagen durch die Senatskanzlei und für im Amtsblatt veröffentlichte Regelungen durch die herausgebende Stelle.

Wo es solche Zuständigkeiten bisher nicht gibt, wie etwas bei Berichten, Gutachten oder Verträgen, sollten sie den Stellen übertragen werden, die den besten Überblick über die zumeist dezentral erstellten einzelnen Dokumente des jeweiligen Typs haben. Es kann von Fall zu Fall zwischen den verantwortlichen Stellen und den Autoren einzelner Dokumente verabredet werden, wer die Meldung einzelner Dokumente mit den erforderlichen Metadaten übernimmt.

Die so entwickelte Funktionsverteilung soll in einer Funktionsmatrix festgehalten und hausintern veröffentlicht werden, damit alle Beschäftigten beim Verfassen und Veröffentlichenden einzelner Dokumente wissen, an wen sie sich bei Fragen zu Metadaten und etwaigen einer Veröffentlichung entgegenstehenden Gründen wenden können.

Ein(e) IFG-Koordinator(in) soll diese Funktionszuweisung koordinieren, in Rechtsfragen beraten und regelmäßige Qualitätsprüfungen vornehmen.

Die Senatorin für Finanzen unterstützt die Meldung von Informationen an das zentrale Register nach § 11 (5) durch Anpassung der jeweiligen Redaktionssysteme für die primäre Erfassung oder Veröffentlichung.

Im Falle einer Gesetzesänderung sollte die Verpflichtung zur Festlegung von Verantwortlichkeiten für die genannten Dokumentenarten dort als Grundsatz geregelt werden. Details wie die Funktionsmatrix könnten dann in der Verordnung konkretisiert werden.

## **6.5 Berichtspflicht**

Entscheidend für eine Umsetzung dieser Vorgaben ist eine Kontrolle durch eine öffentliche Berichtspflicht. Der Senat (nicht Senatorin für Finanzen) sollte daher im Gesetz verpflichtet werden, mit Unterstützung der Behörden der Bürgerschaft einen jährlichen Bericht über die Erfüllung der Veröffentlichungspflicht, gegliedert nach Informationsart und Behörden, unter Berücksichtigung der Nachfrage nach bestimmten Informationen vorzulegen. Wie alle Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft wird auch dieser Bericht automatisch veröffentlicht.



ifib consult GmbH  
Am Fallturm 1  
28359 Bremen  
Geschäftsführer: Prof. Dr. Andreas Breiter,  
Dr. Martin Wind  
Gerichtsstand: Amtsgericht Bremen, HRB  
26806 HB

Telefon: ++49(0)421 218-56590  
Telefax: ++49(0)421 218-56599  
E-Mail: [info@ifib-consult.de](mailto:info@ifib-consult.de)  
[www.ifib-consult.de](http://www.ifib-consult.de)



Bildnachweis Umschlagseite: Bärbel Ahrens