

U n t e r r i c h t u n g

durch die Landesregierung

Bericht der Landesregierung über den Fortschritt bei der Herstellung der vollständigen Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform im Jahr 2016 gemäß § 26 Abs. 2 Satz 3 Landestransparenzgesetz

Dem Präsidenten des Landtags mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 19. Dezember 2017 übersandt.
Federführend ist der Minister des Innern und für Sport.

1. Einführung

Das Landestransparenzgesetz (LTranspG) ist zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Wesentliche Neuerung dieses Gesetzes ist die Einrichtung der Transparenz-Plattform, einer elektronischen Plattform im Internet, auf der die Verwaltung amtliche Informationen und Umweltinformationen zur allgemeinen Einsichtnahme durch alle Bürgerinnen und Bürger bereitstellt. Der Aufbau der Transparenz-Plattform und ihre Befüllung bedürfen umfangreicher technischer und organisatorischer Vorbereitungen. Das Landestransparenzgesetz sieht deshalb in § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 LTranspG für die Herstellung der vollständigen Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform einen mehrjährigen Stufenplan vor:

- (1) Innerhalb eines Zweijahreszeitraums nach Inkrafttreten des Gesetzes (bis 1. Januar 2018) erfolgt die Umsetzung aller Transparenzpflichten durch die obersten Landesbehörden mit Ausnahme der Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 Abs. 1

Nr. 4, 8 und 11 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, 5 und 6 LTranspG, welche in besonderer Weise einen elektronischen Workflow erfordern.

- (2) Innerhalb eines Dreijahreszeitraums nach Inkrafttreten des Gesetzes (bis 1. Januar 2019) erfolgt die Umsetzung sämtlicher Veröffentlichungspflichten durch die obersten Landesbehörden.
- (3) Innerhalb eines Fünfjahreszeitraumes nach Inkrafttreten des Gesetzes (bis 1. Januar 2021) soll die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten auch für die oberen und unteren Landesbehörden sowie für die übrigen transparenzpflichtigen Stellen gewährleistet werden.

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 3 LTranspG unterrichtet die Landesregierung den Landtag jährlich über den Fortschritt bei der Herstellung der vollständigen Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform. Vorliegend handelt es sich um den Fortschrittsbericht für das Jahr 2016, dem ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes.

2. Entwicklung der Transparenz-Plattform im Berichtsjahr 2016 allgemein

Zur Erarbeitung des Gesetzentwurfs für ein Landestransparenzgesetz sowie zur Vorbereitung der Umsetzung des Gesetzes wurde durch Ministerratsbeschluss vom 22. Oktober 2013 das Projekt Landestransparenzgesetz als ein ressortübergreifendes Projekt mit einer Lenkungsgruppe auf Staatssekretärebene sowie den Teilprojekten Recht, Organisation, Technik und Partizipation eingerichtet. Später kam noch das Teilprojekt E-Akte hinzu.

Das Landestransparenzgesetz ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Zu diesem Zeitpunkt ist auch die Transparenz-Plattform in einer technischen Interimslösung mit zunächst vier Informationstatbeständen gestartet. Im Laufe des Berichtsjahrs 2016 waren die Arbeiten des Projekts schwerpunktmäßig darauf gerichtet, wesentliche rechtliche Ausgangsfragen für die weitere Ausgestaltung der Transparenz-Plattform zu klären sowie die zentralen organisatorischen und technischen Grundlagen für den dauerhaften Aufbau und Betrieb der Transparenz-Plattform zu schaffen. Daneben galt es, die Ressorts durch Erarbeitung und Bereitstellung von Informations- und Schulungsangeboten auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als transparenzpflichtige Stellen nach dem Landestransparenzgesetz vorzubereiten.

Gleichzeitig wurden im Teilprojekt E-Akte die Vorbereitungen zur Einführung der E-Akte in den obersten Landesbehörden vorangetrieben. Die E-Akte hat einerseits eigenständige Bedeutung als bedeutsames Projekt der Verwaltungsmodernisierung, andererseits ist sie unverzichtbar, um die Transparenz-Plattform künftig effizient und komfortabel mit den veröffentlichungspflichtigen Informationstatbeständen befüllen zu können.

3. Entwicklung in den Teilprojekten

Die Projektarbeit zur Vorbereitung der Umsetzung des Landestransparenzgesetzes im Jahr 2016 fand schwerpunktmäßig in den Teilprojekten statt.

3.1 Teilprojekt Recht

Im Zusammenhang mit der Herstellung der vollständigen Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform lag die Aufgabe des Teilprojekts Recht darin, hierbei auftretende rechtliche Fragestellungen zu beantworten. Das Landestransparenzgesetz definiert die Informationsgegenstände, die zu veröffentlichen sind, und stellt Anforderungen an deren Veröffentlichung. Beispielsweise war zu klären, welche rechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Unkenntlichmachung (Schwärzen) von Informationen zu beachten sind und welchen Verpflichtungen die transparenzpflichtigen Stellen im Einzelnen unterliegen.

3.2 Teilprojekt Organisation

Bei der Veröffentlichung der im Landestransparenzgesetz bezeichneten Informationsgegenstände auf der Transparenz-Plattform ist zu berücksichtigen, dass für eine bessere Information der Bürgerinnen und Bürger insbesondere der Inhalt und die Qualität der zur Verfügung gestellten Informationen maßgeblich sind. Eine effektive Umsetzung der gesetzlichen Transparenzpflichten erfordert eine Überprüfung und gegebenenfalls Optimierung von Arbeitsabläufen sowie deren Standardisierung. Erst hierdurch werden die Voraussetzungen für die organisatorische Umsetzung des Landestransparenzgesetzes geschaffen.

Zur erfolgreichen Implementierung und Anwendung des Landestransparenzgesetzes hat die „Unterarbeitsgruppe Schulungen“ des Teilprojekts Organisation im Zeitraum von September 2016 bis Januar 2017 Qualifizierungsmaßnahmen in den obersten Landesbehörden durchführen lassen, in denen die für die Entscheidung über die Veröffentlichung von Informationen erforderlichen Kenntnisse vermittelt wurden. Führungskräfte und Mitarbeiter/innen wurden über die veränderten rechtlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen durch das Landestransparenzgesetz informiert. Zudem wurden die Bedarfe für vertiefende rechtliche Schulungen erhoben, um ab 2017 entsprechende Seminare anbieten zu können.

Weiterhin erarbeitet das Teilprojekt Organisation Mindeststandards für eine einheitliche Verwaltung des elektronischen und papiergebundenen Schriftguts. Mit der Überarbeitung des Anhangs 2 der „Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien“, der Einführung einer Landeseinheitlichen Aktenordnung und der Neufassung des „Landeseinheitlichen Aktenplans“ werden die notwendigen Grundlagen für die Aufrechterhaltung und weitere Etablierung rechtssicherer Verfahrensabläufe zur Umsetzung des Landestransparenzgesetzes geschaffen.

3.3 Teilprojekt E-Akte

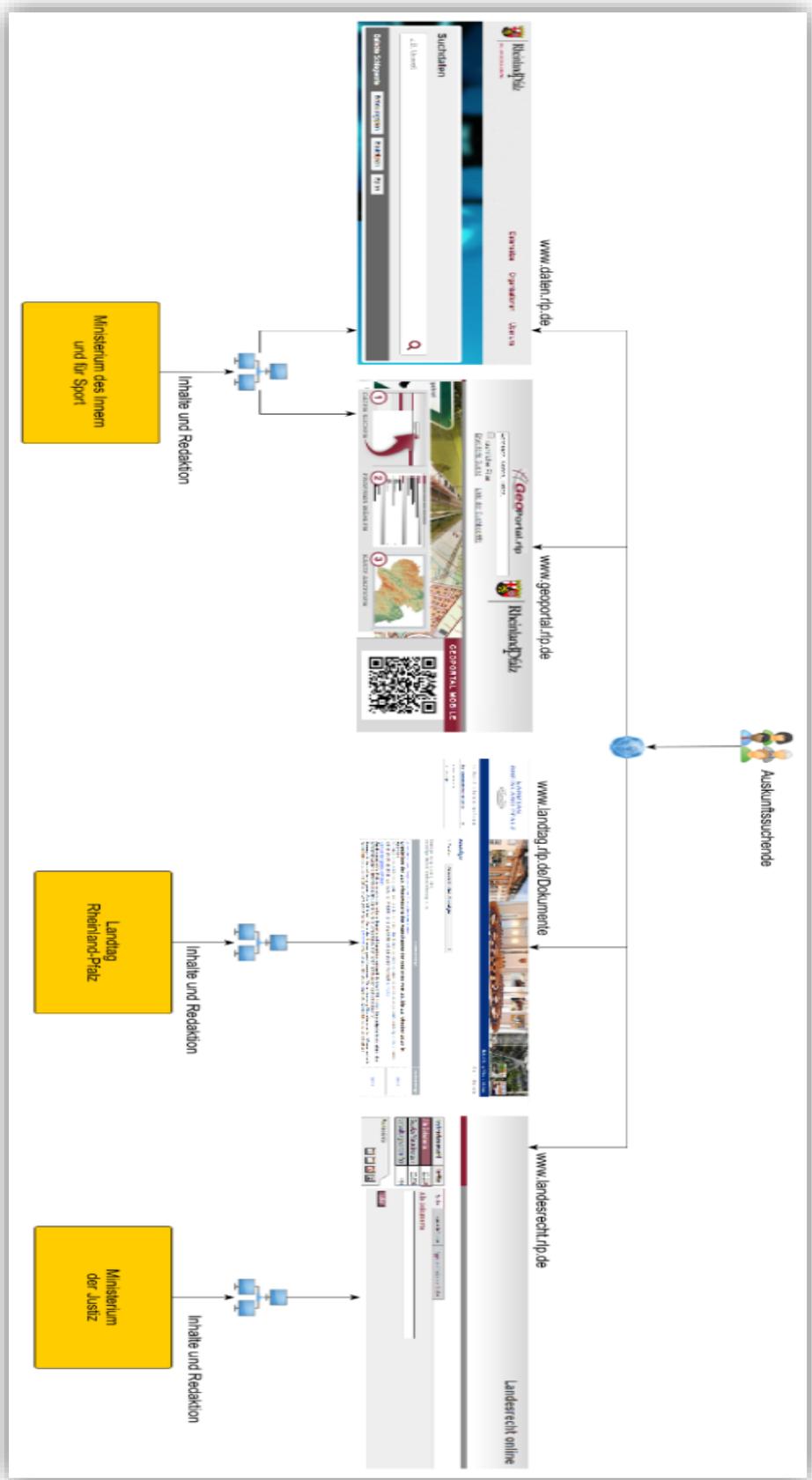
Das Teilprojekt E-Akte war im Jahre 2016 unter Einbindung verschiedener ressortübergreifender Arbeitsgruppen damit befasst, die konzeptionellen Vorarbeiten zur Einführung der E-Akte in den obersten Landesbehörden zu leisten. Darüber hinaus wurde im Jahre 2016 die Durchführung eines EU-weiten Vergabeverfahrens zur Beschaffung der benötigten Software ebenfalls unter Einbindung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe vorbereitet. Am 7. Dezember 2016 wurde das Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb zur Beschaffung, zentralen Bereitstellung und Weiterentwicklung eines "Basisdienstes E-Akte" für die oberste Landesverwaltung Rheinland-Pfalz inklusive der Überlassung benötigter Lizenzen eröffnet. Der Zuschlag ist am 17. November 2017 an den wirtschaftlichsten Bieter, die Firma Fabasoft Deutschland GmbH, im Rahmen eines EU-weiten Vergabeverfahrens erteilt worden.

3.4 Teilprojekt Technik

Die im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes aufzubauende Transparenz-Plattform soll Auskunftssuchenden eine zentrale Anlaufstelle für die im Gesetz genannten Informationsgegenstände bieten. Im Zielzustand werden die Informationsgegenstände den Auskunftssuchenden zeitnah und konform zu der sich derzeit in der Abstimmung befindlichen Verwaltungsvorschrift anonymisiert auf der Transparenz-Plattform zur Verfügung gestellt. Die Transparenz-Plattform soll dabei auf bereits vorhandene (Open Source-)Technologien zurückgreifen. Die dauerhafte Version der Transparenz-Plattform (dTPP) soll spätestens zum 01. Januar 2018 in Betrieb genommen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt werden die einzelnen Informationsgegenstände der Öffentlichkeit sukzessive über die Interims-Transparenz-Plattform (iTTP) zugänglich gemacht.

3.4.1 Stand vor der Projektinitialisierung

Vor der Einführung des Transparenz-Portals standen das Geodatenportal des Ministeriums des Innern und für Sport, das Portal Landesrecht Rheinland Pfalz des Justizministeriums, das PortalU des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten sowie die Open Data Plattform Rheinland-Pfalz des Ministeriums des Innern und für Sport bereits als gesonderte Portale zur Verfügung, auf denen transparenzpflichtige Inhalte bereits veröffentlicht waren und wurden. Daneben veröffentlicht der Landtag Rheinland-Pfalz Dokumente in einem eigenen Portal, dem Offenen Parlamentarischen Auskunftssystem des Landtags Rheinland-Pfalz (OPAL). Die bestehenden Angebote sollten in der neu entstehenden Transparenz-Plattform erhalten bleiben bzw. als Liefersysteme für das Einpflegen von Informationsgegenständen auf der Transparenz-Plattform genutzt werden.



3.4.2 Erhebung des Ist-Zustandes

Eine erste (Interims-)Version der Transparenz-Plattform (iTTP) ist zum 01. Januar 2016 in Betrieb genommen worden, so dass bereits seit Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes Auskünfte über Ministerratsbeschlüsse, Berichte und Mitteilungen an den Landtag, in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse, sowie Geodaten im Internet zur Verfügung gestellt wurden. Die technischen Voraussetzungen für die Veröffentlichung weiterer Informationsgegenstände wurden im Verlauf des Jahres 2016 und 2017 sukzessive realisiert.

Im Rahmen der Projektinitialisierung musste hierzu zunächst eruiert werden, wer die zentralen Ansprechpartner für das Projekt in den einzelnen Ressorts und Landesbehörden sind, welche veröffentlichungspflichtigen Informationsgegenstände in welchen Dateiformaten vorliegen sowie welche Systeme und Verwaltungsprozesse bereits standardisiert bestehen. Hierbei wurde insbesondere geprüft, über welche Dokumentenmanagementsysteme die einzelnen Ressorts zum Teil bereits verfügen und über welche Schnittstellen Informationsgegenstände bereitgestellt werden könnten. Des Weiteren wurden die Entwicklungen im zentralen E-Akte Projekt der Landesregierung - mit dem Ziel einer späteren Integration der Lösung - informell begleitet. Ferner waren Fragen der erforderlichen Anonymisierung (Schwärzung) einzelner Informationsgegenstände zu klären.

Zur Klärung dieser und weiterer Fragen wurde eine Umfrage in allen Ressorts der Landesregierung durchgeführt. Die Befragung der Ressorts führte insbesondere zu den nachfolgenden Erkenntnissen:

- Bezüglich der für die Transparenz-Plattform relevanten Abläufe existiert kein einheitlicher Verwaltungsprozess.
- Es sind unterschiedliche Dokumentenmanagementsysteme in der Nutzung.
- Anwendungen zur Schwärzung sensibler und ggf. personenbezogener Daten sind landesweit nicht verbreitet.

- Die Quellen verschiedener Informationsgegenstände sind zumeist über mehrere Ressorts hinweg verteilt; teilweise besteht an einzelnen Stellen Unklarheit darüber, inwiefern eine Zuständigkeit oder Transparenzpflicht besteht.
- Die quantitative Dimension – die Anzahl der zur erwartenden Informationsgegenstände – bleibt offen; genaue Angaben zur Anzahl einzelner Informationsgegenstände konnten nicht in jedem Fall getroffen werden.

Die unsichere Datenlage ist bereits im Rahmen der Initialisierung als eine Herausforderung für das Gesamtprojekt identifiziert worden. Übereinstimmung konnte jedoch dahingehend erzielt werden, dass in den einzelnen Behörden Informationsgegenstände in Microsoft-Word-Formaten (.doc und .docx) oder auch (nur) als PDF vorliegen. Aus vielen Ressorts kamen Rückmeldungen, die aufzeigen, dass vor Einführung der E-Akte zunächst nur ein standardisierter manueller Einstellungsprozess realisierbar ist. Darüber hinaus bot es sich an, auf digitale Quellen des Landes im Internet (Portale) zu verlinken, sofern dort bereits transparenzpflichtige Inhalte veröffentlicht waren.

Im Juni 2016 fand ein Erfahrungsaustausch mit dem Betreiber des Transparenzportals der Freien und Hansestadt Hamburg (Dataport) statt. Die Erkenntnisse aus diesem Termin trugen - unter Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen in Rheinland-Pfalz - zu der konkreten Konzeption in Rheinland-Pfalz (manueller Einstellprozess, Schwärzungslösung, etc.) bei. Insbesondere führte die Tatsache, dass vom Transparenzportal der Freien und Hansestadt Hamburg auf bereits an anderer Stelle veröffentlichte transparenzpflichtige Inhalte verlinkt wird, zu entsprechenden Überlegungen in Rheinland-Pfalz (Anbindung externer Liefersysteme an die Transparenz-Plattform). Dadurch können eine redundante Datenhaltung oder Mehrfacherfassung transparenzpflichtiger Inhalte in diesen Fällen weitgehend vermieden werden, wodurch Betriebs- und Personalkosten eingespart werden können.

3.4.3 Einstellprozess

Für auf der Transparenz-Plattform zu veröffentlichende Inhalte wurde für das Interimsportal ein manueller Einstellprozess umgesetzt, so dass in einem Workflow die Inhalte/Daten mittels strukturierter Formulärerfassungsmasken erfasst werden können. Als internes Arbeitswerkzeug auf Landesseite für die Realisierung des Erfassungsworkflows wurde dabei auf den SharePoint (Zusammenarbeitsplattform mit Weboberfläche, die u. a. über Content Management- und Dokumentenmanagementfunktionen verfügt sowie Inhaltsverwaltung, Metadaten und benutzerangepasste Suchfunktionen ermöglicht) zurückgegriffen. Der SharePoint ist in vielen Behörden bereits etabliert und konnte somit schnell zur Erfassung von Informationsgegenständen genutzt werden. Zudem ist die Plattform bereits für andere Zwecke lizenziert, so dass über diese Zusatznutzung ein besonders sparsamer Umgang mit Haushaltsmitteln erreicht werden konnte.

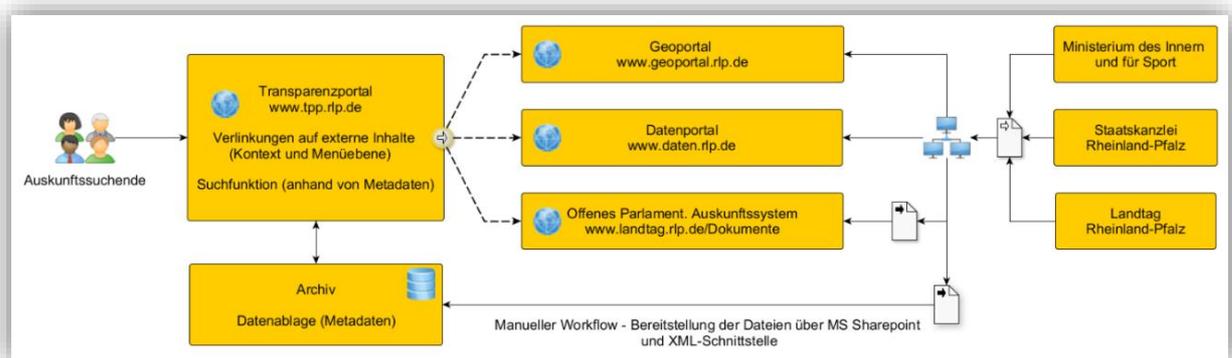


Abbildung 2 – iTTPP mit verlinkten Angeboten des Landtags und der Staatskanzlei (schematische Darstellung)

Der Bearbeitungsworkflow zur Bereitstellung von Informationsgegenständen weist eine hohe Flexibilität auf und unterstützt sowohl zentrale, als auch dezentrale Organisationskonzepte. Die einzelnen transparenzpflichtigen Behörden behalten dementsprechend weitgehende Autonomie und bestimmen, wer in der Organisationshierarchie zu welchem Zeitpunkt welche Bearbeitungsschritte vollzieht und wer zuständig für die Kontrolle der Arbeitsergebnisse ist.

Die SharePoint-Lösungen betreffen nur das Backend, mit dem intern innerhalb der Landesverwaltung gearbeitet wird. Dem auskunftssuchenden Bürger werden die Inhalte in einem auf der Open Source Software "CKAN" basierenden Frontend zur Recherche angeboten bzw. präsentiert.

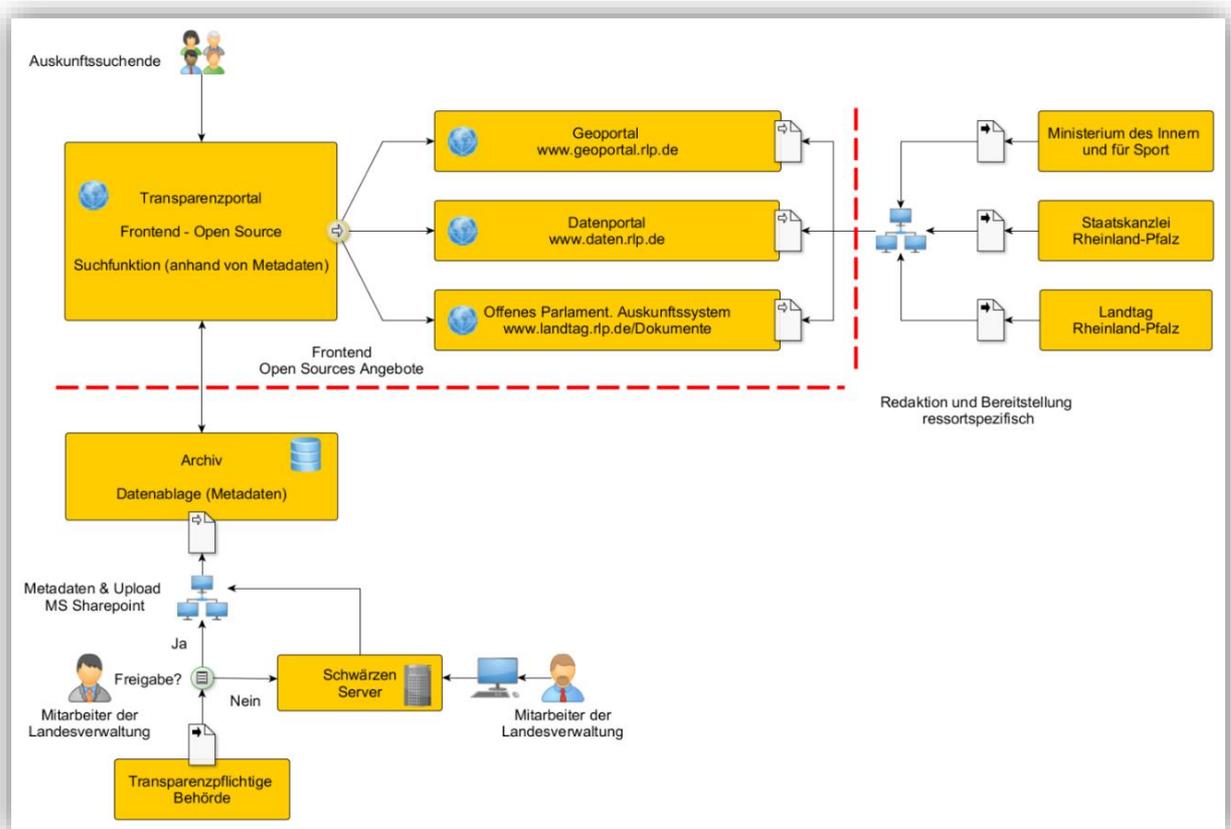


Abbildung 3 - Front- und Backend iTPP

Verlinkte Inhalte aus dem Open-Government-Data-Portal, aus dem Geoportal und aus OPAL müssen regelmäßig eingesammelt bzw. „geerntet“ werden (sog. "Harvesting").

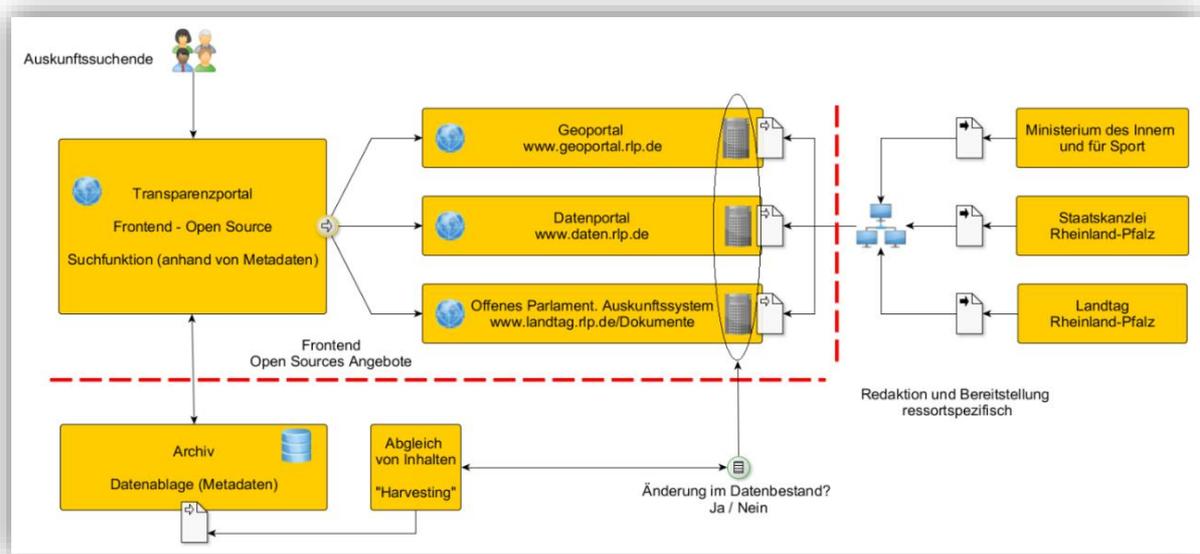


Abbildung 4 – „Harvesting“ neuer Informationsgegenstände für das iTPP

Da das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten bereits über ein eigenes E-Akte-System verfügt, erfolgt hier die Einstellung der Informationen auf der Transparenz-Plattform ohne Nutzung des SharePoints direkt über das dortige System.

3.4.4 Verlinkung von Inhalten

Sofern transparenzpflichtige Inhalte auf anderen, bereits bestehenden Portalen des Landes veröffentlicht sind, wird durch entsprechende Verlinkungen mit der Transparenz-Plattform sichergestellt, dass diese Informationen für Auskunftssuchende auch über tpp.rlp.de erreichbar sind. Dabei wurde als Mindestanforderung für eine gesetzeskonforme Verlinkung definiert, dass die Metadaten verlinkter Dokumente direkt auf der Transparenz-Plattform zu speichern sind und dort für Suche- und Recherchezwecke, gemeinsam mit den Metadaten manuell eingestellter Dokumente, zur Verfügung stehen. Der Aufruf des Primärdokuments erfolgt dann via Verlinkung aus dem Suchergebnis auf der Transparenz-Plattform. Bei der Integration bleiben die bestehenden Portale als eigenständige Formate erhalten.

3.4.5 Umbau zur dTTP

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse und der darauf aufbauenden Überlegungen für den dauerhaften Betrieb der Plattform, der allen Anforderungen aus dem Landestransparenzgesetz zum 1. Januar 2018 Rechnung tragen soll, wurde während des Jahres 2016 der Umbau der Transparenz-Plattform in ihre abschließende Architektur (dTTP) geplant. Der Umbau konnte in 2017 größtenteils umgesetzt werden. Die Elemente der Interimsplattform konnten hierbei weiter verwendet werden. Zum Umbau gehörten im Wesentlichen folgende Schritte:

- (1) Schaffung eines generischen Einstellprozesses, der für die manuelle Erfassung aller Informationsgegenstände gleichermaßen geeignet ist.
- (2) Realisierung der gesetzesformen Verlinkung auf andere Datenquellen (Liefersysteme der dTTP).
- (3) Realisierung einer einheitlichen Datenhaltung und Suchfunktion unter CKAN.
- (4) Verringerung der technischen Komplexität des Gesamtsystems über die Migration der Präsentationsschicht von Typo3 auf CKAN, was auch zu einer höheren Betriebssicherheit und zu reduzierten Wartungs- und Pflegekosten beitragen soll.

3.4.6 Anonymisierung (Schwärzen)

Die im Rahmen der technischen Realisierung der Transparenz-Plattform erforderliche revisionssichere Anonymisierung (Schwärzen) von Dokumenten für die Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform wurde während des Jahres 2016 konzeptioniert sowie gegen Ende des Jahres technisch realisiert und für den Testbetrieb frei gegeben. Der serverbasierte Schwärzungs-Dienst, der von allen Mitarbeitern der Landesbehörden auch außerhalb der Aufbereitungsprozesse für das Landestransparenzgesetz genutzt werden kann, wird seitdem ständig optimiert und wurde zwischenzeitlich für den Wirkbetrieb freigegeben.

Der Schwärzungsprozess stellt sicher, dass die Informationsgegenstände im Original bei der jeweiligen Behörde im geschützten Raum verbleiben, jedoch in einer datenschutzrechtlich konformen Version zur Veröffentlichung zur Verfügung gestellt werden können. Die maßgeblichen Vorteile der zwischenzeitlich etablierten Lösung von Actino, die bereits seit Jahren auch für das Transparenzportal der Freien und Hansestadt Hamburg Anwendung findet, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Es wird eine serverbasierte Lösung gewählt, die auch außerhalb der Zwecke des Landestransparenzgesetzes zu jeder Zeit und von jedem Ort angesteuert und verwendet werden kann (dienstorientiert).
- (2) Die Anwendung nutzt den kostenlosen Adobe Reader und wird über einen Browser angesteuert. Die Anwendung kann mit geringen Kosten und ohne eigens erforderliche Installation am Client im Intranet von allen Mitarbeitern genutzt werden.
- (3) In Anbetracht der offenen Schnittstellen kann die Lösung bei Bedarf in andere Systeme (wie z. B. eine elektronische Akte) integriert werden.
- (4) Bei der Normalisierung werden die PDFs bereinigt; jede Art von eventuell noch versteckten Metadaten wird entfernt.
- (5) Es wird eine intuitive Bedienung u. a. durch Drag and Drop von Dokumenten ermöglicht.

3.5 Teilprojekt Partizipation

Die Hauptaufgabe des Teilprojekts Partizipation war es, den Gesetzgebungsprozess durch ein Beteiligungsverfahren zu begleiten. Dieses Verfahren fand auf der Grundlage des Gesetzentwurfs zwischen der ersten und zweiten Befassung des Ministerrates parallel zur Verbändeanhörung statt. Die Ergebnisse wurden gemeinsam mit denen der Verbändeanhörung ausgewertet und sind in den endgültigen Gesetzentwurf eingeflossen. Im Berichtsjahr 2016 war das Beteiligungsverfahren bereits abgeschlossen. Das Teilprojekt Partizipation hat seine Arbeit beendet und wird nicht mehr fortgeführt.

4. Ausblick auf die weitere Entwicklung in 2017 und 2018

Schwerpunkt der Projektarbeit im laufenden Jahr 2017 ist der Ausbau der Transparenz-Plattform um weitere Informationstatbestände und die Umsetzung der organisatorischen Maßnahmen zu deren Befüllung. Bis 1. Januar 2018 gilt es, den Katalog derjenigen Informationsgegenstände, die gemäß § 26 Abs. 2 LTranspG innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes von den obersten Landesbehörden einzustellen sind, zu vervollständigen. Die dazu noch notwendigen Maßnahmen waren Gegenstand eines Beschlusses der Staatssekretärskonferenz vom 25. September 2017. Über die näheren Einzelheiten des Ausbaus der Transparenz-Plattform im Jahr 2017 wird die Landesregierung gemäß § 26 Abs. 2 Satz 3 LTranspG im kommenden Jahr berichten. Bis 1. Januar 2019 sind von den obersten Landesbehörden sechs weitere Informationsgegenstände (diejenigen gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 4, 8 und 11 sowie Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, 5 und 6 LTranspG) - drei davon betreffen Umweltinformationen - auf der Transparenz-Plattform einzustellen.

IV. Resumé

Der Ausbau der Transparenz-Plattform ist im Berichtsjahr 2016 planmäßig fortgeschritten. Allgemein zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des Landestransparenzgesetzes seit Januar 2016, dass die Veröffentlichung der Informationsgegenstände die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den transparenzpflichtigen Stellen vor Herausforderungen stellt, denen durch ein geeignetes Veränderungs- und Akzeptanzmanagement Rechnung zu tragen ist. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor im Rahmen des Veränderungs- und Akzeptanzmanagements ist die gute Vorbereitung des Rolloutprozesses sowie die notwendige Unterstützung durch die Führungsebene bei der Umsetzung der mit den Transparenzpflichtigen einhergehenden Veränderungsprozesse.